

รายงานการศึกษาวิจัย
เรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน
Human Rights Obligations of the ASEAN Community



เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย



Institute of Research and Development for Public Enterprises

มีนาคม 2559

สารบัญตารางและรูปภาพ

ตาราง 1 รายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (เรียงตามปีที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียน)	40
ตาราง 2 ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (แยกเป็นประเภทตามตราสารสิทธิมนุษยชนหลัก 9 ฉบับ)	41
ตาราง 3 ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ด้านอื่น)	42
ตาราง 4 อนุสัญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน	46
ตาราง 5 อนุสัญญาอาเซียนที่จัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน	47
ตาราง 6 สถานะการให้สัตยาบันในตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย อาเซียน (STATUS OF RATIFICATION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS BY ASEAN MEMBER STATES)).....	49
ตาราง 7 การให้สัตยาบันของประเทศไทยต่อตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน 9 ฉบับ (คำนวณเป็นอัตราร้อยละ)	50
ตาราง 8 ข้อเสนอของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)	51
รูปภาพ 1 ประชาคมอาเซียนและประเทศสมาชิก	23
รูปภาพ 2 โครงสร้างสำนักเลขาธิการอาเซียน	24
รูปภาพ 3 โครงสร้างองค์กรหลักของประชาคมอาเซียน	26
รูปภาพ 4 หลักการสิทธิในกฎบัตรอาเซียน	29
รูปภาพ 5 โครงสร้างพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคม เศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม)	55
รูปภาพ 6 โครงสร้างพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคม เศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม) ใหม่ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2025	58

รายการคำย่อ (List of Abbreviations)

AC	ASEAN Community	ประชาคมอาเซียน
ACMW	ASEAN Committee on the Implementation of the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers	คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ
ACTIP	ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children	อนุสัญญาอาเซียนต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก
ACWC	ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children	คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก
AEC	ASEAN Economic Community	ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
AICHR	ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights	คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
AMM	ASEAN Foreign Ministers Meeting	การประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน
APSC	ASEAN Political-Security Community	ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน
ASCC	ASEAN Socio-Cultural Community	ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน
AU	African Union	สหภาพแอฟริกา
CEDAW	The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women	อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
COE	Council of Europe	สภาแห่งยุโรป
CRC	The Convention on the Rights of the Child	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
CRPD	The Convention on the Rights of Persons with Disabilities	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ
CSO	Civil Society Organization	องค์กรประชาสังคม
IACHR	Inter-American Commission on Human Rights	คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
OAU	Organization of African Unity	องค์การเอกภาพแห่งแอฟริกา

SOMSWD	Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development	การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านการพัฒนาและสวัสดิการสังคม
TOR	Terms of Reference	ขอบเขตอำนาจหน้าที่
UDHR	Universal Declaration of Human Rights	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
UN	United Nations	องค์การสหประชาชาติ
UPR	Universal Periodic Review	การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (ตามมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่ง UN)
VDPA	Vienna Declaration and Program of Action	ปฏิญญาและแผนงานแห่งกรุงเวียนนา

สารบัญ

สารบัญตารางและรูปภาพ	ii
สารบัญ	v
บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)	1
1 บทนำ	3
2 แนวคิดและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและภูมิภาค	10
2.1 แนวความคิดสิทธิมนุษยชน	10
2.2 มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	12
2.2.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter)	12
2.2.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)	14
2.2.3 ตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (International Instruments on Human Rights)	14
2.3 กลไกและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค	15
2.3.1 สภาแห่งยุโรป (Council of Europe)	16
2.3.2 องค์การรัฐอเมริกา (Organization of American States)	18
2.3.3 สหภาพออฟริกา (African Union)	19
3 ประชาคมอาเซียน	22
3.1 ประวัติความเป็นมา	22
3.2 โครงสร้าง	24
3.3 องค์การหลักของประชาคมอาเซียน	26
3.3.1 การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit)	26
3.3.2 คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council)	27
3.3.3 คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Communities Councils)	27
3.3.4 องค์การระดับกระทรวงรายสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies)	27
3.3.5 คณะกรรมาธิการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives)	28
4 แนวคิดและกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	29
4.1 กฎบัตรอาเซียน	29
4.2 กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน	30

4.2.1 คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)	31
4.2.2 คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion of the Rights of Women and Children)	34
4.2.3 คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)	35
5 ตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	37
5.1 ตราสารทางการเมือง	38
5.1.1 ข้อมูลตราสารทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน	38
5.1.2 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration)	43
5.2 ตราสารทางกฎหมาย	45
5.2.1 อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน	45
5.2.2 อนุสัญญาจัดตั้งองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน	46
5.3 ข้อจำกัดในการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	47
5.3.1 การเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน	47
5.3.2 ขอบเขตพันธกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนที่แตกต่างกันใน CEDAW และ CRC	51
6 ทิศทางการพัฒนาและความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	54
6.1 วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ASEAN Vision and Community Blueprint)	54
6.1.1 วิสัยทัศน์อาเซียน 2015	54
6.1.2 วิสัยทัศน์อาเซียน 2025	57
6.2 การปรับปรุงโครงสร้างกลไกด้านสิทธิมนุษยชน	61
6.2.1 ประเด็นปัญหา	61
6.2.2 ความท้าทายในการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน	65
6.3 การพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชน	67
6.3.1 คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)	68
6.3.2 คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ACWC)	69
7 บทบาทของประเทศไทยในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	70
7.1 มุมมองและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	71

7.1.1 การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและการอนุวัติการตามพันธกรณีอย่างมีประสิทธิภาพ	71
7.1.2 การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศสมาชิกอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน	72
7.1.3 การให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านสิทธิมนุษยชน	73
7.1.4 การปรับโครงสร้างและสมรรถภาพองค์กรเพื่อรองรับภารกิจด้านประชาคมอาเซียน	73
7.2 มุมมองและข้อเสนอแนะต่อบทบาทของประเทศไทยในการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	74
7.2.1 การปฏิรูปกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน (Reform of ASEAN Human Rights Mechanism)	74
7.2.2 การผลักดันสิทธิมนุษยชนให้เป็นแนวนโยบายและเป้าหมายของประชาคมอาเซียน (Mainstreaming of Human Rights in the ASEAN Community)	75
7.2.3 การพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียน	75
7.3 ข้อเสนอการวิจัย/ ค้นคว้าเพิ่มเติมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	76
บรรณานุกรม	78
รายชื่อบุคลากร IRDP ในโครงการ กสม.	80
ภาคผนวก	81

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

ในการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาตราสารต่างๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ทั้งในรูปแบบสนธิสัญญา ข้อตกลง ปฏิญญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชนและ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยเฉพาะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Hard law) โดยใช้ฐานข้อมูลตราสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนรวบรวม และเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์อาเซียน อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ข้อมูลตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายของอาเซียนดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าอาเซียนได้จัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพียงฉบับเดียว ได้แก่อนุสัญญาอาเซียนต่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งที่ประชุมผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมครั้งที่ 27 ที่กรุงเทพมหานครเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และอนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้รับการรวบรวมในฐานข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามยังมีตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งแยกออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ กลุ่มที่กำหนดเนื้อหา 4 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติรวม 3 ฉบับ (ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ 2528 ซึ่งยังไม่ผลใช้บังคับเนื่องจากยังมีจำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันไม่ครบ 6 ประเทศ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน 2545 และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน 2548 ซึ่ง 2 ฉบับหลังมีผลใช้บังคับแล้ว) และในกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตราสารที่จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีผลกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน และข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ

จากการวิจัยพบว่า ตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ที่อาเซียนได้จัดทำขึ้นอยู่ในรูปแบบตราสารทางการเมือง (Political instrument) ซึ่งแม้จะไม่มีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่แสดงเจตจำนงร่วมกันของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลายประเด็น และหลายฉบับกำหนดขั้นตอนที่นำไปสู่การจัดทำตราสารทางกฎหมายด้วย โดยมีจำนวน 24 ฉบับ ทั้งนี้ตราสารที่สำคัญที่สุดในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน คือปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration) ซึ่งผู้นำอาเซียนประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555 และกำหนดรับรองสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพร้อมทั้งสิทธิใหม่ๆ อีกหลายประการ เช่น สิทธิในการพัฒนา สิทธิในสันติภาพ สิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และสิทธิในสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน ปฏิญญานี้ถือเป็นตราสารหลักของอาเซียนในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน

ในการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญของอาเซียนในด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การตรากฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งถือเป็นธรรมนูญของอาเซียนที่มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Legal personality) แม้กฎบัตรอาเซียนมิใช่ตราสารด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่เป็นเอกสารพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างของประชาคมอาเซียน โดยให้ประชาคมอาเซียนตั้งอยู่บนหลักการหลายประการ รวมถึงหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตย และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอาเซียน นอกจากนี้ยังกำหนด

ให้มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (มาตรา 14) ซึ่งองค์กรดังกล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)

2. AICHR ถือเป็นกลไกและองค์กรหลักในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจัดตั้งขึ้นที่ประเทศไทยในปี พ.ศ. 2552 และมีภารกิจหลักตามที่กำหนดในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่รวม 14 ประการ ซึ่งประการที่สำคัญที่สุดในระยะเริ่มแรกคือการจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) โดยในการวิจัยได้เน้นความสำคัญต่อ AICHR ซึ่งถือเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคล่าสุดของโลก (นับจากการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในยุโรป อเมริกาและแอฟริกา) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายทั้งในเชิงโครงสร้างและการดำเนินงานที่เน้นภารกิจในด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotion) แต่ยังคงขาดความชัดเจนในการดำเนินการกิจกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protection) ทั้งนี้ได้รวมการวิเคราะห์เกี่ยวกับคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียนที่มีภารกิจเฉพาะด้านด้วย

นอกจากประเด็นตราสารสิทธิมนุษยชนและกรอบกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันในอาเซียนแล้ว รายงานฉบับนี้ยังวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาในระดับภูมิภาคของอาเซียนตลอดจนกลไกและการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในอนาคตพร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะต่อ กสม. ในการเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีสิทธิมนุษยชนอาเซียนด้วย และมีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

1. การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะสมาชิกของประชาคมอาเซียนทั้งสิบประเทศ (ซึ่งอาจเพิ่มจำนวนขึ้นในอนาคต) ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายเชิงโครงสร้างของ AC คือวิสัยทัศน์อาเซียนและพิมพ์เขียวประชาคมเสาหลักทั้งสามของอาเซียนจะเอื้อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน (Crosscutting) กับทั้งสามเสาหลักสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ โดยประเด็นโครงสร้างดังกล่าวและการพัฒนาหรือปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของ AC จะส่งผลโดยตรงต่อจำนวนและคุณภาพที่เพิ่มมากขึ้นของตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนต่อไป

2. สำหรับบทบาทของประเทศไทยโดยเฉพาะ กสม. ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแบ่งออกเป็นสองระดับ คือระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยในระดับประเทศประเทศไทยสามารถเสริมสร้างบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนได้โดยการเข้าเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พิจารณาถอนข้อสงวนต่อตราสารที่ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว และเสริมสร้างประสิทธิภาพการอนุวัติการตามพันธกรณีเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ นอกจากนั้นยังสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความช่วยเหลือทางเทคนิคในประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับประเทศสำหรับการดำเนินการในระดับภูมิภาค ประเทศไทยซึ่งถือเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนสามารถผลักดันให้มีการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและการสร้างคุณภาพตราสารสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนจะพัฒนาต่อไป

1 บทนำ

สิทธิมนุษยชนนับเป็นหลักการสำคัญในการคำนึงถึงคุณค่าความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ และยังเป็นหลักประกันการแสดงออกทางความคิด สิทธิ และเสรีภาพต่างๆ นอกจากนี้สิทธิ มนุษยชนยังมีความสำคัญในการสร้างสังคมและการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายใต้ระบอบ ประชาธิปไตย ประชาคมโลกเริ่มให้ความสนใจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายหลังการเกิด สงครามโลกครั้งที่ 2 โดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ประกาศ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)” ในปี พ.ศ. 2491 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ ร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งเอกสารฉบับดังกล่าวเป็นหลักการ สำคัญในการจัดทำพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในหลายภูมิภาคทั่วโลก

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็ได้คำนึงถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน จึงได้ มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปี พ.ศ. 2551 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ในปี พ.ศ. 2555 ที่มีการระบุถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ มนุษยชนอันเป็นไปตามหลักการของ UDHR เช่นกัน ตลอดจนการจัดให้มีกลไกที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและประสานความร่วมมือประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค เช่น คณะกรรมาธิการระหว่าง รัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) และคณะกรรมการด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children: ACWC) เป็นต้น

การจัดตั้งประชาคมภายในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกทั้งทางตรงและทางอ้อม ในหลากหลายด้าน สิทธิมนุษยชนก็เป็นด้านหนึ่งที่อาเซียนและสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศจำเป็นต้องมี การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับต่อสถานการณ์ต่างๆ ของโลกที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม อันนำไปสู่ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ประเทศไทยควรต้องเตรียมความพร้อมโดย การสร้างความเข้าใจต่อกอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค เพื่อรองรับผลกระทบจาก ความหลากหลายของเชื้อชาติภายหลังการเปิดเสรีในด้านต่างๆ ภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐซึ่งมีภาระหน้าที่โดยตรงด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการ ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือกรณีที่ ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้เล็งเห็นความสำคัญ ของประเด็นดังกล่าวประกอบกับความจำเป็นที่ต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพันธกรณีด้านสิทธิ มนุษยชนในระดับอาเซียนซึ่งประเทศไทยอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามให้กับเจ้าหน้าที่ของทั้ง กสม. และ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป จึงได้มอบหมายให้มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กร ภาครัฐ (IRDP) ซึ่งตระหนักถึงภารกิจของ กสม. และความสำคัญของประเด็นดังกล่าวจัดทำรายงานขั้นต้น เพื่อศึกษาวิจัย เรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อคัดเลือกและรวบรวมตราสารในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ทั้งในรูปแบบของสนธิสัญญา ข้อตกลง ปฏิญญา ที่เกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน และ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยเฉพาะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (hard law) จากรายการที่สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ได้รวบรวมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 – 2555 และที่ได้มีการจัดทำหรือรับรองขึ้นหลังจากนั้นจนถึงวันทำสัญญาจ้าง (พฤศจิกายน พ.ศ. 2558)
2. เพื่อจัดหมวดหมู่และสรุปสาระ/ประเด็นสำคัญของตราสารตามที่ได้รับการคัดเลือกตามข้อ 1 เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจในภาพรวมของตราสารฉบับนั้นๆ

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เน้นการศึกษาเจาะลึกตราสารต่างๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียนซึ่งเกี่ยวข้องและ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยมีขอบเขตการศึกษาวิจัยและการดำเนินงาน ดังนี้

1. ศึกษาตราสารต่างๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ทั้งในรูปแบบสนธิสัญญา ข้อตกลง ปฏิญญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชนและ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยเฉพาะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Hard law) จากรายการที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้รวบรวมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 - 2555 ซึ่งปรากฏรายการเอกสารตามเว็บไซต์ <http://www.asean.org/archive/document> และที่ได้มีการจัดทำหรือรับรองขึ้นหลังจากนั้น จนถึงวันทำสัญญา (พฤศจิกายน พ.ศ. 2558) ซึ่งต่อมามีการขยายขอบเขตระยะเวลาจนถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 เพื่อให้ครอบคลุมถึงระยะเวลาการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 27 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ได้มีการรับรองเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้หลายฉบับ เช่น วิสัยทัศน์อาเซียน 2025 และอนุสัญญาอาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เป็นต้น
2. ศึกษาตราสารที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนทั้งทางตรงและทางอ้อมของอาเซียนที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้ทำการรวบรวมไว้ตามเว็บไซต์ <http://agreement.asean.org/> รวมทั้งศึกษาปฏิญญา (Declarations) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของอาเซียน
3. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในระหว่างการดำเนินการศึกษาวิจัย เพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์จำนวน 2 ครั้ง (จากสำนักงาน กสม./หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) เพื่อการพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขรายงานการศึกษาวิจัยให้มีความสมบูรณ์ก่อนการนำเสนอรายงานผลการศึกษาวิจัยในงวดสุดท้าย โดยกรอบการนำเสนอรายงานต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจรับงานจ้างที่ปรึกษา
4. วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลและผลการศึกษาที่ดำเนินการตามขอบเขตการศึกษารวมทั้งข้อมูลและความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย เพื่อการจัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์
- 5 จัดเวทีร่วมกับสำนักงาน กสม. ให้ความรู้ผลการศึกษาวิจัยเรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน ให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม. และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากการดำเนินการตามข้อ 4 เสร็จสิ้นแล้วจำนวน 2 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมครั้งละ 30 คน

แนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะใช้วิธีการสังเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารเป็นหลัก เพื่อนำมาคัดเลือกและเปรียบเทียบ รวมทั้งนำมาจัดหมวดหมู่เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่สำนักงาน กสม. กำหนด ซึ่งเอกสารที่ใช้ประกอบการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

- 1) พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- 2) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน และ
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามขอบเขตของงานจ้างที่ปรึกษา (TOR) ข้อ 4.1 กสม. มีความประสงค์ให้ที่ปรึกษาศึกษาตราสารต่างๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน จากรายการที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้รวบรวมไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 – 2555 โดย IRDP ได้ตรวจสอบกับสำนักเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ ประเทศอินโดนีเซียแล้วพบว่า ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงตราสารที่เกี่ยวข้องให้เป็นหมวดหมู่ยิ่งขึ้น โดยมีการจัดกลุ่มสนธิสัญญา ข้อตกลง และปฏิญญา จากทั้งสิ้น 359 ฉบับ กลายเป็นชุดตราสารของอาเซียน (ASEAN Legal Instruments) จำนวน 81 กลุ่ม โดยมีการแบ่งหมวดหมู่ในด้านที่เกี่ยวข้องตามแต่ละประชาคม กล่าวคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) จำนวน 14 กลุ่ม ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) จำนวน 59 กลุ่ม และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) จำนวน 8 กลุ่ม และ IRDP ได้ทำการศึกษาตราสารทั้ง 2 ส่วนเพื่อให้ครอบคลุมขอบเขตการศึกษาตามที่ได้กำหนดไว้ จากผลการตรวจสอบและวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีข้อสรุปที่สำคัญของแต่ละบทที่ได้วางโครงสร้างไว้ ดังนี้

บทที่ 2 แนวคิดและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศและภูมิภาค

มาตรฐานและกลไกสิทธิมนุษยชนที่สำคัญมีพัฒนาการจากองค์การสหประชาชาติที่ได้จัดตั้งคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการจัดตั้งกลไกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (UPR) การพิจารณาข้อร้องเรียน (Communications procedure) และกระบวนการพิเศษ (Special procedure) เพื่อพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเทศ หรือตามประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้ในด้านตราสารสิทธิมนุษยชน นับตั้งแต่มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี พ.ศ. 2491 องค์การสหประชาชาติก็ได้จัดทำอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายถึง 9 ฉบับ ในประเด็นต่างๆ ซึ่งรวมถึงสตรี เด็ก คนพิการและการสูญหายโดยถูกบังคับ เป็นต้น นอกจากนี้ ในภูมิภาคอื่นของโลกทั้งในยุโรป อเมริกาและแอฟริกา ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรและตราสารด้านสิทธิมนุษยชนเช่นกัน ซึ่งจากการเปรียบเทียบทำให้เห็นได้ว่าภูมิภาคอาเซียนถือเป็นภูมิภาคล่าสุดที่มีการสร้างกลไกสิทธิมนุษยชนและจัดทำตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยถือเป็นขั้นเริ่มต้น

บทที่ 3 ประชาคมอาเซียน

ในบทที่ 3 นำเสนอภาพรวมความเป็นมาของประชาคมอาเซียนซึ่งก่อตั้งโดยปฏิญญากรุงเทพเมื่อปี พ.ศ. 2510 ที่ประเทศไทยโดยมีสมาชิกแรกเริ่ม 5 ประเทศ และได้เพิ่มจำนวนสมาชิกเป็น 10 ประเทศในปี พ.ศ. 2542 ก้าวอย่างสำคัญของอาเซียนเกิดขึ้นอีกครั้งในปลายปี พ.ศ. 2558 เมื่ออาเซียนเริ่มการเป็น

ประชาคมอย่างเต็มรูปแบบโดยประกอบด้วยสามประชาคมย่อย คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ก้าวสำคัญของอาเซียนที่กำลังมาถึงคือปี พ.ศ. 2560 ซึ่งอาเซียนจะครบรอบ 50 ปีภายใต้การเป็นประธานของประเทศฟิลิปปินส์ การทำงานของอาเซียนมีองค์กรหลัก เช่น ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council) คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Communities Councils) องค์กรระดับกระทรวงรายสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) และคณะกรรมการถาวร (Committee of Permanent Representatives) โดยมีสำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นหน่วยงานเลขานุการสนับสนุนและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 4 แนวคิดและกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

ข้อมูลในบทที่ 4 เชื่อมโยงกับบทที่ 3 ที่ว่า แม้ประชาคมอาเซียนจะมีได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์แรกเริ่มในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในลักษณะเดียวกับองค์กรในภูมิภาคอื่นโดยเฉพาะในยุโรป อเมริกาและแอฟริกาที่ตั้งขึ้นในทศวรรษที่ 2 แต่การที่กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานและวัตถุประสงค์ของประชาคมอาเซียนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของประชาคมอาเซียนในด้านสิทธิมนุษยชน และนอกจากกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นเป้าหมายของประชาคมแล้ว กฎบัตรอาเซียนยังกำหนดให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนขึ้นในปี พ.ศ. 2552 ได้แก่ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) ซึ่งเริ่มก่อตั้งที่ประเทศไทยในครั้งที่ประเทศไทยทำหน้าที่ประธานอาเซียน นอกจาก AICHR แล้ว อาเซียนยังจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านอีกสองหน่วยงาน ได้แก่ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW) โดยคณะกรรมการชุดหลังมีหน้าที่ในการจัดทำตราสารทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

บทที่ 5 ตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

เนื้อหาหลักของรายงานปรากฏในบทที่ 5 โดยจากการสำรวจตรวจสอบตราสารของอาเซียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนพบว่า เมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการขององค์กรระดับภูมิภาคอื่นๆ แล้วอาเซียนยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นในการพัฒนาตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยแยกพิจารณาเป็นประเด็นหลัก 2 ประเด็นคือ ตราสารทางการเมือง และตราสารทางกฎหมาย

จากการตรวจสอบตราสารทางการเมืองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของอาเซียนพบว่า อาเซียนมีตราสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนจำนวน 24 ฉบับ โดยมีข้อสังเกตดังนี้

1) การพัฒนาตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของอาเซียนหลายฉบับเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรากฎบัตรอาเซียนในปี พ.ศ. 2550 (มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551) และตราสารต่างๆ ที่ได้ทำแสดงรายชื่อไว้ได้รับการพัฒนาตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะด้านตามแต่ละกรณี เช่น เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการก่อการร้าย หรือปัญหาการค้ามนุษย์โดยเป็นการพิจารณาแยกส่วนมิใช่ในองค์รวม เนื่องจากยังขาดหลักการหรือตราสารในด้านสิทธิมนุษยชนในภาพรวมที่จะเป็นจุดเกาะเกี่ยวเพื่อให้สามารถพิจารณาความ

เชื่อมโยงของแต่ละประเด็นหรือเอื้อให้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบได้ นอกจากนั้นตราสารต่างๆ ทั้ง 24 ฉบับเป็นตราสารทางการเมืองที่มีได้พัฒนามาบนหลักการสิทธิมนุษยชน (Human rights-based approach) แต่ตั้งอยู่บนหลักความมั่นคง (Security) ของภูมิภาค เช่นปัญหาการก่อการร้าย หรือหลักการทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่นปัญหาสิ่งแวดล้อมและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งทิศทางนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการตราปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนในปี พ.ศ. 2552 แล้ว

2) เมื่อแยกแยะหมวดหมู่ของตราสารทั้ง 24 ฉบับออกตามประเด็นที่ปรากฏในตราสารสิทธิมนุษยชนหลักระหว่างประเทศ 9 ฉบับ พบว่ามีหลายประเด็นที่อาเซียนยังมิได้พัฒนาตราสารร่วมกันในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะประเด็นการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Racial discrimination) สิทธิทางพลเมืองและการเมือง (Civil & political rights) การต่อต้านการทรมาน (Prevention of torture) และการป้องกันบุคคลจากการสูญหายโดยบังคับ (Enforced disappearance) ซึ่งน่าจะมีสาเหตุหลักนอกเหนือจากประเด็นที่ว่ากลไกอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่งมีการพัฒนาในปี พ.ศ. 2552 อาจมาจากกรณีที่ว่าประเทศสมาชิกยังไม่สามารถสร้างฉันทามติร่วมกันในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว

3) ประเด็นที่มีการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชน (ทางการเมือง) มากที่สุดคือประเด็นด้านเด็กและสตรี ซึ่งน่าจะเกิดจากสาเหตุสองประเด็นคือ ประเด็นด้านเด็กและสตรีถือเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวน้อยกว่าประเด็นอื่น และประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศต่างได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาด้านสิทธิเด็ก (CRC) และสิทธิสตรี (CEDAW) และ

4) ตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รวบรวมไว้ หลายฉบับได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในด้านสถานะหรือเนื้อหา โดยบางฉบับได้กลายเป็นตราสารที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เช่นปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) ซึ่งได้มีการพัฒนามาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่ผลผูกพันทางกฎหมาย¹ หรือได้มีการยกระดับจากการเป็นตราสารที่พัฒนาโดยองค์กรระดับรัฐมนตรีมาเป็นตราสารระดับภูมิภาคที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนเช่นกรณีปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนที่กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ในปี พ.ศ. 2556 มีที่มาจากปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region) ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน (AMM) ในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้น

สำหรับตราสารทางกฎหมายหรือที่เรียกในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่า “สนธิสัญญา” หรือ Hard law จากการตรวจสอบพบว่า อาเซียนได้มีการพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคเพื่อสร้างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกจำนวน 5 ฉบับ และหากจะชี้เฉพาะสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยแท้ (กล่าวคือตั้งอยู่บนหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธิและ/หรือกำหนดหน้าที่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการเยียวยา) จะมีเพียงฉบับเดียวที่เข้าข่ายคือ อนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) ที่เพิ่งมีการรับรองโดยที่ประชุมผู้นำ

¹ แต่ยังไม่มียกเว้นบังคับเนื่องจากยังต้องรอการให้สัตยาบันโดยสมาชิกอาเซียน 6 ประเทศตาม ข้อ 29(a) แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

อาเซียนครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นตราสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนยังมีได้รวบรวมไว้ในรายชื่อตราสารที่ใช้ในการวิเคราะห์ในครั้งนี้ (เนื่องจากเพิ่งมีการรับรอง) นอกจากอนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์ฯ แล้วตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่เหลือสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ กลุ่มที่กำหนดเนื้อหา 4 ฉบับได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติรวม 3 ฉบับ (ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ 2528 ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากยังมีจำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันไม่ครบ 6 ประเทศ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน 2545 และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน 2548 ซึ่ง 2 ฉบับหลังมีผลใช้บังคับแล้ว) และในกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตราสารที่จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีผลกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน และข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ

บทที่ 6 ทิศทางการพัฒนาและความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

สิ่งที่กำหนดทิศทางการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนที่สำคัญคือวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ซึ่งผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ในเดือนพฤศจิกายน 2558 เพื่อใช้แทนที่วิสัยทัศน์อาเซียน 2015 โดยประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจากการวิเคราะห์วิสัยทัศน์ฉบับใหม่ของอาเซียนได้แก่

1) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม หรือ ASCC ยังคงเป็นประชาคมที่กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาสามประชาคม และในวิสัยทัศน์ 2025 ยังได้เพิ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีกหลายประการที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิมนุษยชน เช่น การนำหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการกำกับกับการดำเนินการของประชาคมอาเซียนเพื่อประโยชน์ของประชาชน การกำหนดให้หลักการความยั่งยืนเป็นหลักการสำคัญของประชาคม และหลักการภูมิคุ้มกันหรือความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความเสี่ยงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่ปรากฏในวิสัยทัศน์ปี 2015

2) ประชาคมเศรษฐกิจ หรือ AEC กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับประเด็นสิทธิมนุษยชนสองประการคือธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้สามารถขยายผลในทางปฏิบัติในการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาคมต่างๆ เพื่อจัดทำโครงการหรือการดำเนินการที่จะเสริมสร้างความตระหนักรู้หรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับอาเซียนและประเทศสมาชิกได้ เช่น การจัดทำโครงการหรือการศึกษาผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเชื่อมต่อในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ต่อความยั่งยืนของธรรมชาติ หรือการส่งเสริมธรรมาภิบาลซึ่งรวมถึงหลักการสิทธิมนุษยชนในภาคส่วนต่างๆ

3) สำหรับประชาคมความมั่นคงและการเมือง หรือ APSC กำหนดวิสัยทัศน์ที่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ปี 2015 แต่ได้กำหนดรายละเอียดสำหรับ AICHR เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากนั้น ในบทที่ 6 ยังได้วิเคราะห์ถึงความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนในประเด็นต่างๆ โดยเน้นความท้าทายของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนโดยเฉพาะ AICHR เนื่องจากเป็นกลไกหลักซึ่งความท้าทายหลักของประชาคมอาเซียนเกิดจากโครงสร้างที่แบ่งออกเป็นสาม “เสาหลัก” ในขณะที่ประเด็น

สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วน ดังนั้นจึงเป็นโจทย์สำคัญของอาเซียนและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง AICHR ในการประสานและเผยแพร่หลักสิทธิมนุษยชนให้แทรกซึมในการทำงานของทุกภาคส่วน

บทที่ 7 บทบาทของประเทศไทยในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

ในบทสุดท้ายของการศึกษา ได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของประเทศไทยในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญคือการที่ประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นประธานอาเซียนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2562 และในปี พ.ศ. 2560 อาเซียนจะฉลองครบรอบการจัดตั้ง 50 ปี คำถามคือประเทศไทยจะแสดงบทบาทอย่างไรในห้วงเวลาดังกล่าว ซึ่งในการศึกษานี้ได้เสนอแนวทางดำเนินการ 2 แนวทาง ในแนวทางแรกเป็นบทบาทภายในประเทศ และกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยประเทศไทยสามารถดำเนินการได้สี่ประเด็นคือ การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน และการอนุวัติการตามพันธกรณีอย่างมีประสิทธิภาพ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศสมาชิกอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน การให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านสิทธิมนุษยชน และการปรับโครงสร้างและเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ควรพิจารณาให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยอาจให้มีการไกล่เกลี่ยการเฉพาะ โดยเฉพาะกรณีของ กสม. ที่ควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีภารกิจในด้านที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนและการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ข้ามรัฐ เป็นต้น และแนวทางที่สอง เป็นการแสดงบทบาทในระดับอาเซียนซึ่งมีสามแนวทางย่อยกล่าวคือ การผลักดันให้มีการปฏิรูปกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน การผลักดันสิทธิมนุษยชนให้เป็นนโยบายและเป้าหมายของประชาคมอาเซียน (Mainstreaming of Human Rights in the ASEAN Community) และการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียน

2 แนวคิดและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศและภูมิภาค

บทที่ 2 มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์แนวคิดและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนโดยแบ่งออกเป็นสองระดับคือระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค โดยข้อมูลกลไกสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอื่นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการเปรียบเทียบกับพัฒนาการกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนซึ่งจะวิเคราะห์ในบทต่อไป

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ถือเป็นโอกาสในการพัฒนาของอาเซียน โดยเฉพาะการเพิ่มพูนความมั่นคงของภูมิภาคผ่านการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมักถูกสะท้อนในประเด็นเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่ประเด็นด้านอื่นๆ มักถูกให้ความสำคัญรองลงมา ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่มักถูกมองข้ามทั้งที่ในความเป็นจริงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนไม่น้อยกว่าประเด็นด้านเศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชนเป็นเสมือนตัวประสานและเชื่อมโยงบุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลายให้สามารถอยู่ร่วมกันภายใต้ประชาคมเดียวกันโดยการอาศัยการเคารพสิทธิของกันและกัน ทั้งการเคารพสิทธิระหว่างบุคคลต่อบุคคล และการเคารพสิทธิของบุคคลโดยรัฐซึ่งหมายถึงรัฐที่เป็นประเทศสมาชิกของอาเซียน และประชาคมอาเซียนเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะพื้นฐานของการก่อตั้งและการดำรงอยู่ของประชาคม

2.1 แนวความคิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หรือสิทธิของความเป็นมนุษย์ เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายภายหลังการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2488 กฎบัตรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Charter) เป็นเสมือนพื้นฐานแรกสุดของการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ แม้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) มิได้กล่าวถึงความหมายของสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ได้มีการรวมเอาประเด็นดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติของกฎบัตรหลายแห่ง เช่น ในมาตรา 1.3 กำหนดวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติว่าเป็นไป “เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และเพื่อส่งเสริมและผลักดันสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานโดยปราศจากการแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา” และในมาตรา 55 และ มาตรา 56 ซึ่งกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและสังคมโดยยึดความเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิอันเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชนเป็นมูลฐาน ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนได้ถูกจำแนกออกเป็นประเภทต่างๆ ซึ่งถูกระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งถือเป็นแม่บทของหลักการสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน โดยประเภทของสิทธิมนุษยชนในปฏิญญาดังกล่าวได้แก่ สิทธิพลเมืองและทางการเมือง (Civil and Political Rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights) แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่ประเทศสมาชิก แต่ปฏิญญาดังกล่าวนำไปสู่การร่างอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับในเวลาต่อมา

แม้ว่านิยามของ “สิทธิมนุษยชน” จะไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนในตราสารทั้งสองดังที่กล่าวมา แต่ได้มีการกำหนดนิยามของคำดังกล่าวไว้อย่างหลากหลาย เช่น

▪ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ระบุว่า “สิทธิมนุษยชน หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542.)

▪ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) ระบุว่า “สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิซึ่งถูกถ่ายทอดแก่มนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านสัญชาติ ที่พำนัก เพศ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว ศาสนา ภาษา หรือสถานะอื่นๆ มนุษย์ทุกคนล้วนมีความเท่าเทียมในสิทธิของตนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและแบ่งแยก โดยสิทธิเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้อง พึงพากัน และถ่ายทอดให้บุคคลอื่นมิได้”²

จากคำจำกัดความข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าสิทธิมนุษยชน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานอันเกิดจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวบุคคลตลอดไปไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา หรือเขตปกครองใดๆ สิทธิมนุษยชนยังเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละคนมีอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของแต่ละรัฐและในทางระหว่างประเทศด้วย

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ทุกคนพึงได้อย่างเท่าเทียมกันและปราศจากการเลือกปฏิบัติ (Equality and Non-discrimination) หลักการไม่เลือกปฏิบัตินับเป็นหลักการพื้นฐานสุดของสิทธิมนุษยชน โดยตระหนักว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น บุคคลจึงมีสิทธิพื้นฐานที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สีผิว เพศสภาวะ อายุ ภาษา ศาสนา ความผิดปกติทางกายภาพ พื้นหลังด้านสังคม หรือสภาพอื่นๆ ที่แตกต่างจากบุคคลอื่น ซึ่งถือเป็นมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

นอกจากนั้น หลักการสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปยังประกอบด้วยหลักการสำคัญอื่นๆ ได้แก่

- สิทธิมนุษยชนมีความเป็นสากลและถ่ายทอดให้บุคคลอื่นมิได้ (Universality and Inalienability)

หลักการข้อนี้หมายความว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนมี และเป็นสิ่งที่ได้รับถ่ายทอดมาตั้งแต่เกิดโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนยังเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดให้ผู้อื่นได้ และไม่มีผู้ใดสามารถพรากสิ่งดังกล่าวไปจากผู้ที่ทรงสิทธิได้ ยกเว้นในกรณีที่ไปตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น เช่น สิทธิเสรีภาพของบุคคลอาจถูกจำกัดหากพบว่าบุคคลผู้นั้นกระทำความผิดทางอาญา เป็นต้น

- สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ (Indivisibility)

สิทธิมนุษยชนมีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และยังครอบคลุมบุคคลทุกประเภท โดยเฉพาะคนที่มีความต้องการเป็นพิเศษกลุ่มต่างๆ เช่น คนพิการ เด็ก และผู้สูงอายุ เป็นต้น สิทธิมนุษยชนแต่ละประเภทล้วนมีความสำคัญและแบ่งแยกไม่ได้ สิทธิมนุษยชนในเรื่องหนึ่งย่อมมีความเชื่อมโยงและเป็นปัจจัยส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนด้านอื่น และการปฏิเสธสิทธิมนุษยชนด้านหนึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการใช้สิทธิเรื่องอื่นๆ ตามมา หลักการดังกล่าวได้สะท้อนในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal

² <<<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>>

Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และปฏิญญาและแผนปฏิบัติการกรุงเวียนนา ปี พ.ศ. 2536

- สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องและพึ่งพากัน (Interdependence and Interrelatedness)

สิทธิมนุษยชนแต่ละประเภทมีความเกี่ยวข้องกันและต่างช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกัน เช่น สิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพ ต้องพึ่งพาการมีสิทธิประเภทอื่นๆ เช่น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และสิทธิทางศึกษา เป็นต้น

2.2 มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มาตรฐานสิทธิมนุษยชน (Human rights standards) ในระดับระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้มีการขับเคลื่อนด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับประเทศ และเป็นที่น่าสนใจว่าพัฒนาการของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศมีความคล้ายคลึงกับพัฒนาการตราสารสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน กล่าวคือต่างมีที่มาจากตราสารทางการเมืองที่ได้รับการพัฒนาต่อมาเป็นพันธกรณีทางกฎหมายโดยมีการจัดทำมาตรฐานในแต่ละหัวข้อเป็นการเฉพาะ แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญคือโครงสร้างกลไกและสถาบัน และจำนวนตราสารที่สามารถพัฒนาได้ โดยสำหรับอาเซียนยังถือว่าอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น ดังที่จะได้อธิบายต่อไป ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศหรือระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (United Nations human rights system)

2.2.1 กฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter)

กฎบัตรสหประชาชาติเป็นตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งระบุถึงข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกในการสร้างเสถียรภาพและรักษาสันติภาพระหว่างประเทศต่างๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และประกาศเจตจำนงในการ “ยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักการในเกียรติศักดิ์ และคุณค่าของบุคคลผู้เป็นมนุษย์ ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติทั้งใหญ่และเล็ก” ดังข้อความที่ปรากฏในหมวดที่ 1 ของกฎบัตรว่า “ความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ คือ เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือมนุษยธรรมและในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพอธิปไตยสิทธิมนุษยชน และต่ออิสรภาพอันเป็นหลักการสำหรับทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” ความสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติในบริบทสิทธิมนุษยชนคือการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทในการพัฒนามาตรฐานและตราสารสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) สมัชชาใหญ่ (General Assembly) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังได้จัดตั้ง คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) เพื่อเป็นองค์กรที่มีพันธกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงด้วย โดยสมัชชาใหญ่ได้มีมติจัดตั้งคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี พ.ศ. 2549 เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) ที่ถูกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2489 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

มีสมาชิก 47 ประเทศที่ได้รับแต่งตั้งจากสมัชชาใหญ่ตามจำนวนประเทศสมาชิกในแต่ละภูมิภาคและมีวาระ 3 ปี โดยอาจได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกได้ติดต่อกันไม่เกินสองวาระ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนได้สร้างกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายรูปแบบได้แก่

1. การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review)

สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้มีมติให้จัดทำกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนขึ้นในปี พ.ศ. 2549 โดยให้มีคณะทำงานเพื่อการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Working Group on the UPR) ซึ่งได้แก่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่มีสมาชิก 47 ประเทศ โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (193 ประเทศ) จัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของตนเสนอต่อคณะทำงานและเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอื่นๆ ซักถามและเสนอแนะต่อประเทศที่เสนอรายงานได้ ทั้งนี้รายงานดังกล่าวจัดทำขึ้นทุกระยะเวลา 4 ปี โดยเริ่มมีการพิจารณารายงานเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2551 และสำหรับประเทศไทยได้จัดทำรายงานดังกล่าวเสนอต่อคณะทำงานครั้งแรกในปี พ.ศ. 2554 และครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2559

2. กระบวนการร้องเรียน (Complaints Procedure)

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนยังจัดให้มีกระบวนการร้องเรียนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี พ.ศ. 2550 เพื่อพิจารณารูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ขัดแย้งหรือที่มีหลักฐานน่าเชื่อถือได้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในส่วนใดของโลกหรือไม่ว่าในสถานการณ์ใด โดยได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นสองคณะ ได้แก่คณะทำงานด้านคำร้อง (Working Group on Communications (WGC)) และคณะทำงานด้านสถานการณ์ (Working Group on Situations (WGS)) สำหรับรายละเอียดหลักเกณฑ์การเสนอคำร้องและการตรวจสอบข้อร้องเรียนและสถานการณ์สามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนโดยตรง³

3. กระบวนการพิเศษ (Special Procedures)

กระบวนการพิเศษเป็นชื่อเรียกโดยรวมของกลไกที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาสิทธิมนุษยชนรายประเทศ (Country situations) หรือรายประเด็น (Thematic issues) โดยมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญรายบุคคล (Independent experts) หรือคณะทำงาน (Working group) ซึ่งแต่ละคณะมักประกอบด้วยสมาชิก 5 คน จากแต่ละภูมิภาค ทั้งนี้ คณะมนตรีได้แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านในหลายประเด็น เช่น การศึกษา เสรีภาพทางศาสนาหรือความเชื่อ การทรมาน และการค้ามนุษย์ เป็นต้น และสำหรับการตรวจสอบรายประเทศได้มีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญรายบุคคลเพื่อรับผิดชอบการตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนสำหรับกัมพูชา เมียนมาร์ ซีเรีย และเกาหลีเหนือ เป็นต้น

³ ดู

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

2.2.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) เป็นคำประกาศที่ประเทศสมาชิก UN แสดงเจตนารมณ์ร่วมกันในการกำหนดมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่ได้มีการนำ UDHR ไปใช้ในการวางรากฐานสิทธิมนุษยชนในหลายประเทศ และยังคงนำไปใช้เป็นเครื่องมืออ้างอิงในเวทีการเมืองระหว่างประเทศอีกด้วย ข้อประกาศใน UDHR มีทั้งหมด 30 ข้อ ซึ่งครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนดังต่อไปนี้

- ข้อ 1-2 กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมในสิทธิและเสรีภาพ โดยไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างใดๆ
- ข้อ 3-11 กล่าวถึงสิทธิในการดำรงชีวิตของบุคคล พร้อมกับปฏิเสธพฤติกรรมใดๆ ก็ตามที่ลิดรอนสิทธิและขอบเขตของอำนาจศาล
- ข้อ 12-17 กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของตนเอง รวมถึงการเคลื่อนย้ายถิ่นพำนักรักษา
- ข้อ 18-21 กล่าวถึงสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดอันเป็นไปตามเจตจำนงของตนเอง และการแสดงออกอย่างสันติทั้งทางด้านสังคมและการเมือง
- ข้อ 22-27 กล่าวถึงสิทธิของบุคคลในการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- ข้อ 28-30 เป็นการยืนยันถึงข้อประกาศข้างต้น และปฏิเสธแนวทางอื่นที่ไม่สอดคล้องกับข้อความในปฏิญญานี้⁴

2.1.3 ตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (International Instruments on Human Rights)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศขึ้นเพื่อกำหนดพันธกรณีสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ให้ประเทศที่ให้สัตยาบัน โดยปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน 7 ฉบับ⁵ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ซึ่งองค์การสหประชาชาติถือว่าสนธิสัญญาทั้ง 9 ฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาหลักในด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีรายชื่อดังนี้

- (1) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)
- (2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC)
- (3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

⁴ สำหรับการวิเคราะห์เนื้อหาและความเป็นมาในการเจรจาและยกร่าง UDHR ดู Morsink, Johannes, THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS: ORIGINS, DRAFTING AND INTENT (1999, University of Pennsylvania Press)

⁵ UN list of signatories and ratifications จากเว็บไซต์

<<https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&lang=en>>

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

(5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD)

(6) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment: CAT)

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

(8) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: ICPED)⁶

(9) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families: MWC)⁷

ประเด็นที่สำคัญที่สุดในแง่กลไกการบังคับใช้พันธกรณีที่เกิดจากสนธิสัญญาทั้ง 9 ฉบับข้างต้นคือการจัดตั้งหน่วยงานโดยเฉพาะในรูปแบบคณะกรรมการเพื่อการกำกับดูแลการอนุวัติการและความก้าวหน้าในการอนุวัติการตามพันธกรณีโดยประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการอนุวัติการตามอนุสัญญาที่ได้เข้าเป็นภาคีไปยังคณะกรรมการประจำแต่ละอนุสัญญาตามระยะเวลาที่กำหนด แต่สำหรับการพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนกรณีในประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีนั้น มักมีเงื่อนไขที่ประเทศสมาชิกต้องเข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับ (Optional protocol) ที่กำหนดกระบวนการส่งเรื่องราวร้องเรียน เช่นกรณีอนุสัญญาสิทธิเด็กที่มีพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 3 กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการส่งเรื่องราวร้องเรียน หรือไม่ตั้งข้อสงสัยตอบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเรื่องราวร้องเรียนที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานั้น เช่น กรณีอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน เป็นต้น

2.3 กลไกและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค

กลไกระดับภูมิภาคถือเป็นประเด็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ในรายงานฉบับนี้ เนื่องจากพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนมีพัฒนาการหรือแรงขับเคลื่อนที่สำคัญจากกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ในหัวข้อนี้จึงจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างและรูปแบบกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่นเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

ปฏิญญาและแผนงานแห่งกรุงเวียนนา (VDPA) รับรองความสำคัญของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคว่า “มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยกลไกเหล่านี้ควรเสริมสร้างมาตรฐานสากลและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”⁸ ซึ่งเป็นเครื่องเตือนให้ระลึกว่า แม้กลไกระดับภูมิภาคจะทำหน้าที่ในการเสริมสร้างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล แต่ก็อาจเป็นเครื่องมือในการสร้างมาตรฐานที่

⁶ ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีสมาชิกแล้ว แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน

⁷ ประเทศไทยยังไม่เป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาดังกล่าว

⁸ VDPA ย่อหน้า 37

เบี่ยงเบนไปจากความเป็นสากลของหลักการสิทธิมนุษยชนได้เช่นเดียวกัน⁹ (ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนโดยเฉพาะการตราปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน) โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าภูมิภาคหลักต่างๆ ของโลกล้วนมีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้น ซึ่งในกรณีภูมิภาคอเมริกาและยุโรปกลไกสิทธิมนุษยชนถือกำเนิดขึ้นไม่นานหลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2488 นอกจากนั้นกลไกระดับภูมิภาคมีความแตกต่างที่สำคัญจากกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติในแง่ที่ว่าไม่มีการกำหนดรูปแบบหรือมาตรฐานในลักษณะเช่นเดียวกันที่องค์การสหประชาชาติได้ออกมติที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “หลักการปารีส” เพื่อกำหนดมาตรฐานในประเด็นต่างๆ รวมถึงอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบและความเป็นอิสระ วิธีการดำเนินการ และสถานะขององค์กรสำหรับกลไกหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ¹⁰ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อมูลในภาพรวมของกลไกสิทธิมนุษยชนในสามภูมิภาคได้แก่ ยุโรป อเมริกาและแอฟริกา

2.3.1 สภาแห่งยุโรป (Council of Europe)

สภาแห่งยุโรปจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2492 โดยมีประเทศสมาชิกที่ก่อตั้ง 10 ประเทศ (ได้แก่ เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และสหราชอาณาจักร) และมีการเพิ่มจำนวนประเทศสมาชิกในหลายช่วงเวลา ในปัจจุบันมีสมาชิก 47 ประเทศ¹¹

ในตราสารก่อตั้งสภาแห่งยุโรปกำหนดเงื่อนไขสำหรับสมาชิกภาพว่า “สมาชิกของสภาแห่งยุโรปต้องยอมรับหลักการนิติรัฐ และการมีสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนภายใต้เขตอำนาจของตน และต้องร่วมมืออย่างจริงจังและเห็นผลในการทำให้บรรลุเป้าหมายของสภา”¹² ภารกิจหลักของสภาแห่งยุโรปเมื่อแรกจัดตั้งคือการเจรจากระทำความตกลงสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้เริ่มการเจรจาในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2492 และแล้วเสร็จในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 ซึ่งก่อให้เกิด “อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (European Convention on Human Rights) ที่มีผลใช้บังคับในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2493 นอกจากนี้จะใช้ระยะเวลาในการเจรจาร่างที่สั้นแล้ว อนุสัญญายุโรปยังก่อตั้งศาลยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Court of Human Rights) ซึ่งมีเขตอำนาจระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรกและสามารถรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลใดๆ ซึ่งส่งให้ศาลพิจารณาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Commission on Human Rights) ในขั้นแรกเริ่ม

⁹ De Schutter, Olivier, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, (2nd edn, 2014, Cambridge) หน้า 35 และดูบทวิเคราะห์และข้อเสนอเกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานสำหรับกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ Heyns, Christof and Killander, Magnus, Towards Minimum Standards for Regional Human Rights Systems (November 4, 2009). ESSAYS ON INTERNATIONAL LAW IN HONOR OF W. MICHAEL REISMAN, Mahnoush H. Arsanjani, Jacob Katz Cogan, Robert D. Sloane & Siegfried Wiessner, eds., 2010.

¹⁰ คู่มือสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติที่ 48/134 วันที่ 20 ธันวาคม 2536 ได้ที่ <<<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>>>

¹¹ รายละเอียดของ COE ดูได้ที่ <<<http://www.coe.int/en/>>> และดูบทวิเคราะห์กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดย COE ได้ที่ De Schutter, เชิงอรรถที่ 6 หน้า 983-1005 และ Mantouvalou, Virginia and Voyatzis, Panayotis, The Council of Europe and the Protection of Human Rights: A System in Need of Reform (December 15, 2008). RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, Joseph, McBeth, eds., Edward Elgar Publishing, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1360250>

¹² ตราสารจัดตั้ง COE ม. 3

เขตอำนาจของศาลยุโรปถือเป็นเรื่องที่ไม่บังคับ (Optional) และปัจเจกบุคคลไม่สามารถเข้าถึงศาลได้โดยตรงโดยต้องส่งเรื่องผ่านไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในปัจจุบัน การให้สัตยาบันอนุสัญญายุโรปถือเป็นเงื่อนไขบังคับของการได้รับสมาชิกภาพในสภาแห่งยุโรป อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาดังกล่าวมีข้อจำกัดที่มีได้รองรับสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีความพยายามในการยกย่องตราสารที่รองรับสิทธิดังกล่าว ซึ่งใช้เวลาดำเนินการหกปีและนำไปสู่การใช้บังคับ “ธรรมนูญด้านสังคมแห่งยุโรป” (European Social Charter) ในปี พ.ศ. 2508 นอกจากนี้ตราสารทั้งสองฉบับ (และพิธีสารเลือกรับซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขหรือกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมให้กับตราสารทั้งสองฉบับ) ซึ่งถือเป็นแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคยุโรปแล้ว สภาแห่งยุโรปยังได้พัฒนาตราสารและกลไกสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านเพื่อคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่อยู่ในข่ายเสี่ยงการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น

- อนุสัญญายุโรปเพื่อปราบปรามการก่อการร้าย (European Convention on the Suppression of Terrorism 1977)
 - อนุสัญญายุโรปเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรม (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1987) เพื่อปรับปรุงการเฝ้าระวังสภาพของบุคคลที่อยู่ในการกักขัง
 - ธรรมนูญยุโรปสำหรับภาษาของภูมิภาคหรือชนกลุ่มน้อย (European Charter for Regional or Minority Languages 1992) และอนุสัญญาแม่บทเพื่อการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย (Framework Convention for the Protection of National Minorities 1995) เพื่อคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อย
 - อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการใช้สิทธิของเด็ก (European Convention on the Exercise of Children’s Rights 1996)
 - อนุสัญญาเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์ในการใช้ประโยชน์จากชีววิทยาและแพทยศาสตร์: อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและแพทยศาสตร์ชีวภาพ (Convention for the Protection of Human Rights and Dignity for the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine 1997) เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีของบุคคลจากการใช้เทคโนโลยีทางชีววิทยาและการแพทย์ในทางที่ผิด
 - อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสัญชาติ (European Convention on Nationality 1997)
 - อนุสัญญาสภาแห่งยุโรปว่าด้วยการป้องกันและต่อต้านความรุนแรงต่อสตรีและความรุนแรงในครอบครัว (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence 2011) หรืออนุสัญญาอิสตันบูล (Istanbul Convention)¹³
- ในการพัฒนามาตรฐานระดับภูมิภาค สภาแห่งยุโรปมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมแนวทางร่วมกัน (Common approach) ของภูมิภาคในด้านต่างๆ เช่นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยใช้กฎหมายอาญาเป็น

¹³ ดูรายละเอียดตราสารทางกฎหมายของ COE เพิ่มเติมได้ที่
<<<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>>>

เครื่องมือ การต่อสู้การคอร์ปชั่นหรือการค้ำมนุษย์ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความสัมพันธ์ในทางอ้อมกับประเด็นสิทธิมนุษยชน¹⁴

2.3.2 องค์การรัฐอเมริกา (Organization of American States)

บทบาทขององค์การรัฐอเมริกาในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความคล้ายคลึงกับบทบาทของสภาแห่งยุโรป โดยองค์การรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงชื่อจาก “สหภาพภาคพื้นอเมริกา” (Pan American Union) ซึ่งมีสมาชิกแรกเริ่มจำนวน 21 ประเทศ เพิ่มจำนวนสมาชิกเป็น 36 ประเทศในภาคพื้นทวีปอเมริกาในปัจจุบัน¹⁵

มีตราสารที่สำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การรัฐอเมริกา ฉบับแรกคือปฏิญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ (American Declaration on the Rights and Duties of Man) ซึ่งตราขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2491 (ก่อนการตราปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน) ปฏิญญาอเมริกาปี พ.ศ. 2491 นี้ในระยะเริ่มแรกไม่มีวัตถุประสงค์ให้มีสภาพเป็นตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) ขึ้นในปี พ.ศ. 2503 (โดยมีที่ทำการ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา) ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิที่ปรากฏในปฏิญญาอเมริกา ซึ่งทำให้ปฏิญญาดังกล่าวมีสภาพบังคับโดยปริยาย ตราสารฉบับที่สองคืออนุสัญญาอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชน (American Convention on Human Rights) ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 2512 และมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2521 อนุสัญญานี้ได้รับแรงบันดาลใจมาจากอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้ก่อตั้งศาลระหว่างรัฐอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Court of Human Rights) (โดยมีที่ทำการที่กรุงซานโฮเซ คอสตาริกา) ในบรรดาสมาชิกองค์การรัฐอเมริกา 36 ประเทศ มีสมาชิก 23 ประเทศเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ (ประเทศสมาชิก OAS ที่ไม่เข้าเป็นภาคีส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา) สมาชิกที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสามารถเลือกที่จะยอมรับเขตอำนาจของศาลระหว่างรัฐอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เมื่ออนุสัญญามีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2521 แล้ว ได้มีการปรับปรุง ตราสารจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชนในปี พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการหมายถึง “สิทธิที่ปรากฏในอนุสัญญาอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชนสำหรับรัฐภาคี” และ “สิทธิที่ปรากฏในปฏิญญาอเมริกาวาด้วยสิทธิมนุษยชนสำหรับรัฐสมาชิกอื่น”¹⁶

¹⁴ De Schutter, เชิงอรรถที่ 8 หน้า 25 และอ่านบทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (และประเด็นความทับซ้อนของขอบเขตอำนาจหน้าที่) ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างสภาแห่งยุโรปและสหภาพยุโรป (European Union) ได้ที่ De Schutter, อ้างแล้ว หน้า 26-29

¹⁵ รายละเอียดของ OAS ดูได้ที่ <<<http://www.oas.org/en/default.asp>>> และดูบทวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ OAS และ IACHR ได้ที่ De Schutter, อ้างแล้ว หน้า 1006-1031 และ Grossman, Claudio, The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future (Fall 2008). Indiana Law Journal, Vol. 83, p. 1267, 2008; American University, WCL Research Paper No. 09-14.

¹⁶ ตราสารจัดตั้ง IACHR ม. 2 a. และ b.

นอกจากตราสารหลักสองฉบับข้างต้นแล้ว องค์การรัฐอเมริกายังจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอื่นๆ เพิ่มเติมขึ้นอีก เช่น

- พิธีสารเลือกรับเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Additional Protocol in the Area of Economic, Social and Cultural Rights 1988) หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า พิธีสารซานซัลวาดอร์ (San Salvador Protocol) ซึ่งกำหนดระบบการรายงานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมสำหรับประเทศสมาชิก ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก OAS เข้าเป็นภาคีพิธีสารจำนวน 16 ประเทศ

- พิธีสารเลือกรับเพื่อยกเลิกโทษประหารชีวิต (Optional ACHR Protocol to Abolish the Death Penalty 1990) ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก OAS เข้าเป็นภาคีจำนวน 13 ประเทศ

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาเพื่อป้องกันและลงโทษการทรมาน (Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture 1985) ซึ่งสะท้อนหลักการที่ปรากฏในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานขององค์การสหประชาชาติ (ดูในหัวข้อ 2.1.3)

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยการป้องกัน การลงโทษและการขจัดความรุนแรงต่อสตรี (Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women 1994) หรืออนุสัญญาเบเลมโตพารา (Convention of Belem do Para)

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยการสูญหายของบุคคลโดยถูกบังคับ (Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons 1994)

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อคนพิการ (Inter-American Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Persons with Disabilities 1999) ซึ่งตราขึ้นก่อนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการโดยองค์การสหประชาชาติ (CRPD 2006)

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการคลั่งเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการไม่ยอมรับความแตกต่างในรูปแบบอื่น (Inter-American Convention against Racism, Racial Discrimination, and Related Forms of Intolerance 2013)

- อนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติและชนดิธรรมในความแตกต่างในทุกรูปแบบ (Inter-American Convention against All Forms of Discrimination and Intolerance 2013)¹⁷

2.3.3 สหภาพอาฟริกา (African Union)

ทิศทางการพัฒนาสิทธิมนุษยชนของสหภาพอาฟริกา หรือชื่อเดิมคือองค์การเอกภาพแห่งอาฟริกา (Organization of African Unity: OAU) แตกต่างจากภูมิภาคยุโรปและอเมริกาโดยตราสารก่อตั้ง OAU ที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2506 กำหนดวัตถุประสงค์ประการหนึ่งของ OAU ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อประเทศในภูมิภาคอาฟริกาได้รับอิสรภาพมากขึ้นในทศวรรษดังกล่าวและในเวลาต่อมาไม่นาน หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Non-interference) กลายเป็นหลักการสำคัญระหว่างประเทศสมาชิก OAU

¹⁷ ดูรายละเอียดตราสารทางกฎหมายของ OAS เพิ่มเติมได้ที่

<<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp>>

เนื่องจากความอ่อนไหวในประเด็นอิสรภาพของประเทศที่เพิ่งได้รับ ในเวลาเกือบสองทศวรรษนับตั้งแต่มีการก่อตั้ง OAU จึงได้มีการตรากฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชน (African Charter on Human and Peoples' Rights) หรือกฎบัตรบันจุล (Banjul Charter) ขึ้นในปี พ.ศ. 2524 โดยมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2529 โดยมีสภาพเป็นตราสารสิทธิมนุษยชนที่มีผลบังคับทางกฎหมายและในปัจจุบันมีสมาชิก 53 ประเทศ¹⁸ และในปี 2543 หรือ ค.ศ. 2000 ได้มีการตราบทบัญญัติธรรมนูญจัดตั้งสหภาพอาฟริกา (Constitutive Act of the African Union) ขึ้น ซึ่งมีผลใช้บังคับในปีถัดมา¹⁹ โดยประเด็นที่น่าสังเกตของธรรมนูญจัดตั้ง AU ซึ่งสามารถใช้เปรียบเทียบกับกฎบัตรอาเซียนได้ต่อไปคือ การที่เอกสารดังกล่าวกำหนดหลักการห้ามการแทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก²⁰ และการให้ความเคารพหลักประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน นิติรัฐและธรรมาภิบาลเช่นเดียวกับกฎบัตรอาเซียน แต่ก็ได้กำหนดหลักการให้สิทธิ AU ในการเข้าแทรกแซงสมาชิกตามคำตัดสินของสมัชชา (Assembly) ในกรณีสถานการณ์รุนแรงซึ่งได้แก่ อาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ²¹ และยังให้สิทธิประเทศสมาชิกในการร้องขอให้ AU เข้าแทรกแซงกิจการภายในเพื่อฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคง²²

กฎบัตรอาฟริกามีข้อแตกต่างที่สำคัญจากตราสารสิทธิมนุษยชนในอีกสองภูมิภาคที่ได้กล่าวถึงข้างต้นคือ ได้กำหนดสิทธิทางสังคมและเศรษฐกิจไว้หลายประการซึ่งมีความเท่าเทียมกันในแง่ที่สามารถได้รับการพิจารณาโดยองค์กรตุลาการได้ (Justiciable) เช่นเดียวกันกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง²³ และการรองรับสิทธิของกลุ่มประชาชน (Collective rights) เช่น สิทธิของประชาชนในการมีอยู่ (Right to existence) สิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Right to Self-Determination) สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) สิทธิในความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ (Right to International Peace and Security) และสิทธิในสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นที่น่าพอใจโดยทั่วไป (Right to Generally Satisfactory Environment) ซึ่งสิทธิของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีสถานะเท่าเทียมกับสิทธิอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล

ในระยะเริ่มแรกการกำกับดูแลการอนุวัติการตามกฎบัตรอาฟริกาเป็นภารกิจของคณะกรรมการอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน (African Commission on Human and Peoples' Rights) แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 ได้มีการตราพิธีสารเลือกรับตามกฎบัตรอาฟริกาเพื่อ

¹⁸ จากประเทศในทวีปอาฟริกาทั้งหมดจำนวน 54 ประเทศ โดยมีข้อยกเว้นเพียงประเทศเดียวที่ยังไม่เป็นภาคีคือซูดานใต้ (South Sudan) ซึ่งเพิ่งได้รับเอกราชแยกจากซูดานในปี 2554

¹⁹ รายละเอียดของ AU ดูเพิ่มเติมที่ <<<http://www.au.int/>>> สำหรับบทวิเคราะห์เกี่ยวกับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ AU ดูได้ที่ De Schutter, เจียงอรรถที่ 8 หน้า 1033-1038 และ Sarkin, Jeremy, The African Commission on Human and People's Rights and the Future African Court of Justice and Human Rights: Comparative Lessons from the European Court of Human Rights (August 3, 2012). 18(3) South African Journal of International Affairs. (December 2011) 281-293.

²⁰ ธรรมนูญจัดตั้ง AU ม. 4(g)

²¹ อ้างแล้ว ม. 4(h)

²² อ้างแล้ว ม. 4(j)

²³ De Schutter, อ้างแล้ว หน้า 31 และดูการวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ที่ Alston, Philip and Goodman, Ryan, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS, (2012, Oxford) หน้า 1025

จัดตั้งศาลอาฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชน (African Court on Human and Peoples' Rights) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2547 นอกเหนือจากกฎบัตรบันจูลและพิธีสารเลือกรับเพื่อจัดตั้งศาลอาฟริกาแล้ว OAU หรือ AU ยังได้จัดทำตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อีก เช่น

- กฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยสิทธิและสวัสดิภาพของเด็ก (African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1990) ซึ่งตราขึ้นเพื่อให้มีการอนุวัติการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งอาฟริกาซึ่งมีอำนาจตรวจสอบรายงานของประเทศสมาชิกและรับเรื่องราวร้องเรียนจากบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตลอดจนดำเนินการสอบสวนกรณีดังกล่าว

- พิธีสารต่อกฎบัตรอาฟริกาด้านสิทธิสตรี (Protocol to the African Charter on the Rights of Women in Africa 2003)

- พิธีสารต่ออนุสัญญาองค์การเอกภาพอาฟริกาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism 2004)

- กฎบัตรเยาวชนอาฟริกา (African Youth Charter 2006)

- กฎบัตรอาฟริกาว่าด้วยประชาธิปไตย การเลือกตั้งและธรรมาภิบาล (African Charter on Democracy, Election and Governance 2007)

- อนุสัญญาสหภาพอาฟริกาว่าด้วยการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือต่อผู้พลัดถิ่นในประเทศในภูมิภาคอาฟริกา (African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention) 2009)

3 ประชาคมอาเซียน

บทที่ 3 เป็นการนำเสนอข้อมูลของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งเป็นที่มาของการศึกษาประเด็นกลไกสิทธิมนุษยชน ข้อมูลเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในส่วนนี้เป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่เนื้อหาหลักในเรื่องกลไกสิทธิมนุษยชนในบทต่อไป โดยแหล่งข้อมูลอย่างเป็นทางการของประชาคมอาเซียนคือเว็บไซต์ของประชาคม ที่ www.asean.org²⁴ ประเด็นที่สำคัญคือ นับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา อาเซียนได้เข้าสู่การเป็นประชาคมอย่างเต็มรูปแบบ และสมาชิกของประชาคมอาเซียนมีความผูกพันต้องดำเนินการตามพันธกรณีในด้านต่างๆ ของอาเซียนซึ่งมิได้มีเพียงประเด็นทางด้านเศรษฐกิจผ่านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เท่านั้น แต่ยังมีประเด็นความร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรมผ่านประชาคมการเมืองการความมั่นคง (ASEAN Political-Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) อีกด้วย

3.1 ประวัติความเป็นมา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน ถือกำเนิดเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ที่กรุงเทพฯ โดยการลงนามร่วมกันของสมาชิกห้าประเทศคือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และประเทศไทย ในปฏิญญาอาเซียน หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าปฏิญญากรุงเทพ หลังจากที่มีการลงนามในปฏิญญาดังกล่าว จำนวนสมาชิกของอาเซียนเพิ่มจำนวนขึ้นตามระยะเวลาโดยบรูไน ดารุสซาลาม เข้าเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2527 เวียดนามในปี พ.ศ. 2538 ลาวในปี พ.ศ. 2540 และกัมพูชาเป็นสมาชิกประเทศล่าสุดได้เข้าร่วมเมื่อปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกจำนวน 10 ประเทศ และมีจำนวนประชากรรวมกว่า 622 ล้านคน (ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2558)²⁵ ทั้งนี้ ในตราสารแรกเริ่มของอาเซียนคือปฏิญญากรุงเทพได้มีการกล่าวถึง “สิทธิมนุษยชน” ดังเช่นตราสารจัดตั้งองค์กรของภูมิภาคอื่นที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 แต่มีการกำหนดหลักการดังกล่าวเป็นครั้งแรกในกฎบัตรอาเซียนที่มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551

จำนวนสมาชิกของอาเซียน 10 ประเทศที่มีในปัจจุบันสามารถเพิ่มขึ้นได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎบัตรอาเซียนซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ ประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกต้องมีที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการได้รับความเห็นชอบโดยฉันทามติของประเทศสมาชิกปัจจุบันทั้ง 10 ประเทศ²⁶ ทั้งนี้ ปัจจุบันมีประเทศที่ได้รับสถานะผู้สังเกตการณ์ (Observer) ของอาเซียนสองประเทศคือ ปาปัวนิวกินี (Papua New Guinea) และติมอร์เลสเต (Timor-Leste)²⁷

²⁴ และสามารถหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเทศไทยและอาเซียนได้ที่เว็บไซต์ของกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ <http://www.mfa.go.th/asean/th/home>

²⁵ ดู http://www.asean.org/storage/2015/09/selected_key_indicators/table1_as_of_Aug_2015.pdf

²⁶ กฎบัตรอาเซียน ม. 6

²⁷ ดู https://en.wikipedia.org/wiki/Enlargement_of_the_Association_of_Southeast_Asian_Nations



รูปภาพ 1 ประชาคมอาเซียนและประเทศสมาชิก

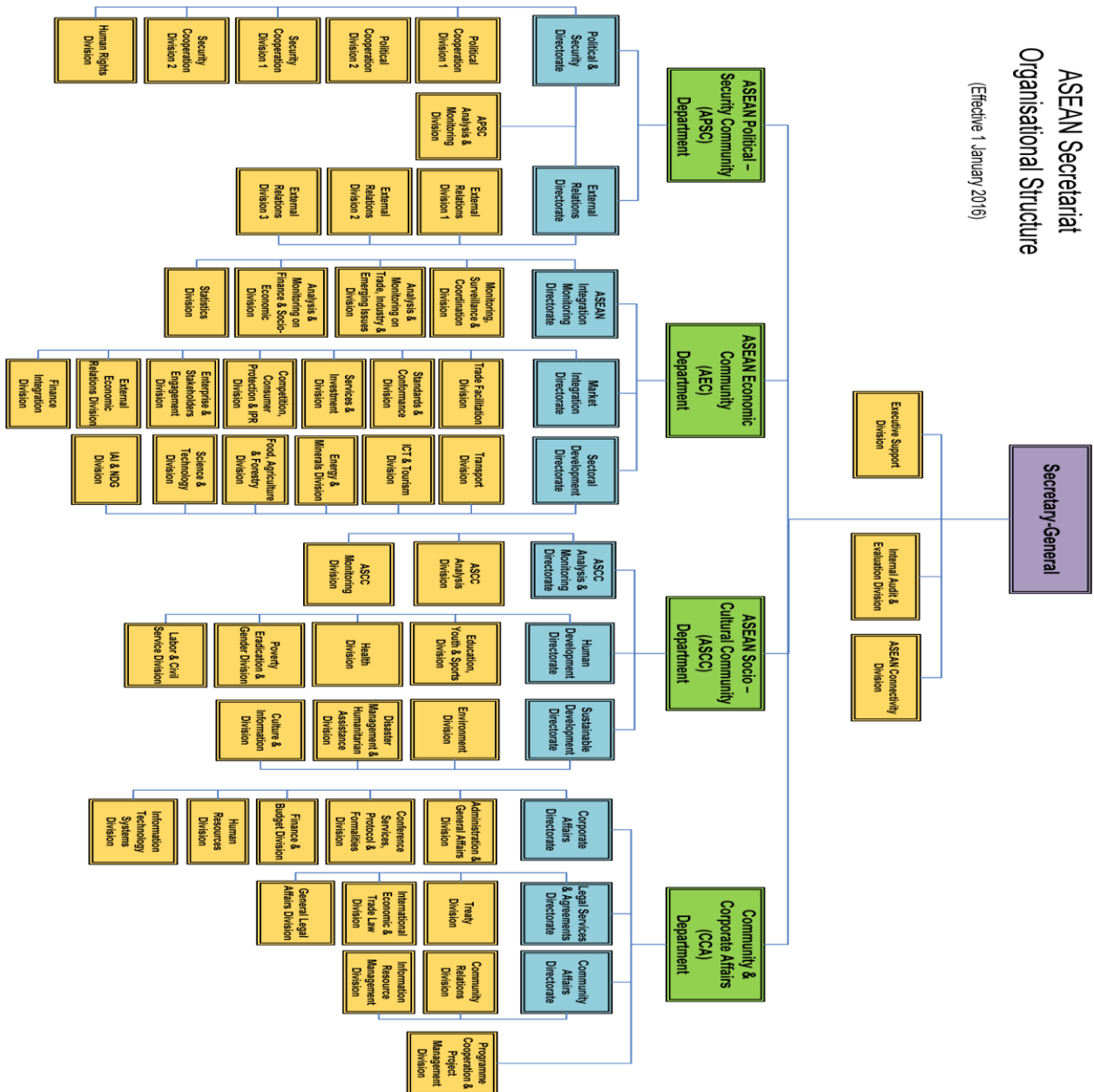
(ที่มา: <http://gebrakdunia.hicam.net/asean-maps.html>)

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ได้แก่

- 1) เพื่อเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาคผ่านความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานความเท่าเทียมและความเป็นหุ้นส่วนเพื่อสร้างความเข้มแข็งของพื้นฐานสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคสำหรับประชาคมที่มีความเจริญรุ่งเรืองและสันติสุขของประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- 2) เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคบนหลักการความเคารพต่อหลักความยุติธรรมและหลักนิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและการปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ
- 3) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการช่วยเหลือต่อกันอย่างแข็งขันในประเด็นที่เป็นประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคนิค วิทยาศาสตร์และการบริหารราชการ
- 4) เพื่อให้ความช่วยเหลือต่อกันในรูปแบบการอบรมและการวิจัยในด้านการศึกษา การวิชาชีพ การดำเนินการทางเทคนิคและการบริหารราชการ
- 5) เพื่อร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการเพิ่มการใช้ประโยชน์จากภาคอุตสาหกรรมและการเกษตร การขยายขอบเขตการค้าระหว่างกัน การศึกษาประเด็นปัญหาด้านการค้าสินค้าระหว่างประเทศ การปรับปรุงการขนส่งและการสื่อสารและการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 6) เพื่อส่งเสริมการศึกษาด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ

7) เพื่อคงไว้ซึ่งการร่วมมือที่ใกล้ชิดและเป็นประโยชน์กับองค์กรระหว่างประเทศและภูมิภาคต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายใกล้เคียงกัน และสำรวจช่องทางเพื่อสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดต่อกันมากยิ่งขึ้น²⁸

3.2 โครงสร้าง



รูปภาพ 2 โครงสร้างสำนักเลขาธิการอาเซียน

(ที่มา: <http://www.asean.org/asean/asean-structure/organisational-structure-2/>)

²⁸ ดู <http://www.asean.org/asean/about-asean/overview/>

โครงสร้างของประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วยประชาคมย่อยจำนวน 3 ประชาคมคือ APSC AEC และ ASCC เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกจากปฏิญญาที่เรียกชื่อกันว่า Bali Concord II ซึ่งที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี อินโดนีเซีย โดยได้ตกลงให้มีการรวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวได้ถูกร่นกำหนดการให้เร็วขึ้นเป็นปี พ.ศ. 2558 ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 13 ที่ประเทศสิงคโปร์เมื่อปี พ.ศ. 2550 และได้มีการรับรองโครงสร้าง 3 ประชาคมดังกล่าวในกฎบัตรอาเซียนซึ่งมีการรับรองในการประชุมดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ อาเซียนมักถูกนำไปเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป (European Union) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเข้าสู่ประชาคมอย่างเป็นทางการในปลายปี พ.ศ. 2558 และอาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตามข้อแตกต่างที่สำคัญขององค์กรทั้งสองคือ อาเซียนยังมีสถานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental) ที่อำนาจการตัดสินใจยังคงอยู่กับประเทศสมาชิก โดยอาเซียนทำหน้าที่ในการประสานงานเป็นหลัก ส่วนสหภาพยุโรปมีลักษณะเป็นองค์กรเหนือรัฐ (Supranational) ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในหลายประเด็นเช่นการบังคับใช้และกำกับการดำเนินการตามพันธกรณีที่กำหนดในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพและการดำเนินนโยบายการต่างประเทศ เป็นต้น

สำนักเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานหลักของอาเซียน มีที่ตั้งที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีผู้บริหารสูงสุดคือ เลขาธิการอาเซียน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนจากบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยการคัดเลือกจากประเทศสมาชิกอาเซียนเรียงลำดับตามตัวอักษร มีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่าหนึ่งวาระ ในปัจจุบันเลขาธิการอาเซียนคือ นาย เลอ เลือง มินห์ (Le Luong Minh) จากประเทศเวียดนามซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 ถึง พ.ศ. 2560

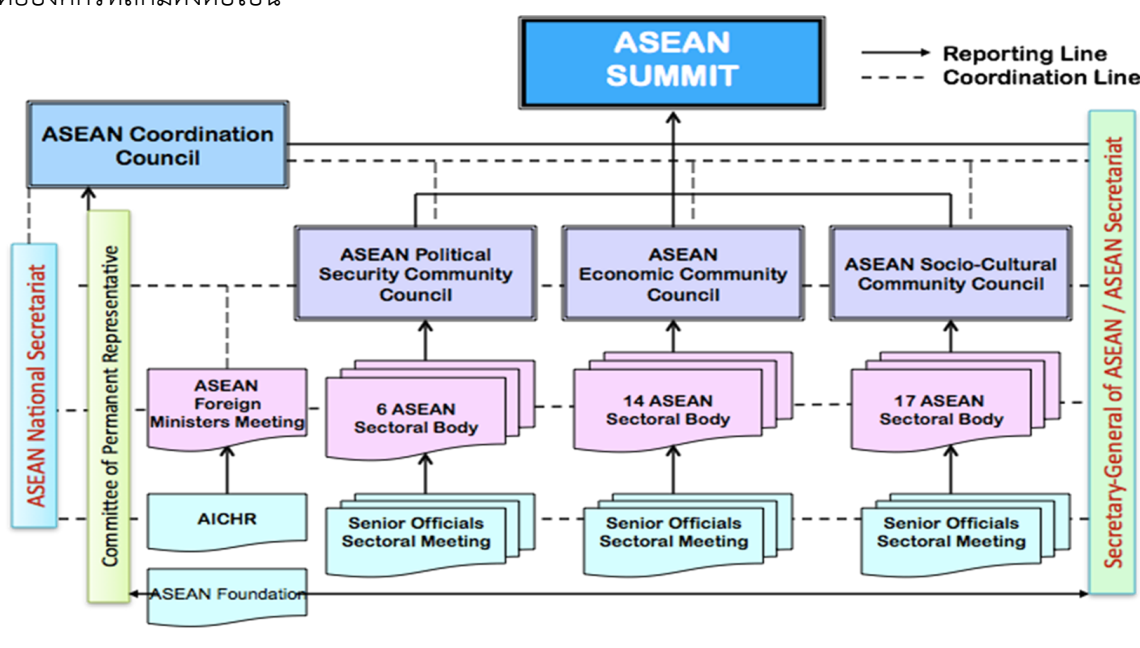
ตามรูปภาพที่ 2 โครงสร้างหรือผังองค์กรของอาเซียนกำหนดตามประชาคมหลักทั้งสามของอาเซียนกล่าวคือ ได้จัดตั้งสำนักงาน (Department ซึ่งถ้าเทียบกับชื่อเรียกหน่วยงานในประเทศไทยจะเรียกเป็น “กรม”) เพื่อรับผิดชอบการประสานงานของประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม พร้อมทั้งมีสำนักงานแยกต่างหากเพื่อทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในสำนักเลขาธิการ (Community and Corporate Affairs Department) โดยแต่ละ “ฝ่าย” จะมีผู้บริหารตำแหน่งรองเลขาธิการอาเซียน (Deputy Secretary-General) เป็นผู้กำกับดูแล²⁹ การกำหนดโครงสร้างองค์กรและการจัดอัตรากำลังถือเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการทำงานของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนซึ่งจะได้วิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 6 ในที่นี้สมควรกล่าวว่า นับแต่มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นในปี พ.ศ. 2552 จนถึงปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการจัดทำวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ฝ่ายเลขานุการของ AICHR สังกัดฝ่ายอำนวยการ (ทั้งที่ AICHR มีหน้าที่ตามเอกสารกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (TOR) ให้รายงานต่อที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศอาเซียน (AMM) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบประชาคมความมั่นคงและการเมือง และเมื่อมีการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ได้มีการปรับสังกัดของฝ่ายเลขานุการ AICHR มาขึ้นกับฝ่ายการเมืองและความมั่นคงโดยมีแผนก “สิทธิมนุษยชน” ขึ้นเป็นการ

²⁹ รองเลขาธิการอาเซียนทั้ง 4 คนจะต้องเป็นผู้มีสัญชาติของประเทศสมาชิก โดยจะมีสัญชาติเดียวกับเลขาธิการไม่ได้ และจะมาจากประเทศเดียวกันไม่ได้ ดู <http://www.asean.org/asean/asean-secretariat/deputy-secretaries-general-of-asean/>

เฉพาะ อย่างไรก็ตามการปรับโครงสร้างดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนของงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ยังคงมีหน่วยงานในสำนักเลขาธิการอาเซียนที่รับผิดชอบงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงถึงสองหน่วยงานในเวลาเดียวกัน โดยนอกเหนือจากฝ่ายเลขานุการของ AICHR แล้ว ยังมีฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการด้านสิทธิเด็กและสตรี (ACWC) สังกัดฝ่ายสังคมและวัฒนธรรมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้จะมีวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 แล้วก็ตาม

3.3 องค์กรหลักของประชาคมอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนได้รับรองสถานะขององค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจด้านนโยบายสูงสุดของอาเซียน และได้จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานงานด้านนโยบายต่างๆ ของอาเซียนเพิ่มขึ้นหลายองค์กร โดยองค์กรหลักมีดังต่อไปนี้



รูปภาพ 3 โครงสร้างองค์กรหลักของประชาคมอาเซียน

(<http://gdalaos.org/tag/asean/>)

3.3.1 การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit)

การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนหรือ ASEAN Summit เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้นำรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ตัดสินใจด้านนโยบายในระดับสูงสุดของอาเซียน ทำการอภิปราย และให้คำแนะนำด้านนโยบายตลอดจนตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียนหรือประเด็นที่มีความสำคัญต่อประเทศสมาชิก และประเด็นอื่นใดที่มีการนำเสนอเพื่อให้ที่ประชุมตัดสินใจโดยคณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียน หรือองค์กรระดับกระทรวงรายสาขา กำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในคณะมนตรีต่างๆ จัดประชุมเฉพาะเรื่อง และพิจารณาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอาเซียนซึ่งกระทบต่อคณะมนตรีประชาคม พิจารณาสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งกระทบต่ออาเซียนและดำเนินการที่เหมาะสม อนุมัติให้จัดตั้งองค์กรกระทรวงรายสาขาและ

สถาบันเกี่ยวกับอาเซียนด้านต่างๆ และแต่งตั้งเลขาธิการอาเซียนซึ่งมีตำแหน่งและสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี³⁰

การประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2519 ที่เกาะบาหลี่ อินโดนีเซีย และจนถึงปี 2015 (2558) ซึ่งเป็นปีที่อาเซียนเข้าสู่การเป็นประชาคมเต็มรูปแบบ มีการประชุมทั้งสิ้นจำนวน 27 ครั้ง

3.3.2 คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council)

คณะมนตรีประสานงานอาเซียนประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจากประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประชุมอย่างน้อยปีละสองครั้ง โดยทำหน้าที่หลักในการเตรียมการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ประสานงานการอนุวัติการตามข้อตกลงและการตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ประสานงานกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียนเพื่อให้เกิดนโยบายที่สอดคล้องกัน ประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งสอง ประสานงานเพื่อการนำเสนอรายงานต่างๆ จากคณะมนตรีประชาคมอาเซียนต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน พิจารณารายงานประจำปีของเลขาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของอาเซียน พิจารณารายงานของเลขาธิการเกี่ยวกับหน้าที่และการดำเนินงานของสำนักเลขาธิการและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนรองเลขาธิการอาเซียนด้วยคำแนะนำของเลขาธิการ และดำเนินการอื่นใดที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียนหรือกิจกรรมอื่นที่อาจได้รับมอบหมายโดยที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน³¹

3.3.3 คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Communities Councils)

คณะมนตรีประชาคมอาเซียนเป็นองค์กรที่รวมประชาคมย่อยทั้งสามของอาเซียนคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจและประชาคมสังคมและวัฒนธรรมไว้ด้วยกัน โดยแต่ละประชาคมจะประกอบด้วยองค์กรระดับกระทรวงรายสาขาของอาเซียน ทั้งนี้สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะกำหนดให้มีผู้แทนสำหรับการประชุมคณะมนตรีประชาคมอาเซียนแต่ละครั้ง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประชาคมต่างๆ ของอาเซียน คณะมนตรีประชาคมอาเซียนมีหน้าที่ในการดูแลการอนุวัติการตามมติต่างๆ ของที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ประสานการดำเนินงานของสาขาต่างๆ ภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่ และประเด็นต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อคณะมนตรีของประชาคมอื่นๆ และส่งรายงานและข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่³²

3.3.4 องค์กรระดับกระทรวงรายสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies)

องค์กรระดับกระทรวงรายสาขาของอาเซียนมีหน้าที่ดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ อนุวัติการตามข้อตกลงและมติของที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ ประสานงานในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่เพื่อสนับสนุนการรวมตัวและการสร้างประชาคมอาเซียน และส่งรายงานและข้อเสนอแนะต่อคณะมนตรีประชาคมอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้องค์กรระดับกระทรวงรายสาขาอาจมีองค์กรเจ้าหน้าที่อาวุโสและองค์กรสนับสนุนที่อยู่ใต้ขอบอำนาจหน้าที่ของ

³⁰ ASEAN Charter, ม. 7.

³¹ อ้างแล้ว, ม. 8.

³² อ้างแล้ว, ม. 9.

ตน³³ โดยกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดรายชื่อองค์กรเจ้าหน้าที่อาวุโสของกระทรวงต่างๆ เช่น ที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers Meeting หรือ AMM) มืองค์กรเจ้าหน้าที่สนับสนุนหลักคือที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting) หรือที่ประชุมรัฐมนตรีด้านกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Ministers Meeting หรือ ALAWMM) มืองค์กรสนับสนุนคือ ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายระดับสูงของอาเซียน (ASEAN Senior Law Officials Meeting หรือ ASLOM) เป็นต้น³⁴

3.3.5 คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives)

กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่งตั้งผู้แทนถาวร (Permanent representative) ประจำอาเซียนซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าเอกอัครราชทูตโดยมีถิ่นพำนักที่กรุงจาการ์ต้า และผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิกรวมกันเป็นคณะกรรมการผู้แทนถาวรซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะมนตรีประชาคมอาเซียนและองค์กรระดับกระทรวงรายสาขาของอาเซียน ประสานงานกับสำนักเลขาธิการอาเซียนของประเทศสมาชิกและองค์กรระดับกระทรวงรายสาขาของประเทศสมาชิก ประสานกับเลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียนในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการผู้แทนถาวร อำนวยความสะดวกในการประสานงานระหว่างอาเซียนและหุ้นส่วนภายนอก และปฏิบัติการอื่นใดที่คณะมนตรีประสานงานอาเซียนอาจมอบหมาย³⁵

³³ อ้างแล้ว, ม. 10.

³⁴ รายละเอียดดูในภาคผนวก (Annex) ที่ 1 ของกฎบัตรอาเซียน

³⁵ กฎบัตรอาเซียน, ม. 12.

4 แนวคิดและกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์แนวคิดและกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนซึ่งเป็นที่มาสำคัญในการพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียนซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5 โดยเนื้อหาของบทที่ 4 นี้แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ในส่วนแรกวิเคราะห์พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากกฎบัตรอาเซียน และในส่วนที่สองว่าด้วยกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนซึ่งมีสองกลไกหลักคือคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการสิทธิอาเซียนและ คณะกรรมการสิทธิอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก

4.1 กฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญที่วางโครงสร้างและกรอบแนวทางการทำงานของอาเซียน โดยได้มีการบรรจุหลักการสิทธิมนุษยชนไว้เป็นหนึ่งในค่านิยมพื้นฐานหลักของการก่อตั้งประชาคมอาเซียน หลักการสิทธิมนุษยชนปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน หมวดที่ 1 เรื่อง วัตถุประสงค์และหลักการ มาตราที่ 1.7 ซึ่งระบุว่า “เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน” และหมวดที่ 2 เรื่องหลักการ มาตราที่ 2(i) “การเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม” การรวมเอาหลักการสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนในฐานะองค์ประกอบสำคัญของการอยู่ร่วมกันภายใต้ประชาคมที่มีความหลากหลายทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา สังคม วัฒนธรรม และการเมือง การเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยรัฐ หรือระหว่างบุคคลด้วยจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะผสานความแตกต่างหลากหลายของคนในประชาคมสามารภไว้ได้ด้วยกัน



รูปภาพ 4 หลักการสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรอาเซียน

นอกจากหลักการสิทธิมนุษยชนจะปรากฏทั้งในเรื่องความมุ่งมั่นและหลักการของอาเซียน อาเซียนยังตระหนักถึงความจำเป็นของการก่อตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน หมวด 14 องค์การด้านสิทธิมนุษยชนอาเซียน มาตรา 14.1 “เพื่อสอดคล้องกับความมุ่งมั่นประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น” โดยองค์การด้านสิทธิมนุษยชนตามหมวด 14 ของกฎบัตรอาเซียนถูกระบุให้มีแนวทางการดำเนินงานภายใต้เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่มาของการก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน โดยเฉพาะคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และหลักการสิทธิมนุษยชนยังนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับองค์การด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสองของอาเซียนจะกล่าวถึงในบทถัดไป

4.2 กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน

อาเซียนถือเป็นองค์กรระดับภูมิภาคล่าสุดที่ได้จัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือศักยภาพในการดำเนินการกับกลไกสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 แล้ว ยังถือว่ากลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนยังมีการพัฒนาในระดับที่เริ่มต้นเท่านั้น โดยยังไม่มีกรอบการรับเรื่องร้องเรียนหรือมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ควรกล่าวย้ำด้วยว่า สำหรับกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคยังไม่มีมาตรฐานในลักษณะเดียวกับการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศซึ่งสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ จัดตั้งขึ้นตามแนวทางหลักการปารีส (Paris Principles) โดยกำหนดองค์ประกอบและหลักการดำเนินการพื้นฐานไว้³⁶ เช่น หลักความเป็นอิสระ และการทำหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ในประชาคมอาเซียน องค์กรที่ถือว่าเป็นกลไกหลักในด้านสิทธิมนุษยชนคือ คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมีคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีและเด็กโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติซึ่งทำหน้าที่หลักในการพัฒนาตราสารว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ส่วนองค์กรที่ใช้ชื่อว่า คณะกรรมการอาเซียนด้านสตรี (ASEAN Committee on Women หรือ ACW) นั้นไม่รวมอยู่ในบริบทของการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประสานงานด้านนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาบทบาทของสตรีระหว่างประเทศสมาชิกและไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครอง (Protect) สิทธิสตรี³⁷

³⁶ คู่มือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่รับรองหลักการปารีสได้ที่

<http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>

³⁷ ACW จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2002 (2546) ขึ้นแทนที่โครงการสตรีอาเซียน (ASEAN Women's Programme) ซึ่งตั้งขึ้นในปี 1981 โดยสามารถดูแผนงานระหว่างปี 2011-2015 ของ ACW ได้ที่

<http://www.asean.org/storage/images/2012/publications/ACW%20Work%20Plan%202011-2015.pdf>.

4.2.1 คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN

Intergovernmental Commission on Human Rights)

คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ถูกก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนโดยในปฏิญญาชะอำ หัวหินจัดตั้งคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดให้ AICHR เป็นองค์กรหลัก (Overarching institution) ในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน³⁸

AICHR ได้ดำเนินการกิจในฐานะองค์กรหลักของอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นระยะเวลากว่า 6 ปีจนถึงปัจจุบันและได้มีการพัฒนาบทบาทขององค์กรอย่างต่อเนื่อง ความสำเร็จหลักของคณะกรรมการในช่วงที่ผ่านมาคือการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ซึ่งเป็นเสมือนจุดเริ่มต้นของอาเซียนที่ได้มีเอกสารพื้นฐานที่แสดงเจตจำนงร่วมกันเพื่อพัฒนามาตรฐานการส่งเสริมและคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการยังประสบกับความท้าทายในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขาดความเข้าใจร่วมกันของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กระบวนการตัดสินใจ และข้อจำกัดในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ โดยในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งจะเชื่อมโยงกับความท้าทายในการดำเนินการของ AICHR ที่จะกล่าวถึงในบทที่ 5 ต่อไป

การจัดตั้ง AICHR เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน (มาตรา 14) และแผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ส่วน A.1.5) ซึ่งระบุถึงการจัดตั้งองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสูงขององค์กรอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ยกร่างเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference) ของคณะกรรมการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers Meeting: AMM) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552 และต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ที่ชะอำ หัวหิน ประเทศไทย เดือนตุลาคมในปีเดียวกัน ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหิน (Cha-am Hua Hin Declaration) ว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนพ.ศ. 2552-2558 ซึ่งรวมถึงประชาคมการเมืองและความมั่นคง คณะกรรมการจึงได้ถูกก่อตั้งอย่างเป็นทางการในการประชุมครั้งดังกล่าว ซึ่งถือเป็นประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่เป็นประเทศที่ “ให้กำเนิด” ทั้งอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. 2510 และ AICHR ซึ่งเป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนหลักของอาเซียน โดยเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่กำหนดให้ AICHR ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศละหนึ่งคน รวมเป็นสิบคน ทั้งนี้ สำหรับตำแหน่งประธานของคณะกรรมการ (Chairperson) คือผู้แทนประเทศในคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เป็นประธานอาเซียน โดยผู้แทนไทยคนแรกได้แก่ ดร. ศรีประภา เพชรมีศรี ที่ได้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการฯ ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประธานอาเซียนอีกด้วย คณะกรรมการชุดแรกนอกจากจะสามารถเจรจาปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนแล้ว ยังได้จัดทำเว็บไซต์ของคณะกรรมการขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการที่ www.aichr.org

³⁸ Cha-Am Hua Hin Declaration on the Intergovernmental Commission on Human Rights, para 8.

AICHR เป็นองค์การพหุส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างประชาคมอาเซียน และถูกกำหนดสถานะให้เป็นหน่วยงานระหว่างรัฐบาล (Inter-governmental body) และเป็นหน่วยงานเพื่อการปรึกษาหารือ (Consultative body) คณะกรรมาธิการมีสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซียทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และกระทรวงต่างประเทศของแต่ละประเทศเป็นผู้ประสานงานหลัก การสรรหาผู้แทนของคณะกรรมาธิการอาศัยกระบวนการภายในของแต่ละประเทศสมาชิกในการสรรหาหรือแต่งตั้ง โดยสำหรับประเทศไทยใช้วิธีการรับสมัครและพิจารณาวิสัยทัศน์ของผู้สมัครที่ได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว ผู้แทนของคณะกรรมาธิการมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสมัยที่สองได้อีกเพียงหนึ่งครั้ง ผู้แทน AICHR ในวาระแรกดำรงตำแหน่งระหว่าง พ.ศ. 2552-2555 ในวาระของผู้แทน AICHR รุ่นที่สองซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556-2558 มีผู้แทน 5 คนที่ได้รับการต่อวาระจากเป็นผู้แทนในสมัยแรก ได้แก่ ประเทศบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ และในปัจจุบันซึ่งเป็นวาระที่สามของ AICHR (พ.ศ. 2559-2561) มีการเปลี่ยนแปลงผู้แทน AICHR ถึง 8 คน โดยมีเพียงผู้แทนประเทศลาวและไทยที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่ออีกวาระหนึ่ง และเนื่องจากประเทศลาวเป็นประธานอาเซียนในปี พ.ศ. 2559 ผู้แทนลาวจึงเป็นประธาน AICHR โดยตำแหน่ง สำหรับคำตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนเป็นประเด็นที่เอกสารขอบเขตหน้าที่ไม่กำหนดไว้ จึงเป็นดุลพินิจของแต่ละประเทศที่แต่งตั้ง โดยในส่วนของประเทศไทยรัฐบาลไทยออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางร่วมประชุม แต่ผู้แทนกรรมาธิการไม่ได้รับคำตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

AICHR มีหลักการสำคัญในการดำเนินงานคือ การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่น (Principle of Non-Interference) โดยให้ความเคารพต่อเอกราช และอธิปไตยของประเทศสมาชิก และใช้หลักการในการตัดสินใจโดยยึดหลักฉันทามติ (Principle of Consensus) ซึ่งต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันของผู้แทนประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศในการผ่านวาระหนึ่งๆ AICHR มีหน้าที่จัดทำรายงานต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน รวมถึงการได้รับการอนุมัติด้านงบประมาณในการใช้ทำกิจกรรมต่างๆ และการแก้ไขเอกสารขอบเขตหน้าที่ของคณะกรรมาธิการด้วย ในปี พ.ศ. 2558 ประธานของ AICHR คือผู้แทนประเทศมาเลเซีย และจะเปลี่ยนประธานเป็นผู้แทนประเทศลาวในปี พ.ศ. 2559 ส่วนในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเป็นปีที่ครบรอบห้าสิบปีของการจัดตั้งอาเซียน ผู้แทนของประเทศฟิลิปปินส์จะทำหน้าที่เป็นประธาน AICHR (สำหรับประเทศไทย จะทำหน้าที่เป็นประธานอาเซียนและประธาน AICHR อีกครั้งในปี พ.ศ. 2562 หลังประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2561)

ในรูปแบบองค์กรกลุ่ม การพิจารณาของ AICHR จึงดำเนินการโดยการประชุม ซึ่งเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่กำหนดให้มีการประชุมปกติ (Regular meeting) อย่างน้อยปีละสองครั้ง ครั้งละไม่เกินห้าวันโดยให้สลับสถานที่ประชุมระหว่างสำนักเลขาธิการอาเซียน และประเทศที่เป็นประธานอาเซียน และ AICHR อาจจัดการประชุมพิเศษ (Special meeting) ได้ตามที่จะมีมติเห็นชอบร่วมกันซึ่งอาจจัดการประชุมที่สำนักเลขาธิการอาเซียนหรือตามที่ตกลงร่วมกันก็ได้ นอกจากนั้นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนอาจกำหนดให้มีการประชุม AICHR ได้ ลักษณะการทำงานในรูปแบบการประชุมนี้ทำให้มีข้อกำหนดให้ผู้แทนใน AICHR ของแต่ละประเทศมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม โดยหากเกิดกรณี

ความจำเป็นทำให้ไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้ รัฐบาลประเทศของผู้แทนจะต้องแต่งตั้งผู้แทนสำรองเพื่อเข้าร่วมการประชุมโดยผู้แทนสำรองจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้แทนทุกประการ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน้าที่หลักของผู้แทนใน AICHR คือการเข้าร่วมประชุม และการเป็นผู้แทนไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประจำ (และผู้แทนของแต่ละประเทศสามารถทำงานประจำของแต่ละบุคคลควบคู่กับการดำรงตำแหน่งผู้แทน—ซึ่งไม่มีค่าตอบแทน—ได้ โดยไม่ต้องประจำการที่สำนักเลขาธิการอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ซึ่งแตกต่างจากความเข้าใจของหลายฝ่าย) แต่ก็มีภารกิจหลายประการที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมเช่นการประสานงานกับองค์กรภาคประชาสังคม การรับทราบปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องหรือจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค การเข้าร่วมประชุมกับองค์กรภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการเตรียมความพร้อมในการประชุมซึ่งในหลายกรณีทำให้ต้องมีการจัดประชุมเตรียมการและรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับว่า ผู้แทน AICHR แต่ละประเทศให้ความสำคัญต่อภารกิจและการดำเนินการต่างๆ ข้างต้นมากน้อยเพียงใด

AICHR ถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุมด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของอาเซียน (Overarching Human Rights Institution) ในที่นี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน เราสามารถแบ่งภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เป็น 2 ภารกิจหลักได้แก่ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1. การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

จากการพิจารณาเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ (TOR) ของ AICHR พบว่ามีภารกิจในหลายด้านที่สะท้อนให้เห็นถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่น การพัฒนาปัญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 4.2) การส่งเสริมความตระหนักรู้ด้านสิทธิมนุษยชน (ข้อ 4.3) การเสริมสร้างขีดความสามารถ (ข้อ 4.4) การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนลงนามในเครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ข้อ 4.5) และการจัดทำงานวิจัยในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ (ข้อ 4.12) บทบาทด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันคณะกรรมการมีการดำเนินงานตามแผนงาน 5 ปี (Five - Year Work Plan) โดยแผนงานดังกล่าวได้กำหนดภาระงานและกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการภายในระยะเวลา 5 ปีระหว่าง พ.ศ. 2553-2558 ภาระงานและกิจกรรมส่วนใหญ่เน้นหนักไปที่การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยในวาระของผู้แทนรุ่นที่สอง (พ.ศ. 2556-2558) ได้มีภาระงานสำคัญที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามแผนงาน 5 ปี เช่น

1) การเผยแพร่ปัญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและแถลงการณ์พนมเปญว่าด้วยการรับรองปัญญาอาเซียนซึ่งมีการรับรองในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 การเผยแพร่ตราสารทางการเมืองทั้งสองเป็นไปเพื่อเสริมสร้างความตระหนักรู้ในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอาเซียน โดยคณะกรรมการได้มีการแปลตราสารทางการเมืองดังกล่าวเป็นภาษาประจำชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนและจัดทำเป็นหนังสือเพื่อการเผยแพร่ต่อไป

2) การจัดสัมมนาและฝึกอบรมต่างๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ในส่วนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2556 จะมีการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการแก่ผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน (Training of the Trainers) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน

3) การจัดทำงานวิจัยเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน งานวิจัยแรกที่ได้จัดทำคืองานวิจัยประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility – CSR) โดยได้ทำการเผยแพร่ที่ประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2557 ในด้านประเทศไทยร่วมกับประเทศมาเลเซียได้เสนอการจัดทำงานวิจัยในประเด็นเรื่องสิทธิในชีวิต (Right to Life) และประเทศลาวมีการจัดทำงานวิจัยในเรื่องสิทธิในสันติภาพ (Right to Peace)

4) การจัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ที่ผ่านมาอาเซียนยังไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายในลักษณะดังกล่าว หนึ่งในหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนคือการสร้างกรอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนผ่านอนุสัญญาอาเซียนและเครื่องมืออื่นๆ ในการจัดการด้านสิทธิมนุษยชน จากข้อกำหนดดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนจึงมีแผนในการจัดทำอนุสัญญาอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกและเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค โดยในการพิจารณาเบื้องต้นจะมีการจัดทำอนุสัญญาในเรื่องที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดมีจุดร่วมเดียวกันคือเรื่องเกี่ยวกับสตรีและเด็ก

2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอีกภารกิจหลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกำหนดเนื้อหาภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างจำกัด โดยมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในข้อ 4.10 เกี่ยวกับการขอรับข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตามดำเนินการตามข้อกำหนดดังกล่าวยังเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากความเข้าใจที่แตกต่างกันของผู้แทนประเทศสมาชิกซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 5

4.2.2 คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion of the Rights of Women and Children)

คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก หรือ ACWC ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2553 หรือหนึ่งปีหลังจากการจัดตั้ง AICHR ด้วยข้อพิจารณาหลักที่ว่า สมาชิกของอาเซียนทั้งสิบประเทศได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) จึงสร้างกลไกเพื่อสร้างความร่วมมือและการวางนโยบายร่วมกันในด้านสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก

เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือ TOR ของ ACWC ได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2553 และกำหนดให้ ACWC ประกอบด้วยสมาชิก 20 คนซึ่งแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศละ 2 คน โดยคนหนึ่งจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิสตรี และอีกคนจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิเด็ก ผู้แทนแต่ละคนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปีโดยสามารถได้รับการต่อวาระได้หนึ่งครั้ง ถึงแม้จะมีการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับ AICHR แต่ ACWC ถูกกำหนดให้รายงานต่อที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านสวัสดิการและการพัฒนาสังคม (ASEAN Ministers Meeting on Social Welfare and Development) ต่างจาก AICHR ที่รายงานต่อ AMM และข้อแตกต่างที่สำคัญอีกประการคือ ACWC มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการ

ยึดถือสิทธิมนุษยชนเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีและเด็ก³⁹ แต่สิ่งที่เหมือนกับ AICHR และถือเป็นประเด็นที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนยังขาดประสิทธิภาพหรือยังแตกต่างจากกระบวนการที่ใช้ในภูมิภาคหลักอื่นๆ ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 คือ ทั้ง ACWC และ AICHR ไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับเรื่องราวร้องเรียนกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิก

และเนื่องจากทั้ง ACWC และ AICHR ต่างมีภารกิจในด้านสิทธิมนุษยชน ในเชิงโครงสร้างจึงมีประเด็นการประสานงานและการร่วมมือระหว่างกันเพื่อลดความซ้ำซ้อน (Duplication) และสร้างเครือข่ายการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรทั้งสอง ยังขาดการประสานงานและสร้างความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทำหน้าที่ของ AICHR ในวาระแรก (พ.ศ. 2552-2555) AICHR ถือสถานะความเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่เหนือกว่าองค์กรอื่น (Overarching) จึงทำให้เกิดอุปสรรคในการสร้างความเข้าใจร่วมกัน อย่างไรก็ตามการสร้างความร่วมมือเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้นในวาระที่สอง เมื่อ AICHR ได้ริเริ่มการเชิญ ACWC มาร่วมกัน

4.2.3 คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

ตามที่บ่งบอกโดยชื่อทางการ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ หรือ ACMW ถูกจัดตั้งตามปฏิญญาในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนกลไกแรก อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของ ACMW มีขอบเขตที่จำกัดกว่าของ AICHR และ ACWC โดยมีหน้าที่หลักในการอนุวัติการตามปฏิญญามากกว่าการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความหมายโดยทั่วไป ACMW ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศละ 1 คน และรายงานต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านแรงงานของอาเซียน (Senior Labour Officials Meeting of ASEAN หรือ SLOM)

หน้าที่ของ ACMW ตามที่กำหนดใน TOR คือการแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ดี และการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อให้เกิดตราสารระดับภูมิภาคในด้านแรงงานข้ามชาติ และในทางปฏิบัติ ACMW ทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมากกว่าที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานในลักษณะเดียวกับ AICHR และ ACWC และสำหรับประเด็นภารกิจหลักของ ACMW ในการพัฒนาตราสารด้านแรงงานข้ามชาติของอาเซียน นับตั้งแต่จัดตั้ง ACMW ยังไม่สามารถจัดทำร่างตราสารได้สำเร็จ แม้ว่าจะใช้เวลาเกือบสิบปีในการดำเนินการแล้วก็ตาม โดยข้อท้าทายที่สำคัญคือความแตกต่างของท่าทีของประเทศสมาชิกที่แบ่งออกเป็นกลุ่มที่ส่งแรงงาน (Sending states) กลุ่มที่รับแรงงาน (Receiving states) และกลุ่มที่เป็นทั้งผู้ส่งและผู้รับแรงงาน (เช่น ประเทศไทย) อีกทั้งหลายประเทศในอาเซียนยังมีข้อสงวนในการรับรองสิทธิของแรงงานข้ามชาติหลายประการ แม้แต่การใช้คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” หรือ

³⁹ ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากล ปฏิญญาเวียนนา CEDAW CRC แนวทางดำเนินการตาม Beijing Platform for Action World Fit for Children คู่มือ 2.5 ของ ACWC TOR

“แรงงานย้ายถิ่น” ยังเป็นที่ถกเถียง และมีความพยายามจะให้ใช้คำอื่นแทน เช่นคำว่า “แรงงานต่างชาติ” (foreign workers) เป็นต้น⁴⁰

⁴⁰ European Parliament, DEVELOPMENT OF THE ASEAN HUMAN RIGHTS MECHANISM (Directorate-General for External Policies, 2012) หน้า 13-14.

5 ตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

บทที่ 5 เป็นการวิเคราะห์ตราสารหรือพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้ โดยคณะผู้วิจัยใช้เอกสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนรวบรวมและเผยแพร่อย่างเป็นทางการบนเว็บไซต์ของอาเซียน (www.asean.org)⁴¹ ซึ่งได้รวบรวมอยู่ในภาคผนวก 1⁴² และเป็นเอกสารที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดให้เป็นเอกสารหลักในการวิเคราะห์ โดยจากการตรวจสอบและวิเคราะห์เอกสารดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องพบว่า พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (Legally binding หรือ Hard law) มีอยู่อย่างจำกัด (รายละเอียดปรากฏในหัวข้อ 5.2) ซึ่งน่าจะมีสาเหตุสองประการคือ ประการแรก การรวมตัวในอาเซียนในช่วงที่มีการจัดทำวิสัยทัศน์ฉบับแรก (ดูหัวข้อ 6.1) มีวัตถุประสงค์หลักในการขับเคลื่อนการรวมตัวด้านเศรษฐกิจมิใช่ด้านสังคมหรือสิทธิมนุษยชน ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน มีลักษณะเป็นประเด็นที่เป็นผลลัพธ์หรือผลกระทบของการรวมตัวทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นประเด็นหลัก และประการที่สอง กฎบัตรอาเซียนเพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2551 ดังนั้นการพัฒนาระบบสิทธิมนุษยชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายจึงยังมีอยู่อย่างจำกัดแต่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นยังพบว่า ตราสารสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ของอาเซียนมีลักษณะเป็นตราสารทางการเมือง (Political instruments) ซึ่งแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิกในการให้ความร่วมมือในประเด็นสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ และรวมถึงการพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดทำตราสารทางกฎหมายต่อไปโดยตราสารสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดคือปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) ซึ่งถูกประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2555 ด้วยข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาดังกล่าว การวิเคราะห์ในบทนี้ จึงแยกออกเป็นสามส่วนหลัก โดยส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ตราสารสิทธิมนุษยชนที่มีลักษณะเป็นพันธกรณีทางการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด ในส่วนที่สองจะวิเคราะห์ตราสารที่สร้างพันธกรณีทางกฎหมาย และในส่วนสุดท้ายจะวิเคราะห์ข้อจำกัดในการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นตราสารทางการเมืองและตราสารทางกฎหมาย

ก่อนเข้าสู่เนื้อหาการวิเคราะห์ จำเป็นต้องสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับนิยามของคำที่ใช้ในการวิเคราะห์ได้แก่คำว่า “พันธกรณี” และ “ตราสาร” โดยคำว่า “พันธกรณี” หรือ Obligation หรือ Commitment สื่อถึงข้อผูกมัดหรือหน้าที่ซึ่งอาจเป็นข้อผูกมัดที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย (มีกลไกทางกฎหมายรองรับกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อผูกมัดหรือหน้าที่ดังกล่าว) หรือทางการเมือง (ไม่มีกลไกหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับ แต่อาจก่อให้เกิดปฏิกิริยาหรือการตอบโต้ทางการเมืองกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อผูกมัดหรือหน้าที่) ส่วนคำว่า “ตราสาร” หรือ Instrument เป็นเอกสารที่แสดงออกถึงเจตนาของคู่กรณีที่ทำตราสาร ทั้งนี้ ตราสารอาจปรากฏได้ในหลายรูปแบบและใช้ชื่อที่แตกต่างกันออกไปเช่น กฎบัตร อนุสัญญา ปฏิญญา คำประกาศ บันทึก มติ เป็นต้น โดยตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในทางระหว่างประเทศจะเรียกว่า “สนธิสัญญา” หรือ Treaty และมีหลักเกณฑ์กำกับ

⁴¹ ปรากฏที่ <<<http://agreement.asean.org/>>> ซึ่งเข้าเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2558

⁴² เอกสารฉบับนี้เป็นฉบับที่สำนักเลขาธิการอาเซียนได้จัดทำขึ้นใหม่แทนที่ข้อมูลเดิมที่ได้เคยประกาศไว้และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้ในการประกาศขอบเขตงาน (TOR) ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รวมข้อมูลเดิมนั้นไว้ในภาคผนวก 2

ในการจัดทำ แสดงเจตนาผูกพัน ตีความและบังคับใช้โดยเฉพาะซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดในหัวข้อ 5.2 ต่อไป

5.1 ตราสารทางการเมือง

ดังที่ได้ระบุในตอนต้นของบทนี้แล้วว่า สาเหตุที่ต้องเริ่มการวิเคราะห์พันธกรณีของอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนจากกลุ่มตราสารที่แสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political instruments) ที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ตราสารในกลุ่มนี้มีจำนวนมากว่าตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายมาก นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับข้อเท็จจริงว่า การพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนมีที่มาจากการจัดทำตราสารทางการเมืองที่นำไปสู่การพัฒนาตราสารทางกฎหมายในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ ในการค้นคว้าข้อมูลตราสารสิทธิมนุษยชนในรายงานฉบับนี้จำกัดเฉพาะตราสารที่มีการประกาศหรือรับรอง (Adopt) โดยที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) เท่านั้น เนื่องจากมติของที่ประชุมผู้นำถือเป็นเครื่องบ่งชี้เจตจำนงทางการเมืองที่สามารถอ้างอิงได้ต่อประเทศสมาชิก โดยไม่รวมตราสารที่ประกาศหรือรับรองโดยองค์กรอื่นๆ เช่นที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (AMM)⁴³

5.1.1 ข้อมูลตราสารทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

จากการตรวจสอบข้อมูลตราสารสิทธิมนุษยชนอาเซียน โดยใช้ฐานข้อมูลการประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ในแต่ละปีซึ่งแสดงถึงมติของที่ประชุมผู้นำในการประชุม ผู้วิจัยได้รวบรวมและจัดทำรายละเอียดในตารางที่ 1-3 โดยในตารางที่ 1 เป็นข้อมูลหลักที่แสดงรายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนตามปีที่มีการรับรอง ตารางที่ 2 แสดงรายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยแยกประเภทตามตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ 9 ฉบับ (ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 5.3) ซึ่งการแยกตราสารอาเซียนตามประเภทของตราสารระหว่างประเทศก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการหรือการขาดพัฒนาการในแต่ละประเด็นหลักของตราสารระหว่างประเทศดังกล่าว และในตารางที่ 3 แสดงตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเด็นอื่นๆ⁴⁴ จากข้อมูลในตารางทั้งสามแสดงให้เห็นว่า

1. การพัฒนาตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของอาเซียนหลายฉบับเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรากฎบัตรอาเซียนในปี พ.ศ. 2550 (มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551) ซึ่งมีนัยที่สำคัญสามประการ

⁴³ ตราสารทางการเมืองในรูปแบบปฏิญญาที่ออกโดยองค์กรอื่นที่มีใช้ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน โดยเฉพาะที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหลายกรณีมีผลเป็นการสร้างกลไกและมาตรฐานที่นำไปสู่การพัฒนาสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ในอาเซียนได้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาดำเนินความก้าวหน้าของสตรีในภูมิภาคอาเซียน (Declaration of the Advancement of Women in the ASEAN Region) ซึ่งได้รับการรับรองในปี 1988

⁴⁴ การแบ่งแยกตามรายงานนี้เป็นการจัดทำของผู้วิจัยเอง เพื่อให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์เกี่ยวกับการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนในแต่ละด้าน แต่โดยที่การนิยามหรือจัดประเภทสิทธิมนุษยชนแต่ละประเด็นมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องกัน (Interconnectedness) ดังนั้นแม้จะได้แบ่งแยกตราสารออกเป็นสองกลุ่มโดยในกลุ่มที่สองตั้งชื่อว่าเป็นกลุ่มสิทธิมนุษยชนในด้านอื่นๆ ก็ตาม แต่ก็อาจพิจารณาได้ว่า สามารถจัดประเภทตราสารในกลุ่มที่สองนี้อยู่ในหลายประเด็นของกลุ่มที่หนึ่งได้เช่นกัน เช่น ตราสารในประเด็นเอดส์/HIV ก็อาจถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้เช่นกัน เนื่องจากมีสาระเป็นเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และการไม่ตีตรา (Non-stigmatization) นอกจากนั้น ในการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนของอาเซียน มิได้ดำเนินการจากมุมมองของประเด็นที่ปรากฏในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแต่อย่างใด หากแต่พิจารณาจากความจำเป็นของแต่ละประเด็นจากมุมมองร่วมกันและฉันทามติของประเทศสมาชิก

คือ ในประการแรก ตราสารต่างๆ ที่รวบรวมไว้เกิดขึ้นก่อนที่หลักการสิทธิมนุษยชนจะเป็นหลักการของอาเซียนดังที่รับรองไว้ในกฎบัตรอาเซียนอย่างเป็นทางการ ประการที่สอง ตราสารต่างๆ ที่ปรากฏรายชื่อในส่วนนี้ ได้รับการพัฒนาตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะด้านตามแต่ละกรณี เช่น เพื่อแก้ไขปัญหาและป้องกันการก่อการร้าย หรือปัญหาการค้ามนุษย์โดยเป็นการพิจารณาแยกส่วนมิใช่ในองค์รวม เนื่องจากยังขาดหลักการหรือตราสารในด้านสิทธิมนุษยชนในภาพรวมที่จะเป็นจุดเกาะเกี่ยวเพื่อให้สามารถพิจารณาความเชื่อมโยงของแต่ละประเด็นหรือเอื้อให้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบได้ และในประการที่สามซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดคือการที่ตราสารต่างๆ เหล่านี้เป็นตราสารทางการเมืองที่มีได้พัฒนาบนหลักการสิทธิมนุษยชน (Human rights-based approach) แต่ตั้งอยู่บนหลักความมั่นคง (Security) ของภูมิภาค เช่น ปัญหาการก่อการร้าย หรือหลักการทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและแรงงานข้ามชาติ ซึ่งทิศทางนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการตราปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนในปี พ.ศ. 2552 แล้ว ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

2. ในบรรดาประเด็นตามตราสารสิทธิมนุษยชนหลักระหว่างประเทศ 9 ฉบับ มีหลายประเด็นที่อาเซียนยังมิได้พัฒนาตราสารร่วมกันในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะประเด็นการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Racial discrimination) สิทธิพลเมืองและทางการเมือง (Civil & political rights) การต่อต้านการทรมาน (Prevention of torture) และการป้องกันบุคคลจากการสูญหายโดยบังคับ (Enforced disappearance) ซึ่งน่าจะมีสาเหตุหลักนอกเหนือจากประเด็นที่ว่ากลไกอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่งมีการพัฒนาในปี พ.ศ. 2552 อาจมาจากกรณีที่ว่าประเทศสมาชิกยังไม่สามารถสร้างฉันทามติร่วมกันในประเด็นต่างๆ ดังกล่าว (ซึ่งบางประเทศอาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่อ่อนไหว (Sensitive) และแม้แต่ในระดับประเทศก็ยังมีได้มีเจตจำนงที่ชัดเจนในการเข้าร่วมเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศในประเด็นดังกล่าว—ประเด็นนี้จะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อ 5.3)

3. ประเด็นที่มีการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชน (ทางการเมือง) มากที่สุดคือประเด็นด้านเด็กและสตรี ซึ่งน่าจะเกิดจากสองประเด็นคือ ประเด็นด้านเด็กและสตรีถือเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวน้อยกว่าประเด็นอื่น และประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศต่างได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาด้านสิทธิเด็ก (CRC) และสิทธิสตรี (CEDAW)

4. ตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รวบรวมไว้นี้ หลายฉบับได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในด้านสถานะหรือเนื้อหา โดยบางฉบับได้กลายเป็นตราสารที่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children) ซึ่งได้มีการพัฒนามาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่ผลผูกพันทางกฎหมาย⁴⁵ หรือได้มีการยกระดับจากการเป็นตราสารที่พัฒนาโดยองค์กรระดับรัฐมนตรีมาเป็นตราสารระดับภูมิภาคที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียน เช่น กรณิปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนที่กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ในปี พ.ศ. 2556 มีที่มาจากปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Declaration on the Elimination of Violence against Women in the ASEAN Region) ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน (AMM) ในปี พ.ศ. 2547 เป็นต้น

⁴⁵ แต่ยังไม่มียกเว้นข้อบังคับเนื่องจากยังต้องรอการให้สัตยาบันโดยสมาชิกอาเซียน 6 ประเทศตามม. 29(a) แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

ตาราง 1 รายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (เรียงตามปีที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียน)

รายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (เรียงตามปีที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียน)	
ปี	ปฏิญญา
2543	1. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรม (ASEAN Declaration on Cultural Heritage)
2544	2. ปฏิญญาการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 7 ว่าด้วยเอดส์และเอชไอวี (7th ASEAN Summit Declaration on HIV/AIDS) 3. ปฏิญญาอาเซียนด้านการดำเนินการร่วมกันเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism)
2545	4. ปฏิญญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย (Declaration on Terrorism)
2547	5. แผนการดำเนินงานกรุงเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme) 6. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children)
2550	7. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) 8. คำมั่นสัญญาอาเซียนว่าด้วยเอดส์และเอชไอวี (ASEAN Commitments on HIV and AIDS) 9. ปฏิญญาสิงคโปร์ด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ พลังงานและสิ่งแวดล้อม (Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment) 10. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Declaration on Environmental Sustainability)
2552	11. ปฏิญญาชะอำหัวหินว่าด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการศึกษาเพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมอาเซียนที่มีความห่วงใยและแบ่งปัน (Cha-Am Hua-Hin Declaration on Strengthening Cooperation on Education to Achieve an ASEAN Caring and Sharing Community) 12. ปฏิญญาร่วมในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาสหัสวรรษอาเซียน (Joint Declaration on the Attainment of the Millennium Development Goals in ASEAN)
2553	13. ปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและการพัฒนาเพื่อสตรีและเด็ก (Ha Noi Declaration on the Enhancement of Welfare and Development of ASEAN Women and Children)
2554	14. ปฏิญญาบาหลีว่าด้วยการสร้างเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้พิการในประชาคมอาเซียน (Bali Declaration on The Enhancement of The Role and Participation of The Persons with Disabilities in ASEAN Community) 15. ปฏิญญาคำมั่นอาเซียนว่าด้วยการไม่มีผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่เพิ่มขึ้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวี และไม่มีการเสียชีวิตจากเอดส์ (ASEAN Declaration of Commitment: Getting to Zero New HIV Infections, Zero Discrimination, Zero AIDS-related Deaths)
2555	16. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration)
2556	17. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองทางสังคม

รายชื่อปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (เรียงตามปีที่รับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียน)	
ปี	ปฏิญญา
	(ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection)
	18. ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Elimination of Violence Against Children in ASEAN)
	19. ปฏิญญาบันดาร์เสรีเบกาวันด้านการเป็นผู้ประกอบการและการจ้างงานเยาวชน (Bandar Seri Begawan Declaration on Youth Entrepreneurship and Employment)
	20. ปฏิญญาบันดาร์เสรีเบกาวันด้านโรคไม่ติดต่อในอาเซียน (Bandar Seri Begawan Declaration on Noncommunicable Diseases in ASEAN)
2558	21. ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์เกี่ยวกับผู้สูงอายุ (Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN)
	22. ปฏิญญาเกี่ยวกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและวาระการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอาเซียนหลังปี 2015 (DECLARATION ON ASEAN POST-2015 ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY AND CLIMATE CHANGE AGENDA)
	23. ปฏิญญาเพื่อเตรียมความพร้อมเชิงโครงสร้างและการปรับตัวของอาเซียนและประชาคมที่เกี่ยวข้องและประชาชนต่อภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Declaration on Institutionalising the Resilience of ASEAN and its Communities and Peoples to Disasters and Climate Change)

ตาราง 2 ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (แยกเป็นประเภทตามตราสารสิทธิมนุษยชนหลัก 9 ฉบับ)

ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ตามด้านของตราสารหลัก 9 ฉบับ)	ปี
1. ด้านการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ	-
2. ด้านสิทธิการเมืองและพลเมือง	-
3. ด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม	
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรม (ASEAN Declaration on Cultural Heritage)	2543
ปฏิญญาชะอำหัวหินว่าด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการศึกษาเพื่อให้บรรลุการเป็นประชาคมอาเซียนที่มีความห่วงใยและแบ่งปัน (Cha-Am Hua-Hin Declaration on Strengthening Cooperation on Education to Achieve an ASEAN Caring and Sharing Community)	2552
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองทางสังคม (ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection)	2556
4. ด้านสิทธิสตรี	
ปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและการพัฒนาเพื่อสตรีและเด็ก (Ha Noi Declaration on the Enhancement of Welfare and Development of ASEAN Women and Children)	2553

ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ตามด้านของตราสารหลัก 9 ฉบับ)	ปี
ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Elimination of Violence Against Children in ASEAN)	2556
5. ด้านการต่อต้านการทรมาน	
6. ด้านสิทธิเด็กและเยาวชน	
ปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและการพัฒนาเพื่อสตรีและเด็ก (Ha Noi Declaration on the Enhancement of Welfare and Development of ASEAN Women and Children)	2553
ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Elimination of Violence Against Children in ASEAN)	2556
ปฏิญญามันดารเสรีเบกาวันด้านการเป็นผู้ประกอบการและการจ้างแรงงานเยาวชน (Bandar Seri Begawan Declaration on Youth Entrepreneurship and Employment)	2556
7. ด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน	
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะในสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children)	2547
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)	2550
8. ด้านการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ	-
9. ด้านสิทธิผู้พิการ	
ปฏิญญาบาหลีว่าด้วยการสร้างเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้พิการในประชาคมอาเซียน (Bali Declaration on The Enhancement of The Role and Participation of The Persons with Disabilities in ASEAN Community)	2554

ตาราง 3 ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ด้านอื่น)

ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ด้านอื่นๆ)	ปี
ด้านผู้สูงอายุ	
ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์เกี่ยวกับผู้สูงอายุ (Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN)	2558
ด้านโรคไม่ติดต่อ	
ปฏิญญามันดารเสรีเบกาวันด้านโรคไม่ติดต่อในอาเซียน (Bandar Seri Begawan Declaration on Noncommunicable Diseases in ASEAN)	2556
ด้านเอชไอวีและเอดส์	
ปฏิญญาการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 7 ว่าด้วยเอดส์และเอชไอวี (7th ASEAN Summit Declaration on HIV/AIDS)	2544
คำมั่นสัญญาอาเซียนว่าด้วยเอดส์และเอชไอวี (ASEAN Commitments on HIV and AIDS)	2550

ปฏิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (ด้านอื่นๆ)	ปี
ปฏิญญาคำมั่นอาเซียนว่าด้วยการไม่มีผู้ติดเชื้อเอชไอวีรายใหม่เพิ่มขึ้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อเอชไอวี และไม่มีการเสียชีวิตจากเอดส์ (ASEAN Declaration of Commitment: Getting to Zero New HIV Infections, Zero Discrimination, Zero AIDS-related Deaths)	2554
ด้านสิ่งแวดล้อม	
ปฏิญญาสิงคโปร์ด้านการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ พลังงานและสิ่งแวดล้อม (Singapore Declaration on Climate Change, Energy and the Environment)	2550
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Declaration on Environmental Sustainability)	2550
ปฏิญญาเกี่ยวกับความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและวาระการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศอาเซียนหลังปี 2015 (DECLARATION ON ASEAN POST-2015 ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY AND CLIMATE CHANGE AGENDA)	2558
ปฏิญญาเพื่อเตรียมความพร้อมเชิงโครงสร้างและการปรับตัวของอาเซียนและประชาคมที่เกี่ยวข้องและประชาชนต่อภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (Declaration on Institutionalising the Resilience of ASEAN and its Communities and Peoples to Disasters and Climate Change)	2558
ด้านการต่อต้านการก่อการร้าย	
ปฏิญญาอาเซียนด้านการดำเนินการร่วมกันเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism)	2544
ปฏิญญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย (Declaration on Terrorism)	2545
ด้านสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป	
ปฏิญญาร่วมในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาสหัสวรรษอาเซียน (Joint Declaration on the Attainment of the Millennium Development Goals in ASEAN)	2552
ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration)	2555
ปฏิญญาบาหลี่ 1, 2, 3 (Bali Concord I, II, III)	2519, 2546, 2554

5.1.2 ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration)

ปฏิญญานี้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) เพื่อเป็นตราสารทางการเมืองที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายที่แสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันนำไปสู่ประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนและภูมิภาคอาเซียน AHRD เป็นตราสารทางการเมืองด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประชาคมอาเซียน ซึ่งได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 21 ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา ปฏิญญานี้จัดทำโดย AICHR โดยในการจัดทำได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานยกร่าง (Drafting group) เพื่อจัดทำเอกสารที่ใช้ในการเจรจาของ AICHR ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 ถึงมกราคม พ.ศ. 2555 ทั้งนี้ AHRD ประกอบไปด้วยหมวดต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) หลักการทั่วไป (General Principles) กล่าวถึงสภาพสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานที่บุคคลแต่ละคนพึงมีอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม โดยปราศจากการแบ่งแยก
- 2) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ และการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของบุคคลในแต่ละกรณี
- 3) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights) กล่าวถึงข้อยืนยันให้รัฐสมาชิกอาเซียนปกป้อง ส่งเสริม สนับสนุนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้เกิดสวัสดิภาพสูงสุดที่บุคคลพึงมี
- 4) สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) กล่าวถึงความจำเป็นของรัฐสมาชิกอาเซียนในการแสวงหาแนวทางการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง พร้อมสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วม เกื้อหนุน ใช้สิทธิ และได้รับประโยชน์อย่างเป็นธรรมจากการพัฒนาดังกล่าว
- 5) สิทธิในสันติภาพ (Right to Peace) กล่าวถึงสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะมีสันติภาพในการใช้ชีวิต เพื่อให้บรรลุสิทธิต่างๆ ข้างต้นอย่างเต็มที่ โดยรัฐสมาชิกอาเซียนต้องส่งเสริมความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาค

ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนมีสถานะเป็นเอกสารทางการเมือง ซึ่งแสดงเจตจำนงของรัฐสมาชิกอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้รับรองสิทธิหลายประเภทเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้รับรองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 (value added) เช่น สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล สิทธิในสันติภาพ และสิทธิของผู้ติดเชื้อเอดส์และเอชไอวี (HIV/ AIDS) ที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติและสร้างตราบาป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีหลายภาคส่วนมีความกังวลว่าถ้อยคำของปฏิญญายังคงกำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถจำกัดสิทธิบางประการได้โดยกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ⁴⁶ ซึ่งทำให้เกิดข้อห่วงใยที่ว่าสิทธิที่รัฐสมาชิกให้ความคุ้มครองจะมีมาตรฐานต่ำกว่าหลักการสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาเวียนนา (Vienna Declaration and Program of Action) ปี พ.ศ. 2536 ดังนั้น ในการรับรองปฏิญญาดังกล่าว ผู้นำของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศจึงออกแถลงการณ์ที่เรียกว่า แถลงการณ์พนมเปญว่าด้วยการรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration โดยมีเนื้อหาสำคัญในย่อหน้าที่สามที่ระบุยืนยันว่า ในการอนุวัติการหรือนำปฏิญญามาปฏิบัติและบังคับใช้ จะต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบที่รัฐสมาชิกมีอยู่ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนาและกลไกระหว่างประเทศอื่นๆ ว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนที่รัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี และที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ในการอ้างอิงข้อกำหนดหรือบทบัญญัติของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนย่อมต้องอ้างอิงถึงแถลงการณ์พนมเปญโดยเฉพาะคำยืนยันของผู้นำอาเซียนดังกล่าวข้างต้นด้วย

ความสำคัญของ AHRD มาจากสถานะที่เป็นตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ผู้นำอาเซียนได้ลงมติรับรองโดยมีเนื้อหาครอบคลุมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และกลไกสิทธิมนุษยชน

⁴⁶ เช่น International Commission of Jurists, THE ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION: QUESTIONS AND ANSWERS (Bangkok, 2013)

อาเซียนรวมตลอดถึงทุกหน่วยงานของอาเซียนต่างใช้เอกสารนี้เป็นเอกสารอ้างอิงในการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยนับตั้งแต่มีการรับรอง AHRD ในปี พ.ศ. 2555 ได้มีการอ้างถึงตราสารดังกล่าวในการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนทางกฎหมายฉบับแรกคือ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และจากบทวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 5.1.1 ข้างต้น การพัฒนาตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาก่อนที่จะมีกฎบัตรอาเซียนจะมีผลบังคับใช้ (ปี พ.ศ. 2551) เป็นการดำเนินการตามความเหมาะสมหรือจำเป็นในรายการนี้โดยพิจารณาจากประเด็นด้านความมั่นคงหรือเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก โดยอาจมิได้ตั้งอยู่บนหลักการสิทธิมนุษยชน (Human rights-based approach) ที่พิจารณาประเด็นปัญหาจากมุมมองของผู้ทรงสิทธิ (Rights holders) และรัฐหรือผู้มีหน้าที่ (Duty bearers) ในการคุ้มครอง เคารพ และดำเนินการตามสิทธิของประชาชน การที่อาเซียนรับรองปฏิญญาสิทธิมนุษยชนทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างเนื่องจากจะเป็นหลักการที่ทำให้การดำเนินนโยบายหรือพัฒนาตราสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนต้องพิจารณาความสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนข้างต้นด้วย

5.2 ตราสารทางกฎหมาย

จากการตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมีจำนวนน้อยกว่าตราสารทางการเมืองซึ่งได้รวบรวมและวิเคราะห์ไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้อย่างมาก โดยมีเกณฑ์ในการแยกประเภทตราสารที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายสองประการ คือ ประการแรก ตราสารประเภทนี้ถือเป็น “สนธิสัญญา” ประเภทหนึ่งจึงอยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) โดยอาจเรียกชื่อได้อย่างหลากหลาย เช่น อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ข้อตกลง (Agreement) กติกา (Covenant) คำประกาศหรือปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) เป็นต้น หลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาอยู่ที่เจตนาของคู่สัญญา⁴⁷ และ ประการที่สอง เป็นตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเกณฑ์เดียวกับที่ใช้พิจารณาตราสารทางการเมืองในหัวข้อ 5.1

5.2.1 อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน

นอกจากตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน 9 ฉบับที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เลือกเข้าเป็นภาคี อาเซียนได้มีการพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคเพื่อสร้างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยปัจจุบันอาเซียนได้มีการพัฒนาและรับรองอนุสัญญาอาเซียนจำนวน 5 ฉบับดังปรากฏรายชื่อตามที่ได้รวบรวมไว้ในตารางที่ 4 หากจะชี้เฉพาะ

⁴⁷ อนุสัญญาเวียนนากำหนดให้ “สนธิสัญญา” หมายถึง สัญญาระหว่างประเทศที่เจรจาระหว่างรัฐเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับ และไม่จำเป็นต้องมีชื่อประการใด (ม. 2 ย่อหน้า 1(b)) ทั้งนี้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศในการร่างนิยามคำว่า “สนธิสัญญา” กำหนดให้หมายถึง สัญญาระหว่างประเทศใดๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับและไม่จำเป็นต้องมีชื่อเฉพาะประการใด (สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร กติกา กฎบัตร กฎ ข้อบัญญัติ ปฏิญญา ข้อตกลง การแลกเปลี่ยนสาสน์ ข้อตกลงการประชุม บันทึกข้อตกลง การตกลงชั่วคราว หรือชื่ออื่นใด) ซึ่งตกลงระหว่างรัฐสองรัฐ หรือผู้ทรงสิทธิในกฎหมายระหว่างประเทศสองคนขึ้นไปและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ดู Crawford, James, BROWNIE'S PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, (8th edn, 2012, Oxford) หน้า 369

สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยแท้ (กล่าวคือตั้งอยู่บนหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธิและ/หรือกำหนดหน้าที่ให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรการเยียวยา) จะมีเพียงฉบับเดียวที่เข้าข่ายคือ อนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ACTIP) ที่เพิ่งมีการรับรองโดยที่ประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นตราสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนยังมิได้รวบรวมไว้ในรายชื่อตราสารที่ใช้ในการวิเคราะห์ในครั้งนี้ (เนื่องจากเพิ่งมีการรับรอง) นอกจากอนุสัญญาต่อต้านการค้ามนุษย์ฯ แล้วตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่เหลือประกอบด้วย 4 ฉบับได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติรวม 3 ฉบับ ได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ 2528 ซึ่งมีเนื้อหาที่กว้างขวางมากโดยรวมประเด็นพันธกรณีการศึกษาผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental impact assessment) แต่ยังไม่มีการบังคับแม้ว่าจะได้มีการรับรองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เนื่องจากยังมีจำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันไม่ครบ 6 ประเทศ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน 2545 และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน 2548 ซึ่ง 2 ฉบับหลังมีผลใช้บังคับแล้ว)

ตาราง 4 อนุสัญญาอาเซียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

อนุสัญญาอาเซียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	
ชื่ออนุสัญญา	ปีที่ตรา/ปีที่มีผลบังคับใช้
ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources)	2528/ -
ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)	2545/ (2546)
ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response)	2548/ (2552)
อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter Terrorism)	2550/ (2554)
อนุสัญญาอาเซียนต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking in Persons, especially Women and Children)	2558/ -

5.2.2 อนุสัญญาจัดตั้งองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน

นอกจากตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ยังมีอนุสัญญาหรือข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีได้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิมนุษยชน แต่มีผลในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภูมิภาคซึ่งจะเสริมสร้างกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีรายชื่อปรากฏตามตารางที่ 5

ตาราง 5 อนุสัญญาอาเซียนที่จัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน

อนุสัญญาอาเซียนจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน	
ชื่ออนุสัญญา	ปีที่ตรา
ข้อตกลงจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Centre for Biodiversity)	2548
ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response)	2548
ข้อตกลงจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ (Agreement on the Establishment of the ASEAN Co-ordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management)	2554

5.3 ข้อจำกัดในการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

หากเปรียบเทียบจำนวนตราสารสิทธิมนุษยชนที่จัดทำในอาเซียนกับที่ปรากฏในสามภูมิภาคหลักคือ ยุโรป อเมริกาและแอฟริกาตามข้อมูลในบทที่ 2 จะเห็นว่าอาเซียนยังมีจำนวนตราสารด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายน้อยกว่าภูมิภาคอื่นมาก แน่นอนว่าในด้านระยะเวลาการจัดตั้ง หากนับตั้งแต่เวลาที่อาเซียนประกาศใช้กฎบัตรในปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่าแปดปี ก็ยังถือว่าอาเซียนอยู่ในระยะเริ่มต้น แต่ภูมิภาคอื่น (ยกเว้นแอฟริกา) ก็สามารถจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในรูปแบบสนธิสัญญาหลายฉบับในระยะเวลาใกล้เคียงกัน สาเหตุหลักประการหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดพื้นฐานที่สำคัญในการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนไม่ว่าจะเป็นตราสารทางการเมืองหรือกฎหมาย นอกเหนือจากประเด็นข้อจำกัดหรือความท้าทายของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป โดยละเอียด คือข้ออ้างหรือความเข้าใจของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนยังขาดจุดร่วมกัน (Commonality) ในด้านพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในหลายประเด็น โดยมีจุดร่วมกันเพียงสองประเด็นคือสตรีและเด็ก อันเนื่องมาจากการที่ทุกประเทศได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)⁴⁸ ในหัวข้อนี้จึงจะวิเคราะห์ให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพันธกรณีดังกล่าว ตลอดจนข้อพิจารณาที่ว่าจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องให้ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศร่วมกันทั้งสิบประเทศเพื่อให้เกิดจุดร่วมให้อาเซียนสามารถดำเนินการในประเด็นสิทธิมนุษยชนดังกล่าวได้

5.3.1 การเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากหลักการสิทธิมนุษยชนจะเป็นรากฐานของการก่อตั้งประชาคมอาเซียนดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียนแล้ว หลักการสิทธิมนุษยชนยังถูกรับรองจากประเทศสมาชิกอาเซียนว่ามีความสำคัญโดยผ่านการลงนามและให้สัตยาบันในตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีจำนวน 9 ฉบับ อย่างไรก็ตาม มีเพียงตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน 2 ฉบับซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศ

⁴⁸ ประเทศบรูไนได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (CRPD) ณ วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งอยู่นอกเหนือกรอบเวลาของการศึกษา การเข้าเป็นภาคีดังกล่าวจึงไม่ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ในเนื้อหาของรายงานฉบับนี้ ดังนั้น จึงถือว่า อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ ถือเป็น “จุดร่วมกัน (Commonality)” ประการที่ 3 ของสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ

ได้ให้สัตยาบันคือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) นอกจากอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคีตราสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนอีก 7 ฉบับที่เหลื่อมแตกต่างกัน ดังมีรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3 ซึ่งการที่รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน โดยมีจุดร่วมกันเพียงสองเรื่องคือ สตรีและเด็ก ทำให้เป็นความท้าทายของอาเซียนในการกำหนดนโยบายในประเด็นที่ยังคงมีความแตกต่างกัน และในหลายกรณียังถูกใช้เป็นข้ออ้างของประเทศสมาชิกที่ยังไม่เข้าเป็นภาคีในตราสารบางฉบับในการร่วมจัดทำตราสารระดับภูมิภาคในอาเซียน เช่น คนพิการ สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

จากข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 6 และ 7 กัมพูชา อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าเป็นภาคีในตราสารหลัก 8 ฉบับ ในส่วนของประเทศไทยได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักจำนวน 7 ฉบับ และล่าสุดได้มีการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับในเดือนมกราคม พ.ศ. 2555 ทำให้เหลือเพียงอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัวที่ประเทศไทยยังไม่ได้ทั้งมีการลงนามและให้สัตยาบัน จากตารางที่ 7 ในด้านอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกมีการให้สัตยาบันมากที่สุดนอกจากอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรีและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแล้วคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (CRPD) ซึ่งมีประเทศสมาชิกจำนวน 9 ประเทศที่ให้สัตยาบัน (คงเหลือแต่บรูไนซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาการให้สัตยาบัน) ส่วนตราสารที่มีประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีน้อยที่สุด (คิดเป็นเพียงร้อยละ 10) คืออนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ซึ่งอาจมาจากสาเหตุที่เป็นอนุสัญญาที่เปิดให้มีการลงนามในปี พ.ศ. 2550 และเพิ่งมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2553 ส่วนฉบับที่มีการลงนามน้อยที่สุดเป็นอันดับที่สองคืออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (ร้อยละ 20) แน่นนอนว่า การที่ประเด็นที่ว่า การที่เข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนฉบับใดฉบับหนึ่ง มิได้หมายความว่า การอนุวัติการตามพันธกรณีที่เกิดจากตราสารฉบับดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ และประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้เข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนในจำนวนที่มากกว่าประเทศสมาชิกอื่นก็ได้หมายความว่า จะให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวให้กับบุคคลในเขตอำนาจของตนได้ดีกว่าประเทศที่ยังไม่เข้าเป็นภาคีแต่ประการใด ซึ่งประเด็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีตามตราสารสิทธิมนุษยชนนี้จะได้หยิบยกขึ้นอีกครั้งในบทสุดท้ายเกี่ยวกับข้อเสนอแนะต่อบทบาทของประเทศไทย



ตาราง 6 สถานะการให้สัตยาบันในตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกอาเซียน (Status of Ratification of International Human Rights Instruments by ASEAN Member States))

ตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน	บรูไน	กัมพูชา	อินโดนีเซีย	ลาว	มาเลเซีย	เมียนมาร์	ฟิลิปปินส์	สิงคโปร์	ไทย	เวียดนาม
1 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) 1965		✓	✓	✓			✓	S	✓	✓
2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) 1966		✓	✓	✓			✓		✓	✓
3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) 1966		✓	✓	✓		S	✓		✓	✓
4 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) 1979	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) 1984	S	✓	✓	✓			✓		✓	✓
6 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) 1989	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
7 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (ICRMW) 1990		S	✓				✓			
8 อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (ICPPED) 2006		✓	S	S					S	
9 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (CRPD) 2006	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ : S = การลงนาม (Signing) และเครื่องหมาย (✓) คือการที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันในอนุสัญญาเรียบร้อยแล้ว (จัดทำในเดือนธันวาคม 2558 โดยเรียบเรียงจากฐานข้อมูลการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติ: <<<https://treaties.un.org/>>>>)



ตาราง 7 การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อตราสารหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน 9 ฉบับ (คำนวณเป็นอัตราร้อยละ)

ตราสาร/ ประเทศ	ICERD		ICCPR		ICESCR		CEDAW		CAT		CRC		ICRMW		ICPPED		CRPD	
	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A	S	R/A
บรูไน	-	-	-	-	-	-	-	24 พ.ค. 2549 (a)	22 ก.ย. 2558	-	-	27 ธ.ค. 2559 (a)	-	-	-	-	18 ธ.ค. 2550	(*)
กัมพูชา	12 เม.ย. 2509	28 พ.ย. 2526	17 ต.ค. 2523	26 พ.ค. 2535	17 ต.ค. 2523	26 พ.ค. 2535	17 ต.ค. 2523	15 ต.ค. 2535	-	15 ต.ค. 2535 (a)	-	15 ต.ค. 2535 (a)	27 ก.ย. 2547	-	-	27 มิ.ย. 2556 (a)	1 ต.ค. 2550	20 ธ.ค. 2555
อินโดนีเซีย	-	25 มิ.ย. 2542 (a)	-	23 ก.พ. 2549 (a)	-	23 ก.พ. 2549 (a)	29 ก.ค. 2523	13 ก.ย. 2527	23 ต.ค. 2528	28 ต.ค. 2541	26 ม.ค. 2533	5 ก.ย. 2533	22 ก.ย. 2547	31 พ.ค. 2555	27 ก.ย. 2553	-	30 มี.ค. 2550	30 พ.ย. 2554
ลาว	-	22 ก.พ. 2517	7 ธ.ค. 2543	25 ก.ย. 2552	7 ธ.ค. 2543	13 ก.พ. 2550	17 ก.ค. 2523	14 ส.ค. 2524	21 ก.ย. 2553	28 ก.ย. 2555	-	8 พ.ค. 2534	-	-	29 ก.ย. 2551	-	15 ม.ค. 2551	25 ก.ย. 2552
มาเลเซีย	-	-	-	-	-	-	-	5 ก.ค. 2538 (a)	-	-	-	17 ก.พ. 2538 (a)	-	-	-	-	8 เม.ย. 2551	19 ก.ค. 2553
พม่า	-	-	-	-	16 ก.ค. 2558	-	-	22 ก.ค. 2540	-	-	-	15 ก.ค. 2534 (a)	-	-	-	-	-	7 ธ.ค. 2554 (a)
ฟิลิปปินส์	7 มี.ค. 2509	15 ก.ย. 2510	19 ธ.ค. 2509	23 ต.ค. 2529	19 ธ.ค. 2509	7 มิ.ย. 2517	15 ก.ค. 2523	5 ส.ค. 2524	-	18 มิ.ย. 2529 (a)	26 ม.ค. 2533	21 ส.ค. 2533	15 พ.ย. 2536	5 ก.ค. 2538	-	-	25 ก.ย. 2550	15 เม.ย. 2551
สิงคโปร์	-	-	-	-	-	-	-	5 ต.ค. 2538 (a)	-	-	-	5 ต.ค. 2538 (a)	-	-	-	-	-	18 ก.ค. 2556
ไทย	-	28 ม.ค. 2546 (a)	-	29 ต.ค. 2539 (a)	-	5 ก.ย. 2542 (a)	-	9 ส.ค. 2528 (a)	-	2 ต.ค. 2550 (a)	-	27 มี.ค. 2545 (a)	-	-	9 ม.ค. 2555	-	30 มี.ค. 2550	29 ก.ค. 2551
เวียดนาม	-	9 มิ.ย. 2525 (a)	-	24 ก.ย. 2525 (a)	-	24 ก.ย. 2525 (a)	29 ก.ค. 2523	17 ก.พ. 2525	7 ก.ย. 2556	5 ก.พ. 2558	26 ม.ค. 2533	28 ก.พ. 2533	-	-	-	-	22 ต.ค. 2550	5 ก.พ. 2558
%	60		60		60		100		60		100		20		10		100	

หมายเหตุ : S = การลงนาม (Signing) A = การภาคยานุวัติ (Accession) R = การให้สัตยาบัน (Ratification)

(*) ประเทศบรูไนได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (CRPD) ณ วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งอยู่นอกเหนือกรอบเวลาของการศึกษา การเข้าเป็นภาคีดังกล่าวจึงไม่ถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ในเนื้อหาของรายงานฉบับนี้

5.3.2 ขอบเขตพันธกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนที่แตกต่างกันใน CEDAW และ CRC

ประเด็นจุดร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อ CEDAW และ CRC ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิสตรีและเด็กในอาเซียน (ACWC) ขึ้นโดยเฉพาะมักถูกหยิบยกเพื่ออ้างว่า การดำเนินการในด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนควรเริ่มจากประเด็นที่เป็นจุดร่วมกันของสมาชิก ซึ่งหมายถึงต้องเริ่มจากการที่สมาชิกทั้งสิบประเทศเข้าเป็นภาคีหรือให้สัตยาบันในตราสารอื่นๆ ก่อน ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่า การมีจุดร่วมกันใน CEDAW และ CRC ไม่ควรถูกหยิบยกขึ้นเป็นข้ออ้าง เนื่องจากแม้ทั้งสิบประเทศจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับแล้วก็ตาม แต่ขอบเขตของพันธกรณีต่ออนุสัญญายังมีความแตกต่างกันอยู่ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 8 ซึ่งแสดงข้อสงวนของประเทศสมาชิกต่อ CEDAW และ CRC ที่ทำให้ขอบเขตพันธกรณีของแต่ละประเทศต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับแตกต่างกัน และแม้แต่ประเทศไทยก็ยังคงข้อสงวนต่ออนุสัญญาทั้งสองฉบับอยู่ สามารถดูได้เพิ่มเติมในเอกสารภาคผนวก 8 และ 9

ตาราง 8 ข้อสงวนของประเทศสมาชิกต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)

ประเทศ	CEDAW	CRC
บรูไน	1) มาตรา 9 ย่อหน้า 2 2) มาตรา 29 ย่อหน้า 1	1) มาตรา 14 2) มาตรา 20 ย่อหน้า 3 3) มาตรา 21 subparagraphs b, c, d and e
กัมพูชา	-	-
อินโดนีเซีย	1) มาตรา 29 ย่อหน้า 1	-
ลาว	-	-
มาเลเซีย	1) มาตรา 9 (2) 2) มาตรา 16 (1) (a), (c), (f), (g) 3) In relation to article 11 of the Convention, Malaysia interprets the provisions of this article as a reference to the prohibition of discrimination on the basis of equality between men and women only.	1) มาตรา 2 2) มาตรา 7 3) มาตรา 14 4) มาตรา 28 ย่อหน้า 1 (a) 5) มาตรา 37
เมียนมาร์	1) มาตรา 29	-
ฟิลิปปินส์	-	-
สิงคโปร์	1) มาตรา 2 2) มาตรา 11 3) มาตรา 16 4) มาตรา 29 ย่อหน้า 1 5) The Republic of Singapore accordingly reserves the right to apply such laws and conditions governing the entry into, stay in, employment of and departure from its territory of those who do not have the right	-

ประเทศ	CEDAW	CRC
	under the laws of Singapore to enter and remain indefinitely in Singapore and to the conferment, acquisitions and loss of citizenship of women who have acquired such citizenship by marriage and of children born outside Singapore.	
ไทย	1) มาตรา 7 2) มาตรา 9 ย่อหน้า 2 2) มาตรา 10 4) มาตรา 16 5) มาตรา 29 ย่อหน้า 1	1) มาตรา 22
เวียดนาม	1) มาตรา 29 ย่อหน้า 1	-

ในการพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในอาเซียน ประเด็นที่มักถูกกลະเลี่ยคือข้อเท็จจริงที่ว่า ในบรรดาตราสารหลักทั้ง 9 ฉบับมี 6 ฉบับที่มีการตราพิธีสารเลือกรับ (3 ฉบับที่ยังไม่มีพิธีสารเลือกรับได้แก่ ICERD, ICRMW และ ICPPED) โดยมีได้หมายความว่า การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคีตราสารหลัก 9 ฉบับแล้วจะถือว่าผูกพันตามพันธกรณีตามพิธีสารเลือกรับของตราสารหลักเหล่านั้น เนื่องจากสามารถเลือกได้ว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่ และประเด็นการเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของตราสารแต่ละฉบับนี้เอง ในกรณีของ CEDAW และ CRC ที่มักถูกหยิบยกว่าเป็นจุดร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน จากข้อมูลในตารางที่ 9 ปรากฏว่า พิธีสารเลือกรับตาม CEDAW ซึ่งกำหนดกระบวนการส่งเรื่องราวร้องเรียน หรือ Communications procedure ยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากทั้งสิบประเทศ ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันกับพิธีสารเลือกรับตาม CRC ทั้งสามฉบับโดยเฉพาะฉบับที่ 3 ซึ่งกำหนดกระบวนการส่งเรื่องราวร้องเรียนหรือ Communications procedure (เช่นเดียวกับพิธีสารเลือกรับของ CEDAW) นั้นมีเพียงประเทศไทยเท่านั้นที่ให้สัตยาบัน



ตาราง 9 การให้สัตยาบันในพิธีสารตามตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศโดยประเทศสมาชิกอาเซียน

Protocol	Brunei	Cambodia	Indonesia	Laos	Malaysia	Myanmar	Philippines	Singapore	Thailand	Vietnam
Opt ICCPR 1		S					R			
Opt ICCPR 2							R			
Opt ICESCR										
Opt CEDAW		R					R		R	
Opt CAT		R					R			
Opt CRC 1		R	R	R	R	S	R	R	R	R
Opt CRC 2	R	R	R	R	R	R	R		R	R
Opt CRC 3									R	
Opt CRPD		S								

หมายเหตุ : S = การลงนาม (Signing) R = การให้สัตยาบัน (Ratification)

Opt ICESCE – Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

Opt ICCPR 1 – Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights

Opt ICCPR 2 – Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the Abolition of the Death Penalty

Opt CEDAW – Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women

Opt CRC 1 – Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict

Opt CRC 2 – Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography

Opt CRC 3 – Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure

Opt CRPD – Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

6 ทิศทางการพัฒนาและความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

บทที่ 6 เป็นการนำเสนอทิศทางการพัฒนาและความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน โดยมีประเด็นหลักในการวิเคราะห์สามประการคือ 1) วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน 2) ความท้าทายของกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนโดยเน้นที่คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) และ 3) แนวทางการพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

6.1 วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ASEAN Vision and Community Blueprints)

พัฒนาการที่สำคัญที่สุดในแง่โครงสร้างของอาเซียนคือการตรากฎบัตรอาเซียนในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551 โดยกฎบัตรอาเซียนถือเป็นธรรมนูญของอาเซียนที่มีสภาพนิติบุคคลแยกต่างหากจากประเทศสมาชิกที่ปัจจุบันมีจำนวน 10 ประเทศ ดังที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 3 แล้วว่า กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้อาเซียนมีเป้าหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁴⁹ และยังมีหลักการให้ความเคารพเสรีภาพขั้นพื้นฐานและส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁵⁰ อีกทั้งยังกำหนดจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียนขึ้นเป็นครั้งแรกอีกด้วย⁵¹

6.1.1 วิสัยทัศน์อาเซียน 2015

สมควรสร้างความชัดเจนในด้านประวัติศาสตร์ว่า วิสัยทัศน์อาเซียนเป็นเอกสารที่เกิดขึ้นก่อนการพัฒนากฎบัตรอาเซียน โดยวิสัยทัศน์ฉบับแรก จัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2540 เมื่ออาเซียนครบรอบ 30 ปี และใช้ชื่อเอกสารว่า “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) ซึ่งเอกสารดังกล่าวกำหนดวิสัยทัศน์ให้อาเซียนเป็นการรวมตัวที่สอดคล้องประสานกันของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการมองการณ์ไกล อยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีความมั่นคงและรุ่งเรือง ผูกพันกันด้วยความเป็นพันธมิตรในการพัฒนาอย่างมีพลวัตและในประชาคมที่มีสังคมซึ่งห่วงใยกัน ต่อมาผู้นำอาเซียนในการประชุมครั้งที่ 9 ในปี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นอย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ. 2550 ผู้นำอาเซียนได้มีมติเร่งรัดให้จัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2558 และกำหนดพิมพ์เขียวของแต่ละประชาคมขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2015 และพิมพ์เขียวของประชาคมทั้งสามแห่งในการวิเคราะห์ในส่วนนี้

ด้วยข้อจำกัดของกฎบัตรอาเซียนที่กำหนดพันธกรณีที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิก แต่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในการอนุวัติการหรือนำไปสู่การปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิก ดังนั้นผู้นำอาเซียนจึงได้จัดทำวิสัยทัศน์อาเซียน (ASEAN Vision) และพิมพ์เขียว (Blueprint) ของประชาคมอาเซียนทั้งสามด้านโดยเอกสารฉบับแรกกำหนดระยะเวลาการดำเนินการจนถึงปี พ.ศ. 2558 ซึ่งในแต่ละประชาคม หรือ “เสา” (Pillar) จะกำหนดเป้าหมายการดำเนินการของตนเอง ดังปรากฏในรูปที่ 4 โดยในเสาการเมืองและความมั่นคง (APSC) มีเป้าหมายสามประการคือ การเป็นประชาคมที่ตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์ที่มีบรรทัดฐานและคุณค่าร่วมกัน การเป็นภูมิภาคที่มีความกลมกลืน

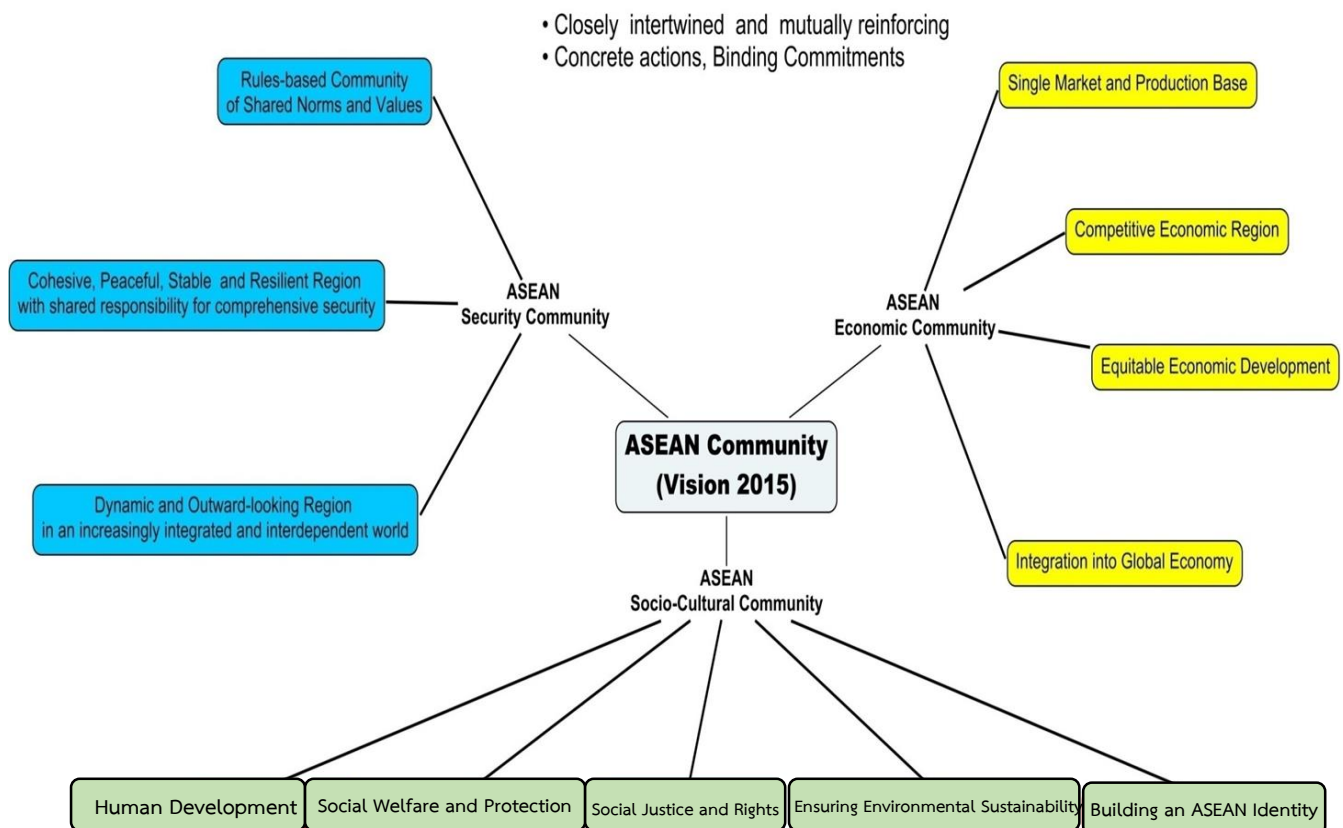
⁴⁹ กฎบัตรอาเซียน ม. 1(7)

⁵⁰ กฎบัตรอาเซียน ม. 2(i)

⁵¹ กฎบัตรอาเซียน ม. 14

สันติภาพและยืดหยุ่น และการเป็นภูมิภาคที่มีพลวัต ในเสาเศรษฐกิจ (AEC) มีเป้าหมายสี่ประการคือ การเป็นฐานการผลิตและตลาดเดียวกัน การเป็นภูมิภาคที่มีเศรษฐกิจแข่งขันสูง มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียม และมีการบูรณาการกับเศรษฐกิจโลก ส่วนเสาสังคมและวัฒนธรรม (ASCC) มีเป้าหมายห้าประการคือ การพัฒนามนุษย์ การคุ้มครองและสังคมสงเคราะห์ สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม และการสร้างอัตลักษณ์อาเซียน

แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะรับรองให้สิทธิมนุษยชนเป็นคุณค่า เป้าหมายและหลักการร่วมกันของอาเซียนก็ตาม ความท้าทายและอุปสรรคที่ทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนไม่อยู่ในความตระหนักรู้ของประชาคมอาเซียนเท่าที่ควรเกิดจากสาเหตุหลักจากการที่ในภาคปฏิบัติและในเชิงโครงสร้างของอาเซียน มีการแยกส่วนภารกิจความรับผิดชอบของแต่ละประชาคม (Compartmentalization) หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ามีการแยกการดำเนินการของแต่ละ “เสา” ออกจากกันและขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพทำให้สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกประชาคม (Crosscutting issue) ไม่ถูกนำไปเป็นนโยบายและเป้าหมายของแต่ละเสา คงปรากฏความชัดเจนเฉพาะในเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรมซึ่งทำให้ประเด็นสิทธิมนุษยชนกลายเป็นประเด็นสวัสดิการสังคมและขาดมุมมองพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคนและมีใช่เป็นเพียง “ผู้รับ” ประโยชน์จากสวัสดิการสังคมเท่านั้น



รูปภาพ 5 โครงสร้างพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม) ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2015
(ที่มา: <http://asean.org/resoruce/asean-resources-kit/>)

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพิมพ์เขียวของประชาคมทั้งสามของอาเซียนแล้ว มีประเด็นใน
ด้านสิทธิมนุษยชนดังนี้

1. ประชาคมที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์และตัวชี้วัดการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน
มากที่สุดคือประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASCC) ซึ่งมีเป้าหมายการดำเนินงานสี่ด้านแรก เกี่ยวข้องกับ
สิทธิมนุษยชนโดยตรง อีกทั้งยังมีกลไกในการขับเคลื่อนด้านสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิสตรีและเด็กภายใต้
ประชาคมโดยตรงคือ คณะกรรมาธิการ ACWC อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของ ASCC คือการที่
ไม่สามารถกำหนดให้ประชาคมอื่นมีเป้าหมายด้านสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องกัน และส่วนงานใน
ระดับประเทศสมาชิกของ ASCC เป็นหน่วยงานในด้านสังคมสงเคราะห์ (Social welfare) ซึ่งดำเนิน
มาตรการด้านสังคมต่อกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงในการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจากมุมมองสังคมสงเคราะห์หรือ
การให้ความช่วยเหลือ มากกว่าจากแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนที่ถือว่าปัจเจกบุคคลทุกคนโดยเฉพาะ
กลุ่มคนที่มีความเสี่ยงด้านต่างๆ เป็นผู้ทรงสิทธิ (Rights holder) ที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากภาคส่วน
ต่างๆ ที่เป็นผู้มีหน้าที่ (Duty bearer) โดยเฉพาะรัฐและองค์กรของรัฐ

2. ประชาคมเศรษฐกิจหรือ AEC เป็นองค์การพหุภาคีที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดในประชาคม
อาเซียนและในหลายกรณีมักเกิดความสับสนว่าประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งครอบคลุม
สามประชาคมย่อยเป็นองค์กรเดียวกันกับ AEC ซึ่งเป็นเพียงประชาคมหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามความ
ร่วมมือทางเศรษฐกิจถือเป็นกำลังขับเคลื่อนสำคัญในประชาคมอาเซียน โดยจะทำให้ปัจจัยการผลิตซึ่ง
รวมถึงสินค้า บริการแรงงานฝีมือและการจัดตั้งกิจการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี หรือเสรีมากขึ้นในกรณี
เงินทุนในเขตภูมิภาคอาเซียน แต่แม้ว่า AEC จะเป็นแรงขับเคลื่อนของประชาคมอาเซียนและอาจก่อให้เกิด
ผลกระทบทั้งในด้านบวกและลบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน แต่ในพิมพ์เขียว AEC 2015 หรือ 2558
กลับไม่ปรากฏนโยบายหรือแผนงานในด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน มีเพียงตัวชี้วัดบางประการซึ่งมี
ส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอยู่บ้าง เช่นในขณะที่ยก AEC กำหนดเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง
เป็นธรรม (Equitable economic development) แต่ในรายละเอียดกลับปรากฏเพียงประเด็นการพัฒนา
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) เท่านั้น หรือมีนโยบายในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคแต่ก็ได้
กำหนดหน้าที่ให้กับผู้ผลิตแต่ประการใด ซึ่งการที่ AEC ไม่มีนโยบาย เป้าหมายหรือตัวชี้วัดด้านสิทธิ
มนุษยชนอย่างชัดเจนนี้เอง ทำให้การผลักดันให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยหรือผ่าน
หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยากลำบากในทางปฏิบัติ

3. ประชาคมการเมืองและความมั่นคง หรือ APSC มีความเกี่ยวพันกับสิทธิมนุษยชน
หลายประการโดยเฉพาะนโยบายการเข้าเมือง (Immigration policy) การปราบปรามอาชญากรรมข้าม
ชาติ (Transnational crimes) และประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ เช่น ภัยพิบัติ เป็นต้น นอกจากนั้นการ
ที่ที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers Meeting: AMM
) เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ APSC ทำให้กลไกหลักในด้านสิทธิมนุษยชนอาเซียนซึ่งมีหน้าที่ต้องรายงานการ
ดำเนินการต่อ AMM ถือเป็นส่วนหนึ่งของ APSC อย่างไรก็ตาม APSC กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดด้าน
สิทธิมนุษยชนที่ยังมีลักษณะนามธรรมกล่าวคือไม่แสดงรายละเอียดและกำหนดหน้าที่ให้เฉพาะกับ AICHR
ซึ่งต้องทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในประชาคมอื่นๆ เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญและ
ร่วมมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ในข้อเท็จจริงจึงเกิดกรณีที่ AICHR ยังไม่สามารถ
ประสานกับหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่สังกัดหรืออยู่ภายใต้ AEC และ ASCC อย่างเป็นระบบ

6.1.2 วิสัยทัศน์อาเซียน 2025

ในการประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ที่ประชุมได้มีมติรับรองวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 พร้อมกับพิมพ์เขียวของทั้งสามประชาคม ซึ่งจะใช้แทนที่วิสัยทัศน์อาเซียน 2015 ที่ได้วิเคราะห์ข้างต้น ซึ่งครบระยะเวลาดำเนินการในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 โดยวิสัยทัศน์ฉบับใหม่มีระยะเวลาดำเนินการ 10 ปี และมีโครงสร้างดังปรากฏในรูปที่ 5 ทั้งนี้ สามารถแยกรายละเอียดหลักของวิสัยทัศน์ของแต่ละประชาคมได้ ดังนี้

1. วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC)

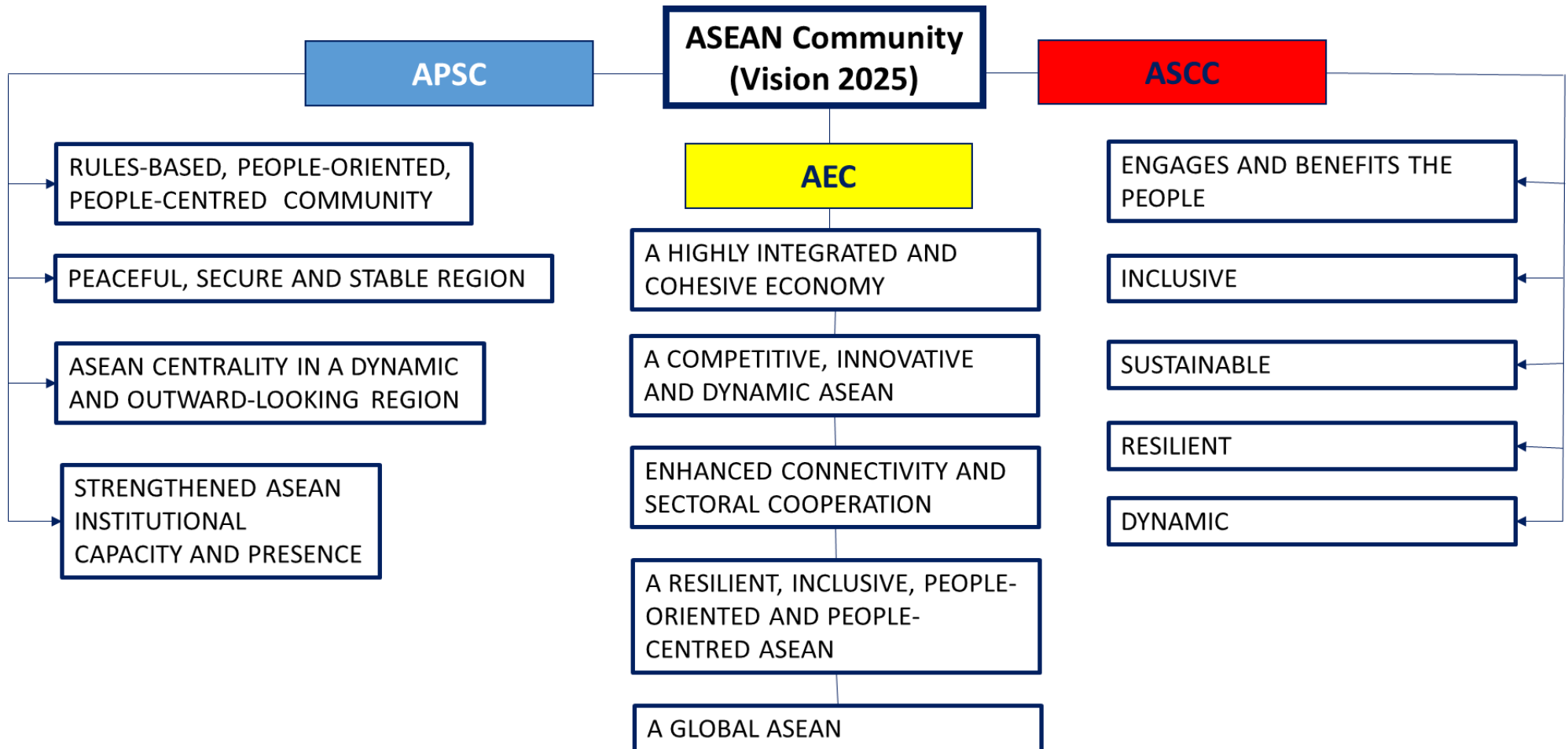
เน้นการระบุสิ่งที่ต้องปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพื่อให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ในวิสัยทัศน์ฯ โดยมีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่

1) การเป็นประชาคมที่อยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ (Rules-based) มีค่านิยมร่วมกัน เช่น การส่งเสริมธรรมาภิบาล และการเคารพความหลากหลาย และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centred) ซึ่งหมายความว่าประชาชนเป็นที่ตั้งของการพัฒนานโยบายอาเซียน และควรได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจากการมีประชาคมอาเซียน

2) การเป็นประชาคมที่มีความมั่นคง เสถียรภาพและสันติภาพ (Peaceful, secure and stable region) สามารถตอบสนองต่อความท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยยึดหลักการของความมั่นคงอย่างครอบคลุม (comprehensive security) ในการนี้ ประชาคมอาเซียนควรมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ซึ่งรวมถึงปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาผลกระทบทางลบจากการมีความเชื่อมโยงมากขึ้นในภูมิภาค และปัญหาความมั่นคงทางทะเล เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและมีพลวัต

3) การรักษาความเป็นแกนกลางของอาเซียนในสถาปัตยกรรมของภูมิภาคและในการดำเนินความสัมพันธ์กับภาคีภายนอก (ASEAN Centrality) เพื่อให้อาเซียนมีบทบาทนำและมีท่าทีร่วมกันมากยิ่งขึ้นในเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกและ

4) การมีสถาบันและกลไกอาเซียน รวมถึงสำนักงานเลขาธิการอาเซียนที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการรวมตัวเป็นประชาคม (Strengthened ASEAN institutional capacity)



รูปภาพ 6 โครงสร้างพิมพ์เขียวของประชาคมอาเซียน (ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม) ใหม่ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2025
(ที่มา: <http://asean.org/resoruce/asean-resources-kit/>)

2. วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

องค์ประกอบหลัก 5 ด้านของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2025 มีดังนี้

1) มีการรวมตัวสูง (An Integrated and Highly Cohesive Economy) ประกอบด้วย การเปิดเสรีสินค้า โดยมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกทางการค้า ยกเลิก/ลดมาตรการที่มีใช้ภาษีปรับปรุง กระบวนการพิธีการศุลกากร ปรับประสานมาตรฐานให้สอดคล้องกัน การเปิดเสรีการค้าบริการและส่งเสริม สภาพแวดล้อมด้านการลงทุน การเปิดเสรีบริการด้านการเงินและพัฒนาและรวมตัวตลาดทุน และการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมือและนักธุรกิจ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกอาเซียนในห่วงโซ่มูลค่าโลก

2) ความสามารถในการแข่งขัน นวัตกรรม และพลวัต (Competitive, Innovative and Dynamic ASEAN) มุ่งเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน นวัตกรรมและความพร้อมในการ รองรับการเปลี่ยนแปลง อาทิ นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค ทรัพย์สินทางปัญญา การส่งเสริม นวัตกรรมเทคโนโลยี ความร่วมมือด้านภาษี (taxation issues) การยึดหลักธรรมาภิบาล ส่งเสริมให้มี กฎระเบียบ และหลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องและสามารถพร้อมตอบสนองได้ มากขึ้นการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก (global mega trends) และประเด็นการค้าใหม่ๆ

3) ขยายการเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจและการรวมตัวรายสาขา (Enhancing Economic Connectivity and Sectoral Integration) มุ่งเน้นการส่งเสริมและบูรณาการด้านการขนส่งในภูมิภาค เพื่อให้สามารถเข้าถึงได้ มีค่าขนส่งที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ แข่งขันได้ ยั่งยืนและปลอดภัย เพื่อสนับสนุน การเคลื่อนย้ายสินค้าและประชาชนอย่างไร้พรมแดน ส่งเสริมความร่วมมือด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและ สารสนเทศและด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการเชื่อมโยงด้านพลังงาน และมุ่งเน้นการรวมกลุ่มราย สาขาต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้แก่ การเงิน อาหาร เกษตรและป่าไม้ การท่องเที่ยว สุขภาพ เหมืองแร่และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

4) เป็นประชาคมที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน ยืดหยุ่น และมีประชาชนเป็นศูนย์กลางและ เน้นประชาชนเป็นหลัก (Resilient, Inclusive, People-Oriented and People Centered ASEAN) มุ่งสร้างความเข้มแข็งแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) การเพิ่มบทบาทและการมีส่วนร่วมของ ภาคเอกชน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership) การลดช่องว่างด้าน การพัฒนาการเข้าถึงแหล่งเงินอย่างทั่วถึง และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียในประเด็น/ข้อริเริ่ม ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ

5) เป็นส่วนสำคัญของประชาคมโลก (Global ASEAN) โดยจัดทำแนวทาง เชิงยุทธศาสตร์และมีความสอดคล้องกันในการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภายนอกภูมิภาค การทบทวน/ปรับปรุงความตกลงการค้าเสรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนทาง เศรษฐกิจกับประเทศคู่เจรจาที่มีได้มี FTA และการมีส่วนร่วมกับพันธมิตรทั้งในระดับภูมิภาคและโลก สนับสนุนระบบการค้าพหุภาคีและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเชิงรุกในเวทีระดับภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมการมี ส่วนร่วมกับสถาบันต่างๆ ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค

3. วิสัยทัศน์และพิมพ์เขียวประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (APSC)

1) เป็นประชาคมที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ (Engages and Benefits) มุ่งเสริมสร้างความมุ่งมั่นการมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบทางสังคมของประชาชนอาเซียน ผ่านกลไกที่สามารถตรวจสอบได้และมีความครอบคลุมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ส่งเสริมความคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอาเซียน ภายใต้หลักการของธรรมาภิบาล

2) มีความครอบคลุม (Inclusive) มุ่งส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน มุ่งจัดการกับอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมสำหรับประชาชนอาเซียน และมุ่งส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนของสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ คนพิการ แรงงานต่างด้าว กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มบุคคลชายขอบ ตลอดทุกช่วงวัย

3) มีความยั่งยืน (Sustainable) มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสังคมที่สมดุลและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการทั้งในปัจจุบันและอนาคตของประชาชนอาเซียน

4) มีภูมิคุ้มกัน (Resilient) มุ่งยกระดับความสามารถและศักยภาพในการปรับตัวและตอบสนองต่อความเสี่ยงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศ เช่นเดียวกับภัยคุกคามที่อุบัติขึ้น และความท้าทายต่าง ๆ และ

5) มีพลวัต (Dynamic) มีเป้าหมายในการเสริมสร้างความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมอย่างต่อเนื่องและเป็นสมาชิกประชาคมโลกที่มีบทบาทสูง เสริมสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวย กล่าวคือ นโยบายและสถาบันที่เสริมสร้างให้คนและองค์กรเปิดกว้างและปรับตัวมากขึ้น มีความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม และมีทักษะของการเป็นผู้ประกอบการ

จากเป้าหมายวิสัยทัศน์หลักของประชาคมทั้งสามข้างต้น สามารถวิเคราะห์ประเด็นพัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้

1. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม หรือ ASCC ยังคงเป็นประชาคมที่กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดในด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนที่สุดในบรรดาสามประชาคม และในวิสัยทัศน์ 2025 ยังได้เพิ่มเป้าหมายเพิ่มขึ้นอีกหลายประการที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิมนุษยชน เช่น การนำหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการกำกับการดำเนินการของประชาคมอาเซียนเพื่อประโยชน์ของประชาชน การกำหนดให้หลักการความยั่งยืนเป็นหลักการสำคัญของประชาคม และหลักการภูมิคุ้มกันหรือความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อความเสี่ยงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่ไม่ปรากฏในวิสัยทัศน์ปี 2015

2. ประชาคมเศรษฐกิจ หรือ AEC กำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับประเด็นสิทธิมนุษยชนสองประการคือธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้สามารถขยายผลในทางปฏิบัติในการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาคมต่างๆ เพื่อจัดทำโครงการหรือการดำเนินการที่จะเสริมสร้างความตระหนักรู้หรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับอาเซียนและประเทศสมาชิกได้ เช่น การจัดทำโครงการหรือการศึกษาผลกระทบจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเชื่อมต่อในอาเซียน (ASEAN Connectivity) ต่อความยั่งยืนของธรรมชาติ หรือการส่งเสริมธรรมาภิบาลซึ่งรวมถึงหลักการสิทธิมนุษยชนในภาคส่วนต่างๆ

3. สำหรับประชาคมความมั่นคงและการเมือง หรือ APSC กำหนดวิสัยทัศน์ที่มีโครงสร้างคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ปี 2015 แต่ได้กำหนดรายละเอียดสำหรับ AICHR เพิ่มเติมขึ้นอย่างมีนัยสำคัญซึ่งสามารถดูได้เพิ่มเติมในเอกสารภาคผนวก 10

โดยสรุป ในภาพรวมวิสัยทัศน์อาเซียนและพิมพ์เขียวประชาคมฉบับใหม่ยังคงยึดโครงสร้างวิสัยทัศน์ฉบับเดิมในการดำเนินการ และยังมีลักษณะขาดความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างเนื้อหาในแต่ละเสา อย่างไรก็ตามเนื้อหาของเอกสารวิสัยทัศน์ฉบับใหม่ได้กำหนดประเด็นและเนื้อหาเพิ่มเติมขึ้นบางประการที่น่าจะทำให้การแทรกซึม (Mainstream) หลักการสิทธิมนุษยชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งประเด็นนี้จะยังคงเป็นความท้าทายในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนในภาคปฏิบัติซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทุกเสาต่อไป

6.2 การปรับปรุงโครงสร้างกลไกด้านสิทธิมนุษยชน

ประเด็นปัญหาและความท้าทายในการทำงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน (AICHR) ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนหลักของอาเซียนและมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนสำหรับประชาคมอาเซียน ทั้งในระดับองค์กรและระดับปัจเจกบุคคลมีหลายประการ ในที่นี้จะสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นหลักบางประการ

6.2.1 ประเด็นปัญหา

1. การขาดความเข้าใจร่วมกันของประเทศสมาชิก

ความเข้าใจร่วมกันต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนนับเป็นพื้นฐานสำคัญในการดำเนินการและสนับสนุนภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอาเซียน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ AICHR ยังประสบกับข้อจำกัดในหลักการซึ่งเป็นผลจากการขาดความเข้าใจร่วมกันของทั้งประเทศสมาชิกและผู้แทนประเทศสมาชิกใน AICHR เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน แม้ว่าเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกคำนึงถึงความรู้ความสามารถด้านสิทธิมนุษยชนในการแต่งตั้งผู้แทนใน AICHR ก็ตาม สาเหตุของอุปสรรคนี้คือการขาดความตระหนักถึงความสำคัญด้านประเด็นสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิก แม้ว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของการก่อตั้งประชาคมอาเซียน แต่สิทธิมนุษยชนยังเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจน้อยกว่าประเด็นอื่นๆ โดยเฉพาะประเด็นด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนถูกมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะละเลยกับความจริงที่ว่าประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องพื้นฐานซึ่งมีความเกี่ยวโยงแทบทุกด้านในชีวิตของมนุษย์ การตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นดังกล่าวมักจะมีขึ้นต่อเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น

ในกรณีทั่วไป ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนถูกพิจารณาว่าเป็นกรณีการปฏิบัติต่อประชาชนของประเทศสมาชิกและการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาในระดับภูมิภาคอาจถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน (Interference) ของประเทศดังกล่าว อย่างไรก็ตามในอีกหลายกรณีประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังส่งผลในระดับภูมิภาค เนื่องจากผลของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจส่งผลต่อประเทศอื่นๆในภูมิภาค เช่น กรณีการหนี้ยของชาวโรฮิงญาจากประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่งไปยังอีกหลายประเทศสมาชิกซึ่งก่อให้เกิดประเด็นสถานะบุคคลและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในประเทศอื่น กรณีหมอกควันที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาค กรณีการละเมิดสิทธิแรงงานข้ามชาติ และกรณีการละเมิดสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนในประเทศซึ่งเป็นผู้รับการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะสองประเด็นหลังที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้นภายหลังการก้าว

ไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 การขาดความตระหนักถึงความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกส่งผลต่อความร่วมมือด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค

ในข้อเท็จจริง ประเทศในภูมิภาคอาเซียนมีความแตกต่างและหลากหลายทั้งในแง่ระบอบการปกครอง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นข้ออธิบายถึงการเน้นถึงลักษณะจำเพาะ (Particularities) ของแต่ละประเทศที่ต้องคำนึงถึงในการดำเนินการด้านต่างๆ ของประชาคม อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ก็มีลักษณะร่วมกันในหลายประการเช่นกัน เช่นการมีวิถีชีวิตที่ให้ความสำคัญกับชุมชนและท้องถิ่น ตลอดจนความเอื้ออาทรระหว่างคนต่างกลุ่มชาติพันธุ์ การสร้างความตระหนักและเข้าใจเกี่ยวกับหลักการสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคในฐานะหลักการพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการสร้างประชาคม การเป็นประชาคมเดียวกันของอาเซียนย่อมหมายความว่า ประชาชนในอาเซียนมีหลักการพื้นฐานและมีเป้าหมายระยะยาวร่วมกันและการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกหนึ่งย่อมเป็นประเด็นที่ประชาชนของประเทศสมาชิกอื่นๆ และประชาคมต้องให้ความสนใจและสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาเพื่อให้มีการพัฒนาปรับปรุงได้ ในประเด็นนี้สหภาพยุโรป (European Union) เป็นตัวอย่างที่ดีต่ออาเซียนในแง่ที่ว่า ประเทศที่มีความแตกต่างกันในระดับที่มากกว่าภูมิภาคอาเซียน และเคยก่อสงครามระหว่างกันหลายครั้งในประวัติศาสตร์ ยังสามารถรวมตัวกันได้ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยยึดถือหลักการสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง (นอกเหนือจากหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ) จึงไม่มีเหตุผลใดที่ความแตกต่างในด้านต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนจะถูกหยิบยกเป็นประเด็นต่อการพัฒนาประชาคมที่ยึดถือหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างสากล นอกจากนั้นลักษณะจำเพาะของประเทศสมาชิกที่พึงต้องคำนึงถึง ต้องเป็นลักษณะจำเพาะที่ส่งเสริมหลักการพื้นฐานของประชาคม เช่น หลักการสิทธิมนุษยชน เท่านั้นโดยไม่อาจกล่าวอ้างถึงความจำเพาะในการใช้ความรุนแรงและการใช้สิทธิของคนหมู่มากเพื่อละเมิดสิทธิของคนกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า

2. กระบวนการสรรหาและสถานะของผู้แทน

นอกจากประเด็นความเข้าใจหลักการสิทธิมนุษยชนแล้ว กระบวนการสรรหาและคัดเลือกผู้แทน AICHR เป็นอีกประเด็นที่หลายฝ่ายให้ความสนใจ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) สำหรับประเด็นกระบวนการสรรหาผู้แทน เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกควรปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เหมาะสมในการแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการ ทั้งนี้ หากเป็นข้อกำหนดตามกระบวนการภายในของประเทศสมาชิก ในทางปฏิบัติ วิธีการสรรหาและคัดเลือกผู้แทนประเทศสมาชิกที่ใช้กันมีอยู่ 2 วิธี วิธีแรกคือการที่ประเทศสมาชิกจัดกระบวนการสรรหาผู้แทนแบบเปิด คือมีการเปิดรับสมัครบุคคลเพื่อเข้ามาเป็นผู้แทน AICHR และวิธีที่สองคือการที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกแต่งตั้งผู้แทนเองตามความเหมาะสม มาตรฐานของกระบวนการสรรหาและคัดเลือกที่แตกต่างกันย่อมนำมาสู่ที่มาและสถานะตลอดจนระดับความเข้าใจและทัศนคติต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันระหว่างผู้แทนของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทย ในการแต่งตั้งผู้แทนใน AICHR ที่ผ่านมาใช้วิธีการเปิดรับสมัครอย่างเปิดเผยและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาคุณสมบัติและวิสัยทัศน์ของผู้สมัครเป็นผู้แทน ในภาพรวมของ AICHR ผู้แทนของประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกที่แต่งตั้ง ส่วนน้อยจะมี

ที่มาจากภาคส่วนอื่นเช่น นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน (ในกรณีอินโดนีเซีย) หรือนักกฎหมายที่มีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ (ในกรณีประเทศไทย)

2) มีข้อกำหนดหลายประการในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ ที่นำมาสู่การตีความที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกรอบการทำงานและสถานะของผู้แทน โดยในประการแรก ผู้แทนจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง (Impartially) ตามกฎบัตรอาเซียนและเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในขณะที่ยังมีข้อกำหนดอีกข้อหนึ่งที่กำหนดให้ผู้แทนมีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อรัฐบาลที่แต่งตั้ง และแม้ว่าผู้แทนจะมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนคือ 3 ปี แต่รัฐบาลประเทศที่แต่งตั้งอาจเปลี่ยนผู้แทนได้ตามที่เห็นสมควร ข้อกำหนดที่มีความแตกต่างกันดังกล่าวทำให้เกิดการตีความสองทาง ในทางหนึ่ง ผู้แทนใน AICHR ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางซึ่งหมายถึงความเป็นอิสระในการทำงานและให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นเอกเทศ ในอีกทางหนึ่ง มีการให้ความเห็นว่า ผู้แทน AICHR มีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่แต่งตั้งซึ่งหมายถึงการขอรับนโยบายและรายงานการทำงานต่อรัฐบาล (ซึ่งมีอำนาจถอดถอนผู้แทนก่อนครบวาระ) ซึ่งความแตกต่างนี้ประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะของผู้แทนที่ได้กล่าวถึงข้างต้นที่ว่าผู้แทนส่วนใหญ่มีสถานะเป็นข้าราชการหรืออดีตข้าราชการของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก ทำให้ความคิดเห็นส่วนใหญ่เป็นไปในทางที่ว่า ผู้แทน AICHR มีสถานะเป็นผู้แทนรัฐบาลซึ่งทำให้การทำงานเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีความอ่อนไหวหรือจะกระทบต่อชื่อเสียงของประเทศ จึงทำให้กระบวนการตัดสินใจและแนวทางการดำเนินงานของของผู้แทนทั้งสองกลุ่มมีความแตกต่างกัน

3. กระบวนการตัดสินใจ

AICHR มีกระบวนการตัดสินใจโดยอาศัยการปรึกษาหารือ (Consultation) และยึดหลักฉันทามติ (Consensus) ตามที่ระบุไว้ในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ข้อ 6.1 อย่างไรก็ตาม กระบวนการตัดสินใจที่ใช้ในปัจจุบันได้กลายเป็นอุปสรรคหนึ่งของการดำเนินงานของ AICHR โดยเฉพาะการยึดหลักฉันทามติที่ต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันของผู้แทนคณะกรรมการทั้ง 10 คนเพื่อผ่านวาระต่างๆ ปัญหาหลักของการยึดหลักการนี้คือการยากที่จะได้ความเห็นพ้องต้องกันจากผู้แทนทั้งหมดเนื่องจากความแตกต่างทั้งมุมมองและทัศนคติด้านสิทธิมนุษยชนของผู้แทนแต่ละคน การปฏิบัติภารกิจบางอย่างจึงเกิดความล่าช้าหรือไม่สามารถปฏิบัติได้หากผู้แทนคนใดคนหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน โดยการหยิบยกขึ้นพิจารณาหรือการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชนของภูมิภาค ดำเนินการด้วยความยากลำบากและในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใด การหารือในประเด็นดังกล่าวจะไม่สามารถกระทำได้หากประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องโต้แย้ง ซึ่งประชาคมอาเซียนประสบกับมาตรฐานที่ต่ำสุดที่จะไม่มีประเทศสมาชิกใดโต้แย้ง เช่น การดำเนินการกิจการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการที่แม้ในเอกสารขอบเขตหน้าที่ข้อ 4.10 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเดียวเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะระบุอย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการสามารถขอรับข้อมูลจากประเทศสมาชิกในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ผู้แทนบางคนตีความว่าเป็นการขัดกับหลักการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงานของคณะกรรมการ การยึดหลักฉันทามติในการตัดสินใจทำให้ AICHR ไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งระบุไว้ในมาตราดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ความเชื่อมโยงและความร่วมมือกับองค์กรสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ในอาเซียน

ภายใต้ประชาคมอาเซียนมีประชาคมแยกย่อยอีกสามประชาคม ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่ง แต่ละประชาคมมี “คณะมนตรีประชาคม” (Community Councils) ซึ่งมีหน่วยงานภายในประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงาน สำหรับ AICHR กฎบัตรอาเซียนมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้ “สังกัด” ของประชาคมหนึ่งประชาคมใด ทั้งนี้ เนื่องจากประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกประชาคมทั้งในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำปีและเอกสารอื่นๆ ต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers Meeting) และในการดำเนินงานตามข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้ประชาคมการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกซึ่งเป็นหน่วยประสานงานหลักของประชาคมดังกล่าวทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในด้านธุรการให้กับผู้แทนประเทศสมาชิกในคณะกรรมการ นอกจากนี้ตามการจัดผังโครงสร้างองค์กรของสำนักเลขาธิการอาเซียนใหม่ตามวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ที่ผู้นำอาเซียนรับรองในปลายปี พ.ศ. 2558 ซึ่งได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ได้กำหนดให้ฝ่ายเลขานุการของ AICHR เปลี่ยนสังกัดจากเดิมที่อยู่ภายใต้ฝ่ายอำนวยการ (Corporate affairs) มาอยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองและความมั่นคงซึ่งเป็นเสาเดียวกันกับ AMM การจัดโครงสร้างลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นการขาดความเชื่อมโยง ความร่วมมือและการประสานงานกับองค์กรในด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะองค์กรคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก และคณะกรรมการอาเซียนด้านแรงงานอพยพ ซึ่งยังขาดการประสานงานในด้านการวางแผนงานโครงการและการดำเนินการความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกประชาคมเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและกำหนดแนวทางให้โครงการด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพ

5. การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการทำงาน

องค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organisations) ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนมีความตื่นตัวในการขับเคลื่อนการพัฒนาระดับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอย่างมาก และเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการทำงานกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน ทั้งนี้กฎบัตรอาเซียนกำหนดว่าอาเซียนอาจติดต่อกับองค์กรที่สนับสนุนกฎบัตรอาเซียนได้และกำหนดให้คณะผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives) จัดทำหลักเกณฑ์การติดต่อโดยคำแนะนำของเลขาธิการอาเซียน และต่อมาคณะผู้แทนถาวรได้จัดทำเอกสารแนวทางการรับรององค์กรภาคประชาสังคม (Guidelines on Accreditation of Civil Society Organisations) ซึ่งองค์กรที่ได้รับการรับรองจะมีสิทธิ (Privileges) ตามที่กำหนดไว้ เช่น การใช้คำว่า “อาเซียน” ในชื่อองค์กร การจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อรับการสนับสนุนด้านการเงินจากองค์กรภายนอกผ่านสำนักเลขาธิการอาเซียน และการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อองค์กรในอาเซียน เป็นต้น สำหรับคณะกรรมการเองได้มีการหารือเกี่ยวกับความจำเป็นและกระบวนการจัดทำเอกสารแนวทางการมีส่วนร่วมหรือการติดต่อระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมและคณะกรรมการตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2555 และได้พิจารณาปรับปรุงร่างแนวทางหลายครั้ง แต่เมื่อครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนในคณะกรรมการสมัยแรก ทำให้การพิจารณาร่างแนวทางสะดุดลง ประเด็นที่สำคัญคือปัจจุบันองค์กรภาคประชาสังคมหลายแห่งต้องการติดต่อโดยตรงกับคณะกรรมการเพื่อ

แลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน แต่การขาดหลักเกณฑ์พิจารณาคุณสมบัติขององค์กรเหล่านี้มักถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นที่ทำให้ไม่สามารถติดต่อประสานงานระหว่างทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาว่า แนวทางที่คณะผู้แทนถาวรจัดทำขึ้นเหมาะสมหรือสอดคล้องกับลักษณะการติดต่อประสานงานระหว่างองค์กรภาคประชาสังคมและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งอาจต้องเปิดโอกาสให้องค์กรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางหรือไม่ เมื่อมีการแต่งตั้งผู้แทน AICHR ในรอบที่สอง ผู้แทนไทยใน AICHR ได้ริเริ่มการปรับปรุงร่างเอกสารแนวทางการสัมพันธ์ระหว่าง AICHR และ CSO (Guidelines on AICHR's Relations with CSOs) ซึ่ง AICHR ได้ใช้เวลาตลอดปี พ.ศ. 2557 เสร็จและได้ลงมติรับรองแนวทางร่างเอกสารดังกล่าวในต้นปี พ.ศ. 2558⁵² และในปลายปี พ.ศ. 2558 ได้มีการรับรอง CSO แล้วจำนวน 5 แห่ง

6. ขอบเขตอำนาจหน้าที่และทิศทางการทำงาน

การเปิดประชาคมอาเซียนในปลายปี พ.ศ. 2558 จะนำมาสู่การเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุนและประชากรในภูมิภาคอาเซียนโดยเฉพาะประเทศในกลุ่มภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงซึ่งรวมประเทศไทย ลาว เวียดนาม เมียนมาร์และกัมพูชา ซึ่งย่อมนำมาสู่ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะมีประเภทของปัญหาที่มากขึ้นและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น แม้ว่าการประกอบอาชีพของแรงงานในประชาคมอาเซียนจะเปิดเสรีเฉพาะภาคแรงงานมีฝีมือเท่านั้น แต่การเปิดพรมแดนและการเดินทางติดต่อของประชากรอาเซียนเพื่อการค้าขาย ท่องเที่ยวและทำงานย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงของประชากรที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ สภาพของปัญหาที่จะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนี้ ทำให้ต้องพิจารณาว่า การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตลอดหกปีที่ผ่านมาจะสามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประชาคมอาเซียนได้อย่างแท้จริงหรือไม่

6.2.2 ความท้าทายในการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน

ความท้าทายประการสำคัญที่จะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2557 ต่อเนื่องกับปี พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ครบ 6 ปีนับตั้งแต่มีการประกาศใช้เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่คือการทบทวนเอกสารดังกล่าวซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า คณะผู้กร่างเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตระหนักถึงอุปสรรคในการเจรจาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในระยะเริ่มแรก จึงได้กำหนดกระบวนการให้มีการทบทวน (Review) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเมื่อครบระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ซึ่งที่ประชุมรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทบทวน โดยคณะกรรมการจะทำการประเมินการดำเนินงานและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ต่อที่ประชุมรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอาเซียน ซึ่งในแผนงาน 5 ปีของคณะกรรมการ ได้กำหนดให้คณะกรรมการเริ่มการพิจารณากระบวนการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อเสริมภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ในการนี้ประเทศสมาชิกหลายประเทศได้เสนอแผนงานสำหรับปี พ.ศ. 2557 หลายประการเพื่อให้มีการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ เช่น อินโดนีเซีย สิงคโปร์และไทยจะร่วมกันเป็นเจ้าภาพ

⁵² ดูแนวทางดังกล่าวได้ที่ <http://aichr.org/documents/>

จัดการประชุมเพื่อพิจารณาการทบทวนเอกสารดังกล่าว และประเทศไทยได้เสนอจัดประชุมในหัวข้อกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคซึ่งจะมีการเปรียบเทียบกลไกสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอื่นๆ เช่น อเมริกา ยุโรป แอฟริกา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเสนอแนะปรับปรุงกลไกของอาเซียนต่อไป

1. ความท้าทายในเนื้อหาของเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ฉบับใหม่

เอกสารขอบเขตหน้าที่ฉบับปัจจุบันถูกใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการมาเป็นระยะเวลากว่า 6 ปีนับแต่การจัดตั้งองค์กร อย่างไรก็ตาม เอกสารขอบเขตหน้าที่ยังปรากฏข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ความไม่สมดุลในการกิจด้านการคุ้มครองและด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชน บทบัญญัติต่างๆ ในเอกสารขอบเขตหน้าที่ให้น้ำหนักไปที่ภารกิจด้านการส่งเสริมมากกว่าด้านการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนโดยมีเพียงข้อ 4.10 ที่ระบุให้คณะกรรมการสามารถรับข้อมูลจากประเทศสมาชิกในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แสดงถึงภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน ส่วนกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญคือการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิยังไม่ปรากฏในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กลไกในการรับเรื่องราวร้องทุกข์อาจถูกพัฒนาให้เกิดขึ้นได้จากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา 4.10 แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักประสบปัญหาในการใช้กลไกตามข้อกำหนดดังกล่าว อันเนื่องมาจากการต้องได้รับฉันทามติจากผู้แทนของทุกประเทศและประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียนมักถูกพิจารณาว่าเป็นกิจการภายในของประเทศสมาชิก และการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นพิจารณาเข้าข่ายเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น นอกจากนี้แม้จะมีบทบัญญัติบางมาตราในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เปิดช่องทางให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนและเลขาธิการอาเซียนสามารถร้องขอให้คณะกรรมการปฏิบัติภารกิจได้อย่างใดอย่างหนึ่งได้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจนำไปสู่การร้องขอให้คณะกรรมการมีการสร้างกลไกรับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันทั้งสององค์กรยังไม่เคยมีการใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าว ความคลุมเครือและการขาดการบัญญัติถึงกลไกรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนทำให้คณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากพิจารณากระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการที่ใช้ฉันทามติเป็นหลัก ความคาดหวังของกลุ่มสิทธิมนุษยชนที่ต้องการให้มีการจัดตั้ง “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน” ในลักษณะเดียวกับศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปหรือภูมิภาคอื่นๆ คงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากยิ่งในทศวรรษนี้ สิ่งที่มีความเป็นไปได้มากกว่าคือการปรับปรุงข้อกำหนดในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการสามารถพิจารณาตรวจสอบประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิก ตลอดจนการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสม

2. ความท้าทายเกี่ยวกับการให้โอกาสผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะองค์กรในภาค

ประชาสังคมมีส่วนร่วมในกระบวนการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชน

AICHR มีประสบการณ์โดยตรงมาแล้วจากกรณีการยกร่างปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่ได้รับการวิจารณ์จากองค์กรภาคประชาสังคมและองค์กรสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ไม่ได้รับโอกาสให้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเปิดเผยเอกสารเพื่อการหารือเท่าที่ควร ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและอาจเกิดขึ้นได้อีกในกระบวนการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คือการสร้างการมีส่วนร่วม

ร่วมกันระหว่างผู้แทนในคณะกรรมการการเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนรับรู้ข้อมูล และแสดงความคิดเห็นเพื่อสร้างความเป็นเจ้าของ (Ownership) ในกระบวนการและผลผลิตที่จะเกิดขึ้น

โดยสรุป การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน มีพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนและคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ยังคงมีความท้าทายอีกหลายประการที่ต้องได้รับการจัดการร่วมกันอย่างเป็นระบบและจริงจังจากประเทศสมาชิกและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2558 เป็นระยะเวลาที่พิสูจน์ว่ากลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจะสามารถพัฒนาได้อย่างมีมาตรฐานทัดเทียมกับภูมิภาคอื่นๆ หรือไม่ โดยจะเป็นระยะเวลาที่มีการปรับปรุงเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตลอดจนกฎบัตรของอาเซียนซึ่งเป็นความหวังของประชาชนอาเซียนว่าจะเป็นเสาหลักที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนอาเซียนได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

6.3 การพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) เป็นตราสารระดับภูมิภาคที่แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงทางการเมืองของรัฐสมาชิกอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่างๆ และจะถูกใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ของอาเซียน ทั้งที่เป็นตราสารทางการเมือง เช่น ปฏิญญาหรือแผนงานระดับภูมิภาค (Regional Plan of Action) และที่เป็นตราสารทางกฎหมาย เช่น อนุสัญญา โดยทิศทางเริ่มมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อผู้นำอาเซียนรับรองอนุสัญญาอาเซียนต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention against Trafficking, Especially Women and Children) ซึ่งผ่านการเจรจาโดยที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Official Meeting on Transnational Crimes: SOMTC) ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ก่อนที่จะเริ่มเปิดประชาคมอาเซียนในปลายปีเดียวกัน

แนวทางการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนในด้านอื่นๆ จะอาศัยกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนในการดำเนินการ โดยหัวข้อที่อยู่ระหว่างการดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 คือการพัฒนาอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยแรงงานข้ามชาติที่อยู่ระหว่างการยกร่างและเจรจาโดยคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวได้กำหนดหลักการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในอาเซียนไว้แล้ว แต่โดยที่มีสถานะเป็นเพียงพันธกรณีทางการเมือง จึงขาดกลไกที่จะทำให้เกิดผลผูกพันในการอนุวัติการในระดับประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ประเด็นที่ทำให้การเจรจาอนุสัญญาดังกล่าวมีความล่าช้าคือ ท่าทีของประเทศสมาชิกต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในประเทศของตน ซึ่งแบ่งกลุ่มประเทศสมาชิกออกได้เป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มประเทศสมาชิกที่เป็นผู้ส่งแรงงานข้ามชาติ (Sending countries) เช่น อินโดนีเซีย เมียนมาร์และฟิลิปปินส์ กลุ่มประเทศผู้รับแรงงานข้ามชาติ (Receiving countries) เช่น บรูไน มาเลเซีย และสิงคโปร์ และกลุ่มประเทศที่เป็นทั้งผู้รับและผู้ส่ง เช่น ประเทศไทย จึงทำให้เห็นว่า แม้จะมีการแสดงออกร่วมกันทางการเมืองในระดับภูมิภาคในประเด็นสิทธิมนุษยชนใดๆ แล้ว การจะทำให้พันธกรณีดังกล่าวมีผลผูกพันทางกฎหมายยังต้องใช้เวลาและความเข้าใจร่วมกันอีกมาก

สำหรับการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนโดยกลไกสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ของอาเซียน มีทิศทางของแต่ละองค์กรหลัก ดังนี้

6.3.1 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)

สำหรับ AICHR ซึ่งเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนหลักของอาเซียนที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ในการประชุมผู้นำที่หัวหิน เป็นองค์กรที่ยกย่องและเจรจาปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน และนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ปฏิญญาดังกล่าวในปี พ.ศ. 2555 ในการประชุมผู้นำอาเซียนที่กรุงเทพมหานคร มีแนวทางในการหารือเกี่ยวกับการพัฒนาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนที่สำคัญสองประการ คือ

1. การจัดทำรายงานสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่อง (Thematic Studies on Human Rights)

การจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่องในอาเซียน (Thematic studies) เป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของ AICHR⁵³ โดยในวาระแรก (พ.ศ. 2553-2555) AICHR ได้มีมติให้จัดทำรายงานสองเรื่องคือ ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (Thematic studies on Corporate Social Responsibilities) และแรงงานข้ามชาติ (Migration) และในวาระที่สอง (พ.ศ. 2556-2558) ได้มีมติให้จัดทำรายงานเพิ่มเติมอีกหลายเรื่อง ได้แก่ สิทธิในสันติภาพ (Rights to Peace) สิทธิในชีวิตเฉพาะในประเด็นโทษประหารชีวิต (Right to Life: Death Penalty) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Legal Aid) การจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะต่อสตรีซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยง (Disaster Management especially on women) ซึ่งรายงานทั้งหมดที่มีมติให้จัดทำในวาระที่สองนี้ จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2559 หรือปีที่เริ่มต้นของวาระที่สามของ AICHR ทั้งนี้ การขาดความพร้อมของประเทศสมาชิกในการคัดเลือกผู้จัดทำรายงานสถานการณ์ของแต่ละประเทศตลอดจนความซับซ้อนของประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้การจัดทำรายงานมีความล่าช้ามาโดยตลอด ซึ่งนับถึงปี พ.ศ. 2558 มีการนำเสนอรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนเพียงฉบับเดียว คือฉบับที่ว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท (CSR) ส่วนฉบับที่สองคือรายงานว่าด้วยแรงงานข้ามชาติยังอยู่ระหว่างการจัดทำในขั้นตอนสุดท้าย

AICHR ได้มีการหารือถึงแนวทางที่จะจัดกิจกรรมต่อเนื่องเมื่อมีการสรุปผลรายงานเฉพาะเรื่องและมีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวแล้ว โดยแนวทางหนึ่งคือการพัฒนาตราสารในระดับภูมิภาค เช่น ในกรณีประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท อาจมีการจัดทำแผนการระดับภูมิภาคว่าด้วยการนำหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยแนวทางเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (Guiding Principles on Business and Human Rights) อย่างไรก็ตามแนวทางนี้ก็ยังไม่ปรากฏความชัดเจนในการดำเนินการเนื่องจากวิธีปฏิบัติของ AICHR ยังให้ประเทศที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำรายงานเฉพาะเรื่องเป็นผู้เสนอแนวทางการดำเนินการต่อเนื่อง

⁵³ เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ ข้อ 4.12

2. การจัดทำแผนงานระดับภูมิภาค (Regional Plan of Action)

แนวทางของ AICHR ที่มีความชัดเจนมากกว่าทิศทางแรกคือ การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคในด้านสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้าน ซึ่งอาจนำไปสู่การจัดทำตราสารที่มีผลผูกพันในทางกฎหมายได้ต่อไป โดยแผนปฏิบัติการฉบับแรกที่ AICHR ได้พิจารณาคือแผนปฏิบัติการเพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้พิการในภูมิภาคอาเซียน (Regional Plan of Action on the Rights of Persons with Disabilities) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการโดยการจัดกิจกรรมการหารือในระดับภูมิภาคที่ประเทศไทยในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งถือเป็นกิจกรรมระดับภูมิภาคอาเซียน และ AICHR ยังมีแผนงานที่จะจัดการหารือเพื่อพิจารณาแผนระดับภูมิภาคดังกล่าวในครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการดำเนินการยังไม่แน่ชัดเนื่องจากยังมีตัวแปรทั้งในแง่กระบวนการและความยินยอมพร้อมใจของฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้แทนของ AICHR

6.3.2 คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC)

ACWC มีผลงานสำคัญในการพัฒนาแผนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของสตรีและเด็กในอาเซียน โดยได้จัดทำแผนระดับภูมิภาคสองฉบับ เพื่อขจัดความรุนแรงต่อสตรี (ASEAN Regional Plan of Action on Elimination of Violence against Children (ASEAN RPA on EVAC)) และเด็ก (ASEAN Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women (ASEAN RPA on EVAW)) ซึ่งผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ซึ่งแผนทั้งสองฉบับ ถือเป็นเอกสารที่จะนำไปสู่ขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียนตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็กในอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Elimination of Violence Against Children in ASEAN) ซึ่ง ACWC เป็นผู้กร่างและที่ประชุมผู้นำอาเซียนได้รับรองในปี พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแผนงาน 5 ปีของ ACWC ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2554-2559⁵⁴ แล้วยังไม่ปรากฏความชัดเจนว่า ACWC มีแผนที่จะพัฒนาตราสารอาเซียนด้านสตรีและเด็ก นอกเหนือจากประเด็นการขจัดความรุนแรง

⁵⁴ ดูได้ที่ <<<http://www.asean.org/images/2013/resources/publication/ASEAN%20ACWC.pdf>>>

7 บทบาทของประเทศไทยในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

ประเทศไทยมีบทบาทที่สำคัญในภูมิภาคอาเซียน นอกเหนือจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญสองประการคือการที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในห้าประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนและเป็นแหล่งกำเนิดของอาเซียนในปี พ.ศ. 2510 และของ AICHR ในปี พ.ศ. 2552 แล้ว ประเทศไทยยังอยู่ในตำแหน่งที่เป็นศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ของอาเซียนและมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับ 2 ของอาเซียน⁵⁵ ในทางตรงกันข้าม อาเซียนก็มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่งทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในทางเศรษฐกิจ ในทางเศรษฐกิจ การค้าระหว่างกันระหว่างประเทศสมาชิกภายในอาเซียนมีปริมาณถึงร้อยละ 25.5 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศสมาชิกรวมกัน⁵⁶ นอกจากนั้น เมื่ออาเซียนเข้าสู่การเป็นประชาคมอย่างเต็มรูปแบบในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2558 (หรือตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2559) แล้ว ความสัมพันธ์และการพึ่งพิงระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนย่อมเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตทั้งสินค้า บริการ เงินทุนและการจัดตั้งกิจการระหว่างรัฐสมาชิก และที่สำคัญที่สุดคือประชากรอาเซียนที่จะมีการเดินทางไปมาระหว่างรัฐสมาชิกทั้งเพื่อการท่องเที่ยว ทำงานหรือประกอบกิจการ⁵⁷ ซึ่งการรวมตัวที่เพิ่มมากขึ้นนี้ย่อมนำมาทั้งโอกาสและความเสี่ยงในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองต่อประเทศสมาชิกซึ่งรวมถึงประเทศไทย และแน่นอนว่า โอกาสและความเสี่ยงดังกล่าวย่อมมีต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน ความเจริญและก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจจะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปดีขึ้นและในเวลาเดียวกันจะก่อให้เกิดประเด็นความอ่อนไหวต่อประชากรบางกลุ่มที่อาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้นจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มความเข้มข้นยิ่งขึ้นนี้ นอกจากนั้น การที่อาเซียนตั้งเป้าหมายเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและที่เน้นความสำคัญต่อประชาชน (People-Centred and People Oriented Community) ย่อมทำให้เกิดความคาดหวังของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนที่จะเห็นการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ และกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอาเซียน โอกาสและความเสี่ยงตลอดจนความคาดหวังต่อการพัฒนาหลักการและกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนย่อมเพิ่มมากขึ้นเมื่อจะครบรอบการจัดตั้งอาเซียน 50 ปี ในปี พ.ศ. 2560 (ซึ่งประเทศฟิลิปปินส์จะเป็นประธานอาเซียน) และสำหรับประเทศไทยซึ่งจะเป็นประธานอาเซียนอีกครั้งในปี พ.ศ. 2562 ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ในอาเซียน และสมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จะแสดงบทบาทการเป็นผู้นำในการผลักดันให้เกิดการยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและการสร้างเครือข่ายการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในอาเซียน

⁵⁵ วัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product) (เดือนสิงหาคม 2558) มีมูลค่า 307,872 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็นรองจากอินโดนีเซีย ที่มี GDP อันดับหนึ่งในอาเซียนที่มีมูลค่า 983,571 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ข้อมูลจาก

<<http://www.asean.org/images/2015/september/selected-key-indicators/table1_as%20of%20Aug%202015.pdf>> เข้าเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558

⁵⁶ ข้อมูลเดือนมิถุนายน 2558 จาก

<<http://www.asean.org/images/2015/July/external_trade_statistic/table18_asof17June15.pdf>> เข้าเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558

⁵⁷ แม้ว่าพันธกรณีด้านเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียนในด้านการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (Movement of Natural Persons) จะกำหนดให้สิทธิเฉพาะแรงงานที่มีฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพก็ตาม แต่แรงงานโดยทั่วไปก็มีการเคลื่อนย้ายเช่นเดียวกันและมีจำนวนมากกว่าแรงงานวิชาชีพด้วย (เนื่องจากแรงงานวิชาชีพจะย้ายการประกอบวิชาชีพได้เฉพาะเมื่อเข้าเงื่อนไขและดำเนินการหลักเกณฑ์การรับรองคุณสมบัติ (Mutual Recognition) แล้ว)

7.1 มุมมองและข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

รัฐถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (นอกจากการที่อาจเป็นผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างรุนแรงที่สุด) ในเอกสารขอบเขตหน้าที่ของ AICHR รับรองหลักการที่ว่า ความรับผิดชอบพื้นฐานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตกอยู่กับรัฐสมาชิกอาเซียน⁵⁸ ในระดับประเทศมีข้อเสนอที่ประเทศไทยควรดำเนินการเพื่อส่งเสริมบทบาทในด้านสิทธิมนุษยชนอย่างน้อยในสามประเด็นหลักต่อไปนี้

7.1.1 การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและการอนุวัติการตามพันธกรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่ประเทศไทยจะแสดงบทบาทผู้นำในด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับตัวอย่างที่ได้แสดงให้เห็นแก่ประเทศสมาชิกอื่นได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรม ประเด็นการยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือการกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ในบรรดาตราสารสิทธิมนุษยชนหลักจำนวน 9 ฉบับ ยังมีสองฉบับที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันได้แก่ 1) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว 2) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ประเทศไทยได้ลงนามแล้ว (เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2555) แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน หากประเทศไทยต้องการแสดงบทบาทในการยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในอาเซียนย่อมต้องริเริ่มโดยการแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่าง จากตารางที่ 8 ยังปรากฏว่าจตุรรมของประชาคมอาเซียนในการเป็นภาคีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนยังมีเพียงสองฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) โดยสมาชิกอาเซียนบางประเทศเข้าเป็นภาคีในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนเพียง 3 ฉบับเท่านั้น นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับ (Optional protocol) ของตราสารแต่ละฉบับประกอบด้วย ประเทศไทยได้รับการยอมรับว่าแสดงความจริงใจและก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิเด็ก โดยได้เป็นประเทศแรก (และปัจจุบันยังเป็นประเทศเดียว) ในอาเซียนที่เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งกำหนดกระบวนการร้องเรียนประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีจากอนุสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาอื่นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) ทั้งที่กำหนดกระบวนการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาของประเทศสมาชิก เช่นเดียวกับพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกันคือการถอนข้อสงวนหรือแถลงการณ์ที่มีผลเป็นการจำกัดขอบเขตพันธกรณีตามตราสารสิทธิมนุษยชน การที่ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนไม่ได้หมายความว่า จะก่อให้เกิดพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในตราสารนั้นอย่างเต็มรูปแบบหากประเทศดังกล่าวมีข้อสงวน (Reservation) หรือยื่นคำแถลงการณ์ซึ่งจะทำให้ขอบเขตการบังคับใช้ตราสารที่เข้าเป็นภาคีจำกัดลง โดยจากข้อมูลที่ปรากฏเป็นตัวอย่างในตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่า แม้แต่ในอนุสัญญาด้านเด็กและสตรี ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ก็ยังมีขอบเขตการปฏิบัติการที่แตกต่าง

⁵⁸ เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ข้อ 2.3

กัน สมควรที่ประเทศไทยจะแสดงความเป็นผู้นำโดยการพิจารณาถอนข้อสงวนหรือเพิกถอนคำแถลงการณ์ต่างๆ ที่ได้ยื่นในการเข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางที่สมควรดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ คือการเสริมสร้างมาตรการภายในประเทศที่ทำให้การอนุวัติการตามพันธกรณีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด เนื่องจากการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพที่สุด ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ว่า นอกจากประเทศต่างๆ จะได้เข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นเงื่อนไขเชิงกระบวนการแล้ว ประเทศที่เป็นภาคีดังกล่าว ได้อนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีหรือไม่ อย่างไร มีเช่นนั้น การเข้าเป็นภาคีย่อมมีคุณค่าเพียงในเชิงสัญลักษณ์และใช้เป็นผลงานทางการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่ส่งผลได้อย่างแท้จริงต่อประชาชนในประเทศภาคี หากพิจารณาจากตารางที่ 9 ซึ่งแสดงการเข้าเป็นภาคีของประเทศสมาชิกอาเซียนในตราสารสิทธิมนุษยชนทั้ง 9 ฉบับจะเห็นได้ว่า บางประเทศได้เข้าเป็นภาคีเกือบทุกหรือทุกฉบับ แต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏประเด็นปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามตราสารต่างๆ ที่ได้เข้าเป็นภาคีอยู่อีกมากมาย สำหรับประเทศไทยซึ่งได้เป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแล้ว 7 ฉบับจึงจำต้องดำเนินการอนุวัติการตามพันธกรณีอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งสามประเด็นที่ได้เสนอเป็นแนวทางข้างต้นนั้น ล้วนเป็นประเด็นที่ประเทศไทยได้แสดงท่าทีต่อนานาชาติว่าสามารถดำเนินการได้ โดยในการพิจารณารายงานของประเทศไทยในกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review) ที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Human Rights Council)⁵⁹

7.1.2 การแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศสมาชิกอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

ภาคส่วนต่างๆ ของประเทศไทย โดยเฉพาะองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศ ควรแสดงบทบาทเชิงรุกในการสนับสนุนประเทศสมาชิกอื่นเพื่อสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่างๆ ที่ประเทศไทยมีประสบการณ์ดำเนินการอย่างยาวนาน เช่นกระบวนการการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักการปารีส (Paris Principles) หรือกระบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มที่มีความอ่อนไหวหรือกลุ่มเสี่ยงเช่นเด็ก สตรี คนพิการเป็นต้น และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เช่นนี้ไม่จำกัดเฉพาะองค์กรภาครัฐเท่านั้น ยังรวมไปถึงองค์กรภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมที่สามารถสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในประเทศสมาชิกอื่นเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้หรือประสบการณ์ในการเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน

⁵⁹ ดูรายงานการดำเนินการตามข้อเสนอแนะและคำมั่นโดยสมัครใจของประเทศไทยในรอบการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรอบแรก (Highlights of Thailand's implementation of recommendations and voluntary pledges under the first cycle of the Universal Periodic Review 2012-2014 (Mid-term update)) ได้ที่ <<<http://ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRIImplementation.aspx>>> เข้าเมื่อ 1 ธันวาคม 2558

7.1.3 การให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านสิทธิมนุษยชน

เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยตรงตามคำร้องขอของประเทศสมาชิกอื่นเช่นการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในเรื่องที่ประเทศสมาชิกอื่น ซึ่งในด้านสิทธิมนุษยชนมีประเด็นอย่างหลากหลายที่ประเทศไทยสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในทางเทคนิค (Technical assistance) ได้เช่นการแนะนำกระบวนการจัดตั้งสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนระดับประเทศตามหลักการปารีส การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับประเด็นการสืบสวนสอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นที่มีมิติด้านภูมิภาคเช่น การค้ามนุษย์และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

7.1.4 การปรับโครงสร้างและสมรรถภาพองค์กรเพื่อรองรับภารกิจด้านประชาคม

อาเซียน

กล่าวเฉพาะกรณีของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีความจำเป็นต้องพิจารณาการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อรองรับภารกิจด้านประชาคมอาเซียนที่มีข้อเท็จจริงในด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคหรืออย่างน้อยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดน (Transboundary) ซึ่งทำให้ต้องมีการประสานความร่วมมือกับประเทศที่เกี่ยวข้อง และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรของสำนักงาน กสม. ให้สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่สามารถดำเนินการได้ในทันทีได้แก่

1. การจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีภารกิจเฉพาะด้านอาเซียน (ASEAN Specific Unit)

นอกเหนือจากข้าราชการและพนักงานประจำของ สำนักงาน กสม. ซึ่งทำหน้าที่เป็นบุคลากรหลักในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว สำนักงาน กสม. ยังจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นหลายคณะตามประเด็นสิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก เป็นต้น โดยอนุกรรมการแต่ละคณะจะมีผู้ทรงคุณวุฒิและที่ปรึกษาทำหน้าที่ให้ความเห็นและคำแนะนำในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในวาระของ กสม. ชุดที่ 2 (ดำรงตำแหน่งถึงปี พ.ศ. 2558) ปรากฏข้อร้องเรียนที่มีลักษณะข้ามพรมแดนในอาเซียนขึ้นหลายกรณีไม่ว่าจะที่เกิดจากผู้ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย (เช่นกรณีการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกทวาย หรือการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรี) หรือที่เกิดเหตุในต่างประเทศแต่มีผลกระทบต่อประเทศไทย (เช่นกรณีหมอกควันจากการเผาป่าในเกาะสุมาตรา) แต่กรณีเหล่านี้ยังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของอนุกรรมการที่รับผิดชอบในประเด็นสารัตถะจึงทำให้การประสานงานทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภูมิภาคเพื่อสร้างความตระหนักรู้ และความร่วมมือที่เกี่ยวข้องยังดำเนินการไม่ประสบผลเท่าที่ควร ดังนั้น ข้อเสนอเชิงโครงสร้างที่ กสม. ควรพิจารณาดำเนินการโดยทันที โดยไม่จำต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง คือการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านอาเซียนหรือด้านกิจการอาเซียน (Unit on ASEAN Affairs) เช่น หน่วยงานภายในระดับกอง หรือคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดย กสม. ที่มีกรอบอำนาจหน้าที่พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนในอาเซียนและการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน โดยเฉพาะ AICHR ซึ่งหากหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะด้านอาเซียนดังกล่าวสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ในบริบทประชาคมอาเซียน และการทำงานของกลไกสิทธิ

มนุษยชนอาเซียนเองอีกด้วย ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญคือการจัดตั้งหน่วยงานภายในเพื่อให้สามารถส่งต่อองค์ความรู้และพัฒนาศักยภาพขององค์กรในด้านกิจการอาเซียนได้อย่างต่อเนื่อง

2. การเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและของประเทศสมาชิกในอาเซียนให้กับบุคลากร

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนและในประเทศสมาชิกอาเซียนถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของบุคลากรของ สำนักงาน กสม. ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญเบื้องต้นคือความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนซึ่งยังมีความสับสนว่าเป็นการรวมตัวเฉพาะเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการสร้างฐานการผลิตร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกเท่านั้น และยังขาดความตระหนักเกี่ยวกับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้ามพรมแดนซึ่งมีแนวโน้มที่จะเกิดความถี่และความรุนแรงมากยิ่งขึ้นภายใต้กรอบการรวมตัวทางเศรษฐกิจ (Economic integration) ซึ่งมีการขจัดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตต่างๆ และเอื้อให้ทุนและการจัดตั้งหน่วยธุรกิจสามารถดำเนินการได้ง่ายดายยิ่งขึ้น โดยมีจำต้องกล่าวถึงสมรรถนะด้านการใช้ภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาทางการของประชาคมอาเซียน ซึ่งการพัฒนาความเข้าใจองค์ความรู้และการทำงานของประชาคมอาเซียน ผลกระทบ (ทั้งด้านบวกและลบ) จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจและความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษให้กับบุคลากรของ สำนักงาน กสม. นี่เป็นสิ่งที่สามารถและสมควรดำเนินการควบคู่กับการจัดตั้งคณะอนุกรรมการด้านอาเซียนที่ได้เสนอในหัวข้อก่อนหน้านี้

7.2 มุมมองและข้อเสนอแนะต่อบทบาทของประเทศไทยในการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

นอกเหนือจากแนวทางการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนที่สามารถดำเนินการได้ในระดับประเทศแล้ว ประเทศไทยยังสามารถแสดงบทบาทโดยตรงในระดับภูมิภาคในด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างหลากหลาย โดยขอหยิบยกประเด็นที่สำคัญเพื่อให้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

7.2.1 การปฏิรูปกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (Reform of ASEAN Human Rights Mechanism)

การประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนในปี พ.ศ. 2551 และก่อตั้ง AICHR ในปี พ.ศ. 2552 ถือเป็นหลักหมุดที่สำคัญในประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคของอาเซียน อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลากว่า 6 ปีที่ AICHR ได้ปฏิบัติหน้าที่มาถึงสองวาระ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า AICHR และกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนอื่นๆ ไม่สามารถทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคซึ่งไม่อาจพึ่งพิงกลไกสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกใดเป็นการเฉพาะได้ จากสาเหตุที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 6 ดังนั้น การปฏิรูปกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนจึงถือเป็นทางออกที่สำคัญและจำเป็นเพื่อให้อาเซียนก้าวข้ามข้ออ้างที่มีถูกหยิบยกว่า การส่งเสริมควรมาก่อนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Promotion first, protection later) ซึ่งการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR เมื่อครบระยะเวลา 5 ปีนับแต่ประกาศใช้ TOR เป็นกลไกที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้วในเอกสาร TOR แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวกลับยังขาดความชัดเจนในระดับนโยบายว่าจะให้มีการทบทวนเอกสารดังกล่าวหรือไม่และอย่างไร ทั้งนี้โดยที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปรับปรุง

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR คือที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) กสม. จึงควรผลักดันให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติอื่นๆ ในอาเซียนมีท่าทีและจัดทำข้อเสนอแนะร่วมกันต่อ AMM ให้เร่งดำเนินการให้มีการทบทวน TOR ของ AICHR เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนได้อย่างเต็มรูปแบบต่อไป

7.2.2 การผลักดันสิทธิมนุษยชนให้เป็นแนวนโยบายและเป้าหมายของประชาคมอาเซียน (Mainstreaming of Human Rights in the ASEAN Community)

ดังที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 6 เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาของประชาคมอาเซียนแล้วว่าประชาคมอาเซียนกำหนดพันธกรณีนอกเหนือจากมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ โดยยังรวมถึงพันธกรณีความร่วมมือในการเมืองและความมั่นคง และด้านสังคมและวัฒนธรรมอีกด้วย ซึ่งในวิสัยทัศน์ในระยะสิบปีข้างหน้าของอาเซียนก็นำประเด็นสิทธิมนุษยชนกำหนดเป็นเป้าหมายอย่างชัดเจนในประชาคมสังคมและวัฒนธรรม และอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นในประชาคมการเมืองและความมั่นคง อย่างไรก็ตามความท้าทายยังคงมีอยู่ว่า จะทำให้วิสัยทัศน์เหล่านี้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างไร อีกทั้งในประชาคมเศรษฐกิจไม่ปรากฏการอ้างอิงหรือแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนมีเพียงหลักการเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ซึ่งยังต้องรอขึ้นการอนุวัติการตามวิสัยทัศน์ดังกล่าวว่าจะสามารถพัฒนาและนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นพื้นฐานที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนของประชาคม (Crosscutting issue) และรวมถึงการนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals)⁶⁰ เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของอาเซียนว่าจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร ความท้าทายนี้จึงเป็นประเด็นที่ประเทศไทยจะสามารถแสดงบทบาทการเป็นผู้นำในการผลักดันให้มีการนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ เป็นวาระของประชาคมในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยเฉพาะในประเด็นที่ประเทศไทยมีความเชี่ยวชาญหรือได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ เช่นการให้ความคุ้มครองผู้พิการ หรือการกำหนดนโยบายสาธารณสุขที่ให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงการได้รับการรักษาอย่างทั่วถึง (Universal healthcare) และสำหรับ กสม. ประเด็นที่สมควรผลักดันให้ทุกประเทศของอาเซียนกำหนดเป็นวาระระดับภูมิภาคคือการจัดการผลกระทบเชิงลบต่อสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ (Negative impacts) จากการรวมตัวทางเศรษฐกิจในอาเซียนซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากสมาชิก เช่นการขับไล่ประชากรออกจากพื้นที่เพื่อรวบรวมที่ดินในการลงทุน หรือผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมจากการลงทุนซึ่งมีผลกระทบข้ามพรมแดน เป็นต้น

7.2.3 การพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนสำหรับอาเซียน

ข้อมูลที่แสดงในบทที่ 5 เกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนแสดงให้เห็นความท้าทายในการพัฒนาตราสารทางกฎหมายในหลายกรณี และประเทศไทยสามารถมีส่วนผลักดันการพัฒนาในประเด็นนี้อย่างน้อยในสองด้าน

⁶⁰ ดูเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้ง 17 ด้านและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง 169 ข้อได้ที่ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

1. จากเจตจำนงทางการเมืองสู่พันธกรณีทางกฎหมาย

ในด้านแรก อาเซียนมีตราสารทางการเมืองจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้มีการพัฒนาสู่พันธกรณีทางกฎหมายซึ่งจะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ประเด็นการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ประเด็นสิ่งแวดล้อม (นอกเหนือจากหมอกควันข้ามพรมแดน) และที่สำคัญคือการประกาศใช้ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) ซึ่งเป็นตราสารที่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนอย่างหลากหลาย ทำให้สามารถพิจารณาหิบบกประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคหรือที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังขึ้นเพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาไปสู่ตราสารที่มีผลทางกฎหมายต่อไป ประเทศไทย (ซึ่งรวมถึง กสม.) ควรพิจารณาวางแผนในเรื่องนี้เพื่อรองรับการทำหน้าที่เป็นประธานอาเซียนในปี พ.ศ. 2562

2. จากหลักกฎหมายสู่ข้อเท็จจริงของประชาชน

สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับประชาชนของอาเซียนทั้งสิบประเทศคือการได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีผลจริงในทางปฏิบัติ และโดยที่ประชาคมอาเซียนได้ตั้งคำขวัญหลักสำหรับระยะเวลาสิบปีตั้งแต่ พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2568 ว่าจะเป็ภูมิภาคที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและให้ความสำคัญกับประชาชน (People-Oriented, People-Centred) จึงจำเป็นที่ทุกภาคส่วนของอาเซียนและประเทศสมาชิก จะตั้งเป้าหมายและนโยบายในการนำพันธกรณีต่างๆ ที่ได้ให้ไว้ทั้งที่เป็นทางการเมืองและโดยเฉพาะที่เป็นพันธกรณีทางกฎหมาย มาปฏิบัติให้มีผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อประชาชนต่อไป

7.3 ข้อเสนอการวิจัย/ค้นคว้าเพิ่มเติมต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อสรุปที่ปรากฏจากการวิจัยในครั้งนี้คือการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนยังอยู่ในระยะเริ่มต้นโดยแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาตราสารสิทธิมนุษยชนที่สำคัญคือกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน โดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) การวิจัยและค้นคว้าเพื่อให้เกิดข้อมูลหรือฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการวางแผนนโยบายเพื่อนำเสนอภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปถือเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ในส่วนท้ายของรายงานฉบับนี้จึงนำเสนอประเด็นที่ กสม. สามารถใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นหัวข้อในการวิจัยและค้นคว้าต่อไปเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาทั้งในระดับอาเซียนและในระดับประเทศไทยซึ่ง กสม. ถือเป็นภาคส่วนยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ทั้งนี้ ประเด็นที่นำเสนอเป็นเพียงตัวอย่างเบื้องต้นเท่านั้น

1. การเสริมสร้างประสิทธิภาพกลไกสิทธิมนุษยชนสำหรับสตรีและเด็กในอาเซียน

สิทธิสตรีและเด็กถือเป็นจุดร่วมในด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน แต่จำเป็นต้องมีการพัฒนาในอีกหลายด้านโดยเฉพาะการเสริมสร้างศักยภาพและประสิทธิภาพของกลไกสิทธิมนุษยชนในประเด็นดังกล่าวซึ่งมีองค์กรที่มีภารกิจโดยตรงคือ AICHR และ ACWC

2. การพัฒนาตราสารด้านสิ่งแวดล้อมในอาเซียน

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน (Transboundary environmental impact) เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและในหลายรูปแบบ และมีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการเปิดประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบแล้ว เนื่องจากการลงทุนข้ามพรมแดนสามารถดำเนินการได้โดยมีอุปสรรคน้อยลงโดยเฉพาะในด้านกฎระเบียบ ในปัจจุบันอาเซียนมีเพียงข้อตกลงในรูปแบบอนุสัญญาเฉพาะ

ประเด็นหมอกควันข้ามพรมแดน แต่ยังคงขาดการประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมทั่วไป ที่จะเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการดำเนินโครงการในประเทศสมาชิกที่อาจส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่นๆ

3. การประกอบธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (Business and Human Rights)

การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตอย่างเสรี (สินค้า บริการ เงิน แรงงานวิชาชีพและการจัดตั้งธุรกิจ) มากขึ้นภายใต้กรอบความร่วมมือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายที่ภาคธุรกิจจะละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยเฉพาะในประเทศปลายทางหรือประเทศผู้รับการลงทุน สมควรให้มีการศึกษาประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการค้าเสรีและการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อพัฒนาหลักการประกอบธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบและมีธรรมาภิบาลเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจในอาเซียนเป็นไปอย่างยั่งยืน

4. บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับชาติในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระดับภูมิภาค

อนุสัญญาอาเซียนต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กอยู่ระหว่างรอการให้สัตยาบัน ซึ่งเมื่อครบหกประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วก็จะมีผลใช้บังคับทันที (คาดว่าจะมีการให้สัตยาบันครบหกประเทศภายในปี 2016) ขณะนี้กลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนร่วมกับที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (SOMTC) อยู่ระหว่างการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อรองรับการบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ และ กสม. สามารถเตรียมความพร้อมด้วยการวิจัยพันธกรณีตามอนุสัญญาเพื่อเตรียมความพร้อมในระดับประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

- Alston, Philip and Goodman, Ryan, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS, (2012, Oxford).
- Antons, Christoph (ed), LAW AND DEVELOPMENT IN EAST AND EAST ASIA, (2003, Routledge Carzon).
- Arsanjani, Marnoush H. et al (eds), LOOKING TO THE FUTURE: ESSAYS ON INTERNATIONAL LAW IN HONOR OF W. MICHAEL REISMAN, (2011, Martinus Nijhoff, Leiden).
- ASEAN Secretariat, AICHR: WHAT YOU NEED TO KNOW, (2nd edn, 2014, ASEAN, Jakarta).
- Chesterman, Simon, "Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person" (2008). New York University Public Law and Legal Theory Working Papers. Paper 83.
- Crawford, James, BROWNLIE'S PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, (8th edn, 2012, Oxford).
- Davidson, Paul J., "The ASEAN Way and the Role of Law in ASEAN Economic Cooperation" (2004) SYBIL, Vol 8, 165-176.
- De Schutter, Olivier, INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, (2nd edn, 2014, Cambridge).
- European Parliament, The Role of Human Rights Mechanisms (Directorate-General for External Policies, 2010).
- European Parliament, DEVELOPMENT OF THE ASEAN HUMAN RIGHTS MECHANISM (Directorate-General for External Policies, 2012).
- Grossman, Claudio, The Inter-American System of Human Rights: Challenges for the Future (Fall 2008). Indiana Law Journal, Vol. 83, p. 1267, 2008; American University, WCL Research Paper No. 09-14.
- International Commission of Jurists, THE ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION: QUESTIONS AND ANSWERS (Bangkok, 2013).
- Laely Nurhidayah, Zada Lipman and Shawkat Alam, "Regional Environmental Governance: An Evaluation of the ASEAN Legal Framework for Addressing Transboundary Haze Pollution" (2014) Australian Journal of Asian Law. Vol 15 No 1, Article 6: 1-17.
- Lorenzo, Johanna Aleria P., Asian Rights, Asian Remedies: The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR) and the National Human Rights Institutions (NHRIs) (February 2011). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2694889>
- Mantouvalou, Virginia and Voyatzis, Panayotis, The Council of Europe and the Protection of Human Rights: A System in Need of Reform (December 15, 2008). RESEARCH HANDBOOK ON INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW, Joseph, McBeth, eds., Edward Elgar Publishing, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1360250>
- Morsink, Johannes, THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS: ORIGINS, DRAFTING AND INTENT (1999, University of Pennsylvania Press).
- Renshaw, Catherine, Understanding the New ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: The Limits and Potential of Theory (November 9, 2010). UNSW Law Research Paper No. 2010-53.

Sarkin, Jeremy, The African Commission on Human and People's Rights and the Future African Court of Justice and Human Rights: Comparative Lessons from the European Court of Human Rights (August 3, 2012). 18(3) South African Journal of International Affairs. (December 2011) 281-293.

รายชื่อบุคลากร IRDP ในโครงการ กสม.

ชื่อ-สกุล		ตำแหน่ง
1	ดร. เสรี นนทสูติ (ผู้แทนไทยในคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ รองกรรมการผู้จัดการ IRDP)	หัวหน้าโครงการ
2	นายปรีชาพล ชูศรี	นักวิจัย
3	นายเกษม พันธุ์สิน	นักวิจัย
4	นางสาวธาริณี สุวรรณนท์	นักวิจัย
5	นางสาวณัฐวรรณ จันทะโชโต	ผู้ช่วยนักวิจัย
6	นางสาวพินันทา ยิ่งกมล	ผู้ช่วยนักวิจัย

ภาคผนวก

1. เอกสารตราสารทางกฎหมายของอาเซียน (ASEAN Legal Instruments)
2. เอกสารตราสารทางกฎหมายของอาเซียน ปี พ.ศ. 2510-2555 (ฉบับเดิม)
3. กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)
4. ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration)
5. เอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)
6. อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children)
7. อนุสัญญาอาเซียนต่อต้านการก่อการร้าย (ASEAN Convention on Counter Terrorism)
8. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)
9. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
10. วิสัยทัศน์อาเซียนและพิมพ์เขียวประชาคมอาเซียน 2025