

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนใน
อาเซียน: ศึกษากรณีคณะกรรมการระหว่าง
รัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*

PROBLEMS REGARDING THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS IN ASEAN: A CASE STUDY OF THE
ASEAN INTER-GOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

ปิ่นบุญญา ลำมะนา**
Pinbunya Lammana

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน โดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยศึกษาจากกฎบัตรอาเซียน และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พบว่าคณะกรรมการฯ ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก คณะกรรมการฯ ต้องยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและฉันทามติ อีกทั้ง ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการฯ ที่ขาดความชัดเจน นอกจากนี้ ภาคประชาชนในอาเซียนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับคณะกรรมการฯ อย่างเต็มที่ และอาเซียนไม่มีมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกให้ต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการฯ เพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน: ศึกษากรณีคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.

**นักศึกษาระดับปริญญาโทตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

Abstract

In this thesis, the researcher investigates problems regarding the protection of human rights in ASEAN by the ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights (AICHR), has studied the ASEAN Charter and the ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights (AICHR) in respect to its Terms of Reference (TOR). Findings indicate that the AICHR cannot efficaciously protect human rights because 1) the AICHR must adhere to the principle of non-intervention in the internal affairs of ASEAN states and consensus 2) Composition of the AICHR is unclear 3) The Protection Power of AICHR is not clear and balance promotion. 4) the ASEAN people sector does not fully participate in AICHR operations and 5) ASEAN does not apply strict measures which would enjoin member states to be protective of human rights. The result of this research revealed that ASEAN should amend the ASEAN Charter and TOR for the AICHR can protect human rights in ASEAN effectively.

คำสำคัญ: คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชน อาเซียน

Keywords: ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights, Human Rights, ASEAN

1. ความนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่นานาชาติให้ความสำคัญมาก เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีอย่างเท่าเทียมในทางระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับถึงความเป็นสากลและมีอาจแบ่งแยกได้ แต่ในขณะเดียวกันเราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า มนุษยชาตินั้นมีความแตกต่างหลากหลายอันเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงได้มีพัฒนาการจากประเทศต่างๆ ที่มีพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและศาสนาใกล้เคียงกันมารวมมือกันเพื่อสร้างหลักการหรือบรรทัดฐานในการปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคจึงได้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่กับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและระดับชาติเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัจจุบันอาเซียนเป็นอนุภูมิภาคเดียวในทวีปเอเชียที่ได้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน แต่การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวยังคงต้องเผชิญอุปสรรคหลายประการ

ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้ สภาพปัญหาเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ได้แก่ “กฎบัตรอาเซียน” ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่บัญญัติให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน และ “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดกระบวนการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชน

2.1 กฎบัตรอาเซียน

เป็นเอกสารซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้าง หลักการและการดำเนินงานขององค์กรเพื่อให้อาเซียนมีความพร้อมกับการเป็นประชาคมกฎบัตรอาเซียนบัญญัติให้อาเซียนและรัฐสมาชิกยึดมั่นในหลักการแห่งประชาธิปไตย หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยข้อ 2¹ กำหนดให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน และ ข้อ 20² กำหนดให้การตัดสินใจของอาเซียนอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ

ประการสำคัญคือ ข้อ 14 ของกฎบัตรอาเซียน บัญญัติว่า “...ให้จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้น” ซึ่งปัจจุบันได้แก่ “คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) และ “องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน” ซึ่งได้แก่ “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิก

2.2 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 5 ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ โดยคำนึงถึงหลักของความเท่าเทียมทางเพศความเชื่อตรงและความรู้ความสามารถด้านสิทธิมนุษยชน และควรปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสมรวมถึงภาคประชาสังคม หากเป็นข้อกำหนดตามกระบวนการภายในของรัฐนั้น ผู้แทนมีวาระ การดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถ

¹Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Article 2 (e).

²*Ibid.*, Article 20.

ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้อีกหนึ่งวาระ ทั้งนี้ ผู้แทนของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่แต่งตั้ง และรัฐบาลผู้แต่งตั้งอาจใช้วิจารณ์ญาณตัดสินใจเปลี่ยนตัวผู้แทนของตนได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงวาระการดำรงตำแหน่ง ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิฯ ต้องยึดถือหลักการในกฎบัตรอาเซียน³

คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁴ เช่น พัฒนายุทธศาสตร์ระยะยาวในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและปฏิญญาอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนอาเซียน สนับสนุนการดำเนินการตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเรื่องสิทธิมนุษยชน ปรึกษาหารือกับองค์กรอาเซียน ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ปรึกษาหารือกับองค์กรระดับประเทศ ภูมิภาคและนานาชาติ ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจากรัฐสมาชิก พัฒนามุมมองและทำที่เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน

การตัดสินใจของคณะกรรมการสิทธิฯ ต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ⁵ และให้คณะกรรมการฯ เปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการฯ เป็นระยะ ๆ ผ่านทางสื่อมวลชนสาธารณะที่เหมาะสม⁶ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลและติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ได้

3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิฯ มีอุปสรรคหลายประการเนื่องจากอาเซียนประกอบด้วยรัฐสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในหลายด้าน ส่งผลให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกกลุ่มเป็นการเฉพาะนั้นเป็นไปได้ยากอีกทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของ “กฎบัตรอาเซียน” และ “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน”

3.1 ปัญหาอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียน

ข้อ 2 ของกฎบัตรอาเซียนกำหนดให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องปฏิบัติตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก และข้อ 20 กำหนดให้การตัดสินใจของอาเซียนอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ใน “ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ด้วย

³Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Article 2.

⁴*Ibid.*, Article 4.

⁵*Ibid.*, Article 6.1.

⁶*Ibid.*, Article 6.7.

ฉะนั้นคณะกรรมการฯ จึงต้องยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในอย่างเคร่งครัด⁷ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในรัฐสมาชิกได้ เนื่องจากอาเซียนและรัฐสมาชิกยึดถือว่า สิทธิมนุษยชนเป็นกิจการภายในของรัฐ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า “นโยบายการไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ที่อาเซียนยึดถือมาตลอดนั้น หมายถึง การไม่แทรกแซงเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการกีดขวางทางการเมืองเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงด้านอื่น ๆ ซึ่งผู้นำอาเซียนเรียกว่าเป็น “ความร่วมมือ” รวมทั้งการร่วมมือกันในทางการเมืองเพื่อปราบปรามประชาชนด้วย⁸ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักการของกฎบัตรอาเซียนแล้วจะพบว่า รัฐสมาชิกอาเซียนมีพันธะทางกฎหมายที่จะต้องเคารพเสรีภาพพื้นฐาน และส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติรวมทั้งตราสารระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกเป็นภาคี⁹ ดังนั้น การอ้างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเพื่อจำกัดหรือหลีกเลี่ยงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงจะกระทำมิได้

จากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคอื่น เช่น สภาแห่งยุโรป (The Council of Europe) องค์การแห่งรัฐอเมริกัน (The Organization of American States) และสหภาพแอฟริกัน (African Union) พบว่า ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐสมาชิกต้องยึดถือและเคารพหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกเช่นเดียวกับกฎบัตรอาเซียน เช่น มาตรา 3 ของ กฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Charter of the Organization of American States)¹⁰ และ มาตรา 2 ของ กฎบัตรขององค์การแห่งสหภาพแอฟริกา (Charter of the Organization of African Union)¹¹ แต่บทบัญญัตินี้ก็ได้เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศนั้น เนื่องจากตราสารสิทธิมนุษยชนขององค์การ เช่น อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Convention for the Protection of Human Rights

⁷*Ibid.*, Article 2: The AICHR shall be guided by the following principles:

2.1 Respect for principles of ASEAN as embodied in Article 2 of the ASEAN Charter, in particular:

b) non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States;

⁸สมชาย หอมลออ, “อาเซียนกับสิทธิมนุษยชน,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง 30 ปี อาเซียน กับก้าวต่อไปในอนาคต ในวาระครบรอบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเพื่อร่วมเฉลิมฉลองวาระครบรอบ 30 ปีอาเซียน, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร:คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 3.

⁹Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Article 2 (j).

¹⁰Organization of American States, Treaty Series, No. 67.

¹¹Constitutive Act of the African Union, OAU Doc. CAB/LEG/23.15 (May 26, 2001).

and Fundamental Freedom)¹² อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (American Convention on Human Rights)¹³ และกฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน (The African Charter on Human and Peoples' Rights)¹⁴ มิได้บัญญัติให้องค์กรสิทธิมนุษยชนต้องยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกไว้ในตราสารก่อตั้งขององค์การก็เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดให้กระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต้องอยู่บนพื้นฐานของฉันทามติ¹⁵ ทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างล่าช้าและยากลำบาก เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐสมาชิกย่อมต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติเป็นสำคัญ การเจรจาตกลงเพื่อให้ได้ข้อยุติจึงอาจต้องใช้เวลาอันยาวนาน และหากผู้แทนของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่เห็นด้วยจะทำให้ประเด็นนั้นจะตกไปทันที สภาพปัญหาเช่นนี้ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนรวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายได้

3.2 ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน¹⁶ กำหนดให้รัฐสมาชิกแต่งตั้งผู้แทนเพื่อเข้าร่วมในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกเพื่อให้รัฐสมาชิกใช้เป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน ทำให้รัฐสมาชิกดำเนินกระบวนการคัดเลือกแตกต่างกัน เช่น รัฐบาลของประเทศอินโดนีเซียและไทยได้ประกาศต่อสาธารณะและให้ประชาชนสามารถเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดเพื่อเข้าสู่การพิจารณาคัดเลือกโดยองค์กรที่มีอำนาจ ทำให้ได้ผู้แทนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านสิทธิมนุษยชน¹⁷ แต่รัฐสมาชิกบางประเทศก็มิได้

¹²European Treaty Series, No. 5; United Nations, Treaty Series, No. 213, p. 221.

¹³Organization of American States, Treaty Series, No. 36; United Nations, Treaty Series, No. 1144, p. 123.

¹⁴Organization of American States Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5; United Nations, Treaty Series, No. 1520, p. 217.

¹⁵Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Article 6.1: Decision-making in the AICHR shall be based on consultation and consensus in accordance with Article 20 of the ASEAN Charter.

¹⁶*Ibid.*, Article 5.

¹⁷SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights, **Hiding behind Its Limits: A Performance Report on the first year of the AICHR** [Online], available URL: http://forumasia.org/2010/Report%20on%20AICHR%20first%20year%20for_dist.pdf, 2012 (October, 31).

ดำเนินการเช่นนั้น อีกทั้ง อาเซียนมิได้กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้แทนอีกชั้นหนึ่งทำให้รัฐสมาชิกสามารถแต่งตั้งผู้แทนที่มีใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริงเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ข้อกำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่แต่งตั้งตน¹⁸ และอาจถูกเปลี่ยนตัวได้เสมอ¹⁹ ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการฯ ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน เนื่องจากต้องคอยระมัดระวังไม่กระทำการอันอาจกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ มิเช่นนั้นอาจถูกเปลี่ยนตัวและต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่แต่งตั้งตนได้

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบขององค์กรสิทธิมนุษยชนอื่น เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC)²⁰ และองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอื่น ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐอเมริกัน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกัน พบว่า แต่ละองค์การได้กำหนดขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรสิทธิมนุษยชนอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง และสามารถปฏิบัติงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างเป็นอิสระโดยมิต้องเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลของรัฐตน

3.3 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาข้อ 4 ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พบว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม แม้อำนาจหน้าที่บางประการ เช่น การพัฒนาปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกเป็นภาคี จะนำมาซึ่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวก็มิได้เป็นผลจากการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ โดยตรง

จากการศึกษากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอื่น พบว่า แต่ละองค์การมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่าง

¹⁸Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Article 5.2: Each ASEAN Member State shall appoint a Representative to the AICHR who shall be accountable to the appointing Government.

¹⁹*Ibid.*, Article 5.6: Notwithstanding paragraph 5.5, the appointing Government may decide, at its discretion, to replace its Representative.

²⁰United Nations General Assembly Resolution 60/251.

อเมริกัน²¹ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปซึ่งมีอำนาจรับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานจากปัจเจกชนหรือองค์การที่มีใช้หน่วยงานของรัฐบาล (Non-Governmental Organization) รวมถึงกลุ่มบุคคลซึ่งตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิด้วย²²

การขาดอำนาจคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้สิทธิตามกระบวนการของกฎหมายภายในหรือไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ไม่มีช่องทางอื่นที่สามารถเรียกร้องให้ฝ่ายที่กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ เช่น ชาวโรฮิงยา (Rohingya) ซึ่งถูกรัฐบาลพม่าใช้กำลังขับไล่ออกนอกประเทศ เนื่องจากเห็นว่า เป็นผู้ก่อพวพและหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทำให้ไม่มีสถานะพลเมือง²³

3.4 ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอาเซียน

แม้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน²⁴ และต้องเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับงานและกิจกรรมของคณะกรรมการฯ เป็นระยะ²⁵ แต่เมื่อพิจารณาข้อกำหนดดังกล่าวแล้วจะพบว่า มิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการที่ให้ภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐสมาชิกหลายประเทศเกรงว่า การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมอาจส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ประสบกับความยุ่งยากและล่าช้า อีกทั้งคณะกรรมการฯ มิอาจดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่พอใจและคัดค้านการดำเนินงาน ดังนั้นผู้แทนของรัฐสมาชิกบางประเทศในคณะกรรมการฯ จึงพยายามหลีกเลี่ยงการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน

ในการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Declaration on Human Rights)²⁶ ซึ่งถือเป็นภารกิจเร่งด่วนประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ แม้ว่าคณะกรรมการฯ

²¹American Convention on Human Rights, Article 44.

²²กุลพล พลวัน, “ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 119.

²³“ปัญหา ‘โรฮิงยา’ – พม่า กับการกลับมาของรัฐบาลทหาร,” มติชนสุดสัปดาห์, 15-21 มิถุนายน 2555, หน้า 103.

²⁴Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Article 1.3.

²⁵*Ibid.*, Article 6.7.

²⁶*Ibid.*, Article 4.2.

จะได้จัดการประชุมปรึกษาหารือกับภาคประชาชนเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น และเสนอข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำปฏิญญาดังกล่าว แต่ระยะเวลาที่จัดการประชุมปรึกษาหารือก็เป็นไปอย่างจำกัดและกระชั้นชิดกับกำหนดเวลาที่ต้องเสนอร่างปฏิญญาต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ทำให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถนำข้อมูลและข้อเสนอแนะของภาคประชาชนไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และคณะกรรมการฯ มิได้ปรึกษาหารือกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในอาเซียนอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ รัฐสมาชิกที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชาและพม่า

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ มิได้เปิดเผยข้อมูลหรือเอกสารสำคัญบางส่วนให้ประชาชนรับทราบ เนื่องจากข้อมูลหรือเอกสารดังกล่าวเป็นความลับ หรือการเปิดเผยข้อมูลจะกระทำได้ในเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการฯ มีฉันทามติให้เปิดเผยข้อมูลเท่านั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับทราบและติดตามการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ได้ สภาพปัญหานี้ทำให้การพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้จัดทำร่างเอกสารฉบับสมบูรณ์ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) และมีกำหนดการในการรับรองเอกสารดังกล่าวในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 21 (the 21st ASEAN Summit) ซึ่งจะจัดขึ้นระหว่างวันที่ 17-20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา²⁷

3.5 ปัญหาการขาดมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนบัญญัติให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนต้องเคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม เมื่อรัฐสมาชิกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือละเลยการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมจึงถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดกฎบัตรอาเซียน ซึ่งกฎบัตรอาเซียนกำหนดว่า ในกรณีที่มีการละเมิดกฎบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตาม ให้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อการตัดสินใจ²⁸ แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดว่า การกระทำลักษณะใดจึงจะถือว่าเป็นการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้ง หากปรากฏว่ารัฐสมาชิกละเมิดกฎบัตรอาเซียนแล้ว ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนจะมีอำนาจกำหนดมาตรการบังคับแก่

²⁷Department of Foreign Affairs, Republic of The Philippines, Philippines Host 2nd Regional consultation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 9th Meeting of AICHR on the ASEAN Human Rights Declaration [Online], available URL: <http://dfa.gov.ph/main/index.php/newsroom/dfa-releases/6350>, 2012 (October, 29).

²⁸Charter of the Association of Southeast Asian Nations, Article 20.

รัฐสมาชิกรู้ได้หรือไม่ อย่างไร ดังนั้น อาเซียนจึงขาดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิก

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ อาเซียนไม่มีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่คณะกรรมาธิการฯ กล่าวคือ อาเซียนไม่มีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอื่นที่กำหนดประเภทของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างชัดเจน อันจะก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายดังกล่าวแก่รัฐสมาชิก ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคอื่นซึ่งมีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกในอันที่จะต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และหากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตาม ประชาชนหรือรัฐสมาชิกอื่นก็สามารถร้องเรียนไปยังองค์กรสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ตรวจสอบและออกมาตรการบังคับแก่รัฐนั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการขาดมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกอาเซียนนี้เป็นผลสืบเนื่องจากอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับนานาชาติ²⁹ ทำให้การใช้อำนาจในการบังคับให้รัฐสมาชิกเป็นไปอย่างจำกัด แต่รัฐสมาชิกก็ยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของอาเซียนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น อาเซียนจึงควรเร่งจัดทำตราสารด้านสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกเพื่อกำหนดขอบเขตการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีความชัดเจนและเป็นพื้นฐานที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการฯ และองค์กรอื่นของอาเซียนสามารถมีอำนาจบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ดี การกำหนดมาตรการที่จะนำมาใช้บังคับแก่รัฐสมาชิกอาเซียนต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของปัจจัยแวดล้อมอื่นเนื่องจากถ้าเป็นมาตรการบังคับที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยหรือผลประโยชน์อื่นของรัฐสมาชิกอย่างร้ายแรงก็อาจส่งผลให้รัฐนั้นถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของอาเซียน

4. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงเห็นว่า อาเซียนควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของอาเซียนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งประกอบด้วยตราสารฉบับสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่

1. กฎบัตรอาเซียน

ในส่วนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกในข้อ 2 (จ) ผู้เขียนเห็นควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติให้อาเซียนและรัฐสมาชิกสามารถแทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่นได้ หากเห็นว่าการกระทำอันมีลักษณะคุกคามต่อสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการ

²⁹สมชัย ศิริสมบุญณเวช, กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), หน้า 31.

รุกราน และยกเลิก ข้อ 2.1 (บี) ของ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

สำหรับกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน ซึ่งข้อ 20 กำหนดให้ใช้ฉันทามติ ผู้เขียนเห็นควร บัญญัติเพิ่มเติมให้อาเซียนใช้วิธีการลงคะแนนเสียง หากปรากฏว่า การตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องการดำเนินงานทั่วไป โดยถือเอาคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของรัฐสมาชิกทั้งหมด และแก้ไข ข้อ 6.1 ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามลำดับ เพื่อให้สอดคล้องกัน

2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

กรณีปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ในข้อ 5 ผู้เขียนเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวคือ “ให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิก รัฐละ 1 คน คณะกรรมการฯ ต้องได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียนด้วยวิธีการลงคะแนนลับ โดยพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่รัฐสมาชิกเสนอเข้ามา รัฐสมาชิกแต่ละประเทศจะต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด จำนวน 3 คน ซึ่ง 2 ใน 3 ต้องมีสัญชาติของรัฐสมาชิกนั้น” และให้ยกเลิกข้อความในข้อ 5.2 และข้อ 5.6 ทั้งหมด

นอกจากนี้ อาเซียนควรเพิ่มอำนาจในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่คณะกรรมการฯ เช่น การจัดทำข้อเสนอแนะให้รัฐสมาชิกปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อำนาจรับเรื่องร้องเรียน เป็นต้น และเพิ่มข้อกำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ อย่างชัดเจน และอาเซียนควรเร่งจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้เป็นกรอบทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนในรัฐสมาชิกและจัดให้มีองค์กรหรือมาตรการเพื่อควบคุมและบังคับให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

- Department of Foreign Affair, Republic of the Philippines. **Philippines Host 2nd Regional consultation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 9th Meeting of AICHR on the ASEAN Human Rights Declaration** [Online]. Available URL: <http://dfa.gov.ph/main/index.php/newsroom/dfa-releases/6350>, 2012 (October, 29).
- SAPA Task Force on ASEAN and Human Rights, **Hiding behind Its Limits: A Performance Report on the first year of the AICHR** [Online]. Available URL: http://forumasia.org/2010/Report%20on%20AICHR%27s%20first%20year%20_for_dist.pdf, 2012 (October, 31).
- “ปัญหา ‘โรงอิงยา’ – พม่า กับการกลับมาของรัฐบาลทหาร.” **มติชนสุดสัปดาห์** (15-21 มิถุนายน 2555): 103.
- กุลพล พลวัน. “ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.
- สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช. **กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- สมชาย หอมลออ. “อาเซียนกับสิทธิมนุษยชน.” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง **30 ปี อาเซียนกับก้าวต่อไปในอนาคตในวาระครบรอบ 50 ปีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและเพื่อร่วมเฉลิมฉลองวาระครบรอบ 30 ปีอาเซียน**, หน้า 3. กรุงเทพมหานคร:คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.