

## ภาพรวมของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน<sup>1</sup>

ปีนบุญญา ล่ามณะ<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างแพร่หลาย อาเซียน (Association of Southeast Asian Nation: ASEAN) จึงได้มีความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่ถือว่าสิทธิมนุษยชนมีความเป็นสากลและมีอาจแบ่งแยกได้ อาเซียนได้จัดทำตราสารด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นหลายฉบับเพื่อให้ครอบคลุมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกกลุ่ม บทความนี้แสดงถึงภาพรวมของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนโดยเน้นที่กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอื่น และวิเคราะห์อุปสรรคในการพัฒนาความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อหาแนวทางเสริมสร้างกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนให้มีความความเข้มแข็ง

**คำสำคัญ:** คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน / สิทธิมนุษยชน / อาเซียน

1 บทความนี้ปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน: ศึกษากรณีคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เรียบร้อยแล้วโดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ 2 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชาย กษิติประดิษฐ์ และศาสตราจารย์พิเศษ กุลพล พลวัน ส่วนคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ 3 ท่าน คือ อาจารย์ ม.ล. ศุภกิตต์ จรูญโรจน์ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช และรองศาสตราจารย์ จรัญ โงษณนนท์

2 นักศึกษาปริญญาโทตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## Abstract

Southeast Asia is considered as one of regions in the world that allegedly has a serious problem on human rights violations. In response to this issue, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) as the regional cooperation organization has established the human rights cooperation in accordance with international human rights law which defined the human rights as universal and undivided. By doing so, ASEAN has produced various human rights instruments in promoting and protecting human rights of every people. This article shows the overall perspective on the human rights promotion and protection in ASEAN by focusing on human rights mechanism. By doing so, a comparison between ASEAN and other regional approach on the promotion and protection on human rights will also be made. In addition, the obstacles in human rights cooperation between ASEAN countries will also be considered so as to strengthen the human rights mechanism in ASEAN.

## บทนำ

หากจะกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับและให้ความสำคัญมากจากรัฐและองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค แม้ขอบเขตหรือคำนิยามของสิทธิมนุษยชนจะยังคงขาดความชัดเจนแน่นอน แต่ก็มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด องค์การต่างๆ ยังพยายามตีความเพื่อขยายขอบเขตของสิทธิมนุษยชนให้กว้างออกไปเพื่อให้สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุด ทั้งนี้ บทบาทการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันนี้ได้จำกัดเฉพาะองค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคก็ได้มีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปด้วย เช่น สภาแห่งยุโรป องค์การแห่งรัฐอเมริกันและสหภาพแอฟริกัน องค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ได้จัดทำตราสารด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับและ

จัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

สำหรับเอเชียเป็นเพียงภูมิภาคเดียวที่มีได้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค คงมีเพียงอาเซียนซึ่งเป็นอนุภูมิภาคเดียวในเอเชียที่ได้จัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนและจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างเป็นทางการ แม้ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนดังกล่าวจะมีขึ้นภายหลังจากภูมิภาคอื่นเป็นระยะเวลานานก็ตาม แต่ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีอันสะท้อนถึงการตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในอาเซียน

นับแต่มีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นโดยปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) แม้ในปฏิญญาดังกล่าวจะมิได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนเอาไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของอาเซียนก็จะพบว่า การที่อาเซียนมุ่งเน้นการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม การพัฒนาทางวัฒนธรรม การส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาครวมทั้งการเคารพต่อความยุติธรรมและหลักนิติธรรม ก็ถือว่ามีนัยของการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน<sup>3</sup>

ความพยายามสร้างมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 26 ที่ประเทศสิงคโปร์ เพื่อแสดงความยินดีต่อความสำเร็จในการประชุมสิทธิมนุษยชนระดับโลกที่กรุงเวียนนา และยืนยันว่าจะผูกพันและเคารพต่อ “ปฏิญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1993” (Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993) หลังจากนั้น อาเซียนได้พยายามจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากรัฐสมาชิกอาเซียนบางประเทศขาดความพร้อมในหลายด้าน จนกระทั่งมีการจัดทำวิสัยทัศน์อาเซียน (ASEAN Vision 2020) ขึ้น ซึ่งได้กำหนด

<sup>3</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545), 498.

เป้าหมายเพื่อมุ่งพัฒนาอาเซียนไปสู่ “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) โดยประกอบด้วยประชาคมหลัก 3 เสา รวมทั้งจัดโครงสร้างองค์กรของอาเซียนเป็นที่มาของการจัดทำ “กฎบัตรอาเซียน”(ASEAN Charter)

ปัจจุบันอาเซียนได้พัฒนาความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ครอบคลุมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน โดยมีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ได้แก่

### 1. กฎบัตรอาเซียน (Charter of the Association of Southeast Asian Nations)

เป็นเอกสารสำคัญสำหรับความร่วมมือของอาเซียนอันจะช่วยวางรากฐานที่เข้มแข็งเพื่อเตรียมพร้อมก้าวไปสู่การเป็นประชาคมและเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปอาเซียนในภาพรวมทั้งในแง่การทำให้อาเซียนเป็นองค์กรทางกฎหมายและในฐานะเอกสารธรรมนูญหลักหรือกรอบพื้นฐานทางสถาบันและทางกฎหมายในการกำหนดหลักการพื้นฐาน เป้าหมาย และโครงสร้างความร่วมมือที่จะทำให้รัฐสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตามหลักการและค่านิยมขององค์กร

ประการสำคัญ คือ กฎบัตรอาเซียนถือเป็นเอกสารฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจนและให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Right Body: AHRB) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐสมาชิกของอาเซียน<sup>4</sup>

สืบเนื่องจากข้อ 14 ของกฎบัตรอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 (14th ASEAN Summit) ผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองปฏิญญาชะอำ-หัวหินว่าด้วยแผนงานสำหรับประชาคมอาเซียน 2552-2558 ที่รวมถึงถึงประชาคมการเมืองและความ

<sup>4</sup> Ibid, Article 1(7).

มั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ที่ระบุให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิสตรีและเด็ก” (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children: ACWC) ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญเพื่อเป็นหลักประกันในการพัฒนาอย่างเท่าเทียมสำหรับสตรีและเด็ก โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (Terms of Reference on ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children)

คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกจำนวน 20 คนจากประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ โดยรัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะแต่งตั้งผู้แทน จำนวน 2 คน ประกอบด้วยผู้แทนด้านสิทธิสตรี 1 คน และด้านสิทธิเด็ก 1 คน คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความตระหนักและมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิสตรีและเด็ก กำหนดนโยบาย แผนงานและยุทธศาสตร์เชิงนวัตกรรมเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกดำเนินการตามตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีและเด็ก รวมทั้งสนับสนุนให้รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้านสตรีและเด็ก ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสมาชิกในการจัดเตรียมรายงานผลการดำเนินงานตามตราสารด้านสิทธิสตรีและเด็ก อีกทั้ง ให้ความช่วยเหลือแก่ภาคประชาชนในการใช้สิทธิเรียกร้องในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีและเด็ก<sup>5</sup> เป็นต้น

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 (15th ASEAN Summit) ที่อำเภอหัวหิน ประเทศไทย ในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 2009 ได้มีการประกาศ “ปฏิญญา

---

<sup>5</sup> Terms of Reference on ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, Article 5.

ชะอำ-หัวหินเนื่องในโอกาสการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการ” อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกที่จะสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าวอย่างเต็มที่และให้มีการพัฒนาภาคีด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยองค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียนมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “คณะกรรมการสิทธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR)

ทั้งนี้ การดำเนินงานและอำนาจที่ของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights) ซึ่งที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกำหนด

คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกอาเซียน รัฐละ 1 คน รัฐสมาชิกจะแต่งตั้งผู้แทนของตน<sup>6</sup> อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เช่น พัฒนายุทธศาสตร์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกดำเนินงานตามพันธกรณีตามตราสารของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและพิจารณาภาคยานุวัติและให้สัตยาบันต่อตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ร่วมปรึกษาคำขอรับองค์การต่างๆ และภาคประชาสังคมของอาเซียน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศอื่น<sup>7</sup>

### 1. ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration)

ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 (21st ASEAN Summit) บทบัญญัติของปฏิญญานี้ได้ยืนยันที่จะดำเนินการตามปฏิญญาสากลว่า

<sup>6</sup> Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, Article 5.2.

<sup>7</sup> Ibid, Article 4.

ด้วยสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนาและ  
ตราสารว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี

สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิ  
มนุษยชน ประกอบด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political  
Rights) เช่น สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพจากการเป็นทาส และการถูกทรมานหรือได้รับ  
การปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายหรือต่ำช้า สิทธิในการได้รับสัญชาติ สิทธิที่จะไม่ถูก  
ลงโทษซ้ำในความผิดอาญาเดียวกัน สิทธิในอิสรภาพทางความคิด มโนธรรมและ  
ศาสนา สิทธิในอิสรภาพแห่งความคิดเห็นและการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม เป็น  
ต้น และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural  
Rights) เช่น สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพ  
ของตนและครอบครัวที่เพียงพอ สิทธิในสวัสดิการสังคม สิทธิในการศึกษา

นอกจากนี้ ปฏิญญาดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองสิทธิในการพัฒนา (Rights to  
Development) โดยประชาชนอาเซียนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการใช้และได้รับ  
ประโยชน์อย่างเท่าเทียมและยั่งยืนจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และ  
การเมือง และสิทธิในสันติภาพ (Right to Peace) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนมีสิทธิใน  
สันติภาพ ภายใต้กรอบอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงและความมีเสถียรภาพ ความเป็น  
กลางและเสรีภาพ ซึ่งทำให้บรรลุสิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาดังกล่าวอย่างเต็มที่

## 2. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 12 (12nd ASEAN Summit) ได้มีการ  
รับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ บทบัญญัติ  
ของปฏิญญานี้กำหนดให้รัฐผู้รับและรัฐผู้ส่งต้องเสริมสร้างศักยภาพให้แก่แรงงานใน  
อาเซียน โดยการจัดให้แรงงานข้ามชาติอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีเสรีภาพ ความยุติธรรม  
และความมั่นคง สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของรัฐสมาชิกอาเซียน

แต่ละประเทศ อีกทั้ง รัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติโดยคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว

เนื้อหาของปฏิญญาได้กำหนดหน้าที่ของรัฐผู้รับ (Obligation of Receiving States) และหน้าที่ของรัฐผู้ส่ง (Obligation of Sending States) ไว้ ดังนี้

รัฐผู้รับต้องพยายามให้การคุ้มครองสิทธิความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมสวัสดิการ และดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติด้วยการอำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรต่างๆ ได้รับการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้ง ได้รับข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมและการศึกษา ตลอดจนการบริการด้านสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐผู้รับจะต้องจัดให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศผู้รับ

ในส่วนของรัฐผู้ส่งจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่า ตนมีโอกาสมีงานทำและดำรงชีวิตอยู่ในฐานะที่เป็นทางเลือกที่ยั่งยืนแทนการย้ายถิ่นของคนงาน รัฐต้องกำหนดนโยบายและกระบวนการเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน เช่น การสรรหา การจัดเตรียมการเพื่อส่งแรงงานไปยังต่างประเทศ การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเมื่ออยู่ต่างประเทศ รวมถึงการส่งกลับประเทศและการเตรียมความพร้อมเพื่อกลับคืนถิ่นฐานเดิม ประการสำคัญ คือ รัฐผู้ส่งจะต้องจัดตั้งและส่งเสริมให้มีการใช้กระบวนการทางกฎหมายที่ถูกต้องและสมบูรณ์ในการสรรหาและกำกับดูแลแรงงานและนายจ้าง

**3. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children)**

ได้รับการรับรองในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 10 (the 10th ASEAN Summit) บทบัญญัติของปฏิญญาแสดงถึงความมุ่งมั่นของรัฐสมาชิกอาเซียนที่จะ



ปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในฐานะภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

รัฐสมาชิกอาเซียนจะพยายามอย่างยิ่งเพื่อจัดการกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและนโยบายภายในของแต่ละประเทศผ่านมาตรการต่างๆ เช่น การจัดตั้งศูนย์กลางเครือข่ายระดับภูมิภาคเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การนำมาตราการต่างๆ มาใช้เพื่อป้องกันการปลอมแปลงหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทางของราชการ บัตรประจำตัวประชาชน หรือเอกสารการเดินทางของราชการอื่นๆ การจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของการย้ายถิ่นอย่างต่อเนื่อง การแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกจากผู้กระทำผิด และตรวจหาประเทศต้นทางและสัญชาติของผู้เสียหาย ตลอดจนปฏิบัติต่อผู้เสียหายอย่างมีมนุษยธรรม การปราบปรามบุคคลและกลุ่มอาชญากรที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด และดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ

#### 4. ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในภูมิภาคอาเซียน (Declaration on the Elimination of Violence Against Women in the ASEAN Region)

ปฏิญญานี้ได้รับการรับรองในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 37 (37th ASEAN Ministerial Meeting) สาระสำคัญของปฏิญญาดังกล่าว ได้แก่ การส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคในการขจัดความรุนแรงในทุกรูปแบบต่อสตรีในอาเซียน ความร่วมมือในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรี การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน การสนับสนุนให้สตรีมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงขึ้น การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูและการกลับสู่สังคมของผู้ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรง มาตรการทางกฎหมายและการลงโทษผู้กระทำผิด

อย่างไรก็ดี มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ยังคงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในอาเซียนอย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากต้องเผชิญกับข้อจำกัดต่างๆ หลายประการ ดังนี้

### 1. ความแตกต่างหลากหลายของรัฐสมาชิกอาเซียน

เนื่องจากอาเซียนประกอบด้วยรัฐสมาชิก 10 ประเทศ และมีประชากรประมาณ 600 ล้านคน ทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เช่น ประชาธิปไตย สังคมนิยม และสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีความเหลื่อมล้ำสูง เช่น ประเทศสิงคโปร์และบรูไนมีรายได้ประชาชาติ<sup>8</sup> สูงที่สุดในบรรดารัฐสมาชิกอาเซียน คือ 36,631 และ 26,486 ดอลลาร์สหรัฐต่อคนต่อปี ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศที่มีรายประชาชาติของประชากรต่ำที่สุดของลำดับ ได้แก่ ประเทศกัมพูชาและพม่าอยู่ที่ 693 และ 419 ดอลลาร์สหรัฐเท่านั้น<sup>9</sup> นอกจากนี้ ประชากรในอาเซียนยังประกอบด้วยหลายเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ รวมทั้งการนับถือศาสนาและความเชื่อที่หลากหลาย

ปัจจัยเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้า การดำเนินการใดๆ ของอาเซียนย่อมต้องคำนึงถึงความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวเพื่อมิให้การดำเนินงานนั้นเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดโดยเฉพาะหรือขัดแย้งต่อความเชื่อหรือผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเช่นกัน

<sup>8</sup> รายได้ประชาชาติ หมายถึง มูลค่าที่เป็นตัวเงินของผลผลิตหรือสินค้าและบริการขั้นสุดท้ายที่ระบบเศรษฐกิจได้ผลิตขึ้นในรอบระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

<sup>9</sup> The ASEAN Secretariat, *ASEAN Community in Figures (ACIF) 2010* (Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2012), p.1.

## 2. หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและฉันทามติ

กฎบัตรอาเซียนบัญญัติให้อาเซียนและรัฐสมาชิกต้องยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในและฉันทามตินับเป็นการยืนยันหลักการเดิมที่อาเซียนยึดถือมานานับแต่มีการก่อตั้งองค์การ การกำหนดให้ต้องยึดถือหลักการทั้งสองนี้อย่างเคร่งครัดทำให้อาเซียนไม่สามารถดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชนได้ เนื่องจากอาเซียนและรัฐสมาชิกถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นกิจการภายในของรัฐสมาชิกทำให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวมิได้ อีกทั้ง การดำเนินกรใดๆ ของอาเซียนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสมาชิกทั้งหมดโดยไม่มีรัฐใดคัดค้าน ได้สร้างความลำบากให้กับกรดำเนินมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนอย่างมาก เนื่องจาก รัฐสมาชิกมักเอาประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนไปเชื่อมโยงกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ทำให้อาเซียนพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จึงมักจะถูกรัฐสมาชิกคัดค้านอยู่เสมอ

## 3. การขาดมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิก

เนื่องจากอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับนานาชาตินิยมมิใช่องค์การเหนือชาตินิยมซึ่งจะทำให้อาเซียนมีอำนาจบังคับเหนือรัฐสมาชิกในลักษณะเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป แต่โดยทั่วไป องค์การระดับนานาชาตินิยมย่อมต้องมีอำนาจออกข้อบังคับหรือกฎระเบียบเพื่อให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การ มิฉะนั้นแล้วการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมา ก็จะได้รับประสิทธิภาพ และไม่มี ความหมายของความร่วมมืออย่างแท้จริง<sup>10</sup> แต่เมื่อพิจารณาตราสารด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน พบว่า บทบัญญัติต่างๆ ยังมีได้ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกที่จะต้องดำเนินมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับตราสารนั้นอย่างเคร่งครัด อีกทั้ง อาเซียนยังคงขาดองค์การที่

<sup>10</sup> สมชัย ศิริสมบุญเรือง, *กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ:

มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ รัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการ คุ้มครองตามตราสารแต่ละฉบับ ส่งผลให้รัฐสมาชิกขาดความกระตือรือร้นในการ ดำเนินมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนเนื่องจากไม่ต้องเกรง ว่าจะถูกบังคับด้วยมาตรการต่างๆ ให้ต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือตราสารของอาเซียน จึงอาจกล่าวได้ว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจะเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับการให้ความร่วมมือของแต่ละรัฐสมาชิก

ปัจจัยดังกล่าวทำให้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนใน อาเซียนไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ และส่งผลให้ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคได้ เช่น ปัญหาชาวโรฮิงยา (Rohingyas) ซึ่งเป็นชนกลุ่มในประเทศพม่า แต่รัฐบาลพม่าเห็นว่าชาวโรฮิงยาเป็นผู้ที่ อพยพมาจากบังคลาเทศและหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงปฏิเสธที่จะให้สถานะ พลเมือง แม้ว่าชาวโรฮิงยาจะตั้งหลักแหล่งในพม่ามานานหลายปีแล้ว<sup>11</sup> การที่ชาว มุสลิมโรฮิงยาเป็นกลุ่มคนไร้สัญชาติทำให้ต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง รุนแรงในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับใช้แรงงาน การจำกัดสิทธิในการ เคลื่อนไหวอย่างเสรี การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดิน และไม่ได้รับการศึกษารวมทั้งบริการ ภาครัฐ<sup>12</sup>

ปัญหาชาวโรฮิงยายังคงไม่ได้รับการแก้ไขจากอาเซียนจนกระทั่งปัจจุบัน ชาว โรฮิงยาจำนวนมากได้อพยพหลบหนีเข้าชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ประเทศไทย ทำให้รัฐบาลไทยและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องเข้าให้ความช่วยเหลือและดูแลชาวโรฮิงยา

<sup>11</sup> ปัญหา 'โรฮิงญา' - พม่า กับการกลับมาของรัฐบาลทหาร, *มติชนสุดสัปดาห์*, 15-21 มิถุนายน 2555, หน้า 103.

<sup>12</sup> วิษณุ ศิริราชรุ่งโรจน์, *โรฮิงยา: ไร้สัญชาติ-ขาดมิตร* [Online], <http://www.dailynews.co.th/article/84/120003, 2555> (กรกฎาคม, 11).

ในเบื้องต้น ทั้งนี้ สมาคมชาวโรฮิงยาในประเทศไทยได้ยื่นหนังสือเรียกร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอให้ดำเนินการช่วยเหลือชาวโรฮิงยาและไม่ส่งชาวโรฮิงยากลับไปที่ประเทศพม่าอีก<sup>13</sup>

ในการแก้ไขสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮิงยานี้ มีการเรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเข้าร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ช้อน่าสังเกต คือ มิได้มีการกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนมีอยู่ว่าจะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือช่วยเหลือชาวโรฮิงยาได้อย่างไร และไม่ปรากฏว่าอาเซียนได้แสดงท่าทีใดๆ อันเป็นการแสดงถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคอื่น ได้แก่ สภาแห่งยุโรป องค์กรแห่งรัฐอเมริกัน และสหภาพแอฟริกัน พบว่า องค์กรต่างๆ มีมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ โดยได้มีการจัดทำตราสารด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหลายประการสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อีกทั้ง มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามตราสารต่างๆ โดยมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิก และรับคำร้องในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *ทูตประเทศมุสลิมเจ้าไทยดูแล*

*โรฮิงญา*, [Online], [http://www.nhrcc.or.th/2012/wb/th/news\\_detail.php?nid=1200&parent\\_id=1&type=highlight](http://www.nhrcc.or.th/2012/wb/th/news_detail.php?nid=1200&parent_id=1&type=highlight), 2556 (มกราคม, 18).

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสภาแห่งยุโรป (The Council of Europe) ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและถือเป็นแม่แบบให้แก่ภูมิภาคอื่นๆ ประกอบด้วยตราสารที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน ค.ศ. 1950” (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom) และ กฎบัตรทางสังคมแห่งยุโรป ค.ศ. 1961 (The European Social Charter) องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมาการรัฐมนตรี (Committee of Ministers) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights)

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States) ประกอบด้วยตราสารด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ คือ ปฏิญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ ค.ศ. 1948 (American Declaration on the Rights and Duties of Man 1948) และ อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1978 (American Convention on Human Rights 1978) โดยมีองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน (The Inter-American Commission on Human Rights: IACHR) และ ศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน (Inter-American Court of Human Rights)

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพแอฟริกัน (African Union) ประกอบด้วยตราสาร 2 ฉบับ คือ กรรมาสารก่อตั้งสหภาพแอฟริกัน (Constitutive Act of the African Union) และ กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน ค.ศ. 1986 (The African Charter on Human and Peoples' Rights) และองค์กรสิทธิมนุษยชนหลัก 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชนแห่งแอฟริกัน (African Commission on Human and Peoples' Rights) และ ศาลยุติธรรมและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพแอฟริกัน (African Court of Justice and Human Rights)

อาจกล่าวได้ว่า แต่ละองค์กรมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นระบบ คือ มีตราสารด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม และมีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลและตรวจสอบให้รัฐต้องดำเนินมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด ทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้ได้มีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละองค์กรมีจุดเด่นและข้อบกพร่องที่แตกต่างกันซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนมีความแตกต่างกันด้วย

อาเซียนจึงควรเร่งพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคได้ โดยควรศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคอื่น รวมถึงแนวทางการดำเนินงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนเพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

นอกจากนี้ อาเซียนควรตระหนักถึงความจำเป็นของการมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นตราสารด้านสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่รัฐสมาชิกให้ต้องดำเนินมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงการให้อำนาจแก่องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนให้สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมควบคู่กับการส่งเสริมให้ประชาชนมีความตระหนักและความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตน เพื่อให้ประชาชนในอาเซียนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอันจะเป็นรากฐานสำคัญของการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนที่มีความเข้มแข็งในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ฉบับความรู้สู่ประชาชน เล่ม 2. (2554), กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545) สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมชัย ศิริสมบุญรอด. (2552) กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปัญญา 'โรงอิงญา-พม่า' กับการกลับมาของรัฐบาลทหาร. (2555, มิถุนายน) มติชนสุดสัปดาห์, 103, 15-21.
- วิษณุ ศิริอาชารุ่งโรจน์. (2555) โรฮิงญา: ไร้สัญชาติ-ขาดมิตร, จาก <http://www.dailynews.co.th/article/84/120003> [ค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2555]
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556) ทูตประเทศมุสลิมจี๋ไทยดูแลโรฮิงญา, จาก [http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news\\_detail.php?nid=1200&parent\\_id= 1& type=highlight](http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news_detail.php?nid=1200&parent_id= 1& type=highlight) [ค้นเมื่อ 18 มกราคม 2556]
- The ASEAN Secretariat, ASEAN Community in Figures (ACIF) 2010 (Jakarta: ASEAN Secretariat, April 2012
- Charter of the Association of Southeast Asian Nations
- Terms of Reference on ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children
- Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights