

## กลไกรักษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค : บทเรียนจากยุโรปสู่อาเซียน

กษิร ชิพเป็นสุข

ปทัสสถานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนนั้นนับว่าแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก จนไม่มีภูมิภาคใดที่ไร้กลไกรักษาสิทธิมนุษยชนและปฏิญญาในเรื่องนี้ แม้จะยังมีความแตกต่างทั้งในด้านความเข้มข้นของการยอมรับปทัสสถานและอำนาจอิสระของกลไกรักษาสิทธิมนุษยชนก็ตาม สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นภูมิภาคสุดท้ายที่จัดตั้งกลไกรักษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาครวมทั้งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อาจจะไม่ล่าช้าไปบ้างเมื่อพิจารณาถึงทั้งปัญหาล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งแรงจูงใจและกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศและองค์การเอ็นจีโอ แต่ก็ถือเป็นก้าวอย่างในทิศทางที่ถูกต้องเพื่อให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเครื่องมือที่จะรักษาและส่งเสริมสนับสนุนสิทธิมนุษยชนต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) ที่เริ่มปฏิบัติการในปี ค.ศ. 2009 รวมทั้งปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ปีค.ศ. 2012 ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในด้านอำนาจการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค รวมทั้งถ้อยคำในปฏิญญาบางประการก็ทำให้ตีความได้ว่าประเทศสมาชิกยังหวั่นหวงกฏมิหลังด้านวัฒนธรรมประเพณีและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันมาเป็นข้ออ้างในการรับรองสิทธิมนุษยชน แม้ว่าจะยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนนั้นมีความเป็นสากลแบ่งแยกมิได้ก็ตามที่ ความพยายาม

ของอาเซียนในการสร้างประชาคมที่ยึดถือร่วมกันว่าจะมีผู้คนเป็นศูนย์กลาง (people-centred) แบ่งปันและห่วงใย (sharing and caring) นั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องสร้างปทัสถานร่วมกัน (norm-setting) และทำปทัสถานให้มีความเป็นสถาบัน (institutionalization) การพัฒนากลไกใหม่ระดับภูมิภาคนี้จึงมีส่วนสำคัญเช่นเดียวกันในการกำหนดทิศทางในอนาคตของประชาคมอาเซียน

ในขณะเดียวกัน ภูมิภาคที่นับว่ามีระบอบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่แข็งแกร่งมากที่สุดคือยุโรปก็ผ่านการพัฒนาที่ยาวนาน อาเซียนมองยุโรปในฐานะผู้อาบนำร่องมาก่อน แม้ไม่ประสงค์จะตามรอยทุกอย่าง แต่ก็ยังมีบทเรียนอันมีค่าในช่วงเวลาที่ผ่านมที่อาเซียนจะเรียนรู้และนำมาประยุกต์ใช้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะองค์การระหว่างประเทศที่เป็นผู้ตั้งมาตรฐานและเผยแพร่ปทัสถานต่อประเทศสมาชิกเพื่อผูกพันทั้งประชาคมเอาไว้ และการพัฒนากลไกทางด้านสิทธิมนุษยชนให้ตอบสนองต่อประเด็นความท้าทายต่างๆ และมีความครอบคลุม ในบทความนี้จะได้อธิบายถึงกลไกรักษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในยุโรปและอาเซียนโดยสังเขป ก่อนจะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและนัยที่มีต่อความพยายามปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์บทเรียนที่อาจเป็นประโยชน์แก่การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนในอาเซียน

### กลไกรักษาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในยุโรป

ระบอบ (regime) ในประเด็นใดประเด็นหนึ่งนั้นประกอบไปด้วยหลักการ (principles) ปทัสถาน (norms) กฎเกณฑ์ (rules) และกระบวนการตัดสินใจ (decision-making procedures) ซึ่งตัวแสดงต่างๆ มีความเห็นพ้องต้องกันอยู่ (Krasner 1983) ระบอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน ในระบอบหนึ่งๆ อาจจะมีตัวแสดงหลากหลายที่ทำหน้าที่ทะนุบำรุงรักษาปทัสถานให้ทำงานได้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ รัฐที่รับเอาปทัสถานนั้นๆ มาปฏิบัติหรือรวมเข้าไว้ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐหรือองค์การเอ็นจีโอต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปซึ่งมีปทัสถานเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความ

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ก้าวหน้าอย่างมาก หมายความว่ามีความพร้อมและมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างกว้างขวาง องค์การระหว่างประเทศก็ถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระบอบสิทธิมนุษยชนของยุโรป ดังจะได้อธิบายต่อไป

สภายุโรป (Council of Europe) ซึ่งจัดตั้งโดยสนธิสัญญาลอนดอนนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นจากสิบประเทศผู้ก่อตั้งถึงกว่าสี่เท่าแล้วตั้งแต่หลังสงครามเย็น คุณสมบัติหลักของสมาชิกก็คือรัฐจะต้องปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่เคารพหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน รัฐสมาชิกยังต้องถือปฏิบัติอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ที่สำคัญคือสมาชิกของสภายุโรปสามารถระงับสมาชิกภาพหากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานเองนั้นก็ถือกำเนิดขึ้นจากบทเรียนจากความรุนแรงโหดร้ายในสงครามโลกครั้งที่สอง อีกประการหนึ่งจะได้เป็นการสนับสนุนการบูรณาการยุโรปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสงครามปะทุขึ้นอีก สุดท้ายเพื่อพยายามจะแสดงให้เห็นว่ายุโรปตะวันตกนั้นมีความเหนือกว่าด้านรักษาสีทิวทัศน์เสรีภาพเมื่อเทียบกับยุโรปตะวันออกที่สหภาพโซเวียตควบคุมอยู่

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานถือเป็นสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแท้จริงฉบับแรก (Hart 2010, 537) ในขณะที่ต่อนั้นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังไม่มีผลผูกพัน เป็นเพียงการประกาศ อนุสัญญายุโรปฯ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Commission of Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) อันเป็นเครื่องมือสำคัญของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรป อนุสัญญายุโรปฯ จำกัดขอบเขตไม่ให้รัฐเลือกไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาในกรณีฉุกเฉินในระดับเกินกว่าที่สถานการณ์จะบังคับจริงๆ ในช่วงสงครามหรือเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัยอื่นๆ รัฐก็ไม่อาจยกเลิกบทกฎหมายเพื่อมาจำกัดสิทธิตามที่อนุสัญญารับรองได้ (Council of Europe

1950) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่อาจเสียดุลสิทธิมนุษยชนด้วยข้ออ้างเพื่อปกป้องความปลอดภัยมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ตรวจสอบข้อขัดแย้งและเสนอแนะแนวทางระงับข้อขัดแย้งโดยสันติ สมาชิกของคณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐ จากนั้นในปี ค.ศ. 1998 อำนาจเดิมของคณะกรรมการฯ จึงถูกถ่ายโอนให้กับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจพิจารณาคดีความได้หากรัฐที่ถูกกล่าวหา นั้นยอมรับอำนาจศาล และคณะมนตรี (Committee of Ministers) มีอำนาจดูแลการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ รวมทั้งสามารถมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมได้ ดังนั้นศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงมีผลผูกพัน โดยสามารถสั่งให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ค่าชดเชย หรือขอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนกฎหมายได้ ซึ่งบางรัฐก็ใช้เวลาหลายต่อหลายปีในการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ นอกจากระงับสมาชิกภาพหรือสิทธิในการออกเสียง ซึ่งเป็นบทลงโทษรัฐที่ฝ่าฝืนละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สภายุโรปยังสามารถระงับความช่วยเหลือด้านเทคนิคได้อีกด้วย

ที่น่าสนใจคือ การทำงานของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปเน้นย้ำว่าการที่รัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรเป็นเรื่องที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสนใจ (Hart 2010, 539) ซึ่งตรงกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายต่อหลายฉบับที่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนหน้านั้นกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ให้ความสนใจมากนักว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรด้วยถือเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ อนุสัญญายุโรปฯ อนุญาตให้พลเมืองฟ้องรัฐบาลของตนได้ มีข้อแม้ว่าจะต้องไม่เป็นการฟ้องโดยไม่ประสงค์ออกนาม เรื่องที่คณะกรรมการฯ หรือศาลฯ พิจารณาไปแล้ว เคยส่งให้องค์การระหว่างประเทศอื่นพิจารณาโดยไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มขึ้นมา กรณีที่ยังไม่ได้ใช้กลไกภายในประเทศจนหมดสิ้นก่อนและส่งไปหกเดือนหลังการตัดสินใจของสถาบันภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง และกรณีนี้ที่

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ไม่มีหลักฐาน หรือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนในทางที่ผิด (Council of Europe 1950) นอกจากประเด็นด้านประชาธิปไตย การเคารพหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชนแล้ว อนุสัญญาฯ ยังได้ล้มล้างโทษประหารชีวิตไปอย่างสิ้นเชิงในปีค.ศ. 2003 จากแต่เดิมโทษประหารชีวิตจะใช้ได้ในยามศึกสงครามเท่านั้น

สหภาพยุโรปก็เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ ด้วยเช่นเดียวกัน แม้ว่าในระยะแรกการตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าจะไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพราะเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า แต่ในระยะต่อมาก็มีกรณีร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) จะต้องพิจารณาเพิ่มมากขึ้น โดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรปก็อิงข้อกฎหมายจากอนุสัญญาฯ นั่นเอง สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปยอมรับอนุสัญญาฯ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จนกระทั่งมีกฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนของตนเอง สหภาพยุโรปสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง โดยมีมาตรการคว่ำบาตรเช่นระงับสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสมาชิกภาพสหภาพยุโรป หรือจะอายัดทรัพย์สิน มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่อรัฐที่ละเมิดก็สามารถทำได้

นอกจากนี้องค์กรย่อยอื่นๆ ในสหภาพยุโรปที่มีบทบาทมากด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ตรวจการยุโรป (European Ombudsman) พลเมืองสามารถร้องเรียนปัญหาละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสถาบันในสหภาพยุโรปได้ แต่ผู้ตรวจการจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ เช่น การละเมิดจากหน่วยงานราชการในประเทศ หรือที่เกี่ยวข้องกับบริษัทหรือปัจเจกบุคคล

องค์การระหว่างประเทศองค์การสุดท้ายที่จะพูดถึงในฐานะส่วนหนึ่งของระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปคือองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1975 ในปีค.ศ. 1989 องค์การได้สร้างกลไก “มิติมนุษย์”

1950) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่อาจเสียดุลสิทธิมนุษยชนด้วยข้ออ้างเพื่อปกป้องความปลอดภัยมั่นคงของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

คณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ตรวจสอบข้อขัดแย้งและเสนอแนะแนวทางระงับข้อขัดแย้งโดยสันติ สมาชิกของคณะกรรมการฯ จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐ จากนั้นในปีค.ศ. 1998 อำนาจเดิมของคณะกรรมการฯ จึงถูกถ่ายโอนให้กับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจพิจารณาคดีความได้หากรัฐที่ถูกกล่าวหา นั้นยอมรับอำนาจศาล และคณะมนตรี (Committee of Ministers) มีอำนาจดูแลการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ รวมทั้งสามารถมีข้อเสนอเพิ่มเติมได้ ดังนั้นศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงมีผลผูกพัน โดยสามารถสั่งให้ผู้ได้รับความเสียหายได้ค่าชดเชย หรือขอให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนกฎหมายได้ ซึ่งบางรัฐก็ใช้เวลาหลายต่อหลายปีในการนำคำสั่งศาลไปปฏิบัติ นอกจากกระงับสมาชิกภาพหรือสิทธิในการออกเสียง ซึ่งเป็นบทลงโทษรัฐที่ฝ่าฝืนละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สภายุโรปยังสามารถระงับความช่วยเหลือด้านเทคนิคได้อีกด้วย

ที่น่าสนใจคือ การทำงานของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปเน้นย้ำว่าการที่รัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรเป็นเรื่องที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องให้ความสนใจ (Hart 2010, 539) ซึ่งตรงกับกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายต่อหลายฉบับที่พัฒนาขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนหน้านั้นกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ให้ความสนใจมากนักว่ารัฐแต่ละรัฐจะปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรด้วยถือเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ อนุสัญญายุโรปฯ อนุญาตให้พลเมืองฟ้องรัฐบาลของตนได้ มีข้อแม้ว่าจะต้องไม่เป็นการฟ้องโดยไม่ประสงค์ออกนาม เรื่องที่คณะกรรมการฯ หรือศาลฯ พิจารณาไปแล้ว เคยส่งให้องค์การระหว่างประเทศอื่นพิจารณาโดยไม่มีข้อมูลใหม่เพิ่มขึ้นมา กรณีที่ยังไม่ได้ใช้กลไกภายในประเทศจนหมดสิ้นก่อนและส่งไปหกเดือนหลังการตัดสินใจของสถาบันภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง และกรณีนี้

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ไม่มีหลักฐาน หรือเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนในทางที่ผิด (Council of Europe 1950) นอกจากประเด็นด้านประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชนแล้ว อนุสัญญาฯ ยังได้ล้มล้างโทษประหารชีวิตไปอย่างสิ้นเชิงในปีค.ศ. 2003 จากแต่เดิมโทษประหารชีวิตจะใช้ได้ในยามศึกสงครามเท่านั้น

สหภาพยุโรปก็เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ ด้วยเช่นเดียวกัน แม้ว่าในระยะแรกการตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้าจะไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพราะเน้นเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า แต่ในระยะต่อมาก็มีกรณีร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) จะต้องพิจารณาเพิ่มมากขึ้น โดยศาลยุติธรรมแห่งยุโรปก็อิงข้อกฎหมายจากอนุสัญญาฯ นั่นเอง สนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปยอมรับอนุสัญญาฯ เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จนกระทั่งมีกฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนของตนเอง สหภาพยุโรปสามารถตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง โดยมีมาตรการคว่ำบาตรเช่นระงับสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือสมาชิกภาพสหภาพยุโรป หรือจะอายัดทรัพย์สิน มีมาตรการกีดกันทางการค้าต่อรัฐที่ละเมิดก็สามารถทำได้

นอกจากนี้องค์กรย่อยอื่นๆ ในสหภาพยุโรปที่มีบทบาททางด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ตรวจการยุโรป (European Ombudsman) พลเมืองสามารถร้องเรียนปัญหาละเมิดสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสถาบันในสหภาพยุโรปได้ แต่ผู้ตรวจการจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ เช่น การละเมิดจากหน่วยงานราชการในประเทศ หรือที่เกี่ยวกับบริษัทหรือปัจเจกบุคคล

องค์การระหว่างประเทศองค์การสุดท้ายที่จะพูดถึงในฐานะส่วนหนึ่งของระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปคือองค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1975 ในปีค.ศ. 1989 องค์การได้สร้างกลไก “มิติดินนุษย์”

ขึ้น (Human Dimension Mechanism) ซึ่งรัฐใดรัฐหนึ่งหรือกลุ่มรัฐจะใช้ก็ได้ เพื่อเฝ้าระวังนโยบายด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิก กลไก มิติมนุษยประกอบไปด้วยเครื่องมือสองประการ ได้แก่ กลไกเวียนนาและกลไก มอสโคว์ (OSCE n.d.d.) กลไกเวียนนาเอื้อให้รัฐที่เข้าร่วมสามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานการณ์ในเชิงมิติมนุษย หมายถึงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตยกับรัฐสมาชิกอื่นได้ แสดงให้เห็นว่าหากเป็นสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว สถานการณ์นั้นไม่ใช่ “เรื่องภายใน” ของแต่ละรัฐ แต่รัฐสมาชิกอื่นมีสิทธิร้องขอให้มีการตรวจสอบ ส่วนกลไกมอสโคว์ ทำให้รัฐที่เข้าร่วมสามารถก่อตั้งคณะทำงานย้อนหลังที่ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระช่วยแนะนำแก้ไขปัญหาเชิงมิติมนุษยโดยไม่จำกัดขอบเขตในเรื่องพรมแดน

จะเห็นได้ว่าระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปประกอบไปด้วยตัว แสดงที่สำคัญในระดับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นทั้งเครื่องมือให้รัฐสมาชิก สามารถใช้ปัสถานด้านสิทธิมนุษยชนประกอบในนโยบายต่างประเทศและ นโยบายในประเทศ และเป็นทั้งแรงกดดันในเชิงคุณค่าสัญลักษณ์ที่ทำให้รัฐใน ระบอบไม่สามารถตีตัวออกห่างระบอบได้โดยไม่สูญเสียอัตลักษณ์บางอย่างที่ ยอมรับกันว่าเป็นคุณสมบัติของ “รัฐที่ดี” โดยมีทั้งรางวัลและบทลงโทษหรือ มาตรการเชิงบังคับเพื่อให้รัฐในระบอบยังถือปฏิบัติตามปัสถานนั้นๆ อยู่ จนรัฐ ที่ยอมรับปัสถานเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องอาศัย มาตรการบังคับ ก็ปฏิบัติตามปัสถานได้

บทบาทขององค์การนอกภาครัฐในการธำรงรักษาระบอบก็สำคัญเช่น เดียวกัน แม้จะไม่ได้กล่าวอย่างละเอียดในบทความนี้ องค์การนอกภาครัฐนั้น สำคัญอย่างมากในชั้นเผยแพร่ปัสถานเพื่อให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น กระจายความ รู้และข้อมูล ช่วยกระพือข่าวการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ให้เรื่องเงียบไป มี ปฏิสัมพันธ์ เข้าร่วมประชุมสัมมนากับเจ้าหน้าที่ตัวแทนรัฐ รวมทั้งเชื่อมบทบาท ของนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ากับตัวแทนรัฐ เหล่านี้ก็เพื่อให้ปัสถานหนึ่งๆ ก้าวผ่านชั้นกระจายไปสู่ชั้นการยอมรับในที่สุด หากเราจะใช้งานวิชาการด้าน

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

วิจัยการปทัสถานของ Finnemore และ Sikkink (1998) มาพิจารณา อาจกล่าวได้ว่า ในภูมิภาคยุโรปนั้นปทัสถานเรื่องการรักษาสีทิมมนุษย์และคุณค่าอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องเช่นประชาธิปไตย (รวมทั้งปทัสถานการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะเอื้ออำนวยต่อการรักษาระบอบไว้ เช่นการไม่ถือว่าการตั้งข้อสังเกตหรือตั้งคำถามเรื่องปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการก้าวท้าวอำนาจอธิปไตยของเพื่อนบ้าน) ได้ก้าวผ่านขั้น “กระจาย” (cascade) ไปสู่ขั้น “สมานาน” (internalization) กล่าวคือ ในสถานการณ์ต่างๆ ไป รัฐไม่จำเป็นต้องหยุดคิดถึงความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม จะมีประโยชน์หรือไม่มีประโยชน์ก่อนปฏิบัติตามปทัสถาน แต่เป็นการปฏิบัติตาม “โดยอัตโนมัติ”

### กลไกรักษาสีทิมมนุษย์ระดับภูมิภาคในอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้มีประสบการณ์ร่วมเชิงประวัติศาสตร์สงครามมากเท่ากับภูมิภาคยุโรป ในช่วงเดียวกับที่ภูมิภาคยุโรปตื่นตัวในด้านนี้ซึ่งประจวบเหมาะกับการสหประชาชาติประกาศความตั้งใจร่วมกันของสมาชิกและเริ่มรณรงค์เรื่องนี้อย่างจริงจัง รวมถึงจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้นหลายครั้งในทศวรรษที่ 1980 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังไม่สนใจประเด็นนี้ โดยเฉพาะเจาะจงมากนัก แต่ในทศวรรษต่อมาเอเชียเผชิญกับแรงกดดันจากประชาคมนานาชาติรวมทั้งองค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศหลายกลุ่มองค์กร ทำให้ต้องมีการตอบสนองกับแนวโน้มนโยบายและการแพร่กระจายเข้ามาของปทัสถานสิทธิมนุษยชน

นักวิชาการบางท่านกล่าวว่าในภูมิภาคเอเชียเองไม่มีโมเมนตัมของสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิของปัจเจกบุคคล (Freeman 1995, 15) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เน้นความสัมพันธ์เชิงสังคมและพันธกรณีหรือหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ดังกล่าว (Roy 2001, 219) ความเท่าเทียมกันอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายในขณะที่กำลังจะนำไปสู่ระเบียบ ก่อนยุคสมัยใหม่รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างสยามก็มองว่าสิทธิเป็นความชอบธรรมและอำนาจของชนชั้น

ปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองก็มีหน้าที่ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองเช่นเดียวกัน ไม่ใช่เรื่องของปัจเจกเพื่อปัจเจก (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ 2006; เสน่ห์ จามริก 2001)

ปฏิญญาก่อตั้งอาเซียนปีค.ศ. 1967 ระบุว่ารัฐสมาชิกร่วมกันรับรองแนวคิดสันติภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรมเชิงสังคมและความกินดีอยู่ดี แต่จะเน้นไปที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักมากกว่า (referent subject) ในด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ค่อนข้างจะล่าช้าในการแสดงจุดยืนร่วมกันจนกระทั่งต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 ก่อนหน้านั้นมีความพยายามอธิบายความเจริญรุ่งเรืองด้านเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียผ่านการโต้แย้งเรื่อง “คุณค่าเอเชีย” (Asian values) ที่สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจที่ควบคุมโดยรัฐบาล ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองก็สนับสนุน “คุณค่าเอเชีย” อยู่ไม่น้อย ได้แก่กลุ่มมาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์มาเลเซียในต้นทศวรรษ 1990 เห็นว่าตะวันตกตีความว่าสิทธิมนุษยชนคือการที่ปัจเจกบุคคลจะทำอะไรก็ได้ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับของรัฐบาล (Mahathir 1996, 9) รังแต่จะทำให้เกิดความไร้ระเบียบ อินโดนีเซียเองก็ต้องการสงวนสิทธิในการที่รัฐบาลจะตีความสิทธิมนุษยชนโดยอิงภูมิหลังด้านวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นเอาไว้ (Suharto 1994; Langlois 2001, 17-18) ผู้นำหลายคนในอาเซียนก็กล่าวถึงเรื่องคุณค่าเอเชียในที่ประชุมด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ที่สนับสนุนโดยสหประชาชาติและที่ประชุมโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปีค.ศ. 1993

ที่ประชุมโลกแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จัดขึ้นที่เวียนนานั้นเน้นย้ำเรื่องความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน อาลี อาลาตาส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซียกล่าวต่อที่ประชุมว่าแม้ว่า สิทธิมนุษยชนจะมีความเป็นสากล แต่ในการนำไปใช้ปฏิบัตินั้น สิทธิของปัจเจกจะต้องสมดุลกับสิทธิของสังคมอื่นๆ ด้วย เพราะฉะนั้นการนำสิทธิมนุษยชนไปใช้จริงเป็นความรับผิดชอบของแต่ละรัฐบาล (Alatas 1993, 232) นี่เป็นความเห็นของผู้นำส่วนใหญ่ในอาเซียนด้วยเช่นกัน และเน้นย้ำปทัสสถานเรื่องการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งได้รับการยอมรับมาช้านานในภูมิภาค

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

สุดท้ายรัฐเอเซียก็รวมตัวกันประกาศปฏิญญาในการประชุมภูมิภาคเอเซียว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือที่รู้จักกันในนามปฏิญญากรุงเทพฯ ในปีค.ศ. 1993 ยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนมีธรรมชาติเป็นสากล แต่ก็ต้องพิจารณาสิทธิมนุษยชนในบริบทของกระบวนการสร้างปทัสถานระหว่างประเทศที่ยังวิวัฒนาการอยู่ โดยคำนึงถึงความสำคัญของลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติและของภูมิภาค รวมทั้งภูมิหลังอันหลากหลายทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนาด้วย

จากจุดยืนนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐในเอเซียยังสงวนท่าทีอยู่มากในการจะนำสิทธิมนุษยชนไปใช้อย่าง “เต็มใบ” เนื่องจากเห็นว่าในภูมิภาคมีความแตกต่างหลากหลายกันอย่างมาก ก่อนจะมีกฎบัตรอาเซียนนั้นมีประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงสี่ประเทศที่มีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ โดยที่องค์การนอกภาครัฐพยายามผลักดันให้มีกลไกรักษาสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค แต่ก็ไม่สำเร็จจนกระทั่งกฎบัตรอาเซียนระบุให้มีการตั้งองค์การด้านสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้นในมาตรา 14 แต่ถึงกระนั้นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนก็ยังจำกัดอยู่มากในสายตาขององค์การนอกภาครัฐที่พยายามรณรงค์ให้อาเซียนมีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคมาโดยตลอด

ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งแพร่กระจายไปในภูมิภาคอย่างรวดเร็ว อาเซียนเริ่มตระหนักถึงภัยคุกคามทางสังคมเพราะอาเซียนไม่มีเครื่องมือด้านนี้ที่จะช่วยแก้ปัญหาพร้อมกันได้ วิกฤตทำให้รัฐบาลต้องลดค่าจ้างแรงงาน เกิดปัญหาว่างงานโดยทั่วไป อัตราการฆ่าตัวตายเพิ่มขึ้นสูงการดำรงชีพตกต่ำลงโดยทั่วไป วิกฤตทำให้อาเซียนหันมาร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น และประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020) นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้นคือนายชวน หลีกภัยก็ได้เรียกร้องให้จัดตั้งคณะกรรมการถาวรด้านสิทธิมนุษยชนในปีค.ศ. 1998 เพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ในวิสัยทัศน์อาเซียน 2020 แต่รัฐบาลอื่นๆ ก็ยังไม่สนใจมากนัก ในเมื่ออาเซียนต้องอาศัยฉันทามติการจัดตั้งคณะกรรมการจึงยังไม่เป็นผลในเวลานั้น

การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเกิดขึ้นตลอดช่วงการ

ร่างกฎบัตรอาเซียนในปีค.ศ. 2007 แม้ผู้นำจะเห็นพ้องต้องกันว่าอาเซียนควรจะมีองค์การด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค และคณะทำงานก็ระบุไว้แล้วในมาตรา 14 แต่ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการก็ยังไม่แน่ชัด จนกระทั่งตกลงกันว่ากำหนดไว้ต่างหากภายหลังจากที่รัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนเรียบร้อยแล้ว

terms of reference (ASEAN 2009) ของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนเน้นเรื่องการเผยแพร่ความรู้ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมากกว่าจะเป็นองค์กรที่เพิ่มช่องทางการร้องเรียนให้พลเมือง แม้ว่า terms of reference อาจจะทบทวนใหม่ได้ แต่ก็ไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ในจุดประสงค์ของคณะกรรมการฯ ที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคยังคงกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องพิจารณาลักษณะพิเศษเฉพาะของชาติและภูมิภาค รวมทั้งต้องมีความเคารพในภูมิหลังด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และค่านิยมถึงสมดุลระหว่างสิทธิและความรับผิดชอบด้วย ซึ่งจริงๆ ก็เป็นสารที่ไม่ได้แตกต่างไปจากปฏิญญากรุงเทพฯ ในปีค.ศ. 1993 เท่าไรนัก แม้คณะกรรมการจะระบุด้วยเช่นกันว่าคณะกรรมการมีหน้าที่ธำรงรักษา “มาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” อย่างที่กำหนดโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาเวียนนาและสนธิสัญญาอื่นๆ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนให้สัตยาบันไว้ด้วยก็ตาม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนประกอบไปด้วยกรรมการสิบคน เป็นตัวแทนจากแต่ละประเทศสมาชิก แต่งตั้งโดยรัฐบาล ข้อสังเกตคือใน terms of reference แม้จะกำหนดอาณัติหน้าที่ของคณะกรรมการในการ “ส่งเสริม” และ “ปกป้อง” สิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังมีการเน้นย้ำที่สถานที่ไม่ได้ส่งเสริมคุณค่าแบบมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (human-centric values) โดยเฉพาะในเรื่องของการไม่เข้าแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐสมาชิก การไม่เผชิญหน้า (ซึ่งมีนัยรวมถึงการไม่ตั้งคำถามท้าทาย) คณะกรรมการเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะมีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับรัฐบาลที่เป็นผู้แต่ง

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

ตั้งผู้ดำรงตำแหน่งมากกว่าจะเป็นตัวแทนของการละเมิดประชาชน ในด้านการ “ปกป้อง” นั้นไม่น่าแปลกใจว่าคณะกรรมการไม่ค่อยมีอำนาจสักเท่าใดโดยเฉพาะในด้านมาตรการบังคับ คณะกรรมการเพียงแต่สามารถจัดประชุมเชิงปรึกษาหารือกับองค์กรย่อยของอาเซียน รวมถึงองค์การนอกภาครัฐ ประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ตามที่กฎบัตรอาเซียนกำหนดเอาไว้

คณะกรรมการสามารถขอข้อมูลจากรัฐสมาชิกในด้านที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ แต่ก็ไม่ชัดเจนนักว่ารัฐจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลต่อคณะกรรมการ เพราะคณะกรรมการไม่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนอย่างอิสระ และการตัดสินใจภายในคณะกรรมการก็ยังยึดหลักการอย่างที่ว่าเขียนถือปฏิบัติมาโดยตลอด นั่นก็คือใช้หลักปรึกษาซึ่งกันและกันและฉันทามติ

เลขาธิการอาเซียนสามารถปรึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการได้ แต่ต้องแจ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศให้รับทราบด้วย (ASEAN 2009) ส่วนการตีความ terms of reference หากมีข้อขัดแย้ง จะเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอีกเช่นกัน

กรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนร่างปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของอาเซียนตั้งแต่ปีค.ศ. 2011 ในปัจจุบันอาเซียนจึงมีปฏิญญาสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคแล้ว ซึ่งเนื้อหาคล้ายคลึงกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังระบุว่าสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานจะต้องสมดุลกับการทำหน้าที่ เพราะทุกคนมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อคนอื่นๆ และสังคมที่อยู่อาศัย การรักษาสหิทธิมนุษยชนจะต้องพิจารณาในบริบทของภูมิภาคและชาติ โดยคำนึงถึงภูมิหลังที่แตกต่างกันในด้านการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และศาสนา (ASEAN 2012) สิทธิมนุษยชนและสิทธิพื้นฐานของทุกคนจะต้องใช้โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิพื้นฐานของผู้อื่นด้วย การจำกัดสิทธินี้กำหนดโดยกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิพื้นฐานของผู้อื่น รวมทั้งความมั่นคงแห่งชาติ ระเบียบสาธารณะ สุขภาวะ สาธารณะ ความปลอดภัยสาธารณะ ศีลธรรมสาธารณะ รวมทั้งสวัสดิการโดย

ทั่วไปของผู้คนในสังคมประชาธิปไตย ในสภาพการณ์แบบนี้ก็อาจจำเป็นต้องจำกัดสิทธิบางประการ

ในแผนการทำงานห้าปีของคณะกรรมการ (จนถึงปีค.ศ. 2015) ประเด็นที่เห็นว่าเร่งด่วนมีหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท การค้ามนุษย์ อพยพย้ายถิ่น ทหารเด็ก ผู้หญิงและเด็กในสถานการณ์ความขัดแย้งและภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ เมื่อคณะกรรมการทำรายงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องแล้วก็จะนำเสนอต่อภาคประชาสังคมและนักวิชาการก่อนส่งให้กับที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ซึ่งยังมีอีกหลายฉบับที่ยังอยู่ในขั้นตอนการเรียบเรียงอยู่ คณะกรรมการเคยประชุมเพื่อศึกษากฎหมายมีผู้หายตัว และวิกฤตการณ์โรฮิงญา (Wahyuningrum 2014) ซึ่งแม้จะไม่มีหนทางร้องเรียนโดยตรงแต่คณะกรรมการลงความเห็นว่า เป็นเรื่องที่สมควรให้ความสนใจ อย่างไรก็ตามวิธีการที่จะติดตามผลก็ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

ตัวแทนกรรมการจากประเทศอินโดนีเซียได้ริเริ่มเวทีประจำปีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (Jakarta Human Rights Dialogue – JHRD) และกรรมการจากประเทศไทยก็ทำตามโดยจัดเวทีในกรุงเทพฯ ขึ้นบ้าง ซึ่งน่าจะติดตามต่อไปว่าจะแพร่กระจายไปในระดับภูมิภาคได้หรือไม่ เนื่องจากการกระทำใดของกรรมการจากประเทศใด ก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐบาลประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

โดยสรุปแล้ว แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนจะมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่ดูเหมือนหน้าที่และจุดประสงค์หลักของคณะกรรมการอย่างน้อยก็ในระยะเริ่มแรกจะเน้นหนักไปที่การส่งเสริมแพร่กระจายความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชน และสร้างเวทีเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาสังคม องค์กรนอกภาครัฐ รวมทั้งนักวิชาการ หากการร่างกฎบัตรได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนาหนาว่าไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนกลับส่งเสริมความร่วมมือจากภาคประชาสังคมและองค์กร

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

นอกภาครัฐอย่างกระตือรือร้นมากขึ้น รวมทั้งเป็นสะพานส่งเสริมความร่วมมือในด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐสมาชิกกับคู่ค้าอื่นๆ

ความก้าวหน้าล่าสุดในด้านเครื่องมือรักษาสีทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและการขจัดความรุนแรงต่อเด็กในอาเซียน (The Declaration on the Elimination of Violence against Women and Elimination of Violence against Children in ASEAN) พร้อมด้วยคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children) ซึ่งการนี้กลายเป็นว่าภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐไม่ได้เห็นว่ามีผลสำคัญจำเป็นนัก (Wahyuningrum 2014, 3) เพราะเห็นว่าการสร้างเครื่องมือทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหากไม่มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง และกฎหมายระหว่างประเทศในหัวเรื่องเดียวกันนี้ก็มีอยู่แล้ว

### นัยต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

บทเรียนหลักๆ ที่เราอาจนำประสบการณ์จากระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปมาใช้ได้ในอนาคต หรืออย่างน้อยก็เป็นสิ่งที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับบทวน terms of reference ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนที่จะเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ สรุปได้ดังนี้

#### 1. ความเป็นสถาบันของกลไกรักษาสีทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค

ความก้าวหน้าของภูมิภาคยุโรปในการมีกลไกที่หลากหลายและครอบคลุม รวมทั้งมีช่องทางร้องเรียนให้กับพลเมืองยุโรปนั้นถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการปกป้องสิทธิมนุษยชน ศาสนาวัฒนธรรมของสหภาพยุโรปเองก็อาจพิจารณากรณีที่มีแง่มุมของสิทธิมนุษยชนได้ อันที่จริงกฎบัตรอาเซียนซึ่งสนับสนุนการระงับข้อพิพาทอย่างสันติเปิดช่องทางให้ที่ประชุมสุดยอดสามารถสร้างเครื่องมือทางการยุติธรรมขึ้นได้เช่นตราสารการ แต่ก็นั่นไปที่ข้อพิพาทระหว่างรัฐ ไม่ใช่ข้อพิพาทเรื่อง

การละเมิดของรัฐที่ทำต่อประชาชน ดังนั้นปัญหาไม่ใช่ว่าอาเซียนจะสร้างเครื่องมือมาจัดการปัญหาในรูปแบบการตัดสินคดีไม่ได้ (แม้ว่าการสร้างศาลสถิตยุติธรรมอาจจะไกลเกินจินตนาการในอนาคตอันใกล้ เพราะยังต้องอาศัยฉันทามติจากทุกประเทศสมาชิก) แต่เป็นเพราะว่าการปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจจะยังไม่ใช่มุมมองหลักในเครื่องมือทางการยุติธรรมของอาเซียน ในประเทศสมาชิกที่มีกลไกรักษาสีทธิมนุษยชนระดับชาติ พลเมืองก็จะต้องร้องเรียนผ่านช่องทางนี้ แต่ในบางประเทศที่ไม่มีกลไกระดับชาติที่มีวัตถุประสงค์เช่นนี้โดยเฉพาะ พลเมืองก็อาจจะต้องใช้ช่องทางอื่นตามแต่กฎหมายจะเอื้ออำนวย โดยไม่มีทางเลือกในการร้องเรียนกับองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคที่ทำหน้าที่เช่นนี้โดยตรง นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน และการที่เลขาธิการอาเซียนอาจมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาแล้ว อาเซียนก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่คล้ายๆ กันอย่างสหภาพยุโรป มีผู้ตรวจการ หากมีช่องทางในระดับระหว่างประเทศโดยเปิดโอกาสให้องค์การนอกภาครัฐหรือภาคประชาสังคมเป็นตัวแทนประชาชนช่วยร้องเรียน อาจจะช่วยให้คณะกรรมการบรรลุหน้าที่ในด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2. มาตรการบังคับ

อาเซียนเองในฐานะองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคไม่เคยสมัครใจที่จะ “ลงโทษ” รัฐสมาชิกใด อาเซียนเชื่อมั่นในการรวมรัฐสมาชิกบนพื้นฐานของการร่วมกันตัดสินใจ โดยไม่กีดกันบางรัฐให้แปลกแยกออกไป ดังนั้นในกฎบัตรอาเซียนเองที่เคยมีข้อเสนอแนะจากผู้แทนในคณะกรรมการร่างว่าอาเซียนอาจเลือกกระชับสมาชิกภาพชั่วคราว หรือแม้แต่ขับไล่ประเทศสมาชิกที่มีพฤติกรรมละเมิด หรือมีการเปลี่ยนผ่านรัฐบาลโดยไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ในท้ายที่สุดด้วยกระบวนการตัดสินใจที่ยังต้องอาศัยฉันทามติ ทำให้ไม่มีข้อตกลงที่ลงตัว และต้องหลบเอาข้อความนี้ออกไป ทำให้อาเซียนไม่มีมาตรการบังคับหรือลงโทษใดๆ นอกจากการพูดคุยทำความเข้าใจกัน ซึ่งก็ต้องระวังไม่ให้เป็นการก้าวก่ายใน

ฉบับครบรอบ ๒๐ ปี

กิจการภายใน แม้ว่าเคยมีข้อเสนอแนะจาก ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ว่ารัฐสมาชิกควรมีสิทธิตั้งคำถามหรือยุ่งเกี่ยวในประเด็นที่มีแง่มุมของความเป็นระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงในกิจการภายใน แต่กฎบัตรอาเซียนก็ยังรับรองที่สถานด้านการไม่แทรกแซงอย่างแข็งขัน ในขณะที่สหภาพยุโรปและสภายุโรปสามารถมีมาตรการบังคับต่อรัฐสมาชิกที่ละเมิดได้ การไม่มีมาตรการบังคับของอาเซียนแม้กฎบัตรจะระบุว่าจากนี้อาเซียนจะเป็นองค์การที่มีพื้นฐานอยู่บนกฎเกณฑ์ (rule-based) ทำให้อาเซียนถูกมองว่าไร้ “เขี้ยวเล็บ” ในการจัดการกับปัญหาในภูมิภาค อย่างไรก็ตามด้วยบทสนทนาเดิมที่ได้รับการยอมรับมายาวนานในภูมิภาคที่มีลักษณะเน้นรัฐเป็นศูนย์กลางมากกว่า ก็ทำให้บทสนทนาใหม่ที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงของมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชนอาจจะต้องใช้เวลากว่าจะเข้าไปสู่ชั้น “สมาทาน” อย่างแท้จริงซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของวงจรชีวิตบทสนทนา หน้าที่ในการ “ลงโทษ” โดยวิธีแพร่กระจายข่าวหรือที่เรียกกันว่า “shame and name” จึงตกเป็นหน้าที่ขององค์การนอกภาครัฐระหว่างประเทศไป อาจเป็นการยากในการแก้กฎบัตรเพื่อให้อาเซียนกลับไปใช้มาตรการลงโทษสมาชิก แต่อย่างน้อยอาเซียนก็ควรมีจุดยืนร่วมกันต่อสถานการณ์การละเมิดบางอย่างในภูมิภาค เช่นการประนามร่วมกัน เป็นต้น

### 3. บทบาทของภาคประชาสังคม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐมีช่องทางในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียน คณะกรรมการพยายามจัดฝึกอบรม ประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูล แต่เมื่อมาถึงการร่างปฏิญญา หรือ terms of reference กระบวนการก็ยังไม่เปิดกว้างให้ข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐถูกรวมเข้าไว้ด้วย ซึ่งอาเซียนได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่การร่างกฎบัตรแล้ว ว่าถึงแม้จะมีการพบปะกันระหว่างคณะผู้ร่างกับภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐ แต่คณะผู้ร่างแทบไม่ได้นำข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคมและองค์การนอกภาครัฐไปใช้เลย แต่ฟังคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงต่างประเทศมากกว่าเมื่อมีปัญหาในการตัดสินใจระหว่างกระบวนการร่าง ในภูมิภาคยุโรปองค์การนอกภาครัฐและภาคประชาสังคมตื่นตัวอย่างมาก รวมทั้งมีช่องทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างหลากหลาย อาเซียนก็มีแนวโน้มจะเปิดโอกาสต่อการมีปฏิสัมพันธ์เพิ่มมากขึ้นกับภาคประชาสังคมในระยะหลัง เพียงแต่ต้องมีการรับฟังข้อคิดเห็นและก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ระบอบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปและอาเซียนยังมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ด้วยเส้นทางวิวัฒนาการที่ต่างกันรวมทั้งอุปสรรคสำคัญคือ ทัศนคติเดิมที่ได้รับการยอมรับมาอย่างยาวนานในภูมิภาคที่เน้นรัฐเป็นศูนย์กลางมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการไม่แทรกแซงในกิจการภายในอย่างเคร่งครัดหรือแนวทางหาคำนิยามดีเนื่องจากรักษาอำนาจอธิปไตยไว้ ในภูมิภาคยุโรปองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่เป็นตัวแสดงสำคัญในระบอบสิทธิมนุษยชนมีมากกว่าหนึ่งองค์การ รวมทั้งมีช่องทางเรียกร้องสำหรับพลเมืองที่ค่อนข้างครอบคลุม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศองค์การหลักในภูมิภาค จะไม่สามารถปรับใช้บทเรียนจากในภูมิภาคยุโรปได้ ในการปรับปรุง terms of reference ที่คงจะเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างรัฐบาลแห่งอาเซียนปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคให้เต็มประสิทธิภาพต่อไป