รายงานเรื่องสิทธิมนุษยชน

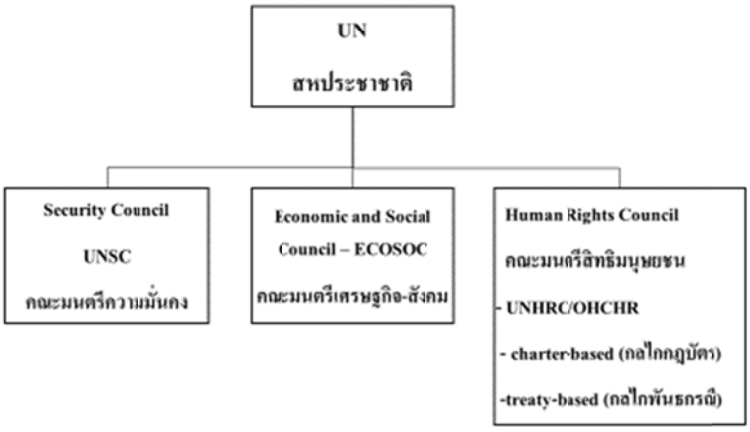
ความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

อมรา พงศาพิชญ์

คำนำ

ในปัจจุบันการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการและวิธีการที่สำคัญและจำเป็นจะต้องมีในทุกระดับในสังคมโลก แม้หลักการเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเป็นหลักการที่เกิดจากการชี้นำของสหประชาชาติ แต่ขณะนี้หลักการนี้ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายทั่วโลก แม้จะยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ แต่กลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ช่วงแรกในรูปแบบกรรมาธิการจนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ได้เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในโครงสร้างสหประชาชาติที่มีอยู่เดิม

United Nation Human Rights Council (HRC)



ปฏิญญาสากลและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน

สหประชาชาติประกาศกฎบัตรสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค เสรีภาพ และการไม่เลือกปฏิบัติจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ฐานะ ฯลฯ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนใน 2 หมวดใหญ่ คือ (1) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และ (2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หลังจากนั้น 18 ปี ในปี ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) จึงได้เสนอ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง กับ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กติกาสากลทั้งสองฉบับขยาย

ความประเด็นที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาฯ ทั้งสองหมวดและได้รับการรับรองจากประเทศภาคีอีกสิบปีต่อมา ใน ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519)

การที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดแบ่งสิทธิต่างๆ เป็น 2 หมวดใหญ่ มีผลให้สหประชาชาติจัดตั้งให้มีคณะมนตรีความมั่นคง เพื่อดูแลสิทธิพลเมืองและการเมือง กับ คณะมนตรีเศรษฐกิจสังคม เพื่อดูแลสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระยะแรก ได้จัดให้มีคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจสังคม และมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชน ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) จึงได้ยกระดับคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน เป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับคณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีเศรษฐกิจสังคม ส่วนสำนักงานยังคงตั้งอยู่ที่นครเจนีวา

มีข้อสังเกตว่า สหประชาชาติใช้เวลาถึง 18 ปี จึงสามารถร่างกติกาทั้ง 2 ฉบับ ให้สำเร็จได้และ ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติในปีเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะมีการถกเถียงและเปรียบเทียบความสำคัญระหว่าง (1) สิทธิพลเมืองกับสิทธิการเมือง ซึ่งค่ายยุโรปอเมริกาเห็นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุด และมีความหมายในการต่อต้านเผด็จการสอดแทรกอยู่ กับ (2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ซึ่งค่ายสังคมนิยมนำโดยสหภาพโซเวียต ยืนยันว่าการพัฒนาสังคมและความเสมอภาคทางสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน การถกเถียงทางความคิดในประเด็นเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้การร่างกติกาต้องล่าช้า เมื่อร่างกติกาได้รับการรับรองแล้ว วงการสิทธิมนุษยชนได้ขนานชื่อให้สิทธิพลเมืองและสิทธิการเมืองเป็นสิทธิรุ่นแรก (first generation) และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม เป็นสิทธิรุ่นที่สอง (second generation) ต่อมาเมื่อมีการร่างอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชากรกลุ่มต่างๆ (กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หญิง เด็ก คนพิการ ฯลฯ) จึงได้เรียกสิทธิที่เจาะจงเฉพาะกลุ่มเหล่านี้ว่าเป็น สิทธิรุ่นที่สาม (third generation) ล่าสุดมีนักวิชาการรุ่นใหม่เสนอว่าควรมองกลุ่มสิทธิรุ่นที่สามว่าเป็นสิทธิทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม เพราะการเรียกร้องสิทธิใน 2 เรื่องนี้ เป็นการเรียกร้องในรูปของสิทธิส่วนรวม สิทธิสาธารณะ หรือสิทธิชุมชน แตกต่างจากการเรียกร้องในสองรุ่นแรก ซึ่งเป็นการเรียกร้องสิทธิในระดับปัจเจกบุคคล (Frezzo, 2015)

แนวคิดสิทธิมนุษยชนและบทบาทหน้าที่ของรัฐ

ข้อตกลงในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติกาทั้งสองฉบับระบุว่า ความรับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ การที่ประเทศต่างๆ สมัครเข้าเป็นภาคีในกติกาและอนุสัญญาของสหประชาชาติ หมายความว่า รัฐบาลของประเทศนั้นๆ ตกลงที่จะทำหน้าที่ในเรื่องการเคารพสิทธิ การคุ้มครองสิทธิ และการทำให้เกิดการเข้าถึงสิทธิได้ (respect, protect, fulfil)

- <u>การเคารพสิทธิ (respect)</u> หมายถึง รัฐต้องเคารพและไม่ดำเนินการใดๆ ที่ขัดหรือละเมิดสิทธิที่กำหนดไว้ในกติกา หรืออนุสัญญา ที่รัฐได้เข้าเป็นภาคี
- <u>การคุ้มครองสิทธิ (protect)</u> หมายถึง รัฐต้องดำเนินการเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิ ต้องมีกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิในรูปของกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ มีกลไกการป้องกันการละเมิดสิทธิและมีมาตรการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ

- <u>การทำให้เข้าถึงสิทธิ (fulfil)</u> รัฐมีหน้าที่มากกว่าการป้องกัน แต่ต้องมีกฎหมายเพื่อส่งเสริม และรณรงค์ให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิฯ มีงบประมาณที่เพียงพอในการดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน

<u>1. คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนกับกลไกภูมิภาคและกลไกชาติ</u>

การที่สหประชาชาติยกระดับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนจากกรรมาธิการมาเป็นคณะมนตรี ในปี ค.ศ. 2506 หมายถึง การยอมรับถึงความสำคัญของประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการมากขึ้น

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนซึ่งตั้งอยู่ที่นครเจนีวา มีข้าหลวงใหญ่เป็นผู้บริหารสูงสุด โดยข้าหลวงใหญ่ได้รับการคัดเลือกจากเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ และมีวาระการทำงาน 3 ปี แต่ไม่เกิน 6 ปี โครงสร้างขององค์กรแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนพันธกรณี (treaty – based) และส่วน กฎบัตร (charter – based) ในส่วนพันธกรณี มีคณะกรรมการของแต่ละพันธกรณีเป็นผู้ตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเด็นของพันธกรณีนั้นๆ ในบทความนี้จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องพันธกรณีเพราะมีเนื้อหาที่กว้างขวางและไม่สามารถครอบคลุมในบทความนี้ได้ ในส่วนกฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นงานที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนนั้น งานสำนักงานแยกได้เป็น 5 ประเภท คือ 1. การประชุมสามัญของคณะมนตรี ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของรัฐภาคี 47 ประเทศ ผู้แทนของรัฐภาคีได้รับการคัดเลือกโดยการหมุนเวียนภายในภูมิภาค 4 ภูมิภาค คือ แอฟริกา 13 ประเทศ ยุโรป 13 ประเทศ เอเชียแปซิฟิก 13 ประเทศ อเมริกา 8 ประเทศ และมีการประชุมสามัญปีละ 3 ครั้ง 2. การประชุมวิสามัญในเรื่องเฉพาะตามความจำเป็นเร่งด่วน 3. การแต่งตั้งผู้รายงานพิเศษในหัวข้อที่ต้องการรายละเอียดเพื่อวินิจฉัยสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน 4. การทำงานร่วมกับผู้แทนภาคประชาสังคม รวมทั้งองค์กรระดับภูมิภาคและระดับชาติ มีหน่วยพิเศษดูแลเรียกว่า National Institutions and Regional Mechanism Section – NIRMS และ 5. การกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศทุก 4 ปี หรือ 4 ปีครึ่ง ภายใต้รายงานชื่อ Universal Periodic Review โดยมีการกำหนดตารางเวลาที่แต่ละประเทศมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานส่งให้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนพิจารณา

<u>1.1 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและกลไกภูมิภาค</u>

การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค มีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบทของภูมิภาคนั้นๆ การก่อตั้งกรรมาธิการมักจะต้องเชื่อมโยงกับร่างกฎบัตรสิทธิมนุษยชน ในยุโรป อเมริกา หรือแอฟริกา การร่างกฎบัตรของภูมิภาคและการตั้งกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคมักจะเกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกัน คือ (1) ในยุโรป อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรปเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2497) และกฎบัตรสังคมยุโรป ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) (2) ในอเมริกา กฎบัตรอเมริกาเกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2491) และกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอเมริกา ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) (3) ในแอฟริกา กฎบัตรแอฟริกาและคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแอฟริกา เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2534) และ (4) สำหรับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ยังไม่มีกฎบัตรและกรรมาธิการ มีเฉพาะอนุภูมิภาคอาเซียน โดยกรณีอาเซียนนั้น ได้รวมตัวกันอย่างเป็นทางการตั้งแต่ ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) แต่กฎบัตรอาเซียนได้รับการรับรองหลังจากนั้นถึง 40 ปี คือ ในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) และกรรมาธิการอาเซียนเกิดขึ้นในปีถัดมา ค.ศ. 2009 (พ.ศ.2552)

1.2 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนกับเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนชาติ

แนวคิดเรื่องการจัดให้มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เกิดขึ้นพร้อมๆ กับ การร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุว่าต้องการกำหนดมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับมนุษย์ทุกคนในทุกประเทศชาติ และได้มีการเชิญชวนให้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในทุกประเทศ แต่กลไกระดับชาติก็เกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติจึงจัดสัมมนาในเรื่องนี้และตกลงร่างแนวคิดในการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับชาติ จากนั้นในปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) จึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่กรุงปารีส เรียกข้อเสนอจากการประชุมว่าหลักการปารีส (Paris Principles) (OHCHR 2010 : 7)

หลังการประชุมสิทธิมนุษยชนระดับโลก (World Conference on Human Rights) ที่กรุงเวียนนา เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ได้มีการประกาศ Vienna Declaration and Programme of Action (on Human Rights) และประกาศปี ค.ศ. 1993 เป็นปีสากลด้านสิทธิมนุษยชน ต่อจากนั้นที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติในการประชุมเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ได้รับรองหลักการปารีสเป็นแนวปฏิบัติของสหประชาชาติในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน (UN General Assembly Resolution 48/134) ทั้งนี้หมายถึงการผลักดันให้เกิดองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติขึ้นในทุกประเทศ โดยมีความคาดหวังว่าองค์กรอิสระระดับชาติที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกรัฐ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่หลักของกลไกชาตินี้ยังเน้นที่การติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐและภาคอื่นๆ ในประเด็นของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนชาติรวมตัวกันในรูปเครือข่ายภายใต้ชื่อ คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชนชาติ International Coordinating Committee of National Human Rights Institutes (เรียกย่อๆ ว่า ICC) แบ่งสมาชิกเป็นกลุ่มภูมิภาค สอดคล้องกับโครงสร้างการทำงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาค ส่วนรูปแบบการรวมตัวกันภายในภูมิภาคก็ไม่ได้มีการกำหนดตายตัว ให้ขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์ และพัฒนาการทางสังคมวัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาค แม้แต่ชื่อเครือข่ายก็แตกต่างกัน ดังนี้

- The Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI)
- The Network of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in the Americas
- The Asia – Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF)
- The European Group of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (OHCHR, 2010 : 5 และ Manfred Nowak, 2003)

การรวมตัวของเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคนั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในกลุ่มเอเชียแปซิฟิกในการประชุมของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยกลุ่มประเทศในภูมิภาคที่ได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนชนชาติแล้วในขณะนั้น รวมทั้งผู้แทนองค์การสหประชาชาติ ผู้แทนรัฐบาล และภาคประชาสังคม วัตถุประสงค์คือ การจัดตั้งเครือข่ายสถาบันสิทธิ

มนุษยชนชาติระดับภูมิภาค ให้ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กร และปรึกษาหารือในประเด็นสิทธิมนุษยชนของภูมิภาค สำนักงานของเครือข่ายตั้งอยู่ที่นครซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียในการจัดตั้งสำนักงาน รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานทั้งหมด

ความเข้มแข็งของเครือข่ายเอเชียแปซิฟิก มีผลทำให้เกิดการจัดตั้งเครือข่ายในภูมิภาคอื่นๆ ด้วย โดยเครือข่ายของสถาบันสิทธิฯ ในอเมริกา ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ด้วยการสนับสนุนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และเครือข่ายแอฟริกาเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) โดยปรับจากรูปแบบเดิมในรูปคณะกรรมการประสานงาน มาเป็นเครือข่าย ปัจจุบันมีสำนักงานถาวรอยู่ที่นครไนโรบี ประเทศเคนยา และได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน สำหรับเครือข่ายยุโรปนั้น ปัจจุบันกำลังดำเนินการจัดตั้ง เนื่องจากเดิมรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนชาติของยุโรปทำหน้าที่ทางวิชาการและวิจัยเป็นหลัก ส่วนการตรวจสอบคำร้องเป็นหน้าที่ของศาลยุโรปด้านสิทธิมนุษยชน จึงไม่มีความจำเป็นที่สถาบันสิทธิมนุษยชนชาติในยุโรปจะจัดตั้งเครือข่าย แต่หลังจากที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนเกิดมากขึ้นในประเทศเกิดใหม่ในยุโรปตะวันออก จึงได้มีการดำเนินการจัดตั้งเครือข่ายยุโรป ปัจจุบันเครือข่ายยุโรปกำลังร่างโครงการเพื่อขอการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่เครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (ICC) ผ่านสถาบันสิทธิมนุษยชนของเดนมาร์ก สำหรับปี ค.ศ. 2015 – 2018 (พ.ศ. 2558 – 2561) ด้วย

1.3 คณะกรรมการประสานงานสถาบันสิทธิมนุษยชนชาติเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Forum of NHRIs หรือ APF)

สำนักงาน APF ถือเป็นสำนักงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติในภูมิภาคแห่งแรก ใน ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) มีสมาชิก APF 19 ประเทศ ประกอบด้วยสถานะ A 15 ประเทศ และสถานะ B 4 ประเทศ ประเด็นสำคัญของการขาดคุณสมบัติสำหรับสถานะ A คือการที่กฎหมายของการจัดตั้งองค์กรขัดกับหลักการปารีส เช่น มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าดำรงตำแหน่งในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ คือ การกำหนดว่าต้องนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หรือการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งแสดงถึงความไม่อิสระในการดำเนินการ

สำนักงานของ APF ตั้งอยู่ที่ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนออสเตรเลีย และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียในการดำเนินงานสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติในทวีปเอเชียแปซิฟิก เลขาธิการของสำนักงาน APF ทำหน้าที่ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับประธานฯ ภูมิภาค และประธานคณะกรรมการประสานงาน ICC มีการจัดทำแผนงาน โครงการ และแผนงบประมาณ นำเสนอต่อที่ประชุมสามัญประจำปีของ APF ซึ่งกำหนดให้มีทุกปี รวมทั้งกำหนดให้มีการประชุมวิชาการทุก 2 ปีด้วย

แผนงานโครงการที่สำคัญของ APF คือการจัดให้มีหลักสูตรฝึกอบรมและการพัฒนาศักยภาพการทำงานของบุคคลากรขององค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาศักยภาพองค์กรและบุคลากรขององค์กรที่ก่อตั้งใหม่ เพื่อให้สามารถผ่านมาตรฐานของหลักการปารีส และการเพิ่มขีด

ความสามารถขององค์กรที่กำลังดำเนินการอยู่ ความเข้มแข็งของ APF ถือเป็นแม่แบบการทำงานที่ภูมิภาคอื่นๆ กำลังดำเนินการตาม

เนื่องจากภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เป็นภูมิภาคที่ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างใหญ่มาก มีสมาชิกที่มีประวัติความเป็นมาและบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่ต่างกัน ประกอบด้วยกลุ่มประเทศเอเชียตะวันตก ที่พูดภาษาอาหรับและนับถือศาสนาอิสลาม กลุ่มประเทศเกิดใหม่จากการแยกตัวจากสหภาพโซเวียต กลุ่มประเทศเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลุ่มหมู่เกาะแปซิฟิก รวมทั้งนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ปัจจุบันกลุ่มเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีการรวมตัวกันค่อนข้างใกล้ชิด เกาะกลุ่มภายใต้ชื่อ Southeast Asia NHRI Forum (SEANF) ใช้ชื่อล้อตาม Asia Pacific NHRI Forum (APF) ปัจจุบันสมาชิก SEANF ประกอบด้วย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย ติมอร์เลสเต และพม่า สำหรับติมอร์เลสเตนั้น ยังไม่ได้เป็นสมาชิกอาเซียน และกำลังได้รับการเสนอเพื่อพิจารณาให้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอยู่ในขณะนี้ แต่ติมอร์เลสเตสามารถเข้าเป็นสมาชิกของเครือข่าย SEANF ได้

ขณะนี้ APF กำลังพยายามสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มกันในกลุ่มเอเชียใต้ และเอเชียตะวันตก กลุ่มประเทศที่พูดภาษาอาหรับ โดยเห็นว่าการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคย่อยเช่นเดียวกับ SEANF จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มย่อยได้อย่างทั่วถึง

2. กรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียนและเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในภูมิภาคอาเซียอาคเนย์

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations – ASEAN หรืออาเซียน) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยมีสมาชิก 5 ประเทศ มีปฏิญญากรุงเทพเป็นเอกสารระบุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์กรด้วยเหตุผลของความจำเป็นทางการเมืองและความมั่นคง รวมทั้งการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การรวมตัวกันครั้งนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เปลี่ยนแปลงไป สมาชิกอาเซียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นและเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสถานะทางกฎหมาย จึงได้มีการร่าง “กฎบัตรอาเซียน” ซึ่งได้รับการรับรองในปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) และมีผลบังคับใช้เมื่อสมาชิก 10 ประเทศ ให้สัตยาบันครบทุกประเทศ ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551)

ปัญหาของรัฐบาลอาเซียน คือ ความแตกต่างในฐานความคิดด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอาเซียนดั้งเดิม 5 ประเทศ กับประเทศอาเซียนใหม่ ซึ่งมีฐานคิดในการปกครองแบบรวมอำนาจกึ่งเผด็จการ เมื่อฐานความคิดทางการเมืองการปกครองต่างกัน การยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงต่างกันด้วย (Vitit Muntarbhorn, 2013)

กฎบัตรอาเซียนกำหนดให้อาเซียนเป็นกลไกที่ประกอบด้วยประมุขรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกเป็นผู้แทน สมาคมอาเซียนจึงเป็นกลไกรัฐ กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ด้านสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อ 14 ให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน ในทางปฏิบัติเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องต้องห้ามสำหรับการหารือในกรอบอาเซียนมาตั้งแต่ต้น รวมทั้งมีหลักปฏิบัติว่า การหารือหรือลงมติใน

เรื่องใดๆ ต้องยึดหลักสำคัญ 2 ข้อ คือ (1) การไม่แทรกแซงในกิจการซึ่งกันและกัน และ (2) การลงมติในเรื่องใดๆ ต้องมีการลงความเห็นเป็นเอกฉันท์

ดังนั้น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) โดยผู้นำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ที่อำเภอชะอำ – หัวหิน ในประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2552 ในปีที่ไทยเป็นประธานอาเซียนและเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนระดับแนวหน้าของภูมิภาค (กรมอาเซียน, 2010) การจัดตั้ง AICHR เป็นผลงานของการยกร่างของคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (High Level Panel on an ASEAN Human Rights Body – HLP) ที่ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ การยกร่างเอกสารจัดตั้ง AICHR เป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก ด้วยเหตุที่สมาชิกอาเซียนมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ข้อตกลงของสมาชิกกำหนดไว้ว่าเอกสารที่จะได้รับการรับรองจากสมาชิกอาเซียนต้องได้รับการเห็นชอบเป็นเอกฉันท์

นอกจากนี้ AICHR ยังถูกวิจารณ์ว่ากระบวนการร่างปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน เป็นไปอย่างปกปิดและผ่านการถกแถลงที่เข้มข้นระหว่างผู้แทนกลุ่มก้าวหน้าและกลุ่มอนุรักษ์ ด้วยเหตุผลของความแตกต่างทางความคิดพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน มีการรับรองข้อกำหนด (Terms of Reference) ในการจัดทำร่างปฏิญญา เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554) ถกเถียงกันระหว่างบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ความแตกต่างทางศาสนาและวัฒนธรรม มีการห้ามเปิดเผยรายละเอียดของการถกเถียง และร่างปฏิญญาฉบับที่ยังไม่ได้รับรอง การปิดประตูไม่ให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน กับภาคประชาสังคม รวมทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติด้วย การพิจารณาที่ล่าช้าอยู่ที่ประเด็นในเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมาธิการให้เป็นเพียงที่ปรึกษา (consultative status) หรือ เป็นผู้ติดตามตรวจสอบ (monitoring) ของสมาคมอาเซียน (Gerard Clark, 2012) สุดท้ายผลคือ ปฏิญญาอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนไม่ได้ให้อำนาจกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน ในการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบ (protection) ทำได้เพียงให้การส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน (promotion) เท่านั้น

2.1 ความสัมพันธ์ของกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) และสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในเอเชียอาคเนย์ (SEANF)

เมื่อมีการจัดตั้งกลไกอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งประกอบด้วยผู้แทนรัฐจาก 10 ประเทศสมาชิก จึงเกิดคำถามถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอาเซียนกับกลไกระดับชาติ ซึ่งมีอยู่ใน 5 ประเทศ ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาหลักการขององค์กร 2 ระดับแล้ว จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่และแนวปฏิบัติขององค์กร 2 ระดับมีความแตกต่างกัน เพราะมีที่มาแตกต่างกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติถูกระบุให้กำหนดอำนาจหน้าที่ตามหลักการปารีส คือส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน (promotion) และให้การปกป้องคุ้มครอง (protection) ด้วย แต่กรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียนไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนหรือตรวจสอบการละเมิดสิทธิ รัฐบาลของประเทศอาเซียนเลือกที่จะกำหนดหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงแคบๆ ด้วยเหตุผลของการให้ความสำคัญกับประเพณีและวัฒนธรรมอาเซียนในการไม่ก้าวก่ายกัน นอกจากนี้รัฐบาลของประเทศอาเซียนบางประเทศยังแสดงการไม่สนับสนุนการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติด้วย สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะพัฒนาการของการสร้างประชาธิปไตยต่างกัน (Vitit Mantarbhorn, 2013) ประเทศสังคมนิยมเดิมหรือสมาชิกอาเซียนที่เกิดใหม่ ยังไม่พร้อมที่จะรับหลักการประชาธิปไตยเต็มที่ และยังไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศ แต่ในทางกลับกันจะเห็นได้ว่า เมื่อประเทศเมียนมาร์ต้องการเป็นประธานอาเซียน และต้องการแสดงความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากกว่าเดิม รัฐบาลเมียนมาร์จึงได้ยอมจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเมียนมาร์ขึ้น ในปี ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) สร้างความประหลาดใจให้กับเพื่อนอาเซียนอื่นๆ เป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการจำกัดบทบาทของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนก็ยังคงอยู่ ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกรรมาธิการ

สิทธิมนุษยชนอาเซียน แม้พยายามเขียนให้เหมือนกับมาตรฐานสากล แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. “การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า ตามมาตรฐานอาเซียนเน้นเฉพาะด้านการส่งเสริม แต่ยังไม่มีมาตรการในการทำงานด้านคุ้มครอง

2. “การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในบริบทภูมิภาคและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ส่งเสริมเสถียรภาพและความปรองดองในภูมิภาค เพิ่มความร่วมมือระดับภูมิภาค” หมายความว่า ข้อตกลงของสมาชิกอาเซียนต้องใช้มติเอกฉันท์ เพื่อความปรองดอง

3. “การธำรงไว้ซึ่งมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน” หมายความรวมถึงการธำรงมาตรฐานภายใต้ข้อตกลงอาเซียน เรื่องการไม่แทรกแซงกิจการซึ่งกันและกัน

ถ้าเปรียบเทียบรูปแบบองค์กรและพิจารณาว่าองค์กรอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน และสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติ จะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบใดได้บ้าง อาจแยกพิจารณาใน 2 มิติ คือ (1) ประเด็นความร่วมมือในการปฏิบัติการโดยพิจารณาจากรูปแบบและคุณสมบัติขององค์กรที่อาจเสริมเติมเต็มซึ่งกันและกันได้ และ (2) ประเด็นความร่วมมือด้านเนื้อหาและวิชาการ การดำเนินการอาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) <u>ความร่วมมือด้านอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน</u>

- อำนาจหน้าที่เชิงพื้นที่ แยกความรับผิดชอบโดยกำหนดขอบเขตเชิงพื้นที่ ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (NHRIs) ปฏิบัติการภายในอาณาเขตประเทศชาติของตน และกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) ปฏิบัติการกรณีข้ามอาณาเขตชาติภายในภูมิภาคอาเซียน
- อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน อาจมีแผนงานระดับภูมิภาค โดยการริเริ่มของกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) และแบ่งย่อยเป็นแผนงานระดับชาติ มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (NHRIs) รับผิดชอบภายในประเทศต่อไป
- อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครอง ในรูปของการรับเรื่องร้องทุกข์ ถ้าเป็นภายในประเทศมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (NHRIs) ดำเนินการ และกรณีเรื่องร้องทุกข์ข้ามพรมแดน มอบหมายให้กรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) ดำเนินการ หรืออาจจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนเพื่อมาดำเนินการในเรื่องคำร้อง เช่นเดียวกับวิธีดำเนินการในภูมิภาคยุโรป

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) ยังไม่พร้อมที่จะรับความรับผิดชอบในด้านการคุ้มครอง เพราะได้กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตการทำงานของตัวเองให้แคบ เหลือเฉพาะเรื่องการส่งเสริมความรู้ ปัจจุบันประเด็นเรื่องการคุ้มครองจึงยังอยู่ในระดับชาติเท่านั้น

(2) <u>ความร่วมมือด้านเนื้อหาและวิชาการ</u>

ปัจจุบันเนื่องจากสมาชิกกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) ยังไม่พร้อมที่จะประสานงานกับเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนอาเซียอาคเนย์ (SEANF) 6 ประเทศ การดำเนินงานจึงยังอยู่ในลักษณะแยกส่วนกัน แต่ละกลุ่มกำหนดหัวข้อ (thematic issue) ของตนเอง และดำเนินการตามลำพังความสามารถ มีหัวข้อที่เหมือนกันอยู่อย่างน้อย 2 เรื่อง คือ เรื่อง แรงงานข้ามชาติ (migrant worker) และธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน การดำเนินงานของกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) อยู่ในรูปแบบการวิจัย ศึกษาหาข้อมูลเป็นหลัก ส่วนการดำเนินงานของเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนอาเซียอาคเนย์ (SEANF) เริ่มจากการ

ทำงานของแต่ละสถาบันตามคำร้องที่ได้รับ หรือตามแผนยุทธศาสตร์ที่เคยกำหนดร่วมกันไว้ว่า ประเทศใดจะเน้นเรื่องใดบ้าง เนื่องจากแต่ละสถาบันต่างมีภาระงานที่กว้างขวาง และไม่ได้มีงบประมาณมาก จึงมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ในการประชุมของเครือข่ายประจำปีก็จะมีรายงานความก้าวหน้าของแต่ละประเทศในเรื่องที่ได้ตกลงกันไว้ โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรมีน้อยและยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ

ในหัวข้อความสัมพันธ์ระหว่างกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR) กับเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ (SEANF) กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ยังไม่เกิด ได้มีความพยายามจัดกิจกรรมร่วมกันอยู่บ้าง แต่ยังอยู่ในลักษณะเบื้องต้นและเป็นครั้งคราวเท่านั้น

3. ศักยภาพของเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (SEANF) กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AICHR)

จากเนื้อหาที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อข้างต้น จะเห็นได้ว่าได้มีความพยายามสร้างกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก แต่เมื่อพิจารณากลไกระดับชาติซึ่งก่อตั้งและดำเนินการโดยยึดตามหลักการปารีส จะเห็นได้ว่า สถาบันระดับชาติสามารถดำเนินการได้ในระดับที่น่าพอใจ ในการให้การส่งเสริมความรู้และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน Julie Mertus (2012) ได้ประเมินศักยภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบทบาททางสังคม (Structure, Mandate, and Impact) เนื่องจากเนื้อที่มีจำกัด อาจสรุปประเด็นเกี่ยวกับศักยภาพการพัฒนาสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติให้มีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ใน 6 ประเด็น ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนกับกลไกรัฐและภาคประชาสังคม

ขณะนี้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติส่วนใหญ่ได้ปรับวิธีการทำงานให้เป็นองค์กรเชื่อมระหว่างรัฐและภาคประชาสังคม ในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมอาจอยู่กันคนละขั้ว มีปรัชญาและวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน สถาบันสิทธิฯ ที่เกิดใหม่บางสถาบันมีแนวคิดในแนวสนับสนุนรัฐบาล บางสถาบันใช้ปรัชญาแนวคิดของภาคประชาสังคม เมื่อได้ดำเนินการแล้ว สถาบันสิทธิฯ แต่ละแห่งได้เรียนรู้ที่จะปรับตัวและสามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างรัฐและภาคประชาสังคมได้ดีขึ้น

สำหรับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีเครือข่ายภาคประชาสังคมที่รวมตัวกันภายใต้ชื่อ Asian Network of NHRI หรือ ANNI ตรวจสอบการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค และมีการจัดทำรายงานประจำปีเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552) โดยมีผู้รับผิดชอบเขียนรายงานการตรวจสอบระดับประเทศ ในระยะแรกๆ ANNI มักจะวิพากษ์วิจารณ์วิธีการทำงานของสถาบันสิทธิฯ ระดับชาติค่อนข้างรุนแรง ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง ANNI และสถาบันสิทธิฯ ระดับชาติ (NHRI) อยู่ในระดับที่เข้าใจกันมากขึ้น และยังกล่าวได้ว่า สถาบันสิทธิฯ ระดับชาติ ยังอยู่ในฐานะที่อยู่กลางระหว่างรัฐบาลกับภาคประชาสังคม โดยที่การประชุมประจำปีของ APF ได้มีการพยายามปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่าง NHRIs กับภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่อง

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนชาติกับรัฐบาล

ในบางประเทศ สถาบันสิทธิฯ ระดับชาติ ถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ท้าทายอำนาจรัฐ ทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์และอยู่คนละฝ่ายกับรัฐ รัฐบาลในบางประเทศจึงหวาดกลัวสถาบันสิทธิฯ ระดับชาติ และในประเทศที่ยังไม่ได้ก่อตั้งสถาบันสิทธิฯ ชาติ รัฐบาลก็จะไม่สนับสนุนให้มีสถาบันสิทธิฯ ระดับชาติเกิดขึ้น

ขณะเดียวกัน ในบางประเทศ รัฐบาลอาจหวังพึ่งให้สถาบันสิทธิฯ ช่วยเสริมภาพลักษณ์ความเป็นประชาธิปไตยให้กับรัฐบาล อย่างเช่น กรณีการก่อตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนเมียนมาร์เพื่อเสริมภาพลักษณ์ให้กับรัฐบาล เป็นต้น

คณะกรรมการสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในทุกประเทศ มีหน้าที่ที่จะรักษาความเป็นกลาง ความเที่ยงตรง และกำหนดท่าทีขององค์กรให้ไม่เอียงเข้าข้างรัฐบาลหรือต่อต้านรัฐบาล โดยยึดหลักการดำเนินการตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล

(3) อำนาจในการทำหน้าที่ตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีที่รัฐได้เข้าเป็นภาคี

หลักการปารีสให้สถาบันสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกติกาและอนุสัญญาที่รัฐเป็นภาคี แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนถึงขอบเขตการทำงานว่าจะต้องตรวจสอบอย่างไร หรือรายงานอย่างไร ต่อใคร รวมทั้งการตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนนอกเหนือจากที่รัฐเป็นภาคีด้วยหรือไม่ด้วย

ในระยะหลังจะพบว่า กติกาและอนุสัญญา หรือพิธีสารที่สหประชาชาติรับรอง หลัง ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) มีการระบุบทบาทหน้าที่ของกลไกตรวจสอบอย่างชัดเจนขึ้น อนุสัญญาว่าสิทธิคนพิการ มาตรา 33 ระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการตามอนุสัญญา โดยอาจมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติทำหน้าที่นั้น นอกจากนี้ พิธีสารเลือกรับฉบับเพิ่มเติมอนุสัญญาการซ้อมทรมานและการเลือกปฏิบัติฯ (OPCAT) ระบุให้มีการกำหนดกลไกคุ้มครองการซ้อมทรมานระดับชาติ (National Protective Mechanism – NPM) ที่ชัดเจน และองค์กรที่รับทำหน้าที่นี้จะต้องผ่านกระบวนการจัดตั้งและเตรียมตัวโดยผ่านหลักสูตรฝึกอบรมตามมาตรฐานสหประชาชาติ องค์กรที่รับหน้าที่นี้จะต้องเป็นองค์กรอิสระและสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเหมาะสมที่จะรับทำหน้าที่ตรวจสอบนี้เป็นอย่างยิ่ง

(4) บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการทางสังคมเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย

ในสังคมเปลี่ยนผ่าน (transitional society) ที่กำลังเปลี่ยนจากสังคมเผด็จการเป็นสังคมประชาธิปไตย หรือเปลี่ยนจากสังคมด้อยพัฒนาสู่สังคมพัฒนา ขบวนการเปลี่ยนแปลงมักจะได้รับการขนานนามว่า ขบวนการทางสังคมแนวใหม่ (New social movement) ในความหมายว่า ขบวนการทางสังคมในความหมายเดิมคือการรวมตัวกันของผู้คนเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น ขบวนการแรงงานเรียกร้องการขึ้นค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ หรือขบวนการเกษตรกรเพื่อเรียกร้องการปรับราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น แต่ขบวนการทางสังคมแนวใหม่ คือ การรวมตัวกันของผู้คนเพื่อเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อสาธารณะ โดยประเด็นของการเรียกร้อง ถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง

ขบวนการสิทธิมนุษยชนเป็นการรวมตัวของผู้คนทั่วโลกในการเรียกร้องให้เกิดการเคารพ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และปัจจุบันเห็นได้ชัดเจนว่า การประท้วงที่เกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของโลก ได้มีการอ้างถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนอยู่ทุกครั้ง สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ จึงมีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมในขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ในประเทศที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติแล้ว สถาบันสิทธิฯ ชาติจะต้องกำหนดท่าทีและแนวปฏิบัติที่เหมาะสม โดยการส่งเสริมการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสาธารณชน ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลให้กำหนดนโยบายและมาตรการรองรับการเรียกร้องของสาธารณชนอย่างรอบคอบ

(5) บทบาทหน้าที่ในการแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับกติกาและอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

หลักการปารีสกำหนดไว้ชัดเจนว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีหน้าที่เสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการอนุวรรตกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกติกา/อนุสัญญา ที่รัฐเป็นภาคี รวมทั้งการปรับปรุงนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลจะต้องรับฟังข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบริหารของรัฐบาล แต่ได้รับงบประมาณแผ่นดิน และมีสำนักงานที่จัดตั้งด้วยงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลจะต้องไว้วางใจว่า สถาบันสิทธิฯ ที่ทำหน้าที่องค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของรัฐทางด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำข้อเสนอแนะด้วยความบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในชาติและในโลก และไม่ได้มีเป้าหมายในการทำลายล้างรัฐบาล

(6) ความคาดหวังของสาธารณะในการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สาธารณชนมีความคาดหวังสูงว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะสามารถช่วยแก้ปัญหาและความเดือดร้อนของผู้คนเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความคาดหวังนี้เป็นความคาดหวังที่ไม่สอดคล้องกับความจริง เพราะอำนาจหน้าที่หลักของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ คือ การตรวจสอบสถานการณ์สิทธิฯ และการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ การแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารของรัฐ รัฐบาลแต่ละสมัยต้องจัดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหาให้ประชาชนโดยตรงและทันท่วงที

นอกจากนี้สาธารณชนยังคาดหวังว่าเมื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ มีหน้าที่รับคำร้องและตรวจสอบข้อเท็จจริง สถาบันฯ จะสามารถสอบสวนผู้กระทำการละเมิดสิทธิฯ และมีมาตรการลงโทษได้ ความคาดหวังนี้เป็นความคาดหวังที่คลาดเคลื่อนเช่นเดียวกัน เพราะอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีเพียงการตรวจสอบเบื้องต้น ส่วนการวินิจฉัยค้นหาผู้กระทำผิดและกำหนดมาตรการลงโทษเป็นหน้าที่ของศาล (quasi – judicial function)

สรุป

บทความนี้บรรยายถึงหลักการของสหประชาชาติและความเป็นมาในการจัดให้มีกลไกระดับภูมิภาคและระดับชาติ โดยชี้ให้เห็นว่าได้มีความพยายามจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาค เริ่มจากยุโรป อเมริกา และแอฟริกา ส่วนในทวีปเอเชียแปซิฟิก ยังไม่สามารถจัดตั้งได้ นอกจากนี้ในยุโรปก็ได้ยกเลิกกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนยุโรปและให้ศาลทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ และพิพากษาทั้งกระบวนการ ส่วนในภูมิภาคอเมริกาและแอฟริกา คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก รวมทั้งในทวีปเอเชียแปซิฟิก แม้ไม่มีกลไกระดับภูมิภาคที่ครอบคลุมทั้งทวีป แต่มีการจัดตั้งกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้นในระดับภูมิภาคย่อย อย่างไรก็ดีเนื่องจากเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมประเพณี กลไกอาเซียนเลือกที่จะให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมและค่านิยมอาเซียน และจำกัดบทบาทของกรรมาธิการให้เหลือเพียงทำหน้าที่ในการส่งเสริมและให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และไม่รับทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชากรในภูมิภาค

เมื่อกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและภูมิภาคย่อย ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ในปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) สหประชาชาติได้สนับสนุนให้เกิดสถาบันสิทธิมนุษยชน

ระดับชาติขึ้นอย่างจริงจัง และกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับชาติตามหลักการปารีส นอกเหนือจากการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติแล้ว สหประชาชาติยังได้สนับสนุนให้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายสถาบันระดับชาติ ภายใต้ชื่อ คณะกรรมการประสานงานสถาบันสิทธิมนุษยชนชาติระหว่างประเทศ (International Coordinating Committee of NHRIs) เครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติสามารถเจริญเติบโตทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ทางด้านปริมาณ ในปี ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) เครือข่ายมีสมาชิกจาก 104 ประเทศ ทางด้านคุณภาพ เครือข่ายสามารถสนับสนุนการทำงานของสมาชิกเครือข่าย ในการให้การสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้ดำเนินการในฐานะองค์กรอิสระอยู่ภายนอกการควบคุมของอำนาจรัฐ และมีศักยภาพในการทำหน้าที่ (1) เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ และภาคประชาสังคม (2) เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของภาครัฐและภาคอื่นๆ ไม่ให้ละเมิดสิทธิมนุษยชน (3) ตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีของสหประชาชาติที่รัฐได้เข้าเป็นภาคี (4) ส่งเสริมขบวนการทางสังคมเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและขบวนการสิทธิมนุษยชน (5) เสนอแนะรัฐบาลในการแก้กฎหมายและปริวรรตกฎหมาย รวมทั้งมาตรการและกฎระเบียบที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับกติกาและอนุสัญญาที่รัฐเข้าเป็นภาคี และ (6) เป็นที่พึ่งของสังคมในการหาคำตอบในปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน แม้ในความเป็นจริงประชาชนอาจมีความคาดหวังที่สูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพราะขาดความเข้าใจในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกลไกบริหารของรัฐที่มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน กับกลไกตรวจสอบ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ แต่อย่างน้อยสถาบันระดับชาติก็สามารถประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และให้การเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

บรรณานุกรม

Beeman, Marea L. (ed.) (2007)

"Lessons from National Human Rights Institutions Around the World for State and Local Human Rights Commissions in the United States" Executive Session Papers, Human Rights Commissions and Criminal Justice, Kennedy School of Government, Harvard University.

Cardenas, Soma (2012)

" NHRIs and State Compliance" in Human Rights, State Compliance, and Social Change : Assessing National Human Rights Institutions. Ryan Goodman and Thomas Pegram (ed.) Cambridge University Press. pp. 29 – 51

Clarke, Gerard (2012)

" The Evolving ASEAN Human Rights System : The ASEAN Human Rights Declaration of 2012". Northwestern Journal of International Human Rights. Vol. 11 Issue 1 pp. 1 – 27.

Frezzo, Mark (2015)
The Sociology of Human Rights. Cambridge: The Polity Press.

Goodman, Ryan and Thomas Pegram (ed.) (2012)
Human Rights, State Compliance, and Social Change : Assessing National Human Rights Institutions. Cambridge University Press

Mertus, Julie (2012)
" Evaluating NHRIs : Considering Structure, Mandate and Impact". in Human Rights, State Compliance and Social Change : Assessing National Human Rights Institutions. Cambridge University Press. pp. 74 – 90.

Muntarbhorn, Vitit (2013)
Unity in Connectivity? Evolving Human Rights Mechanisms in the ASEAN Region. Leiden/ Boston : Martus Nijhoff Publishers.

Nowok, Manfred (2003)
Introduction to the International Human Rights Regime. Raoul Wallenburg Institute Human Rights Library Vol. 14. Leiden/ Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2010)
National Human Rights Institutions : History, Principles, Roles and Responsibilities. Professional Training Series No. 4.

Rief, Linda C. (2012)
"The Shifting Boundaries of NHRIs : Definition in the International System". in Human Rights State Compliance and Social Change : Assessing National Human Rights Institutions. Cambridge University Press. pp. 52 – 73

Statute of the International Coordinating Committee of NHRIs for the Promotion and Protection of Human Rights.

Annex III, Statute of the International Coordinating Committee of NHRIs for the Promotion and Protection of Human Rights. OHCHR Professional Training Series No.4, National Human Rights Institutions : History, Principles, Roles and Responsibilities, 2012, pp. 174 – 186.

The Paris Principles (UN General Assembly Resolution 48/ 134)

Annex I, The Paris Principles. OHCHR Professional Training Series No. 4, National Human Rights Institutions : History, Principles, Roles and Responsibilities, 2012, pp. 164 – 166.

กรมอาเซียน (2552)

คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กรุงเทพ : กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ