

บทที่ 15

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) กับสิทธิมนุษยชน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asia Nations : ASEAN) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 โดยมีวิสัยทัศน์ในการร่วมมือกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งในขณะนั้นมีเพียง 5 ประเทศคือ อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์ และประเทศไทย โดยประเทศไทยเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การขึ้นมา เพื่อให้มีการกระทำกิจกรรมร่วมกันในเรื่องเกี่ยวกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth), ความเจริญก้าวหน้าทางสังคม (social progress), การพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม (cultural development), ความสงบสุขสันติภาพ (peace), ความเสถียรภาพ (stability) และความรุ่งเรือง (prosperity) ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในระยะแรกเริ่มนั้น ไม่มีการกล่าวถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด แต่เป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาครวมทั้งการช่วยเหลือกัน ดังจะเห็นได้จาก “ปฏิญญาอาเซียน” (The ASEAN Declaration) หรือเรียกว่า “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) ที่จัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 1967 โดยมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ร่วมกัน (collective will) ที่จะผูกพันฉันมิตรและร่วมมือโดยความพยายามและความอดสาหัสเพื่อคุ้มครองประชาชนของตน ให้มีความปลอดภัย สงบสุข มีเสรีภาพ และมีความมั่งคั่งก้าวหน้า

นโยบายสำคัญของกลุ่มประเทศอาเซียนก็คือ การพยายามวางตัวเป็นกลาง และหาทางสถาปนาภูมิภาคนี้ให้เป็น “เขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality : ZOPFAN) โดยประกาศยอมรับ “ปฏิญญาว่าด้วยภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง ค.ศ. 1971” (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration 1971) ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์” ในขณะเดียวกัน ประเทศสมาชิกก็พยายามเสริมสร้างความมั่นคง และอำนาจการเจรจาต่อรองของประชาคมโดยการสร้าง “ความสามัคคี” (Solidarity) ระหว่างประเทศสมาชิก โดยการแก้ไขปัญหาคัดแย้งภายในกลุ่มสมาชิกด้วยสันติวิธี, การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศ (non-intervention on domestic affairs) และการดำเนินนโยบายของกลุ่มประเทศสมาชิกโดยอาศัยหลัก “ฉันทามติ” (consensus) และประการสุดท้ายในขบวนการเสริมสร้างความมั่นคงและกอดค้ำให้ประเทศมหาอำนาจภายนอก

ยอมรับหลักการ ZOPFAN ประเทศสมาชิกได้พยายามสร้างความร่วมมือทางทหารภายในกลุ่มประเทศสมาชิกและสร้างดุลย์แห่งอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคด้วย

ต่อมาอาเซียนได้มีการขยายตัวโดยการรับสมาชิกอื่นๆ จากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาใหม่ ซึ่งในระหว่างทศวรรษที่ 1960-1970 ประเทศกัมพูชา ลาว และเวียดนามใต้ ได้เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้วย ส่วนประเทศพม่าในขณะนั้นมิได้แสดงท่าทีแต่อย่างใด และเวียดนามเหนือก็ยังคงอยู่ในระหว่างสงครามกับเวียดนามใต้และประเทศสหรัฐอยู่ ในปี ค.ศ. 1984 อาเซียนเริ่มรับสมาชิกเข้ามาใหม่ คือ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม และปี ค.ศ. 1995 หลังสงครามเย็นสงบลง ประเทศเวียดนามซึ่งในขณะนั้นได้รวมตัวกันแล้วก็เข้ามาเป็นสมาชิกอีกประเทศหนึ่ง ต่อมาก็รับประเทศลาว พม่า และกัมพูชา (the CLM countries) ตามลำดับโดยในปี ค.ศ. 1997 รับลาวและพม่า ปี ค.ศ. 1998 รับกัมพูชา รวมเป็น 10 ประเทศครบพอดี ภูมิภาคอาเซียนจึงมีประชากรรวมทั้งหมดประมาณ 500 ล้านคน พื้นที่ทั้งหมด 4.5 ล้านตารางกิโลเมตร มีผลผลิตรวมทั้งสิ้น 685 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐและมีมูลค่าทางการค้ารวมทั้งสิ้น 720 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ

การขยายตัวของอาเซียนก็เพื่อความเข้มแข็งยิ่งขึ้นภายในภูมิภาคและปรับตัวให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์สามารถต่อรองกับประเทศมหาอำนาจได้ แต่สิทธิมนุษยชนก็ยังไม่มีการพัฒนาเพื่อให้มีการคุ้มครองมากขึ้นแต่อย่างใด และแต่ละประเทศก็มีแนวโน้มที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น แต่ก็ได้มีความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนขึ้นมาจากการประชุมที่เมืองเตหะราน ประเทศอิหร่านที่ ได้มีการนำประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาใน “คำประกาศกรุงเตหะราน” ด้วย

การขยายตัวรับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเข้ามาเป็นสมาชิกนั้น ต้องประสบกับปัญหาต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านการเมือง ระดับเศรษฐกิจ การไม่เห็นด้วยของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าและกัมพูชา ทั้งนี้ก็เพราะอาเซียนเองมีนโยบายไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิกตั้งแต่เริ่มแรกก่อตั้งองค์กร

อาเซียนได้รับสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 10 ประเทศและใช้นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นการค้าและเปลี่ยนศัตรูเป็นมิตร ขยายความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้ “กว้างและลุ่มลึก” ยิ่งขึ้น (Widening and deepening) ในขณะที่ยังคงรักษาหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศด้วย ขณะเดียวกัน ปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็มีความสำคัญมากขึ้นๆ เป็นลำดับ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะประเทศต่างๆ ในโลกมีความแตกต่างกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม รวมทั้งศาสนาความเชื่อ จารีตประเพณี ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์อย่างมาก การดำเนินการใดๆ ถ้าเริ่มต้นจากขอบเขตที่เล็กย่อมง่ายกว่าที่จะลงมือกระทำการในจุดที่มีขอบเขตกว้างใหญ่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็เช่นกัน ประเทศต่างๆ ที่ประกอบกันเป็นภูมิภาคย่อมมีลักษณะที่มีประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันมายาวนานในด้านต่างๆ การเจรจาหาข้อตกลงร่วมกันจึงน่าจะมีความเป็นไปได้มาก ถ้าทุกฝ่ายหันหน้าเข้าหากัน ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้จัด “การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคในเรื่องสิทธิมนุษยชนในเอเชียแปซิฟิกของสหประชาชาติ” (The United Nations Regional Workshop on Human Rights in Asia Pacific) ครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1992 ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1993 และครั้งที่สามในปี ค.ศ. 1994 โดยมีบทสรุปคือ ให้มีการวางแผนก่อตั้งกลไกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละก้าว (step-by-step) โดยในขั้นแรกให้ก่อตั้งกลไกเพื่อให้ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนแพร่หลายในระดับภูมิภาคย่อยก่อน

ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้มีการจัด “การประชุมระหว่างรัฐบาลเอเชียว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (The Asia Inter-Government Conference on Human Rights) ขึ้น เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ถึง 2 เมษายน ค.ศ. 1993 ที่กรุงเทพฯ ในการประชุมดังกล่าวได้มีการประกาศ “ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียแปซิฟิก ค.ศ. 1993” (The Asia-Pacific Declaration on Human Rights 1993) หรือ “ปฏิญญากรุงเทพว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (The Bangkok (Governmental) Human Rights Declaration) ขึ้น โดยมีการกล่าวถึงสิทธิต่างๆ ไว้มากมาย ต่อมาอาเซียนได้จัดให้มี “การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 26” (26th AMM) ขึ้นเมื่อวันที่ 23 ถึง 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ที่ประเทศสิงคโปร์ โดยได้แสดงความยินดีต่อความสำเร็จในการประชุมสิทธิมนุษยชนระดับโลกที่กรุงเวียนนา และยืนยันว่าจะผูกพันและเคารพต่อ “ปฏิญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1993” (The Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993) และมีมติเห็นด้วยในความร่วมมือกันของอาเซียนว่า “อาเซียนควรจะประสานงานบนแนวทางพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนและกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมและเผยแพร่เอกสาร การส่งเสริมและการป้องกันสิทธิมนุษยชน” และได้ออกแถลงการณ์ร่วมระหว่างรัฐบาลโดยมีการกล่าวถึงกลไกสิทธิมนุษยชนอันนับเป็นจุดเริ่มต้นของการจะก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นในอาเซียนอย่างเป็นทางการด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนครั้งต่อๆ มา แม้จะมีการกล่าวถึงเรื่อง กลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนด้วยก็ตามแต่ก็ไม่มีความจริงจังที่จะให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนัก คณะทำงานเพื่อจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอาเซียน (Working Group for ASEAN Regional Human Rights Mechanism) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1996 โดยการสนับสนุน จากศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ มีความเห็นว่า จุดมุ่งหมายในการก่อตั้งกลไกสิทธิ มนุษยชนอาเซียนมีความยากลำบากและต้องอาศัยระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้เพราะการก่อตั้งนั้นไม่ สามารถเกิดขึ้นได้ โดยรัฐบาลใดเพียงรัฐบาลเดียว จะต้องได้รับความร่วมมือที่จำเป็นอย่างยิ่งจาก ทุกๆ ปัจจัยของสังคมอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นความสนใจจากรัฐบาลที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ สาธารณะ หรือความสนใจจากประชาชนที่จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับรัฐบาล และจะต้องดำเนินการทีละก้าวๆ ไป (step-by-step) โดยเริ่มต้นจากการก่อตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน” (The ASEAN Human Rights Commission) ไปจนถึง “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน” (the ASEAN Human Rights Court) ในขั้นต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดทำ “ร่างความตกลงในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งอาเซียน” (Draft of Agreement on the establishment of the ASEAN Human Rights Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. 2000 และได้รับการยอมรับพิจารณาเป็นครั้งแรกในที่ ประชุมรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 33 ในปี ค.ศ. 2000 ก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาออกมา เป็นความตกลงแต่อย่างใด (นริสา วุฒิปัญญาเลิศ 2545 : 263-269)

ถ้าจะพิจารณาถึงประเทศต่างๆ ในอาเซียนว่ามีลักษณะทางสิทธิมนุษยชนอย่างไรนั้น ก็คงจะเป็นการยากที่จะกล่าวถึงประเทศต่างๆ โดยละเอียด ทั้งนี้เพราะจะต้องคำนึงถึง สังคม ประเพณี วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา และประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศที่แตกต่าง กันอย่างมาก ประกอบกับมุมมองถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศทาง ตะวันตกกับประเทศทางตะวันออก อีกทั้งกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกและการเมือง ระหว่างประเทศมีความเกี่ยวพันกับสิทธิมนุษยชน จนทำให้มีการมองถึงสิทธิมนุษยชนที่แตกต่าง กัน แต่อย่างไรก็ดีเราก็อาจพิจารณาในแง่มุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ประเทศต่างๆ ในอาเซียนได้ให้การรับรองหรือลงนามไว้มากน้อยเพียงใด โดยจะพิจารณาจาก กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลักๆ ที่สำคัญ (ณ วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545) คือ

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights--CCPR)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
29 ต.ค. 2539		7 ธ.ค. 2543s	26 พ.ค. 2535	

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
23 ต.ค. 2529				24 ก.ย. 2525

2. พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights--CCPR-OP1)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
22 ส.ค. 2532a				

3. พิธีสารเลือกรับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
ว่าด้วยการยกเลิกการลงโทษประหารชีวิต

(the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aimed at the abolition of the death penalty--CCPR-OP2-DP)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม

4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights--CESCR)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
5 ก.ย. 2542a		7 ธ.ค. 2543s	26 พ.ค. 2535a	

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
7 ก.ค. 2517				

5. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination--CERD)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
		22 ก.พ. 2517a	28 พ.ย. 2526	25 มี.ย. 2542a

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
15 ก.ย. 2510				

6. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women -- CEDAW)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
9 ส.ค. 2528a		14 ส.ค. 2524	15 ต.ค. 2535a	18 ก.ย. 2527

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
5 ส.ค. 2524		22 ก.ค. 2540a	5 ต.ค. 2538a	

7. พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี
ในทุกรูปแบบ

(the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of
Discrimination against Women--CEDAW-OP)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
14 มี.ย. 2543	5 ก.ค. 2538		S11 พ.ย. 2544	28 ก.พ. 2543S

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
21 มี.ค. 2543S				

8. อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม
หรือทำลายความเป็นมนุษย์ประเภทอื่น

(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment
or Punishment--CAT)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
			15 ต.ค. 2535a	28 ต.ค. 2541

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
18 มี.ย. 2529				

9. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

(Convention on the Rights of the Child--CRC)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
27 มี.ค. 2535a	17 ก.พ. 2538a	8 พ.ค. 2534a	15 ต.ค. 2535a	5 ก.ย. 2533

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
21 ส.ค. 2533	27 ธ.ค. 2538a	15 ก.ค. 2534a	7 ก.ย. 2543S	

10. พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยเด็กที่เกี่ยวข้องในความขัดแย้งทางอาวุธ

(the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict--CRC-OP-AC)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
			S27 มี.ย. 2543	24 ก.ย. 2544s

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
8 ก.ย. 2543s				

11. พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการขายเด็ก เด็กขายบริการ และการกระทำลามกอนาจารต่อเด็ก

(the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography--CRC-OP-SC)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย
			30 พ.ค. 2545	24 ก.ย. 2544s

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
8 ก.ย. 2543s				

12. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานพลัดถิ่นและสมาชิกครอบครัว
(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families--MWC)

ไทย	มาเลเซีย	ลาว	กัมพูชา	อินโดนีเซีย

ฟิลิปปินส์	บรูไน	พม่า	สิงคโปร์	เวียดนาม
5 ก.ค. 2538				

หมายเหตุ a = รับรอง

s = ลงนามเพียงอย่างเดียว

(ข้อมูลจาก “การให้สัตยาบันในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลัก ๆ ของกลุ่มประเทศอาเซียน (ณ วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545)” เอกสารประกอบการสัมมนา “ประเทศไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2545)

