

การดำเนินงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อประเด็นชาว
โรฮิงญา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations
Department of International Relations
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2019
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อประเด็นชาวโรฮิงญา
โดย	น.ส.ภัทราวรรณ แก้วกรอง
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินท์ทีรา ณ ถลาง)	

CHULALONGKORN UNIVERSITY

5980621024 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: ASEAN, Human Rights, Rohingya, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights

Pattarwan Kaewkrong : The Responses of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights to the Rohingya Issue. Advisor: Asst. Prof. KASIRA CHEEPPENSOOK, Ph.D.

This research focuses on the implementation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights on the Rohingya issue. It aims to study the operational efficiency of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights in managing and responding to human rights violations issue in region between 2009 and 2017, by using the Rohingya issue as a case study. This research is a qualitative study, as well as using Constructivism theory as a conceptual framework.

The study found that the implementation of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights in managing and responding to human rights violations issue in the region is operated under two important limitations. Which are intra-regional factor and extra-regional factor. Firstly, intra-regional factor is the norm that ASEAN used in governing within the organization in terms of ASEAN Way. ASEAN Way has shaped the scope of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights' authority and caused this Commission to be unable to function independently. At the same time, ASEAN Way hinders ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights' authority to investigate human rights violations and punish the offender countries. Therefore, ASEAN way is causing ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights to become an organization without power to promote and protect human rights. Secondly, extra-regional factor which is an influence of human rights norms from countries outside the region. This factor has impacts over intra-regional factor and the scope of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights' authority. ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights has been received criticism and pressure from countries outside the region due to the mismanagement of human rights violations occurring in region. This circumstance arises from the different interpretations of human rights between ASEAN and outside the region. Furthermore, the handling of the Rohingya issue is problematic especially in terms of the interpretation about refugees. Most ASEAN member states do not have customary law that can be used to provide concrete aid and support to the Rohingya refugee problem. However, criticism and pressure cannot adjust the operation of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. But the influence of human rights norms from countries outside the incoming region has been adapted to be consistent with the ASEAN way to lead the norms that ASEAN member states can accept.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2019

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดีเพราะได้รับการสนับสนุนจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กษิร ชีพเป็นสุข ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ที่ได้สละเวลาอันมีค่า คอยให้คำปรึกษา ให้ความรู้ และให้คำแนะนำต่างๆ ตลอดจนแนะนำเอกสารที่เป็นประโยชน์ต่อการทำ วิทยานิพนธ์ให้กับผู้วิจัยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไป ได้ด้วยดี

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ สมบูรณ์ ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานสอบ และรองศาสตราจารย์ ดร. ชนินท์ทิรา ณ ถลาง ที่ได้ให้ความกรุณามาร่วมเป็นกรรมการในการสอบ วิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ทั้งสองท่านยังได้ให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้

บุคคลสำคัญที่ผู้วิจัยอยากขอขอบคุณเป็นอย่างมากคือครอบครัว ที่ให้โอกาส ให้กำลังใจ และ คอยอยู่เคียงข้างตลอดมา นอกจากนี้ต้องขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่น เจ้าหน้าที่ของภาควิชาความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ และเพื่อนทุกคนที่คอยให้การสนับสนุน ให้คำปรึกษา และให้กำลังใจซึ่งกันและกันเสมอ มา จนสามารถผ่านอุปสรรคต่างๆ มาได้

ผู้วิจัยคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะให้ความรู้และสร้างประโยชน์กับผู้อื่น หากมี ข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยต้องขอภัยเป็นอย่างยิ่ง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1.1. สาเหตุของความขัดแย้งของปัญหาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชาวโรฮิงญา.....	2
1.1.2. การจัดตั้งและพัฒนาการของ AICHR.....	3
1.2. คำถามวิจัย.....	10
1.3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	10
1.4. สมมติฐานการศึกษา.....	10
1.5. ขอบเขตการศึกษา.....	10
1.6. วิธีการศึกษา.....	11
1.7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	11
1.8. การทบทวนวรรณกรรม.....	19
บทที่ 2 พัฒนาการของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.....	26
2.1. ปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration).....	28
2.2. กลไกสิทธิมนุษยชนในบริบทของอาเซียน.....	30
2.3. สาเหตุการจัดตั้ง AICHR.....	32

2.4. การจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการ.....	35
2.5. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR.....	36
2.6. ตัวอย่างการดำเนินงานและการประชุมของ AICHR.....	39
2.7. บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชน.....	46
2.8. การจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ AICHR	47
2.9. บทสรุป	49
บทที่ 3 บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร : วิถีอาเซียน (ASEAN Way).....	51
3.1. บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร	56
3.1.1. ความหมายของวิถีอาเซียน (ASEAN Way).....	58
3.1.2. ต้นกำเนิดของ ASEAN Way	59
3.1.3. สาเหตุที่ทำให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน	63
3.1.3.1. องค์ความรู้ที่มีมาก่อน (cognitive prior)	64
3.1.3.2. องค์ประกอบของ ASEAN Way	72
3.2. อิทธิพลของ ASEAN Way ที่ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของ AICHR	82
3.2.1. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference : TOR) ของ AICHR ไว้ที่ ตัวแทนในระดับภาครัฐ.....	82
3.2.2. องค์ประกอบของ AICHR.....	84
3.2.2.1. การร่าง TOR.....	84
3.2.2.2. กระบวนการคัดเลือกผู้แทน AICHR.....	85
3.2.2.3. แผนการดำเนินงานและการทบทวน TOR.....	86
3.3. บทสรุป	92
บทที่ 4 ปัจจัยจากภายนอกที่เกิดจากอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศ ภายนอกภูมิภาค.....	96

4.1. การปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับอาเซียน (Localization)	101
4.1.1. กระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐาน	102
4.1.2. การตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างอาเซียนและภายนอกภูมิภาค	103
4.1.2.1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR)	103
4.1.2.2. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD)	107
4.2. ความคาดหวังในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคต่ออาเซียน	112
4.2.1. กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก	115
4.2.2. การรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนนำไปสู่การจัดตั้ง AICHR	116
4.2.2.1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน	117
4.2.2.2. การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน	120
4.2.3. กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน	123
4.3. บทสรุป	128
บทที่ 5 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา	131
5.1. การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา	132
5.1.1. ชาวโรฮิงญา	133
5.1.2. ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค	135
5.2. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญา	149
5.2.1. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญาภายใต้บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร	155
5.2.1.1. การตีความประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาของอาเซียน	157
5.2.1.2. ความนิ่งเฉยต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา	159

5.2.2. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญาภายใต้ อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค.....	161
5.2.2.1. ปัญหาการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติ.....	162
5.2.2.2. กระบวนการภายนอกภูมิภาค : กระบวนการบาหลี่ (Bali Process).....	164
5.3. บทสรุป	170
บทที่ 6 บทสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	175
6.1. บทสรุปผลการวิจัย.....	175
6.1.1. บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร : วิธีเซียน (ASEAN Way)	177
6.1.2. อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค	179
6.2. ข้อเสนอแนะงานวิจัย	185
บรรณานุกรม.....	188
ประวัติผู้เขียน	204



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 พัฒนาการและความแตกต่างของ TOR ของปี 2010-2015 และปี 2016-2020	88
ตารางที่ 2 สรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับชาวโรฮิงญา รวมไปถึงกิจกรรม/วาระการประชุมของ AICHR ในปี 2015	151



สารบัญรูปร่างภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 ภาพสรุปผลการวิจัยการดำเนินงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยได้นำปัญหาชาวโรฮิงญามาเป็นกรณีศึกษา 183



บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากสิ้นสุดยุคของสงครามเย็น (cold war) สภาพแวดล้อมของบริบทโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากเดิม รวมถึงทัศนคติของเหล่าผู้นำประเทศต่างๆ ที่หันมาให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชนหรือพลเมือง (citizen) มากขึ้น ซึ่งในอดีตมักให้ความสำคัญกับความมั่นคงรูปแบบเก่า (traditional security) ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของดินแดนและการส่งสมกองกำลังทหารเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ให้ประเทศของตนซึ่งถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของรัฐ แต่ในปัจจุบันเหล่าผู้นำได้หันมาให้ความสนใจกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้น เช่น ปัญหาเรื่องความอดอยาก (starvation) ความยากจน (poverty) โรคระบาด (epidemic) สิ่งแวดล้อม (environment) การค้ายาเสพติด (drug trafficking) การค้ามนุษย์ (human trafficking)¹ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน (human rights violations) เป็นต้น

เนื่องจากมนุษย์เปรียบเสมือนตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนทางสังคมให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ซึ่งประเด็นในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนถือเป็นประเด็นที่มีมานานและปะทุขึ้นมาอีก โดยหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงประเด็นปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลายเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ถือเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-tradition security) เนื่องจากประเด็นปัญหาความมั่นคงไม่ได้จำกัดแค่เพียงเรื่องของการแสวงหาอำนาจเพื่อความอยู่รอดของรัฐอีกต่อไป แต่ยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ที่รัฐต้องให้ความสนใจมากยิ่งขึ้น อีกทั้งปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่นั้นไม่ได้เป็นปัญหาที่จำกัดอยู่เพียงพรมแดนหรือประเทศใดประเทศหนึ่ง การจะจัดการกับปัญหาจึงเป็นไปได้ยากและต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศต่างๆ ในการจัดการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน โดยประเด็นปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจของประชาคมโลกนั้นคงจะหนีไม่พ้นประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งก็คือการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาในเมียนมา ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเมียนมาเพียง

¹ ธีราศิลป์ อินทรสุข, "บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์" (สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), 1.

ประเทศเดียว แต่สถานการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและได้ขยายตัวส่งผลกระทบต่อภูมิภาค เพราะอาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้

เนื่องจากอาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา สาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ทั้งอาเซียนและ AICHR ต่างได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในภูมิภาค เช่น อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ผู้ซึ่งมีบทบาทนำในการออกมาผลักดันและเรียกร้องให้ผู้นำของ AICHR จากประเทศต่างๆ ออกมาร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าประเทศสมาชิกภายในภูมิภาคอาเซียนเองต่างมีความพยายามที่จะผลักดันให้ AICHR สามารถดำเนินงานได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ AICHR ยังได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกภูมิภาคเป็นจำนวนมาก แต่เนื่องด้วยการดำเนินงานของ AICHR ที่ยังคงเต็มไปด้วยอุปสรรคและข้อจำกัด จึงทำให้ AICHR ดำเนินงานจัดการในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างยากลำบาก ดังนั้นจึงนำไปสู่ประเด็นที่น่าสนใจว่าสิ่งใดเป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

1.1.1. สาเหตุของความขัดแย้งของปัญหาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชาวโรฮิงญา

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชาวโรฮิงญานั้น รากเหง้าของปัญหามีสาเหตุมาจากความขัดแย้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรม ของกลุ่มชาติพันธุ์ระหว่างผู้ที่นับถือศาสนาพุทธ และศาสนาอิสลามที่อาศัยอยู่ในเมียนมา สถานการณ์เลวร้ายลงอย่างต่อเนื่องจากการปะทะของทั้งสองฝ่าย จนนำไปสู่การแบ่งแยกเชื้อชาติภายในเมียนมา ส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาใช้นโยบายที่มีความรุนแรงในการจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่นับถือศาสนาอิสลาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์ชาวโรฮิงญา เช่น การใช้กำลังกวาดล้าง ช่มชู้ เฆาบ้านเรือน จำกัดสิทธิในการเข้าถึงในเรื่องการศึกษา สุขภาพ การแต่งงาน การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และสิทธิในการเคลื่อนย้ายไปยังสถานที่ต่างๆ รวมไปถึงการไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองของเมียนมา ส่งผลให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ (stateless) โดยประเด็นที่ชาวโรฮิงญากลายเป็นบุคคลไร้รัฐนั้นสร้างความยากลำบากและข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ซึ่งสถานการณ์ในปัจจุบันรัฐบาลเมียนมายังคงใช้นโยบายที่มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้จำนวนของชาวโรฮิงญาที่อพยพออกจากเมียนมาไปยังประเทศต่างๆ ไกล่เคียงหรือประเทศที่สามนั้นมีเพิ่มมากขึ้น เพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

จากการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลเมียนมา ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงญาอย่างไรซึ่งมนุษยธรรม เนื่องจากมีชาวโรฮิงญาที่ทั้งเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจากการใช้นโยบายที่รุนแรงของรัฐบาลเมียนมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่สำคัญในอาเซียนที่ประชาคมโลกให้ความสนใจถึงบทบาทในการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นของอาเซียน โดยการหยิบยกปัญหาชาวโรฮิงญามาวิเคราะห์นั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการจัดการและตอบสนองของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่ง AICHR ถือเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการนำมาใช้รับมือหรือจัดการกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา โดยในขณะนี้ได้กลายเป็นปัญหาที่มีระดับความรุนแรงมากขึ้นจนส่งผลกระทบต่อภูมิภาค ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงสาเหตุและปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคดังที่ได้ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน

1.1.2. การจัดตั้งและพัฒนาการของ AICHR

คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ถือเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรืออาเซียน ซึ่งเป็นการรวมตัวของประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม² โดยอาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นจากการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ปี 1967 โดยมีวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการก่อตั้งเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีความก้าวหน้าและความเข้มแข็ง ต่อมาอาเซียนได้จัดตั้งเสาของความร่วมมือขึ้น 3 เสาหหลัก คือ ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community : AEC) ความร่วมมือทางด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political and Security Community : APSC) และ

² ศิวาพร เจียสกุล, อาเซียน (Asean) (ปทุมธานี มหาวิทยาลัยรังสิต, 2557), 3.

ความร่วมมือทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Culture Community : ASCC)³ โดยทั้ง 3 เสาหลักนั้นมีความสำคัญและส่งเสริมการทำงานซึ่งกันและกัน

การผลักดันในเรื่องแนวคิดสิทธิมนุษยชน (human rights) ส่งผลให้อาเซียนได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นโดยเหล่าประเทศสมาชิกต่างได้ลงนามยอมรับ ซึ่ง AICHR ถือเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของอาเซียน ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาค แต่กลับกลายเป็นกลไกที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยเฉพาะปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวโรฮิงญา ที่มีระดับความรุนแรงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ถึงแม้ว่าอาเซียนได้จัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอย่าง AICHR ขึ้น ตามมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาค โดยจะมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁴ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในอาเซียนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ปลอดภัย และสงบสุข

หากกล่าวถึงการจัดการกับประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อาเซียนเองมีกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคที่เป็นของอาเซียนเอง เพื่อใช้ดำเนินการในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ที่รู้จักกันในนามของ AICHR โดยแนวคิดในเรื่องของการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่มติในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 26 ในเดือนมิถุนายน ปี 1993 ที่ประเทศสิงคโปร์⁵ ความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนนั้นเริ่มมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มตื่นตัวและเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับ

³ Radolfo C. Severino, *Southeast Asia in Search of an Asean Community Insights from the Former Asean Secretary-General* (Singapore: Institute of Southeast Asian Study, 2006), 342.

⁴ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "กฎบัตรอาเซียน," <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130528-092411-875705.pdf> [15 พฤศจิกายน 2562].

⁵ มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*)(ฉบับความรู้สู่ประชาชน) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, 2553), 6.

ประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเห็นได้จากแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme : VAP) ที่ได้กำหนดให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ส่งเสริมและสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่เป็นเรื่องสำคัญ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงให้มีการพัฒนาตราสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน และการจัดตั้งคณะกรรมการในด้านสิทธิเด็กและสตรี เป็นต้น โดยถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานในขั้นแรกเริ่มในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ต่อมาในช่วงปี 2009 ซึ่งเป็นปีที่อาเซียนได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 15 ที่อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย โดยได้ระบุงการจัดตั้ง AICHR ไว้ในปฏิญญาชะอำ-หัวหิน (Cha-Am Hua Hin Declaration)⁶ ซึ่ง AICHR นั้นถือเป็นองค์กรที่สามารถปรึกษาหารือกับประเทศอื่นๆ รวมถึงสถาบันภายในภูมิภาคและสถาบันภายนอกภูมิภาคในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาค

โดยตัวอย่างการดำเนินงานและกิจกรรมของ AICHR ที่ผ่านมามีตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอย่างเป็นทางการในปี 2009 จนถึงปี 2017 มีดังนี้⁷

- ผู้นำอาเซียนได้ลงนามใน Phnom Penh Statement ในการนำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration : AHRD) ไปใช้ ในวันที่ 18 พฤศจิกายน ปี 2012 ซึ่ง AHRD ถือเป็นศูนย์รวมของข้อผูกมัดต่างๆ ของอาเซียนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental freedoms) ของประชาชนในภูมิภาคอาเซียน

⁶ "Guidelines on the Operations of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr)," ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,, file:///D:/Documents/Downloads/Guidelines_on_the_Operations_of_AICHR%20(2).pdf [15 January 2018].

⁷ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2017 July 2016- June 2017," ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/AICHR_ANNUAL_REPORT_2017_adopted_on_11_July_2017.pdf [20 August 2019].

- AICHR ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนงานในช่วงแรก (Five Year Work Plan 2010-2015) และการดำเนินงานอยู่ในแผนงานช่วงที่สอง (Five Year Work Plan 2016-2020)
- ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 27 ในวันที่ 22 พฤศจิกายน ปี 2015 ที่กัวลาลัมเปอร์ ผู้นำอาเซียนได้ประกาศความเป็นประชาคมเพื่อที่จะก้าวไปข้างหน้าด้วยกันในปี 2025
- AICHR ได้สร้างความสัมพันธ์กับองค์กรอาเซียนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี 2015 AICHR ได้ใช้แนวทางการจัดการระหว่าง AICHR และองค์กรอาเซียนต่อการมีปฏิสัมพันธ์กันในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Guidelines on Alignment between AICHR and ASEAN Sectoral Bodies dealing with Human Rights)
- AICHR ได้เน้นให้ความสำคัญกับการรับรองหลักการความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN centrality) ในข้อตกลงกับกลุ่มภายนอก (external parties) โดยในเดือนพฤศจิกายน ปี 2010 AICHR ได้ไปเยือนสหรัฐอเมริกาตามคำเชิญของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนและสำรวจถึงความเป็นไปได้ของความร่วมมือในอนาคต อีกทั้งในเดือนตุลาคม ปี 2015 ผู้แทนของ AICHR และประธานของการประชุมคณะกรรมการอาเซียนด้านสตรี (ASEAN Committee on Women : ACW) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children : ACWC) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการป้องกันและคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Committee on the Implementation of the ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers : ACMW) ได้รับคำเชิญครั้งแรกในการเจรจาเชิงนโยบายระหว่าง ASEAN-EU
- ในด้านความสัมพันธ์ของ AICHR และภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) นั้นได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือกันสองช่วง เพื่อการแสวงหาข้อมูลในระหว่างที่ร่าง AHRD โดยในช่วงแรกดำเนินการในเดือนมิถุนายน ปี 2012 และช่วงที่สอง ดำเนินการในเดือนกันยายน ปี 2012 ต่อมาในปี 2014 AICHR ยังได้ยึดการปรึกษาหารือทั้งสองช่วง

เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference : TOR) ของ AICHR โดยได้เชิญองค์กรอาเซียนและ CSOs เข้าร่วมการประชุมด้วย

- ในระหว่างเดือนกรกฎาคม ปี 2016 จนถึงเดือนมิถุนายน ปี 2017 AICHR ยังได้จัดการประชุมขึ้นอีก 6 ครั้ง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจกรรมประจำปี การรายงานกิจกรรมที่เสร็จสิ้นแล้ว การส่งเสริมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาเซียนและหุ้นส่วนภายนอก และอนาคตในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมของอาเซียน

ถึงแม้ AICHR จะมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ มากขึ้น เพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคก็ตาม แต่ความก้าวหน้าต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่เพียงพอที่จะทำให้ AICHR มีความสามารถในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในเมียนมาซึ่งเรียกได้ว่าเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างชัดเจน

ในส่วนของ TOR ของ AICHR จะถูกร่างขึ้นโดยคณะทำงานระดับสูง (High Level Panel: HLP) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดร่าง TOR ซึ่งจะมีทั้งหมด 14 ข้อ และยังให้มีการทบทวน TOR ของแผนงานทุกๆ 5 ปี โดยแผนงานจะเป็นตัวกำหนดกิจกรรมและการดำเนินงานต่างๆ ของ AICHR ไว้ตามระยะเวลาของการดำเนินงานภายใน 5 ปี ซึ่งจะทำงานเชื่อมโยงกับทั้ง 3 เสาหลักของอาเซียน⁸ โดยผู้วิจัยจะแบ่ง TOR ออกเป็น 2 ช่วง เพื่อวิเคราะห์ถึงพัฒนาการหรือความก้าวหน้าของ AICHR ในการปรับปรุงแก้ไข TOR ให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการปัญหาได้มากขึ้น โดย TOR ในช่วงแรกจะเป็นช่วงที่ร่าง TOR ขึ้นในปี 2010-2015 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และช่วงที่สอง ปี 2016-2020 หลังจากที่ได้มีการทบทวน TOR ไป 1 ครั้ง โดยจากการพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงของ TOR ทั้ง 2 ช่วงนั้นทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า TOR ในช่วงที่ 2 ไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างไปจากในช่วงแรกมากนัก เพียงแต่จะเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น CSOs ผู้ที่มีส่วนได้

⁸ "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)," ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, file:///D:/Documents/Downloads/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020%20(3).pdf [2 May 2019].

ส่วนเสีย และองค์กรภายนอกภูมิภาค รวมไปถึงยังเน้นการสร้างความตระหนักรู้ในการส่งเสริม (promotion) และการคุ้มครอง (protect) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนของอาเซียนมากยิ่งขึ้น และยังเห็นถึงความสำคัญในการทบทวน TOR เป็นระยะ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระของ TOR ทั้ง 14 ข้อ ของ AICHR ที่ได้บัญญัติไว้นั้น ทำให้เห็นวาทะสำคัญของเนื้อหาสาระจะมุ่งเน้นไปที่การให้การสนับสนุน การส่งเสริม การปรึกษาหารือ การสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนของอาเซียน และให้คำแนะนำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ทว่า AICHR ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้ ไม่ว่าจะจากปัจเจกบุคคล จากองค์กร หรือจากภาครัฐก็ตาม⁹ อีกทั้งการจะเข้าไปตรวจสอบประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็สามารถทำได้ยาก เนื่องจาก AICHR ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถเข้าไปตรวจสอบภายในประเทศที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นได้ หากไม่ได้รับการร้องขอ และอาจเป็นการละเมิดหลักการที่อาเซียนยึดถืออย่างเคร่งครัดซึ่งก็คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (non- intervention) ที่ถือเป็นหลักการที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ

ดังนั้นสิ่งใดเป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดบทบาทของ AICHR ในฐานะที่เป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนต่อการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งเปรียบเสมือนความหวังของทั้งประชาคมระหว่างประเทศและประชาชนของอาเซียนที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค้นหาให้ดีขึ้นหรือบรรเทาความรุนแรงให้เบาบางลง โดยผู้วิจัยได้แบ่งปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนออกเป็น 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาคและปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาค

โดยปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาค ได้แก่ บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร โดยในงานวิจัยชิ้นนี้จะหมายถึง วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างเคร่งครัดและอยู่คู่กับสังคมของอาเซียนมาเป็นเวลานาน เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างราบรื่น ปราศจากความบาดหมางอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน ซึ่ง ASEAN Way มีความเป็น

⁹ Ibid.

เอกลักษณ์และมีความเฉพาะตัวในแบบของอาเซียนเอง ดังนั้น ASEAN Way จึงกลายเป็นบรรทัดฐานที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียน รวมไปถึงยังเป็นบรรทัดฐานที่สอดแทรกอยู่ในนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะดำเนินงานอยู่ภายใต้ ASEAN Way

โดยการดำเนินงานจะต้องไม่ขัดต่อบรรทัดฐานดังกล่าวของอาเซียน จากสาเหตุดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของอาเซียนในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ และยิ่งส่งผลให้องค์กรระหว่างประเทศหรือหน่วยงานต่างๆ เกิดความไม่มั่นใจในประสิทธิภาพการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งองค์กรต่างๆ ที่มีบทบาทในการดำเนินงานร่วมกับ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น CSOs สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations : NGOs) และองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เป็นต้น โดยองค์กรต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา โดยการจัดหาค่ายพักพิงชั่วคราวให้กับชาวโรฮิงญา รวมไปถึงการจัดหาเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่ม สิ่งของยังชีพ การดูแลด้านสุขอนามัย และคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในด้านมนุษยธรรม อีกทั้งยังพยายามเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ออกมาให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา และการออกมาประณามต่อพฤติกรรมที่โหดร้ายของรัฐบาลเมียนมา และเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาออกมารับผิดชอบปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวโรฮิงญาและหยุดใช้นโยบายที่มีความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญา

ปัจจัยต่อมาเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาค ได้แก่ อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค โดยอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกเข้ามาในภูมิภาคนั้นส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานขึ้นในภูมิภาค เนื่องมาจากการเกิดความไม่สอดคล้องของบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับเข้ามา ซึ่งเป็นผลมาจากความแข็งแกร่งของ ASEAN Way ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียน ทำให้บรรทัดฐานใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ในสังคมของอาเซียนได้อย่างสมบูรณ์ จึงส่งผลให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล และสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเอง

ดังนั้นในภาพรวมจะเห็นได้ว่าการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้น ยังคงมีปัจจัยต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้แยกออกเป็นปัจจัยที่เกิดจากข้อจำกัด

ภายในของอาเซียนเองและปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาค ซึ่งล้วนแล้วแต่มีผลต่อพฤติกรรมในการจัดการปัญหาของ AICHR ทั้งสิ้น โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาต่อไปว่า AICHR ได้จัดการกับปัญหาดังกล่าวอย่างไร และปัจจัยต่างๆ เหล่านี้มีผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของ AICHR อย่างไร เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อไป

1.2. คำถามวิจัย

สิ่งใดเป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

1.3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค

1.4. สมมติฐานการศึกษา

สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ได้แก่ ปัจจัยที่เกิดจากภายในและภายนอกภูมิภาค

1.5. ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ต้องการที่จะศึกษาถึงการดำเนินงานของ AICHR ภายใต้ข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกภูมิภาค AICHR มีการจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยผู้วิจัยได้นำประเด็นชาวโรฮิงญามาเป็นกรณีศึกษาผ่านการวิเคราะห์ในเรื่องของบรรทัดฐานทั้งบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในสังคมของอาเซียน และบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ถึงการดำเนินงานของ AICHR ทั้งก่อนและหลังที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2009 จนถึงปี 2017

1.6. วิธีการศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับอิทธิพลมาจากปัจจัยที่เกิดจากภายในและภายนอกภูมิภาค รวมไปถึงการดำเนินงานกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพโดยมีการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น เช่น ASEAN Charter ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บทความที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของ AICHR และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น เอกสารชั้นรอง เช่น ข่าว เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนขององค์กรที่เกี่ยวข้อง Five-Year Work Plan of The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights และ The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights Annual Report ปี 2016 และปี 2017 เป็นต้น

1.7. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อประเด็นชาวโรฮิงญานั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้ทฤษฎีหรือแนวคิดสรสร้างนิยม (Constructivism) มาเป็นกรอบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมของอาเซียน ในการแสวงหาคำตอบว่าสิ่งใดที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงสาเหตุที่อาเซียนสร้างหรือออกแบบ AICHR ให้ดำเนินงานได้อย่างจำกัด โดยสภาพแวดล้อมทางสังคมเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความร่วมมือและพฤติกรรมของตัวแสดงต่างๆ ในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันในสังคม ผ่านความคิด ความเชื่อ และบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ ทำให้กลายเป็นการผลิตซ้ำของชุดความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรม และได้ถูกหล่อหลอมจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์และผลประโยชน์ร่วมกันในสังคมของอาเซียน

แนวคิดสรสร้างนิยม หรือ Constructivism เป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับคามนิยม ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุด (Cold War) ทำให้เกิดการโต้เถียงของแนวคิดใหม่ๆ เกิดขึ้นในบริบทระหว่าง

ประเทศ และหนึ่งในแนวคิดที่ได้รับความสนใจคือแนวคิดสรสร้างนิยม¹⁰ แนวคิดสรสร้างนิยมมีความเชื่อว่าโครงสร้างของความสัมพันธ์ของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยชุดความคิดที่มีร่วมกัน¹¹ สำหรับแนวคิดสรสร้างนิยมแล้วนั้นเรื่องของอัตลักษณ์ (identity) มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นส่วนสำคัญในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างบุคคลและระหว่างประเทศ¹² อีกทั้งยังมีบทบาทในการอธิบายการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยการอธิบายจะอยู่ภายใต้มุมมองที่ว่าสิ่งต่างๆ ล้วนแล้วแต่ถูกสร้างขึ้นผ่านบรรทัดฐาน (norm) ซึ่งเป็นสิ่งที่คอยกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคม การมีชุดความคิดร่วมกันนั้นเป็นสิ่งที่ได้มาจากมุมมองทางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ที่สะท้อนความสนใจและวัฒนธรรมของกลุ่มที่มีความคล้ายกันทางความคิด ความเชื่อ และการตีความ โดยแนวคิดสรสร้างนิยมมีเป้าหมายหลักเพื่อให้คำอธิบายเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ของสถาบันทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ส่งผลต่อโครงสร้างทางสังคม ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ซึ่งสามารถควบคุมพฤติกรรมของรัฐและนำไปสู่การพัฒนาเอกลักษณ์และผลประโยชน์ของรัฐ

ประเทศสมาชิกอาเซียนประสบความสำเร็จในการกำหนดและยึดมั่นในบรรทัดฐานร่วมกัน เช่น การไม่ใช้กำลัง การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และกระบวนการจัดการความขัดแย้ง เป็นต้น โดยการยึดมั่นในบรรทัดฐานเหล่านี้ เมื่อเวลาผ่านไปจะทำให้เกิดกระบวนการของการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน บรรทัดฐานได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานและนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมไปถึงการเป็นพื้นฐานของผลประโยชน์ของรัฐ เป็นผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสนใจในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน

¹⁰ Zhan Mengshu, "A Brief Overview of Alexander Wendt's Constructivism," E-International Relations, https://www.e-ir.info/2020/05/19/a-brief-overview-of-alexander-wendts-constructivism/?fbclid=IwAR15QJtr26X9JF-JNNT7J7rQy0mBkwW1LN2pFYYY04Xtou_1ThpzMKGO7J0 [14 June 2020].

¹¹ Ibid.

¹² Maysam Behraves, "The Thrust of Wendtian Constructivism," E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2011/03/09/the-thrust-of-wendtian-constructivism/?fbclid=IwAR2l229lkdT4al4q6tBBt3YVVS7dhjbF5NMfhnM-WXbGUnB8vAzhq-UOM0> [14 June 2020].

มากกว่าการแสวงหาความร่วมมือจากภายนอกภูมิภาค¹³ แนวคิดสรรสร้างนิยมยังอธิบายถึงความหลากหลายของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดบรรทัดฐานของอาเซียน เพื่อสร้างสถาบันที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค การสร้างสถาบันเป็นมากกว่าการต่อรองหรือการเจรจาในเรื่องของผลประโยชน์ โดยสถาบันคือสภาวะแวดล้อมทางสังคม (social environment) ที่เป็นแหล่งรวมของอัตลักษณ์ที่มีร่วมกันในสังคมและในภูมิภาค¹⁴

ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นสามารถดำเนินตามบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันได้เป็นอย่างดี เนื่องจากแนวคิดเชิงบรรทัดฐานของอาเซียนที่ต้องร่วมมือกันดำเนินงานต่างๆ นั้นเกิดมาจากความคล้ายคลึงกันของประสบการณ์และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ที่ทำให้เกิดความหวาดกลัวและความเปราะบางจากการถูกแทรกแซงจากประเทศภายนอกภูมิภาค จากสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเน้นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของบรรทัดฐานที่อาเซียนยึดถือร่วมกันอย่างวิถิอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งได้สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวให้เกิดขึ้นในภูมิภาค¹⁵

แนวคิดสรรสร้างนิยมยังเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น ความคิด (ideas) ประวัติศาสตร์ (history) วัฒนธรรม (culture) และอัตลักษณ์ ผ่านกระบวนการของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและกระบวนการขัดเกลาทางสังคม เงื่อนไขอย่างอนาธิปไตย (anarchy) และอำนาจทางการเมืองไม่ได้เป็นสิ่งที่คงทนถาวรแต่เกิดจากการถูกสร้างทางสังคม ผลประโยชน์ของรัฐรวมไปถึงอัตลักษณ์เป็นสิ่งสำคัญที่เกิดจากโครงสร้างทางสังคมมากกว่าการเกิดจากธรรมชาติของมนุษย์ สำหรับแนวคิดแบบสรรสร้างนิยมนั้นสถาบันระหว่างประเทศ (international institutions) มีผลกระทบเชิงลึกต่อพฤติกรรมของรัฐ ซึ่งไม่เพียงควบคุมพฤติกรรมของรัฐ แต่อาจทำให้เกิดการพัฒนาในการมีอัตลักษณ์ร่วมกัน (collective identity) ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม และยังให้

¹³ Nikolas Busse, "Constructivism and Southeast Asian Security," *The Pacific Review* 12, no. 1 (1999): 44-46.

¹⁴ Venessa Parekh, "Assessing the Asean Community Project: Constructivism and the Problem of Inflexible Norms," *E-International Relations*, https://www.e-ir.info/2014/01/08/the-asean-community-project-through-constructivism/?fbclid=IwAR0ZrCdYdX5lKxEJ4bzCCH12KP2g6K_VUTbWyaxar3_W2joDvN7uV-X8P2kA [14 June 2020].

¹⁵ Ibid.

ความสำคัญกับเรื่องของความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม บรรทัดฐานและอัตลักษณ์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบรรทัดฐานที่มีร่วมกันในภูมิภาคเอเชีย

แนวคิดสรรสร้างนิยมมุ่งเน้นพิจารณาถึงสาเหตุและที่มาที่ไปของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ทำให้เกิดความร่วมมือขึ้นในสังคม และอธิบายถึงพฤติกรรมของตัวแสดง (actor) ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐหรือผลประโยชน์แห่งชาติในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม (social interaction) และการมีปฏิสัมพันธ์กันในระดับระหว่างประเทศผ่านความคิด ความเชื่อ อัตลักษณ์ และบรรทัดฐาน ที่สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเรียนรู้ ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของบรรทัดฐานภายในองค์กร โดยแนวคิดนี้จะศึกษาถึงโครงสร้างทางสังคมที่ถูกสร้างขึ้นผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งประกอบไปด้วยชุดของความคิด ความเชื่อ อัตลักษณ์ และวัฒนธรรม จนกลายมาเป็นการผลิตซ้ำของชุดความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรม และได้ถูกหล่อหลอมกลายเป็นบรรทัดฐานที่ยึดถือและปฏิบัติร่วมกัน

ในส่วนของสถาบันระหว่างประเทศได้สนับสนุนให้แต่ละประเทศนั้นมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอและสามารถตรวจสอบเจตนาหรือจุดมุ่งหมาย (intention) ของประเทศอื่นๆ ได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลให้แต่ละประเทศเกิดความร่วมมือกันในระยะยาวโดยปราศจากความกลัว (fear) และการกระทำผิด¹⁶ และความร่วมมือเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยผ่านการจัดตั้งสถาบัน (institutions) เพื่อเป็นตัวกลางในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ให้สามารถเกิดขึ้นได้ ถึงแม้ว่าความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นทุกฝ่ายอาจไม่ลงรอยในเรื่องผลประโยชน์ทั้งหมดก็ตาม

การจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศขึ้นนั้นก็เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นหรือสร้างความไว้วางใจ (confidence-Building) ระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การสร้างความร่วมมือ โดยประเทศต่างๆ ได้เล็งเห็นความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งได้หันมาให้ความร่วมมือกันมากขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันปัญหาส่วนใหญ่กลายเป็นปัญหาที่มีลักษณะข้ามพรมแดน โดยจะส่งผลกระทบต่อหลายประเทศ ซึ่งปัญหาในลักษณะนี้เป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากไม่อาจจัดการแก้ไขได้เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้นและเพื่อ

¹⁶ Bob Reinalda and Bertjan Verbeek, "Policy Autonomy of Intergovernmental Organizations : A Challenge to International Relations Theory?," in *International Organizations and Idea of Autonomy : Institutional Independence in the International Legal Order*, ed. Richard Collins and Nigel D. White (New York: Routledge, 2011), 87-88.

ผลประโยชน์ของประเทศ โดยความร่วมมืออาจเกิดขึ้นได้แม้จะเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกัน ส่งผลให้ในเวลาต่อมาเกิดข้อตกลงและการเจรจาต่างๆ ระหว่างกันตามมามากขึ้น ซึ่งมีการแพร่กระจายและขยายออกมาให้เห็นได้จากนโยบายการดำเนินงานในหลายๆ ด้าน¹⁷ และเรื่องของการประนีประนอม (compromise) ระหว่างกันถือเป็นสิ่งสำคัญในการรักษาความสัมพันธ์ เพื่อเป็นการบรรเทาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอันจะนำไปสู่การเกิดความร่วมมือกันในระยะยาว¹⁸

อีกทั้งประเทศต่างๆ หันมาให้ความสำคัญในประเด็นของการพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependence) มากยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมไปถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ส่งผลให้ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้เพียงลำพัง ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ โดยผ่านการรวมกลุ่มหรือการร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ในประชาคมโลก เช่น ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับเมียนมาและต่ออาเซียนเอง อีกทั้งปัญหาดังกล่าวยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา โดยก่อนหน้านี้ได้เกิดความร่วมมือของเหล่าประเทศต่างๆ โดยสามารถเห็นตัวอย่างของผลผลิตที่เกิดจากความร่วมมือ เช่น การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้เกิดความมั่นคงในประชาคมโลก แต่การจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันระหว่างประเทศต่างๆ ขึ้นมานั้นอาจไม่ได้ทำให้บรรลุเป้าหมายหรือสามารถจัดการกับปัญหาได้เสมอไป เนื่องจากไม่ได้มีการพิจารณาถึงปัญหาที่แอบซ่อนอยู่ในการพูดคุยหรือเจรจาระหว่างกัน¹⁹

AICHR นั้นถือเป็นองค์กรในระดับภูมิภาคที่ถูกผลักดันให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการให้ความสำคัญต่อแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกต่างหันมาให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจาก

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., 101.

¹⁹ นรุตม์ เจริญศรี, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (*International Relations Theory*) (เชียงใหม่: ปิ๊ก ก๊อปปีปรินซ์, 2556), 169.

ในหลายภูมิภาคได้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีเพียงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่มีองค์กรที่ตอบสนองในสิทธิมนุษยชน ซึ่ง AICHR มีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนในภูมิภาค และเน้นการปรึกษาหารือกับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น โดยหวังว่า AICHR จะเป็นองค์กรที่สามารถช่วยบรรเทาหรือตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค

โดยผู้วิจัยมองว่า AICHR เป็นกลไกหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดย AICHR ได้ยึดถือบรรทัดฐานที่เป็นสากลนี้ร่วมกับประเทศต่างๆ ในประชาคมโลก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นถึงแม้ว่า AICHR จะยึดถือบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนร่วมกับประเทศต่างๆ ก็ตาม แต่ AICHR ก็ยังคงนำบรรทัดฐานดังกล่าวมาปรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้เข้ากับบริบทของอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศตะวันตกมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน ทั้งในด้านของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ด้านการเมืองการปกครอง รวมไปถึงในด้านของสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสาเหตุต่างๆ เหล่านี้ทำให้หลักการหรือแม้กระทั่งกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่อาเซียนได้รับมานั้นมักไม่สามารถนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องมีการนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของอาเซียนที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากกว่าจนทำให้กลายเป็นหลักการที่มีลักษณะเฉพาะของอาเซียน

ตามที่ได้อธิบายถึงแนวคิดสรรสร้างนิยามเอาไว้ก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยได้แบ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมหรือการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคของ AICHR ออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยที่เกิดจากภายในและปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาคของอาเซียน โดยการวิเคราะห์เพื่อให้เข้าใจถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR นั้นจะต้องวิเคราะห์ไปถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมของอาเซียน เพื่อสามารถรับรู้และเข้าใจถึงสาเหตุที่อาเซียนสร้าง AICHR ออกมาให้ดำเนินงานได้อย่างจำกัดดังที่เราเห็นกันในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาค โดยปัจจัยที่เกิดมาจากภายในนั้นมาจากบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของอาเซียน ในที่นี้ผู้วิจัยหมายถึง วิถีอาเซียน หรือ ASEAN Way นั่นเอง เนื่องจากภายในประเทศสมาชิกอาเซียนเองก็มีความแตกต่างทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งแน่นอนว่าหากเปรียบเทียบกับประเทศตะวันตกแล้วนั้นเรื่องของประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมย่อมมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง จากสาเหตุของความแตกต่างหลากหลายในด้านต่างๆ

ของอาเซียนนี้ส่งผลให้มีการกำหนดหรือปรับกฎระเบียบหรือบรรทัดฐานที่เป็นสากลให้มีรูปแบบเฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง เพื่อให้รองรับต่อการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับศาสนา ความเชื่อ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประชาชนภายในภูมิภาคอาเซียน

ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยเห็นว่าบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เกิดมาจากการมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงของอาเซียน ซึ่งไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาคที่ส่งผลต่อพฤติกรรมหรือแนวทางในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคของ AICHR ดังนั้นผู้วิจัยจึงมองว่าการที่อาเซียนมีความเฉพาะตัวที่เป็นเอกลักษณ์เช่นนี้อาจมีข้อเสียต่อการดำเนินงานของ AICHR การที่จะกำหนดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันหรือองค์กรอย่าง AICHR ได้ นั้นความเป็นอิสระขององค์กรในการมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมและสามารถดำเนินงานได้จริงเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นสิ่งที่มิมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการมีบทบาทที่สำคัญในการจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน²⁰

ปัจจัยต่อมาคือปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาคซึ่งเป็นเรื่องของอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ที่มีความแตกต่างกันระหว่างแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งได้มาจากการรับเอาแนวคิดสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับบริบทของอาเซียน และแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่มีความเป็นสากลของประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งประเทศภายนอกภูมิภาคมีความหวังและความพยายามที่จะทำให้อาเซียนดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามแนวทางที่มีความเป็นสากลในแบบของประเทศภายนอกภูมิภาค จากอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาคเข้ามาในภูมิภาคอาเซียนนั้น ส่งผลให้เกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานขึ้น ถึงแม้ว่าอาเซียนจะสามารถรับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาแต่ไม่สามารถดำเนินตามแนวทางที่เป็นสากลได้ทั้งหมด เนื่องมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อน (cognitive prior) หรือบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่ได้ถูกหล่อหลอมกลายมาเป็น ASEAN Way ซึ่งมีความแข็งแกร่งเกินกว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนหรือละเมิดได้ ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเกิดความผิดหวังต่อการดำเนินงานของ AICHR ในการนำ AICHR มาเป็นเครื่องมือที่ใช้จัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นใน

²⁰ Ranjit Lall, "Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations," *International Organization* 71, no. 2 (Spring 2017): 249.

ภูมิภาค อีกทั้งในงานวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้นำปัญหาชาวโรฮิงญามาใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึง การจัดการหรือการตอบสนองต่อปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนของ AICHR และเพื่อชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่ เกิดจากภายในและปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาคที่ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์นั้นเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของ AICHR อย่างไร

ถึงแม้ว่าความผิดหวังจากประชาคมระหว่างประเทศจะส่งผลให้เกิดแรงกดดันและกระแส วิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกก็ตาม แต่คงจะไม่ใช่เหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้อาเซียนต้องยอมปฏิบัติ ตามหรือยอมรับแรงกดดันต่างๆ จากภายนอก โดยอาเซียนได้ยึดแนวทางตามหลักสากลในการให้ ความสำคัญกับประชาธิปไตย (democracy) มีการบริหารจัดการที่ดี (good governance) การมี หลักนิติธรรม (rule of law) รวมไปถึงการให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้น พื้นฐาน แต่การออกแบบขององค์กรสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังคงมีความท้าทายจากบรรทัดฐานที่อาเซียน ยึดถืออย่างเคร่งครัด²¹ ดังนั้นเป็นผลให้ประเทศต่างๆ นอกภูมิภาคอาเซียนยังคงมีท่าทีที่ไม่เชื่อมั่นใน ประสิทธิภาพการดำเนินงานของ AICHR โดยแรงกดดันจากภายนอกนั้นสามารถเกิดได้หลากหลาย รูปแบบ ทั้งการถูกประชาคมระหว่างประเทศวิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำเนินงานของ AICHR และอาจ รุนแรงไปถึงการมีมาตรการการลงโทษ (sanctions) เป็นต้น

ทั้งปัจจัยที่เกิดจากภายในและปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาคของอาเซียนนั้น ล้วนแล้วแต่ เป็นสิ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมกรับมือต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของ AICHR ทั้งสิ้น อีกทั้งยังเป็นสิ่งสำคัญที่บ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ในการ ตอบสนองหรือจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่ง AICHR จะสามารถรับมือหรือจัดการกับปัญหาได้ดี หรือไม่นั้น ก็ล้วนมาจากปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้

นอกจากนี้เมื่อนำแนวคิดสรรสร้างนิยมมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกิดจากทั้งภายในและ ภายนอกภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิ มนุษยชนของ AICHR จะเห็นได้ว่าสาเหตุหลักที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR นั้นมาจากบรรทัดฐานที่กำกับความสัมพันธ์ภายในภูมิภาค โดยปัจจัยดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้

²¹ Yvonne Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm" (Faculty of The School of International Service of American University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in International Politics, 2012), 27.

ประเทศสมาชิกอาเซียนออกแบบและจัดตั้ง AICHR มาให้สามารถทำงานได้อย่างจำกัด ยังรวมไปถึง การกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่างๆ และสาเหตุดังกล่าวยังมีอิทธิพลไปถึงเรื่องของอิทธิพลของ บรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาค ที่ไม่สามารถดำเนินตามแนวทางที่เป็นสากลได้ เพราะบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งและฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียน

1.8. การทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบว่า มีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ได้ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR โดยมี ASEAN Way เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญ แต่ยังไม่มีการวิจัย ชื่นใดที่ศึกษาและวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงสาเหตุของการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องยึดถือ ASEAN Way อย่างเคร่งครัด จนส่งผลไปถึงการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรอื่นๆ ภายใต้อาเซียน ที่ไม่เว้นแม้แต่ AICHR ดังนั้นในงานวิจัยฉบับนี้จึงได้มุ่งศึกษาต่อยอดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจถึงสาเหตุที่ AICHR สามารถดำเนินงานได้ดังที่เห็นในปัจจุบัน โดยสามารถแบ่งวรรณกรรมออกได้เป็น วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการให้คำแนะนำต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชาวโรฮิงญา และ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสร้างสรรค์นियมดั่งเอกสารต่อไปนี้

1. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ AICHR นั้น งานเขียนของ Yuyun Wahyuningrum มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นผลงานที่ศึกษาในเรื่องของสิทธิมนุษยชน รวมถึงยังได้แสดงความคิดเห็นถึง AICHR ไว้ว่า AICHR ควรที่จะเป็นองค์กรในระดับภูมิภาค ที่มีบทบาทนำในเรื่องของสิทธิมนุษยชน รวมถึงยังได้กล่าวถึงจุดกำเนิดในการจัดตั้ง AICHR พัฒนาการและความก้าวหน้าของ AICHR ปัญหาในการดำเนินงานของ AICHR และได้ให้ข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นแนวทางในการนำมาแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น²² Yuyun ได้กล่าวถึงข้อจำกัดในการทำงานของ

²² Yuyun Wahyuningrum, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Origin, Evolution and the Way Forward," International IDEA, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-origins-evolution-and-the-way-forward.pdf> [11 May 2019].

AICHR ที่ไม่ได้นำมาซึ่งมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้อย่างแท้จริงในการบังคับใช้กลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยข้อเสนอแนะที่ได้ให้ไว้ นั้นจะมีความครอบคลุมในเรื่องสิทธิของประชาชนในภูมิภาค เช่น สิทธิในการเข้าถึงการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงเรื่องสุขภาพ การขจัดความยากจนให้ประชาชน การค้ามนุษย์ สิทธิของผู้หญิงและเด็ก รวมไปถึงการปรับปรุงแก้ไขสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น²³ ในส่วนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR จะเน้นในการส่งเสริม (promotion) สิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ และจะเน้นในเรื่องของการคุ้มครอง (protection) สิทธิมนุษยชนของประชาชนรองลงมา ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานนั้นจะเป็นการพัฒนายุทธศาสตร์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากกว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน และไม่มีแนวทางแก้ไขหรือมาตรการที่เป็นรูปธรรมหากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะให้ประเทศสมาชิกอาเซียนตระหนักถึงปัญหาและหันมาทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ใหม่เพื่อให้ตอบสนองและสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค²⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา

และผลงานวิจัยของ Yvonne Mewengkang โดยนับเป็นงานที่มีการศึกษาที่ครอบคลุมเกี่ยวกับ AICHR ซึ่งได้มีการศึกษาทั้งในเรื่องของวิวัฒนาการของ AICHR ตั้งแต่ในช่วงก่อนจัดตั้ง AICHR ไปจนถึงช่วงที่ได้มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการ และภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น CSOs และ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions : NHRIs) รวมไปถึงยังได้มีการศึกษาถึงข้อจำกัดและความท้าทายของ AICHR ที่มีอยู่และความก้าวหน้าในอนาคต งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้แสดงถึงองค์ประกอบของแรงกดดันจากภายนอก (external) และภายใน (internal) ที่เป็นตัวกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอาเซียนต่อมุมมองปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชน และยังมีอิทธิพลต่อนโยบายสิทธิมนุษยชน (human rights policy) และการตัดสินใจในการจัดตั้ง AICHR ขึ้น²⁵

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm." 1-8.

ผลงานของ Catherine Renshaw ยังได้ศึกษาถึงการเข้าถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาค และวิวัฒนาการในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอย่าง AICHR ขึ้นในภูมิภาคอาเซียน โดยแนวโน้มในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้ง AICHR นั้นเป็นไปในทางที่ดีที่มีการร่วมมือกันมากขึ้นของประเทศสมาชิกอาเซียน²⁶ ซึ่งมีความกังวลเกี่ยวกับเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีการละเลยในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับ AICHR อีกทั้งยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา AICHR ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการให้อำนาจและการดำเนินงานอย่างอิสระต่อ AICHR รวมไปถึงการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการตีความของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR จะเป็นสิ่งที่ช่วยผลักดันให้ AICHR เป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจและเข้มแข็งในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคหากมีการปรับปรุงแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่²⁷

ผลงานของ Tan Hsien-Li ได้ศึกษาถึงการดำเนินงานของ AICHR ในภูมิภาคอาเซียนที่เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่ง AICHR ยังคงเป็นองค์กรที่ยังไม่เติบโตและแข็งแรงพอที่จะสามารถใช้ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในงานชิ้นนี้ได้ให้ข้อมูลในเรื่องของกระบวนการของการสร้างสถาบันสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน ที่สร้างความผิดหวังให้กับประชาคมโลก²⁸ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีท่าทีที่ลังเลในการตัดสินใจนำ AICHR มาใช้ในภูมิภาค เพราะความกังวลถึงความขัดแย้ง (conflict) ที่อาจเกิดขึ้นกับผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน²⁹ การแสดงถึงเจตนาของ AICHR ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและอิสระขั้นพื้นฐานของประชาชนในภูมิภาค และส่งเสริมมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ปฏิญญาเวียนนา (the 1993 Vienna Declaration and Programme of Action) และข้อผูกมัดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่

²⁶ Catherine Renshaw, "Understanding the New Asean Intergovernmental Commission on Human Rights: The Limits and Potential of Theory," *SSRN* (2010): 1-3.

²⁷ Ibid.

²⁸ Tan Hsien-Li, *The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Institutionalising Human Rights in Southeast Asia* (New York: Cambridge University Press, 2011), 1.

²⁹ Ibid., 141.

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เข้าร่วม³⁰ ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีการรับเอามาตรฐานและข้อผูกมัดระหว่างประเทศมาใช้ แต่ในความเป็นจริง AICHR มีหน้าที่ทำได้เพียงส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคเท่านั้น ยังคงให้ความสำคัญกับแง่มุมของการยึดความแตกต่างของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนา และการยึดมั่นต่อ ASEAN Way เป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ที่ไม่เหมาะสม ที่เกิดจากการถูกจำกัดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ และยังไม่สามารถรับคำร้องทุกข์ได้³¹

และในงานของ John D. Ciorciari นั้นได้ศึกษาถึงกระบวนการที่นำมาสู่การสร้างกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอย่าง AICHR ซึ่งมีกระบวนการที่ยาวนานและมีความท้าทาย อีกทั้งยังได้วิเคราะห์ถึงลักษณะขององค์กรและแสดงให้เห็นถึงการออกแบบ AICHR ที่มีทั้งข้อจำกัดและข้อบกพร่องอยู่มาก ในงานชิ้นนี้ยังได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานของกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอย่าง AICHR ว่าไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากทำได้เพียงส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของประชาชน ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกจะมีความคิดที่จะจัดตั้ง AICHR มานานแล้ว แต่เมื่อมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการนั้น ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะสามารถทำได้ในเวลาอันรวดเร็ว³²

2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮิงญา

ผลงานของ Husni Thamrin ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงญาอย่างรุนแรงโดยการกระทำของรัฐบาลเมียนมา จากการศึกษาพบว่าชาวโรฮิงญาเป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมที่ยังคงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่องและสถานการณ์ดังกล่าวจะยังคงดำเนินต่อไป³³ โดยชาวโรฮิงญาถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างจากประชาชนของเมียนมา ทั้งทางด้านศาสนา ชาติพันธุ์ และภาษา เป็นต้น และการไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนของเมียนมาส่งผลให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ (stateless) ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ AICHR ยังคงขาด

³⁰ Ibid., 158.

³¹ Ibid.

³² John D. Ciorciari, "Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia," *Human Rights Quarterly* 34, no. 3 (August 2012): 695-96.

³³ Husni Thamrin, "Rohingya-Myanmar Crisis : How Is Asean Intergovernmental Commission on Human Rights? ," *International Affairs and Global Strategy* 63 (2018): 1-9.

บทบาทในการเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวโรฮิงญาและรัฐบาลเมียนมา โดยปัญหาดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ประกอบกับเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำ³⁴ อีกทั้งในงานชิ้นนี้ยังได้กล่าวถึงบทบาทของ AICHR ต่อการตอบสนองประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่ยังคงหลีกเลี่ยง (avoid) ความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรเร่งแก้ไขแต่กลายเป็นองค์กรภายนอกภูมิภาคที่กลับเข้ามามีบทบาทมากกว่า³⁵

รายงานของ **Kofi Annan** ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐยะไข่ (The Advisory Commission on Rakhine State) ได้เข้าไปสำรวจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ และได้จัดทำรายงานถึงสภาพปัญหาดังกล่าวขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา และสนับสนุนการป้องกันการเกิดความรุนแรงและการรักษาสันติภาพให้เกิดขึ้นในเมียนมา ในงานยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมทั้งในด้านของเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และความท้าทายในด้านมนุษยธรรมที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในรัฐยะไข่ให้กับรัฐบาลเมียนมาในการจัดการปัญหาความรุนแรง³⁶ ทั้งในเรื่องของการแนะนำให้รัฐบาลเมียนมาเร่งตรวจสอบถึงกระบวนการยืนยันความเป็นพลเมือง (citizenship verification) ของชาวโรฮิงญา และเร่งแก้ไขกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 (the 1982 citizenship law)³⁷ เพื่อแก้ปัญหาชาวโรฮิงญาที่ต้องกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการเข้าให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาได้มากยิ่งขึ้น

3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสรรสร้างนิยม

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสรรสร้างนิยมของ **K. M. Fierke** ได้กล่าวว่า การกระทำของมนุษย์ส่งผลให้เกิดการสร้างขึ้นของบางสิ่งบางอย่างที่ประกอบไปด้วยบรรทัดฐานและค่านิยมทางสังคม³⁸ ซึ่งสามารถเกิดได้จากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในกลุ่มที่มีความคล้ายคลึงกันของภูมิหลัง

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State," http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf [7 April 2020].

³⁷ Ibid.

³⁸ K. M. Fierke, "Constructivism," in *International Relations Theory Discipline and Diversity*, ed. Milja Kurki and Steve Smith Tim Dunne (United Kingdom: Oxford University Press, 2013), 187-204.

ทางประวัติศาสตร์ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น อีกทั้งยังมีความคิดว่าเรื่องของการเมืองระหว่างประเทศเป็นโลกที่เราได้สร้างขึ้นเอง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับความคิดเห็นของ **Nicholas Greenwood Onuf** ที่ได้เสนอว่าแนวคิดสรรสร้างนิยมนั้นเป็นกระบวนการที่ถูกปกครองโดยกฎ (rule-governed) โดยที่กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่สร้างขึ้นจะเป็นตัวกำหนดและควบคุมการกระทำทางสังคม (social action)³⁹ และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของตัวแสดงในสังคมนั้นทำให้เกิดการผลิตบรรทัดฐานที่เข้าร่วมกัน ขอบเขตของแนวคิดสรรสร้างนิยมนั้นจะเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการสร้างบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน โดยบรรทัดฐานทางสังคมมีผลต่อการกระทำหรือพฤติกรรมของตัวแสดง และยังเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดอัตลักษณ์ด้วยเช่นกัน ความถูกต้องของการกระทำของตัวแสดงจะขึ้นอยู่กับความชอบธรรม (legitimacy) ที่มาจากบรรทัดฐาน ค่านิยม และองค์ความรู้ที่ยึดถือร่วมกัน (collective knowledge) ในสังคม⁴⁰ ซึ่งตัวแสดงเป็นสิ่งที่มียุทธพลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางสังคม

จากผลงานของ **Alexander Wendt** กล่าวถึงแนวคิดสรรสร้างนิยมนั้นเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีเชิงโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่กล่าวอ้างถึงหลัก 3 ประการ ดังต่อไปนี้ 1. รัฐเป็นหน่วยสำคัญของการวิเคราะห์สำหรับทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศ 2. โครงสร้างที่สำคัญในระบบรัฐเป็นแบบอัตวิสัยร่วม (inter-subjective) ซึ่งเป็นการมีความคิดหรือจินตนาการร่วมกันของคนในสังคม เช่น ความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรม และกฎหมาย เป็นต้น โดยอัตวิสัยร่วมนั้นเป็นการมีอยู่ของความรู้ ความเข้าใจ และความคาดหวังและสนับสนุนการเรียนรู้ผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคม และ 3. อัตลักษณ์และผลประโยชน์ของรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ถูกสร้างขึ้นโดยโครงสร้างทางสังคม⁴¹ จนนำไปสู่กระบวนการในการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันในสังคม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับงานเขียนชิ้นอื่นๆ ของ Wendt อย่าง **Constructing International Politics** และ **Social Theory of International Politics** ซึ่งได้กล่าวถึงแนวคิดสรรสร้างนิยมนั้นว่าเป็นสิ่งที่เกิดมาจากความสัมพันธ์

³⁹ Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International* (New York: Routledge, 2013), 49.

⁴⁰ Fierke, "Constructivism."

⁴¹ Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *The American Political Science Review* 88, No. 2 (1994): 384-96.

ทางสังคม (social relationships)⁴² เช่นเดียวกัน ที่จะเน้นบทบาทของบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้ในการกำหนดพฤติกรรมของรัฐและเป็นตัวกำหนดการตัดสินใจของผู้นำรัฐ⁴³

นอกจากนี้ผลงานของ **Amitav Acharya** ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ศึกษาถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผลงานหลายชิ้นที่ศึกษาถึงเรื่องภูมิภาคนิยม (regionalism) ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นการแพร่กระจายของบรรทัดฐานจากภายนอก อย่างในผลงานเรื่อง **Whose ideas matter?: Agency and power in Asian regionalism**⁴⁴ นั้นตัวแสดงท้องถิ่นหรือตัวแสดงภายในรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดขอบเขตและลักษณะของการแพร่กระจายของบรรทัดฐาน เนื่องจากการมีองค์ความรู้เดิม (cognitive prior) ที่ประกอบไปด้วยค่านิยม ความคิด ความเชื่อ ศาสนา และวัฒนธรรมดั้งเดิมที่แข็งแกร่ง อีกทั้งยังได้กล่าวถึงความสำคัญของตัวแสดงท้องถิ่นในการรับบรรทัดฐานจากภายนอก ภูมิภาคแล้วนำมาปรับใช้ให้เข้ากับภูมิภาค (localization) และเป็นผู้กำหนดทิศทางของภูมิภาค ซึ่งถือเป็นการปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมเดิมที่เป็นอยู่

งานของ **Sorpong Peou** ที่ได้ศึกษาแนวคิดสรรสร้างนิยมได้กล่าวถึงความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ยังคงเป็นประเด็นหลักในการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม⁴⁵ ประเด็นความขัดแย้งในเรื่องของความมั่นคงไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกขับเคลื่อนโดยธรรมชาติหรือภาวะอนาธิปไตย (anarchy) แต่เป็นสิ่งที่เกิดมาจากการแข่งขันของอัตลักษณ์ การมีปฏิสัมพันธ์ และวิถีปฏิบัติ⁴⁶ นอกจากนี้แนวคิดสรรสร้างนิยมยังเชื่อในอำนาจของความคิด (power of ideas) หลักการ (principle) บรรทัดฐานและอัตลักษณ์ และความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงเชิงบรรทัดฐานและการเปลี่ยนแปลงของอัตลักษณ์ โดยที่บรรทัดฐานจะเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยความคาดหวังร่วมกัน (collective expectations) เกี่ยวกับความเหมาะสมของพฤติกรรมในสังคม และยังเน้นให้ความสำคัญกับการตีความของบรรทัดฐาน ซึ่งบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (cultural norms) สามารถเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของรัฐได้⁴⁷

⁴² "Constructing International Politics," *International Security* 20, , no. 1 (1995): 71-81.

⁴³ *Social Theory of International Politics* (New York: Cambridge University Press, 1999), 2.

⁴⁴ Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? : Agency and Power in Asian Regionalism* (United States of America: Cornell University Press, 2009), 9-30.

⁴⁵ Sorpong Peou, *Peace and Security in the Asia-Pacific: Theory and Practice* (California: ABC-CLIO, LLC, 2010), 169.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

บทที่ 2

พัฒนาการของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

หากกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของการผลักดันหรือให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้น อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุประการหนึ่งนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการประชุม World Conference on Human Rights ในระหว่างวันที่ 14-15 เดือนมิถุนายน ปี 1993 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย โดยการประชุมในครั้งนี้มีผู้แทน (representatives) เข้าร่วมการประชุมที่มาจากประเทศต่างๆ 171 ประเทศ ซึ่งการประชุมครั้งนี้ผู้แทนจากประเทศต่างๆ จะเข้ามามีบทบาทในการวางแผนร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนทั่วโลก นอกจากนี้ในปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action) ยังได้กล่าวถึงสิทธิในการศึกษา (education) สิทธิการฝึกอบรม (training) และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญในการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการมีเสถียรภาพและความปรองดองกันในประเทศระหว่างประเทศ รวมไปถึงความเข้าใจกัน ความอดทนอดกลั้น และสันติภาพของทั้งสองฝ่าย⁴⁸

การประชุมในครั้งนี้ยังได้ให้ข้อเสนอแนะกับประเทศต่างๆ โดยที่ประเทศต่างๆ นั้นควรมีเจตนาที่มุ่งมั่นเพื่อขจัดหรือแก้ปัญหาการไม่รู้หนังสือของประชาชน และควรศึกษาโดยตรงในเรื่องของการพัฒนาสิทธิส่วนบุคคลและการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental freedoms)⁴⁹ และสถาบัน (institutions) ประกอบไปด้วยสิทธิมนุษยชน (human rights) กฎหมายด้านมนุษยธรรม (humanitarian law) ประชาธิปไตย (democracy) และหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นเรื่องที่สถาบันจะต้องเรียนรู้ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ตามข้อเสนอแนะของการประชุมในครั้งนี้ ส่งผลให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ได้มีการปรับแผนงาน (Plan of Action) ในข้อมติ (resolution)

⁴⁸ "Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993," The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf> [23 July 2018].

⁴⁹ Ibid.

49/184 ในวันที่ 23 ธันวาคม ปี 1994⁵⁰ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการประชุมดังกล่าว ซึ่งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่มากยิ่งขึ้น โดยในบทนี้จะเป็นการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน รวมไปถึงความเป็นมาและพัฒนาการที่ทำให้เกิดองค์กรหรือกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนขึ้น ซึ่งในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 9 ส่วน โดยใน**ส่วนแรก**จะกล่าวถึงปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) **ส่วนที่สอง**จะกล่าวถึงกลไกสิทธิมนุษยชนในบริบทของอาเซียน **ส่วนที่สาม**จะกล่าวถึงสาเหตุของการจัดตั้ง AICHR และ**ส่วนที่สี่**นั้นมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของการจัดตั้ง AICHR ขึ้นได้สำเร็จอย่างเป็นทางการ **ส่วนที่ห้า**จะกล่าวถึงในเรื่องของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR **ส่วนที่หก**จะเป็นการให้ตัวอย่างการดำเนินงานและการประชุมต่างๆ ของ AICHR หลังจากได้มีการจัดตั้งขึ้น **ส่วนที่เจ็ด**จะกล่าวถึงบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชน **ส่วนที่แปด**จะกล่าวถึงการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ AICHR และ**ในส่วนสุดท้าย**นั้นจะเป็นบทสรุป เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจถึงจุดกำเนิดของกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมากยิ่งขึ้น

จากการประชุมครั้งดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การปรับแผนการดำเนินงานโดยได้ตระหนักถึงการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประชาคมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นหนึ่งในบทบัญญัติที่สำคัญในแผนงานขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งส่งผลให้ประเทศต่างๆ รวมถึงอาเซียนได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่สอดคล้องกันเพื่อเสริมสร้างสันติภาพของภูมิภาค ถึงแม้ว่าจุดประสงค์เริ่มแรกของการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) หรือ ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) เพื่อการก่อตั้งอาเซียนนั้นจะเน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อาเซียนก็ได้มีการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับการตอบสนองในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ดังนั้นผู้วิจัยจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับปฏิญญากรุงเทพ เพื่อให้เห็นถึงการเริ่มตระหนักถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่แสดงให้เห็นได้จากการตอบสนองของปฏิญญากรุงเทพต่อการประชุม World Conference on Human Rights ในปี 1993

⁵⁰ Ibid.

2.1. ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration)

ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) หรือ ปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) เป็นการลงนามของเหล่าประเทศสมาชิก 5 ประเทศแรก ซึ่งได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ ในการจัดตั้งอาเซียนขึ้นวันที่ 8 สิงหาคม ปี 1967 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการสร้างความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการดำเนินกิจการต่างๆ และเพื่อพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม⁵¹ รวมไปถึงการสร้างความสำเร็จรุ่งเรืองและรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความสงบสุขต่อประชาชนของประเทศที่อยู่บริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากการลงนามจัดตั้งอาเซียนขึ้นนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกจะเน้นถึงการสร้างความร่วมมือที่ครอบคลุมในด้านต่างๆ รวมไปถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการประชุม World Conference on Human Rights ในปี 1993 ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเน้นในเรื่องของการให้ความสำคัญและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ในด้านของอาเซียนเองก็ตระหนักและให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งในการร่างกฎบัตรอาเซียนขึ้นมานั้นก็ได้ยึดเนื้อหาสาระของปฏิญญากรุงเทพเป็นแนวทาง และได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์โลกในปัจจุบัน⁵² กล่าวคือ เมื่อประชาคมโลกหันมาให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้การร่างกฎบัตรของอาเซียนมีเนื้อหาสาระที่รวมถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้าไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียนที่ได้มีความพยายามผลักดันให้อาเซียนมีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคเป็นของตนเอง เพื่อเป็นการตอบสนองต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และเพื่อตอบสนองต่อเป้าประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน สิ่งนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของอาเซียนในการตอบสนองเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีความสอดคล้องกับการประชุม World Conference on Human Rights ในปี 1993 ซึ่งก็เป็นเรื่องที่หลายภาคส่วนและหลายหน่วยงานเข้ามามีบทบาทโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations : NGOs)

⁵¹ สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์, "ปฏิญญากรุงเทพ : มรดกความทรงจำของอาเซียน," ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์ Government Public Relations Department, http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=7112&filename=aseanknowledge [20 เมษายน 2562].

⁵² เรื่องเดียวกัน.

NGOs ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นปัญหาที่มีความกังวลร่วมกัน⁵³ อีกทั้ง NGOs เองยังมี Bangkok Declaration ที่เป็นของตนเอง โดยมีเนื้อหาสาระภายในที่แสดงถึงความเป็นสากลมากกว่า ซึ่งมีความแตกต่างจากของอาเซียน ที่เนื้อหาสาระมักแสดงถึงเรื่องของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม เป็นการแสดงให้เห็นว่า Bangkok Declaration ของอาเซียนนั้นไม่ได้มีความเป็นสากลอย่างแท้จริงตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกยึดถือ รวมถึงใจความสำคัญของ Bangkok Declaration ยังมีผลสืบเนื่องมาในเนื้อหาของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration : AHRD) อีกด้วย โดยทั้ง Bangkok Declaration และ AHRD นั้นมุ่งเน้นถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาค เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสรีภาพ รวมถึงการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม⁵⁴ และยังเน้นย้ำถึงความต้องการในการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ในการพัฒนามนุษย์ และการจัดการในเรื่องของการทรมาน (torture) ความโหดร้าย (cruel) และการทำให้เสื่อมเสีย (degrading) ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และจะต้องพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้ครอบคลุมทั้งในด้านการศึกษา การฝึกอบรม และโครงการต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและไม่เป็นของรัฐบาล⁵⁵ ซึ่งคนทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง (self-determination) ทั้งสถานะทางการเมือง (political status) การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมและความถูกต้อง⁵⁶ อีกทั้ง NGOs ยังได้ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องสิทธิมนุษยชนถึงการส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องตระหนัก (recognizing) และรับรอง (guaranteeing) ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกันระหว่างสิทธิมนุษยชน การพัฒนา และประชาธิปไตย รวมถึงเสนอให้มีการทบทวนและปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงนโยบายที่จะส่งผลเสียต่อสิทธิของประชาชนในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และต้องเคารพต่องานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และกระบวนการ

⁵³ Secretariat, "Bangkok Ngo Declaration on Human Rights " United Nations Digital Library, file:///D:/Documents/Downloads/A_CONF.157_PC_83-EN.pdf [20 April 2019].

⁵⁴ "The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Adopted by the Foreign Ministers at the 1st Asean Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967," กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf> [23 พฤษภาคม 2563].

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

ที่ถูกกฎหมาย (legal movements) และหยุดการล่วงละเมิด (harassment) การข่มขู่ (intimidation) และการทุจริตต่อหน้าที่ (malpractices) เป็นต้น⁵⁷

หน่วยงานดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันและตระหนักถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน ให้ประเทศต่างๆ เล็งเห็นถึงความสำคัญและหันมาให้ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ซึ่ง NGOs ยังคงมีบทบาทสำคัญเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ไม่ได้มีเพียง NGOs เท่านั้นที่มีบทบาทในการผลักดันให้ประเทศต่างๆ เห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน แต่ยังมีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ จากภายนอกภูมิภาคด้วยเช่นกันที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน

2.2. กลไกสิทธิมนุษยชนในบริบทของอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรืออาเซียน ที่เป็นการรวมตัวของประเทศภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม⁵⁸ โดยได้ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการจากการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ปี 1967 โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค และการสร้างความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ⁵⁹ เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีความเข้มแข็ง และประเทศสมาชิกอาเซียนได้ให้สัตยาบันในปี 2008⁶⁰ ต่อมาอาเซียนได้จัดตั้งเสาของความร่วมมือขึ้น 3 เสาหลัก อันได้แก่ ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community : AEC) ความร่วมมือทางด้านการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political and Security Community : APSC)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ ศิวาพร เจียสกุล, อาเซียน (Asean), 3.

⁵⁹ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights," http://bangkok.ohchr.org/files/Regional_Dialogue_ASEAN_Background_Paper.pdf [25 January 2020].

⁶⁰ Wahyuningrum, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Origin, Evolution and the Way Forward" 6.

และความร่วมมือทางด้านสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Culture Community : ASCC)⁶¹ โดยทั้ง 3 เสาหลักนั้นมีความสำคัญและจะส่งเสริมการทำงานซึ่งกันและกัน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง หลายประเทศต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายต่อความชอบธรรมในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นความท้าทายที่มาจากทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ และรัฐบาลต้องการที่จะมีอิสระในการดำเนินการต่างๆ ภายในประเทศของตน ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎระเบียบ (rule) ที่เป็นของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก นอกจากนี้การที่คอมมิวนิสต์ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในภูมิภาคก็ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่เหล่าผู้นำประเทศต่างๆ หันมาให้ความสนใจในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ เช่น การปฏิวัติรัฐบาลคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน และเวทีสำหรับการแทรกแซงมหาอำนาจ (great power) ในภูมิภาค เช่น สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต ที่แข่งขันกันเสริมสร้างอิทธิพลให้กับประเทศของตนเอง ซึ่งประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกิดความวิตกกังวลกลัวการถูกแทรกแซงและการแข่งขันกันเสริมสร้างอำนาจ ดังนั้นจึงเป็นผลให้เกิดความร่วมมือในการจัดตั้งอาเซียนขึ้นในปี 1967 ซึ่งสาเหตุดังกล่าวเป็นสิ่งที่ช่วยอธิบายถึงแรงผลักดันถึงการกำหนดหลักการในเรื่องของการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติที่เป็นบรรทัดฐานและหลักการพื้นฐานของอาเซียน⁶²

นอกจากนี้ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ถือเป็นประเด็นที่มีความท้าทายต่ออาเซียน เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค ดังนั้นอาเซียนจึงควรมีบทบาทสำคัญที่จะต้องจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรอาเซียน และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC)⁶³ ซึ่งปัญหาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ถือเป็นปัญหาที่สำคัญต่อการสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงของ

⁶¹ Severino, *Southeast Asia in Search of an Asean Community Insights from the Former Asean Secretary-General*.

⁶² The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights".

⁶³ ชาดิชาย เชษฐสุมน, "ชาวโรฮิงญาในบริบทอาเซียน," อ้างใน รพี 56, พิษญา ดิลกวุฒิสิทธิ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556), 78.

ภูมิภาค ดังนั้นอาเซียนจึงจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจหรือความไว้วางใจต่อประชาชนและประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันในภูมิภาคและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ

2.3. สาเหตุการจัดตั้ง AICHR

ในอดีตประเทศต่างๆ มักให้ความสำคัญกับการทำสงครามเพื่อแสวงหาอำนาจให้กับตนเอง และเพื่อความอยู่รอดของรัฐ ต่อมาเมื่อถึงช่วงที่สงครามเย็นสิ้นสุดลงสถานะแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ประเทศต่างๆ ไม่ยึดถือการทำสงครามเป็นหลักสำคัญเพื่อความอยู่รอดของตนเองอีกต่อไป แต่ได้มีทัศนคติหรือแนวคิดที่หันมาปรองดองและร่วมมือกันในระบบระหว่างประเทศมากกว่าการทำสงคราม เพื่อผลประโยชน์ของทุกฝ่าย รวมทั้งการหันมาให้ความสนใจกับคุณภาพชีวิตของพลเมือง (citizens) ของตนเองมากยิ่งขึ้น เช่น ความปลอดภัย ความกินดีอยู่ดี และพลเมืองทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของตนเอง เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลงนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศต่างๆ หันมาให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อมติของสหประชาชาติที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน อันเป็นผลมาจากการประชุม World Conference on Human Right ในระหว่างวันที่ 14-15 เดือนมิถุนายน ปี 1993

จุดเปลี่ยนเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติหรือความคิดในเรื่องการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของพลเมืองในประเทศของเหล่าผู้นำในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งมีอิทธิพลต่อมาจนถึงปัจจุบัน ทัศนคติดังกล่าวยังได้กลายมาเป็นแนวคิดที่สำคัญ โดยประเทศต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศได้นำแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไปปรับใช้ในการดำเนินนโยบายภายในประเทศของตนเอง รวมไปถึงอาเซียนด้วยเช่นเดียวกัน จนนำไปสู่การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้น⁶⁴ โดยถือเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่มีความอิสระ เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือพลเมืองในแต่ละภูมิภาค โดยในอเมริกานั้นได้มีกลไกสิทธิมนุษยชนอย่างคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐอเมริกัน (Inter-American Court on Human

⁶⁴ มูลินิสส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)(ฉบับความรู้สู่ประชาชน) (กรุงเทพฯ: มูลินิสส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, 2553), 7-8.

Rights) ส่วนในแอฟริกันนั้นได้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และชนชาติ (African Commission on Human and Peoples' Rights) และในยุโรปได้มีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) แต่เมื่อกลับมามองถึงภูมิภาคเอเชียแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่า ภูมิภาคเอเชียเป็นเพียงภูมิภาคเดียวที่ไม่มีกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคเหมือนดังเช่นในภูมิภาคอื่น⁶⁵

ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งอาเซียนขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นองค์กรที่เน้นถึงความร่วมมือในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศสมาชิก รวมไปถึงการส่งเสริมสันติภาพ และเสถียรภาพในภูมิภาค จึงได้มีการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ขึ้นนั้นมีความสอดคล้องกับข้อ 14 ของกฎบัตรอาเซียนในการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรอาเซียน โดยได้กล่าวไว้ว่า

“ 1. โดยสอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น”⁶⁶

และ

“ 2. องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนนี้ต้องดำเนินตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน”⁶⁷

จากการให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้อาเซียนมีการปรับตัวหรือกำหนดบทบัญญัติ รวมไปถึงแผนงานต่างๆ ในกฎบัตรอาเซียนที่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมของระบบระหว่างประเทศ ที่ยึดแนวทางที่เป็นสากลตามกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งสามารถเห็นได้จากในช่วงที่มีการร่างกฎบัตรอาเซียนขึ้นนั้น เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการประชุมปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับเนื้อหาในการร่างกฎบัตรเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียน และเรื่องที่มีการกล่าวถึงในการร่างกฎบัตรนั้นยังหมายรวมถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁶ กรรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "กฎบัตรอาเซียน".

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

(human rights) ด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีหลายประเทศที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประชาชนในอาเซียน เช่น มาเลเซีย ได้มีความเห็นว่าเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ห้ามนำมาพิจารณาหรือพูดถึงภายในอาเซียนมาเป็นระยะเวลานาน และเป็นเรื่องที่ไม่เคยที่จะถูกนำมาพิจารณาหรือกัน แม้กระทั่งการพิจารณาหรือกันในการทำงานของคณะทำงานระดับสูงที่เป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของอาเซียน ซึ่งปัญหาของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นยังคงกล่าวถึงความต้องการที่จะได้รับการยอมรับที่เพิ่มขึ้นของอาเซียนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนสำหรับคุณภาพชีวิตโดยทั่วไปของประชาชนอาเซียน และการหันมามุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของประชาชนเป็นหลัก (people-oriented) โดยการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในภูมิภาค⁶⁸

นอกจากนี้เวียตนามเองก็เห็นว่าปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนและมีความอ่อนไหว (sensitive) ในทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งยากที่จะตีความและดำเนินการในประเทศที่มีความแตกต่างกันทั้งทางด้านการเมือง (political) ประวัติศาสตร์ (historical) และภูมิหลังทางวัฒนธรรม (cultural) อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่ไม่ถูกบรรจุอยู่ในวาระการประชุมของอาเซียนมาเป็นเวลานาน⁶⁹ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเฉื่อยฉาบที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินงานตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของอาเซียน จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศมีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันนั้นก็คือ ปัญหาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนถือเป็นปัญหาที่มีความอ่อนไหว และถูกนำมาเป็นประเด็นในการโต้เถียงกันเป็นอย่างมากในแวดวงนักวิชาการจากหลายประเทศ รวมถึงยังเป็นเรื่องที่ยากในการจัดการและเข้าถึงปัญหา แต่ในท้ายที่สุดแล้วก็ยังถือได้ว่าเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการพูดถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้ตระหนักและตื่นตัวที่จะหันมาให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่เป็นของอาเซียนเองอย่าง AICHR

⁶⁸ Tommy Koh, Rosario G Manal, and Walter Woon, *The Making of the Asean Charter* (Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009), 21-22.

⁶⁹ *Ibid.*, 102-103.

2.4. การจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการ

อาเซียนได้มีการจัดตั้ง AICHR โดยที่เหล่าประเทศสมาชิกต่างได้ลงนามรับรอง ซึ่ง AICHR ถือเป็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของอาเซียนที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุน (promotion) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎบัตรในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาค โดยจะมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁷⁰ เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีปลอดภัยและสงบสุข

การจัดการกับประเด็นปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชน (human rights) นั้น อาเซียนเองมีกลไกสิทธิมนุษยชน เพื่อใช้ในการดำเนินการในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่รู้จักกันในนามของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights หรือ AICHR โดยแนวคิดในเรื่องของการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียนนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่มติที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 26 ในเดือนมิถุนายน ปี 1993 ที่ประเทศสิงคโปร์⁷¹ ความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนนั้นเริ่มมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มต้นตัวและเริ่มให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมของระบบระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้จากแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ที่ได้กำหนดให้อาเซียนเป็นองค์กรที่เน้นในการส่งเสริมการตระหนักรู้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงให้มีการพัฒนาตราสาร (instrument) ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานในขั้นแรกเริ่มในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ต่อมาในช่วงปี 2009 ได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ปี 2009 ที่อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย โดยได้ระบุนามการจัดตั้ง AICHR ไว้ใน

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ มุขนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Asean Intergoverntal Commission on Human Rights)(ฉบับความรู้สู่ประชาชน), 6.

ปฏิญญาชะอำ-หัวหิน (Cha-Am Hua Hin Declaration)⁷² ซึ่ง AICHR นั้นถือเป็นองค์กรที่สามารถปรึกษาหารือกับประเทศอื่นๆ รวมถึงสถาบันภายในภูมิภาคและสถาบันภายนอกภูมิภาคในเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาค และเพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาคมโลก อันจะนำไปสู่การขยายความร่วมมือทางด้านต่างๆ ของอาเซียน ทั้งความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

2.5. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR

ในส่วนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference : TOR) ของ AICHR จะถูกร่างขึ้นโดยคณะทำงานระดับสูง (High Level Panel: HLP) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดร่าง TOR ของ AICHR ซึ่งจะมีทั้งหมด 14 ข้อ และยังให้มีการทบทวน TOR ของแผนงานทุกๆ 5 ปี โดยแผนงานจะเป็นตัวกำหนดกิจกรรมและการดำเนินงานต่างๆ ของ AICHR ไว้ตามระยะเวลาของการดำเนินงาน 5 ปี ซึ่งจะทำงานเชื่อมโยงกับทั้ง 3 เสาหลักของอาเซียน เนื่องจากต้องการให้อาเซียนกลายเป็นองค์กรที่มีความกลมเกลียวและแข็งแกร่ง ปราศจากความขัดแย้งอันจะนำไปสู่สงคราม ความยากจน และความหวาดกลัวของประชาชน⁷³ อีกทั้งแผนงานของ AICHR นั้นยังเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาสังคมและศีลธรรมของประชาชนในสังคมให้ก้าวหน้า ซึ่งแผนการดำเนินงานต่างๆ ของ AICHR ที่ได้ถูกร่างขึ้นมานั้นจะอยู่ภายใต้ของบรรทัดฐานที่อาเซียนยึดถือและปฏิบัติ เพื่อใช้กำกับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นอย่างดีราบรื่น โดยขอบเขตอำนาจหน้าที่จะมีทั้งหมด 14 ข้อ ซึ่งจะมุ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของประชาชนในอาเซียนเป็นหลัก มีดังนี้⁷⁴

1. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เพื่อเสริมสร้างประชาคมอาเซียน

⁷² "Guidelines on the Operations of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (AicHR)".

⁷³ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)".

⁷⁴ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*) (กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2555), 23-27.

2. พัฒนาปฏิญญาอาเซียนในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อนำไปสู่การกำหนดความร่วมมือในด้านสิทธิมนุษยชนที่ประกอบไปด้วยอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและตราสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน
3. ส่งเสริมการสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนในอาเซียนให้มากยิ่งขึ้น โดยผ่านการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ
4. สนับสนุนการสร้างเสริมศักยภาพและความสามารถในการดำเนินงานตามข้อตกลงต่างๆ ในด้านสิทธิมนุษยชน
5. ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกของอาเซียนเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน และให้สัตยาบันต่อตราสารระหว่างประเทศ
6. ส่งเสริมการดำเนินการตามตราสารของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน
7. ให้คำปรึกษาในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับร้องขอ
8. ปรึกษาหารือกับองค์กรอื่นๆ รวมไปถึงภาคประชาสังคมและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ
9. ปรึกษาหารือกับสถาบันและองค์กรในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับโลกในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
10. ได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
11. พัฒนาท่าทีและมุมมองของภาคส่วนต่างๆ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผลประโยชน์ต่ออาเซียน
12. ศึกษาเกี่ยวกับประเด็นเฉพาะด้านในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในอาเซียน
13. นำเสนอรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จำเป็นต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน
14. ดำเนินงานในเรื่องอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

หากพิจารณาเนื้อหาของสาระของ TOR ทั้ง 14 ข้อ ของ AICHR ข้างต้นที่ได้บัญญัติไว้นั้น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญจะมุ่งเน้นไปที่การให้การส่งเสริม สนับสนุน การปรึกษาหารือ การสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนในอาเซียน และให้คำแนะนำต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

สิทธิมนุษยชนกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ AICHR ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะจากปัจเจกบุคคล จากองค์กร หรือจากภาครัฐก็ตาม⁷⁵ อีกทั้งการจะเข้าไปตรวจสอบยังประเทศสมาชิกที่มีปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็สามารถทำได้ยาก เนื่องจาก AICHR ขาดอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถเข้าไปตรวจสอบถึงสาเหตุของปัญหาภายในประเทศที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อหาแนวทางการแก้ไขหากไม่ได้รับการร้องขอ และอาจเป็นการละเมิดหลักการที่อาเซียนยึดถืออย่างเคร่งครัดนั่นคือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันที่ถือเป็นหลักการที่สำคัญของอาเซียน ซึ่งอาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า AICHR ถือเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียน แต่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ที่ถูกร่างขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานนั้นทำได้เพียงแค่เป็นองค์กรที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุน และสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนในอาเซียน รวมไปถึง AICHR ยังเป็นองค์กรที่สามารถปรึกษาหารือกันได้ด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิก ภาคประชาสังคม และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน แต่ AICHR นั้นไม่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคโดยตรง กล่าวคือ AICHR ไม่มีกลไกในการร้องเรียนถึงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และไม่มีมาตรการหรือบทบัญญัติใดที่แสดงถึงบทลงโทษต่อประเทศสมาชิกที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้แบ่ง TOR ออกเป็น 2 ช่วง เพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR กล่าวคือ TOR ในช่วงแรกนั้นจะเป็นช่วงที่ร่าง TOR ขึ้นในปี 2010-2015 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และช่วงที่สอง ปี 2016-2020 หลังจากที่ได้มีการทบทวน TOR ไป 1 ครั้ง เมื่อพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงของ TOR ทั้ง 2 ช่วงนั้นทำให้ผู้วิจัยเห็นว่า TOR ในช่วงที่ 2 นั้นไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างไปจากในช่วงแรกมากนัก เพียงแต่จะเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนหรือหน่วยงานต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น ภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และองค์กรภายนอกภูมิภาค อีกทั้งยังได้เน้นการสร้างความรู้ในการส่งเสริม (promotion) และการคุ้มครอง (protect) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนอาเซียนมากยิ่งขึ้น และยังเห็นถึง

⁷⁵ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)".

ความสำคัญในการทบทวน TOR เป็นระยะตามที่ได้ระบุไว้ เพื่อเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้นแล้วผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่ AICHR ไม่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้โดยตรงนั้น มีสาเหตุมาจากผลพวงของบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่รู้จักกันดีอย่างวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ฝังแน่นอยู่ในอาเซียนเพื่อใช้หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความบาดหมางที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกันของประเทศสมาชิก สาเหตุดังกล่าวส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเพิกเฉยต่อการตอบสนองของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังเป็นสิ่งที่จำกัดหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของ AICHR

2.6. ตัวอย่างการดำเนินงานและการประชุมของ AICHR

ผู้วิจัยได้หยิบยกตัวอย่างของการดำเนินงานและการประชุมของ AICHR ที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอย่างเป็นทางการในปี 2009 จนถึงปี 2017 เพื่อให้เห็นถึงความก้าวหน้าและพัฒนาการของ AICHR มีดังต่อไปนี้⁷⁶

ปี 2009-2010

ในช่วงปี 2009-2010 ถือเป็นช่วงเริ่มต้นของ AICHR และยังสามารถจัดการประชุมขึ้นหลายครั้ง เช่น การจัดการประชุมเบื้องต้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ปี 2009 ณ อำเภอชะอำ-หัวหิน ประเทศไทย และยังสามารถจัดการประชุมครั้งแรกขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 มีนาคม-1 เมษายน ปี 2010 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย จัดการประชุมครั้งที่ 2 ขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน-2 กรกฎาคม ปี 2010 ณ ดานัง ประเทศเวียดนาม ต่อมาได้จัดการประชุมครั้งที่ 3 ขึ้นเมื่อวันที่ 20-24 กันยายน ปี 2010 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งการจัดการประชุมในครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงแผนงาน 5 ปี (Five Year Work Plan 2010-2015) และกฎระเบียบ (rules of procedure) ของ AICHR เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ต่อมาในระหว่างการประชุมครั้งที่ 43 ของการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting : AMM) ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 19-20

⁷⁶ Ibid.

กรกฎาคม รัฐมนตรีต่างประเทศได้อนุมัติโครงการและแผนงานกิจกรรมของ AICHR ที่จะใช้ดำเนินการสำหรับปี 2010-2011⁷⁷

ในระยะแรกตั้งแต่ได้เริ่มก่อตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2009 การดำเนินงานของ AICHR ในช่วงเริ่มต้นมีการพัฒนาไปในทางที่ดี แต่แผนงานต่างๆ ยังคงพัฒนาไปได้น้อยและเป็นไปอย่างช้าๆ ซึ่งยังคงเป็นที่น่าผิดหวังและน่าเป็นห่วง ตามข้อมูลจากรายงานจากแหล่งต่างๆ เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน รวมไปถึงรายงานการประชุมนั้นเข้าถึงได้ยาก การปรึกษาหารือและการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในภูมิภาคยังคงมีน้อย กระบวนการยอมรับหรือการมีความคิดเห็นที่เห็นพ้องร่วมกัน (consensual) ถือเป็นสิ่งที่ขัดขวางประสิทธิภาพการทำงานให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานตามแนวทางของแผนงานยังคงไม่ชัดเจน รวมไปถึงกระบวนการในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้แทนของ AICHR ที่ไม่เป็นอิสระและไม่โปร่งใส และทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและบุคลากรไม่เพียงพอ⁷⁸

ปี 2011

ในช่วงปี 2011 นี้ได้มีการจัดการประชุมครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 10-13 กุมภาพันธ์ ปี 2011 ณ โซโล ประเทศอินโดนีเซีย โดยมีการประชุมกันในเรื่องของกฎระเบียบต่างๆ ที่จะมีการนำไปใช้โดย AICHR และกล่าวถึงการเข้าถึงเอกสารที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ นอกจากนี้ยังได้มีการเสนอรายงานประจำปีเป็นปีแรกต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 44 ในเดือนกรกฎาคม ปี 2011 ณ บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย แต่รายงานฉบับนี้ไม่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณชน ต่อมาในช่วงต้นปี 2011 ได้มีการร่าง Guidelines on AICHR's Relations with Civil Society Organizations ที่ได้เตรียมการโดยผู้แทนจากประเทศไทย คือ ดร. ศรีประภา เพชรมีศรี เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกับภาคประชาสังคมในการจัดการปัญหาาร่วมกัน

⁷⁷ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights".

⁷⁸ Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Hiding Behind Its Limits : A Performance Report on the First Year of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (AicHR), 2009-2010* (Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2010), 15-17.

จะเห็นได้ว่าระยะเวลาในช่วงนี้ปัญหาที่สำคัญคือสาธารณชนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารต่างๆ ของ AICHR ได้ทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผนการดำเนินงาน รวมไปถึงรายงานการประชุมต่างๆ ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานและยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือในการประชุมและการดำเนินงานของ AICHR

ปี 2012-2013

ในช่วงปี 2012-2013 เหล่าผู้นำอาเซียนได้ลงนามใน Phnom Penh Statement เพื่อเป็นการนำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration : AHRD) ไปใช้ในวันที่ 18 พฤศจิกายน ปี 2012 ซึ่ง AHRD ถือเป็นศูนย์รวมของข้อผูกมัดต่างๆ ที่สำคัญของอาเซียนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในภูมิภาคอาเซียน

นอกจากนี้ AICHR ยังประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามแผนงานในช่วงแรก และการดำเนินงานอยู่ในแผนงานช่วงที่สอง (Five Year Work Plan 2016-2020) อีกทั้งยังได้มีการพูดคุยถึงความจำเป็นในการทบทวน TOR ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ได้มีการเสนอในแผนงาน 5 ปี ของ AICHR รวมไปถึงเรื่องความสำเร็จ ความล้มเหลว และแผนการดำเนินงานต่างๆ

ในวันที่ 4-5 เมษายน ปี 2013 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ได้มีการจัดกิจกรรม ASEAN Youth Debates on Human Rights ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักรู้ (awareness) และการเห็นคุณค่า (appreciation) ของสิทธิมนุษยชน รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (solidarity) ในหมู่ของนักเรียนและเยาวชนของอาเซียน

ในวันที่ 3-6 ธันวาคม ปี 2013 ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย ได้มีการจัดกิจกรรม Regional Train Program on Promoting Access to Justice and Human Rights โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีส่วนร่วมและเข้าใจแนวคิดของการเข้าถึงในเรื่องความยุติธรรม (justice) และสิทธิมนุษยชน และการบริหารจัดการที่เป็นธรรมในประเทศสมาชิกอาเซียน

อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของ AICHR ที่เห็นได้ชัดในช่วงนี้คือ การที่ AICHR ได้จัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นในปี 2012⁷⁹ ได้สำเร็จ โดยจุดประสงค์ในการจัดตั้ง AHRD

⁷⁹ ปัญญาพร มกรพงษ์, ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน (ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), 25.

นั้น เพื่อให้ AHRD เป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาไปสู่ข้อตกลงหรือกรอบความร่วมมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในอนาคต

ในช่วงปี 2012-2013 นี้ ปัญหาที่มีความสำคัญก็คือ การทบทวน TOR ของ AICHR เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นทางการเกี่ยวกับการทบทวน TOR นั้นยังคงเป็นสิ่งที่ถูกจำกัด และการร่างกระบวนการมีส่วนร่วมระหว่าง AICHR และ CSOs ให้ครอบคลุมในปี 2014 แต่ความสำเร็จของ AICHR ที่เห็นได้ชัดในปี 2013 คือ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างตระหนักรู้แก่สาธารณชนในเรื่องสิทธิมนุษยชน ภายใต้มาตราที่ 4.3 ของ TOR ซึ่งได้มีการจัดการประชุมและกิจกรรมต่างๆ ขึ้นหลายครั้ง เช่น ASEAN Youth Debates on Human Rights เมื่อวันที่ 4-5 เมษายน ปี 2013 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ AICHR Advanced Programme on Human Rights: Training of the Trainers เมื่อวันที่ 16-20 พฤศจิกายน ปี 2013 เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนความสามัคคีที่เกิดขึ้นในกลุ่มเยาวชนของอาเซียน การให้ความสำคัญต่อปัญหาสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ที่เข้าร่วมการประชุม เพื่อให้มีความรู้และทักษะเพื่อให้เกิดการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในอาเซียนให้มีความก้าวหน้า⁸⁰

ปี 2014

ในช่วงปี 2014 นั้นยังคงเน้นในเรื่องการทบทวน TOR ตามมาตราที่ 9.6 ของ TOR ที่ได้กำหนดไว้ว่าควรมีการทบทวน TOR หลังจากที่ได้มีการนำไปใช้ 5 ปี ซึ่งจะดำเนินการโดยรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อเป็นการยกระดับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคอาเซียน⁸¹ และจะเน้นกิจกรรมที่ได้ดำเนินงานมาอย่างต่อเนื่องในเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนในอาเซียน อีกทั้งการศึกษาเฉพาะเรื่อง (thematic

⁸⁰ Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Four Years on and Still Treading Water : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanism in 2013* (Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2014), 3-12.

⁸¹ *The Future of Human Rights in Asean -Public Call for Independence and Protection Mandates : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanism in 2014* (Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2014), 5.

study) ถือเป็นงานที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เช่น ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม และสิทธิมนุษยชน ที่ระบุไว้ในแผนงาน 5 ปี ในปี 2010-2015⁸²

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดการประชุม Special Meeting เมื่อวันที่ 8-9 มีนาคม ปี 2014 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย โดยพูดคุยกันถึงเรื่องกระบวนการในการทบทวน TOR และเริ่มประเมินการดำเนินงานของ AICHR รวมถึงจัดทำรายงานประจำปี 2013-2014 (Annual Report 2013-2014) และได้มีการจัดการประชุม Special Meeting เมื่อวันที่ 10-11 กรกฎาคม ปี 2014 ที่ประเทศสิงคโปร์ โดยในการประชุมครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงการรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากการปรึกษาหารือกันระหว่างภูมิภาคและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในเรื่องการทบทวน TOR และยังสามารถกล่าวถึงการส่งเสริมการพัฒนาของวิสัยทัศน์ของประชาคมอาเซียนภายหลังปี 2015 (ASEAN Community's Post-2015 Vision)⁸³ ต่อมาในการประชุม Special Meeting เมื่อวันที่ 14-16 พฤศจิกายน ปี 2014 ที่ประเทศไทย ได้มีการกล่าวถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการในปี 2015 และการปรึกษาหารือถึงกิจกรรมที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาประชาคมอาเซียน รวมไปถึงการพูดคุยกันในเรื่องของการร่างแนวทางความสัมพันธ์ของ AICHR กับ CSOs ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น⁸⁴

ในด้านความสัมพันธ์ของ AICHR และ CSOs ได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือกัน 2 ช่วง ในการแสวงหาข้อมูลในระหว่างที่ร่าง AHRD โดยในช่วงแรกดำเนินการในเดือนมิถุนายน ปี 2012 และช่วงที่สอง ดำเนินการในเดือนกันยายน ปี 2012 ต่อมาในปี 2014 AICHR ยังได้ยึดการปรึกษาหารือ ทั้ง 2 ช่วง เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาทบทวน TOR ของ AICHR โดยได้เชิญหน่วยงานอาเซียนและ CSOs ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมด้วย

ในช่วงปี 2014 จะเน้นให้ความสำคัญในเรื่องการทบทวน TOR ของ AICHR เนื่องจากได้ใช้ในการดำเนินงานครบ 5 ปี ตามที่ได้ระบุไว้ แต่สิ่งที่เป็นความท้าทายที่สำคัญในช่วงนี้ยังคงเป็นเรื่องของการเข้าถึงข้อมูล เช่น เอกสารต่างๆ ของ AICHR และรายงานการประชุม เป็นต้น ซึ่งสาธารณชนยังคงสามารถเข้าถึงข้อมูลของ AICHR ได้ยาก

⁸² Ibid., 6.

⁸³ Ibid., 11.

⁸⁴ Ibid., 12.

ปี 2015

ในช่วงปี 2015 ได้มีการจัดการประชุมครั้งที่ 17 เมื่อวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ ปี 2015 ที่ กัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงกิจกรรมในการดำเนินงานของ แผนงานในปี 2010-2015 และโครงการต่างๆ ที่ได้ถูกริเริ่มโดยผู้แทนอาเซียน และการเริ่มร่าง แผนงานใหม่สำหรับปี 2016-2020 รวมไปถึงแนวทางความสัมพันธ์ของ AICHR กับ CSOs และ แนวทางการทำงานระหว่าง AICHR กับหน่วยงานอาเซียนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิ มนุษยชน อีกทั้งยังมีการเปิดตัวเว็บไซต์ AICHR ของประเทศไทย มาเลเซีย และเมียนมา⁸⁵ นอกจากนี้ AICHR ยังได้สร้างความสัมพันธ์กับองค์กรอาเซียน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการดำเนินกิจกรรม ต่างๆ

ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี 2015 AICHR ได้ใช้แนวทางการจัดการระหว่าง AICHR และองค์กร อาเซียนในการติดต่อในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Guidelines on Alignment between AICHR and ASEAN Sectoral Bodies dealing with Human Rights) และ AICHR ยังได้เน้นให้ความสำคัญของ การรับรองหลักการความเป็นแกนกลางของอาเซียน (ASEAN centrality) ในข้อตกลงกับกลุ่ม ภายนอกภูมิภาค (external parties) โดยในเดือนพฤศจิกายน ปี 2010 AICHR ได้ไปเยือน สหรัฐอเมริกาตามคำเชิญของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) เพื่อแลกเปลี่ยนมุมมอง ในเรื่องสิทธิมนุษยชน และสำรวจถึงความเป็นไปได้ของความร่วมมือในอนาคต อีกทั้งในเดือนตุลาคม ปี 2015 ผู้แทนของ AICHR ได้รับคำเชิญครั้งแรกในการเจรจาเชิงนโยบายระหว่าง ASEAN-EU

ตลอดปี 2015 ความก้าวหน้าหรือการพัฒนาที่สำคัญจะเห็นได้จากการที่ AICHR มีแผนงานที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ในเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 ก็ได้มีการร่าง แผนงาน (work plan) ใหม่ สำหรับปี 2016-2020 และยังได้มีการนำแนวทางความสัมพันธ์ระหว่าง AICHR และ CSOs มาใช้เพื่อให้ CSOs สามารถเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของ AICHR ต่อสาธารณชนนั้นสามารถทำได้มากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาสำคัญที่ยังคงมีมาอย่าง ต่อเนื่องตั้งแต่ที่มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นนั้นยังคงเป็นเรื่องของการนิ่งเฉยในการตอบสนองต่อปัญหาการ

⁸⁵ Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Breaking the Silence and Unlocking Barriers for Human Rights Protection in Asean : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanisms in 2015* (Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2016), 7.

ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของ AICHR รวมไปถึง ASEAN Way ยังเป็นสิ่งที่ฝังแน่นของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยจะเน้นการไม่เผชิญหน้า ซึ่งถือเป็นการต้านทานหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของ AICHR และการตอบสนองต่อปัญหาที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค⁸⁶

ปี 2016-2017

ในระหว่างเดือนกรกฎาคม ปี 2016 จนถึงเดือนมิถุนายน ปี 2017 AICHR ยังได้จัดการประชุมขึ้นอีก 6 ครั้ง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกิจกรรมประจำปี การรายงานกิจกรรมที่เสร็จสิ้นแล้ว การส่งเสริมการทำงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอาเซียนและหุ้นส่วนภายนอก และการดำเนินงานของ AICHR ในอนาคต ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมของอาเซียน

เมื่อวันที่ 29-30 กันยายน ปี 2016 AICHR และเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (Senior Officials Meeting on Transnational Crime : SOMTC) ได้ร่วมกันจัดประชุมเพื่อปรึกษาหารือในเรื่องการเข้าถึงสิทธิมนุษยชนในการดำเนินงานของอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Person : ACTIP) และได้นำ ACTIP ไปใช้ในวันที่ 8 มีนาคม ปี 2017⁸⁷

นอกจากนี้ยังได้จัดการประชุมระหว่าง AICHR และเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development: SOMSWD) เมื่อวันที่ 26 มกราคม ปี 2016 ที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย และการประชุมเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี 2017 ประเทศฟิลิปปินส์ ในระหว่างการประชุมได้มีการพูดคุยกันถึงการมีส่วนร่วมของ SOMSWD ในคณะทำงานพิเศษ (task force) ในเรื่องของสิทธิของบุคคลกับการไร้ความสามารถในประชาคมอาเซียน (The Mainstreaming the Rights of Persons with Disabilities in the ASEAN Community)

ในระหว่างการประชุมพิเศษที่ฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 27-28 ตุลาคม ปี 2016 และการประชุมของ AICHR ครั้งที่ 22 เมื่อวันที่ 23-25 พฤศจิกายน ปี 2016 ที่หลวงพระบาง

⁸⁶ Ibid., 1-5.

⁸⁷ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2017 July 2016- June 2017".

ประเทศลาว AICHR ได้มีการยินยอมมอบสถานะความสัมพันธ์แบบสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือร่วมกันให้ทั้ง 16 CSOs เพื่อการมีส่วนร่วมในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มากขึ้น⁸⁸

ในช่วงปี 2016-2017 นั้น ความก้าวหน้าที่เห็นได้ชัดคือ การเข้ามามีส่วนร่วมของ CSOs ในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีมากขึ้น โดย AICHR ได้ให้สิทธิแก่ CSOs ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมต่างๆ รวมไปถึงการกำหนดแผนการดำเนินงานหรือกิจกรรมของ AICHR ร่วมกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ที่ AICHR ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการนั้นได้มีการดำเนินการและการพัฒนาที่มีความก้าวหน้า ถึงแม้ว่าในระยะแรกที่เริ่มก่อตั้งจะยังคงมีความก้าวหน้าในเรื่องของแผนงานที่เป็นไปอย่างล่าช้า รวมไปถึงในเรื่องการเลือกผู้แทนในการปฏิบัติงานที่อาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือความเข้าใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และการเข้าถึงเอกสารต่างๆ ของ AICHR ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ ส่งผลให้อาจเกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของ AICHR ได้ และยากที่จะสามารถเข้าตรวจสอบได้ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป ความก้าวหน้าขององค์กรก็มีการพัฒนาและปรับตัวให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้นโดนผ่านการประชุมต่างๆ ที่ได้จัดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาถึงแผนงาน รวมไปถึงการประชุมในช่วงระยะหลังของการดำเนินงานแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า AICHR ได้ปรับปรุงเรื่องการเข้าถึงเอกสารต่างๆ รวมถึงความก้าวหน้าที่สำคัญในระยะนี้คือการที่ AICHR มีปฏิสัมพันธ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนกับ CSOs มากยิ่งขึ้น

2.7. บทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีหลายหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานต่างๆ ของ AICHR โดยจะมีการเข้าร่วมการประชุมเพื่อปรึกษาหารือกับ AICHR เพื่อพัฒนาหรือหาแนวแก้ไขแผนงานให้ดียิ่งขึ้น รวมไปถึงข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สามารถได้จากหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนา AICHR ต่อไป โดยตัวอย่างหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญกับ AICHR ได้แก่

(1). สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR)

⁸⁸ Ibid.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนความพยายามร่วมกันในการรักษาเสถียรภาพในสถานการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยการใช้วิธีที่ประนีประนอม (reconciliation) ไม่ใช่ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น⁸⁹ รวมทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือกับผู้ลี้ภัยจากประเทศต่างๆ เช่น การสร้างค่ายพักพิงชั่วคราวให้แก่ผู้ลี้ภัย รวมถึงให้การดูแลในเรื่องอาหาร และสุขภาพในเบื้องต้น เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของ UNHCR และจะทำงานร่วมกับรัฐบาลของประเทศต่างๆ และ NGOs อย่างต่อเนื่องเพื่อการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

(2). ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization : CSOs)

ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization : CSOs) สำหรับ CSOs นั้นถือได้ว่าเป็นอีกหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค และยังได้สนับสนุนการสร้างความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในภูมิภาค เพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค⁹⁰ ถึงแม้ว่าในช่วงแรกที่ได้มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้น ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง AICHR กับ CSOs ค่อนข้างที่จะมีปฏิสัมพันธ์กันน้อย แต่ในเวลาต่อมา AICHR ก็ได้มีการพัฒนาปฏิสัมพันธ์กับ CSOs ไปในแนวทางที่ดียิ่งขึ้น ส่งผลให้ CSOs เข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมเพื่อปรึกษาหารือกันในเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการให้ข้อเสนอแนะต่างๆ กับ AICHR ของแผนการดำเนินงานผ่านการมีส่วนร่วมในการประชุม เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ AICHR สามารถพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.8. การจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ AICHR

เนื่องจาก AICHR นั้นเป็นองค์กรที่เน้นไปในทางของการปรึกษาหารือกันของผู้แทนและหน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยจะมีการจัดการประชุมประจำปีละ 2 ครั้ง เพื่อปรึกษาหารือกันถึงเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมไปถึงการติดตามแผนการ

⁸⁹ Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA), "New Boat People: The Rohingyas," *Focus Asia-Pacific* 82 (December 2015): 2.

⁹⁰ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 80.

ดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กำหนดหรือเริ่มดำเนินการไปแล้ว เพื่อเป็นการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของ AICHR และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการประชุมต่างๆ ที่ได้จัดขึ้นนั้น การปรึกษาหารือของอาเซียนจะเป็นกระบวนการการตัดสินใจจะอยู่ภายใต้หลักฉันทามติ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ AICHR ไม่มีอำนาจในการเข้าไปจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคโดยตรง แต่สามารถขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากประเทศสมาชิกต่างๆ ได้ เพื่อเป็นการรวบรวมข้อมูลและนำไปใช้ในการปรึกษาหารือถึงประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในที่ประชุม

ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า AICHR เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุน และสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเท่านั้น แต่ไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อแก้ไขหรือจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งหากเปรียบเทียบ AICHR กับองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในภูมิภาคอื่นๆ จะเห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจน⁹¹ เนื่องจากองค์กรสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ภูมิภาคอื่นๆ นั้นจะมีข้อบังคับหรือกฎในการดำเนินงานอย่างชัดเจน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับ AICHR แล้วนั้น ข้อบังคับต่าง ๆ ยังมีข้อบกพร่องที่แสดงถึงการดำเนินงานที่ไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นการลดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการนำ AICHR มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ยิ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

หากกล่าวถึงประเด็นชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนครั้งใหญ่ที่กำลังเกิดขึ้นในภูมิภาค และได้รับความสนใจจากประชาคมโลกเป็นอย่างมาก เนื่องจากอาเซียนไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของตนได้ ถึงแม้จะมีกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอย่าง AICHR ก็ตาม ซึ่งก็มีการเรียกร้องจากประชาคมโลกให้อาเซียนจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหาได้ขยายตัวรุนแรงจนกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาค และอาจกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศที่อยู่ภายนอกภูมิภาคได้เช่นกัน ซึ่งในบทต่อไปผู้วิจัยจะใช้ประเด็นชาวโรฮิงญาเป็นกรณีศึกษาถึงประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาชาวโรฮิงญาของ AICHR โดยจะแยก

⁹¹ Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR), *Four Years on and Still Treading Water : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanism in 2013*, 14.

สาเหตุที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ออกเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการจัดการและการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

การจัดตั้ง AICHR ขึ้นนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่อาเซียนให้ความสำคัญแล้วนั้น อาเซียนได้มีการตระหนักถึงในเรื่องที่ครอบคลุมในเรื่องของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่ง AICHR เปรียบเสมือนความคาดหวังที่จะช่วยส่งเสริมและสร้างความน่าเชื่อถือให้กับอาเซียนต่อมุมมองของประชาคมระหว่างประเทศ โดยที่อาเซียนจะได้รับการยอมรับในการสร้างวัฒนธรรมในเชิงรุกของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ที่อาจเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนต่อการสร้างสันติภาพ (peace) และความมั่นคง (security) ในภูมิภาค อีกทั้งการที่ได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นยังเป็นการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล และคุณค่าที่กลายเป็นการดำเนินงานของ AICHR⁹²

เนื่องจาก AICHR ได้ถูกคาดหวังเป็นอย่างมากมาตั้งแต่เริ่มแรก ส่งผลให้ประเทศสมาชิกพยายามที่จะผลักดัน ซึ่งก็ทำให้ AICHR มีความก้าวหน้าขึ้นถึงแม้ว่ามันจะเป็นไปอย่างช้าๆ ตั้งแต่มีการก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการก็ตาม อย่างไรก็ตามหลักสิทธิมนุษยชนในอาเซียนยังคงสามารถพัฒนาไปได้อีก และถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนอาเซียน

2.9. บทสรุป

ถึงแม้ AICHR จะมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น รวมไปถึงการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ มากขึ้น เพื่อสร้างความร่วมมือในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคก็ตาม แต่ความก้าวหน้าต่างๆ เหล่านี้ก็ยังคงไม่เพียงพอที่จะทำให้ AICHR มีความสามารถในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในเมียนมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ที่ไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าเพราะเหตุใด AICHR ที่

⁹² Wahyuningrum, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Origin, Evolution and the Way Forward" 28-29.

ควรจะเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคจึงไม่สามารถบรรเทาหรือยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาได้

ดังนั้นบทบาทของ AICHR ในฐานะที่เป็นองค์กรหรือกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ซึ่งเปรียบเสมือนความหวังจากภายนอกภูมิภาคที่จะช่วยแก้ไขปัญหามาให้ดีขึ้นหรือบรรเทาความรุนแรงให้เบาบางลงนั้น จะสามารถจัดการกับประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคได้มากน้อยเพียงใดภายใต้ข้อจำกัดที่ AICHR ต้องเผชิญ ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคออกเป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก

โดยปัจจัยที่เกิดจากภายในที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ที่ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์นั้นคือ บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยึดถือและปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด โดยบรรทัดฐานดังกล่าวผู้วิจัยหมายถึง วิถีอาเซียน (ASEAN Way) เพื่อให้ความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และปัจจัยที่เกิดจากภายนอกนั้นคือ อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งเป็นเรื่องของความคาดหวังจากภายนอกภูมิภาคต่อการจัดการปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน และจากการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่แตกต่างจากภายนอกจะส่งผลให้อาเซียนจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ดังนั้นในภาพรวมจะเห็นได้ว่าการจัดการหรือการตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้นยังคงมีปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ซึ่งล้วนมีผลต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาของ AICHR ทั้งสิ้น โดยผู้วิจัยจะอธิบายให้เห็นต่อไป

บทที่ 3

บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร : วิถีอาเซียน (ASEAN Way)

บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรเป็นบรรทัดฐานอย่างหนึ่งที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนใช้ยึดถือเพื่อเป็นแบบแผนให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างราบรื่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน และได้แทรกซึมจนกลายเป็นส่วนประกอบหนึ่งของบรรทัดฐานทางการเมืองและสังคมของอาเซียน⁹³ ในบทนี้ผู้วิจัยมีจุดประสงค์ที่จะอธิบายถึงบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรซึ่งถือเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาค เพื่อนำมาใช้ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ซึ่งจะอธิบายให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้ AICHR ดำเนินงานได้อย่างจำกัด

บรรทัดฐานดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถูกหล่อหลอมและถูกขัดเกลาขึ้นมาทีละเล็กละน้อยจากอุดมการณ์ความคิด ประสบการณ์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเคยได้รับ และสภาพทางสังคมที่อยู่ร่วมกันมาเป็นเวลานาน จนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไว้วางใจที่จะปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับและปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไข เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ล้วนเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ต่างถูกกดขี่ข่มเหงและได้รับความเจ็บปวดจากประสบการณ์ที่เลวร้าย ดังนั้นจากประสบการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นผลพวงให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดความรู้สึกหวาดกลัวต่อประเทศใดก็ตามที่มีท่าทีที่จะเข้ามาแทรกแซงหรือหาผลประโยชน์ในประเทศของตนเอง⁹⁴ จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดการเรียนรู้ที่จะรักษาอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ของตน ผลจากประสบการณ์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับนั้นส่งผลให้ในเวลาต่อมาเมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับเอกราชจึงต่างให้ความสำคัญกับการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก (non-intervention) เพื่อเป็นการรักษาอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของตนเอง บรรทัดฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่อาเซียนเชื่อมั่นว่าจะใช้

⁹³ Jürgen Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects* (New York: Routledge, 2005), 9-10.

⁹⁴ Severino, *Southeast Asia in Search of an Asean Community Insights from the Former Asean Secretary-General*, 85-107.

เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือดำเนินกิจการต่างๆ ได้อย่างราบรื่น สร้างความไว้วางใจกันระหว่างประเทศสมาชิก จนกลายเป็นบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกันภายใต้ความแตกต่างหลากหลายของประเทศสมาชิกอาเซียน

อาเซียนถือได้ว่าเป็นประชาคมที่เกิดจากการรวมตัวของประเทศภายในภูมิภาคที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม กรอบในการดำเนินงานต่างๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของบรรทัดฐานที่มีร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้ภายหลังจากที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเผชิญกับช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชีย เป็นสถานการณ์ที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งส่งผลให้อาเซียนเล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นที่ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินนโยบายต่างๆ⁹⁵ จึงมีผลทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนผลักดันแนวคิดที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประชาชน (people-oriented) โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนและคำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ⁹⁶ เพราะประชาชนที่มีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีจะเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนสังคมและประเทศชาติให้มีความแข็งแกร่งและเป็นปึกแผ่น ดังนั้นเรื่องคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และความปลอดภัยของประชาชนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ทุกภาคส่วนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการผลักดันให้อาเซียนประสบผลสำเร็จ จนนำไปสู่การนำแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (human rights) เข้ามาใช้ในภูมิภาค

หากพิจารณาถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียนแล้วนั้น จะเห็นได้ชัดว่าอาเซียนได้หันมาตื่นตัวให้ความสนใจและตอบสนองในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้นหลังจากสงครามเย็น (Cold war) สิ้นสุดลง เนื่องมาจากได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศ (international

⁹⁵ "Aec ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน," สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ, <https://www.asean2019.go.th/th/abouts/asean-economic-community/?fbclid=IwAR2HDtV6roc2wZrmKniqth4MGHQnSAIqaP6NRi-PwqRwjhhpm2FXh8NGa9E> [24 มกราคม 2563].

⁹⁶ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียนภายหลังปี 2558 และแผนงานประชาคมอาเซียน," http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20150727-162846-108896.pdf?fbclid=IwAR1qc-ALTBWBWBYIOBhitw7cJqVe5c-SldO_GT13PKI9k6yGanGy81VT2gM [24 มกราคม 2563].

environment) ซึ่งทำให้เรื่องสิทธิมนุษยชนได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญของประชาคมระหว่างประเทศและประเทศสมาชิกอาเซียนในเวลาต่อมา⁹⁷ อาจกล่าวได้ว่าการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็นนั้นส่งผลให้แนวคิดที่เกี่ยวกับอุดมการณ์แบบเดิมที่มักจะให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถทางอำนาจของตนโดยการมุ่งเน้นเรื่องของการสั่งสมกองกำลังทหารในการทำสงครามกับประเทศต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและผลประโยชน์สูงสุดของตนได้สิ้นสุดลงตามไปด้วย และแปรเปลี่ยนเป็นการหันมาให้ความร่วมมือในการมุ่งเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมไปถึงการจัดการกับปัญหาอันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งถือเป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน และยังเป็นโอกาสให้แนวคิดใหม่ๆ สามารถขึ้นมามีบทบาทได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นโอกาสเปิดกว้างให้ตัวแสดงต่างๆ ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐเอง (state actors) รวมไปถึงตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค⁹⁸

การตอบสนองในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเป็นไปตามปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) เมื่อพิจารณา Bangkok Declaration ของทั้งอาเซียนและ NGOs แล้วนั้น ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนนั่นก็คือ อาเซียนจะยึดหลักคุณค่าแห่งเอเชีย (Asian Values)⁹⁹ ซึ่ง Asian Values เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงโดยนักวิชาการทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคในเวทีระหว่างประเทศสำหรับ Asian Values ในภูมิภาคเอเซียนั้นเป็นเรื่องที่เริ่มมีการถกเถียงกันมาตั้งแต่ในช่วงปี 1990 ซึ่งมีลี กวน ยู (Lee Kuan Yew) นายกรัฐมนตรีคนแรกของสิงคโปร์ถือเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญเป็นผู้ริเริ่มผลักดันและให้ความสำคัญกับ Asian Values¹⁰⁰ ลี กวน ยู เห็นว่าประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเซียนั้นมีความแตกต่างจากประเทศในภูมิภาคตะวันตกในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมไปถึงเรื่องความหลากหลายทางเชื้อชาติ ด้วยความแตกต่างกันในหลายด้านนี้จึงเป็นผลให้แนวคิดในแบบตะวันตกนั้นไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในภูมิภาคเอเซียทั้งหมด ซึ่งการปลูกฝัง

⁹⁷ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights".

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Joanne Bauer, "The Bangkok Declaration Three Years After: Reflections on the State of the Asia-West Dialogue on Human Rights," Carnegie Council for Ethics in International Affairs, https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_04/articles/518 [21 April 2019].

¹⁰⁰ Michael D. Barr, "Lee Kuan Yew and the "Asian Values" Debate," *Asian Studies Review* 24 (September 2000): 313.

Asian Values ให้กับประชาชนในภูมิภาคเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างชาติ เป็นการปลูกฝังให้เกิดความสามัคคีและความเป็นปึกแผ่นอันจะเป็นแนวทางที่นำไปสู่การสร้างภูมิภาคเอเชียที่เข้มแข็งและมั่นคง

ในด้านของประเทศสมาชิกอาเซียนมีบรรทัดฐานที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของตนเอง อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรับเอาแนวคิด Asian Values ดังกล่าวมาใช้และเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับอาเซียนมาเป็นเวลายาวนาน แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศไม่ได้เห็นความสำคัญกับแนวคิด Asian Values ในระดับที่เท่ากัน¹⁰¹ โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ที่การนำแนวคิดดังกล่าวไปใช้นั้นประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมของตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นไม่ได้นำแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้ในแบบสากลตามที่เหล่าประเทศภายนอกภูมิภาคต่างยึดถือร่วมกัน เนื่องจากอาจเป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศ ดังนั้นเนื้อหาสาระภายในของ Bangkok Declaration จึงให้คุณค่าและแสดงถึงความสำคัญในเรื่องของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน จุดนี้ถือเป็นจุดสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า Bangkok Declaration ของอาเซียนนั้นไม่ได้มีความเป็นสากลอย่างแท้จริงดังเช่นแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกยึดถือ เนื่องจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศตะวันตกนั้นมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง อาเซียนจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเหมาะสมกับนโยบายหรือการดำเนินงานที่สามารถกระทำภายใต้ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ในด้านของ Bangkok NGO Declaration นั้นเนื้อหาสาระภายในจะแสดงถึงความเป็นสากลมากกว่า ทั้งหลักการที่ต้องมีการผสมผสานและการบูรณาการแบบองค์รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นหนึ่งในจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมาจากการประชุม World Conference on Human Rights ในปี 1993 ที่ถือได้ว่าเป็นตัวกระตุ้นครั้งสำคัญที่ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนหันมาตระหนักถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในภูมิภาคของตนเองมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี

¹⁰¹ Amitav Acharya, "The Evolution and Limitations of Asean Identity," in *Building Asean Community: Political–Security and Socio-Cultural Reflections*, ed. Aileen Baviera and Larry Maramis (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2017), 25-28.

ดีและปลอดภัยจากอันตรายต่างๆ โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental freedoms) ของประชาชน ตามที่ได้ระบุไว้ในปฏิญญาเวียนนา (Vienna Declaration)¹⁰² โดยใน Vienna Declaration นั้นได้กล่าวถึงความเห็นด้วยที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรจะพิจารณาจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคขึ้น ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจึงทำให้มีการถกเถียงกันถึงเรื่องการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

ในเวลาต่อมาอาเซียนก็ได้จัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นได้สำเร็จอย่างเป็นทางการในปี 2009 ตามเจตนารมณ์ของอาเซียนในการตอบสนองต่อเป้าประสงค์ตามมาตราที่ 14 ของ ASEAN Charter โดยถือเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลและถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอาเซียน ที่มีชื่อว่า AICHR¹⁰³ ซึ่งถือเป็นการพัฒนาและแสดงถึงความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิมนุษยชนครั้งสำคัญของอาเซียน

ถึงแม้ว่าอาเซียนได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นสำเร็จแต่ยังคงถูกท้าทายจากสถานการณ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น ความไม่มั่นใจต่อประชาคมโลกต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR และยิ่งรวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นปัญหาที่ได้ดำเนินมาเป็นเวลานานและยังคงไม่สามารถหาทางแก้ไขกับปัญหาดังกล่าวได้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้สังเกตเห็นถึงปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นภายในอาเซียนที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งก็คือบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร โดยที่บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายใน

¹⁰² The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights".

¹⁰³ กลุ่มงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "South-East Asia National Human Rights Institutions Forum " คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand), <http://www.nhrc.or.th/getattachment/4ece8417-bdad-43e1-b110-6423f1289df3/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9%E0%B8%A5%E0%B8%9E%E0%B8%B7%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%90%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9.aspx> [23 เมษายน 2562].

องค์กรนั้นผู้วิจัยหมายถึงวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งได้กลายมาเป็นบรรทัดฐาน (norm) หรือแนวปฏิบัติ (code of conduct) ที่กำกับแบบแผนความสัมพันธ์ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน โดยที่ปัจจัยดังกล่าวนี้ถือเป็นลักษณะของการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ที่มีความเฉพาะของอาเซียน ดังนั้นในบทนี้ได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดย**ส่วนแรก**จะกล่าวถึงปัจจัยที่เกิดจากภายในที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร โดยในที่นี้หมายถึง วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งผู้วิจัยจะอธิบายถึงความหมาย ต้นกำเนิด และสาเหตุที่ทำให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เพื่อให้ทราบถึงที่มาที่ไปและความสำคัญ และเกิดความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องของบรรทัดฐานดังกล่าว ใน**ส่วนที่สอง**จะกล่าวถึงอิทธิพลของ ASEAN Way ที่ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของ AICHR ที่สะท้อนออกมาให้เห็นผ่านขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference :TOR) ทั้งการร่างและการทบทวน TOR รวมไปถึงการคัดเลือกผู้แทน AICHR เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาค และ**ส่วนสุดท้าย**จะกล่าวถึงบทสรุปของบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรที่มีความแข็งแกร่งและมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน

3.1. บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร

บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรนั้นถือเป็นหลักการที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถืออย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการดำเนินงานและกำหนดนโยบายต่างๆ ซึ่งก็คือ วิถีอาเซียน (ASEAN Way) โดยบรรทัดฐานนั้นถือเป็นกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์เพื่อเป็นสิ่งที่ใช้ในการควบคุมและกำกับพฤติกรรมทางสังคมให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างราบรื่น และบรรทัดฐานยังได้ถูกกำหนดออกมาจากพฤติกรรม ทัศนคติ และความเชื่อของคนในสังคม¹⁰⁴ อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่สามารถใช้ทำความเข้าใจโครงสร้างทางสังคม (social structure) และการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม¹⁰⁵ ซึ่ง ASEAN Way นั้นถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานที่กำกับแบบแผนความสัมพันธ์อันดีที่เป็นแนวปฏิบัติสำคัญร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถดำเนิน

¹⁰⁴ Dietrich Rueschemeyer, *Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research* (United States: Princeton University Press, 2009), 64-65.

¹⁰⁵ Ibid.

นโยบายทั้งในด้านของการพัฒนาและการรวมกลุ่มทางการเมืองโดยไม่ต้องกังวลถึงความสัมพันธ์จากภายนอก ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค และเป็นกลไกของกระบวนการการตัดสินใจร่วมกันของประเทศสมาชิกที่ได้กลายมาเป็นพื้นฐานของการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน¹⁰⁶ บรรทัดฐานดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียน อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน¹⁰⁷ เนื่องจากเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะใช้ ASEAN Way เป็นหลักการพื้นฐานหรือยึดถือเป็นแนวทางเพื่อกำหนดนโยบายต่างๆ ในการดำเนินงานภายในภูมิภาค และยังรวมไปถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการดำเนินงานภายในองค์กรต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของอาเซียนล้วนแล้วแต่ยึดถือ ASEAN Way เป็นรากฐานสำคัญ ซึ่งการที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ ASEAN Way เป็นรากฐานสำคัญในการดำเนินนโยบายของตนเองนั้นส่งผลให้ง่ายต่อการสร้างร่วมมือกันในด้านต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ของประเทศและยังปราศจากการเผชิญหน้า ซึ่งเป็นเหตุที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

จากที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้วว่าภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากหากเทียบกับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศตะวันตกทั้งในด้านของเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายหรือหลักการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียน เมื่ออาเซียนได้รับเอาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เหล่าประชาคมระหว่างประเทศต่างยึดถือนำมาใช้ภายในภูมิภาคของตนเองนั้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนหลักการดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างกับประเทศตะวันตก ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้หลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคกลายเป็นหลักการที่ไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้วิจัยจะอธิบายถึงความหมายและต้นกำเนิดของ ASEAN Way และสาเหตุที่ทำให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของ ASEAN Way มากยิ่งขึ้น

¹⁰⁶ Herman Joseph S. Kraft, "Driving East Asian Regionalism: The Reconstruction of Asean's Identity," in *Asean and the Institutionalization of East Asia*, ed. Ralf Emmers (New York: Routledge, 2012), 63.

¹⁰⁷ Ibid.

3.1.1. ความหมายของวิถีอาเซียน (ASEAN Way)

วิถีอาเซียน (ASEAN Way) เป็นบรรทัดฐานของการประพฤติปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติ (code of conduct) ที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือกันอย่างเคร่งครัด มาจากบรรทัดฐานหรือค่านิยมร่วมกันเพื่อให้ความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกสามารถดำเนินมาได้อย่างราบรื่น ซึ่ง ASEAN Way นั้นเป็นบรรทัดฐานที่เป็นพื้นฐานและฝังรากลึกอยู่ในทุกนโยบายและทุกองค์กรของอาเซียน เช่น การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum : ARF) ARF นั้นเป็นเวทีที่อาเซียนจัดตั้งขึ้นเพื่อการยกระดับปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค อันจะนำไปสู่การเกิดความร่วมมือระหว่างกัน และยังเป็นเวทีที่อาเซียนมีบทบาทสำคัญซึ่งเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการต่างๆ เพื่อให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงภายในภูมิภาค¹⁰⁸ เวทีดังกล่าวเป็นเวทีที่มีอาเซียนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก เป็นที่แน่นอนว่าทุกประเทศที่เข้าร่วมการประชุมนั้นจะต้องเคารพและดำเนินการภายใต้บรรทัดฐานของอาเซียนนั่นก็คือ ASEAN Way ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่มีความแข็งแกร่ง ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจที่แม้แต่ AICHR เองก็เป็นหนึ่งในองค์กรที่อยู่ภายใต้บรรทัดฐานของอาเซียนเช่นเดียวกันกับองค์กรอื่นๆ โดย ASEAN Way นั้นเป็นแนวปฏิบัติที่ส่งผลกระทบต่อความร่วมมือทั้งทางด้านการเมืองและความมั่นคงที่มีร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนเปรียบเสมือนบรรทัดฐานและความมั่นคงอาเซียนที่เหล่าประเทศสมาชิกยึดถือกันอย่างเคร่งครัดเนื่องจาก ASEAN Way เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ถือเป็นแนวทางที่อาเซียนใช้ในการดำเนินงานหรือกำหนดนโยบายต่างๆ และช่วยสร้างความไว้วางใจ (trust) ในการมีปฏิสัมพันธ์กันในหมู่ของประเทศสมาชิก เนื่องจาก ASEAN Way นั้นเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับองค์กรมาอย่างแนบแน่นยาวนาน และหล่อหลอมจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ทั้งต่อองค์กรและผู้คนภายในองค์กร อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมความมั่นคงระหว่างรัฐ (interstate) และความมั่นคงภายในภูมิภาค

¹⁰⁸ กองการเมืองและความมั่นคง กรมาอาเซียน, "การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asean Regional Forum)," กรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20140102-124447-578980.pdf> [6 กุมภาพันธ์ 2563].

ถึงแม้ว่า ASEAN Way จะเป็นแนวปฏิบัติที่มีบทบาทสำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ในช่วงแรกนั้นไม่ได้เป็นแนวคิดหรือหลักการที่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁰⁹ ซึ่ง ASEAN Way เป็นแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการตัดสินใจที่มีการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิก และต้องเป็นไปอย่างฉันทามติ นอกจากนี้ยังได้เน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดการข้อพิพาท (dispute management)¹¹⁰ จนในท้ายที่สุดได้ถูกผลักดันให้กลายเป็นลายลักษณ์อักษรมากขึ้น ที่แสดงออกมาให้เห็นในรูปแบบของ ASEAN Charter โดยที่เนื้อหาของสาระใน ASEAN Charter นั้น จะมาจากรากฐานของ ASEAN Way ด้วยเช่นกัน

3.1.2. ต้นกำเนิดของ ASEAN Way

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับต้นกำเนิดของ ASEAN Way นั้นทำให้สามารถเข้าใจถึงความ เป็นมาของบรรทัดฐานในการมีปฏิสัมพันธ์ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะแสดงให้เห็นถึงจุดกำเนิดที่เกิดมาจากความคล้ายคลึงกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีงานเขียนที่ได้กล่าวถึงต้นกำเนิดของ ASEAN Way เอาไว้ อย่างงานของ Amitav Acharya ได้กล่าวถึงต้นกำเนิดของ ASEAN Way ประกอบไปด้วย 4 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกัน¹¹¹ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหมู่ของผู้นำอาเซียน โดยในปี 1975 นายทหารอาวุโสของอินโดนีเซีย Ali Moertopo ได้กล่าวถึงผู้นำที่เป็นตัวแทนของประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่นั้นเป็นเหมือน ‘เพื่อนเก่า’ ที่รู้จักกันเป็นอย่างดี และยังชี้ให้เห็นถึงระบบของการปรึกษาหารือกันที่เป็นพื้นฐานในกระบวนการทำงานของอาเซียนซึ่งก็หมายถึง ASEAN Way ในการจัดการกับหลายปัญหาที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเผชิญ¹¹²

2. การแสดงออกถึงความคล้ายคลึงกันทางด้านวัฒนธรรมในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยผู้กำหนดนโยบายคนอื่นๆ ของอาเซียนมองว่า ASEAN Way นั้นแสดงให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกันของ

¹⁰⁹ Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*, 1-7.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Amitav Acharya, "Culture, Security, Multilateralism: The 'Asean Way' and Regional Order," *Contemporary Security Policy* 19, no. 1 (1998): 56-58.

¹¹² Ibid.

วัฒนธรรมแบบดั้งเดิม นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์อย่าง Estrella Solidum เป็นนักวิชาการคนแรกๆ ที่ยืนยันว่า ASEAN Way นั้นประกอบไปด้วยองค์ประกอบทางวัฒนธรรมที่พบว่ามีสอดคล้องกับค่านิยมบางอย่างของแต่ละรัฐสมาชิก¹¹³

3. บรรทัดฐานที่ใช้ในการกำกับดูแลของอาเซียนหรือหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (inter-state relations) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้นำมาใช้ ซึ่ง ASEAN Way ถือเป็นกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติพื้นฐานซึ่งเป็นลักษณะที่สำคัญและมีความเฉพาะตัวของอาเซียน อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ฝังรากลึกและได้ปรากฏอยู่ทั้งในเอกสารต่างๆ ของอาเซียน รวมถึงข้อตกลงและสนธิสัญญาต่างๆ ทำให้กลายมาเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญของอาเซียน¹¹⁴

4. กระบวนการของปฏิสัมพันธ์และการขัดเกลาทางสังคม (socialization) ซึ่งเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงวิวัฒนาการของอาเซียนตั้งแต่ปี 1967 ASEAN Way ไม่เพียงแต่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ตกลงร่วมกันโดยผู้นำอาเซียนเท่านั้น แต่ยังเกิดมาจากกระบวนการของการขัดเกลาทางสังคมและการปรับตัว กระบวนการการศึกษาหารือระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการประชุมต่างๆ เป็นสิ่งที่ย่อยๆ นำไปสู่การพัฒนาที่เปรียบเสมือนเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง โดย ‘วัฒนธรรม’ ในที่นี้นั้นหมายถึง การเรียนรู้และการปรับตัวที่สังคมได้มีการพัฒนาตามกาลเวลาผ่านการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันและการขัดเกลาทางสังคม โดยที่ ASEAN Way เป็นสิ่งที่ได้มาจากการสังเคราะห์และเกิดการเรียนรู้ขึ้นจากมิติทางด้านการเมืองและวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มาจากประสบการณ์ในการจัดการกับปัญหาและความท้าทายที่มีผลต่อเสถียรภาพของภูมิภาค¹¹⁵

นอกจากนี้ในงานของ Taku Yukawa ยังให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจต่อ ASEAN Way ที่มองว่าการทำความเข้าใจต่อ ASEAN Way ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถรู้ถึงสาเหตุที่เหล่าประเทศสมาชิกยึดถือบรรทัดฐานดังกล่าวที่ปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัดและไม่มีประเทศใดที่กล้าละเมิดบรรทัดฐานดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลต่อการมีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่น จนอาจนำไปสู่ความบาดหมางระหว่างกันของเหล่าประเทศสมาชิก เพราะ ASEAN Way นั้นเป็นรากฐานของการติดต่อสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน อันเนื่องมาจากการ

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

สร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน (collective identity) เมื่อเหล่าประเทศสมาชิกมีบรรทัดฐานที่สร้างขึ้นในการมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเวลาได้ผ่านไปเพื่อนำไปสู่สันติภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาค¹¹⁶ ด้วยเหตุผลนี้ทำให้ในช่วงปี 1967 ประเทศสมาชิกอาเซียนมีปฏิสัมพันธ์และแบ่งปันแนวคิดในเรื่องหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน รวมถึงแนวคิดในเรื่องกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติ โดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือกันหรือที่เรียกว่า ASEAN Way ในช่วงตั้งแต่ปี 1990 นั้นเอง และเมื่อเกิดการแบ่งปันบรรทัดฐานระหว่างกันส่งผลให้อาเซียนมีการพัฒนาอัตลักษณ์ร่วมกัน โดยเป็นอัตลักษณ์ที่มีความเฉพาะตัวของอาเซียน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ASEAN Way ถือเป็นหัวใจหลักที่สำคัญในการพยายามที่จะสร้างประชาคมอาเซียน¹¹⁷ นอกจากนี้การมีอัตลักษณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนยังเป็นสิ่งที่ป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางด้านกองกำลังทหารและเป็นการสร้างสันติภาพให้เกิดในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน¹¹⁸ เนื่องจากการมีอัตลักษณ์ร่วมกันนั้นแสดงถึงความปรองดองและความกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จากการศึกษาของ Amitav Acharya และ Taku Yukawa แสดงให้เห็นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่อยู่คู่กับอาเซียนมาตั้งแต่ยุคเริ่มแรกในการก่อตั้งอาเซียน โดยในงานของ Acharya ยังได้กล่าวถึง ASEAN Way ซึ่งประกอบไปด้วยแนวปฏิบัติ (core norm) 6 ประการ ได้แก่¹¹⁹

1. ความเสมอภาคทางอธิปไตย (sovereign equality)
2. การไม่ก่อดันหรือบีบบังคับซึ่งกันและกัน และหาข้อยุติในเรื่องความขัดแย้งเพื่อให้เกิดสันติภาพในภูมิภาค
3. การไม่เข้าไปแทรกแซงประเทศอื่น (non-intervention)
4. การไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

¹¹⁶ Taku Yukawa, "The Asean Way as a Symbol: An Analysis of Discourses on the Asean Norms," *The Pacific Review* 31, no. 3 (2018): 299-300.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*.

5. การทูตแบบเงียบ (quiet diplomacy)

6. การเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) รวมถึงการมีความอดทนและยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น (tolerance)

จากแนวปฏิบัติทั้ง 6 ประการของอาเซียนนั้นเป็นรากฐานและได้ถูกประกอบสร้างขึ้นมาเป็น ASEAN Way ดังเช่นในปัจจุบัน จึงถือเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม และการดำเนินงานจะอยู่ภายใต้บรรทัดฐานที่ยอมรับร่วมกันเพื่อให้ความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานที่มีความสำคัญ อันเป็นผลที่เกิดโดยผ่านการมีปฏิสัมพันธ์และการขัดเกลาทางสังคมร่วมกันมาเป็นเวลาช้านานของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยได้ยึดองค์ประกอบหลักสำคัญ 2 ประการ นั่นคือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและแนวคิดในเรื่องกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติ ในเวลาต่อมาคำว่า ‘ASEAN Way’ ได้ปรากฏขึ้นในช่วงตั้งแต่ต้นปี 1990 โดยเริ่มถูกนำมาใช้และเป็นจุดสนใจอีกทั้งยังได้ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมาก¹²⁰ โดยสาเหตุประการแรกที่อาเซียนได้มีการเริ่มใช้ ASEAN Way ในช่วงตั้งแต่ต้นปี 1990 เป็นเพราะอาเซียนต้องการที่จะต่อต้านแนวคิดในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่มาจากประเทศตะวันตก ซึ่งในขณะนั้นอาเซียนมุ่งให้ความสนใจกับเรื่องของการตอบสนองต่อระบอบการทหาร (military regime) ของเมียนมา แต่ในทางตรงกันข้ามประเทศตะวันตกได้เล็งเห็นว่าการเจรจากับอาเซียนอย่างเหมาะสมนั้นเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) และมีการนำ ASEAN Way มาใช้ในบริบทนี้¹²¹ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการใช้ ASEAN Way กับจุดประสงค์ของการนำเสนอในเรื่องสิทธิมนุษยชน (human rights) และประชาธิปไตย (democracy) ที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของอาเซียนเมื่อเทียบกับของยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวคิดของ Asian value ซึ่งเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน

สาเหตุประการที่สองที่อาเซียนเริ่มใช้ ASEAN Way เพื่อสร้างสันติภาพและความมั่นคงในอาเซียน เป็นการดึงดูดและโน้มน้าวให้ประเทศอื่นๆ เข้าร่วมเป็นสมาชิก ผ่านหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติ¹²² เป็นการแสดงให้เห็น

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

เห็นว่า ASEAN Way เป็นหัวใจสำคัญของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและกระบวนการการตัดสินใจอย่างฉันทามติที่ถูกสร้างออกมาในรูปแบบของบรรทัดฐานของอาเซียน ทำให้ ASEAN Way กลายมาเป็นสัญลักษณ์ของอาเซียน

ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้คำว่า ASEAN Way ในการป้องกันตนเองจากการถูกทำจากภายนอก โดยสาเหตุที่ ASEAN Way กลายมาเป็นสัญลักษณ์ของอาเซียนนั้นเป็นเพราะอาเซียนได้หันมาให้การสนับสนุนในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย¹²³ ที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงไปของบริบทระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มที่จะรวมเรื่องของสิทธิมนุษยชนให้กลายเป็นบรรทัดฐานของอาเซียน และได้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของอาเซียนในเรื่องสิทธิมนุษยชน¹²⁴ ที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังพยายามที่จะตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยึดถือ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างๆ รวมไปถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน

3.1.3. สาเหตุที่ทำให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของอาเซียน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่อยู่คู่กับอาเซียนมาอย่างยาวนาน ถึงแม้ว่าบริบททางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศก็ตาม แต่ ASEAN Way นั้นได้ถูกหล่อหลอมให้ฝังลึกอยู่ในความคิดของเหล่าผู้นำและผู้คนภายในองค์กร จนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ในการดำเนินนโยบายและกิจกรรมต่างๆ อีกทั้งในทุกๆ ช่วงเวลาของ ASEAN Way ยังคงถูกตั้งคำถามและท้าทายจากสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะถูกท้าทายจากหลายสถานการณ์แต่ก็เป็นการพิสูจน์ถึงความแข็งแกร่งของ ASEAN Way และ ASEAN Way นั้นได้แสดงให้เห็นว่ายังสามารถเป็นบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือตลอดมา เนื่องจากประสบการณ์ต่างๆ เหล่านี้ส่งผลทำให้เกิดการเรียนรู้และการปรับเปลี่ยนของผู้คนในสังคม เช่น เหตุการณ์การต่อต้านผู้เผยแพร่ศาสนาชาวสเปนในประเทศ

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Ibid.

ฟิลิปปินส์ รวมไปถึงการเกิดแนวคิดใหม่ๆ ที่ถูกเสนอขึ้นมาจากคนบางกลุ่มที่เห็นว่าการแก้ปัญหาควรมีความยืดหยุ่นกว่าที่เป็นอยู่ ดังนั้นการพยายามที่จะสร้างสถาบันหรือองค์กรในระดับภูมิภาคของอาเซียนให้มีความแข็งแกร่งนั้นองค์ความรู้ที่มีมาก่อน (cognitive prior) ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันหรือองค์กรของอาเซียน โดยองค์ความรู้เดิมที่มีอยู่ของอาเซียนนั้นเป็นความเข้าใจที่เกิดมาจากการมีประสบการณ์และประวัติศาสตร์ในอดีตร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งได้กลายมาเป็น ASEAN Way ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ร่วมกันที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยจะอธิบายถึงองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของอาเซียนที่ได้หลอมรวมและฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งก็คือ ASEAN Way และองค์ประกอบที่สำคัญของ ASEAN Way เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการที่ทำให้เกิดองค์ความรู้ที่มีมาก่อนและหลอมรวมกลายเป็น ASEAN Way ที่ใช้กันในปัจจุบัน

3.1.3.1. องค์ความรู้ที่มีมาก่อน (cognitive prior)

องค์ความรู้ที่มีมาก่อน (cognitive prior) เกิดมาจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงและมีการใช้ร่วมกัน รวมไปถึงลักษณะของกลุ่มวัฒนธรรมที่มีความเชื่อหรือวิถีชีวิตที่คล้ายกัน จะสะท้อนออกมาในรูปแบบของศาสนาและความเชื่อของกลุ่มทางสังคม ความสอดคล้องของการเมืองภายในประเทศ และการมีประสบการณ์และประวัติศาสตร์ในอดีตร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก¹²⁵ โดยกระบวนการของการเกิดองค์ความรู้ที่มีมาก่อนนั้นอาจจะเริ่มต้นมาจากการตีความและการอ้างอิงถึงบรรทัดฐานจากภายนอกที่อาจขยายไปสู่กระบวนการที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในการรับเอาบรรทัดฐานจากภายนอกเข้ามาผสมผสานให้เกิดความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ของอาเซียน อีกทั้งบทบาทของผู้นำหรือตัวแสดงท้องถิ่น (local actors) นั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากกว่าตัวแสดงจากภายนอก (external actors) ในการก่อให้เกิดการแพร่กระจายของบรรทัดฐาน¹²⁶

การแพร่กระจายของบรรทัดฐานอาจเกิดได้จาก 2 ทาง ได้แก่ 1. การแพร่กระจายของบรรทัดฐานนั้นเปรียบเสมือนกับการสอนโดยตัวแสดงจากภายนอกภูมิภาค ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมองข้ามบทบาทของตัวแสดงท้องถิ่น และ 2. การวางเงื่อนไขระหว่างประเทศที่มองข้ามผลสะท้อนที่อาจจะ

¹²⁵ Acharya, *Whose Ideas Matter? : Agency and Power in Asian Regionalism*, 21-22.

¹²⁶ Ibid., 14.

เกิดขึ้นของบรรทัดฐานที่ฝังรากลึกอยู่ในภูมิภาค¹²⁷ อย่างไรก็ตามลักษณะพื้นฐานด้านสังคมที่มีร่วมกันที่แข็งแกร่งของบรรทัดฐานที่เป็นสากลอาจได้ผลลัพธ์ในทางที่ไม่ดี เช่น การตัดสินใจด้วยตัวเอง (self-determination) หรือบรรทัดฐานที่เป็นสากลที่ผู้นำคิดว่าเป็นสิ่งที่ส่งผลดีนั้นอาจส่งผลให้เกิดลัทธิชาตินิยม (nationalism) และความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่รุนแรงก็เป็นได้¹²⁸

นอกจากนี้บทบาทของการเมืองภายในประเทศ บทบาทขององค์กร และตัวแปรด้านวัฒนธรรมนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามายังภูมิภาค เพราะส่งผลกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมองค์กรของภูมิภาค วัฒนธรรมองค์กรนั้นมักจะมีความคิดและความเชื่อที่ส่งผลต่อทัศนคติของตัวแสดงในการตอบสนองต่อบรรทัดฐานจากภายนอก¹²⁹ รวมไปถึงการผสมผสานในด้านของวัฒนธรรมที่ลงตัวนั้นจะสามารถทำให้เกิดการแพร่กระจายของบรรทัดฐานได้อย่างประสบความสำเร็จและรวดเร็ว หรืออาจกล่าวได้ว่าการจะรับเอาบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้ให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น บรรทัดฐานใหม่จะต้องมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมที่มีมาตั้งแต่อดีตหรือองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน¹³⁰ ดังนั้นหากเปรียบเทียบบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคและบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนแล้วนั้นจะเห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจน ทั้งในด้านของสภาวะแวดล้อมทางสังคม บริบททางการเมือง รวมไปถึงวัฒนธรรม ความคิด และความเชื่อของผู้คนในสังคม ด้วยสาเหตุของความแตกต่างกันในด้านต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้อาเซียนไม่สามารถรับเอาบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้กับอาเซียนได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และด้วยประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเคยได้รับมานั้นทำให้อาเซียนต้องการที่จะสร้างบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งเพื่อไม่ให้ถูกครอบงำจากประเทศอื่นๆ และประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งก็ได้กลายมาเป็น ASEAN Way อย่างที่รู้จักกันในปัจจุบัน

ASEAN Way ที่เป็นบรรทัดฐานที่ใช้ในการกำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นบรรทัดฐานที่มีความสำคัญต่อโครงสร้างของอาเซียน รวมไปถึงการเกิดขึ้นของสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ภายใต้อาเซียน โดยจะมีลักษณะที่ปรับเปลี่ยนบรรทัดฐานจากภายนอกที่เข้ามาภายในภูมิภาคให้เข้ากับบรรทัดฐานแบบเดิมที่มีอยู่ก่อนของอาเซียน ซึ่งองค์ความรู้ที่มีมาก่อน

¹²⁷ Ibid., 10-11.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid., 12.

¹³⁰ Ibid.

จะเป็นสิ่งที่กำหนดการมีอยู่ของชุดความคิด (ideas) ความเชื่อ (belief) และบรรทัดฐานที่เป็นตัวกำหนดและเป็นเงื่อนไขในการเปิดรับบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกที่จะเข้ามาในภูมิภาค โดยที่บรรทัดฐานนั้นจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงศาสนา ความเป็นชาติพันธุ์ ระบบความคิดความเชื่อของสังคม ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ และการเมืองภายในประเทศ และองค์ความรู้ที่มีมาก่อนนั้นถูกสร้างขึ้นมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีอยู่ภายในประเทศหรือภายในภูมิภาค¹³¹ นอกจากนี้องค์ความรู้ที่มีมาก่อนยังเป็นสิ่งที่สามารถสร้างขึ้นได้จากความคิดและความเชื่อของผู้นำประเทศเกี่ยวกับการสร้างอัตลักษณ์และความร่วมมือของภูมิภาค¹³² หากลองย้อนกลับมาพิจารณาถึงประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น จะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกันในหลายๆ ด้าน เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียนโดยส่วนใหญ่มีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และเคยมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกันในการตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ซึ่งความคล้ายคลึงกันเหล่านี้ส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศของตน เพื่อไม่ให้ประเทศอื่นเข้ามารุกรานหรือแทรกแซงได้ ดังนั้นองค์ความรู้ที่มีมาก่อนจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นตัวช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถร่วมมือกันสร้างความแข็งแกร่งให้ภูมิภาคโดยไม่ต้องกังวลเรื่องการถูกแทรกแซงจากประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ ส่งผลให้ ASEAN Way ในภูมิภาคอาเซียนกลายเป็นบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งมาจนถึงปัจจุบัน

เมื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่ององค์ความรู้ที่มีมาก่อนแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดรับเอาบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคเข้ามาแล้วนำมาปรับใช้ร่วมกัน โดยผ่านการขัดเกลาทางสังคม ประสบการณ์ในอดีตที่ได้รับ และชุดของความคิดความเชื่อที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมั่นใจว่าเป็นบรรทัดฐานที่สามารถใช้ในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติและยึดถือร่วมกัน โดยที่กระบวนการดังกล่าว นั้นจะต้องดำเนินอยู่ภายใต้การสร้างความสะดวกคล่อง (congruence) ระหว่างบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่มีอยู่และบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคที่อาเซียนรับเข้ามา หากบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามานั้นไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เกิดความสะดวกคล่องกับบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนได้ ผลลัพธ์ที่ได้นั้นทำให้บรรทัดฐานใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสภาพสังคมนั้นๆ ได้ อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่สามารถอธิบายถึงความสำเร็จและข้อจำกัดในการสร้างความร่วมมือ รวมไปถึงการสร้างสถาบันภายในภูมิภาค¹³³ ทำให้การดำเนินงานต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้บรรทัดฐานที่มีร่วมกันนั้น ย่อมส่งผลต่อ

¹³¹ Ibid., 21-22.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid., 7.

พื้นฐานของการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายในทุกสถาบันหรือทุกองค์กรที่อยู่ของอาเซียน ไม่เว้นแม้แต่ AICHR ด้วยเช่นเดียวกัน สิ่งที่เป็นตัวบ่งบอกได้ว่า AICHR ได้รับอิทธิพลจากบรรทัดฐานดังกล่าวนั้นแสดงให้เห็นจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR รวมไปถึงในกระบวนการในการแต่งตั้งผู้แทน AICHR ส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกอาเซียน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกันนั้นได้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการก่อตั้ง AICHR เช่นกัน ที่ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐและการหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนเอง ไม่ได้ให้อำนาจในการดำเนินงานกับ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างเต็มที่ เพราะหาก AICHR มีอำนาจในการจัดการปัญหาได้อย่างอิสระอาจเป็นสิ่งที่ทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน ดังที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแสดงให้เห็นจากการเลือกใช้การทูตแบบเงียบ (quiet diplomacy) ในการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

โดยในงานเขียนของ Jorgen Haacke นั้นได้กล่าวถึงเรื่องของการทูตแบบเงียบ¹³⁴ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับอิทธิพลมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของอาเซียน โดยการทูตแบบเงียบจะนำมาใช้เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเผชิญหน้ากับปัญหาใดๆ ก็ตามทีอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจอย่างตะวันตกนั้นได้สร้างประสบการณ์ที่บอบช้ำเอาไว้ให้กับประเทศสมาชิกอาเซียน จนทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับทำให้เกิดความหวาดกลัวที่จะถูกแทรกแซง ด้วยสาเหตุดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับการดำเนินงานอยู่ภายใต้บรรทัดฐานเพื่อเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้นการที่องค์ความรู้ที่มีมาก่อนได้ฝังรากลึกจนกลายเป็นบรรทัดฐานของอาเซียนนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองทางความคิดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมสละอำนาจอธิปไตยที่ตนเองหวงแหนและหันมาให้ความสำคัญกับประชาชนของตนเองเป็นหลัก

หากกลับมาพิจารณาถึง AICHR แล้วนั้นจึงไม่เป็นเรื่องที่น่าแปลกใจว่าเหตุใดผู้แทนของ AICHR ส่วนใหญ่จึงมักที่จะใช้การทูตแบบเงียบเพื่อหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ในการวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกอาเซียนที่

¹³⁴ Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*.

อาจนำไปสู่การเกิดความบาดหมางและความขัดแย้งระหว่างกันได้ โดยตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้การทูตแบบเงียบเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจส่งผลให้เกิดความบาดหมางระหว่างกันของประเทศสมาชิก ดังเช่นเหตุการณ์การทารุณ Anwar Ibrahim

โดยสาเหตุที่นำไปสู่เหตุการณ์การทารุณ Anwar นั้นมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่าง Anwar และ Mahathir¹³⁵ จากการตัดงบประมาณและลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เนื่องด้วยในขณะนั้นเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 ในเวลาต่อมาได้มีการจัดการประชุมขึ้น อีกทั้งยังได้มีการแจกหนังสือเรื่อง “50 Dalil Kenapa Anwar Tidak Boleh Jadi PM”¹³⁶ โดยที่เนื้อหาของสาระในหนังสือดังกล่าวมีการเขียนถึง Anwar เกี่ยวกับประเด็นการทุจริต โดยในปี 1999 Anwar ถูกตัดสินจำคุก 6 ปี ในข้อหาการทุจริต¹³⁷ นอกจากนี้ยังมีประเด็นในเรื่องของรักร่วมเพศ ส่งผลทำให้ Anwar ถูกตัดสินจำคุกอีก 9 ปี ในข้อหารักร่วมเพศ แต่ในขณะที่ Anwar รับโทษนั้นได้ถูกนายตำรวจทำร้ายร่างกายในระหว่างที่ถูกคุมขัง¹³⁸

จากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น แต่ในภูมิภาคอาเซียนนั้นไม่ได้มีกระบวนการหรืออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงหรือแม้กระทั่งการจะแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ต่อเหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถทำได้ ซึ่งสะท้อนออกมาให้เห็นในแนวความคิดการทูตแบบเงียบซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนได้ดำเนินกิจการต่างๆ ตามแนวความคิดการทูตแบบเงียบเรื่อยมา ส่งผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นนั้นถูกเพิกเฉยและกลายเป็นปัญหาที่ต้องปล่อยผ่านไปอย่างเงียบๆ โดยไม่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นในการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งก็เป็นผลมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ต้องการให้ประเทศทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคสามารถเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในประเทศของตน ซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐานของ ASEAN Way ดังนั้นย่อมส่งผลต่ออำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR ในแง่ของการกลายเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบในพื้นที่ที่เกิดปัญหา รวมถึงการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน

¹³⁵ มณีศรี นาคสุวรรณ, "อันวาร์ อิบราฮิม," สารานุกรมอาเซียน ศูนย์ศึกษา ภาษา วัฒนธรรม และสังคมอาเซียน สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, <https://aseanpedia.wu.ac.th/site/readencyclopedia?id=46> [14 พฤศจิกายน 2562].

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน.

เอง ส่งผลให้ AICHR กลายเป็นองค์กรที่เน้นแต่เรื่องส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนแต่ไม่สามารถใช้ AICHR ในการปกป้องประชาชนได้ อีกทั้งการเพิกเฉยต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นถูกมองข้าม และกลายเป็นเรื่องปกติสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนในที่สุด ไม่เว้นแม้แต่ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา นอกจากนี้ยังมีผู้แทนของ AICHR จากอินโดนีเซียและมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่เสนอว่าอาเซียนกับ AICHR ต้องพยายามหามาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะทำให้เมียนมารับผิดชอบต่อสิ่งที่เมียนมาได้กระทำต่อชาวโรฮิงญา¹³⁹ อีกทั้งยังได้มีการออกมาเรียกร้องให้ช่วยเหลือชาวโรฮิงญาอย่างครอบคลุม และปกป้องชาวโรฮิงญาอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหในระยะยาว¹⁴⁰ และกล่าวถึงความจำเป็นที่เมียนมาต้องเปิดเผยและแบ่งปันข้อมูลในการประชุมอาเซียน เมียนมาควรที่จะเชิญผู้แทนของ AICHR เข้าไปตรวจสอบสถานการณ์ในรัฐยะไข่เพื่อหาทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุดในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา¹⁴¹ ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวถือเป็นเรื่องยากที่เมียนมาจะยินยอมปฏิบัติตาม เนื่องจากต้องอาศัยการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกตามหลักการของ ASEAN Way หากเมียนมาคัดค้านประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ถึงแม้ว่าจะมีการเสนอทางแก้ไขต่างๆ แต่ปัญหาชาวโรฮิงญาก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของ ASEAN Way ซึ่งเป็นบรรทัดฐานของประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ จนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของ AICHR

นอกจากนี้ Joseph Estrada ประธานาธิบดีของประเทศฟิลิปปินส์ และ B. J. Habibie ประธานาธิบดีของประเทศอินโดนีเซีย ยังได้ออกมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่ Anwar ถูกทารุณทุบตี ที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการทางการเมืองและความยุติธรรมของมาเลเซีย เนื่องมาจากทั้งสองนั้นมีความสัมพันธ์อันดีต่อ Anwar อีกทั้งยังแสดงท่าทีที่ไม่พอใจต่อรัฐบาลมาเลเซียโดยการอาจไม่เข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเปกในปี 1998 ที่จัดขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย¹⁴² แต่สมาชิก

¹³⁹ Dian Septiari, "Aichr Reps Call for Regional Approach to Rohingya Crisis," The Jakarta Post, <https://www.thejakartapost.com/seasia/2018/04/23/aichr-reps-call-for-regional-approach-to-rohingya-crisis.html> [10 April 2020].

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*.

รัฐบาลคนอื่นๆ ของทั้งประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียนั้นได้ออกมาเตือนเหล่าผู้นำถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามแนวทางของ ASEAN Way¹⁴³ ซึ่งทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งจนอาจกระทบความสัมพันธ์ในระดับรัฐ ในขณะที่ประเทศอื่นๆ ส่วนใหญ่นั้นเลือกที่จะใช้แนวทางการทูตแบบเงียบ โดยการไม่แสดงท่าทีต่อเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าต่อกัน จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการรักษาความสัมพันธ์ในระดับรัฐนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ

ดังนั้นการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้การทูตแบบเงียบนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของอาเซียนในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาของอาเซียนเช่นเดียวกัน ดังที่เห็นได้จากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงญาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ใช้ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน การจะดำเนินงานหรือการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกย่อมต้องอยู่ภายใต้ ASEAN Way ไม่เพียงแต่ประเทศสมาชิกอาเซียนเท่านั้นที่มองว่าปัญหาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ถูกพิจารณาว่าเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนแต่ในประเทศอื่นๆ ทั่วโลกก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกัน¹⁴⁴ รวมไปถึงวิธีการดำเนินการและการตีความเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นก็มีการแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เนื่องจากเหตุผลในความแตกต่างทางด้านการเมือง ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม¹⁴⁵

จะเห็นได้ว่าจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นนั้นมีระดับของความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งชนกลุ่มน้อยชาวโรฮิงญารวมไปถึงประชาคมระหว่างประเทศเองต่างตั้งความหวังไว้กับอาเซียนในการนำกลไกสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอย่าง AICHR มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการต่อปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น แต่ผลที่ได้กลับทำให้เกิดการตั้งคำถามจากประชาคมระหว่างประเทศทั้งต่อตัวของ AICHR และต่ออาเซียนเองว่าทำไมปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน และไม่มีท่าทีว่าระดับของความรุนแรงจะบรรเทาเบาบางลง อาเซียนเองได้มีการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวนี้อย่างไร ทั้งๆ ที่ประชาคมระหว่างประเทศต่างเล็งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวได้ขยายกลายเป็นวิกฤตในระดับภูมิภาคที่ต้องเร่งจัดการ

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Koh, Manal, and Woon, *The Making of the Asean Charter*, 102-03.

¹⁴⁵ Ibid.

แก้ไขโดยทันที เนื่องจากส่งผลกระทบต่อประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับเมียนมาหลายประเทศ จนกลายเป็นการสร้างภาระให้กับประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ

ซึ่งถือเป็นเรื่องยากที่ประเทศสมาชิกจะสามารถแก้ไขสถานการณ์ความตึงเครียด (tension) ระหว่างเรื่องของสิทธิมนุษยชนและความต้องการของรัฐต่อการรักษาอำนาจอธิปไตยให้เข้มแข็งที่ควบคู่ไปกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน¹⁴⁶ เนื่องจากถือเป็นปัญหาที่มีความเปราะบางเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังเป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากันอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งของเหล่าประเทศสมาชิก โดยในช่วงแรกนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงลังเลที่จะนำกลไกสิทธิมนุษยชนเข้ามาใช้ภายในภูมิภาค เนื่องมาจากมีความกังวลถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นในเรื่องของความขัดแย้งกับผลประโยชน์แห่งชาติในขณะนั้น ส่งผลให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศเนื่องจากอาเซียนไม่ยอมกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในเมียนมาจนมีระดับความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น¹⁴⁷

ASEAN Way ยังประกอบไปด้วยแนวคิดในเรื่องของการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียนและกระบวนการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติร่วมกัน (consensus) ของประเทศสมาชิก เนื่องจากอาเซียนให้ความสำคัญในเรื่องของการรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน โดยที่ทั้งสององค์ประกอบนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของ ASEAN Way หลักการดังกล่าวนี้จะดำเนินอยู่ภายใต้แนวทางของการเคารพในอำนาจอธิปไตย (respect sovereignty) ความเสมอภาคและบูรณภาพแห่งดินแดน (equality and territorial integrity) และการปรึกษาหารือ (consultation) กันระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งผู้วิจัยมองว่าหลักการต่างๆ ข้างต้นนั้นเป็นหลักการสำคัญที่เปรียบเสมือนองค์ประกอบหลักอันจะนำไปสู่การปฏิบัติตามแนวทางของ ASEAN Way ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันของประเทศสมาชิกอย่างราบรื่น จากองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลให้ ASEAN Way มีอิทธิพลในการออกแบบกลไกสิทธิมนุษยชนอย่าง AICHR เพราะ ASEAN Way ถือเป็นบรรทัดฐานของการประพฤติปฏิบัติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งองค์ประกอบของ ASEAN Way ที่ประกอบไปด้วยการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียนและ

¹⁴⁶ Hsien-Li, *The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, 140-41.

¹⁴⁷ Ibid.

กระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติร่วมกัน ประเทศสมาชิกยึดหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะประสบปัญหาใดก็ไม่สามารถที่จะละเมิดหรือยืดหยุ่นได้นั้นส่งผลต่อการออกแบบของ AICHR โดยต่อไปจะอธิบายถึงองค์ประกอบทั้ง 2 ประการของ ASEAN Way เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของหลักการดังกล่าวจนนำไปสู่การเกิดแนวคิดใหม่ที่เข้ามาท้าทาย ASEAN Way อย่างแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement)

3.1.3.2. องค์ประกอบของ ASEAN Way

(1). การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Non-Intervention)

การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันถือเป็นหนึ่งในบรรทัดฐานขององค์ความรู้ที่มีมาก่อนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกันมาเป็นเวลานาน เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนมีประสบการณ์จากการตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดการเรียนรู้ที่จะป้องกันตนเองจากการตกเป็นอาณานิคมดังเช่นในอดีตและทำให้เกิดการหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนเอง เพราะความกลัวจากการถูกควบคุมจากประเทศตะวันตก ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way ประเทศสมาชิกอาเซียนมักหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆ ที่เสี่ยงที่จะเป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน โดยหลักการนี้เป็นหลักการที่ควบคู่ไปกับการทูตแบบเงียบ เนื่องจากทั้งสองหลักการนี้มีจุดประสงค์ที่คล้ายคลึงกันในแง่ของการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งของประเทศสมาชิกอาเซียน¹⁴⁸ การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกล้วนถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของสาระของ ASEAN Charter ในหมวดที่ 1 โดยมีเนื้อหาสาระว่า

“การเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งปวง”¹⁴⁹ และ

“การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน”¹⁵⁰

¹⁴⁸ Hiro Katsumata, "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the Asean Way," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 25 (2003): 104-21.

¹⁴⁹ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "กฎบัตรอาเซียน".

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

จากเนื้อหาสาระข้างต้นที่ได้ถูกระบุไว้ใน ASEAN Charter นั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก จึงได้มีการร่างลงไปใน ASEAN Charter ดังที่ปรากฏให้เห็น โดยสาเหตุที่ทำให้เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันอย่างเคร่งครัดก็เนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการ คือ

1. ความหลากหลายภายในรัฐและความหลากหลายระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (race) เชื้อชาติ (ethnic) ศาสนา (religion) วัฒนธรรม (culture) และประสบการณ์หรือภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (historical experience)¹⁵¹ ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินนโยบายหรือกิจการต่างๆ ภายในประเทศของตนเองนั้นย่อมมีความต่างกัน เพราะความแตกต่างกันในหลายๆ ด้านที่หล่อหลอมพฤติกรรม รวมถึงการกำหนดนโยบายภายในประเทศของตนเองที่แตกต่างกัน

2. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเคยตกเป็นอาณานิคมจากประเทศตะวันตก กล่าวคือ ในอดีตประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศล้วนแล้วแต่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ ยกเว้นเพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศใด ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นเกิดความเปราะบางในการถูกแทรกแซงจากการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจ ซึ่งการยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันนั้นถือเป็นเกราะที่ป้องกันแรงกดดันที่เกิดจากภายนอกที่อาจขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศตน ซึ่งอาจกล่าวได้อีกความหมายว่า การยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันนั้นเป็นประเด็นในเรื่องของการสร้างชาติ (nation building) และการสร้างรัฐ (state making) ของประเทศสมาชิกอาเซียน¹⁵² ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจำเป็นต้องต่อต้านการถูกแทรกแซงจากภายนอกในทุกด้าน เช่น การต่อต้านสเปนของประเทศฟิลิปปินส์ที่พยายามต่อสู้เพื่อให้ได้รับเอกราชจากสเปน โดยเหตุการณ์ดังกล่าวนี้เนื่องมาจากลัทธิชาตินิยม (nationalism) ของฟิลิปปินส์มีการต่อต้านพระจากสเปนที่พยายามเข้ามาควบคุมทั้งในด้านของการศึกษาและการปกครองส่วนท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ผ่าน

¹⁵¹ Severino, *Southeast Asia in Search of an Asean Community Insights from the Former Asean Secretary-General*.

¹⁵² Ibid.

การเผยแพร่ศาสนา¹⁵³ สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าสเปนพยายามที่จะเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของฟิลิปปินส์ และวิธีการเหล่านี้เป็นการพยายามที่จะครอบงำฟิลิปปินส์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างชาติของฟิลิปปินส์

จากสาเหตุทั้งสองข้อที่ได้ยกมาอธิบายนั้นแสดงให้เห็นว่าประสบการณ์เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศในอดีตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ต้องตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก และความแตกต่างหลากหลายของประเทศสมาชิกอาเซียนส่งผลต่อความหวาดกลัวในการรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ ทำให้เหล่าประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการสร้างชาติเพื่อขัดขวางอิทธิพลของประเทศตะวันตกที่จะเข้ามาครอบงำ ส่งผลให้ในเวลาต่อมาหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันนั้นกลายมาเป็นหลักการที่อาเซียนให้ความสำคัญ¹⁵⁴ และฝังรากลึกจนกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way โดยให้เหตุผลว่าเป็นกิจการภายในประเทศของตน ดังนั้นการยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกสามารถคลายความหวาดกลัวในเรื่องที่ส่งผลต่ออำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของเสถียรภาพภายในประเทศของตนเอง

แต่ในทางกลับกันหลักการดังกล่าวนั้นก็กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าลำบากในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อีกทั้งยังส่งผลถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคของอาเซียน¹⁵⁵ ซึ่งผลของการยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นส่งผลให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคนั้นยืดยาวและรุนแรง ดังกรณีตัวอย่างประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา เป็นต้น และยังส่งผลต่อการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่ไม่สามารถเข้าไปจัดการต่อปัญหาดังกล่าวได้ เพราะอาจขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งมีความแตกต่างกับกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่นๆ ที่ถึงแม้จะยึดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการ

¹⁵³ Haacke, *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*, 29.

¹⁵⁴ ญัฐวัฒน์ กฤตยานวัช, "หลักการอาเซียนว่าด้วยการไม่แทรกแซงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค (Asean Principle on Non-Interference and Regional Human Rights Protection)," *โลกาภิวัตน์ภูมิภาคนิยม ท้องถิ่นอภิวัฒน์: นัยต่อสังคมไทย 3* (2015): 225-33.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

ภายในซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับอาเซียน แต่หลักการดังกล่าวมีความยืดหยุ่นมากกว่าของอาเซียน เช่น ในแอฟริกาที่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและประชาชน (African Commission on Human and Peoples' Rights)¹⁵⁶

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและประชาชน (African Commission on Human and Peoples' Rights) ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 2 พฤศจิกายน ปี 1987¹⁵⁷ โดยในแอฟริกามีความคล้ายคลึงกับอาเซียนในแง่มุมมองของการที่แอฟริกาเน้นยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันเหมือนกับอาเซียน ซึ่งจุดที่มีความแตกต่างและน่าสนใจในกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาชน (African Charter on Human and Peoples' Rights) หรือกฎบัตรบันจูล (Banjul Charter) เมื่อเปรียบเทียบกับ ASEAN Charter มีความแตกต่างตรงที่ถึงแม้ในกฎบัตรจะห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน แต่ในกรณีที่มีสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และอาชญากรรมสงคราม ประเทศสมาชิกสามารถเข้าไปแทรกแซงให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมได้ตามความเห็นชอบของสมัชชา (Assembly)¹⁵⁸

นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังสามารถร้องขอให้สหภาพแอฟริกาเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเข้าไปฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงให้กลับมา¹⁵⁹ ซึ่งเป็นกระบวนการของการแก้ไขคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอาเซียนแล้วนั้น อาเซียนไม่สามารถจัดการและตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างภูมิภาคอื่น ซึ่งก็เป็นเพราะบรรทัดฐานในเรื่อง ASEAN Way ที่แข็งแกร่งและฝังรากลึก ซึ่งยังคงเน้นให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าประชาชนทำให้การตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของทั้งสองภูมิภาคนั้นมีความแตกต่างกัน ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามจากบางกลุ่มอย่างสุรินทร์ พิศ

¹⁵⁶ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน (*Human Rights Obligations of the Asean Community*) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560), 34-36.

¹⁵⁷ "African Commission on Human and Peoples' Rights," African Commission on Human and Peoples' Rights, <https://www.achpr.org/history> [8 February 2020].

¹⁵⁸ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน (*Human Rights Obligations of the Asean Community*).

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

สุวรรณ ที่พยายามจะเสนอแนวคิดที่มีความยืดหยุ่นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา แต่ก็ต้องประสบกับความล้มเหลวเพราะความแข็งแกร่งของบรรทัดฐานของอาเซียน

(2). การมีฉันทามติร่วมกัน (consensus)

การมีฉันทามติร่วมกันนั้นเป็นอีกองค์ประกอบที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยหมายถึงกระบวนการตัดสินใจร่วมกันภายใต้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่างๆ ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน นอกจากนี้การมีฉันทามติร่วมกันนั้นยังเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงานของอาเซียน ที่เป็นหลักการพื้นฐานในกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน โดยที่กระบวนการดังกล่าวจะดำเนินอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือและความเป็นเอกฉันท์ในการตัดสินใจ¹⁶⁰ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นถือเป็นหลักการที่ค่อนข้างสร้างความยากลำบากให้กับประเทศสมาชิกในแง่ของการที่ต้องมีความเห็นที่ตรงกันของทุกฝ่ายจึงจะสามารถเริ่มดำเนินงานในขั้นต่อไปได้

กระบวนการในการสร้างฉันทามตินั้นมีพื้นฐานอยู่บนความเข้าใจร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกถึงการไม่กระทำการใดตามอำเภอใจ แต่ควรทำตามคำแนะนำหรือมติในที่ประชุมร่วมกันของประเทศสมาชิกตามแนวทางการปรึกษาหารือที่เป็นไปอย่างเห็นพ้องร่วมกัน¹⁶¹ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องหยิกยกประเด็นปัญหาต่างๆ มาบรรจุไว้ในวาระการประชุม เพื่อปรึกษาหารือกันถึงแนวทางแก้ไขและการจัดการต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค และความคิดเห็นของประเทศสมาชิกล้วนจะต้องเป็นไปอย่างฉันทามติหรือเห็นพ้องต้องกันของประเทศ จึงจะสามารถนำไปสู่บทสรุปหรือแนวทางที่อาเซียนจะจัดการแก้ไขปัญหา แต่หากประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งมีความคิดเห็นที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงจะถือว่าเป็นฉันทามติ ส่งผลให้ต้องมีการปรึกษาหารือถึงแนวทางในการจัดการแก้ไขปัญหาอื่นๆ ต่อไป เช่น ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในเมียนมา เมื่อประเทศสมาชิกต่างเห็นพ้องว่าควรร่วมกันปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่เมียนมาเองกลับอ้างว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาภายในของเมียนมาเอง ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ ไม่สามารถหยิกยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาปรึกษาหารือหรือวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากจะขัดต่อหลักการ ASEAN Way ของ

¹⁶⁰ Alison Duxbury and Tan Hsien-Li, *Can Asean Take Human Rights Seriously?* (Great Britain: Centre for International Law, 2019), 132.

¹⁶¹ Acharya, "Culture, Security, Multilateralism: The 'Asean Way' and Regional Order," 62.

อาเซียน อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนเองแทบจะไม่กล่าวถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวในวาระการประชุม ซึ่งอาจเป็นนัยยะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ต้องการที่จะเผชิญหน้ากับเมียนมาซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและสูญเสียผลประโยชน์ได้ในที่สุด

ดังนั้นกระบวนการในการสร้างฉันทามติใน ASEAN Way จึงเป็นความพยายามที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกันของปัญหาในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน¹⁶² อีกทั้งยังเป็นผลผลิตที่ได้มาจากวัฒนธรรมในการปรึกษาหารือร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่ได้นำมาใช้ดำเนินงานและเรียนรู้ว่าเป็นแนวทางที่ดีในการหลีกเลี่ยงการกระทบกระทั่งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จะเห็นได้ว่า ASEAN Way นั้นเป็นแนวปฏิบัติที่มีความสำคัญและมีลักษณะที่เฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง เมื่อต้องการกำหนดนโยบายในการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียนนั้น นโยบายการดำเนินงานเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้หรือมีความสอดคล้องกับ ASEAN Way และยังเป็นแนวปฏิบัติที่อาเซียนใช้ในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ซึ่งหลักการหลายๆ อย่างของ ASEAN Way นั้นค่อนข้างสร้างความยากลำบากในการดำเนินงานและการพยายามวิพากษ์วิจารณ์ต่อประเด็นปัญหาต่างๆ กับประเทศสมาชิก จากปัญหาในการดำเนินงานดังกล่าวที่เกิดขึ้นส่งผลให้มีการเสนอแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) ขึ้นในอาเซียนในเวลาต่อมา¹⁶³ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ท้าทายต่อการมีอยู่ของ ASEAN Way

(3). แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement)

แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) นั้นเป็นแนวคิดที่สุรินทร พิศสุวรรณ ในช่วงระยะเวลานั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของไทย เป็นผู้สนับสนุนและผลักดันแนวคิดดังกล่าว¹⁶⁴ ที่ได้เสนอในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Ministerial Meeting : AMM) ครั้งที่ 31 ในเดือนกรกฎาคม ปี 1998 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยสาเหตุที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นนั้นมาจากความคิดเห็นของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เห็นว่าผลลัพธ์จากการใช้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของ

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Jürgen Haacke, "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'Asean Way'," *The Pacific Review* 12, no. 4 (1999): 581-86.

¹⁶⁴ Ibid.

อาเซียนในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหายังคงไม่เป็นที่น่าพอใจเท่าที่ควร¹⁶⁵ ซึ่งสุรินทร์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า “ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่สำคัญของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของอาเซียนที่จะถูกปรับเปลี่ยนแก้ไขเพื่อให้สามารถแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหาภายในกับผลกระทบภายในภูมิภาค”¹⁶⁶ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสร้างสรรค์ และการปรึกษาหารือในประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เล็งเห็นว่า มีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออาจเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงในด้านต่างๆ ของอาเซียน เนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่ในสถานการณ์ที่เผชิญหน้ากับปัญหาที่ท้าทายต่างๆ ต่ออาเซียนซึ่งมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกัน¹⁶⁷

ผู้เสนอแนวคิดดังกล่าวได้เล็งเห็นว่าอาเซียนควรมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถเข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนได้หากมีความจำเป็น และประเทศสมาชิกอาเซียนควรหันมาส่งเสริมแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น¹⁶⁸ อีกทั้งเพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถเผชิญหน้าหรือรับมือกับภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาการหยุดชะงักทางเศรษฐกิจ (economic disruption) ปัญหาการอพยพย้ายถิ่นฐาน (immigration) ปัญหาการค้ายาเสพติด (narcotic trafficking) ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational crimes) และปัญหาการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม (environmental degradation) เป็นต้น¹⁶⁹ ส่งผลให้ต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเหล่านี้กลายเป็นปัญหาข้ามชาติ โดยการที่จะเข้าไปจัดการปัญหาไม่ใช่การแทรกแซงแต่เป็นการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิก ซึ่งยังคงเป็นประเด็นที่

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Sriprapha Petcharamesree, "The Asean Human Rights Architecture: Its Development and Challenges," Equal Rights Trust, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Sriprapha%20Petcharamesree%20ERR11.pdf> [16 November 2019].

¹⁶⁷ "Flexible Engagement (ความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น)," กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/th/code?c=f> [30 มิถุนายน 2562].

¹⁶⁸ Yukawa, "The Asean Way as a Symbol: An Analysis of Discourses on the Asean Norms," 307.

¹⁶⁹ Hitoshi Nasu, "Revisiting the Principle of Non-Intervention: A Structural Principle of International Law or a Political Obstacle to Regional Security in Asia?," *Asian Journal of International Law* 3 (2013): 48-49.

ได้รับการถกเถียงกันอยู่¹⁷⁰ ดังนั้นผู้เสนอแนวคิดจึงมองว่าแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น จะเป็นแนวคิดที่ช่วยลดอุปสรรคหรือความยากลำบากในการดำเนินงานตามหลักการ ASEAN Way โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันที่ควรจะมีการยืดหยุ่นตามความเหมาะสมต่อการตอบสนองในแต่ละสถานการณ์

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีทั้งประเทศที่เห็นด้วยในการนำแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นมาใช้และประเทศที่ปฏิเสธแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น และให้ความสนใจกับการแสวงหาการยกระดับปฏิสัมพันธ์ (enhance interaction) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเอง¹⁷¹ เนื่องจากแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น นั้นถือเป็นแนวคิดที่เป็นความท้าทายต่อการคงอยู่ของ ASEAN Way ที่เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่ฝังรากลึกอยู่ในอาเซียนอย่างเข้มแข็ง ซึ่งความท้าทายดังกล่าวมีด้วยกัน 3 ประการคือ

1. แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นเป็นแนวคิดที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของกันและกันได้อย่างเปิดเผย ซึ่งเป็นการท้าทายต่อแนวคิดการทูตแบบเงียบที่เป็นหนึ่งในแนวปฏิบัติของ ASEAN Way¹⁷²
2. แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น เป็นแนวคิดที่เหล่าประเทศสมาชิกเล็งเห็นว่าจะเป็นสิ่งที่ท้าทาย ASEAN Way ในอนาคต เนื่องจากการนำแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นไปใช้นั้นเหมือนเป็นการชี้ให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกันได้อย่างเปิดเผยภายใต้กรอบของอาเซียน¹⁷³
3. แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นอาจเป็นสิ่งที่คุกคามต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของอาเซียน¹⁷⁴

จะเห็นได้ว่าแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นในมุมมองของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น ถือเป็นแนวคิดที่มีความท้าทายต่อ ASEAN Way เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Haacke, "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'Asean Way'."

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนมีการถกเถียงกันหลายครั้งเพื่อยืนยันจุดยืนของตนในการปฏิเสธแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น¹⁷⁵ เห็นได้จากตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีต่างประเทศเน้นถึงความมุ่งมั่นของอาเซียนในการให้ความสำคัญต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกประเทศอื่น ๆ ในแถลงการณ์ร่วมในการประชุม AMM ครั้งที่ 30 ในปี 1997 และในคำแถลงการณ์ปิดการประชุม AMM ครั้งที่ 31 ในปี 1998 รัฐมนตรีต่างประเทศของสิงคโปร์ได้กล่าวว่า ‘ตอนนี้พวกเรามีจิตใจที่เด็ดเดี่ยวและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลักการพื้นฐานของ ASEAN Way ในเรื่องของการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและกระบวนการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นยังคงเป็นเสาหลักของอาเซียน’ เป็นต้น¹⁷⁶

จากความท้าทายต่างๆ ของแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามต่อแนวคิดดังกล่าวถึงความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายหรือไม่ แต่ผลสรุปในท้ายที่สุดแล้วนั้น แนวคิดดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายของอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศขาดฉันทามติที่เห็นพ้องร่วมกันในการพิจารณานำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศยังคงไม่เห็นด้วยที่จะนำแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นมาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ขัดต่อ ASEAN Way ในหลายๆ ประการ สิ่งนี้เป็นจุดสำคัญที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่มีความเข้มแข็งและฝังรากลึกอยู่ในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างๆ ของอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงได้¹⁷⁷ ถึงแม้บางประเทศจะเห็นด้วยที่จะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ก็ตาม อีกทั้งประเทศสมาชิกบางประเทศยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนเอง ที่ยังคงเน้นให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าจะให้ความสำคัญกับประชาชนของตน นอกจากนี้เดิมศักดิ์ เฉลิมพลาณภาพ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายการเมืองและความมั่นคง สำนักเลขาธิการอาเซียนนั้นยังได้ชี้ให้เห็นว่า “ASEAN Way จะยังคงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เข้ากับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่หลักการที่สำคัญอย่างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันจะเป็นหลักการที่ไม่มี

¹⁷⁵ Yukawa, "The Asean Way as a Symbol: An Analysis of Discourses on the Asean Norms."

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Haacke, "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'Asean Way'."

เปลี่ยนแปลง”¹⁷⁸ ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ที่ส่งผลให้แนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นถูกประเทศสมาชิกปฏิเสธที่จะนำมาใช้ในอาเซียน

ถึงแม้ว่าแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นจะไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของอาเซียนแต่การที่มีประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศได้หยิบยกแนวคิดดังกล่าวมาเป็นอีกทางเลือกนอกเหนือจาก ASEAN Way แล้วนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า ASEAN Way ของอาเซียนเป็นแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานที่ยังคงมีจุดอ่อน ไม่ได้เป็นแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่อาเซียนจะสามารถใช้เพียงหลักการดังกล่าวดำเนินนโยบายต่างๆ ได้เพียงหลักการเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก หากมองในแง่ของการหลีกเลี่ยงปัญหาหรือความบาดหมางที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วนั้น การยึดถือและปฏิบัติตาม ASEAN Way ถือเป็นเรื่องที่เหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ในทางกลับกันหากประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกอีกประเทศเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ ประเทศอื่นไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ แล้วประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลของตนอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างในกรณีของประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมา ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างไม่เข้าไปแทรกแซงปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลเมียนมาเองก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขจัดการอย่างถูกต้องเหมาะสม ส่งผลให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากได้รับผลกระทบและปัญหามีความรุนแรงขึ้นจนกลายเป็นปัญหาระดับภูมิภาค

จากกรณีประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญานั้นเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตาม ASEAN Way มากจนเกินไปนอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้วยังทำให้ปัญหามานพลาญกลายเป็นปัญหาระดับภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศได้รับผลกระทบ ดังนั้นจึงมีผู้เสนอแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นขึ้น ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างยืดหยุ่นได้ดีกว่าการปฏิบัติตาม ASEAN Way อย่างเคร่งครัดเพียงอย่างเดียว แต่ในท้ายที่สุดแล้วแนวคิดการเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่นไม่ได้ถูกนำมาใช้ เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่เห็นว่า ASEAN Way ที่ยึดถือกันมานั้นเป็นบรรทัดฐานที่ควรยึดต่อไปและไม่ควรให้แนวคิดใดก็

¹⁷⁸ Petcharamesree, "The Asean Human Rights Architecture: Its Development and Challenges".

ตามเข้ามาท้าทายและบั่นทอน ASEAN Way จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่ฝังรากลึกอยู่ในทุกๆ นโยบายและการดำเนินงานของอาเซียน ซึ่งหมายความว่า AICHR ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของอาเซียนย่อมได้รับอิทธิพลของ ASEAN Way อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และยังหมายรวมถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ด้วยเช่นเดียวกัน จึงเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่มีความแข็งแกร่งและผสมกลมกลืนอยู่ในทุกที่ของอาเซียน

3.2. อิทธิพลของ ASEAN Way ที่ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของ AICHR

บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่าง ASEAN Way นั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลที่ส่งผลต่อการกำหนด TOR ซึ่งจะอธิบายให้เห็นต่อไปในหัวข้อของการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference : TOR) ของ AICHR ไว้ที่ตัวแทนในระดับภาครัฐ ที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยังคงเน้นให้ความสำคัญกับรัฐและการวางแผนอำนาจอธิปไตยของตนเอง

3.2.1. การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference : TOR) ของ AICHR ไว้ที่ตัวแทนในระดับภาครัฐ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ หรือ TOR นั้นหมายถึง ขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือภาระงานของ AICHR ที่ต้องใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งภายใน TOR นั้นประกอบไปด้วย วัตถุประสงค์ หลักการ องค์ประกอบ และแนวทางในการดำเนินงานขององค์กร โดย TOR ได้ถูกร่างขึ้นโดยคณะทำงานระดับสูง (High Level Panel : HLP) เป็นตัวแทนในการร่าง TOR ตามบทบัญญัติข้อ 14 ของ ASEAN Charter¹⁷⁹ ซึ่งเนื้อหาสาระจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน โดยจะเน้นในเรื่องของการส่งเสริม (promote) ค้ำครอง (protect) สิทธิมนุษยชนของประชาชน และให้ความสำคัญกับอิสระขั้นพื้นฐานของประชาชนในภูมิภาค โดยการค้ำครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนนั้นถือเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศ ในระหว่างกระบวนการร่าง ASEAN Charter นั้น NGOs ในระดับภูมิภาคได้มีการเรียกร้องให้คณะทำงานที่เป็นผู้ร่าง ASEAN Charter ควรที่จะสะท้อนปัญหาเรื่องสิทธิ

¹⁷⁹ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*), 6-7.

มนุษยชนลงไปใน ASEAN Charter อย่างเหมาะสม¹⁸⁰ ส่งผลให้มีการตั้งคณะทำงานในการร่าง บทบัญญัติเพื่อให้อาเซียนมีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนที่เป็นของตนเองขึ้นภายในภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเพื่อป้องกันบุคคลภายนอกใช้เป็นข้อกล่าวอ้างเพื่อเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนเองเห็นด้วยและได้สนับสนุนการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจนทำให้มีการระบุบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่างองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นซึ่งต่อมากลายมาเป็น AICHR ในที่สุด¹⁸¹

TOR นั้นเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวปฏิบัติที่ได้ฝังรากลึกจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรที่ได้รับมาจาก ASEAN Way โดยบรรทัดฐานดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่คอยกำกับลักษณะและหน้าตาของ TOR ในการคัดเลือกผู้แทนของ AICHR ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติหรือหลักการที่ฝังรากลึกอยู่ในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน กล่าวคือ การดำเนินงานรวมถึงการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นจะอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way ดังนั้น ASEAN Way จึงเป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่มีอิทธิพลที่คอยกำกับการทำงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจะสะท้อนออกมาให้เห็นในการวางรากฐานของนโยบายในการดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งก็แสดงให้เห็นใน TOR เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way นั้นส่งผลให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคนั้นยืดเยื้อและรุนแรง ดังกรณีตัวอย่างประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เห็นในปัจจุบัน และยังส่งผลต่อการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่ไม่สามารถเข้าไปจัดการต่อปัญหาดังกล่าวเพราะอาจขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน เป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ลำบากในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคของอาเซียน

ดังนั้นผู้วิจัยจะกล่าวถึงองค์ประกอบของ AICHR ซึ่งจะเป็นการให้รายละเอียดในเรื่องการร่าง TOR และกระบวนการคัดเลือกผู้แทน AICHR รวมไปถึงแผนการดำเนินงานและการทบทวน TOR

¹⁸⁰ Koh, Manal, and Woon, *The Making of the Asean Charter*.

¹⁸¹ Ibid.

เพื่อแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลที่เกิดจากบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรซึ่งได้ถูกหล่อหลอมจนกลายเป็น ASEAN Way ที่เป็นเหตุปัจจัยหลักที่มีส่วนทำให้ TOR มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดต่อไป

3.2.2. องค์ประกอบของ AICHR

องค์ประกอบของ AICHR นั้น เป็นส่วนประกอบในด้านต่างๆ ทั้งในเรื่องของขอบเขตอำนาจหน้าที่ การคัดเลือกผู้แทน และแผนการดำเนินงาน ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้บรรทัดฐานของอาเซียน เพื่อให้อาเซียนสามารถจัดตั้ง AICHR ขึ้นได้สำเร็จตามเป้าประสงค์ แต่การที่อาเซียนดำเนินงานดังกล่าวภายใต้บรรทัดฐานของอาเซียนนั้น เป็นผลทำให้องค์ประกอบหรือกระบวนการต่างๆ เหล่านี้เป็นไปอย่างจำกัดและไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

3.2.2.1. การร่าง TOR

TOR นั้นถูกร่างขึ้นโดยคณะทำงานระดับสูงซึ่งเป็นผู้แทนที่มาจากประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ เพื่อทำหน้าที่ในการร่าง TOR ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ปี 2009 คณะทำงานระดับสูงได้เสนอร่าง TOR ที่ได้เขียนขึ้นและถูกรับรองต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 42¹⁸² โดยที่ TOR มีอำนาจหน้าที่ 14 ประการตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 แต่แผนการดำเนินงานรวมไปถึงกิจกรรมทั้งหมดของ AICHR จะต้องสอดคล้องกับหลักการการดำเนินงาน ข้อบัญญัติ และวิธีการภายใต้ TOR ซึ่งแผนการดำเนินงานของ TOR นั้นจะมีเป้าหมายในการตระหนักถึงความปรารถนาและความต้องการของประชาชนในอาเซียนในเรื่องสิทธิมนุษยชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับ AICHR ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างควมตระหนักให้แก่ประชาชนอาเซียนในเรื่องของสิทธิมนุษยชน และการยกระดับความร่วมมือกับภายนอกภูมิภาค รวมไปถึงการดำเนินงานที่มีความครอบคลุมของ AICHR ในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้อาเซียนกลายเป็นภูมิภาคที่มีความแข็งแกร่ง¹⁸³ แต่เมื่อได้มีการเริ่มใช้ TOR นั้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ TOR มักจะมีการดำเนินงานไปในแนวทาง

¹⁸² กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*).

¹⁸³ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015)," ASEAN Intergovernmental Commission in Human Rights, https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2010-2015-AICHR_Five-Year_Work_Plan-1.pdf [15 November 2019].

ของการเป็นองค์กรที่เน้นในเรื่องการปรึกษาหารือ การส่งเสริม สนับสนุน และสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนในภูมิภาค ซึ่งไม่สามารถทำงานได้อย่างครอบคลุมตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะเข้าไปตรวจสอบภายในประเทศที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น เนื่องจากจะเป็นการขัดต่อ ASEAN Way ในเรื่องของการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก

3.2.2.2. กระบวนการคัดเลือกผู้แทน AICHR

กระบวนการคัดเลือกผู้แทน AICHR นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติข้อที่ 5 ในการให้ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศคัดเลือกผู้แทนจากประเทศของตนเพื่อเข้าร่วมเป็นผู้แทน AICHR และกำหนดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศสมาชิกอาเซียนเลือกวิธีการแต่งตั้งผู้แทน AICHR เองตามความเหมาะสม ซึ่งผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียนในหลายประเทศที่ถูกเลือกให้เป็นผู้แทน AICHR นั้นมักเป็นเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ¹⁸⁴ ส่งผลให้ผู้แทนของแต่ละประเทศอาจมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนในระดับที่มากขึ้นแตกต่างกัน และเนื่องจากผู้แทนมักเป็นเจ้าหน้าที่จากภาครัฐจึงเป็นเรื่องง่ายที่ผู้แทนแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับประเทศของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งในบทบัญญัติของ TOR ก็ได้มีการระบุถึงเนื้อหาสาระที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกอาเซียนตามที่ได้ระบุไว้ในข้อ 5.2 ดังนี้

“ให้รัฐสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศแต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการฯ โดยผู้แทนนั้นจะรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่แต่งตั้ง”¹⁸⁵

จากข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าการดำเนินงานของผู้แทน AICHR นั้น จะเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐบาลประเทศตนด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการคัดเลือกผู้แทน AICHR นั้นเป็นกระบวนการที่ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประเทศตนเอง ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามยังคงเป็นรัฐที่มีอำนาจในการปกครองและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ

¹⁸⁴ เสรี นทสูติ, "ความท้าทายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน," ผู้แทนประเทศไทย ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, http://www.aicr.or.th/file_content/article_doc_16.pdf [26 กุมภาพันธ์ 2563].

¹⁸⁵ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*), 29.

ถึงแม้ว่าได้มีการระบุถึงการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ในการคัดเลือกผู้แทนก็ตาม แต่ประเทศสมาชิกไม่ได้ให้อำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ เท่าที่ควร สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงให้ความสำคัญกับอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่สืบทอดมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้มีการเรียนรู้และตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้นเมื่อผู้แทนที่ถูกคัดเลือกเป็นเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ ส่งผลให้การดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างจำกัด หากเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ¹⁸⁶ ประกอบกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเหมือนแนวคิดใหม่ที่เข้ามาในอาเซียน แต่อาเซียนไม่สามารถดำเนินงานตามแนวคิดดังกล่าวอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนของอาเซียนนั้นให้ความสำคัญกับรัฐและต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลักเพื่อป้องกันการถูกแทรกแซงจากประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งการยึดหลักการดังกล่าวเป็นไปตามบรรทัดฐานของ ASEAN Way จึงเป็นเหตุให้การร่างแผนงานและทบทวน TOR มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด เนื่องจากผู้แทน AICHR เป็นผู้ที่ให้อำนาจในการแก้ไขปรับปรุงและทบทวน TOR เนื้อหาสาระต่างๆ ที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานที่ระบุใน TOR จึงอยู่ภายใต้ ASEAN Way เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรให้มีความราบรื่นและไม่ขัดต่อหลักการสำคัญของ ASEAN Way ดังนั้นผู้วิจัยจะอธิบายถึงแผนการดำเนินงานและการทบทวน TOR เพื่อเป็นการทำความเข้าใจว่า AICHR มีการดำเนินงานในด้านใดได้บ้างเพื่อเป็นการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือในเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อน

3.2.2.3. แผนการดำเนินงานและการทบทวน TOR

ในการร่าง TOR ผู้แทน AICHR กำหนดให้มีการทบทวนแผนการดำเนินงานของ TOR ทุกๆ 5 ปี เพื่อเป็นการแก้ไขและพัฒนาแผนการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตามที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติข้อที่ 9.6 ที่กล่าวว่า

“ให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่นี้ได้รับการทบทวนครั้งแรกเมื่อครบกำหนด 5 ปี หลังจากมีผลบังคับใช้ ให้การทบทวนครั้งแรกและครั้งอื่นๆ ที่จะตามมาดำเนินการโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อพัฒนาการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน”¹⁸⁷

¹⁸⁶ เสรี นนทสูติ, "ความท้าทายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน".

¹⁸⁷ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*), 47.

การทบทวน TOR นั้นอาจจะมีทั้งข้อดี (positive) และข้อเสีย (negative) ต่ออนาคตของ AICHR แต่สิ่งสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องทำให้สำเร็จนั่นก็คือ การสร้างเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองเรื่องสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคของ AICHR ให้เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น¹⁸⁸ ซึ่งในปัจจุบันยังถือว่ามีความล่าช้าอยู่

จุดสำคัญในการทบทวน TOR นั้นจะต้องมีความครอบคลุม รวมไปถึงการดำเนินงานของ AICHR นั้นควรที่จะมีการประเมินผลซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบ่งชี้ทั้ง 5 ประการดังต่อไปนี้¹⁸⁹

1. AICHR จะต้องมียุทธศาสตร์ (strategy) ที่มองไกลและมีความก้าวหน้าในการสร้างความร่วมมือในเรื่องของสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคให้มีความเข้มแข็ง
2. AICHR มีหน้าที่เป็นตัวกลางในการพัฒนาทางด้านสังคมและศีลธรรม (justice) ให้มีความก้าวหน้าและให้ประชาชนมีชีวิตและมีเกียรติ (dignity) ที่เท่าเทียมกัน
3. AICHR จะต้องได้รับการสนับสนุนและควรจะมีทรัพยากรที่เพียงพอจากประเทศสมาชิกอาเซียน
4. AICHR จะต้องได้รับการยอมรับ รวมไปถึงได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค
5. ประเทศสมาชิกอาเซียนสนับสนุนความร่วมมือในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้องค์กรสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรที่มีความครอบคลุม

จากตัวบ่งชี้ 5 ประการในข้างต้นนั้นเป็นเพียงการเสนอแนะเพื่อให้การทบทวน TOR ในครั้งแรกมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น AICHR ถือเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของอาเซียน เนื่องจากการแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จและความก้าวหน้าในการพัฒนาภูมิภาคที่นอกเหนือจากการมุ่งเน้น

¹⁸⁸ Yuyun Wahyuningrum, "Aichr Review Offers Hope for Human Rights Progress " Bangkok post, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/337131/aichr-review-offers-hope-for-human-rights-progress?fbclid=IwAR3Rs8z3nedRZOR3wWmlCsXddVW0mtyOJ4VHL7gMeNeHnEe2iQaYs8BpTHc> [30 April 2019].

¹⁸⁹ Ibid.

พัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียนเพียงอย่างเดียว¹⁹⁰ ซึ่งในการทบทวน TOR ของ AICHR นั้นถือเป็นโอกาสที่จะแก้ไขข้อบกพร่องหรือความอ่อนแอของ AICHR ให้ดีขึ้นได้

แผนการดำเนินงาน 5 ปี (Five-Year Work Plan) นั้นจะทำงานเชื่อมโยงกับทั้ง 3 เสาหลักของอาเซียน โดยผู้วิจัยจะขอแบ่ง TOR ออกเป็น 2 ช่วง เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการหรือความแตกต่างของแผนงานในแต่ละช่วงอย่างชัดเจน ซึ่ง TOR ในช่วงแรกนั้นจะเป็นช่วงที่ร่าง TOR ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตลอดปี 2010-2015 และช่วงที่สองจะเป็นแผนการดำเนินงานตลอดปี 2016-2020 ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 พัฒนาการและความแตกต่างของ TOR ของปี 2010-2015 และปี 2016-2020

ลักษณะของงานและกิจกรรม	การปรับปรุงแก้ไข TOR	
	ช่วงที่ 1 (ปี 2010- 2015)	ช่วงที่ 2 (ปี 2016- 2020)
1. เรื่องการพัฒนายุทธศาสตร์ในระยะยาวเพื่อการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เพื่อเป็นการส่งเสริมการสร้างประชาคมอาเซียน		✓
2. เรื่องของการพัฒนาปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับมุมมองของการกำหนดกรอบความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน		✓
3. ยกระดับการสร้างคามตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนของอาเซียนผ่านการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ข้อมูล		✓
4. ส่งเสริมการสร้างศักยภาพเพื่อให้การดำเนินงานตามข้อผูกมัดระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ		
5. ส่งเสริมรัฐสมาชิกอาเซียนในการพิจารณาให้สัตยาบันต่อตราสารในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ		✓
6. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามตราสารที่เกี่ยวข้องในเรื่อง		✓

¹⁹⁰ Ibid.

ของสิทธิมนุษยชน		
7.ให้คำแนะนำและให้การช่วยเหลือในด้านเทคนิคในเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อองค์กรเมื่อมีการร้องขอ		
8.มีส่วนร่วมในการเจรจาและปรึกษาหารือกับองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน รวมไปถึงภาคประชาสังคมและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ตามที่ได้ระบุเอาไว้ในหมวดที่ 5 ของ ASEAN Charter		√
9.ปรึกษาหารือกับสถาบันในระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศตามความเหมาะสมในเรื่องสิทธิมนุษยชน		
10.ได้รับข้อมูลในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากรัฐสมาชิกอาเซียน		
11.พัฒนาทำที่ร่วมกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่จะเป็นผลประโยชน์ต่ออาเซียน		
12.เตรียมการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเฉพาะด้านของสิทธิมนุษยชนในอาเซียน		√
13.เสนอรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นให้แก่ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน		
14.ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน		

ที่มา: สรุปลงจาก ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015)," ASEAN Intergovernmental Commission in Human Rights, https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2010-2015-AICHR_Five-Year_Work_Plan-1.pdf [15 November 2019]. และ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)," ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, [file:///D:/Documents/Downloads/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020%20\(3\).pdf](file:///D:/Documents/Downloads/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020%20(3).pdf) [2 May 2019].

จากตารางข้างต้นผู้วิจัยได้สรุปถึงการทบทวน TOR ที่ผ่านมา และแสดงให้เห็นว่าหลักการของ TOR ข้อใดบ้างที่มีการปรับเปลี่ยนแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น หลังจากที่ได้มีการทบทวน TOR ไป 1 ครั้งแล้วนั้น ยังคงมีลักษณะของงานและกิจกรรมบางข้อที่ไม่ได้ถูกปรับเปลี่ยนแก้ไข เช่น ในข้อที่ 4 11 และ 14 นั้นที่ต้องอยู่ภายใต้ความเคารพหรือความเห็นชอบร่วมกันที่เป็นไปอย่างฉันทามติ ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถละเมิดได้ นอกจากนี้ข้อที่ 7 9 10 และ 13 นั้นแสดงให้เห็นว่า AICHR ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขให้สามารถใช้

อำนาจได้อย่างอิสระ หากยังคงมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษามากกว่ามีหน้าที่เข้าไปตรวจสอบหาข้อเท็จจริงกับเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน จากข้อสังเกตเหล่านี้เป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า TOR ที่ไม่ได้ถูกปรับเปลี่ยนแก้ไขย่อมเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นพ้องต้องกันถึงความสำคัญที่ต้องดำรงไว้ หากมีการปรับแก้อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกได้

เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงพัฒนาการความเปลี่ยนแปลงของ TOR ทั้ง 2 ช่วงทำให้เห็นว่า TOR ในช่วงที่ 2 นั้นถึงแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขหลักการหลายข้อก็ตาม แต่การปรับเปลี่ยนแก้ไขนั้นไม่ได้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างไปจากในช่วงแรกมากนัก โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ TOR ไม่ได้มีหน้าตาหรือเนื้อหาสาระที่แตกต่างไปจากเดิมมากนักเป็นเพราะบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกันอย่าง ASEAN Way ซึ่งสืบเนื่องมาจากองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน จนกลายมาเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกให้เป็นไปอย่างราบรื่น หากมีการปรับปรุงแก้ไข TOR ให้มีความครอบคลุมถึงเรื่องของการปกป้องประชาชนที่ได้รับความเดือนร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้จริง นั้นหมายความว่า AICHR จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถเข้าไปตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ รวมไปถึงการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ได้อย่างอิสระ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นการขัดต่อบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกัน แต่จะเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้น เช่น ภาคประชาสังคม (Civil Society Organization : CSOs) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และองค์กรภายนอกภูมิภาค รวมไปถึงการที่ยังคงเน้นในเรื่องของการสร้างความตระหนักรู้ในการส่งเสริมและการคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนในภูมิภาคอาเซียนมากยิ่งขึ้น¹⁹¹ และยังเห็นถึงความสำคัญในการทบทวน TOR เป็นระยะเมื่อครบกำหนด

ถึงแม้ว่า TOR จะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำเนินงานภายใต้บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของอาเซียนที่ค่อนข้างจำกัด และอาจมีการปรับเปลี่ยนจากการทบทวน TOR ไปบ้างแต่ยังคงมีหน้าตาหรือเนื้อหาสาระที่คล้ายเดิม ซึ่งตั้งแต่เริ่มกระบวนการในการร่าง TOR นั้นประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก 10 ประเทศ โดยเป็นผู้แทนที่แต่ละประเทศเลือกสรรกันเอง ซึ่งอาจจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่มี แต่ TOR ที่ถูกร่างขึ้นจาก

¹⁹¹ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)".

ผู้แทนจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของอาเซียน โดยจะมีความครอบคลุมในเรื่องสิทธิมนุษยชนและจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนได้มากน้อยเพียงใดนั้นก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา จนกระทั่งช่วงเวลาที่ทบทวน TOR ก็ยังคงดำเนินอยู่ภายใต้บรรทัดฐานของอาเซียน จะเห็นได้ว่าตั้งแต่เริ่มกระบวนการจนกระทั่งทบทวน TOR ได้ดำเนินการโดยผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียน อำนาจในการตัดสินใจจึงเป็นไปตามความเห็นพ้องต้องกันของเหล่าผู้แทน ซึ่งไม่อาจขัดต่อบรรทัดฐานของอาเซียนได้ จึงทำให้หน้าตาของ TOR หลังจากมีการทบทวนไปแล้วนั้นยังคงมีความคล้ายคลึงกับของเดิม

แม้การทบทวน TOR จะยังคงเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลักดังเดิมก็ตาม แต่ยังคงไม่มีการอธิบายให้ชัดเจนและรัดกุมว่าจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างไร และยังคงไม่มีการกล่าวถึงการให้อำนาจ AICHR ในการเข้าไปจัดการยังพื้นที่ที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น¹⁹² ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีการทบทวน TOR ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way นอกจากนี้การทำงานร่วมกันระหว่าง AICHR และ CSOs นั้นมีมากขึ้น สามารถเห็นได้จากการจัดการประชุมร่วมกันของ AICHR วันที่ 19 พฤศจิกายน ในปี 2015 และครั้งต่อมาวันที่ 21 เดือนเมษายน ในปี 2016 ร่วมกับ CSOs หลายองค์กรในฐานะที่มีความสัมพันธ์ในการเป็นที่ปรึกษา (consultative relationship)¹⁹³

อีกทั้งยังได้มีการประชุมกับ CSOs ถึงการร่างเนื้อหาของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration : AHRD) 2 ครั้ง โดยที่ครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ปี 2012 และครั้งที่สองเดือนกันยายนในปีเดียวกัน นอกจากนี้ในปี 2012 ยังได้ประชุมร่วมกันเพื่อการปรึกษาหารือเกี่ยวกับเรื่องการทบทวน TOR ของ AICHR เป็นต้น¹⁹⁴ จะเห็นได้ว่า AICHR และ CSOs นั้นมีการทำงานร่วมกันมากขึ้นในการปรึกษาหารือกันถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

¹⁹² Yessi Olivia, "Will the Asean Intergovernmental Commission of Human Rights (Aichr) Grow Its Teeth?," *Jurnal Hubungan Internasional* 3, no. 2 (2014): 152-56.

¹⁹³ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2016 July 2015- June 2016," https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/The_AICHR_Annual_Report_2016_.pdf [30 August 2019].

¹⁹⁴ "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2017 July 2016- June 2017".

ภายในภูมิภาค รวมถึงการมีส่วนร่วมในการทบทวน TOR แต่ก็ยังคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างให้มีขีดความสามารถที่ใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้

3.3. บทสรุป

ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติของอาเซียนและถูกหล่อหลอมมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนอย่างยาวนาน เป็นบรรทัดฐานที่หล่อหลอมและฝังรากลึกจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของผู้คนและองค์กรต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นบรรทัดฐานพื้นฐานที่อยู่ในทุกๆ กิจกรรมและการกำหนดนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียน ถึงแม้ว่าจะถูกท้าทายจากสถานการณ์ต่างๆ รวมไปถึงองค์ประกอบที่เป็นหัวใจสำคัญของ ASEAN Way อย่างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติโดยการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นไปตามแนวทางของการเคารพในอำนาจอธิปไตย ความเสมอภาคและบูรณภาพแห่งดินแดนระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้คำว่า ASEAN Way ในการป้องกันตนเองจากการถูกท้าทายจากภายนอก เนื่องมาจากสาเหตุที่ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ต่างเคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจและถูกครอบงำจากประเทศตะวันตก ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดความกลัวที่จะถูกแทรกแซงจากภายนอกหรือแม้กระทั่งประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างให้ความสำคัญกับรัฐและหน่วยงานอำนาจอธิปไตยของตน ดังนั้นการศึกษาถึงองค์ประกอบของ ASEAN Way จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันนั้นคือองค์ความรู้ที่มีมาก่อนที่ได้มาจากความคล้ายคลึงกันในเรื่องของวัฒนธรรม ความเชื่อ การเมือง และการมีประสบการณ์ร่วมกันในอดีตที่เคยตกเป็นอาณานิคม สิ่งต่างๆ เหล่านี้ผ่านการเรียนรู้และปรับใช้จนกลายมาเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนใช้ร่วมกันเพื่อกำกับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกให้เกิดความปรองดองและราบรื่น

ในเวลาต่อมา ASEAN Way ได้กลายมาเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของอาเซียน เนื่องจากอาเซียนได้หันมาให้การสนับสนุนในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงไปของบริบทระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มที่จะรวมเรื่องของสิทธิมนุษยชนให้กลายเป็นบรรทัดฐานของอาเซียน และได้จัดตั้ง AICHR ขึ้น ซึ่ง AICHR เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของอาเซียนในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับ

สิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังพยายามที่จะตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นสามารถบ่งบอกได้ว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยึดถือเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างๆ รวมไปถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน แต่การยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันรวมถึงหลักการของการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way นั้น กลับเป็นสิ่งที่ส่งผลให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคมีความยืดหยุ่นและรุนแรง ดังกรณีตัวอย่างประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เห็นในปัจจุบัน และยังส่งผลต่อการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปจัดการต่อปัญหาดังกล่าวได้ เพราะอาจขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน เป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบากในการเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคของอาเซียน เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบยังประเทศสมาชิกที่เกิดปัญหาขึ้น

จะเห็นได้ว่า ASEAN Way ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรที่ฝังรากลึกอยู่กับอาเซียนอย่างเข้มแข็ง แม้จะเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือปฏิบัติตามและยังมีการปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นลักษณะที่เฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง เพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นสิ่งที่มิชอบบ่งพร่องในหลายๆ ประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลโดยตรงกับการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการหรือตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่าบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติข้างต้นนั้นไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง แต่มักใช้ในการหลีกเลี่ยงที่จะเผชิญหน้ากับปัญหาเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน

ดังนั้นองค์ความรู้ที่มีมาก่อนที่หล่อหลอมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ ASEAN Way นั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะเป็นตัวช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถร่วมมือกันสร้างความแข็งแกร่งให้ภูมิภาคโดยไม่ต้องกังวลเรื่องการถูกแทรกแซงจากประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ ส่งผลให้ ASEAN Way ในภูมิภาคอาเซียนนั้นกลายเป็นบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งและเน้นให้ความสำคัญกับรัฐเป็นหลัก ซึ่งเมื่อมี

บรรทัดฐานใหม่ๆ หรือบรรทัดฐานจากภายนอกที่เน้นให้ความสำคัญกับตัวบุคคลเข้ามาจึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่มีอยู่ของอาเซียน เช่น แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างความคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามา AICHR เองมีความพยายามที่จะรับบรรทัดฐานใหม่ที่เป็นสากลแต่ยังคงมีองค์ความรู้ที่มีมาก่อนซึ่งก็คือ ASEAN Way ที่ยังเป็นบรรทัดฐานที่ฝังรากลึกอยู่อย่างแข็งแกร่ง ทั้งในเรื่องของการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้ AICHR ไม่สามารถหยิบยกประเด็นที่น่าเป็นห่วงขึ้นมาปรึกษาหารือกันได้ โดยแทบจะไม่มีความเป็นไปได้เลยที่ประเทศที่เกิดปัญหาจะเป็นผู้ที่หยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพูดคุยด้วยเอง เนื่องจากผู้แทน AICHR นั้นเป็นตัวแทนของรัฐซึ่งต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ จึงส่งผลให้ AICHR ดำเนินงานอย่างไร้ประสิทธิภาพดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



บทที่ 4

ปัจจัยจากภายนอกที่เกิดจากอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอก ภูมิภาค

สิทธิมนุษยชนถือเป็นเรื่องที่ประชาคมโลกหันมาให้ความสนใจและตื่นตัว เนื่องจากได้ตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงได้รับและการยกระดับชีวิตของประชาชนเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคนั้นมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การจัดตั้งกลไกหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นในหลายภูมิภาค¹⁹⁵ ซึ่งเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นแนวคิดที่แพร่หลายเป็นอย่างมากในบริบทระหว่างประเทศไม่เพียงแต่ประเทศภายนอกภูมิภาคเท่านั้น แต่ได้แพร่หลายและมีอิทธิพลไปยังภูมิภาคเอเชียด้วยเช่นกัน ความคาดหวังของประเทศภายนอกภูมิภาคที่มีต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีความคาดหวังให้ทุกภูมิภาคของประชาคมโลกสามารถนำบรรทัดฐานแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไปใช้ในการดำเนินงานที่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน

ในด้านของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งกำกับดูแลโดยกลุ่มผู้นำอาเซียนนั้นได้รับเอาแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมาเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนพร้อมที่จะพัฒนาภูมิภาคของตนให้มีความก้าวหน้าและพร้อมที่จะก้าวเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศ โดยในบทนี้ผู้วิจัยมีจุดประสงค์ที่จะอธิบายถึงแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มีความแตกต่างกันระหว่างแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่มีความเป็นสากลของประเทศภาคนอกภูมิภาค ซึ่งประเทศภายนอกภูมิภาคมีความพยายามที่จะให้อาเซียนดำเนินงานตามแนวทางที่มีความเป็นสากลในแบบของประเทศภายนอกภูมิภาค ถึงแม้ว่าอาเซียนจะสามารถรับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาแต่ไม่สามารถดำเนินตามแนวทางที่เป็นสากลได้ทั้งหมดเนื่องมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนหรือบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่มีความแข็งแกร่งเกินกว่าจะสามารถปรับเปลี่ยนหรือละเมิดได้ ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเกิดความผิดหวังต่อการดำเนินงานของ AICHR

จากอิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน จนมีความเห็นพ้องในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นสถาบันหรือองค์กร

¹⁹⁵ ภาณุวัฒน์ ปรีชญานุต, "สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องต้องใช้เวลา," กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121204-121306-117089.pdf> [30 มีนาคม 2563].

ระหว่างภูมิภาคที่เป็นของอาเซียนขึ้น โดยในเวลาต่อมาสถาบันหรือองค์กรดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในนาม ‘คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน’ (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) โดยในบทนี้ผู้วิจัยยังคงอธิบายภายใต้แนวคิดสรรสร้างนิยม (Constructivism) เพื่อใช้ในการทำความเข้าใจการดำเนินงานของ AICHR ที่จะวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เกิดมาจากการคิดความเชื่อที่ได้ยึดถือร่วมกัน และถูกหล่อหลอมผ่านการขัดเกลาทางสังคม จนนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์และผลประโยชน์ร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่งผลให้เกิดเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กันในสังคม

ความคิดริเริ่มในการจัดตั้ง AICHR ขึ้นนั้นอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่มีผลสืบเนื่องมาจากการประชุม World Conference on Human Rights ในปี 1993¹⁹⁶ ที่จัดขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในเดือน มิถุนายน ปี 1993 ซึ่งมีผู้แทนจาก 171 ประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม รวมถึงประเทศสมาชิกอาเซียนเองได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประชุมในครั้งนี้เช่นกัน¹⁹⁷ เป็นการแสดงให้เห็นว่าการประชุมในครั้งนั้นประชาคมโลกต่างตื่นตัวและให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ในหลายภูมิภาคได้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคขึ้นเป็นของตนเอง เช่น คณะกรรมการระหว่างรัฐอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐอเมริกัน (Inter-American Court on Human Rights) ในแอฟริกา เช่น คณะกรรมการการแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษยชนและประชาชน (African Commission on Human and Peoples’ Rights) และในยุโรป เช่น ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) แต่ในภูมิภาคเอเชียเป็นเพียงภูมิภาคเดียวที่ไม่มีกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค¹⁹⁸

จากการประชุมดังกล่าวข้างต้นผู้แทนจากประเทศต่างๆ ที่ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการประชุมในครั้งนี้ต่างมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันในเรื่องของการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนท่ามกลางภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปหลังจากที่

¹⁹⁶ Wahyuningrum, "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Origin, Evolution and the Way Forward".

¹⁹⁷ The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights".

¹⁹⁸ มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Asean Intergoverntal Commission on Human Rights*)(ฉบับความรู้สู่ประชาชน), 7-8.

สงครามเย็นได้สิ้นสุดลง นอกจากนี้การแสดงให้เห็นถึงบทบาทของภูมิภาคในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคยังถือเป็นสิ่งที่สำคัญ¹⁹⁹ โดยในด้านของภูมิภาคเอเชียนั้นได้มีการจัดการประชุมสำหรับประเทศต่างๆ ที่อยู่ในภูมิภาคเอเซียขึ้นที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 29 มีนาคม ไปจนถึงวันที่ 2 เมษายน ปี 1993 ตามมติที่ประชุมสมัชชา 46/116 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ปี 1991 เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการประชุม World Conference on Human Rights ที่กำลังจะจัดขึ้นในปีเดียวกัน ตามเจตนารมณ์และข้อผูกมัดที่อยู่ในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ของภูมิภาคเอเซีย²⁰⁰ ที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งอาเซียน ซึ่ง Bangkok Declaration นั้นไม่เพียงแต่เฉพาะอาเซียนเท่านั้นที่มี แต่องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations : NGOs) ที่ถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในเรื่องสิทธิมนุษยชนก็มี Bangkok Declaration เป็นของตนเองเช่นเดียวกัน แต่ Bangkok Declaration ของอาเซียนและ NGOs นั้นจะมีเนื้อหาสาระของปฏิญญาที่แตกต่างกัน

โดยในด้านของอาเซียนได้ยึดเนื้อหาสาระของปฏิญญาเป็นแนวทางในการร่างกฎบัตรอาเซียน พร้อมกับได้ปรับเปลี่ยนให้มีความสอดคล้องกับบริบทของโลกในปัจจุบันและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิกอาเซียน จะเห็นได้จากมาตราที่ 14 ของกฎบัตรอาเซียน ที่ได้ระบุถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตร อีกทั้งยังพยายามผลักดันให้อาเซียนมีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคเป็นของตนเอง เพื่อตอบสนองต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ส่วนในด้านของ Bangkok NGO Declaration จะตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่เป็นความกังวลร่วมกัน และมีคุณค่าที่เป็นสากลร่วมกัน ซึ่งการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนนั้นไม่ถือว่าการละเมิดอธิปไตยของชาติ และจะต้องผสมผสานการเข้าถึงสิทธิของประชาชนทั้งในด้านของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และยังรวมไปถึงสิทธิทางการเมืองอีกด้วย²⁰¹ ดังนั้นจากจุดเริ่มต้นที่ต้องการที่จะผลักดันในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน จึงทำให้เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการปรึกษาหารือกันเพื่อจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเองขึ้น ซึ่งแม้ว่ากระบวนการการจัดตั้ง AICHR นั้นจะใช้

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ "Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights ", Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA), https://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/1993/04/final-declaration-of-the-regional-meeting-for-asia-of-the-world-conference-on-human-rights.html#_edn1 [20 April 2019].

²⁰¹ Secretariat, "Bangkok Ngo Declaration on Human Rights ".

เวลายาวนาน แต่อาเซียนก็ประสบความสำเร็จในที่สุด ซึ่งถือเป็นการพัฒนาและความก้าวหน้าครั้งสำคัญของอาเซียน

หากลองพิจารณา Bangkok Declaration ของอาเซียนแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าอาเซียนจะยึดหลักในเรื่องของค่านิยมแบบเอเชีย (Asian Values) ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เราเริ่มมีการถกเถียงกันมาตั้งแต่ในช่วงปี 1990 โดยมีความคิดเห็นที่ว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียและประเทศในภูมิภาคตะวันตกมีความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านของเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม และความหลากหลายทางเชื้อชาติ ด้วยความแตกต่างเหล่านี้จึงเป็นผลให้แนวคิดแบบตะวันตกไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในภูมิภาคเอเชียทั้งหมด ซึ่งการปลูกฝังค่านิยมแบบเอเชียให้กับประชาชนจึงเป็นพื้นฐานสำคัญของการสร้างชาติให้เกิดความสามัคคีกลมเกลียวและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะเป็นเส้นทางที่นำไปสู่การสร้างภูมิภาคเอเชียให้มีความมั่นคง²⁰² ดังนั้นเนื้อหาสาระภายในของ Bangkok Declaration ของอาเซียนจึงให้คุณค่าและแสดงถึงความสำคัญในเรื่องของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน จุดนี้ถือเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า Bangkok Declaration ของอาเซียนนั้นไม่ได้มีความเป็นสากลอย่างแท้จริงตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกยึดถือ เพราะอาเซียนไม่ได้รับแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลของตะวันตกมาใช้ในการดำเนินงานภายในภูมิภาคทั้งหมด เนื่องจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาคมีความแตกต่างกันอย่างมากของทั้งสองภูมิภาค อาเซียนจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับนโยบายหรือการดำเนินงานที่สามารถกระทำใ้ภายใต้ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมเดิมของอาเซียน แต่ในด้านของ Bangkok NGO Declaration นั้นเนื้อหาสาระภายในจะแสดงถึงความเป็นสากลมากกว่า ทั้งหลักการที่ต้องมีการผสมผสานและบูรณาการแบบองค์รวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2009 แล้วนั้นอาเซียนต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ที่จะสามารถใช้เพื่อตอบสนองต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดในภูมิภาคได้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของอาเซียน ซึ่งการสร้างเชื่อมั่นต่อประชาคมโลกนั้นก็ถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเป็นพื้นฐานหรือ

²⁰² พิรุวรรณ กิติคุณ, "ลี กวน ยู : ความสำเร็จของการสร้างชาติด้วยการเมือง,"

แนวทางในการสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ตามมา แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น AICHR ยังคงถูกท้าทายจากสถานการณ์ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ยังคงไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาคมโลกได้เท่าที่ควร ยังรวมไปถึงปัญหาการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันทั้งภายในอาเซียนเองและสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล ประเทศภายนอกภูมิภาคเองมีความพยายามที่จะกดดันให้อาเซียนใช้บรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลตามแนวทางของตะวันตก แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถดำเนินงานตามบรรทัดฐานดังกล่าวได้ทั้งหมด เนื่องจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และความแตกต่างหลากหลายในหลายๆ ด้านระหว่างประเทศภายนอกภูมิภาคและประเทศสมาชิกอาเซียน สาเหตุดังกล่าวกลายเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ประเทศภายนอกภูมิภาคสามารถสร้างแรงกดดันให้กับอาเซียนเพราะไม่เชื่อถือในประสิทธิภาพการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยจะขอก้าวถึงเรื่องอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอก ซึ่งเป็นการแข่งขันของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลของประเทศภายนอกภูมิภาคและแนวคิดสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มีลักษณะเฉพาะตัว ความคาดหวังของการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนทำให้เกิดแรงกดดันจากภายนอก จากการตีความบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันระหว่างประเทศภายนอกภูมิภาคและประเทศสมาชิกอาเซียน ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอกซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ที่จะช่วยอธิบายถึงปัญหาในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนของ AICHR ได้ และจากสาเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยได้สังเกตเห็นว่าประชาคมระหว่างประเทศนั้นถือได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญและยังมีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดตั้ง AICHR รวมไปถึงการจัดการและการตอบสนองต่อปัญหาของ AICHR²⁰³ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับความร่วมมือในด้านอื่นๆ ระหว่างประชาคมระหว่างประเทศและอาเซียน

บรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนนั้นมีการตีความหรือการทำความเข้าใจที่แตกต่างกันที่สามารถเห็นได้จากในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights

²⁰³ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm."

Declaration: AHRD) ซึ่งผู้วิจัยจะให้รายละเอียดต่อไปเพื่อให้เห็นถึงการตีความที่แตกต่างกันของ UDHR และ AHRD โดยจะวิเคราะห์ลึกลงไปถึงเรื่องของการปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับอาเซียน (localization) ดังนั้นในบทนี้จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งใน**ส่วนแรก**จะอธิบายถึงการปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เข้ากับอาเซียน เพื่อให้เป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจถึงสาเหตุที่ประเทศสมาชิกอาเซียนผลิต AICHR ออกมาได้ไร้ประสิทธิภาพ โดยได้หยิบยก UDHR และ AHRD ตามลำดับ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการตีความที่แตกต่างกันของปฏิญญาทั้งสองฉบับ ต่อมา**ส่วนที่สอง**จะอธิบายถึงการแข่งขันของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่กระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ และ**ส่วนที่สาม**ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปถึงอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งมีบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่เข้มแข็งจนทำให้เกิดการตีความในเรื่องแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ต่างกัน

4.1. การปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับอาเซียน (localization)

การรับเอาแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามา แล้วนำมาปรับให้เข้ากับองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อน (cognitive prior) ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 นั้นเป็นเรื่องของการสร้างความสอดคล้อง (congruence) ของบรรทัดฐาน²⁰⁴ จากงานของ Amitav Acharya ได้กล่าวถึงเรื่องของการสร้างความสอดคล้อง เมื่ออาเซียนเปิดรับเอาบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้ร่วมกันในภูมิภาค โดยผ่านการขัดเกลาทางสังคม ประสพการณ์ในอดีตที่ได้รับ และชุดของความคิดความเชื่อที่มีร่วมกันในสังคม โดยกระบวนการดังกล่าวนี้จะดำเนินอยู่ภายใต้การสร้างความสอดคล้องระหว่างบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่มีอยู่ และบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคที่อาเซียนได้รับเข้ามา หากบรรทัดฐานใหม่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เกิดความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนได้ ผลลัพธ์ที่ได้จึงเป็นผลให้บรรทัดฐานใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ในสภาพสังคมนั้นๆ ได้ โดยการรับเอาแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามานั้นทำให้เกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐาน²⁰⁵ ซึ่งในที่นี้หมายถึงแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกกับองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน อันเกิดจากความคิด ความเชื่อ และวิถี

²⁰⁴ Acharya, *Whose Ideas Matter? : Agency and Power in Asian Regionalism*, 4.

²⁰⁵ Ibid.

ปฏิบัติเดิมที่มีอยู่ ทำให้เกิดการขัดเกลาและการหล่อหลอมทางสังคม จนนำไปสู่การใช้บรรทัดฐานร่วมกันเพื่อให้ความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

4.1.1. กระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐาน

เมื่อบรรทัดฐานที่มีอยู่เดิมของอาเซียนเกิดการแข่งขันกับบรรทัดฐานใหม่ที่อาเซียนพยายามรับเข้ามาที่ดูเหมือนจะสอดรับและเข้ากันได้ดี แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นหากเราลองพิจารณาถึงลักษณะที่มีความเฉพาะตัวของอาเซียนที่ยึดถือองค์ความรู้ที่มีมาก่อนเป็นมรดกตกทอดจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานหรือหลักการที่แข็งแกร่งที่รู้จักกันในปัจจุบันนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะยึดบรรทัดฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด จึงส่งผลให้บรรทัดฐานเดิมของอาเซียนและบรรทัดฐานที่เข้ามาใหม่นั้นมีความแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องยากที่บรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่จะนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกัน โดยในกระบวนการดังกล่าวบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในด้านของความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียน²⁰⁶

ความสอดคล้องกันระหว่างการมีอยู่ของบรรทัดฐานเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียนและการเกิดของบรรทัดฐานใหม่ที่ได้รับเข้ามานั้นเป็นกระบวนการที่มีการเปลี่ยนแปลงแบบไม่หยุดนิ่งหรือกระบวนการไดนามิก (dynamic process)²⁰⁷ ประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่นิ่งเฉยและรับเอาบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามา แต่การรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามานั้นจะผ่านการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความคิดความเชื่อที่มีอยู่เดิมอย่างเหมาะสม บรรทัดฐานที่สามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความคิดความเชื่อและขนบธรรมเนียมเดิมที่ยึดถือจะสามารถนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานร่วมกันที่แพร่กระจายในสังคมได้ง่ายกว่าบรรทัดฐานที่ไม่สอดคล้องหรือขัดต่อบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ของประเทศสมาชิกอาเซียน²⁰⁸ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเชิงบรรทัดฐาน (normative change) เป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นจากความสำเร็จในการหลอมรวมระหว่างบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคและบรรทัดฐานเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียน²⁰⁹ แต่ในกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นการรับบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคไม่

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ibid., 5.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

ค่อยสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่จึงส่งผลต่อการตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาค

4.1.2. การตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างอาเซียนและภายนอกภูมิภาค

การตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาคเป็นผลพวงของกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นในภูมิภาค แต่หลังจากผ่านกระบวนการดังกล่าวแล้วนั้น ผลที่ได้คือความไม่สอดคล้องกันระหว่างบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ จึงทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันระหว่างอาเซียนและภายนอกภูมิภาค ซึ่งจะแสดงให้เห็นผ่าน UDHR และ AHRD ตามลำดับ

4.1.2.1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR)

แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่ถูกผลักดันและพัฒนาโดยประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าแบบตะวันตก ที่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชน จนกลายเป็นแนวคิดสิทธิมนุษยชนดังเช่นในปัจจุบัน จากการพัฒนาบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนทำให้กลายเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับจากทุกประเทศและกลายเป็นรากฐานของการร่างกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ใช้ร่วมกันทั้งในระดับโลกและในระดับภูมิภาค²¹⁰ โดยจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมและให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกัน รวมไปถึงอิสรภาพและเสรีภาพของประชาชน ส่งผลทำให้แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีความเป็นสากล เพื่อปกป้องมนุษย์ทุกคนให้ปราศจากความรุนแรงและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ซึ่งการปกป้องดังกล่าวนั้นจะดำเนินอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละประเทศ และมีเจ้าหน้าที่หรือรัฐบาลที่คอยกำกับดูแลเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) เพื่อทำหน้าที่ในการตัดสินโทษต่อผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้อื่น²¹¹ การพัฒนาบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นมีการพัฒนาอย่างก้าวหน้า เพื่อให้สังคมและสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศดำเนิน

²¹⁰ Karl Kaiser, "Human Rights: A Western Policy Tool?," Belfer Center for Science and International Affairs John F. Kennedy School of Government, https://www.belfercenter.org/publication/human-rights-western-policy-tool?fbclid=IwAR33G5RUFsbdLcuueEGr77mBA4m7nJCZXkLFqVJYDQtKMetOm_RtEu5muwc [8 March 2020].

²¹¹ Ibid.

ไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นการแสดงให้เห็นว่าการยกระดับและปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้นมีประเทศตะวันตกเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการรักษาและการพัฒนานโยบายด้านสิทธิมนุษยชน จึงทำให้เกิด UDHR ขึ้นมาในที่สุด

UDHR เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการและความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิมนุษยชนของโลก ที่ให้ความสำคัญกับการรับรู้ถึงศักดิ์ศรีโดยธรรมชาติและสิทธิ (rights) ที่เท่าเทียมกันของประชาชน และสมาชิกทุกคนในครอบครัว มนุษย์นั้นเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก มนุษย์ทุกคนไม่ควรที่จะถูกบีบบังคับและถูกกดขี่ข่มเหง มนุษย์ทุกคนควรที่จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ²¹² นอกจากนี้มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีคุณค่า และมีสิทธิที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญ ดังนั้นเมื่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้จึงถือเป็นพื้นฐานของความสำเร็จร่วมกัน การปลูกฝัง สั่งสอน และการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเหล่านี้ โดยมีมาตรการทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศเพื่อรักษาความเป็นสากลในเรื่องสิทธิมนุษยชน²¹³ รัฐสมาชิกต่างมีเป้าหมายเดียวกันเพื่อให้บรรลุถึงการส่งเสริมการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และปฏิบัติตามหลักที่เป็นสากลในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การปฏิบัติตามในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

ผลผลิตในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่าง UDHR ที่ถูกร่างหรือบัญญัติขึ้นโดยประเทศภายนอกภูมิภาคเป็นที่แน่นอนว่าต้องเกิดจากสภาวะแวดล้อมทางสังคมของประเทศตะวันตก ที่เกิดจากการหลอมรวมของบรรทัดฐานทางสังคม วัฒนธรรม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ต่างๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันได้สั่งสมและตกตะกอนออกมาเป็นบรรทัดฐานและวัฒนธรรมของชาติตะวันตก ซึ่งอิทธิพลเหล่านี้เป็นพื้นฐานของการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานที่มีโครงสร้างมาจากประเทศตะวันตก อาจกล่าวได้ว่า UDHR เกิดมาจากชาติตะวันตกและเป็นของชาติตะวันตก ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งที่เอื้อต่อสังคมในแบบตะวันตกมากกว่า เนื่องจากแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลมักจะสะท้อน

²¹² United Nations, "Universal Declaration of Human Rights," United Nations, https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/?fbclid=IwAR06ASxCIRsOH1wuWbAEEfqG195Z2hH7A7DA4LxQURL6MrOU_X2HOvOPRHY [23 January 2020].

²¹³ Ibid.

คุณค่าและบรรทัดฐานของชาติตะวันตก ดังนั้นเรื่องของสิทธิมนุษยชนจะสามารถดำรงอยู่ในโลกที่มีความหลากหลายดังเช่นในปัจจุบันนี้ได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิภาคที่มีความหลากหลายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอย่างในอาเซียน หากทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องละเมิดต่อวัฒนธรรม บรรทัดฐานและหลักการที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของตนเองที่มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อดำเนินตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลของประเทศตะวันตก ดังนั้นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนถือได้ว่าเป็นผลผลิตที่มาจากตะวันตกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิทธิมนุษยชนจึงได้กลายเป็นคุณลักษณะของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตกทั่วโลก

(1). ความเป็นมาของ UDHR

แนวคิดการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับสากลโลกไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งปรากฏให้เห็นภายหลังจากที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง หากแต่สามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในปี 1919 ขึ้น แต่เนื่องด้วยความล้มเหลวในการป้องกันการเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การสันนิบาตชาติจึงได้ถูกยุบตัวลง จนกระทั่งในเวลาต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง จึงได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ขึ้นในปี 1945 โดยมีจุดประสงค์ในการมุ่งรักษาสันติภาพ (peace) และความมั่นคงระหว่างประเทศ (international security) และยังรวมถึงการมุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในประเทศต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ซึ่ง UN นี้ได้กลายเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เก่าแก่และมีบทบาทในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด อีกทั้ง UDHR ยังเกิดขึ้นมาจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ผู้นำของโลกตัดสินใจที่สนับสนุนเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น

UDHR นั้นถือเป็นเอกสารที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน ถูกร่างขึ้นโดยตัวแทนที่มีภูมิหลังทางกฎหมายและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันจากทั่วทุกภูมิภาคของโลก และประกาศใช้โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในกรุงปารีสเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ในปี 1948²¹⁴ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ได้ระบุเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองในระดับสากล และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการร่วมมือกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่าง

²¹⁴ Ibid.

ประชาคมโลก ดังนั้นผู้วิจัยจะกล่าวถึงความเป็นมาและการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล เพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความคิดเห็นว่าควรที่จะปลูกฝังในเรื่องของการเคารพสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน ซึ่งความคิดดังกล่าวนี้มีผลสะท้อนในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (the Office of the High Commissioner for Human Rights : OHCHR)²¹⁵ นอกจากนี้ยังเห็นว่าควรพิจารณาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามบทบัญญัติข้อ 28 ของ UDHR ในการคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทุกคนที่พึงมี และสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระ โดยได้ระบุเนื้อหาเอาไว้ดังนี้

“ทุกคนมีสิทธิในระเบียบสังคมและระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นทางให้สำเร็จผลเต็มที่ ตามสิทธิและอิสรภาพที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้”²¹⁶

เรื่องของสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องในบริบทระหว่างประเทศ ประเทศภายนอกภูมิภาคกลายเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights norms) ซึ่งเห็นได้จากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ถูกสร้างมาจากพื้นฐานของการดำเนินงานในระดับชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทำให้เรื่องสิทธิมนุษยชนกลายมาเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจในบริบทระหว่างประเทศ²¹⁷ UDHR นั้นจะเป็นศูนย์กลางที่คอยให้การกำกับดูแลที่เป็นกฎเกณฑ์และขั้นตอนของการดำเนินงานต่างๆ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่ UN ภายใต้แนวทางของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights treaties)²¹⁸

(2). การตีความและการทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของ UDHR

²¹⁵ Global Citizenship Commission, "Implementation of Human Rights," in *The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century: A Living Document in a Changing World*, ed. Gordon Brown (UK: Cambridge, 2016), 81-82.

²¹⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน *Universal Declaration of Human Rights* (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550), 42-43.

²¹⁷ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (United State: Cornell University Press, 2013), 161.

²¹⁸ Ibid.

หลักการพื้นฐานของ UDHR นั้นจะเน้นย้ำให้ความสำคัญกับเรื่องของเกียรติและศักดิ์ศรี (dignity) ของความเป็นมนุษย์ที่ทุกคนมีเท่าเทียมกัน และเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทรยศหรือยึดครองได้ ซึ่งเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก²¹⁹ สามารถเห็นได้จากข้อ 1 และข้อ 19 ของ UDHR ซึ่งกล่าวไว้ว่า

“มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ”²²⁰

“ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออกสิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความคิด โดยปราศจากความแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใดๆ และโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน”²²¹

สามารถเห็นได้ชัดเจนว่าเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นกับทุกคนซึ่งเกียรติและศักดิ์ศรีหมายถึง สิทธิและความรับผิดชอบซึ่งเป็นสถานะที่เท่าเทียมกัน โดยเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นมักถูกอ้างว่าเป็นคุณค่าหรือหลักการที่เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน²²² จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า UDHR นั้นจะให้ความสำคัญกับตัวของบุคคลหรือประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะตระหนักถึงในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐาน เกียรติ ศักดิ์ศรี รวมไปถึงการดำเนินชีวิตภายใต้ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งจะมีความแตกต่างกับตีความใน AHRD ของอาเซียน

4.1.2.2. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD)

ก่อนหน้านี้อาเซียนได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกภูมิภาคถึงการละเลยและไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนของประชาชน จากจุดเริ่มต้นของกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่อาเซียนได้รับนั้นส่งผลให้ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนเล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชน จนมีผลทำให้ผู้นำอาเซียนตกลงใจที่จะร่างในบางช่วงบางตอนของ ASEAN Charter โดยกำหนดให้มีการตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน (human rights body) ขึ้นใน ASEAN Charter²²³ ถือเป็นจุดกำเนิดของ AICHR ที่ได้

²¹⁹ Global Citizenship Commission, "Implementation of Human Rights," 34-35.

²²⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน *Universal Declaration of Human Rights*, 12.

²²¹ เรื่องเดียวกัน, 28-30.

²²² Global Citizenship Commission, "Implementation of Human Rights," 35-36.

²²³ Koh, Manal, and Woon, *The Making of the Asean Charter*, 13.

ระบุไว้ใน ASEAN Charter ตามบทบัญญัติข้อที่ 14 ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับมาจากประเทศภายนอกภูมิภาค อันเป็นผลทำให้เกิดกระบวนการจัดตั้ง AICHR ขึ้น

การยอมรับแนวคิดดังกล่าวนั้นอาจเป็นการยอมรับแค่เพียงผิวเผินเท่านั้น อาเซียนไม่ได้รับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายของอาเซียนอย่างจริงจัง นอกจากนี้อาเซียนยังมีการรับเอาแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ เนื่องมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของอาเซียนทำให้อาเซียนไม่สามารถดำเนินตามแนวทางของประเทศภายนอกภูมิภาคได้ทั้งหมด เมื่อองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของอาเซียนซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดมาจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงและมีการใช้ร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดการผสมผสานรวมเข้ากับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มาจากประเทศตะวันตก ทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานที่มีความเฉพาะตัวของอาเซียนเอง โดยความแข็งแกร่งของบรรทัดฐานของประเทศสมาชิกอาเซียนทำให้ไม่สามารถละทิ้งอำนาจอธิปไตยของตนเองได้ ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจึงยังคงเน้นในเรื่องของการให้อำนาจอธิปไตยเป็นศูนย์กลาง (state centric) เป็นหลักนั่นเอง

จากการตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนส่งผลให้อาเซียนได้จัดตั้ง AICHR ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ซึ่งผลพวงของการตื่นตัวดังกล่าวทำให้อาเซียนเห็นพ้องต้องกันในการร่าง AHRD ขึ้นตามเป้าประสงค์ของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR²²⁴ ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ปี 2012 ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เหล่าผู้นำอาเซียนได้รับรองถึงการนำ AHRD มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคอาเซียน²²⁵ จากการที่เหล่าผู้นำอาเซียนมีความเห็นพ้องต้องกันในการรับรอง AHRD ที่เป็นของอาเซียนเองขึ้นมานั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน และยังถือเป็นการริเริ่มความร่วมมือในเรื่องสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนตามแนวทางของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ที่เน้นให้ความสำคัญถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (non-intervention) และกระบวนการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติ (consensus) ซึ่งเป็น

²²⁴ Nicholas Doyle, "The Asean Human Rights Declaration and the Implications of Recent Southeast Asian Initiatives in Human Rights Institution-Building and Standard-Setting," *The International and Comparative Law Quarterly* 63, no. 1 (January 2014): 72.

²²⁵ Ibid., 67-68.

หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนให้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น²²⁶

เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับ ASEAN Way เป็นอย่างมาก ส่งผลให้อาเซียนมักต่อต้านสิ่งที่จะมากระทบหรือบั่นทอนคุณค่าเชิงบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ของอาเซียน ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจึงพยายามที่จะต่อต้านบรรทัดฐานใหม่ รวมไปถึงการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่มาจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งการเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศภายนอกภูมิภาคนั้นมีสาเหตุมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคที่เกิดจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นผู้ที่ทำร้ายประชาชนของตน โดยได้มีการถกเถียงกันถึงประเด็นดังกล่าวที่เนื่องมาจากอาเซียนมีค่านิยมหรือการตีความเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเอง²²⁷

(1). ความเป็นมาของ AHRD

การทำความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่แพร่หลายในภูมิภาคเอเชียส่วนใหญ่ นั้นจะมีความแตกต่างจากความหมายที่สำคัญของประเทศตะวันตก รัฐบาลและนักวิชาการในเอเชียบางคนมีความเห็นว่าความมั่นคงของมนุษย์นั้นเป็นความพยายามของตะวันตกที่จะกำหนดค่านิยมเสรี (liberal values) และสถาบันทางการเมืองในสังคมที่ไม่ใช่ตะวันตก ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความแปลกใหม่²²⁸ โดยจะเป็นแนวคิดในวงกว้างที่เกี่ยวกับภัยคุกคามที่ไม่ใช่ทางทหาร (non-military threats) อีกต่อไปหลังจากที่สงครามเย็นสิ้นสุดลง แนวคิดในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ของตะวันตกและอาเซียนนั้นมิมุมมองที่แตกต่างกัน โดยมาจากบรรทัดฐานที่คุ้นเคยของแต่ละภูมิภาคที่ต่างกันระหว่างเสรีนิยมตะวันตก (western liberalism) และคุณค่าแห่งเอเชีย²²⁹ นอกจากนี้ประเทศภายนอกภูมิภาคได้มีการโจมตีในเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ของอาเซียน ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศได้มีการ

²²⁶ Ibid., 72.

²²⁷ Christina M. Cerna, "East Asian Approaches to Human Rights," *American Society of International Law* 89 (April 1995): 152-57.

²²⁸ Amitav Acharya, "Human Security: East Versus West," *International Journal* 56, no. 3 (Summer 2001): 442-43.

²²⁹ Ibid., 446-47.

โต้แย้งถึงเรื่องของการตีความหรือคำนิยามและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนว่าควรที่จะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความแตกต่างทางวัฒนธรรมและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนประสบพบเจอ²³⁰

(2). การตีความและการทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของ AHRD

จริงอยู่ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรับเอาแนวคิดในเรื่องของสิทธิมนุษยชนจากตะวันตกมาใช้ในการดำเนินนโยบายภายในภูมิภาคอาเซียน แต่อาเซียนไม่ได้นำแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนแบบตะวันตกมาใช้ในการดำเนินงานภายในภูมิภาคทั้งหมด เนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคำนึงถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่มีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากข้อ 7 ที่ได้ระบุเอาไว้ใน AHRD ดังนี้

“สิทธิมนุษยชนทั้งหมด มีความเป็นสากล ไม่อาจแบ่งแยกได้ เชื่อมโยงและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหมดในปฏิญญานี้ต้องได้รับการปฏิบัติอย่าง เป็นธรรม เสมอภาค อยู่บนพื้นฐานเดียวกันและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกัน การบรรลุสิทธิมนุษยชนต้องได้รับการพิจารณาในบริบทของภูมิภาคและของประเทศโดยคำนึงถึง ความแตกต่างของ ภูมิหลังทางการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และศาสนา”²³¹

จากข้อความข้างต้นสามารถชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มีลักษณะเฉพาะตัวเนื่องมาจากการที่อาเซียนยังคงคำนึงถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์หรือประสบการณ์ในอดีตที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเคยประสบมาและให้อำนาจอรัฐเป็นศูนย์กลาง โดยใน Bangkok Declaration ได้ระบุให้เห็นถึงข้อผูกมัดในการทำงานร่วมกันที่ครอบคลุม เพื่อให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง เป็นปึกแผ่น และบรรลุเป้าหมายที่มีร่วมกันในการส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ²³² อันจะนำไปสู่การได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันและการเกิดสันติภาพในภูมิภาค ซึ่งก่อนที่จะมีการประชุม World Conference

²³⁰ Ibid.

²³¹ อรรถยุทธ์ ศรีสมุทร และคณะ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Asean Human Rights Declaration (กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2013), 25.

²³² "The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Adopted by the Foreign Ministers at the 1st Asean Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967".

on Human Rights ที่จะจัดขึ้นในปี 1993 นั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการรับแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่มีความแตกต่างกันระหว่างภายในและภายนอกภูมิภาค ที่เป็นผลมาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าความคิดในแง่ของการคำนึงถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของอาเซียนนั้นมีมาตั้งแต่ต้น และยังเป็นความคิดที่อยู่คู่กับประเทศสมาชิกอาเซียนมาอย่างแนบแน่นและยาวนาน ส่งผลทำให้แนวคิดสิทธิมนุษยชนของอาเซียนไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง ซึ่งมีความแตกต่างกับ UDHR ที่ไม่ได้มีการระบุเนื้อหาสาระลงในปฏิญญาที่มีความหมายถึงการคำนึงถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เหมือนกับของอาเซียน ดังตัวอย่างใน UDHR ข้อ 7 ที่กล่าวว่า

“ทุกคนเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว”²³³

จะเห็นได้ว่าการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศภายนอกภูมิภาคตามที่ได้ระบุไว้ใน UDHR นั้นจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายที่มีความแตกต่างจากของอาเซียนที่ยังคงคำนึงถึงอำนาจของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญ

สาเหตุที่การตีความเนื้อหาสาระใน AHRD ของอาเซียนเป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการที่ประเทศสมาชิกได้มีการรับเอาแนวคิดสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาค และพยายามนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสถานะแวดล้อมทางสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องของความสอดคล้องของบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ โดยแง่มุมที่สำคัญของการปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคนั้นก็เพื่อความมั่นคงเป็นสำคัญ²³⁴ แต่เนื่องจากบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคไม่สอดคล้องกับองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกจนกลายเป็นบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งอย่าง ASEAN Way ถึงแม้ว่าบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่จะมีความแตกต่างกัน แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้แสดงถึงความพยายามในการปรับแนวคิดดังกล่าวให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมจึงทำให้ได้ AHRD ออกมาในแง่ของการที่ยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนเอง อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับรัฐและผลประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก

²³³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน *Universal Declaration of Human Rights*, 16.

²³⁴ Acharya, *Whose Ideas Matter? : Agency and Power in Asian Regionalism*, 16.

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อาเซียนมีการนำแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้จนทำให้กลายเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง จึงทำให้แนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนรับมานั้นไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง ซึ่งการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนนั้นก็มีความแตกต่างจากของตะวันตก โดยอาเซียนจะเน้นหรือให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าการให้ความสำคัญกับประชาชนของตนเอง สามารถเห็นได้จากกรกล่าวสุนทรพจน์ของ Ali Alatas รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย ในเดือน พฤษภาคม ปี 1991 ที่ได้กล่าวถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชนในการประชุมอาเซียน²³⁵ โดยพยายามอธิบายมุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนให้แก่ชาวตะวันตกได้รับรู้ อีกทั้งยังได้เน้นย้ำว่าการเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นการขัดต่อเจตนาของกฎบัตร²³⁶ และเชื่อว่าความร่วมมือเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐและเอกลักษณ์ประจำชาติของประชาชนในภูมิภาค

รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซียยอมรับว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนนั้นได้รับความเห็นชอบร่วมกัน นอกจากนี้เรื่องของสิทธิมนุษยชนยังมีความเชื่อมโยงกับความก้าวหน้าในด้านอื่นๆ ด้วยเช่นกัน โดยที่ในประเทศตะวันตกซึ่งมีความเจริญก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมนั้น ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว อีกทั้งเศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองแต่ตรงกันข้ามกับประเทศในอาเซียนซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ที่ยังต้องดิ้นรนเพื่อพัฒนาและก้าวผ่านภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก และการแสวงหาผลประโยชน์จากสถานะแวดล้อมที่มีความเหลื่อมล้ำทางอำนาจในปัจจุบัน²³⁷ เพราะการที่อาเซียนยังคงเดินตามหลังตะวันตกอยู่มากในทุกๆ ด้าน จึงเป็นสาเหตุว่าทำไมอาเซียนจึงยังคงเน้นให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าประชาชน

4.2. ความคาดหวังในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคต่ออาเซียน

ในทุกสังคมและทุกประเทศย่อมมีคุณค่า วัฒนธรรม และบรรทัดฐานของตัวเอง จึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนเองก็มีคุณค่าของตนเอง ในเรื่องการแข่งขันของบรรทัดฐานนั้น

²³⁵ Cerna, "East Asian Approaches to Human Rights."

²³⁶ Ibid.

²³⁷ Ibid.

ก็มีเข้ามาอย่างต่อเนื่อง เป็นผลมาจากความไม่เชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ซึ่งจะเห็นว่าบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนนั้นจะให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าตัวบุคคลหรือประชาชนของตนเอง ส่วนบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับตัวบุคคลหรือประชาชนของตนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของค่านิยมแบบเสรีตะวันตก ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานรวมไปถึงกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นไปในแนวทางให้ความสำคัญและรักษาสีทธิมนุษยชนของประชาชน รวมไปถึงยังสามารถดำเนินการในเชิงมนุษยธรรมโดยการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศต่างๆ ได้ หากเล็งเห็นว่าการแทรกแซงดังกล่าวทำเพื่อศีลธรรมและความถูกต้องในด้านสิทธิมนุษยชน

ประเทศภายนอกภูมิภาคเองมีความคาดหวังให้อาเซียนสามารถดำเนินงานตามแนวทางแบบตะวันตกที่เป็นสากลได้อย่างเต็มที่ จึงพยายามที่จะทำให้อาเซียนดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามแนวทางที่เป็นสากล รวมไปถึงเรื่องของการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันของทั้งอาเซียนและตะวันตกทำให้ความคาดหวังของประเทศตะวันตกที่มีต่ออาเซียนนั้นย่อมไม่สามารถบรรลุความได้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมและการเรียนรู้ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ถูกหล่อหลอมมาเป็นเวลานาน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่เป็นผลผลิตมาจากการตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนอย่าง AICHR นั้นไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ประเทศภายนอกภูมิภาคคาดหวัง เพราะขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR เองไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงสิ่งที่มีความคาดหวังเชิงบรรทัดฐานที่ประเทศภายนอกภูมิภาคคาดหวังกับสิ่งที่องค์กรระหว่างประเทศที่ควรจะทำได้ เช่น ในเรื่องของการรักษาสีทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคของอาเซียน ซึ่งอาเซียนได้เปิดรับหลักการหรือแนวคิดดังกล่าว

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนได้ใช้ AICHR มาดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนตามแนวทางที่อาเซียนได้ปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นความเฉพาะตัว ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถจัดการหรือตอบสนองได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับกลไกสิทธิมนุษยชนของตะวันตก ซึ่งเป็นผลมาจากวัฒนธรรมองค์กรของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ยึดหลัก ASEAN Way จุดนี้คือความเฉพาะตัวของอาเซียนซึ่งแตกต่างจากประเทศตะวันตก อาจกล่าวได้ว่า AICHR ที่เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนนั้น เป็นผลผลิตมาจากสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกหล่อหลอมมาของอาเซียน²³⁸ ซึ่งปีนการแสดงให้เห็น

²³⁸ Tamar Gutner and Alexander Thompson, "The Politics of Io Performance: A Framework," *The Review of International Organizations* 5 (2010): 237-40.

อย่างชัดเจนว่าประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประเทศตนเองมากกว่าการเข้าไปแก้ว่ก่่ายต่อปัญหาที่จะนำไปสู่การเผชิญหน้ากันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้อาเซียนยังได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคทั้งก่อนและหลังจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้อาเซียนแก้ไขปรับปรุง AICHR ให้สามารถจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งแรงกดดันต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการยึดถือ ASEAN Way มากจนเกินไปของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้การแก้ไขปัญหามีความยืดหยุ่นในการจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

ดังนั้นถึงแม้ว่าอาเซียนจะรับเอาบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาคเข้ามาในอาเซียน จนนำไปสู่การรับรองใน ASEAN Charter ในการให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเองขึ้นมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของ AICHR เพราะเหล่าผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนเองได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่ต้องมีองค์กรสิทธิมนุษยชน และนำไปสู่การร่าง AHRD ซึ่งเป็นผลผลิตที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของ AICHR แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงไม่สามารถรับเอาบรรทัดฐานมาปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับอาเซียน เนื่องจากเรื่องการแข่งขันของบรรทัดฐานนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนย่อมไม่เชื่อมั่นในความถูกต้องทางศีลธรรมของบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามาจากภายนอกกว่าจะสามารถนำมาใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นอยู่ได้หรือไม่ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะมีการปฏิเสธหรือต่อต้านบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามา²³⁹ ส่งผลให้ในเวลาต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง AICHR แล้วอาเซียนยังคงได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลนั้นมีความแตกต่างกับบรรทัดฐานเดิมที่อาเซียนยึดถือ ซึ่งก็คือ ASEAN Way นั่นเอง

²³⁹ Antje Wiener, "The Concept of Norm Contestation - Interview with Antje Wiener," *Yearbook on Practical Philosophy in a Global Perspective (YPPGP-JPPGP)* 2020 (2020): 1-8.

4.2.1. กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก

นับตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศภายนอก (external) อาเซียนหรือประเทศมหาอำนาจถึงเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนประชาชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในเมียนมา จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นแรงผลักดันส่งผลให้อาเซียนเกิดความสนใจ (attention) ที่จะหันมาตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น โดยที่อาเซียนได้เริ่มนำเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนมาบรรจุหรือพูดคุยอยู่ในวาระการประชุมของอาเซียน²⁴⁰ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่สำคัญไม่แพ้ประเด็นด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ควรมองข้ามอีกต่อไป รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้อยู่ดีกินดี มีสภาวะแวดล้อมทางสังคมที่ดี มีชีวิตที่ปลอดภัยจากภัยพิบัติและอันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้กับประชาชน และให้สิทธิขั้นพื้นฐานในการศึกษา การทำงาน รวมไปถึงการดำเนินชีวิตที่เป็นไปอย่างอิสระและมีความชอบธรรม²⁴¹ ภายใต้กฎระเบียบที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อความเป็นระเบียบและความสงบสุขในสังคม

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นบรรทัดฐานที่อาเซียนให้การยอมรับและรับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาในภูมิภาคจนเกิด AHRD ซึ่งเป็นอีกผลผลิตหนึ่งที่สำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียน เป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนได้หันมาให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ AHRD ของอาเซียนยังคงมีความแตกต่างกับ UDHR ของประเทศตะวันตกที่เป็นสากล โดย AHRD นั้นจะต้องคำนึงถึงในหลายๆ ด้าน เช่น ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม อีกทั้งยังคงให้อำนาจรัฐเป็นศูนย์กลางเนื่องมาจากบรรทัดฐานเดิมที่มีความแข็งแกร่งของอาเซียนทำให้แนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลของประเทศตะวันตกนั้นไม่อาจเข้ามาปรับเปลี่ยนได้ อาจกล่าวได้ว่าสำหรับอาเซียนแล้วนั้นเรื่องของสิทธิมนุษยชนไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง เพราะการจะนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้จริงในอาเซียนจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันกับบริบทของบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยเช่นกัน

²⁴⁰ Laura Allison, *The Eu, Asean and Interregionalism : Regionalism Support and Norm Diffusion between the Eu and Asean* (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015), 180.

²⁴¹ Pauline Kerr, "Human Security," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford University Press, 2007), 92-97.

นอกจากนี้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงเป็นเรื่องที่มีความเข้าใจที่แตกต่างกัน ซึ่งการตีความของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนก็ยังคงมีความแตกต่างกันจากคนบางกลุ่ม เช่น เรื่องสิทธิของผู้ที่มีความแตกต่างหลากหลายทางเพศ (gender) ที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนเองยังคงตีความหรือมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกันถึงความแตกต่างหลากหลายทางเพศที่มีมากกว่าเพศหญิงและเพศชายในสังคมปัจจุบัน การตีความหรือการทำความเข้าใจที่ต่างกันของคนบางกลุ่มนี้เป็นการพยายามที่จะผลักดันให้บรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมีความเป็นสากลและดำเนินตามแนวทางของตะวันตกมากยิ่งขึ้น แต่ประเทศสมาชิกบางประเทศมีท่าทีไม่เห็นด้วยเนื่องจากไม่มีความมั่นใจในการรับเอาสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักสากลตามแบบตะวันตกมาใช้ นั่นอาจทำให้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของอาเซียน รวมถึงเป็นการขัดต่อ ASEAN Way ที่เน้นในเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและการมีฉันทามติร่วมกัน ในการลดการเผชิญหน้าอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกแยกภายในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน การยึดบรรทัดฐานดังกล่าวส่งผลให้อาเซียนได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกถึงการดำเนินงานของ AICHR ที่ไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสำคัญที่ทำให้อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องยังคงเป็นเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากประเทศสมาชิกอาเซียน ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาในภูมิภาคแต่ก็ไม่ได้ยอมรับการตีความของประเทศตะวันตกและนำมาปรับใช้ทั้งหมด ทำให้อาเซียนมีการตีความเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างไปจากภายนอกภูมิภาค ดังนั้นการวิพากษ์วิจารณ์จึงไม่ได้มีผลทำให้อาเซียนพยายามที่จะหยิบยกปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาพูดคุย เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องด้วยอุปสรรคและข้อจำกัดในเรื่องบรรทัดฐานเดิมที่แข็งแกร่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือ

4.2.2. การรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจนนำไปสู่การจัดตั้ง AICHR

ก่อนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันก่อตั้ง AICHR ขึ้นนั้นเดิมทีอาเซียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากนัก แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะเน้นในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาค นับตั้งแต่มีการประชุม World Conference on Human Rights ที่จัดขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในเดือน มิถุนายน ปี 1993 นั้น การประชุมในครั้งนี้ส่งผลให้อาเซียนหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภายในทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนเองก็มีผลผลักดันให้

ประเทศสมาชิกเปิดรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามา และยังอธิบายถึงแรงจูงใจ (motivation) ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political transformation) เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจให้แก่ผู้นำในการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่สำคัญในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาค²⁴² โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของอินโดนีเซีย

4.2.2.1. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน

ในอดีตหลังจากที่อำนาจของผู้นำอย่าง Suharto ของอินโดนีเซียนั้นได้หมดยุคลง ผู้นำคนอื่นๆ ของอินโดนีเซียมีความพยายามที่จะดำเนินนโยบายอย่างหลากหลายเพื่อนำมาซึ่งการปฏิรูปภายในของอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสิทธิมนุษยชน²⁴³ ซึ่งถือได้ว่าอินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศผู้นำหรือเป็นผู้ที่เบิกทาง (forerunner) ในการพยายามที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในภูมิภาค เรื่องของสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับภายในประเทศอินโดนีเซียและมีความสอดคล้องกับมาตรฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลังการล่มสลายของระบอบเผด็จการของ Suharto ในปี 1998²⁴⁴ โดยที่รัฐจะเป็นผู้มีหน้าที่ปกป้องสิทธิของประชาชนทุกคนในประเทศ นอกจากนี้ในขณะนั้นอินโดนีเซียยังได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ 8 ฉบับ รวมไปถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)²⁴⁵

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าอินโดนีเซียถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดกลไกสิทธิมนุษยชนได้สำเร็จนั้นจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการขัณฑเขตทางสังคม โดยอินโดนีเซียได้จัดกิจกรรม 2015 ASEAN Community National Colloquium: Legal Debate Human Rights Advancement and Protection in

²⁴² Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 34-36.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Haris Azhar, "The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks," *International Journal On Human Rights* 11, no. 20 (2004): 227.

²⁴⁵ Ibid.

ASEAN ขึ้น²⁴⁶ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมในระดับประเทศ กิจกรรมดังกล่าวเป็นการอภิปรายทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ซึ่งถือเป็นกิจกรรมแรกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในอาเซียน โดยได้มีผู้แทน AICHR จากอินโดนีเซียเข้าร่วมกิจกรรมครั้งนี้ด้วย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับคนรุ่นใหม่ของอินโดนีเซียและในภูมิภาคอาเซียนในการมีส่วนร่วมพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชน และยังเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชนในเรื่องทั่วไปและกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาการจัดตั้งประชาคมอาเซียน การพัฒนาการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน²⁴⁷ การจัดตั้ง AICHR ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค และอินโดนีเซียยังเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงไม่กี่ประเทศที่มีการคัดเลือกผู้แทนของ AICHR ผ่านกระบวนการคัดเลือกแบบเปิด และให้โอกาสกับบุคคลที่ไม่ได้มาจากรัฐบาลให้สามารถมีส่วนร่วมในการคัดเลือกเป็นผู้แทนของ AICHR ได้ สิ่งเหล่านี้เป็นความพยายามที่จะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือและความเป็นอิสระของตัวแทนของอินโดนีเซียสำหรับ AICHR ได้อย่างแท้จริง²⁴⁸

จากประสบการณ์ในด้านสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย ทำให้อินโดนีเซียกลายเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันในการทำให้อาเซียนบรรลุเป้าหมายสำคัญสองประการ ได้แก่ การนำ ASEAN Charter มาใช้เป็นพื้นฐานการดำเนินงานภายในภูมิภาค และการจัดตั้ง AICHR ขึ้นภายในภูมิภาค²⁴⁹ อินโดนีเซียยังเป็นอีกประเทศที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นในระดับนานาชาติจากการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค ต่อมาในปี 2003 อินโดนีเซียได้หยิบยกประเด็นเรื่องกองกำลังรักษาสันติภาพ (peacekeeping force) นี้ขึ้นมา

²⁴⁶ "2015 Asean National National Colloquium," Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/112/view/kolokium-nasional-komunitas-asean-2015> [14 August 2020].

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ "Human Rights Institutions in Asean and Oic," Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/104/view/institusi-ham-di-asean-dan-oki> [14 August 2020].

²⁴⁹ Azhar, "The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks," 231.

อีกครั้ง²⁵⁰ โดยชี้ให้เห็นว่าอาเซียนสามารถนำกองกำลังรักษาสันติภาพมาใช้เพื่อจัดการกับความขัดแย้งภายในรัฐที่เพิ่มขึ้นทั่วเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพขึ้นนั้นเป็นความพยายามหนึ่งที่คาดหวังให้ AICHR สามารถดำเนินงานได้มากกว่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตามยังคงมีประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศอย่างเวียดนามที่คัดค้านกองกำลังรักษาสันติภาพ ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจเพราะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เคยประสบมา อีกทั้งเวียดนามโต้แย้งว่ากองกำลังดังกล่าวสามารถละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ²⁵¹ แต่ภายหลังประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคยต่อต้านได้เปลี่ยนมาให้การสนับสนุนต่อกองกำลังรักษาสันติภาพ เนื่องจากสถานการณ์และความท้าทายระดับภูมิภาคที่อาเซียนต้องเผชิญอยู่ในปัจจุบันนั้นได้นำไปสู่การพิจารณาถึงประโยชน์ของการมีกองกำลังรักษาสันติภาพในระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงวิกฤตผู้พลัดถิ่นที่เกี่ยวข้องกับชาวบังกลาเทศและชาวโรฮิงญาที่อาเซียนต้องรับมืออยู่ในปัจจุบัน²⁵² แต่ทว่าเรื่องกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นยังคงมีอุปสรรค อาเซียนยังมีข้อจำกัดจากขีดความสามารถทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศสมาชิก รวมไปถึงการลำดับความสำคัญเฉพาะเรื่องและระดับของความเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิก สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญที่ป้องกันไม่ให้อาเซียนสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องความมั่นคง กองกำลังรักษาสันติภาพของอาเซียนนั้นจะสร้างสมดุลระหว่างความรับผิดชอบต่อความมั่นคงกับอำนาจอธิปไตยของชาติให้เป็นไปอย่างเหมาะสมได้หรือไม่ ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงหลีกเลี่ยงการพัฒนาโครงสร้างสถาบันที่อาจเป็นการละเมิดต่อเอกราชและอธิปไตยของตน²⁵³

ดังนั้นอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็นคำตอบว่าทำไมอาเซียนจึงยังไม่ประสบความสำเร็จในการมีกองกำลังรักษาสันติภาพในระดับภูมิภาค ซึ่งจะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้ในการจัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้ เพราะประเทศสมาชิกบางประเทศยังคงเห็นว่าการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพนั้นถือเป็นการทำหายนต่อบรรทัดฐานอย่าง ASEAN Way ของอาเซียน

²⁵⁰ Victor Bernard, "Is It Time for a Peacekeeping Force for Asean?," The Asia Foundation, <https://asiafoundation.org/2016/02/03/is-it-time-for-a-peacekeeping-force-for-asean/> [14 August 2020].

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid.

ในด้านของประเทศไทยก็มีวิวัฒนาการ (evolution) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในเช่นเดียวกัน ซึ่งได้เริ่มใช้หลักการที่มีความโปร่งใส (transparency) มีความรับผิดชอบ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้นำของไทยเปิดรับความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น²⁵⁴ ในด้านของฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ นั้น มีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในภูมิภาค²⁵⁵

จากการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศไทยที่ได้มีการเปิดรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามามากขึ้นนั้นส่งผลให้ผลประโยชน์แต่เดิมที่เคยได้รับเปลี่ยนตามไปด้วย ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นตัวทำหน้าทีกดดันประเทศสมาชิกอาเซียนให้ร่วมมือกันจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้น²⁵⁶ กล่าวคือประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ถือเป็นประเทศที่มีอิทธิพลและโน้มน้าวประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ เช่น เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นต้น²⁵⁷ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและเห็นด้วยที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้น ซึ่งการเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญที่ส่งผลให้ประเทศไทยเต็มใจที่จะหันมาร่วมมือกัน²⁵⁸ เพื่อพยายามก่อตั้ง AICHR ขึ้น

4.2.2.2. การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน

กระบวนการในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในช่วงแรกนั้นอาเซียนจะเรียกว่า ‘องค์กรสิทธิมนุษยชน’ (human rights body) ได้กลายเป็นหัวข้อหลักในการถกเถียงถึงการร่างขอบเขตการทำงานขององค์กรขึ้น²⁵⁹ โดยผ่านการปรึกษาหารือกันระหว่างอาเซียนและ CSOs เพื่อผลักดันกระบวนการดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ นอกจากนี้แรงกดดันทางการเมืองของตะวันตกยังเป็นสิ่งที่ช่วยกระตุ้นความสนใจในเรื่องการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และประเทศอื่นๆ พยายามที่จะเข้ามาเรียกร้องต่อประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับ

²⁵⁴ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (AicHR): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 34-36.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

²⁵⁹ Ciorciari, "Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia," 707.

ปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ล้มเหลว²⁶⁰ อีกทั้งการตั้งชื่อขององค์กรยังเป็นเรื่องที่ได้รับการถกเถียงกันเป็นอย่างมากถึงการตั้งชื่อองค์กรอย่างไรให้เหมาะสมจนนำไปสู่ AICHR ในที่สุด

สถานการณ์การของการปรึกษาหารือกันในการจัดตั้ง AICHR เป็นไปอย่างตึงเครียด โดยในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนครั้งที่ 40 วันที่ 30 กรกฎาคม ในปี 2007 ที่กรุงมะนิลา ในการประชุมดังกล่าวประเทศสมาชิกอาเซียนมีความคิดเห็นที่ไม่เป็นฉันทามติที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้น โดย 6 ประเทศอันประกอบไปด้วย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และบรูไน พยายามที่จะโน้มน้าว เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนามให้เห็นด้วยที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้น แต่ประเทศที่ไม่เห็นด้วยที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้นซึ่งได้แก่ เมียนมา ส่วนอีก 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ขอเวลาในการพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม²⁶¹ แต่ในท้ายที่สุดแล้วนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความคิดเห็นที่เป็นเอกฉันท์และเห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนที่เป็นของตนเองอย่าง AICHR ขึ้น

ในเวลาต่อมาฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประธานในการจัดการประชุมจึงได้ออกมาประกาศถึงการมีฉันทามติร่วมกันของเหล่าผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการตกลงจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในภูมิภาค²⁶² จากอุปสรรคในการจัดตั้ง AICHR ดังกล่าวนั้นอาจสะท้อนให้เห็นว่าการจะจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นหรือการที่ประเทศสมาชิกจะกล่าวถึงในเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นการเห็นพ้องต้องกันหรือการมีฉันทามติในเรื่องนี้เป็นเรื่องการตัดสินใจของเหล่าผู้นำเป็นสำคัญ โดยผู้นำเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ผ่านการปรึกษาหารือกัน ซึ่งหากมองเรื่องของ การรับแนวคิดสิทธิมนุษยชนตามมุมมองของแนวคิดสรรสร้างนิยมแล้วนั้นอาจบอกได้ว่าอาเซียนยังไม่ได้รับบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาใช้ในภูมิภาค เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับเอาคำว่า 'สิทธิมนุษยชน' เข้ามาและนำมาปรับให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมทางสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้รับเอาความหมายทั้งหมดและนำมาปฏิบัติตามแนวทางที่เป็นสากลอย่างแท้จริง

²⁶⁰ Ibid., 709.

²⁶¹ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 62-67.

²⁶² Ibid.

หากลองเปรียบเทียบกับองค์กรที่กำลังดูแลในเรื่องของสิทธิมนุษยชนองค์กรอื่น ที่มีลักษณะเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (human rights committee) สามารถรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และถูกรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly : UNGA) ธันวาคม ปี 1966 และมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมาในเดือนมีนาคม ปี 1976²⁶³ ซึ่งมีความแตกต่างจาก AICHR เมื่อมีผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องการความช่วยเหลือแต่ AICHR ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังเช่นองค์กรระหว่างประเทศ สิ่งนี้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ AICHR ได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกดังในกรณีที่ Amnesty International ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานของ AICHR ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นองค์กรระหว่างประเทศถือเป็นอีกช่องทางที่สำคัญในกรณีฟ้องร้องภายในภูมิภาคอย่าง AICHR ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของตนเองได้ จึงกลายเป็นที่มาของความผิดหวังของประเทศภายนอกภูมิภาคและประชาคมระหว่างประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นว่าในหลายภาคส่วนเล็งเห็นว่า AICHR ควรจะสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ เช่น AICHR ควรมีความสามารถในการเข้าไปตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงยังพื้นที่ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น AICHR ทำได้เพียงรับรายงานประจำปีจากประเทศสมาชิกเท่านั้น ซึ่งก็เป็นผลมาจากบรรทัดฐานเดิมที่ฝังรากลึกอยู่ในสถานะแวดล้อมทางสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่าง ASEAN Way โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่มีผลอย่างยิ่งต่อการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR รวมไปถึง

²⁶³ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "การรายงานด้วยวาจาต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) หรือคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – Iccpr)," กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ,

แนวคิดในเรื่องการทูตแบบเจียบ ที่มีผลในเรื่องของการไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ จึงส่งผลทำให้ถึงแม้จะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกก็ไม่อาจทำให้อาเซียนปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข TOR ที่มีหน้าตาแตกต่างไปจากเดิม หรือแม้แต่การจะให้อำนาจกับ AICHR ที่มากขึ้นก็ตาม เพราะอาเซียนเห็นว่า ASEAN Way นั้นยังคงเป็นบรรทัดฐานที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกและคอยกำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

4.2.3. กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน

ภายหลังจากที่ประเทศสมาชิกจัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการแล้วนั้น AICHR ก็ยังคงมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ออกมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องมาจากความผิดหวังจากประเทศตะวันตกและภาคส่วนต่างๆ ที่ตั้งความหวังว่าอาเซียนจะสามารถใช้ AICHR เป็นเครื่องมือในการจัดการกับปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคเพื่อปกป้องและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของ AICHR ที่ยังมีความคลุมเครืออยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ก็เพื่อให้ AICHR เกิดการพัฒนาและแก้ไขในจุดที่ยังบกพร่อง ให้กลายเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในด้านการดำเนินงานของ AICHR เองนั้น นายกรัฐมนตรีของไทยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในช่วงที่มีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นนั้นเห็นว่าการจัดตั้ง AICHR ขึ้นเป็นที่น่าพอใจของประเทศสมาชิกอาเซียน อีกทั้งเห็นว่าการจัดตั้ง AICHR ถือเป็นความก้าวหน้า (advancement) ครั้งสำคัญของอาเซียนด้วยเช่นกัน แต่ก็ยังคงเกิดความกังวลใจเนื่องจากการดำเนินงานของ AICHR ที่ไม่ได้ไปไกลหรือก้าวหน้าอย่างที่คาดหวัง²⁶⁴ เป็นเพราะ TOR ของ AICHR ที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่

TOR ของ AICHR ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการดำเนินงานที่มักจะเน้นในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และไม่มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค²⁶⁵ สาเหตุดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่า TOR ยังมีความอ่อนแอ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับการไม่เผชิญหน้า (non-confrontational) ซึ่งเป็นวิธีการในการจัดการเรื่อง

²⁶⁴ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 92-94.

²⁶⁵ Ibid.

ของสิทธิมนุษยชนของอาเซียน เพื่อหลีกเลี่ยงหนทางที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง สามารถเห็นได้จากบทบัญญัติข้อที่ 2.4 ที่บรรจุอยู่ใน TOR ที่ได้กล่าวไว้ว่า

“ใช้แนวทางและความร่วมมือที่สร้างสรรค์และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า เพื่อยกระดับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”²⁶⁶

จากข้อความดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวที่ได้ระบุไว้ใน TOR นั้นมีความสอดคล้องกับ ASEAN Way ในแง่ของการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าต่อกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และอาจจะส่งผลเสียตามมาได้ในอนาคต โดยผู้วิจัยมองว่าบทบัญญัติข้อที่ 2.4 ใน TOR นั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานของ AICHR เป็นไปอย่างยากลำบาก ซึ่งสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาในเมียนมา ที่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมาปรึกษาหารือกันอย่างเปิดเผยในที่ประชุม กล่าวคือในการประชุมของอาเซียนนั้นทำให้เห็นว่าการประชุมโดยส่วนใหญ่ที่อาเซียนจัดขึ้นในแต่ละครั้ง ประเทศสมาชิกอาเซียนมักไม่หยิบยกหรือกล่าวถึงประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาในที่ประชุม รวมไปถึงการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวของ AICHR ก็ไม่ได้ถูกนำมาพูดถึงอย่างเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกัน เพียงแต่จะกล่าวอย่างครอบคลุมในแง่ที่ AICHR นั้นมีความก้าวหน้าในเรื่องของการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการทำกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ²⁶⁷ ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดข้อมูลในเชิงลึกถึงการดำเนินงานหรือการตอบสนองอย่างแท้จริงของ AICHR

นอกจากนี้อาเซียนได้มีการดำเนินการแก้ไขแผนการดำเนินงาน 5 ปี ของ TOR ซึ่งเป็นช่วงแรกที่ AICHR ร่างแผนการดำเนินงานเพื่อนำไปใช้ตั้งแต่ก่อตั้ง AICHR ขึ้นไปหนึ่งครั้งแล้วนั้นอาเซียนได้จัดทำแผนการดำเนินงาน 5 ปี ของปีถัดมานั้นก็คือปี 2016-2020 แต่ทว่าเนื้อหาของ TOR นั้นก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากแผนการดำเนินงานในช่วงแรกมากนัก ดังที่ได้อธิบายไปก่อนหน้านี้

²⁶⁶ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*), 21.

²⁶⁷ "Chairman's Statement 30th Asean Summit Manila, 29 April 2017 Partnering for Change, Engaging the World," Association of Southeast Asian Nations, https://asean.org/wp-content/uploads/2017/04/Chairs-Statement-of-30th-ASEAN-Summit_FINAL.pdf [2 September 2019].

ว่าการทบทวน TOR นั้นยังคงเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก แต่ยังคงไม่มีการอธิบายให้มีความครอบคลุมชัดเจนและรัดกุมว่าจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างไร รวมถึงยังคงไม่มีการกล่าวถึงการให้อำนาจ AICHR ในการเข้าไปจัดการยังพื้นที่ที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีการทบทวน TOR ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way ซึ่งทำให้ AICHR กลายเป็นองค์กรที่ขาดอิสระในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงส่งผลให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ TOR อย่างต่อเนื่องจากหลายๆ ภาคส่วน

ไม่ได้มีเพียงแต่ประเทศภายนอกภูมิภาคเท่านั้นที่วิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR แต่ยังคงมีหน่วยงานต่างๆ ภายในภูมิภาคอาเซียนเองก็ยังคงมีความคิดเห็นว่า AICHR ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง จึงได้นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ถึงการดำเนินงานของ AICHR ด้วยเช่นกัน ซึ่งกระแสวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาสังคมที่ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมและผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

(1). ภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations : CSOs)

ในด้านของภาคประชาสังคมหรือ CSOs นั้นได้สังเกตเห็นถึงอุปสรรคในการดำเนินงานของ AICHR จนนำไปสู่การเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อบกพร่องของ TOR ที่ยังคงขาดอิสระในการดำเนินงาน อีกทั้งยังคงขาดความแข็งแกร่งและครอบคลุมที่เพียงพอจะสามารถนำไปใช้ในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค หลังจากได้สังเกตเห็นถึงประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค ซึ่งในการร่าง TOR ขึ้นมานั้นจะต้องดำเนินอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way เนื่องจาก ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือกันอย่างเคร่งครัด และฝังรากลึกอยู่ในทุกๆ การดำเนินงานและการกำหนดนโยบายของอาเซียนอย่างเหนียวแน่น ซึ่งการที่อาเซียนยึด ASEAN Way มากเกินไปนั้นจึงส่งผลให้เกิดข้อบกพร่องต่อการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายของอาเซียน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. AICHR ยังคงขาดอำนาจที่เข้มแข็งในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค กล่าวคือ AICHR นั้นไม่มีมาตรการในการเฝ้าระวัง การตรวจสอบ และการร้องเรียน (complaint) รวมไปถึงการเข้าไปยังพื้นที่ที่เกิดปัญหา²⁶⁸

2. AICHR ไม่มีความสัมพันธ์เชิงสถาบันระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (national human rights institutions) และ CSOs ถึงแม้ว่าจะมีการกล่าวถึงในบทบัญญัติของ TOR ข้อที่ 4.8 และข้อที่ 4.9 ที่กล่าวว่า

“ร่วมสนทนาและปรึกษาหารือกับองค์กรอาเซียนอื่นๆ และองคกรที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในหมวดที่ 5 ของกฎบัตรอาเซียน”²⁶⁹

“ปรึกษาหารือตามความเหมาะสมกับสถาบันและองค์กรระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”²⁷⁰

3. AICHR ไม่มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ยากทั้งในระดับชาติ (nation level) และในระดับภูมิภาค (regional level) ซึ่งถือเป็นการสร้างช่องว่างในการทำความเข้าใจถึงบทบาทของกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

นอกจากนี้ CSOs ยังถือเป็นผู้ที่พยายามออกมาเรียกร้องให้ AICHR ปรับปรุงแก้ไข TOR ให้สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศสมาชิกและในระดับภูมิภาค²⁷¹

²⁶⁸ Jayshendra Karunakaren, "Asean Human Rights Instruments – Weak Language, Weak Mandates, Weak Protections," Freedom of Expression Documentation Center by iLaw, https://freedom.ilaw.or.th/en/blog/asean-human-rights-instruments-%E2%80%93-weak-language-weak-mandates-weak-protections?fbclid=IwAR2fh4w9V4OTExfYkBXddixEcXdoi1ndRWA4z8FmMczsh9QZOK_fhz-uBFk [5 September 2019].

²⁶⁹ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*), 25.

²⁷⁰ Ibid., 27.

²⁷¹ วีราศิลป์ อินทรสุข, "บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์," 106.

จากตัวอย่างการวิพากษ์วิจารณ์จาก CSOs ที่ได้หยิบยกมานั้นแสดงให้เห็นว่าการร่าง TOR ที่ได้รับอิทธิพลมาจาก ASEAN Way อย่างเข้มข้นยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เมื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานจริงจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานกับ AICHR ดังนั้นการยึดถือ ASEAN Way ของประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีความยืดหยุ่นเพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมในการดำเนินงานหรือการกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานที่ตอบสนองต่อปัญหาหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกันของ AICHR ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อีกทั้งการทำงานร่วมกันระหว่างอาเซียนและ CSOs ยังคงมีให้เห็นน้อยถึงแม้ว่าอาเซียนจะเปิดกว้างให้ CSOs เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงบทบาทของ CSOs ยังคงถูกจำกัดจากอาเซียนอยู่มาก ดังนั้นถึงแม้ว่าอาเซียนจะทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ มากขึ้นแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะสามารถมีบทบาทในการเข้ามาตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการปรับเปลี่ยน TOR รวมไปถึง AICHR ให้มีหน้าตาที่แตกต่างไปจากเดิมได้ เพราะอิทธิพลของ ASEAN Way ที่ยังคงเน้นให้อำนาจอรัฐเป็นศูนย์กลางเป็นสำคัญ

(2). ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice : ICJ)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือ ICJ ได้มีการเรียกร้องให้อาเซียนดำเนินงานในการตอบสนองเรื่องสิทธิมนุษยชนตามแนวทางของหลักการระหว่างประเทศ และ ICJ ยังมีความคิดเห็นว่าการคุ้มครองและการตระหนักถึงในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนโดยรวมยังคงไม่เพียงพอ ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องของการดำเนินงานภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่สำคัญของทุกประเทศที่ควรจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค²⁷² โดยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนนั้นจะต้องดำเนินอยู่ภายใต้แนวทางหรือบรรทัดฐานที่เป็นสากล

(3). องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International)

Amnesty International ได้ให้ความคิดเห็นเอาไว้ว่า ASEAN Way ซึ่งมีหลักการที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ประการอันได้แก่ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก และการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งทั้งสองหลักการดังกล่าว

²⁷² Desi Hanara, "A Decade in Review: Assessing the Performance of the Aicr to Uphold the Protection Mandates," The Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2019/06/AFreviewdecadeFAR1-1.pdf> [11 March 2020].

ไม่ได้เป็นสิ่งที่ส่งเสริมหรือสนับสนุน TOR ของ AICHR²⁷³ อาเซียนต้องนำ ASEAN Way มาใช้ให้เกิดความสมดุล และจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในอาเซียน โดยการผสมผสาน ASEAN Way กับเรื่องของสิทธิมนุษยชน อิสรภาพขั้นพื้นฐาน (fundamental freedoms) ความยุติธรรมในสังคม (social justice) ประชาธิปไตย (democracy) สันติภาพในภูมิภาค (regional peace) รวมไปถึงความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองภายในภูมิภาค

แม้ AICHR จะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดจาก CSOs รวมไปถึงองค์กรเอกชนต่างๆ ต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องที่ AICHR ยังมีอยู่ในหลายจุด ทั้งในเรื่องของการขาดอำนาจหน้าที่ในการเข้าจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างอิสระ รวมไปถึงการทำงานร่วมกันระหว่าง AICHR และ CSOs ที่ยังมีไม่มากพอ กล่าวคือ ถึงแม้ว่า AICHR ได้มีการปรับแผนงานให้ CSOs เข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคมากขึ้นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงนั้น CSOs ยังคงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทจำกัดต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ยังคงดำเนินอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือกันอย่างมีฉันทามติของเหล่าผู้นำ เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way ที่ทำให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐตนเอง ดังนั้นการที่ AICHR ได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จึงไม่สามารถทำให้ผู้นำเปลี่ยนความคิดที่ยึดมั่นมาตลอดในเรื่องของการหวงแหนอำนาจอธิปไตยและการปกป้องผลประโยชน์ของตนกลับแปรเปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการผลักดันแก้ไข TOR ให้มีอำนาจหน้าที่เพียงพอแก่การเข้าไปจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น

4.3. บทสรุป

แนวคิดในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นและแพร่หลายไปทั่วทุกภูมิภาคนั้นถือเป็นสัญญาณที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าเหล่าผู้นำให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนของตน ทั้งในเรื่องของการให้สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่มนุษย์พึงมี และการให้สิทธิและอิสระในการดำเนินชีวิต เป็นการ

²⁷³ Ibid.

ยกระดับชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นจากยุคของสงครามในอดีต ซึ่งในทุกภูมิภาคได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคของตน เป็นเรื่องที่ถูกเสนอไม่ได้ว่าประเทศตะวันตกถือเป็นต้นแบบของการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการจัดการต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี และมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งอย่างสหประชาชาติ เป็นเครื่องมือในการจัดการและให้ความช่วยเหลือในด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่เพียงแต่จำกัดอยู่เพียงชาติตะวันตกเท่านั้น แต่ยังเป็นองค์กรที่คอยให้ความช่วยเหลือในทุกภูมิภาคที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคอาเซียน

ถึงแม้อาเซียนจะมีการรับบรรทัดฐานแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาจากประเทศภายนอกภูมิภาคแล้วนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมทางสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วก็ตาม แต่ด้วยความแตกต่างกันของบรรทัดฐานเดิมที่ได้รับมรดกตกทอดมาจากองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนและบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามาจากภายนอกภูมิภาคทำให้เกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้น สาเหตุดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการตีความและการทำความเข้าใจที่แตกต่างกับประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งใช้กันทั่วโลกและมีความเป็นสากล โดยบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นจะให้ความสำคัญกับรัฐและการวางแผนอำนาจอธิปไตยมากกว่าตัวบุคคลหรือประชาชนของตนเอง เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนยึดหลักการที่สำคัญนั่นก็คือ ASEAN Way ซึ่งรากฐานที่สำคัญของหลักการหรือบรรทัดฐานดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน

อีกทั้งยังมีอิทธิพลส่งผลต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่างๆ ของอาเซียน สามารถกล่าวได้ว่าอาเซียนมีการรับเอาบรรทัดฐานดังกล่าวเข้ามาและมีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสังคม วัฒนธรรม และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศสมาชิกอาเซียน จนกลายเป็นบรรทัดฐานที่มีความเฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง ส่งผลให้อาเซียนมีข้อกำหนดในการดำเนินงานในด้านสิทธิมนุษยชนผ่าน AICHR ที่มากกว่าภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งตรงกันข้ามกับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลที่จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับตัวบุคคลหรือประชาชนของตนเป็นสำคัญ โดยจะเป็นไปตามแนวทางของค่านิยมแบบเสรีตะวันตก ส่งผลให้ความคาดหวังของประเทศภายนอกภูมิภาคในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนนั้นจึงไม่เป็นไปตามที่ได้คาดหวังเอาไว้ ซึ่งมาจากการตีความและการทำความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันระหว่างประเทศภายนอกภูมิภาคและประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่ต่างกัน สาเหตุอัน

เนื่องมาจากความแตกต่างกันในหลายๆ ด้าน จึงเป็นสิ่งที่ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อบรรทัดฐานเดิมอย่าง ASEAN Way ที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมอาเซียนอย่างแข็งแกร่ง จนไม่สามารถทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปรับเปลี่ยนหรือละเมิดได้นั้น เป็นสิ่งที่ทำให้ถึงแม้จะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกก็ไม่อาจทำให้อาเซียนปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข TOR ซึ่งเป็นผลผลิตที่ได้รับอิทธิพลมาจาก ASEAN Way ให้มีหน้าตาแตกต่างไปจากเดิม หรือแม้แต่การจะให้อำนาจกับ AICHR ที่มากขึ้นก็ตามเพราะอาเซียนยังคงเห็นว่า ASEAN Way เป็นบรรทัดฐานที่ยังคงให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นสิ่งที่คอยกำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่มุมมองจากภายนอกภูมิภาคอาจมองว่า ASEAN Way นั้นไม่เป็นประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ดังนั้นเมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนมีการรับเอาบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้กับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ของประเทศสมาชิกอาเซียนทำให้ AICHR ซึ่งหมายรวมถึง TOR และ AHRD ซึ่งเป็นผลผลิตที่มีรากฐานมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดความไม่สอดคล้องกันของบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานได้บรรลุถึงความคาดหวังที่มีร่วมกันจากประเทศภายนอกภูมิภาค ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลกใจที่ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ตามมาจากในหลายภาคส่วน แต่กระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นมานั้นก็ไม่ได้มีอิทธิพลมากเพียงพอที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานของ AICHR รวมไปถึงการทบทวน TOR ให้มีแนวทางที่สามารถใช้ปกป้องผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้มากขึ้น ซึ่งก็ยังคงเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียนจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของ ASEAN Way เมื่อมีการนำมาผสมผสานและปรับใช้กับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่จึงเกิดความไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาค เนื่องจากบรรทัดฐานใหม่ในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกอาเซียนรับเข้ามานั้นเกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานขึ้น เมื่อเจอกับบรรทัดฐานเดิมที่มีความเข้มแข็งเป็นอย่างมากของอาเซียนทำให้บรรทัดฐานใหม่จึงไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีความเป็นสากลเหมือนกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนภายนอกภูมิภาค

บทที่ 5

กรณีศึกษาประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา

เรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกภูมิภาค และล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นกับทุกมุมโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่ด้อยพัฒนาก็ตาม ประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจในการนำมาศึกษานั้นเป็นประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่มีมานานหลายปีและยังไม่มีท่าทีว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะหาทางออกให้กับปัญหาดังกล่าวได้ในระยะเวลาอันใกล้นี้ ประเด็นปัญหาดังกล่าวที่ผู้วิจัยจะนำมาเป็นกรณีศึกษานั้นได้แก่ ประเด็นชาวโรฮิงญา (Rohingya) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาเป็นประเด็นสำคัญที่สร้างผลกระทบในวงกว้างในระดับภูมิภาค ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยมีจุดประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงการไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อันเป็นผลมาจาก 2 ประการ ได้แก่ วิถีอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรของอาเซียนที่ถือปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาคอาเซียน และปัจจัยจากภายนอกที่เกิดจากอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งเรื่องการรับบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกนั้นเป็นการรับบรรทัดฐานที่เป็นสากลจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้ในภูมิภาค เมื่อเกิดการผสมผสานหลอมรวมกับบรรทัดฐานเดิมหรือองค์ความรู้ที่มีมาก่อนในสังคมของอาเซียน ทำให้กลายเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเฉพาะตัวของอาเซียนที่มีความแตกต่างจากบรรทัดฐานที่เป็นสากล จนนำไปสู่การเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกภูมิภาคที่มีให้เห็นในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง โดยจะแสดงให้เห็นผ่านกรณีศึกษาประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา

เมื่ออาเซียนได้จัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นสถาบันหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนขึ้นอย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนตื่นตัวและหันมาให้ความสนใจกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น จนได้นำไปสู่การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนดังกล่าว แต่สิ่งที่น่าสนใจในประเด็นนี้คือ ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอย่าง AICHR ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่เหตุใดอาเซียนจึงไม่สามารถใช้ AICHR เป็นเครื่องมือในการจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่าอาเซียนไม่สามารถนำ

กลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในภูมิภาคและเป็นของอาเซียนเองใช้ในการช่วยเหลือชาวโรฮิงญาที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ โดยผู้วิจัยเห็นว่าการที่อาเซียนไม่สามารถใช้ AICHR ดำเนินการจัดการปัญหา ด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็นผลมาจากวิถีอาเซียนหรือ ASEAN Way ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 และอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาคในบทที่ 4 ก่อนหน้า ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจาก ASEAN Way สิ่งนี้เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่า ASEAN Way นั้นเป็นบรรทัดฐานที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียนมาอย่างยาวนาน รวมไปถึงการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน จากการวิเคราะห์ได้แสดงให้เห็นว่า AICHR มีบทบาทน้อยมากในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของ ASEAN Way เป็นหลัก ทำให้ส่งผลไปถึงเรื่องการรับเอาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศตะวันตกมาใช้ในภูมิภาคอาเซียนด้วยเช่นเดียวกัน

โดยในบทนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน ในส่วนแรกจะเป็นการให้ข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับชาวโรฮิงญา และอธิบายถึงสาเหตุของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในเมียนมา เพื่อให้เข้าใจสาเหตุความเป็นมาของปัญหาและความขัดแย้ง ส่วนที่สองผู้วิจัยจะกล่าวถึงบทบาทในการดำเนินงานของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อประเด็นชาวโรฮิงญาภายใต้บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร และการดำเนินงานของ AICHR ภายใต้การรับเอาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มาจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าในกรณีประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญานั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของ AICHR และในส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุปถึงการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาภายใต้บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรและการรับเอาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาจากประเทศภายนอกภูมิภาค

5.1. การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคอาเซียนนั้นไม่ใช่ปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้นแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในเมียนมาซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อรัฐบาลเมียน

มาผู้ซึ่งควรมีหน้าที่ในการปกป้องประชาชนได้ใช้กำลังในการกวาดล้างชาวโรฮิงญาอย่างไรซึ่งมนุษยธรรม ประเด็นปัญหาดังกล่าวถือเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาคมโลกเป็นอย่างมาก และถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องมาจากระดับความรุนแรงของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นได้จากการอพยพออกจากเมียนมาไปยังประเทศต่างๆ ของชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมากจนนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย เช่น กระบวนการค้ามนุษย์ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้กลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของภูมิภาค และกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาคที่ยังคงรอให้เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา²⁷⁴ แต่เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนมักเลือกที่จะหลีกเลี่ยงไม่กล่าวถึงประเด็นปัญหา อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงมีบทบาทน้อยในการผลักดันให้ AICHR มีมาตรการในการจัดการปัญหาที่เป็นรูปธรรมออกมาอย่างชัดเจนเพื่อช่วยเหลือชาวโรฮิงญา²⁷⁵ ส่งผลทำให้สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่ยังรอการแก้ไขนั้นดูเหมือนจะเลวร้ายลงไปทุกที ในด้านของประชาคมระหว่างประเทศต่างมีความคาดหวังต่ออาเซียนในการพูดคุยกันในหมู่ประเทศสมาชิกเพื่อหาทางออกให้กับชาวโรฮิงญา โดยผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาต่อไป ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาและประเด็นปัญหา เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงที่มาที่ไปและสาเหตุของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียน

5.1.1. ชาวโรฮิงญา

ประชาชนของเมียนมาโดยส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธ แต่ชาวโรฮิงญา (Rohingya) เป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมที่นับถือศาสนาอิสลามอาศัยอยู่ในเมียนมาซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับบังกลาเทศ (Bangladesh) มีจำนวนประชากรชาวโรฮิงญาทั้งหมดรวมแล้วประมาณ 1.1 ล้านคน²⁷⁶ โดยชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่มักอาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ซึ่งจะอยู่ทางทิศตะวันตกของเมียนมา นอกจากนี้ในรัฐยะไเข่นั้นยังประกอบไปด้วยเมืองที่สำคัญหลายเมือง เช่น เมืองมองดอว์ (Maungdaw) ซึ่งเป็นเมืองที่จะใช้

²⁷⁴ พรรณิการ์ วานิช, "ประเด็นโรฮิงญาพิสูจน์วัฒนธรรมปิดปากเงียบในอาเซียน," Voice online <https://www.voicetv.co.th/read/S1s9VCD1f?fbclid=IwAR1wkXZKAaFpfp-XOcWQsr98gUed18DkMaKMLnKntmCpd4vR9xhYYv5nuDY> [18 มีนาคม 2563].

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, "ชาวโรฮิงญาคือใครและทำไมต้องหลบหนีจากพม่า?" Amnesty International Thailand, <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/16/> [5 เมษายน 2563].

เป็นเส้นทางในการเดินทางเพื่อผ่านไปยังบังกลาเทศ และเมืองมอญอวียังเป็นเมืองที่มีชาวโรฮิงญาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก²⁷⁷ หากเปรียบเทียบระหว่างคนที่เป็ประชากรของเมียนมาอย่างแท้จริงและชาวโรฮิงญานั้น จำนวนของคนเมียนมาที่อาศัยอยู่ก่อนมาเป็นเวลาช้านานมีจำนวนที่น้อยกว่าชาวโรฮิงญา โดยคนที่เป็ประชากรของเมียนมาอย่างแท้จริงนั้นเริ่มเข้ามามีบทบาทในช่วงการขยายอำนาจของจักรวรรดิคองบองเข้ามายังอาณาเขตของรัฐยะไข่²⁷⁸ ด้วยการขยายอำนาจของจักรวรรดิคองบองนั้นส่งผลให้คนที่เป็ประชากรของเมียนมามีการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในรัฐยะไข่เพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดการผสมผสานของเชื้อชาติและความสลับซับซ้อนทางวัฒนธรรมขึ้น

มิงานวิชาการบางงานได้บันทึกถึงต้นกำเนิดหรือที่มาที่ไปของชาวโรฮิงญาเอาไว้ว่าชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในรัฐอาระกัน (Arakan) ตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ 8 ซึ่งก็คือรัฐยะไข่ในปัจจุบันนั่นเอง²⁷⁹ ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 9 จนถึงศตวรรษที่ 14 ชาวโรฮิงญาได้มีปฏิสัมพันธ์กับพ่อค้าชาวอาหรับอย่างใกล้ชิด จนก่อเกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอาระกันและเบงกอล ในปี 1784 เกิดการสู้รบในรัฐอาระกันส่งผลให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากถูกบีบบังคับให้หลบหนีไปยังบังกลาเทศและอินเดีย ทำให้มีการตั้งรกรากที่อยู่อาศัยใหม่จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของบังกลาเทศและอินเดีย และได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี 1824 ซึ่งในช่วงเวลานี้อิทธิพลของอังกฤษได้แผ่ขยายไปทั่วภูมิภาคไม่เพียงแต่บังกลาเทศและอินเดียเท่านั้น เมียนมาเองก็ตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษเช่นเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวโรฮิงญาเข้ามาในเมียนมา เพื่อใช้แรงงานชาวโรฮิงญาในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องโยกย้ายถิ่นฐานมาตั้งรกรากที่เมียนมา²⁸⁰

ในช่วงที่ญี่ปุ่นเข้ามาโจมตีเมียนมาในปี 1942 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการโค่นล้มฐานอำนาจของอังกฤษที่แผ่ขยายไปทั่วภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมียนมานั้นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายที่คอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลืออังกฤษในการทำสงคราม ซึ่งฝ่ายนี้ได้แก่ชาวโรฮิงญา โดยจุดประสงค์ที่ให้การสนับสนุนอังกฤษก็เพื่อแลกกับการได้เป็รัฐอิสระ ในทางกลับกันกลุ่มชาติ

²⁷⁷ ดุลยภาค ปรีชาวิชัย, โรฮิงญา รัฐชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), 14.

²⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁷⁹ Thamrin, "Rohingya-Myanmar Crisis : How Is Asean Intergovernmental Commission on Human Rights? ," 22.

²⁸⁰ Ibid.

พันธุ์ที่อาศัยอยู่เดิมหรือประชาชนของเมียนมาอย่างแท้จริงนั้นได้ให้การสนับสนุนญี่ปุ่นในการทำสงครามต่อต้านอังกฤษ เนื่องจากความต้องการที่จะเป็นเอกราชจากอิทธิพลของอังกฤษ จนกระทั่งในปี 1948 เมื่อเมียนมาได้รับเอกราชทำให้ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชาวโรฮิงญามีมากขึ้น²⁸¹ รัฐบาลเมียนมาได้ปฏิเสธข้อเรียกร้องต่างๆ ของชาวโรฮิงญา รวมไปถึงการไม่ถูกยอมรับเป็นหนึ่งในชนกลุ่มน้อยที่รัฐบาลเมียนมาให้การยอมรับจากทั้งหมด 135 กลุ่ม รัฐบาลเมียนมาได้ให้เหตุผลว่าชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพ (migrants) ผิดกฎหมายที่ได้อพยพมาจากเบงกาลี ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงจะมีชาวโรฮิงญาจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่มาเป็นเวลานานหลายศตวรรษแล้วก็ตาม²⁸²

เมื่อผู้วิจัยได้กล่าวถึงที่มาที่ไปของชาวโรฮิงญาไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าชาวโรฮิงญาเป็นชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งได้ตั้งรกรากอยู่ในเมียนมามาเป็นเวลานานหลายศตวรรษ แต่อาจจะด้วยสาเหตุที่มาจากความเกลียดชังและความแตกต่างทางชาติพันธุ์ทำให้ทั้งรัฐบาลเมียนมาและประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมียนมาเองไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา และความเกลียดชังเหล่านี้ได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและประชาชนของเมียนมาต่อชาวโรฮิงญา ที่แสดงออกมาให้เห็นในรูปแบบของการใช้ความรุนแรงอย่างไรซึ่งมนุษยธรรมต่อชาวโรฮิงญา

5.1.2. ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค

รัฐบาลเมียนมาได้กล่าวถึงปัญหาชาวโรฮิงญาว่าเป็นปัญหาภายในประเทศเพราะเป็นสถานการณ์ที่เกิดจากกลุ่มก่อการร้ายชาวมุสลิมที่ได้สร้างความเสียหายและวุ่นวายต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาความมั่นคงภายในประเทศของเมียนมา²⁸³ จนความรุนแรงและความเสียหายได้ขยายตัวเป็นวงกว้าง เป็นเหตุให้รัฐบาลเมียนมาจำเป็นต้องใช้นโยบายที่รุนแรงในการตอบโต้ ถึงแม้ว่ารากเหง้าของปัญหาจะเกิดมาจากความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ก็ตาม ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลเมียนมา ประเทศภายนอกภูมิภาค รวมไปถึงประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ จึงไม่ควรที่จะเข้ามาแทรกแซงต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายในของเมียนมา

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Ibid.

²⁸³ "ซูจียื่นปกป้องชาวยะไข่ทุกคน ซึ่มีข่าวเท็จเข้าข้างผู้ก่อการร้าย," บีบีซี นิวส์,

เนื่องด้วยความรุนแรงของสถานการณ์ที่มีให้เห็นอย่างต่อเนื่องทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเกิดความวิตกกังวลถึงการตีความในเรื่องนี้ว่าเป็นปัญหาภายใน เนื่องจากมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก มีทั้งผู้ที่เสียชีวิต สูญเสียบ้านเรือนและทรัพย์สิน รวมไปถึงการถูกรังแกกรรมในรูปแบบต่างๆ อันเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ชาวโรฮิงญาต้องอพยพออกจากเมียนมาเป็นจำนวนมาก อีกทั้งรัฐบาลเมียนมายังปิดกั้นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮิงญาจากภายนอก ส่งผลให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกภูมิภาคเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเร่งปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น²⁸⁴ ทำให้การอพยพของชาวโรฮิงญานั้นได้กลายเป็นคลื่นผู้อพยพกลุ่มใหญ่ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อประชาคมระหว่างประเทศเห็นประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างไรซึ่งมนุษยธรรมแล้วนั้นทำไมอาจนิ่งเฉยได้ เพราะประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตระหนักถึงประชาชนเป็นหลักในทางตรงกันข้ามที่สิทธิมนุษยชนในความหมายของอาเซียนนั้นยังคงให้ความสำคัญกับตัวแสดงที่เป็นรัฐมากกว่าประชาชน ดังนั้นความแตกต่างของการรับบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาคนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการหาแนวทางแก้ไขปัญหา

แต่ในทางกลับกันประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีท่าทีคัดค้านกับการตีความดังกล่าวของเมียนมา เนื่องจากการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันเป็นหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือมาโดยตลอด รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมาปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นหนทางที่ช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน สิ่งนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องของบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรอย่าง ASEAN Way นั้นมีอิทธิพลโดยตรงต่อการจัดการประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา แต่เมื่อเกิดคลื่นผู้อพยพของชาวโรฮิงญาที่มีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น ทำให้ปัญหาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับอาเซียนเนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอาเซียนและส่งผลกระทบต่อภูมิภาคในวงกว้าง เพราะมีประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศต้องรับภาระดูแลชาวโรฮิงญาซึ่งเป็นผู้อพยพที่มาจากเมียนมา รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวให้กับชาวโรฮิงญาเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในด้านมนุษยธรรม โดยมาเลเซียและอินโดนีเซียถือได้ว่าเป็นประเทศแรกๆ ที่ได้มีการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว เพื่อให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาในระหว่างรอกระบวนการส่งกลับ และ

²⁸⁴ Ibid.

ยังได้ออกมาแสดงความเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ชาวโรฮิงญาต้องเผชิญ²⁸⁵ ผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวนั้นทำให้ภูมิภาคไร้ซึ่งเสถียรภาพ ดังนั้นอาเซียนควรที่จะต้องหันมาร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และสิ่งที่สำคัญคือรัฐบาลเมียนมาจะต้องยอมรับว่าเป็นปัญหาที่กระทบในระดับภูมิภาคไม่ใช่ปัญหาภายในประเทศของเมียนมาเพียงประเทศเดียวอีกต่อไป การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกลับกลายเป็นการเพิ่มภาระในการรับผู้อพยพชาวโรฮิงญาให้กับประเทศอื่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ทำให้เริ่มมีผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนและผู้แทนของ AICHR ออกมาเรียกร้องให้มีการพิจารณาถึงประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาอย่างจริงจัง

นอกจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรงแล้วนั้น ยังมีบังกลาเทศที่เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีจำนวนผู้อพยพชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลบังกลาเทศต้องแบกรับภาระให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา ที่ต้องใช้ทั้งทรัพยากรและเงินทุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งการช่วยเหลือจากนานาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังคงมีน้อย อีกทั้งการที่ต้องให้ชาวโรฮิงญาอาศัยอยู่ในบังกลาเทศเป็นเวลานานนั้นอาจตามมาด้วยปัญหาต่างๆ เช่น การก่ออาชญากรรม กระบวนการค้ายาเสพติด กระบวนการค้ามนุษย์ รวมไปถึงโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นในค่ายพักพิงที่แออัด และจำนวนของชาวโรฮิงญาที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการให้กำเนิดบุตรภายในค่ายพักพิงชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาและภาระเกินกว่าที่บังกลาเทศจะสามารถแบกรับได้²⁸⁶

จากที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของความขัดแย้งจนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาอย่างโหดร้ายไปแล้วนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะให้รายละเอียดถึงสาเหตุของความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาที่ไปของความหมาดหมางและความไม่ลงรอยกันจนนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงดังที่เห็นกันในปัจจุบัน ในเวลาต่อมาเมื่อถึงยุคที่นายพลเน วิน ยึดอำนาจในปี 1978 ขึ้นมาปกครองเมียนมานั้นยังเป็นสิ่งที่สร้างความตึงเครียดต่อชาวโรฮิงญา เนื่องมาจากรัฐบาลเมียนมาได้มีการประกาศใช้นโยบายที่มีลักษณะเป็นสังคมนิยม (socialism) ส่งผลให้คนที่ประชาชนของเมียนมามีความรู้สึกที่

²⁸⁵ "ใครจะช่วยเหลือชาวโรฮิงญาได้บ้าง?", บีบีซี นิวส์, <https://www.bbc.com/thai/international-38207868> [31 พฤษภาคม 2563].

²⁸⁶ "Bangladesh: Rohingya Endure Floods, Landslides," Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2018/08/05/bangladesh-rohingya-endure-floods-landslides> [1 June 2020].

เป็นชาตินิยมอย่างเข้มข้น²⁸⁷ ส่งผลให้ความขัดแย้งหรือความเกลียดชังต่อกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ มีมากขึ้น และกลุ่มคนที่เป็่นประชาชนของเมียนมายังคงปฏิเสธการมีตัวตนของชาวโรฮิงญาอย่างต่อเนื่อง มีการกดขี่ข่มเหงชาวโรฮิงญาให้เห็นอยู่บ่อยครั้งทั้งเผ่าบ้านเรือน ทำร้ายร่างกาย และข่มขืน เป็นต้น อีกทั้งกฎหมายคนเข้าเมืองฉบับใหม่ในปี 1982 ได้ให้นิยามใหม่กับผู้ที่มีการอพยพในช่วงที่เมียนมาตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษว่าเป็นผู้ที่อพยพเข้ามาอย่างผิดกฎหมายและยังคงมีการต่อต้านชาวโรฮิงญาเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁸⁸

จากการที่รัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองของเมียนมาจนทำให้ชาวโรฮิงญาต้องกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ (stateless) นั้นทำให้ชาวโรฮิงญามีข้อจำกัดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยได้ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา การประกอบอาชีพ การแต่งงาน การเมือง และการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างอิสระ เป็นต้น²⁸⁹ พร้อมกับการกระทบกระทั่งกันของรัฐยะไข่ยังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในปี 2001 เกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มอาระกันและชาวโรฮิงญาในเมืองซิตเว (Sittwe) ซึ่งเป็นหนึ่งในเมืองที่สำคัญของรัฐยะไข่ ถึงขั้นมีการเผาหีบศพและโรงเรียนของชาวโรฮิงญา

ในช่วงปี 2012 ซึ่งถือได้ว่าเป็นปีที่ได้ยกระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่พระสงฆ์เข้ามาบิณฑบาตเป็นอย่างมากของเหตุการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ ได้เกิดการปะทะกันระหว่างชาวโรฮิงญาและประชาชนของเมียนมาที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่อย่างรุนแรง โดยความบาดหมางที่ได้นำไปสู่ความขัดแย้งนั้นเป็นผลสืบเนื่องที่ก่อตัวมาจากเหตุการณ์ในอดีตในยุคที่เมียนมายังตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ²⁹⁰ ความไม่พอใจเหล่านี้ฝังรากลึกอยู่ในจิตใจของคนที่เป็นชนชาติเมียนมา จนนำไปสู่ความเกลียดชังและเหยียดเชื้อชาติในที่สุด ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่ดำเนินเรื่อยมาจนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างชาวโรฮิงญาและประชาชนของเมียนมาในเดือนมิถุนายนและเดือนตุลาคมนั้นทำให้มีชาวโรฮิงญาเสียชีวิตเป็นจำนวนราวเกือบ 200 คน และมีผู้ที่อพยพหลบหนี

²⁸⁷ ดุลยภาค ปรีชาวิทย์, โรฮิงญา รัฐ ชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง, 43.

²⁸⁸ Thamrin, "Rohingya-Myanmar Crisis : How Is Asean Intergovernmental Commission on Human Rights? ."

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ "The Dark Side of Transition: Violence against Muslims in Myanmar," International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/dark-side-transition-violence-against-muslims-myanmar> [5 April 2020].

ออกจากเมียนมาราว 140,000 คน²⁹¹ และสถานการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ก็เลวร้ายลงกว่าเดิม โดยที่สาเหตุของความรุนแรงดังกล่าวนี้มาจากเหตุการณ์ที่หญิงสาวชาวพุทธที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ถูกข่มขืนและฆาตกรรม เป็นผลทำให้เกิดการตอบโต้ชาวโรฮิงญา²⁹² โดยการหยุดรถโดยสารและได้ลงมือก่อเหตุฆ่าชาวโรฮิงญา 10 คน ที่อยู่บนรถโดยสาร การก่อเหตุดังกล่าวทำให้สถานการณ์ความรุนแรงบานปลาย จนนำไปสู่การโจมตีแหล่งชุมชนที่มีชาวโรฮิงญาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีทั้งการใช้อาวุธเช่นฆ่า เฆมาฮ์สยิด (mosques) ในชุมชน และเผาบ้านเรือนของชาวโรฮิงญา²⁹³ จากการกระทำดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนหลายร้อยคน และมีผู้อพยพออกจากพื้นที่เป็นจำนวนหลายพันคน

จากสถานการณ์ความรุนแรงที่มีเรื่อยมาอย่างต่อเนื่องในเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2012 ไปจนถึงช่วงต้นของปี 2013 นั้นความรุนแรงได้เริ่มขยายตัวไปยังพื้นที่อื่นๆ ภายในประเทศมากยิ่งขึ้น²⁹⁴ เช่น ในช่วงเดือนมีนาคม ปี 2013 ได้เกิดการปะทะกันระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธและชาวโรฮิงญา ซึ่งการปะทะกันในครั้งนี้โดยพระในเมืองมิถิลา (Meiktila) ที่อยู่ใกล้กับเมืองมัณฑะเลย์ (Mandalay) การปะทะกันในครั้งนี้ส่งผลให้มีชาวโรฮิงญา²⁹⁵ กว่า 12,000 คน ต้องอพยพออกจากพื้นที่และกลายเป็นคนพลัดถิ่น²⁹⁵ แต่ในพื้นที่ของรัฐยะไข่²⁹⁶ สถานการณ์ความรุนแรงยังคงแพร่หลายและเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากสถานการณ์ที่รุนแรงขึ้นนั้นส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ถึงความสามารถในการจัดการกับสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เนื่องจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค เพราะมีจำนวนของผู้อพยพหลบหนีออกจากเมียนมาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่ารัฐบาลเมียนมาจะมีการปรับใช้นโยบายเพื่อระงับเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นแต่ก็ดูเหมือนว่าชาวโรฮิงญาจะเป็นผู้ที่ถูกกระทำมากกว่าคนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาชนของเมียนมา²⁹⁶ การ

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Tamas Wells, "Making Sense of Reactions to Communal Violence in Myanmar," in *Conflict in Myanmar: War, Politics, Religion*, ed. Nick Cheesman and Nicholas Farrelly (Singapore: ISEAS, 2016), 245.

²⁹³ Azeem Inrahim, *The Rohingyas : Inside Myanmar's Genocide* (United Kingdom: Hurst & Co.Ltd, 2018), 81.

²⁹⁴ Wells, "Making Sense of Reactions to Communal Violence in Myanmar."

²⁹⁵ Inrahim, *The Rohingyas : Inside Myanmar's Genocide*, 86.

²⁹⁶ "The Dark Side of Transition: Violence against Muslims in Myanmar".

กระทำของรัฐบาลเมียนมานั้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมในการจัดการต่อปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ และความต้องการที่จะผลักดันชาวโรฮิงญาออกจากเมียนมา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของคลื่นการอพยพครั้งใหญ่ในปี 2015²⁹⁷ เนื่องด้วยด้วยนโยบายที่แสดงถึงการกดขี่ไร้ซึ่งมนุษยธรรม เช่นนี้ ทำให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากตัดสินใจอพยพออกจากรัฐยะไข่ไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง เช่น บังกลาเทศ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย เป็นต้น การอพยพของชาวโรฮิงญาอย่างต่อเนื่องนั้นได้ทำให้เกิดปรากฏการณ์เรือมนุษย์ (boat people) ที่ปรากฏต่อสายตาประชาคมโลก

สถานการณ์เลวร้ายลงและได้ทวีความรุนแรงขึ้นโดยเฉพาะการปะทะกันในปี 2012 นั้นส่งผลให้นำไปสู่การอพยพทางเรือหรือ Boat People ของชาวโรฮิงญาจำนวนมาก ซึ่งการอพยพออกจากเมียนมาในครั้งนี้ถือเป็นการหนีจากความรุนแรงที่กระทำโดยรัฐบาลเมียนมาเพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า โดยจุดหมายปลายทางของการอพยพที่ชาวโรฮิงญามักเลือกไปนั้นได้แก่ประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง²⁹⁸ และการอพยพดังกล่าวมักเป็นไปอย่างผิดกฎหมาย กล่าวคือ ชาวโรฮิงญามักใช้วิธีลักลอบเข้าไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างผิดกฎหมายจนนำไปสู่การถูกจับกุมตัวจากเจ้าหน้าที่ของประเทศปลายทางหลายครั้ง นอกจากนี้ยังเป็นช่องทางให้เกิดกระบวนการค้ามนุษย์ (human trafficking) ขึ้น เนื่องจากการเดินทางของชาวโรฮิงญานั้นมีความยากลำบาก มักใช้เรือประมงในการเดินทางและภายในเรือมีจำนวนชาวโรฮิงญาแออัดกันเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังขาดทั้งอาหารและน้ำดื่ม ส่งผลให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องเสียชีวิตในระหว่างเดินทาง

นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่ถูกสื่อตีแผ่ไปทั่วโลกนั่นก็คือ เดือนพฤษภาคม ปี 2015 ในประเทศไทยได้มีการพบหลุมฝังศพ (grave) ภายในหลุมนั้นมีร่างผู้เสียชีวิตกว่า 30 ร่าง ซึ่งคาดการณ์ว่าเป็นร่างของชาวโรฮิงญาที่เสียชีวิตจากการถูกทารุณกรรม โรคภัยไข้เจ็บ และความอดอยาก²⁹⁹ และในเดือนเดียวกันนั้นเจ้าหน้าที่ของไทยได้ถูกจับกุมเนื่องจากสงสัยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์ ปัญหาดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังขาดนโยบายที่ดีในการจัดการเรื่องการอพยพใน

²⁹⁷ Inrahim, *The Rohingyas : Inside Myanmar's Genocide*, 82.

²⁹⁸ James Graffins, "Asia's Worst Refugee Crisis in Recent Years Could Happen Again," *The Stateless Rohingya*, <https://www.thestateless.com/2016/06/asias-worst-refugee-crisis-in-recent-years-could-happen-again.html> [5 April 2020].

²⁹⁹ "The Andaman Sea Refugee Crisis a Year On: What Happened and How Did the Region Respond?," *The Stateless Rohingya*, <https://www.thestateless.com/2016/05/the-andaman-sea-refugee-crisis-a-year-on-what-happened-and-how-did-the-region-respond.html> [5 April 2020].

ภูมิภาค³⁰⁰ ต่อมาในปี 2016 องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) ได้มีการจัดทำรายงานที่มีชื่อว่า “We are at Breaking Point” - Rohingya: Persecuted in Myanmar, Neglected in Bangladesh โดยในรายงานฉบับนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชาวโรฮิงญาที่ได้ประสบกับเหตุการณ์การถูกทารุณกรรมหรือการถูกกดขี่ในรูปแบบต่างๆ จากรัฐบาลเมียนมา³⁰¹ ในรายงานฉบับนี้ยังได้ระบุถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาดังต่อไปนี้

(1). การโจมตีโดยไม่เลือกเป้าหมายและการสังหารโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Random Shooting and Unlawful Killings)

เจ้าหน้าที่ทหารได้ทำการโจมตีชาวโรฮิงญาในหลายหมู่บ้าน โดยใช้อาวุธปืนยิงไปที่ชาวโรฮิงญาทั้งผู้ชาย ผู้หญิง ไม่เว้นแม้แต่เด็ก ไม่เพียงแต่อาวุธปืนเท่านั้น เจ้าหน้าที่ทหารยังใช้เฮลิคอปเตอร์ที่มีการติดอาวุธคราดยิงไปยังหมู่บ้านของชาวโรฮิงญา จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ไม่สามารถคาดการณ์จำนวนของผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตได้อย่างแน่นอน และการกระทำดังกล่าวยังถือเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย³⁰² โดยตามหลักของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) นั้น เจ้าหน้าที่จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงต่อประชาชน แต่ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้นั้นเจ้าหน้าที่จะต้องประเมินสถานการณ์และตอบสนองอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นการปกป้องชีวิตของประชาชนจากความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น³⁰³ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารของเมียนมาไม่สอดคล้องกับหลักของ UDHR

(2). การกักขังและการจับกุมโดยพลการ (Arbitrary Arrests and Detention)

เจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าจับกุมตัวชาวโรฮิงญาจำนวนมากอย่างไม่ทันตั้งตัวภายในหมู่บ้านที่พวกเขาอาศัยอยู่ โดยชาวโรฮิงญาที่ถูกจับกุมส่วนใหญ่นั้นเป็นผู้ชาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาในขณะที่เข้าจับกุมและไม่ได้ให้ข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับการจับกุมต่อญาติเช่นเดียวกัน และยังมีการรายงาน

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ แอมเนสตี อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล, “We Are at Breaking Point” - Rohingya: Persecuted in Myanmar, Neglected in Bangladesh, Amnesty International Thailand, https://www.amnesty.or.th/files/1615/0459/9742/re_-_rohingya_myanmar_bangladesh_eng.pdf [26 พฤษภาคม 2563].

³⁰² Ibid.

³⁰³ Ibid.

จากสื่อของเมียนมาว่ามีผู้เสียชีวิตขณะที่ถูกจับกุม ซึ่งเป็นไปได้ว่าสถานการณ์มีความรุนแรง และอาจเกิดการทำร้ายร่างกายชาวโรฮิงญาระหว่างการเข้าจับกุมตัว³⁰⁴ ดังนั้นจึงไม่อาจบอกได้แน่ชัดว่ากระบวนการจับกุมหรือกระบวนการสอบสวนดังกล่าวจะเป็นไปอย่างยุติธรรมหรือไม่

(3). ความรุนแรงทางเพศ (Sexual Violence)

มีผู้หญิงและเด็กหญิงชาวโรฮิงญาถูกเจ้าหน้าที่ทหารข่มขืนและถูกกระทำความรุนแรงทางเพศขณะที่เจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าปฏิบัติการด้านความมั่นคงในรัฐยะไข่³⁰⁵ แต่ทว่ารัฐบาลเมียนมาได้ให้การปฏิเสธถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้น โดยนายออง วิน (Aung Win) สมาชิกรัฐสภาแห่งรัฐยะไข่ผู้ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสอบสวนปัญหาความรุนแรงดังกล่าวที่เกิดขึ้นได้ออกมาให้สัมภาษณ์ถึงเหตุผลของการปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าวไว้ว่า ผู้หญิงชาวโรฮิงญานั้น ‘สกปรก’ (dirty) และยังมีระดับมาตรฐานการครองชีพที่ต่ำ รวมไปถึงเรื่องของสุขอนามัยที่ไม่ดี³⁰⁶ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ใช้ในการแก้ต่างว่าเจ้าหน้าที่ทหารที่เข้าปฏิบัติการนั้นไม่ได้มีความสนใจในตัวผู้หญิงชาวโรฮิงญาจนสามารถนำไปสู่การข่มขืนและการกระทำความรุนแรงทางเพศได้

(4). การทำลายทรัพย์สินและบ้านเรือน (Destruction of Property and Homes)

บ้านเรือนและทรัพย์สินของชาวโรฮิงญาถูกเผาทำลายเป็นจำนวนมากโดยฝีมือของเจ้าหน้าที่ทหาร ซึ่งสิ่งที่สามารถเป็นหลักฐานที่ใช้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ได้คือภาพถ่ายจากดาวเทียมที่มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับ ภาพถ่ายจากดาวเทียมนั้นแสดงให้เห็นถึงชุมชนบ้านเรือน และทรัพย์สินที่เสียหายจากการถูกทำลายกว่า 1,200 แห่ง ไม่เพียงเท่านั้นแต่ยังรวมถึงการทำลายธุรกิจร้านค้า มัสยิด และโรงเรียนที่อยู่ในหมู่บ้านอีกด้วย³⁰⁷ ด้วยเหตุนี้ทำให้ชาวโรฮิงญาต้องเผชิญกับชะตากรรมที่สิ้นหวังเพราะต้องสูญเสียทั้งบ้านเรือน ทรัพย์สิน อาชีพ และทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต จึงเป็นเหตุให้ชาวโรฮิงญาที่มีความต้องการอพยพไปยังประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้นเพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า หรืออาจหมายรวมถึงการถูกบีบบังคับขับไล่ออกจาก

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Ibid.

หมู่บ้านโดยเจ้าหน้าที่ทหารทำให้ต้องกลายเป็นคนพลัดถิ่น³⁰⁸ ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการเข้าให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาตามมา

(5). การปฏิเสธการเข้าถึงด้านมนุษยธรรม (Denial of Humanitarian Access)

การเข้าถึงด้านมนุษยธรรมเพื่อให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาในเมียนมาที่ได้รับผลกระทบนั้นยังคงถูกจำกัด ถึงแม้ว่าจะมีการเรียกร้องจากองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) รัฐบาลจากต่างประเทศ และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนให้รัฐบาลเมียนมาเปิดรับให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าให้ความช่วยเหลือก็ตาม ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องล้มป่วยและเสียชีวิตเนื่องจากถูกจำกัดการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ และยังมีชาวโรฮิงญาอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางการแพทย์ได้³⁰⁹ รวมไปถึงการจำกัดการเคลื่อนย้ายหรือการเดินทางของชาวโรฮิงญา โดยที่ชาวโรฮิงญาไม่ได้รับสิทธิให้สามารถเดินทางได้อย่างอิสระ มักต้องมีการขออนุญาตหากต้องการเดินทางไปยังหมู่บ้านและเมืองต่างๆ ซึ่งต่างกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่สามารถเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ ได้อย่างอิสระ³¹⁰

(6). การตอบสนองของผู้นำเมียนมา (The Myanmar Authorities' Response)

รัฐบาลเมียนมาได้ปฏิเสธข้อกล่าวหาในเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลเมียนมาก็ได้จำกัดสื่อในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เช่น มีการห้ามไม่ให้สื่ออิสระเข้ามาทำข่าวในรัฐยะไข่ และนักข่าวท้องถิ่นที่เคยไปรัฐยะไข่จะต้องถูกตรวจสอบจากรัฐบาล³¹¹ หากมีสื่อจากที่ใดก็ตามรายงานข่าวหรือให้ข้อมูลที่กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ทหารกระทำผิดนั้นจะถูกข่มขู่ว่าจะดำเนินคดีตามกฎหมายจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ข้อจำกัดของสื่อต่อการรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาในเมียนมานั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมาล้มเหลวในเรื่องของการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดเห็นอย่างอิสระตามที่ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 19 ใน UDHR³¹²

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Ibid.

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

เมื่อหลายฝ่ายต่างเห็นว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเลวร้ายลงทำให้สร้างความกังวลใจให้กับประชาคมระหว่างประเทศถึงเรื่องของสวัสดิภาพ (welfare) และความปลอดภัยของชาวโรฮิงญาเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศเข้าไปยังเมียนมาเพื่อดำเนินการตรวจสอบถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น³¹³ ทั้งนี้ทั้งนั้นมันอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นว่าดีพอหรือไม่ ที่ทำให้องค์กรอื่นๆ ภายนอกภูมิภาคต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการกับปัญหา เมื่อเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนมีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้น เพื่อเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเอง ประชาคมโลกต่างให้การสนับสนุนเนื่องจากต้องการที่จะเห็นประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และหวังว่าจะสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้ รวมไปถึงยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและสร้างความน่าเชื่อถือ เพื่อเป็นหนทางอันจะนำไปสู่ความร่วมมือในด้านต่างๆ ระหว่างประชาคมโลก

เมื่อมีการเลือกตั้งในเมียนมาเกิดขึ้นโดยมีองซาน ซูจี ซึ่งเป็นผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของประเทศไม่ว่าจะเป็นประชาคมโลก และชนกลุ่มน้อยในเมียนมา โดยเฉพาะชาวโรฮิงญาต่างมีความหวังที่จะมีผู้เข้ามาจัดการกับปัญหาที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น องซาน ซูจี กลับมีท่าทีนิ่งเฉยต่อปัญหา รวมไปถึงปฏิเสธการใช้ความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญาและอ้างว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของเมียนมา และยิ่งอาเซียนมีท่าทีนิ่งเฉยต่อสถานการณ์ดังกล่าวมากเพียงใดก็ยิ่งทำให้เกิดการสูญเสียมากขึ้น³¹⁴ แต่ผู้นำในประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศได้ออกมากดดันให้รัฐบาลเมียนมาเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น ในวันที่ 4 ธันวาคม ปี 2016 Najib Razak นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียได้เป็นผู้นำการประชุมเพื่อประท้วงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาต่อชาวโรฮิงญา³¹⁵ และในการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในวันที่ 19 ธันวาคม ปี 2016 นั้น Anifah Aman รัฐมนตรีต่างประเทศของมาเลเซียแสดง

³¹³ Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA), "Resolving the Muslim Rohingya Issue," *Focus Asia-Pacific* 69 (September 2012): 10.

³¹⁴ Muhammad Pizaro, "Rohingya: A Challenge for Asean Society," *The Stateless Rohingya*, <https://www.thestateless.com/2016/06/rohingya-a-challenge-for-asean-society.html> [7 April 2020].

³¹⁵ Jera Lego, "Why Asean Can't Ignore the Rohingya Crisis," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/05/why-asean-cant-ignore-the-rohingya-crisis/> [7 April 2020].

ความกังวลและได้กล่าวถึงสถานการณ์ของชาวโรฮิงญาว่าเป็นปัญหาในระดับภูมิภาค ประเทศสมาชิกอาเซียนควรร่วมมือกันเพื่อเร่งแก้ไขปัญหานี้³¹⁶ และยังกระทบต่อความมั่นคงของชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความเป็นพลเมือง (citizenship)³¹⁷

เนื่องจากชาวโรฮิงญาให้ความช่วยเหลืออังกฤษในการทำสงครามเพื่อแลกกับการปลดปล่อยตนเองให้เป็นรัฐอิสระ แต่เมื่อสงครามจบลงรัฐบาลเมียนมาและประชาชนของเมียนมาพยายามขับไล่ชาวโรฮิงญาให้ออกไปจากประเทศ เนื่องมาจากความคับแค้นใจที่ชาวโรฮิงญาให้ความช่วยเหลืออังกฤษต่อต้านกับเมียนมาในช่วงที่เกิดสงคราม อาจกล่าวได้ว่าชาวโรฮิงญาถูกขับไล่ออกจากเมียนมาอย่างเป็นระบบโดยรัฐบาลเมียนมา อีกทั้งยังต้องเผชิญกับความรุนแรงและการปฏิเสธสิทธิและความเป็นพลเมืองในเมียนมา ทำให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมที่ไร้สัญชาติหรือกลายเป็นบุคคลไร้รัฐและไม่มีเอกสารตามกฎหมาย โดยก่อนหน้านี้ชาวโรฮิงญาได้รับการขึ้นทะเบียนจากรัฐบาลเมียนมาว่าเป็นผู้อยู่อาศัยชั่วคราวพร้อมออกบัตรประจำตัวหรือที่เรียกว่าบัตรสีขาว (white cards) ให้กับชาวโรฮิงญา ในปี 1990 บัตรสีขาวที่ออกโดยรัฐบาลเมียนมานั้นได้ให้สิทธิชาวโรฮิงญาที่ค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานเพื่อแสดงถึงสถานะความเป็นพลเมืองของชาวโรฮิงญาได้³¹⁸ และได้มีการยกเลิกบัตรสีขาวพร้อมทั้งจำกัดสิทธิทางการเมืองในการลงคะแนนเลือกตั้งในเวลาต่อมา³¹⁹

จะเห็นได้ว่าเรื่องของอัตลักษณ์และชาติพันธุ์ยังคงเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและอ่อนไหวในเมียนมาตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประเด็นในเรื่องสิทธิและความเป็นพลเมืองของชาวโรฮิงญานั้นยังคงเป็นสิ่งที่น่ากังวล เนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่สามารถมองข้ามได้และยากจะหาแนวทางแก้ไข อีกทั้งยังเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากระหว่างเมียนมาเป็นประเทศที่มีบุคคลไร้รัฐอย่าง

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State".

³¹⁸ Akbar Ahmed, "The Rohingya: Myanmar's Outcasts," AL Jazeera, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/201212710543198527.html> [7 April 2020].

³¹⁹ "Southeast Asia: End Rohingya Boat Pushbacks Thailand, Malaysia, Indonesia Should Act Urgently to Save Lives," Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2015/05/14/southeast-asia-end-rohingya-boat-pushbacks?fbclid=IwAR0Wdrmqeul9dLkzVO76mhCqUwmN9UvQctc9XiWEs-xG6-Wohl4TQQX0Xf4> [7 April 2020].

ชาวโรฮิงญาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อย โดย “บุคคลไร้รัฐ” นั้นหมายถึง “บุคคลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นคนชาติจากรัฐใดภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐ”³²⁰ หรืออาจกล่าวได้ว่า บุคคลไร้รัฐเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของประเทศใด หรือไม่มีประเทศโดยยอมรับว่าเป็นพลเมืองนั่นเอง ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาไม่มีสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่มนุษย์พึงมี เช่น การเข้าถึงการศึกษา การประกอบอาชีพ การโยกย้ายถิ่นฐานอย่างอิสระ และการเข้าถึงการบริการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น การขาดสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ยังเป็นสิ่งที่ส่งผลให้องค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศนั้นยากที่จะให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศจะให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมถึงประชาชนในประเทศต่างๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีสิทธิความเป็นพลเมือง แต่ในกรณีของชาวโรฮิงญาที่มีสถานะเป็นบุคคลไร้รัฐซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ครอบคลุมถึงบุคคลกลุ่มดังกล่าว ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องกลายเป็นบุคคลพลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons :IDPs) จึงเป็นการยากที่จะให้ความช่วยเหลือและหาแนวทางการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการถกเถียงกันมากในปัจจุบันในเรื่องการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา เพราะแม้แต่ภายในประเทศของเมียนมาเองยังมีการถกเถียงกันในเรื่องคำที่ใช้เรียกชาวมุสลิมโรฮิงญา ซึ่งรัฐบาลเมียนมาจะให้คำนิยามหรือเรียกชาวโรฮิงญาว่า “เบงกาลี”³²¹ อีกทั้งยังได้ปฏิเสธว่าไม่ใช่ประชาชนของเมียนมา แต่เป็นผู้อพยพที่ผิดกฎหมายที่แอบลักลอบเข้ามาในเมียนมา ซึ่งเรียกว่า “โรฮิงญา”³²² แม้แต่องซาน ซูจี ผู้นำของเมียนมายังใช้คำว่าเบงกาลี และหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าโรฮิงญาในการเรียกชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ เนื่องจากเบงกาลีเป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพมาจากบังกลาเทศเข้ามาในเมียนมาตั้งแต่สมัยอดีต แต่ชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่ยืนยันกรานว่าควรจะใช้คำเรียกพวกเขาว่าโรฮิงญา³²³ ซึ่งการที่ผู้นำของเมียนมาพยายามหลีกเลี่ยงการใช้คำเรียกชาวมุสลิมว่าโรฮิงญานั้น อาจเป็นการแสดงถึงนัยยะการปฏิเสธการมีตัวตนของชาวโรฮิงญา หรืออาจเป็นการบอกปิดว่าแท้จริงแล้วชาวเบงกาลีเป็นประชาชนของบังกลาเทศไม่ใช่ประชาชนของเมียนมา การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่ง

³²⁰ กฤษณา บุญราช, "สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาค้นไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย," สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/> [7 เมษายน 2563].

³²¹ "Analysis: Using the Term 'Rohingya'," The Irrawaddy, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/analysis-using-term-rohingya.html> [8 April 2020].

³²² Ibid.

³²³ Ibid.

ที่อาจบ่งบอกได้ว่าเมียนมาพยายามที่จะหลบเลี่ยงปัญหาดังกล่าวจากประชาคมระหว่างประเทศ เพื่อให้ไม่ให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะการได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์หรือการถูกกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศอาจส่งผลเสียในเรื่องผลประโยชน์หรือความร่วมมือต่างๆ ของเมียนมา จุดนี้ได้สะท้อนกลับไปให้เห็นในเรื่องของการตีความปัญหาชาวโรฮิงญาของรัฐบาลเมียนมาว่าเป็นปัญหาภายในประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับตีความของประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถืออย่าง ASEAN Way โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน การยึดบรรทัดฐานดังกล่าวอาจเป็นสิ่งที่ช่วยสนับสนุนให้เมียนมาสามารถหลบเลี่ยงการแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น

เมื่อไม่นานมานี้ได้มีคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐยะไข่ (The Advisory Commission on Rakhine State) ที่มีชื่อว่า Kofi Annan ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้เข้าไปทำการสำรวจเกี่ยวกับประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ และยังสามารถจัดทำรายงานเพื่อสนับสนุนการป้องกันความรุนแรงและการรักษาสันติภาพที่เกิดขึ้นในเมียนมา โดยรายงานดังกล่าวนี้มีชื่อว่า Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine เพื่อเป็นข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และความท้าทายด้านมนุษยธรรมที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในรัฐยะไข่ให้กับรัฐบาลเมียนมาในการจัดการปัญหาความรุนแรง ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวที่เกิดขึ้นถือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของรัฐยะไข่ ซึ่งประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญตามที่ได้เสนอในรายงานคือ เรื่องของความเป็นพลเมือง หากรัฐบาลเมียนมาเลือกที่จะมองข้ามปัญหานี้ไปเศรษฐกิจและสังคมของเมียนมาคงยากที่จะพัฒนาให้เกิดสันติภาพและความมั่นคง โดยในรายได้ให้ข้อเสนอแนะถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและการยืนยันความเป็นพลเมือง (citizenship verification) และจะต้องยอมรับการดำเนินงานภายใต้กฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 (The 1982 Citizenship Law)³²⁴ ซึ่งกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 ได้ประกาศเป็นกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อใช้ในการรักษาสีตธิให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศ แต่ในทางกลับกันกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 กลับกลายเป็น

³²⁴ Advisory Commission on Rakhine State, "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State".

กฎหมายที่สร้างข้อจำกัดในการดำรงชีวิตของชาวมุสลิม โดยเฉพาะชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในเมียนมา³²⁵

เนื่องจากกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 ทำให้เกิดข้อจำกัดต่างๆ ในการประกอบอาชีพ การเข้าถึงการศึกษา และสิทธิในด้านอื่นๆ เพราะชาวโรฮิงญาเป็นบุคคลไร้รัฐ ไม่มีบัตรประชาชนหรือเอกสารที่บ่งบอกว่าเป็นพลเมืองของเมียนมาหรือมีสัญชาติเมียนมา มีชาวมุสลิมประมาณ 4,000 คน ที่ได้รับการยอมรับถึงการเป็นพลเมืองหรือการที่รัฐบาลเมียนมายอมให้สัญชาติจากประชาชนที่อยู่โดยรอบที่มีสถานะเป็นคนไร้รัฐจำนวน 1 ล้านคน³²⁶ ในปี 2014 รัฐบาลเมียนมาได้มีการจัดทำบัตรประจำตัวชั่วคราว (Temporary Resident Card : TRC) ให้กับชาวมุสลิม โดยมีเงื่อนไขว่าชาวมุสลิม ซึ่งก็หมายถึงชาวโรฮิงญาจะต้องยอมรับว่าตนเองเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เบงกาลี ด้วยเหตุนี้ส่งผลทำให้กระบวนการดังกล่าวถูกต่อต้านจากชาวมุสลิมและต้องประกาศยกเลิกไปในที่สุด ในด้านของคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐยะไข่ได้ให้ข้อเสนอแนะถึงทางออกของปัญหาเหล่านี้ผ่านการจัดทำรายงานนั้นคือ รัฐบาลเมียนมาควรเร่งกระบวนการตรวจสอบความเป็นพลเมืองให้รวดเร็วขึ้น และ รัฐบาลเมียนมาควรให้ความมั่นใจกับคนที่ยืนยันความเป็นพลเมืองในเรื่องของผลประโยชน์ สิทธิ และ อิสรภาพความเป็นพลเมือง ดังนั้นกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982 จะต้องมีการกำหนดลักษณะ ความแตกต่างของความเป็นพลเมืองให้ชัดเจน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในการแบ่งแยกระหว่างความเป็นพลเมือง (citizens) หรือความเป็นพลเมืองโดยกำเนิด (citizens by birth) และการให้สัญชาติ ความเป็นพลเมือง (naturalized citizens) ซึ่งข้อเสนอแนะของ Kofi Annan ถือได้ว่ามีความ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ AICHR เนื่องจากเป็นปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับ AICHR ซึ่งเป็นองค์กรของอาเซียนที่มีบทบาทในเรื่องนี้ จากการดำเนินงานของ AICHR ที่ผ่านมา ในเรื่องของการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น ในภูมิภาคนั้นแสดงให้เห็นว่า AICHR เองไม่ได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาที่เป็น รูปธรรมต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

³²⁵ Ibid.

³²⁶ กฤษฎา บุญราช, "สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาคคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย".

5.2. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญา

ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคถือเป็นประเด็นที่มีความท้าทายต่ออาเซียน และเป็นที่ยึดตามองของประชาคมโลกเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาคเพียงอย่างเดียว ดังนั้นเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะต้องจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน อาจกล่าวได้ว่าปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นนั้นถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาค ดังนั้นเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนจึงจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจหรือความเชื่อใจต่อประชาชนและระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันเพื่อให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาค อีกทั้งต้องตระหนักร่วมกันถึงความจำเป็นในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาอย่างเร่งด่วนและติดตามประเด็นดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

ถึงแม้ว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในเมียนมานั้นจะเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมากก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงการให้ความสนใจและการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวของประเทศสมาชิกอาเซียนแล้วนั้นยังถือว่าให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากตั้งแต่ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนถูกหยิบยกกลายเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกต่างให้ความสำคัญแต่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงไม่มีท่าทีที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังเรื่อยมา ถึงแม้จะมีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอย่าง AICHR ขึ้นก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ของปัญหาหลังจากมีการจัดตั้ง AICHR ขึ้นนั้นแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญาผ่านการดำเนินงานของ AICHR ไม่ได้ถูกจัดการอย่างถูกต้องและเหมาะสม รวมถึงไม่ได้มีมาตรการที่ใช้ในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นผลมาจากอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดของ AICHR ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวยังคงยืดเยื้อและบานปลายกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค

การมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดเน้นเพียงแต่ในเรื่องของการส่งเสริมและให้คำปรึกษาในเรื่องสิทธิมนุษยชนของ AICHR นั้น ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญข้อหนึ่งที่ยกจัดการดำเนินงานของ AICHR เนื่องจากการขาดอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ส่งผลให้ AICHR มีบทบาทที่จำกัดในการเข้าถึงปัญหา โดยอุปสรรคดังกล่าวเป็นผลพวงที่เกิดมาจาก ASEAN

Way ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ในการกำกับความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคของประเทศสมาชิกอาเซียน ถึงแม้ว่าจะมีการประชุมกันระหว่างผู้แทนของ AICHR เพื่อกระตุ้นให้ผู้แทน AICHR ประเทศต่างๆ หันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาให้มากขึ้น เช่น ในระหว่างวันที่ 13-15 มิถุนายน ปี 2015 ได้มีการจัดการประชุมในวาระพิเศษ โดยมี Rafendi Djamin ซึ่งเป็นผู้แทนของ AICHR จากอินโดนีเซีย ที่ต้องการให้ผู้แทนของ AICHR จากประเทศต่างๆ ร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและกระตุ้นความสนใจในสถานการณ์ชาวโรฮิงญาที่ถูกประหัตประหารจากรัฐบาลเมียนมา จนนำไปสู่การอพยพออกจากเมียนมาของชาวโรฮิงญาที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ AICHR ต้องหันมาให้ความสนใจและเร่งหาทางแก้ไข³²⁷ ถึงแม้ว่าในช่วงแรกเหล่าผู้แทนของ AICHR จะมีท่าทีหนึ่งเฉยต่อปัญหาชาวโรฮิงญา แต่เมื่อประเทศสมาชิกต่างได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว ประกอบกับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่ได้รับจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคอย่างต่อเนื่อง จึงมีผลให้ผู้แทนของ AICHR บางประเทศเริ่มที่จะออกมากระตุ้นและเรียกร้องให้ตระหนักถึงปัญหา โดยสาเหตุที่เกิดมาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จำกัดของ AICHR ทำให้ AICHR ไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการมีขั้นตอนหรือกระบวนการเข้าให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาได้โดยตรง สิ่งที่ AICHR สามารถทำได้และอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่นั้นคือการประชุมเพื่อปรึกษาหารือถึงแนวทางของการให้ความช่วยเหลือและแนวทางในการแก้ปัญหา แต่ทว่าการปรึกษารือนั้นก็ยังคงเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ราบรื่น เพราะผู้นำส่วนใหญ่ไม่มีความเต็มใจที่หยิบยกปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมากล่าวถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำจากเมียนมา จึงเป็นผลทำให้ AICHR ไม่มีมาตรการใดๆ ที่เป็นรูปธรรมในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถนำ AICHR มาใช้เป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาได้ จึงเป็นผลทำให้ต้องมีการนำกระบวนการหรือกลไกจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาใช้จัดการต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา

ถึงแม้ว่าจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในเมียนมาอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่ปรากฏการณ์เรือมนุษย์ในปี 2015 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างผลกระทบต่อภูมิภาคในวงกว้าง แต่ในด้านของ AICHR ยังคงไม่มีท่าทีกระตือรือร้นที่จะร่วมกันเร่งหาทางตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิ

³²⁷ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, "Encouraging AICHR to Address the Urgent Issue of Irregular Migration Crisis in ASEAN," Burma Partnership, <https://www.burmapartnership.org/2015/06/encouraging-aicHR-to-address-the-urgent-issue-of-irregular-migration-crisis-in-asean/> [8 April 2020].

มนุษยชนดังกล่าว และแทบจะไม่มีการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในระหว่างการประชุมของ AICHR ซึ่งแสดงให้เห็นในเอกสารและรายงานการประชุมของ AICHR ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเอกสารและรายงานการประชุมประจำปีของ AICHR ในปี 2015 มาแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของ AICHR ที่ตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา เพื่อแสดงให้เห็นว่าหลังเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวแล้ว AICHR มีท่าทีต่อสถานการณ์อย่างไร

ตารางที่ 2 สรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับชาวโรฮิงญา รวมไปถึงกิจกรรม/วาระการประชุมของ AICHR ในปี 2015

ช่วงเวลา (เดือน)	เหตุการณ์ที่เกิด	กิจกรรม/วาระการประชุมของ AICHR
มีนาคม	การลงนามการหยุดยั้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ชาวโรฮิงญา ³²⁸	
พฤษภาคม	ชาวโรฮิงญาจำนวนมากอพยพออกจากเมียนมาทางเรือไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อหนีจากความรุนแรงที่ได้รับ	รัฐบาลไทยได้จัดการประชุมพิเศษเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย (Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean) ที่กรุงเทพฯ เพื่อเร่งแก้ไขปัญห ³²⁹
	พบหลุมศพบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย	อินโดนีเซียรับเรือของชาวโรฮิงญาที่อพยพมาจากเมียนมาขึ้นฝั่ง และเปิดให้ลงทะเบียนเพื่อเข้าอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวที่เมืองอาจะห์ ³³⁰
		รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย มาเลเซีย

³²⁸ Warzone Initiatives, "Rohingya Briefing Report," Equal Rights Trust, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Rohingya%20Briefing%20Report.pdf> [6 September 2020].

³²⁹ Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA), "New Boat People: The Rohingyas."

³³⁰ "ชาวโรฮิงญาลงทะเบียนเข้าที่พักชั่วคราวที่อินโดฯ," voice online, https://www.voicetv.co.th/read/206544?fbclid=IwAR3lwHStwgMarzGcyiCjBdpjxmcNOe5dN2_VZ0x_xgYkPvQIB4IV9UZeFso [6 กันยายน 2563].

		และอินโดนีเซีย ได้จัดการประชุมร่วมกันที่เมืองปุตราจาया (Putrajaya) โดยมาเลเซียและอินโดนีเซียตกลงที่จะให้ที่พักพิงชั่วคราวกับชาวโรฮิงญา ³³¹
กรกฎาคม		AICHR รับรองวิสัยทัศน์ของประชาคมอาเซียนหลังปี 2015 โดยได้เน้นย้ำถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของวิสัยทัศน์หลังปี 2015 ในการพัฒนาของอาเซียนและจะต้องยกระดับขีดความสามารถในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน ³³²
สิงหาคม		AICHR ได้หารือเกี่ยวกับการประเมินและการให้ข้อเสนอแนะในการทบทวน TOR ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน ³³³
ตุลาคม		AICHR ได้มีการพบปะกับตัวแทนจาก UN Women และ US-PROGRESS เพื่อหารือเกี่ยวกับความร่วมมือในอนาคตที่จะเป็นไปได้ ³³⁴

จากตารางข้างต้นแสดงในช่วงเดือนพฤษภาคมนั้นถือเป็นช่วงที่มีชาวโรฮิงญาอพยพออกจากเมียนมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งการอพยพดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหากระบวนการค้ามนุษย์และการทารุณ

³³¹ Graham Thom, "The May 2015 Boat Crisis: The Rohingya in Aceh," *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 8, no. 2 (2016): 50-52.

³³² "Annual Report of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights 2015 July 2014-July 2015," Human Rights in ASEAN, file:///D:/download/The-Annual-Report-of-the-AICHR.pdf [6 September 2020].

³³³ Ibid.

³³⁴ Ibid.

ชาวโรฮิงญาในค่ายพักพิงชั่วคราวที่เห็นได้จากการพบหลุมศพ รวมไปถึงผู้เสียชีวิตตามค่ายพักพิง การที่อาเซียนประสบกับสถานการณ์คลื่นอพยพของชาวโรฮิงญาจนทำให้เกิดผลกระทบในระดับภูมิภาค รวมถึงยังทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องแบกรับภาระให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมากนั้น ได้เป็นสิ่งกระตุ้นในประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศอย่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในเบื้องต้นกับชาวโรฮิงญา พร้อมออกมาเรียกร้องให้อาเซียนร่วมมือกันเร่งแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นการจัดการในแต่ละประเทศ แต่การตอบสนองของกลไกในระดับภูมิภาคอย่าง AICHR ต่อประเด็นดังกล่าวที่สะท้อนให้เห็นได้จากตารางข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นได้ว่า AICHR ไม่สามารถเข้ามาจัดการปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจง แม้จะมีการประชุมหรือปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวที่เกิดขึ้นบ้างเล็กน้อยก็ตาม เป็นเพียงแค่การปรึกษาหารือในการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น แต่ไม่ได้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนครบทั้ง 10 ประเทศ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาก็เป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามในช่วงเดือนกรกฎาคม ที่มีการประชุมและได้รับรองวิสัยทัศน์ของประชาคมอาเซียนหลังปี 2015 โดยได้เน้นย้ำถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของวิสัยทัศน์หลังปี 2015 ในการพัฒนาของอาเซียนและจะต้องยกระดับขีดความสามารถในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนนั้น ถึงแม้จะเป็นการประชุมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่มีกรกล่าวถึงปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นแล้วก็ตาม การที่อาเซียนไม่มีแนวทางในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาที่เป็นรูปธรรมนั้นมิสาเหตุมาจากการยึดถือ ASEAN Way ของประเทศสมาชิก เพราะการพูดคุยถึงปัญหาถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา ซึ่งขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของอาเซียน อีกทั้งข้อมูลในเรื่องของการดำเนินงานอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนที่เป็นรูปธรรมของ AICHR นั้นไม่ค่อยมีให้เห็นอย่างชัดเจน สิ่งนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความหลีกเลี่ยงในการจัดการปัญหาของ AICHR และอิทธิพลของ ASEAN Way ส่งผลต่ออำนาจหน้าที่ของ AICHR ที่ยังคงไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาคได้ ทำให้ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

AICHR มีการเริ่มต้นที่จะจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา โดยมุ่งเน้นไปในเรื่องของการจัดการปัญหาเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ ซึ่งปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์นั้นถือได้ว่าเป็นเรื่องหนึ่งที่ถูกบรรจุอยู่ในแผนการดำเนินงาน 5 ปี ของ

อาเซียน ที่อาเซียนนั้นตระหนักได้ถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของปัญหาการค้ามนุษย์ในภูมิภาค³³⁵ จนนำไปสู่การพัฒนาอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Convention on Trafficking in Persons, Especially Women and Children : ACTIP) เพื่อป้องกันและต่อสู้กับกระบวนการการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์ที่เกิดกับผู้หญิงและเด็ก³³⁶ โดยการใช้มาตรการเพื่อตอบสนองต่อปัญหานั้นประเทศสมาชิกจะดำเนินอยู่ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศ³³⁷ การที่อาเซียนมุ่งเน้นไปที่ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงญาที่ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างผลกระทบให้กับทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนเอง และยังรวมถึงประเทศที่อยู่ภายนอกภูมิภาคนั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังพอจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา แต่ในมุมมองของผู้วิจัยนั้นมองว่าอาจไม่ใช่จุดเริ่มต้นที่จะสามารถแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน トラบใดที่ยังคงมีชาวโรฮิงญาอพยพออกจากเมียนมาอย่างต่อเนื่อง และอาเซียนยังคงไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาการค้ามนุษย์ในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในขอบเขตที่กว้างขึ้น และยังคงตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวในฐานะปัญหาอาชญากรรมทั่วไป³³⁸ ดังนั้นการจะแก้ปัญหาในระยะยาวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศสมาชิกทุกประเทศ และจำเป็นต้องแก้ไขถึงต้นตอที่ทำให้เกิดปัญหาอย่างแท้จริง เพื่อให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพและยั่งยืน ถึงแม้ว่าอาเซียนจะเริ่มแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่อาเซียนยังคงยึดการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้การเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ และหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมไปถึงการปรึกษาหารือภายใต้การมีฉันทามติร่วมกันเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน³³⁹

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³³⁵ "Joint Communiqué of the 6th Ammtc Bandar Seri Begawan, 6 November 2007," Association of Southeast Asian Nations, https://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-6th-ammtc-bandar-seri-begawan-6-november-2007 [2 July 2020].

³³⁶ "Asean Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children," Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/asean-convention-against-trafficking-in-persons-especially-women-and-children/> [2 July 2020].

³³⁷ Sriprapha Petcharamesree, "Asean and Its Approach to Forced Migration Issues," *The International Journal of Human Rights* 20:2 (2016): 181-82.

³³⁸ Ibid.

³³⁹ Ibid.

5.2.1. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญาภายใต้บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร

ก่อนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมมือกันก่อตั้ง AICHR ขึ้นนั้น เดิมทีประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากนัก แต่จะเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาค นับตั้งแต่มีการประชุม World Conference on Human Rights ที่จัดขึ้น ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในเดือน มิถุนายน ปี 1993 นั้น การประชุมในครั้งนี้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลให้อาเซียนหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นในเรื่องของสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงภายในทางการเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนเอง ก็มีผลผลักดันให้ประเทศสมาชิกเปิดรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามา และแรงจูงใจ (motivation) ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (political transformation) เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจให้แก่ผู้นำ ในการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่สำคัญในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาค³⁴⁰ ดังตัวอย่างเช่น ในอดีตหลังจากที่อำนาจของผู้นำอย่าง Suharto ของประเทศอินโดนีเซียได้สิ้นสุดลง ผู้นำคนอื่นๆ ของอินโดนีเซียมีความพยายามที่จะดำเนินนโยบายที่หลากหลาย เพื่อนำมาซึ่งการเกิดการปฏิรูปภายในของอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสิทธิมนุษยชน³⁴¹ ซึ่งถือได้ว่าอินโดนีเซียนั้นเป็นประเทศผู้นำหรือเป็นผู้ที่เบิกทาง (forerunner) ในการพยายามที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในภูมิภาค

ในขณะเดียวกันในประเทศไทยก็มีวิวัฒนาการ (evolution) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในเช่นเดียวกัน ซึ่งได้เริ่มใช้หลักการที่มีความโปร่งใส (transparency) มีความรับผิดชอบ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ผู้นำของไทยเปิดรับความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น³⁴² ในด้านของฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ นั้น มีความกังวลเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในภูมิภาค³⁴³

³⁴⁰ Mewengkang, "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (AicHR): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm," 34-36.

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ibid.

จากการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้มีการเปิดรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามามากขึ้นนั้นส่งผลให้ผลประโยชน์เดิมที่เคยได้รับเปลี่ยนตามไปด้วย ซึ่งสิ่งนี้จะเป็นตัวที่ทำหน้าที่กดดันประเทศสมาชิกอาเซียนให้ร่วมมือกันจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้น³⁴⁴ กล่าวคือ ประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ถือเป็นประเทศที่มีอิทธิพลและโน้มน้าวประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ เช่น เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เป็นต้น³⁴⁵ ให้เข้ามามีส่วนร่วมและเห็นด้วยที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนขึ้น ซึ่งการเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญที่ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเต็มใจที่จะหันมาร่วมมือกันเพื่อพยายามก่อตั้ง AICHR ขึ้น³⁴⁶

นอกจากนี้ในช่วงแรกนั้นสถานการณ์การปรึกษาหารือกันในการจัดตั้ง AICHR เป็นไปอย่างตึงเครียด โดยในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียนครั้งที่ 40 วันที่ 30 กรกฎาคม ในปี 2007 ที่กรุงมะนิลา ในการประชุมดังกล่าวประเทศสมาชิกอาเซียนมีความคิดเห็นที่ไม่เป็นฉันทามติที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้น โดย 6 ประเทศอันประกอบไปด้วย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และบรูไน พยายามที่จะโน้มน้าว เมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนามให้เห็นด้วยที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้น แต่ประเทศที่ไม่เห็นด้วยที่จะจัดตั้ง AICHR ขึ้นซึ่งได้แก่ เมียนมา ส่วนอีก 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ขอเวลาในการพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม³⁴⁷ แต่ในท้ายที่สุดแล้วนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความคิดเห็นที่เป็นเอกฉันท์เห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนเป็นของตนเองอย่าง AICHR ขึ้น ต่อมาฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประธานในการจัดการประชุมในครั้งนี้ จึงได้ออกมาประกาศถึงการมีฉันทามติร่วมกันของเหล่าผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการตกลงจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในภูมิภาค³⁴⁸ ถึงแม้ AICHR จะถูกจัดตั้งให้เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคของอาเซียนได้สำเร็จ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้มีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งอาจมาจากสาเหตุในเรื่องของการตีความประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาของอาเซียนว่าเป็นปัญหาภายในภูมิภาค และทำที่ที่หนึ่งเฉยของอาเซียน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ได้ส่งเสริมต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาของ AICHR ให้ประสิทธิภาพ

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Ibid., 62-67.

³⁴⁸ Ibid.

5.2.1.1. การตีความประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาของอาเซียน

อย่างที่ได้อ้างไว้แล้วว่าในช่วงแรกประชาคมอาเซียนไม่ได้มีการคัดค้านรัฐบาลเมียนมาต่อการอ้างถึงปัญหาชาวโรฮิงญาว่าเป็นปัญหาภายใน เป็นเพราะประชาคมอาเซียนต่างตีความปัญหาที่เกิดขึ้นตามที่เมียนมาได้กล่าวอ้างว่าเป็นปัญหาภายในของเมียนมา ประกอบกับการที่อาเซียนยึดการดำเนินงานต่างๆ อยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way จึงทำให้ประชาคมอาเซียนไม่กล้าที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเมียนมา ซึ่งสาเหตุของปัญหานั้นเกิดมาจากความขัดแย้งภายในประเทศของเมียนมา และรัฐบาลเมียนมาไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้ ทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาที่จำกัดอยู่เพียงแต่ในเมียนมาเท่านั้น แต่ได้สร้างผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ส่งผลให้เกิดจุดเปลี่ยนที่แสดงให้เห็นว่าประชาคมอาเซียนเริ่มที่จะตระหนักถึงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญามากยิ่งขึ้นคือการที่มีประชาคมอาเซียนเริ่มออกมาวิพากษ์วิจารณ์และเกิดการตั้งคำถามต่อการดำเนินงานของ AICHR ในการเข้าไปมีบทบาทให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นปัญหาที่ประชาคมอาเซียนได้รับผลกระทบจากการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยได้เปิดรับให้ชาวโรฮิงญาเข้ามาอาศัยชั่วคราวในระหว่างรอหามาตรการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาต่อไป แต่ท่าทีของ AICHR ต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นนั้นยังคงไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก ยังคงยึดถือการดำเนินงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ASEAN Way โดยอาเซียนไม่อาจละเมิดหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน และการหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกันอย่างเปิดเผย สามารถเห็นได้จากการใช้คำเรียก ‘ชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิม’ แทนการใช้คำเรียกว่า ‘ชาวโรฮิงญา’ เพื่อหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงชาวโรฮิงญาโดยตรง ซึ่งยังคงเป็นเรื่องที่ประชาคมอาเซียนเห็นว่าไม่เหมาะสม เพราะอาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกัน

อีกทั้งยังเป็นผลพวงถึงการดำเนินงานของ AICHR ซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR นั้นสะท้อนออกมาให้เห็นอย่างเด่นชัดจากในกรณีประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ที่ประชาคมอาเซียนไม่สามารถใช้ AICHR เป็นเครื่องมือในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาที่ถือเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในนั้นก็คือบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร จากที่ได้อ้างไว้แล้วในบทที่ 3 ถึงบรรทัดฐานดังกล่าวเป็นสิ่งที่สืบทอดมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อน ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากความคล้ายคลึงกันทางด้านวัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ และประสบการณ์ในอดีตที่เคยได้รับ และถูกหล่อหลอมรวมเข้าด้วยกันจนกลายมาเป็นบรรทัด

ฐานที่ยึดถือร่วมกัน เพื่อใช้กำกับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นไปได้อย่างราบรื่น และมีอิทธิพลตกทอดกลายเป็น ASEAN Way ที่เน้นในเรื่องของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกและการมีฉันทามติร่วมกัน โดยจะดำเนินงานภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึด ASEAN Way ก็เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้เกิดขึ้นภายในภูมิภาคและยังป้องกันการถูกรอบงำจากภายนอกภูมิภาคด้วยเหตุนี้จึงทำให้ ASEAN Way ผังรากลึกอยู่ในนโยบายและการดำเนินงานของประเทศสมาชิกอาเซียน

เรื่องของ ASEAN Way นั้นเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันอย่างมากเกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้บรรทัดฐานอย่างเคร่งครัดที่ได้กลายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่งผลจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนที่เปรียบเสมือนมรดกตกทอดภายในสังคมของอาเซียนได้ถูกหล่อหลอมจนกลายเป็น ASEAN Way ดังเช่นในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ทำให้ ASEAN Way ดำรงอยู่ในสังคมของอาเซียนได้อย่างแข็งแกร่ง ซึ่งประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นสิ่งที่เน้นย้ำให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของ ASEAN Way จากการเลือกใช้การทูตแบบเงียบ (quiet diplomacy) รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงปัญหาชาวโรฮิงญาในทุกๆ สถานการณ์ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก เช่น ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 33 ที่จัดขึ้นที่สิงคโปร์ ในปี 2018 ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการกล่าวถึงปัญหาชาวโรฮิงญาในเรื่องของการใช้คำเรียกชาวโรฮิงญา โดย Mahathir Mohamad ผู้นำของประเทศมาเลเซียมีท่าทีในด้านลบต่อการจัดการปัญหาชาวโรฮิงญาขององซาน ซูจี ผู้นำของเมียนมา³⁴⁹ ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถใช้คำเรียกชาวโรฮิงญาว่าโรฮิงญาได้ในระหว่างการประชุม แต่จะใช้คำเลี่ยงในการเอ่ยถึงชาวโรฮิงญา เช่น ชาวมุสลิมหรือชนกลุ่มน้อยในรัฐยะไข่แทน เพื่อหลีกเลี่ยงความบาดหมางที่อาจเกิดขึ้นระหว่างกัน และอาจเป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันที่เป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way³⁵⁰

³⁴⁹ Mergawati Zulfakar, "Awkward Moments Foreseen at Asean Meet: The Star Columnist," The Straits Times, https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/awkward-moments-foreseen-at-asean-meet-the-star-columnist?fbclid=IwAR2cGL_aj6DVJkFhQZtMLKEhcRmdVjsTR7iXZMc7GMJWfci8lzO-Xhk [10 April 2020].

³⁵⁰ Ibid.

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกันที่จะขัดต่อ ASEAN Way จากเหตุผลดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนออกมาให้เห็นในรูปแบบการตอบสนองต่อปัญหาด้วยความนิ่งเฉยต่อปัญหาหรือในรูปแบบของการทูตแบบเงียบของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มักเห็นกันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นการรักษาความสัมพันธ์ในระดับรัฐระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ไม่เพียงแต่ในการประชุมสุดยอดอาเซียนเท่านั้นที่มักหลีกเลี่ยงการกล่าวเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮิงญา แม้แต่ในที่ประชุมของผู้แทน AICHR เองก็มีความคล้ายคลึงกัน ทั้งการหลีกเลี่ยงที่จะนำประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเข้ามาบรรจุอยู่ในวาระการประชุม การใช้คำเรียก รวมถึงการไม่มีความจริงจังและความกระตือรือร้นที่จะแก้ไขปัญหา อีกทั้งประเทศผู้แทนส่วนใหญ่ยังคงนิ่งเฉยที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้แทนยังคงเห็นแก่ผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ จึงมองว่าการจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ AICHR สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นอาจเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ที่เคยได้รับ และอาจเป็นการลดบทบาทหรืออำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญในสภาวะแวดล้อมทางสังคมของอาเซียน จึงเป็นผลให้การจัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญาไม่มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือที่ก้าวหน้าและเป็นรูปธรรมกว่าเดิม และยังสืบเนื่องไปถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของ AICHR ด้วยเช่นกัน

5.2.1.2. ความนิ่งเฉยต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา

ในหลายภาคส่วนนั้นมีความคิดเห็นว่าการที่อาเซียนยึดถือแนวปฏิบัติหรือ ASEAN Way อย่างเคร่งครัดนั้นอาจสร้างผลกระทบต่ออาเซียนได้³⁵¹ เนื่องจากการที่ประเทศสมาชิกต่างกล่าวอ้างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันอย่างเคร่งครัดเมื่อเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาคนั้น ส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถหยิบยกประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาขึ้นมาพิจารณาหรือกันได้อย่างเปิดเผยในที่ประชุม ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงต่างเลือกที่จะไม่กล่าวถึงประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนการหลีกเลี่ยงที่จะหาทางตอบสนองต่อปัญหาที่อาจจะนำไปสู่การเผชิญหน้าซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน³⁵² โดยการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเลือกที่จะ

³⁵¹ Ray Paolo J. Santiago, "Developments on the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights," *Focus Asia-Pacific* 58 (December 2009): 9-14.

³⁵² Ibid.

หลีกเลี่ยงในการหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมาปรึกษาหารือกันนั้นถือเป็นการเพิกเฉยต่อปัญหา ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวยังคงเรื้อรังไม่ถูกแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสมผ่าน AICHR

ความนิ่งเฉยต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาของประเทศสมาชิกอาเซียนมีให้เห็นอยู่บ่อยครั้งผ่านมุมมองของนักวิชาการและผู้นำในหลายประเทศ และดูเหมือนว่าผู้แทน AICHR ของประเทศสมาชิกอาเซียนมีเพียงไม่กี่ประเทศที่เห็นความสำคัญและเร่งผลักดันประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา โดยมีผู้แทนของ AICHR จากอินโดนีเซียและมาเลเซียที่เป็นประเทศหลักในการผลักดันประเด็นดังกล่าว เห็นได้จากการที่อินโดนีเซียและมาเลเซียมักมีบทบาทสำคัญในการกล่าวถึงประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา³⁵³ รวมไปถึงเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาและประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นๆ เร่งจัดการแก้ไขปัญหา แต่ยังคงมีผู้แทนของ AICHR อีกหลายประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมาได้ให้การสนับสนุนเมียนมาในการหลีกเลี่ยงการเจรจาหรือพูดคุยเกี่ยวกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา³⁵⁴ และในการประชุมต่างๆ ของอาเซียนมักไม่มีการกล่าวถึงประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่งอาจเป็นการขัดต่อการไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน หากประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นพ้องจากประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ ให้สามารถหยิบยกขึ้นมาปรึกษาหารือในที่ประชุมได้

อาจกล่าวได้ว่า AICHR จะต้องดำเนินงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference : TOR) และ TOR นั้นได้ถูกกำหนดหรือร่างออกมาภายใต้บรรทัดฐานของประเทศสมาชิกอาเซียนอย่าง ASEAN Way ดังนั้นในการประชุมต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN summit) หรือในการประชุมของ AICHR เองก็ตาม จึงเป็นเรื่องยากที่ผู้แทนของเมียนมาจะมีความเห็นพ้องกับประเทศสมาชิกประเทศอื่นในการหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนขึ้นมาปรึกษาหารือกัน ในสถานการณ์นี้จะเป็นการแย้งกับ ASEAN Way ที่กระบวนการปรึกษาหารือในประเด็นต่างๆ ต้องเป็นไปอย่างฉันทาติ ซึ่งหมายความว่าเมียนมาจะต้องเห็นพ้องต้องกันที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมาหาแนวทางแก้ไข โดยเป็นไปตามกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน ประเด็นดังกล่าวจึงจะสามารถถูกกล่าวถึงได้อย่างเปิดเผย แต่ในทางกลับกันหากเมียนมาไม่ยินยอมหรือไม่เห็นพ้องที่จะนำประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพูดถึงก็จะเป็นการขัดต่อหลักการไม่แทรกแซง

³⁵³ Septiari, "Aichr Reps Call for Regional Approach to Rohingya Crisis".

³⁵⁴ Ibid.

กิจการภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way จนอาจนำไปสู่ความบาดหมางกันในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน และสิ่งนี้ก็เป็นอีกสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญายังคงเป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญานั้นเป็นปัญหาที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเมียนมา

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคถือเป็นปัญหาที่มีความอ่อนไหวสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อเริ่มกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงทำให้รู้สึกถึงความไม่เหมาะสม³⁵⁵ AICHR ยังคงหลีกเลี่ยงความขัดแย้งต่างๆ ที่อาจนำไปสู่ความบาดหมางระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านการหยิกยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมากล่าวถึง ซึ่ง AICHR เลือกที่จะนิ่งเฉยต่อคำถามที่เกิดขึ้นจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยปัญหาดังกล่าว AICHR ควรเป็นผู้ที่มีบทบาทในการแก้ไข แต่ในความเป็นจริงองค์กรระหว่างประเทศอย่างองค์การสหประชาชาติกลับเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญามากกว่า³⁵⁶ อีกทั้งการขาดอำนาจในการตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดปัญหาส่งผลให้เป็นการยากที่จะเข้าถึงสถานการณ์และข้อมูลอย่างแท้จริง³⁵⁷ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะบรรลุกระบวนการการตัดสินใจร่วมกันอย่างฉันทามติได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way นั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยหรือสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกสามารถจัดการต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ในทางกลับกันกระบวนการการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างฉันทามติกลับเป็นสิ่งที่เอื้อให้กับเมียนมานำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของตนเองในประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา และหลีกเลี่ยงการถูกแทรกแซงจากประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาค

5.2.2. บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นชาวโรฮิงญาภายใต้อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค

อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกนั้นเป็นการรับบรรทัดฐานที่เป็นสากลจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้ในภูมิภาค ส่งผลให้เกิดการผสมผสานกันระหว่างบรรทัดฐาน

³⁵⁵ Thamrin, "Rohingya-Myanmar Crisis : How Is Asean Intergovernmental Commission on Human Rights? ," 23.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Ibid.

เดิมหรือองค์ความรู้ที่มีมาก่อนในสังคมของอาเซียนกับบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามา จึงทำให้กลายเป็นบรรทัดฐานที่มีลักษณะเฉพาะตัวของอาเซียนที่มีความแตกต่างจากบรรทัดฐานที่เป็นสากล ประกอบกับการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ยังคงมีความแตกต่างกันซึ่งได้สะท้อนออกมาให้เห็นในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) การมีบรรทัดฐานที่มีลักษณะเฉพาะตัวและยึดถือปฏิบัติร่วมกันในภูมิภาคนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าอาเซียนไม่ได้ยึดถือบรรทัดฐานที่มีมาตรฐานความเป็นสากลเช่นเดียวกับที่ประชาคมโลกยึดถือ ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้จึงได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการนำไปสู่การเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากภายนอกภูมิภาคที่มีให้เห็นในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง

5.2.2.1. ปัญหาการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติ

กระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากภายนอกที่เกิดมาจากความผิดหวังจากการรับบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนทั้งจากการมีบรรทัดฐานที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของอาเซียนและการตีความที่ต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น การตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ที่เป็นเรื่องของกฎหมายจารีตประเพณี (customary law) สากลที่ว่าด้วยหลักการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทางหากไม่สมัครใจ (principle of non-refoulement) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยจะมีข้อห้ามไม่ให้ประเทศปลายทางผลักดันหรือส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังประเทศต้นทางหากจะทำให้เกิดอันตรายและเป็นภัยคุกคามทั้งต่อชีวิตและเสรีภาพซึ่งเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 (The 1951 Refugee Convention)³⁵⁸ ซึ่งเป็นไปตามมาตราที่ 33 ที่ได้ระบุเอาไว้ว่า

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาระหว่างประเทศจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแดนดินแดนซึ่ง ณ ที่นั่นชีวิต หรือ อิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิดเห็น การเมือง”³⁵⁹

³⁵⁸ UNHCR, "The 1951 Refugee Convention," UNHCR, <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> [29 June 2020].

³⁵⁹ UNHCR ประเทศไทย, "อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย," UNHCR ประเทศไทย, [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf) [29 มิถุนายน 2563].

แต่ในด้านของอาเซียนนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายจารีตประเพณีที่จะสามารถใช้ในการให้ความช่วยเหลือและรองรับปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้การจัดการและตอบสนองกับปัญหาผู้ลี้ภัยในภูมิภาคไม่มีความเป็นสากลและไม่มีมาตรฐานเดียวกับภายนอกภูมิภาค ดังนั้นจึงเป็นผลทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการอพยพของชาวโรฮิงญาไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่เป็นรูปธรรมเพื่อใช้จัดการกับปัญหาดังกล่าว แต่การไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่เป็นรูปธรรมนั้น อาเซียนไม่สามารถนำสาเหตุดังกล่าวมาใช้กล่าวอ้างกับภายนอกภูมิภาคต่อการเพิกเฉยในการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาได้ เนื่องจากชาวโรฮิงญาถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอาเซียน จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นประชาชนของเมียนมาจนส่งผลให้มีสถานะกลายเป็นบุคคลไร้รัฐก็ตาม ดังนั้นถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่จะไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 อาเซียนก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา อย่างน้อยก็ควรต้องให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮิงญา

ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี 1951 จะมีเพียงกัมพูชาและฟิลิปปินส์³⁶⁰ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากัมพูชาและฟิลิปปินส์จะต้องเป็นผู้จัดการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นโดยตรง และมีความสามารถในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อระดับภูมิภาคที่ทุกประเทศต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยกันแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจต่างๆ จำเป็นต้องดำเนินอยู่ภายใต้หลักการของการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิก การตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้เพียงเพราะความเห็นชอบจากบางประเทศสมาชิกเท่านั้น ดังนั้นเมื่ออาเซียนไม่สามารถสร้างเป้าหมายเดียวกันในการจัดการและตอบสนองกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาได้นั้น สาเหตุหลักส่วนหนึ่งอาจเกิดมาจากบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกันอย่าง ASEAN Way จึงเป็นผลทำให้อาเซียนต้องแสวงหากลไกจากภายนอกภูมิภาคเพื่อเข้ามาจัดการปัญหาชาวโรฮิงญาแทนกลไกสิทธิมนุษยชนเดิมที่มีอยู่อย่าง AICHR ที่ไม่

³⁶⁰ UNHCR, "States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol," UNHCR, https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html?fbclid=IwAR1BMWUMT4jHF08ZHo-VQipKGJr-xSMBxhq4MghyHe41rGPbQFB793_n1YU [30 June 2020].

สามารถดำเนินงานแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกลไกที่อาเซียนเล็งเห็นถึงความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญานั้นคือ กระบวนการบาหลี่ (Bali Process) ซึ่งถือเป็นกระบวนการที่มีความสอดคล้องกับปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติไปยังประเทศเพื่อนบ้านของชาวโรฮิงญา ที่มีจำนวนของผู้อพยพเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ถือเป็น การตอบสนองต่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันที่อาเซียนได้รับจากภายนอกภูมิภาค

5.2.2.2. กระบวนการภายนอกภูมิภาค : กระบวนการบาหลี่ (Bali Process)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถนำ AICHR มาใช้เป็นเครื่องมือจัดการกับปัญหาได้ ส่งผลให้ต้องมีการนำกระบวนการบาหลี่ ซึ่งถือเป็นกลไกหรือกรอบความร่วมมือจากภายนอกภูมิภาคมาใช้จัดการต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา เพื่อผลักดันปัญหาเข้าสู่ที่ประชุมของกระบวนการบาหลี่และหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป³⁶¹ กระบวนการบาหลี่เป็นกระบวนการที่ได้มีการริเริ่มขึ้นในปี 2002 โดยประกอบไปด้วยประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งหมด 45 ประเทศ และยังคงประกอบไปด้วยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ 4 องค์การ³⁶² ซึ่งออสเตรเลียและอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการร่วมเป็นประธานในกระบวนการบาหลี่ ซึ่งเป็นเวทีเพื่อใช้ในการเจรจาแบ่งปันข้อมูล เพื่อร่วมกันหาแนวทางรับมือกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก³⁶³ จากสาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพของเครื่องมือภายในภูมิภาคจึงเป็นเหตุให้ประเทศสมาชิกอาเซียนพยายามผลักดันกระบวนการบาหลี่เข้ามาใช้ดำเนินการจัดการปัญหาของชาวโรฮิงญาแทนการใช้ AICHR ที่การตัดสินใจต่างๆ จะต้องอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือของเหล่าผู้แทนของ AICHR แต่ทว่าผู้แทนของ AICHR ส่วนใหญ่ยังคงมีท่าทีหลีกเลี่ยงปัญหา ดังนั้นการจะผลักดันประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาให้เป็นเรื่องในวาระการประชุมของทั้ง AICHR และอาเซียนนั้นจึงเป็นไปได้ยาก จึงต้องหันไปพึ่งพาเครื่องมือภายนอกภูมิภาคแทน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกระบวนการบาหลี่

³⁶¹ เจษฎา มีบุญถือ และ ปิยะนุช ปิ๋ว, "ปัญหาโรฮิงญา ปัญหาโรฮิงญากับแนวทางการแก้ไข," ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิจัยและป้องกันประเทศ, http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/rhohingya.pdf [31 พฤษภาคม 2563].

³⁶² "About the Bali Process," The Bali Process <https://www.baliprocess.net/> [31 May 2020].

³⁶³ Ibid.

ด้วยเช่นกัน อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศยังได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงญาด้วยเช่นกัน

จากความไม่พอใจในการดำเนินงานของ AICHR รวมไปถึงภูมิภาคอาเซียนต่อการจัดการและตอบสนองประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา จนนำไปสู่กระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันที่อาเซียนได้รับจากภายนอกภูมิภาคนั้น ดูจะมีทิศทางที่ดีขึ้นหลังจากนำกระบวนการบาทลีเข้ามาใช้ และยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนที่ตระหนักถึงปัญหาชาวโรฮิงญาซึ่งได้กลายเป็นปัญหาข้ามชาติ ที่ส่งผลกระทบในหลายประเทศ ซึ่งอาเซียนไม่สามารถนำ AICHR มาใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างชาวโรฮิงญาได้มาก สืบเนื่องมาจากการดำเนินงานที่ถูกจำกัดของ AICHR โดยที่กระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากภายนอกภูมิภาคถือเป็นสิ่งที่สำคัญสิ่งหนึ่งซึ่งจะเป็นสิ่งที่ส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากจะทำให้ส่งผลไปถึงทั้งทางด้านการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของ AICHR ด้วย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นอาเซียนเองก็ยังคงต้องการแสวงหาแนวทางเพื่อให้ได้มาซึ่งภาพลักษณ์ที่มีความน่าเชื่อถือ (credibility) หรือความไว้วางใจ (confidence) จากประชาคมระหว่างประเทศ³⁶⁴ ซึ่งการที่ประชาคมระหว่างประเทศจะไว้วางใจหรือมองเห็นความน่าเชื่อถือของประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องแสดงให้เห็นว่าตนให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นไปตามหลักสากลในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมระหว่างประเทศยึดถือจึงจะสามารถนำไปสู่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของประชาคมระหว่างประเทศและประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่การเจรจาของกรอบความร่วมมือต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายในอนาคต

ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ได้มีการรับเอาแนวคิดสิทธิมนุษยชนและได้มีการปรับแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคให้เข้ากับอาเซียน ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคกับองค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะยึดบรรทัดฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัดจึงส่งผลให้บรรทัดฐานเดิมของอาเซียนและบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามานั้นมีความแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องยากที่บรรทัดฐานเดิมของอาเซียนและบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคจะนำมาปรับใช้และผสมผสานให้สอดคล้องกัน ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการการแข่งขันของบรรทัดฐาน โดยในกระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบรรทัด

³⁶⁴ Renshaw, "Understanding the New Asean Intergovernmental Commission on Human Rights: The Limits and Potential of Theory," 3.

ฐานจากภายนอกภูมิภาคไม่ค่อยมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งในด้านของความคิด ความเชื่อ วัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติเดิมของประเทศสมาชิกอาเซียน จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงบรรทัดฐานในระดับที่น้อย ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลกระทบต่อความคาดหวังของประเทศภายนอกภูมิภาคในการใช้ AICHR เป็นเครื่องมือจัดการกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ที่ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการรับเอาบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคเข้ามาปรับใช้ แต่ไม่สามารถนำมาใช้ตามหลักสากลได้ทั้งหมด เนื่องมาจาก ASEAN Way โดยเป็นบรรทัดฐานที่ก่อกำเนิดมาจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อน ซึ่งองค์ความรู้ที่มีมาก่อนนั้นถูกสร้างขึ้นมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมที่มีอยู่ภายในประเทศหรือภายในภูมิภาค ที่เกิดจากวัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงและมีการใช้ร่วมกัน รวมไปถึงถึงลักษณะของกลุ่มวัฒนธรรมที่มีความเชื่อหรือวิถีชีวิตที่คล้ายกัน ที่ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของศาสนาและความเชื่อของกลุ่มทางสังคม และเป็นตัวกำหนดการมีอยู่ของชุดความคิด ความเชื่อ และบรรทัดฐานที่เป็นตัวกำหนดและเป็นเงื่อนไขในการเปิดรับบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกที่จะเข้ามาในภูมิภาค

กระบวนการดังกล่าวนี้จะดำเนินอยู่ภายใต้การสร้าง ความสอดคล้องระหว่างบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนที่มีอยู่และบรรทัดฐานใหม่จากภายนอกภูมิภาคที่อาเซียนรับเข้ามา ดังนั้นการดำรงอยู่ของ ASEAN Way ซึ่งถือเป็นบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือและปฏิบัติร่วมกันในสังคมของอาเซียนอย่างเข้มแข็ง เป็นผลให้เมื่ออาเซียนพยายามรับเอาบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาในภูมิภาค จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงบรรทัดฐานเดิมที่แข็งแกร่งของอาเซียน ทำให้เกิดการผสมผสานของบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่ เป็นเหตุให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาค จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการดำเนินงานในลักษณะเฉพาะตัวที่เป็นของอาเซียนเอง และยังเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการจัดตั้งรวมไปถึงการดำเนินงานของ AICHR ด้วยเช่นเดียวกัน และเมื่อ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานได้ตามที่ประเทศภายนอกภูมิภาคคาดหวังไว้ ผลที่ตามมาก็คือกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันต่อประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญา

ประชาคมระหว่างประเทศต่างมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลเมียนมา ยิ่งไปกว่านั้นการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นของผู้นำเมียนมาอย่างองซาน ซูจี ที่ทุกคนต่างคาดหวังว่าจะเป็นผู้ที่ก้าวขึ้นมามีบทบาทในการใช้อำนาจแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่าง

เป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย³⁶⁵ แต่การปฏิเสธถึงการแสดงความรับผิดชอบของผู้นำนั้นเป็นสิ่งที่บ่งบอกได้ถึงชะตากรรมของชาวโรฮิงญา ที่ยังคงต้องหวาดกลัวกับความรุนแรงในอดีตและความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งสิ่งนี้เป็นสัญญาณที่บ่งบอกได้ว่าปัญหาจะยังคงยืดเยื้อต่อไป และเป็นเรื่องที่น่าเศร้าที่ชาวโรฮิงญายังคงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงขาดหน่วยงานหรือองค์กรที่จะสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้อย่างแท้จริง ปัญหาดังกล่าวยังคงส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคต่อไป ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจึงควรมีบทบาทสำคัญในการเข้าให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮิงญาจากวิกฤตการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ เพราะชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอาเซียนเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น แม้ว่าชาวโรฮิงญาจะมีสถานะเป็นบุคคลไร้รัฐก็ตาม

ถึงแม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศให้อาเซียนเร่งออกมาจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา แต่อาเซียนยังคงมีท่าทีที่นิ่งเฉยและเฉื่อยชาในการปรึกษาหารือกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประเทศสมาชิกต่างอ้างถึง ASEAN Way ที่จะไม่เข้าไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกประเทศอื่นๆ ส่งผลให้ประเทศสมาชิกต่างไม่กล้าที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาขึ้นมาพูดคุยหรือปรึกษาหารือกันโดยตรงไปตรงมา ยิ่งไปกว่านั้นเมียนมาเองได้อ้างว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาภายในประเทศของเมียนมา สิ่งนี้จึงยังเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความละเลยและความไม่กระตือรือร้นของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะร่วมมือกันหาแนวทางจัดการต่อปัญหา ซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติในเรื่องของการทูตแบบเงียบ กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะหลีกเลี่ยงที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อปฏิสัมพันธ์อันดีต่อกันที่อาจจะนำไปสู่การเผชิญหน้าของความขัดแย้ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของอาเซียน จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข การละเว้นจากการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกอาเซียนถึงประเด็นปัญหาจะทำให้อาเซียนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดีเกรียด ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงกังวลถึงการมีท่าทีเชิงรุกต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่มากขึ้นไปนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีต่อเมียนมา ดังนั้นประเทศสมาชิกอาเซียน

³⁶⁵ "Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase," International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/292-myanmars-rohingya-crisis-enters-dangerous-new-phase> [14 April 2020].

จึงไม่อาจที่จะบีบบังคับเมียนมาได้ แม้ว่าจะเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันต่ออาเซียนและ AICHR ก็ตาม³⁶⁶

หากลองพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรที่กำลังดูแลในเรื่องของสิทธิมนุษยชนองค์กรอื่นที่มีลักษณะเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) สามารถรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และถูกรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly : UNGA) ในเดือนธันวาคม ปี 1966 และมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมาในเดือนมีนาคม ปี 1976³⁶⁷ ซึ่งมีความแตกต่างจาก AICHR เมื่อมีผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและต้องการความช่วยเหลือแต่ AICHR ไม่มีอำนาจหน้าที่ดังเช่นองค์กรระหว่างประเทศ สิ่งนี้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ AICHR ได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกดังในกรณีที่ Amnesty International ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำงานของ AICHR ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้น องค์กรระหว่างประเทศถือเป็นอีกช่องทางที่สำคัญในกรณีฟ้องร้องภายในภูมิภาคอย่าง AICHR ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของตนเองได้ จึงกลายเป็นที่มาของความผิดหวังของประเทศภายนอกภูมิภาคและประชาคมระหว่างประเทศ เป็นการแสดงให้เห็นว่าในหลายภาคส่วนเล็งเห็นว่า AICHR ควรจะสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ เช่น AICHR ควรมีความสามารถในการเข้าไปตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงยังพื้นที่ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น AICHR ทำได้เพียงรับรายงานประจำปีจากประเทศสมาชิกเท่านั้น ซึ่งก็เป็นผลมาจากบรรทัดฐานเดิมอย่าง ASEAN Way ของอาเซียนที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมอาเซียนอย่างแข็งแกร่ง ทำให้ถึงแม้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกก็ไม่อาจทำให้อาเซียนปรับเปลี่ยนหรือแก้ไข TOR ให้มีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากเดิม หรือแม้แต่การจะให้อำนาจกับ

³⁶⁶ Hui Ying Lee, "Asean's Limited Role in Solving the Rohingya Crisis," The diplomat, <https://thediplomat.com/2018/10/aseans-limited-role-in-solving-the-rohingya-crisis/> [11 April 2020].

³⁶⁷ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, "การรายงานด้วยวาจาต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) หรือคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – Iccpr)".

AICHR ที่มากขึ้นก็ตาม เพราะอาเซียนยังคงเห็นว่า ASEAN Way นั้นยังเป็นบรรทัดฐานที่ให้ประโยชน์แก่ประเทศสมาชิกและคอยกำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น

ผลพวงของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังได้ขยายไปถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการอพยพ (migration) โยกย้ายถิ่นฐานที่มีสาเหตุมาจากเหตุการณ์ผิดปกติภายในประเทศของตน ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นอีกประเด็นที่ท้าทายต่อการตอบสนองปัญหาของอาเซียน โดยอาเซียนยังคงขาดกรอบสำหรับใช้ในการปกป้องผู้อพยพที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าอาเซียนจะประสบความสำเร็จในการนำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration : AHRD) ไปใช้ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2013 แต่นักวิชาการต่างๆ ก็ยังมีความกังวลเกี่ยวกับกระแสของการอพยพ³⁶⁸ โดยการขาดกรอบในการคุ้มครองผู้อพยพนั้นจะสร้างความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิภายในภูมิภาคของผู้อพยพซึ่งจะส่งผลให้หลายๆ หน่วยงานที่จะเข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพนั้นเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมี AICHR แต่ในขณะเดียวกันก็เกิดช่องว่างและการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่แพร่หลายอย่างต่อเนื่องของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ (migrant workers) ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่เราจะต้องตระหนักและเคารพถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติด้วย³⁶⁹ ในเรื่องนี้ภาคประชาสังคมมีส่วนสำคัญในการผลักดันทำให้มีการหยิบยกปัญหาการอพยพที่ไม่ปกติขึ้นมาพูดคุยกันมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นความร่วมมือเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองผู้อพยพภายในเขตแดนของตนในการจัดการกับปัญหาการอพยพโดยวิธีการที่เป็นไปอย่างนุ่มนวลและประนีประนอมเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น³⁷⁰

อาเซียนเองได้มีการริเริ่มจัดการเกี่ยวกับปัญหาการอพยพภายในภูมิภาค ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศมักจะไม่ได้ตั้งใจที่จะต่อสู้กับปัญหาการอพยพที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค อีกทั้งกระบวนการทำงานเป็นไปอย่างล่าช้าในการออกมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อนำมาใช้ในการ

³⁶⁸ Anja Klug, "Enhancing Refugee Protection in the Asia-Pacific Region," *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 107 (2013): 358-59.

³⁶⁹ Ibid.

³⁷⁰ Ibid.

ตอบสนองต่อปัญหา³⁷¹ ถึงแม้ว่าปัญหาการอพยพจะไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของ AICHR โดยตรง แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องเนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และภาคประชาสังคมก็เป็นตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยอาเซียนผลักดันปัญหาดังกล่าว เนื่องจากภาคประชาสังคมเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาลส่งผลให้สามารถเข้าถึงปัญหาการอพยพและได้รับการไว้วางใจจากผู้อพยพได้ดี แต่การดำเนินงานของภาคประชาสังคมนั้นยังคงถูกจำกัดจากรัฐบาล³⁷² จะเห็นได้ว่ารัฐบาลยังคงตอบสนองต่อปัญหาได้น้อย โดยส่วนใหญ่มาจากการกระตุ้นจากหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาล ซึ่งกลไกหรือองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้นยังคงมีบทบาทน้อยที่รัฐจะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการปัญหาดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าแม้อาเซียนได้จัดตั้ง AICHR ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2009 แต่กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องจากเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นยังคงปรากฏอยู่ให้เห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นปัญหาที่ปรากฏให้เห็นถึงความรุนแรงและเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน เป็นที่แน่นอนว่ากระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกนั้นจะยังคงเป็นสิ่งที่มียุทธพลต่ออาเซียนในวงกว้าง จึงไม่เว้นแม้แต่กลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอย่าง AICHR ที่จะได้รับอิทธิพลจากแรงกดดันต่างๆ ที่เกิดจากภายนอก トラบใดที่อาเซียนต้องพึ่งพาการให้ความช่วยเหลือและต้องการสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ จากภายนอก แรงกดดันหรือกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดทิศทางของ AICHR

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.3. บทสรุป

จากประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนั้น ถือได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเป็นการละเมิดที่มีความรุนแรงและยาวนาน จนส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ไปจนถึงส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค ซึ่ง AICHR ก็ยังคงไม่สามารถเข้ามาเป็นตัวแสดงหลักที่จะสามารถจัดการกับปัญหาได้ ในแง่มุมนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพ

³⁷¹ Atsuko Y. Geiger, "Regional Frameworks for Managing Migration and the Role of Civil Society Organizations," in *Asia on the Move*, ed. Mely Caballero-Anthony and Toshihiro Menju (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2015), 183-84.

³⁷² Ibid.

ของกลไกในระดับภูมิภาคอย่าง AICHR ซึ่งมีสาเหตุหลักนั้นเกิดมาจากการยึดถือ ASEAN Way ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคร่งครัดจนเกินไป ไม่มีการยืดหยุ่นเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค การหีบยกประเด็นชาวโรฮิงญามาเป็นกรณีศึกษานั้นยิ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่าอาเซียนไม่ได้มีเป้าหมายร่วมกันที่จะแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอย่างจริงจังและยั่งยืน ซึ่งได้สะท้อนออกมาให้เห็นจากการดำเนินงานของ AICHR ที่ไม่ได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือที่เป็นระบบชัดเจน ทำให้ AICHR นั้นไม่มีอำนาจหน้าที่เพียงพอในการเข้าไปดำเนินงานจัดการกับปัญหาได้โดยตรง

บทบาทของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญานั้นยังคงเป็นสิ่งทีประชาคมโลกต่างหวังว่าจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาได้มากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เหมือนจะเป็นไปได้ยากเพราะประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยึดติดอยู่กับบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรอย่าง ASEAN Way และอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาคที่อาเซียนไม่สามารถรับเอาบรรทัดฐานจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาใช้ได้ทั้งหมด จึงส่งผลกระทบต่อความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้ง AICHR ขึ้นก็ประสบปัญหาการได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด ซึ่งส่วนกระแสวิพากษ์วิจารณ์ที่ได้รับนั้นเกิดมาจากประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนประชาชนในภูมิภาค โดยปัญหาสำคัญอยู่ที่การออกแบบของ AICHR ที่ไม่ได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง³⁷³ เพราะผู้แทนของ AICHR ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้นำรัฐนั้นไม่ได้มาจากกระบวนการที่โปร่งใส ซึ่งผู้แทนมักเลือกที่จะปกป้องผลประโยชน์ของรัฐตนเองมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น อีกทั้งการที่ไม่มีกลไกการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบที่รับรองความสามารถและคุณสมบัติของผู้แทนในฐานะผู้นำในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน³⁷⁴ นอกจากนี้ประเด็นที่สำคัญคือการตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ AICHR นั้นถูกจำกัด โดย ASEAN Way โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่เคร่งครัดใน

³⁷³ Pavin Chachavalpongpun, "Is Promoting Human Rights in Asean an Impossible Task?," The Diplomat, <https://thediplomat.com/2018/01/is-promoting-human-rights-in-asean-an-impossible-task/> [18 April 2020].

³⁷⁴ Ibid.

อาเซียนเพื่อหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์กิจการภายในของกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน³⁷⁵ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน

สำหรับ ASEAN Way ได้มีการถูกกล่าวถึงในวงกว้างนั้นในแง่ของการเป็นบรรทัดฐานที่จำกัดการดำเนินงานของ AICHR เนื่องจากองค์ประกอบอย่างหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน และการมีฉันทามติร่วมกันในการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิก องค์ประกอบเหล่านี้ถึงแม้จะเป็นสิ่งที่กำกับความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิกอาเซียนให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ในทางกลับกันก็เอื้อให้ประเทศสมาชิกบางประเทศที่เกิดปัญหาสามารถใช้เป็นข้ออ้างเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาด้วยเช่นกัน โดยหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันที่เป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของ ASEAN Way นั้นทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถทำให้ปัญหาชาวโรฮิงญากลายเป็นเรื่องสำคัญที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรเร่งแก้ไขปัญหา หลักการดังกล่าวเป็นอุปสรรคในการกำหนดนโยบายที่แข็งแกร่ง รวมถึงประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่นที่ใช้ ASEAN Way ในการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน โดยการเลือกใช้วิธีนี้จึงเฉยต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค การเลือกใช้วิธีนี้เฉยต่อปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกภูมิภาคถึงการจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

ถึงแม้ว่าอาเซียนจะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากหลายๆ ฝ่ายถึง TOR ของ AICHR ยังคงมีข้อบกพร่องที่เด่นชัดในเรื่องของการที่ TOR เน้นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชน และไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินงานแก่ AICHR ซึ่งหนึ่งสาเหตุที่ทำให้ AICHR เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากอาเซียนนั้นไม่ได้มีลักษณะที่เป็นองค์กรเหนือรัฐ และการจะกล่าวถึงเรื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็เป็นเรื่องที่ยากลำบากในการจะหยิบยกขึ้นมาปรึกษาหารือ ดังนั้นการที่อาเซียนประสบผลสำเร็จในการจัดตั้ง AICHR และยังสามารถระบุเนื้อหาสาระในกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงยังสามารถร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ถือได้ว่าเป็นผลผลิตสำคัญในการผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกอาเซียนออกมาได้สำเร็จนั้นได้ถือเป็นการก้าวหน้าครั้งสำคัญ และยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีอันจะนำไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยึดถือกฎกติกาและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่สามารถรับเอา

³⁷⁵ Ibid.

บรรทัดฐานใหม่จากภายนอกเข้ามาใช้ในภูมิภาคได้ทั้งหมด จนนำไปสู่กระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานก็ตาม

เมื่อเกิดกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนและบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามาจากภายนอกภูมิภาคนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถรับเอาบรรทัดฐานใหม่เข้ามาเพียงส่วนหนึ่งและนำมาปรับใช้ผสมผสานจนกลายเป็นสิ่งที่มีความเฉพาะตัวของอาเซียน เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนต่างเห็นว่าบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนนั้นถือเป็นบรรทัดฐานที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นสิ่งที่สามารถใช้กำกับความสัมพันธ์อันดีของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนให้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นมาจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมต่างๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนถูกควบคุมหรือดำเนินอยู่ภายใต้บรรทัดฐานดังกล่าว เช่นเดียวกันกับสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนดำเนินการในเรื่องราวต่างๆ ซึ่งได้ถูกควบคุมหรือดำเนินงานภายใต้ ASEAN Way ทำให้เหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติตามบรรทัดฐานดังกล่าวนั้นจะไม่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การที่ระงับข้อพิพาทใดๆ ก็ตามขึ้นมากล่าวถึงในเรื่องที่ประเทศสมาชิกบางประเทศไม่เห็นด้วยในการหยิบยกขึ้นมาปรึกษาหารือกันจึงเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะหลีกเลี่ยง ดังในกรณีของประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา ที่ถือเป็นปัญหาที่มีความอ่อนไหวและซับซ้อน ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ AICHR จะสามารถดำเนินงานได้อย่างจำกัด ทำให้การจัดการหรือการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

เหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นมีตั้งแต่อดีตและเป็นประเด็นที่อาเซียนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกเรื่อยมาถึงการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงไปตรงมาและเป็นธรรม จนเมื่ออาเซียนได้มีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้ง AICHR ซึ่ง AICHR ก็เปรียบเสมือนความหวังของประชาคมระหว่างประเทศที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการบรรเทาหรือจัดการต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้ แต่ในท้ายที่สุดก็แสดงให้เห็นแล้วว่าถึงแม้อาเซียนจะมี AICHR แต่ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่ช่วยขจัดหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคให้ดีขึ้นได้ ซึ่งสามารถสะท้อนได้จากเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาของ AICHR โดยที่ขอบเขตของการดำเนินงานยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ในหลายๆ จุด เช่น AICHR ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้ และ AICHR ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไป

ตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เป็นต้น เป็นผลให้อาเซียนยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพในการ
ดำเนินงานของ AICHR จากภายนอกอย่างต่อเนื่อง



บทที่ 6

บทสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

6.1. บทสรุปผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) เพื่อค้นคว้าหาคำตอบว่าสิ่งใดเป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยได้นำประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญามาเป็นกรณีศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ในบทนี้ผู้วิจัยจะสรุปผลตามกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR ต่อการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของ AICHR นั้นประกอบไปด้วย 2 ปัจจัย คือ 1. ปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาคอย่างบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร ในที่นี้ผู้วิจัยหมายถึงวิถีอาเซียน (ASEAN Way) และ 2. อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาค โดยปัจจัยทั้ง 2 ประการมีอิทธิพลโดยตรงต่อทัศนยะและการตัดสินใจของผู้ดำเนินการจัดการและตอบสนองเรื่องสิทธิมนุษยชนในสภาวะแวดล้อมทางสังคมของอาเซียน

ประเด็นปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่ปัญหาใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมของอาเซียน รวมไปถึงในบริบทระหว่างประเทศ เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงทำให้ประชาธิปไตยเบ่งบานในบริบทระหว่างประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศต่างสนับสนุนแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) อุดมการณ์หรือทัศนยะของเหล่าผู้นำได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เน้นในการแสวงหาอำนาจด้วยวิธีการทำสงคราม มาเป็นการแสวงหาความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการพัฒนาขีดความสามารถทางด้านเทคโนโลยี อันจะนำไปสู่การมีอำนาจต่อรองในเวทีระหว่างประเทศ การเปิดกว้างของสังคมระหว่างประเทศที่มากขึ้นส่งผลให้เกิดแนวคิดใหม่ๆ อย่างแนวคิดสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยจะเน้นให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม แต่การเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องของบริบทระหว่างประเทศและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) และมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น

จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากนานาประเทศ เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

เมื่อมองย้อนกลับมาถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนแล้วนั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวมุสลิมโรฮิงญาถือเป็นวิกฤตการณ์ที่มีความรุนแรงและยาวนานที่เกิดขึ้นในเมียนมา ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของอาเซียน ปัญหาดังกล่าวเริ่มมาจากความขัดแย้งทางกลุ่มชาติพันธุ์ตั้งแต่ในอดีต และดำเนินเรื่อยมาพร้อมกับการปะทะกันที่มีการยกระดับความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต่อมารัฐบาลเมียนมาเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวภายใต้นโยบายที่มีความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญา ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การเผาบ้านเรือน ไปจนถึงชุมชนที่อยู่อาศัย การใช้ความรุนแรงทางเพศ การลิดรอนสิทธิต่างๆ รวมไปถึงการไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองของเมียนมา ทำให้ชาวโรฮิงญามีสถานะกลายเป็นบุคคลไร้รัฐ ซึ่งการดำเนินนโยบายภายใต้ความรุนแรงดังกล่าวเป็นการบีบบังคับให้ชาวโรฮิงญาต้องอพยพออกจากเมียนมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนนำไปสู่คลื่นอพยพชาวโรฮิงญาที่ล่องไหลไปยังประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งเป็นที่คุ้นเคยจากการตีแผ่เรื่องราวจากสื่อต่างๆ กับคำว่าปรากฏการณ์เรือมนุษย์ (boat people)

วิกฤตการณ์ดังกล่าวเป็นที่ประจักษ์ต่อสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยเช่นเดียวกัน แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้มีท่าทีกระตือรือร้นที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาจากการกระทำที่ไร้ซึ่งมนุษยธรรมของรัฐบาลเมียนมา จึงทำให้เกิดแรงกดดันและกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงบทบาทในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาของอาเซียน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมองย้อนกลับไปวิเคราะห์ว่าอาเซียนมีกลไกหรือเครื่องมือใดบ้างที่จะสามารถนำมาใช้จัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งอาเซียนมีกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคที่เป็นของอาเซียนเองที่รู้จักกันในนามของ AICHR โดย AICHR ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2009 ตามเจตนารมณ์ของอาเซียนในการตอบสนองต่อเป้าประสงค์ตามมาตราที่ 14 ของ ASEAN Charter ซึ่งแสดงถึงความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิมนุษยชนครั้งสำคัญของอาเซียน โดยที่ AICHR ประกอบไปด้วย TOR 14 ข้อด้วยกัน ที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาค AICHR เป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ AICHR ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือให้อาเซียนใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของประชาชนใน

ภูมิภาค แต่จนถึงขณะนี้ประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นนั้นยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขจาก AICHR ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่าอาเซียนนั้นมีกลไกสิทธิมนุษยชนที่เป็นของอาเซียนเอง แต่เมื่อเกิดประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในภูมิภาค อาเซียนกลับไม่สามารถนำ AICHR มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการวิเคราะห์ถึงสาเหตุการไม่มีประสิทธิภาพของ AICHR นั้น ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานให้กับ AICHR ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ปัจจัย คือ บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร ในที่นี้ผู้วิจัยหมายถึงวิถีอาเซียน (ASEAN Way) และอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค

6.1.1. บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร : วิถีอาเซียน (ASEAN Way)

ASEAN Way ถือเป็นปัจจัยที่เกิดจากภายในที่ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ASEAN Way ซึ่งเป็นบรรทัดฐานหรือแนวปฏิบัติที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในสังคมของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียน และประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอย่างการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (non-intervention) และการมีฉันทามติร่วมกัน (consensus) ในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างราบรื่นโดยปราศจากความบาดหมางและความขัดแย้ง

อาเซียนไม่ใช่องค์กรเดียวที่ยึดแนวทางในการปฏิบัติตามหลักการประนีประนอม (compromise) การปรึกษาหารือ (consultation) และฉันทามติ ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงของขีดความสามารถที่จำกัดของประเทศสมาชิกอาเซียน ในการจะเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญา³⁷⁶ อีกทั้ง ASEAN Way ยังเป็นพื้นฐานที่ใช้ในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและเป็นกลไกของกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของประเทศสมาชิก ที่ได้กลายมาเป็นพื้นฐานของการสร้างอัตลักษณ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน บรรทัดฐานดังกล่าวนี้จึงเป็นที่ยอมรับในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาของประเทศสมาชิกอาเซียน จึงเป็นเหตุให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของอาเซียน ซึ่งสิ่งที่ทำให้ ASEAN Way ฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียนก็คือ ‘องค์ความรู้ที่มีมาก่อน’

³⁷⁶ Lee, "Asean's Limited Role in Solving the Rohingya Crisis".

เนื่องจากองค์ความรู้ที่มีมาก่อนนั้นเป็นสิ่งที่เกิดมาจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่มีความคล้ายคลึงและมีการใช้ร่วมกัน รวมไปถึงลักษณะของกลุ่มวัฒนธรรมที่มีความเชื่อหรือวิถีชีวิตที่คล้ายกัน ซึ่งจะสะท้อนออกมาในรูปแบบของศาสนาและความเชื่อของกลุ่มทางสังคม ความสอดคล้องของการเมืองภายในประเทศ และการมีประสบการณ์และประวัติศาสตร์ในอดีตร่วมกันดังเช่นของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ASEAN Way นั้นมีความแข็งแกร่งและฝังรากลึกอยู่ในการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายต่างๆ ของอาเซียนจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ไม่ว่านับแต่ AICHR ด้วยเช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าการก่อตั้ง AICHR จะมีจุดประสงค์เพื่อตอบสนองในเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่การกำหนดร่าง TOR ทั้ง 14 ข้อ ของ AICHR นั้น ยังคงตั้งอยู่ภายใต้พื้นฐานของ ASEAN Way ซึ่งแน่นอนว่าการร่าง TOR จะต้องไม่ขัดหรือละเมิดต่อ ASEAN Way โดยเด็ดขาด ดังนั้นเมื่อนำ AICHR มาใช้ในการจัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญา จึงทำให้ AICHR ไม่สามารถมีบทบาทที่จะเข้าไปจัดการหรือแก้ไขปัญหาได้มาก เนื่องจากการขาดอำนาจสำคัญที่จะเข้าไปตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดปัญหา รวมไปถึงการไม่มีบทลงโทษต่อผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ AICHR เป็นองค์กรที่ทำได้เพียงเน้นในเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนในภูมิภาค แต่ไม่อาจทำหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนได้จริงเมื่อมีผู้ถูกละเมิด อีกทั้งการดำเนินงานต่างๆ ของ AICHR จะดำเนินอยู่ภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือและการมีฉันทามติที่เห็นพ้องต้องกันในการดำเนินนโยบาย ซึ่งการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องดำเนินงานอย่างมีฉันทามตินั้นหากไม่มีการยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของสถานการณ์อาจเป็นการปิดกั้นหรือจำกัดการทำงานของ AICHR ในการให้ความช่วยเหลือกับผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน³⁷⁷

นอกจากนี้ ASEAN Way ที่ยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มากเกินไปยังได้สร้างข้อจำกัดให้กับ TOR ของ AICHR ซึ่งเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ TOR นั้นมีอำนาจหน้าที่ที่อ่อนแอและไม่ครอบคลุมถึงการปกป้องสิทธิของผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังไม่มีกลไกในการติดตามและรับเรื่องร้องทุกข์จากเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งหมายความว่าประชาชนในอาเซียนไม่สามารถพึ่งพา AICHR ในการให้ความช่วยเหลือเรื่องการ

³⁷⁷ Santiago, "Developments on the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights."

ละเมิดสิทธิมนุษยชนได้³⁷⁸ รวมไปถึงกระบวนการคัดเลือกผู้แทนของ AICHR ก็เป็นปัญหาเช่นกัน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนมักเลือกวิธีการแต่งตั้งผู้แทน AICHR ที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งผู้แทนของประเทศสมาชิกอาเซียนในหลายประเทศที่ถูกเลือกให้เป็นผู้แทน ACHR นั้นมักเป็นเจ้าหน้าที่จากภาครัฐ ดังนั้นแม้กระบวนการคัดเลือกผู้แทนอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ แต่ส่วนใหญ่ก็ยังยังคงรับผิดชอบต่อรัฐบาลของตน และให้ความสนใจกับการปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐของตนเองมากกว่าเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน³⁷⁹ ซึ่งก็เป็นเพราะข้อจำกัดของ TOR ที่ได้รับอิทธิพลมาจาก ASEAN Way นั่นเอง

ประกอบกับการตีความของเมียนมาว่าประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นปัญหาภายในของเมียนมา ยิ่งทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่เลือกที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว ทั้งการหลีกเลี่ยงที่จะบรรจุปัญหาอยู่ในวาระการประชุม การหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา และการใช้คำเรียก ‘ชาวมุสลิม’ แทนการใช้คำว่า ‘โรฮิงญา’ เป็นต้น เพราะจะเป็นการละเมิดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้การดำเนินงานโดยรวมของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

6.1.2. อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค

หากพิจารณาตามมุมมองของแนวคิดสร้างสรรค์นิยมจะสามารถอธิบายได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าแนวคิดสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค จนกลายมาเป็นบรรทัดฐานอย่างหนึ่งของสังคมอาเซียนนั้นไม่ใช่แนวคิดที่เกิดขึ้นเองในภูมิภาคอาเซียนโดยแรกเริ่ม แต่เป็นบรรทัดฐานหรือแนวคิดที่อาเซียนได้รับเข้ามาจากภายนอกภูมิภาค เพราะในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการตื่นตัวและได้เร่งสนับสนุนแนวคิดสิทธิมนุษยชนในอาเซียน โดยได้มีการรับรองคำประกาศ UDHR และประกาศสนับสนุนปฏิญญาเวียนนา (Vienna Declaration and Program of Action) ที่เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนของตน

³⁷⁸ Kasit Piromya, "Time to Rethink Asean's Rights Body," The Jakarta Post, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/06/12/time-to-rethink-aseans-rights-body.html?fbclid=IwAR2ufOom-9FQBI0zcdx9fVD_h0rtvyaZFSchYfiExorVjR3OBOFYqUW0B8 [10 April 2020].

³⁷⁹ Ibid.

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นได้เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์เปลี่ยนลง ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมในบริบทระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นในเรื่องของการส่งเสริมแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลังยุคสงครามเย็นสิ้นสุด ต่อมาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศองค์การสหประชาชาติถือเป็นตัวแสดงหลักที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มีความเป็นสากล ในเวลาต่อมาองค์การสหประชาชาติยังมีบทบาทสำคัญในการพยายามผลักดันแนวคิดหรือบรรทัดฐานดังกล่าวไปทั่วโลก ดังจะเห็นได้ว่าอาเซียนได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวเข้ามาในภูมิภาคและปรับใช้ให้เหมาะสมกับอาเซียนภายใต้กระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่และบรรทัดฐานใหม่ผ่านการจัดตั้ง AICHR ขึ้นในปี 2009

อย่างไรก็ตาม บรรทัดฐานหรือแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนได้รับมาจากภายนอกภูมิภาคนั้นได้มีการปรับเปลี่ยน เพื่อให้เหมาะสมกับคุณค่าทางสังคมภายในอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่เรียกว่า ASEAN Way ซึ่งจากกระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานที่มีความเฉพาะตัวและเป็นเอกลักษณ์ในแบบของอาเซียนเอง ซึ่งความเฉพาะตัวดังกล่าวที่นำไปสู่ข้อจำกัดที่ทำให้การดำเนินงานของ AICHR เป็นไปได้อย่างยากลำบากหรืออาจกล่าวได้ว่าทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลต่อความคาดหวังจากประชาคมระหว่างประเทศในการจัดการเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนในประเด็นปัญหาของชาวโรฮิงญา

นอกจากนี้การตีความที่แตกต่างกันระหว่างแนวคิดสิทธิมนุษยชนภายในและภายนอกภูมิภาคสามารถเห็นได้จากเนื้อหาสาระใน UDHR และ AHRD โดย UDHR จะเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและคุณภาพชีวิตของปัจเจกบุคคล ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของค่านิยมแบบเสรีตะวันตก แต่ในทางกลับกัน AHRD จะเน้นให้ความสำคัญกับอำนาจของรัฐมากกว่าปัจเจกบุคคล เพราะยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตนเอง ทำให้อาเซียนมีแนวคิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว ถึงแม้ว่าอาเซียนจะมีการรับเอาบรรทัดฐานแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามา แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ตามรูปแบบที่เป็นสากลได้ทั้งหมด เนื่องจากความแตกต่างของบริบททางสังคมวัฒนธรรม การเมือง และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ จึงทำให้ไม่มีความเป็นสากลอย่างแท้จริง จากการรับเอาแนวคิดสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามานั้น ทำให้เกิดการแข่งขันของบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้น

กระบวนการแข่งขันของบรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดมาจากการรับเอาแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามาแล้วนำมาปรับให้เข้ากับองค์ความรู้เดิมที่มีมาก่อนของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนนั้น เป็นเรื่องของการสร้างความสอดคล้องระหว่างบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนและบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามา โดยการจะรับบรรทัดฐานได้อย่างสมบูรณ์นั้นจะต้องผ่านการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความคิดความเชื่อที่มีอยู่เดิมในสภาวะแวดล้อมทางสังคมของอาเซียนอย่างเหมาะสม หากบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่นั้นมีความคล้ายคลึงกันจะทำให้สามารถรับบรรทัดฐานเข้ามาในภูมิภาคได้ ในทางกลับกันหากบรรทัดฐานมีความแตกต่างกันจนยากที่จะผสมผสานให้เกิดความสอดคล้องกันได้ เป็นผลให้ไม่สามารถรับบรรทัดฐานมาได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ดังในกรณีของอาเซียนที่ผลลัพธ์การรับเอาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่มีการปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นลักษณะที่เฉพาะตัวเองอาเซียนนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่าองค์ความรู้ที่มีมาก่อนซึ่งเป็นบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ของอาเซียนมีความแข็งแกร่งเกินกว่าบรรทัดฐานใหม่ที่เข้ามาจะสามารถแข่งขันได้ การผ่านกระบวนการแข่งขันจนนำไปสู่การผสมผสานเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันของบรรทัดฐานเดิมและบรรทัดฐานใหม่นั้น ทำให้ AICHR กลายเป็นผลผลิตที่เห็นกันในปัจจุบันของอาเซียน ซึ่งส่งผลต่อการตีความที่แตกต่างและความคาดหวังของประชาคมระหว่างประเทศต่ออาเซียน ในเรื่องการจัดการปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ถึงแม้ว่าบรรทัดฐานเดิมจะถูกท้าทายและตั้งคำถามก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดก็ได้แสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งของบรรทัดฐานเดิมที่สะท้อนออกมาผ่าน ASEAN Charter

ประเทศภายนอกภูมิภาคต่างมีความคาดหวังต่ออาเซียนถึงการเป็นประชาคมที่จะสามารถดำเนินงานตามแนวทางในแบบตะวันตกที่เป็นสากลได้อย่างเต็มที่ รวมไปถึงเรื่องของการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันของทั้งอาเซียนและตะวันตก ทำให้ความคาดหวังของประเทศตะวันตกที่มีต่ออาเซียนนั้นย่อมไม่สามารถบรรลุผลได้ อันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมและการเรียนรู้ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ถูกหล่อหลอมมาเป็นเวลานาน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถูกยึดโยงเข้ากับ ASEAN Way อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าอาเซียนเองจะถูกกดดันจากหลายภาคส่วนก็ตาม เมื่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา มีระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้น และเป็นปัญหาที่ยาวนานกว่าเหตุการณ์อื่นๆ ส่งผลให้ยังเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกมายังอาเซียน เพื่อเป็นการกดดันต่อประเทศสมาชิกอาเซียนให้ร่วมมือกันในการจัดการหรือตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าว นอกเหนือจากมาตรการลงโทษต่างๆ แล้ว

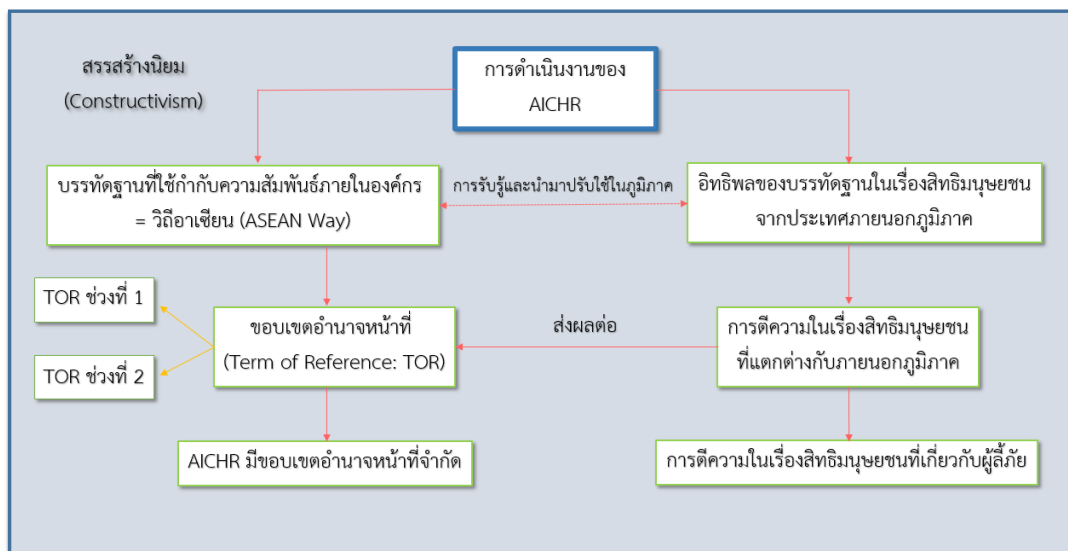
นั้น กลุ่มองค์กรระหว่างประเทศยังมีการกดดันอาเซียนในหลายๆ ด้าน เช่น มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์จาก CSOs ในเรื่องการทบทวน TOR จากข้อจำกัดและอุปสรรคต่างๆ นี้ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ประชาคมระหว่างประเทศคาดหวังไว้ให้เป็นไปตามแนวทางบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล

เมื่อประเทศสมาชิกอาเซียนใช้บรรทัดฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ผ่านการผสมผสานกับบรรทัดฐานใหม่จนกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของอาเซียนในการจัดการกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาผ่าน AICHR และยังคงดำเนินงานภายใต้ ASEAN Way จึงทำให้ AICHR มีบทบาทในการเข้าถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่จำกัด รวมไปถึงการที่ AICHR ไม่มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศถึงความสามารถในการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาของ AICHR

การที่ AICHR มีบทบาทที่จำกัดนั้นมาจาก TOR ที่สามารถทำได้เพียงปรึกษาหารือและส่งเสริมในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งหนีไม่พ้นอิทธิพลของ ASEAN Way สิ่งนี้เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าอิทธิพลของ ASEAN Way นั้นฝังรากลึกอยู่ในสังคมของอาเซียนมากเพียงใด ถึงแม้ว่าทั้ง AICHR และประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้รับกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศจนกลายเป็นแรงกดดันต่ออาเซียนมากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้อาเซียนสามารถละทิ้งมุมมองที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตน จนทำให้อาเซียนหันมาเร่งแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาอย่างจริงจัง

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาได้สร้างผลกระทบจากการอพยพเข้ามายังประเทศต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกอาเซียน หากจะกล่าวถึงบทบาทของประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดการกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่นั้น ควรกลับมาพิจารณาถึง ASEAN Way ซึ่งยังคงเป็นบรรทัดฐานที่มีข้อจำกัดในการดำเนินงานอยู่มาก เนื่องจากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันและการมีฉันทามติร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ส่งผลให้ AICHR ไม่สามารถเข้าไปดำเนินงานตรวจสอบเกี่ยวกับต้นตอของปัญหา รวมไปถึงยังเป็นสิ่งที่จำกัดไม่ให้อาเซียนหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพูดถึง เพื่อนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม สาเหตุดังกล่าวนี้เป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการไร้ความสามารถของทั้งอาเซียนและ AICHR เมื่อต้องรับมือกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ จากที่ได้กล่าวมาทั้งข้างต้นนั้น สามารถสรุปเป็นภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 1 ภาพสรุปผลการวิจัยการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยได้นำปัญหาชาวโรฮิงญามาเป็นกรณีศึกษา



(แผนภาพดังกล่าวได้สรุปออกมาจากผลการศึกษาและจัดทำโดยผู้วิจัย)

จากภาพสรุปผลการวิจัยข้างต้น สามารถสรุปได้ว่างานวิจัยฉบับนี้ได้เน้นแนวคิดสรสรสร้างนิยม (Constructivism) มาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุที่อาเซียนออกแบบ AICHR ออกมาให้ดำเนินงานได้อย่างจำกัด เนื่องจากแนวคิดสรสรสร้างนิยมสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมของอาเซียนที่ทำให้เกิดความร่วมมือและพฤติกรรมของตัวแสดงในการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และกลายเป็นบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในสังคม โดยมีอุปสรรคและข้อจำกัดที่ประกอบไปด้วย 2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการและตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ AICHR โดยปัจจัยประการแรกนั้นคือ ปัจจัยที่เกิดจากภายในภูมิภาค ซึ่งก็คือ บรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กร ในที่นี้หมายถึง วิถีอาเซียน (ASEAN Way) และสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของ ASEAN Way ชัดเจนที่สุดคือ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR นั่นเอง และปัจจัยประการที่สองคือ ปัจจัยที่เกิดจากภายนอกภูมิภาค ซึ่งก็คือ อิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค เมื่ออาเซียนตื่นตัวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงทำให้มีการรับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนจากภายนอกภูมิภาคเข้ามา และได้มีการนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมของอาเซียนผ่านการขัดเกลาทางสังคม ซึ่งบรรทัดฐานที่เข้ามานั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานเดิมที่มีอยู่ แต่ด้วยความแข็งแกร่งของบรรทัดฐานเดิมของอาเซียน จึงทำให้

ไม่สามารถเปิดรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามาใช้ในภูมิภาคได้ทั้งหมด แต่ได้เกิดการผสมผสานของบรรทัดฐาน และทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานที่มีความเฉพาะตัวของอาเซียน ที่สะท้อนให้เห็นได้จากการตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอาเซียนที่แตกต่างจากภายนอกภูมิภาค และเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อ การกำหนดการดำเนินงานของ AICHR อีกทั้งยังส่งผลไปถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มีเนื้อหาสาระจำกัด ดังเช่นในปัจจุบัน

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มีการนำปัจจัยทั้ง 2 ประการ มาใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับกรณีศึกษา ประเด็นชาวโรฮิงญา ซึ่งจากการวิเคราะห์นั้นทำให้เห็นว่าบรรทัดฐานที่ใช้กำกับความสัมพันธ์ภายในองค์กรนั้น เป็นปัจจัยที่จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของ AICHR ทำให้การทบทวน TOR ที่เกิดขึ้นในช่วงที่ 2 ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากในช่วงแรก โดยสามารถเห็นได้จากการที่ AICHR ไม่สามารถเข้าไปจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาได้อย่างอิสระ และยังไม่ มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบยังพื้นที่ที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาได้ เพราะอาจ เป็นการขัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ที่เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของ ASEAN Way ดังนั้นสิ่งนี้จึงเป็นจุดสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของ ASEAN Way อย่างเด่นชัด นอกจากนี้ผู้แทนของ AICHR ยังคงมีท่าทีนิ่งเฉยต่อปัญหา เพราะผลจากการตีความปัญหาชาวโรฮิงญา ว่าเป็นปัญหาภายในของเมียนมา

ต่อมาในส่วนของอิทธิพลของบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศภายนอกภูมิภาค นั้น การตีความในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างจากภายนอกภูมิภาคยังได้ส่งผลกระทบต่อขอบเขตอำนาจ หน้าที่ของ AICHR และยังมีผลต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาในเรื่องของการตีความที่ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายจารีตประเพณีที่จะสามารถนำมาใช้ ในการให้ความช่วยเหลือและรองรับกับปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงทำให้ปัญหา ดังกล่าวยังคงยืดเยื้อและไม่ได้รับการแก้ไขมาจนถึงปัจจุบัน จนส่งผลกระทบต่อในระดับภูมิภาค และจาก ความผิดหวังในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนั้นยังได้นำมาซึ่งกระแสวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดัน จากภายนอกภูมิภาคอีกด้วย

ดังที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้ง 2 ประการต่างมีความเชื่อมโยงและมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างกัน ในเรื่องของการรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามาในภูมิภาค และเกิดการแข่งขันของบรรทัดฐานใน การรับบรรทัดฐานใหม่และนำมาปรับใช้ภายในภูมิภาค แต่การรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามานั้นไม่ได้มี ความเป็นสากล เพราะเมื่ออาเซียนรับบรรทัดฐานใหม่เข้ามาและเกิดการผสมผสานกับองค์ความรู้ที่มี

มาก่อนส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากความแตกต่างและข้อจำกัดในเรื่องของภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ศาสนา ความคิด ความเชื่อ และวัฒนธรรม

6.2. ข้อเสนอแนะงานวิจัย

จากการศึกษางานวิจัยฉบับนี้พบว่าการที่อาเซียนไม่สามารถใช้เครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่อย่าง AICHR เข้าจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สาเหตุหลักเป็นผลมาจากอิทธิพลของ ASEAN Way ที่ฝังรากลึกลงในสังคมของอาเซียน ทำให้ส่งผลต่อการจัดตั้ง AICHR รวมไปถึง TOR ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าทั้งในด้านของอาเซียนและ AICHR ควรกล้าที่จะเข้ามามีบทบาทกับประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาให้มากขึ้น

โดยในด้านของอาเซียนนั้นอันดับแรกควรตระหนักว่าประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ไม่ใช่ปัญหาภายในของเมียนมาตามที่รัฐบาลเมียนมากล่าวอ้างมาตลอดอีกต่อไป และในแง่ของการยึดถือ ASEAN Way ของเหล่าประเทศสมาชิกนั้น ควรมีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของปัญหา ดังเช่น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกอาเซียน อาเซียนควรประเมินสถานการณ์และความรุนแรงของเหตุ การณ์อย่างรอบคอบ หากเห็นว่าปัญหาเกิดจากความไม่ชอบธรรมโดยรัฐเป็นผู้กระทำและเกิดการสูญเสียจนนำไปสู่ผลกระทบในวงกว้างแล้วนั้น อาเซียนควรเห็นความสำคัญของผู้ถูกระทำมากกว่าเป็นกังวลว่าจะละเมิดหลักการดังกล่าว อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนควรกล้าที่จะออกมาแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์อย่างเป็นกลางต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญา เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการหาแนวทางแก้ไขปัญหที่ยั่งยืน

ในด้านของ AICHR ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวทางการปรับปรุงแก้ไขไม่ต่างไปจากอาเซียนซึ่งเป็นองค์กรหลักมากนัก โดย AICHR ต้องกล้าที่จะหยิบยกประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาขึ้นมาปรึกษาหารือและบรรจุอยู่ในวาระการประชุมของ AICHR เนื่องจาก AICHR เป็นองค์กรที่กำกับดูแลปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน จึงควรมีหน้าที่โดยตรงที่จะสามารถหยิบยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นมาปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางแก้ไข ประเด็นต่อมาคือต้องมีการแก้ไข TOR ให้ครอบคลุมและมีอำนาจมากพอที่จะสามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ควรเพิ่มอำนาจในการเข้าตรวจสอบพื้นที่ที่เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้กับ AICHR และมีการกำหนดมาตรการลงโทษที่ชัดเจนสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนประชาชนของตนเอง เป็นต้น

หากประเมินจากสถานการณ์ปัจจุบันแล้วนั้นวิกฤตการณ์ของชาวโรฮิงญา ยังคงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถเจรจาหาได้ออกได้ในอนาคตอันใกล้³⁸⁰ นอกจากนี้ในรายงานเรื่อง Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State ที่จัดทำขึ้นโดย Kofi Annan ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอดีตนายกรัฐมนตรีของสหประชาชาติ ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในรายงานเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาต่อรัฐบาลเมียนมา ซึ่งประเด็นหนึ่งที่ถือเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลเมียนมาควรเร่งแก้ไขคือประเด็นเรื่องของกฎหมายความเป็นพลเมืองปี 1982³⁸¹ โดยรัฐบาลเมียนมาจะต้องมีการทบทวนแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สถานะกับชาวโรฮิงญาที่มีสถานะเป็นบุคคลไร้รัฐอยู่ในขณะนี้

หากอาเซียนและ AICHR จะสามารถทำตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นได้ อาจต้องเปลี่ยนมุมมองในเรื่องการหันมาให้ความสำคัญกับประชาชนภายในภูมิภาคของตนมากยิ่งขึ้น หากอาเซียนยังคงหวงแหนอำนาจอธิปไตยและคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก จึงเป็นเรื่องยากที่จะสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างยั่งยืน เพราะแนวทางในการแก้ไขปัญหามักเป็นการบั่นทอนอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐ³⁸² อีกทั้งหากต้องการให้ AICHR เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการปัญหาได้อย่างแท้จริงนั้นอาจจะต้องเริ่มแก้ไขจาก TOR ซึ่งเป็นเรื่องที่ยาก หากประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยึดบรรทัดฐานเดิมอย่างแข็งแกร่งและไม่มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จุดนี้เป็นการเน้นย้ำว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงอยู่นอกเหนือจากอำนาจของ TOR ที่จะสามารถเข้าไปดำเนินการจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁸³

อย่างไรก็ตามการนำแนวคิดสร้างสรรค์นิยามมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงสภาวะแวดล้อมทางสังคมของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกิดมาจากความคิดความเชื่อที่ได้ยึดถือร่วมกันและถูกหล่อหลอมจากสภาพแวดล้อมทางสังคม จนนำไปสู่การสร้างอัตลักษณ์และผลประโยชน์ร่วมกันของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่งผลให้เกิดเป็นบรรทัดฐานที่ไข่กันในสังคมนั้นทำให้ผู้วิจัยเข้าใจถึงการยึดถือ ASEAN

³⁸⁰ Syed Badrul Ahsan, "The Rohingya Crisis: Why the World Must Act Decisively," *Asian Affairs* 49. No. 4 (2018): 572.

³⁸¹ Ibid., 572-573.

³⁸² Nattapat Limsiritong, "The Power Limitation of Asean Inter-Governmental Human Rights Commission under the Perspective of Asean Charter in Case of the Rohingya Issue," *International Journal of Crime, Law and Social Issues* 5, no. 2 (July-December 2018): 37.

³⁸³ Ibid.

Way อย่างเคร่งครัดของอาเซียน ที่มีต้นตอมาจากเรื่ององค์ความรู้ที่มีมาก่อนของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่เกิดมาจากวัฒนธรรม ความคิด ความเชื่อ และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่คล้ายคลึงกันของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมทางสังคมของเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนโดยรวม มิได้ทำการวิเคราะห์เจาะจงทั้ง 10 ประเทศ ทั้งนี้ทั้งนั้น ปัจจัยทั้ง 2 ประการที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาศึกษาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ AICHR นั้น อาจไม่ใช่ปัจจัยที่มีความครอบคลุมทั้งหมด เป็นเพียงแง่มุมที่เกิดจากการค้นคว้าของผู้วิจัย โดยอาจจะมีสาเหตุและปัจจัยอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมา ที่สามารถนำมาช่วยเสริมการวิเคราะห์ถึงประเด็นดังกล่าวให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจากการสำรวจวรรณกรรมต่างๆ ทำให้ผู้วิจัยพบว่าการดำเนินงานของ AICHR ในการจัดการและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาชาวโรฮิงญาที่เป็นรูปธรรมนั้นแทบจะไม่มีให้เห็น ส่งผลให้อาจไม่สามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงการดำเนินงานของ AICHR ได้อย่างเป็นระบบและชัดเจนเท่าที่ควร สาเหตุนี้จึงค่อนข้างเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการทำงานวิจัยฉบับนี้

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้สังเกตเห็นว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการเผยแพร่ ส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นถึงความอ่อนแอหรือความรู้ประสิทธิภาพขององค์กรหรือกลไกสิทธิมนุษยชนในการจัดการกับประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยจะให้น้ำหนักไปที่สาเหตุที่มาจาก ASEAN Way เป็นประเด็นหลัก ดังนั้นสำหรับผู้สนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรจะมีการศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยน ASEAN Way ที่สามารถรองรับกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค และครอบคลุมไปถึงปัญหาที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นภายใต้บริบทระหว่างประเทศที่มีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น หากเกิดปัญหาที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในอนาคต อาเซียนจะสามารถรับมือต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร ภายใต้บรรทัดฐานที่ผู้กรัดอาเซียนเอาไว้

บรรณานุกรม

- "2015 Asean National National Colloquium." Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/112/view/kolokium-nasional-komunitas-asean-2015> [14 August 2020].
- "About the Bali Process." The Bali Process <https://www.baliprocess.net/> [31 May 2020].
- Acharya, Amitav. "Culture, Security, Multilateralism: The 'Asean Way' and Regional Order." *Contemporary Security Policy* 19, no. 1 (1998): 55-84.
- . "The Evolution and Limitations of Asean Identity." In *Building Asean Community: Political–Security and Socio-Cultural Reflections*, edited by Aileen Baviera and Larry Maramis: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 2017.
- . "Human Security: East Versus West." *International Journal* 56, no. 3 (Summer 2001): 442-60.
- . *Whose Ideas Matter? : Agency and Power in Asian Regionalism*. United States of America: Cornell University Press, 2009.
- Advisory Commission on Rakhine State. "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State." http://www.rakhinecommission.org/app/uploads/2017/08/FinalReport_Eng.pdf [7 April 2020].
- "Aec ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน." สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ, <https://www.asean2019.go.th/th/abouts/asean-economic-community/?fbclid=IwAR2HDtV6roc2wZrnKniqth4MGHOnSAIqaP6NRI-PwqRwjhhpm2FXh8NGa9E> [24 มกราคม 2563].
- "African Commission on Human and Peoples' Rights." African Commission on Human and Peoples' Rights, <https://www.achpr.org/history> [8 February 2020].
- Ahmed, Akbar. "The Rohingya: Myanmar's Outcasts." AL Jazeera, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/01/201212710543198527.html> [7 April 2020].

Ahsan, Syed Badrul. "The Rohingya Crisis: Why the World Must Act Decisively." *Asian Affairs* 49. No. 4 (2018): 571-81.

Allison, Laura. *The Eu, Asean and Interregionalism : Regionalism Support and Norm Diffusion between the Eu and Asean*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015.

"Analysis: Using the Term 'Rohingya'." The Irrawaddy, <https://www.irrawaddy.com/news/burma/analysis-using-term-rohingya.html> [8 April 2020].

"The Andaman Sea Refugee Crisis a Year On: What Happened and How Did the Region Respond?". The Stateless Rohingya, <https://www.thestateless.com/2016/05/the-andaman-sea-refugee-crisis-a-year-on-what-happened-and-how-did-the-region-respond.html> [5 April 2020].

"Annual Report of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights 2015 July 2014-July 2015." Human Rights in ASEAN, file:///D:/download/The-Annual-Report-of-the-AICHR.pdf [6 September 2020].

"Asean Convention against Trafficking in Persons, Especially Women and Children." Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/asean-convention-against-trafficking-in-persons-especially-women-and-children/> [2 July 2020].

"The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Adopted by the Foreign Ministers at the 1st Asean Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967." กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130527-162937-870593.pdf> [23 พฤษภาคม 2563].

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2010-2015)." ASEAN Intergovernmental Commission in Human Rights, https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/2010-2015-AICHR_Five-Year_Work_Plan-1.pdf [15 November 2019].

ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2016 July 2015- June 2016." https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/The_AICHR_Annual_Report_2016_.pdf [30 August

- 2019].
- . "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr) Annual Report 2017 July 2016- June 2017." ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/AICHR_ANNUAL_REPORT_2017_adopted_on_11_July_2017.pdf [20 August 2019].
- . "Encouraging Aichr to Address the Urgent Issue of Irregular Migration Crisis in Asean." Burma Partnership, <https://www.burmapartnership.org/2015/06/encouraging-aichr-to-address-the-urgent-issue-of-irregular-migration-crisis-in-asean/> [8 April 2020].
- . "Five-Year Work Plan of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (2016-2020)." ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, file:///D:/Documents/Downloads/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020%20(3).pdf [2 May 2019].
- Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA). "New Boat People: The Rohingyas." *Focus Asia-Pacific* 82 (December 2015): 1-15.
- . "Resolving the Muslim Rohingya Issue." *Focus Asia-Pacific* 69 (September 2012): 1-15.
- Azhar, Haris. "The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks." *International Journal On Human Rights* 11, no. 20 (2004): 227-34.
- "Bangladesh: Rohingya Endure Floods, Landslides." Human Rights Watch, <https://www.hrw.org/news/2018/08/05/bangladesh-rohingya-endure-floods-landslides> [1 June 2020].
- Barr, Michael D. "Lee Kuan Yew and the "Asian Values" Debate." *Asian Studies Review* 24 (September 2000).
- Bauer, Joanne. "The Bangkok Declaration Three Years After: Reflections on the State of the Asia-West Dialogue on Human Rights." Carnegie Council for Ethics in International Affairs, https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/dialogue/1_04/articles/518 [21 April 2019].
- Behavesh, Maysam. "The Thrust of Wendtian Constructivism." *E-International Relations*,

<https://www.e-ir.info/2011/03/09/the-thrust-of-wendtian-constructivism/?fbclid=IwAR2l229lkdT4a4q6tBBt3YVVS7dhjbF5NMfhhM-WXbGUnB8vAzhq-UOM0> [14 June 2020].

Bernard, Victor. "Is It Time for a Peacekeeping Force for Asean?" The Asia Foundation, <https://asiafoundation.org/2016/02/03/is-it-time-for-a-peacekeeping-force-for-asean/> [14 August 2020].

Busse, Nikolas. "Constructivism and Southeast Asian Security." *The Pacific Review* 12, no. 1 (1999): 39-60.

Cerna, Christina M. "East Asian Approaches to Human Rights." *American Society of International Law* 89 (April 1995): 152-57.

Chachavalpongpun, Pavin. "Is Promoting Human Rights in Asean an Impossible Task?" The Diplomat, <https://thediplomat.com/2018/01/is-promoting-human-rights-in-asean-an-impossible-task/> [18 April 2020].

"Chairman's Statement 30th Asean Summit Manila, 29 April 2017 Partnering for Change, Engaging the World." Association of Southeast Asian Nations, https://asean.org/wp-content/uploads/2017/04/Chairs-Statement-of-30th-ASEAN-Summit_FINAL.pdf [2 September 2019].

Ciorciari, John D. "Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia." *Human Rights Quarterly* 34, no. 3 (August 2012): 695-725.

"The Dark Side of Transition: Violence against Muslims in Myanmar." International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/dark-side-transition-violence-against-muslims-myanmar> [5 April 2020].

Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. United State: Cornell University Press, 2013.

Doyle, Nicholas. "The Asean Human Rights Declaration and the Implications of Recent Southeast Asian Initiatives in Human Rights Institution-Building and Standard-Setting." *The International and Comparative Law Quarterly* 63, no. 1 (January 2014): 67-101.

Duxbury, Alison, and Tan Hsien-Li. *Can Asean Take Human Rights Seriously?* Great Britain: Centre for International Law, 2019.

Fierke, K. M. "Constructivism." In *International Relations Theory Discipline and Diversity*,

edited by Milja Kurki and Steve Smith Tim Dunne. United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

"Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights ". Asia-Pacific Human Rights Information Center (HURIGHTS OSAKA), https://www.hurights.or.jp/archives/other_documents/section1/1993/04/final-declaration-of-the-regional-meeting-for-asia-of-the-world-conference-on-human-rights.html#_edn1 [20 April 2019].

"Flexible Engagement (ความเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น)." กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/th/code?c=f> [30 มิถุนายน 2562].

Geiger, Atsuko Y. "Regional Frameworks for Managing Migration and the Role of Civil Society Organizations." In *Asia on the Move*, edited by Mely Caballero-Anthony and Toshihiro Menju, 183-201. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2015.

Global Citizenship Commission. "Implementation of Human Rights." Chap. 81-82 In *The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century: A Living Document in a Changing World*, edited by Gordon Brown. UK: Cambridge, 2016.

Graffins, James. "Asia's Worst Refugee Crisis in Recent Years Could Happen Again." The Stateless Rohingya, <https://www.thestateless.com/2016/06/asias-worst-refugee-crisis-in-recent-years-could-happen-again.html> [5 April 2020].

"Guidelines on the Operations of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr)." ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights,, file:///D:/Documents/Downloads/Guidelines_on_the_Operations_of_AICHR%20(2).pdf [15 January 2018].

Gutner, Tamar, and Alexander Thompson. "The Politics of Io Performance: A Framework." *The Review of International Organizations* 5 (2010): 227-48.

Haacke, Jürgen. *Asean's Diplomatic and Security Culture : Origins, Development and Prospects*. New York: Routledge, 2005.

———. "The Concept of Flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the 'Asean Way'." *The Pacific Review* 12, no. 4 (1999): 581-611.

Hanara, Desi. "A Decade in Review: Assessing the Performance of the Aichr to Uphold

- the Protection Mandates." The Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA), <https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2019/06/AFreviewdecadeFAR1-1.pdf> [11 March 2020].
- Hsien-Li, Tan. *The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- "Human Rights Institutions in Asean and Oic." Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/104/view/institusi-ham-di-asean-dan-oki> [14 August 2020].
- Inrahim, Azeem. *The Rohingyas : Inside Myanmar's Genocide*. United Kingdom: Hurst & Co.Ltd, 2018.
- "Joint Communiqué of the 6th Ammtc Bandar Seri Begawan, 6 November 2007." Association of Southeast Asian Nations, https://asean.org/?static_post=joint-communicue-of-the-6th-ammtc-bandar-seri-begawan-6-november-2007 [2 July 2020].
- Kaiser, Karl. "Human Rights: A Western Policy Tool?" Belfer Center for Science and International Affairs John F. Kennedy School of Government, https://www.belfercenter.org/publication/human-rights-western-policy-tool?fbclid=IwAR33G5RUFsbdLcuueEGr77mBA4m7nJCZXkLFqVJYDQtKMetOm_RtEu5muwc [8 March 2020].
- Karunakaren, Jayshendra. "Asean Human Rights Instruments – Weak Language, Weak Mandates, Weak Protections." Freedom of Expression Documentation Center by iLaw, https://freedom.ilaw.or.th/en/blog/asean-human-rights-instruments-%E2%80%93-weak-language-weak-mandates-weak-protections?fbclid=IwAR2fh4w9V4OTExfYkBXddixEcXdoi1ndRWA4z8FmMczsh9OZOk_fhz-uBFk [5 September 2019].
- Katsumata, Hiro. "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the Asean Way." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 25 (2003): 104-21.
- Kerr, Pauline. "Human Security." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins, 91-103. Oxford: Oxford University Press, 2007.

- Klug, Anja. "Enhancing Refugee Protection in the Asia-Pacific Region." *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 107 (2013): 358-61.
- Koh, Tommy, Rosario G Manal, and Walter Woon. *The Making of the Asean Charter*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., 2009.
- Kraft, Herman Joseph S. "Driving East Asian Regionalism: The Reconstruction of Asean's Identity." In *Asean and the Institutionalization of East Asia*, edited by Ralf Emmers. New York: Routledge, 2012.
- Lall, Ranjit. "Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations." *International Organization* 71, no. 2 (Spring 2017): 245–80.
- Lee, Hui Ying. "Asean's Limited Role in Solving the Rohingya Crisis." *The diplomat*, <https://thedi diplomat.com/2018/10/aseans-limited-role-in-solving-the-rohingya-crisis/> [11 April 2020].
- Lego, Jera. "Why Asean Can't Ignore the Rohingya Crisis." *The Diplomat*, <https://thedi diplomat.com/2017/05/why-asean-cant-ignore-the-rohingya-crisis/> [7 April 2020].
- Limsiritong, Nattapat. "The Power Limitation of Asean Inter-Governmental Human Rights Commission under the Perspective of Asean Charter in Case of the Rohingya Issue." *International Journal of Crime, Law and Social Issues* 5, no. 2 (July-December 2018): 32-38.
- Mengshu, Zhan. "A Brief Overview of Alexander Wendt's Constructivism." *E-International Relations*, https://www.e-ir.info/2020/05/19/a-brief-overview-of-alexander-wendts-constructivism/?fbclid=IwAR15OJtr26X9JF-JNNT7J7rOy0mBkwW1LN2pFYyy04Xtou_1ThpzMKGO7J0 [14 June 2020].
- Mewengkang, Yvonne. "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm." Faculty of The School of International Service of American University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in International Politics, 2012.
- "Myanmar's Rohingya Crisis Enters a Dangerous New Phase." International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/292-myanmars-rohingya-crisis-enters-dangerous-new-phase> [14 April 2020].

- Nasu, Hitoshi. "Revisiting the Principle of Non-Intervention: A Structural Principle of International Law or a Political Obstacle to Regional Security in Asia?". *Asian Journal of International Law* 3 (2013): 25-50.
- Olivia, Yessi. "Will the Asean Intergovernmental Commission of Human Rights (Aichr) Grow Its Teeth?". *Jurnal Hubungan Internasional* 3, no. 2 (2014): 149-58.
- Onuf, Nicholas Greenwood. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International*. New York: Routledge, 2013.
- Parekh, Venessa. "Assessing the Asean Community Project: Constructivism and the Problem of Inflexible Norms." *E-International Relations*, https://www.e-ir.info/2014/01/08/the-asean-community-project-through-constructivism/?fbclid=IwAR0ZiCdYdX5IKxEJ4bzCCH12KP2g6K_VUTbWyxar3_W2j0DvN7uV-X8P2kA [14 June 2020].
- Peou, Sorpong. *Peace and Security in the Asia-Pacific: Theory and Practice*. California: ABC-CLIO, LLC, 2010.
- Petcharamesree, Sriprapha. "Asean and Its Approach to Forced Migration Issues." *The International Journal of Human Rights* 20:2 (2016): 173-90.
- . "The Asean Human Rights Architecture: Its Development and Challenges." Equal Rights Trust, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Sriprapha%20Petcharamesree%20ERR11.pdf> [16 November 2019].
- Piromya, Kasit. "Time to Rethink Asean's Rights Body." *The Jakarta Post*, https://www.thejakartapost.com/academia/2019/06/12/time-to-rethink-aseans-rights-body.html?fbclid=IwAR2ufOom-9FOBI0zcdx9fVD_h0rtvyaZFSchYflExorVjR3OBOOrFYqUW0B8 [10 April 2020].
- Pizaro, Muhammad. "Rohingya: A Challenge for Asean Society." *The Stateless Rohingya*, <https://www.thestateless.com/2016/06/rohingya-a-challenge-for-asean-society.html> [7 April 2020].
- Reinalda, Bob, and Bertjan Verbeek. "Policy Autonomy of Intergovernmental Organizations : A Challenge to International Relations Theory?". In *International Organizations and Idea of Autonomy : Institutional Independence in the International Legal Order*, edited by Richard Collins and Nigel D. White, 87-103.

New York: Routledge, 2011.

Renshaw, Catherine. "Understanding the New Asean Intergovernmental Commission on Human Rights: The Limits and Potential of Theory." *SSRN* (2010).

Rueschemeyer, Dietrich. *Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research*. United States: Princeton University Press, 2009.

Santiago, Ray Paolo J. "Developments on the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights." *Focus Asia-Pacific* 58 (December 2009): 1-15.

Secretariat. "Bangkok Ngo Declaration on Human Rights " United Nations Digital Library, file:///D:/Documents/Downloads/A_CONF.157_PC_83-EN.pdf [20 April 2019].

Septiari, Dian. "Achr Reps Call for Regional Approach to Rohingya Crisis." *The Jakarta Post*, <https://www.thejakartapost.com/seasia/2018/04/23/achr-reps-call-for-regional-approach-to-rohingya-crisis.html> [10 April 2020].

Severino, Radolfo C. *Southeast Asia in Search of an Asean Community Insights from the Former Asean Secretary-General*. Singapore: Institute of Southeast Asian Study, 2006.

Solidarity for Asian People's Advocacy Task Force on ASEAN and Human Rights (SAPA TFAHR). *Breaking the Silence and Unlocking Barriers for Human Rights Protection in Asean : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanisms in 2015*. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2016.

———. *Four Years on and Still Treading Water : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanism in 2013*. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2014.

———. *The Future of Human Rights in Asean -Public Call for Independence and Protection Mandates : A Report on the Performance of the Asean Human Rights Mechanism in 2014*. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2014.

———. *Hiding Behind Its Limits : A Performance Report on the First Year of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Achr),2009-2010*. Bangkok: Asian Forum for Human Rights and Development, 2010.

"Southeast Asia: End Rohingya Boat Pushbacks Thailand, Malaysia, Indonesia Should Act

Urgently to Save Lives." Human Rights Watch,

<https://www.hrw.org/news/2015/05/14/southeast-asia-end-rohingya-boat-pushbacks?fbclid=IwAR0Wdrmquel9dLkzVO76mhCqUwmN9UvQctc9XiWEs-xG6-Wohl4TOOX0Xf4> [7 April 2020].

Thamrin, Husni. "Rohingya-Myanmar Crisis : How Is Asean Intergovernmental Commission on Human Rights? ." *International Affairs and Global Strategy* 63 (2018).

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR).

"Frequently Asked Questions on Asean and Human Rights."

http://bangkok.ohchr.org/files/Regional_Dialogue_ASEAN_Background_Paper.pdf [25 January 2020].

Thom, Graham. "The May 2015 Boat Crisis: The Rohingya in Aceh." *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 8, no. 2 (2016): 43-62.

UNHCR. "The 1951 Refugee Convention." UNHCR, <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> [29 June 2020].

———. "States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol." UNHCR, https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html?fbclid=IwAR1BMWUMT4jHF08ZHo-VQipKGJr-xSMBxhq4MghyHe41rGPbQFB793_n1YU [30 June 2020].

UNHCR ประเทศไทย. "อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย." UNHCR ประเทศไทย, [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf) [29 มิถุนายน 2563].

United Nations. "Universal Declaration of Human Rights." United Nations, https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/?fbclid=IwAR06ASxCIRsOH1wuWbAEEfqG195Z2hH7A7DA4LxOURL6MrOU_X2HOvOPRHY [23 January 2020].

"Vienna Declaration and Programme of Action Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993." The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf> [23 July

2018].

- Wahyuningrum, Yuyun. "Aichr Review Offers Hope for Human Rights Progress " Bangkok post, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/337131/aichr-review-offers-hope-for-human-rights-progress?fbclid=IwAR3Rs8z3nedRZOR3wWmICsXddVW0mtyOJ4VHL7gMeNeHnEe2iOaYs8BpTHc> [30 April 2019].
- . "The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights : Origin, Evolution and the Way Forward." International IDEA, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-asean-intergovernmental-commission-on-human-rights-origins-evolution-and-the-way-forward.pdf> [11 May 2019].
- Warzone Initiatives. "Rohingya Briefing Report." Equal Rights Trust, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Rohingya%20Briefing%20Report.pdf> [6 September 2020].
- Wells, Tamas. "Making Sense of Reactions to Communal Violence in Myanmar." In *Conflict in Myanmar: War, Politics, Religion*, edited by Nick Cheesman and Nicholas Farrelly. Singapore: ISEAS, 2016.
- Wendt, Alexander. "Collective Identity Formation and the International State." *The American Political Science Review* 88, No. 2 (1994): 384-96.
- . "Constructing International Politics." *International Security* 20, , no. 1 (1995): 71-81.
- . *Social Theory of International Politics*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Wiener, Antje. "The Concept of Norm Contestation - Interview with Antje Wiener." *Yearbook on Practical Philosophy in a Global Perspective (YPPGP-JPPGP) 2020* (2020): 1-8.
- Yukawa, Taku. "The Asean Way as a Symbol: An Analysis of Discourses on the Asean Norms." *The Pacific Review* 31, no. 3 (2018): 298-314.
- Zulfakar, Mergawati. "Awkward Moments Foreseen at Asean Meet: The Star Columnist." The Straitstimes, https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/awkward-moments-foreseen-at-asean-meet-the-star-columnist?fbclid=IwAR2cGL_-

aj6DVJkFhOZtMLKEhcRmdVjsTR7iXZMc7GMJIWfcii8lzO-Xhk [10 April 2020].

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. "กฎบัตรอาเซียน."

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20130528-092411-875705.pdf>

[15 พฤศจิกายน 2562].

———. "การรายงานด้วยวาจาต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) หรือ คณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – Iccpr)." กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, [http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/75964-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%99-\(Human.html](http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/75964-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%97%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B8%E0%B8%A9%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%99-(Human.html) [11 เมษายน 2563].

———. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Terms of Reference of Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*). กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2555.

———. "วิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียนภายหลังปี 2558 และแผนงานประชาคมอาเซียน."

http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20150727-162846-108896.pdf?fbclid=IwAR1qc-ALTBBWBYIOBhitw7cJqVe5c-SldO_GT13PKI9k6yGa-nGy81VT2gM

[24 มกราคม 2563].

กฤษฎา บุญราช. "สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทย." สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://www.nhrc.or.th/getattachment/> [7 เมษายน 2563].

กลุ่มงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "South-East Asia National Human Rights Institutions Forum " คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand), <http://www.nhrc.or.th/getattachment/4ece8417-bdad-43e1-b110-6423f1289df3/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%B9>

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20140102-124447-578980.pdf> [23 เมษายน 2562].

กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน. "การประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asean Regional Forum)." กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/partnership-20140102-124447-578980.pdf> [6 กุมภาพันธ์ 2563].

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน *Universal Declaration of Human Rights*. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2550.

"ใครจะช่วยเหลือชาวโรฮิงญาได้บ้าง?". บีบีซี นิวส์, <https://www.bbc.com/thai/international-38207868> [31 พฤษภาคม 2563].

เจษฎา มีบุญลือ และ ปิยะนุช ปิ้ว. "ปัญหาโรฮิงญา ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข." ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิจัยและป้องกันประเทศ, http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/rhohingya.pdf [31 พฤษภาคม 2563].

ชาติชาย เชษฐสุมน. "ชาวโรฮิงญาในบริบทอาเซียน." อ้างใน รพี 56, พิษญา ดิลกวุฒิสิทธิ์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2556.

"ชาวโรฮิงญาลงทะเบียนเข้าที่พักชั่วคราวที่อินโดฯ." voice online, https://www.voicetv.co.th/read/206544?fbclid=IwAR3IwHStwgMarzGcyiCjBdpjxmcNOe5dN2_VZ0x_xgYkPvOIB4IV9UZeFso [6 กันยายน 2563].

"ซูเลีย่นปกป้องชาวยะไข่ทุกคน ซึ่มีข่าวเท็จเข้าข้างผู้ก่อการร้าย." บีบีซี นิวส์, <https://www.bbc.com/thai/international-41172717> [29 พฤษภาคม 2563].

ณัฐวัฒน์ กฤตยานวัช. "หลักการอาเซียนว่าด้วยการไม่แทรกแซงกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค (Asean Principle on Non-Interference and Regional Human Rights Protection)."

โลกาภิวัตน์ ภูมิภาคนิยม ท้องถิ่นอภิวัฒน์. นัยต่อสังคมไทย 3 (2015): 221-34.

ดุลยภาค ปรีชารัช. โรฮิงญา รัฐ ชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง. กรุงเทพฯ: มติชน, 2558.

ธีราศิลป์ อินทรสุข. "บทบาทของอาเซียนในการเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์." สาขาวิชา

- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- นรุตม์ เจริญศรี. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (*International Relations Theory*). เชียงใหม่: ป๊วก ก๊อปปีร์รี่, 2556.
- ปัญญาพร มกรพงษ์. ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน. ปทุมธานี: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- พรณิการ์ วานิช. "ประเด็นโรฮิงญาพิสูจน์วัฒนธรรมปิดปากเงียบในอาเซียน." Voice online <https://www.voicetv.co.th/read/S1s9VCD1f7fbclid=IwAR1wkXZKAaFpfp-XOcWQsr98gUed18DkMaKMLnKntmCpd4vR9xhYYv5nuDY> [18 มีนาคม 2563].
- พิชุกรรณ กิติคุณ. "ลี กวน ยู : ความสำเร็จของการสร้างชาติด้วยการเมือง." <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2558/hi2558-050.pdf> [8 พฤศจิกายน 2562].
- ภาโณตม์ ปรีชญาณุต. "สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องต้องใช้เวลา." กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121204-121306-117089.pdf> [30 มีนาคม 2563].
- มนัสวี นาคสุวรรณ. "อันวาร อิบราฮิม." สารานุกรมอาเซียน ศูนย์ศึกษา ภาษา วัฒนธรรม และสังคมอาเซียน สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, <https://aseanpedia.wu.ac.th/site/readencyclopedia?id=46> [14 พฤศจิกายน 2562].
- มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (*Asean Intergovernmental Commission on Human Rights*)(ฉบับความรู้สู่ประชาชน). กรุงเทพฯ: มูลนิธิส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, 2553.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาองค์กรภาครัฐ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียน (*Human Rights Obligations of the Asean Community*). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560.
- ศิวาพร เจียสกุล. อาเซียน (*Asean*). ปทุมธานี มหาวิทยาลัยรังสิต, 2557.
- สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์. "ปฏิญญากรุงเทพ : มรดกความทรงจำของอาเซียน." ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน กรมประชาสัมพันธ์ Government Public Relations Department, http://www.aseanhai.net/ewt_news.php?nid=7112&filename=aseanknowledge [20 เมษายน 2562].
- เสรี นนทสุติ. "ความท้าทายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน." ผู้แทนประเทศไทยใน คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, http://www.aichr.or.th/file_content/article_doc_16.pdf [26 กุมภาพันธ์ 2563].

อรรถยุกต์ ศรีสมุทฺร และคณะ. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน *Asean Human Rights Declaration*. กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2013.

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. "“We Are at Breaking Point”- Rohingya: Persecuted in Myanmar, Neglected in Bangladesh." Amnesty International Thailand, https://www.amnesty.or.th/files/1615/0459/9742/re_-_rohingya_myanmar_bangladesh_eng.pdf [26 พฤษภาคม 2563].

———. "ชาวโรฮิงญาคือใครและทำไมต้องหลบหนีจากพม่า?" Amnesty International Thailand, <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/16/> [5 เมษายน 2563].





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ภัทรารวรรณ แก้วกรอง
วัน เดือน ปี เกิด	6 กรกฎาคม 2534
สถานที่เกิด	จังหวัดราชบุรี
วุฒิการศึกษา	จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจาก มหาวิทยาลัยศิลปากร คณะอักษรศาสตร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	8/1 หมู่ 4 ตำบลพงตึก อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี 71120



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY