

## กลไกการปกป้องสิทธิสตรีในอาเซียน

โดย ฐานา วิบูลย์ภาณุเวช  
กลุ่มงานพิธีการทูต  
สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในกระแสโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีประชากรประมาณ ๖๕ ล้านกว่าคน เป็นผู้หญิงร้อยละ ๕๑ หรือ ๓๓ ล้านคน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเห็นว่าในแทบจะทุกเวที จะต้องมีการกล่าวถึงมิติด้านสตรีอยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสตรีในกลุ่มผู้บริหาร หรือกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (women in power and decision making) การให้สัดส่วนสตรีเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น (gender quota) และล่าสุดได้มีการยกประเด็นการจัดสรรงบประมาณอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคระหว่างเพศ (Gender Budgeting) อีกด้วย แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสตรีในทุกๆเวที โดยในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะกลไกเพื่อปกป้องสิทธิสตรีในระดับอาเซียนเท่านั้น

### กลไกเพื่อปกป้องสิทธิสตรีในอาเซียน

**คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion of the Rights of Women and Children - ACWC)**

จากแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) ปี ๒๕๕๒-๒๕๕๘<sup>1</sup> ระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอาเซียนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก โดยต่อมา เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ ในที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๖ ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการจัดตั้งและเปิดตัว คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็กอย่างเป็นทางการของอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสตรีและเด็กในอาเซียน เสริมสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับโลก ยึดหลักสิทธิมนุษยชน ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกๆรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แผนปฏิบัติการปักกิ่ง กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เครื่องมือว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และปฏิญญาระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีและสิทธิเด็กอื่นๆ ที่ประเทศอาเซียนร่วมเป็นภาคี และส่งเสริมเสถียรภาพ ความสามัคคี มิตรภาพ และความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

โดยได้มีการจัดทำแผนงานระยะ ๕ ปี (พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) เน้นในหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้ ๑) การขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ๒) การค้าสตรีและเด็ก ๓) สตรีและเด็กที่อาศัยอยู่ด้วยและได้รับผลกระทบจาก HIV/AIDS ๔) ผลกระทบทางสังคมจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิอากาศที่มีต่อสตรีและเด็ก ๕) การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กพิการ ๖) เครื่องมือของอาเซียนและอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิสตรีและเด็ก ๗) ระบบการคุ้มครองเด็ก (การทำงานแบบบูรณาการและครอบคลุมสำหรับเด็กที่ต้องการ การคุ้มครองทางสังคม) ๘) สิทธิในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพซึ่งรวมถึงการดูแลพัฒนาการและการศึกษาตั้งแต่เยาว์วัย ๙) สิทธิเด็กในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหมดที่มีผลต่อเด็ก ๑๐) การมีส่วนร่วมของสตรีในด้านการเมืองและการตัดสินใจ

<sup>1</sup> [https://www.m-society.go.th/asean/ewt\\_dl\\_link.php?nid=54](https://www.m-society.go.th/asean/ewt_dl_link.php?nid=54)

การปกครองแบบมีธรรมาภิบาลและเป็นประชาธิปไตย ๑๑) การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับสตรี กับเรื่องความยากจนที่เกิดจากความเปราะบางสตรี สิทธิสตรีในที่ดินและทรัพย์สิน ๑๒) ส่งเสริมการดำเนินงานทางการศึกษาให้เป็นสากลและมีความเสมอภาคทางเพศ (ตำรา หลักสูตร และการเข้าถึง) ๑๓) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก ๑๔) ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือและเจรจากับผู้มีส่วนได้เสียทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค<sup>2</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็กและสิทธิสตรี ประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกอาเซียนจำนวน ๒๐ คน เป็นผู้แทนประเทศละ ๒ คน ซึ่งใน ๒ คนนี้จะเป็นผู้แทนด้านสิทธิเด็ก ๑ คน และด้านสิทธิสตรี ๑ คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี โดยหนึ่งในสองคนแรกจะทำหน้าที่เป็นระยะเวลา สี่ปีครึ่ง เพื่อให้ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน สามารถต่ออายุได้อีกไม่เกิน ๑ วาระ โดยผู้แทนประเทศไทยด้านสิทธิสตรีได้แก่ นางกานดา วัชรภักย์ (รับหน้าที่ สี่ปีครึ่ง) และผู้แทนด้านสิทธิเด็ก คือ ดร.สายสุรี จุติกุล (รับหน้าที่เป็นเวลา ๓ ปี) ปัจจุบัน นายวันชัย รุจนวงศ์ ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้แทนไทยคนใหม่ด้านสิทธิเด็ก แทนดร.สายสุรี จุติกุล โดยมีวาระการดำรงจนถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๒ ส่วนผู้แทนด้านสิทธิสตรี คือนางกานดา วัชรภักย์ ซึ่งจะครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๐<sup>3</sup> โดยมีการประชุมอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง โดยจัดที่สำนักงานเลขาธิการอาเซียน ๑ ครั้ง และประเทศสมาชิก ๑ ครั้ง

คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) มีสถานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล อยู่ภายใต้โครงสร้างของอาเซียน และรายงานตรงต่อรัฐมนตรีสาขาสวัสดิการสังคมและพัฒนา มีหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินการตามตราสารและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก ให้ความช่วยเหลือในการเตรียมรายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UPR) การดำเนินงานตามข้อสังเกตสรุป (Concluding Observations) รวมถึงส่งเสริมการวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานการณ์และความเปราะบางของเด็กและสตรีและเด็ก และกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกจัดทำประมวลผลเกี่ยวกับงานด้านกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และการปฏิบัติเพื่อสิทธิสตรีและเด็กเป็นระยะๆ

นอกจากคณะกรรมการอาเซียนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก ซึ่งเป็นกลไกพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนแล้ว อาเซียนยังมีการประชุมในระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านสตรี (ASEAN Ministerial Meeting on Women: AMMW) และคณะกรรมการอาเซียนด้านสตรี (ASEAN Committee on Women: ACW) ซึ่งเป็นการประชุมในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และเป็นการประชุมเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของสตรีและบทบาทของสตรีในด้านต่างๆ

โดยผลงานสำคัญในฐานะผู้แทนไทยใน ACWC<sup>4</sup> ในด้านสตรี คือ ๑) การทำหน้าที่ประธานและผู้ประสานงานโครงการจัดทำแผนปฏิบัติการภูมิภาคอาเซียนว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี และแผนปฏิบัติการภูมิภาคอาเซียนว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อเด็ก ซึ่งเป็นเอกสารที่ได้รับการรับรองจากผู้นำอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ๒) การจัดทำโฆษณาณรงค์การยุติความรุนแรง ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๕๕

<sup>2</sup> [http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt\\_news.php?nid=3960&filename=index](http://thailand.prd.go.th/1700/ewt/asean thai/ewt_news.php?nid=3960&filename=index)

<sup>3</sup> <https://tasocblog.wordpress.com/2016/07/01/acwc/>

<sup>4</sup> <https://tasocblog.wordpress.com/2016/07/01/acwc/>

โดยในปี ๒๕๕๘ เน้นการยุติความรุนแรงต่อสตรีในทุกช่วงวัยของชีวิต (Violence Against Women at All Life Cycles) ทั้งนี้ โฆษณาดังกล่าวได้ใช้เปิดในงานวันรณรงค์ยุติความรุนแรง เมื่อ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ และได้รับการเผยแพร่ไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนอีกด้วย



โฆษณา Violence Against Women at All Life Cycles

### ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

๑. CEDAW หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) เป็นอนุสัญญาที่ผลักดันโดยองค์การสหประชาชาติ อาจจะเรียกได้ว่าเป็นอนุสัญญาเดียวที่ประชาคมโลกใช้เป็นเครื่องมือ (tool) หลักที่มักใช้อ้างถึงหากกล่าวถึงเรื่องสตรี โดยเฉพาะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเท่าเทียมกันต่อสตรีทางด้านต่างๆมากขึ้น และมักจะใช้เป็นส่วนหนึ่งที่มีมักจะกล่าวถึงในอารัมภบทของปฏิญญาระดับอื่นๆ หรือใช้กระตุ้นกลไกในการปกป้องสิทธิสตรีของแต่ละประเทศตามมา อาทิ ปฏิญญาปักกิ่งหรือปฏิญญาภายในอาเซียน อาทิ ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและการขจัดความรุนแรงต่อเด็กในอาเซียน ปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการเสริมสร้างสวัสดิการและการพัฒนาของสตรีและเด็กในอาเซียน (๒๕๕๓) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (๒๕๔๗) ปฏิญญาว่าด้วยความก้าวหน้าของสตรีในภูมิภาคอาเซียน (๒๕๓๑) แสดงให้เห็นว่า อาจมีการทบทวนเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบให้มีความทันสมัยขึ้นและตอบโจทย์สตรีในยุคสมัยปัจจุบันให้มากขึ้นได้

๒. ในโลกของประเทศอาเซียน ยังเป็นโลกที่รวมทั้งเรื่องสตรีและเด็กมาเกี่ยวข้องโดยไม่แยกจากกัน อาจจะด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ โดยธรรมชาติแล้วสตรีและเด็กเป็นกลุ่มเปราะบาง (fragile group) ภายในสังคม และโดยหลักแล้วหากกล่าวถึงสตรีก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงเด็กเช่นเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกัน ความต้องการของคนสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ในอนาคตกลไกทางด้านอาเซียนอาจมีการเปลี่ยนแปลงให้เติบโตขึ้นแยกเป็นกลไกที่ปกป้องสตรี และกลไกที่ปกป้องเรื่องเด็กในอนาคต

๓. ภายใต้กลไกของอาเซียน แม้ว่าจะมีโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพ แต่ภายในการทำงานของอาเซียนก็ยังคงไว้ซึ่งวิถีทางของอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งใช้ประนีประนอม และพยายามหาทางออกด้วยสันติวิธีเป็นหลัก ดังนั้น การก่อตั้งกลไกของอาเซียนที่เกิดขึ้น จึงเป็นการทำงานเพื่อช่วยเหลือตรวจสอบการทำงานของอนุสัญญาของสหประชาชาติ อาทิ CEDAW และมีกลไกการทำงานตามแนวทางที่สหประชาชาติได้วางไว้ ดังนั้น จึงไม่มีการทำงานในลักษณะกลไกใหม่เชิงรุกเกิดขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าด้านสิทธิสตรีของแต่ละประเทศ

๔. ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก (Declaration on the Elimination of Violence Against Women and Elimination of Violence Against Children) เป็นเพียงแค่กฎหมายอย่างอ่อน (soft law) ปฏิญญาที่ออกมาภายหลังจากอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

มักจะได้รับการสนับสนุนผ่านทางเวทีการประชุมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเวทีการประชุมสตรีโลก หรือเวทีการประชุมอาเซียน ซึ่งจุดมุ่งหมายการออกปฏิญญาเหล่านี้เพื่อเป็นการย้ำเตือนความสำคัญทางด้านสตรี และสร้างให้เกิดความตระหนักต่อปัญหาทางด้านสตรี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น แนวทางการปฏิบัติต่อสตรีในด้านการยกระดับฐานะของสตรีให้ทัดเทียมกับบุรุษในสังคม ดำเนินการผ่านทางปฏิญญาหรือไม่นั้น ไม่มีการชี้แจงออกมาให้เห็นเป็นผลที่เกิดขึ้น ไม่เหมือนกับในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ที่มีการตั้งกรรมการขึ้นมาเพื่อให้แต่ละประเทศรายงานผลการดำเนินการได้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น แม้ว่าปฏิญญาจะมีบางฉบับที่สามารถนำมาบังคับใช้ในทางกฎหมายได้ (หรือมีสภาพในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในประเทศได้ก็ตาม) แต่ในส่วนของปฏิญญาทางด้านสตรียังเป็นกฎหมายอย่างอ่อน (soft law) ที่ไม่มีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างไร

๕. ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก อยู่ในรูปการทำหน้าที่ของคณะกรรมการในการสนับสนุนการอนุวัติการตราสารระหว่างประเทศ ตราสารอาเซียน และตราสารอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดนโยบาย แผนงาน และกลยุทธ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็กในอาเซียน โดยเน้นการเสริมสร้างการทำงานของทีมเพื่อสตรี เป็นในลักษณะการเขียนและการออกนโยบายมากกว่าการลงพื้นที่เพื่อสัมผัสกับสภาพของสตรีในแต่ละประเทศอาเซียนอย่างแท้จริงว่าเป็นอย่างไร นอกจากนี้ยังมีได้มีการกล่าวถึงเมื่อมีการกระทำผิด หรือการล่วงละเมิดนั้น สตรีจะสามารถร้องเรียนผ่านกลไกของคณะกรรมการอาเซียนได้หรือไม่ และบทลงโทษจะเป็นอย่างไร ดังนั้น การดำเนินการจึงคล้ายกับเป็นลักษณะเสือกระดาษ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านกฎหมาย มากกว่าการควบคุมลงโทษ และควรมีผลงานที่มีผลออกมาเป็นรูปธรรมมากกว่าแค่เพิ่มเติมต่อยอดด้านนโยบาย หรือดำเนินรอยตามสหประชาชาติเพียงอย่างเดียว ควรเน้นความแตกต่างทางด้านสตรีในพื้นที่อาเซียนด้วย (localization)

---