

การประชุมหารือของ AICHR ว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ ๒๒ ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ (AICHR Consultation on the Implementation of Article ๒๒ of the ASEAN Human Rights Declaration on Freedom of Religion and Belief) ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ เมือง Nusa Dua เกาะบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย



## ๑. ความเป็นมา

การประชุมหารือของคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) ว่าด้วยการปฏิบัติตามข้อ ๒๒ ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนา และความเชื่อ (Freedom of Religion and Believe - FoRB) เมื่อวันที่ ๑๑ - ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ เมือง Nusa Dua เกาะบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย จัดโดยผู้แทนอินโดนีเซียใน AICHR โดยความสนับสนุนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR) และมีศาสตราจารย์ กิตติคุณ อมรา พงศาพิชญ์ ผู้แทนไทยใน AICHR ปฏิบัติหน้าที่ประธาน AICHR เป็นผู้กล่าวเปิดการประชุม การประชุมนี้ จัดขึ้นภายใต้โครงการตามประเด็นที่ AICHR ให้ความสำคัญในปี ๒๕๖๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยนผลการปฏิบัติและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อในอาเซียน และหารือเกี่ยวกับรูปแบบในการจัดทำข้อเสนอแนะการปฏิบัติตามข้อ ๒๒ ของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา และการขาดการอดทนอดกลั้น การเลือกปฏิบัติ และการข่มขู่ให้เกิดความเกลียดชังในรูปแบบต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของศาสนา และความเชื่อจะต้องถูกกำจัด” โดยเป้าหมายอันสูงสุดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับสันติภาพและความสามัคคีของอาเซียน ซึ่งเป็นประชาคมที่มีความหลากหลายในเรื่องศาสนาและความเชื่อ

## ๒. ผู้เข้าร่วมการประชุม

การประชุมหารือครั้งนี้ มีวิทยากร และผู้เข้าร่วมการประชุม รวมประมาณ ๘๐ คน ประกอบด้วย

๒.๑ ผู้แทนสมาชิกอาเซียนใน AICHR ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เวียดนาม และไทย และผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิสตรีและเด็ก (ASEAN Commission on Promotion and Protection on the Rights of Women and Child – ACWC) ของอินโดนีเซีย ผู้แทนที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ของอาเซียน (ASEAN Senior Officials' Meeting – SOM) ว่าด้วยกฎหมาย การศึกษา อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด และข้อมูลข่าวสาร ผู้แทนคณะกรรมการสตรีของอาเซียน สมัชชารัฐสภาอาเซียน และสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

๒.๒ ผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิกของกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia National Human Rights Institutions Forum – SEANF) ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ ๒ คน ได้แก่ นางสาวอณิษภัทร สิทธิดำรงค์ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และนางสาวประทุมพร ชัยรัตน์ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และผู้ตรวจการแผ่นดินของอินโดนีเซีย

๒.๓ ผู้แทนภาคีรัฐบาลของอินโดนีเซีย ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงการศาสนา ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงการกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี

๒.๔ ผู้แทนองค์กรภาคประชาชน องค์กรด้านการยุติธรรม และสมาคมนักหนังสือพิมพ์ เช่น ผู้แทนภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย เมียนมา มาเลเซีย ผู้แทนภาคประชาสังคมที่เป็นกลุ่มเยาวชนของอินโดนีเซีย และผู้แทนสหภาพนายความของมาเลเซีย เป็นต้น

๒.๕ ผู้แทนภาควิชาการ เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ เป็นต้น

### ๓. สาระสำคัญของการประชุม

การประชุมแบ่งเป็น ๒ ช่วง กล่าวคือ ช่วง ๒ วันแรก จะเป็นการอภิปรายตามหัวข้อต่างๆ รวม ๘ หัวข้อที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ โดยในการประชุมหารือมีวิทยากรที่ทำงานเกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ มาร่วมแลกเปลี่ยน และถ่ายทอดประสบการณ์ รวมถึงข้อเสนอแนะเพื่อให้ AICHR นำไปพิจารณาพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะต่อไป ส่วนช่วงวันที่ ๓ จะเป็นการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

#### ๓.๑ การประชุมวันที่ ๑ (๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒) มีการอภิปราย ๔ หัวข้อ ได้แก่

(๑) การทำความเข้าใจในกรอบกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในภูมิภาค ซึ่งเป็นการอภิปรายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อที่ ๑๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อที่ ๑๘ (๒) ข้อจำกัดในการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อที่ ๒๒ โดยวิทยากรที่เป็นอาจารย์สอนด้านกฎหมายและศาสนาจากมหาวิทยาลัย Brigham Young University ประเทศสหรัฐอเมริกา และอดีตผู้แทนอินโดนีเซียใน AICHR

(๒) บริบททั้งด้านสังคม บริบทของกฎหมาย และสถานการณ์ของเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งพบว่า กฎหมายในประเทศอาเซียนโดยส่วนใหญ่ให้การรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่ออยู่แล้ว แต่มักพบปัญหาในเชิงการปฏิบัติ โดยวิทยากรจากผู้ตรวจการแผ่นดินของอินโดนีเซีย กล่าวถึงกฎหมายของอินโดนีเซียและข้อท้าทาย อาทิ ปัญหาของกลุ่มผู้ถือศาสนาที่เป็นคนส่วนน้อยในอินโดนีเซีย ผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนกล่าวถึงปัญหาของกฎหมายของเวียดนามที่ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อที่ ๑๘ และผู้แทนภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนของมาเลเซียที่กล่าวถึงระบบกฎหมายของมาเลเซีย เช่น กฎหมายชะรีอะห์ (Sharia) ที่มีปัญหาการบังคับใช้ที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐของมาเลเซีย และข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ในเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อของประเทศต่างๆ ในอาเซียน เป็นต้น

(๓) การคุ้มครองกลุ่มคนเปราะบางและชนกลุ่มน้อยที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการนับถือศาสนา และความเชื่อของเด็ก สตรี ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ผู้แสวงหาที่พักพิง แรงงานข้ามชาติ และชนกลุ่มน้อยต่างๆ โดยมีวิทยากรจากผู้แทนคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีของอินโดนีเซีย ที่กล่าวถึงข้อจำกัดและการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยทางศาสนาในอินโดนีเซีย ผู้แทนภาคประชาสังคมของมาเลเซีย และเมียนมาที่ได้วิเคราะห์ปัญหาเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อในอาเซียน

(๔) โอกาสและความสำคัญในการส่งเสริม และคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับแผนงานประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ (ค.ศ. ๒๐๒๕) โดยมีวิทยากรจากผู้แทนอินโดนีเซียใน ACWC ด้านสิทธิเด็ก ซึ่งได้กล่าวถึงสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และสิทธิเด็กที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงที่เกิดจากศาสนา และผู้แทนอินโดนีเซียใน AICHR กล่าวถึง AHRD และข้อจำกัดของแผนงานประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ รวมถึงข้อท้าทายในการส่งเสริมเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อในอาเซียน

### ๓.๒ การประชุมวันที่ ๒ (๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๒) มีการอภิปราย ๔ หัวข้อ ได้แก่

(๑) การแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติ ความก้าวหน้า และข้อท้าทายในการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา และความเชื่อจากประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีวิทยากรจากกระทรวงการศาสนาของอินโดนีเซียที่กล่าวถึงภาพรวมของอินโดนีเซียที่มีความหลากหลาย มีข้อท้าทายทั้งในเชิงนโยบาย และการปฏิบัติในเรื่องศาสนาและความเชื่อ และเสนอว่าทุกความหลากหลายควรต้องเดินทางสายกลาง (religious moderation) ส่วนวิทยากรที่เป็นผู้นำทางศาสนาในอินโดนีเซียเสนอว่าสุดท้ายแล้วศาสนาทุกศาสนาต้องอยู่ร่วมกันอย่างเข้าใจ และเคารพซึ่งกันและกัน และวิทยากรที่เป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของฟิลิปปินส์กล่าวถึงกฎหมายของฟิลิปปินส์และบทบาทของ กสม.ฟิลิปปินส์ในเรื่องนี้ และเสนอว่าทุกสังคมควรยึดหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน เพราะผู้นับถือศาสนาทุกศาสนา หรือทุกความเชื่อล้วนเป็นผู้ถือสิทธิด้วยกันทั้งสิ้น

(๒) การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการปฏิบัติในการห้ามไม่ให้มีการยั่วยุให้เกิดการเกลียดชังหรือวาทะที่สร้างความเกลียดชัง รวมถึงวิธีการในการต่อสู้กับการขาดการอดทนอดกลั้น ทัศนคติเชิงลบ การตีตรา การเลือกปฏิบัติ การยั่วยุให้เกิดความรุนแรง ตลอดจนความรุนแรงที่เกิดต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจากศาสนาหรือความเชื่อ โดยมีวิทยากรที่เป็นผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย นำเสนอความเป็นมาของข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ข้อที่ ๑๖/๑๘ และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในกรอบสหประชาชาติ ผู้แทนสมาคมนักหนังสือพิมพ์นำเสนอบทบาทของสื่อต่อเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา และความเชื่อและภาคประชาสังคมของเมียนมาที่แลกเปลี่ยนสถานการณ์ความขัดแย้งในเรื่องนี้ในเมียนมา โดยเฉพาะความรุนแรงที่เกิดจากวาทะที่สร้างความเกลียดชัง (Hate Speech) เป็นต้น

(๓) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการส่งเสริมเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่ออย่างสร้างสรรค์ มีการนำเสนอบทบาทในการส่งเสริมเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ โดยมีวิทยากรที่เป็นผู้แทนกลุ่มเยาวชนของอินโดนีเซีย ซึ่งได้นำเสนอกิจกรรมของเยาวชนที่ส่งเสริมการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลาย เช่น โครงการพูดคุยระหว่างเพื่อนต่างศาสนา วิทยากรที่เป็นผู้แทนสมัชชาคริสตศาสนิกชนอาเซียนที่กล่าวถึงปัญหาสถานการณ์ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงจากเวียดนาม (Montagnard) ในประเทศไทย และวิทยากรที่เป็นผู้แทนภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมา ที่กล่าวถึงปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธกับชาวคริสต์ในรัฐชิน (Chin) ของเมียนมา และวิทยากรจากภาควิชาการ โดยอาจารย์จากมหาวิทยาลัย Godjah Mada ประเทศอินโดนีเซียได้นำเสนอโครงการเกี่ยวกับการเรียนรู้ศาสนา (Religion Literacy) เพื่อความสมานฉันท์ท่ามกลางความหลากหลายและลดความรุนแรงในสังคม เป็นต้น

(๔) การแลกเปลี่ยนการปฏิบัติที่มีของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐในการตอบสนองต่อการร้องทุกข์ และการเยียวยาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อในอาเซียน และการแสวงหาแนวทาง ความรับผิดชอบในเชิงป้องกันที่เป็นไปได้สำหรับการใช้เสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อภายในกรอบ บรรทัดฐานของภูมิภาค โดยมีวิทยากรที่เป็นผู้แทนกระทรวงการกฎหมายและสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย ซึ่งกล่าวถึงกลไกการรับเรื่องร้องเรียนในเรื่องสิทธิมนุษยชนของภาครัฐ และวิทยากรที่เป็นผู้แทนจาก สภานายความของมาเลเซียที่ได้ยกข้อเสนอแนะไว้น่าสนใจ ๔ ประการ ตั้งแต่เชิงโครงสร้างทางกฎหมาย การบริหารจัดการ การศึกษา และความสัมพันธ์ระหว่างศาสนา เพื่อเป็นทางออกสำหรับเรื่องนี้

### ๓.๓ การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) วันที่ ๓ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒)

เป็นการอภิปรายกลุ่มเพื่อระดมความคิดในการพัฒนาข้อเสนอแนะใน ๓ ประเด็นตามองค์ประกอบ ของข้อที่ ๒๒ ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยคาดหวังให้ผู้เข้าร่วมประชุมช่วยกันเสนอข้อเสนอแนะ ที่เป็นไปได้ในแต่ละหัวข้อ ได้แก่

- (๑) หัวข้อ เสรีภาพในการแสดงความคิด มโนธรรม และศาสนา
- (๒) หัวข้อ ปัญหาการขาดการอดทนอดกลั้น และการเลือกปฏิบัติ
- (๓) หัวข้อ ปัญหาการยั่วยุให้เกิดความเกลียดชังอันเนื่องมาจากศาสนาหรือความเชื่อ

ผลในการประชุมกลุ่มย่อยทั้ง ๓ กลุ่ม ข้อเสนอแนะที่ผู้เข้าร่วมประชุมมีความเห็นร่วมกัน เพื่อนำไปบรรจุไว้ในร่างข้อเสนอแนะของ AICHR ว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนาและความเชื่อ อาทิ การ ส่งเสริมการปรึกษาหารือระหว่างศาสนาหรือความเชื่อ (Interfaith dialogue) เพื่อสร้างความความรู้เข้าใจ ในความแตกต่าง การเคารพซึ่งกันและกัน มีความเป็นกลางทางศาสนา (Neutrality or Religious Moderation) และการส่งเสริมให้รัฐเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหรือตราสารด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

โดยในส่วนของผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ร่วมแลกเปลี่ยนภาพรวมของประเทศไทย และภาพรวมการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ประเทศไทยค่อนข้างมีเสรีภาพในเรื่องศาสนา และความเชื่อ แม้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้ระบุศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติไว้อย่างชัดเจน แต่บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ของไทยทรงเป็นพุทธมามกะ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงนับถือศาสนาพุทธ แต่ใน ขณะเดียวกันก็ต้องทำนุบำรุงศาสนาอื่นด้วย โดยประชากรไทยประมาณร้อยละ ๙๓ นับถือศาสนาพุทธ สำหรับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีกลไกการทำงานในการรับเรื่องร้องเรียนและจัดทำข้อเสนอแนะไปยัง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในห้วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา กสม.ได้รับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการนับถือ ศาสนาและความเชื่อ ประมาณ ๓๐ เรื่อง โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องความไม่รู้ และความไม่เข้าใจที่ทำให้เกิดการ ปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม เช่น เรื่องที่โรงเรียนไม่อนุญาตให้นักเรียนสามารถแต่งกายตามหลักศาสนาที่ตนนับถือใน โรงเรียน โดยกสม.ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีที่โรงเรียนไม่ให้นักเรียนหญิงที่เป็นมุสลิมสวมฮิญาบเป็นส่วนหนึ่งของ เครื่องแบบนักเรียน ซึ่งในความเป็นจริงมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว ว่าเด็กนักเรียนหญิงที่เป็นมุสลิมสามารถสวมฮิญาบได้ ซึ่ง กสม.ก็ได้ตรวจสอบ หาข้อเท็จจริง และจัดทำข้อเสนอแนะไปยังกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

### ๔. การดำเนินการต่อไป

AICHR จะจัดโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่วมกันพิจารณา ร่างแรก (zero draft) ของข้อเสนอแนะดังกล่าวอีกครั้ง ในประมาณเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๖๓

.....