

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

ในการจัดทำงานวิจัยฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาตราสารต่างๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ทั้งในรูปแบบสนธิสัญญา ข้อตกลง ปฏิญญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชนและ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยเฉพาะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Hard law) โดยใช้ฐานข้อมูลตราสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนรวบรวม และเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์อาเซียน อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ข้อมูลตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายของอาเซียนดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าอาเซียนได้จัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพียงฉบับเดียว ได้แก่อนุสัญญาอาเซียนต่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งที่ประชุมผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 และอนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับในฐานข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามยังมีตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งแยกออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ กลุ่มที่กำหนดเนื้อหา 4 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติรวม 3 ฉบับ (ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ 2528 ซึ่งยังไม่ผลใช้บังคับเนื่องจากยังมีจำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันไม่ครบ 6 ประเทศ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลภาวะจากหมอกควันข้ามพรมแดน 2545 และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน 2548 ซึ่ง 2 ฉบับหลังมีผลใช้บังคับแล้ว) และในกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตราสารที่จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีผลกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน และข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ

จากการวิจัยพบว่า ตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ที่อาเซียนได้จัดทำขึ้นอยู่ในรูปแบบตราสารทางการเมือง (Political instrument) ซึ่งแม้จะไม่มีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่แสดงเจตจำนงร่วมกันของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลายประเด็น และหลายฉบับกำหนดขั้นตอนที่นำไปสู่การจัดทำตราสารทางกฎหมายด้วย โดยมีจำนวน 24 ฉบับ ทั้งนี้ตราสารที่สำคัญที่สุดในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน คือปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration) ซึ่งผู้นำอาเซียนประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555 และกำหนดรับรองสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพร้อมทั้งสิทธิใหม่ๆ อีกหลายประการ เช่น สิทธิในการพัฒนา สิทธิในสันติภาพ สิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และสิทธิในสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน ปฏิญญานี้ถือเป็นตราสารหลักของอาเซียนในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน

ในการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญของอาเซียนในด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การตรากฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งถือเป็นธรรมนูญของอาเซียนที่มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Legal personality) แม้กฎบัตรอาเซียนมิใช่ตราสารด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่เป็นเอกสารพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างของประชาคมอาเซียน โดยให้ประชาคมอาเซียนตั้งอยู่บนหลักการหลายประการ รวมถึงหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตย และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอาเซียน นอกจากนี้ยังกำหนด

ให้มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (มาตรา 14) ซึ่งองค์กรดังกล่าวคือ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)

2. AICHR ถือเป็นกลไกและองค์กรหลักในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจัดตั้งขึ้นที่ประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2552 และมีภารกิจหลักตามที่กำหนดในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่รวม 14 ประการ ซึ่งประการที่สำคัญที่สุดในระยะเริ่มแรกคือการจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) โดยในการวิจัยได้เน้นความสำคัญต่อ AICHR ซึ่งถือเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคล่าสุดของโลก (นับจากการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในยุโรป อเมริกาและแอฟริกา) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายทั้งในเชิงโครงสร้าง และการดำเนินงานที่เน้นภารกิจในด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotion) แต่ยังคงขาดความชัดเจนในการดำเนินการกิจกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protection) ทั้งนี้ได้รวมการวิเคราะห์เกี่ยวกับ คณะกรรมาธิการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียนที่มีภารกิจเฉพาะด้านด้วย

นอกจากประเด็นตราสารสิทธิมนุษยชนและกรอบกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันในอาเซียนแล้ว รายงานฉบับนี้ยังวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาในระดับภูมิภาคของอาเซียนตลอดจนกลไกและการจัดทำตราสารสิทธิมนุษยชนในอนาคตพร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะต่อ กสม. ในการเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีสิทธิมนุษยชนอาเซียนด้วย และมีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้

1. การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อย่างเต็มรูปแบบในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะสมาชิกของประชาคมอาเซียนทั้งสิบประเทศ (ซึ่งอาจเพิ่มจำนวนขึ้นในอนาคต) ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายเชิงโครงสร้างของ AC คือวิสัยทัศน์อาเซียนและพิมพ์เขียวประชาคมเสาหลักทั้งสามของอาเซียนจะเอื้อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน (Crosscutting) กับทั้งสามเสาหลักสามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ โดยประเด็นโครงสร้างดังกล่าวและการพัฒนาหรือปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของ AC จะส่งผลโดยตรงต่อจำนวนและคุณภาพที่เพิ่มมากขึ้นของตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนต่อไป

2. สำหรับบทบาทของประเทศไทยโดยเฉพาะ กสม. ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแบ่งออกเป็นสองระดับ คือระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยในระดับประเทศ ประเทศไทยสามารถเสริมสร้างบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนได้โดยการเข้าเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พิจารณาถอนข้อสงวนต่อตราสารที่ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว และเสริมสร้างประสิทธิภาพการอนุวัติการตามพันธกรณีเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ นอกจากนั้นยังสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความช่วยเหลือทางเทคนิคในประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับประเทศสำหรับการดำเนินการในระดับภูมิภาค ประเทศไทยซึ่งถือเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนสามารถผลักดันให้มีการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและการสร้างคุณภาพตราสารสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนจะพัฒนาขึ้นต่อไป