

บทสรุปผู้บริหาร

ในการจัดงานวิจัยฉบับนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษาตราสารต่าง ๆ ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน ทั้งในรูปแบบสนธิสัญญา ข้อตกลง ปฏิญญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน และ/หรือเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างสูง โดยเฉพาะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Hard law) โดยใช้ฐานข้อมูลตราสารที่สำนักเลขาธิการอาเซียนรวบรวมและเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์อาเซียน อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายของอาเซียนดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่าอาเซียนได้จัดทำตราสารทางกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพียงฉบับเดียว ได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ซึ่งที่ประชุมผู้นำอาเซียนได้รับรองในการประชุมครั้งที่ ๒๗ ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ และอนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้รับการรวบรวมในฐานข้อมูลที่ใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ยังมีตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอีกจำนวนหนึ่งซึ่งแยกออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ กลุ่มที่กำหนดเนื้อหา มี ๔ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและการตอบสนองต่อภัยพิบัติรวม ๓ ฉบับ (ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ๒๕๒๘ ซึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากยังมีจำนวนประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันไม่ครบ ๖ ประเทศ ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่ง ๒ ฉบับหลังมีผลใช้บังคับแล้ว) และในกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มตราสารที่จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้านที่มีผลกระทบต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ความหลากหลายทางชีวภาพอาเซียน และข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนเพื่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ

จากการวิจัยพบว่า ตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ที่อาเซียนได้จัดทำขึ้นอยู่ในรูปแบบตราสารทางการเมือง (Political Instrument) ซึ่งแม้จะไม่มีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่แสดงเจตจำนงร่วมกันของประเทศสมาชิกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลายประเด็น และหลายฉบับกำหนดขั้นตอนที่นำไปสู่การจัดทำตราสารทางกฎหมายด้วย โดยมีจำนวน ๒๔ ฉบับ ทั้งนี้ ตราสารที่สำคัญที่สุดในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน คือ ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Declaration) ซึ่งผู้นำอาเซียนประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ และกำหนดรับรองสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งสิทธิใหม่ ๆ อีกหลายประการ เช่น สิทธิในการพัฒนา สิทธิในสันติภาพ สิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล และสิทธิในสภาพแวดล้อมที่ยั่งยืน ปฏิญญานี้ถือเป็นตราสารหลักของอาเซียนในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน

ในการวิจัยยังชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการที่สำคัญของอาเซียนในด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การตรากฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งถือเป็นธรรมนูญของอาเซียนที่มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Legal Personality) แม้กฎบัตรอาเซียนจะมีใช้ตราสารด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่เป็นเอกสารพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างของประชาคมอาเซียน โดยให้ประชาคมอาเซียนตั้งอยู่บนหลักการหลายประการ รวมถึงหลักนิติรัฐ ประชาธิปไตย และการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนอาเซียน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชน

ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (มาตรา ๑๔) ซึ่งองค์กรดังกล่าว คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR)

๒. AICHR ถือเป็นกลไกและองค์กรหลักในด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนจัดตั้งขึ้นที่ประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีภารกิจหลักตามที่กำหนดในเอกสารขอบเขตอำนาจหน้าที่รวม ๑๔ ประการ ซึ่งประการที่สำคัญที่สุดในระยะเริ่มแรก คือ การจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน (AHRD) โดยในการวิจัยได้เน้นความสำคัญต่อ AICHR ซึ่งถือเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคล่าสุดของโลก (นับจากการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในยุโรป อเมริกาและแอฟริกา) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายทั้งในเชิงโครงสร้างและการดำเนินงานที่เน้นภารกิจในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotion) แต่ยังขาดความชัดเจนในการดำเนินการกิจกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protection) ทั้งนี้ได้รวมการวิเคราะห์เกี่ยวกับคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและสิทธิเด็ก (ACWC) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการอนุวัติการตามปฏิญญาการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ (ACMW) ซึ่งเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียนที่มีภารกิจเฉพาะด้านด้วย

นอกจากประเด็นตราสารสิทธิมนุษยชนและกรอบกลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบันในอาเซียนแล้ว รายงานฉบับนี้ยังวิเคราะห์แนวโน้มการพัฒนาในระดับภูมิภาคของอาเซียน ตลอดจนกลไกและการทำงานของตราสารสิทธิมนุษยชนในอนาคต พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในการเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีสิทธิมนุษยชนอาเซียนด้วย และมีข้อสรุปที่สำคัญ ดังนี้

๑. การจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) อย่างเต็มรูปแบบ ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถือเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะสมาชิกของประชาคมอาเซียนทั้งสิบประเทศ (ซึ่งอาจเพิ่มจำนวนขึ้นในอนาคต) ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายเชิงโครงสร้างของ AC คือ วิสัยทัศน์อาเซียนและพิมพ์เขียวประชาคมเสาหลักทั้งสามของอาเซียนจะเอื้อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน (Crosscutting) กับทั้งสามเสาหลักสามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ โดยประเด็นโครงสร้างดังกล่าวและการพัฒนาหรือปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของ AC จะส่งผลโดยตรงต่อจำนวนและคุณภาพที่เพิ่มมากขึ้นของตราสารสิทธิมนุษยชนในอาเซียนต่อไป

๒. สำหรับบทบาทของประเทศไทยโดยเฉพาะ กสม. ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ ระดับประเทศและระดับภูมิภาค โดยในระดับประเทศ ประเทศไทยสามารถเสริมสร้างบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนได้โดยการเข้าเป็นภาคีในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พิจารณารื้อถอนข้อสงวนต่อตราสารที่ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว และเสริมสร้างประสิทธิภาพการอนุวัติการตามพันธกรณีเพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศสมาชิกอื่น ๆ นอกจากนั้น ยังสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความช่วยเหลือทางเทคนิคในประเด็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ สำหรับการดำเนินการในระดับภูมิภาค ประเทศไทยซึ่งถือเป็นหนึ่งในประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนสามารถผลักดันให้มีการปรับปรุงกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและการสร้างคุณภาพตราสารสิทธิมนุษยชนที่อาเซียนจะพัฒนาขึ้นต่อไป