



การดำเนินงานด้านพันธกรณี
และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดย

กลุ่มงานพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

กันยายน 2563

คำนำ

“การดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคู่มือสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใช้เป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นในด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (United Nations human rights bodies and mechanisms) ซึ่งประกอบด้วยกลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms) และกลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญา (Treaty - based mechanisms) รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อท้าทายที่พบ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการพัฒนาแก้ไขข้อท้าทายดังกล่าว

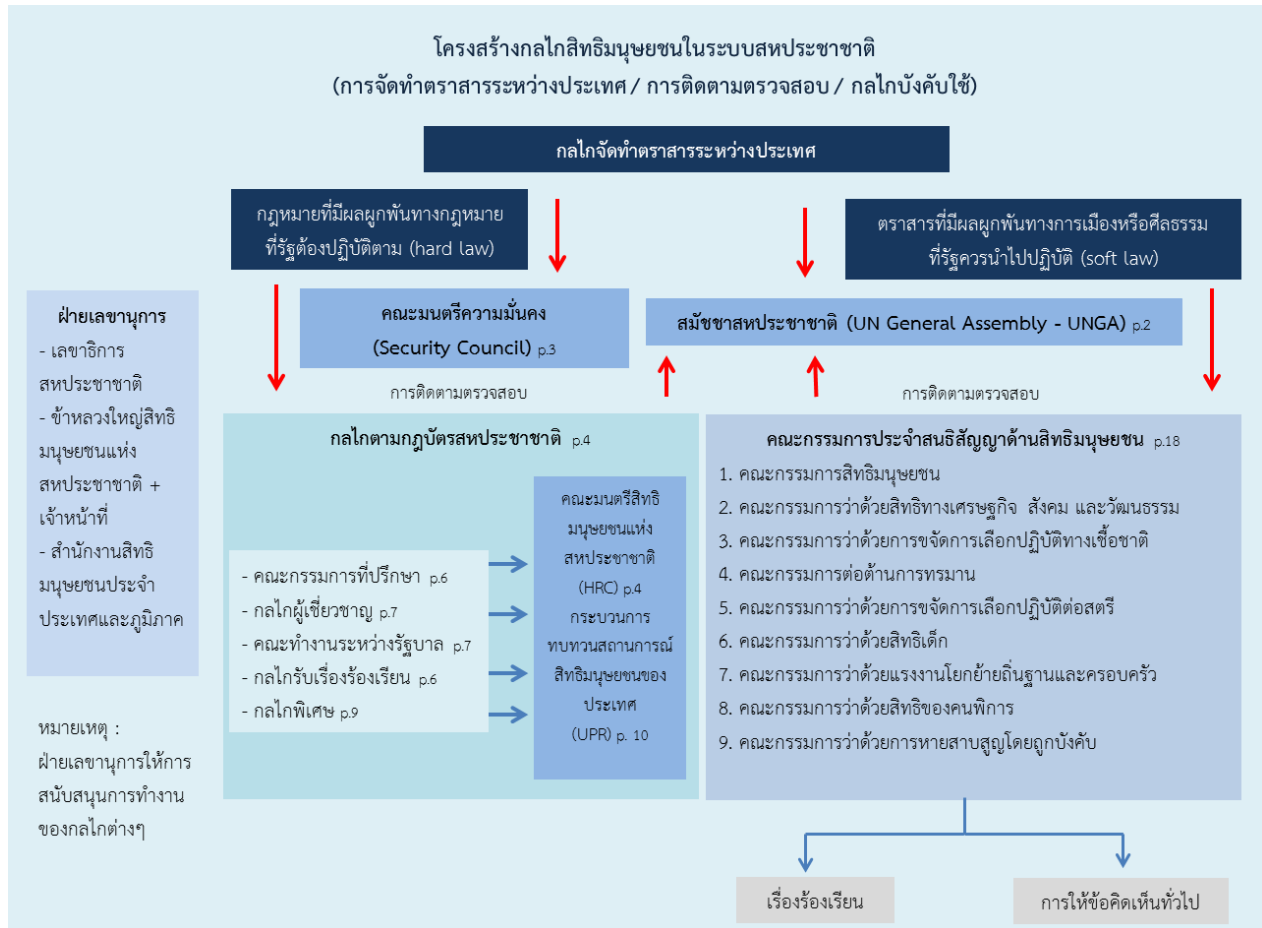
กลุ่มงานพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติการกิจด้านต่างประเทศของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานฯ เพื่อสนับสนุนภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนใด ผู้จัดทำยินดีเปิดรับเพื่อใช้ในการปรับปรุงเอกสารฉบับนี้ต่อไป

กลุ่มงานพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
กันยายน 2563

สารบัญ

	หน้า
1. กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ	2
1.1 สมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA).....	2
1.2 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC).....	2
1.3 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council – ECOSOC).....	3
2. กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)	4
2.1 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council – HRC).....	6
2.1.1 คณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Advisory Committee).....	6
2.1.2 กลไกเรื่องร้องเรียน (Complaint Procedure).....	6
2.1.3 กลไกสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ (Subsidiary Expert Mechanisms).....	7
2.1.4 คณะทำงานระหว่างรัฐบาล (Open-ended Intergovernmental Working Groups).....	7
2.1.5 กลไกตามกระบวนการพิเศษ (Special Procedures).....	9
2.1.6 กลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review – UPR).....	10
2.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านภายใต้กลไก UPR.....	12
2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	12
2.2.2 ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย พร้อมแนวทางการพัฒนา.....	16
3. กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน	17
3.1 คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ.....	17
3.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา.....	18
3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย.....	19
3.2.2 แนวทางการพัฒนา.....	20

บทที่ 1 กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ¹

1.1 สมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA)



UNGA ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดเพื่อร่วมกันปรึกษาหารือและตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาระดับโลกร่วมกัน ในรูปของข้อมติ (Resolutions) โดยฉันทามติหรือการลงคะแนนเสียง (Voting) ของสมาชิกส่วนใหญ่ นอกจากนี้ UNGA ยังมีหน้าที่อภิปรายปัญหาเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ศึกษาและจัดทำคำแนะนำเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมือง กฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษาและ

¹ อัจฉรา ฉายากุล. ชุดเอกสารความรู้สำหรับการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “กลไกสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ: การนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน” ตุลาคม 2561. หน้า 6 - 8 และดูเพิ่มเติมที่ <http://www.mfa.go.th>

อนามัย พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์กร กำหนดส่วนเฉลี่ยค่าบำรุงของสมาชิก และเลือกตั้งสมาชิกองค์กรหลักอื่น ๆ องค์กรย่อย โครงการหรือกองทุนของสหประชาชาติ ทั้งนี้ UNGA จะมีการประชุมสมัยสามัญทุกปีเริ่มตั้งแต่เดือนกันยายนเป็นต้นไปจนถึงสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนธันวาคม โดยจะมีการพิจารณารับรองข้อมติผ่านคณะกรรมการย่อยชุดต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการ 1 (การลดอาวุธและความมั่นคง) คณะกรรมการ 2 (เศรษฐกิจ การคลัง และสิ่งแวดล้อม) คณะกรรมการ 3 (สังคม มนุษยธรรม และวัฒนธรรม) คณะกรรมการ 4 (การเมืองพิเศษ และการปลดปล่อยอาณานิคม) คณะกรรมการ 5 (การบริหารและงบประมาณ) และคณะกรรมการ 6 (กฎหมาย) ในส่วนของเรื่องสิทธิมนุษยชนจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการ 3 และข้อมติของคณะกรรมการ 3 จะถูกเสนอไปยังที่ประชุม UNGA เพื่อพิจารณาต่อไป



ห้องประชุม UNGA ในนครนิวยอร์ก

1.2 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council – UNSC)

UNSC ประกอบด้วยสมาชิก 15 ประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สมาชิกถาวร 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีน และรัสเซีย และสมาชิกไม่ถาวร 10 ประเทศซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามกลุ่มภูมิภาค 5 กลุ่ม สมาชิกไม่ถาวรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี มีหน้าที่รับผิดชอบ เช่น การระงับกรณีพิพาท รักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การกำหนดภารกิจของกองกำลังรักษาสันติภาพ และร่วมมือกับคณะกรรมการฝ่ายทหารในการกำหนดแผนการลดอาวุธ โดยสมาชิกสหประชาชาติตกลงยอมรับที่จะมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือข้อมติของ UNSC ดังนั้น ข้อมติของ UNSC จึงมีผลผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เป็นระบบ หรือกว้างขวาง อาจตกอยู่ในอาณาเขตของ UNSC ได้



ห้องประชุม UNSC ในนครนิวยอร์ก

1.3 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council – ECOSOC)

ECOSOC เป็นเวทีสำหรับการอภิปรายในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน ประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกจำนวน 54 ประเทศ มาจากการเลือกตั้งของ UNGA โดยที่กฎบัตรสหประชาชาติได้ระบุหน้าที่และอำนาจของ ECOSOC ในการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และสาธารณสุข และให้คำแนะนำเรื่องดังกล่าวต่อสมัชชาสหประชาชาติ รัฐสมาชิก และทบวงชำนาญพิเศษที่เกี่ยวข้อง ให้ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน จัดเตรียมร่างอนุสัญญาและเรียกประชุมระหว่างประเทศในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ ECOSOC และทำความเข้าใจการดำเนินงานของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จึงรายงานในที่ประชุม ECOSOC ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสมัยสามัญของ UNGA ต่อไป



ห้องประชุม ECOSOC ในนครนิวยอร์ก

บทที่ 2

กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)

กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)

กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter-based mechanisms) หมายถึง กลไกที่จัดตั้งขึ้นตามที่ได้รับอาณัติจากกฎบัตรสหประชาชาติ ประกอบด้วย

2.1 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council – HRC)



- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human rights Council - HRC)² จัดตั้งขึ้นตามข้อมติสมัชชาแห่งสหประชาชาติที่ 60/251 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 ซึ่งได้ปฏิรูปมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Commission on Human Rights - CHR) ภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) ที่ตั้งขึ้นในปี 2489 ตามมาตรา 68 ของกฎบัตรสหประชาชาติ โดยเหตุของการปฏิรูปเนื่องจากขณะนั้นสหประชาชาติได้ยกระดับให้ประเด็น “สิทธิมนุษยชน” เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของสหประชาชาติร่วมกับประเด็นความมั่นคงและประเด็นการพัฒนาที่ได้ผนวกมิติสิทธิมนุษยชน

เข้าไว้ในการดำเนินงานของสหประชาชาติในทุกด้าน ประกอบกับการทำงานของ CHR ที่ผ่านมามีถูกแทรกแซงจากการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างสูงทำให้ขาดประสิทธิผลในการตรวจสอบและกำกับดูแลสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมทั่วถึงสหประชาชาติจึงได้ปฏิรูปองค์กรและยกระดับให้ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (CHR)” เป็น “คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” (HRC)³

- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) มีสถานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลในระบบสหประชาชาติเป็นองค์กรย่อย (subsidiary organ) ของสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly - UNGA) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 47 ประเทศแบ่งตามสัดส่วนของแต่ละภูมิภาค ประกอบด้วยภูมิภาคแอฟริกา 13 ประเทศ ภูมิภาคเอเชีย 13 ประเทศ ภูมิภาคยุโรปตะวันออก

² หนังสือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติค้ำประกันด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ, ธันวาคม 2553, สืบค้นที่ <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/hrcth.pdf>

³ ข้อมูลจากชุดเอกสารความรู้สำหรับการปฏิบัติงาน : กลไกสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ:การนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ตุลาคม 2561

6 ประเทศ ภูมิภาค ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน 8 ประเทศ และ ภูมิภาคยุโรปตะวันตกและอื่น ๆ 7 ประเทศโดยการเลือกตั้งสมาชิก HRC จะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบลับ โดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 192 ประเทศ ทั้งนี้ ประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกได้จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนประเทศสมาชิกสหประชาชาติโดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ประชุมปีละ 3 ครั้ง



ภาพประกอบจากหนังสือคณมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติคำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) มีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทั่วโลกเพื่อดำเนินการหยุดยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น และสร้างบรรทัดฐานของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนส่งเสริมขีดความสามารถสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ โดยผลจากการพิจารณาเรื่องการป้องกันการละเมิดและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของ HRC จะอยู่ในรูปของข้อมติ ซึ่งข้อมติของ HRC มีสถานะเป็น soft law (กล่าวคือ ข้อมติ HRC อาจเป็นข้อตกลง ข้อตัดสินใจ ทำที่ และคำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกซึ่งจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่หลายฝ่ายเห็นว่าข้อมติดังกล่าวมีพันธะทางจริยธรรมหรือการเมืองระหว่างประเทศ) ซึ่ง กสม. สามารถนำข้อมติ HRC มาใช้เป็นเอกสารอ้างอิงหลักการ/แนวทาง/มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ นอกจากนี้ กลไกของ HRC ยังได้ประกอบด้วย 6 กลไกย่อยที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ HRC โดยในส่วนของรายละเอียดของกลไกย่อยต่าง ๆ จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council – HRC)

- (2.1.1) คณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Advisory Committee)
- (2.1.2) กลไกเรื่องร้องเรียน (Complaint Procedure)
- (2.1.3) กลไกสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ (Subsidiary Expert Mechanisms)
- (2.1.4) คณะทำงานระหว่างรัฐบาล (Open-ended Intergovernmental Working Groups)
- (2.1.5) กลไกตามกระบวนการพิเศษ ** (Special Procedures)
- (2.1.6) กลไกการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ** (Universal Periodic Review – UPR)

6
กลไกย่อย
ภายใต้ HRC
**เป็นกลไก
ที่ในปัจจุบัน กสม.
มีความเกี่ยวข้อง

2.1.1 คณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Advisory Committee)⁴

เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน 18 คน ทำหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่ HRC ถึงเรื่องความรู้และทิศทางในการดำเนินงาน (หน่วยประเมินกลยุทธ์การทำงานให้กับ HRC รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากการศึกษาหรือวิจัยซึ่งจะปฏิบัติภารกิจในฐานะส่วนบุคคลบนพื้นฐานของความเป็นกลาง เป็นอิสระ โดยจะกระจายตำแหน่งตามสัดส่วนของภูมิภาคจากการเสนอชื่อของประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมกันซึ่งจะคำนึงถึงความสมดุลของความแตกต่างด้านสังคม ศาสนา วัฒนธรรม และความรอบรู้ทางกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวจะได้รับเลือกโดยตรงจาก HRC และดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีโดยจะประชุมปีละ 2 ครั้ง

2.1.2 กลไกเรื่องร้องเรียน (Complaint Procedure)

เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ทำหน้าที่ในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนแบบลับ โดยจะรับข้อร้องเรียนที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง มีความต่อเนื่องและเป็นระบบเท่านั้น ซึ่งกระบวนการนี้จะประกอบด้วยคณะทำงาน 2 ชุด มีรายละเอียด ดังนี้

1. คณะทำงานด้านการร้องเรียน (Working Group on Communications)

- ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 5 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน รวมถึงทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ หากจะทำให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

- ในกรณีที่ได้รับเป็นเรื่องร้องเรียน คณะทำงานฯ จะดำเนินการอย่างเป็นความลับเนื่องจากวิธีการทำงานจะมุ่งแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหา โดยข้อมูลการร้องเรียนจะถูกส่งไปยังรัฐบาลที่ถูกอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ข้อมูลและความเห็น หลังจากนั้น จะส่งข้อมูลพร้อมความเห็นไปยังคณะทำงานด้านสถานการณ์ (Working Group on Situations) ต่อไป

- สำหรับเงื่อนไขในการยื่นเรื่องร้องเรียน (criteria of admissibility)⁵คือ บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน ที่อ้างว่า “เป็นเหยื่อ” หรือ “รู้เห็นว่า” มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพียงพอสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้โดยต้องเปิดเผยชื่อผู้ร้อง ทั้งนี้ เรื่องร้องเรียนนั้นต้องไม่มีเจตนาที่ไม่สุจริตไม่ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ไม่ใช่ถ้อยคำที่ไม่สุภาพ และไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกลไกสิทธิมนุษยชนอื่นของสหประชาชาติ นอกจากนี้ ผู้ร้องจะต้องใช้กลไกภายในประเทศให้เสร็จสิ้นเสียก่อน (exhaust domestic remedies) หรือเชื่อได้ว่าการเยียวยาภายในประเทศจะล่าช้าหรือไม่มีประสิทธิผล

2. คณะทำงานด้านสถานการณ์ (Working Group on Situations)

- ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 5 คนเช่นกัน ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากข้อมูลที่ได้รับจากคณะทำงานด้านการร้องเรียน โดยหากพบว่าเป็นเรื่องที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอจะจัดทำรายงานเสนอต่อ HRC พร้อมข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

⁴ ข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/AboutAC.aspx>

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

⁵ ข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

2.1.3 กลไกสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ (Subsidiary Expert Mechanisms)

เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ในรูปแบบของคณะทำงานหรือเวทีการประชุมหรือเพื่อสนับสนุน HRC ในด้านข้อมูลวิชาการและความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ และรายงานต่อที่ประชุม HRC ทุกปี โดยปัจจุบันมีทั้งหมด 5 กลไก⁶ ดังต่อไปนี้

- 1) กลไกผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples)
- 2) เวทีด้านชนกลุ่มน้อย (Forum on Minority Issues)
- 3) เวทีด้านประเด็นสังคม (Social Forum)
- 4) เวทีด้านธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (Forum on Business and Human Rights) และ
- 5) เวทีด้านสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และนิติธรรม (Forum on Human Rights, Democracy and the Rule of Law)

2.1.4 คณะทำงานระหว่างรัฐบาล (Open - ended Intergovernmental Working Groups)

เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ในรูปแบบของการประชุมของผู้แทนรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่น คณะทำงานคณะทำงานระหว่างรัฐบาล คณะทำงานระหว่างรัฐบาลแบบเปิด เพื่อหารือ เจรจา ตลอดจนสรุปสาระของร่างตราสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศ หรือให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามตราสารสิทธิมนุษยชน โดยปัจจุบันมีทั้งหมด 8 คณะทำงานระหว่างรัฐบาลที่อยู่ระหว่างดำเนินการ⁷ ดังนี้

- 1) คณะทำงานว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Working Group on the Right to Development)
- 2) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเดออร์บัน (Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action)
- 3) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนศึกษา และการอบรม (Open - ended Intergovernmental Working Group on the draft United Nations Declaration on Human Rights Education and Training)
- 4) คณะทำงานเปิดระหว่างรัฐบาลว่าด้วยร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในสันติภาพ (Open - ended Intergovernmental Working Group on a draft United Nations Declaration on the Right to Peace)

⁶ ข้อมูลเพิ่มเติม

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/OtherSubBodies.aspx> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

⁷ ข้อมูลเพิ่มเติม

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/OtherSubBodies.aspx> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

5) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดทำกรอบการกำกับดูแลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎระเบียบ การตรวจสอบ และการกำกับดูแลกิจกรรมของทหารเอกชนและบริษัทรักษาความปลอดภัย (Open - ended Intergovernmental Working Group to consider the possibility of elaborating an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the activities of private military and security companies relating to the activities)

6) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของชาวนาและผู้ทำงานในชนบท (Open - ended Intergovernmental Working Group on a United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas)

7) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยบริษัทข้ามชาติและบริษัทธุรกิจเอกชนกับการเคารพสิทธิมนุษยชน (Open - ended Intergovernmental Working Group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights)

8) คณะกรรมการเฉพาะกิจว่าด้วยการให้รายละเอียดมาตรฐานของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Ad Hoc Committee on the elaboration of complementary standards on the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

อนึ่ง ข้อมูลการดำเนินงานของกลไกสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ (ข้อ 2.1.3) และคณะทำงานระหว่างรัฐบาล (ข้อ 2.1.4) จะทำให้ทราบความเคลื่อนไหวหรือความก้าวหน้าในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สากลให้ความสำคัญและอาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีอยู่หรือประเด็นที่ยังไม่มีมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน และ/หรืออยู่ในระหว่างการพัฒนาเป็นมาตรฐานใหม่ เช่น กรณีบริษัทข้ามชาติและความรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชน

2.1.5 กลไกตามกระบวนการพิเศษ (Special Procedures)⁸

- เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ในรูปแบบของกลไกติดตามสอดส่องและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในลักษณะสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเทศ (Country Situations) และสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเด็น (Thematic Issues) โดยผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก HRC (mandate holders) อาจเป็นในรูปของผู้เสนอรายงานพิเศษ (Special Rapporteur) หรือผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Independent Expert) หรือคณะทำงาน (Working Group) ซึ่งมีองค์ประกอบจำนวน 5 คน จากแต่ละภูมิภาค

- สำหรับวิธีการดำเนินงานของผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย (mandate holders) มีหลายรูปแบบ เช่น การเดินทางไปเก็บข้อมูลในประเทศต่าง ๆ (country visit) โดยต้องได้รับคำเชิญและความยินยอมให้ไปเยือนจากรัฐบาลของประเทศนั้น เพื่อไปพบหารือและเก็บข้อมูลทั้งจากผู้แทนรัฐบาล องค์กรเอกชน การลงพื้นที่เพื่อพบประชาชนที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงการหารือกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. หลังจากนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะให้ข้อเสนอแนะและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของประเทศที่ไปเยือน

- นอกจากนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายยังสามารถส่งคำถามไปยังรัฐบาลประเทศต่าง ๆ และองค์กรอื่น เพื่อขอทราบข้อมูล รวมถึงการรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และสอบถามข้อมูลไปยังรัฐบาลได้ หากเรื่องนั้นไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกลไกอื่นภายใต้ระบบสหประชาชาติ เช่น คณะกรรมการประจำสนธิสัญญา เป็นต้น รวมทั้งยังสามารถจัดการประชุมปรึกษาหารือกับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนัก ตลอดจนเสนอพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ/มาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่องนั้น ๆ หากเห็นว่าจำเป็น ทั้งนี้ กลไกตามกระบวนการพิเศษส่วนใหญ่จะเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อ HRC ทุกปี และอาจรวมถึงเสนอรายงานต่อ UNGA ด้วย

- ในส่วนของบทบาทของ กสม. ในการหารือร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นลักษณะของการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาพรวมสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรคที่พบ และข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะของ กสม. ที่มีต่อเรื่องดังกล่าว เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจาก กสม. ในฐานะหน่วยงานอิสระระดับชาติไปประมวลและวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อ HRC ต่อไป

ปัจจุบันกระบวนการพิเศษเหล่านี้ มีทั้งหมด 56 อาณัติ⁹ ประกอบด้วย

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเด็นมี 44 ประเด็น

เช่น ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยเรื่องการค้ามนุษย์ / สิทธิด้านการศึกษา / สิทธิด้านอาหาร / ด้านการควบคุมตัวโดยพลการ / ด้านสิทธิมนุษยชนกับบริษัทข้ามชาติและองค์กรธุรกิจอื่น ๆ / สิทธิคนพิการ / สิทธิในการศึกษา / สถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน / สิทธิผู้สูงอายุ / เสรีภาพทางศาสนา และความเชื่อ / สิทธิในน้ำสะอาดและสุขอนามัย เป็นต้น

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเทศมี 12 ประเทศ

เช่น ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมา / กัมพูชา / สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี / เบลารุส / สาธารณรัฐแอฟริกากลาง / เอิริเทรีย / สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน / สาธารณรัฐมาลี / สหพันธ์สาธารณรัฐโซมาเลีย / สาธารณรัฐซูดาน / สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย / รัสเซีย / รัสเซีย / รัสเซีย

⁸ ข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/SpecialProcedures.aspx>

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

⁹ ข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Currentmandateholders.aspx>

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

2.1.6 กลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review – UPR)

- เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ในรูปแบบของกลไกและกระบวนการทบทวน/ประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ โดยทุกประเทศจะต้องจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศเพื่อเสนอต่อ HRC อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อยกเว้นและจะต้องเข้ารับการทบทวนทุก 4 ปีครั้งโดยรายงาน UPR ถือเป็นรายงานภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศในทุกด้านทั้งในด้านสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศจึงอาจกล่าวได้ว่ารายงาน UPR มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศได้ประเมินตนเองในด้านสิทธิมนุษยชน ผ่านการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้การประเมินดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง มีความสมบูรณ์รอบด้านทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง เพื่อนำมาเป็นโอกาสในการผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่อไป

- การจัดทำรายงาน UPR จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าทุกประเทศไม่ได้มีความสมบูรณ์แบบในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนจะต้องดำเนินการโดยแต่ละประเทศเอง ดังนั้น รายงาน UPR จึงเป็นรายงานที่จะถูกพิจารณาทบทวนจากทุกประเทศภายใต้ HRC ในลักษณะ “เพื่อนแนะนำเพื่อน” (Peer review) โดยในการนำเสนอรายงานนั้น ประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องตอบข้อซักถามต่าง ๆ จากประเทศอื่น ๆ ในประเด็นที่อาจมีข้อสงสัยหรือประสงค์จะได้รับความกระจ่างเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ เพิ่มเติม จากนั้นที่ประชุมจะให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศที่ถูกทบทวนในประเด็นที่ยังควรต้องปรับปรุงซึ่งประเทศที่ถูกทบทวนมีสิทธิที่จะเลือกรับหรือไม่รับข้อเสนอแนะใด ๆ ก็ได้ หลังจากนั้น ประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องนำข้อเสนอแนะที่รับมาไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในการทบทวนรอบถัดไป ทั้งนี้ กลไก UPR เป็นกระบวนการพิเศษที่ไม่เข้าช้อนกับกลไกทบทวนด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่มีอยู่ กล่าวคือ ไม่ทับซ้อนกับการจัดรายงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐเข้าเป็นภาคีแต่เป็นกลไกเสริมให้กลไกเหล่านั้นสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR)

- การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR ดำเนินการโดยคณะทำงาน UPR ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก HRC จำนวน 47 ประเทศ จัดการประชุมเพื่อทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ปีละ 3 ครั้งๆ ละ 2 สัปดาห์ ในการประชุมแต่ละครั้งจะพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ จำนวน 14 ประเทศ โดยเอกสารพื้นฐานสำหรับการทบทวนสถานการณ์ในแต่ละประเทศประกอบด้วย 3 ฉบับ ได้แก่

(1) รายงานประเทศซึ่งจัดทำขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศที่ถูกทบทวน (State under Review) มีความยาวไม่เกิน 20 หน้า

(2) รายงานจากกลไกประจําสนธิสัญญา (Treaty bodies) กลไกพิเศษ (Special Procedures) และหน่วยงานสหประชาชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR) เป็นผู้รวบรวมมีความยาวไม่เกิน 10 หน้า และ

(3) รายงานสรุปข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนจากภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ซึ่งรวมถึงรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดย OHCHR เป็นผู้รวบรวมและสรุปมีความยาวไม่เกิน 10 หน้า

- สำหรับขั้นตอนการนำเสนอรายงาน UPR ประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องส่งรายงานต่อฝ่ายเลขานุการของคณะทำงาน UPR เป็นเวลา 12 สัปดาห์ล่วงหน้า เพื่อให้รายงานได้รับการแปลเป็นภาษาทางการของสหประชาชาติทั้ง 6 ภาษา¹⁰ จากนั้นรายงานจะถูกส่งให้ประเทศสมาชิก HRC ซึ่งเป็นคณะทำงาน UPR ได้พิจารณาล่วงหน้า ทั้งนี้ ก่อนกำหนดการเสนอรายงานต่อคณะทำงาน UPR ฝ่ายเลขานุการจะส่งคำถามที่ได้รับล่วงหน้าจากประเทศต่าง ๆ ให้กับประเทศที่ถูกทบทวนผ่านกลไกที่เรียกว่า Troika (หมายถึง ประเทศสมาชิก HRC จากกลุ่มภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 3 คนทำหน้าที่จัดทำรายงานของประเทศที่ถูกทบทวน คัดเลือกโดยการจับฉลาก) อย่างน้อยประมาณ 10 วันทำการก่อนการนำเสนอรายงานของประเทศนั้น ๆ

นอกจากนี้ ในช่วงการเสนอรายงานแต่ละประเทศจะมีเวลา 3 ชั่วโมง โดยถูกแบ่งเป็นช่วงของการนำเสนอรายงาน ช่วงของการตอบคำถามที่ได้รับล่วงหน้า และช่วงของการให้ข้อมูลเพิ่มเติมรวมทั้งช่วงของการกล่าวสรุป รวมเป็น 1 ชั่วโมงและอีก 2 ชั่วโมงเป็นการพูดคุยหารือ (Interactive Dialogue) กับประเทศสมาชิก HRC ประเทศผู้สังเกตการณ์ และภาคประชาสังคม หลังจากนั้น Troika ของแต่ละประเทศจะเป็นผู้จัดทำรายงานของคณะทำงาน UPR สำหรับประเทศนั้น ๆ ภายใน 2 วัน โดยรายงานจะประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้ (1) บทคัดย่อการหารือในที่ประชุมคณะทำงาน UPR (2) ข้อเสนอแนะและ/หรือข้อเสนอแนะ และ (3) คำมั่นโดยความสมัครใจของประเทศที่ถูกทบทวนโดยประเทศที่เสนอรายงานสามารถนำกลับมาพิจารณาเลือกปรับหรือไม่นับ หรือเพียงรับทราบข้อเสนอแนะได้ จากนั้นประเทศที่เสนอรายงานสามารถส่งความเห็นต่อข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ได้รับ ให้แก่ฝ่ายเลขานุการของคณะทำงาน UPR ก่อนที่ประชุม HRC จะพิจารณารายงาน

- เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการนำเสนอรายงานต่อคณะทำงาน UPR คณะทำงาน UPR จะเสนอผลการพิจารณารายงานของประเทศที่ถูกทบทวนต่อที่ประชุม HRC โดยจะใช้เวลา 1 ชั่วโมง ประเทศที่ถูกทบทวนมีเวลา 20 นาที ที่จะชี้แจงหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมต่อที่ประชุม HRC และประเทศต่าง ๆ มีเวลาในการให้ข้อคิดเห็นหรือถามคำถามเพิ่มเติม 20 นาที และภาคประชาสังคมมีเวลาแสดงความคิดเห็นหรือถามคำถามเพิ่มเติมอีก 20 นาที จากนั้น HRC จะรับรองรายงานซึ่งถือเป็นการเสร็จสิ้นกระบวนการนำเสนอรายงานภายใต้กลไก UPR¹¹

การดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน UPR

- รัฐบาลไทย โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำรายงาน UPR ของไทย ในการจัดทำรายงาน UPR เสนอต่อที่ประชุม “คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำรายงานประเทศและติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR)” เห็นชอบก่อนส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้ UN ต่อไป

¹⁰ ภาษาทางการมีทั้งหมด 6 ภาษา ได้แก่ ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาสเปน ภาษารัสเซีย ภาษาจีน และภาษาอาหรับ ข้อมูลจาก <https://www.un.org/en/sections/about-un/official-languages/index.html> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2563

¹¹ ข้อมูลจากหนังสือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติคำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

- “คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำรายงานประเทศและติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR)” เป็นกลไกของรัฐบาลไทยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้รับภายใต้ UPR โดยจะมีการประชุมหารืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับพัฒนาการ ช่องว่างที่ยังต้องผลักดันเพิ่มเติมและสิ่งท้าทายต่าง ๆ มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ในส่วนของสำนักงาน กสม. มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ ในส่วนของสถานะการดำเนินการจัดทำรายงานประเทศตามกระบวนการ UPR รัฐบาลไทยได้จัดส่งรายงานฉบับแรกเมื่อปี 2554 และฉบับที่ 2 เมื่อปี 2559 โดยมีกำหนดส่งรายงานประเทศตามกระบวนการ UPR ฉบับที่ 3 ในปี 2564

2.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ที่ผ่านมายุ่งใต้กลไก UPR

- ในกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR) ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นกลไกติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้รับภายใต้ UPR ของรัฐบาลไทย โดยทำหน้าที่ให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาในรูปแบบของ “รายงานคู่ขนาน (Alternative report)” เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับภาพรวมสถานการณ์และประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศไทย รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น

- การจัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้จัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR และได้จัดส่งให้ HRC แล้ว 2 ฉบับ เมื่อปี 2554 และปี 2558 โดยในขั้นนี้ สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อยู่ระหว่างการจัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR รอบที่ 3 ซึ่งมีกำหนดส่งในเดือนมีนาคม 2564

2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

การจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นหนึ่งในภารกิจของกลุ่มงานพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการที่ผ่านมา มีขั้นตอนการจัดทำรายงานคู่ขนาน ดังต่อไปนี้

1. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเสนอประเด็นที่จะบรรจุไว้ในรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR พร้อมกรอบเวลาในการดำเนินงาน ต่อที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร เพื่อขอความเห็นชอบจาก กสม. ทั้งนี้ ประเด็นที่เสนอขอบรรจุในรายงานคู่ขนานฯ จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของไทยในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปีที่ได้ไทยได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR รอบที่แล้ว ประมาณ 5 - 6 ประเด็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนหน้าที่ทางสหประชาชาติกำหนดไว้เพียง 5 หน้าเท่านั้น

**** หลักในการพิจารณาเลือกปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญในประเทศเพื่อบรรจุในรายงานคู่ขนาน UPR ภายใต้ข้อจำกัดเพียงจำนวน 5 หน้า มีดังนี้**

- ✓ รายงานคู่ขนาน UPR ของ กสม. ไม่ควรกล่าวถึงทุกประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศ แต่ควรกล่าวถึงเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ได้ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หรือเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชนและ/หรือประชาคมระหว่างประเทศ หรือเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มีความรุนแรงและ กสม. เห็นว่าควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ทั้งนี้ ปัญหาที่หยิบยกควรเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา หรือเป็นปัญหาที่ยังส่งผลกระทบต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน
- ✓ พิจารณาจากข้อมูลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ไทยรับมาปฏิบัติว่ามีพัฒนาการเป็นเช่นไร โดยหยิบยกเฉพาะประเด็นสำคัญที่ กสม. เห็นว่ายังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

2. เมื่อที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร มีมติเห็นชอบประเด็นที่จะบรรจุไว้ในรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามประเด็นที่ได้รับความเห็นชอบ พร้อมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกสำนักงาน กสม. เพื่อขอข้อมูลและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมตามประเด็นข้างต้น เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อจัดทำร่างรายงานคู่ขนาน UPR ร่างแรก

**** หลักในการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR**

สำนักงาน กสม. จะรวบรวมข้อมูลจากผลการดำเนินงานของ กสม. ที่ผ่านมาตามที่ปรากฏในรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ รายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน รายงานข้อเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้อง และรายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของ กสม. รวมถึงแถลงการณ์ของ กสม. ตลอดจนรายงานของภาคประชาสังคมทั้งของไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังรวบรวมข้อมูลด้านกฎหมาย นโยบาย/มาตรการ และผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่รับมาปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

3. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จัดทำร่างรายงานตามกระบวนการ UPR ร่างแรกแล้วเสร็จเพื่อนำร่างดังกล่าวใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการจัดการหรือร่วมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง/สนใจ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) และดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงร่างรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ร่างแรกให้มีความสมบูรณ์ชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น

**** หลักในการเขียนโครงสร้างรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ของ กสม.**

- รายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ของ กสม. จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ นำเสนอข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR รอบที่ผ่านมาในส่วนของข้อเสนอแนะที่ไทยรับมาปฏิบัติ ทั้งที่ กสม. เห็นว่ามีความก้าวหน้าและยังไม่มีควมคืบหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ไทยไม่ได้รับมาปฏิบัติแต่ กสม. เห็นว่ารัฐบาลอาจนำมาพิจารณาดำเนินการได้

ส่วนที่ 2 ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ นำเสนอภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา และประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญรายประเด็นที่ กสม. เห็นว่าควรได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร็วประมาณ 5 - 6 ประเด็น ทั้งนี้ ควรนำเสนอข้อมูลที่ชัดเจนและตรงประเด็นที่เป็นปัญหาเพื่อใช้พื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ เป็นการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้หยิบยกในส่วนที่สอง โดยอาจเป็นการเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงกฎหมาย หรือให้รัฐบาลกำหนดมาตรการระยะสั้นหรือยาว รวมทั้งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นำเสนอร่างรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ต่อที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร เพื่อพิจารณาให้ความเห็น

5. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดำเนินการปรับแก้ร่างรายงานคู่ขนานตามความเห็นของที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร และเสนอร่างรายงานที่ปรับแก้แล้วต่อที่ประชุม กสม. อีกครั้งเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดส่งให้สหประชาชาติต่อไป

6. เมื่อที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร มีมติให้ความเห็นชอบต่อรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR แล้ว สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดำเนินการจัดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ รวมถึงแปลรายงานคู่ขนานเป็นภาษาอังกฤษและส่งให้สหประชาชาติภายในกำหนดเวลา

7. ในช่วงของการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเพื่อพิจารณารายงาน UPR สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีสถานะเอ (A Status) สามารถเดินทางไปเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ณ สำนักงานองค์การสหประชาชาติ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส พร้อมทั้งกล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุม

8. ภายหลังจากที่สหประชาชาติพิจารณารายงาน UPR และให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย กสม. มีหน้าที่เป็นกลไกติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR เพื่อให้รัฐบาลดำเนินงานสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่รับมาปฏิบัติ

ภาพขั้นตอนการจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)



2.2.2 ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย พร้อมแนวทางการพัฒนา

ในการจัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ผ่านมาพบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ ภายหลังจากที่สหประชาชาติพิจารณารายงาน UPR และให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีภารกิจในการทำหน้าที่เป็นกลไกติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR เพื่อให้รัฐบาลดำเนินงานสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่รับมาปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ในห้วงที่ผ่านมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยังไม่ได้ติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างเป็นระบบมากนัก เนื่องจากยังขาดกลไกภายในที่มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันของสำนักต่าง ๆ เพื่อติดตามว่า หน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกระบวนการ UPR หรือไม่อย่างไร

ดังนั้น เพื่อให้เกิดระบบการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกระบวนการ UPR อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาจัดให้มีคณะทำงานติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากกระบวนการ UPR โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะประธานคณะทำงาน และผู้แทนสำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะทำงานดังกล่าว จะมีการติดตาม สอบถาม และผลักดันให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกระบวนการ UPR ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อันเป็นอาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



บทที่ 3

กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

3.1 คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ

ปัจจุบันประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 7 ฉบับ โดยในแต่ละสนธิสัญญาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระระหว่างประเทศ (International Committee of Independent Experts) เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคี ได้แก่

1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) รับผิดชอบบทกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

2) คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) รับผิดชอบบทกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)

3) คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) รับผิดชอบอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW)

4) คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก (Committee on the Rights of the Child) รับผิดชอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)

5) คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) รับผิดชอบอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD)

6) คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (Committee Against Torture) รับผิดชอบอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)

7) คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) รับผิดชอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายงานซึ่งรัฐภาคีส่งมา โดยในรายงานดังกล่าวจะมีรายละเอียดการดำเนินงานตามข้อบทในสนธิสัญญา คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจะกำหนดแนวปฏิบัติ (guidelines) และข้อเสนอแนะ (recommendations) เพื่อช่วยเหลือรัฐภาคีให้สามารถดำเนินงานตามสนธิสัญญาแต่ละฉบับ ตลอดจนจัดให้มีการอภิปรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาด้วย นอกจากนี้ ยังออกเอกสาร General Comment เพื่อตีความสิทธิที่ปรากฏในสนธิสัญญาแต่ละฉบับเพื่อเป็นกรอบการอ้างอิงในการดำเนินงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิตามพันธกรณีดังกล่าวด้วย

3.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งชาติมีความร่วมมือกับคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศสอดคล้องกับบรรทัดฐานและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทยที่เกิดจากการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ โดยการจัดทำรายงานคู่ขนานเสนอต่อคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งตามสนธิสัญญาฉบับต่าง ๆ (Treaty bodies) เพื่อติดตามการดำเนินการของรัฐภาคี¹² ให้เป็นไปตามพันธกรณีและเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น การให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ จะจัดทำในรูปของรายงานซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ คู่ขนานไปกับรายงานที่จัดทำโดยภาครัฐ เพื่อประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศจากมุมมองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อาจแตกต่างไปจากภาครัฐ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ จะพิจารณาข้อมูลดังกล่าวพร้อมทั้งข้อมูลที่ได้จากองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ ประกอบกับข้อมูลที่เสนอโดยภาครัฐ ก่อนที่จะสรุปความเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยเพื่อนำไปดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งยังได้รับมอบหมายจากประเทศของตนให้ทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับอย่างเป็นทางการด้วย สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่จัดทำขึ้นในระยะหลังบางฉบับมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกระดับชาติที่เป็นอิสระเพื่อติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญาของรัฐภาคี เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (Optional Protocol to the Convention Against Torture – OPCAT) ซึ่งในหลายประเทศได้มีการมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว ในส่วนของอนุสัญญา CRPD คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการทาบทามให้ทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นตามแนวทางของหลักการปารีสตามที่ระบุไว้ในข้อ 33 วรรคสองของอนุสัญญา CRPD¹³ นอกจากนี้ ประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (OPCAT) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีกลไกอิสระระดับชาติในการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ทั้งห้องขังผู้ต้องหาในสถานีตำรวจ เรือนจำ ทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สถานที่กักตัวผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย สถานสงเคราะห์ และสถานที่อื่น ๆ ที่บุคคลถูกจำกัดเสรีภาพเพื่อป้องกันการทรมาน ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสาร OPCAT รัฐบาลไทยจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกลไกอิสระที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹² ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำรายงานประเทศ ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบกตีกาและอนุสัญญาจำนวน 4 ฉบับ กล่าวคือ กตีกา ICCPR กตีกา ICESCR อนุสัญญา CERD และอนุสัญญา CAT นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบการจัดทำรายงานตามอนุสัญญาจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญา CRC อนุสัญญา CEDAW และอนุสัญญา CRPD

¹³ หนังสือสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ พม 0602/4223 ลงวันที่ 18 กันยายน 2552 และหนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด่วน ที่ สม 0001.04/ ลงวันที่ 29 กันยายน 2552

ทำหน้าที่ดังกล่าว และในขั้นนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอให้พิจารณาทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระในการป้องกันการทรมานตามพิธีสาร OPCAT ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพร้อมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁴ และได้เริ่มมีการเตรียมรองรับการเป็นกลไกอิสระโดยร่วมกับองค์กรต่างประเทศ ได้แก่ สมาคมป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture – APT) จัดอบรมบุคลากรของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

โดยสรุป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่หลักในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับพันธกรณีและบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ แก่รัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นปัญหาที่พบจากเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับหรือจากการเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้และส่งเสริมความเข้าใจแก่สาธารณชนผ่านการศึกษาวิจัย การร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ตลอดจนการร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิได้จริงในทางปฏิบัติ

3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย

ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการจัดทำรายงานคู่ขนานตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี คล้ายคลึงกับการจัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ที่ได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ 2 ดังนั้น หัวข้อนี้จึงจะนำเสนอข้อท้าทายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับบทบาทต่าง ๆ ดังนี้

(1) บทบาทหน้าที่ใหม่ที่กำหนดในการเป็นกลไกอิสระติดตามพันธกรณี เนื่องจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับหลังที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้วและฉบับที่ประเทศไทยมีแนวโน้มจะเข้าเป็นภาคีในอนาคต มีการกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีกลไกอิสระระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ตามที่สนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ บัญญัติ ได้แก่

- อนุสัญญา CRPD กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกอิสระในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา สำหรับประเทศไทย รัฐบาลโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ทาบตามให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตอบรับทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระตามข้อ 33 วรรคสองของอนุสัญญา CPRD อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมากomitee กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยังขาดกลไกภายในที่ชัดเจนในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา CRPD อย่างเป็นระบบ เนื่องจากกระบวนการทำงานจำเป็นต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทั้งภาครัฐ อาทิ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และภาคประชาสังคมโดยเฉพาะองค์กรด้านคนพิการ

¹⁴ มติที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร ครั้งที่ 30/2559 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2559 เห็นชอบการทำหน้าที่ของ กสม. เป็นกลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (National Preventive Mechanism - NPM)

- **พิธีสาร OPCAT** กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (National Preventive Mechanism – NPM) เพื่อตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยที่ในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการทาบทามเป็นการภายในจากหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระดังกล่าว เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสาร OPCAT อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาแม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคล แต่ส่วนใหญ่มักเป็นการตรวจเยี่ยมเนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียนมากกว่าเป็นการตรวจเยี่ยมเชิงป้องกันซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของพิธีสาร OPCAT ทั้งนี้ การตรวจเยี่ยมเชิงป้องกันดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญที่ยังเป็นข้อท้าทายที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการทำหน้าที่ดังกล่าวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

(2) **บทบาทหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา (Treaty bodies)** สหประชาชาติคาดหวังให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่รัฐภาคีได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาชุดต่าง ๆ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยังไม่ได้ดำเนินการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างเป็นระบบมากนักเนื่องจากยังขาดกลไกภายในที่มีลักษณะบูรณาการการทำงานภายในองค์กรในการติดตามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาของสหประชาชาติดังกล่าว

3.2.2 แนวทางการพัฒนา

(1) **บทบาทหน้าที่ใหม่ที่กำหนดในการเป็นกลไกอิสระติดตามพันธกรณี**

- **อนุสัญญา CPRD** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาจัดให้มีคณะทำงานติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา CPRD อย่างเป็นระบบ เพื่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ทั้งภาครัฐ อาทิ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น และภาคประชาสังคมโดยเฉพาะองค์กรด้านคนพิการ

- **พิธีสาร OPCAT** กำหนดให้กลไกป้องกันการทรมานระดับชาติ (NPM) มีการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และทักษะความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระติดตามพันธกรณีในพิธีสาร OPCAT ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ หากมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ระบุชัดเจนว่าให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามหรือตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ ย่อมจะส่งผลให้การทำหน้าที่กลไกอิสระติดตามพันธกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

(2) บทบาทหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจาก คณะกรรมการประจำสนธิสัญญา (Treaty bodies) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาจัดให้มี คณะทำงานติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา ฉบับต่าง ๆ โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะประธานคณะทำงาน และผู้แทน สำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยคณะทำงานดังกล่าวจะมีการปฏิบัติงานในการติดตาม สอบถาม และผลักดันให้หน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาให้เกิดผลเป็นรูปธรรม อันเป็นอาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
