



คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณี  
และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โดย

กลุ่มงานพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

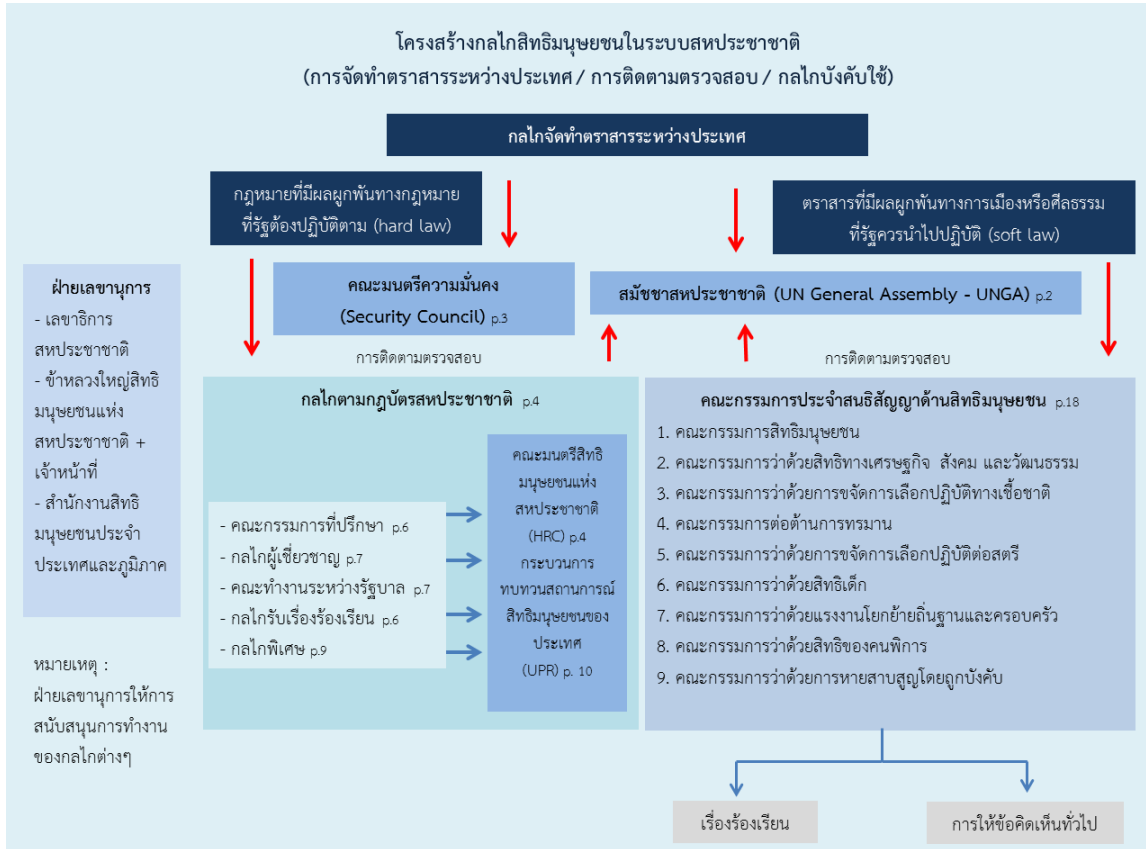
สิงหาคม 2563

## สารบัญ

	หน้า
<b>1. กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ</b> .....	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
<b>2. กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)</b> .....	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 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมายุติทั่วโลก UPR.....	12
2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	13
2.2.2 ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย พร้อมแนวทางการพัฒนา.....	17
<b>3. กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน</b> .....	18
3.1 คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ.....	18
3.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา.....	19
3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย.....	20
3.2.2 แนวทางการพัฒนา.....	21

## บทที่ 1

### กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



### กลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ<sup>1</sup>

#### 1.1 สมัชชาสหประชาชาติ (United Nations General Assembly – UNGA)



UNGA ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดเพื่อร่วมกันปรึกษาหารือและตัดสินใจประเด็นต่างๆ ที่เป็นปัญหาระดับโลกร่วมกัน ในรูปของข้อมติ (Resolutions) โดยฉันทามติหรือการลงคะแนนเสียง (Voting) ของสมาชิกส่วนใหญ่ นอกจากนี้ UNGA ยังมีหน้าที่อภิปรายปัญหาเพื่อกำหนดทิศทางการทำงาน ศึกษาและจัดทำคำแนะนำเพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมือง กฎหมายระหว่างประเทศ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษาและอนามัย พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณขององค์กร กำหนดส่วนเฉลี่ยค่าบำรุงของสมาชิก และเลือกตั้งสมาชิกองค์กรหลักอื่นๆ องค์กรย่อย โครงการหรือกองทุนของสหประชาชาติ ทั้งนี้ UNGA จะมีการประชุมสามัญสามัญทุกปีเริ่มตั้งแต่เดือนกันยายนเป็นต้นไปจนถึงสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนธันวาคม โดยจะมีการพิจารณารับรอง

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

ข้อมติผ่านคณะกรรมการย่อยชุดต่างๆ 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 อาจตกอยู่ในอาณัติของ 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 และทำความเข้าใจ/ประสานกิจกรรมกับทบวงชำนาญพิเศษ ผลการดำเนินงานของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จึงรายงานในที่ประชุม ECOSOC ก่อนที่จะได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสมัชชาสามัญของ UNGA ต่อไป



ห้องประชุม ECOSOC ในนครนิวยอร์ก

## บทที่ 2

### กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)

#### กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms)

กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter-based mechanisms) หมายถึง กลไกที่จัดตั้งขึ้นตามที่ได้รับอาณัติจากกฎบัตรสหประชาชาติ ประกอบด้วย

#### 2.1 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council – HRC)



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

การพัฒนาที่ได้ผนวกมิติสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ในการดำเนินงานของสหประชาชาติในทุกด้าน ประกอบกับการทำงานของ CHR ที่ผ่านมามีถูกแทรกแซงจากการเมืองระหว่างประเทศค่อนข้างสูงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบและกำกับดูแลสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ อย่างเท่าเทียมทั่วถึงสหประชาชาติจึงได้ปฏิรูปองค์กรและยกระดับให้ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (CHR)” เป็น “คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (HRC) ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) ที่ก่อตั้งขึ้นมาก่อนหน้านี้<sup>3</sup>

- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (HRC) มีสถานะเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลในระบบสหประชาชาติ เป็นองค์กรย่อย (subsidiary organ) ของสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly - UNGA) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 47 ประเทศแบ่งตามสัดส่วนของแต่ละภูมิภาค ประกอบด้วยภูมิภาคแอฟริกา 13 ประเทศ ภูมิภาคเอเชีย 13 ประเทศ ภูมิภาคยุโรปตะวันออก 6 ประเทศ ภูมิภาค

<sup>2</sup> หนังสือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติคำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ, ธันวาคม 2553, สืบค้นเมื่อวันที่ <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/hrctth.pdf>

<sup>3</sup> ข้อมูลจากชุดเอกสารความรู้สำหรับการปฏิบัติงาน : กลไกสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ: การนำมาใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงาน โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ตุลาคม 2561

ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน 8 ประเทศ และภูมิภาคยุโรป ตะวันตกและอื่นๆ 7 ประเทศโดยการเลือกตั้งสมาชิก HRC จะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบลับโดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติ 192 ประเทศ ทั้งนี้ ประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกได้จะต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนประเทศสมาชิกสหประชาชาติโดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ประชุมปีละ 3 ครั้ง



ภาพประกอบจากหนังสือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติค้ำประกันด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

- คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (HRC) มีหน้าที่และอำนาจในการสอดส่องดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทั่วโลกเพื่อดำเนินการหยุดยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น และสร้างบรรทัดฐานของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะ ตลอดจนส่งเสริมขีดความสามารถสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ โดยผลจากการพิจารณาเรื่องการป้องกันการละเมิดและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของ HRC จะอยู่ในรูปของข้อมติ ซึ่งข้อมติของ HRC มีสถานะเป็น soft law (กล่าวคือ ข้อมติ HRC อาจเป็นข้อตกลง ข้อตัดสินใจ ท่าที และคำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกซึ่งจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่หลายฝ่ายเห็นว่าข้อมติดังกล่าวมีพันธะทางจริยธรรมหรือการเมืองระหว่างประเทศ) ซึ่ง กสม. สามารถนำข้อมติ HRC มาใช้เป็นเอกสารอ้างอิงหลักการ/แนวทาง/มาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ นอกจากนี้ กลไกของ HRC ยังได้ประกอบด้วย 6 กลไกย่อยที่ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ HRC โดยในส่วนของรายละเอียดของกลไกย่อยต่างๆ จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

## คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (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  
ที่ กสม.  
มีความเกี่ยวข้อง  
และ  
มีบทบาทสำคัญ

### 2.1.1 คณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Advisory Committee)<sup>4</sup>

เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน 18 คน ทำหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่ HRC ถึงเรื่องความรู้และทิศทางในการดำเนินงาน (หน่วยประเมินกลยุทธ์การทำงานให้กับ HRC รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะต่างๆ จากการศึกษาค้นคว้าวิจัยซึ่งจะปฏิบัติภารกิจในฐานะส่วนบุคคลบนพื้นฐานของความเป็นกลาง 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)

- ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 5 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน รวมถึงทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลต่างๆ หากจะทำให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ
- ในกรณีที่ได้รับเป็นเรื่องร้องเรียน คณะทำงานฯ จะดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นความลับเนื่องจากวิธีการทำงานจะมุ่งแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหา โดยข้อมูลการร้องเรียนจะถูกส่งไปยังรัฐบาลที่ถูกอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ข้อมูลและความเห็น หลังจากนั้น จะส่งข้อมูลพร้อมความเห็นไปยังคณะทำงานด้านสถานการณ์ (Working Group on Situations) ต่อไป

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

#### 2. คณะทำงานด้านสถานการณ์ (Working Group on Situations)

- ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน 5 คนเช่นกัน ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากข้อมูลที่ได้รับจากคณะทำงานด้านการร้องเรียน โดยหากพบว่าเป็นเรื่องที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอจะจัดทำรายงานเสนอต่อ HRC พร้อมข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

<sup>4</sup> ข้อมูลเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/AboutAC.aspx> สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

<sup>5</sup> 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 ในรูปแบบของคณะทำงานหรือเวทีการประชุมหารือเพื่อสนับสนุน HRC ในด้านข้อมูลวิชาการและความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ และรายงานต่อที่ประชุม HRC ทุกปี โดยปัจจุบันมีทั้งหมด 5 กลไก<sup>6</sup> 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 ในรูปแบบของการประชุมของผู้แทนรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ เช่น คณะทำงานคณะทำงานระหว่างรัฐบาล คณะทำงานระหว่างรัฐบาลแบบเปิด เพื่อหารือ เจรจา ตลอดจนสรุปสาระของร่างตราสารด้านกฎหมายระหว่างประเทศ หรือให้ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามตราสารสิทธิมนุษยชน โดยปัจจุบันมีทั้งหมด 8 คณะทำงานระหว่างรัฐบาลที่อยู่ระหว่างดำเนินการ<sup>7</sup> ดังนี้

- 1) คณะทำงานว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Working Group on the Right to Development)
- 2) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการปฏิบัติตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเดอร์บัน (Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action)
- 3) คณะทำงานระหว่างรัฐบาลว่าด้วยร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนศึกษาและการอบรม (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)

<sup>6</sup> ข้อมูลเพิ่มเติม

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

<sup>7</sup> 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



### 2.1.6 กลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review – UPR)

- เป็นกลไกย่อยภายใต้ HRC ในรูปแบบของกลไกและกระบวนการทบทวน/ประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ โดยทุกประเทศจะต้องจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศเพื่อเสนอต่อ HRC อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อยกเว้นและจะต้องเข้ารับการทบทวนทุก 4 ปีครึ่งโดยรายงาน UPR ถือเป็นรายงานภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศในทุกด้านทั้งในด้านสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิของบุคคลกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศจึงอาจกล่าวได้ว่ารายงาน UPR มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศได้ประเมินตนเองในด้านสิทธิมนุษยชน ผ่านการปรึกษาหารือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้การประเมินดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง มีความสมบูรณ์รอบด้านทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง เพื่อนำมาเป็นโอกาสในการผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่อไป

- การจัดทำรายงาน UPR จะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าทุกประเทศไม่ได้มีความสมบูรณ์แบบในเรื่องสิทธิมนุษยชนและการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนจะต้องดำเนินการโดยแต่ละประเทศเอง ดังนั้น รายงาน UPR จึงเป็นรายงานที่จะถูกพิจารณาทบทวนจากทุกประเทศภายใต้ HRC ในลักษณะ “เพื่อนแนะนำเพื่อน” (Peer review) โดยในการนำเสนอรายงานนั้น ประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องตอบข้อซักถามต่างๆ จากประเทศอื่นๆ ในประเด็นที่อาจมีข้อสงสัยหรือประสงค์จะได้รับความกระจ่างเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ เพิ่มเติม จากนั้นที่ประชุมจะให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศที่ถูกทบทวนในประเด็นที่ยังควรต้องปรับปรุงซึ่งประเทศที่ถูกทบทวนมีสิทธิที่จะเลือกรับหรือไม่รับข้อเสนอแนะใดๆ ก็ได้ หลังจากนั้น ประเทศที่ถูกทบทวนจะต้องนำข้อเสนอแนะที่รับมาไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในการทบทวนรอบถัดไป ทั้งนี้ กลไก UPR เป็นกระบวนการพิเศษที่ไม่เข้าซ้อนกับกลไกทบทวนด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่มีอยู่ กล่าวคือ ไม่ทับซ้อนกับการจัดรายงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐเข้าเป็นภาคีแต่เป็นกลไกเสริมให้กลไกเหล่านั้นสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

#### กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR)

- การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR ดำเนินการโดยคณะทำงาน UPR ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก HRC จำนวน 47 ประเทศ จัดการประชุมเพื่อทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ ปีละ 3 ครั้งๆ ละ 2 สัปดาห์ ในการประชุมแต่ละครั้งจะพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ 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 ภาษา<sup>10</sup> จากนั้นรายงานจะถูกส่งให้ประเทศสมาชิก HRC ซึ่งเป็นคณะทำงาน UPR ได้พิจารณาล่วงหน้า ทั้งนี้ ก่อนกำหนดการเสนอรายงานต่อคณะทำงาน UPR ฝ่ายเลขานุการจะส่งคำถามที่ได้รับล่วงหน้าจากประเทศต่างๆ ให้กับประเทศที่ถูกทบทวนผ่านกลไกที่เรียกว่า Troika (หมายถึง ประเทศสมาชิก HRC จากกลุ่มภูมิภาคต่างๆ จำนวน 3 คนทำหน้าที่จัดทำรายงานของประเทศที่ถูกทบทวน คัดเลือกโดยการจับฉลาก) อย่างน้อยประมาณ 10 วันทำการก่อนการนำเสนอรายงานของประเทศนั้นๆ

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

- เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการนำเสนอรายงานต่อคณะทำงาน UPR คณะทำงาน UPR จะเสนอผลการพิจารณารายงานของประเทศที่ถูกทบทวนต่อที่ประชุม HRC โดยจะใช้เวลา 1 ชั่วโมง ประเทศที่ถูกทบทวนมีเวลา 20 นาที ที่จะชี้แจงหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมต่อที่ประชุม HRC และประเทศต่างๆ มีเวลาในการให้ข้อคิดเห็น

<sup>10</sup> 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

หรือถามคำถามเพิ่มเติม 20 นาที และภาคประชาสังคมมีเวลาแสดงความคิดเห็นหรือถามคำถามเพิ่มเติมอีก 20 นาที จากนั้น HRC จะรับรองรายงานซึ่งถือเป็นการเสร็จสิ้นกระบวนการนำเสนอรายงานภายใต้กลไก UPR<sup>11</sup>

#### การดำเนินการของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน UPR

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

- “คณะกรรมการกำกับดูแลการจัดทำรายงานประเทศและติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR)” เป็นกลไกของรัฐบาลไทยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้รับภายใต้ UPR โดยจะมีการประชุมหารืออย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับพัฒนาการ ช่องว่างที่ยังต้องผลักดันเพิ่มเติมและสิ่งท้าทายต่างๆ มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กระทรวงมหาดไทย 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.) ที่ผ่านมาภายใต้กลไก 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

<sup>11</sup> ข้อมูลจากหนังสือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติคำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและกระบวนการ UPR ฉบับประชาชน จัดทำโดย กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

## 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 นับตั้งแต่ปีที่ไทยได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR รอบที่แล้ว ประมาณ 5 - 6 ประเด็นสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนหน้าที่ทางสหประชาชาติกำหนดไว้เพียง 5 หน้าที่เท่านั้น

**\*\* หลักในการพิจารณาเลือกปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญในประเทศเพื่อบรรจุในรายงานคู่ขนาน UPR ภายใต้อำนาจจำกัดเพียงจำนวน 5 หน้าที่ ดังนี้**

- ✓ รายงานคู่ขนาน UPR ของ กสม. ไม่ควรกล่าวถึงทุกประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศ แต่ควรกล่าวถึงเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ได้ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หรือเป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชนและ/หรือประชาคมระหว่างประเทศ หรือเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มีความรุนแรงและ กสม. เห็นว่าควรแก้ไขปัญหาโดยเร็ว 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. ที่ผ่านมาตามที่ปรากฏใน รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ รายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน รายงานข้อเสนอแนะนโยบายที่เกี่ยวข้อง และรายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของ กสม. รวมถึงแถลงการณ์ของ กสม. ตลอดจนรายงานของภาคประชาสังคมทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น มูลนิธิผสานวัฒนธรรม Amnesty International และ Human Rights Watch เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวบรวมข้อมูลด้าน กฎหมาย นโยบาย/มาตรการ และผลการดำเนินงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่รับมาปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

3. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จัดทำร่างรายงานตามกระบวนการ UPR ร่างแรกแล้วเสร็จเพื่อนำร่างดังกล่าวใช้เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการจัดการหารือร่วมกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง/สนใจ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคประชาสังคม เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) และดำเนินการรวบรวมและวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงร่างรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ร่างแรกให้มีความสมบูรณ์ ชัดเจน และครอบคลุมมากขึ้น

### **\*\* หลักในการเขียนโครงสร้างรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ของ กสม.**

- รายงานคู่ขนานตามกระบวนการ UPR ของ กสม. จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ นำเสนอข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลตามข้อเสนอแนะจาก กระบวนการ UPR รอบที่ 2 ในส่วนของข้อเสนอแนะที่ไทยรับมาปฏิบัติทั้งที่ กสม. เห็นว่ามีความก้าวหน้าและ ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งข้อเสนอแนะที่ไทยไม่ได้รับมาปฏิบัติแต่ กสม. เห็นว่ารัฐบาลอาจนำมา พิจารณาดำเนินการได้

ส่วนที่ 2 ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ นำเสนอภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ภายในประเทศในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา และประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญรายประเด็นที่ กสม. เห็นว่าควรได้รับการ แก้ไขปัญหาโดยเร็วประมาณ 5 - 6 ประเด็น ทั้งนี้ ควรนำเสนอข้อมูลที่ชัดและตรงประเด็นที่เป็นปัญหาเพื่อใช้พื้นที่ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ เป็นการสังเคราะห์ข้อเสนอแนะที่สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้ หยิบยกในส่วนที่สอง โดยอาจเป็นการเสนอให้รัฐบาลปรับปรุงกฎหมาย หรือให้รัฐบาลกำหนดมาตรการระยะสั้น หรือยาว รวมทั้งเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว

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

5. สำนักงาน กสม. โดยสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดำเนินการปรับแก้ร่างรายงานคู่ขนานตามความเห็นของที่ประชุม กสม. ด้านบริหาร และเสนอร่างรายงานที่ปรับแก้แล้วต่อที่ประชุมกสม. อีกครั้ง เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจัดส่งให้สหประชาชาติต่อไป

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

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

ในการจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ที่ผ่านมาได้ พบปัญหาอุปสรรคและข้อท้าทาย ดังนี้

1. โดยที่สหประชาชาติได้กำหนดจำนวนหน้าของรายงานคู่ขนาน UPR ไม่เกิน 5 หน้า ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างน้อยที่จะบรรจุเนื้อหาของภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชน และประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศรวมถึงข้อเสนอแนะในทุกมิติ ทำให้ที่ผ่านมารายงานคู่ขนาน UPR ของ กสม. ไม่อาจเขียนในเชิงรายละเอียดได้มากนัก

### แนวทางการพัฒนา

✓ ในเวทีระหว่างประเทศทั้งกรอบความร่วมมือพหุมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI) กรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions - APF) และกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia National Human Rights Institutions Forum - SEANF) กสม. อาจหยิบยกประเด็นดังกล่าวหรือร่วมกับเครือข่ายถึงข้อจำกัดของจำนวนหน้าของรายงานซึ่งเป็นอุปสรรคที่ กสม. ไทยเผชิญ เพื่อเป็นประเด็นที่นำไปสู่การปรับแก้เงื่อนไขดังกล่าวในเวทีของสหประชาชาติในอนาคตต่อไป

2. รายงานคู่ขนาน UPR ของ กสม. เป็นเพียงส่วนหนึ่งในเอกสาร “รายงานสรุปข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนจากภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง” ซึ่งได้รวมอยู่กับรายงานขององค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ด้วย และ OHCHR จะเป็นผู้รวบรวมรายงานจากแหล่งต่างๆ เพื่อสรุปให้มีความยาวไม่เกิน 10 หน้าที่ผ่านมาจึงทำให้ประเด็นจากในรายงานคู่ขนาน UPR ของ กสม. ไม่ถูกหยิบยกให้เกิดการแก้ไขที่ชัดเจนนัก

### แนวทางการพัฒนา

✓ กสม. อาจหยิบยกประเด็นดังกล่าวหรือกับ OHCHR โดยเสนอให้แยกรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกจากรายงานของภาคประชาสังคมเช่นเดียวกับแนวทางของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ เพื่อให้เนื้อหาในรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการพิจารณาอย่างเต็มที่จากกระบวนการ UPR

### บทที่ 3

## กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

### กลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

#### 3.1 คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ

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

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

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

3) คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) รับผิดชอบอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ในทุกรูปแบบ (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)

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

### 3.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งชาติมีความร่วมมือกับคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศสอดคล้องกับบรรทัดฐานและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทยที่เกิดจากการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ โดยการจัดทำรายงานคู่ขนานเสนอต่อคณะกรรมการที่ได้รับการจัดตั้งตามสนธิสัญญาต่างๆ (Treaty bodies) เพื่อติดตามการดำเนินการของรัฐภาคีให้เป็นไปตามพันธกรณีและเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาฉบับนั้นๆ และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น การให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ จะจัดทำในรูปของรายงานซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ คู่ขนานไปกับรายงานที่จัดทำโดยภาครัฐ เพื่อประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศจากมุมมองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อาจแตกต่างไปจากภาครัฐ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฯ จะพิจารณาข้อมูลดังกล่าวพร้อมทั้งข้อมูลที่ได้จากองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ 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 เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นตามแนวทางของหลักการปารีส

ตามที่ระบุไว้ในข้อ 33 วรรคสองของอนุสัญญา CRPD นอกจากนี้ ประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคี พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (OPCAT) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มี กลไกอิสระระดับชาติในการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ทั้งห้องขังผู้ต้องหา ในสถานีตำรวจ เรือนจำ ทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สถานที่กักตัวผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย สถานสงเคราะห์ และสถานที่อื่นๆ ที่บุคคลถูกจำกัดเสรีภาพเพื่อป้องกันการทรมาน ดังนั้น หากประเทศไทยเข้า เป็นภาคีพิธีสาร OPCAT รัฐบาลไทยจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกลไกอิสระที่กล่าวถึง ข้างต้น ซึ่งในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว และในขั้นนี้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องได้หารือกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอให้พิจารณาทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระ ในการป้องกันการทรมานตามพิธีสาร OPCAT ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพร้อมที่จะทำหน้าที่ ดังกล่าวและได้เริ่มมีการเตรียมรองรับการเป็นกลไกอิสระโดยร่วมกับองค์กรต่างประเทศจัดอบรมบุคลากรของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่าง ประเทศ

โดยสรุป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ หลักในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับพันธกรณีและ บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ แก่รัฐเกี่ยวกับการ ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นปัญหาที่พบจากร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับหรือจากการเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้และส่งเสริมความเข้าใจแก่สาธารณชนผ่านการศึกษาวิจัย การร่วมมือกับภาคส่วน ต่างๆ ในสังคม ตลอดจนการร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่ สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิได้จริงในทางปฏิบัติ

### 3.2.1 ขั้นตอนการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรค และข้อท้าทาย

ในส่วน of ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำรายงานคู่ขนานตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี คล้ายคลึงกับการจัดทำรายงานคู่ขนานตามกระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) ที่ได้กล่าวถึงแล้วใน หัวข้อที่ 2 ดังนั้น หัวข้อนี้จึงจะนำเสนอข้อท้าทายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ใหม่ที่กำหนดในการเป็นกลไกอิสระติดตามพันธกรณี เนื่องจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับหลังที่ประเทศ ไทยมีแนวโน้มที่จะเข้าเป็นภาคีมีการกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีกลไกอิสระระดับชาติในการติดตาม หรือตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้าน

การทรมานฯ โดยที่ในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการทาบทามจากหน่วยงานของรัฐให้ทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระดังกล่าว จึงจะกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาเรื่องนี้ในหัวข้อถัดไป

### 3.2.2 แนวทางการพัฒนา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และทักษะความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระติดตามพันธกรณีซึ่งสหประชาชาติมีการกำหนดในสนธิสัญญาฉบับหลังๆ จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ หากมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ระบุชัดเจนว่าให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามหรือตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ย่อมจะส่งผลให้การทำหน้าที่กลไกอิสระติดตามพันธกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

\*\*\*\*\*