

สถานการณ์ปัจจุบันและการดำเนินด้านความร่วมมือ  
ในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย<sup>1</sup>  
\*\*\*\*\*

ภาพรวมของมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

1. ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี 2489 (ค.ศ. 1946) ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าขึ้นในโลก ดังนั้นจึงได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์การโลกที่จะทำหน้าที่คุ้มครอง (Protect) สร้างความเคารพ (Respect) และทำให้สัมฤทธิ์ผล (Fulfill) ของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของมวลมนุษยชนชาติเกิดขึ้นอย่างแท้จริง โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งแรกเมื่อ ปี 2489 (ค.ศ. 1946) ได้ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นพิจารณาร่างปฏิญญาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เรียกว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาดังกล่าวในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491

2. ซึ่งต่อมาสหประชาชาติได้กำหนดหลักการหรือมาตรฐานทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชน เป็นตราสารทางกฎหมายที่สร้างพันธกรณีแก่รัฐที่เป็นภาคีที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุและจำกัดสิทธิที่จะกระทำใดซึ่งในปัจจุบัน (ข้อมูล เดือนธันวาคม 2550) สหประชาชาติได้รับรองตราสารทางกฎหมายที่ผูกพันกับรัฐภาคีที่จะต้องคุ้มครอง สร้างความเคารพ และทำให้สัมฤทธิ์ผล ของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีดังกล่าว ทั้งสิ้น 9 ฉบับ ได้แก่ (1) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) (3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) (4) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) (5) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการทารุณกรรม ตลอดจนการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ (CAT) (6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) (7) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัวของแรงงานข้ามชาติ (ICRMW) (8) อนุสัญญาว่าด้วยการปกป้องบุคคลจากการถูกกระทำให้สูญหาย (ยังไม่มีผลบังคับใช้) และ (9) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้พิการ (ยังไม่มีผลบังคับใช้)

3. โดยรัฐภาคีแห่งพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องจัดทำ กระบวนการ และมาตรการที่เหมาะสมโดยหลักนิติธรรมต่อบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐ และไม่เลือกปฏิบัติโดยเหตุแห่งความแตกต่างทั้งหมด อีกทั้งยังต้องเพิ่มมาตรการเสริม (Affirmative actions) ที่จะประกันหรือส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิต่างๆ สำหรับกลุ่มคนที่มีความอ่อนด้อย มีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าว หรืออยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย

4. ทั้งนี้ ในส่วนของประเทศไทยนั้นได้ลงนามเป็นภาคีของพันธกรณีข้างต้นจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ ICCPR, ICESCR, CEDAW, CRC, ICERD และ CAT โดยสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนในพันธกรณีดังกล่าวได้ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวกันว่า มีเนื้อหาสาระแห่งสิทธิมนุษยชนค่อนข้างจะสมบูรณ์ได้ถูกยกเลิกในปี 2549 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทน แต่เนื้อหาสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในพันธกรณีที่กล่าวข้างต้นก็ยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้นการกระทำที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพย่อมขัดต่อทั้งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดภายในประเทศ และยังขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย<sup>2</sup>

5. ทั้งนี้ในแง่ของความผูกพันทางกฎหมาย และการบังคับใช้ ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของพันธกรณีดังกล่าว มีข้อผูกพันโดยในต้องจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามพันธกรณีเหล่านี้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 82 และมาตราอื่นๆ ก็ระบุให้สามารถประยุกต์ใช้มาตรฐานพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ ที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีได้ทันที โดยมีต้องรอการปรับเปลี่ยนกฎหมายภายในประเทศแต่อย่างใด แต่ในข้อเท็จจริง ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังมีลักษณะทวินิยม (Dualism) ซึ่งยังมีการตั้งเงื่อนไขให้จัดทำกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีต่างๆ (collaborated laws) เสียก่อน แต่ทั้งนี้ที่ผ่านมามีคดีความบางกรณีศาลยุติธรรมได้ดี

<sup>1</sup> รายงานนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอต่อการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 16 (the 16<sup>th</sup> Annual Meeting of the Asia-Pacific Parliamentary Forum – APPF) ระหว่างวันที่ 20 – 24 มกราคม 2551 ณ นครโอ๊คแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ โดยนายชินนทร์ เกตุปราษฎ์ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นายเอกชัย ปิ่นแก้ว สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย และกลุ่มงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักบริหารกลาง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ e-mail: epinkaew@hotmail.com

<sup>2</sup> เอกชัย ปิ่นแก้ว, ห้องเรียนสิทธิมนุษยชนออนไลน์ <<http://www.oknation.net/blog/ekachaipinkaew>> (1 มกราคม 2551)

ความลักษณะการปฏิบัติโดยนำมามาตรฐานพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนมาใช้ ซึ่งอาจจะใช้เป็นแหล่งอ้างอิงได้ แต่ก็ยังมีสัดส่วนน้อยอยู่มาก

**ประสบการณ์ การวิเคราะห์ ข้อท้าทาย:  
การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)  
ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions - NIs)**

6. แนวคิดเรื่องสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในเวทีระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ว่าเป็นสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศซึ่งจำเป็นต้องมีสถานะที่มั่นคงและสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ โดยสหประชาชาติได้มีมติรับรองหลักการปารีส (Principles relating to the Status of National Human Rights Institutions – Paris Principles) เมื่อ ค.ศ.1993 ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศในการวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะ อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และวิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่แต่ละประเทศอาจมีรูปแบบและชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission) หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นต้น

7. โดยในส่วนของประเทศไทย มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังคงมีอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำนวน 2 สถาบัน คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่ระบุอำนาจหน้าที่โดยสรุปคือ การคุ้มครองและส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี พร้อมทั้งเสนอความเห็นในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

8. นอกจากบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศแล้ว ปัจจุบัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีบทบาทอย่างกว้างขวางในเวทีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น การมีบทบาทในการประชุมด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญต่างๆ ร่วมกับรัฐบาล และองค์การเอกชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีการยอมรับถึงความสำคัญโดยบรรจบบทบาทไว้ในอนุสัญญาหรือพิธีสารที่รับรองขึ้นใหม่ และเมื่อประเทศต่างๆ ได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ เพิ่มขึ้น ก็ได้มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายร่วมกันสนับสนุนระหว่างกันเพื่อให้การทำงานมีความเข้มแข็งมากขึ้น รวมทั้งการผลักดันประเด็นสำคัญต่างๆ ในเวทีการประชุมระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

9. ในการสร้างความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กสม. มีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือและการประสานงานในระดับระหว่างประเทศ คือ องค์การสหประชาชาติระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค และสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สำคัญ และได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ทั้งจากการพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์กับคณะบุคคลและองค์การระหว่างประเทศ การเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญ และการร่วมผลักดันให้เกิดกลไก ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

10. และหลังจากที่ กสม. ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 ในช่วง 3 ปีแรกของการดำรงตำแหน่ง กสม. ได้จัดทำเครื่องมือว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นภาษาไทยจำนวน 5 ฉบับหลัก (ในขณะนั้น) ได้แก่ CRC, CEDAW, ICCPR, ICESCR และ ICERD นอกจากนี้ยังจัดพิมพ์ชุดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตีความพันธกรณีต่างๆ อาทิ ความเห็นทั่วไป (general recommendations) และมติที่ประชุมและระเบียบต่าง ๆ (Resolution and Regulation) และยังมีประมวลความรู้ ประยุกต์ใช้เทคนิคต่างๆ จากการประชุมเชิงปฏิบัติการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในหลายๆ ครั้ง มาสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่บุคลากรด้านสิทธิมนุษยชน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชน โดย กสม. ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลาง และผู้อำนวยกระบวนการให้ความรู้เกี่ยวกับกลไกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นกลไกในประเทศและระหว่างประเทศ<sup>3</sup> อีกทั้งยังได้ศึกษาประเด็นที่ขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

<sup>3</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประจำปี พ.ศ. 2544-2546 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, พ.ศ.2547)

2540 (ในขณะนั้น) ตลอดจนกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งใช้เป็นเนื้อหาการเรียนรู้อบรมร่วมกับสาธารณะ พร้อมทั้งนำเสนอความเห็นบางประการต่อหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ การเมือง และด้านบริหาร มาโดยตลอด<sup>4</sup>

11. กสม. ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยสมัครเป็นสมาชิกสามัญขององค์การความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions – APF)<sup>5</sup> ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 ซึ่งจะมีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทน กสม. ผู้แทนรัฐบาล และองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกปี ในประเด็นต่างๆ ที่สมาชิกมีข้อตกลงร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรภายในหน่วยงานในลักษณะต่างๆ อาทิ การอบรมการสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนสำหรับเจ้าหน้าที่เพื่อเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้เชี่ยวชาญ APF การพัฒนาและศึกษาเรียนรู้เชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displacement) และการฝึกอบรมผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าใจถึงแนวคิดและแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน

12. กสม. ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระชับความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียนด้วยกัน ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดย กสม. เป็นเจ้าภาพในการหารือระหว่างกันอย่างเป็นทางการครั้งแรกในเดือนตุลาคม 2547 โดยได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ในการดำเนินงาน และหารือแนวทางในการสร้างความร่วมมือในเรื่องที่สนใจร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เป็นเรื่องข้ามแดน ที่ประชุมจึงได้ตกลงที่จะร่วมมือกันใน 5 ประเด็นปัญหาหลัก ได้แก่ การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย แรงงานข้ามชาติ และแรงงานย้ายถิ่น สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิมนุษยชนศึกษา ทั้งนี้ในเดือนมิถุนายน 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้ง 4 ประเทศได้ลงนามความตกลงร่วมกัน (Memorandum of Understanding) ในการกระชับความสัมพันธ์และจะดำเนินการที่เป็นรูปธรรมร่วมกันต่อไป

13. อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาเซียนยังอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดแผนปฏิบัติการที่ชัดเจนร่วมกัน ประกอบกับรัฐบาลอาเซียนได้รับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งได้มีการระบุเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้หลายตอน รวมถึงการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาเซียนอาจพิจารณาเพื่อปรับแนวทางความร่วมมือให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

14. ในปี 2547 รัฐบาลไทยได้จัดส่งรายงานประจำตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ฉบับแรก ซึ่งถือว่าล่าช้าไปกว่า 6 ปีนับตั้งแต่กติกาฯ มีผลบังคับใช้ต่อประเทศไทย ในปี 2540 โดยรายงานฉบับดังกล่าว ตลอดจนรายงานการตรวจสอบสถานการณ์ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจากองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลระบุถึง การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการประกาศสงครามต่อต้านยาเสพติด และเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สร้างความกังวลเป็นอย่างมากต่อประชาคมโลก อีกทั้งกรณีการหายตัวของนายสมชาย นิละไพจิต ทนายความชาวไทยมุสลิม เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2547 ซึ่งนำมาสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาค้นหาตัวผู้กระทำความผิดในหลายๆ ฉบับ โดย กสม. พยายามเชื่อมโยงประเด็นต่างๆ จากกระบวนการติดตามตรวจสอบ และนำเสนอต่อกลไกและประชาคมทั้งภายในประเทศเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อกระบวนการภายในประเทศไม่เป็นผลแต่อย่างใด ก็มีความพยายามใช้ช่องทางร้องเรียนส่วนบุคคล (individual complaint and communication) ไปยังองค์กรสหประชาชาติ ซึ่งผู้แทนพิเศษแห่งสำนักข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติด้านสถานการณ์ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน นางฮินา จิลานี (Ms. Hina Jilani) ได้เดินทางมาตรวจสอบกรณีดังกล่าวโดยตรง โดยได้สนทนากับรัฐบาลถึงการดำเนินงานที่สอดคล้องตามพันธกรณี และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับช่องว่างทั้งทางการปฏิบัติและทางกฎหมายที่ตรวจพบ<sup>6</sup> ครั้นนั้น กสม. ไซ้บทบาทในฐานะเป็นผู้ประสานงานการยื่นอุทธรณ์กรณีเร่งด่วน (urgent appeal

<sup>4</sup> คณะอนุกรรมการด้านกระบวนการยุติธรรม แห่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, การศึกษาเกี่ยวกับข้อขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายภายในประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, พ.ศ. 2547).

<sup>5</sup> องค์การความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APF) ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2539 เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ปัจจุบันมีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคที่เป็นสมาชิกสามัญ 14 แห่ง<sup>5</sup> ได้แก่ อัฟกานิสถาน ออสเตรเลีย อินเดีย อินโดนีเซีย จอร์แดน มาเลเซีย มองโกเลีย เนปาล นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ศรีลังกา ไทย และติมอร์ เลสเต และสมาชิกสำรองจากสถาบัน 3 แห่ง ได้แก่ ปาเลสไตน์ กาตาร์ และมัลดีฟ โดยวัตถุประสงค์แล้ว APF มุ่งหวังสร้างความร่วมมือและความเข้มแข็งระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยกันผ่านการประชุมประจำปี การอบรม สัมมนา ฐาน หรือแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการพิจารณาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของภูมิภาค โดยการมีคณะผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย (Advisory Council of Jurists-ACJ) ที่ให้ความเห็นด้านกฎหมายระหว่างประเทศและบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีกำหนดทำร่วมกันในเวทีการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญ ตลอดจนการช่วยเหลือประเทศในภูมิภาคที่ต้องการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น

<sup>6</sup> คุราญละเฮียตเพิ่มเติมจากหนังสือพิมพ์เดอะเนชั่น <[www.nationmultimedia.com](http://www.nationmultimedia.com)> ดังนี้ (1) สหประชาชาติพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสงครามต่อต้านยาเสพติดของรัฐบาล, 19 เมษายน พ.ศ. 2546 และ (2) ประเทศไทยใน dock วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 และดูจากหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ <[www.bangkokpost.net](http://www.bangkokpost.net)> ดังนี้ (1) การเปิดโปงเรื่องสิทธิมนุษยชน วันที่ 1

coordinator) อันเป็นบทบาทที่เชื่อมระหว่างระบบการคุ้มครอง (ด้านสิทธิมนุษยชน) ระหว่างประเทศและภายในประเทศ ดังนั้น สิทธิในการได้รับการแก้ปัญหา/เยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ(effective remedy) ตามข้อ 2 แห่ง ICCPR จึงได้นำมาใช้จริงแก่ผู้ได้รับผลกระทบทุกคน<sup>7</sup>

15. กอปรกับในปี 2547 ผู้แทนชาวไทย 10 คน จากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ กสม. ภาคประชาสังคม และสื่อ ได้เข้าประชุมในการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรียกว่า "การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามความเห็นภายใต้พันธกรณีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ผ่านมาตรการคุ้มครองภายในประเทศ" จัดโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชน(OHCHR) และสภายุโรป ซึ่งต่อมา กสม.ในฐานะเป็นผู้ประสานงาน และผู้เอื้ออำนวยการกระบวนกร่วม ก็ได้ริเริ่ม "เครือข่ายประชาคมไทยเพื่อการปฏิบัติตามด้านสิทธิมนุษยชน" (Thai Civic Action Network หรือ Thai- CAN) ซึ่งเป็นนวัตกรรมการติดตามและสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติตามพันธกรณีว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยปฏิบัติงานร่วมกับเครือข่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำรายงานเพิ่มเติม เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประจำพันธกรณีนั้นๆ (ในขณะนั้นคือ กติกา ICCPR) และได้นำเสนอรายงานฉบับดังกล่าวในการประชุมตรวจสอบ (examining session) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง(ICCPR) ครั้งที่ 84 โดยในการพิจารณาของประเทศไทยในปี 2548<sup>8</sup> มีข้อสังเกต คือ ประเด็นบางประการนำมาจากความเห็นของ คณะกรรมการประจำ ICCPR จะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ กสม. ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ผู้แทนของ กสม. คือ คุณหญิงอัมพร มีศุข ได้นำเสนอข้อเสนอนี้บางส่วน ประการต่อคณะกรรมการนี้ที่มีต่อรายงานส่วนเพิ่มเติม ขณะที่ผู้แทนจาก Thai – CAN ผู้ได้รับผลกระทบและกลุ่มที่ถูกละเมิด อาทิ นางอังคณา นีละไพจิตร ภรรยาของนายสมชาย นีละไพจิตร และนายวิวัฒน์ ตามีผู้แทนชนเผ่าในประเทศไทย ได้นำเสนอข้อกังวลบางประการต่อที่ประชุมนี้เช่นกัน โดยในการปฏิบัติงานครั้งนั้น ผู้แทนสื่อมวลชนได้รายงานประเด็นสำคัญ จากการประชุมให้สังคมไทยได้รับทราบอย่างกว้างขวางผ่านสื่อต่างๆ ด้วย<sup>9</sup>

16. หลังจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งกติกา ICCPR ได้มีข้อเสนอให้รัฐบาลตรวจสอบเรื่องดังกล่าวอย่างเต็มที่และเป็นธรรม อีกทั้งขอให้การชดเชยอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และแต่งตั้งคณะทำงานที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐด้วย<sup>10</sup> นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังแนะนำ ให้รัฐบาลใช้ความอดสาหะพยายามปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ กสม. อย่างเต็มที่และจริงจัง อีกทั้งยังต้องจัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอแก่ กสม. เพื่อให้สามารถปฏิบัติพันธกิจที่สอดคล้องตามหลักการปารีส โดยหลังจากนั้นสองสัปดาห์ รัฐบาลได้ทบทวนแผนแม่บทว่าด้วยสิทธิมนุษยชนใหม่ โดยตระหนักถึงความสำคัญของ กสม. และองค์กรอิสระหลายองค์กร อีกทั้งยังแต่งตั้งคณะกรรมการสืบหาข้อเท็จจริงและการสมานฉันท์ (Fact-finding and reconciliation committees) เพื่อหาจุดลยภาพระหว่างประเด็นข้อขัดแย้ง และหาข้อยุติที่เหมาะสมอีกครั้ง ระหว่างช่วงติดตามการดำเนินงานตามกติกา ICCPR กสม. ได้แปล และจัดพิมพ์สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งกติกา ICCPR เป็นภาษาไทย และจัดกระบวนกรเรียนรู้สาธารณะ อีกทั้งยังเสนอข้อแนะนำแก่ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องด้วย

17. ในแง่นิติบัญญัติ กสม. ได้ร่วมกับหลายๆ หน่วยงานริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงานตามพันธกรณีว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เป็นอยู่ มีความพยายามเชื่อมโยงหลักการชี้แนะ (Guiding Principles) ในระดับสากลบางประการ โดยเฉพาะในประเด็นสิทธิชุมชน และการ

พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 (2) กระบวนการรายงานตามพันธกรณี วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (3) เสวนาว่าด้วยสิทธิ วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (4) การสูญเสียงานนักบวชซึ่งเชื่อมโยงกับนายสมชายฯ วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (5) 'โคกนาฏกรรม' ของครอบครัว วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (6) การประกาศภาวะฉุกเฉิน 'แหกกฎ' วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (7) อังคณาออกเล่าถึงความขมขื่นที่ครอบครัวได้รับ วันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (8) การปล่อยข่าวรายงานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อการล้างแค้น วันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (9) ทางทางไปสู่นักคิดธรรม วันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (10) แหล่งสุดท้ายแห่งความยุติธรรม วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2548 และ (11) หายไป (หายไป) แต่ไม่มีวันลืม วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2548

<sup>7</sup> ด้วยความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย (Asian Human Rights Commission- AHRC) และหน่วยงานที่ปรึกษาบางแห่ง

<sup>8</sup> กรณีการปฏิบัติตามกติกา ICCPR ของประเทศไทย (1) รายงานฉบับที่จัดส่ง :การพิจารณาของประเทศไทยที่ส่งโดยรัฐภาคีภายใต้ข้อ 40 แห่งกติกาฯ – รายงานเบื้องต้น (Initial Report):ประเทศไทย – 02/08/2548 CCPR/C/THA/2547/ <<http://daccessdds.un.org>> (10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549) (2) รายงานฉบับที่ได้รับการพิจารณา – บันทึกสรุปความก้าวหน้า (proceedings):สรุปบันทึกการประชุมครั้งที่ 2294:ประเทศไทย- 25/07/2548 CCPR/C/SR 2294 (บันทึกสรุป) <[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)> (10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549) และ (3) สรุปข้อสังเกต/ความเห็นของพันธกรณี: การพิจารณาของประเทศไทยที่ส่งโดยรัฐภาคีภายใต้ข้อ 40 แห่งกติกาฯ สรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน : ประเทศไทย – 08/07/2548 CCPR/CO/84/THA <[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)> (11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550)

<sup>9</sup> กสม. ประเทศไทย ประเมินการปฏิบัติตามของประเทศไทยต่อข้อผูกพันภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และที่สัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย, พ.ศ. 2548)

<sup>10</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, การพิจารณาของประเทศไทยที่ส่งโดยรัฐภาคีภายใต้ข้อ 40 แห่งกติกา ICCPR-กรณีประเทศไทย, (CCPR/CO/84/THA), 8 กรกฎาคม 2548

จัดการทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ โครงการเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูงและคนจนเมืองซึ่งนำไปสู่กระบวนการเสริมสร้างความสามารถแก่ชุมชน(Capacity Building) การยกระดับกิจกรรมขับเคลื่อนโดยประชาชน (People – driven upgrading activities) และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างเต็มที่ กสม. มีข้อเสนอต่อร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน และร่างพระราชบัญญัติสิทธิในที่อยู่อาศัย (Bill of Housing Rights) โดยได้นำขึ้นเพื่อพิจารณาอีกครั้งในกระบวนการนิติบัญญัติ ขณะที่กระบวนการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินและที่อยู่อาศัย กสม. เน้นการดำเนินการตามแผนชุมชนระยะยาวตลอดชีวิต (Life-long community plan)ควบคู่ไปกับการติดตามตรวจสอบกรณีโรงเรียนที่เกี่ยวข้อง พันธกรณีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ICCPR, ICESCR และ ICERD ได้นำมาบังคับใช้อย่างจริงจังภายใต้กระบวนการดังกล่าวผ่านโครงการต่างๆ อาทิ โครงการกระบวนการทัศน์และฐานคิดใหม่ในการพัฒนาชุมชนของกลุ่มชนบนพื้นที่สูง: แนวทางว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ โครงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน- นวัตกรรมด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์: บนฐานคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>11</sup>

18. ทั้งนี้ในกระบวนการทั้งหมดที่ กสม. ปฏิบัติงาน ได้สร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนกับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะและบุคคลทั่วไปโดยตลอด โดยที่ผ่านมา กสม. ได้เชื่อมโยงภาคส่วนศักยภาพต่างๆ ทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย นักการศึกษา ผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และผู้ได้รับผลกระทบ เข้ามาร่วมเรียนรู้แบบพลวัต(Groups Dynamic) พัฒนาเป็นแนวทางเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนศึกษาสำหรับการปฏิบัติงานจริง ซึ่งนำมาใช้ออกแบบโครงการมากมายด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา ความรู้ ทักษะ และความสามารถบางประการที่มีอยู่ได้นำมาผนวกไว้ในมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ โครงการการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย<sup>12</sup> และการศึกษาเปรียบเทียบผ่านกระบวนการส่งเสริมสิทธิในชีวิตและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตน (Self-determination) สำหรับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในพื้นที่เสี่ยงภัยใต้นโยบายรัฐบาลไทย (พ.ศ. 2548 – 2549)<sup>13</sup>

19. ในแง่ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และอนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) เครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดกระบวนการเรียนรู้ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบมาโดยตลอด ทั้งนี้ กสม. เองก็จัดแปลและเผยแพร่รายงานสรุปข้อสังเกตของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่มีต่อรายงานประจำชองประเทศไทย พ.ศ. 2549 โดยได้เผยแพร่ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

20. นอกจากนั้นยังมี คณะทำงานร่วมที่ตั้งขึ้นชื่อว่า กลุ่ม “มาเจสติค” (the MASJESTIC group) เป็นคณะปฏิบัติงานแนวร่วมของผู้มีแนวคิดคล้ายๆ กัน ซึ่งมาจากทั้งผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน และ สมาชิกของ กสม. ทำหน้าที่ทบทวนกฎหมายของประเทศไทยที่ขัดแย้งกับอนุสัญญา CRC และอนุสัญญา CEDAW โดยได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สถานการณ์ด้านสิทธิของกลุ่มเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย และแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โดยงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอให้รัฐบาลยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญา CRC ข้อที่ 7 ว่าด้วยการจดทะเบียนการเกิดและการปฏิบัติตามสิทธิของเด็กตามกฎหมายของประเทศไทย ผลที่ได้จากการวิจัยนำเสนอในวันเด็กแห่งชาติ เดือนมกราคม 2550 ที่ผ่านมาแล้ว

21. ในประเด็นด้านการค้ามนุษย์ และแรงงานข้ามชาติ ที่ผ่านมา กสม. ก็ได้ปฏิบัติงานร่วมกับคณะอนุกรรมการว่าด้วยการปราบปรามการค้าเด็กและผู้หญิงในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Combating Trafficking in Children and Women in the Maekong Sub- region) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงแห่งมนุษย์ ตลอดจนงานปฏิบัติงานร่วมกับองค์การด้านการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศเพื่อผู้อพยพ (International Organization for Migration-IOM) และกระทรวงแรงงาน โดยจัดทำโครงการ “การส่งเสริมความตระหนักต่อสิทธิและสวัสดิการของผู้อพยพ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ นายจ้าง ผู้อพยพ และสมาชิกในชุมชนที่ผู้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ ในประเทศไทย” ตั้งแต่ปี 2548 โดยมีการปรับใช้มาตรฐานบางประการของอนุสัญญา ICMW นำมาใช้ร่วมกับความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในประเทศไทย และได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการหลายครั้งเพื่อสร้างความตระหนักในความอยู่ดีกินดีของผู้อพยพ ให้แก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเน้นที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างทัศนคติและการปฏิบัติงานเชิงสร้างสรรค์ต่อประเด็นผู้อพยพ โดยเฉพาะ การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องตามกฎหมายของประเทศไทยและมาตรฐานระหว่างประเทศในระยะยาว โดยผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น คือ การทบทวนบันทึกข้อตกลงเพื่อความเข้าใจร่วมกัน(MOU) ระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ พม่า ลาว กัมพูชา หลายฉบับ เพื่อให้สอดคล้องตามมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง กลไกความร่วมมือ ตลอดจนความ

<sup>11</sup> โครงการดังกล่าวนำเสนอโดย กสม. และหน่วยงานการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งแคนาดา (Canadian International Development Agency –CIDA) ระหว่างเดือนมกราคม พ.ศ. 2546 – เดือนธันวาคม พ.ศ. 2547

<sup>12</sup> อ้างอิงแล้ว

<sup>13</sup> โครงการนี้ดำเนินการโดย กสม. และ APF/ โครงการรณรงค์กึ่งส-เบอร์น เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นในประเทศระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 – พฤศจิกายน พ.ศ. 2549

พยายามปฏิบัติงานตามประกาศเจตนารมณ์ร่วมของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากทั่วโลก ที่เมืองซานตาครูซ ปี 2549 (2006 Santa Cruz Declaration) โดยส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และการกระตุ้นให้รัฐบาลพิจารณาปรับใช้มาตรฐานตามอนุสัญญา ICMW (ซึ่งประเทศไทยยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญานี้) ปัจจุบัน กสม. กำลังเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับกรณีแรงงานพม่าที่ถูกควบคุมตัวอยู่ที่พักพิงชั่วคราว บ้านห้วยน้ำขาว ด. เข็กน้อย อ. เขาค้อ จ. เพชรบูรณ์

22. จากกรณีวิเคราะห์ประสบการณ์ของ กสม. ข้างต้น กลไกความร่วมมือทางสังคมเป็นพลังร่วมที่สร้างมูลค่าเพิ่มในการปฏิบัติตามพันธกรณีว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กสม. จึงร่วมกับเครือข่ายต่างๆ ในพื้นที่ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทั่วทุกภูมิภาคเกี่ยวกับกติกา ICESCR และค้นหากิจกรรมนำร่องที่ใช้ในพื้นที่ต่างๆ 10 กิจกรรมในปี 2548 และจัดตั้งเป็น "เครือข่ายสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม" ขึ้น เพื่อดำเนินกระบวนการเรียนรู้ในลักษณะต่างๆ ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ในขณะที่ Thai-CAN ก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่ โดยเชื่อมโยงแผนการปฏิบัติงานจริงของรัฐบาล โดยปัจจุบัน Thai-CAN กำลังจัดทำรายงานการปฏิบัติงานตาม ICERD และ ICESCR ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม ลักษณะการเชื่อมโยงแบบต่างๆ เช่นนี้ ทำให้เกิดกลุ่มเรียนรู้ใหม่ๆ จากกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ในวงกว้าง โดยมีกิจกรรมลักษณะการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (self determination) ซึ่งอยู่บนแนวทางสิทธิมนุษยชน (Rights-based approach) ตัวอย่างเครือข่ายเหล่านี้ เช่น คณะทำงานเพื่อริเริ่มการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า (Thai-HRIDHC) เครือข่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPs Network) และเครือข่ายกระบวนการยุติธรรมทางคุณธรรม (Ethical Justice Process Network) เป็นต้น และจากการประมวลประสบการณ์ของ กสม. ทั้งหมดแล้ว พบว่า ประเด็นท้าทายต่อการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย คือ การสร้างจิตสำนึกของสิทธิชุมชน การสร้างความเป็นธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในสถานการณ์ต่างๆ และการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ โดย กสม. ยังเน้นย้ำถึงการสร้างพลังร่วม การต่อยอด และความยั่งยืน ของกลไกความร่วมมือ ซึ่ง กสม. ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานให้แก่กลไกดังกล่าว ทั้งการยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกัน ตลอดจนการแก้ไขหรือร่างนโยบาย กฎระเบียบบางประการให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศต่อไป

#### ข้อสังเกตและการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน เสนอต่อการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 16 (Asia-Pacific Parliamentary Forum – APPF)

23. ประเด็นเกี่ยวกับ APPF เสนอให้หยิบยกขึ้นหารือในการประชุมประจำปีรัฐสภาประจำปี รัฐสภาภาคพื้นเอเชีย และแปซิฟิก (APPF) ครั้งที่ 16 คือ (1) การเสนอให้ APPF ให้ความสำคัญกับกรอบความร่วมมือของ APPF ด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกได้พิจารณาเข้าร่วมการประชุมประจำปีของ APPF เพื่อแลกเปลี่ยน ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของภูมิภาค หรือการเข้าร่วมในกิจกรรมอื่นๆ ของ APPF และอาจแจ้งผลการประชุมให้ฝ่ายเลขานุการของ APPF (ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของออสเตรเลีย) ได้รับทราบกิจกรรมของ APPF และแสวงหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือระหว่างกันต่อไป และ (2) เสนอให้สมาชิก APPF ได้ผลักดันให้ประเทศของตนที่ยังไม่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาให้มีการจัดตั้งขึ้น และประเทศที่มีความสนใจอาจขอความช่วยเหลือด้านวิชาการ (technical assistance) เกี่ยวกับรูปแบบ และประสบการณ์ในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

24. ประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่เสนอให้หยิบยกขึ้นหารือในการประชุม APPF ครั้งที่ 16 คือ (1) ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาเซียนมีลักษณะเป็นเรื่องข้ามชาติเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นหากสมาชิก APPF โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอาเซียน เห็นความสำคัญหรือได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ก็อาจเข้าร่วมเป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันได้ โดยเข้าไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทั้ง 4 ประเทศ และ (2) สมาชิก APPF อาจพิจารณาเรื่องการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนโดยร่วมผลักดันให้มีอำนาจหน้าที่ (Term of Reference) ของกลไกดังกล่าว สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ และมีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง เช่น การให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเรื่องการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค หรือการรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ถูกละเมิด

25. ในส่วนของปัญหาเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ของประเทศไทย ที่เป็นความหวังใจของประชาคมโลก ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา เป็นความซับซ้อนของปัญหาในหลายมิติ อาทิ ความมั่นคง สังคมจิตวิทยา เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การเมืองระหว่างประเทศ การดำเนินการมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ดินแดน ประชาชน และการป้องกันประเทศจึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซับซ้อน เปราะบาง และมีความเชื่อมโยงกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ศาสนา และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยมีการสั่งสมของเหตุการณ์เกี่ยวกับความยุติธรรมของภาครัฐ ความหวาดระแวงของประชาชนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ความมีอคติของเจ้าหน้าที่รัฐ

ต่อประชาชน แนวความคิดของกลุ่มอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดน ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ไม่หวังดี โดยเงื่อนไขดังกล่าวเป็นแรงผลักดันให้เกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง และยังไม่สามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทำให้สถานการณ์เบาบางลงได้ในปัจจุบัน

26. โดยสรุปตัวเลขผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2547 ถึงเดือนกันยายน 2550 มีจำนวนทั้งสิ้น 7,587 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บรวมทั้งสิ้น 6,878 คน โดยแบ่งเป็นผู้เสียชีวิต 2,631 คน ได้รับบาดเจ็บ 4,247 คน<sup>14</sup> โดยมีสภาพปัญหาและเงื่อนไขที่ยังคงทำให้เกิดความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีปัญหาที่เห็นควรให้หรือแนวทางแก้ไขร่วมกันในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก กล่าวคือ

27. (1) กรณีบุคคลถือสองสัญชาติ โดยเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์ พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซีย รวมทั้งประชากรของทั้งประเทศไทยและประเทศมาเลเซียมีความใกล้ชิดกันมากประกอบกับในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีผู้ที่ถือสองสัญชาติ คือทั้งสัญชาติไทยและสัญชาติมาเลเซีย ประมาณเกือบแสนคน หากกลุ่มคนดังกล่าวกระทำการที่ผิดกฎหมาย ก็เป็นเรื่องยากที่จะสืบสวน สอบสวน ติดตามดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่องในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถ้ามีการใช้ประโยชน์จากการถือสองสัญชาติในทางที่มิชอบ นอกจากจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศแล้วยังเกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย

28. (2) กรณีการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ สถานการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนยืนยันแน่ชัดว่าเกิดจากการกระทำของกลุ่มใด แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นทางสังคมจิตวิทยาได้สร้างความหวาดกลัว หวาดผวา ทำให้คนในพื้นที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้เหมือนเดิม รวมทั้งไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งในช่วงปี 2547 ถึง ก่อนมีการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2550 ภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหามานานทุกวิถีทางแต่ยังไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ความรุนแรงและให้ความปลอดภัยในเรื่องดังกล่าวแก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ในหลายพื้นที่ของจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ซึ่งในบางกรณีก็มีข่าวปรากฏว่าได้อพยพไปขอหลบภัยจากสถานการณ์ความรุนแรงที่ประเทศมาเลเซีย

29. นอกจากนี้ หลังจากที่มีการรัฐประหาร ฝ่ายทหารได้มีการใช้แผนพิทักษ์แดนใต้ด้วยการปิดล้อม ตรวจค้น และควบคุมตัว ทำให้สถานการณ์ความรุนแรงเบาบางลงอย่างเห็นได้ชัด แต่การดำเนินการดังกล่าวก็มีข้อขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังกรณีการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยไปเข้าโครงการฝึกอาชีพโดยผู้ต้องสงสัยบางส่วนไม่สมัครใจ ถึงแม้ว่าต่อมาได้มีการยกเลิกโครงการดังกล่าวก็ตาม แต่ผู้ที่ถูกส่งไปเข้าโครงการฝึกอาชีพ รวมทั้งคนในพื้นที่ ต่างก็เกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในลักษณะนี้อีก

30. จากกรณีดังกล่าวจึงอาจนำไปสู่การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย ทั้งในลักษณะของการไปทำงาน การขอหลบภัย ขอลาอาศัยพักพิงกับญาติ หรือใช้เป็นที่หลบซ่อนจากการกระทำความผิด

31. กสม. มีข้อเสนอต่อสมาชิกของ APPF เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวข้างต้น คือ (1) ขอให้ร่วมกันประณามการใช้ความรุนแรงดังกล่าว และให้หยุดการทำร้ายผู้บริสุทธิ์ รวมทั้งกดดันให้กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบเปิดเผยตัวออกมาสู่การเจรจาหยุดยิง (2) ขอให้ร่วมมือและประสานงานกันทั้งในด้านข้อมูล ตรวจสอบ และการเฝ้าระวังผู้ก่ออาชญากรรมด้านความมั่นคงที่อาจหลบซ่อนอยู่ในประเทศสมาชิก โดยให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังประเทศที่ต้องการดำเนินคดีกับบุคคลผู้นั้นตามกฎหมาย และ (3) ขอให้ร่วมกันเข้มงวดกวดขันจุดผ่านแดนตามแนวชายแดน เพื่อมิให้เป็นที่ยลหลบซ่อนจากการกระทำความผิดของบุคคล

32. ในส่วนประเด็นเกี่ยวกับการเสริมสร้างศักยภาพ และการพัฒนาความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยให้เป็นจริงนั้น ตามกิจกรรมและการวิเคราะห์ที่อธิบายไว้ข้างต้นเกี่ยวกับข้อท้าทายในปัจจุบันของ กสม. ในฐานะเป็นองค์กรสมาชิกของหน่วยงานต่างๆ ในภาคพื้นเอเชีย แปซิฟิก กสม. มีข้อเสนอต่อ APPF และผู้แทนรัฐบาลไทย คือ การเพิ่มประสิทธิผลของกระบวนการและสถาบันที่ตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบของรัฐบาลภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคี โดยมีข้อสังเกตที่พึงระลึกถึงในทุกกระบวนการคือ การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อปฏิบัติงานกับสมาชิกที่หลากหลาย และการจัดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบตามพันธกรณีและกับกลไกพิเศษต่าง ๆ (Special mechanism) อาทิ องค์กรสหประชาชาติ ตลอดจนหน่วยงานพิเศษขององค์การฯ ที่รับผิดชอบงานหรือประเด็นใดโดยเฉพาะ เป็นระยะ

33. ดังนั้นโดยหลักการแล้ว กสม. และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศสมาชิกของ APPF ที่เกี่ยวข้องควรได้รับการสนับสนุนมากขึ้นในการสร้างและพัฒนาความสามารถในประเทศ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีทั้งที่ได้ให้สัตยาบันแล้วและยังไม่ได้ให้สัตยาบัน อาทิ การมีกลไกที่ปรึกษากลางร่วมระดับ

<sup>14</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กันยายน 2550

ประเทศและระดับภูมิภาค (Pool of national and regional consultants) เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการ นโยบาย และการปรับปรุงกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติงานอันเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควรให้ความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการจัดทำกฎหมายและกระบวนการด้านนิติบัญญัติ ควรมีการจัดทำกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนในวงกว้างแก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้มีบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังต้องมีการจัดทำ สร้างสรรค์สื่อหรือเครื่องมือส่งเสริมการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพเพื่อเผยแพร่ไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องความคู่ไปด้วย

34. และจากข้อสังเกตของการปฏิบัติงานตามพันธกรณีฉบับต่างๆ กสม. เห็นว่า APPF และรัฐไทย (รวมถึงรัฐสภาเอง) จะต้องพิจารณานำข้อสังเกตนั้นๆ มาหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และยังคงจัดให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนภาคประชาสังคม เข้าร่วมกระบวนการเรียนรู้ด้วย ภายใต้แผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรม และแนวความคิดในการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนและการให้ความคุ้มครองที่พึงเป็น ประชาชนทั่วไปในฐานะผู้มีสิทธิ จะได้รับการกระตุ้นให้ติดตามกระบวนการกำหนดกฎหมาย และการบังคับใช้ สิ่งนี้จะช่วยเติมช่องว่างในกฎหมายที่มีอยู่ และจัดการเสี่ยงกฎหมาย ในอนาคต การเชื่อมร้อยกลไกการปฏิบัติงานที่เป็นจริงจะพัฒนาขึ้นเพื่อสร้างสรรค์วัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกอย่างแท้จริง