

สรุปผลการฝึกอบรม

“การจัดทำและนำเสนอรายงานประเทศไทยได้สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี”
ระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๙ มกราคม ๒๕๖๓ ที่ห้องบุษบา โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพฯ

๑. วัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมฯ

กระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights - OHCHR) จัดการฝึกอบรมเป็นประจำทุกปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนด้วยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและทักษะที่จำเป็นในการจัดทำและนำเสนอรายงานประเทศไทย ในปี ๒๕๖๓ การฝึกอบรมมุ่งเน้นการจัดทำรายงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) เนื่องจากประเทศไทยมีกำหนดส่งรายงานตามอนุสัญญาดังกล่าวในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔

๒. ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมฯ

ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการจัดทำและนำเสนอรายงานตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เช่น กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวนประมาณ ๔๐ คน

๓. ภาพรวมการฝึกอบรมฯ

การฝึกอบรมจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๗ - ๒๙ มกราคม ๒๕๖๓ โดยในสองวันแรกได้มุ่งเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับภาพรวมของกลไกสิทธิมนุษยชน การดำเนินงานของกลไกสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อาณัติของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW และสาระสำคัญของอนุสัญญา CEDAW รวมถึงกระบวนการและแนวทางการจัดทำรายงานประเทศไทย ในส่วนของวันที่สามของการฝึกอบรมเป็นลักษณะของการทำกิจกรรมกลุ่ม โดยการจำลองสถานการณ์ (Mock session) การนำเสนอรายงานด้วยวาจา ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส เพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเข้าใจถึงสถานการณ์จริงและขั้นตอน/วิธีการนำเสนอรายงานด้วยวาจา

๔. การกล่าวเปิดงาน

- นางกาญจนา ภัทรโชค อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กล่าวเน้นย้ำถึงความสำคัญของการจัดทำและนำเสนอรายงานประเทศไทยซึ่งเป็นพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี และเป็นกระบวนการสำคัญในการทบทวนความสำเร็จและความท้าทายของประเทศไทย ซึ่งข้อเสนอแนะที่ได้รับจากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาจะช่วยปรับปรุงให้งานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น

- นาง Bandana Rana รองประธานคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ได้กล่าวแสดงความชื่นชมประเทศไทยที่จัดการฝึกอบรมหัวข้อดังกล่าวซึ่งชี้ให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมงานด้านสิทธิมนุษยชนและการให้ความสำคัญกับการจัดทำรายงานประเทศไทยที่จะเป็นส่วนสำคัญให้ประเทศไทยสามารถ

ขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

๕. สารสำคัญของการบรรยาย

๕.๑ หัวข้อ “ประเทศไทยกับอนุสัญญา CEDAW: การบรรลุถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ”

โดยรองศาสตราจารย์ ดร. จุรี วิจิตรวาทการ ประธานศูนย์สาธารณประโยชน์และประชาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และอดีตกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรีแห่งสหประชาชาติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- แม้ว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CEDAW มาตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ แต่การรับรู้ของสาธารณชนที่มีต่ออนุสัญญา CEDAW และสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับอื่นๆ ยังคงอยู่ในวงจำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น

- แม้ที่ผ่านมารัฐบาลไทยโดยกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้ปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา CEDAW โดยการจัดทำรายงานประเทศต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงพันธกรณีประการหนึ่งเท่านั้น ทว่าประเทศไทยยังไม่สามารถนำเอาหลักการตามอนุสัญญา CEDAW มาปรับใช้เพื่อให้สังคมไทยเกิดความเสมอภาคระหว่างเพศได้เท่าที่ควร

- สาเหตุที่ทำให้สังคมไทยขาดการรับรู้เกี่ยวกับอนุสัญญา CEDAW อาจมี ๒ สาเหตุ ได้แก่

๑) ปัญหาการโอนย้ายภายในของเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานด้านสิทธิสตรี ส่งผลให้การทำงานด้านการส่งเสริมและสร้างความตระหนักรู้ในสังคมขาดความต่อเนื่องและขาดผู้เชี่ยวชาญ เนื่องจากการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ

๒) หลักการด้านสิทธิมนุษยชน เช่น เรื่องสิทธิสตรีมักถูกทำให้เป็นทฤษฎีหรือเป็นเพียงวิชาหนึ่งเพื่อเรียนในชั้นเรียนเท่านั้น แต่ไม่ถูกนำไปแปลงให้เป็นแนวคิดสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคม ซึ่งอาจถือเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้สังคมไทยไม่สามารถสร้างความตระหนักรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

- การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากสาเหตุของปัญหาการเลือกปฏิบัติมักเกิดจากความคิดและค่านิยมด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรเร่งดำเนินการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เช่น การสอดแทรกบทเรียนและกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนในโรงเรียน การกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นวาระสำคัญ และการสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อนำหลักการด้านสิทธิมนุษยชนมาประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันต่อไป

- รองศาสตราจารย์ ดร. จุรีฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า เมื่อปี ๒๕๖๐ ในการรายงานด้วยวาจาของประเทศไทย รายงานคู่ขนานที่จัดทำโดยองค์กรภาคประชาสังคมมักมีเนื้อหาตำหนิรัฐบาลและบางประเด็นเป็นประเด็นที่ไม่ได้เป็นปัญหาในวงกว้างของสังคมไทย เช่น เรื่องการขลิบอวัยวะเพศหญิง (Female Genital Mutilation - FGM) ของกลุ่มมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งพบน้อยมากและเกิดขึ้นในหมู่บ้านเล็กๆ แต่คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW กลับหยิบยกเรื่องดังกล่าวมาเป็นปัญหาของประเทศไทย

ในประเด็นดังกล่าว นาง Rana ได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ทราบดีว่า บางประเด็นที่ปรากฏในรายงานของภาคประชาสังคมอาจไม่ได้สะท้อนถึงปัญหาภาพรวมของประเทศอย่างใดก็ดี แม้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่เป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

๕.๒ หัวข้อ “ภาพรวมของกลไกสิทธิมนุษยชนและการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน” โดยนางสาว Hanae Hanzawa เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (OHCHR) มีสาระสำคัญ ดังนี้

- องค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.๑๙๔๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสันติภาพ ความมั่นคงระหว่างประเทศ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน พัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ต่อมาใน ค.ศ.๑๙๔๘ สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ซึ่งถือเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของโลก

- ปัจจุบันมีสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ได้แก่

๑) กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ (๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และ (๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)

๒) อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่

๒.๑) กลุ่มเฉพาะ (Specific groups) ประกอบด้วย (๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) (๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) และ (๓) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

๒.๒) ประเด็นเฉพาะ (Thematic issues) ประกอบด้วย (๑) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD) (๒) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) (๓) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED) และ (๔) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families - CRMW)

- กลไกสิทธิมนุษยชนในระบบสหประชาชาติแบ่งออกเป็น ๒ กลไกหลัก ดังนี้

๑) กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter - based mechanisms) มีคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human rights Council - HRC) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ จำนวน ๔๗ ประเทศ โดยกลไกของ HRC ประกอบด้วย ๖ กลไกย่อย ซึ่งได้แก่ (๑) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory committee) (๒) กลไกผู้เชี่ยวชาญ (Expert mechanism) (๓) คณะทำงานระหว่างรัฐบาล (Open - ended Intergovernmental Working Groups) (๔) กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) (๕) กลไกรับเรื่องร้องเรียน (Complaint Procedure) และ (๖) กลไกพิเศษ (Special Procedures)

๒) คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (Treaty bodies) มีทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนโดยดำเนินการต่างๆ เช่น

๒.๑ การตรวจรายงานและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงานให้กับรัฐภาคี โดยคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจะดำเนินการพิจารณารายงานการดำเนินงานตามสนธิสัญญาของรัฐภาคี โดยพิจารณาจากกฎหมาย กระบวนการเพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และการเยียวยา ด้านสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ทั้งนี้ ผลลัพธ์ของการพิจารณาดังกล่าว ได้แก่ เอกสารข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding observations) ที่ประกอบด้วยข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาที่มีต่อรัฐภาคี

๒.๒ ข้อร้องเรียนส่วนบุคคล (Individual complaints) คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนสามารถรับและพิจารณาข้อร้องเรียนการถูกละเมิดสิทธิตามที่ปรากฏในสนธิสัญญาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในนามของผู้ถูกละเมิดสิทธิได้ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฉบับต่างๆ (Optional Protocols) เช่น พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW และ CRC

๒.๓ การเยือนประเทศ (Country visits) เช่น กรณีการเยือนของคณะอนุกรรมการของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันการทรมาน (UN Subcommittee on Prevention of Torture - SPT) ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (Optional Protocol to the Convention Against Torture - OPCAT) มีหน้าที่ในการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังประเภทต่างๆ และจัดทำข้อเสนอแนะ (Recommendations) เพื่อปรับปรุงสภาพการควบคุมตัวบุคคล

๒.๔ การให้ข้อคิดเห็นทั่วไป (General comments) เพื่อช่วยอธิบายความหมายของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนให้รัฐภาคีเข้าใจและสอดคล้องกับบริบทของสังคมปัจจุบันยิ่งขึ้น เช่น ความหมายของการกระทำความรุนแรงหรือการกลั่นแกล้งผู้ที่ยอ่อนแอกว่า (Bullying) ทั้งทางร่างกาย คำพูด และจิตใจ ในปัจจุบันจะมีบริบทที่แตกต่างจากอดีตเนื่องจากการกลั่นแกล้งได้พัฒนารูปแบบไปตามยุคสมัย เช่น การกลั่นแกล้งผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Cyberbullying)

๒.๕ ปฏิบัติการด่วน/การเตือนภัยล่วงหน้า (Urgent action/Early warning) คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีภารกิจสำคัญในการแสวงหา ตรวจสอบสถานการณ์ฉุกเฉิน และเตือนภัยสถานการณ์ที่คาดว่าจะมีปัญหาในอนาคตเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นของรัฐภาคี เพื่อให้สามารถป้องกัน ติดตาม และตอบสนองต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทันท่วงที

๕.๓) หัวข้อ “รายงานของรัฐภาคี” โดยนางสาว Hanae Hanzawa เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (OHCHR) มีสาระสำคัญ ดังนี้

ประโยชน์ของการจัดทำรายงานประเทศ

- การจัดทำรายงานประเทศนอกจากจะเป็นพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องรายงานความก้าวหน้าตามสนธิสัญญาต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาแล้ว ยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญให้กับรัฐภาคีในการช่วยทบทวนและประเมินผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของตนเอง เนื่องจากในการจัดทำรายงาน รัฐภาคีจะต้องทบทวนใน ๓ ส่วน ได้แก่ (๑) กฎหมาย มาตรการหรือนโยบาย (๒) กระบวนการและผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้น และ (๓) การเยียวยาและแนวทางแก้ไข ซึ่งจะทำให้รัฐภาคีสามารถทราบและตระหนักถึงปัญหาข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันนำไปสู่การทบทวนและหาแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป นอกจากนี้ ในการจัดทำรายงานให้ชัดเจนและตรงประเด็นจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องและมากพอในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงาน อันจะทำให้รัฐภาคีต้องมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งข้อมูลที่ติดกล่าวไม่เพียงแต่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงาน แต่ยังสามารถ

ใช้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศของรัฐภาคีให้ครอบคลุมทุกปัญหาและทุกกลุ่มคนในสังคมได้อีกด้วย นอกจากนี้ กระบวนการจัดทำรายงานประเทศยังทำให้รัฐบาลได้ประสานงานและสร้างความร่วมมือกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและภาคประชาสังคม ตลอดจนการรับฟังคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญและประสบการณ์จากประเทศอื่นเพื่อนำมาใช้พัฒนาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต่อไป

กระบวนการรายงานประเทศ

- กระบวนการรายงานประเทศประกอบด้วย ๖ กระบวนการหลัก โดยจะวนรอบเป็นประจำทุกๆ ๔ - ๕ ปีขึ้นอยู่กับสนธิสัญญานั้นๆ ดังนี้

(๑) รัฐภาคีเตรียมรายงานประเทศและส่งรายงานประเทศให้คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาพิจารณา

(๒) คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาให้ประเด็นคำถามตามเอกสาร List of issues มายังรัฐภาคี

(๓) รัฐภาคีส่งข้อความตอบตามประเด็นคำถามที่ปรากฏในเอกสาร List of issues

(๔) รัฐภาคีเดินทางไปรายงานด้วยวาจาต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส

(๕) คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาให้ข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding observations) มายังรัฐภาคี

(๖) รัฐภาคีดำเนินงานตามข้อสังเกตเชิงสรุปที่ได้รับ

- เกี่ยวกับกระบวนการรายงาน นาง Rana ได้กล่าวเสริมว่า ภายหลังจากที่รัฐภาคีเดินทางไปรายงานด้วยวาจา ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส รัฐภาคีจะได้รับข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding observations) โดยในส่วนของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW จะมีการเพิ่มในส่วนของประเด็นที่ต้องการคำตอบล่วงหน้าภายใน ๒ ปี (Priority issues) โดยหากเกิดกรณีที่รัฐภาคีไม่ส่งคำตอบตามประเด็นดังกล่าวหรือส่งล่าช้ากว่ากำหนด แม้ไม่มีการลงโทษใดๆ จากคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW หากแต่การสามารถตอบได้ตรงประเด็นและทันกำหนดเวลาย่อมแสดงถึงศักยภาพและความพยายามของรัฐภาคีในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ในกระบวนการพิจารณารายงานประเทศ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาจะพิจารณาเอกสาร ๒ ฉบับ ได้แก่ เอกสารหลักของประเทศ (Common core document) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานของประเทศ เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง และกฎหมายที่สำคัญ โดยทั่วไปเอกสารหลักดังกล่าวจะมีความยาวไม่เกิน ๖๐ หน้า และรายงานประเทศ (Country report) ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญระบุถึงผลการดำเนินงานของรัฐภาคีตามข้อบทของสนธิสัญญาฉบับนั้นๆ ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมา

แนวทางการเขียนรายงานประเทศและการรายงานด้วยวาจาที่ดี

- เนื้อหาของรายงานประเทศที่ดี รัฐภาคีพึงให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับสถานการณ์ทั้งในแง่ของกฎหมาย มาตรการ และนโยบาย รวมถึงผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เช่น กรณีการจัดกิจกรรมส่งเสริมความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน รัฐภาคีควรเขียนระบุถึงผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) อย่างรอบด้าน นอกจากนี้ ควรนำเสนอข้อมูลเชิงสถิติที่จะช่วยให้คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาสามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงพัฒนาการด้านต่างๆ ด้วย เช่น ข้อมูลเปรียบเทียบในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา

- หลักในการเขียนรายงานและการรายงานด้วยวาจา คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาไม่ได้ให้ความสำคัญเฉพาะความก้าวหน้าที่เป็นรูปธรรมเท่านั้น หากแต่จะให้ความสำคัญกับความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น โดยจะพิจารณาจากวิธีการแก้ไขปัญหาที่สะท้อนความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการดำเนินงานตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญานั้นๆ

๕.๔) หัวข้อ “หน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW)” โดยนาง Bandana Rana รองประธานคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มีสาระสำคัญ ดังนี้

- อนุสัญญา CEDAW ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติเมื่อปี ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับในปี ๒๕๒๔ เป็นอนุสัญญาที่กล่าวถึงสิทธิสตรีในบริบททางการเมือง สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการดำรงชีวิตในสังคม โดยมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีจำนวน ๑๘๙ ประเทศ (ข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓)

- อนุสัญญา CEDAW มีพิธีสารเลือกรับ ๑ ฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Optional Protocol to the CEDAW) ได้รับการรับรองในเดือนตุลาคม ปี ๒๕๔๒ ปัจจุบันมีรัฐเข้าเป็นภาคีทั้งหมด ๑๑๓ ประเทศ (ข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓) โดยสาระสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ คือ การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีที่ปรากฏในอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคี โดยผู้ร้องเรียนอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในนามของผู้ถูกละเมิดสิทธิก็ได้

- คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มีจำนวน ๒๓ คนประกอบด้วย ประธาน ๑ คน รองประธานจำนวน ๓ คน และผู้เสนอรายงาน ๑ คน และกรรมการ ๑๘ คน มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ทำหน้าที่ในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา CEDAW ของรัฐภาคีซึ่งได้แก่ การพิจารณารายงานประเทศการให้ข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding observations) และการจัดทำข้อเสนอแนะทั่วไป (General recommendations)

๕.๕) หัวข้อ “สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ” โดยนาง Bandana Rana รองประธานคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มีสาระสำคัญ ดังนี้

- การเข้าใจขอบทของอนุสัญญา CEDAW จะทำให้รัฐภาคีสามารถจัดทำรายงานประเทศและตอบคำถามในช่วงของการไปรายงานด้วยวาจาได้ตรงประเด็นและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยนาง Rana ได้กล่าวถึงข้อ ๑ - ๑๓ ของอนุสัญญา CEDAW ที่เป็นสาระสำคัญของอนุสัญญา พร้อมยกตัวอย่างข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW เพื่อเป็นประโยชน์ต่อรัฐภาคีในการเตรียมตัวเพื่อจัดทำรายงานประเทศและรายงานด้วยวาจาโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ ๑ ของอนุสัญญา กล่าวถึงคำจำกัดความของคำว่าเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยในประเด็นนี้ คณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW จะให้ความสนใจว่า รัฐภาคีได้มีการตรากฎหมายหรือมาตรการที่สะท้อนว่ารัฐภาคีได้ดำเนินการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแล้วหรือไม่อย่างไร

ข้อ ๒ - ๓ ของอนุสัญญา กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายหรือกลไกที่เหมาะสมในการส่งเสริมความก้าวหน้าของสตรี โดยคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มักพิจารณาว่า รัฐภาคีได้มีมาตรการเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าของสตรีอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ คณะกรรมการประจำอนุสัญญามักสอบถามว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับงบประมาณในการดำเนินงานที่เพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้ รัฐภาคีควรแสดงข้อมูลเปรียบเทียบที่ชี้ให้เห็นว่าในแต่ละปีมีการจัดสรรงบประมาณเท่าใด

ข้อ ๔ ของอนุสัญญา กล่าวถึงมาตรการชั่วคราวที่จำเป็นในการเสริมสร้างความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง (Temporary special measures) โดยคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW มักพิจารณาถึงมาตรการช่วยเหลือผู้หญิงเพื่อนำไปสู่การจัดการเลือกปฏิบัติว่ามีหรือไม่อย่างไร เรื่องนี้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติเชิงบวก (Positive discrimination) โดยเป็นมาตรการที่ช่วยทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างชายหญิง ทั้งนี้ เมื่อรัฐได้ดำเนินมาตรการดังกล่าวจนนำไปสู่ความเสมอภาคแล้ว มาตรการเหล่านั้นย่อมถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เช่น การให้ชายและหญิงวิ่งแข่งกันโดยระบุว่าโอกาสดังกล่าวถือเป็นการจัดการเลือกปฏิบัติ ย่อมถือว่าไม่ถูกต้องเนื่องจากชายและหญิงมีสภาพร่างกายแตกต่างกัน การแข่งขันเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ผู้หญิงแพ้ผู้ชาย ดังนั้น การกำหนดมาตรการพิเศษจึงเป็นเรื่องจำเป็น

ข้อ ๕ ของอนุสัญญา ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการขจัดความรุนแรงต่อสตรี และขจัดความเดียดฉันท์เกี่ยวกับเพศหญิง และการปฏิบัติที่โหดร้ายอันเป็นประเพณีต่อเพศหญิง (Eliminating violence against women and sexist stereotypes, customary and harmful practice) โดยคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW ได้ตีความว่าการขจัดความเดียดฉันท์ในเรื่องเพศหมายถึงผู้หญิงที่เป็นกลุ่มหลากหลายทางเพศ แต่ไม่รวมถึงกลุ่มชายรักชาย นอกจากนี้ ในเรื่องของการขจัดความรุนแรงต่อสตรี คณะกรรมการประจำอนุสัญญามักพิจารณา เช่นเหยื่อที่เป็นผู้หญิงสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหรือไม่ มีสถานสงเคราะห์ (Shelter) เพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ หากรัฐภาคีมีกฎหมายภายในที่รองรับเรื่องดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการก็มักพิจารณาจากข้อมูลว่ามีจำนวนผู้หญิงที่รับรู้หรือได้รับประโยชน์จากกฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด

ข้อ ๖ ของอนุสัญญา ได้ให้ความสำคัญเรื่องการปราบปรามการค้าสตรีและค้าประเวณีสตรีในทุกรูปแบบ (Ending trafficking and exploitation of prostitution) โดยคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW คาดหวังให้รัฐภาคีระบุงถึงที่มาของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ การชี้ให้เห็นถึงกรอบเวลาที่รัฐภาคีประสงค์จะดำเนินการจะเป็นการช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการว่า รัฐภาคีมีความจริงจังต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการอยู่ระหว่างจัดทำเอกสารข้อคิดเห็นทั่วไปว่าด้วยการค้าเด็กหญิงและสตรีในบริบทของการย้ายถิ่นฐานทั่วโลก (General recommendation on trafficking of women and girls in the context of global migration) ซึ่งรัฐภาคีสามารถนำหลักการในเอกสารดังกล่าวเป็นแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ได้ต่อไป

ข้อ ๗ - ๘ ของอนุสัญญา ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิสตรีในเรื่องของการเมืองและสังคม เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการมักคาดหวังว่าในรายงานประเทศจะแสดงถึงกฎหมายของรัฐภาคีที่ได้รับรองสิทธิสตรีกับการเมืองอย่างไร ตลอดจนข้อมูลของจำนวนสตรีทั้งประเทศกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ข้อ ๑๐ ของอนุสัญญา ได้กล่าวถึงสิทธิความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา โดยคณะกรรมการมักแยกพิจารณา ๒ ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ ๑ มักพิจารณาว่ารัฐภาคีมีกฎหมาย มาตรการ หรือนโยบายรองรับการเข้าถึงการศึกษาที่เท่าเทียมหรือไม่อย่างไร ส่วนที่ ๒ มักพิจารณาถึงผลลัพธ์จากกิจกรรมที่รัฐภาคีดำเนินการว่าสามารถเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องการเข้าถึงการศึกษาได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดที่ว่าการศึกษามีความสำคัญไม่ว่าชายหรือหญิงก็ต้องได้รับสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อที่ ๑๑ ของอนุสัญญา ได้กล่าวถึงเรื่องการจ้างงาน โดยคณะกรรมการฯ มักพิจารณาถึงมาตรการของรัฐว่ามีกริดกันการห้ามหญิงทำงานหรือไม่อย่างไร

ข้อที่ ๑๒ ของอนุสัญญา ได้กล่าวถึงเรื่องการเข้าถึงบริการสุขภาพและสาธารณสุข โดยคณะกรรมการมักพิจารณาในเรื่องสุขภาพที่แยกระหว่างหญิงชาย เช่น เรื่องท้องน้ำได้มีการแยกระหว่างชายหญิงหรือไม่ เนื่องจากสุขอนามัยในการใช้ห้องน้ำระหว่างชายหญิงมีความแตกต่างกัน

ข้อ ๑๓ ของอนุสัญญา ได้กล่าวถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับธนาคาร โดยคณะกรรมการมักพิจารณามาตรการของรัฐภาคี เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้หญิงสามารถเข้าถึงระบบการเงินได้หรือไม่อย่างไร

ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง (Beijing Declaration and Plan of Action)

- นาง Rana ได้กล่าวถึงเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิสตรี ได้แก่ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการปักกิ่ง (Beijing Declaration and Plan of Action) ที่เป็นผลมาจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสตรี ครั้งที่ ๔ เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๓๘ ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเห็นว่ารัฐภาคีควรนำปฏิญญาดังกล่าวใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญา CEDAW เพื่อให้สิทธิสตรีได้แปลงไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง

- สารสำคัญของปฏิญญาฯ คือ การประกาศเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา CEDAW โดยเน้นการส่งเสริมความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ โดยได้กำหนดประเด็นห่วงใยพิเศษพร้อมแนวปฏิบัติที่รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการเพื่อพัฒนาสตรี จำนวน ๑๒ ประเด็นดังนี้

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ๑. สตรีกับความยากจน | ๗. สตรีกับอำนาจและการตัดสินใจ |
| ๒. สตรีกับการศึกษา | ๘. กลไกเชิงสถาบันเพื่อความก้าวหน้าของสตรี |
| ๓. สตรีกับสุขภาพ | ๙. สิทธิมนุษยชนสตรี |
| ๔. สตรีกับความรุนแรง | ๑๐. สตรีกับสื่อมวลชน |
| ๕. สตรีกับความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ | ๑๑. สตรีกับสิ่งแวดล้อม |
| ๖. สตรีกับเศรษฐกิจ | ๑๒. เด็กผู้หญิง |

ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมประเด็นห่วงใยพิเศษในปี ๒๕๔๓ อีก ๗ เรื่อง ได้แก่

- | | |
|---|---|
| ๑. โลกาภิวัตน์ | ๕. การแพร่ระบาดของโรคเอดส์ |
| ๒. ภาวะประชากรผู้สูงอายุ | ๖. ภัยพิบัติธรรมชาติ |
| ๓. การเคลื่อนย้ายแรงงาน | ๗. การแบ่งภาระความรับผิดชอบระหว่างหญิงชาย |
| ๔. ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี | |

๖. กิจกรรมการจำลองสถานการณ์ (Mock session) การรายงานด้วยวาจา ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส

ในส่วนของกิจกรรมการจำลองสถานการณ์ (Mock session) การรายงานด้วยวาจา ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ผู้เข้ารับการอบรมแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มที่ ๑ กลุ่มคณะกรรมการประจำอนุสัญญา CEDAW และกลุ่มที่ ๒ กลุ่มคณะผู้แทนไทย โดยได้จำลองบรรยากาศเสมือนจริงมีการถามตอบตามโจทย์ที่ได้รับ ทั้งนี้ มีข้อสังเกต ดังนี้

- ลักษณะคำถามของคณะกรรมการฯ จะเป็นคำถามที่ต้องการทราบถึงวิธีการ แนวทางการปฏิบัติ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยผู้ที่ปฏิบัติงานจริงเท่านั้นจึงจะสามารถตอบคำถามได้ ดังนั้น การคัดเลือก/มอบหมายผู้แทนจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการเดินทางไปรายงานด้วยวาจาควรเป็นผู้ที่ปฏิบัติจริง นอกจากนี้ คำถามของคณะกรรมการฯ ไม่ได้มาจากการศึกษาเฉพาะรายงานประเทศเท่านั้น ยังมาจากรายงานคู่ขนาน (Alternative reports) ทั้งจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และภาคประชาสังคม ด้วยเหตุนี้ คณะผู้แทนไทยจึงควรศึกษารายงานคู่ขนานทุกฉบับเพื่อรวบรวมประเด็นและเตรียมคำตอบต่อประเด็นที่คาดว่าจะถูกถาม

- ลักษณะคำตอบของคณะผู้แทนฯ คณะกรรมการฯ ไม่ต้องการคำตอบที่เป็นการอ่านรายงานประเทศให้ฟัง เพราะคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาและอ่านเอกสารดังกล่าวมาอย่างครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการฯ ต้องการคำตอบที่ตรงประเด็นและชัดเจน นอกจากนี้ ในการตอบคำถามควรตอบโดยแสดงถึงความมั่นใจว่าได้ดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญานั้นๆ แล้ว ทั้งนี้ กรณีไม่สามารถตอบคำถามของคณะกรรมการฯ ได้ในทันที รัฐภาคีสามารถขอเวลาเพิ่มเติมเพื่อเตรียมคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษรได้ภายในเวลา ๔๘ ชั่วโมง นับจากเวลาที่คณะกรรมการสอบถาม