

รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค
เรื่อง “การติดตามด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน”
(Regional Workshop on Human Rights Monitoring for UPR)

ระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒

ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

๑. ความเป็นมา

การประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาค เรื่อง “การติดตามด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน” (Regional Workshop on Human Rights Monitoring for UPR) จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๒ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ในครั้งนี้ เกิดขึ้นจากความริเริ่มของ UPR Info ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review – UPR) โดยตรง โดยเฉพาะการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ การพัฒนาศักยภาพผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนในการจัดทำรายงาน UPR และการสนับสนุนให้มีการนำข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ไปปฏิบัติ โดย UPR Info ได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการดำเนินการจัดทำและติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (UPR) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้ UPR Info ได้ดำเนินการร่วมกับองค์กร Aurora Consultancy และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย (Suruhanjaya Hak Asasi Manusia Malaysia – SUHAKAM)

๒. วัตถุประสงค์

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียใต้ และเอเชีย - แปซิฟิก ในการติดตามประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและการนำข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ไปปฏิบัติ โดยจะเน้นในจัดทำและการติดตามข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะการจัดทำตัวชี้วัดในการเฝ้าระวังและการติดตามการดำเนินงานของรัฐบาลในการนำข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ไปปฏิบัติให้เกิดผล

๓. กลุ่มเป้าหมาย

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมการประชุมทั้งสิ้น จำนวน ๑๗ คน จากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ๙ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ทิมอร์ - เลสเต เนปาล บังกลาเทศ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และไทย

๔. สรุปภาพรวมของการประชุม

การประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งนี้จัดขึ้นโดยมีลักษณะเป็นการบรรยายเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการ UPR บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการติดตามและประเมินความก้าวหน้าด้าน

สิทธิมนุษยชน การใช้ประโยชน์จากตัวชี้วัด และวิธีการกำหนดตัวชี้วัดตามเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้เพิ่มเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Human Rights Indicators Tables updated with the sustainable development Goals (SDGs) indicators) ที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR) รวมถึงวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนด เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำรายงานคู่ขนาน UPR นอกจากนี้ ในทุกช่วงท้ายของการบรรยายแต่ละหัวข้อจะมีการจัดกิจกรรมกลุ่มเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เข้าร่วมการประชุมได้แลกเปลี่ยนและฝึกการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่มากยิ่งขึ้น

๕. สารสำคัญของการประชุม

๕.๑ กระบวนการ UPR และบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวกับกระบวนการ UPR

(๑) กระบวนการ UPR เป็นกลไกภายใต้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council – UNHRC) ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ จำนวน ๑๙๓ ประเทศ จะต้องจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนเพื่อเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยทุกประเทศจะต้องเข้ารับการทบทวนทุก ๔ ปีครึ่ง โดยรายงาน UPR ถือเป็นรายงานภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศในทุกด้านทั้งสิทธิทางการเมือง สิทธิพลเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า รายงาน UPR มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกประเทศได้ประเมินตนเองในด้านสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน เพื่อให้การประเมินดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและเพื่อความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

(๒) กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไก UPR ดำเนินการโดยคณะทำงาน UPR ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จำนวน ๔๗ ประเทศ และมีประเทศสมาชิกอื่นของสหประชาชาติเข้าร่วมเข้าความเห็นหรือตั้งคำถามในการประชุมได้ด้วย โดยคณะทำงานจะจัดการประชุมเพื่อทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ปีละ ๓ ครั้ง ครั้งละ ๒ สัปดาห์ ในการประชุมแต่ละครั้งจะพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๑๔ ประเทศ โดยเอกสารพื้นฐานในการทบทวนสถานการณ์ของแต่ละประเทศจะประกอบด้วยเอกสาร ๓ ฉบับ ได้แก่

(๒.๑) รายงานประเทศ ซึ่งจัดทำขึ้นโดยรัฐบาลของประเทศที่จะเข้าสู่กระบวนการทบทวน (State under Review) มีความยาวไม่เกิน ๒๐ หน้า (หรือ ๑๐,๗๐๐ คำ)

(๒.๒) รายงานจากกลไกประจำสนธิสัญญา (Treaty bodies) กลไกพิเศษ (Special Procedures) และหน่วยงานสหประชาชาติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดย OHCHR เป็นผู้รวบรวมรายงานนี้ ซึ่งมีความยาวไม่เกิน ๑๐ หน้า (หรือ ๕,๓๕๐ คำ)

(๒.๓) รายงานสรุปข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงรายงาน UPR คู่ขนานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดย OHCHR จะเป็นผู้รวบรวมและสรุปรายงานทั้งหมดให้มีความยาวไม่เกิน ๑๐ หน้า (หรือ ๕,๓๕๐ คำ)

จากนั้น คณะทำงาน UPR จะจัดทำรายงานความเห็นเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติพิจารณาให้การรับรองต่อไป

(๓) รายงาน UPR เป็นรายงานที่จะถูกพิจารณาทบทวนจากทุกประเทศสมาชิกสหประชาชาติภายใต้กระบวนการของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในลักษณะ “เพื่อนแนะนำเพื่อน” (Peer review) โดยในการนำเสนอรายงานนั้น ประเทศที่เข้าสู่กระบวนการทบทวนจะต้องตอบข้อซักถามต่าง ๆ จากประเทศอื่น ๆ ในประเด็นที่อาจมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ เพิ่มเติม จากนั้นที่ประชุมจะให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศที่อยู่ในกระบวนการทบทวนในประเด็นที่ยังควรต้องปรับปรุง ซึ่งประเทศที่อยู่ในการทบทวนมีสิทธิที่จะเลือกรับหรือไม่รับข้อเสนอแนะใด ๆ ก็ได้ หลังจากนั้น ประเทศที่เข้าสู่การทบทวนจะต้องนำข้อเสนอแนะที่รับมาแล้วมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และรายงานผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในการทบทวนรอบถัดไป

(๔) บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกระบวนการ UPR ประกอบด้วย

(๔.๑) การเป็นกลไกเชื่อมโยงระดับประเทศในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาล องค์การภาคประชาสังคม และประชาชน

(๔.๒) การเป็นกลไกเชื่อมโยงในระดับระหว่างประเทศ

(๔.๓) การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ UPR ที่ได้รับมาแล้วให้เกิดผลสำเร็จ

(๔.๔) การทำหน้าที่ในการติดตาม (Monitoring) และจัดทำรายงาน UPR รายงานคู่ขนานซึ่งบทบาทในด้านสุดท้ายนี้ องค์การ UPR Info ได้ให้ความสำคัญและมองเห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรนำกลไกการประเมินโดยตัวชี้วัดเข้ามาช่วยในการติดตามเพื่อประเมินความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นระบบ และใช้ข้อมูลดังกล่าวในการจัดทำรายงานคู่ขนาน อันจะทำให้รายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรงประเด็นและครอบคลุมประเด็นปัญหาได้ดียิ่งขึ้น

๕.๒ เครื่องมือในการติดตามผลกับบทบาทของตัวชี้วัดในการติดตามความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนและการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ UPR ที่รัฐบาลได้รับไว้

(๑) ตัวชี้วัด (Indicators) ถือเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้อย่างแพร่หลายในการประเมินสถานการณ์หรือใช้เพื่อบอกสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้ทราบสถานการณ์นั้น ๆ ว่าอยู่ในระดับใด และมีพัฒนาการอย่างไรบ้าง เป็นข้อมูลในเชิงสถิติ ตัวเลข หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนพัฒนาการในการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ

(๒) ตัวชี้วัดจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้บรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการช่วยตรวจสอบสถานะในปัจจุบันของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน (Check position) และการกำหนดความคาดหวังในการทำสิทธิในด้านนั้นให้เป็นจริง รวมถึงเป็นเครื่องมือใน

การยืนยันถึงปัญหาอุปสรรคด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นกับสังคม เพื่อให้เกิดการรับรู้และความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ ตัวชี้วัดยังช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถจัดลำดับความสำคัญ (Confirm priorities) ของปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อตรวจสอบและติดตามความก้าวหน้า (Compel progress) โดยการทบทวนผลการดำเนินการด้านต่าง ๆ และการควบคุมผลให้ได้ตามเป้าหมาย

(๓) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR ที่ได้รับของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือเป็นกระบวนการที่จะทำให้ทราบได้ว่า รัฐบาลได้ทำตามคำมั่นที่ได้ให้ไว้ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติหรือไม่ การนำตัวชี้วัดมาใช้ในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนไม่เพียงแต่จะช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถประเมินความคืบหน้าในแต่ละประเด็นสิทธิเท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการจัดเก็บข้อมูลที่เฉพาะเจาะจงตามความต้องการและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังจะช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบถึงเป้าหมาย เหตุการณ์ กิจกรรม หรือผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างมีพัฒนาการ

(๔) เจ้าหน้าที่จากองค์กร UPR Info ได้กล่าวว่า จากประสบการณ์ในการทำงานในกระบวนการ UPR ที่ผ่านมา พบว่ารายงาน UPR ทั้งของภาครัฐและของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังให้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับประเด็นปัญหาเท่าที่ควร มีทั้งการให้ข้อมูลที่กว้างหรือแคบจนเกินไป และกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลยังไม่เป็นระบบ ยังขาดความน่าเชื่อถือในเชิงสถิติและฐานข้อมูลที่นำมาใช้ในการนำมาวิเคราะห์เพื่อเขียนรายงาน UPR นอกจากนี้ ภาครัฐโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานโดยตรงในการเก็บข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนโดยต่อเนื่อง ดังนั้น การนำตัวชี้วัดมาเป็นเครื่องมือในการใช้เป็นการรอบแนวทางในการติดตามและประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนจะทำให้รายงานคู่ขนาน UPR ทั้งของภาครัฐและของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความชัดเจนและน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

(๕) ในส่วนของตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนนั้น เจ้าหน้าที่ขององค์กร UPR Info นำเสนอว่า OHCHR ได้จัดทำเอกสารที่มีชื่อว่า “ตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” (Human Rights Indicators Tables Updated with the Sustainable Development Goals (SDGs) Indicators) โดยความร่วมมือร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่จากองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยตารางตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ได้ผนวกเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เข้ามารวมไว้ด้วยแล้ว เพื่อใช้เป็นแนวทางการติดตามและเป็นตัวชี้วัดเพื่อประเมินความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับหน่วยงานที่สนใจ รวมถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

(๖) สารสำคัญของเอกสาร “ตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นการรวบรวมตัวอย่างตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) โดยแบ่งตามประเด็นสาระแห่งสิทธิ ประกอบด้วยตัวชี้วัด ๓ ระดับ ได้แก่ (๑) ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง (๒) ตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ และ (๓) ตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกระบวนการ UPR มักเป็นข้อเสนอแนะอย่างกว้าง ๆ และหลายประเทศได้รับข้อเสนอแนะจำนวนหลายข้อ อาจทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อห่วงกังวลว่าจะต้องกำหนดตัวชี้วัดจำนวนมากและทำให้ยากต่อการดำเนินงานยิ่งขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ขององค์กร UPR Info ได้มีความคิดเห็น

ว่า ในการกำหนดตัวชี้วัดในเบื้องต้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจรวมประเด็นที่เหมือนกันของข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR กับข้อเสนอแนะที่ได้รับจากคณะกรรมการประจำอนุสัญญา (Treaty bodies) เข้าด้วยกัน เพื่อให้ประเด็นสิทธิที่ต้องติดตามมีความชัดเจนขึ้นและทำให้ง่ายต่อการติดตาม ทั้งนี้ รายละเอียดเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR มีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบ ๑

๕.๓ วิธีการติดตามและประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยใช้เอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR เป็นกรอบแนวทาง

มี ๓ ขั้นตอน ได้แก่ (๑) การกำหนดตัวชี้วัด (Identifying Indicators) (๒) การเก็บข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงาน (Data Collection and Analysis and Reporting) และ (๓) การบูรณาการ และการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ UPR (Integrated Approach and Putting to Action)

๕.๓.๑ การกำหนดตัวชี้วัด (Identifying Indicators)

(๑) ในการกำหนดตัวชี้วัด สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องกำหนดตัวชี้วัดที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นภาคี พิธีสารเลือกรับข้อสังเกตเชิงสรุป (Concluding Observations) ข้อเสนอแนะทั่วไป (General Comments) หรือตามแนวปฏิบัติขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรร่วมมือทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมระหว่างประเทศ องค์กรทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

(๒) การกำหนดตัวชี้วัดที่ดี สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องกำหนดว่า ต้องการวัดอะไร เพื่อแก้ไขปัญหาอะไร และจะวัดอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์และประเมินความคืบหน้าในประเด็นสิทธินั้น ทั้งนี้ เกณฑ์การกำหนดตัวชี้วัดที่ดี หรือ SMART Indicators ประกอบไปด้วย

S – Specific เฉพาะเจาะจง โดยตัวชี้วัดที่ดีควรมีความชัดเจนว่าต้องการวัดสิ่งใด เพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในการตีความ และเพื่อให้สามารถสื่อสารความเข้าใจได้ตรงกัน

M – Measurable การวัดผลได้ หรืออย่างน้อยควรบอกได้ว่ามีความคืบหน้าหรือไม่อย่างไร ซึ่งการวัดผลนั้นอาจเป็นการวัดผลในเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพก็ได้

A – Assignable การกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน

R – Realistic ความเป็นไปได้ที่จะบรรลุตามตัวชี้วัดที่กำหนด ภายใต้ทรัพยากรที่ได้รับการจัดสรรหรือภายใต้บริบทต่าง ๆ ของประเทศ

T – Time การกำหนดกรอบระยะเวลา เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้

(๓) โดยทั่วไปตัวชี้วัด มี ๒ รูปแบบ ได้แก่

(๓.๑) ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (Quantitative Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่ผลลัพธ์สามารถบอกเป็นชุดข้อมูลที่เป็นตัวเลข สถิติ จำนวน หรือร้อยละได้ เช่น ร้อยละของเด็กที่ออกกลางคันในระดับการศึกษาภาคบังคับ จำนวนคำร้องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสูญหายต่อปี จำนวนอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐเข้าเป็นภาคี สัดส่วนของเด็กหญิงต่อเด็กชายในการลาออกกลางคันในระดับประถมศึกษา เป็นต้น

(๓.๒) ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ (Qualitative Indicator) เป็นตัวชี้วัดที่ผลลัพธ์ไม่สามารถบอกเป็นชุดข้อมูลที่เป็นตัวเลขได้ แต่จะเป็นการบรรยายสรุปความเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ของเรื่องนั้น ๆ โดยวิธีการวัดอาจเป็นรูปแบบของแบบสอบถาม แบบสำรวจ หรือการสัมภาษณ์เชิงลึกก็ได้ ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของปัญหานั้น ๆ ว่าควรกำหนดตัวชี้วัดในรูปแบบใด หรืออาจกำหนดตัวชี้วัดทั้ง ๒ แบบร่วมกันก็ได้

(๔) การจำแนกประเภทตัวชี้วัดตามเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR ได้จำแนกออกเป็น ๓ ด้าน ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่ของรัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชนใน ๓ มิติ ได้แก่ การเคารพ (Respect) การคุ้มครอง (Protect) และการเติมเต็มสิทธิให้เป็นจริง (Fulfill) โดยแบ่งตั้งชี้วัดออกเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง (Structure Indicators) ตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ (Process Indicators) และตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (Outcome indicators)

(๔.๑) ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง (Structure Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงเจตจำนงหรือความมุ่งมั่นของรัฐในการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยการนำมาตราฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาปรับใช้ภายในประเทศ ดังนั้น ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างจึงมีลักษณะเป็นการวัดเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาของรัฐบาล การออกกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ มาตรการหรือกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในประเทศที่เป็นการสะท้อนว่ารัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อให้ระบอบกฎหมายหรือระบอบการบริหารเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หรืออาจกล่าวได้ว่า ตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนหน้าที่ในการเคารพ (Obligation to respect) สิทธิมนุษยชน

ในการกำหนดตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง สิ่งที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพึงคำนึงและควรใช้เป็นปัจจัยในการกำหนดตัวชี้วัดเชิงโครงสร้างเพื่อให้มีความครอบคลุมและรอบด้านยิ่งขึ้น คือ การคำนึงถึงตัวบ่งชี้เชิงบริบท (Contextualizing Indicators) ต่าง ๆ ของรัฐนั้น ๆ เช่น การคำนึงถึงช่องว่างระหว่างกฎหมายภายในประเทศกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวโน้มนโยบายสาธารณะที่ดีของประเทศอื่น ๆ ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างอย่างไร หรือแนวโน้มภายในประเทศสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่แล้วหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนอาจนำทฤษฎีการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก หรือ PESTELI Analysis^๑ มาใช้ในการวิเคราะห์หรือมองภาพรวมโครงสร้างทั้งระบบของรัฐ

^๑ การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก หรือ PESTELI Analysis ของ Francis J. Aguilar เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการกำหนดตัวชี้วัดและไม่สามารถควบคุมได้ โดย PESTELI ประกอบด้วย

P – Politics ปัจจัยทางการเมือง เช่น การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ความไม่สงบทางการเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อ การกำหนดตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชน

E – Economic ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาเงินเฟ้อ เงินฝืด หรือราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่ส่งผลกระทบต่อประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในบางเรื่องที่เกี่ยวข้อง

S – Social/Culture ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น ค่านิยม ทัศนคติต่อโทษประหารชีวิต

T – Technology เทคโนโลยี เช่น การพัฒนาของเทคโนโลยีต่าง ๆ การพัฒนาของระบบการขนส่ง การสื่อสาร และ Social Network

E – Ecology ปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น ภัยแล้ง โลกร้อน น้ำท่วม มลพิษทางอากาศ

L – Legal กฎหมาย เช่น กฎหมายภายในประเทศที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายแรงงาน

I – International ปัจจัยระหว่างประเทศ เช่น มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

(๔.๒) ตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ (Process Indicators) เป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับวิธีการที่จะทำให้การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐเป็นไปตามเป้าหมายหรือทำให้เกิดผลตามกฎหมาย/นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดไว้ ดังนั้น ตัวชี้วัดเชิงกระบวนการจึงสัมพันธ์กับตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ที่เปรียบเสมือนเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้าในกระบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเด็นต่าง ๆ ของรัฐ (obligation to protect) ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

(๔.๓) ตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (Outcome Indicators) เป็นตัวชี้วัดที่ต้องการข้อมูลที่ใช้อธิบายความก้าวหน้าหรือความสำเร็จของรัฐบาล ตลอดจนความพยายามในการดำเนินโครงการหรือมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อทำให้สิทธิในด้านนั้น ๆ เป็นผลอย่างแท้จริง การกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์จะไม่กำหนดจากสภาพความเป็นจริงของสังคม แต่จะกำหนดเพื่อวัดพันธกรณีให้สิทธินั้น ๆ เป็นจริง (Obligation to Fulfill)

(๕) ตัวอย่างวิธีการกำหนดตัวชี้วัดตามเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR แบบ ๓ ระดับ กรณีปัญหาการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา

ตัวอย่างการกำหนดตัวชี้วัดตามเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR

ตัวชี้วัดของสิทธิในการศึกษา (ตาม UDHR ข้อ ๒๖)				
สาระแห่งสิทธิ	การศึกษาระดับประถม ศึกษาที่ทั่วถึง (Universal primary education)	การเข้าถึง การศึกษาระดับ มัธยมศึกษาและ การศึกษาระดับสูง (Accessibility to secondary and higher education)	หลักสูตรและ ทรัพยากรทางการ ศึกษา (Curricula and educational resources)	โอกาสและเสรีภาพ ทางการศึกษา (Educational opportunity and freedom)
ตัวชี้วัดเชิง โครงสร้าง (Structure indicators)	<ul style="list-style-type: none">- การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และการยอมรับให้สิทธิในการศึกษาต้องได้รับจากรัฐ- รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการศึกษา- กฎหมายภายในประเทศที่รองรับการเข้าถึงการศึกษาของคนทุกกลุ่ม (เช่น คนพิการ ชนกลุ่มน้อย)- จำนวนขององค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิทางการศึกษา			

สาระแห่งสิทธิ	การศึกษาระดับประถม ศึกษาที่ทั่วถึง (Universal primary education)	การเข้าถึง การศึกษาระดับ มัธยมศึกษาและ การศึกษาระดับสูง (Accessibility to secondary and higher education)	หลักสูตรและ ทรัพยากรทางการ ศึกษา (Curricula and educational resources)	โอกาสและเสรีภาพ ทางการศึกษา (Educational opportunity and freedom)
ตัวชี้วัดเชิง กระบวนการ (Process indicators)	- ร้อยละของเด็กที่ออกจาก การศึกษาภาคบังคับ กลางคัน - สัดส่วนของเด็กที่สามารถ เข้าถึงการศึกษาด้วยภาษา แม่ของตน	- อัตราการเข้าศึกษา ต่อในชั้นมัธยมศึกษา - อัตราการออกจาก การศึกษาในระดับ มัธยมศึกษากลางคัน - สัดส่วนของครูใน ระดับมัธยมศึกษา ตอนต้นและ มัธยมศึกษาตอน ปลาย	- สัดส่วนของ โรงเรียนที่มีการ จัดการเรียนการสอน ให้เด็กพิการ - อัตราส่วนนักเรียน ต่อครูในแต่ละ ระดับชั้นเรียน	- สัดส่วนของ สถาบันการศึกษาที่ จัดการเรียนการสอน แบบ active learning
ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (Outcome indicators)	- ดัชนีความเท่าเทียมกัน (หญิง/ชาย หรือ ชนบท/ เมือง) - สัดส่วนเด็กวัยเรียนที่ไม่ได้ โรงเรียนในระดับ ประถมศึกษา	- ดัชนีความเท่า เทียมกัน (หญิง/ชาย หรือ ชนบท/เมือง) - สัดส่วนของเด็กที่ เข้าถึงการศึกษาใน ระดับที่สูงขึ้น	- ร้อยละของ โรงเรียนที่ให้บริการ ด้านสาธารณสุขที่ ครบครัน	- สัดส่วนของผู้หญิง ที่จบการศึกษาใน ระดับมหาวิทยาลัย
หมายเหตุ : ตัวชี้วัดทุกตัวควรเป็นข้อมูลที่ชี้ถึงตัวบุคคลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ				

จากตารางข้างต้น เป็นการอธิบายถึงแนวทางการกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละระดับ ในกรณีปัญหาการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก โดยเป็นการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม กล่าวคือ จากปัญหาเรื่องการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก จะเริ่มจากการแบ่งสาระแห่งสิทธิก่อนว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมในเรื่องการเข้าถึงการศึกษาเป็นประเด็นสาระแห่งสิทธิในด้านใด เมื่อจำแนกได้แล้ว ลำดับต่อมาจะกำหนดตัวชี้วัดเชิงโครงสร้าง เช่น รัฐได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กหรือไม่ รวมถึงอาจกำหนดว่ามีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาแล้วหรือไม่อย่างไร ต่อมาจึงกำหนดตัวชี้วัดเชิงกระบวนการ เพื่อวัดผลจากการดำเนินการของรัฐจากนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง และลำดับสุดท้ายจะเป็นการกำหนดตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ โดยเป็นภาพรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งจากวิธีการดังกล่าวข้างต้น หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตาม

ขั้นตอนข้างต้นก็จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถรวบรวมข้อมูลได้ตามความต้องการและตรงประเด็น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ชุดเอกสารตารางตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนฯ ของ OHCHR เป็นเพียงกรอบแนวทางตัวอย่างเท่านั้น ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องปรับแก้หรือกำหนดตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละสังคม

๕.๓.๒ การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล และการรายงาน (Data Collection, Analysis and Reporting)

ในการเก็บข้อมูลตามตัวชี้วัดที่กำหนดเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำเป็นรายงาน UPR แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดตัวชี้วัดที่ดีเพียงใด หากแหล่งข้อมูลที่รวบรวมขาดความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือก็ไม่สามารถทำให้เข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงได้ และทำให้รายงาน UPR ไม่สามารถสะท้อนสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยภาพรวมได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของ UPR Info ได้ยกตัวอย่างแหล่งข้อมูลที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย ๓ แหล่ง ได้แก่

(๑) ข้อมูลสถิติจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือหน่วยงานด้านบริการสังคมต่าง ๆ เป็นต้น

(๒) ข้อมูลจากแบบสอบถาม แบบสำรวจ หรือบทความจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากองค์กรที่เป็นที่ยอมรับ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่น องค์กรไม่แสวงผลหากำไร หน่วยงานภาควิชากรหน่วยงานระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของสหประชาชาติ ซึ่งจะมีข้อมูลจำเพาะที่เกี่ยวกับแต่ละหน่วยงาน

(๓) ข้อมูลจากรายงานต่าง ๆ เช่น รายงานของรัฐบาล รายงานขององค์กรภาคประชาสังคม หรือจากหน่วยงานด้านการพัฒนาทั้งภายในและต่างประเทศ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของ UPR Info ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า องค์กรภาคประชาสังคมถือเป็นแหล่งข้อมูลที่จะช่วยให้ทราบปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่ดี ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้รับข้อมูลเชิงลึกที่มีความจำเพาะ และจะเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจร่วมมือกับองค์กรภาคประชาสังคมในการออกแบบเครื่องมือหรือวิธีการในการเก็บข้อมูลร่วมกัน เพื่อให้ข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือ มีสถิติหรือแหล่งอ้างอิงของข้อมูลที่ชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำข้อมูลไปใช้ต้องพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ประกอบด้วย เช่น การติดตามนโยบายสาธารณะ การวางแผน และการจัดทำงบประมาณ ผลการดำเนินการ โครงการ การสร้างความตระหนักและการพัฒนาศักยภาพ ตลอดจนความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลและมีการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความครอบคลุมและรอบด้านมากที่สุด

๕.๓.๓ การบูรณาการวิธีการดำเนินการ และการจัดทำแผนในการติดตามของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการติดตามการนำข้อเสนอแนะจาก UPR ไปปฏิบัติของรัฐว่าเกิดผลสัมฤทธิ์หรือไม่ เพียงใดนั้น สิ่งสำคัญ คือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือที่เข้มแข็งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้การติดตามมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย UPR Info ได้นำเสนอการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกระดับชาติสำหรับการ

รายงานและการติดตาม National Mechanism for Reporting and Follow up (NMRF) ซึ่งเป็นกลไกที่เสนอแนะโดย OHCHR ที่ต้องการสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศจะได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR จำนวนมาก อีกทั้งยังความจำเป็นในการจัดทำรายงานต่าง ๆ ซึ่งการจัดทำรายงานดังกล่าวต้องมีคุณภาพ ตรงต่อเวลา มีกระบวนการติดตาม และการนำไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพของทุกหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง คือ กระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไปจนถึงหน่วยงานในระดับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ในการประสานงาน การเก็บข้อมูล การดำเนินการตามข้อเสนอแนะ การจัดทำรายงาน และการมีส่วนร่วมกับกลไกสิทธิมนุษยชนทั้งภายในภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ รวมไปถึงคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา คณะกรรมการ UPR และผู้เสนอรายงานพิเศษ ซึ่งหัวใจสำคัญของ NMRFs ประกอบไปด้วยศักยภาพที่จำเป็นใน ๔ ด้าน ได้แก่ (๑) การมีส่วนร่วม (๒) การประสานงาน (๓) การปรึกษาหารือ และ (๔) การจัดการข้อมูล โดยเห็นว่าการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (Ad Hoc Committee) แบบเดิม ๆ นั้นขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ

นอกจากนี้ UPR Info ได้ออกแบบตัวอย่างตารางเพื่อใช้ในการติดตามข้อมูลการนำข้อเสนอแนะจากรายงานทบทวนสถานการณ์ไปปฏิบัติ (Monitoring Matrix to track implementation of UPR Recommendation) โดยได้มีการผนวกรวมกับเป้าหมาย SDGs ไว้ด้วย ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม ดังมีตัวอย่างตามเอกสารแนบ ๒

๖. ข้อเสนอแนะ

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยจัดทำรายงาน UPR เพื่อเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2559 และจะถึงรอบในการจัดทำรายงานอีกครั้งในปี พ.ศ. 2564 ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำรายงาน UPR ให้มีความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจนำแนวทางการจัดทำตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนที่จัดทำโดย OHCHR ดังที่ได้เสนอไว้ในรายงานนี้มาปรับใช้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชนของไทยตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากกระบวนการ UPR อย่างรอบด้านและอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานคู่ขนานตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี และรวมถึงรายงานประเมินสถานการณ์ประจำปีอีกด้วย ดังนั้น ในเบื้องต้น สำนักงานฯ โดยสำนักที่เกี่ยวข้องจึงอาจเริ่มพัฒนาตารางสำหรับใช้ติดตามในประเด็นที่กำหนดก่อน ได้แก่ กลุ่มงานพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อการจัดทำรายงาน UPR รายงานคู่ขนานฯ และสำนักเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน สำหรับใช้ในการจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์ประจำปี

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มกราคม ๒๕๖๓