

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC)
กับการจัดการประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Human Rights Council and its management
of Human Rights Violations against Rohingya in Myanmar



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations
Department of International Relations
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
Chulalongkorn University
Academic Year 2020
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) กับการจัดการประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา
โดย	น.ส.กฤตพร คารมคม
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวรินทร์ สุพุทธิกุล)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข)	
.....	กรรมการ
(ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กฤตพร คารมคม : คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) กับการจัดการประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในเมียนมา. (The Human Rights Council and its management of Human Rights Violations against Rohingya in Myanmar) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.กษิร ชีฟเป็นสุข

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในเมียนมา เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินการของ HRC ว่ามีอิทธิพลต่อท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาอย่างไร และเผชิญอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร โดยผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดกระบวนการขัดเกลาทางสังคมและแบบจำลองสไปร์ลมาประกอบการวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่า HRC มุ่งแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนข้างต้น โดยการเปิดเวทีให้ภาคส่วนระหว่างประเทศเรียกร้องและมีข้อเสนอแนะให้เมียนมายอมรับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนผ่านกลไกการประชุมสมัชชาสามัญและสมัชชาพิเศษและกระบวนการ UPR ในขณะที่มอบอำนาจให้ผู้รายงานพิเศษฯ ประมวลข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจา เพื่อเผยแพร่ประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การรับรู้ของประชาคมโลก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลให้เมียนมาตอบสนองโดยการปฏิเสธข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม เมียนมาได้ปฏิบัติตามข้อเสนอของ HRC ในบางประเด็น เช่น การพิสูจน์สัญชาติ การส่งกลับผู้หนีภัยโดยสมัครใจ แต่เป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลมากนัก โดยเมื่อวิเคราะห์ผ่านแบบจำลองสไปร์ลนั้น ถือได้ว่า การตอบสนองของเมียนมาต่อ HRC ยังคงอยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านจากระยะที่ 2 ไปสู่ระยะที่ 3 ทั้งนี้ การที่ HRC ไม่สามารถส่งเสริมให้เมียนมาปฏิบัติตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่ระยะที่ 5 ของแบบจำลองสไปร์ลนั้น เกิดจากอุปสรรคและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับภาคประชาสังคมภายในประเทศ รัฐบาลเมียนมา และกลไกของ HRC ซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการร่วมกันในหลายภาคส่วนเพื่อให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงท่าทีและยอมรับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลมากขึ้น และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในระยะยาว

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2563 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280007824 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Human rights council, Rohingya, Spiral model

Krittaporn Karomkom : The Human Rights Council and its management of Human Rights Violations against Rohingya in Myanmar. Advisor: Asst. Prof. KASIRA CHEEPPENSOOK, Ph.D.

This independent study aims to study Human Rights Council (HRC) and its management of human rights violations against Rohingya in Myanmar in order to analyze how the outcomes of the HRC's actions have influenced the Myanmar government's action about human rights issues and how the council encountered obstacles and restrictions with the conceptual framework of Socialization and Spiral model in the analysis.

According to the study, it is found that HRC intended to address the violations of Rohingya's human rights in Myanmar by establishing platforms for gathering international sectors' demands and recommendations to make Myanmar government accept the human rights norm through several mechanisms which are HRC regular sessions and special sessions and the Universal Periodic Review. Moreover, HRC authorized the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar to examine the information of human rights violations against Rohingya in order to publish the issue to the international community. The action resulted in Myanmar government's denial of the allegations. However, Myanmar government endorsed some HRC's recommendations, such as verification project and voluntary repatriation, but its practices were not totally consistent with the human rights norms. When analyzed with Spiral model, the study shows that the response of Myanmar government to HRC are still in the transition from the second phrase, Denial, to the third one, Tactical Concession. That HRC couldn't encourage Myanmar government to abide by the human rights norms and make the practices reach the fifth phrase, Rule Consistent Behaviour, resulted from the obstacles and restrictions regarding the domestic civil society, Myanmar government, and HRC's mechanisms. It is, therefore, required that several sectors collaborate to make Myanmar government change its actions, accept the universal human right norms to a greater extent and lead to the long-term solutions of human rights violations against Rohingya.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ เต็มไปด้วยความเอาใจใส่และความเมตตาจากหลายกลุ่มบุคคลที่คอยสนับสนุนให้ผู้วิจัยมีกำลังใจที่ดีในการเขียนสารนิพนธ์จนจบเล่ม

อันดับแรก ผู้วิจัยอยากจะขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.กษิร ชิพเป็นสุข อาจารย์ที่ปรึกษาที่คอยให้ความเห็นและเสนอแนะแนวทางต่างๆ ที่ช่วยให้งานเขียนฉบับนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล และ อาจารย์ ดร. ภาณุภัทร จิตเที่ยง ที่กรุณาให้ความเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อสารนิพนธ์ฉบับนี้

อันดับที่สอง ขอขอบคุณเพื่อนๆ ทั้งเพื่อนมัธยม (กลุ่มแค่อายากินแพนเค้ก) และเพื่อน ป.โท – กลุ่มอย่าผิดกลุ่มนะไว้อยย!! (พี่ทัวร์ พี่นุส เอมี เตียรต แตม พี่นัท พี่ไหม พี่มุก) กลุ่มห้องแห่งความลับ รวมถึงพี่ๆ กลุ่ม iThesis w/ อ.กษิร (พี่เทียน พี่ข้าวตู พี่มุก) ที่คอยแลกเปลี่ยนความเห็น ให้กำลังใจ และนั่งทำงานด้วยกันจนถึงตีตกตื้น บางครั้งก็รุ่งสาง นอกจากนี้ ยังขอขอบคุณเพื่อนบลู เพื่อนซัน พี่จุม พี่ตริย และพี่กานต์ ที่คอยให้คำปรึกษาเรื่องงานวิจัย เวลาผู้วิจัยไม่มั่นใจในงานเขียน และขอบคุณผู้บริหาร พี่ๆ และเพื่อนร่วมงาน ที่ สมช. ที่คอยถามไถ่และให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยให้จบ ป.โทไวๆ

และอันดับสุดท้าย ขอขอบคุณครอบครัวและเพื่อนชายคนสนิท (ยาย ยายเตี้ย ตาหมี แม่ น้ำแป้ว พ่อสุรย์ พ่อกานต์ น้ำแหว พี่ตาล ตืดตุ๋ ไอแอม ไอติม เนเน่ และอีกหลายๆ ท่าน) ที่คอยอยู่เคียงข้างกันเสมอ แม้ว่าจะระหว่างทางของการทำวิจัย ผู้วิจัยจะสูญเสียคุณแม่ไป แต่ทุกคนในครอบครัวก็ยังคงคอยให้กำลังใจ สนับสนุน และเชื่อมั่นในตัวของผู้วิจัยเสมอมา จนทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจที่ดีและสามารถเขียนงานนี้จนสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ ขอขอบคุณทุกท่านมากๆ ค่ะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

กฤตพร คารมคม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ช
สารบัญคำย่อ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
1.4 การทบทวนวรรณกรรม.....	6
1.5 กรอบการวิเคราะห์.....	10
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	14
1.7 โครงสร้างของสารนิพนธ์.....	15
บทที่ 2 HRC กับการเผยแพร่บรรทัดฐานประเด็นสิทธิมนุษยชน	16
2.1 บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของกลไกภายใต้องค์การระหว่างประเทศเดิม และ การเปลี่ยนผ่านไปสู่ HRC.....	16
2.2 การเกิดขึ้นของ HRC และกลไกภายใต้ HRC ในการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปบังคับ ใช้ภายในประเทศต่างๆ.....	18
2.2.1 กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR).....	20
2.2.2 กระบวนการพิเศษ (Special Procedure)	26
2.3 สรุป	32

บทที่ 3 ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาและบทบาทของ HRC	34
3.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮีนจาในเมียนมา.....	34
3.2 บทบาทของ HRC ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจา.....	39
3.2.1 การประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ.....	40
3.2.2 กระบวนการ UPR	44
3.2.3 กระบวนการพิเศษ	51
3.3 สรุป	54
บทที่ 4 การตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินการของ HRC	55
4.1 แบบจำลองสี่ไปรัลและการตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินการของ HRC	55
4.2 อุปสรรคและข้อจำกัดต่อกลไก HRC ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในเมียนมา	62
4.3 สรุป	65
บทที่ 5 บทสรุป.....	66
บรรณานุกรม.....	71
ประวัติผู้เขียน	81

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพ 1 แบบจำลองสไปรัล.....	13



สารบัญย่อ

HRC	The United Nations Human Rights Council (คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ)
CHR	The United Nations Commission on Human Rights (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ)
UPR	Universal Periodic Review (กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ)



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council - HRC) เป็นกลไกระหว่างรัฐบาล จัดตั้งขึ้นตามมติสมัชชาสหประชาชาติข้อ 60/251 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2006 เพื่อทดแทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Commission on Human Rights - CHR) ถือเป็นองค์กรภายใต้สมัชชาสหประชาชาติ¹ ประกอบด้วยสมาชิกจาก 47 ประเทศ HRC มีอำนาจที่สำคัญตามมติของสมัชชาสหประชาชาติที่ 60/251 แบ่งเป็น 2 ภารกิจหลัก คือ ภารกิจส่งเสริมสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ คณะมนตรีฯ มีภารกิจส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทุกๆ รัฐภายใต้สหประชาชาติ โดยเสริมสร้างการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยไม่แบ่งแยกประเภท อย่างเป็นธรรม และเท่าเทียม รวมถึงสนับสนุนให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณีและข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชน โดยให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการให้คำปรึกษา การเสริมสร้างศักยภาพ และการช่วยเหลือทางเทคนิค ทั้งนี้ HRC ยังต้องสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้สหประชาชาติ² อีกหนึ่งภารกิจที่สำคัญ นั่นคือ ภารกิจการปกป้องสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ HRC จำเป็นต้องตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ³ อย่างรวดเร็ว และปกป้องเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งยังต้องให้ข้อเสนอแนะต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น⁴

¹ Eric Tistounet, *The UN Human Rights Council* (United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2020), 6.

² Rosa Freedman, *The United Nations Human Rights Council : a critique and early assessment* (Oxon: Routledge, 2013), 71-72.

³ Yvonne Terlingen, "The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?," *Ethics & International Affairs* 21, no. 2 (2007): 170, <https://www.cambridge.org/core/article/human-rights-council-a-new-era-in-un-human-rights-work/84B69CF904D951704302B2D8D41DC791>.

⁴ Freedman, *The United Nations Human Rights Council : a critique and early assessment*, 73.

นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกใน HRC มีพันธกรณีที่จะต้องรักษามาตรฐานขั้นสูงสุดในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับ HRC⁵

HRC ดำเนินการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านกลไกสำคัญ ดังนี้ 1) **การประชุมสมัชชาสามัญและสมัยพิเศษ** การประชุมสมัชชาสามัญของ HRC กำหนดประชุมอย่างน้อย 3 ครั้งต่อปี เพื่อพิจารณาส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ทั้งนี้ HRC สามารถกำหนดจัดประชุมสมัยพิเศษได้ กรณีที่สมาชิกหนึ่งในสามร้องขอ เพื่อตอบสนองการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและเร่งด่วน⁶

2) **กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ** (Universal Periodic Review – UPR) เป็นกระบวนการที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ เพื่อเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีข้อยกเว้น⁷ โดยการเสนอรายงานของแต่ละรัฐจะประกอบไปด้วย รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของรัฐ รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของรัฐที่จัดทำโดย OHCHR และรายงานสรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) จะรวบรวมข้อมูลจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งคณะทำงานภายใต้กลไก UPR จะดำเนินการทบทวนรายงานรายประเทศ และจัดทำรายงานสรุปสถานการณ์ หมายรวมไปถึงกระบวนการทบทวน ข้อเสนอแนะของรัฐอื่นๆ และคำมั่นของรัฐ⁸ ซึ่งกระบวนการ UPR

⁵ Terlingen, "The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?," 171.

⁶ Human Rights Council, "Sessions," 2020, accessed 20 March, 2020, <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/sessions.aspx>.

⁷ Amnesty International Thailand, "รู้จัก 'UPR' การตรวจสุขภาพด้านสิทธิมนุษยชนทุก 4 ปีครั้ง," 2020, accessed 18 March, 2020, [https://www.amnesty.or.th/latest/news/879/#:~:text=Universal%20Periodic%20Review%20\(UPR\)%20%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD,%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD](https://www.amnesty.or.th/latest/news/879/#:~:text=Universal%20Periodic%20Review%20(UPR)%20%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD,%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD).

⁸ Shigeki Sakamoto, "Challenges to a human rights mechanism in the Asia-Pacific region: the experience of the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council," in *Human rights in the Asia-Pacific region : towards institution building*, ed. Hitoshi Nasu and Ben Saul (Oxon: Routledge, 2011), 51.

ถือเป็นกลไกสำคัญที่สุดของ HRC เนื่องจากเป็นกลไกที่ให้ทุกรัฐเข้ามามีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามาสนับสนุนการดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของ HRC 3) **กระบวนการพิเศษ** (Special Procedures) เป็นกลไกติดตามสอดส่องและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งในลักษณะสถานการณ์สิทธิมนุษยชนรายประเทศและรายประเด็น⁹ โดยดำเนินการผ่านผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบและตอบสนองต่อรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกแห่งทั่วโลก เยี่ยมชมประเทศต่างๆ จัดทำรายงานและข้อเสนอแนะในการดำเนินการต่อ HRC¹⁰

4) **กระบวนการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน** (The complaint procedure) เป็นกลไกในการรับข้อร้องเรียนที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงแบบลับ ดำเนินการผ่านคณะทำงาน 2 คณะ คือ คณะทำงานว่าด้วยข้อร้องเรียน ทำหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมของข้อร้องเรียน รวมถึงรวบรวมข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามข้อร้องเรียน และคณะทำงานว่าด้วยสถานการณ์ พิจารณาเรื่องร้องเรียน หากพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอ คณะทำงานจะพิจารณาเสนอรายงานต่อ HRC พร้อมข้อเสนอแนะในการดำเนินการ¹¹

5) **คณะกรรมการที่ปรึกษา** (The Advisory Committee) ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูล ข้อเสนอแนะ และการค้นคว้าในประเด็นที่ HRC ให้ความสนใจ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาสามารถดำเนินการร่วมกับรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง¹² เพื่อให้ได้ข้อมูลประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งกลไกต่างๆ เหล่านี้จะช่วยแก้ไขปัญหาและส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี

เป็นที่เข้าใจว่า HRC มีภารกิจในการธำรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ และแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก เห็นได้จากการมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ อาทิ ซีเรีย บุรุนดี เซาท์ซูดาน นอกจากนี้ HRC ยังดำเนินการปกป้อง

⁹ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ," 2020, accessed 15 March, 2021, <http://docs.nhrc.or.th/uploads/36907-final1.pdf>.

¹⁰ Terlingen, "The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?."

¹¹ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ."

¹² Human Rights Council, "Factsheet: Work And Structure Of The Human Rights Council," 2007, accessed 15 March, 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/WG/factsheetWGIP.pdf>.

สิทธิมนุษยชนจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกให้ความสนใจ นั่นคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในเมียนมา

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจา ซึ่งเป็นกลุ่มมุสลิมชนกลุ่มน้อยที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่เป็นส่วนใหญ่ นั้น เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน เห็นได้จากการปฏิบัติของรัฐบาลเมียนมา ทั้งทางพฤตินัยและนิตินัย อาทิ การถูกปฏิเสธให้ได้รับสัญชาติตั้งแต่ปี 1982 ซึ่งส่งผลให้ชาวโรฮิงจา กลายเป็นคนไร้รัฐที่ใหญ่ที่สุดในโลก และถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามของวัฒนธรรมพุทธศาสนา¹³ นอกจากนี้ สถานะของชาวโรฮิงจาในเมียนมาเปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ปี 2012 เมื่อกองทัพปลดปล่อยชาวโรฮิงจา-อาระกัน (Arakan Rohingya Salvation Army - ARSA) เริ่มปฏิบัติการโจมตีสถานีตำรวจในรัฐยะไข่ ส่งผลให้คณะมนตรีความมั่นคงของเมียนมาประกาศสถานะของ ARSA ว่าเป็นองค์การก่อการร้าย¹⁴ ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาต้องเผชิญกับความรุนแรงทั้งร่างกายและจิตใจเพิ่มมากขึ้น เนื่องจาก รัฐบาลทหารต้องการใช้ความรุนแรงทางเพศเป็นเครื่องมือในการทำลายชุมชน และสกัดกั้นไม่ให้ประชากรเพศหญิงกลับเข้าสู่ชุมชน¹⁵ นอกจากนี้ เหตุความรุนแรงยังได้ปะทุขึ้นอีกครั้งในปี 2017 ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาได้รับบาดเจ็บจากการใช้กระสุนปืน ถูกเผาทำลายที่อยู่อาศัย¹⁶ ทำลายมัสยิด ซึ่งรัฐบาลเมียนมาอ้างว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นการต่อต้านการก่อการร้าย¹⁷ อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างของรัฐบาลเมียนมาไม่ถูกยอมรับจากเวทีระหว่างประเทศ ส่งผลให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹³ Alexa Levy, "Rohingya in Myanmar: The United Nations' Failure to Enforce Violations of Crimes against Humanity and Genocide," *George Washington International Law Review* 51, no. 2 (2019): 323-24.

¹⁴ Markku Salomaa, "Lack of unity is ASEAN's problem," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 12, no. 1 (2020): 50.

¹⁵ Stephanie Nebehay, "U.N. rights forum to hold special session on Myanmar Rohingya," 2017, accessed 27 Nov, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-un-rights-idUSKBN1DR18D>.

¹⁶ Levy, "Rohingya in Myanmar: The United Nations' Failure to Enforce Violations of Crimes against Humanity and Genocide," 322.

¹⁷ Salomaa, "Lack of unity is ASEAN's problem," 50.

สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประกาศว่า การกระทำความรุนแรงดังกล่าวว่าเป็นการกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic cleansing)¹⁸

เหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในเมียนมา ส่งผลให้กลไกด้านสิทธิมนุษยชนทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศดำเนินการเพื่อยุติปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง รวมไปถึง HRC ซึ่งเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนด้วย โดย HRC ดำเนินการตอบสนองในหลายรูปแบบ เช่น การพิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมคณะมนตรีสมัชชุกติและสมัชชีพิเศษ รวมไปถึงการจัดตั้งคณะทำงานอิสระค้นหาความจริงเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมา¹⁹ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจากลับเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงนำมาสู่การตั้งคำถามที่ว่า การดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาของ HRC ซึ่งเป็นกลไกหลักด้านการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับโลก ได้มีอิทธิพลให้เมียนมาเปลี่ยนท่าทีในประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างไร

เพื่อเป็นการตอบคำถามข้างต้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งนำเสนอความพยายามของ HRC ในการผลักดันให้เมียนมารับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนสากลและแก้ไขปัญหาโรฮิงจาโดยวิเคราะห์ภายใต้แนวคิดกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลให้เมียนมาตอบสนองในหลายรูปแบบ ดังนั้น เพื่อแสดงให้เห็นการตอบสนองของเมียนมาอย่างเป็นรูปธรรม ผู้วิจัยจึงมุ่งหาคำตอบผ่านแบบจำลองสไปรัล (Spiral Model) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของเครือข่ายสิทธิมนุษยชนในการส่งเสริมให้รัฐนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ภายในประเทศ รวมถึงระบุท่าทีการตอบสนองด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐอยู่ใน 5 ระยะ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวจะสามารถสนับสนุนการวิเคราะห์การดำเนินการต่อประเด็นปัญหาการละเมิดโรฮิงจาของ HRC ที่มีผลต่อท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมาได้เป็นอย่างดี และจะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและข้อจำกัด ในกรณีที่ HRC ไม่สามารถส่งเสริมให้เมียนมารับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนสากลมาบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ภายในประเทศเพื่อที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

¹⁸ Levy, "Rohingya in Myanmar: The United Nations' Failure to Enforce Violations of Crimes against Humanity and Genocide," 322.

¹⁹ Nebehay, "U.N. rights forum to hold special session on Myanmar Rohingya."

1.2 คำถามการวิจัย การดำเนินการของ HRC ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา มีผลต่อท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาอย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวเผชิญอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาการดำเนินการของ HRC ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาในเมียนมา

1.3.2 เพื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินการของ HRC ว่ามีอิทธิพลต่อท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาอย่างไร

1.3.3 เพื่อวิเคราะห์อุปสรรคและข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของ HRC ในการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาในเมียนมา

1.4 การทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและกลไกขององค์การระหว่างประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ รวมถึงท่าทีของรัฐต่อประเด็นโรฮีนจา โดยจะแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 งานเขียนที่มองว่ากลไกขององค์การระหว่างประเทศสามารถนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ และประเภทที่ 2 งานเขียนที่มองว่า กลไกขององค์การระหว่างประเทศยังมีข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ ซึ่งงานเขียนประเภทที่ 2 ผู้เขียนจะมุ่งเป้าไปที่งานศึกษากรณีโรฮีนจา และงานเขียนประเภทที่ 3 คือ งานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองของเมียนมาต่อเวทีระหว่างประเทศในประเด็นโรฮีนจา

งานเขียนที่มองว่ากลไกขององค์การระหว่างประเทศสามารถนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐนั้น ปรากฏชัดในการศึกษาของ Patrick James Flood (1998) ใน The Effectiveness of UN Human Rights Institutions พบว่า กลไกสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter-based Mechanisms) เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและสามารถให้ความช่วยเหลือต่อมนุษยชาติ อันเนื่องมาจากได้รับอำนาจจากรัฐสมาชิก และประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยของการกำหนดนโยบายภายนอกรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และนโยบายภายในประเทศ ทั้งนี้ Flood มองว่า กลไกภายใต้สนธิสัญญา (Treaty-based

Mechanisms) มีผลต่อการปฏิบัติของรัฐน้อยกว่ากลไกภายใต้กฎบัตร แต่ยังคงมีประสิทธิภาพอยู่นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐจะร่วมมือกับกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เมื่อถูกกดดันจากกลไกสิทธิมนุษยชนรายประเด็น (thematic issues) และ กลไกพิเศษรายประเทศ (Country-specific mechanism)²⁰

นอกจากนี้ จากงานของ Jina Choi และ Brendan Howe ที่ศึกษาการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในเกาหลีเหนือ พบว่า UN ทำให้เกาหลีเหนือตระหนักถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนผ่านการ naming and shaming ชนชั้นผู้นำ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวทำให้เกาหลีเหนือแสดงเจตจำนงที่จะให้ความร่วมมือกับ UN และองค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ²¹ เห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเกาหลีเหนือสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นการที่รัฐที่ละเมิดบรรทัดฐาน (Norm-Violating state) เรียนรู้ที่จะเคารพกฎของสถาบันหรือบริบททางสังคมในการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ²²

จากงานของ Francesca Paola Traglia ในเรื่อง Non-Confrontational Human Rights Advocacy: Experiences from the UPR Process in Myanmar²³ แสดงให้เห็นว่า เมียนมาให้การตอบสนองกลไก UPR โดยยอมรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะบางส่วนจากภาคส่วนต่างๆ และนำมาสู่การปรับปรุงประเด็นสิทธิมนุษยชนภายในประเทศผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างกระทรวงเพื่อวางแผนปฏิบัติการสำหรับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะจากกลไก UPR

อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏงานเขียนที่แสดงให้เห็นว่าองค์การระหว่างประเทศยังคงมีข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ ในที่นี้จะมุ่งศึกษางานเขียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการดำเนินการ

²⁰ Patrick James Flood, *The effectiveness of UN human rights institutions* (USA: Praeger Publishers, 1998), 116-17.

²¹ Jina Choi and Brenden Howe, "United Nations Contributions to Promoting Human Rights in the DPRK: Impetus for Change," *Asian International Studies Review* 19, no. 2 (2018): 129.

²² *Ibid.*, 132.

²³ Francesca Paola Traglia, "Non-Confrontational Human Rights Advocacy: Experiences from the UPR Process in Myanmar," in *The Universal Periodic Review of Southeast Asia*, ed. Ramcharan R. Gomez J. (Singapore: Palgrave Macmillan, 2018).

ขององค์การระหว่างประเทศต่อกรณีโรฮิงจา จะเห็นได้จากงานของ Irawan Jati (2017) ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของ ASEAN และ องค์การความร่วมมืออิสลาม (the Organization of Islamic Cooperation (OIC) ต่อการตอบสนองปัญหาโรฮิงจาพบว่า การตอบสนองของ ASEAN ต่อวิกฤติการณ์ในเมียนมานั้น ยังไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับ OIC ที่มีการดำเนินงานทั้งระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้แก่ชาวโรฮิงจา อันเนื่องมาจากหลักการไม่แทรกแซงระหว่างกัน ซึ่ง ASEAN ยึดถือเป็นหลักการสำคัญ ถือเป็นต้นเหตุหลักที่ส่งผลให้ ASEAN ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง²⁴ เช่นเดียวกับงานศึกษาของ Alistair Cook (2010) พบว่า แนวทางการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของ ASEAN กับ EU ไม่มีผลกระทบที่สำคัญที่จะทำให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม²⁵ และงานของ Jatswan S. Sidhu และ Syeeda Naushin Parnini (2011) ซึ่งศึกษาการตอบสนองของตัวแสดงระหว่างประเทศ อาทิ บังกลาเทศ ASEAN EU UN OIC ต่อกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจา ซึ่งการศึกษาพบว่า แม้ว่าตัวแสดงระหว่างประเทศจะให้ความสนใจต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมา แต่ปฏิบัติการของตัวแสดงระหว่างประเทศต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงจายังมีข้อจำกัด ส่วนหนึ่งมาจากการที่ชาวโรฮิงจาไม่สามารถเชื่อมโยงกับเครือข่ายผลักดันข้ามชาติ (Transnational advocacy networks) รวมไปถึงการถูกละเลยจากกลุ่มผู้เรียกร้องประชาธิปไตยทั้งภายในและภายนอกเมียนมา²⁶

ในส่วนของการเขียนที่ศึกษาบทบาทของ HRC ต่อการป้องกันและตอบสนองอาชญากรรมที่โหดร้ายทารุณ ซึ่งมีกรณีศึกษาในประเด็นโรฮิงจา ของ Sheila Georgiana Pop (2019) พบว่า

²⁴ Irawan Jati, "Comparative Study of the Roles of ASEAN and the Organization of Islamic Cooperation in Responding to the Rohingya Crisis," *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* 1, no. 1 (2017): 28.

²⁵ Alistair DB Cook, "Positions of responsibility: A comparison of ASEAN and EU approaches towards Myanmar," *International Politics* 47, no. 3 (2010).

²⁶ Jatswan Singh and Syeeda Parnini, "International Responses to Human Rights Violations in Myanmar: The Case of the Rohingya," *Journal of International Studies* 7 (2011): 131.

บทบาทของ HRC ในการปกป้องและตอบสนองต่ออาชญากรรมที่โหดร้ายทารุณ (Mass Atrocity Crime) ถูกจำกัด มากไปกว่านั้น ยังพบว่ากลไกของ HRC ไม่เหมาะสมต่อการป้องกันอาชญากรรมดังกล่าว²⁷

ในส่วนของงานเขียนที่ศึกษาการเผยแพร่บรรทัดฐาน (norm) ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา นั้น จากงานของ Shariful Islam (2019) พบว่า การที่ไม่สามารถเผยแพร่บรรทัดฐานประเด็นสิทธิมนุษยชนในเมียนมา เป็นเพราะว่า เมียนมาไม่ยอมรับการนำบรรทัดฐานมาใช้ในประเทศ เนื่องมาจากเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างสูง (Highly state-controlled) จึงไม่เปิดกว้างให้แก่แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ภายในประเทศยังถูกจำกัดการดำเนินงานและไม่สามารถร่วมมือกับรัฐบาลได้²⁸

งานเขียนประเภทสุดท้ายที่กล่าวถึงการตอบสนองของเมียนมาต่อเวทีระหว่างประเทศ ในประเด็นโรฮีนจา นั้น จากงานของ Nehginpao Kipgen (2014) เรื่อง Addressing the Rohingya Problem พบว่า เมียนมาพยายามไม่ยกระดับความขัดแย้งในพื้นที่ที่เป็นปัญหาสากล เห็นได้ชัดจากเหตุการณ์การปะทะระหว่างชาวโรฮีนจา ในปี 2012 รัฐบาลเมียนมาได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อตอบโต้กระแสวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศ โดยเมียนมาปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่า รัฐบาลใช้กำลังในการปราบปรามข้อขัดแย้ง รวมถึงสรุปสาเหตุของการปะทะว่าเกิดจากการไม่ไว้วางใจและความแตกต่างระหว่างชาวพุทธกับชาวมุสลิมในพื้นที่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังเปิดให้ผู้แทนจากนานาประเทศเข้าไปเยี่ยมชมพื้นที่ขัดแย้ง และเน้นย้ำว่า รัฐบาลไม่ได้ดำเนินนโยบายใช้ความรุนแรงต่อชาวมุสลิมหรือกลุ่มอื่นๆ²⁹ ในขณะที่งานของ Md. Salman Sohel (2017) ใน The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence ได้ข้อสรุปว่า แม้ว่าประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งองค์การระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจ บุคคลสำคัญจะออกมาเรียกร้องให้เมียนมาหยุดกระทำความรุนแรงต่อชาวโรฮีนจา และนางอองซานซูจียังได้ออกมายืนยันว่า รัฐบาล

²⁷ Sheila Georgiana Pop, "The Role of the UN Human Rights Council in the Prevention and Response to Mass Atrocity Crimes" (Master Degree University of Southern Denmark, 2019), 93.

²⁸ Md. Shariful Islam, "Understanding the Rohingya Crisis and the Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses.," *Jadavpur Journal of International Relations* 23, no. 2 (2019): 165.

²⁹ Nehginpao Kipgen, "Addressing the Rohingya Problem," *Journal of Asian and African Studies* 49, no. 2 (2014): 237-40.

จะรับรองความปลอดภัยและทำให้สถานการณ์กลับสู่ปกติ³⁰ แต่เมียนมาก็ยังคงใช้ความรุนแรง รวมไปถึงขับไล่ชาวโรฮีนจาออกจากเมียนมา

จากการศึกษาวรรณกรรมข้างต้น พบว่า มีงานเขียนที่ดีความได้ว่า กลไกขององค์การระหว่างประเทศสามารถส่งผลให้รัฐเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม งานเขียนบางส่วนกลับพบว่า มีปัญหาข้อจำกัดบางประการที่ส่งผลให้องค์การระหว่างประเทศไม่สามารถทำให้รัฐเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้น พบว่า มีงานเขียนที่กล่าวถึงการตอบสนองด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมา โดยเฉพาะประเด็นชาวโรฮีนจาเป็นจำนวนน้อย ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จะช่วยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลของกลไกระหว่างประเทศและท่าทีของเมียนมาในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

1.5 กรอบการวิเคราะห์

ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการขัดเกลาทางสังคมและแบบจำลองสไปรัลมาเป็นกรอบเพื่อใช้ในการทำความเข้าใจถึงการดำเนินการของ HRC ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา รวมถึงวิเคราะห์การตอบสนองในประเด็นสิทธิมนุษยชนของเมียนมา

กระบวนการขัดเกลาทางสังคมถือเป็นกระบวนการที่บรรทัดฐานและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศถูกนำไปบังคับใช้ภายในประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ผลประโยชน์ และพฤติกรรมของรัฐ³¹ ทั้งยังหมายรวมถึงกระบวนการในการชักนำตัวแสดงเข้าสู่บรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ใหม่ที่กำหนดโดยชุมชน³² นอกจากนี้ ตัวแสดงที่ใช้กระบวนการขัดเกลา

³⁰ Md.Salman Sohel, "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence," *Saudi Journal of Humanities and Social Sciences* 2 (2017): 1017.

³¹ Raed A. Alhargan, "The impact of the UN human rights system and human rights INGOs on the Saudi Government with special reference to the spiral model," *The International Journal of Human Rights* 16, no. 4 (2012): 599.

³² Choi and Howe, "United Nations Contributions to Promoting Human Rights in the DPRK: Impetus for Change," 120.

ทางสังคมจะกดดันให้อีกฝ่ายยอมรับบรรทัดฐานใหม่ โดยเฝ้าสังเกตการณ์และประเมินผลการปฏิบัติตามบรรทัดฐาน³³

การนำกระบวนการขัดเกลาทางสังคมของบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาบังคับใช้ภายในประเทศ ถูกพัฒนาโดย Thomas Risse และ Kathryn Sikkink เรียกว่า แบบจำลองสไปรัล (Spiral model) ซึ่งมุ่งอธิบายบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศในการส่งเสริมบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้รัฐเป้าหมายมีการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น³⁴ แบ่งเป็น 5 ระยะ ดังนี้ **ระยะที่ 1 การควบคุมและการกระตุ้นเครือข่าย** (Repression) รัฐที่อยู่ในระยะนี้จะถือว่าเป็นรัฐที่อยู่ในช่วงแรกของความเสื่อมถอยในประเด็นสิทธิมนุษยชน โดยมีระดับการควบคุมที่แตกต่างกันไป ในระยะนี้ กลุ่มต่อต้านภายในรัฐจะมีความอ่อนแอจนเกินไป และ/หรือถูกกดขี่จนไม่สามารถนำเสนอข้อท้าทายต่อรัฐบาล ซึ่งถ้าเครือข่ายระหว่างประเทศสามารถได้รับข้อมูลที่เพียงพอในการนำประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปในเวทีระหว่างประเทศ ก็จะนำไปสู่ระยะที่ 2³⁵ **ระยะที่ 2 Denial** ในระยะนี้ เครือข่ายผลักดันข้ามชาติ (Transnational advocacy networks) สามารถรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรัฐเป้าหมายได้ โดยรัฐเป้าหมายอาจตกเป็นวาระสากลของเครือข่ายสิทธิมนุษยชน อันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐมักปฏิเสธข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ รัฐบาลที่ละเมิดบรรทัดฐานอาจอ้างการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในโดยมิชอบด้วยกฎหมาย³⁶ ซึ่งการเปลี่ยนผ่านไปในระยะที่ 3 จะเกิดขึ้นเมื่อเครือข่ายผู้สนับสนุนข้ามชาติมีความเข้มแข็งและรัฐเป้าหมายเผชิญกับแรงกดดันจากนานาชาตินั้นมีมากพอ จนส่งผลให้รัฐเป้าหมายแสดงท่าที อาทิ การปล่อยนักโทษ หรือระบุว่ารัฐจะให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ **ระยะที่ 3 Tactical concessions** รัฐบาลที่กดดันเข้มงวดไม่ปฏิเสธความชอบธรรมของบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชน

³³ Karina Shyrokykh, "Norm Diffusion in Sporting Organizations: The case of Sport for Development and Peace" (Master Degree Stockholms University, 2012), 49.

³⁴ Caroline Fleay, "The Impact of Internal and External Responses on Human Rights Practices in China: The Chinese Government and the Spiral Model" (Doctoral Degree Curtin University of Technology, 2005), 24.

³⁵ Thomas Risse and Kathryn Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," in *The power of human rights*, ed. Thomas Risse et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), 22.

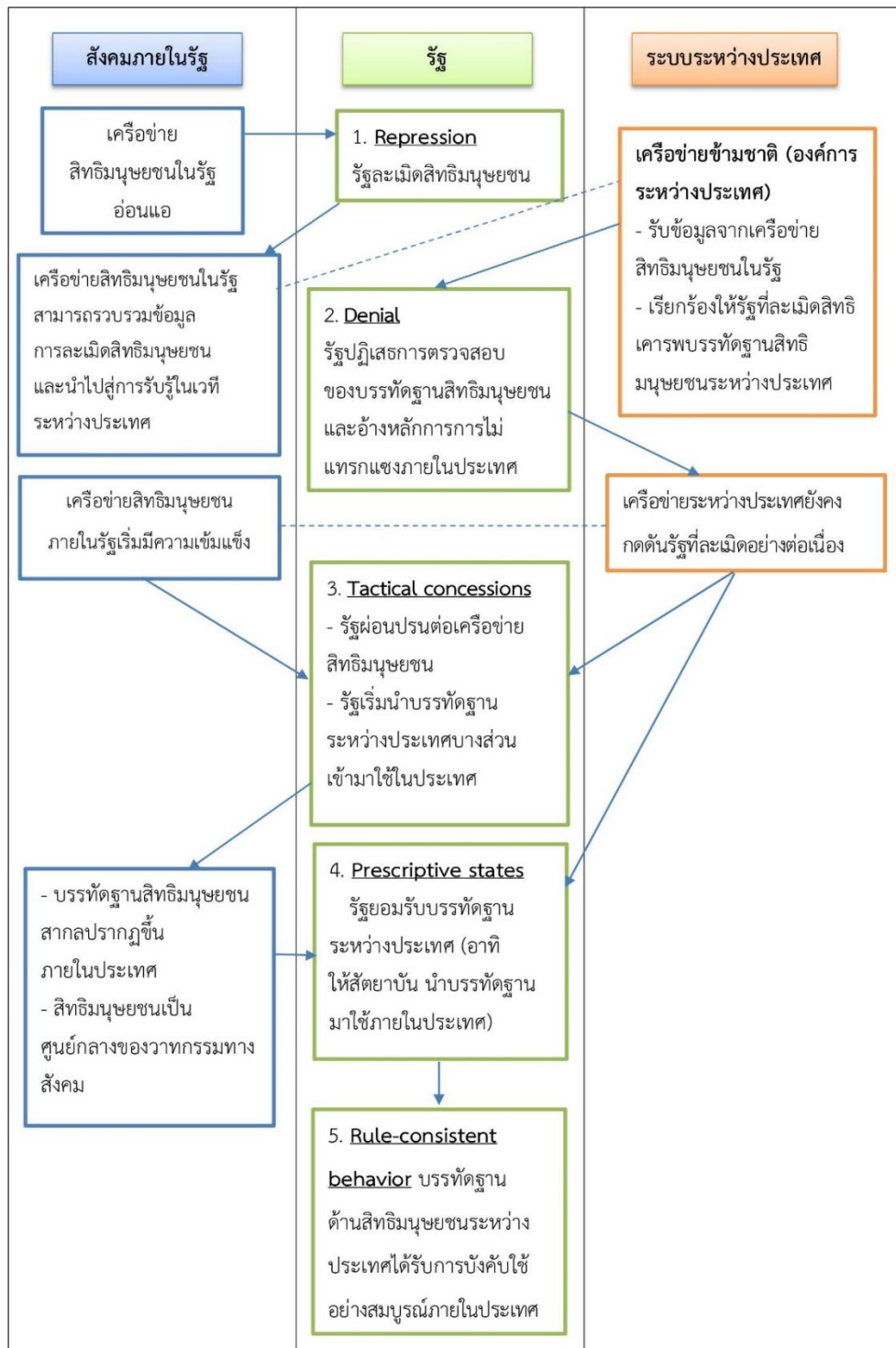
³⁶ Ibid., 26-27.

ระหว่างประเทศอีกต่อไป โดยพวกเขาเริ่มหันมาพูดคุยในประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเมื่อรัฐดังกล่าวยอมรับการพูดคุยในประเด็นดังกล่าว ก็จะทำให้รัฐต้องดำเนินการนำบรรทัดฐานมาบังคับใช้ภายในประเทศ (แม้จะทำโดยไม่สมัครใจ) หากเครือข่ายผลักดันข้ามชาติสามารถดำเนินการสนับสนุนบรรทัดฐานในประเทศและระหว่างประเทศได้³⁷ **ระยะที่ 4 Prescriptive status** สถานะที่กำหนดจะถูกแสดงให้เห็นเมื่อรัฐเป้าหมายได้แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของตนที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่เคยโต้แย้งเพื่อให้ไม่ถูกโต้แย้ง แม้ว่าจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางกรณี รวมไปถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของรัฐ การสร้างบรรทัดฐานในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายในประเทศ หรือจัดให้มีกลไกในการร้องเรียนประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่ประณามการวิพากษ์วิจารณ์จากภาคส่วนต่างๆ ว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน³⁸ **และระยะที่ 5 Rule-consistent behaviour** บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้รับการบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ภายในประเทศและการปฏิบัติตามบรรทัดฐานกลายเป็นวิถีปฏิบัติของรัฐ ซึ่งบังคับใช้โดยหลักนิติธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลยังยอมรับความถูกต้องของบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชน แม้ว่าจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นครั้งคราว³⁹

³⁷ Alhargan, "The impact of the UN human rights system and human rights INGOs on the Saudi Government with special reference to the spiral model," 600.

³⁸ Risse and Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 29.

³⁹ Alhargan, "The impact of the UN human rights system and human rights INGOs on the Saudi Government with special reference to the spiral model," 600.



รูปภาพ 1 แบบจำลองสไปร์ล⁴⁰

⁴⁰ แผนภูมินี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างมาจากแผนภูมิแบบจำลองสไปร์ลของ Risse และ Sikkink โดยได้อธิบายเพิ่มเติมในประเด็นการตอบสนองของรัฐในแต่ละระยะ และปรับรูปแบบการเชื่อมโยงปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดง

แบบจำลองสไปรัลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการที่ประสานสอดคล้องกันผ่านเครือข่ายสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและระบบระหว่างประเทศ โดยการดำเนินการดังกล่าวจะส่งผลให้รัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละระยะ ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสารนิพนธ์ฉบับนี้ ที่มุ่งนำเสนอการดำเนินการของกลไกระหว่างประเทศ นั่นคือ HRC ในการส่งเสริมการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนให้เมียนมานำไปบังคับใช้ภายในประเทศ และนำไปสู่การวิเคราะห์ท่าทีการตอบสนองของเมียนมาว่าสอดคล้องกับระยะเวลาของแบบจำลองสไปรัล

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

1.6.1 **เครื่องมือในการวิจัย** ผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษาข้อมูล 2 ประเภท ดังนี้

1.6.1.1 **ข้อมูลปฐมภูมิ** ได้แก่ คำสัมภาษณ์ คำกล่าว คำมั่น (Pledge) มติขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮีนจา รายงานของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ แถลงการณ์ของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐเมียนมาในประเด็นโรฮีนจา

1.6.1.2 **ข้อมูลทุติยภูมิ** ได้แก่ วิทยานิพนธ์ วารสาร ข่าวสาร บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ HRC ต่อชาวโรฮีนจา และการดำเนินการของเมียนมาต่อชาวโรฮีนจา

1.6.2 **ขอบเขตของการศึกษา** ศึกษาบทบาทของ HRC ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาในเมียนมา ระหว่างปี พ.ศ.2552 – 2563 เนื่องจาก เป็นช่วงเวลา ที่สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมามีความรุนแรงเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ห้วงระยะเวลาดังกล่าวยังเป็นห้วงระยะเวลาของ 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลที่มาจากฝ่ายทหาร และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจช่วยขยายภาพของการดำเนินการในประเด็นสิทธิมนุษยชนของเมียนมาให้กว้างมากยิ่งขึ้น

ในแต่ละระดับให้มีความเกี่ยวเนื่องกันและเข้าใจง่ายมากยิ่งขึ้น โดยผู้อ่านสามารถเข้าถึงแผนภูมิ Spiral model ของ Thomas Risse และ Kathryn Sikkink ได้ที่ Risse and Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 20.

1.7 โครงสร้างของสารนิพนธ์ ผู้วิจัยจะแบ่งโครงสร้างของสารนิพนธ์เป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

ผู้วิจัยจะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของ HRC ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รวมถึงไปถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาในเมียนมา โดยจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ วัตถุประสงค์ สมมติฐาน ขอบเขตของงานวิจัย และทบทวนวรรณกรรม

บทที่ 2 HRC กับการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวม

ผู้วิจัยจะชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ไปสู่การก่อตั้งคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และอธิบายให้เห็นถึงกลไกภายใต้คณะมนตรีฯ ซึ่งส่งเสริมการนำบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลไปใช้ในประเทศต่างๆ

บทที่ 3 บทบาทของ HRC ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮิงจาในเมียนมา ผู้วิจัยจะกล่าวถึงบทบาทของ HRC ในการจัดการปัญหาดังกล่าวผ่านกลไกภายใต้ HRC นั่นคือ การประชุมสมัชชาสามัญและสมัยพิเศษ กระบวนการ UPR และผู้รายงานพิเศษ โดยใช้แนวคิดกระบวนการทางสังคมมาประกอบการวิเคราะห์บทบาทของกลไกทั้งสาม

บทที่ 4 วิเคราะห์ท่าทีของเมียนมาในการตอบสนองต่อการดำเนินการของ HRC

ผู้วิจัยจะใช้แบบจำลองสไปรัลประกอบการวิเคราะห์ท่าทีของเมียนมาในการตอบสนองต่อกลไกของ HRC และการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ในประเทศ

บทที่ 5 บทสรุป

บทที่ 2

HRC กับการเผยแพร่บรรทัดฐานประเด็นสิทธิมนุษยชน

ในระบบระหว่างประเทศเดิมนั้น ประเด็นสิทธิมนุษยชนถูกมองว่าเป็นประเด็นภายในประเทศ ยังไม่ถูกให้ความสนใจในระบบระหว่างประเทศมากนัก ต่อมา ในระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการสูญเสียหรือความรุนแรงต่อชีวิตมนุษย์อย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์ดังกล่าวจึงได้ตอกย้ำให้นานาประเทศรับประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นำมาสู่ความต้องการให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาช่วยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน⁴¹ ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอใน 2 ประเด็น ดังนี้ ประเด็นแรก บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของกลไกภายใต้องค์การระหว่างประเทศ นั่นคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และการเปลี่ยนผ่านไปสู่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (HRC) และประเด็นที่สอง ภารกิจของ HRC และกลไกภายใต้ HRC ที่จะช่วยนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปบังคับใช้ภายในประเทศต่างๆ

2.1 บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของกลไกภายใต้องค์การระหว่างประเทศ เดิม และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ HRC ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในองค์การระหว่างประเทศปรากฏชัดในบทนำของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งยืนยัน “ศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ในสิทธิที่เท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง”⁴² ทั้งยังถูกใช้เป็นบรรทัดฐานหลักในการจัดตั้งกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights – CHR) ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council – ECOSOC) เมื่อปี 1946 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติถือเป็นกลไกภายใต้กฎบัตร (Charter-based body) ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือรัฐสมาชิกสหประชาชาติ และสามารถดำเนินการต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในทุกมิติ⁴³ ภายหลังจากการก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

⁴¹ Freedman, *The United Nations Human Rights Council : a critique and early assessment*, 15.

⁴² Nico Schrijver, "The UN Human Rights Council: A New Society of the Committed or Just Old Wine in New Bottles?," *Leiden Journal of International Law* 20, no. 4 (2007): 810.

⁴³ Freedman, *The United Nations Human Rights Council : a critique and early assessment*, 13-14.

แห่งสหประชาชาติ ได้มีการขยายจำนวนสมาชิกมากขึ้นตามลำดับ ท้ายที่สุด ในปี 1992 คณะกรรมการฯ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 53 ประเทศ ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจากทุกภูมิภาคทั่วโลก⁴⁴

ภารกิจที่ CHR ได้รับมอบหมาย นั้นคือ การจัดทำข้อเสนอแนะและรายงานเกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Bill of Rights) พิธีสารหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมไปถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง⁴⁵ ต่อมา CHR ได้มีผลงานสำคัญโดยได้นำเสนอปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งเป็นข้อมติด้านสิทธิมนุษยชนจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นสากล นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายสิทธิมนุษยชนสำคัญอีก 2 ฉบับ นั้นคือ the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights และ the International Covenant on Civil and Political Rights ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันกับรัฐที่ให้สัตยาบัน ต่อมา คณะกรรมการฯ ได้จัดตั้งกลไกที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชน อาทิ กระบวนการรายงานสถานการณ์ คณะทำงานผู้แทนพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญอิสระ การดำเนินการภาคสนาม กระบวนการร้องเรียน⁴⁶ นอกจากนี้ ยังได้ก่อตั้งอำนวยการพิเศษที่รับผิดชอบประเด็นพิเศษรายประเทศ (country-specific mandates) รวมไปถึงอำนวยการพิเศษที่รับผิดชอบรายประเด็น (thematic mandates) เพื่อตรวจสอบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการสร้างกลไกต่างๆ เหล่านี้ก็เพื่อตอบสนองปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการดำเนินการตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม⁴⁷

อย่างไรก็ตาม ในห้วงเวลาต่อมา CHR กลับถูกมองว่า เป็นองค์กรที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง (Politicization) เห็นได้จากความพยายามในการแสวงหาวาระแห่งชาติ การลงคะแนนช่วยเหลือกลุ่มประเทศในภูมิภาค⁴⁸ และการที่กลไกต่างๆ ถูกครอบงำ

⁴⁴ Ibid, 15.

⁴⁵ Schrijver, "The UN Human Rights Council: A New Society of the Committed or Just Old Wine in New Bottles?," 810.

⁴⁶ Ibid, 811.

⁴⁷ Freedman, *The United Nations Human Rights Council : a critique and early assessment*, 17.

⁴⁸ Rosa Freedman, "New Mechanisms of the UN Human Rights Council," *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29, no. 3 (2011): 290.

โดยประเทศมหาอำนาจ⁴⁹ ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความลำเอียง และอคติขึ้น นอกจากนี้ การทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองยังส่งผลให้คณะกรรมการฯ ไม่สามารถพิจารณาประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ในหลายประเด็น⁵⁰ ท้ายที่สุด ความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการฯ ได้ถูกบั่นทอนอย่างหนักจากการที่รัฐต่างๆ รวมไปถึงรัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน (abuser)⁵¹ พยายามเข้ามาเป็นสมาชิกในคณะกรรมการฯ เพื่อป้องกันการถูกวิพากษ์วิจารณ์และมุ่งเป้าวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่น โดยที่ละเลยการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน⁵² อย่างแท้จริง

2.2 การเกิดขึ้นของ HRC และกลไกภายใต้ HRC ในการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปบังคับใช้ภายในประเทศต่างๆ การทำให้สิทธิมนุษยชนให้เป็นประเด็นทางการเมืองใน CHR ส่งผลให้กลไกดังกล่าวถูกประณามจากทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐ นำมาสู่การปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของ CHR และก่อให้เกิดกระบวนการการสร้าง HRC ขึ้นมาทดแทน⁵³ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ.2006 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 60/251 ก่อตั้ง HRC เพื่อทดแทนคณะกรรมการฯ โดยยกระดับให้ HRC มีฐานะที่สูงขึ้นกว่าเดิม มีศักดิ์เท่าเทียมกับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นกลไกภายใต้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเช่นเดียวกัน⁵⁴ จะเห็นได้ว่า รัฐต่างๆ มีความต้องการให้ HRC เข้ามาเติมเต็มจุดอ่อนของ CHR เพื่อป้องกันไม่ให้ HRC ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองดังเช่น CHR โดยสมาชิกของคณะมนตรีฯ ถูกลดจำนวนลงเหลือ 47 ประเทศ ประกอบด้วยประเทศจากภูมิภาคต่างๆ ดังนี้ ภูมิภาคแอฟริกา 13 ประเทศ ภูมิภาคเอเชีย 13 ประเทศ ภูมิภาคลาตินอเมริกา 8 ประเทศ ภูมิภาค

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid, 289.

⁵¹ John Trent and Laura Schnurr, "Promoting and Protecting Human Rights," in *A United Nations Renaissance* :

What the UN is, and what it could be (Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich, 2018), 106.

⁵² Helen Upton, "The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges," *Human Rights Law Review* 7, no. 1 (2007): 29.

⁵³ Elvira Domínguez Redondo, "The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session," *Chinese Journal of International Law* 7, no. 3 (2008): 723.

⁵⁴ Schrijver, "The UN Human Rights Council: A New Society of the Committed or Just Old Wine in New Bottles?," 814.

ยุโรปตะวันออก 6 ประเทศ และภูมิภาคยุโรปตะวันตกและอื่นๆ 7 ประเทศ แสดงให้เห็นถึง 'การกระจายทางภูมิศาสตร์ที่เท่าเทียมกัน'⁵⁵ (Equitable Geographic Distribution) นอกจากนี้ การเลือกตั้งสมาชิก HRC จะกระทำโดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบลับโดยประเทศสมาชิก สหประชาชาติ 193 ประเทศ⁵⁶ และจะต้องได้รับเสียงส่วนใหญ่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก โดยมีวาระ 3 ปี การลงคะแนนเสียงแบบนี้จะช่วยรับประกันได้ว่า รัฐที่ต้องการเป็นสมาชิก HRC จะต้องเห็นถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน และรัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนก็จะไม่ได้รับเลือกเข้าเป็นสมาชิกอีกต่อไป นอกจากนี้ รัฐสมาชิกจะต้องผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป โดยรัฐสมาชิกจะไม่มีสิทธิ์ได้รับการเลือกตั้งใหม่ทันทีหลังจากดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันการขึ้นมาใช้อำนาจครอบงำของรัฐสมาชิก ท้ายที่สุด รัฐสมาชิก HRC จะต้องกล่าวคำมั่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมไปถึงให้ความร่วมมือกับ HRC อย่างเต็มที่ในการดำเนินการสนับสนุนประเด็นสิทธิมนุษยชน⁵⁷ ทั้งนี้ หากรัฐสมาชิก HRC กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนในวงกว้างและเป็นระบบ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอาจจะจับสิทธิสมาชิกภาพของรัฐนั้นใน HRC ได้ด้วยคะแนนเสียงสองในสามของรัฐสมาชิกสหประชาชาติ⁵⁸

HRC ถือเป็นกลไกหลักด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้สหประชาชาติ จึงได้รับมอบหมายให้ส่งเสริม คุ้มครอง และปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิ (1) เป็นเวทีสำหรับการสนทนาในประเด็นสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (2) ส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน ในลักษณะที่เป็นธรรมและเท่าเทียม (3) มีส่วนร่วมและจัดการต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและเป็นระบบอย่างทันที่ (4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (5) ดำเนินงานร่วมกับรัฐบาล องค์กรระดับภูมิภาค สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และภาคประชาสังคมอย่างใกล้ชิด (6) ส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

⁵⁵ Ibid, 815.

⁵⁶ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ."

⁵⁷ Philip Alston, "Reconceiving the UN Human Rights Regime: Challenges Confronting the New UN Human Rights Council," *Melbourne Journal of International Law* 7, no. 1 (2006): 199-201.

⁵⁸ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, การประสานความร่วมมือกับโครงการสิทธิมนุษยชนขององค์กรสหประชาชาติ : คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม (เจเนวา: สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 2008), 78.

ตลอดจนบริการให้คำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค และเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่ประเทศต่างๆ (7) ส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ดำเนินการโดยรัฐ (8) ดำเนินกระบวนการทบทวนสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของทุกรัฐ (9) เสนอแนะต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเพื่อพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน และ (10) ส่งรายงานประจำปีต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁵⁹

การส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนในระบบระหว่างประเทศนั้น ไม่สามารถส่งเสริมผ่านการประชุมสมัชชาใหญ่ของสมาชิก HRC เพียงองค์ประกอบเดียว แต่ยังคงต้องดำเนินการผ่านกลไกอื่นๆ ภายใต้อำนาจ HRC อีกด้วย ในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะขอนำเสนอกลไกภายใต้ HRC 2 กลไก ที่มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน และทำให้นานาประเทศยอมรับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชน และนำไปบังคับใช้ภายในประเทศมากขึ้น โดยกลไกที่ผู้วิจัยจะกล่าวถึง นั้นคือ 1) กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (Universal Periodic Review – UPR) และ 2) กระบวนการพิเศษ (Special Procedure)

2.2.1 กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ (UPR)

กระบวนการ UPR เป็นกระบวนการเฉพาะในการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด โดยกระบวนการนี้ถือเป็นกระบวนการที่ถูกขับเคลื่อนโดยรัฐ (State-driven process) และอยู่ภายใต้การสนับสนุนของ HRC กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้ง 193 ประเทศชี้แจงพัฒนาการของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และการดำเนินการตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อให้มีการดำเนินการที่เท่าเทียมต่อทุกๆ ประเทศ⁶⁰ จึงจะเห็นได้ว่า UPR มีความชัดเจนและสำคัญอย่างยิ่งในการย้ำเตือนให้ทุกประเทศบันทึกสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของตนเองและตรวจสอบการดำเนินการต่อประเด็นดังกล่าวในทุกช่วงเวลา⁶¹

⁵⁹ UN General Assembly, *60/251 Human Rights Council, A/RES/60/251* (2006), <https://undocs.org/en/A/RES/60/251>.

⁶⁰ OHCHR, "Human Rights Council – Universal Periodic Review," updated 20 April 2021, 2008, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/UPRFactSheetFinal.pdf>.

⁶¹ Freedman, "New Mechanisms of the UN Human Rights Council," 322.

วิธีการดำเนินการ การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กระบวนการ UPR เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ.2008 โดย HRC กำหนดให้กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ ในแต่ละรอบใช้เวลาทั้งหมด 4 ปี (ปีละ 48 ประเทศ) โดยการทบทวนจะดำเนินการโดยคณะทำงาน UPR (Working Group on UPR) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิก HRC ทั้งหมด 47 ประเทศ โดยคณะทำงาน UPR จะจัดประชุมเพื่อทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ ปีละ 3 ครั้ง ครั้งละ 2 สัปดาห์และในการประชุมแต่ละครั้งจะมีการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ จำนวน 16 ประเทศ ซึ่งต่อมา ในปี 2011 ได้ปรับเปลี่ยนให้ลดจำนวนประเทศลงเหลือ 14 ประเทศ⁶² โดยการเลือกประเทศที่จะได้รับการทบทวนนั้น จะดำเนินการโดยการจับฉลาก จากแต่ละกลุ่มภูมิภาคหรือตามคำมั่นโดยสมัครใจของประเทศที่ต้องการได้รับการทบทวน รวมไปถึงสมาชิก HRC ที่จะต้องได้รับการทบทวนตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง⁶³ ทั้งนี้ HRC จะแต่งตั้งตัวแทนของสมาชิก HRC จากกลุ่มภูมิภาคต่าง ๆ จำนวน 3 คน ให้เป็น Rapporteur-Troika ทำหน้าที่จัดทำรายงานของประเทศที่ถูกทบทวน⁶⁴

คณะทำงาน UPR จะพิจารณาสถานการณ์รายประเทศจากเอกสารดังต่อไปนี้ 1) รายงานประเทศ ซึ่งจัดทำโดยประเทศที่ถูกทบทวน มีความยาว 20 หน้า ซึ่งรัฐผู้ถูกทบทวนจะถูกกระตุ้นให้เตรียมข้อมูลผ่านกระบวนการปรึกษาหารือภายในประเทศร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน⁶⁵ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดทำเป็นรายงานประเทศ 2) รายงานของกลไกภายใต้สหประชาชาติ ซึ่งรวบรวมข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่ถูกทบทวนจากกลไกประจำอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นเป็นภาคี (Treaty Bodies) กระบวนการพิเศษ (Special Procedures) และเอกสารสหประชาชาติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเป็นผู้รวบรวม มีความยาวไม่เกิน 10 หน้า และ 3) รายงานของภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นการเปิด

⁶² กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย : ภายใต้กระบวนการ *Universal Periodic Review (UPR)* (กรุงเทพฯ, 2012).

⁶³ Redondo, "The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session," 725.

⁶⁴ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ," 11.

⁶⁵ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, การประสานความร่วมมือกับโครงการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ : คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม, 150.

โอกาสให้ภาคประชาสังคมได้มีโอกาสเสนอประเด็นสิทธิมนุษยชนที่รัฐไม่ให้ความสำคัญหรือเพิกเฉย ให้เข้าไปสู่การรับรู้ของเวทีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งรายงานของภาคประชาสังคมจะรวมถึง รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงาน ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเป็นผู้รวบรวมและสรุป มีความยาวไม่เกิน 10 หน้า⁶⁶

คณะทำงาน UPR จะดำเนินการทบทวนเอกสารสรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศที่ถูกทบทวน ภายใต้กรอบกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐเป็นภาคี คำมั่น และพันธสัญญาโดยสมัครใจ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง⁶⁷ เมื่อถึงขั้นตอน ของกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศจะใช้เวลาทั้งสิ้น 3 ชั่วโมง โดยประเทศที่ถูกทบทวนจะมีเวลา 1 ชั่วโมง ในการกล่าวถ้อยแถลง ชี้แจง และให้ข้อมูลเพิ่มเติม ในประเด็นต่างๆ และประเทศอื่นๆ จะมีเวลา 2 ชั่วโมงในการกล่าวถ้อยแถลงเพื่อแสดงความเห็น สอบถาม รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ⁶⁸ หลังจากนำเสนอรายงาน Troika จะทำหน้าที่ จัดเตรียมเอกสารรายงานผลการทบทวน ซึ่งประกอบไปด้วย บทย่อของขั้นตอนการทบทวน ข้อเสนอ และ/หรือข้อเสนอแนะ รวมทั้งคำมั่นและพันธสัญญาโดยสมัครใจของรัฐที่ถูกทบทวน จากนั้น คณะทำงาน UPR จะจัดสรรเวลาไม่เกิน 30 นาทีเพื่อพิจารณาและรับรองเอกสารแสดงผลภายหลัง การทบทวนไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง โดยรายงานประเทศของคณะทำงาน UPR จะถูกรับรองเพื่อขอ ความเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้ รัฐต่างๆ มีเวลา 2 สัปดาห์ในการเปลี่ยนแปลงหรือเรียบเรียงคำแถลงของรัฐ ตนเอง หลังจากทีคณะทำงาน UPR รับรองรายงานแล้ว รายงานของประเทศที่ถูกทบทวนจะถูกส่งไป ยังคณะมนตรีฯ เพื่อพิจารณาและรับรองเอกสารในการประชุมสามัญต่อไป ทั้งนี้ ก่อนที่ที่ประชุม HRC จะรับรองเอกสารแสดงผลของแต่ละฉบับนั้น HRC จะเปิดเวทีรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน โดยให้รัฐที่ถูกทบทวนเสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อสรุป/ข้อเสนอแนะ คำมั่นและพันธสัญญาโดยสมัครใจ

⁶⁶ กรรมาธิการระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย : ภายใต้กระบวนการ *Universal Periodic Review (UPR)*.

⁶⁷ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, การประสานความร่วมมือกับโครงการสิทธิมนุษยชนของ องค์การสหประชาชาติ : คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม, 144.

⁶⁸ กรรมาธิการระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย : ภายใต้กระบวนการ *Universal Periodic Review (UPR)*.

และให้รัฐสมาชิกและรัฐสังเกตการณ์แสดงความเห็นเกี่ยวกับผลการทบทวน ทั้งยังเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรภาคประชาสังคม แสดงความคิดเห็นทั่วไป⁶⁹ ท้ายที่สุด หลังจากที่ประชุม HRC พิจารณารับรองเอกสารแสดงผลของรัฐที่ถูกทบทวนเรียบร้อยแล้ว จะต้องมีการติดตามผล ซึ่งรัฐที่ถูกทบทวนจะต้องปฏิบัติตามผลของ UPR ที่รัฐยอมรับ (ข้อสรุป ข้อเสนอแนะ คำมั่น และพันธสัญญาโดยสมัครใจ) นอกจากนี้ จากมติ HRC ข้อ 5/1 ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือภาคประชาสังคมร่วมมือบทบาทในการดำเนินการตามผลของ UPR ด้วย โดยการติดตามผลจะเกิดขึ้นในวงรอบของการทบทวนรอบถัดไป ทั้งนี้ ประชาคมระหว่างประเทศจะช่วยเหลือรัฐในการปฏิบัติตามผลของการทบทวน โดยสนับสนุนในด้านการสร้างศักยภาพและความช่วยเหลือด้านเทคนิคผ่านการปรึกษาหารือ ซึ่งรัฐจะต้องให้ความยินยอมก่อน⁷⁰ จะเห็นได้ว่ากลไกของ UPR ที่ให้รัฐที่ถูกทบทวนปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของรัฐอื่นๆ นั้น เป็นการส่งเสริมให้รัฐตระหนักถึงการดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และพยายามยกระดับการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้นานาประเทศยอมรับ นอกจากนี้ UPR ยังเปิดโอกาสให้ตัวแสดงอื่นๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในรัฐนั้นๆ ด้วย ซึ่งถือเป็นการแพร่กระจายบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปสู่ตัวแสดงอื่นๆ นอกเหนือจากภาครัฐ

ประโยชน์ของรายงาน UPR นั้นไม่เพียงแต่จะตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ แต่ยังช่วยสนับสนุนการทำงานของกลไกต่างๆ ภายใต้สหประชาชาติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากกรณีผู้เสนอรายงานเรื่องประเทศ (country rapporteurs) ภายใต้คณะกรรมการประจำสนธิสัญญายืนยันว่า รายงาน UPR มีประโยชน์ต่อการเตรียมความพร้อมในการตรวจสอบรัฐ⁷¹ นอกจากนี้ ผู้เสนอรายงานรายประเด็น (thematic rapporteurs) ยังใช้คำแนะนำในรายงาน UPR ของประเทศใดประเทศหนึ่งในการวางแผนการเยือนประเทศเหล่านั้นเพื่อตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนในอนาคต⁷²

⁶⁹ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, การประสานความร่วมมือกับโครงการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ : คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม, 147.

⁷⁰ OHCHR, "Human Rights Council – Universal Periodic Review," 2.

⁷¹ Gareth Sweeney and Yuri Saito, "An NGO Assessment of the New Mechanisms of the UN Human Rights Council," *Human Rights Law Review* 9, no. 2 (2009): 214.

⁷² *Ibid*, 215.

ผู้วิจัยมองว่า ส่วนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการ UPR นั่นคือ การติดตามการดำเนินการของรัฐที่ถูกทบทวน ซึ่งจะสามารถพิสูจน์ได้ว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐได้ โดยการที่รัฐที่ถูกทบทวนดำเนินการตามข้อเสนอแนะและร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อยกระดับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศเพื่อตอบสนองกลไก UPR จะสามารถชี้ให้เห็นได้ว่า กลไก UPR มีส่วนที่ผลักดันให้รัฐปฏิบัติตามบรรทัดฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน โดยผู้วิจัยจะยกตัวอย่าง 3 กรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของรัฐภายใต้กลไก UPR ดังนี้

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) จากรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของสหราชอาณาจักร คณะทำงาน UPR ให้ความสนใจในประเด็นการต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะเรื่องขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมไปถึงสิทธิของผู้ต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้าย เนื่องจากสหราชอาณาจักรบังคับใช้กฎหมายการก่อการร้าย (The Terrorism Act) ในปี 2000 ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการหยุดและตรวจค้นตัวบุคคลโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัย รวมไปถึงสามารถจับกุมและคุมขังบุคคลต้องสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายเป็นเวลา 27 วัน ก่อนถูกตั้งข้อหา ซึ่งสหราชอาณาจักรปฏิเสธว่า ไม่ได้เพิกเฉยต่อสิทธิของผู้ต้องสงสัย และมีนโยบายในการปกป้องประชากรตามความจำเป็นควบคู่ไปกับการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรก็ได้รับเอาข้อเสนอแนะจากคิวบา กาน่า และเนเธอร์แลนด์ซึ่งเสนอให้อังกฤษทบทวนกฎหมายการก่อการร้ายและตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานสูงสุดด้านสิทธิมนุษยชน โดยปฏิเสธข้อเสนอของสวีเดนและเนเธอร์แลนด์ที่เรียกร้องให้สหราชอาณาจักรเสริมสร้างหลักประกันสำหรับผู้ถูกคุมขังและลดระยะเวลาการกักขังผู้ต้องสงสัยก่อการร้ายก่อนการพิจารณาคดี⁷³

ต่อมา ในปี 2010 สหราชอาณาจักรได้นำเสนอรายงานกลางเทอม ซึ่งสหราชอาณาจักรรับเอาข้อเสนอแนะจาก UPR มาปรับใช้ในประเทศ โดยได้ทบทวนกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย รวมถึงหารือร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อบริหารจัดการการใช้กฎหมายอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ในปี 2012 สหราชอาณาจักรยังได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของการดำเนินการตาม UPR กล่าวคือ สหราชอาณาจักรได้หันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการสืบค้นมากยิ่งขึ้น และลดการใช้อำนาจในการควบคุมลง โดยอำนาจในการหยุดและตรวจค้นบุคคลและยานพาหนะอันปราศจาก

⁷³ Esther Theyskens, "Eight years of UN Human Rights Council: a Success or a Failure?" (Master degree Ghent University, 2014), 49.

ข้อสงสัยถูกจำกัดให้อยู่ในสถานการณ์พิเศษเท่านั้น นอกจากนี้ ระยะเวลาการควบคุมตัวผู้ต้องสงสัย ยังถูกปรับลดลงเหลือ 14 วัน⁷⁴ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า แม้สหราชอาณาจักร จะปฏิเสธข้อเสนอแนะของสวีตเซอร์แลนด์ในกระบวนการ UPR วงรอบแรก แต่สหราชอาณาจักร ก็มีความพยายามในการยกระดับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจพร้อมไปกับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่รัฐได้รับเอามาอย่างเต็มที่

สาธารณรัฐเช็ก (The Czech Republic) ในวงรอบที่สองของกระบวนการ UPR ปี 2012 สโลวาเกียให้ข้อเสนอแนะต่อสาธารณรัฐเช็กว่า “ให้รับรองมาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติกับผู้หญิงในทุกมิติของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มตำแหน่งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในระดับกลางและระดับสูง” ซึ่งในรายงานกลางภาค (mid-term report) สาธารณรัฐเช็กได้ชี้แจงว่า เช็กได้ตั้งเป้าหมายที่จะให้ผู้หญิงดำรงตำแหน่งที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เป็นจำนวนร้อยละ 40 ภายในปี 2020 รวมทั้ง ได้มีแผนปฏิบัติการเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างตำแหน่งที่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของผู้ชายและผู้หญิง ซึ่งบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน 2014⁷⁵

บูร์กินาฟาโซ (Burkina Faso) ในการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในวงรอบแรกของบูร์กินาฟาโซ ในปี 2008 เนเธอร์แลนด์ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า “ให้บูร์กินาฟาโซแบ่งปันแนวทางปฏิบัติที่ดีต่อประเทศอื่น ๆ ในเรื่องการขลิบอวัยวะเพศหญิงและให้คงความพยายามในการกำจัดกาปฏิบัติเช่นนี้ไปให้หมด” ซึ่งต่อมา บูร์กินาฟาโซได้ชี้แจงในรายงานประเทศรอบที่สองว่า มีการก่อตั้งสภาการต่อต้านการขลิบอวัยวะเพศหญิงแห่งชาติ (the National Council to Combat Female Circumcision) และได้ขยายการเรียนการสอนหลักสูตรการขลิบอวัยวะเพศหญิง (female genital mutilation) ในระดับชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา นอกจากนี้ ยังได้เข้าร่วมโปรแกรม UNFPA-UNICEF ในการจัดการขลิบอวัยวะเพศหญิงข้ามพรมแดน ซึ่งมีเป้าประสงค์เพื่อจัดการขลิบอวัยวะเพศหญิงอีกด้วย⁷⁶

⁷⁴ Theyskens, "Eight years of UN Human Rights Council: a Success or a Failure?," 50-51.

⁷⁵ UPR Info, *The Butterfly Effect : Spreading good practices of UPR implementation* (Geneva: UPR Info, 2016), 5.

⁷⁶ Ibid, 4.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบางประเทศจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ UPR แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าอัตราส่วนการปฏิเสธข้อเสนอแนะจาก UPR ก็ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ รัฐไม่ยอมผูกมัดประเด็นอ่อนไหวภายในประเทศกับเวทีระหว่างประเทศ รวมไปถึงการนำประเด็นเหล่านี้เข้าสู่การหารือของ UPR อาจเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมในประเทศมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ UPR ยังต้องใช้งบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและการให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่างๆ⁷⁷ ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเป็นเวลานาน

2.2.2 กระบวนการพิเศษ (Special Procedure)

เป็นกลไกที่เกิดขึ้นภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และถูกนำมาใช้ใน HRC ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านสิทธิมนุษยชน (Independent Expert) (อาจเรียกว่า ผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) หรือคณะทำงาน (จำนวน 5 ราย แต่ละรายมาจาก 5 ภูมิภาคตามการจัดกลุ่มภูมิภาคของสหประชาชาติ) ได้รับมอบหมายโดยตรงจาก HRC ให้รายงานและให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนจากมุมมองรายประเด็นหรือรายประเทศ รวมถึงสนับสนุนการทำงานของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ⁷⁸ ปัจจุบัน มีกระบวนการพิเศษรายประเด็น 44 คณะ/ราย และรายประเทศ 11 ราย⁷⁹ โดยกระบวนการพิเศษถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและดำเนินการครอบคลุมสิทธิมนุษยชนในทุกมิติ เช่น พลเมือง สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง⁸⁰ ทั้งยังได้รับการยกย่องว่าเป็นหนึ่งในความสำเร็จที่สำคัญของ CHR ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความพยายามของสหประชาชาติ

⁷⁷ Theyskens, "Eight years of UN Human Rights Council: a Success or a Failure?," 43.

⁷⁸ OHCHR, "Special Procedures of the Human Rights Council," OHCHR, accessed 18 April 2021, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>.

⁷⁹ ดูเพิ่มเติม <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Currentmandateholders.aspx>

⁸⁰ OHCHR, "Special Procedures of the Human Rights Council."

ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน⁸¹ รวมไปถึงถูกยกย่องจาก Louise Arbour อดีตข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติว่าเป็น “กองทัพแนวหน้าในการรักษาสิทธิมนุษยชน”⁸²

การเข้ามาเป็นกระบวนการพิเศษของ HRC นั้น ตามมติ HRC 5/1 หน่วยงานที่สามารถเสนอรายชื่อให้เป็นกระบวนการพิเศษ ได้แก่ รัฐบาล กลุ่มภูมิภาคที่ดำเนินการภายในระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศหรือฝ่ายเลขานุการขององค์กร องค์กรภาคประชาสังคม กลไกด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ รวมไปถึงบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งก่อนที่จะมีการพิจารณาคัดเลือกกระบวนการพิเศษ จะมีการจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาเพื่อเสนอรายชื่อต่อประธานสภา ก่อนที่จะมีการเริ่มประชุมสมัยสามัญอย่างน้อย 1 เดือน ซึ่ง ประธานสภาจะพิจารณาคุณสมบัติตามคำแนะนำของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และระบุรายชื่อผู้สมัครที่เหมาะสมไว้ในตำแหน่งว่าง จากนั้น ประธานสภาจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับการเสนอต่อประเทศสมาชิกและผู้สังเกตการณ์อย่างน้อย 2 สัปดาห์ก่อนการประชุมสภาสมัยสามัญ ซึ่งการแต่งตั้งผู้ถืออำนาจในกระบวนการพิเศษจะเสร็จสิ้นเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภา⁸³

บุคคลที่อยู่ภายใต้กระบวนการพิเศษจะยึดมั่นในการรักษาความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพในการทำงาน และการยึดหลักคุณธรรม ดังนั้น พวกเขาจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติและไม่ได้รับค่าตอบแทนทางการเงิน เนื่องจาก สถานะที่เป็นอิสระของผู้ถืออำนาจภายใต้กระบวนการพิเศษเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ การดำรงตำแหน่งของผู้ถืออำนาจจะถูกจำกัด ให้ดำรงตำแหน่งได้สูงสุดไม่เกิน 6 ปี⁸⁴ (2 วาระ)

ภารกิจของกระบวนการพิเศษ ลักษณะงานของกระบวนการพิเศษขึ้นอยู่กับเอกสาร 2 ฉบับ คือ ระเบียบปฏิบัติ ซึ่งรับรองโดย HRC ในวันที่ 18 มิถุนายน 2007⁸⁵ และคู่มือการปฏิบัติงาน

⁸¹ Jeroen Gutter, "Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead," *Human Rights Law Review* 7, no. 1 (2007): 105.

⁸² Surya P. Subedi, "Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs," *Human Rights Quarterly* 33 (2011): 228.

⁸³ OHCHR, *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, 6 (OHCHR, 2008).

⁸⁴ OHCHR, "Special Procedures of the Human Rights Council."

⁸⁵ ดูเพิ่มเติม https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/5/2.

ของกระบวนการพิเศษของ HRC ซึ่งถูกรับรองโดยผู้รายงานพิเศษในเดือนมิถุนายน 2008⁸⁶ โดยภารกิจหลักของกระบวนการพิเศษ มีดังต่อไปนี้

(1) วิเคราะห์สถานการณ์รายประเด็นและรายประเทศ รวมไปถึงการปฏิบัติการกิจกรรมนอกสถานที่

(2) ให้คำแนะนำเรื่องมาตรการที่รัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ

(3) แจ้งเตือนองค์กรและหน่วยงานภายใต้สหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง HRC และประชาคมระหว่างประเทศถึงความจำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์และประเด็นเฉพาะ ทั้งนี้ กระบวนการพิเศษยังมีบทบาทในการแจ้งเตือนล่วงหน้าและสนับสนุนมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว

(4) สนับสนุนในนามของเหยื่อที่ถูกละเมิดผ่านมาตรการต่างๆ เช่น การร้องขอให้รัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนและเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองต่อข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำการแก้ไขปรับปรุง

(5) กระตุ้นให้สังคมทั้งในระดับรัฐและระดับระหว่างประเทศ รวมถึง HRC ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างรัฐบาล

(6) กำกับติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของกระบวนการพิเศษ⁸⁷

จากภารกิจที่กล่าวไปข้างต้น กระบวนการพิเศษจึงได้กำหนดขั้นตอนกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจ ดังนี้

(1) **การรับข้อมูล** กระบวนการพิเศษสามารถรับข้อมูลได้อย่างรอบด้าน ซึ่งพวกเขาต้องพิจารณาข้อมูลที่น่าเชื่อถือและเกี่ยวข้องทั้งหมดที่ได้รับจากผู้แจ้งข้อมูล ทั้งนี้ จะต้องระมัดระวังอย่างรอบด้านเพื่อให้แน่ใจว่าแหล่งที่มาของข้อมูลจะไม่ถูกตอบโต้⁸⁸

⁸⁶ ดูเพิ่มเติม https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf.

⁸⁷ OHCHR, Short Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council, 5.

⁸⁸ Subedi, "Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs," 213-14.

(2) **การดำเนินการต่อข้อมูล** เมื่อผู้รายงานพิเศษได้รับแจ้งข้อมูลหรือการติดต่อจากผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือภาคประชาสังคมที่แสวงหาผลประโยชน์ของเหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พวกเขาจะต้องตัดสินใจในการดำเนินการต่อสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วว่า ข้อมูลน่าเชื่อถือ ผู้รายงานพิเศษสามารถติดต่อสื่อสาร (communication) ไปยังรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น ซึ่งการสื่อสารดังกล่าวก็เพื่อต้องการคำชี้แจงที่ตอบสนองข้อกล่าวหาในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเพื่อส่งเสริมมาตรการที่ออกแบบมาเพื่อปกป้องสิทธิที่อาจถูกละเมิด

(3) **การขออุทธรณ์อย่างเร่งด่วนและจดหมายกล่าวอ้าง** ผู้รายงานพิเศษสามารถอุทธรณ์อย่างเร่งด่วนในกรณีที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ถูกกล่าวหาในนั้นมีความอ่อนไหวต่อเงื่อนไขเวลา (Time-Sensitive) เช่น สถานการณ์ที่คุกคามชีวิต การที่เหยื่ออาจได้รับอันตรายหรือได้รับอันตรายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เหมาะสมได้รับแจ้งให้ทราบถึงสถานการณ์โดยเร็วที่สุดเพื่อที่พวกเขาจะได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อยุติหรือป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ผู้รายงานพิเศษยังสามารถส่งจดหมายกล่าวอ้าง (Letters of Allegation) เพื่อแจ้งไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นและในสถานการณ์ที่ยังไม่ได้มีการขออุทธรณ์อย่างเร่งด่วน ซึ่งในจดหมายดังกล่าวมักร้องขอให้รัฐบาลตอบกลับภายในสองเดือน⁸⁹

(4) **ถ้อยแถลงต่อสื่อและสาธารณชน** ผู้รายงานพิเศษสามารถออกแถลงการณ์ถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อาจหมายรวมถึงข้อห่วงกังวล หรือในกรณีที่รัฐบาลล้มเหลวในการตอบสนองต่อผู้รายงานพิเศษ ซึ่งกระบวนการพิเศษสามารถใช้ความสนใจของเวทีระหว่างประเทศในการผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

(5) **การเยี่ยมเยือนประเทศ** ถือเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุดในการรับทราบข้อมูลโดยตรงจากการสังเกตการณ์สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศนั้นๆ โดยผู้รายงานพิเศษมีสิทธิพิเศษในการหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งยังสามารถติดต่อและรวบรวมข้อมูลจากเหยื่อ พยาน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคประชาสังคม ภาควิชาการ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศในประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ การเยี่ยมเยือนประเทศยังเป็นกลไกที่ช่วยสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในเรื่องสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนเองด้วย

⁸⁹ Ibid, 214.

(6) การรายงานการดำเนินการ ผู้รายงานพิเศษจะรายงานการดำเนินการของตนต่อกลไกสหประชาชาติ โดยเฉพาะ HRC และ UNGA ขึ้นอยู่กับความสำคัญของภารกิจ ซึ่งรายงานดังกล่าวประกอบไปด้วย ข้อเท็จจริงเชิงสรุป ผลสรุป ข้อเสนอแนะ ที่ตั้งอยู่บนข้อมูลที่รับจากแหล่งต่างๆ อาทิ ข้อมูลจากการเยี่ยมชมเยือนประเทศ นักวิชาการ รายงานของสถาบันวิจัย องค์การภาคประชาสังคม หลังจากการเสนอรายงานต่อที่ประชุม จะกำหนดให้มีการหารือร่วมกัน ซึ่งจะให้อีกาสรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้นตอบสนองต่อรายงานดังกล่าว รวมถึงให้ประเทศอื่นๆ สอบถามคำถามต่อผู้รายงานพิเศษ⁹⁰

(7) การติดตามการดำเนินการ ผู้รายงานพิเศษสามารถติดตามการสื่อสารของตนกับรัฐผ่านกลไกต่างๆ เช่น HRC UNGA ขึ้นอยู่กับความสำคัญของภารกิจ นอกจากนี้ ยังสามารถติดตามผลของรายงานของตนเอง โดยการร้องขอข้อมูลจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้รายงานพิเศษ⁹¹

ภารกิจของกระบวนการพิเศษจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพหากขาดความร่วมมือทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่า ความร่วมมือจากรัฐเป็นประเด็นสำคัญที่จะบ่งบอกได้ว่า การดำเนินการของกระบวนการพิเศษจะสามารถส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้จริงหรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กล่าวถึงความร่วมมือของรัฐนั้น จากมติ HRC 16/21 ได้ยืนยันหน้าที่ของรัฐต่อกระบวนการพิเศษว่า “รัฐควรร่วมมือและช่วยเหลือกระบวนการพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่...” “...โดยรัฐจะต้องตอบสนองต่อคำร้องขอข้อมูลและการเยี่ยมชมอย่างทันท่วงที รวมไปถึงศึกษาข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่กระบวนการพิเศษได้กล่าวถึงรัฐของตนอย่างถี่ถ้วน”⁹²

ดังนั้น เพื่อตอบสนองตามอาณัติที่ได้รับมอบหมายและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในรัฐต่างๆ กระบวนการพิเศษจะต้องใช้กระบวนการทำงานในทุกวิธีเพื่อเชื่อมระยะห่างระหว่างบรรทัด

⁹⁰ Ibid, 215.

⁹¹ Ibid, 216.

⁹² UN Human Rights Council, *UNHRC Resolution 16/21 : Review of the work and functioning of the Human Rights Council*, UN General Assembly (2011).

ฐานระหว่างประเทศกับการนำไปบังคับใช้ภายในประเทศ⁹³ ซึ่งจากการศึกษาของ Ted Piccone พบว่า กระบวนการพิเศษสามารถมีอิทธิพลต่อการดำเนินการของรัฐในรูปแบบที่แตกต่างกันไป เช่น

(1) การดำเนินการของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยผู้อพยพ (the special rapporteur on migrants) ซึ่งได้รายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงลับระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยข้อตกลงดังกล่าวอนุญาตให้นายจ้างชาวมาเลเซียสามารถเก็บเอกสารประจำตัวของแรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซีย และอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายประเด็น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างดังกล่าวและขู่ว่าจะตอบโต้หากผู้รายงานพิเศษไม่นำประเด็นข้อตกลงดังกล่าว ออกจากรายงาน อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ผู้รายงานพิเศษได้เผยแพร่รายงานออกไป รัฐบาลก็ได้ยกเลิกข้อตกลงดังกล่าวทันที ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่ดีขึ้น⁹⁴

(2) ผู้เชี่ยวชาญอิสระว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอัฟกานิสถาน ในปี 2004 ระหว่างการเยี่ยมชมห้องขัง Pol-e Charkhi ในอัฟกานิสถาน ผู้เชี่ยวชาญอิสระได้พบว่า ผู้ถูกคุมขังชาวปากีสถานและชาวอัฟกานิสถาน 734 คนถูกบังคับให้อยู่ในสภาพที่น้ำเวทนาเป็นเวลานานกว่า 30 เดือน เขาจึงเสนอประเด็นดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมของอัฟกานิสถาน หลังจากนั้น ประธานาธิบดี Hamid Karzai ของอัฟกานิสถานจึงดำเนินการปล่อยตัวนักโทษ 534 คน และมีคำสั่งอภัยโทษคนอื่นๆ ในภายหลัง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้รายงานพิเศษสามารถโน้มน้าวรัฐบาลให้ปล่อยตัวนักโทษที่ถูกคุมขังอย่างถูกกฎหมายได้⁹⁵

(3) ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการทรมาน ได้เดินทางไปเยี่ยมเยือนสเปนในปี 2003 ซึ่งภายหลังจากเยี่ยมชมประเทศนั้น รายงานการเยี่ยมชมประเทศของเขาได้รับการตอบโต้จากรัฐบาลสเปน โดยสเปนไม่ยอมรับข้อเสนอแนะในทุกประเด็นของผู้รายงานพิเศษ อย่างไรก็ตาม หนึ่งในข้อเสนอแนะของผู้รายงานพิเศษก็ถูกนำมาปรับใช้และมีผลเป็นรูปธรรม กล่าวคือ ผู้รายงานพิเศษได้เสนอให้มีการติดกล้องไว้ในห้องสืบสวนสอบสวนเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย ซึ่งในปี 2008 รัฐบาลได้มีคำสั่งให้ติดกล้องไว้ในพื้นที่ห้องกักของสถานีตำรวจ ซึ่งแม้ว่าสเปนจะปฏิเสธ

⁹³ Ted Piccone, "The contribution of the UN's special procedures to national level implementation of human rights norms," *The International Journal of Human Rights* 15, no. 2 (2011): 210.

⁹⁴ Ibid, 215.

⁹⁵ Ibid.

ข้อเสนอแนะของผู้รายงานพิเศษในช่วงแรก แต่ท้ายที่สุดคำแนะนำดังกล่าวก็มีส่วนช่วยในการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง⁹⁶

แม้ว่ากระบวนการพิเศษจะเป็นกลไกที่ได้รับคำกล่าวว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดและประสบความสำเร็จอย่างมากในกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการพิเศษยังมีข้อจำกัดในการส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชนภายในรัฐต่างๆ ทั้งในบริบทภายในของกลไก อาทิ การขาดแคลนทรัพยากรด้านการเงินและบุคลากร ซึ่งไม่สามารถตอบสนองอาณัติที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นได้อย่างทันท่วงที⁹⁷ และบริบทที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือจากรัฐเนื่องมาจากการดำเนินการบางส่วนของกระบวนการพิเศษจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐ อาทิ การเยี่ยมชมประเทศ การตอบสนองการติดต่อสื่อสาร การนำข้อเสนอแนะไปบังคับใช้ในประเทศ ดังนั้น หากรัฐไม่ยินยอมหรือไม่ให้ความร่วมมือ⁹⁸ ก็อาจส่งผลให้กระบวนการพิเศษดำเนินงานได้ยากลำบากมากขึ้น

2.3 สรุป

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยดำเนินการผ่านกลไกสำคัญภายใต้ HRC 2 กลไกอย่างกระบวนการ UPR และกระบวนการพิเศษ ซึ่งทั้งสองกลไกมีเป้าประสงค์ให้รัฐตระหนักถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน และปรับปรุงการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนตามข้อเสนอแนะของกลไก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐนั้นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การที่รัฐตอบสนองข้อเสนอแนะหรือการดำเนินการของกลไกภายใต้ HRC จึงสามารถเป็นตัวชี้วัดได้ว่า HRC เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐได้ดี ซึ่งในบท

⁹⁶ Ibid, 216.

⁹⁷ Oliver Hoehne, "Special Procedures and the New Human Rights Council – A Need for Strategic Positioning" *Essex Human Rights Review* 4, no. 1 (2007): 71.

⁹⁸ Christophe Golay, Claire Mahon, and Ioana Cismas, "The impact of the UN special procedures on the development and implementation of economic, social and cultural rights," *The International Journal of Human Rights* 15, no. 2 (2011): 312-13.

ต่อไป นิสิตจะศึกษาการดำเนินการของ HRC ต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจา
ในเมียนมา และการตอบสนองต่อการดำเนินการดังกล่าวจากเมียนมา ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์
พฤติกรรมของรัฐเมียนมาในการตอบสนองการส่งเสริมบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของ HRC ต่อไป



บทที่ 3

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจาและบทบาทของ HRC

สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศทั่วโลก ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เช่นเดียวกัน ได้ปรากฏสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย นั่นคือ ชาวโรฮิงจา ซึ่งถูกละเมิดสิทธิทั้งจากรัฐบาลเมียนมาและประชาชนในรัฐเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้สร้างจุดสนใจจากนานาประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงองค์การด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอย่าง HRC ด้วย ดังนั้น เพื่อแสดงความมุ่งมั่นของ HRC ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในบทนี้จึงประกอบไปด้วย 3 ส่วน ดังนี้ **ส่วนที่หนึ่ง การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮิงจาในเมียนมา** ซึ่งผู้เขียนจะชี้ให้เห็นว่า เหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมีความร้ายแรง และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน **ส่วนที่สอง บทบาทของ HRC ต่อการจัดการปัญหา** ดังกล่าว ผ่านกลไกต่างๆ **และส่วนที่สาม บทสรุป**

3.1 การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮิงจาในเมียนมา

โรฮิงจา (Rohingya) ถูกนิยามให้หมายถึงชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมในกายสุทนี ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในรัฐอาระกันหรือรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา⁹⁹ ซึ่งที่มาของโรฮิงจานั้น ยังเป็นที่ถกเถียงในแวดวงวิชาการว่า แท้จริงแล้วชาวโรฮิงจามีต้นกำเนิดมาจากที่ใด ส่วนหนึ่งมองว่า โรฮิงจาเป็นประชาชนชาวเบงกอลที่อพยพเข้ามาในรัฐยะไข่ในระหว่างช่วงที่เมียนมาอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ เพื่อเข้ามาใช้แรงงานในการผลิตข้าว โดยเชื่อว่าชื่อโรฮิงจานั้น เริ่มถูกเรียกเมื่อต้นทศวรรษ 1950¹⁰⁰ หรืออพยพเข้ามาจากปากีสถานตะวันออกเฉียงใต้พร้อมกับการสร้างบังกลาเทศในปี พ.ศ. 2514¹⁰¹ ในขณะที่อีกมุมมองหนึ่งมองว่า โรฮิงจานั้นอยู่อาศัยในแผ่นดินเมียนมามาเป็นเวลานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาของ Francis Buchanan ซึ่งพบว่า โรฮิงจามาจาก “Roinga” (หรือคนพื้นเมืองในอาระกัน) ซึ่งเป็นสำเนียงที่เพี้ยนไปของชาวมุสลิมฮินดูในเบงกอล และเป็นคนที่อยู่อาศัยอยู่ใน

⁹⁹ Jati, "Comparative Study of the Roles of ASEAN and the Organization of Islamic Cooperation in Responding to the Rohingya Crisis," 21.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Archana Parashar and Jobair Alam, "The National Laws of Myanmar: Making of Statelessness for the Rohingya," *International Migration* 57, no. 1 (2019): 95.

อาระกันมาอย่างยาวนาน¹⁰² หรืองานของ นักวิชาการชาวบังคลาเทศ Tha, M. T. B. (1963) เชื่อว่า โรฮิงจา (Rohingya) เป็นการกลายคำที่มาจากคำว่า Rohai หรือ Roshangee ที่หมายถึงชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในอาระกันตั้งแต่ยุคสมัยโบราณ ที่ถูกเรียกกันว่า Rohan หรือ Roshang หรือ Roang ซึ่งน่าจะมาจาก ในภาษาอาหรับ Raham หรือ Raham Borri ที่หมายถึงดินแดนที่ได้พรจากพระเจ้า เช่นเดียวกับ M.A.Tahir Ba Tha และ U Khin Muang Saw ที่มองว่า โรฮิงจา อาจจะมาจากการกลายเสียงของคำว่า Roang ที่หมายถึงอาณาจักรโบราณในอาระกัน¹⁰³ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโรฮิงจาจะอาศัยในเมียนมามาเป็นเวลานานหรือเข้ามาในช่วงการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โรฮิงจาก็เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่ถูกเมียนมาเลือกปฏิบัติและลิดรอนสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาหลักที่ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมาอย่างต่อเนื่อง คือ การไม่ได้รับสถานะพลเมืองเมียนมา กล่าวคือ ตามมาตรา 11 ของกฎหมายพลเมืองของสหภาพฯ ปี 1948 ได้ระบุว่า

“ข้อความในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “คนเชื้อสายท้องถิ่นของพม่า” ให้หมายถึง ชาวอาระกัน (Arakanese) ชาวพม่า (Burmese) ชาวชิน (Chin) ชาวคะชิน (Kachin) ชาวคะเรน (Karen) ชาวคะยา (Kayah) ชาวมอญ (Mon) หรือชาวฉาน (Shan) และเชื้อชาติอื่นๆ ที่อยู่อาศัยภายในดินแดนที่อยู่ภายในสหภาพพม่าเป็นการถาวรตั้งแต่ก่อนปี 1823”¹⁰⁴

ถือได้ว่าตามกฎหมายเดิม ชาวโรฮิงจาถูกหมายรวมอยู่ในกลุ่มชาวอาระกัน ดังนั้นรัฐบาลเมียนมาจึงยอมรับชาวโรฮิงจาเป็นชนกลุ่มน้อย โดยให้สถานะพลเมือง ที่มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง นอกจากนี้ ในบางกรณีชาวโรฮิงจาก็เป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในรัฐสภาเมียนมา อย่างไรก็ตาม สิทธิทั้งหมดของพวกเขาได้สิ้นสุดลงในปี 1962¹⁰⁵ เมื่อนายพล เน วิน (Ne Win) ประสบความสำเร็จในการก่อรัฐประหาร ซึ่งการเข้ามามีอำนาจของนายพลเน วิน ก็ส่งผลให้สถานการณ์ของชาวโรฮิงจาเปลี่ยนไปอย่างสิ้นเชิง รัฐบาลทหารมุ่งมั่นอย่างยิ่งที่จะกำหนดนโยบายกีดกันชาวต่างชาติที่เข้ามาใน

¹⁰² ศิววงศ์ สุขทวี, "โรฮิงยา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน" (สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาฉบับจิตตมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2558), 32.

¹⁰³ อ่างแล้ว, 30-31.

¹⁰⁴ อ่างแล้ว, 49-50.

¹⁰⁵ Sohel, "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence," 1014.

เมียนมาในช่วงที่อังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมให้ถูกขับออกจากประเทศ และได้ตีความกฎหมายพลเมืองของสหภาพฯ ปี 1948 อีกครั้ง¹⁰⁶ โดยในกฎหมายพลเมืองของสหภาพฯ ฉบับปี 1982 มาตรา 3 บทที่ 2 ได้เปลี่ยนคำจำกัดความของสัญชาติพม่าเป็น

“ชาติพันธุ์แห่งชาติ เช่น ชาวคะชิน (Kachin) ชาวคะยา (Kayah) ชาวคะเรน (Karen) ชาวชิน (Chin) ชาวพม่า (Burman) ชาวมอญ (Mon) ชาวยะไข่ (Rakhine) หรือชาวฉาน (Shan) หรือชาติพันธุ์อื่นๆ ที่อยู่อาศัยอยู่ในประเทศพม่าเป็นการถาวรตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2366 ให้ถือว่าเป็นคนสัญชาติพม่า”¹⁰⁷

ซึ่งการเปลี่ยนคำนิยามจาก “ชาวอาระกัน” เป็น “ชาวยะไข่” ส่งผลให้ชาวโรฮีนจาถูกถอนสถานะของการเป็นพลเมือง และถูกจำกัดสถานะเป็นคนต่างด้าว โดยรัฐบาลเมียนมาได้ให้ชาวโรฮีนจาถือบัตรประจำตัวของคนต่างด้าว (foreign registration cards) ทดแทน¹⁰⁸ นอกจากนี้ แม้ว่าชาวโรฮีนจาจะมีเอกสารแสดงสัญชาติตามกฎหมายพลเมือง ปี 1948 แต่ก็ยังถูกบังคับให้เข้าสู่การตรวจสอบสถานะคนต่างด้าว เพื่อที่เจ้าหน้าที่จะได้ออกเอกสารภายใต้กฎหมายพลเมืองฉบับใหม่ที่จะได้บัตรประจำตัวต่างด้าวแทน ซึ่งหากชาวโรฮีนจาที่ปฏิเสธบัตรต่างด้าวใบใหม่ก็จะกลายเป็นคนไม่มีเอกสาร¹⁰⁹ ท้ายที่สุด ผลจากกระบวนการทำให้เป็นคนอื่น (Othering) ของรัฐบาลเมียนมาส่งผลให้ชาวโรฮีนจาถูกกดขี่อย่างรุนแรงและเป็นระบบตั้งแต่เกิดจนตาย¹¹⁰ โดยการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ การที่กองทัพเมียนมา (Tatmadaw) ผลักดันให้ผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กในรัฐยะไข่ใช้แรงงานบังคับ การยึดสิทธิในการถือครองที่ดิน การจับกุมและกักขังตามอำเภอใจ การจำกัดการเดินทาง การละเมิดสิทธิในชีวิตทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงการละเมิดในทรัพย์สินของ

¹⁰⁶ Wilasinee Wadeesirisak, "Rohingya Crisis: the Reflection of the Role of Regional Human Rights Protection in Southeast Asia," *Mekong-Salween Civilization Studies Journal* 9, no. 2 (2018): 189.

¹⁰⁷ ศิววงศ์ สุขทวี, "โรฮิงยา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 50.

¹⁰⁸ Wadeesirisak, "Rohingya Crisis: the Reflection of the Role of Regional Human Rights Protection in Southeast Asia," 190.

¹⁰⁹ ศิววงศ์ สุขทวี, "โรฮิงยา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 51.

¹¹⁰ Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, *Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar, A/HRC/39/64*, Human Rights Council (2018).

ชาวโรฮิงจา¹¹¹ มากไปกว่านั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐ ตั้งแต่การมีนโยบายชาตินิยมของนายพลเน วิน ยังส่งผลให้เกิดการอพยพครั้งใหญ่ของชาวโรฮิงจา แบ่งเป็น 6 ระลอก ดังนี้

ระลอกที่ 1 ปี 1962 ภายหลังจากการรัฐประหารของนายพลเน วิน ส่งผลให้ชาวโรฮิงจากว่า 200,000 คนถูกบังคับให้อพยพไปที่บังกลาเทศในเดือนพฤษภาคม

ระลอกที่ 2 ปี 1978 กองทัพเมียนมาได้ปฏิบัติการบุกรุกครั้งใหญ่ที่เรียกว่า “the Naga Min operation” ซึ่งอ้างว่าเป็นการต่อต้านกลุ่มตรงข้ามชาวอาระกัน ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มโรฮิงจา มุจาฮิดิน (the Rohingya mujahidin) โดยปฏิบัติการดังกล่าวได้สะท้อนผ่านการฆาตกรรม การล่วงละเมิดทางเพศ การทรมาน การเผาบ้านและมัสยิด รวมถึงต้อนผู้คนให้เข้าไปอยู่ในค่ายกักกัน (fenced stockades) ซึ่งมุ่งเป้าไปที่กลุ่มคนมุสลิม และมุ่งผลักดันให้คนต่างชาติออกไปจากเมียนมา และกลับไปสู่บังกลาเทศ ผลของปฏิบัติการดังกล่าว ทำให้ชาวโรฮิงจากว่า 200,000 คน อพยพไปยังบังกลาเทศในกลางเดือนกรกฎาคม

ระลอกที่ 3 ปี 1992 ในห้วงปีนี้เกิดการอพยพใหญ่ขึ้นอีกหนึ่งระลอก โดยกองทัพพม่าได้ทำลายมัสยิดและโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม ทบตีชาวโรฮิงจาในการละเมิดห้ามทำกิจกรรมทางศาสนา จับกุมและทรมานครูและนักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลาม รวมถึงได้ยึดบ้านของชาวโรฮิงจาและอพยพชาวเมียนมาที่ไม่ใช่มุสลิมไปอยู่ในบ้านที่เหมาะสม ซึ่งการปฏิบัติการดังกล่าว ส่งผลให้ชาวโรฮิงจากว่า 250,000 ต้องกลายเป็นผู้ลี้ภัย¹¹²

ระลอกที่ 4 ปี 2012 การปะทะครั้งใหญ่ในปีนี้เป็นผลพวงมาจากกระแสหวาดกลัวชาวมุสลิม รัฐบาลเมียนมาจึงได้ใช้กระแสดังกล่าวมาเป็นเหตุในการควบคุมตัวและกำจัดชาวโรฮิงจาในรัฐยะไข่ ทั้งยังสนับสนุนขบวนการชาตินิยมในชาวยะไข่ให้ต่อต้านชาวโรฮิงจา โดยชนวนเหตุที่ส่งผลให้สถานการณ์ร้ายแรงมากขึ้น นั่นคือ ข่าวการข่มขืนและฆ่าหญิงสาวชาวยะไข่ในหมู่บ้าน Kyauknimaw Village เขตปกครองเมือง Yanbye Township แม้ว่าผู้ก่อเหตุจะโดนประหารชีวิตทั้งหมด แต่กระแสความเกลียดชังมุสลิมยังคงปะทุอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ผู้แสวงบุญชาวมุสลิมที่เดินทางโดยรถโดยสารผ่านเมือง Taunggoke ถูกกลุ่มชาวพุทธเข้าไปล้อมรถและทำร้ายชาวมุสลิมสิบคนที่เป็นผู้โดยสารจนเสียชีวิต ความรุนแรงระหว่างชาวยะไข่และชาวมุสลิมได้ขยายไปใน

¹¹¹ Ibid, para.18.

¹¹² Sohel, "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence," 1014.

หลายหมู่บ้านในรัฐยะไข่ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่พยายามเข้าไปประจักษ์เหตุแต่อย่างใด ส่งผลให้มีการประกาศสภาวะฉุกเฉินครอบคลุมพื้นที่ทั่วรัฐยะไข่ ห้ามประชาชนออกจากเคหสถานในช่วงกลางคืน ส่งกำลังทหารเข้ามาควบคุมสถานการณ์ อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่กลับมุ่งไปที่ชาวโรฮีนจาเท่านั้น¹¹³ จากสถานการณ์ความรุนแรงดังกล่าวส่งผลให้ชาวโรฮีนจากว่า 87,000 คนได้หลบหนีออกนอกประเทศทางเรือ ซึ่งอาจเผชิญอันตรายจากการเดินเรือและอันตรายจากการค้ามนุษย์ และชาวโรฮีนจากว่า 800,000 คนยังคงตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่เลวร้ายในเมียนมา นอกจากนี้ ชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่กว่า 140,000 คน ยังกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displacement Persons หรือ IDPs)¹¹⁴ มากไปกว่านั้น ชาวโรฮีนจาที่อยู่นอกรัฐยะไข่ก็ประสบปัญหาในการใช้ชีวิตเช่นกัน เยาวชนถูกจำกัดสิทธิในการศึกษา ถูกจำกัดสิทธิในการออกเสียง ส่งผลให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกจากรัฐยะไข่มากขึ้นในปีถัดไป¹¹⁵

ระลอกที่ 5 ปี 2016 การประกาศสภาวะฉุกเฉินจากปี 2012 ได้ถูกยกระดับอีกครั้งในปีนี้ รัฐบาลท้องถิ่นได้ประกาศงดออกจากเคหสถานรวมถึงห้ามประชาชนรวมตัวเกิน 5 คน ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้มุ่งไปที่ชาวโรฮีนจา พวกเขาถูกกีดกันสิทธิในการนับถือศาสนา และไม่สามารถทำกิจกรรมทางศาสนา¹¹⁶ กองทัพเมียนมาและตำรวจได้ดำเนินการปราบปรามชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ ซึ่งปราบปรามทั้งชาวโรฮีนจาที่นับถือศาสนาอิสลามและศาสนาฮินดู กองทัพเมียนมาถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในวงกว้าง¹¹⁷ ดังเช่น การถูกสังหาร การบังคับให้สูญหาย การทรมาน การได้รับการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม การข่มขืนและได้รับความรุนแรงขู่ข่มขู่ของเพศสภาพ การถูกจับกุมและคุมขัง ซึ่งส่งผลให้เกิดการเนรเทศและผลักดันให้เกิดการอพยพออก

¹¹³ คีวงส์ สุขทวี, "โรฮิงยา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน," 51.

¹¹⁴ Sohel, "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence," 1015.

¹¹⁵ Independent International Fact-Finding Mission on Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, *A/HRC/39/64*, para.30.

¹¹⁶ Ibid, para.28.

¹¹⁷ Sohel, "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence," 1015.

นอกประเทศ¹¹⁸ การปฏิบัติการดังกล่าวส่งผลให้ชาวโรฮิงจา 10,000 – 15,000 คนต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่น โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเมียนมา¹¹⁹

ระลอกที่ 6 ปี 2017 จากความรุนแรงปี 2012 และการถูกกดทับโดยการปฏิบัติของรัฐบาล กองกำลังปลดปล่อยโรฮิงญาแห่งอาระกัน (Arakan Rohingya Salvation Army – ARSA) จึงดำเนินการโจมตีฐานทหารในบริเวณรัฐยะไข่ตอนเหนือ เพื่อต้องการจุดสนใจจากนานาชาติ รัฐบาลเมียนมาใช้เวลาไม่กี่ชั่วโมงในการปฏิบัติการตอบโต้ โดยใช้ปฏิบัติการ “Clearance Operations” ซึ่งอ้างว่าเป็นปฏิบัติการขจัดภัยคุกคามจากกลุ่มก่อการร้าย ทหารเมียนมามุ่งเป้ากวาดล้างชาวโรฮิงจาใน 100 หมู่บ้าน ในเมือง Maungdaw Buthidaung และ Rathedaung¹²⁰ ชาวโรฮิงจาจากว่าหนึ่งหมื่นคนถูกสังหารในปฏิบัติการครั้งนี้ ในขณะที่ผู้หญิงและเด็กถูกระงับความรุนแรงทางเพศและบางส่วนถูกฆ่าหรือบาดเจ็บ บ้านเรือนประชาชนกว่า 37,700 แห่งถูกเผาทำลาย หมู่บ้านของชาวโรฮิงจา 392 หมู่บ้านถูกทำลายและกลายเป็นจุดหมายของกระสุนปืนและระเบิด¹²¹ ผลของการปฏิบัติการครั้งใหญ่ส่งผลให้ชาวโรฮิงจา 725,000 คนต้องอพยพไปบังกลาเทศ¹²²

ท้ายที่สุด ภายหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงในปี 2017 ชาวโรฮิงจาในรัฐยะไข่ก็ยังคงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งยังไม่ได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลที่ปฏิเสธการดำเนินการที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงดังกล่าว

3.2 บทบาทของ HRC ต่อการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจา กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเพียงในเมียนมาเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมา และกลายเป็นปัญหาระดับภูมิภาคอีกด้วย จึงนำมาสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาขององค์การระหว่างรัฐบาลด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอย่าง HRC ซึ่งเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ขัดเกลาทางสังคม (Socializing agent) นั่นคือ เป็นตัวแสดงที่มุ่งส่งเสริม

¹¹⁸ Yanghee Lee, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, A/HRC/34/67, Human Rights Council (2017), para.73.

¹¹⁹ Ibid, para.67.

¹²⁰ Independent International Fact-Finding Mission on Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, A/HRC/39/64, para 32-33.

¹²¹ Ibid, para.36,42.

¹²² Ibid, para.33.

การนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปบังคับใช้ในประเทศสมาชิก ผ่านการดำเนินการภายใต้กลไกต่างๆ ซึ่งมุ่งเน้นให้รัฐสมาชิก UN มีผลประโยชน์แห่งชาติ อัตลักษณ์ และพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมที่สังคมระหว่างประเทศได้ตั้งไว้ ซึ่งจากการดำเนินการของตัวแสดงจะส่งผลให้รัฐเริ่มนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ในประเทศอย่างช้าๆ¹²³ เพื่อต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมระหว่างประเทศ¹²⁴ ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะแสดงให้เห็นถึงบทบาทของ HRC ในการส่งเสริมกระบวนการขัดเกลาทางสังคม โดยการส่งเสริมบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้เมียนมานำไปปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานภายในประเทศ โดยเลือกศึกษาผ่านกลไกภายใต้ HRC 3 กลไก ดังนี้ 1) **การประชุมสมัชชาสามัญและสมัชชาพิเศษ** 2) **กระบวนการ UPR** และ 3) **กระบวนการพิเศษ** ซึ่งการดำเนินการผ่านทั้งสามกลไกนั้น จะแสดงให้เห็นกระบวนการขัดเกลาทางสังคมของ HRC ในหลากหลายวิธีการ อาทิ การกดดันในเวทีระหว่างประเทศ การส่งเสริมให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงระหว่างประเทศ ซึ่งมีส่วนในการทำให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงท่าทีด้านสิทธิมนุษยชน

3.2.1 การประชุม HRC สมัยสามัญและสมัชชาพิเศษ

ในกลไกนี้ HRC ได้เริ่มกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ผ่านการจัดให้มีการประชุมที่ตัวแทนระดับสูงของรัฐจะพบปะกันเป็นประจำเพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นด้านนโยบายและเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกัน ซึ่งในวิธีการนี้ องค์การระหว่างประเทศ (ในที่นี้ผู้วิจัยตีความรวมถึง HRC) มองว่าจะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับกระบวนการแพร่กระจายบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยอาจดำเนินการผ่านเครื่องมือ “การโน้มน้าวทางสังคม” (Social Influence) นั่นคือกระบวนการที่รัฐสมาชิกถูกกดดันให้ยอมรับบรรทัดฐานของกลุ่มเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากเพื่อนและรักษาสถานะของพวกเขาภายในชุมชนระหว่างประเทศ¹²⁵ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการประชุม HRC สมัยสามัญและสมัชชาพิเศษนั้น พบว่า ในการประชุมสมัชชาสามัญ สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาเป็นเพียงประเด็นหนึ่งในการประชุม โดยที่ประชุมจะพิจารณาประเด็นดังกล่าวผ่านรายงาน

¹²³ Justyna Janicka, "Socialization of International Human Rights Norms: The Bosnian Case" (Master of Philosophy in Politics University of London, 2013), 34.

¹²⁴ Jan-Hendrik Kuntze, *The abolishment of the right to privacy? :the USA, mass surveillance and the spiral model* (Baden-Baden: Tectum-Verlag), 7.

¹²⁵ Brian Greenhill, "The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms," *International Studies Quarterly* 54, no. 1 (2010): 133.

ของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนประจำเมียนมาและรายงานของคณะทำงาน UPR เป็นหลัก แม้ว่าจะเป็นวาระสำคัญที่ HRC ให้ความสนใจมาโดยตลอด แต่ผู้วิจัยมองว่า การดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มากพอที่จะทำให้เมียนมาตระหนักถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนของโรฮิงจา แต่เมื่อพิจารณาในการประชุม HRC สมัยพิเศษ ครั้งที่ 27 ในประเด็นสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมและกลุ่มอื่นๆ ในรัฐยะไข่ เมียนมา นั้น สะท้อนให้เห็นว่า สมาชิก HRC จำนวน 1 ใน 3 (นำโดยบังกลาเทศและซาอุดีอาระเบีย) ให้ความสำคัญกับประเด็นความรุนแรงในรัฐยะไข่และการละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮิงจาและพิจารณาว่าประเด็นดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน จึงเสนอประเด็นดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม HRC สมัยพิเศษ ซึ่งในการประชุม มีประเทศสมาชิก HRC เข้าร่วมจำนวน 33 ประเทศ และมีประเทศร่วมสังเกตการณ์ จำนวน 40 ประเทศ¹²⁶ และผู้แทนจากทั่วโลก ภายใตีสหประชาชาติเข้าร่วม โดยในที่ประชุม ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประธานคณะกรรมการร่วมของกระบวนการพิเศษ ประธานคณะค้นหาความจริงในเมียนมา (the Fact-Finding Mission on Myanmar) และประเทศสมาชิก HRC ได้ร่วมหารือและชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐยะไข่ รวมถึงเรียกร้องให้เมียนมาปรับปรุงการกระทำที่อาจกระทบสิทธิของชาวโรฮิงจา ซึ่งไม่เพียงแต่ประเทศสมาชิกจะให้ข้อห่วงกังวลในนามประเทศเท่านั้น แต่ยังให้ข้อห่วงกังวลในนามของกลุ่มอนุภูมิภาค ภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น เมียนมาในฐานะประเทศที่เกี่ยวข้อง (Concerned State) จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะแสดงเจตจำนงในที่ประชุม HRC สมัยพิเศษถึงความพร้อมในการส่งเสริมความร่วมมือกับกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเพื่อพัฒนาสถานการณ์ในรัฐยะไข่ รวมถึงมุ่งส่งเสริมความร่วมมือกับบังกลาเทศในกระบวนการส่งกลับ¹²⁷ โดยการตอบสนองของเมียนมาอาจวิเคราะห์ได้ว่า HRC สามารถใช้กลไกการประชุมสมัยสามัญและสมัยพิเศษในการทำให้ปัญหาโรฮิงจากลายเป็นปัญหาที่สมาชิก HRC ต้องให้ความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจในระดับนานาชาติ และเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิก

¹²⁶ M. Shameem Ahsan, *Letter dated 28 November 2017 from the Permanent Representative of Bangladesh to the United Nations Office and other international organizations in Geneva addressed to the President of the Human Rights Council, A/HRC/S-27/1* (2017), <https://undocs.org/A/HRC/S-27/1>.

¹²⁷ Human Rights Council, "Human Rights Council opens special session on the situation of human rights of the Rohingya and other minorities in Rakhine State in Myanmar," news release, 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22491&LangID=E>.

ร่วมกันกดดันเมียนมาให้ยอมรับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนผ่านการหารือในที่ประชุม ซึ่งการที่เมียนมาไม่ทำที่ที่โอนอ่อนและพร้อมให้ความร่วมมือกับกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ อาจเป็นเพราะเมียนมาต้องการการยอมรับจากกลุ่มประเทศสมาชิก HRC และสมาชิก UN ทั้งหมด ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่า เมียนมาดำเนินการตามที่ยอมรับไว้ในที่ประชุมหรือไม่

ในส่วนของประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนรายประเด็นที่ที่ประชุม HRC ให้ความสนใจนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมาจากรายงานของผู้รายงานพิเศษคณะสืบสวนข้อเท็จจริงของสหประชาชาติในประเด็นเมียนมา (UN Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar) รวมถึงเอกสารจากทั่วโลกที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งจากการวิเคราะห์หมมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญ ตั้งแต่ปี 2010 – 2019 และ 2021¹²⁸ และมติที่ประชุม HRC สมัยพิเศษ ครั้งที่ 27¹²⁹ นั้น พบว่า ที่ประชุม HRC มีมติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮีนจาในทุกปี โดยผู้วิจัยจะแบ่งมติที่ประชุม HRC ที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาแก้ไขปัญหาประเด็นโรฮีนจาออกเป็น 4 ประเด็นหลัก คือ 1. สิทธิและเสรีภาพของโรฮีนจา 2. ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยและการพลัดถิ่นภายในประเทศ 3. การรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ 4. การให้ความร่วมมือกับเวทีระหว่างประเทศ

ที่ประชุม HRC ให้ความสำคัญกับประเด็นที่ 1 สิทธิและเสรีภาพของโรฮีนจาเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการออกมติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) การเรียกร้องให้เมียนมาดำเนินการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การละเมิดสิทธิมนุษยชน ความรุนแรง การพลัดถิ่น และการกีดกันทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อย รวมไปถึงชาวโรฮีนจา และให้เมียนมาปกป้องสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาในทุกด้าน เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษทั้งสิ้น 12 ครั้ง (2) การเรียกร้องให้เมียนมาแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ โดยเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายพลเมือง ปี 1982 เพื่อให้ความเท่าเทียมในการเข้าถึงการเป็นพลเมืองต่อชาวโรฮีนจา เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ ทั้งสิ้น 8 ครั้ง (3) การเรียกร้องให้เมียนมาให้เสรีภาพในการเดินทางต่อชาวโรฮีนจา และเรียกร้องให้มีการยกเลิกการประกาศสภาวะฉุกเฉิน (4) การเรียกร้องให้รัฐบาล

¹²⁸ ดู มติที่ประชุม HRC ปี 2010-2021 เพิ่มเติมที่

https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?b=10&c=125&t=11

¹²⁹ ดู มติที่ HRC สมัยพิเศษ เพิ่มเติมที่ <https://undocs.org/A/HRC/S-27/3>

เมียนมาจัดการกับการแพร่กระจายของการเลือกปฏิบัติและอคติต่อชาวมุสลิมและสมาชิกของชนกลุ่มน้อยทั่วประเทศ เพื่อต่อต้านการปลุกปั่นความเกลียดชังต่อชาวมุสลิม และ (5) การเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำลายศาสนสถาน โครงสร้างพื้นฐานหรือที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยประเด็นย่อยที่ (3) (4) (5) เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษจำนวน 5 5 และ 4 ครั้งตามลำดับ

ประเด็นที่ 2 คือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยและการพลัดถิ่นภายในประเทศที่ประชุมมีมติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (1) การให้เมียนมาอำนวยความสะดวกในการส่งตัวผู้พลัดถิ่นกลับสู่ชุมชนดั้งเดิมโดยสมัครใจ และเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการเดินทางกลับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาอย่างปลอดภัย สมัครใจและยั่งยืน ผ่านความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ ทั้งสิ้น 10 ครั้ง (2) การเรียกร้องให้ดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างเมียนมาและประชาคมระหว่างประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในรัฐยะไข่ เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ ทั้งสิ้น 4 ครั้ง (3) การเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมายุติการดำเนินการใดๆ ที่บีบบังคับให้มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนจำนวนมากทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงยุติสาเหตุอื่น ๆ ของการเคลื่อนย้าย และ (4) ให้รัฐบาลเมียนมาเริ่มกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้แก่ผู้ลี้ภัย โดยประเด็นย่อยที่ (3) (4) เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ จำนวน 3 และ 2 ครั้งตามลำดับ

ประเด็นที่ 3 คือ การรับผิดชอบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในประเด็นนี้ ที่ประชุม HRC เรียกร้องให้มีการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด และยุติการยกเว้นโทษสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด โดยให้รัฐบาลดำเนินการสอบสวนอย่างโปร่งใสและเป็นอิสระ ซึ่งเป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ จำนวน 7 ครั้ง

และประเด็นสุดท้าย คือ การให้ความร่วมมือกับเวทีระหว่างประเทศ ที่ประชุม HRC สมัยสามัญมีความพยายามในการกระตุ้นให้รัฐบาลเมียนมาให้ความสำคัญกับภาคส่วนระหว่างประเทศ โดยระบุถึง 2 ประเด็นหลัก ดังนี้ (1) การกระตุ้นให้รัฐบาลเมียนมาร่วมมืออย่างเต็มที่กับคณะสืบสวนข้อเท็จจริงของสหประชาชาติในประเด็นเมียนมา รวมถึงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนในประเทศและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกลไกสหประชาชาติ ซึ่งเป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ จำนวน 6 ครั้ง (2) การเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

ของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนประจำเมียนมาและกลไก UPR ตลอดจนข้อเสนอของที่ประชุม คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและที่ประชุมประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ จำนวน 4 ครั้ง และ (3) การกระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมการเจรจาหารือระหว่าง ชุมชนเพื่อลดความตึงเครียดและส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนา ทั้งหมดในเมียนมา เป็นมติที่ประชุม HRC สมัยสามัญ และสมัยพิเศษ จำนวน 2 ครั้ง

การที่ที่ประชุม HRC มีมติที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮีนจาในทุกปีนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่า ที่ประชุมพยายามสร้างความตระหนักถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาให้แก่เมียนมา และสังคมระหว่างประเทศ เห็นได้จากการมีมติให้เมียนมาปกป้องสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาอยู่ บ่อยครั้ง ทั้งยังมีมติที่เป็นข้อเสนอแนะในด้านต่างๆ ให้เมียนมาไปปฏิบัติตาม ซึ่งที่ประชุมมุ่งหวังให้ เมียนมารับเอาข้อคิดต่างๆ ข้างต้นไปบังคับใช้และปฏิบัติตามภายในประเทศ และถ้าหากเมียนมา ปฏิบัติตามข้อเสนอของ HRC ก็จะทำให้ HRC บรรลุภารกิจหลักขององค์กรอย่างภารกิจส่งเสริม และปกป้องสิทธิมนุษยชนนั่นเอง มากไปกว่านั้น การที่ HRC จัดการประชุมสมัชชาพิเศษ รวมถึงมีมติ ในที่ประชุม HRC สมัยสามัญ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐสมาชิกและองค์กรภาคประชาสังคมให้ความร่วมมือ อย่างเต็มที่กับกลไกที่ประชุม HRC¹³⁰ อาจถือเป็นการเรียกร้องให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันกดดันให้ เมียนมาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และกระตุ้นให้เมียนมาพยายามปรับปรุงการปฏิบัติที่อาจละเมิด สิทธิมนุษยชน เพื่อลดความกดดันของรัฐสมาชิกและองค์กรภาคประชาสังคม

ทั้งนี้ แม้ว่ามติที่ประชุม HRC สมัยส่วนใหญ่จะเรียกร้องให้เมียนมาแก้ไขปัญหา สิทธิมนุษยชน แต่ในขณะเดียวกัน ที่ประชุมสมัชชาสามัญก็ได้แสดงความชื่นชมในกรณีที่เมียนมา มีพัฒนาการที่ดีในเรื่องสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงอย่างละเอียดในบทถัดไป

3.2.2 กระบวนการ UPR

ปฏิเสธไม่ได้ว่า กระบวนการ UPR เป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่ช่วยสนับสนุนให้เกิด กระบวนการขัดเกลาทางสังคมได้เป็นอย่างดี โดยเป็นกลไกที่มุ่งเป้าไปที่การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงภาคประชาสังคมในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งกลไกนี้ จะช่วยให้ประเทศที่ส่งเสริม บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนใช้วิธีการโน้มน้าว (Persuasion) และสร้างความตระหนักให้แก่ผู้

¹³⁰ Human Rights Council, *Resolution adopted by the Human Rights Council on 27 September 2018, A/HRC/RES/39/2*, Human Rights Council (Geneva, 2018), para.26.

กำหนดนโยบายของรัฐที่ละเมิดบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน¹³¹ ให้เห็นถึงข้อดีของการรับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ในประเทศ เห็นได้อย่างชัดเจนจากการที่กระบวนการ UPR ได้จัดให้มีเวทีการประชุมคณะทำงานเพื่อทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในรัฐที่อยู่ภายใต้การทบทวน โดยเน้นการพิจารณาข้อมูลจากรายงานของรัฐภายใต้การทบทวน รายงานของ OHCHR และรายงานของภาคประชาสังคม และยังเปิดเวทีให้รัฐสมาชิกและภาคประชาสังคมได้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยกระบวนการดังกล่าวมุ่งเน้นให้รัฐสมาชิกให้ข้อเสนอในเรื่องการพัฒนาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนแก่เมียนมา เพื่อให้เมียนมายอมรับข้อเสนอดังกล่าวและนำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ซึ่งการที่รัฐที่ถูกทบทวนยอมรับข้อเสนอจากรัฐสมาชิก อาจตีความได้ว่า รัฐที่อยู่ภายใต้การทบทวนจะนำข้อเสนอไปปรับปรุงนโยบายภายในประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในรัฐและได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก โดยในกระบวนการตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของ HRC นั้น เมียนมาได้รับคัดเลือกให้เข้าสู่กระบวนการ UPR ทั้งหมด 3 วนรอบ ครั้งแรกในปี 2011 ครั้งที่สองในปี 2015 และครั้งที่ 3 ในปี 2021 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา วนรอบที่ 1 (ปี 2011)

ดำเนินการในห้วงเดือนมกราคม ปี 2011 และรายงานของคณะทำงาน UPR ก็ได้รับการรับรองจากที่ประชุม HRC สมัยสามัญในเดือนมิถุนายน¹³² ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรายงานสิทธิมนุษยชนของเมียนมา (National Report) พบว่า เมียนมากล่าวถึงสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ในเรื่องประเด็นการศึกษาเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงประเด็นโรฮีนจาหรือชาวมุสลิมเลยแม้แต่น้อย ในขณะที่รายงานของ OHCHR และรายงานจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จาก รายงานภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งระบุถึงประเด็นการถูกจำกัดสิทธิในประเด็นต่างๆ อาทิ สิทธิในการแต่งงาน¹³³ สิทธิในการเดินทาง โดยถูกจำกัดให้เดินทางภายในรัฐยะไข่¹³⁴ รวมถึงการ

¹³¹ Janicka, "Socialization of International Human Rights Norms: The Bosnian Case," 27.

¹³² Pop, "The Role of the UN Human Rights Council in the Prevention and Response to Mass Atrocity Crimes," 44.

¹³³ OHCHR, *Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (c) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 (Myanmar), A/HRC/WG.6/10/MMR/3*, Human Rights Council (Geneva, 2011), para.37.

ขาดสถานะทางกฎหมาย ทำให้พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงโอกาสในการจ้างงาน¹³⁵ ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะให้เมียนมายุติการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวโรฮีนจา และให้สถานะพลเมืองต่อผู้ไร้รัฐทุกคนในเมียนมา¹³⁶ นอกจากนี้ จากรายงานของ OHCHR ก็ได้นำเสนอข้อห่วงกังวลของผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนประจำเมียนมาในประเด็นการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบต่อชุมชนชาวมุสลิม รวมถึงสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ไปยังประเทศเพื่อนบ้าน¹³⁷

ผลจากการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา ที่ประชุมคณะทำงาน UPR ได้มีข้อเสนอทั้งสิ้น 190 ข้อ โดยเมียนมายอมรับข้อเสนอ 74 ข้อ รับไว้พิจารณาต่อ 46 ข้อ และปฏิเสธข้อเสนอ 70 ข้อ โดยข้อเสนอที่เมียนมายอมรับที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮีนจา มี 2 ข้อ ดังนี้ ข้อเสนอที่ 104.49 เสริมสร้างการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐยะไข่ตอนเหนือ (เสนอโดยบังกลาเทศ) และข้อเสนอที่ 104.50 ดำเนินกิจกรรมการพัฒนา รัฐยะไข่ตอนเหนือต่อไป (เสนอโดยบังกลาเทศ)¹³⁸ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตีความได้ว่า การที่เมียนมายอมรับข้อเสนอดังกล่าวเนื่องจากการใช้ถ้อยคำในลักษณะกว้าง นั่นคือ “กลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐยะไข่ตอนเหนือ” ซึ่งเมียนมาอาจตีความตามกฎหมายพลเมือง ปี 1982 ว่าโรฮีนจาไม่ได้เป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมา ในขณะที่ข้อเสนอในประเด็นชาวโรฮีนจาที่เมียนมารับไปพิจารณาและจะให้คำตอบในภายหลังนั้น คือข้อเสนอของจอร์แดนข้อ 106.44 “ให้เมียนมาใช้ความพยายามมากขึ้นในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิม” ซึ่งเมียนมากลับมาให้คำตอบในการประชุม HRC ครั้งที่ 17 ว่า “การไม่ยอมรับหรือการเลือกปฏิบัติทางศาสนาไม่ปรากฏใน

¹³⁴ Ibid, para.41.

¹³⁵ Ibid, para.64.

¹³⁶ Ibid, para.19.

¹³⁷ OHCHR, *Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 (Myanmar), A/HRC/WG.6/10/MMR/2*, Human Rights Council (Geneva, 2011), para.60.

¹³⁸ The Working Group on the Universal Periodic Review, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar), A/HRC/17/9*, Human Rights Council (Geneva, 2011), para.104.

เมียนมา.. ประชากรชาวพุทธ และศาสนาอื่น ๆ ยังคงอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกในเมียนมา... เสรีภาพในการนมัสการถูกรับรองตามกฎหมายและถือปฏิบัติทั่วประเทศ”¹³⁹ ท้ายที่สุด ในส่วนของข้อเสนอที่เมียนมาปฏิเสธนั้น เกี่ยวข้องกับประเด็นการแก้ไขกฎหมายพลเมืองปี 1982 และประเด็นการจัด การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งรัฐมองว่าเป็นข้อเสนอที่ไม่สร้างสรรค์ เป็นการเมือง และมีลักษณะ เผด็จชน¹⁴⁰

รายงานของคณะทำงาน UPR ได้ถูกเสนอในที่ประชุม HRC ครั้งที่ 17 ซึ่งที่ประชุม HRC มีมติที่ 17/107 ยอมรับผลการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา โดยเมียนมาได้ กล่าวทิ้งท้ายในที่ประชุมว่า “...รัฐบาลปัจจุบันที่เพิ่งเข้ารับหน้าที่ จะนำไปสู่การพลิกผันหน้า ประวัติศาสตร์ พร้อมกับความเต็มใจทางการเมืองที่จะปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน...”¹⁴¹

การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา วนรอบที่ 2 (ปี 2015)

กระบวนการ UPR วนรอบที่ 2 ของเมียนมาเกิดขึ้นในการประชุมคณะทำงาน UPR ครั้งที่ 23 เดือนพฤศจิกายน โดยเมียนมาได้รายงานความคืบหน้าของการพัฒนารัฐะยะไขในรายงาน ประเทศ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อการดำเนินการด้านเสถียรภาพและการพัฒนาในรัฐะยะ ไข โดยร่วมมือกับหน่วยงานของสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรไม่แสวงหา ผลกำไรในการพัฒนาด้านต่างๆ เช่น การโยกย้ายถิ่นฐาน การบังคับใช้กฎหมาย การพิสูจน์สัญชาติ การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ¹⁴² รวมถึงพัฒนาโครงการพิสูจน์สัญชาติ โดยดำเนินการโครงการ นำร่องในเมือง Myay Pon เดือนมิถุนายน 2014 มากไปกว่านั้น เมียนมาได้กล่าวถึงโรฮีนจาอย่างเป็นทางการผ่านการใช้คำว่า “เบงกาลี” โดยระบุว่า ชาวเบงกาลี (และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ) จะได้ไปรับรอง

¹³⁹ The Working Group on the Universal Periodic Review, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar) : Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (Addendum), A/HRC/17/9/Add.1*, Human Rights Council (Geneva, 2011), para.11.

¹⁴⁰ The Working Group on the Universal Periodic The Working Group on the Universal Periodic Review, *A/HRC/17/9*, para.425.

¹⁴¹ Human Rights Council, *Report of the Human Rights Council on its seventeenth session, A/HRC/17/2*, Human Rights Council (Geneva 2012), para.452.

¹⁴² Pop, "The Role of the UN Human Rights Council in the Prevention and Response to Mass Atrocity Crimes," 46.

ชั่วคราว หรือ White card เพื่ออำนวยความสะดวกในการขอสัญชาติ¹⁴³ จึงจะเห็นได้ว่า พัฒนาการของเมียนมาอาจได้รับแรงบันดาลใจจากข้อเสนอแนะจากกระบวนการ UPR แต่เรื่องดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่พิสูจน์ได้ยาก¹⁴⁴ ในทางกลับกัน รายงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและ OHCHR ยังคงให้ความสำคัญในประเด็นการถูกลิดรอนสิทธิของชาวโรฮีนจา ซึ่งเป็นผลจากการปะทะตั้งแต่ปี 2012

ผลจากการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา ที่ประชุมคณะทำงาน UPR ได้มีข้อเสนอทั้งสิ้น 280 ข้อ โดยเมียนมายอมรับข้อเสนอ 124 ข้อ รับไว้พิจารณาต่อ 88 ข้อ และปฏิเสธข้อเสนอ 69 ข้อ โดยข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮีนจานั้น เมียนมายอมรับเพียง 1 ข้อเสนอ นั่นคือ “ข้อ 143.121 ครอบงำให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์เข้าถึงการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งหมายรวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในรัฐยะไข่และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอื่นๆ”¹⁴⁵ เสนอโดยคูเวต และรับไว้พิจารณาอีก 1 ประเด็น โดยเป็นข้อเสนอของไนจีเรีย ซึ่งเสนอให้เมียนมา “ออกกฎหมายในการจัดการปัญหาการแพร่กระจายของการเลือกปฏิบัติ การปลุกระดมความเกลียดชังต่อชาวมุสลิมและชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อื่นๆ”¹⁴⁶ ในส่วนของข้อเสนอที่ปฏิเสธนั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอที่เรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา การให้สถานะพลเมืองต่อชาวโรฮีนจา รวมถึงการร่วมมือกับชุมชนระหว่างประเทศในการส่งชาวโรฮีนจากลับไปยังเมียนมา

รายงานของคณะทำงาน UPR ได้ถูกเสนอในที่ประชุม HRC ครั้งที่ 31 ซึ่งที่ประชุม HRC มีมติรับรองผลการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา โดยเมียนมาได้กล่าวในที่ประชุมว่า “...เมียนมาจะยังคงจัดการกับความท้าทายด้านสิทธิมนุษยชน โดยร่วมมือกับพันธมิตรระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง... ท้ายที่สุด เมียนมามุ่งมั่นจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ

¹⁴³ Myanmar, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 (Myanmar), A/HRC/WG.6/23/MMR/1*, Human Rights Council (Geneva, 2015), para.136.

¹⁴⁴ Pop, "The Role of the UN Human Rights Council in the Prevention and Response to Mass Atrocity Crimes," 46.

¹⁴⁵ The Working Group on the Universal Periodic Review, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar), A/HRC/31/13*, Human Rights Council (Geneva, 2015), para.143.

¹⁴⁶ Ibid, para.144.

มนุษยชนต่อไป...”¹⁴⁷ ในขณะที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เข้าร่วมประชุมยังคงเรียกร้องให้เมียนมายอมรับข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับโรฮีนจาและยอมรับการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศ

การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา วรรณคดี 3 (ปี 2021)

ในกระบวนการ UPR วรรณคดี 3 เมียนมาได้นำเสนอรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่ระบุถึงความก้าวหน้าของการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในรัฐยะไข่มากยิ่งขึ้น โดยส่งเสริมกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและการออกบัตร National Verification (NV) ให้กับคนที่มีใบรับรองตัวตนชั่วคราว (Temporary Identity Certificates) ในรัฐยะไข่ ร่วมลงนามในข้อตกลงการส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากรัฐยะไข่กับบังกลาเทศ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2017 และลงนามในข้อตกลงที่เป็นรูปธรรมในการส่งกลับผู้พลัดถิ่นเมียนมาจากบังกลาเทศ ปี 2018 (the Physical Arrangement for Repatriation of Displaced Myanmar Residents from Bangladesh) ซึ่งบังกลาเทศจะต้องให้รายชื่อและข้อมูลของผู้พลัดถิ่นแก่เมียนมา ในขณะที่เมียนมาจะต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแผนการในการตั้งถิ่นฐานใหม่ ให้ความช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่ รวมถึงให้เข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ รัฐบาลเมียนมายังให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในรัฐยะไข่ โดยให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาอีกด้วย¹⁴⁸ ในขณะที่ รายงานของ OHCHR และรายงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยังคงให้ชี้ให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงของกองทัพเมียนมาและระบุให้เมียนมาจัดการไร้สัญชาติและการเลือกปฏิบัติต่อทุกกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเฉพาะชาวโรฮีนจา ผ่านการทบทวนกฎหมายพลเมือง ปี 1982¹⁴⁹

ผลจากการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของเมียนมา วรรณคดี 3 นั้น ที่ประชุมคณะทำงาน UPR ได้มีข้อเสนอทั้งสิ้น 354 ข้อ โดยเมียนมายอมรับข้อเสนอ 119 ข้อ รั่ว

¹⁴⁷ Human Rights Council, *Report of the Human Rights Council on its thirty-first session*, A/HRC/31/2, Human Rights Council (Geneva, 2019), para.1001-02.

¹⁴⁸ Myanmar, *National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21 (Myanmar)*, A/HRC/WG.6/37/MMR/1, Human Rights Council (Geneva, 2020), para 104,08.

¹⁴⁹ OHCHR, *Compilation on Myanmar: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/WG.6/37/MMR/2, Human Rights Council (Geneva, 2021), para.67.

พิจารณาต่อ 189 ข้อ และปฏิเสธร้อยเสนอ 46 ข้อ โดยเมียนมามีข้อเสนอบนประเด็นโรฮิงจาจำนวน 7 ข้อ เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ เช่น การปฏิบัติตามคำสั่งของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ การมีมาตรการสืบค้นกรณีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและศาสนาต่อชนกลุ่มน้อย การอนุญาตให้หน่วยงานภายใต้สหประชาชาติและองค์กรที่ไม่ใช่ขององค์กรของรัฐให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในรัฐยะไข่ เป็นต้น และรับข้อเสนอไว้พิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง อาทิ การปกป้องพลเรือน ซึ่งหมายถึงรวมถึงชาวโรฮิงจาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ การเปิดให้มีการลงทะเบียนและให้สูติบัตรต่อเด็กโรฮิงจา การขจัดข้อจำกัดที่มีต่อเสรีภาพในการโยกย้ายของชนกลุ่มน้อย การปกป้องสิทธิของโรฮิงจา การสนับสนุนการส่งชาวโรฮิงจากลับเมียนมาอย่างปลอดภัย สมครใจ และมีศักดิ์ศรี ในส่วนของข้อเสนอที่เมียนมาปฏิเสธร้อยนั้น ยังคงเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายพลเมือง ปี 1982¹⁵⁰ จากข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า เมียนมาตอบสนองต่อข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับประเด็นโรฮิงจาของประเทศต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งอาจเป็นสัญญาณที่ดีที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาโรฮิงจาในอนาคต

จากกระบวนการ UPR ทั้งสามวาระรอบนั้น จะเห็นได้ว่า ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศสมาชิก UN องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรไม่แสวงหากำไร ต่างก็มุ่งใช้กลไก UPR ในกระตุ้นให้เมียนมาแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงจาและตระหนักถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนสากล ผ่านการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ อาทิ การเผยแพร่ข้อมูลการละเมิดสิทธิให้เวทีระหว่างประเทศรับทราบ การให้ข้อเสนอแนะ การผลักดันให้เมียนมาร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขจัดเกลตาทางสังคม ซึ่งตัวแสดงระหว่างประเทศพยายามกดดันให้เมียนมามีบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฝ้าติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและให้ความเห็น ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์การตอบสนองของเมียนมาต่อกระบวนการดังกล่าวในบทต่อไป

¹⁵⁰ The Working Group on the Universal Periodic Review, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar)*, A/HRC/47/13, Human Rights Council (Geneva, 2021), para. 32, 33, 34.

3.2.3 กระบวนการพิเศษ

ในกระบวนการขัดเกลาทางสังคมนั้น องค์การระหว่างประเทศจะอำนวยความสะดวกในการก่อตั้งสังคมอุดมปัญญา โดยผู้เชี่ยวชาญจากทั่วโลกที่ทำงานในสาขาเฉพาะทาง จะเข้ามาพบปะกันอย่างต่อเนื่องในสภาพแวดล้อมที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเพื่อกำหนดหรือเกี่ยวกับบรรทัดฐานและตัวเลือกเชิงนโยบาย¹⁵¹ ซึ่งเมื่อพิจารณาในกลไกผู้รายงานพิเศษนั้น พบว่า HRC ได้ก่อตั้งกลไกดังกล่าวขึ้นมาเพื่อช่วยนำเสนอรายงานและให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่ HRC และกลไกอื่นๆ ภายใต้ UN ซึ่งการจัดทำรายงานของผู้รายงานพิเศษนั้น ผู้รายงานพิเศษจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากการเยี่ยมชมประเทศ การพบปะหารือประเด็นสิทธิมนุษยชนร่วมกับผู้บริหารระดับสูงตัวแทนภาคประชาสังคม ผู้ได้รับผลกระทบในประเทศนั้นๆ รวมถึงรัฐอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งการพบปะหารือร่วมกับตัวแสดงข้างต้นนั้น ผู้วิจัยมองว่าจะช่วยให้ตัวแสดงต่างๆ ตระหนักถึงบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การนำเสนอรายงานของผู้รายงานพิเศษในเวทีระหว่างประเทศจะช่วยสนับสนุนการนำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐขึ้นมาสู่การรับรู้ของเวทีระหว่างประเทศ และส่งผลให้เมียนมาพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในที่สุด

ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนประจำเมียนมา (The Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar) ถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครั้งแรกในปี 1992 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมาถูกยกเข้ามาหารือในเวทีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เมื่อปี 1990 ในส่วนของประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจา นั้น ได้รับความสนใจตั้งแต่การดำรงตำแหน่งของ Tomás Ojea Quintana (2008-2014) Yanghee Lee (2014-2019) และ Tom Andrews (2019-ปัจจุบัน) การดำเนินการของผู้รายงานพิเศษได้มุ่งเน้นไปที่การรวบรวมข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจัดทำรายงานประจำปีเสนอที่ประชุม HRC และ UNGA

จากการพิจารณารายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของผู้รายงานพิเศษ ตั้งแต่ปี 2009-2021 นั้น พบว่า ในช่วงปี 2009-2012 ภายใต้การดำรงตำแหน่งของ Tomás Ojea Quintana ประเด็นโรฮีนจายังไม่ได้เป็นประเด็นหลักในรายงาน ผู้รายงานพิเศษได้รวบรวมข้อมูลจากการเยี่ยมชมเมียนมาในเดือน กุมภาพันธ์ 2009 เดือนกุมภาพันธ์ 2010 และเดือนมกราคม – กุมภาพันธ์

¹⁵¹ Janicka, "Socialization of International Human Rights Norms: The Bosnian Case," 33.

2012 ซึ่งได้เข้าไปเยี่ยมเยือนสถานที่คุมขังในเมียนมา ทหารหรือร่วมกับรัฐบาล ภาคประชาสังคม รวมไปถึงผู้นำท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังรวบรวมข้อมูลจากรายงานของกลไกภายใต้กฎบัตรด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง นำมาซึ่งการให้ข้อห่วงกังวลในประเด็นที่โรฮีนจาถูกละเมิดสิทธิ อาทิ การแบ่งแยกเชื้อชาติ การปฏิเสธสถานะพลเมืองจากการแก้ไขกฎหมายพลเมือง ปี 1982 การหยุดให้ใบรับรองการเกิด ต่อบุตรของชาวโรฮีนจา การถูกจำกัดมิให้ปฏิบัติศาสนกิจ การผลักดันให้ย้ายถิ่นที่อยู่ การยึดสิทธิในที่ดิน การจำกัดสิทธิในการเดินทาง การถูกจำกัดในการเข้าถึงการบริการทางสุขภาพและการเข้าถึงน้ำสะอาด¹⁵² การถูกจำกัดสิทธิในการจดทะเบียนแต่งงาน และการใช้แรงงานบังคับ¹⁵³ ซึ่งข้อเสนอของผู้รายงานพิเศษต่อประเด็นโรฮีนจานั้น ยังเป็นข้อเสนอที่ระบุในประเด็นกว้างๆ ยังไม่เฉพาะเจาะจงไปที่ประเด็นชาวโรฮีนจามากนัก ดังจะเห็นจากข้อเสนอปี 2009 ให้ยกเลิกกฎหมายที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติที่แบ่งแยก โดยเฉพาะในรัฐยะไข่¹⁵⁴ ข้อเสนอปี 2011 ที่เน้นย้ำให้กระบวนการสืบค้นข้อเท็จจริงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนโปร่งใส ยุติธรรมและเชื่อถือได้¹⁵⁵ และปี 2012 ซึ่งผลักดันให้รัฐบาลถอนการจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ¹⁵⁶

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงต่อชาวโรฮีนจาในปี 2012 ประเด็นสถานการณ์ในรัฐยะไข่ก็กลายเป็นหัวข้อหลักในรายงานของผู้รายงานพิเศษ ปี 2013 – 2018 โดยผู้รายงานพิเศษยังคงให้ความห่วงกังวลในประเด็นสำคัญ นั่นคือ การปรับแก้กฎหมายพลเมืองปี 1982 รวมถึงการเลือกปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา¹⁵⁷ และให้ความสนใจในประเด็นเพิ่มเติม อาทิ สิทธิของชาวโรฮีนจาในพื้นที่พักพิงผู้พลัดถิ่นชั่วคราว (IDP camps) แผนการรองรับกรณีการเดินทางกลับโดยสมัครใจ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁵² Tomás Ojea Quintana, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/10/19*, Human Rights Council (Geneva, 2009), para 66,76,78.

¹⁵³ Tomás Ojea Quintana, *Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/13/48*, Human Rights Council (Geneva, 2010), para.86.

¹⁵⁴ Quintana, *A/HRC/10/19*, para.97 (a).

¹⁵⁵ Tomás Ojea Quintana, *Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/16/59*, Human Rights Council (Geneva 2011), para.103.

¹⁵⁶ Tomás Ojea Quintana, *Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/19/67*, Human Rights Council (Geneva, 2012), para.89.

¹⁵⁷ Tomás Ojea Quintana, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/22/58*, Human Rights Council (Geneva, 2013), para.94 (h).

ของกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนา ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะมีโครงการพิสูจน์สัญชาติภายใต้ The Rakhine Action Plan แต่ชาวโรฮีนจาที่เข้าร่วมโครงการก็จะถูกนิยามว่าเป็นชาวเบงกาลี (Bengali)¹⁵⁸ ซึ่งไม่ตรงตามชื่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่แท้จริง ต่อมา รัฐบาลเมียนมาได้เปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลทหารเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี 2016 ผู้รายงานพิเศษก็ยังคงได้รับการกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮีนจาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นประเด็นเดิมที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากรัฐบาล ทั้งยังมีประเด็นใหม่เพิ่มเติม นั่นคือ การจำกัดสิทธิในการมีบุตร โดยชาวโรฮีนจาจะสามารถมีบุตรได้เพียง 2 คน หากมีบุตรเกินจำนวนที่กำหนด บุตรคนนั้นจะไม่ได้ถูกบรรจุในทะเบียนบ้านและไม่ได้รับรองการเกิด¹⁵⁹ ในห้วงปี 2013 – 2018 ผู้รายงานพิเศษได้ให้ข้อเสนอต่อเมียนมาในหลายประเด็น สรุปสาระสำคัญดังนี้ **ประเด็นเหตุการณ์ความรุนแรงปี 2012** ให้คณะสืบสวนข้อเท็จจริงของสหประชาชาติในประเด็นเมียนมาระบุประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในปี 2012 นำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม หาแนวทางแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน (Durable Solutions) ต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศตั้งแต่ปี 2012 ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐยะไข่ (the Advisory Commission on Rakhine State) และให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในการดำเนินการกระบวนการส่งกลับโดยสมัครใจ **ประเด็นสิทธิของโรฮีนจา** ให้ชาวโรฮีนจาเป็นส่วนหนึ่งในการสำรวจสำมะโนประชากรและเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน เช่น พื้นที่พักพิงชั่วคราว เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการเข้าถึงอาหาร น้ำ การศึกษา แก้ไขกฎหมายหรือระเบียบในท้องถิ่นที่มีลักษณะแบ่งแยกชาติพันธุ์ และพิสูจน์สัญชาติชาวมุสลิมในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

ในส่วนของรายงานผู้รายงานพิเศษ ปี 2019 – 2020 นั้น ประเด็นโรฮีนจาไม่ได้ถูกแยกเป็นประเด็นเฉพาะ และการเข้าเยี่ยมเยือนประเทศของผู้รายงานพิเศษก็ยังคงถูกรัฐบาลเมียนมาปฏิเสธ ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลของผู้รายงานพิเศษ พบว่า ชาวโรฮีนจายังถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพและกองทัพเมียนมายังไม่ยุติการโจมตีที่มุ่งเป้าไปที่โรฮีนจา ดังนั้น ผู้รายงานพิเศษจึงมีข้อเสนอให้รัฐบาลเมียนมายุติการเลือกปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจาและคืนสถานะความเป็นพลเมืองให้แก่ชาวโรฮีนจาโดยการแก้ไขกฎหมายพลเมือง ปี 1982 นอกจากนี้ ยังควรดำเนินมาตรการเพื่อกำหนดเงื่อนไข

¹⁵⁸ Yanghee Lee, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/28/72*, Human Rights Council (Geneva, 2015), para.40.

¹⁵⁹ Yanghee Lee, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/31/71*, Human Rights Council (Geneva, 2016), para.39.

สำหรับการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจของชาวโรฮีนจาจากบังกลาเทศอย่างปลอดภัยและ
ยั่งยืน¹⁶⁰

จากรายงานผู้รายงานพิเศษ ตั้งแต่ปี 2009 – 2020 นั้น พบว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจานั้น ปรากฏอยู่ในรายงานทุกฉบับ ซึ่งผู้รายงานพิเศษทุกคนต่างมีข้อเสนอแนะที่เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ นั่นคือ การแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมายพลเมือง ปี 1982 อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยภารกิจของผู้รายงานพิเศษที่ทำหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์รายประเทศ ร้องขอให้รัฐแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงเรียกร้องให้นานาชาติให้ความช่วยเหลือในประเด็นดังกล่าวนี้ เป็นภารกิจที่มีลักษณะประนีประนอมและไม่ได้ส่งผลเสียต่อรัฐผู้ละเมิดสิทธิ จึงอาจไม่สามารถกดดันให้รัฐตอบสนองข้อเสนอและนำไปบังคับใช้ได้อย่างเต็มที่

3.3 สรุป

จากการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาอย่างร้ายแรงตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 – ต้นทศวรรษ 2020 นั้น ได้เรียกร้องให้เวทีระหว่างประเทศให้ความสนใจและมุ่งร่วมกันแก้ไขปัญหาซึ่งองค์การระหว่างรัฐบาลอย่าง HRC ก็ถือเป็นกลไกสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนที่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด โดยใช้กระบวนการขัดเกลาทางสังคมเพื่อส่งเสริมให้เมียนมาปรับปรุงพฤติกรรมละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ในประเทศ ผ่านการนำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮีนจาเข้าสู่การรับรู้ของประชาคมระหว่างประเทศผ่านกลไกที่ประชุม HRC สมัยสามัญและสมัยพิเศษ การเปิดเวทีให้แก่แต่ละประเทศและภาคประชาสังคมเรียกร้องและมีข้อเสนอแนะให้เมียนมาให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาผ่านกระบวนการ UPR รวมไปถึงการแต่งตั้งผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนประจำเมียนมาเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนและเรียกร้องให้เมียนมาเคารพสิทธิมนุษยชนและร่วมมือกับนานาชาติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งกระบวนการข้างต้น ส่งผลให้เมียนมาจำเป็นต้องให้ความสนใจกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮีนจา และมีท่าทีในประเด็นดังกล่าวในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ท่าทีของเมียนมาในบทต่อไปว่า การดำเนินการของ HRC ส่งผลให้เมียนมาตอบสนองอย่างไร

¹⁶⁰ Yanghee Lee, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, A/HRC/43/59, Human Rights Council (Geneva, 2020), 77 (d), 78 (e).

บทที่ 4

การตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินการของ HRC

จากการดำเนินการของ HRC ซึ่งเรียกร้องให้เมียนมาตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาและปรับปรุงการดำเนินการภายในประเทศให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนสากลผ่านกลไกการประชุมสมัชชาสามัญและสมัยพิเศษ ผู้รายงานพิเศษด้านสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมา และกระบวนการ UPR นั้น พบว่า เมียนมาดำเนินการสอดคล้องกับข้อเสนอตามที่กลไกของ HRC เสนอในบางประเด็น ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธข้อเสนอและข้อเท็จจริงในรายงานของกลไก HRC เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอ 3 ส่วน นั่นคือ ส่วนที่หนึ่ง แบบจำลองสไปร์ล และการตอบสนองของเมียนมา ส่วนที่สอง ข้อจำกัดของ HRC ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน และบทสรุป

4.1 แบบจำลองสไปร์ลและการตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินการของ HRC

เมื่อย้อนไปพิจารณาคำถามของงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งระบุไว้ว่า การดำเนินการของ HRC ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา มีผลต่อท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาอย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวเผชิญอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไรนั้น จากการพิจารณาผลการดำเนินการของ HRC ซึ่งยกระดับประเด็นความรุนแรงต่อชาวโรฮีนจาให้ได้รับความสนใจในระดับโลก ก็ทำให้รัฐบาลเมียนมาหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะปฏิบัติหรือมีพฤติกรรมใดก็ตามที่สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน โดยพฤติกรรมดังกล่าวก็สามารถอธิบายได้ผ่านแบบจำลองสไปร์ล ของ Thomas Risse และ Kathryn Sikkink เป็นแบบจำลองที่แสดงกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ซึ่งบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ถูกรวมอยู่ในการปฏิบัติ (หรือนโยบาย) ของรัฐ¹⁶¹ โดยแบ่งขั้นตอนของกระบวนการใน 5 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 Repression ระยะที่ 2 Denial ระยะที่ 3 Tactical concessions ระยะที่ 4 prescriptive status และระยะที่ 5 Rule-consistent behavior

¹⁶¹ Basim Hassan Alnaqbi, "The Effectiveness of National Human Rights Institutions (NHRI): Towards Establishing an Effective NHRI in the UAE" (Ph.D., Lancaster University (United Kingdom), 2018), 185.

เมื่อวิเคราะห์การตอบสนองของเมียนมาเปรียบเทียบกับแบบจำลองสไปรัลนั้น พบว่า ในระยะที่หนึ่ง ซึ่งเป็นระยะที่มีสถานการณ์เริ่มต้นของการปราบปรามในนามของรัฐ โดยรัฐที่ละเมิดบรรทัดฐานจะออกนโยบายการกดขี่ ในขณะที่เดียวกันองค์กรสิทธิมนุษยชนภายในประเทศก็พยายามบันทึกการละเมิดและนำประเด็นดังกล่าวไปสู่ความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศ¹⁶² ในระยะนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนกรณีที่เมียนมามีนโยบายแบ่งแยกเชื้อชาติต่อชาวโรฮีนจา ปิดกั้นเสรีภาพในการเดินทาง และการใช้ชีวิต รวมถึงพยายามดำเนินการให้เกิดการลี้ภัยไปยังบังกลาเทศและประเทศอื่นๆ ซึ่งองค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศก็พยายามยกประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปสู่เวทีระหว่างประเทศ เห็นได้จากการรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิชาวโรฮีนจาของรัฐบาลเมียนมา และการเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาเคารพสิทธิของโรฮีนจาในรายงานของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องภายใต้กระบวนการ UPR ทั้งสามวงรอบ รวมถึงการให้ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานของผู้รายงานพิเศษ โดยการดำเนินการดังกล่าว ก็ส่งผลให้เวทีระหว่างประเทศหันมาให้ความสนใจในประเด็นชาวโรฮีนจามากขึ้น นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในระยะที่สอง

ระยะที่สองของแบบจำลองสไปรัล คือการปฏิเสธ (Denial) นั่นคือ เมื่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศ รัฐที่ละเมิดบรรทัดฐานจะอยู่ในสถานะที่จะต้องตอบสนองต่อข้อกล่าวหาเรื่องการปราบปรามหรือการละเมิด ซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะตอบสนองโดยการปฏิเสธข้อกล่าวหา ซึ่งมักจะอยู่ในรูปแบบของการตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน และไม่ยอมรับข้อเสนอที่ระบุให้การปฏิบัติภายในประเทศถูกนำไปพิจารณาภายใต้เขตอำนาจระหว่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐยังกล่าวโทษผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ¹⁶³

เมื่อวิเคราะห์การดำเนินการส่วนใหญ่ของเมียนมาพบว่า การปฏิบัติส่วนใหญ่ของเมียนมาอยู่ในระยะของการปฏิเสธ กล่าวคือ เมียนมาไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจามากนัก แม้ว่าจะมีการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อเสนอในประเด็นการให้สิทธิพลเมือง และการส่งกลับผู้พลัดถิ่นชาวโรฮีนจา แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่ตรง

¹⁶² Risse and Sikink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 22.

¹⁶³ Ibid, 23.

ตามมาตรฐานการปฏิบัติในระดับสากล และอาจทำให้ชาวโรฮีนจาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนดั้งเดิม นอกจากนี้ เมียนมายังเพิกเฉยและปฏิเสธต่อข้อเสนออื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการปฏิเสธข้อเสนอที่เกี่ยวข้องในกลไกภายใต้ HRC ในประเด็นต่างๆ ดังนี้ 1) **การมีอยู่ของชาวโรฮีนจา** การที่เมียนมาปฏิเสธข้อเสนอที่ระบุชัดเจนถึงชาวโรฮีนจาในเวทีระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากเมียนมายังคงปฏิเสธการมีอยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชาวโรฮีนจา โดยกล่าวว่า เมียนมาไม่มีชุมชนของชนกลุ่มน้อยภายใต้ชื่อ “โรฮีนจา ตามประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมนั้น คนกลุ่มนั้น (โรฮีนจา) ไม่ได้เป็นเชื้อชาติใดๆ ไม่ได้ได้รับการรับรองโดยรัฐบาล¹⁶⁴ ทั้งยังเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายบริเวณชายแดนรัฐยะไข่ตอนเหนือ¹⁶⁵ 2) **ประเด็นการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติ** เมียนมาปฏิเสธว่าไม่เคยมีการดำเนินการที่เลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ ศาสนา และเพศ โดยรัฐธรรมนูญของเมียนมาได้ให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่พลเมืองของเมียนมา¹⁶⁶ รวมถึงต่อต้านการแพร่กระจายของการใช้วาจาเพื่อสร้างความเกลียดชัง (Hate speech) และการยั่วยุให้เกิดความรุนแรง¹⁶⁷ และมองว่าข้อเสนอบางประเด็นไม่ได้สะท้อนสถานการณ์แท้จริงภายในประเทศและเป็นการแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ¹⁶⁸ 3) **การใช้ความรุนแรงต่อชาวโรฮีนจาและการโยกย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่** รัฐบาลเมียนมาอ้างกับนานาชาติประเทศว่า ปัญหาในรัฐยะไข่นั้นซับซ้อน ซึ่งรัฐบาลเองก็ห่วงกังวลในสถานการณ์เลวร้ายที่ชุมชนจะต้องเผชิญ อันเป็นผลมาจากความรุนแรงที่เกิดจากการยั่วยุและการโจมตีโดยกองทัพ ARSA เมื่อเดือนตุลาคม 2016 และสิงหาคม 2017¹⁶⁹ นอกจากนี้

¹⁶⁴ The Working Group on the Universal Periodic Review, *A/HRC/31/13*, para.133.

¹⁶⁵ The Working Group on the Universal Periodic Review, *A/HRC/17/9*, para.101.

¹⁶⁶ The Working Group on the Universal Periodic Review, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar): Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review (Addendum)*, *A/HRC/31/13/Add.1*, Human Rights Council (Geneva, 2016), para.14.

¹⁶⁷ Human Rights Council, "Human Rights Council holds interactive dialogue on the Human Rights situation in Myanmar," news release, 2017, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21363&LangID=E>.

¹⁶⁸ Human Rights Council, *A/HRC/31/2*, 955.

¹⁶⁹ Human Rights Council, "Human Rights Council discusses the situation of human rights in Myanmar," news release, 2019, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24302&LangID=E>.

จากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนอิสระของเมียนมา ซึ่งได้สัมภาษณ์พยานกว่า 1,500 คน ไม่พบหลักฐานว่ามีการสังหารตามแผนการที่จะทำลายล้างชาวมุสลิมหรือชุมชนอื่นใดในภาคเหนือของรัฐยะไข่¹⁷⁰ นอกจากนี้ เมียนมายังคงตั้งข้อสงสัยต่อการดำเนินงานของผู้รายงานพิเศษฯ โดยมองว่า การให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและข้อกฎหมายบางประเด็นอาจเป็นการก้าวก่ายและอยู่นอกเหนือเขตอำนาจ ทั้งยังนำเสนอรายงานที่มีอคติ ไม่สร้างสรรค์ และอาจส่งผลเชิงลบต่อความสมานฉันท์ในสังคมของเมียนมา¹⁷¹

ซึ่งแม้ว่าการดำเนินการในระยะที่สองจะแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการในเชิงลบ แต่แบบจำลองสไปร์ลก็ได้ถือวาระระยะที่สองเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขัดเกลาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ เพราะแม้ว่ารัฐจะตอบสนองโดยการปฏิเสธ แต่ก็เป็นการปฏิเสธเพราะถูกกดดันจากภาคส่วนระหว่างประเทศ ซึ่งถ้าหากรัฐไม่รู้สึกรู้สีกว่าถูกกดดันมากพอ รัฐก็ไม่จำเป็นต้องแสดงท่าทีปฏิเสธ ทั้งยังแสดงให้เห็นเชิงนัยว่า รัฐกังวลถึง ภาพลักษณ์ของรัฐในระดับระหว่างประเทศที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว¹⁷²

สมมุติฐานของการเปลี่ยนผ่านจากระยะที่สองไประยะที่สามนั้น มองว่า เมื่อเครือข่ายข้ามชาติมีความแข็งแกร่งมากพอ ควบคู่ไปกับการที่รัฐมีความเปราะบางจากการถูกกดดันจากนานาชาติ¹⁷³ จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระยะที่สาม (tactical concessions) นั่นคือ รัฐบาลไม่ปฏิเสธความชอบธรรมของบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้พวกเขาอ่อนอ่อนผ่อนปรนในบางประเด็น (เช่น การปล่อยตัวนักโทษ การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ) และเริ่มพูดคุยใน

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁷⁰ Human Rights Council, "Human Rights Council holds interactive dialogue on the situation of the Rohingya and other minorities in Myanmar," news release, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/human-rights-council-holds-interactive-dialogue-situation-rohingya-and-other>.

¹⁷¹ Human Rights Council, "Human Rights Council discusses the situation of human rights in Myanmar."

¹⁷² Risse and Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 23-24.

¹⁷³ Ibid, 24.

เรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น¹⁷⁴ ซึ่งท่าทีของรัฐดังกล่าวก็จะทำให้กลุ่มต่อต้านภายในประเทศ (ในที่นี่หมายถึงภาคประชาสังคม) มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น¹⁷⁵ และเมื่อเกิดเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เครือข่ายภายในประเทศและเครือข่ายข้ามชาติก็จะเข้ามาร่วมมือกัน และทำให้รัฐบาลถูกตรวจสอบทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ¹⁷⁶ เมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีการดำเนินการของเมียนมาแล้ว ผู้วิจัยมองว่า เมียนมาก็มีความพยายามที่จะดำเนินการให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน เห็นได้จากการปฏิบัติตามข้อเสนอที่กลไก HRC นำเสนอ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นการให้สัญชาติและกระบวนการส่งกลับ ในประเด็นเรื่องการให้สัญชาตินั้น เห็นได้จากการตอบสนองข้อเสนอของบังกลาเทศที่เมียนมายอมรับในกระบวนการ UPR วงรอบแรก ปี 2011 และข้อเสนอของผู้รายงานพิเศษในประเด็นเรื่องการให้สิทธิพลเมืองและการเข้าถึงสัญชาติ โดยเมียนมาได้นำเสนอความคืบหน้าประเด็นพัฒนาการในรัฐยะไข่ในรายงานประเทศของ UPR วงรอบที่ 2 กล่าวคือ เมียนมาได้จัดตั้งคณะกรรมการกลางในการดำเนินการเพื่อเสถียรภาพและการพัฒนาในรัฐยะไข่เพื่อปฏิบัติตามข้อสั่งการในประเด็นหลักนิติธรรม ความมั่นคง การบังคับใช้กฎหมาย การเข้าเมือง การพิสูจน์สัญชาติ การพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ การตั้งถิ่นฐานชั่วคราว และการร่วมมือกับหน่วยงานของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม¹⁷⁷ นอกจากนี้ เมียนมาได้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของปัญหาในรัฐยะไข่ นั่นคือ ประเด็นความเป็นพลเมือง (Citizenship) ซึ่งเมียนมาดำเนินโครงการพิสูจน์สัญชาตินำร่องในพื้นที่พักพิงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในเมือง Myay Pon ในปี 2014 และกำหนดให้บัตรรับรองชั่วคราว (Temporary certificate) ที่ชาวโรฮีนจา (รัฐบาลเมียนมาระบุในโครงการว่าเป็นชาวเบงกาลี) และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ถือครองหมดอายุในสิ้นเดือนมีนาคม ปี 2015 และให้มาลงทะเบียนเพื่อขอรับใบรับรองซึ่งสามารถใช้ในกระบวนการพิสูจน์

¹⁷⁴ Alhargan, "The impact of the UN human rights system and human rights INGOs on the Saudi Government with special reference to the spiral model," 600.

¹⁷⁵ Yvonne Mewengkang, "The making of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR): A case study in the diffusion of human rights norm" (M.A., American University, 2012), 30.

¹⁷⁶ Risse and Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 26.

¹⁷⁷ Myanmar, A/HRC/WG.6/23/MMR/1, para.133.

สัญญาต่อไป¹⁷⁸ เช่นเดียวกับรายงานของผู้รายงานพิเศษฯ ที่แสดงให้เห็นว่า เมียนมามีพัฒนาการสำคัญในเรื่องกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ

อย่างไรก็ตาม ความกังวลเกี่ยวกับกระบวนการให้สัญชาติยังคงอยู่ เนื่องจากรัฐบาลเมียนมาได้กำหนดสัญชาติของโรฮิงจาในแบบฟอร์มในสัญชาติต่างๆ เช่น เบงกาลี คามาน ทั้งยังขาดความโปร่งใสและข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว รวมถึงไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศหลายคนไม่ไว้วางใจในกระบวนการนี้¹⁷⁹ นอกจากนี้ ในปี 2016 กระบวนการดังกล่าวก็ถูกทำให้ช้าลง และมีรายงานว่า ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ได้รับบัตรพิสูจน์สัญชาติ (National Verification Cards - NVCs) ก็ยังคงต้องเผชิญกับการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและการเข้าถึงบริการ¹⁸⁰

ในส่วนขอเสนอเรื่องกระบวนการส่งกลับชาวโรฮิงจาสู่เมียนมานั้น เมียนมาได้รายงานความคืบหน้าในที่ประชุม HRC สมัยพิเศษครั้งที่ 17 เรื่องสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยมุสลิมโรฮิงจาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในรัฐยะไข่ของเมียนมา โดยเมียนมาได้ขอสรุปเรื่องข้อตกลงทวิภาคีเกี่ยวกับกระบวนการส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากรัฐยะไข่ร่วมกับบังกลาเทศ ในวันที่ 23 พฤศจิกายนปี 2017 และจะจัดตั้งคณะทำงานรองรับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป โดยกระบวนการส่งกลับนั้น เมียนมาจะร่วมมือกับหน่วยงานภายใต้กำกับของสหประชาชาติและภาคส่วนระหว่างประเทศในการส่งกลับและตั้งถิ่นฐาน นอกจากนี้ เมียนมามีแผนที่ชัดเจนในการรับมือกับความท้าทายระยะยาวในรัฐยะไข่ต่อไป” ในส่วนขอประเด็นความรุนแรงในรัฐยะไข่และการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจานั้น เมียนมาได้อ้างว่า “รัฐบาลไม่มีนโยบายในการวาดภาพคนเปรี๊ยบดั่งสัตว์และลดทอนความเป็นมนุษย์ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำของบุคคลหัวรุนแรง ซึ่งรัฐบาลกำลังทำทุกวิถีทางเพื่อแก้ไขปัญหา”¹⁸¹ เช่นเดียวกับในการประชุมสมัยพิเศษ ครั้งที่ 29 เดือนกุมภาพันธ์ ปี 2021 ซึ่งรัฐบาลทหารเมียนมาได้ยืนยันว่า เมียนมาจะยังคงความพยายามในกระบวนการส่งผู้พลัดถิ่นชาวโรฮิงจากลับจาก

¹⁷⁸ Ibid, para.134,136.

¹⁷⁹ Yanghee Lee, *Situation of human rights in Myanmar, A/69/398*, General Assembly (Geneva, 2014), para.52.

¹⁸⁰ Lee, *A/HRC/31/71*, para.44.

¹⁸¹ Human Rights Human Rights Council, "Human Rights Council opens special session on the situation of human rights of the Rohingya and other minorities in Rakhine State in Myanmar."

บังกลาเทศ และจะติดตามกระบวนการส่งกลับผู้พลัดถิ่นชาวโรฮีนจาในภาคกลางของรัฐยะไข่ ในลักษณะทันที¹⁸² อย่างไรก็ตาม กระบวนการของเมียนมาก็ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมและแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจในการปกป้องสิทธิมนุษยชนให้แก่โรฮีนจา แม้ว่าเมียนมาจะมีแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ ปี 2013 – 2017 แต่บางส่วนก็ยังไม่ได้มีการบังคับใช้และยังมีข้อบกพร่องในเรื่องวิธีการดำเนินงานซึ่งต้องตั้งอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชน¹⁸³ นอกจากนี้ แผนการส่งกลับผู้พลัดถิ่นก็ไม่ได้ระบุถึงการเตรียมการสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในหมู่บ้านเดิมที่ถูกทำลาย และไม่มีกลไกในการคืนสถานะทางกฎหมายผ่านเอกสารหรือการพิสูจน์สัญชาติให้แก่ชาวโรฮีนจา¹⁸⁴

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการของเมียนมากับแบบจำลองสไปร์ลันนั้น อาจิวเคราะห์ได้ว่าการดำเนินการของ HRC มีส่วนให้เมียนมามีพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของโรฮีนจาอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปยังระยะที่สาม กล่าวคือ แม้เมียนมาจะอ้างว่า รัฐได้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากล และเมียนมาก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมภายในประเทศในการช่วยเหลือชาวโรฮีนจามากนัก รวมถึงหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามข้อมติของที่ประชุม HRC ในประเด็นเดิมๆ อาทิ การปรับแก้กฎหมายพลเมือง ปี 1982 การให้สิทธิเสรีภาพในการใช้ชีวิตและการเดินทางของชาวโรฮีนจา การให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยมองว่า การที่เมียนมาดำเนินการโครงการส่งกลับโรฮีนจาโดยสมัครใจและโครงการพิสูจน์สัญชาติเพื่อนำไปสู่การให้สัญชาตินั้น เมียนมาเพียงแต่ต้องการลดแรงกดดันจากนานาชาติเท่านั้น และไม่ได้คำนึงถึงสิทธิที่ชาวโรฮีนจาจะได้รับอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในระยะต่อไป เมียนมาอาจชะลอโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของโรฮีนจาลง เมื่อการกดดันในเวทีระหว่างประเทศลดลง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐาน

¹⁸² Thomas H. Andrews, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/46/56*, Human Rights Council (Geneva, 2021), para.105.

¹⁸³ OHCHR, *Compilation on Myanmar, A/HRC/WG.6/37/MMR/2*, Human Rights Council (Geneva 2020), para.60.

¹⁸⁴ Nikita Taniparti, "The Ruse of Repatriation: Why the Current Efforts to Repatriate the Rohingya back to Myanmar Will Fail," Harvard Kennedy School, 2019, accessed 22 May, 2021, <https://ksr.hkspublications.org/2019/11/12/the-ruse-of-repatriation-why-the-current-efforts-to-repatriate-the-rohingya-back-to-myanmar-will-fail/>.

ของ Risse and Sikkink ซึ่งกล่าวว่า แม้ว่ารัฐบาลจะยอมโอนอ่อนและปฏิบัติตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชน (ระยะที่สาม) แต่ก็อาจจะกลับมากดขี่ประชาชนอีกครั้ง เมื่อการกดดันในเวทีระหว่างประเทศลดลง¹⁸⁵ ท้ายที่สุด การตอบสนองของเมียนมาก็จะอยู่เพียงระยะที่เปลี่ยนผ่านไปยังระยะที่สามเท่านั้น นำมาสู่การวิเคราะห์ต่อไปว่า การดำเนินการของ HRC มีปัญหาข้อจำกัดอย่างไร

4.2 อุปสรรคและข้อจำกัดต่อกลไก HRC ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในเมียนมา การที่ HRC ในฐานะตัวแสดงที่ส่งเสริมการบังคับใช้บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไม่สามารถส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนในเมียนมาได้เต็มที่ จนส่งผลให้เมียนมาไม่บรรลุการบังคับใช้บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในระยะที่ 5 ของแบบจำลองสี่ปีรัลนั้น อาจเกิดจากอุปสรรคและข้อจำกัดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) **แรงสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในเมียนมา** กระบวนการขัดเกลาทางสังคมจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากปราศจากการมีอยู่ของภาคประชาสังคม เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวจะต้องมีแรงกดดัน "จากด้านล่าง" ซึ่งหมายถึงภาคประชาสังคมในประเทศ เทียบกับแรงกดดัน "จากด้านบน" นั่นคือ ภาคส่วนระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการกำหนดบรรทัดฐานอย่างแท้จริง¹⁸⁶ ซึ่งเมื่อมาพิจารณาในกรณีของเมียนมานั้น พบว่า การทำงานของภาคประชาสังคมภายในประเทศในการช่วยเหลือชาวโรฮีนจายังคงถูกจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังช่วงการปะทะ ปี 2016 ต่อเนื่องมาจนถึงช่วงรัฐประหารปี 2021 เห็นได้จากการที่ทางการของเมียนมาทั้งทหารและพลเรือนปฏิเสธไม่ให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในด้านต่างๆ อาทิ การให้ที่พักอาศัย อาหาร ความคุ้มครอง ให้แก่ประชาชนในรัฐยะไข่¹⁸⁷ ทำให้ภาคประชาสังคมไม่สามารถประเมินความต้องการและขอบเขตของการอพยพภายในประเทศได้¹⁸⁸ รวมไปถึงความรุนแรงจากรัฐประหาร

¹⁸⁵ Risse and Sikkink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 34.

¹⁸⁶ Francois Levesque, "An oasis or a mirage? The impacts of the Euro-Mediterranean partnership on human rights in Tunisia" (M.A., Dalhousie University (Canada), 2005), 105.

¹⁸⁷ OHCHR, *Summary of Stakeholders' submissions on Myanmar, A/HRC/WG.6/37/MMR/3*, Human Rights Council (Geneva, 2020), para.64.

¹⁸⁸ Yanghee Lee, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/37/70*, Human Rights Council (Geneva, 2018), para.105.

ส่งผลให้โครงการความช่วยเหลือของภาคประชาสังคมหยุดชะงักไป¹⁸⁹ ซึ่งการไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ปัญหา อาจส่งผลให้ภาคประชาสังคมภายในประเทศไม่สามารถกดดันรัฐบาลให้ตระหนักถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนได้มากเท่าที่ควร และไม่สามารถสนับสนุนการทำงานของ HRC ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

2) **แรงจูงใจของรัฐ** แม้บางรัฐจะพยายามพัฒนาทำที่ด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อป้องกันการสร้างความอับอายหรือการถูกไล่ออกจากกลุ่ม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศและความชอบธรรมภายในประเทศ¹⁹⁰ แต่เมื่อมาพิจารณาในกรณีของเมียนมานั้น รัฐบาลเมียนมาไม่แสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหาโรฮีนจาแม้แต่น้อย โดยพยายามอ้างว่า ปัญหาโรฮีนจาเป็นปัญหาที่ซับซ้อน¹⁹¹ ซึ่งเมื่อมาพิจารณาแล้วนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่า การที่เมียนมาไม่มีแรงจูงใจในการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนมาบังคับใช้ในประเทศ เป็นเพราะเมียนมาให้ความสำคัญกับความชอบธรรมภายในประเทศและไม่ได้รับผลกระทบจากการกดดันของนานาชาติมากนัก กล่าวคือ โรฮีนจาถูกรัฐบาลเมียนมาประกอบสร้างให้กลายเป็น “คนอื่น” ผ่านการใช้วาทกรรมและกฎหมาย ส่งผลให้เกิดกระแสความขัดแย้งทางวัฒนธรรมระหว่างชาวพุทธกับชาวมุสลิม¹⁹² นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาวโรฮีนจา (เช่น กองทัพอาระกัน) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อแยกดินแดน นำมาสู่มุมมองที่ว่า โรฮีนจาเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ¹⁹³ ซึ่งได้ส่งผลให้รัฐบาลไม่ว่าจะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลทหารต่างก็ไม่ต้องการยกระดับสิทธิของชาวโรฮีนจาให้มากขึ้นกว่าเดิม เพราะอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล นอกจากนี้ การที่เมียนมาได้รับผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁸⁹ Andrews, *A/HRC/46/56*, para.103.

¹⁹⁰ Risse and Sikink, "The socialization of the international human rights norms into domestic practices: introduction," 27.

¹⁹¹ Human Rights Council, "Human Rights Council holds interactive dialogue with the High Commissioner for Human Rights on the situation in Myanmar " news release, 4 July, 2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23332&LangID=E>.

¹⁹² William J. Jones, "Myanmar's Rohingya: Human Rights Abuses and Systemic Violence," *Journal of Urban Culture Research* 14 (2017): 18,23.

¹⁹³ Hyuk Kim, "A Complex Crisis: The Twisted Roots of Myanmar's Rohingya Conflict," *GlobalAsia*, 2017, accessed 20, 2021, https://www.globalasia.org/v12no3/focus/a-complex-crisis-the-twisted-roots-of-myanmars-rohingya-conflict_hyuk-kim#.

กับจีน¹⁹⁴ รวมถึงท่าทีของจีนที่เน้นการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศและไม่ประณามการดำเนินการของรัฐบาลเมียนมา¹⁹⁵ ก็ส่งผลให้เมียนมาไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากประเทศอื่นๆ ภายใต้อกลไก HRC

3) **ข้อจำกัดที่เกิดจากลักษณะของกลไกภายใต้ HRC** แม้ว่ากลไกภายใต้ HRC จะร่วมสนับสนุนให้ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงจากลายเป็นประเด็นที่นานาชาติให้ความสนใจในเวทีระหว่างประเทศ แต่ด้วยลักษณะของกลไกของ HRC ที่ไม่มีผลผูกพัน จึงส่งผลให้เมียนมาไม่ค่อยให้ความสนใจในการนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปใช้ในประเทศมากนัก เห็นได้จากกลไกผู้รายงานพิเศษ ซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมา โดยการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากผู้รายงานพิเศษสามารถเดินทางเข้าไปเยี่ยมเยียนและหารือร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในเมียนมา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่เหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของโรฮิงจามีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เมียนมาก็ปฏิเสธไม่ให้ผู้รายงานพิเศษเข้าไปเยี่ยมเยียนประเทศ ทำให้ผู้รายงานพิเศษต้องใช้วิธีเก็บข้อมูลจากภาคประชาสังคมและประเทศรอบบ้านของเมียนมาทดแทน ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน และส่งผลให้เมียนมาไม่ยอมรับผลของรายงานดังกล่าว เช่นเดียวกับ กลไก UPR ซึ่งเป็นกลไกที่มีลักษณะเฉพาะ โดยรัฐจะต้องรายงานตามห้วงเวลาที่กำหนด ส่งผลให้ HRC ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทันท่วงที¹⁹⁶ นอกจากนี้ ด้วยการที่กลไกเปิดโอกาสให้รัฐที่อยู่ภายใต้การทบทวนสามารถปฏิเสธข้อเสนอจากรัฐหรือภาคประชาสังคมอื่นๆ โดยไม่มีกระบวนการอื่นใดรองรับการปฏิเสธดังกล่าว ก็ส่งผลให้ข้อเสนอแนะของประชาคมระหว่างประเทศไร้ความหมาย และไม่สามารถชักจูงให้รัฐปฏิบัติตามได้ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ากระบวนการ UPR จำเป็นต้องพึ่งพา

¹⁹⁴ Pon Souvannaseng, "Rohingya genocide case: why it will be hard for Myanmar to comply with ICJ's orders," 2020, <https://theconversation.com/rohingya-genocide-case-why-it-will-be-hard-for-myanmar-to-comply-with-icjs-orders-129170>.

¹⁹⁵ "พี่ใหญ่จีนป้องพม่า สวนทางสหรัฐ รับปากซุจีช่วยแก้ปมโรฮิงญา," ข่าวสดออนไลน์ 2561, https://www.khaosod.co.th/around-the-world-news/news_1835781.

¹⁹⁶ Pop, "The Role of the UN Human Rights Council in the Prevention and Response to Mass Atrocity Crimes," 43.

ความเต็มใจของรัฐที่ถูกทบทวนในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะและการมีส่วนร่วมในการอภิปราย เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดเกิดประสิทธิผล¹⁹⁷

นอกจากนี้ การดำเนินการของ HRC มักอยู่ในรูปแบบของข้อเสนอหรือข้อมติที่มาจากกลไกภายใต้ HRC อย่าง UPR ผู้รายงานพิเศษฯ และที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งข้อเสนอหรือข้อมติดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่มีลักษณะไม่มีผลผูกพัน รัฐสามารถปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามก็ได้ ส่งผลให้การดำเนินการของ HRC ไม่มีอำนาจมากพอที่จะไปเปลี่ยนท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศ

4.3 สรุป

จากการวิเคราะห์การตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินการของ HRC ผ่านแบบจำลองสไปร์ลันน์ พบว่า การดำเนินการในระยะแรกนั้น เมียนมาปฏิเสธการละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮีนจา โดยอ้างว่าเป็นการตอบโต้การกระทำของกลุ่มก่อการร้ายและปฏิเสธการมีอยู่ของโรฮีนจา ต่อมาเมียนมาได้มีความก้าวหน้าในการตอบสนองข้อเรียกร้องของ HRC โดยดำเนินโครงการพิสูจน์สัญชาติและโครงการส่งกลับผู้ลี้ภัยโรฮีนจาจากบังกลาเทศ ซึ่งผู้วิจัยมองว่า แม้ว่าเมียนมาจะตอบสนองด้วยโครงการดังกล่าวข้างต้น แต่การดำเนินโครงการก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ดังนั้น อาจพิจารณาได้ว่า เมียนมายังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระยะที่ 3 เท่านั้น ซึ่งการที่ HRC ไม่สามารถส่งเสริมให้เมียนมารับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนสากลมาบังคับใช้ภายในประเทศ ในกรณีของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโรฮีนจานั้น อาจเกิดจากอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ อาทิ การที่ภาคประชาสังคมในเมียนมายังถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงพื้นที่ความขัดแย้งและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การขาดแรงจูงใจในการพัฒนาสิทธิมนุษยชนของเมียนมา อันเกิดมาจากประเด็นการเมืองภายในและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมไปถึงข้อจำกัดที่เกิดจากกลไกของ HRC เอง ซึ่งแม้ว่าการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาจะไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยองค์กรเดียว แต่เมื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของ HRC ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า HRC ก็มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเต็มความสามารถ แม้ว่าจะได้รับการตอบสนองจากเมียนมาเพียงน้อยนิดก็ตาม

¹⁹⁷ Ibid, 92.

บทที่ 5

บทสรุป

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการดำเนินการของ HRC ซึ่งเป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีภารกิจหลักในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงจัดการต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงอย่างทันที่ ในการจัดการประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในวงกว้าง นั่นคือ ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเมียนมามานานกว่าสี่ทศวรรษและยังไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงในช่วงเวลาอันใกล้ เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ต่อไปว่าการดำเนินการของ HRC มีอิทธิพลต่อทำที่ด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐอย่างไร ซึ่งจากการศึกษา พบว่าในห้วงที่ผ่านมา HRC พยายามแก้ไขปัญหาดังที่ต้นเหตุ นั่นคือ ส่งเสริมให้เมียนมาตระหนักถึงความสำคัญของบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนและนำบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนไปปรับใช้ภายในประเทศ ดังนั้น HRC จึงได้ชักนำให้เมียนมาตระหนักถึงบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ของสังคมระหว่างประเทศ โดยการให้หน่วยงานภายใต้ UN ประเทศสมาชิก UN และองค์กรภาคประชาสังคมนำเสนอรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมา เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาเคารพสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจา รวมไปถึงมีข้อเสนอแนะเพื่อกดดันให้รัฐบาลเมียนมายอมรับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนผ่านกลไกการประชุมสมัยสามัญและสมัยพิเศษและกระบวนการ UPR ในขณะที่มอบอำนาจให้ผู้รายงานพิเศษฯ รวบรวมและประมวลข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาผ่านการเยี่ยมเยือนเมียนมา พบปะหารือร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ องค์กรภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ ประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งการดำเนินการข้างต้นถือเป็นการเผยแพร่ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาสู่การรับรู้ของประชาคมโลก และเป็นการกดดันให้เมียนมาดำเนินการตามข้อเสนอของกลไก HRC เพื่อปกป้องภาพลักษณ์ของตนเองในเวทีระหว่างประเทศ

จากการดำเนินงานของ HRC ข้างต้น นำมาสู่การตอบคำถามงานวิจัยที่ว่า การดำเนินการของ HRC ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมา มีผลต่อทำที่ด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลเมียนมาอย่างไร และการดำเนินการดังกล่าวเผชิญอุปสรรคและข้อจำกัดอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดแบบจำลองสไปรัลของ Thomas Risse และ Kathryn Sikkink มาประกอบการ

วิเคราะห์ โดยเมื่อพิจารณาการตอบสนองของเมียนมาต่อการดำเนินงานของ HRC ภายใต้แบบจำลองสไปรัลนั้น พบว่า การดำเนินการของ HRC ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โรฮีนจาในเมียนมามีผลทำให้เมียนมามีท่าทีด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามช่วงระยะของแบบจำลองสไปรัล กล่าวคือ ในระยะที่ 1 Repression เมียนมาได้มีนโยบายแบ่งแยกเชื้อชาติต่อชาวโรฮีนจา ปิดกั้นเสรีภาพในการเดินทางและการใช้ชีวิต พยายามผลักดันให้ชาวโรฮีนจาลี้ภัยไปยังประเทศอื่นๆ ซึ่งเมื่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมารุนแรงมากยิ่งขึ้น องค์กรสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศก็พยายามยกประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปสู่เวทีระหว่างประเทศ ผ่านกลไกของ HRC เช่น รายงานของผู้รายงานพิเศษ รายงานประกอบการพิจารณาของคณะทำงาน UPR ซึ่งส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศหันมาให้ความสนใจประเด็นโรฮีนจามากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การตอบสนองในระยะที่ 2 Denial กล่าวคือ เมื่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศ เมียนมาก็ไม่ได้มีท่าทีที่ให้ความสำคัญกับประเด็นสิทธิมนุษยชนมากนัก ทั้งยังตอบสนองโดยการปฏิเสธข้อกล่าวหาผ่านกลไกของ HRC อย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการปฏิเสธการมีอยู่ของชนกลุ่มน้อยโรฮีนจาในเมียนมา การปฏิเสธการทำลายล้างชาวมุสลิมและอ้างว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่เกิดขึ้นมาจากการยั่วยุของกองทัพ ARSA และการปฏิเสธข้อกล่าวหาที่บอกว่าเมียนมาเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติต่อโรฮีนจา นอกจากนี้รัฐบาลเมียนมายังมองว่าการดำเนินการของกลไก HRC บางกลไก มีอคติ และแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ ซึ่ง HRC ก็ยังคงระบุปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮีนจาในกลไกต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทำให้เมียนมาเริ่มมีความประมาทจากการถูกกดดันจากนานาชาติ จึงส่งผลให้เมียนมายอมโอนอ่อนผ่อนปรนตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในบางประเด็น นำมาสู่การตอบสนองที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ระยะที่ 3 Tactical Concessions โดยเมียนมาได้แสดงให้เห็นผ่านการปฏิบัติตามข้อเสนอที่กลไก HRC นำเสนอ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประเด็นการให้สัญชาติ โดยเมียนมาได้ดำเนินโครงการพิสูจน์สัญชาตินำร่องในพื้นที่พักพิงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และร่วมมือกับบังกลาเทศและภาคส่วนระหว่างประเทศในการส่งเสริมกระบวนการส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากรัฐยะไข่ อย่างไรก็ตาม การตอบสนองของเมียนมาก็ไม่ได้สะท้อนถึงการดำเนินการที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนมากนัก เนื่องจาก ชาวโรฮีนจาภายในประเทศยังคงถูกกำหนดให้เป็นสัญชาติเบงกาลีในบัตรพิสูจน์สัญชาติ รวมไปถึงยังคงถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและการเข้าถึงบริการต่างๆ ในส่วนของกระบวนการส่งกลับ ก็ยังมีข้อบกพร่องในการดำเนินการและไม่มีกลไกรองรับการคืน

สถานะทางกฎหมายให้แก่โรฮีนจา จึงวิเคราะห์ได้ว่า การดำเนินการของ HRC ผ่านกลไกการประชุม สมัยสามัญและสมัยพิเศษ กระบวนการ UPR และผู้รายงานพิเศษ ภายใต้กระบวนการขัดเกลาสังคม ในรูปแบบต่างๆ เช่น การโน้มน้าวทางสังคมผ่านการให้ข้อเสนอแนะ การสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ ผู้กำหนดนโยบาย การส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนผ่านนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ ได้ส่งผลให้เมียนมาตอบสนองในรูปแบบของการปฏิเสธข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐบาลเมียนมา อย่างไรก็ตาม เมียนมาได้มี สัญญาที่ดีในการดำเนินการตามข้อเสนอของ HRC โดยเริ่มปฏิบัติตามข้อเสนอในบางประเด็น แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลมากนัก จึงถือได้ว่า เมียนมายังคงอยู่ในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านจากระยะที่ 2 ไปสู่ระยะที่ 3 ของแบบจำลองสี่ไประดับนั่นเอง

จากท่าทีการตอบสนองของเมียนมาข้างต้น นำมาสู่การวิเคราะห์ที่อุปสรรคข้อจำกัดที่ส่งผลให้ HRC ไม่สามารถส่งเสริมให้เมียนมาปฏิบัติตามบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่ระยะที่ 3 4 และ 5 ซึ่งผู้วิจัยค้นพบว่า อุปสรรคข้อจำกัดมีความเกี่ยวพันทั้งภาคประชาสังคม รัฐ และ HRC กล่าวคือ ภาคประชาสังคมภายในประเทศยังคงถูกรัฐบาลเมียนมาจำกัดบทบาทในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ต่อโรฮีนจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังรัฐประหาร ปี 2021 ซึ่งทำให้ความช่วยเหลือจากภาคประชาสังคม หยุดชะงักไป และทำให้ไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลตระหนักถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนและไม่สามารถ สนับสนุนการทำงานของ HRC ได้อย่างเต็มที่ ในส่วนของข้อจำกัดที่มาจากรัฐบาลเมียนมานั้น กล่าวคือ รัฐบาลเมียนมา ก็ไม่มีแรงจูงใจในการแก้ไขปัญหาโรฮีนจาและพัฒนาในประเด็นสิทธิ มนุษยชน อันเป็นผลมาจากประกอบสร้างวาทกรรมที่ทำให้โรฮีนจากลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคง ของรัฐ จึงทำให้การช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชนของโรฮีนจาจะถูกมองว่ากระทบต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาล นอกจากนี้ เมียนมาเองก็ไม่ได้รับผลกระทบจากการกดดันของนานาชาติมากนัก ส่วนหนึ่งมาจากการที่เมียนมามีความสัมพันธ์อันดีกับจีน ซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ไม่แทรกแซงกิจการ ภายในประเทศ ทำให้เมียนมาไม่จำเป็นต้องอ่อนอ่อนตามแรงกดดันจากประเทศอื่นๆ และไม่ จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอของ HRC และข้อจำกัดสุดท้ายมาจากกลไก HRC กล่าวคือ HRC เป็นกลไกที่มีลักษณะไม่มีผลผูกพัน การดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการรวบรวมและประเมิน สถานการณ์ รวมถึงให้ข้อเสนอผ่านกลไกต่างๆ จึงส่งผลให้รัฐสามารถปฏิเสธข้อเสนอจากภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องและทำให้ HRC ไม่มีอำนาจมากพอที่จะชักจูงรัฐให้ปฏิบัติตามข้อเสนอได้

ดังนั้น การจะส่งเสริมให้เมียนมายอมรับบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนและนำไปบังคับใช้ภายในประเทศได้อย่างสมบูรณ์ได้นั้น ผู้วิจัยมองว่า HRC ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงหน่วยงานเดียว แต่จำเป็นต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการส่งเสริมให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงท่าทีและยอมรับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาพร้อมกับแบบจำลองสไปรัลไปด้วยนั้น การที่จะส่งเสริมให้เมียนมาบรรลุระยะที่ 3 4 และ 5 ได้อย่างสมบูรณ์ ควรดำเนินการ ดังนี้

1) ระยะที่ 3 HRC และภาคส่วนระหว่างประเทศจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคมภายในประเทศ เพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถมีสิทธิมีเสียงและเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เสี่ยงได้ และเมื่อรัฐบาลเห็นความจำเป็นของภาคประชาสังคมและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากภาคส่วนระหว่างประเทศ ก็จะส่งผลให้รัฐบาลยอมโอนอ่อนผ่อนปรนในเรื่องการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนบางประเด็น เช่น ส่งเสริมกระบวนการส่งกลับ การให้สิทธิในการใช้ชีวิตและเดินทางต่อชาวโรฮิงจา แม้ว่าจะไม่เต็มใจ แต่ก็อาจเป็นสัญญาณที่ดีที่จะสื่อไปถึงการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ถูกต้องในอนาคต ซึ่งเมื่อเมียนมาปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนในบางประเด็น การปฏิบัติดังกล่าวก็จะกลายเป็นภาระผูกพัน และทำให้เมียนมาก้าวขึ้นไปสู่ระยะที่ 4

2) ในระยะที่ 4 ถือเป็นระยะที่เมียนมาปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่ตนเองเคยโต้แย้งซึ่งในกรณีนี้ ผู้วิจัยมองว่า ในระยะนี้ การดำเนินการเรื่องการส่งกลับโดยสมัครใจ จะเป็นประเด็นที่เมียนมาสามารถบรรลุและปรับปรุงการปฏิบัติให้เป็นไปตามบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลได้มากที่สุด ซึ่ง HRC สามารถสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว โดยการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปร่วมสังเกตการณ์หรือให้ข้อเสนอแนะในกระบวนการส่งกลับ รวมไปถึงสนับสนุนกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเมียนมาให้มีความเข้มแข็งขึ้น เพื่อให้เมียนมาเห็นถึงประโยชน์ของการปฏิบัติตามบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนสากลและนำมาปรับใช้ให้เข้ากับบริบทภายในประเทศให้ได้มากที่สุด

และ 3) ระยะที่ 5 หากภาคส่วนระหว่างประเทศ ทั้ง HRC องค์กรระหว่างประเทศ และรัฐมหาอำนาจ ดำเนินการเผยแพร่บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในเมียนมา อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เมียนมาเห็นข้อดีของการรับเอาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนบางประเด็น และก้าวขึ้นไปอยู่ระยะที่ 5 ของแบบจำลองสไปรัล นั่นคือ บังคับใช้บรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศอย่างสมบูรณ์

ซึ่งการดำเนินการเปลี่ยนผ่านให้เมียนมาก้าวไปสู่ระยะต่างๆ ของแบบจำลองสไปรลนั้น จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาห้วงหนึ่ง อาจไม่สามารถทำให้สำเร็จในระยะเวลาอันใกล้ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า หาก HRC สามารถดำเนินการส่งเสริมบรรทัดฐานสากลตามขั้นตอนของแบบจำลองข้างต้น จะช่วยให้กลไก HRC และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือต่อชาวโรฮีนจาได้อย่างทันท่วงที และทำให้รัฐบาลเมียนมามีความเต็มใจดำเนินการแก้ไขปัญหาโรฮีนจาในบางประเด็น ซึ่งจะมีผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนโรฮีนจาในเมียนมาบรรเทาลงได้ในระยะต่อไป



บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

"รู้จัก 'Upr' การตรวจสอบสุขภาพด้านสิทธิมนุษยชนทุก 4 ปีครั้ง." 2020, accessed 18 March, 2020, [https://www.amnesty.or.th/latest/news/879/#:~:text=Universal%20Periodic%20Review%20\(UPR\)%20%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD,%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%A](https://www.amnesty.or.th/latest/news/879/#:~:text=Universal%20Periodic%20Review%20(UPR)%20%E0%B8%AB%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B8%AD,%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B9%89%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%A)
D.

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย : ภายใต้กระบวนการ *Universal Periodic Review (Upr)*. กรุงเทพฯ, 2012.

"พีไอใหญ่เงินป้องพม่า สวนทางสหรัฐ รับปากชูลีช่วยแก้ปมโรฮิงญา." ข่าวสดออนไลน์, 2561.

https://www.khaosod.co.th/around-the-world-news/news_1835781.

ศิววงศ์ สุขทวี. "โรฮิงญา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน." สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาฉบับพิเศษ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. การประสานความร่วมมือกับโครงการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ : คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม. เจนีวา: สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 2008.

"คู่มือการดำเนินงานด้านพันธกรณีและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ." 2020, accessed 15 March, 2021, <http://docs.nhrc.or.th/uploads/36907-final1.pdf>.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Ahsan, M. Shameem. *Letter Dated 28 November 2017 from the Permanent Representative of Bangladesh to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva Addressed to the President of the Human Rights Council, a/Hrc/S-27/1*. (2017). <https://undocs.org/A/HRC/S-27/1>.

Alhargan, Raed A. "The Impact of the Un Human Rights System and Human Rights Ingos on the Saudi Government with Special Reference to the Spiral Model." *The International Journal of Human Rights* 16, no. 4 (2012): 598-623.

- Alnaqbi, Basim Hassan. "The Effectiveness of National Human Rights Institutions (Nhri): Towards Establishing an Effective Nhri in the Uae." Ph.D., Lancaster University (United Kingdom), 2018.
- Alston, Philip. "Reconceiving the Un Human Rights Regime: Challenges Confronting the New Un Human Rights Council." *Melbourne Journal of International Law* 7, no. 1 (2006): 185-224.
- Andrews, Thomas H. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, a/Hrc/46/56*. Human Rights Council (Geneva: 2021).
- Choi, Jina, and Howe, Brenden. "United Nations Contributions to Promoting Human Rights in the Dprk: Impetus for Change." *Asian International Studies Review* 19, no. 2 (2018): 115-37.
- Cook, Alistair DB. "Positions of Responsibility: A Comparison of Asean and Eu Approaches Towards Myanmar." *International Politics* 47, no. 3 (2010): 433-49.
- Fleay, Caroline. "The Impact of Internal and External Responses on Human Rights Practices in China: The Chinese Government and the Spiral Model." Doctoral Degree, Curtin University of Technology, 2005.
- Flood, Patrick James. *The Effectiveness of Un Human Rights Institutions*. USA: Praeger Publishers, 1998.
- Freedman, Rosa. "New Mechanisms of the Un Human Rights Council." *Netherlands Quarterly of Human Rights* 29, no. 3 (2011): 289-323.
- . *The United Nations Human Rights Council : A Critique and Early Assessment*. Oxon: Routledge, 2013.
- Golay, Christophe, Mahon, Claire, and Cismas, Ioana. "The Impact of the Un Special Procedures on the Development and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights." *The International Journal of Human Rights* 15, no. 2 (2011): 299-318.
- Greenhill, Brian. "The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms." *International Studies Quarterly* 54, no. 1 (2010): 127-45.
- Gutter, Jeroen. "Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead." *Human Rights Law Review* 7, no. 1 (2007): 93-107.

- Hoehne, Oliver. "Special Procedures and the New Human Rights Council – a Need for Strategic Positioning ". *Essex Human Rights Review* 4, no. 1 (2007): 62-77.
- "Factsheet: Work and Structure of the Human Rights Council." 2007, accessed 15 March, 2021, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/WG/factsheetWGIP.pdf>.
- Human Rights Council. "Human Rights Council Discusses the Situation of Human Rights in Myanmar." news release, 2019, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24302&LangID=E>.
- . "Human Rights Council Holds Interactive Dialogue on the Human Rights Situation in Myanmar." news release, 2017, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21363&LangID=E>.
- . "Human Rights Council Holds Interactive Dialogue on the Situation of the Rohingya and Other Minorities in Myanmar." news release, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/human-rights-council-holds-interactive-dialogue-situation-rohingya-and-other>.
- . "Human Rights Council Holds Interactive Dialogue with the High Commissioner for Human Rights on the Situation in Myanmar " news release, 4 July, 2018, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23332&LangID=E>.
- . "Human Rights Council Opens Special Session on the Situation of Human Rights of the Rohingya and Other Minorities in Rakhine State in Myanmar." news release, 2017, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22491&LangID=E>.
- . *Report of the Human Rights Council on Its Seventeenth Session, a/Hrc/17/2*. Human Rights Council (Geneva 2012).
- . *Report of the Human Rights Council on Its Thirty-First Session, a/Hrc/31/2*. Human Rights Council (Geneva: 2019).
- . *Resolution Adopted by the Human Rights Council on 27 September 2018, a/Hrc/Res/39/2*. Human Rights Council (Geneva: 2018).

"Sessions." 2020, accessed 20 March, 2020,

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/sessions.aspx>.

Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar. *Report of the Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, a/Hrc/39/64*. Human Rights Council (2018).

Islam, Md. Shariful. "Understanding the Rohingya Crisis and the Failure of Human Rights Norm in Myanmar: Possible Policy Responses." *Jadavpur Journal of International Relations* 23, no. 2 (2019): 158-78.

Janicka, Justyna. "Socialization of International Human Rights Norms: The Bosnian Case." Master of Philosophy in Politics, University of London, 2013.

Jati, Irawan. "Comparative Study of the Roles of Asean and the Organization of Islamic Cooperation in Responding to the Rohingya Crisis." *IKAT: The Indonesian Journal of Southeast Asian Studies* 1, no. 1 (2017): 17-32.

Jones, William J. "Myanmar's Rohingya: Human Rights Abuses and Systemic Violence." *Journal of Urban Culture Research* 14 (2017): 17-33.

"A Complex Crisis: The Twisted Roots of Myanmar's Rohingya Conflict." GlobalAsia, 2017, accessed 20, 2021, https://www.globalasia.org/v12no3/focus/a-complex-crisis-the-twisted-roots-of-myanmars-rohingya-conflict_hyuk-kim#.

Kipgen, Nehginpao. "Addressing the Rohingya Problem." *Journal of Asian and African Studies* 49, no. 2 (2014): 234-47.

Kuntze, Jan-Hendrik. *The Abolishment of the Right to Privacy? :The USA, Mass Surveillance and the Spiral Model*. Baden-Baden: Tectum-Verlag.

Lee, Yanghee. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, a/Hrc/28/72*. Human Rights Council (Geneva: 2015).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, a/Hrc/31/71*. Human Rights Council (Geneva: 2016).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, a/Hrc/34/67*. Human Rights Council (2017).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar, a/Hrc/37/70*. Human Rights Council (Geneva: 2018).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in*

- Myanmar, a/Hrc/43/59*. Human Rights Council (Geneva: 2020).
- . *Situation of Human Rights in Myanmar, a/69/398*. General Assembly (Geneva: 2014).
- Levesque, Francois. "An Oasis or a Mirage? The Impacts of the Euro-Mediterranean Partnership on Human Rights in Tunisia." M.A., Dalhousie University (Canada), 2005.
- Levy, Alexa. "Rohingya in Myanmar: The United Nations' Failure to Enforce Violations of Crimes against Humanity and Genocide." *George Washington International Law Review* 51, no. 2 (2019): 321-44.
- Mewengkang, Yvonne. "The Making of the Asean Intergovernmental Commission on Human Rights (Aichr): A Case Study in the Diffusion of Human Rights Norm." M.A., American University, 2012.
- Myanmar. *National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21 (Myanmar), a/Hrc/Wg.6/23/Mmr/1*. Human Rights Council (Geneva: 2015).
- . *National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21 (Myanmar), a/Hrc/Wg.6/37/Mmr/1*. Human Rights Council (Geneva: 2020).
- "U.N. Rights Forum to Hold Special Session on Myanmar Rohingya." 2017, accessed 27 Nov, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-un-rights-idUSKBN1DR18D>.
- OHCHR. *Compilation on Myanmar, a/Hrc/Wg.6/37/Mmr/2*. Human Rights Council (Geneva 2020).
- . *Compilation on Myanmar: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, a/Hrc/Wg.6/37/Mmr/2*. Human Rights Council (Geneva: 2021).
- . *Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (B) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 (Myanmar), a/Hrc/Wg.6/10/Mmr/2*. Human Rights Council (Geneva: 2011).
- "Human Rights Council – Universal Periodic Review." Updated 20 April 2021, 2008,

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/UPRFactSheetFinal.pdf>.

OHCHR. *Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*:

OHCHR, 2008.

"Special Procedures of the Human Rights Council." OHCHR, accessed 18 April 2021,

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>.

OHCHR. *Summary of Stakeholders' Submissions on Myanmar, a/Hrc/Wg.6/37/Mmr/3*.

Human Rights Council (Geneva: 2020).

———. *Summary Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights*

in Accordance with Paragraph 15 (C) of the Annex to Human Rights Council

Resolution 5/1 (Myanmar), a/Hrc/Wg.6/10/Mmr/3. Human Rights Council

(Geneva: 2011).

Parashar, Archana, and Alam, Jobair. "The National Laws of Myanmar: Making of

Statelessness for the Rohingya." *International Migration* 57, no. 1 (2019): 94-108.

Piccone, Ted. "The Contribution of the Un's Special Procedures to National Level

Implementation of Human Rights Norms." *The International Journal of Human*

Rights 15, no. 2 (2011): 206-31.

Pop, Sheila Georgiana. "The Role of the Un Human Rights Council in the Prevention and

Response to Mass Atrocity Crimes." Master Degree, University of Southern

Denmark, 2019.

Quintana, Tomás Ojea. *Progress Report of the Special Rapporteur on the Situation of*

Human Rights in Myanmar, a/Hrc/13/48. Human Rights Council (Geneva: 2010).

———. *Progress Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in*

Myanmar, a/Hrc/16/59. Human Rights Council (Geneva 2011).

———. *Progress Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in*

Myanmar, a/Hrc/19/67. Human Rights Council (Geneva: 2012).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in*

Myanmar, a/Hrc/10/19. Human Rights Council (Geneva: 2009).

———. *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in*

Myanmar, a/Hrc/22/58. Human Rights Council (Geneva: 2013).

Redondo, Elvira Domínguez. "The Universal Periodic Review of the Un Human Rights

Council: An Assessment of the First Session." *Chinese Journal of International*

Law 7, no. 3 (2008): 721–34.

Risse, Thomas, and Sikkink, Kathryn. "The Socialization of the International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction." In *The Power of Human Rights*, edited by Thomas Risse et al. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Sakamoto, Shigeki. "Challenges to a Human Rights Mechanism in the Asia-Pacific Region: The Experience of the Universal Periodic Review of the Un Human Rights Council." In *Human Rights in the Asia-Pacific Region : Towards Institution Building*, edited by Hitoshi Nasu and Ben Saul. Oxon: Routledge, 2011.

Salomaa, Markku. "Lack of Unity Is Asean's Problem." วารสารการเมือง การบริหาร และ กฎหมายคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 12, no. 1 (2020): 37-62.

Schrijver, Nico. "The Un Human Rights Council: A New Society of the Committed or Just Old Wine in New Bottles?". *Leiden Journal of International Law* 20, no. 4 (2007).

Shyrokykh, Karina. "Norm Diffusion in Sporting Organizations: The Case of Sport for Development and Peace." Master Degree, Stockholms University, 2012.

Singh, Jatswan, and Parnini, Syeeda. "International Responses to Human Rights Violations in Myanmar: The Case of the Rohingya." *Journal of International Studies* 7 (2011): 119-34.

Sohel, Md.Salman. "The Rohingya Crisis in Myanmar: Origin and Emergence." *Saudi Journal of Humanities and Social Sciences* 2 (2017): 1007-18.

"Rohingya Genocide Case: Why It Will Be Hard for Myanmar to Comply with Icj's Orders." 2020, <https://theconversation.com/rohingya-genocide-case-why-it-will-be-hard-for-myanmar-to-comply-with-icjs-orders-129170>.

Subedi, Surya P. "Protection of Human Rights through the Mechanism of Un Special Rapporteurs." *Human Rights Quarterly* 33 (2011): 201-28.

Sweeney, Gareth, and Saito, Yuri. "An Ngo Assessment of the New Mechanisms of the Un Human Rights Council." *Human Rights Law Review* 9, no. 2 (2009): 203-23.

"The Ruse of Repatriation: Why the Current Efforts to Repatriate the Rohingya Back to Myanmar Will Fail." Harvard Kennedy School, 2019, accessed 22 May, 2021, <https://ksr.hkspublications.org/2019/11/12/the-ruse-of-repatriation-why-the-current-efforts-to-repatriate-the-rohingya-back-to-myanmar-will-fail/>.

Terlingen, Yvonne. "The Human Rights Council: A New Era in Un Human Rights Work?". *Ethics & International Affairs* 21, no. 2 (2007): 167-78.

<https://www.cambridge.org/core/article/human-rights-council-a-new-era-in-un-human-rights-work/84B69CF904D951704302B2D8D41DC791>.

The Working Group on the Universal Periodic Review. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar) : Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State under Review (Addendum), a/Hrc/17/9/Add.1*. Human Rights Council (Geneva: 2011).

———. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar), a/Hrc/17/9*. Human Rights Council (Geneva: 2011).

———. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar), a/Hrc/31/13*. Human Rights Council (Geneva: 2015).

———. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar), a/Hrc/47/13*. Human Rights Council (Geneva: 2021).

———. *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review (Myanmar): Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State under Review (Addendum), a/Hrc/31/13/Add.1*. Human Rights Council (Geneva: 2016).

Theyskens, Esther. "Eight Years of Un Human Rights Council: A Success or a Failure?" Master degree, Ghent University, 2014.

Tistounet, Eric. *The Un Human Rights Council*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2020. doi:10.4337/9781789907940.

Traglia, Francesca Paola. "Non-Confrontational Human Rights Advocacy: Experiences from the Upr Process in Myanmar." In *The Universal Periodic Review of Southeast Asia*, edited by Ramcharan R. Gomez J. Singapore: Palgrave Macmillan, 2018.

Trent, John, and Schnurr, Laura. "Promoting and Protecting Human Rights." Chap. Promoting and Protecting Human Rights In *A United Nations Renaissance :*

What the Un Is, and What It Could Be. Leverkusen-Opladen: Verlag Barbara Budrich,

2018.

UN General Assembly. *60/251 Human Rights Council, a/Res/60/251* (2006).

<https://undocs.org/en/A/RES/60/251>.

UN Human Rights Council. *Unhrc Resolution 16/21 : Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*. UN General Assembly (2011).

UPR Info. *The Butterfly Effect : Spreading Good Practices of Upr Implementation*.

Geneva: UPR Info, 2016.

Upton, Helen. "The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges."

Human Rights Law Review 7, no. 1 (2007): 29-39.

Wadeesirisak, Wilasinee. "Rohingya Crisis: The Reflection of the Role of Regional Human Rights Protection in Southeast Asia." *Mekong-Salween Civilization Studies Journal* 9, no. 2 (2018): 182-211.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	กฤตพร คารมคม
สถานที่เกิด	น่าน
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศ เกียรตินิยมอันดับ 2 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

