

ตัวชี้วัดสิทธิเด็ก

Children's Rights Indicators

กิตติ ชยวงคกุล

Kitti Chayangkakun

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย

Faculty of Law, Eastern Asia University

Received: August 6, 2018

Revised: December 28, 2018

Accepted: January 2, 2019

บทคัดย่อ

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ทราบว่าการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามภาระหน้าที่ของตนสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดสิทธิเด็ก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับ กสม. ในการตรวจสอบ ประเมินสถานการณ์สิทธิด้านสิทธิเด็กในประเทศไทย เพื่อแนะนำต่อรัฐบาลในการดำเนินงานด้านสิทธิเด็ก และใช้เป็นแนวทางของหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อให้มีการพัฒนาการในการดำเนินการด้านสิทธิเด็กให้สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ ทั้งในมิติของการเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และการทำให้สิทธินั้นเป็นจริงในประเทศไทย

คำสำคัญ: เด็ก, สิทธิเด็ก, ตัวชี้วัด, ตัวชี้วัดสิทธิเด็ก, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

Abstract

To comply with international human rights obligations, the National Human Rights Commission (NHRC) is responsible for inspecting human rights violations. Because Thailand is a party to the Convention on the Rights of the Child (CRC) and its optional protocols: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography and Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, then Thailand has to comply with obligations under the CRC and its optional protocols. This study aims at developing the Child Rights Indicators (CRIs) for NHRC to use as tools in inspecting and evaluating children's rights situation in Thailand and to make suggestions to the Thai government in relation to children's situations. In addition, the CRIs can be used as a guideline for practitioners to develop their functions in dealing with children's situations in Thailand in accordance with obligations under the CRC and its optional protocols of respect, protection and fulfillment dimensions.

Keywords: children, child's right, indicators, child rights indicator, Convention on the Rights of the Child (CRC)



บทนำ

การติดตามตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานต่างๆ ของรัฐได้ทราบว่า การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามภาระหน้าที่ของตนสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร และจะต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดียิ่งขึ้นไปได้ อย่างไร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่าให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่ ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศในการจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในไทยเสนอต่อ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญานั้นๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐภาคีได้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญานั้น โดยสนธิสัญญาที่กำหนดให้คณะกรรมการประจำสนธิสัญญา เป็นผู้พิจารณาและให้คำแนะนำ แก่รัฐว่ารัฐยังบกพร่องในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านใด และมีสิ่งใดบ้างที่รัฐควรจักต้องปรับปรุงแก้ไข หรือมีมาตรการใดควรจักต้องริเริ่มขึ้น เพื่อให้สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นจริงขึ้นมา โดย กสม. ก็มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานคู่ขนาน และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของกลไกระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนหลักจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child--CRC) ที่ประเทศไทยได้

เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2535 และนอกจากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแล้ว ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอีกสองฉบับ คือ พิธีสารเลือกรับเรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography-- OPSC) เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2549 และพิธีสารเลือกรับเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict--OPAC) เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ใน พ.ศ. 2554 กสม.จึงได้มีโครงการจัดทำ ตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อที่จะให้เป็นเครื่องมือในการประเมินและติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งยังเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่ กสม. จะได้มีคำแนะนำ อันเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น ตัวชี้วัดฯ ยังใช้เป็นแนวทางของหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติได้ใช้เป็นกรอบสำหรับการดำเนินการเพื่อให้มีพัฒนาการในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในการเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และการทำให้สิทธินั้นเป็นจริงขึ้นมา และเพื่อให้ กสม. มีเครื่องมือในการตรวจสอบ ประเมินสถานการณ์สิทธิด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับในประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้ กสม. สามารถมีคำแนะนำ อันเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการดำเนินงานด้านสิทธิเด็ก และใช้เป็นแนวทางของหน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อให้มีพัฒนาการในการดำเนินการด้านสิทธิเด็กให้สอดคล้องตามพันธกรณีของอนุสัญญาสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ ทั้งในมิติของการเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และการทำให้สิทธินั้นเป็นจริงในประเทศไทย

วัตถุประสงค์การศึกษา

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การจัดทำ ชุดตัวชี้วัดการดำเนินการด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กสม. ได้กำหนดเงื่อนไขข้อสัญญาซึ่งถือว่าเป็นกรอบการดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัด คือ ชุดตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้น ซึ่งเกิดจากการกำหนดมิติด้านสิทธิเด็กที่เหมาะสมในการทำตัวชี้วัดสำหรับสังคมไทย โดยชุดตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นจะช่วยสร้างมาตรฐานเบื้องต้นในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ และใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ประเมินสถานการณ์สิทธิด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับในประเทศไทย

ขอบเขตการศึกษา

การพัฒนาชุดตัวชี้วัดสิทธิด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับตามโครงการนี้มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้ การมุ่งจัดทำ “ชุดตัวชี้วัดเบื้องต้น” ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับเท่านั้น ไม่ได้เป็นการจัดทำเกณฑ์ “เป้าหมายเพื่อพัฒนาหรือยกระดับเกณฑ์คุณค่าสิทธิเด็กให้สูงขึ้น” อย่างไรก็ตามผู้วิจัยตระหนักดีว่าสิทธิเด็กเป็นปทัสฐานที่มีพลวัตสูงและการทำให้บรรลุถึงสิทธิสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพสังคม ระดับการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับกรอบอธิบายความปทัสฐานแห่งสิทธิของแต่ละคน โดยการศึกษาจำกัดอยู่เพียงสิทธิเด็กที่รับรองโดย “ด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับ” ซึ่งถือว่าเป็น “ตราสารสิทธิระหว่างประเทศ (international bill of rights)” ดังนั้น ชุดตัวชี้วัดจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อมูลที่ชี้ถึงเฉพาะตัวบุคคล (disaggregate data) คือ ความเป็นเด็ก ซึ่งหมายถึงบุคคลที่อายุน้อยกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ตามนิยามของเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

นิยามศัพท์

ตามความมุ่งหมายของโครงการนี้ คำว่า “ตัวชี้วัดสิทธิเด็ก” หมายถึง ตัวชี้วัดการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในด้านสิทธิเด็กด้านต่างๆ อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ

วิธีการศึกษา

การศึกษาโครงการนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยศึกษาจากเอกสารประกอบกับการจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง (focus groups) รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) บุคคลที่เกี่ยวข้อง และการรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) ด้านการจัดทำ ตัวชี้วัดสิทธิเด็ก การศึกษาเอกสารจะศึกษาจากตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตัวชี้วัด โดยเฉพาะเอกสารที่จัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ และคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้ง รายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเสนอต่อองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเด็กของประเทศไทย

นอกจากนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้ตัวชี้วัดให้มีลักษณะเป็นเครื่องมือที่ใช้ระดับประเทศ ในการศึกษาเพื่อพัฒนาชุดตัวชี้วัดสิทธิด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับครั้งนี้ ผู้วิจัยจะจัดการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัด เช่น ผู้ที่จะใช้ตัวชี้วัด ผู้ที่เป็นเจ้าของข้อมูล และผู้ที่ทำหน้าที่ประเมิน ตรวจสอบการละเมิด ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม ตลอดจนนักวิชาการด้านสถิติและด้านสิทธิเด็ก เพื่อนำความคิดเห็นจากการประชุมมาเป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการจัดทำ และใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัด

ผลการศึกษา

1. สิทธิเด็ก และการคุ้มครองสิทธิเด็ก

เด็กทุกคนที่เกิดมา ต้องได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน ต้องไม่ถูกเหยียดหยามเด็กที่มีเชื้อชาติ หรือสีผิว หรือมีฐานะแตกต่างไปจากตน ไม่ว่าจะใช้ความรุนแรงรูปแบบต่างๆ ต่อเด็ก พ่อแม่หรือผู้ใหญ่ต้องทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดีและกระทำในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อเด็ก ทั้งนี้เพื่อให้เด็กอยู่ในสังคมอย่างมีความสุขและเติบโตเป็นคนดีของสังคม และด้วยเหตุแห่งอายุ “เด็ก” ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี นอกจากจะต้องได้รับการรับรองสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นบุคคลแล้ว เด็กยังมีสิทธิที่จะได้รับการดูแล และปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษ อีกในสี่ประการ ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย สิทธิในด้านพัฒนาการ และสิทธิในการมีส่วนร่วม

แนวคิดในการให้ความคุ้มครองแก่เด็กนั้น เป็นพัฒนาการของหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยในการให้ความคุ้มครองสิทธิของเด็กปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นอย่างชัดเจนในการดำเนินการขององค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1919 – 1946 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่เด็กกำพร้า และเด็กที่พลัดพรากหลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง (Trevor Buck, et.al., 2011) ในปี ค.ศ. 1919 องค์การสันนิบาตชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิเด็ก (Committee for the Protection of Children) ขึ้น และในปี ค.ศ. 1923 องค์การ Save the Children โดย Eglantyne Jebb ได้เสนอร่างปฏิญญาด้านสิทธิเด็ก ซึ่งถือเป็นร่างสิทธิเด็กแรกฉบับที่ปรากฏขึ้น และต่อมาสมัชชาใหญ่ขององค์การสันนิบาตชาติได้มีการรับเอาแนวคิดเรื่องสิทธิเด็กดังกล่าว และออกเป็นปฏิญญาเจนีวาด้านสิทธิเด็ก (The 1924 Geneva Declaration of the Rights of the Child) เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 1924 อนึ่งเนื่องด้วยปฏิญญานี้ไม่ใช่นิติสัญญา จึงไม่มีสภาพบังคับในทางระหว่างประเทศ แต่ก็ถือเป็นเอกสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิเด็กฉบับแรกที่ปรากฏขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ ที่สร้างหลักการเพื่อช่วยในการดำเนินงานด้านสวัสดิการเด็กในทางระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (Trevor Buck, et.al., 2011) ปฏิญญาเจนีวา

ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของเด็กโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าโดยเชื้อชาติ สัญชาติ หรือความเชื่อทางศาสนา โดยหลักการสำคัญ 5 ประการของปฏิญญาเจนีวาที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของเด็กเพื่อพัฒนาขึ้นมาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการพัฒนา สิทธิในชีวิต การอยู่รอด การได้รับความคุ้มครองจากการถูกแสวงหาประโยชน์ และการได้รับการเอาใจใส่เพื่อการเติบโตขึ้นมาอย่างสมบูรณ์

ต่อมา หลังการเกิดขึ้นขององค์การสหประชาชาติ ได้มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขึ้นในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้มีการรับรองสิทธิของเด็กไว้อย่างชัดเจน ในข้อ 25 โดยกำหนดว่า “มารดาและบุตรชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรสย่อมได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน”

พัฒนาการการรับรองสิทธิของเด็กในประชาคมระหว่างประเทศปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนอีกครั้งในปี ค.ศ. 1959 เมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ รับเอาปฏิญญาด้านสิทธิเด็ก (Declaration on the Rights of the Child) (Trevor Buck, et.al., 2011) โดยปฏิญญาด้านสิทธิเด็กนี้ นอกจากจะได้ตระหนักถึงความต้องการการดูแลเอาใจใส่และการได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษของเด็กดังที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาเจนีวาด้านสิทธิเด็ก และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังรวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเหมาะสม ทั้งก่อนและภายหลังการเกิดอีกด้วย ซึ่งปฏิญญาด้านสิทธิเด็กนี้ได้กำหนดหลักพื้นฐานของสิทธิเด็กไว้ทั้งสิ้น 10 ประการ ได้แก่ (1) เด็กมีสิทธิและใช้สิทธิได้โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง สัญชาติ ทรัพย์สิน การเกิด หรือ สถานะอื่นๆ ทั้งต่อตัวเด็ก และครอบครัวของเด็ก (2) สิทธิได้รับการพัฒนา (3) สิทธิในการมีชื่อ และสัญชาติ (4) สิทธิในการอยู่รอด (5) สิทธิในการศึกษาและการได้รับการดูแลของเด็กพิการ (6) สภาพแวดล้อมทางครอบครัว (7) สิทธิในการศึกษา การพักผ่อน การเล่นอย่างเท่าเทียมกัน (8) การได้รับการคุ้มครอง (9) เด็กต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกทอดทิ้ง และการแสวงหาประโยชน์ และ (10) เด็กต้องได้รับ

การคุ้มครองโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ต่อมา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1990 สำหรับเนื้อหาสาระของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 นี้ถือเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่ง ในการให้หลักประกันต่อสิทธิเด็กที่จะเติบโตขึ้นในอนาคต ซึ่งถ้าเด็กจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีศักยภาพได้ จะต้องเป็นเด็กที่ได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจ และเด็กนั้นจะต้องไม่ถูกละเมิดในสิทธิพื้นฐานที่เด็กทุกคนจะต้องได้รับ

2. พันธกรณีระหว่างประเทศของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับ

กฎหมายระหว่างประเทศก่อบังคับหน้าที่ต่อรัฐประเทศที่ควรจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ พันธกรณีด้านสิทธิเด็กมีอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมีภาระหรือหน้าที่อย่างไร เพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ก่อบังคับโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาพันธหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันนำไปสู่การจัดทำตัวชี้วัด “ที่สามารถบ่งชี้” ถึงพันธหน้าที่ด้านต่าง ๆ ที่ผูกพันรัฐ กล่าวได้ว่า ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการว่า พันธกรณีระหว่างประเทศมีสามด้าน คือ พันธกรณีในการเคารพ (obligation to respect) ถือเป็นหน้าที่เชิงลบ นั่นคือ รัฐหรือผู้มีหน้าที่ (duty bearer) ต้องหลีกเลี่ยงและไม่ขัดขวางบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ ทำให้ผู้ทรงสิทธิไม่อาจใช้สิทธิตามที่บุคคลนั้นมี ตัวอย่างหน้าที่ในการเคารพในแง่สิทธิทางด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น สิทธิในการรักษาเอกลักษณ์ของตนไว้ รวมทั้งชื่อ สัญชาติ และความสัมพันธ์ทางครอบครัวของเด็ก พันธกรณีในการปกป้องคุ้มครอง (obligation to protect) เป็นภาระหน้าที่ที่ต้องปกป้องคุ้มครองไม่ให้บุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ (right holder) ถูกละเมิดจากบุคคลที่สาม ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือจากนโยบายรัฐเอง ดังนั้นรัฐจึงต้องมีนโยบาย ออกกฎหมาย หรือสร้างค่านิยมหรือความรู้ความเข้าใจเพื่อไม่ให้กลไกหรือบุคคลที่อยู่ภายในอำนาจรัฐละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น หน้าที่ในการคุ้มครองในแง่ของสิทธิด้านสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง อย่างเช่น การมีกฎหมายอาญาบัญญัติให้การขายเด็ก

หรือทำร้ายร่างกายเด็กเป็นความผิด และพันธกรณีในการทำให้บรรลุผล (obligation to fulfill) ภาระหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ในเชิงบวกที่ผู้มีหน้าที่ หรือรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ที่จำต้องจัดหาหรือดำเนินการใด เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้บรรลุถึงสิทธิที่เขามี ดังนั้น รัฐจึงต้องมีมาตรการต่างๆ ไม่ว่าทางนโยบาย กฎหมาย หรือการปฏิบัติเพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิอย่างเต็มเปี่ยม ตัวอย่างเช่น รัฐให้ความช่วยเหลือเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของบิดามารดาในการเลี้ยงดูเด็ก การที่รัฐมีนโยบายให้การศึกษาแบบให้เปล่าแก่เด็กทุกคน หรือการจัดโครงการให้ทุนยืมเรียนในระดับอุดมศึกษา ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ในการทำให้บรรลุถึงสิทธิในการศึกษา

3. ตัวชี้วัดสิทธิเด็ก

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ให้ความหมายของตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนไว้ว่า หมายถึง ข้อมูลจำเพาะเจาะจงที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อแสดงสถานะ หรือสถานะของเป้าหมาย เหตุการณ์ กิจกรรม หรือผลลัพธ์ ซึ่งสัมพันธ์กับปทัสถาน หรือมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนโดยข้อมูลนั้นได้บ่งถึง หรือได้สะท้อนหลักการทำงานของสิทธิมนุษยชนและปัญหาของสิทธิมนุษยชน และข้อมูลเหล่านั้นสามารถใช้ประเมินและติดตามตรวจสอบการนำหลักการและปทัสถานสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้ในประเทศ (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2006) ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเช่นเดียวกับตัวชี้วัดทางสังคมศาสตร์ ดังนั้น ข้อมูลที่นำมาใช้ในการประเมิน ก็สามารถใช้ได้ทั้งลักษณะที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนั้น ตัวชี้วัดจึงจำแนกตามประเภทของข้อมูลได้สองประเภท คือ ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (quantitative indicators) เป็นชุดข้อมูลที่สามารถบอกเป็นตัวเลขสถิติ จำนวน หรือร้อยละ ได้ เช่น ร้อยละของเด็กที่ออกกลางคันในระดับการศึกษาภาคบังคับ จำนวนคำร้องเรียนว่าบุคคลสูญหายจากการใช้กำลังบังคับต่อปี เป็นต้น และ ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ (qualitative indicator) เป็นตัวชี้วัดที่กำหนดโดยการเขียนบรรยายข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ หรือเหตุการณ์ หรือผลลัพธ์ เป็นข้อมูลที่ไม่ใช่ตัวเลข หรือจำนวน แต่เป็นข้อมูลที่เป็นการอธิบายความเห็น ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพอาจเกิดจากการสรุปรวมความ หรืออธิบายปรากฏการณ์ โดยอาศัยข้อมูลจากตัวชี้วัดเชิงคุณภาพได้

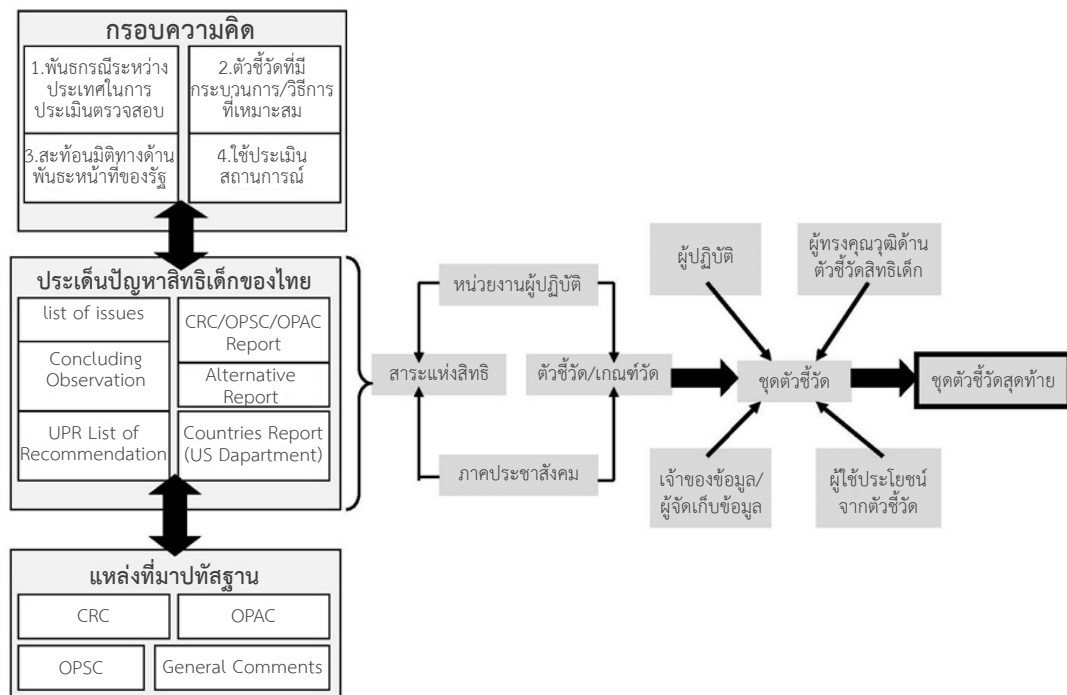
นอกจากนั้น คำแนะนำของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012) ได้จำแนกประเภทของตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนออกเป็นสามประเภท ได้แก่ ตัวชี้วัดโครงสร้าง (structural indicators) เป็นตัวชี้วัดที่แสดงความตั้งใจ หรือเจตจำนงของรัฐในการเคารพสิทธิมนุษยชน และต้องการยกระดับสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นโดยการยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศมาปรับใช้ ดังนั้น จึงสะท้อนออกมาในรูปแบบของการให้สัตยาบันสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงการออกกฎหมายภายใน และมีกลไกที่จำเป็นในการนำไปสู่การตระหนักถึงการมีสิทธิ เพื่อให้เกิดสิทธิขึ้นในระบอบกฎหมายหรือในสังคม ตัวชี้วัดโครงสร้างจึงเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนพันธกรณีในการเคารพ (obligation to respect) ได้ชัดเจน เช่น ตัวชี้วัดสิทธิในชีวิต กับสิทธิในสุขภาพ อาจใช้การเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดความตั้งใจของรัฐในการทำให้บุคคลมีสิทธิในชีวิต และป้องกันอันตรายจากโรค หรืออุบัติเหตุ ที่ทำให้ชีวิตอยู่ในภาวะที่เสี่ยงภัย เป็นต้น ตัวชี้วัดกระบวนการ (process indicators) เป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับเครื่องมือ หรือวิธีการที่จะทำให้การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐเป็นไปตามเป้าหมาย หรือให้เกิดผลตามนโยบาย หรือแผนที่กำหนดขึ้น ดังนั้น ตัวชี้วัดกระบวนการจึงสัมพันธ์กับตัวชี้วัดผลลัพธ์ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดจากการดำเนินนโยบายหรือแผน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลของเป้าหมายที่ได้วางไว้ นั่นคือ การบรรลุหน้าที่ในการทำให้เป็นผลสัมฤทธิ์ขึ้นมา ดังนั้น ตัวชี้วัดกระบวนการจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการติดตามและตรวจสอบความก้าวหน้าของการทำให้เป็นจริง หรือกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิด้านต่างๆ

ดังนั้น ตัวชี้วัดกระบวนการจึงสะท้อนพันธกรณีของรัฐในด้านการปกป้องคุ้มครอง (obligation to protect) ได้ชัดเจนมากขึ้น เช่น นโยบายของรัฐที่พยายามให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ควบคุมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้กำลังของผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจถืออาวุธ สิ่งนี้จะสะท้อนออกมาในรูปของสัดส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างประเทศฯ เป็นต้น และ ตัวชี้วัดผลลัพธ์ (outcome indicators) เป็นข้อมูลที่ใช้อธิบายความสำเร็จของการดำเนินการ หรือความพยายามดำเนินการตามโครงการ หรือมาตรการด้านต่างๆ ที่รัฐดำเนินการ เพื่อให้สิทธิด้านต่างๆ เกิดผลขึ้นจริง ทั้งในแง่ของสิทธิมนุษยชนในภาพรวม และสิทธิในแต่ละด้าน เช่น การกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของสภาพความเป็นจริงของสังคม หรือมีความไม่สอดคล้อง หรือเกิดความไม่สัมพันธ์กันระหว่างตัวชี้วัด ตัวชี้วัดผลลัพธ์ มักใช้วัดพันธกรณีในการทำให้เป็นจริง (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012)

4. ที่มาของพันธกรณีสิทธิเด็กและสาระแห่งสิทธิ

ขั้นตอนสำคัญในการจัดทำตัวชี้วัดขั้นตอนหนึ่ง คือ การกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศ (identification of legal obligations) และสาระแห่งสิทธิ (identification of element of rights) ตามที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับได้ประกาศรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก ดังนั้นในการจัดทำตัวชี้วัดสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึง “สาระแห่งสิทธิ” ดังที่คณะกรรมการประจำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก องค์การ หรือสถาบันสิทธิมนุษยชนที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเด็กได้ให้ความเห็นไว้เป็นสำคัญ

กรอบแนวคิดการวิจัย



โดยที่สิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจัดทำขึ้นมุ่งที่จะรวบรวมหลักการเกี่ยวกับสิทธิของเด็กมารวมไว้ในเอกสารเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กก็ยังมีคลุมเครืออยู่มาก ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำของเอกสารที่ต้องการสร้างปทัสฐานทางกฎหมายเป็นข้อจำกัดที่ถือว่า เป็นปกติ เนื่องจากหลักการทางกฎหมายต้องการให้ใช้ได้ทั่วไป จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ถ้อยคำกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมลักษณะต่างๆ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นทั้งตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ และตราสารทางกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในคู่มือตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แนะนำว่า ในขั้นตอนแรก ควรจะต้องมีการกำหนดสาระแห่งสิทธิ (หรือมิติของสิทธิมนุษยชน) การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนด “แหล่งที่มา” เพื่ออ้างอิงสาระแห่งสิทธิ เพื่อให้ครอบคลุม และเป็นมาตรฐานที่ยอมรับได้ ดังนั้น ในบทนี้จะวิเคราะห์พันธกรณีด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ว่ามีเนื้อหาสาระอย่างไร

ผู้วิจัยได้ศึกษาแหล่งที่มาของพันธกรณีที่พัฒนามาจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กสองลำดับ ที่มาลำดับต้น คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา

ว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ซึ่งตราสารทั้งสามฉบับได้รับการยอมรับว่าเป็นตราสารสิทธิเด็กระหว่างประเทศในการกำหนดพันธกรณีหลัก ผู้วิจัยจึงใช้ขอบทของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับสองฉบับนี้ เป็นพื้นฐานทางกฎหมายในการกำหนดพันธกรณีของประเทศไทยในการพิจารณาพันธกรณีด้านสิทธิเด็ก

ส่วนที่มาลำดับรอง ผู้วิจัยจะพิจารณาจากมาตรฐานระหว่างประเทศที่พัฒนาขึ้นโดยสมัชชาใหญ่คณะกรรมการประจําสนธิสัญญา เช่น ข้อมติ (resolutions) ข้อคิดเห็นร่วมอันสำคัญ (general comments) และคำวินิจฉัย (decisions) เป็นต้น

5. ชุดตัวชี้วัดสิทธิเด็ก

ชุดตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นหลังจากได้มีการสรุปพันธกรณีของรัฐ และได้กำหนดสาระแห่งสิทธิ หรือมิติของสิทธิด้านต่างๆ รวมถึงหน้าที่ของรัฐด้านต่างๆ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับทั้งสองฉบับ ใช้รูปแบบและกระบวนการที่มีการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ตัวชี้วัด

ที่สะท้อนปัญหาสิทธิเด็กที่สำคัญของประเทศไทย ตลอดจน
เป็นที่ยอมรับได้และใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

กลุ่มที่ 6 ตัวชี้วัดมาตรการคุ้มครองพิเศษสำหรับเด็กเฉพาะกลุ่ม

ผู้วิจัยได้จำแนกประเภทตัวชี้วัดเป็น 7 กลุ่มใหญ่ๆ คือ
กลุ่มที่ 1 ตัวชี้วัดมาตรการทั่วไปในการดำเนินการ
ตามอนุสัญญา

กลุ่มที่ 7 ตัวชี้วัดการค้าเด็ก การแสวงประโยชน์
และการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก

กลุ่มที่ 2 ตัวชี้วัดสิทธิพลเมือง
กลุ่มที่ 3 ตัวชี้วัดสภาพแวดล้อมทางครอบครัว
และสถานที่ดูแลทางเลือก

ในตารางชุดตัวชี้วัด จะประกอบด้วยตัวชี้วัดด้าน
ต่างๆ ตัวชี้วัดประกอบด้วยตัวชี้วัดสามประเภท คือ ตัวชี้
วัดโครงสร้าง ตัวชี้วัดกระบวนการ และตัวชี้วัดผลลัพธ์ ซึ่ง
สิทธิด้านหนึ่งอาจมีตัวชี้วัดหลายตัว ซึ่งแบ่งเป็นตัวชี้วัดหลัก
และตัวชี้วัดรองในขณะที่สิทธิบางด้านอาจไม่มีตัวชี้วัดบาง
ประเภท โดยมีตัวอย่างตัวชี้วัดในแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 4 ตัวชี้วัดสุขภาพและสวัสดิการ
กลุ่มที่ 5 ตัวชี้วัดการศึกษา การฝึกอาชีพ และ
การแนะแนว

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 1: มาตรการทั่วไปในการดำเนินการตามอนุสัญญา

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : การประกันหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญา ไว้ในกฎหมายภายใน

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใน รองรับหลักการและสาระสำคัญของ อนุสัญญา	- รัฐมีกลไกและมาตรการที่รองรับการ ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อประกันหลัก การของอนุสัญญา และคุ้มครองสิทธิ ที่ได้รับการรับรองในอนุสัญญา - รัฐมีองค์กรอิสระในการติดตามตรวจ สอบและรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการ ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีใน อนุสัญญา	- จำนวนคำพิพากษาศาลที่อ้างอิงหรือ สอดคล้องกับหลักการสำคัญของอนุ สัญญา - จำนวนเรื่องร้องเรียนที่องค์กรอิสระ ได้รับและมีการดำเนินการเพื่อแก้ไข ปัญหา

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : สิทธิในชีวิต การอยู่รอด และการได้รับการพัฒนา

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- รัฐมีแผนงานที่คุ้มครอง สิทธิในชีวิตของเด็กโดย เริ่มตั้งแต่ที่เด็กอยู่ในครรภ์ มารดา	- รัฐมีมาตรการให้ความรู้แก่หญิงตั้งครรภ์เพื่อลด ภาวะเสี่ยงต่อการแท้งบุตร - รัฐมีมาตรการในการป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุของเด็ก รวมถึงมาตรการในการ ดูแลรักษาความปลอดภัยของเด็กทั้งในครอบครัว โรงเรียน และชุมชน - รัฐมีมาตรการสร้างความตระหนักของครอบครัว โรงเรียน และประชาชนทั่วไปถึงความสำคัญของการ ดูแลความปลอดภัยของเด็ก	- สถิติการแท้งบุตรของหญิงตั้งครรภ์ - อัตราการตายของเด็กแรกเกิดถึงอายุ ห้าขวบต่อประชากรแสนคน - สถิติจำนวนเด็กที่บาดเจ็บและเสียชีวิต จำแนกตามอายุ และสาเหตุการตาย

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 2 สิทธิพลเมือง

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : สิทธิในสัญชาติและการได้รับการจดทะเบียนเกิด

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในรับรองสิทธิของเด็กทุกคนที่จะได้รับการจดทะเบียนเกิด	- รัฐมีมาตรการส่งเสริมให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนเกิด - รัฐมีกลไกติดตามตรวจสอบการพิทักษ์สิทธิเด็กกรณีถูกปฏิเสธสิทธิในการจดทะเบียนเกิด - รัฐมีมาตรการเพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของการจดทะเบียนเกิดแก่ประชาชน	- สถิติเรื่องร้องเรียนกรณีเด็กที่ถูกปฏิเสธสิทธิในการจดทะเบียนเกิด - สถิติเรื่องร้องเรียนกรณีเด็กถูกปฏิเสธสิทธิในการจดทะเบียนเกิดที่ได้รับการแก้ไขโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : สิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็ก

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็ก	- รัฐมีมาตรการส่งเสริมให้เด็กได้รับความคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเด็กในสื่อต่างๆ - รัฐมีกลไกในการตรวจสอบการดำเนินมาตรการในการประกันสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็ก - รัฐมีมาตรการสร้างความตระหนักเรื่องสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็กให้แก่ผู้ปฏิบัติงานด้านสื่อสารมวลชน	- สัดส่วนคดีการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็กที่ศาลมีคำพิพากษาและมีผลทำให้สิทธิดังกล่าวของเด็กได้รับการคุ้มครอง - สถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็ก - การนำเสนอข่าวที่ละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็กลดลง (ต้องมีการสุ่มสำรวจโดยกำหนดสื่อและช่วงเวลาที่จะทำการสำรวจเป็นระยะๆ แล้วนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกัน

ตัวอย่างตัวชี้วัดตัวชี้วัดกลุ่มที่ 3 : สภาพแวดล้อมทางครอบครัวและสถานที่ดูแลทางเลือก

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบิดามารดาหรือผู้ปกครองต่อเด็ก

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบิดามารดา หรือผู้ปกครองต่อเด็ก - รัฐมีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของเด็ก ที่เกิดจากการรับจ้างตั้งครรภ์ในการได้ รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา - รัฐมีนโยบายศึกษาการเข้าเป็นภาคี สนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่นเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของบิดามารดาต่อเด็ก	- รัฐมีมาตรการเสริมสร้างความเข้ม แข็งของครอบครัวและเสริมสร้างสิ่ง อำนวยความสะดวกให้แก่บิดามารดา และผู้ดูแลเด็ก - รัฐมีมาตรการเพื่อประกันว่าเด็กที่เกิด จากการรับจ้างตั้งครรภ์จะได้รับการ เลี้ยงดูจากบิดามารดาตามบทบัญญัติ ของกฎหมาย - รัฐบาลมีการจัดทำแผนงานเพื่อศึกษา ความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีสนธิ สัญญาที่เกี่ยวข้องที่มีกรอบเวลาชัดเจน	- สถิติจำนวนครอบครัวที่มีเด็กแยกตาม ประเภทของการเลี้ยงดูเด็กในครอบครัว - ครอบครัวที่บิดาเลี้ยงเดี่ยว - ครอบครัวที่มารดาเลี้ยงเดี่ยว - ครอบครัวที่บิดามารดาไม่ได้เลี้ยง ดูเลย - ร้อยละของครอบครัวที่บิดามารดา ไม่ได้อยู่กับลูกแต่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยง ดูให้ลูก - สถิติเด็กที่เกิดจากการรับจ้างตั้งครรภ์ ที่ถูกทอดทิ้งและที่ได้รับความช่วยเหลือ ให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย - ความก้าวหน้าในการดำเนินการตาม แผนงานศึกษาความเป็นไปได้ในการ เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความ รับผิดชอบของบิดามารดา

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : การรับบุตรบุญธรรม

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในของรัฐมี บทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไข และวิธีการรับเด็กเป็นบุตร บุญธรรม	- รัฐมีกลไกและมาตรการรองรับการดำเนินงาน เกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามกฎหมาย - รัฐมีมาตรการส่งเสริมการจัดทำความตกลงกับ ต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดหาผู้อุปถัมภ์ให้แก่เด็ก - รัฐมีระบบและกลไกในการติดตามตรวจสอบ การรับบุตรบุญธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งกรณี ภายในประเทศและข้ามประเทศ	- จำนวนเด็กที่มีผู้รับเป็นบุตรบุญธรรม - สถิติเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิเด็ก โดยผู้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 4 : สิทธิด้านสุขภาพและสวัสดิการ

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : สิทธิด้านสุขภาพของเด็ก

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของเด็กที่จะได้รับการด้านสุขภาพที่จำเป็นจากรัฐ	- รัฐมีการจัดบริการด้านสุขภาพที่จำเป็นแก่เด็ก และส่งเสริมการเข้าถึงบริการดังกล่าวของเด็กอย่างทั่วถึง - รัฐมีมาตรการส่งเสริมการเลี้ยงลูกด้วยนมมารดาตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 6 เดือน	- สถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาในการได้รับการด้านสุขภาพของเด็ก - สัดส่วนของมารดาที่ให้นมบุตรในช่วง 6 เดือนแรก

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : การติดสารเสพติดในเด็ก

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- รัฐมีนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกติดสารเสพติด	- รัฐมีมาตรการสร้างความตระหนักถึงผลเสียของการติดสารเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชน - รัฐมีมาตรการให้การบำบัดรักษาและฟื้นฟูแก่เด็กที่ติดสารเสพติด	- สถิติเด็กติดสารเสพติดลดลง - จำนวนเด็กติดสารเสพติดที่ได้รับการบำบัดรักษาและฟื้นฟู

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 5 : สิทธิด้านการศึกษา การฝึกอาชีพ และการแนะแนว

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : เป้าหมายการศึกษาที่เป็นไปเพื่อให้เด็กได้พัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- รัฐมีนโยบายปรับปรุงการศึกษาที่มุ่งพัฒนาศักยภาพของเด็ก	- รัฐมีมาตรการที่ชัดเจนในการปรับปรุงคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา - มีการทบทวนนโยบายและเป้าหมายของการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO)	- ผลทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กในช่วงชั้นต่างๆ ดีขึ้น - ความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนงานศึกษาความเป็นไปได้ในการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาที่เกี่ยวกับการศึกษาขององค์การ UNESCO

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 6 : มาตรการคุ้มครองพิเศษสำหรับเด็กเฉพาะกลุ่ม

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : เด็กพิการ

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของเด็กพิการในการได้รับการด้านสาธารณสุข รวมถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข	- รัฐมีมาตรการที่ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาของเด็กพิการอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ	- สถิติเด็กพิการที่จบการศึกษาในแต่ละช่วงชั้น จำแนกตามเพศ อายุ และลักษณะความพิการ - จำนวนบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับการอบรมและมีความเข้าใจเรื่องการศึกษาของเด็กพิการ - จำนวนศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กพิการ

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : เด็กชนกลุ่มน้อย/ชนพื้นเมืองดั้งเดิม

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในมีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ	- รัฐมีมาตรการส่งเสริมให้เด็กชนกลุ่มน้อย/ชนพื้นเมืองดั้งเดิมสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกับผู้อื่น	- สัดส่วนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับการวินิจฉัยว่ามีเลือกปฏิบัติต่อเด็กชนพื้นเมืองดั้งเดิมหรือชนกลุ่มน้อยในการเข้ารับบริการจากรัฐเปรียบเทียบกับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวทั้งหมด

ตัวอย่างตัวชี้วัดกลุ่มตัวชี้วัดที่ 7 : การค้าเด็ก การแสวงประโยชน์และการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก

สาระแห่งสิทธิ/ประเด็นปัญหา : การห้ามค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และการใช้เด็กในสื่อลามกอนาจารตามพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฯ

ตัวชี้วัดโครงสร้าง	ตัวชี้วัดกระบวนการ	ตัวชี้วัดผลลัพธ์
- กฎหมายภายในของรัฐห้ามค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และการใช้เด็กในสื่อลามกอนาจารตามที่กำหนดในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฯ	- รัฐมีมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และการใช้เด็กในสื่อลามกอนาจารที่มีประสิทธิภาพ - รัฐมีระบบ กลไก และมาตรการในการคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่เด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือพยานและครอบครัว - รัฐมีมาตรการในการเยียวยาแก่เด็กผู้เสียหายโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ - รัฐมีการอบรมด้านกฎหมายและจิตวิทยาแก่บุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการป้องกัน คุ้มครองและฟื้นฟูเด็กผู้เสียหาย	- สัดส่วนคดีที่เกี่ยวกับการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และการใช้เด็กในสื่อลามกอนาจารที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิด - สัดส่วนเด็กผู้เสียหายหรือเด็กที่เป็นพยานในคดีการค้าเด็กฯ ที่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยจากรัฐ - สัดส่วนเรื่องร้องเรียนกรณีเด็กผู้เสียหายถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับการเยียวยา - จำนวนบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการป้องกัน คุ้มครองและฟื้นฟูเด็กผู้เสียหายที่ได้รับการอบรม

สรุปและเสนอแนะ

ตัวชี้วัดสิทธิเด็กเป็นการใช้ข้อมูล สถิติทางสังคมศาสตร์ รวมถึงเหตุการณ์ที่หรือสถานการณ์ด้านสิทธิเด็กที่เกิดขึ้นในประเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิเด็ก และตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศว่าได้ดำเนินการสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศตามสิทธิเด็กในการเคารพปกป้อง และทำให้สิทธินั้นเป็นจริงหรือไม่ โดยพิจารณาจากกฎหมาย กลไก นโยบาย และมาตรการต่างๆ ที่รัฐได้

ใช้ตัวชี้วัดที่พัฒนาขึ้นตามกระบวนการการรายงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศมุ่งที่จะยกระดับการพัฒนาด้านสิทธิเด็กอย่างต่อเนื่อง แต่มิใช่เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการวัดตัดสินชี้ว่า การดำเนินงานซึ่งผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์การละเมิดสิทธิเด็ก

สำหรับประเทศไทย กสม. มีหน้าที่จัดทำรายงานคู่ขนาน เพื่อประเมินสถานการณ์สิทธิเด็ก เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิเด็กที่มีหน้าที่พิจารณารายงานของรัฐบาล ในการรายงานตามกระบวนการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาอีกสองฉบับ

ในการประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับได้ก่อพันธกรณีระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศโดยถือว่าสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ในอนุสัญญาเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่เด็กทุกคนพึงมี และรัฐจะต้องดำเนินการเคารพปกป้อง และทำให้เกิดขึ้นจริงการจัดทำตัวชี้วัดสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับ จึงเป็นการสร้างเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิเด็กของรัฐบาลตามที่ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในการคุ้มครองเด็ก

ตัวชี้วัดที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการพัฒนาขึ้นนี้ใช้กรอบการดำเนินการที่ได้แนะนำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเป็นแนวทาง โดยการศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศ สาระแห่งสิทธิในมิติต่าง ๆ เพื่อให้ตัวชี้วัดนั้นได้บ่งชี้ถึงพันธหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของรัฐตัวชี้วัดสิทธิเด็กที่พัฒนาขึ้นนี้ มิได้ประสงค์ที่จะสร้างเกณฑ์สิทธิเด็กที่เป็นอุดมคติของสิทธิมนุษยชน แต่ตั้งอยู่บนหลักการทางกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การยอมรับและใช้ได้จริง สิ่งที่ต้องคำนึง ก็คือ ตัวชี้วัดสิทธิเด็กเป็นเพียงเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินงาน ของรัฐบาลเท่านั้น สิทธิเด็กจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และรัฐจะเคารพ ปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

เพื่อให้ได้ประโยชน์จากตัวชี้วัดสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นในการติดตามตรวจสอบ ประเมินการทำงานของรัฐบาลให้ได้ผลเป็นจริงขึ้นตามที่บุคคลมีสิทธิดังที่รับรองไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับนั้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อ กสม. และหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. กสม. ควรจะออกแบบ ประเภท ลักษณะ ของข้อมูลที่ต้องการ ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณ และข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมทั้งกำหนด “กระบวนการการรายงานข้อมูล (reporting

procedure)” ตลอดจนระยะเวลาในการรายงาน เพื่อให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูล หรือหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลส่งข้อมูลให้กับ กสม. ทั้งนี้ กสม. มีอำนาจในการเรียกให้หน่วยงานรัฐส่งข้อมูลให้กับ กสม. ตามกฎหมายอยู่แล้ว

2. กสม. ควรประสานงานและขอความร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ส.ช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง ที่ทำการสำรวจข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในการกำหนดลักษณะของข้อมูล หรือออกแบบความต้องการประเภทของข้อมูล เพื่อให้สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจ และจัดเก็บข้อมูล ที่ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เกณฑ์ตัวชี้วัดทางด้านสิทธิเด็ก

3. กสม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล ควรเผยแพร่ตัวชี้วัดสิทธิเด็กให้กับประชาชนทั่วไป เพื่อที่จะเข้าใจองค์ประกอบและสาระแห่งสิทธิอันเป็นประโยชน์ ในการปกป้องสิทธิของตนเอง และเพื่อประโยชน์ในการติดตามการดำเนินงานของรัฐในด้านสิทธิเด็ก

4. กสม. ควรจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของ กสม. โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการประเมินตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ที่วินิจฉัยคำร้องเรียนว่ามีการละเมิดสิทธิเด็ก

5. กสม. และหน่วยงานของรัฐควรจัดให้มีการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อความเข้าใจให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำตัวชี้วัดไปใช้ในการดำเนินงานและควรมีการจัดทำคู่มือ (manual) หรือคำแนะนำ (guideline) ในการนำไปใช้สำหรับหน่วยงานระดับปฏิบัติการขึ้น

6. ในการนำตัวชี้วัดไปใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ ควรมีการทดลองใช้ตัวชี้วัดกับหน่วยงานย่อยขึ้น เป็นโครงการนำร่อง และให้มีการประเมินผลการใช้ตัวชี้วัดขึ้นก่อนมีการใช้ระดับกระทรวง

7. ควรมีการทบทวนตัวชี้วัดสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับเป็นระยะๆ เช่น ทุกสี่ปี โดยควรพัฒนาใช้บ่งชี้ถึงปทัสฐานด้านสิทธิเด็กที่สูงขึ้นตามลำดับ (หรือยกระดับมาตรฐานสิทธิเด็กให้สูงขึ้นตามลำดับ) และพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเพิ่มมากขึ้น



References

- Office of the High Commissioner for Human Rights. (2006). Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments, (UN Doc.HRI/MC/2006/7), 11 May 2006.
- Office of the High Commissioner for Human Rights. (2012). Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation (UN Publication No. HR/PUB/12/5). Geneva: United Nations.
- Trevor Buck, et.al. (2011). *International Child Law*. New York: Routledge.

