

สาระสำคัญและประเมินผลการหารือเรื่อง “sharing of best practices and promoting technical cooperation: paving the way towards the second cycle of the UPR”
HRC 19 - วันที่ 21 มี.ค. 55

1. สาระสำคัญของการหารือ ได้แก่

1.1 OHCHR ได้ให้ความช่วยเหลือรัฐในการดำเนินการตาม UPR recommendations ใน 5 ลักษณะ ได้แก่ (1) การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการ UPR และผลลัพธ์ (2) การจัดทำเครื่องมือเตรียมความพร้อมของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ในการเข้าร่วมกระบวนการ UPR (3) การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศในการดำเนินการตามคำแนะนำของกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่างๆ (4) ตอบสนองต่อคำขอความช่วยเหลือจากรัฐและบริหาร UPR trust funds และ (5) ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการ UPR

2 ปีที่ผ่านมา OHCHR ได้มีกิจกรรมให้ความช่วยเหลือประเทศต่างในกระบวนการ UPR 133 โครงการใน 51 ประเทศ ส่วนในประเทศอื่นๆ เป็นการดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่นๆ อาทิ UN Country Team (UNCT) รวมถึงริเริ่มให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนในแต่ละ UNCT Resident Coordinator Offices และจัดตั้ง UNDG – HRM Multi-donor Trust Fund เพื่อเสริมขีดความสามารถของ UNCT ในการสนับสนุนขีดความสามารถด้านสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ มาจาก OHCHR general budget, Voluntary Fund for Technical Cooperation และ UPR Trust Fund for financial and Technical Assistance ซึ่งในส่วนของ UPR Trust Fund 2 ปีที่ผ่านมา มีการดำเนินการ 22 โครงการใน 14 ประเทศ ได้รับเงินบริจาคทั้งสิ้น 1,467,181 เหรียญสหรัฐฯ และใช้ไป 700,000 เหรียญฯ ซึ่งถือเป็นเงินไม่มากและมีคำขอความช่วยเหลือรออยู่จำนวนมาก จึงขอเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ บริจาคเงินเข้า Trust Fund นี้มากขึ้น

1.2 UNDP – อาณัติของ UNDP ในการสนับสนุนการดำเนินการตาม UPR recommendations เป็นไปภายใต้อาณัติด้าน “Greater Engagement with Human Rights Mechanisms” โดย UNDP ได้ให้คำแนะนำ การสนับสนุนทางเทคนิคและการพัฒนาขีดความสามารถของรัฐ โดยเน้น national ownership ซึ่งมีการดำเนินการในกว่า 100 ประเทศ และมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับ OHCHR

UNDP ได้เพิ่มการสนับสนุนแก่ NHRIs และพยายามทำงานร่วมกับ NHRIs ของแต่ละประเทศในการสนับสนุนการดำเนินการตาม UPR recommendations เพราะ NHRIs เป็นตัวเชื่อมที่ดีกับรัฐบาลและระหว่างภาครัฐและประชาสังคม

UNDP มองว่า UPR เป็น entry point ที่สำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือกับรัฐในระดับประเทศ รวมถึงเป็นการปูทางไปสู่การมีกิจกรรม/โครงการร่วมกันระหว่าง UNDP กับรัฐบาล จึงได้มีการผนวก UPR เข้าไว้ใน UNDAF/CCA processes

ในแง่ best practices (1) เห็นว่ากระบวนการ UPR จะมีคุณภาพมากขึ้นหากภาคประชาสังคมมีการจัดตั้งเป็นกลุ่ม และมีกระบวนการหารือระหว่างกันเองในระดับชาติ ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในแง่การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันแล้ว ยังช่วยให้เสียงของภาคประชาสังคมมีน้ำหนักมากขึ้นด้วยทั้งในแง่การแสดงความห่วงใยต่อประเด็นต่างๆ และการผลักดันให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง (2) ผลสำเร็จของกระบวนการ UPR ขึ้นกับ political will ของรัฐ และการผนวก UPR recommendations เข้าในกระบวนการวางแผน/นโยบาย/ยุทธศาสตร์ระดับชาติ และมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้เพียงพอ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการยังไม่ตื่นตัวและมีส่วนร่วมในกระบวนการ UPR มากพอ ซึ่งควรกระตุ้นและพัฒนาต่อไป นอกจากนี้ UPR ยังคงมีความเป็นเอกเทศสูง ขาดการเชื่อมโยงกับกระบวนการอื่นๆ ใน UN โดยเฉพาะด้านการพัฒนา ทั้งที่สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาเป็นสิ่งที่ส่งเสริมกันและควรทำควบคู่กันไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการจัดความยากจน จึงควรพัฒนาความเชื่อมโยงด้านนี้เพื่อให้กระบวนการ UPR ก่อประโยชน์สูงสุด

1.3 ประเทศกำลังพัฒนา ต้องการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้มีการดำเนินการตาม UPR recommendations เป็นไปเพื่อช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐตามความต้องการของรัฐเอง (driven by domestic agenda) ไม่ใช่กำหนดโดยผู้บริจาค/ผู้ให้ความช่วยเหลือ และไม่สร้างเงื่อนไข (conditionalities) เพิ่มเติม แต่ควรให้มีการหารือ/ความร่วมมืออย่างจริงจังกับประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ การส่งเสริมการดำเนินการตาม UPR recommendations อาจไม่จำเป็นต้องอยู่ในรูปของการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน/เทคนิค เสมอไป แต่การแบ่งปันประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีก็ช่วยได้ด้วย

1.4 Least developed countries and Small Island Development States (LDCs and SIDS) เรียกร้องให้ OHCHR, development agencies และ donor countries ตอบสนองต่อการขอความช่วยเหลือของตนมากขึ้นและอย่างทันท่วงที เพราะ แม้ LDCs และ SIDS จะมี political will ที่จะปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ แต่ก็มีข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้ ในการดำเนินการตาม UPR recommendations

1.5 Donor countries เห็นว่า proliferation ของ UPR recommendations อาจไม่ส่งผลดีต่อการปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศเสมอไป เพราะไม่สะท้อน priority ในขณะที่รัฐอาจมีทรัพยากรและขีดความสามารถจำกัด ประเทศจึงควรให้คำแนะนำอย่างมีความรับผิดชอบ และขณะเดียวกันควรมีการปรับปรุงคุณภาพการให้คำแนะนำในกระบวนการ UPR ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า

มาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญกับการประสานงานระหว่าง OHCHR, UNDP and other UN agencies เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ เห็นว่าประเทศต่างๆ ควรจัดทำแผนการดำเนินการ (ตาม UPR recommendations) ระดับชาติ และจัดลำดับความสำคัญ (prioritize) ของเรื่องที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือ

1.6 ทุกฝ่ายยอมรับความสำคัญของบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะภาคประชาสังคม ในกระบวนการ UPR โดยวิทยากรจากภาคประชาสังคมเห็นว่า ภาคประชาสังคมควรรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่ม และมีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่ต้น ไม่เฉพาะการชี้ให้เห็นปัญหาหรือติชมภาครัฐ แต่ควรทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลง โดยวิธีการที่ได้ผลคือ อาจขอให้ NHRI เป็นตัวเชื่อมระหว่าง NGOs กับภาครัฐ และทำให้กระบวนการ UPR เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนและนโยบายการระดับชาติเพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ส่วนความท้าทายคือ ต้องมีการส่งเสริมความตระหนักรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการ UPR ในหมู่ภาคประชาสังคม

1.7 ควรให้ฝ่ายรัฐสภา/นิติบัญญัติมีส่วนร่วมในกระบวนการ UPR มากขึ้น เพราะ UPR recommendations จำนวนมากเป็นเรื่องการแนะนำให้รัฐตราหรือปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งหน้าที่โดยตรงของฝ่ายนิติบัญญัติ

2. **ประเมินผล** – การหารือเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ วิทยากรได้ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ และทำให้ ปทท. ได้รับการชื่นชมจากประเทศต่างๆ ช่วยตอกย้ำภาพลักษณ์ “ความเป็นกลาง สร้างสรรค์ และเน้นความร่วมมือ” ของไทย ซึ่ง คผด.ฯ ประเมินปัจจัยความสำเร็จของการจัดกิจกรรมครั้งนี้ได้ ดังนี้

2.1 ความ “constructive, timely and relevant” ของหัวข้อการหารือ เพราะ HRC กำลังจะเริ่ม the 2nd cycle of UPR ในเดือน พ.ค. ศกนี้

2.2 การคัดเลือกวิทยากรที่เหมาะสม สมดุล มีประสบการณ์เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งมาจากการหารือกับหลายๆ แหล่งข้อมูล (ไม่ใช่เฉพาะ OHCHR ซึ่งอาจมี agenda บางอย่างในการแนะนำให้เชิญวิทยากรคนใดคนหนึ่ง) และการซักซ้อมทำความเข้าใจเนื้อหาที่วิทยากรแต่ละคนจะนำเสนอกับวิทยากรโดยตรงล่วงหน้าพอสมควร

2.3 การปรึกษาหารือกับทุกฝ่าย รวมทั้งประเทศต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ เน้นความโปร่งใส และมีความยืดหยุ่น (โดยการปรับให้ ออท. รอง ผทท. เป็น co-moderator ด้านสารัตถะร่วมกับประธาน HRC ที่ดูแลเรื่องกระบวนการ เช่นการ call list of speakers) ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องรูปแบบการหารือที่แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติเดิม