

การประชุม ICC Bureau และการประชุม ICC General Conference

ครั้งที่ 25 ระหว่างวันที่ 19-22 มีนาคม 2555 ณ สำนักงานสหประชาชาติ นครเจนีวา

1. ความเป็นมา

การประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – ICC) ครั้งที่ 25 เป็นการประชุมใหญ่ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยแบ่งการประชุมออกเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกเป็นการประชุม ICC Bureau ระหว่างวันที่ 19-20 มีนาคม 2555 เพื่อพิจารณาการดำเนินงานของ ICC ในด้านต่างๆ อาทิ การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์และติดตามความคืบหน้าของแผนปฏิบัติการ สถานะทางการเงิน กระบวนการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประเด็นการบริหารจัดการอื่นๆ ช่วงที่ 2 ระหว่างวันที่ 21-22 มีนาคม 2555 จะเป็นการประชุม ICC General Conference โดยในปีนี้จะประเด็นสำคัญที่มีการหารือ ได้แก่ บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่อง สิทธิมนุษยชนกับภาคธุรกิจ สิทธิมนุษยชนกับสิ่งแวดล้อม สิทธิของชนพื้นเมืองดั้งเดิม การติดตามพันธกรณีอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งในปีนี้จะเน้นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD) และพิธีสาร OPCAT การติดตามผลรายงาน UPR สิทธิในการพัฒนา และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและความยุติธรรมในช่วงสถานการณ์เปลี่ยนผ่าน เป็นต้น

2. ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วยประธานหรือผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากภูมิภาคแอฟริกา ยุโรป อเมริกา และเอเชีย-แปซิฟิก ภูมิภาคละ 4 ประเทศ ซึ่งครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกที่ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิก ICC Bureau หลังจากที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวในการประชุม APF Biennial Conference ครั้งที่ 16 เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554 ที่กรุงเทพฯ โดยมีนาง Rosilyn Noonan จากกสม. นิวซีแลนด์ ทำหน้าที่ประธานเป็นครั้งสุดท้าย ก่อนส่งมอบตำแหน่งให้แก่ Dr. Mousa Burayzat ประธาน กสม.จอร์แดน ต่อไป

3. สรุปผลการประชุมที่สำคัญ

(1) การประชุม ICC General Conference สมัยที่ 25 นี้เป็นเวทีที่แสดงออกถึงการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะส่งเสริมความร่วมมือเพื่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ รวมทั้งการกำหนดวิธีการที่จะปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพื่อเผชิญกับสิ่งที่ท้าทายในอนาคต ขณะเดียวกันเป็นที่น่ายินดีที่ทราบว่ารัฐบาลในหลายๆ ประเทศกำลังส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นอิสระและสอดคล้องกับหลักการปารีส รวมทั้งประชาคมระหว่างประเทศก็ได้มีการสนับสนุนการพัฒนาการในเรื่องนี้ ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การรับรองข้อมติทั้งในสมัชชาและคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่แสดงความชื่นชมในบทบาทที่แข็งขันของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกระบวนการทบทวนการทำงานของคณะมนตรี HRC พร้อมนี้ ICC จะดำเนินการต่อไปอย่างมีหยุดยั้งเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นที่ยอมรับในกรอบการประชุมระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนทั้งที่มีขึ้น ณ นครเจนีวาและนครนิวยอร์ก รวมทั้งส่งเสริมให้มีการปฏิสัมพันธ์เพิ่มขึ้นกับกลไกต่างๆของ UN อาทิ การสร้างความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ระหว่าง UNDP-OHCHR และ ICC ตลอดจนความร่วมมือกับเครือข่ายทางด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค แต่เหนือสิ่งอื่นใด ความสำเร็จในการทำหน้าที่ของ ICC ย่อมเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและความเป็นผู้นำสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศสมาชิก รวมทั้งกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในทุกภูมิภาค

(2) ภาพรวมของการประชุม ICC Bureau และการประชุม ICC General Conference ครั้งที่ 25 จุดเด่นอยู่ที่การแก้ไขธรรมนูญ ICC (ICC Statute) โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “สถานการณ์พิเศษ(exceptional circumstances)” ซึ่งจะนำไปสู่การระงับ(suspension) สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 18 ของ ICC Statute หลังจากที่มีการหารือเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวทั้งในการประชุมอย่างเป็นทางการของ ICC Bureau และการหารือนอกกรอบตั้งแต่เมื่อปี 2554 จนกระทั่งประสบผลสำเร็จในการประชุมครั้งที่ 25

การที่ ICC สามารถกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “สถานการณ์พิเศษ” ได้นั้น จะสามารถนำไปเชื่อมโยงกับมาตรการที่เข้มงวดขึ้นของ ICC ในการทบทวนสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเฉพาะในกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น และอาจกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการของสถาบันสิทธิฯ ดังจะเน้นได้จากการแก้ไข ICC Statute มาตรา 18 ซึ่งเพิ่มอำนาจให้ประธาน ICC โดยหารือกับ ICC Bureau ในการพิจารณาการระงับสถานะ(suspension) ของสถาบันสิทธิฯ ที่อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลางหรือมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับสถาบันสิทธิฯ ในช่วงที่เกิดสถานการณ์พิเศษดังกล่าว พร้อมกับเปิดโอกาสให้มีการจัดทำ special review สถาบันสิทธิฯนั้นๆเป็นกรณีพิเศษ

(3) ประเด็นที่น่าจับตามองอีกประเด็นหนึ่งและอาจมีความสำคัญเพิ่มขึ้นในอนาคตได้แก่ การหารือในประเด็นเรื่อง บทบาทสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับความยุติธรรมในช่วงสถานการณ์เปลี่ยนผ่าน(NHRIs and Transitional Justice) ซึ่งหากดูเพียงผิวเผินหลายฝ่ายอาจคิดว่าเป็นเรื่องไกลตัวและเป็นเหตุการณ์ที่จำกัดวงเพียงแคในประเด็นที่เคยมีประสบการณ์ความขัดแย้งอย่างรุนแรง อาทิ อัฟกานิสถาน เนปาล และติมอร์เลสเต้ในทวีปเอเชีย อดีตประเทศยูโกสลาเวียในทวีปยุโรป หรือประเทศในแอฟริกาตอนเหนือ ซึ่งได้แก่ ตูนิเซีย อียิปต์ ลิเบีย และเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศซีเรีย รวมทั้งบางประเทศในทวีปอเมริกาใต้ อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกประเทศ หากประเทศดังกล่าวยังมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง มีความขัดแย้งระหว่างคนในชาติ การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐ หรือรัฐบาลเผด็จการ รวมไปถึงความล้มเหลวของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งบทเรียนการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องเหล่านี้ น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้ประเทศอื่นไปศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในเรื่องการแสวงหาความจริง การไกล่เกลี่ย การชดเชยและเยียวยาให้กับผู้ได้รับผลกระทบและสูญเสีย ตลอดจนการมีข้อเสนอแนะในเรื่องการปฏิรูปสถาบันต่างๆในประเทศ

(4) กระบวนการประเมินและทบทวนสถานะ (accreditation review) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการ Sub-Committee Accreditation นับวันจะทวีความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ จะเห็นจากจำนวนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ ที่สมัครเข้ารับการประเมินและทบทวนสถานะที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งความพยายามของ ICC ที่จะสร้างความแข็งแกร่งให้กับกระบวนการประเมินดังกล่าว เพื่อสนับสนุนความเป็นกลางและการเพิ่มประสิทธิภาพของสถาบันสิทธิในฐานะเป็นกลไกหลักที่สำคัญในระบบการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

(5) ในรอบปีที่ผ่านมา ผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการ accreditation review ของ SCA ดังจะเห็นได้ว่าการร่วมให้ข้อมูลจากกลไกประสานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคต่างๆ ในฐานะผู้สังเกตการณ์และภาคประชาสังคม ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่ดีที่ SCA จะได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาจากหลายภาคส่วน ขณะเดียวกัน SCA ก็ได้รับการสนับสนุนจาก ICC ให้มีการพัฒนาความร่วมมือกับภาคประชาสังคมอย่างเป็นระบบในการดำเนินกระบวนการทบทวนสถานะของสถาบันสิทธิฯ

(6) ในการประเมินและทบทวนสถานะ SCA ยังคงให้ความสำคัญกับกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการสิทธิฯ ที่โปร่งใสและเปิดเผย โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งภาคประชาสังคม อาณัติในการปฏิบัติงานอย่างกว้างขวางของสถาบันสิทธิฯ ตลอดจนการจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศซึ่งสามารถบ่งชี้ถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นหรือตกต่ำลงของสถานการณ์รวมทั้งประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของสถาบันสิทธิฯ ตลอดจนความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อสถาบันสิทธิฯ นั้นๆ

(7) สำหรับการจัดสรรหัวข้อการประชุมอื่นๆ ที่นำมาบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสำหรับการประชุมในช่วง General Conference นับว่ามีความสอดคล้องกับเหตุการณ์ระหว่างประเทศที่อยู่ในวาระการพิจารณาของที่ประชุมภายใต้กรอบสหประชาชาติ อาทิ ประเด็นเรื่องธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วย Business and Human Rights ขึ้นมาปฏิบัติหน้าที่แทนผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งยุติอาณัติการดำเนินการไปแล้ว การประชุมในหัวข้อสถาบันสิทธิฯ กับสิ่งแวดล้อมซึ่งเปรียบเสมือนกับการจัดเตรียมท่าทีในขั้นตอนของ ICC ต่อการประชุม Rio + 20 ในเดือนมิถุนายน 2555 ตลอดจนการทำหน้าที่ของสถาบันสิทธิฯ ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ CRPD และ OPCAT และการประชุมในหัวข้อสิทธิในการพัฒนา ซึ่งเน้นเรื่องความเกี่ยวข้องระหว่างความยากจนกับสิทธิมนุษยชนซึ่งจะมีการพิจารณาในที่ประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติสมัยที่ 21 ในเดือนกันยายน 2555 เป็นต้น