

หลักการว่าด้วย

สถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ

เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(Paris Principles)



หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ เพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ^{1/2} (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือหลักการปารีส (Paris Principles)

1. รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ โดยมีลักษณะการดำเนินงานในเชิงบริหาร ไม่ใช่ศาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งดำเนินการโดยการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ หรือโดยการพิจารณาและมติในคำร้องเรียนต่าง ๆ ที่เสนอโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประมวลลักษณะของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศต่าง ๆ ได้แบ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกเป็น 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา (Ombudsman) และสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ (Specialized Institutions)

¹ United Nation, National Institutions for the protection and promotion of Human Rights, Fact Sheet No.19 (Geneva : United Nations), 2005, pp.6-10

² หลักการนี้เกิดจากการประชุมทางวิชาการที่กรุงปารีส ในปี 1991 และต่อมาได้รับการรับรองจาก UN General Assembly ในการประชุม ปี 1993 หลังจากรับรองปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนก่อนหน้านี้ในปีเดียวกัน



1.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) เป็นองค์กรที่ประกอบด้วย กรรมการที่มีความหลากหลายจากผู้ที่มีความสนใจ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่ละประเทศอาจมีข้อกำหนดหรือข้อจำกัดใด ๆ ในการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้ เช่น การกำหนดจำนวนผู้แทนจากสาขาอาชีพ พรรคการเมือง หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่หลักในการทบทวนนโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะติดตามตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน แนะนำวิธีการที่จะแก้ไขผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน แนะนำวิธีการที่จะแก้ไขการกักขัง ชี้แนะข้อร้องเรียนต่อรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ดำเนินการสอบสวน หาหลักฐาน เพื่อกำหนดวิธีการเยียวยาที่เหมาะสม หรือใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และอาจจัดให้มีศาลพิเศษ (Tribunal) เพื่อทำหน้าที่ รับฟังและตัดสินประเด็นจากข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ในกรณีที่ไม่มีศาลพิเศษ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะสามารถส่งข้อเรียกร้องไปยังศาลปกติเพื่อตัดสินขั้นสุดท้าย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องทำหน้าที่อย่างอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ในการตรวจสอบว่ากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่าง ๆ ไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่

ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือกฎบัญญัติที่ก่อตั้งองค์กร ซึ่งคณะกรรมการในแต่ละประเทศ ต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความรับรู้ ความสนใจของสังคมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและการให้การศึกษาทางด้านสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดการอภิปรายประเด็นปัญหาสิทธิที่สำคัญ ๆ การจัดสัมมนา การให้บริการคำปรึกษา และการจัดประชุม เพื่อสร้างความรับรู้และเผยแพร่สิทธิมนุษยชนสู่สาธารณชน ซึ่งจะทำการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจกำหนดเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แต่งตั้งโดยรัฐสภา ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือตามกฎหมายพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง



สิทธิของบุคคลที่เป็นเหยื่อของการถูกระงับที่ไม่เป็นธรรมจากฝ่ายบริหาร และดำเนินกิจกรรมในฐานะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งในแต่ละประเทศสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีลักษณะเฉพาะ แต่ที่คล้ายกัน คือ กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร แล้วเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ ในกรณีที่มีข้อเสนอแนะไม่ได้รับการดำเนินการแก้ไข ก็จะจัดทำรายงานพิเศษไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานประจำปีที่เสนอปัญหาและข้อเสนอแนะในการออกกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร ทั้งนี้ ผู้ร้องสามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยตรงหรือผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นความลับ นอกจากนี้ ในบางประเทศ อาจกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายกเรื่องขึ้นมาสอบสวนแนะนำเองโดยไม่รอการร้องเรียน

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คล้ายคลึงกันในเรื่องของการรับและสอบสวนข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชน โดยหลักการทั้งสองรูปแบบไม่มีอำนาจในการตัดสิน ในบางประเทศใช้ทั้งสองรูปแบบในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่เพื่อที่จะสร้างความ เป็นธรรมและความชอบธรรมตามกฎหมายของการบริหารงานสาธารณะ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และตรวจสอบกรณีการเลือกปฏิบัติของชนในชาติ (Discrimination) โดยจะเน้นกิจกรรมทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน

1.3 สถาบันที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ (Specialized Institutions) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ชนกลุ่มน้อยคนพื้นเมือง คนต่างด้าว ผู้อพยพ เด็ก สตรี คนยากจน และคนพิการ เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านวัตถุและการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยมีอำนาจในการตรวจสอบการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มที่กล่าวข้างต้น ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากบุคคลในกลุ่มเหล่านี้ ที่ร้องเรียนบุคคลหรือองค์กรของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน หรือที่จะทำให้มีการกระทำทางกฎหมาย แต่จะรับผิดชอบในการควบคุมความมีประสิทธิภาพของกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกลุ่มชนดังกล่าว รวมทั้งให้คำปรึกษาต่อรัฐสภาและหน่วยงานบริหารต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการประจำรัฐสภาที่มีความรับผิดชอบในด้านเด็กและสตรี เป็นต้น



2. อำนาจหน้าที่องค์ประกอบ และแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ³

ตามหลักการปารีส (Paris Principles) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้แต่ละ ประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ

2.1 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจน องค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันควรบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น โดยมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่าง ๆ ต่อรัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ในการรับฟังปัญหา โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปให้กับหน่วยงานอื่น ที่สูงกว่า โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่าง ๆ รวมทั้ง อำนาจพิเศษ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

(1.1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่าง ๆ รวมถึง บทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรตุลาการที่จะมุ่งจะรักษาและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนด ทางการบริหารที่มีผลบังคับใช้อยู่ รวมทั้ง ร่างกฎหมาย และข้อเสนอในทางนิติบัญญัติ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อประกันว่า บทบัญญัติเหล่านี้สอดคล้อง กับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากมีความจำเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องเสนอแนะให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่าง ๆ ทางการบริหาร

³ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human right, D.1. Annex, Center for Human Rights United Nations, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, Fact Sheet No.19 (Geneva : United Nations), 2005, pp. 12-15



(1.2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณา

(1.3) การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป และสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

(1.4) การกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไข เพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าวและหากมีความจำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นต่อจุดยืนและท่าทีของรัฐบาล

(2) ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อเป็นหลักการเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมายภายในประเทศ ระเบียบและการปฏิบัติต่าง ๆ จะสอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐร่วมเป็นภาคี และให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สนับสนุนให้มีการสัตยาบันสนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือให้การยอมรับ กลไกเหล่านั้น รวมทั้ง ให้มีการนำไปปฏิบัติ

(4) จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

(5) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของต่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอนการวิจัย เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการศึกษาต่าง ๆ

(7) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชน และความพยายามที่จะต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการยกระดับความรู้ของสาธารณชน ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้การศึกษา และใช้สื่อมวลชนทุกประเภท

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หลักการปารีสกำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวน คำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง



2.2 องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(1) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น และควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้อำนาจแก่องค์กรที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ อาทิสภาพแรงงาน สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักวิทยาศาสตร์
- องค์กรด้านศาสนา
- มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ
- รัฐสภา
- หน่วยงานของรัฐ

(2) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรได้รับการสนับสนุนในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับงบประมาณที่เพียงพอ

(3) การแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน เพื่อเป็นการให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

2.3 แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประเทศ โดยส่วนรวม เพื่อช่วยให้ประชาชนทั้งประเทศก้าวเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนโดยมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และวิธีการเข้าถึงสถาบัน ที่มีลักษณะเปิดกว้างต่อสาธารณชนทั่วไป และต่อเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ในกรณีที่เหมาะสม ควรจะมีองค์กรที่ปรึกษาในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของสถาบัน โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

(1) มีอิสระในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาล หรือส่งถึงสถาบันโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูง

- (2) รับฟังข้อมูลจากบุคคลหรือจากเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาปัญหา
- (3) เผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชน หรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่างๆ
- (4) สามารถที่จะจัดการประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ และได้เท่าที่จำเป็น โดยกรรมการทั้งหมดที่ได้รับเชิญ สามารถเข้าร่วมประชุมด้วย
- (5) จัดตั้งคณะทำงานโดยเลือกจากสมาชิกของสถาบัน และจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลืองานของสถาบัน
- (6) สามารถทำงานโดยปรึกษากับองค์กรที่รับผิดชอบในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กรในการประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ หรือองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน
- (7) ให้องค์กรภาคเอกชนมีบทบาทพื้นฐานในการขยายงานของสถาบันแห่งชาติ เพื่อเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ของภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนในการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และต่อต้านกลุ่มนิยมเชื้อชาติ ฯลฯ

2.4 หลักการเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทน หรือบุคคลที่สาม องค์กรพัฒนาภาคเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องดังกล่าว โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

- (1) หาททางเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
- (2) แจ้งสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยาแก้ไข และการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น
- (3) พิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับ หรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่รายอื่นที่มีอำนาจ
- (4) ให้ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของผู้ถูกร้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอเรื่องการปรับปรุง หรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่าง ๆ