



**PROMOTION
ADVISORY**
HUMAN RIGHTS
PARIS'S PRINCIPLES

HUMAN RIGHTS

PARIS'S PRINCIPLES

INVESTIGATION

**ADVISORY
HUMAN
MONITORING
LAW**

มาตรฐานและ
แนวทางการดำเนินงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรฐานและ
แนวทางการดำเนินงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ISBN : 978-616-7213-40-8

พิมพ์ครั้งที่ 1 : กันยายน 2558

จำนวนพิมพ์ : 1,000 เล่ม

จัดพิมพ์โดย : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารรัฐประศาสนภักดี 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 2141 3800 , 0 2141 3900 โทรสาร 0 2143 9564

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์องค์การค้ำของ สกสค. ลาดพร้าว
โทรศัพท์ 0 2530-0358-64

คำย่อ (Abbreviations)

APF	Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions หมายถึง องค์การความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก
ICC	International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights หมายถึง คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
NHRIs	National Human Rights Institutions คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights คือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ
Paris Principles	Principle Relating to the Status of National Institutions หรือ Paris Principles หรือ หลักการปารีส เป็นเอกสารซึ่งที่ประชุมสหประชาชาติรับรองตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งระบุถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีความเป็นอิสระ
SCA	Sub-Committee on Accreditation หมายถึง คณะอนุกรรมการพิจารณาการทบทวนสถานะ ภายใต้คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คำนำ

หลักการปารีส (Paris Principles) เป็นเอกสารที่เป็นผลจากการสมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1991 เพื่อวางแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในระดับประเทศ ให้ความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ (legitimacy and credibility) ซึ่งหลักการปารีสได้กลายเป็นบรรทัดฐานสำคัญของคุณลักษณะและบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พึงมีอย่างใดก็ตาม นับตั้งแต่ได้มีการรับรองหลักการปารีสมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการอธิบาย/ตีความหลักการปารีสให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนมีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการดังกล่าวโดยสหประชาชาติและองค์กรเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับบริบทด้านสิทธิมนุษยชนที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งบทบาทเพิ่มเติมที่กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการและพัฒนางานขององค์กร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับมูลนิธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ โดยสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” โดยศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์มาตรฐานตามหลักการปารีส (Paris Principles) เอกสารต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน อาทิ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR) คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights - ICC) ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดีจากประสบการณ์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ

แม้ว่าเอกสารการศึกษานี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร แต่โดยที่เห็นว่าเนื้อหาอาจจะเป็นประโยชน์แก่นักเรียน นักศึกษา และสาธารณชนทั่วไปที่สนใจในด้านสิทธิมนุษยชน จึงได้จัดพิมพ์เผยแพร่ขึ้นในวงกว้าง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหวังว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการใช้เป็นคู่มือการปฏิบัติงานและพัฒนางานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนต่อไป รวมถึงผู้ที่สนใจในการศึกษาเรียนรู้บทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการสากล

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กันยายน 2558

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการทำงานที่เป็นมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ มีความน่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับการยอมรับจากทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เนื้อหาส่วนใหญ่จะอ้างอิงจากหลักการปารีส (Paris Principles) และผลการทบทวนเอกสารวิชาการที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติและจัดทำโดยองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เช่น Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights เป็นต้น

จากผลการศึกษาพบว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในหลักการปารีสและแนวทางการประเมินของ ICC ทั้งในเรื่อง 1) การจัดตั้ง (Establishment) 2) ความเป็นอิสระ (Independence) ทั้งการปฏิบัติงานตามกฎหมาย การบริหารงบประมาณ การแต่งตั้งและการถอดถอนจากตำแหน่ง 3) ความหลากหลายในองค์ประกอบของผู้มีอำนาจตัดสินใจ 4) โครงสร้างในการบริหารจัดการองค์กร (Organizational Infrastructure) ที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐาน ทั้งการเข้าถึง (Accessibility) และการบริหารและพัฒนาองค์กร (Human Resource Management and Organization Development)

หลักการปารีสได้กำหนดมาตรฐานบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างน้อย 5 งานสำคัญที่จำเป็นต้องให้ **ความสำคัญ (Prioritize)** ในการดำเนินการ อันได้แก่

1. บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotional Function) โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยตรงอย่างน้อยในการสนับสนุนการกำหนดและการดำเนินการด้านหลักสูตรการศึกษา การเผยแพร่และรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน การจัดสัมมนาและฝึกอบรมที่แตกต่างตามกลุ่มเป้าหมาย การจัดกิจกรรมผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ การเผยแพร่รายงานเฉพาะและรายงานประจำปี และการสนับสนุนให้มีกิจกรรมหรือการดำเนินการผ่านกิจกรรมร่วมกับชุมชน นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นศูนย์กลางด้านคลังข้อมูลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

2. บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) และการทำงานกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Function) ตั้งแต่การจัดการกับข้อร้องเรียนของบุคคล หรือหยิบยกรณีสหิทธิมนุษยชนขึ้นพิจารณาเองอย่างเป็นระบบ มีเกณฑ์ที่ชัดเจน รวมไปถึงขั้นตอนการตรวจสอบ การไต่ถาม การประนีประนอมและการยุติข้อพิพาทที่ดำเนินการโดยบุคลากรที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชน และดำเนินการจัดการที่มีประสิทธิภาพหากมีการละเมิดสิทธิ และมีการติดตามและเผยแพร่ผลการวินิจฉัยอย่างเป็นระบบหลังจากนั้น

3. บทบาทในการให้คำปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน (Advisory Function) ไม่ว่าจะเป็นโดยได้รับการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการใช้อำนาจของตนเองในการรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่นใน 1) การร่าง ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าไม่ขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีของประเทศตกลงไว้ 2) การให้คำปรึกษาในสถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเห็นควรหยิบยกรณีสหิทธิมนุษยชน รวมถึงการขอให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน (และในกรณีที่จำเป็น อาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับท่าทีหรือการตอบสนองของรัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ) และ 3) การสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงติดตามและให้คำแนะนำในกระบวนการนำไปใช้ที่เหมาะสม ทั้งนี้ การให้คำปรึกษารัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง อาจทำได้ด้วยการเข้าไปเป็นคณะทำงานโดยตรง การเสนอข้อเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการจัดทำรายงานประจำปี รายงานเฉพาะหรือรายงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

4. บทบาทในการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Monitoring Function) โดยหมายถึงการดำเนินการ 4 ด้านที่หลักคือ 1) การเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ เช่น การติดตามและการค้นหาความจริงที่มีเกี่ยวกับเหตุการณ์เฉพาะ เป็นต้น เพื่อบันทึกและรายงานข้อเท็จจริง รวมถึงนำเสนอข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาล เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2) การเฝ้าระวังปัญหาสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่อง 3) การเฝ้าระวังสถานการณ์ที่กักกันเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมาน และเพื่อให้มั่นใจว่ามาตรฐานระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับ และ 4) การเฝ้าระวังและติดตามการดำเนินการของหน่วยงานในประเทศ ตามที่ได้ตกลงเป้าหมายที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ทั้งนี้ ผลของการเฝ้าระวังสถานการณ์ทั้ง 4 ด้านดังกล่าวจะต้องถูกนำไปวิจัยหรือวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานประจำปี รายงานสถานการณ์เฉพาะ หรือรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเผยแพร่ผลการวิจัยและการวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อสร้างแรงกดดันให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจและเกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะ นอกจากนี้ ควรมีการเฝ้าระวังและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำแนวทางต่าง ๆ มาใช้อย่างเหมาะสมอันจะสร้างให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกละเมิดอีกด้วย

5. บทบาทในการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ (Relationship with Stakeholders and Other Bodies) โดยต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งรัฐสภา หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศ องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ องค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่น ๆ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาล ฯลฯ และกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) และภาคประชาสังคม เนื่องจากจะเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงได้มากที่สุด ทั้งนี้ การดำเนินการต้องคงความเป็นกลางและไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ควรมุ่งเน้นที่จะนำเสนอจุดยืนที่อยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด

ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรรักษาสสมดุล (Balance) ของการปฏิบัติหน้าที่หลักทั้ง 5 ด้านอย่างเหมาะสม ตามทรัพยากรที่จำกัด และลำดับความสำคัญตามยุทธศาสตร์และสถานการณ์ของประเทศ

อย่างไรก็ดี ในช่วงความขัดแย้งหรือสถานการณ์ทางการเมือง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ บทบาทดังกล่าวอาจหมายถึงความพยายามที่จะส่งเสริมการเจรจาระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีการโต้แย้งหรือต่อสู้กัน หรือการส่งเสริมการจัดตั้งและขยายตัวของกลไกการสร้างสันติภาพระหว่างตัวแทนชุมชน หรือการส่งเสริมให้มีการยอมรับ และการประนีประนอมในประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ซึ่งอาจเป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้ง

เพื่อให้การดำเนินการตามบทบาททั้ง 5 มีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการสำนักงานควรเกิดขึ้นทันทีหลังจากที่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในกฎหมาย ทั้งนี้ ควรมีองค์ประกอบอย่างน้อยดังนี้

- ◆ โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ต้องประกอบด้วยสถานที่และการเดินทางที่เข้าถึงได้ง่าย รวมถึงมีการกำหนดการสื่อสารโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม
- ◆ การพัฒนาองค์กร ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติผู้นำ โครงสร้างองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวางแผนทรัพยากรบุคคล และการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ
- ◆ ทรัพยากรทางการเงิน ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในการจัดท่างบประมาณจากรัฐบาลอย่างอิสระ รวมถึงกระบวนการในการบริหารการเงิน และการประสานความร่วมมือของผู้บริจาค



Executive Summary

This study was prepared with the objective to identify work standards and good practices for a National Human Rights Institution (NHRI). It can also serve as a reference for staff members to work with the National Human Rights Commission how to comply with related international standards, to enhance reliability, effectiveness, efficiency, and to earn domestic and international acceptances. The contents were collected and collated from the Paris Principles as well as other internationally recognized academic papers and articles composed by international human rights organizations such as the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

The NHRI is required to comply with the standards stipulated in the Paris Principles as well as the Evaluation Guidelines of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC), which include 1) establishment 2) independence through legal, financial and operational autonomy including appointment and dismissal procedures 3) pluralism in the composition of the national institution 4) appropriate organizational infrastructure, including accessibility, human resource management and organizational development.

The Paris Principles prioritizes 5 functions of the NHRI detailed as follows

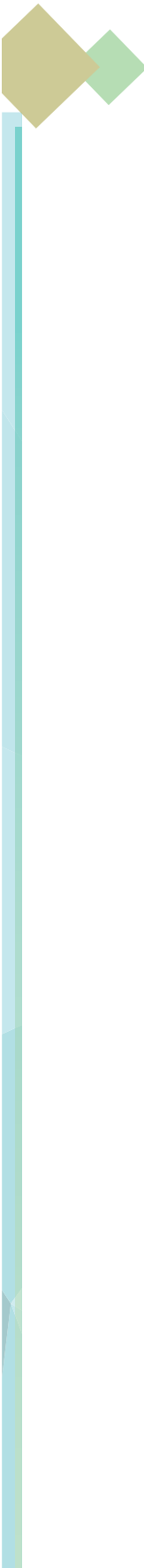
1. **Promotional Function:** The NHRI should undertake a variety of initiatives to promote human rights. They include 1) human rights education and training in schools, in the informal sectors, as well as for professional careers 2) public awareness initiatives 3) media strategies 4) publications 5) seminars and/or workshops 6) community-based initiatives. The NHRI can also serve as a national repository or archive for human rights documents.



2. **Protecting Function and Quasi-Judicial Function:** They include handling of complaints, acting as amicus curiae, seeking redress or remedies through courts or other specialized tribunals. The NHRI needs to foster efficient procedures of human rights protection, to monitor the compliances of its recommendations systematically and to disseminate the results to the public.

3. **Advisory Function:** With or without requests from related organizations, the NHRI needs to give its advise on 1) the draft Bills or the amendment of laws to ensure compliances of human rights principles and other related national commitments 2) any situtaiton with human rights concerns or the situtations of human rights violation that deserve attention from the government (If necessary, the NHRI may need to address the government's responses regarding the matters) and 3) ratification of international human rights treaties and assisting the government agencies to comply with the obligations in practice. The advices to the government, the Parliament and other authorities may be undertaken through directly participating in working teams, written recommendations, and thematic or annual reports.

4. **Monitoring Function:** The fuction refers to 4 major responsibilities which are 1) monitoring domestic human rights situations such as seeking information and truth of certain incidents, documenting, reporting and giving recommendations to related authorities 2) monitoring some important situations 3) monitoring detention places to prevent torture and to ensure that international human rights standards are appropriatedly observed and 4) monitoring the operation of authorities and their compliances with international human rights obligations and commitments which they accepted. The results of the NHRI's operation should be analyzed and reported in its thematic or annual reports. Additionally, the NHRI can



publicize such analysis or research to put pressures on related authorities to resolve the problems in accordance with the proposed measures. The NHRI should also monitor and evaluate if and to what extent the authorities concerned appropriately carry out measures in accordance with the NHRI's recommendations.

5. **Co-operation with Stakeholders and Other Bodies:** The works of NHRI must involve various stakeholders and other bodies including the Parliament, governmental bodies, international and foreign human rights Institutions, judicial bodies and NGOs. It has to ensure that the most vulnerables are the most accessible group to the NHRI. However, the works of NHRIs must be non-partisan and result-oriented strictly based on human rights principles.

The NHRI should **maintain appropriate balances among the 5 functions** stated in the Paris Principles by managing limited resources and prioritizing the functions in accordance with national strategies and domestic circumstances.

Despite those 5 main functions, the NHRI can also have a pivotal role in monitoring and examining human rights violations during crisis or political turmoils. The NHRI can also promote understanding of human right principles, facilitate negotiations among conflicting groups, support development of dispute resolution mechanisms, or induce acceptances and reconciliation regarding basic human right issues that may be the cause of conflicts.



In order to carry out the 5 functions with efficiency, operations within the office should be put in progress immediately after the official establishment of the NHRI; by which the following elements should be initiated:

- ◆ Infrastructure with highly accessible location and appropriate channel of communication and information technologies;
 - ◆ Organization development that includes specification of the management team, development of organization structure, strategic roadmap, human resource planning and systematic knowledge management;
 - ◆ Financial resources with budgeting, managing and obtaining processes that are independent from the national government.
- 

สารบัญ

◆ คำย่อ	3
◆ คำนำ	4
◆ บทสรุปผู้บริหาร	5
◆ Executive Summary	8
◆ บทที่ 1 บทนำ	15
1.1 วัตถุประสงค์	16
1.2 แนวคิดเรื่องหลักการปารีส (Paris Principles)	17
1.3 ประวัติและลักษณะทั่วไปขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ	24
1.4 ขอบเขตของเอกสาร	30
◆ บทที่ 2 ภาพรวมบทบาทและลักษณะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	33
2.1 คุณสมบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับหลักการปารีส	34
2.2 อำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับหลักการปารีส	43
◆ บทที่ 3 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน	51
3.1 มาตรฐานในการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน	52
3.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน	53
3.3 แนวทางปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา	59
◆ บทที่ 4 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงานของ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองและจัดการกับข้อร้องเรียน	63
4.1 มาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	65
4.2 ความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรม	66
4.3 แนวทางปฏิบัติงานด้านการจัดการข้อร้องเรียน (Complaints)	69
4.4 แนวทางปฏิบัติงานด้านสืบหาข้อเท็จจริงและข้อสรุป (Investigation)	73
4.5 แนวทางปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการผลการตรวจสอบเพื่อคุ้มครอง ด้านสิทธิมนุษยชน	82
◆ บทที่ 5 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชน	89
5.1 มาตรฐานในการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน	90

5.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวม	92
5.3 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ	95
5.4 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังสถานที่คุมขัง	100
◆ บทที่ 6 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้คำปรึกษาและเสนอนโยบายแก่รัฐบาล หรือรัฐสภา	105
6.1 มาตรฐานในการให้คำปรึกษาและเสนอนโยบายแก่รัฐบาลหรือรัฐสภา	106
6.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเสนอการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน	107
6.3 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเสนอนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ	109
◆ บทที่ 7 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ	115
◆ บทที่ 8 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างเกิดเหตุการณ์ ความขัดแย้งหรือสถานการณ์ทางการเมือง	123
8.1 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงเวลาของความขัดแย้ง	124
8.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง	128
◆ บทที่ 9 มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการบริหารจัดการสำนักงาน	133
9.1 มาตรฐานการบริหารจัดการสำนักงาน	134
9.2 โครงสร้างในการบริหารจัดการองค์กรที่สำคัญ	135
9.3 การพัฒนาองค์กร	137
9.4 ระบบการจัดการกับข้อร้องเรียนและการบริหารการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง	146
9.5 ระบบการประเมินและการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	147
◆ บรรณานุกรม	150
◆ ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	151
◆ คำอธิบายความหมายของเครื่องหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	152



บทที่ 1

บทนำ



วัตถุประสงค์

หลักการปารีส Paris Principles

หลักการปารีส (Paris Principles) เป็นเอกสารที่เป็นผลจากการสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1991 เพื่อวางแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในระดับประเทศ ให้มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ (legitimacy and credibility) หลังจากนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้ทยอยจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ แต่หลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในหลักการปารีสได้กลายเป็นบรรทัดฐานสำคัญซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากลของคุณลักษณะและบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พึงมี

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ได้มีการรับรองหลักการปารีสมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการอธิบาย/ตีความหลักการปารีสให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนมีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการดังกล่าว โดยสหประชาชาติและองค์กรเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับบริบทด้านสิทธิมนุษยชนที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อาทิ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR) คณะอนุกรรมการพิจารณาการทบทวนสถานะ (Sub-Committee on Accreditation - SCA) ภายใต้คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights - ICC) และองค์กรความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions - APF) รวมทั้งบทบาทเพิ่มเติมที่ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการทำงานที่เป็นมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ มีความน่าเชื่อถือ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และได้รับการยอมรับจากทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นการสรุปวิธีการปฏิบัติงานที่ดี (good practices) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อประกอบเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล





แนวคิด

เรื่องหลักการปารีส (Paris Principles)

หลักการปารีสเป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 และต่อมา ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ หลักการปารีสเป็นการกำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศในการคุ้มครองและส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน

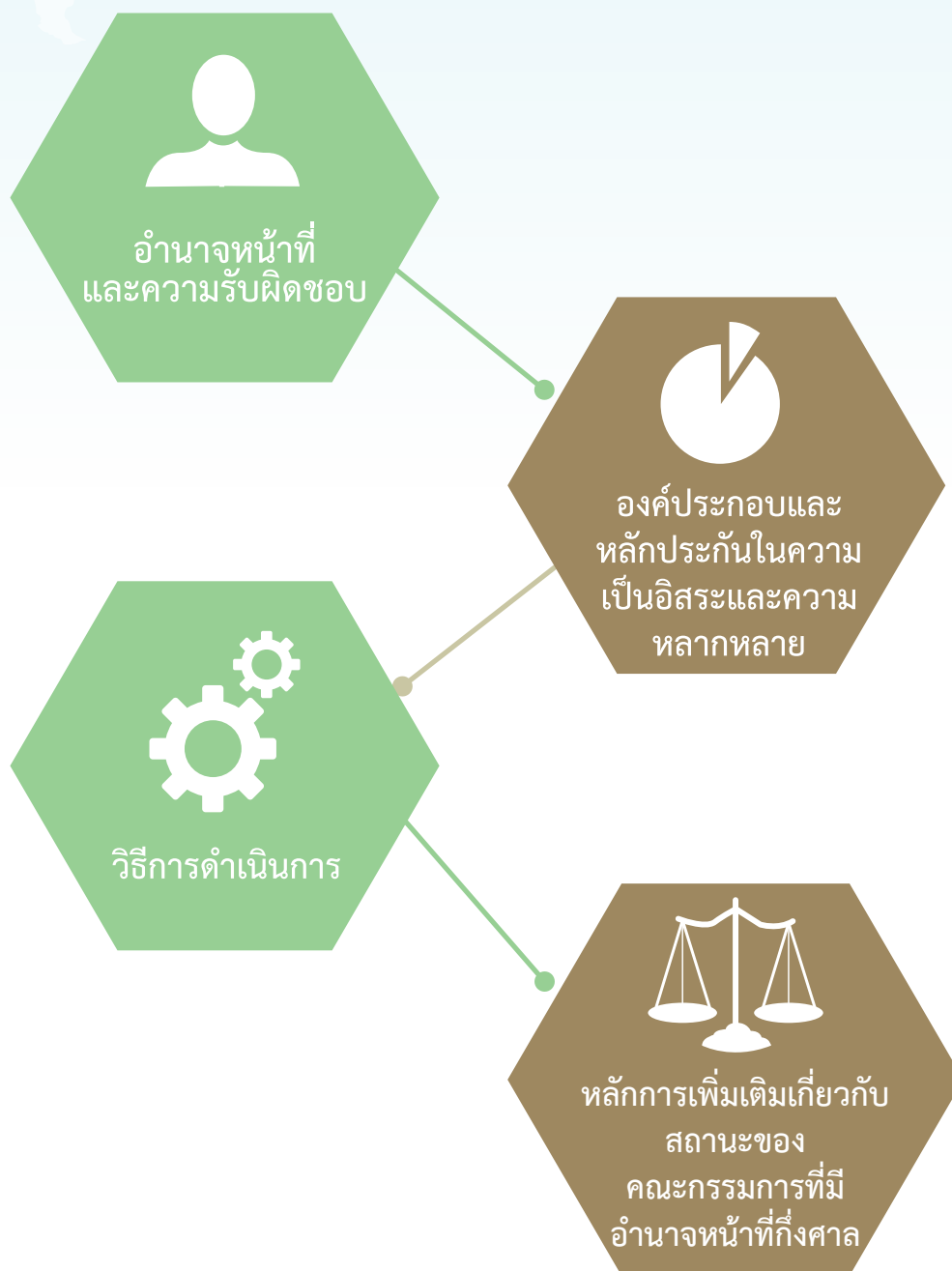




การปฏิบัติ

ตามแนวทางของหลักการปารีส

การปฏิบัติตามแนวทางของหลักการปารีสเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้สถาบันแห่งชาติของแต่ละประเทศสามารถผ่านกระบวนการประเมินที่เป็นมาตรฐานสากล (accreditation process) ของ ICC ทั้งนี้ หลักการปารีสมีเนื้อหาดังต่อไปนี้





(1) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และการเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการให้คำปรึกษา ไม่ว่าจะโดยได้รับการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการใช้อำนาจของตนเองในการรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่า และสถาบันแห่งชาติอาจพิจารณาให้มีการเผยแพร่ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และรายงานเหล่านั้น ทั้งนี้ ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และรายงานดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

(ก) บทบัญญัติทางกฎหมายหรือทางปกครอง รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคงไว้และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบบทบัญญัติทางกฎหมายและทางปกครองเหล่านั้นที่มีผลใช้บังคับอยู่ รวมถึงร่างกฎหมายและข้อเสนออื่น ๆ และให้ข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรเพื่อประกันให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ หากจำเป็น สถาบันแห่งชาติอาจเสนอให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และให้มีการออกหรือแก้ไขมาตรการทางการปกครองได้

(ข) สถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันระดับชาติเห็นควรหยิบยกขึ้นพิจารณา

(ค) การจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปหรือที่เป็นเรื่องเฉพาะ

(ง) การขอให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นในส่วนของประเทศ และให้ข้อเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อยุติเหตุการณ์นั้น และในกรณีที่เป็น อาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับท่าทีหรือการตอบสนองของรัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ ด้วยก็ได้

(2) ดำเนินการส่งเสริมและประกันว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในประเทศมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและแนวปฏิบัติเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) ส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น และประกันให้มีการปฏิบัติตามตราสารเหล่านั้น

(4) มีส่วนสนับสนุนการจัดทำรายงานที่ประเทศจะต้องเสนอต่อหน่วยงานและคณะกรรมการต่าง ๆ ของสหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระดับชาติอื่น ๆ ตามพันธกรณีของประเทศตามสนธิสัญญา และเมื่อเห็นว่าจำเป็น อาจแสดงความเห็นในเรื่องดังกล่าวได้โดยมีความเป็นอิสระอย่างเหมาะสม

(5) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรอื่นในระบบสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและระดับชาติอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

(6) ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนงานสำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และมีส่วนร่วมในการดำเนินแผนงานดังกล่าวในโรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงวิชาการ

(7) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการเพิ่มความตระหนักของสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านการให้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาและการใช้ประโยชน์จากองค์กรสื่อต่าง ๆ

1. การกำหนดองค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่นใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจที่จะทำให้สถาบันได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีกับตัวแทนของกลุ่มต่างๆ หรือโดยผ่านการเข้าร่วมของตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

(ก) องค์การเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สหภาพแรงงาน องค์การด้านสังคมและวิชาชีพต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมนายความ แพทย์ สื่อมวลชน และนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียง

(ข) กระแสแนวคิดด้านปรัชญาหรือศาสนา

(ค) มหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

(ง) รัฐสภา

(จ) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (หากมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาในฐานะให้คำแนะนำปรึกษาเท่านั้น)



องค์ประกอบและ
หลักประกันในความ
เป็นอิสระและความ
หลากหลาย

2. สถาบันแห่งชาติจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสมที่จะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ การมีงบประมาณดังกล่าวก็เพื่อให้สถาบันแห่งชาติสามารถมีเจ้าหน้าที่และอาคารที่ทำการเป็นของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระจากรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินที่อาจกระทบต่อความเป็นอิสระของสถาบันได้

3. เพื่อประกันว่าสมาชิกของสถาบันแห่งชาติจะมีอำนาจในการปฏิบัติงานที่มั่นคง ซึ่งหากปราศจากเรื่องนี้ จะไม่สามารถมีความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง การแต่งตั้งสมาชิกจึงต้องเกิดจากการดำเนินการอย่างเป็นทางการ โดยมีการกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติงานตามอาณัติที่ชัดเจน บุคคลอาจได้รับมอบหมายให้ดำรงตำแหน่งซ้ำอีกได้ หากการกระทำเช่นนั้นไม่กระทบต่อความหลากหลายของสมาชิกภาพของสถาบัน



ภายใต้กรอบการดำเนินงาน
สถาบันแห่งชาติควรต้องดำเนินการ
ดังนี้

(ข) รับฟังบุคคลและรับข้อมูล
และเอกสารใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อ
ประเมินสถานการณ์ที่อยู่ภายใต้
อำนาจหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ

(ง) จัดประชุมอย่างสม่ำเสมอ
และหากจำเป็น ให้มีการประชุมที่
สมาชิกของสถาบันแห่งชาติทั้งหมด
เข้าร่วม เมื่อพิจารณาเห็นว่าทุกคน
จำเป็นต้องเกี่ยวข้อง

(ฉ) ให้มีการปรึกษาหารือกับ
องค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กร
ทางศาลหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีหน้าที่
ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริม
และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
(โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน
องค์กรที่ทำหน้าที่ใกล้เคียง และ
สถาบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน)

ก

(ก) พิจารณาปัญหาใด ๆ ที่อยู่ภายใต้
อำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าเรื่องนั้น
จะได้รับการเสนอโดยรัฐบาล หรือเป็นเรื่องที่
สถาบันแห่งชาติสามารถหยิบยกขึ้นพิจารณา
เอง โดยไม่ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจ
เหนือกว่า หรือตามที่สมาชิกของสถาบัน
แห่งชาติ หรือผู้ร้องเรียนเสนอ

ค

(ค) ให้ความเห็นต่อสาธารณะ ทั้งโดย
ทางตรงหรือโดยผ่านองค์กรสื่อ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง เพื่อเผยแพร่ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสถาบันแห่งชาติ

จ

(จ) จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของ
สถาบันแห่งชาติตามความจำเป็น และจัดตั้ง
ส่วนงานในท้องถิ่นหรือภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือ
ในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ

ช

(ช) เมื่อคำนึงถึงบทบาทพื้นฐานของ
องค์กรเอกชนต่อการขยายการทำงานของ
สถาบันระดับชาติ สถาบันแห่งชาติควร
พัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรเอกชนที่
ทำงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ
มนุษยชน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมด้าน การต่อสู้ทางเชื้อชาติ ด้านการ
คุ้มครองกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม
(โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็ก แรงงานย้ายถิ่น
ผู้ลี้ภัย คนพิการทางร่างกายและจิตใจ) หรือ
องค์กรที่เน้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

ข

ง

ฉ



หลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับ
สถานะของสถาบันระดับชาติ
ที่มีอำนาจหน้าที่กึ่งศาล
(quasi-judicial
competence)

สถาบันแห่งชาติอาจได้รับอำนาจหน้าที่ในการรับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีของปัจเจกบุคคล เรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของสถาบันแห่งชาติโดยปัจเจกบุคคล ผู้แทน บุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมของสหภาพแรงงาน หรือองค์กรตัวแทนอื่น ๆ ในกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และจะไม่กระทบต่อหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อื่นที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้อาจดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการดังต่อไปนี้



(ก) แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือโดยการตัดสินใจที่มีผลผูกพันหรือหากจำเป็น บนพื้นฐานของการปกปิดเป็นความลับ ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

(ข) แจ้งแก่ผู้ที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ให้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ ที่มี โดยเฉพาะการเยียวยาที่ผู้ร้องเรียนพึงได้รับ และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

(ค) รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

(ง) จัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่า ได้ทำให้เกิดความลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน

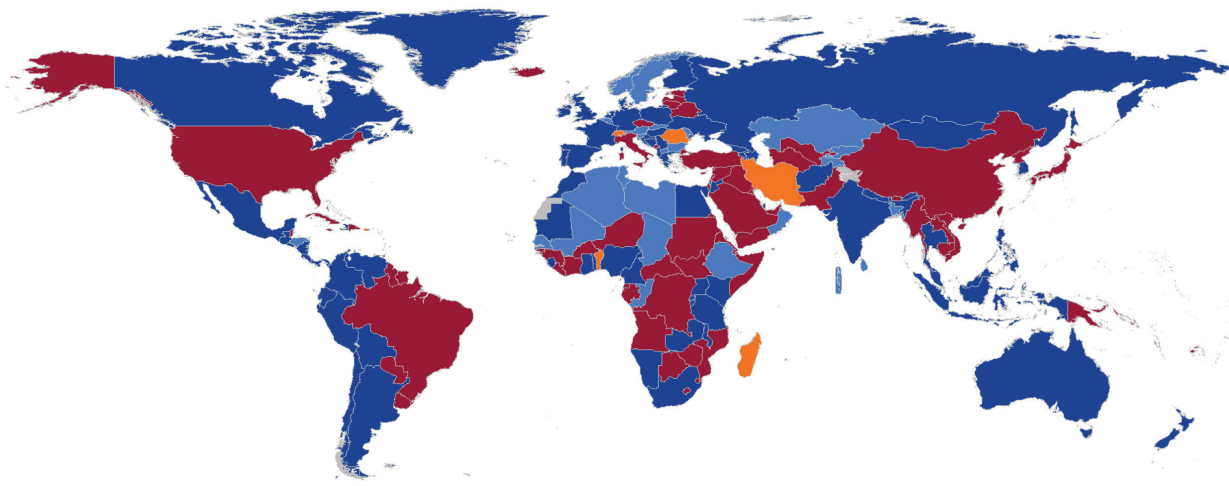
องค์กรกึ่งตุลาการ ตามความหมายของ Wikipedia, the free encyclopedia หมายความว่าองค์กรซึ่งมีอำนาจและกระบวนการคล้ายของศาลหรือผู้พิพากษา โดยมีหน้าที่เป็นกลางในตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อสรุปเพื่อไปเป็นพื้นฐานของการดำเนินการอย่างเป็นทางการต่อไป ซึ่งการดำเนินการอย่างเป็นทางการอาจหมายถึงการเยียวยาสถานการณ์ หรือการกำหนดบทลงโทษทางกฎหมาย อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิตามกฎหมาย หน้าที่ หรือสิทธิพิเศษของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (A quasi-judicial body is an entity such as an arbitrator or tribunal board, generally of a public administrative agency, which has powers and procedures resembling those of a court of law or judge, and which is obliged to objectively determine facts and draw conclusions from them so as to provide the basis of an official action. Such actions are able to remedy a situation or impose legal penalties, and may affect the legal rights, duties or privileges of specific parties)



ประวัติและลักษณะทั่วไป

ขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ

ปัจจุบัน มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากกว่า 100 แห่งทั่วโลก ซึ่งประมาณสองในสามจะได้รับการประเมินที่สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส โดยจะมีการประเมินในทุก ๆ 5 ปี

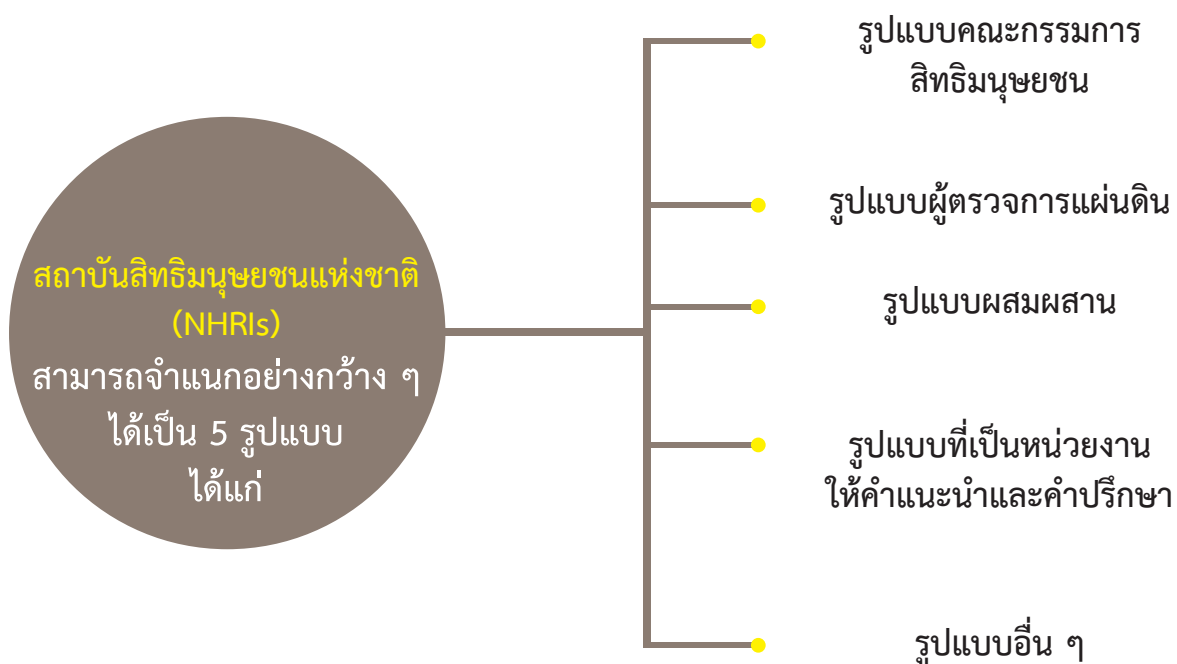


- A - Compliant with the Paris Principles
- B - Observer Status - Not fully compliant with the Paris Principles or insufficient information provided to make a determination
- C - Non-compliant with the Paris Principles
- No application for accreditation

แผนภูมิแสดงสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลก (ที่มา: www.ohchr.org, ธันวาคม 2557)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น สถาบันฯ จึงไม่ใช่ส่วนราชการที่สังกัดฝ่ายบริหาร และไม่ใช่องค์การเอกชน





คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะประกอบไปด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มทางสังคมและทางการเมืองต่าง ๆ ถึงแม้ว่าสมาชิกในคณะกรรมการจะมาจากกลุ่มที่หลากหลายมาก แต่ก็สามารถจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะอย่างได้ เช่น การเหยียดชนชั้นในรูปแบบต่าง ๆ ในหลายประเทศมีการจัดตั้งสถาบันแห่งชาติพิเศษขึ้นเฉพาะเพื่อปกป้องสิทธิของกลุ่มที่เปราะบางเป็นพิเศษ เช่น ชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติและภาษา ชนพื้นเมือง เด็ก ผู้ลี้ภัยที่มาพร้อมกับคนพิการหรือผู้หญิง ในขณะที่หน่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่จะมีอำนาจตามตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีรูปแบบผสมผสาน (hybrid) และมีบางประเทศที่มีสถาบันแห่งชาติที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมากกว่าหนึ่งสถาบัน บางประเทศรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการที่แตกต่างกันไปตามภูมิภาค ในบางประเทศก็มีหลายสถาบันที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบหลักที่แตกต่างกันออกไป เช่น เรื่องสิทธิสตรี ความไม่เท่าเทียมกันทางเชื้อชาติ หรือสิทธิเด็กในพื้นที่ที่เกิดกรณีเหล่านี้ขึ้น แต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม จะพบว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำเนินการทั้งด้านการส่งเสริมและการคุ้มครองอย่างบูรณาการสอดคล้องกัน และทำงานควบคู่กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่น ๆ เป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงสอดคล้องกับหลักการปารีสด้วย

ทั้งนี้ รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรูปแบบต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

1.

รูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission)

เป็นสถาบันของรัฐมีคำสั่งชัดเจนที่จะ
คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
ในขณะเดียวกัน ก็อาจต้อง
ดำเนินการตามข้อตกลง
ระหว่างประเทศในประเทศ
เฉพาะอื่น ๆ เช่น สิทธิสตรี ฯลฯ

หน้าที่หลัก คือ
การตรวจสอบหาความจริง



สามารถรับข้อร้องเรียนของ
บุคคลและกลุ่มได้ (มีอำนาจ
“กึ่งตุลาการ” ตามที่
หลักการปารีสระบุ)

มีอำนาจเพื่อให้คำ
แนะนำตามการ
สอบสวน และให้คำปรึกษา
เชิงนโยบาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปจะมีสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้เกิดความหลากหลายตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานใน
หลักการปารีส ทั้งนี้ สมาชิกอาจปฏิบัติหน้าที่แบบเต็มเวลาหรือแบบนอกเวลา แต่ประธานกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่แบบ
เต็มเวลา แม้ว่าคณะกรรมการที่มีความหลากหลายจะเป็นสิ่งที่ดี แต่ถ้าไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพ อาจทำให้เกิดความล่าช้า
ในการตัดสินใจและมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจกระจายไปยังกลุ่มสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลาย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบ
ปัญหาสิทธิมนุษยชนหรือข้อร้องเรียนของบุคคลและกลุ่ม
เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและให้เป็นไปตามพันธกรณี
ที่กำหนดไว้ ตัวอย่างของสถาบันแห่งชาติในรูปแบบ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะพบได้ในทวีปอเมริกาและอีก
หลายประเทศในเครือจักรภพ ได้แก่ ออสเตรเลีย แคนาดา
นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร

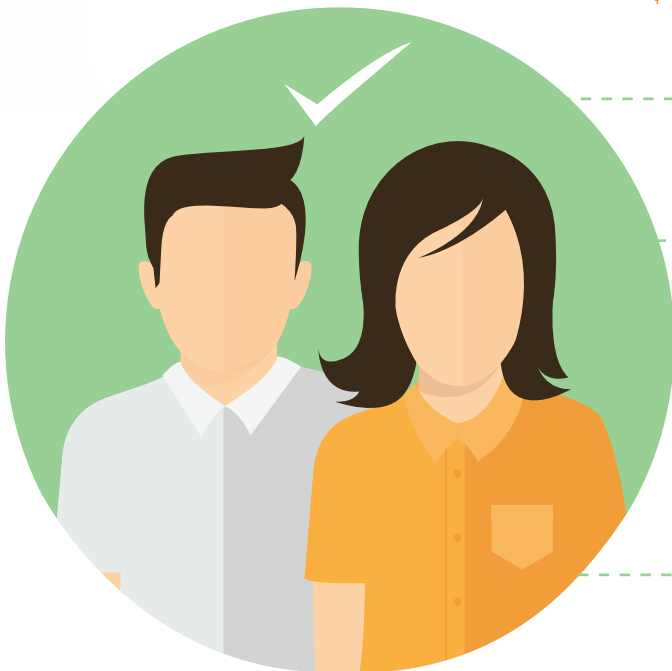
2.

รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

ธรรมเนียมการตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นมาก่อนที่จะเกิดการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) หลายศตวรรษ โดยเฉพาะประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย อาทิ สวีเดน โดยมุ่งเน้นไปที่การไกล่เกลี่ย โดยใช้ “สำนักงาน” เพื่อตรวจสอบและแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีรูปแบบเป็นการตรวจการแผ่นดินของรัฐนั้น (พบมากในประเทศที่พูดภาษาสเปน หรือประเทศในยุโรป โดยทั่วไปจะมีสถาบันหลักเพียงแห่งเดียว ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสำนักงานตรวจการแผ่นดินของรัฐแบบดั้งเดิม แต่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย)

ปัจจัยแห่งความสำเร็จขององค์กรในรูปแบบนี้จะขึ้นอยู่กับชื่อเสียง
ศีลธรรม และความเป็นผู้นำของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหลัก โดยทั่วไป
จะมีคุณลักษณะดังนี้



● เป็นสถาบันของรัฐที่มีความชอบธรรมที่จะ
คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

● มักจะนำโดยบุคคลเดียว ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ
(แม้ว่าจะมีสมาชิกหลายคนก็ตาม)

● มีอำนาจในการดำเนินการตามหลักสิทธิ
มนุษยชน แม้ว่าจะมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษใน
บางเรื่อง เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก ฯลฯ

● มีหน้าที่ตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนและ
มักจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนของบุคคลได้

การมีบุคคลเพียงคนเดียวที่เป็นผู้ตัดสินใจในหลากหลายเรื่อง อาจทำให้
การตัดสินใจนั้นมีความน่าเชื่อถือน้อยลงโดยเปรียบเทียบ ซึ่งสามารถเลี่ยง
ปัญหานี้ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะที่ปรึกษาได้

3.

รูปแบบผสมผสาน (Hybrid)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบผสมผสานนี้ (hybrid) จะเป็นสถาบันรัฐเพียงแห่งเดียวแต่มีอำนาจหน้าที่ (mandates) ที่หลากหลาย ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการตรวจสอบความไม่ถูกต้องในการบริหารงานของรัฐ การทุจริต และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น ประเทศสเปน หรือประเทศในแถบลาตินอเมริกา สถาบันในรูปแบบนี้จะมีอำนาจทั้งแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีอำนาจในการตัดสินใจคดีแทนศาล รวมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีอำนาจในการตัดสินใจคดีแทนศาลได้อีกด้วย

โดยปกติแล้ว สถาบันแห่งนี้จะนำลักษณะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่คล้ายกับของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาใช้ นั่นคือ การนำโดยบุคคลเดียว และสมาชิกอื่นจะมีอำนาจเพียงให้คำแนะนำเท่านั้น

รูปแบบการกำหนดองค์กรแบบรวมอำนาจนี้ มีข้อดีและข้อเสีย คือ



ข้อดี คือ การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ ในการจัดการกับปัญหาและข้อร้องเรียน เพื่อให้การจัดการกับปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการมองภาพองค์รวมร่วมกับปัญหาอื่น ๆ ในสังคม อันจะทำให้การแก้ปัญหาเป็นรูปแบบบูรณาการมากขึ้น



ข้อเสีย คือ การจัดการอาจลดทอนน้ำหนักและคุณค่าของสิทธิมนุษยชนลง

4.

รูปแบบที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำและคำปรึกษา

การจัดสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบนี้ มักเป็นการจัดในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกในวงกว้างที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากหลายส่วนของภาคสังคม ทั้งนี้ สมาชิกเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการตรวจสอบข้อร้องเรียน แต่จะสามารถคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการให้คำแนะนำกับรัฐบาลด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การรายงานปัญหาเฉพาะต่าง ๆ ที่สำคัญ การทำการศึกษาวิจัยเพื่อชี้ปัญหาและทางแก้ไข ฯลฯ

ทั้งนี้ หน่วยงานรูปแบบนี้จะมีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้



มีการรวมตัวจากกลุ่มคนจำนวนมากของพลังทางสังคม และมีแนวโน้มที่จะมีสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเวลาผ่านไป

โดยปกติจะไม่ได้รับมอบอำนาจให้ตรวจสอบข้อร้องเรียนใด ๆ แต่อาจจะให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาอย่างกว้าง ๆ แก่รัฐบาลในหลากหลายประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

มุ่งเน้นไปที่การให้คำแนะนำแก่รัฐในประเด็นสิทธิมนุษยชน และดำเนินการศึกษาวิจัยสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรูปแบบนี้จะประกอบด้วยสมาชิกจากหลายฝ่ายด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดความน่าเชื่อถือจากรัฐบาลและประชาชน เนื่องจากความคิดเห็นของพวกเขาจะสะท้อนภาพรวมของพลังทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ เอาไว้ อย่างไรก็ตาม การมีสมาชิกจำนวนมากอาจก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลให้การตัดสินใจล่าช้า

ข้อได้เปรียบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบนี้จะมุ่งเน้นการวิจัยเชิงลึก ที่จะมาส่งเสริมงานสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในเชิงนโยบาย แต่อาจมีข้อเสีย คือ การไม่มีประสบการณ์ตรงในกรณีข้อร้องเรียนของแต่ละบุคคล อาจทำให้การทำงานในส่วนคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยิ่งห่างไกลออกไป และการให้ได้แค่คำปรึกษาและคำแนะนำแล้วรัฐบาลไม่นำไปปฏิบัติหรือเพิกเฉย อาจส่งผลอย่างมากต่อภาพลักษณ์ของสถาบัน ทั้งนี้ สถาบันรูปแบบนี้จะพบในทวีปยุโรปและทวีปแอฟริกา โดยเฉพาะในประเทศที่พูดภาษาฝรั่งเศส

5.

สถาบันรูปแบบอื่น ๆ

สถาบันรูปแบบนี้จะมีลักษณะที่มีสถาบันหลายแห่งในประเทศเดียว โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเด็นเฉพาะต่าง ๆ อาทิ สิทธิที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศสภาพ เด็ก หรือกลุ่มชนพื้นเมือง ฯลฯ



ขอบเขตของหนังสือฉบับนี้

ในหนังสือฉบับนี้จะแบ่งเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ 1 กล่าวถึงวัตถุประสงค์ ประวัติ ลักษณะขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ และขอบเขตเนื้อหาของแต่ละบทต่อไป

บทที่ 2 กล่าวถึงภาพรวมบทบาทและลักษณะที่สำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนตามหลักการปารีส

บทที่ 3 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

บทที่ 4 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองและจัดการกับข้อร้องเรียน เช่น แนวทางการรับเรื่องร้องเรียน แนวทางการสืบหาข้อเท็จจริงและสรุปผล (investigation) และแนวทางในการบริหารจัดการผลการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การไต่สวน นอกจากนั้นยังแสดงภาพรวมของความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับกระบวนการยุติธรรมอื่น ๆ

บทที่ 5 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเฝ้าระวัง (monitoring) และการนำเสนอข้อเสนอแนะ หรือรายงานรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ข้อมูลแก่สาธารณะหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

บทที่ 6 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลหรือรัฐสภา เช่น การปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเสนอนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน และการเสนอแนวทางในการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ



บทที่ 7 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

บทที่ 8 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งหรือสถานการณ์ทางการเมือง

บทที่ 9 กล่าวถึงมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการบริหารจัดการสำนักงาน โดยแสดงเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการภายในองค์กร ทั้งเรื่องทรัพยากรบุคคล อุปกรณ์สำนักงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการบริหารจัดการเงินงบประมาณ



บทที่ 2

ภาพรวมบทบาทและลักษณะของ
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ภาพรวมบทบาท

และลักษณะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการที่สังกัดฝ่ายบริหาร ศาลยุติธรรม หรือองค์กรเอกชน จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทและลักษณะที่สำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังต่อไปนี้

2.1

คุณสมบัติ

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่สอดคล้องกับหลักการปารีส

2.2

อำนาจ

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่สอดคล้องกับหลักการปารีส

2.1

คุณสมบัติ

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับหลักการปารีส

ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา (Vienna Declaration and Program of Action) ซึ่งได้รับการรับรองจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1993 ได้ให้สิทธิของแต่ละรัฐ ที่จะเลือกกรอบที่เหมาะสมกับการดำเนินงานให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มากที่สุด บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงการยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า มีความแตกต่างในการปฏิบัติงานของแต่ละรัฐ ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อให้บรรลุผลตามที่มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี มีลักษณะบางประการที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องมีเพื่อให้ครบถ้วนตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในหลักการปารีสและแนวทางการประเมินของ ICC ดังนี้

2.1. การจัดตั้ง (Establishment)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีรายละเอียดเพียงพอ เพื่อที่จะแน่ใจได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อบัญญัติที่ชัดเจนและมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรมีการระบุบทบาท หน้าที่ อำนาจ และงบประมาณของสถาบันฯ และควรกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินการทั้งการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการกำหนดในข้อบัญญัติในกฎหมายให้มีหน้าที่ในการดำเนินการทั้งการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



การส่งเสริม

‘การส่งเสริม’ จะหมายรวมถึง การดำเนินการทุกอย่างที่จะสร้างสังคมให้เข้าใจและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน และมีการเคารพสิทธิมนุษยชน มากขึ้นในวงกว้าง การดำเนินการในลักษณะนี้ รวมถึงการศึกษา การฝึกอบรม การให้คำปรึกษา การประชาสัมพันธ์และการสื่อสารสาธารณะ



การคุ้มครอง

‘การคุ้มครอง’ จะหมายรวมถึง การดำเนินการทุกอย่างที่เป็นการหาแนวทางที่จะป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น กระบวนการนี้ รวมไปถึงการดูแล ตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาจรวมถึงการจัดการกับข้อร้องเรียนของบุคคล และชุมชนด้วย

บทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะกำหนดไว้อย่างครอบคลุม มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และเป็นไปอย่างอิสระ เพื่อส่งเสริมงานด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในระดับสากล ระดับภูมิภาค และในประเทศ รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทหน้าที่ควรมีลักษณะดังนี้

- สามารถส่งเสริมการปฏิบัติและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของทั้งภาครัฐและเอกชน
- มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นแก่สาธารณชน เพื่อสร้างความตระหนักในประเด็นสิทธิมนุษยชน และดำเนินการด้านการศึกษาและหลักสูตรการฝึกอบรม
- มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศ และสามารถสืบค้นข้อเท็จจริง ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เพื่อประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนได้
- ได้รับอำนาจเต็มในการตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้อร้องเรียนต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง/ความปลอดภัย

2.1.2 ความเป็นอิสระ (Independence)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระจากรัฐ พรรคการเมือง และองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังนี้

ก

ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

การยกร่างกฎหมายจะต้องกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำงานได้เป็นอิสระภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ได้โดยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานโดยตรงต่อรัฐสภา

ข

ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ

การเชื่อมโยงระหว่างความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและการปฏิบัติงานเป็นจุดแข็งสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่มีการควบคุมด้านการเงินผ่านกระทรวงและหน่วยงานของรัฐบาลอื่น ๆ

หากเป็นไปได้ ที่มาและลักษณะของการจัดสรรงบประมาณสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งของสถาบันฯ การร่างบทบัญญัติดังกล่าวควรดำเนินการในแงุ่มที่จะทำให้มั่นใจว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีงบประมาณเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของตน ยกตัวอย่างเช่น สถาบันอาจจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเรื่องการร่างงบประมาณประจำปีของตน ซึ่งจะเสนอไปยังรัฐสภาโดยตรงเพื่อขออนุมัติ แต่จะต้องมีการรายงานผลงานตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวด ทั้งนี้ งบประมาณของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องไม่เชื่อมโยงกับงบประมาณของกระทรวงหรือภาคส่วนอื่นของรัฐ



นอกจากนั้น งบประมาณของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีความมั่นคงเพียงพอที่จะไม่มีการตัดสินใจหรือการกระทำอย่างเป็นการใด ๆ ที่จะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณของสถาบันฯ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณจะเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีกระบวนการในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน หรือความสามารถในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล เนื่องจากการดำเนินการใด ๆ อาจส่งผลต่อความเชื่อมต่อทางการเงินระหว่างสถาบันฯ กับกระทรวงหรือหน่วยงานเฉพาะของรัฐซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ (conflicts of interest) ได้

ค

ความเป็นอิสระที่จะกำหนดกระบวนการการแต่งตั้งและการถอดถอนจากตำแหน่ง

การยินยอมที่จะให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีอิสระในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย เฉพาะที่กำหนดไว้ หรือแม้แต่ความอิสระทางการเงินนั้น อาจไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้องค์กรสามารถสร้างและรักษาการปฏิบัติอย่างเป็นอิสระได้

ข้อตกลงและเงื่อนไขอื่นที่นำมาใช้กับสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรมีการบัญญัติในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงประเด็นดังนี้

- วิธีการแต่งตั้งสมาชิก
- กฎเกณฑ์ในการแต่งตั้งสมาชิก
- ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก
- กรณีที่สมาชิกสามารถได้รับการแต่งตั้งอีกครั้ง
- การถอดถอนสมาชิกจากตำแหน่ง (ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด)

ง

ความเป็นอิสระในองค์ประกอบ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีอิสระในการเลือกสมาชิกที่มีความหลากหลาย ทั้งทางการเมืองและภาคสังคม ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักการปารีส และมีกระบวนการที่จะสร้างความมั่นใจให้กับพลังทางสังคมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งในองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ องค์กรเอกชน (NGOs) สหภาพแรงงาน และองค์กรวิชาชีพ รวมทั้งกลุ่มแนวคิดทางปรัชญาและศาสนา ทั้งนี้ ลักษณะและการเข้าถึงของตัวแทนทุกฝ่าย อาจให้รัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนร่วม เฉพาะในการให้คำปรึกษาได้



2.1.3 องค์ประกอบ การแต่งตั้ง และระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของสมาชิก อันจะช่วยให้สถาบันฯ สามารถเข้าถึงประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ความหลากหลายในที่นี้ หมายถึง ผู้แทนจากภาคส่วนในสังคมที่หลากหลาย โดยรวมถึงในบริบทเรื่องเพศ เชื้อชาติ หรือสถานะของชนกลุ่มน้อย และสิทธิสตรีที่จะเข้าทำงานในสถาบันฯ

ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดองค์ประกอบของสมาชิกที่หลากหลายตามที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส ตัวอย่างดังต่อไปนี้

สมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจ (ซึ่งอาจหมายถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีกำหนดรูปแบบองค์กรแบบคณะกรรมการ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีเป็นรูปแบบองค์กรแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน) ต้องมีความหลากหลาย และมาจากหลายภาคส่วนในสังคม ตามหลักการปารีส ทั้งนี้ เกณฑ์สำหรับการคัดเลือกสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจควรระบุไว้ในกฎหมาย และอยู่ภายใต้การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด รวมถึงประชาสังคมด้วย อย่างไรก็ตาม ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดเกณฑ์ที่มีขอบเขตที่แคบเกินไป และสร้างข้อจำกัดในองค์ประกอบของความแตกต่างและความหลากหลายของสมาชิกในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



สมาชิกที่หลากหลายเหล่านี้ต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

สมาชิกที่หลากหลายเหล่านี้ อาจเกิดจากการผ่านขั้นตอนการลงความเห็นอย่างมีประสิทธิภาพกับกลุ่มทางสังคมที่หลากหลาย เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาเครือข่ายภาคสังคมต่าง ๆ ฯลฯ

กลุ่มที่หลากหลายหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรที่เป็นตัวแทนของกลุ่มหลากหลายในสังคม โดยเฉพาะหากสถาบันสิทธิมนุษยชนมีองค์กรในรูปแบบ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

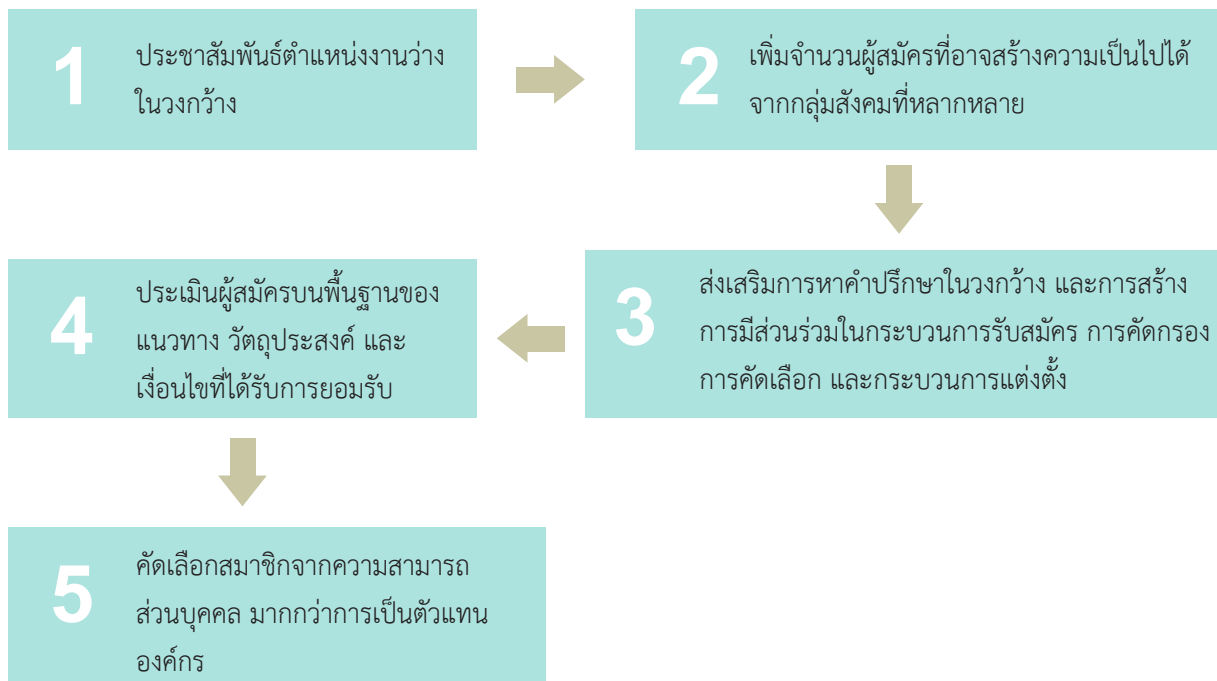
ทั้งนี้ องค์ประกอบของผู้มีอำนาจตัดสินใจควรครอบคลุมสมาชิกที่มีความหลากหลายตามหลักการต่อไปนี้



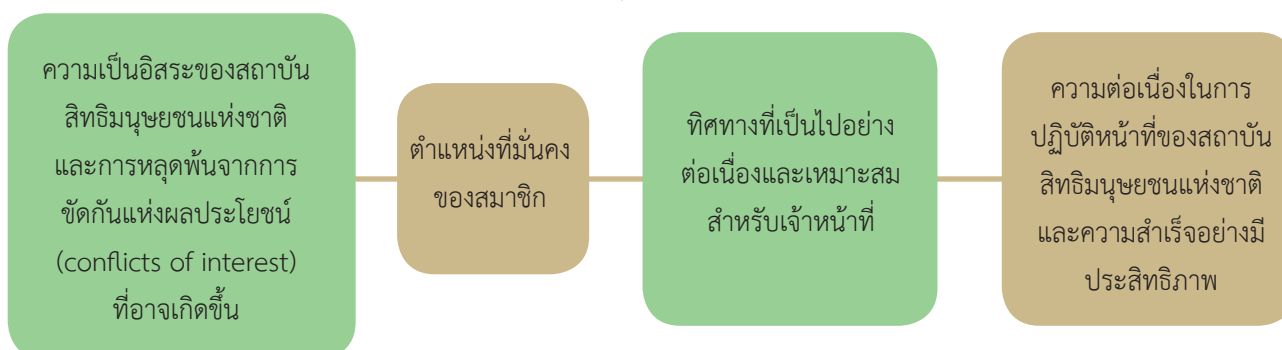
หมายเหตุ:

สมาชิกของพรรคการเมืองที่มีอำนาจปกครอง หรือรัฐบาลผสม และผู้แทนหน่วยงานภาครัฐโดยทั่วไปไม่ควรเป็นสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติกฎหมายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรระบุอย่างชัดเจนว่าบุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมเพียงในฐานะที่ปรึกษาเท่านั้น เพื่อส่งเสริมการเป็นอิสระในการตัดสินใจมากขึ้น และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่ได้รับ

เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ควรมีการจัดระเบียบของการแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีอำนาจตัดสินใจให้มีความโปร่งใส ชัดเจน และเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมระบบคุณธรรม (merit-based) และเพื่อให้เชื่อมั่นว่ากลุ่มความหลากหลายของสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจนี้มีอิสระอย่างแท้จริงและได้รับการยอมรับจากสังคม โดยกระบวนการดังกล่าวควรรวมถึง



หลังจากการคัดเลือกแล้ว สมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจ ควรต้องปฏิบัติงานประจำ โดยมีวาระที่แน่นอน และมีค่าตอบแทนประจำ เพื่อสร้างความมั่นใจดังนี้



จากแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากลพบว่า การกำหนดให้อยู่ในวาระคราวละ 3-7 ปี จะเป็นตัวเลือกที่เหมาะสม และสร้างเสถียรภาพของการดำเนินการ ทั้งนี้ ข้อกำหนด สัญญา และเงื่อนไขในการปฏิบัติงานของสมาชิกจะต้องไม่ถูกแก้ไขจนเกิดผลเสียต่อสมาชิกในระหว่างดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะและเงื่อนไขดังกล่าวควรเทียบได้กับผู้ที่มีความรับผิดชอบที่คล้ายกันในหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ของรัฐ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีกระบวนการที่เป็นอิสระและยุติธรรมในการถอดถอนสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจออก โดยใช้แนวทางเดียวกับที่ใช้กับหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ การถอดถอนจะต้องปฏิบัติอย่างเข้มงวดและสอดคล้องกับข้อกำหนดตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดย

- สาเหตุของการถอดถอนออกต้องถูกระบุไว้อย่างชัดเจนและจำกัดเฉพาะการกระทำที่ส่งผลกระทบในทางลบต่อความสามารถของสมาชิกที่จะบรรลุตามพันธกิจของสถาบันฯ เท่านั้น กฎหมายควรระบุไว้ว่าการถอดถอนด้วยเหตุผลบางประการจะต้องได้รับการสนับสนุนจากการตัดสินใจของหน่วยงานอิสระอื่นที่ได้รับอำนาจตามกฎหมาย
- การถอดถอนไม่ควรได้รับการอนุมัติจากการพิจารณาของผู้มีอำนาจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว



ข้อกำหนดข้างต้นจะช่วยสร้างความมั่นใจและความมั่นคงในการทำงานของสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจ และเป็นสิ่งสำคัญที่จะมั่นใจในความเป็นอิสระ อันจะนำไปสู่ความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อผู้นำของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1.4 โครงสร้างในการบริหารจัดการองค์กร (organizational infrastucture)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับการจัดโครงสร้างในการบริหารจัดการองค์กร อย่างน้อยดังต่อไปนี้ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (รายละเอียดเพิ่มเติมในบทที่ 9)

ก

ความเพียงพอของเงินงบประมาณ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอิสระไม่เพียงแต่ในการบริหารงบประมาณ แต่รวมถึงที่มา ลักษณะของการจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินการ เพื่อให้หน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับที่เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นอิสระและสามารถที่จะตัดสินใจในการลำดับความสำคัญและกิจกรรมต่าง ๆ อีกทั้งต้องมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณตามความสำคัญ เพื่อให้ภารกิจและหน้าที่ตามข้อบัญญัติมีความสมบูรณ์ รัฐควรจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการอย่างน้อยดังนี้

- จัดสรรงบประมาณสำหรับการสรรหาสถานที่ที่สามารถเข้าถึงชุมชนในวงกว้าง รวมถึงมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ ในบางสถานการณ์เพื่อให้มีความเป็นอิสระและการเข้าถึงได้ง่าย อาจต้องมีสำนักงานที่แยกออกมาจากหน่วยงานราชการอื่นๆ หากเป็นไปได้ อาจสร้างสำนักงานในส่วนภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย
- เงินเดือนและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้รับ สามารถเทียบได้กับข้าราชการที่ปฏิบัติงานคล้ายคลึงกันในสถาบันอื่น ๆ ของรัฐ
- ค่าตอบแทนของสมาชิกที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ (ตามความเหมาะสม)
- จัดหาระบบสื่อสารที่ทำงานได้ดี รวมถึงโทรศัพท์และอินเทอร์เน็ต
- มีการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอสำหรับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ตามข้อบัญญัติที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบ



เงินทุนจากภายนอก เช่น จากองค์กรระหว่างประเทศ ไม่ควรนำมาคิดรวมกับเงินงบประมาณที่ได้จากรัฐของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะหาเงินงบประมาณมาสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่ต้องรับเงินทุนจากภายนอก สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจไม่จำเป็นต้องขอการอนุมัติจากรัฐบาล นอกจากนั้น ผู้บริจาคไม่ควรจะสามารถกำหนดได้ว่าเงินทุนดังกล่าวควรนำไปใช้ในเรื่องใด สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นผู้กำหนดเองว่าจะจัดสรรเงินทุนนี้ไปกับเรื่องใดตามลำดับความสำคัญ (priority)

รัฐบาลควรจัดสรรเงินทุนหรืองบประมาณเพื่อให้สามารถนำมาใช้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น เงินทุนดังกล่าวควรที่จะถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องตามระเบียบ และใช้ในลักษณะที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานทั่วไป และการจ้างเจ้าหน้าที่ แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงบประมาณที่ได้รับ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติด้านการเงิน ในรูปแบบเดียวกับในหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ของรัฐ

๗

ความสามารถในการเข้าถึง (accessibility)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่สนับสนุนการเข้าถึงของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างง่ายดาย ทั้งนี้ ควรพิจารณาสิ่งที่ควรปฏิบัติดังต่อไปนี้

- ความตระหนักและรับรู้การมีอยู่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- การเข้าถึงในเชิงกายภาพ
- การเข้าถึงผ่านกลุ่มตัวแทนในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีความหลากหลายในองค์ประกอบของสมาชิกที่มีอำนาจตัดสินใจ

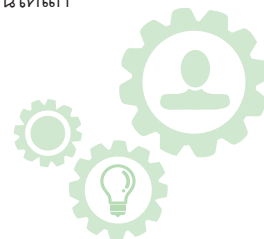
ค

โครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคล

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับอำนาจทางกฎหมายที่จะกำหนดโครงสร้างองค์กร การกำหนดทักษะ/สมรรถนะที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุข้อบัญญัติของสถาบัน ฯ การกำหนดกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่เหมาะสม (เช่น เรื่องความหลากหลายการตรวจสอบประวัติอย่างอิสระ และการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสม) ทั้งนี้ควรคัดเลือกเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการที่ตั้งอยู่บนระบบคุณธรรม (merit system) อย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่มีความสามารถที่จะดำเนินการให้บรรลุตามข้อบัญญัติของสถาบัน ฯ นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังส่งเสริมความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพ และความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จต้องมีกระบวนการบริหารจัดการภายในอย่างน้อย ดังนี้

1. อัตรากำลังที่เหมาะสม โดย
 - 1.1 ตำแหน่งในระดับบริหารหรือระดับอาวุโส (senior level posts) ไม่ควรจ้างในตำแหน่งชั่วคราว
 - 1.2 กลุ่มเจ้าหน้าที่ชั่วคราวไม่ควรเกิน 25% เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุการณ์เฉพาะหรือเหตุการณ์ที่มีความต่อเนื่อง
2. กระบวนการในการทำงาน อย่างน้อยจำเป็นต้องมีสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ครบถ้วน อันได้แก่
 - หน้าที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน หน้าที่รับผิดชอบของตำแหน่งงาน คุณสมบัติที่ต้องการของแต่ละตำแหน่งงาน แนวทางในการคัดเลือกและสรรหา
 - แนวทางการฝึกอบรม และแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงาน
3. มีการติดตามและประเมินผลที่ชัดเจนตามมาตรฐานที่กำหนดไว้



2.2 อำนาจ

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับหลักการปารีส

หลักการปารีสได้กำหนดมาตรฐานบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างน้อย 5 งานสำคัญที่จำเป็นต้องจัดความสำคัญในการดำเนินการดังนี้



2.2.1 หน้าที่และบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) และการทำงานกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Function)

เมื่อมีการกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับพิจารณาและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรที่จะมีการระบุหน้าที่ที่จำเป็นและอำนาจที่สามารถจะบรรลุตามข้อบัญญัติดังกล่าว โดยอาจหมายรวมถึง



ในการบรรลุการจัดการข้อร้องเรียนที่กำหนดไว้ด้านบน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรทำให้มั่นใจได้ว่าข้อร้องเรียนจะถูกจัดการอย่างเป็นธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ฉับไว และด้วยความถูกต้องแม่นยำ ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกระทำดังนี้

มีการจัดระบบสิ่งอำนวยความสะดวก
เจ้าหน้าที่ แนวทางการปฏิบัติงานและ
ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทำให้เข้าถึงผู้ที่ถูก
กล่าวหาว่าถูกละเมิดสิทธิและตัวแทน
ของเขาได้อย่างง่ายดาย

มีกระบวนการจัดการข้อร้องเรียน
โดยมีการจัดทำแนวทางอย่างเป็น
ลายลักษณ์อักษร และเปิดเผย
สู่สาธารณะ (โปรดดูรายละเอียด
ในบทที่ 4)

2.2.2 หน้าที่และบทบาทในการให้คำปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน (Advisory Function)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญที่ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในสภาวะปกติ และสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเป็นที่ยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในสภาวะปกติและสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเป็นที่ยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับ



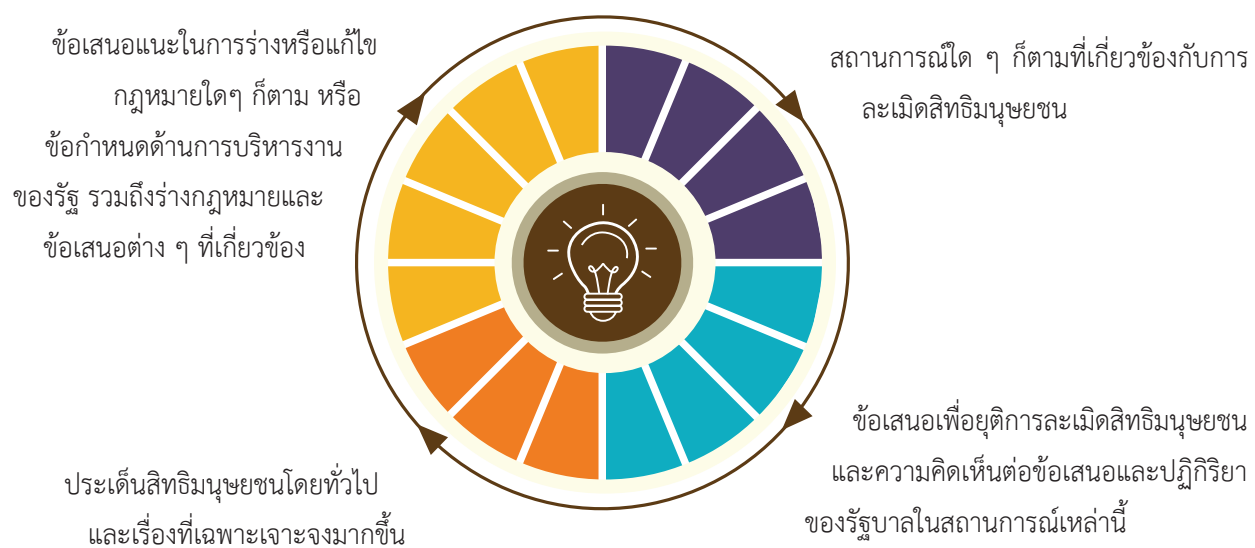
การร่าง ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้มั่นใจว่าไม่ขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชน
และพันธกรณีของประเทศตกลงไว้

การสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา
ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน
รวมถึงติดตามและให้คำแนะนำในกระบวนการ
นำไปใช้ที่เหมาะสม

2.2.3 หน้าที่และบทบาทในการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Monitoring Function)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญที่ต้องเฝ้าระวังสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยควรมีการจัดทำรายงานประจำปี รายงานพิเศษ รวมถึงรายงานเฉพาะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประจำทุกปี เพื่อแสดงประเด็นปัญหาสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และติดตามการเคารพในสิทธิมนุษยชนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ ควรมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อกล่าวถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนใด ๆ ที่เป็นปัญหาอยู่ โดยรายงานเหล่านี้อาจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องสนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐให้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเหมาะสม รวมถึงให้รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามคำแนะนำของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเป็นระบบตามความเหมาะสม

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการติดตามการปฏิบัติตามข้อแนะนำที่ได้รับไว้ในรายงานฉบับต่าง ๆ และควรมีการเขียนรายงานเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการที่ได้หรือไม่ได้นำมาใช้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่สถาบันฯ ต้องมีการเผยแพร่และกระจายรายงานประจำปีในเรื่องสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศโดยทั่วไป และในประเด็นเฉพาะด้านอื่น ๆ เพื่อสร้างความตระหนักในข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะทั้งหมดของสถาบันฯ อย่างเปิดเผยและโปร่งใส รวมถึงเป็นการให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การดำเนินการอย่างจริงจังและมีการติดตามกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ จะส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำคำแนะนำหรือข้อวินิจฉัยไปใช้จนเกิดผลสำเร็จ อันจะสร้างให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกละเมิดอีกด้วย



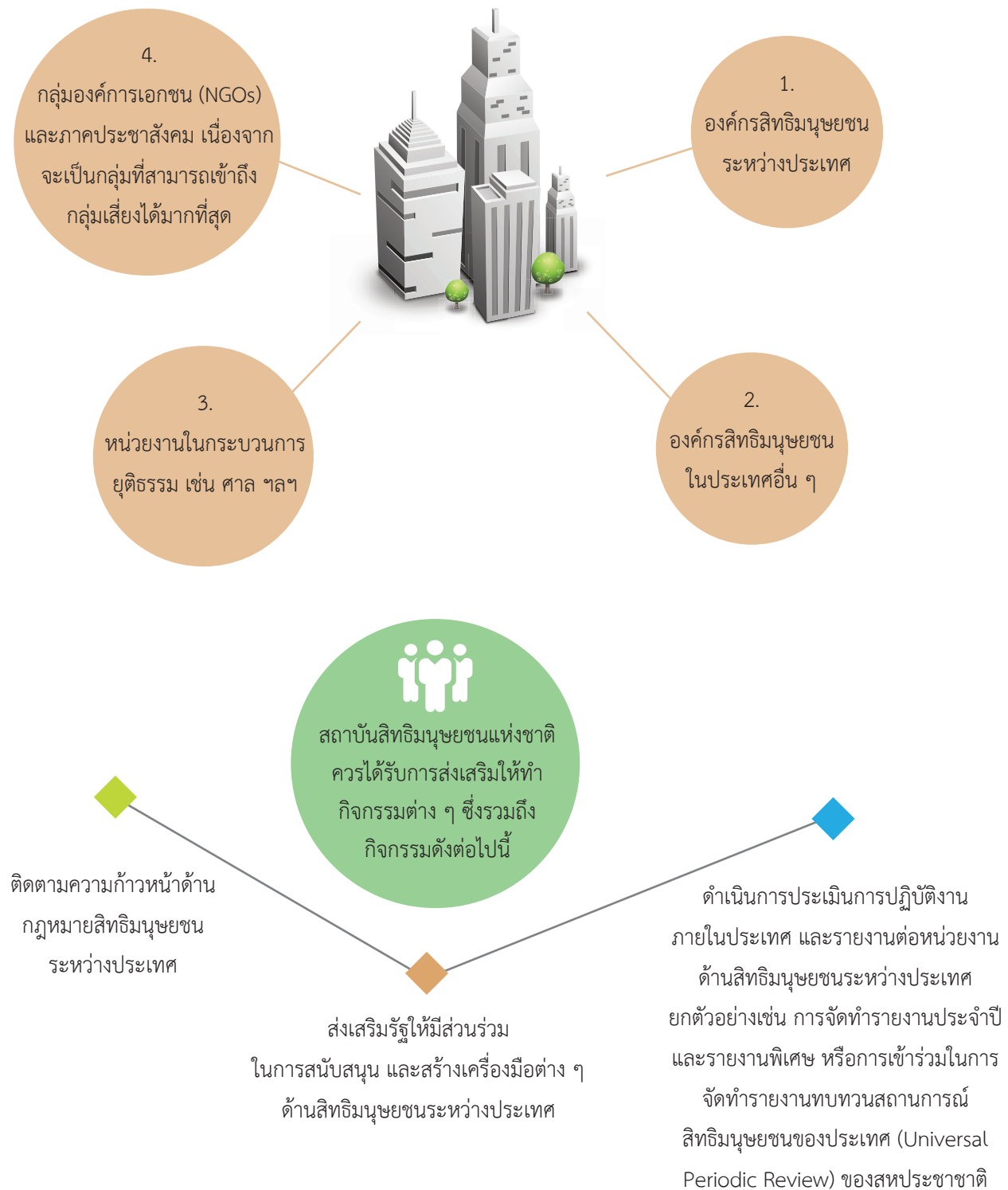
นอกจากนั้น ในสถานการณ์รัฐประหารหรือภาวะฉุกเฉินนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องดำเนินการอย่างอิสระ ด้วยระดับความระมัดระวังที่เพิ่มขึ้นและมีความเข้มงวดตามข้อบัญญัติของกฎหมาย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกคาดหวังให้มีการส่งเสริมการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน หลักการประชาธิปไตย และสร้างความแข็งแกร่งต่อบทบาทของกฎหมายในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น การดำเนินการนี้อาจรวมถึงการติดตาม การเผยแพร่ข้อมูล การออกแถลงการณ์สู่สาธารณะ และการเผยแพร่รายงานทั่วไปและรายงานที่มีข้อมูลอย่างละเอียดผ่านสื่อในลักษณะที่ทันเวลาเพื่อกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเร่งด่วน

2.2.4 หน้าที่และบทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotional Function)



2.2.5 หน้าที่และบทบาทในการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ (Relationship with Stakeholders and Other Bodies)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ประสบความสำเร็จต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้



ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสนับสนุนและส่งเสริมรัฐบาลให้รับทราบสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มาใช้ปฏิบัติ โดยไม่มีข้อสงวนใด ๆ เพื่อให้ระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีหน้าที่ดังนี้

การเสนอรายงานคู่ขนานหรือรายงานเงา (Parallel or Shadow Report) เพื่อจัดทำ รายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของ ประเทศ (Universal Periodic Review) ส่งไป ยังหน่วยงานหรือคณะกรรมการระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้อง

กำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินการตาม ข้อแนะนำของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องด้าน สิทธิมนุษยชน

สร้างสัมพันธ์กับตัวแทนคณะกรรมการย่อย ระดับภูมิภาคของแต่ละภูมิภาค และคณะกรรมการ ประสานงานระดับภูมิภาค ได้แก่ เครือข่ายสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแอฟริกา (African Network of NHRIs) เครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใน ทวีปอเมริกา (Network of NHRIs of the Americas) เครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในที่ประชุม เอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Forum of NHRIs) และ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศกลุ่มทวีป ยุโรป (European Group of NHRIs)

ช่วยเหลือ สนับสนุน และมีส่วนร่วม เมื่อมี ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การสหประชาชาติมาเยือน ประเทศ รวมถึงการรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และข้อเท็จจริง ที่พบในการทำงานและกระบวนการสอบสวน

ประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิ มนุษยชนของสหประชาชาติ (Office of the UN High Commissioner for Human Rights - OHCHR) โดยเฉพาะความช่วยเหลือในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับสิทธิ มนุษยชน และการอำนวยความสะดวกในการสร้าง ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลในระดับสากล กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่น ๆ

ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรรักษาสมดุล (balance) ของการปฏิบัติหน้าที่หลักทั้ง 5 ด้านอย่าง เหมาะสม ตามทรัพยากรที่จำกัด และลำดับความสำคัญ ตามยุทธศาสตร์และสถานการณ์ของประเทศ โดยบท ถัดไปจะเป็นการแสดงรายละเอียดมาตรฐานและ แนวทางในการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในสิทธิ มนุษยชนและการบริหารจัดการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชนตามหลักการปารีส



บทที่ 3

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการส่งเสริมและให้การศึกษา
ด้านสิทธิมนุษยชน

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

หนึ่งในหน้าที่หลักของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สำคัญคือการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีรายละเอียดดังนี้



3.1 มาตรฐานในการส่งเสริมและให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ให้ข้อมูล ความรู้แก่สาธารณชนในเรื่องหลักการสิทธิมนุษยชน การสร้างความเข้าใจและการเคารพสิทธิของผู้อื่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ภายใต้กรอบทั้ง 6 ด้านดังนี้

3.1.1 เผยแพร่และรณรงค์ เพื่อสร้างความตระหนักในสิทธิมนุษยชนแก่สาธารณชนเป็นการทั่วไป

3.1.2 จัดสัมมนาและอบรมเชิงปฏิบัติให้แก่กลุ่มคนทั่วไปและกลุ่มองค์กรเอกชน (NGOs) ที่สำคัญ รวมถึงตำรวจ เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่เรือนจำ กองทัพ ทูตเหล่า นักข่าว ตุลาการ ฯลฯ

3.1.3 เผยแพร่รายงานเฉพาะสถานการณ์และรายงานประจำปี

3.1.4 ส่งเสริมความตระหนักและความเข้าใจผ่านกิจกรรมร่วมกับชุมชน (เช่น กีฬา ละคร ภาพยนตร์ ศิลปะ ฯลฯ)

3.1.5 พัฒนาหลักสูตรการศึกษาของโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ผ่านการร่วมมือกับสถาบันการศึกษา

3.1.6 จัดกิจกรรมผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ ข่าว และการแถลงข่าว

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานทั้งหมด ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญ (priority) โดยมีการวางกรอบเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจนตามยุทธศาสตร์และภารกิจของสถาบันฯ

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นศูนย์กลางด้านคลังข้อมูลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และข้อมูลอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยอาจขอรับการสนับสนุนจากหอจดหมายเหตุหรือศูนย์กลางข้อมูลแห่งชาติที่รวบรวมข้อมูลไว้อย่างเป็นระบบ แล้วมาแยกข้อมูลตามประเภทสิทธิมนุษยชนอย่างเหมาะสม

เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ สถาบันฯ ควรให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกับสื่อ (media) และองค์การเอกชน (NGOs) รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เพื่อให้สามารถกระจายเนื้อหาสาระได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

3.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีพันธกิจด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามข้อกำหนดในหลักการปารีสอย่างน้อยดังต่อไปนี้

3.2.1 กลุ่มเป้าหมาย

การส่งเสริมเป็นหน้าที่รับผิดชอบที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจในแต่ละกลุ่มเป้าหมายดังนี้



ประชาชนทั่วไป

- รู้สิทธิของตนและสามารถใช้กลไกที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหา หากสิทธิเหล่านั้นถูกละเมิด
- เข้าใจบุคคลอื่นที่มีส่วนร่วมในสิทธิต่าง ๆ
- ตระหนักถึงหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่ควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิเหล่านั้น

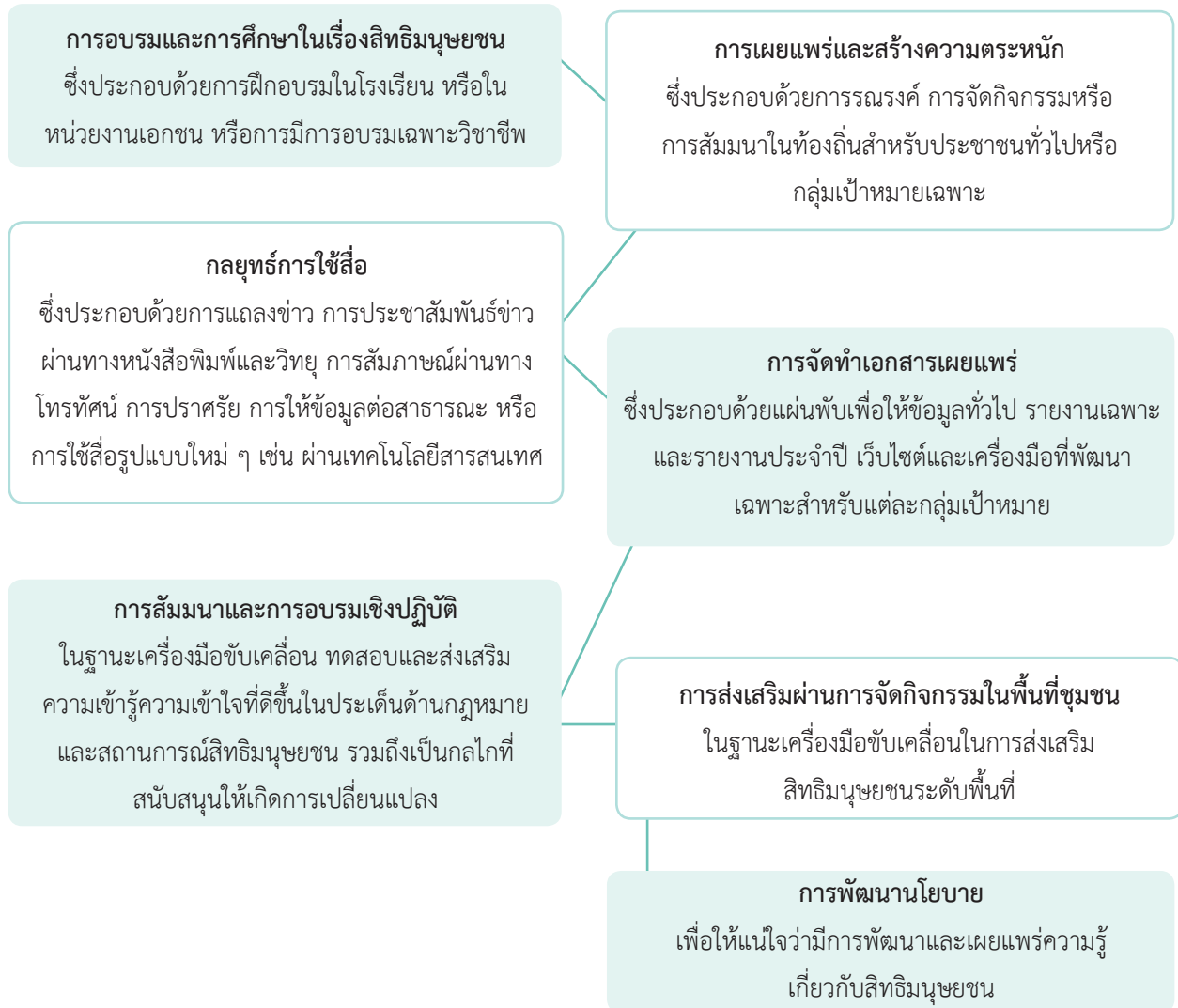


เจ้าหน้าที่รัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งที่มีอำนาจ ควรเข้าใจในภาระหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของตน เพื่อให้สามารถรักษาไว้หรือกระทำตามหลักดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

3.2.2 วิธีการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินโครงการที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งมักมีลักษณะกิจกรรมทั่วไป ดังนี้

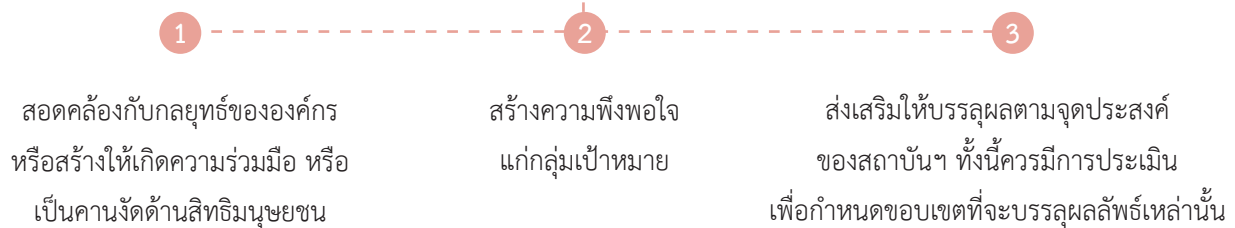


โดยขอบเขตของวิธีการดำเนินงานดังกล่าวอาจถูกนำมาประยุกต์ใช้ ขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้

- ระดับความตระหนักในสิทธิมนุษยชนของประชาชน (หากอยู่ในระดับสูง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินการในภาคของประชาชนทั่วไป)
- ลำดับความสำคัญของปัญหาสิทธิมนุษยชน (เช่น มีการไม่เคารพในสิทธิสตรี สถาบันฯ อาจมีการพัฒนาแผนการดำเนินงานด้านสตรี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น)
- ภูมิภาคของสถาบันฯ (สถาบันฯ ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่อาจมุ่งเน้นไปที่การชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงการดำรงอยู่และการบริการ หรืออาจมุ่งเน้นไปที่การให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในกรณีที่เป็นสถาบันฯ ที่เก่าแก่หรือเป็นสถาบันฯ ที่มีชื่อเสียงมาก ๆ)
- ความเชี่ยวชาญของสถาบันฯ (สถาบันฯ ที่ก่อตั้งขึ้นใหม่อาจมีการนำผู้เชี่ยวชาญภายนอกเข้ามาดำเนินงาน เช่น การอบรมเฉพาะให้กับตำรวจ เป็นต้น)

- อัตราผู้รู้หนังสือในประชาชนเป้าหมาย (สื่อวิทยุอาจเข้ามาทำหน้าที่แทนสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ห่างไกลและไม่รู้หนังสือ)
- ความเป็นไปได้ในการร่วมมือ (ค่าใช้จ่ายและความซับซ้อนในการให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั่วไปในส่วนท้องถิ่นนั้นจะลดลงหากมีการร่วมมือกับองค์กรเอกชนต่าง ๆ เป็นต้น)

กิจกรรมส่งเสริมสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการในลักษณะโครงการหรือแผนงาน (program-based) ที่ได้วางแผนไว้อย่างเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการที่กำหนดไว้ดังนี้



ตามหลักแล้ว เมื่อมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมสิทธิมนุษยชน **ควรต้องกำหนดวิธีการที่สื่อสามารถนำไปเผยแพร่และเข้าร่วมได้** เนื่องจากการเสนอข่าวของสื่อเชิงบวกสามารถเพิ่มภาพลักษณ์ที่ดีให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสนับสนุนให้มีการเข้าถึงสถาบันฯ อีกด้วย นอกจากนี้ การนำสื่อเข้ามามีส่วนร่วมยังช่วยให้นักข่าวคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้นในการทำงาน หรืออย่างน้อยก็ตระหนักถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ควรได้รับการฝึกอบรมในเรื่องการสื่อสารและสื่อมวลชนสัมพันธ์ เนื่องจากสื่อจะมีบทบาทสำคัญในการทำให้คนภายนอกรับรู้และมั่นใจได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสถาบันฯ ที่ได้รับการยอมรับ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและยอมรับในหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง โดยอาจทำได้โดยผ่านแผนการสร้างความรู้ความตระหนักแก่สาธารณชน การใช้สื่อเพื่อส่งเสริมความตระหนักของประชาชน อาจจะแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

- **การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักต่อสาธารณชนหรือบุคคลทั่วไป**
ในระหว่างที่มีการเสนอข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสู่สาธารณชน และมีการอธิบายถึงบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- **การรณรงค์กับกลุ่มเป้าหมาย**
มุ่งเน้นไปที่สิทธิเฉพาะเรื่องหรือสิทธิเฉพาะประเด็น

กิจกรรมที่จัดในชุมชน (Community-based)

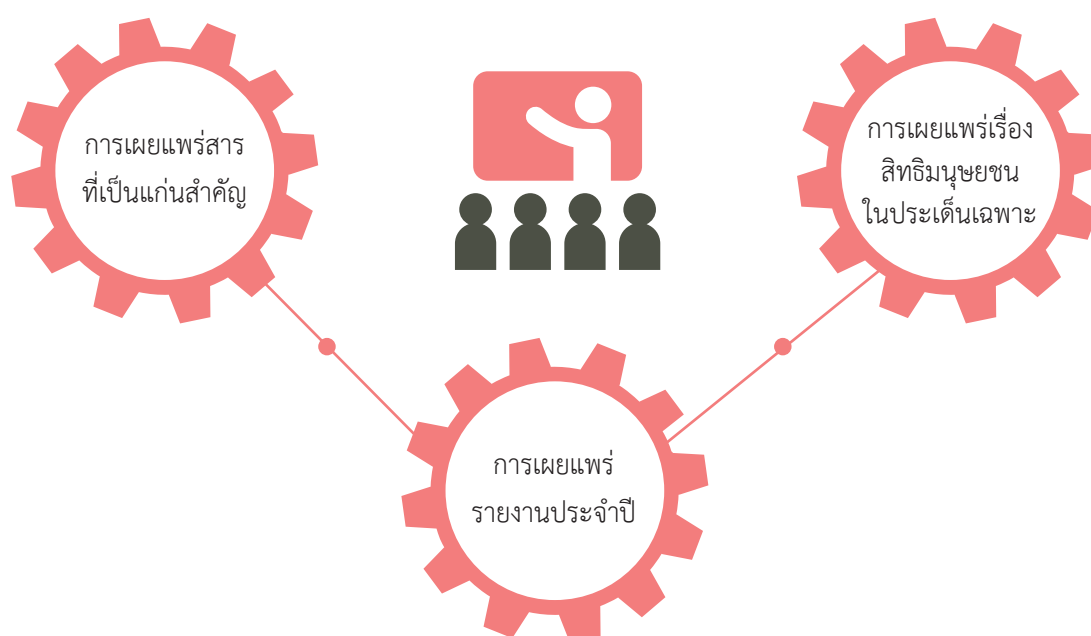
กิจกรรมที่จัดในชุมชน (Community-based) เป็นกิจกรรมส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยตรงกับชุมชนท้องถิ่นและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง การจัดกิจกรรมเช่นนี้จะช่วยให้ชุมชนสร้างความตระหนักในหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่สร้างสรรค์ต่างๆ ในชุมชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยตรงเท่านั้น เช่น ในระหว่างการจัดงานแสดงสินค้า นิทรรศการ งานครบรอบของชุมชน ฯลฯ เพื่อเพิ่มภาพลักษณ์ที่ดีของสถาบันฯ

กิจกรรมการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไม่จำเป็นต้องจัดขึ้นโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพียงแห่งเดียวเท่านั้น สถาบันฯ สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพกับองค์กรที่มีอยู่แล้วภายในชุมชน โดยมีการสนับสนุนหรือการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของหน่วยงานอื่น เพื่อส่งเสริม ความตระหนักและความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน สถาบันฯ ทำความรู้จักกับทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนและศึกษาวิธีที่จะสามารถใช้งานทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด



3.2.3 แนวทางการเผยแพร่หลักสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการด้านการเผยแพร่อย่างน้อย 3 ด้าน ดังนี้



1) การเผยแพร่สารที่เป็นแก่นสำคัญ

โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกำหนดเนื้อหาและหลักสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ช่วยให้สาธารณชนเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับการทำงานของสถาบันฯ ดังนี้

- การอธิบายถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงหน้าที่รับผิดชอบและวิธีการติดต่อกับสถาบัน
- การอธิบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและหลักการพื้นฐาน
- การอธิบายถึงสิทธิของกลุ่มเฉพาะตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงหรือพันธกรณีที่ประเทศได้ทำกับองค์กรระหว่างประเทศ

2) การเผยแพร่รายงานประจำปี

การเผยแพร่รายงานประจำปี โดยจะต้องอธิบายประเภทของการตรวจสอบหรือการจัดการข้อร้องเรียนทั้งหมดในปีที่ผ่านมา รวมถึงแสดงจำนวนข้อร้องเรียนที่ได้รับการตรวจสอบและจัดการแล้ว อีกทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะสรุปชนิด จำนวนข้อมูลที่เผยแพร่ และมีการจัดการฝึกอบรม รวมถึงจำนวนของงานวิจัยที่ได้มีการศึกษามาแล้วในปีผ่านมามากด้วย



3) การเผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนในประเด็นเฉพาะ

การเผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนในประเด็นเฉพาะ โดยอาจตีพิมพ์ในจดหมายข่าว รูปแบบปกติ หรือในนิตยสารสำหรับบุคคลทั่วไป หรืออาจเผยแพร่หลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ หรือการวิจัยที่กำหนดเป้าหมายกลุ่มผู้รับสารที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น สถาบันฯ ที่ต้องการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต้องมีการพัฒนากลยุทธ์การให้ข้อมูลเพื่อให้แน่ใจว่าการเผยแพร่เหล่านั้นจะตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง

โดยการเผยแพร่ทั้งหมดนี้สามารถทำได้ทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์และออนไลน์ การเผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์นั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานการเข้าถึงระหว่างประเทศสำหรับคนพิการทางการมองเห็น

3.2.4 แนวทางการเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นศูนย์กลางในการจัดวางข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนดังต่อไปนี้

- เอกสารสิทธิ์และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (รวมถึงเอกสารในการเข้าเป็นภาคีตลอดจนข้อสงวนและถ้อยแถลงต่าง ๆ)
- รายงานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐที่เกี่ยวกับกลไกประจำอนุสัญญาและผลสรุปข้อสังเกตจากรายงานเหล่านั้นที่สร้างขึ้นโดยกลไกประจำสนธิสัญญา
- ข้อมูลและวิธีการฝึกอบรมที่มีการพัฒนาเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเด็นเฉพาะในระดับสากล ภูมิภาค และระดับประเทศภาคี
- กฎหมายสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและคำตัดสินของฝ่ายบริหารและศาลในการตีความหรือการนำกฎหมายเหล่านั้นไปใช้

- ข้อมูลเกี่ยวกับกลไกภายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (รวมทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่น ๆ รัฐบาล รัฐมนตรี และองค์การเอกชน)
- ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและการทำงานของกลไกการดำเนินงานระหว่างประเทศ
- การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและรายงานจากกระทรวง องค์การเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ

3.2.5 แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย

เพื่อให้การนำเสนอข้อเสนอแนะและความคิดเห็นแก่สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สื่อสามารถเป็นพันธมิตรที่มีคุณค่าอย่างยิ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดขอบเขตและแผนการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่จะสามารถใช้ประโยชน์จากการมีส่วนร่วมของสื่อต่าง ๆ โดยกิจกรรมเหล่านี้อาจเป็นกิจกรรมที่สื่อจะสามารถเข้ามาช่วยเหลือการทำงานของสถาบันมนุษยชนแห่งชาติได้ เช่น

การแจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำรงอยู่ของสถาบันฯ และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ให้รับผิดชอบ รวมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสถาบันฯ

การให้ความรู้แก่ชุมชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ด้านต่าง ๆ ของประชาชน



การเผยแพร่ข้อมูลสิทธิมนุษยชนทั่วไป ตลอดจนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสถาบันมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งผลการตรวจสอบหรือการจัดการข้อร้องเรียน

การสร้างความตระหนักเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นของสถาบันฯ ต่อมุมมองเรื่องสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ดังกล่าว

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาล เพื่อดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์สิทธิมนุษยชนให้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสร้างและสานความสัมพันธ์กับองค์การเอกชน (NGOs) และชุมชนที่เกี่ยวข้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสิทธิมนุษยชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยให้การทำงานของสถาบันฯ สะดวกยิ่งขึ้น และยังเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสถาบันฯ อีกด้วย ทั้งนี้ องค์การเอกชน (NGOs) จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการช่วยให้ประชาชนรู้จักสถาบันฯ มากขึ้นเนื่องจากเป็นองค์กรที่เข้าใจและทำงานร่วมกับกลุ่มบุคคลในสังคม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

3.3

แนวทางปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา

การให้ความรู้หรือการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาแนวทางปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน และไม่มีหน่วยงานใดสำคัญกว่าสถาบันหรือหน่วยงานด้านการศึกษา ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจสนับสนุนการให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษาซึ่งมีองค์ประกอบในการสร้างแผนปฏิบัติการออกเป็น 5 ส่วนดังนี้



กิจกรรมการศึกษาที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติริเริ่มขึ้นจะต้องเข้าถึงประชาชนที่อยู่นอกระบบการศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กท้องถิ่น เด็กใช้แรงงาน เด็กเร่ร่อน และเด็กวัยรุ่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งได้ให้การสนับสนุนด้วยการจัดทำเอกสารด้านสิทธิมนุษยชนที่สามารถนำไปใช้ประกอบการเรียนการสอนได้ องค์ประกอบในการฝึกอบรมอย่างมืออาชีพประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้



3.3.1 กลุ่มเป้าหมาย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทที่สำคัญในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจกับกลุ่มวิชาชีพที่หลากหลายในสังคมเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระหว่างประเทศที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติจริงได้ สถาบันฯ สามารถแสดงบทบาทที่มากขึ้นด้วยการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมที่จะเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นทักษะที่ใช้ในการปฏิบัติงานจริง กลุ่มวิชาชีพเฉพาะที่จะมีผลต่อการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนที่สถาบันฯ ควรให้ความสนใจในการฝึกอบรมซึ่งอาจประกอบไปด้วย

บุคคลในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

- นักกฎหมาย ทนายความ ผู้พิพากษา และอัยการ
- บุคลากรที่ทำงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งตำรวจและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านความมั่นคง
- เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์



รัฐบาลและรัฐสภา

- สมาชิกสภานิติบัญญัติ
- เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการร่างและปฏิรูปกฎหมาย
- เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในการพัฒนานโยบายและการปฏิบัติงาน
- เจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบในการรวบรวมรายงานเสนอกลไกระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานอื่น ๆ

- สื่อมวลชน องค์การเอกชน ครู สหภาพแรงงาน สถาบันการศึกษา หรือผู้นำชุมชน

3.3.2 วิธีการในการให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้การดำเนินการที่กำหนดไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

- ระบุเป้าหมายผู้เรียน ควรมีการวางแผนให้สอดคล้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนในแผนหลักขององค์กร
- กำหนดหลักสูตร โดยเนื้อหาจะต้องปรับแต่งให้เข้ากับผู้เรียนเสมอ
- สรรหาผู้สอน โดยควรเลือกผู้ที่มีประสบการณ์ในงานที่ดำเนินการและมีเทคนิคการสอนสำหรับผู้ใหญ่ ตามแนวทางวิชาการที่กำหนดไว้
- จัดกระบวนการให้สามารถใช้ประโยชน์จากการสอนได้มากที่สุด ผ่านการสร้างกระบวนการให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง แม้จะจบสิ้นหลักสูตรแล้ว เช่น การสร้างกลุ่มเพื่อนเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการนำทเรียนไปใช้ หรือการให้หนังสือหรือเครื่องมือที่สามารถไปศึกษาต่อได้เอง
- ประเมินผลการพัฒนา/การสอน โดยอย่างน้อยมีการทดสอบก่อนและหลังการสอน (pre-course and post-course evaluation exercises)



ทั้งนี้ การส่งเสริมความรู้และการศึกษาจะต้องทำคู่ขนานกันไปอย่างต่อเนื่องและสมดุล โดยเฉพาะในเรื่องการให้การศึกษาที่จะปลูกฝังให้เด็ก ๆ มีจิตสำนึกด้านสิทธิมนุษยชน อันจะทำให้เติบโตไปเป็นผู้ใหญ่ที่เข้าใจและตระหนักถึงหลักการในเรื่องนี้อย่างเหมาะสม

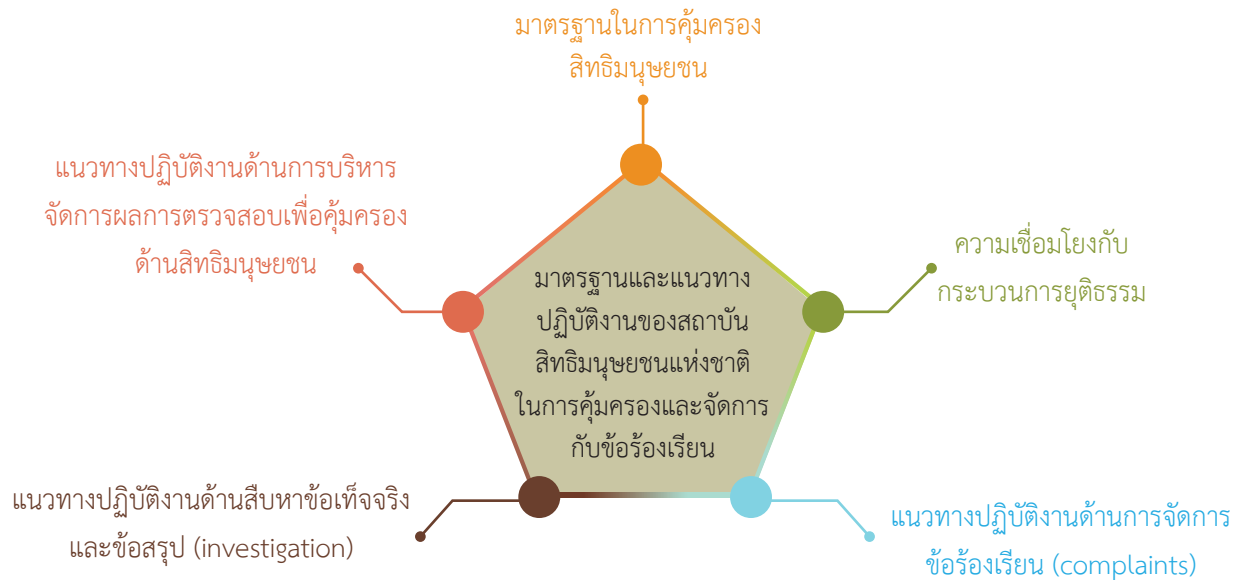


บทที่ 4

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการคุ้มครองและจัดการกับ
ข้อร้องเรียน

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองและจัดการกับข้อร้องเรียน



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการยุติธรรมสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และมีกระบวนการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุดในสังคม

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นบทบาทหลักของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยแต่ละประเทศอาจจะมีแนวทางการปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างออกไป ซึ่งอาจเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบอย่างน้อยดังนี้

- 1 การรับข้อร้องเรียนของบุคคล หรือหยิบยกรณีสื่อสิทธิมนุษยชนขึ้นพิจารณาเอง
- 2 การตรวจสอบ
- 3 การไต่ถามการประนีประนอมและการยุติข้อพิพาท
- 4 การวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้ข้อเสนอแนะ หากมีการละเมิด
- 5 ติดตามและเผยแพร่ผลการวินิจฉัย

4.1

มาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ตามมาตรฐานแล้วสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถที่จะกำหนดประเด็นที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเองได้ตามสถานการณ์ที่น่าสนใจในเวลานั้น ๆ หรืออาจคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการจัดการกับข้อร้องเรียนของบุคคลหรือหน่วยงานอื่น หากมีอำนาจกึ่งตุลาการตามที่กฎหมายกำหนด โดยในการจัดการกับข้อร้องเรียนนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**ต้องพัฒนาแนวทางและหลักเกณฑ์ในการรับข้อร้องเรียน** โดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบอย่างโปร่งใสและเข้าถึงง่าย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนได้หากเป็นเรื่องที่ชัดเจนและไม่ยุ่งยากซับซ้อนมาก อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของผู้ร้องเรียนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด



ไกล่เกลี่ยและ
ระงับข้อพิพาท

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ก่อนจะดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียน เนื่องจากจะช่วยให้การทำงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เยียวยาแก่ผู้ร้องเรียนได้อย่างรวดเร็ว และลดเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรม และต้องเป็นกรณีที่ไม่ร้ายแรงหรือมีผลกระทบในวงกว้าง

การตรวจสอบข้อร้องเรียนที่รับเรื่องแล้วจะต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วเท่านั้น และต้องทำไปเพื่อให้ได้ผลการวินิจฉัยว่าเรื่องที่ร้องเรียนดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น มิใช่การสืบสวนหรือสอบสวนเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามกระบวนการยุติธรรม อันจะเป็นการเข้าซ้อนทับหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ



ดำเนินการ



การวางแผน

หากมีการสัมภาษณ์หรือเก็บข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนจะต้องทำด้วยการวางแผนล่วงหน้าอย่างมีโครงสร้างและมีวัตถุประสงค์ในการหาข้อมูล ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำให้มั่นใจว่ากระบวนการทั้งหมดต้องทำโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและการรักษาความลับของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

ผลการตรวจสอบจะต้องถูกนำไปสู่กระบวนการวินิจฉัยโดยเร็ว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ร้องเรียน โดยหากผลการวินิจฉัยเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาหรือเยียวยาแก่บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้หากสมควร สถาบันฯ อาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทำนองเดียวกันนี้อีก



การวินิจฉัย



ติดตามการ
ดำเนินการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรติดตามการดำเนินการแก้ไขการการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง แล้วรายงานแก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ หากสมควร ควรมีการเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนทราบด้วย

4.2 ความเชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรม

เพื่อให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถูกต้องตามกฎหมาย จำเป็นต้องมีการกำหนดในกฎหมายถึงหน้าที่รับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ โดยยึดตามหลักการปารีสเป็นสำคัญ ดังนี้

1
ความสามารถ
ในการเผยแพร่
ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ
และรายงาน

2
ความสามารถในการ
ตรวจสอบและพิจารณา
สถานการณ์

3
อำนาจในการ
ตรวจสอบและเสนอ
มาตรการการแก้ไข

4.2.1 ความสามารถในการเผยแพร่ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และรายงานที่เกี่ยวกับทบัญญัติทางกฎหมายหรือทางปกครอง รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการ เพื่อคงไว้และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบบทบัญญัติทางกฎหมายและทางปกครองที่มีผลใช้บังคับอยู่ รวมถึงร่างกฎหมายและข้อเสนออื่น ๆ และให้ข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรเพื่อยืนยันว่าบทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ หากจำเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเสนอ

- ✍ ให้มีการรับรองกฎหมายใหม่
- ✍ ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และ
- ✍ ให้มีการออกหรือแก้ไขมาตรการทางการปกครอง

4.2.2 ความสามารถในการตรวจสอบและพิจารณาสถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรหยิบยกขึ้นพิจารณา หรือการละเมิดที่มาจากข้อร้องเรียน กรณีที่ต้องรับไว้พิจารณาตรวจสอบมีดังนี้

- ✍ กรณีที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศ หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เป็นภาคี
- ✍ กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือมีกฎ คำสั่ง หรือกระทำอันใดในการปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน
- ✍ กรณีที่ผู้เสียหายขอให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เพื่อแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของส่วนรวม

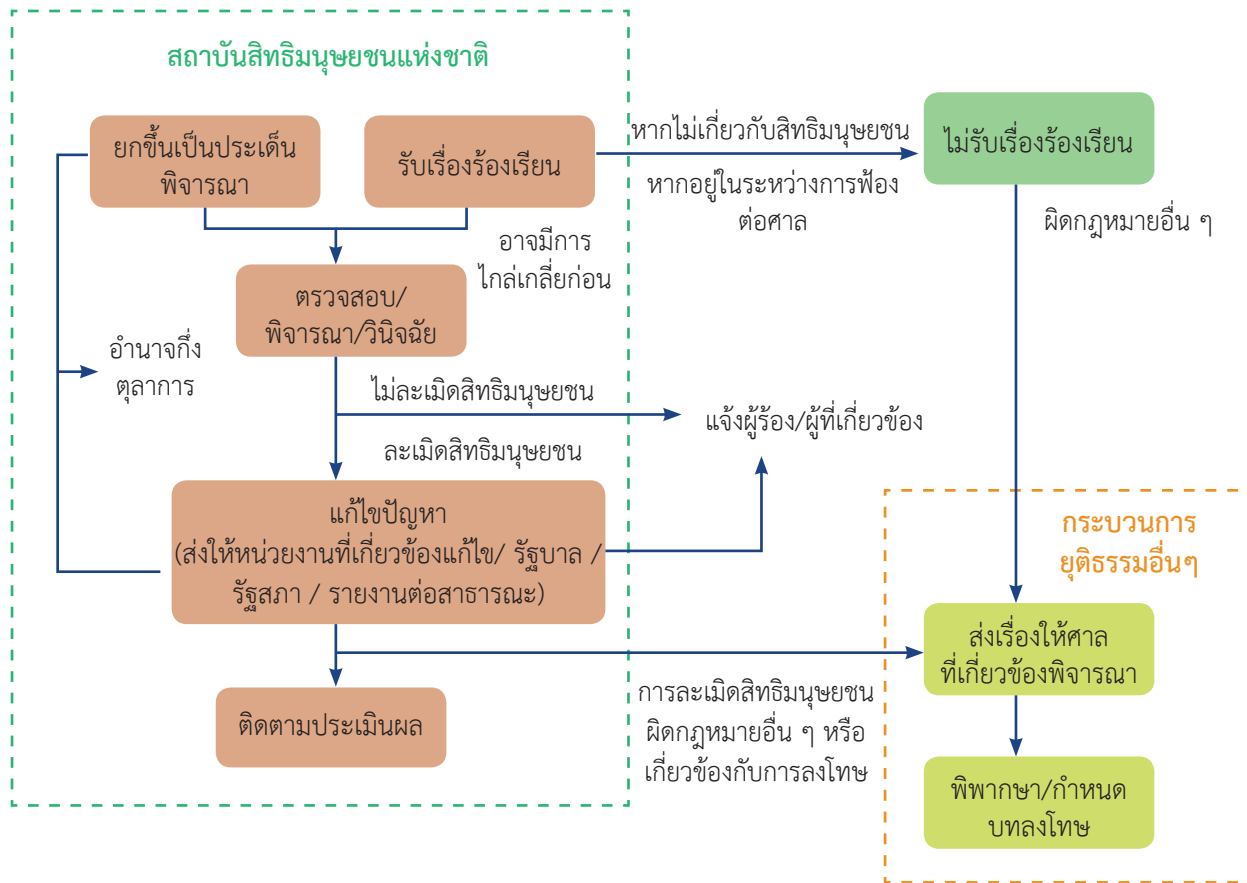
4.2.3 อำนาจในการตรวจสอบและเสนอมาตรการ
การแก้ไขกรณีที่มีการกระทำ หรือการละเลยการกระทำ
อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น สามารถทำได้
หากไม่ขัดกับข้อจำกัดตามบทบัญญัติภายในประเทศ
เช่น สามารถตรวจสอบได้ หากมิใช่เป็นเรื่องที่มีการ
ฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมี
คำสั่งเด็ดขาดแล้ว เป็นต้น



เมื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่งให้รับพิจารณา และ/หรือ การแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนที่
ถูกกล่าวหาว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรจะมีอำนาจเพียงพอที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนี้
ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติซึ่งอาจหมายถึงอำนาจและหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ดังต่อไปนี้

- ความสามารถในการรับคำร้องเรียนต่อทั้งภาครัฐและเอกชน และหน่วยงานส่วนอื่น ๆ ในอำนาจหน้าที่ของตน
- ความสามารถในการรับคำร้องเรียนที่ยื่นโดยกลุ่มบุคคลในนามของผู้ร้องเรียน
- ความสามารถในการหยิบยกคำร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการหรือประเด็นของตน
- ความสามารถในการตรวจสอบคำร้องเรียน รวมทั้งอำนาจในการเรียกหลักฐาน พยาน และเข้าเยี่ยมสถานที่ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ความสามารถในการคุ้มครองผู้ร้องเรียน
- ความสามารถในการคุ้มครองพยาน สำหรับการให้หลักฐานเกี่ยวข้องกับคำร้องเรียน
- ความสามารถในการสร้างความปรองดอง การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และการจัดทำข้อสัญญาที่เป็นความลับในกระบวนการระงับข้อพิพาทที่หลากหลาย
- ความสามารถในการจัดการคำร้องเรียน
- ความสามารถในการอ้างถึงผลการวิจัย/วินิจฉัยของศาลยุติธรรมหรือศาลเฉพาะเพื่อพิจารณา
- ความสามารถในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานในการตัดสินใจแก้ไขคำร้องเรียน
- ความสามารถในการอ้างถึงเอกสารหรือผลการวิจัยของหน่วยงานรัฐในสถานการณ์ที่ผู้ร้องเรียนมีหลักฐานอย่างกว้างขวางหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้สามารถแสดงได้ในรูปดังต่อไปนี้



โดยในการตอบสนองบทบาทนิติในการจัดการข้อร้องเรียนนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรทำให้มั่นใจว่าข้อร้องเรียนจะได้รับการจัดการอย่างยุติธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ฉับไว และมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่อที่จะปฏิบัติได้ดังกล่าว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกระทำดังนี้

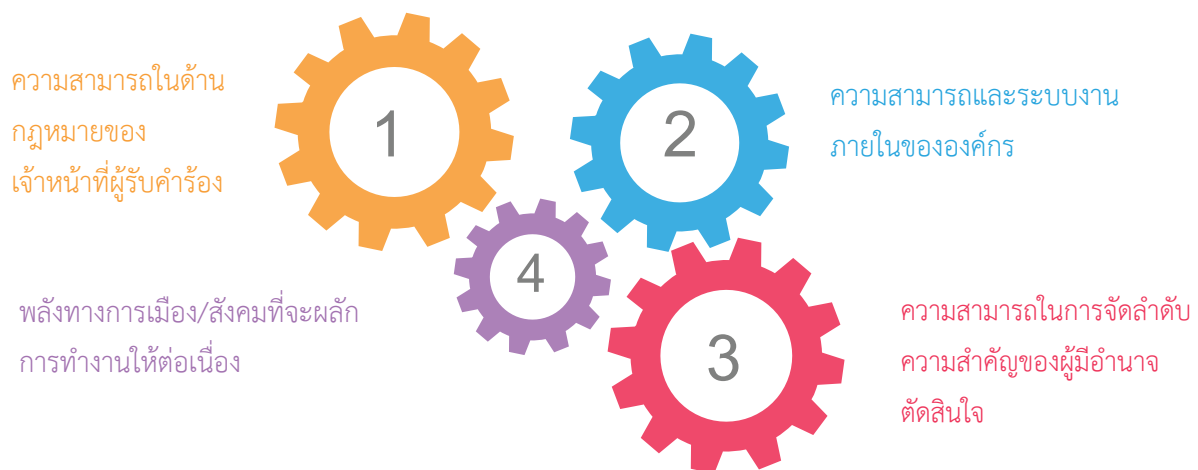
ให้ความมั่นใจว่าสิ่งอำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่ การปฏิบัติ และกระบวนการต่าง ๆ จะสามารถเข้าถึงบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และตัวแทนของเขา เช่น องค์กรเอกชน ฯลฯ

ให้ความมั่นใจว่ากระบวนการจัดการข้อร้องเรียนจะมีการระบุแนวทางเป็นลายลักษณ์อักษร และเปิดเผยต่อสาธารณชน

4.3

แนวทางปฏิบัติงานด้านการจัดการข้อร้องเรียน (complaints)

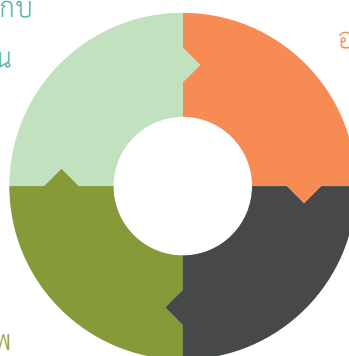
ความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับและดำเนินการจัดการข้อร้องเรียน จะเป็นเครื่องสะท้อนว่า สิทธิของประชาชนทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ โดยกลไกการจัดการข้อร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพจะมีลักษณะดังนี้



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาแนวทางและมาตรฐาน (รวมทั้งวิธีการดำเนินงาน) เพื่อใช้ในการตรวจสอบและจัดการข้อร้องเรียน โดยแนวทางและมาตรฐานในการตรวจสอบข้อร้องเรียนควรทำอย่างเปิดเผย เพื่อแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงกระบวนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง และยังเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบันในฐานะหน่วยงานที่มีความสามารถในการรับฟังและดำเนินการเกี่ยวกับข้อกล่าวหาในการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยหลักการที่นำมาใช้ทั่วไปมีดังนี้

แนวทางควรสะท้อนและสอดคล้องกับความรับผิดชอบที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับ รวมถึงอำนาจต่าง ๆ ที่ได้รับมาในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบเหล่านี้

สถาบันฯ ควรกำหนดเป้าหมายของการวัดประสิทธิภาพ



สถาบันฯ ควรสร้างกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนที่จะไม่สามารถเบี่ยงเบนจากข้อยกเว้นในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็น

สถาบันฯ ควรคงความยุติธรรมกับข้อพิพาทในทุกด้าน

หลักเกณฑ์ในการรับฟังข้อร้องเรียนที่จัดตั้งขึ้นอย่างชัดเจนนั้นเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เรื่องแรกที่ต้องตัดสินใจ คือ **ประเภทของข้อร้องเรียนที่จะได้รับการยอมรับในการตรวจสอบ** ซึ่งหมายรวมถึง ผู้มีสิทธิร้องเรียน และประเด็นของข้อร้องเรียนที่ควรรับพิจารณา ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนถึงกระบวนการและมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

นอกจากนั้น ขั้นตอนการรับข้อร้องเรียนควรจะง่ายและตรงไปตรงมาและไม่ควรจะต้องใช้ทุนายความ ขั้นตอนที่เป็นทางการมากเกินไปอาจทำให้ผู้ร้องเรียนหมดกำลังใจในการขอความช่วยเหลือ และส่งผลให้เกิดความล่าช้า หลักการปารีสกล่าวว่าสถาบันที่มีอำนาจถึงตุลาการควรที่จะสามารถรับข้อร้องเรียนได้จากบุคคลหรือผู้ที่บุคคลนั้นมอบหมาย **องค์การเอกชน สมาคมของสหภาพแรงงาน หรือองค์กรตัวแทนอื่น ๆ** ทั้งนี้ บทบัญญัติตามกฎหมายของแต่ละประเทศจะระบุว่าอนุญาตให้มีการร้องเรียนแบบกลุ่มหรือมีตัวแทนการร้องเรียนด้วยหรือไม่

การช่วยเหลือผู้ร้องเรียน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ร้องเรียน โดยต้องรับฟังและคุ้มครองดูแลบนสมมติฐานว่าอาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยควรพิจารณาขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังนี้

เป็นขั้นตอนที่เหมาะสมกับระดับความรู้ วัฒนธรรม ประเพณี และความสามารถในการเข้าถึงของทุกกลุ่มผู้ร้องเรียนหรือไม่ (เช่น บางองค์กรอนุญาตให้ผู้ร้องเรียนพิมพ์ลายนิ้วมือแทนการลงนามเอกสาร หลังจากมีการอ่านให้ฟังถึงเนื้อหาในเอกสารแล้ว)

เป็นขั้นตอนที่รองรับคนพิการ ชนกลุ่มน้อยที่ใช้ภาษาที่แตกต่าง หรือกลุ่มอื่น ๆ หรือไม่ (เช่น การมีนักแปลภาษา ล่ามภาษามือ หรือความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น)

เป็นขั้นตอนที่กำหนดขึ้นแล้ว สร้างความไม่สะดวกที่ไม่จำเป็นต่อผู้ร้องเรียนหรือไม่ (เช่น การต้องการที่จะพิสูจน์ข้อกล่าวหาต่าง ๆ ด้วยการขอเอกสารอย่างเป็นทางการที่ครบถ้วนตั้งแต่เริ่มรับข้อร้องเรียน หรือการกำหนดให้ผู้ร้องเรียนเข้าร่วมในการยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง เมื่อต้องมีการเดินทางในระยะทางที่ไกลมาก)

ควรมีกระบวนการยื่นฟ้องข้อร้องเรียนผ่านเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์หรือการส่งแฟกซ์หรือไม่

สถาบันฯ ส่วนใหญ่มักจะอนุญาตให้ยื่นข้อร้องเรียนในรูปแบบลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตาม ก็ควรที่จะสามารถยอมรับข้อร้องเรียนได้โดยปากเปล่าเช่นกัน ทั้งนี้ การรับข้อร้องเรียนไม่ควรต้องเสียค่าใช้จ่าย ผู้ร้องเรียน**ไม่ควรที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ** ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม อย่างไรก็ตาม กฎหมายสิทธิมนุษยชนบางข้อที่อนุญาตให้เรียกค่าเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนได้ หากพบว่าผู้ร้องเรียนมีเจตนามุ่งร้าย หรือยื่นข้อร้องเรียนเพื่อให้เกิดความเชื่อที่ผิด อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้ควรใช้เฉพาะเมื่อมีการสอบสวนแล้วพบว่าเป็นกรณีดังกล่าวอย่างชัดเจน

แบบฟอร์มการร้องเรียนอย่างเป็นทางการมักจะใช้เพื่อรวบรวมและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหา แบบฟอร์มควรให้กรอกข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อใช้ตัดสินใจในการพิจารณาเบื้องต้นว่าจะสามารถรับข้อร้องเรียนได้หรือไม่ และเพื่อใช้ในการสอบสวนต่อไป หากรับข้อร้องเรียนนั้นเข้าสู่การพิจารณา โดยปกติข้อมูลจะประกอบไปด้วย

1

ชื่อและรายละเอียดวิธีการติดต่อผู้ร้องเรียนและผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (หากเป็นคนละคนกัน)

2

ชื่อและรายละเอียดวิธีการติดต่อของผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน (หากรู้จัก)

3

บทสรุปข้อกล่าวหาหรือสถานการณ์ รวมทั้งข้อมูลว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น เกิดขึ้นเมื่อใด กับใคร ใครเป็นผู้กระทำ เหตุการณ์เป็นอย่างไร

4

เป็นเรื่องที่เคยได้รับการพิจารณาหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจอื่น ๆ หรือภายใต้การตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ มาแล้วหรือไม่

การร้องเรียนอาจจะยื่นด้วยตนเอง หรือทางโทรศัพท์ หรือทางไปรษณีย์ หรือทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ ในกรณีหลัง เจ้าหน้าที่ควรจะให้ความช่วยเหลือในการกรอกแบบฟอร์มการร้องเรียนให้สมบูรณ์

การมีจุดรับเรื่องร้องเรียนทั่วประเทศ ผ่านองค์กรตัวแทน หรือรูปแบบต่าง ๆ อาจเป็นวิธีการที่ดี โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล แต่หากเป็นไปได้ การยื่นเรื่องร้องเรียนโดยตรงกับสถาบันฯ จะดีกว่า เพราะหากยื่นผ่านหน่วยงานรัฐอื่น ๆ อาจทำให้เกิดความล่าช้าของกระบวนการและจะไม่เป็นการรักษาความเป็นส่วนตัวของผู้ร้องเรียน

การพิจารณารับข้อร้องเรียน มาตรวจสอบหาข้อเท็จจริง

ในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายเฉพาะที่ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถจัดการข้อร้องเรียนได้อย่างไร ทั้งนี้ โดยทั่วไปจะกำหนดไว้ในประเด็นที่อาจมีความแตกต่างกันได้ เช่น ข้อจำกัดเวลา การไม่รับข้อร้องเรียนที่เกิดจากเจตนาไม่ดี การไม่รับข้อร้องเรียนที่ต่อต้านรัฐสภาหรือศาล และการไม่รับข้อร้องเรียนที่ได้รับการแก้ไขหรือตัดสินแล้ว โดยทั่วไปแนวทางในการพิจารณาว่าจะรับข้อร้องเรียนนั้น มีดังนี้

 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาปัญหาหรือประเด็นนั้น ๆ หรือไม่

 มีหน่วยงานหรือสถาบันอื่นที่เหมาะสมกว่าในการแก้ไขข้อกล่าวหาหรือไม่

- ปัญหาหรือข้อร้องเรียนดังกล่าวควรส่งไปยังหน่วยงานอื่นหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายควรกำหนดอำนาจทางกฎหมายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่าไม่เกิดความซ้ำซ้อนของความสามารถระหว่างองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขปัญหา

 มีข้อร้องเรียนที่ไม่มีสาระสำคัญและเป็นการใช้สิทธิร้องเรียนที่ไม่บริสุทธิ์หรือไม่

- โดยทั่วไปแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถปฏิเสธข้อร้องเรียนบนพื้นฐานเบื้องต้นที่พิจารณาแล้วว่า เป็นกรณีที่เกิดจากเจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ หรือไม่มีมูล



หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตัดสินใจที่จะไม่ตรวจสอบข้อร้องเรียน ก็จำเป็นต้องแจ้งผู้ร้องเรียนให้ทราบถึงเหตุผลในการปฏิเสธ และเสนอกระบวนการทางเลือกอื่นที่มี ไม่ควรให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาหรือแจ้งการปฏิเสธข้อร้องเรียน การดำเนินการที่รวดเร็วในขั้นตอนเบื้องต้นนี้จะทำให้ผู้ร้องเรียนมั่นใจว่าสามารถได้รับประโยชน์จากแนวทางการแก้ไขที่หลากหลายอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มภาพลักษณ์ของสถาบันฯ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีความสามารถและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน

4.4

แนวทางปฏิบัติงานด้านสืบหาข้อเท็จจริงและข้อสรุป (investigation)

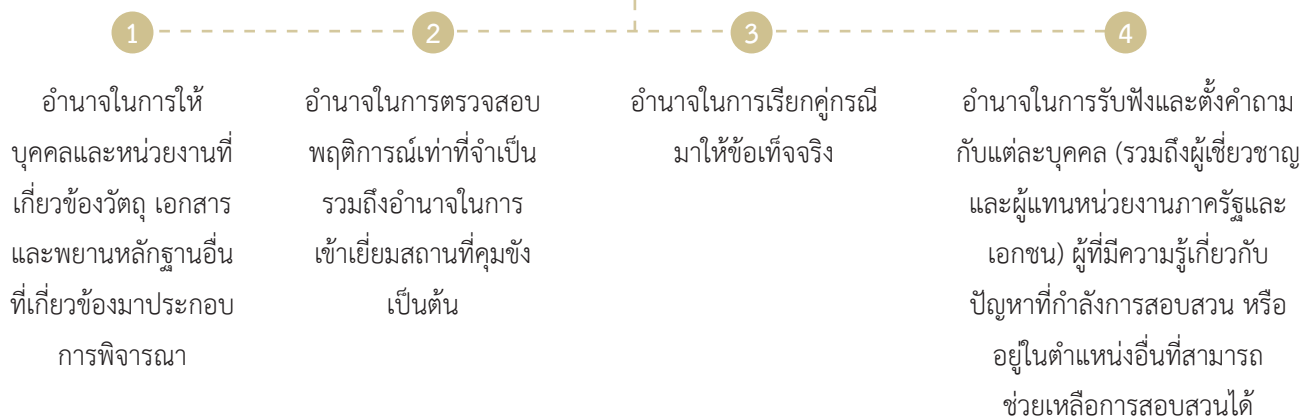
การสืบสวนข้อกล่าวหาและสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการทำงานพื้นฐานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ท้าทายอย่างยิ่งในการพิจารณาสถานการณ์ดังกล่าว

การตรวจสอบเป็นกระบวนการที่เป็นกลาง สถาบันฯ จะต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทั้งผู้ร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องเรียน โดยเน้นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้นหาวิธีการเข้าถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง และการค้นหาข้อกล่าวหาต่าง ๆ อย่างเต็มความสามารถ

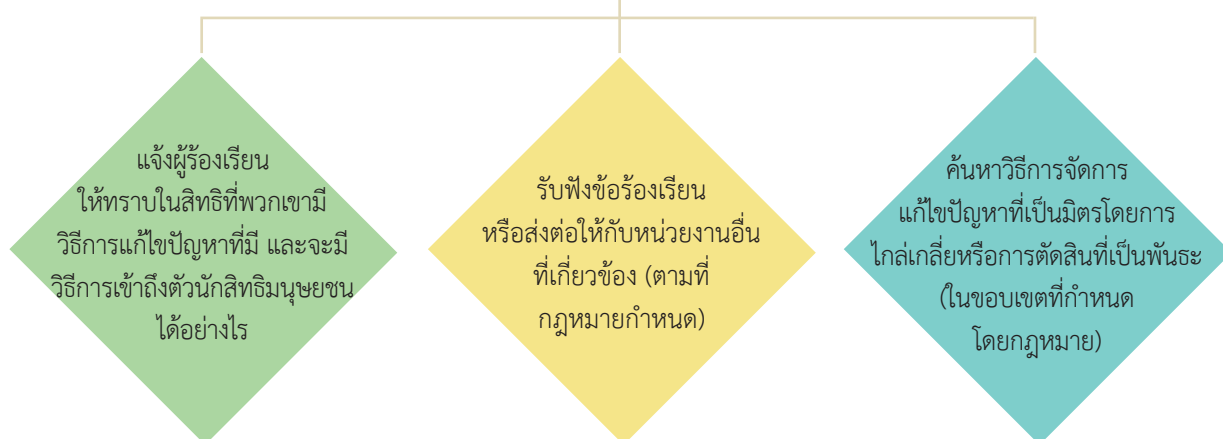
การตรวจสอบโดยทั่วไปจะเริ่มต้นด้วยข้อกล่าวหาที่เกิดการกระทำหรือละเลยการกระทำเฉพาะ หรือข้อกล่าวหาที่มีระดับความเสี่ยงสูง วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบใด ๆ ก็ตามจะต้องตอบคำถามดังนี้

- มีการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่อยู่ภายใต้อำนาจของสถาบันฯ หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ได้ตกลงไว้หรือไม่
- มีบุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการละเมิดนั้น ๆ หรือไม่

การตรวจสอบทำได้โดยการรวบรวมหลักฐานทางกายภาพ คำให้การ และหลักฐานทางเอกสาร โดยการวิจัยและการประเมินหลักฐาน หลักการปารีสต้องการให้สถาบันควรมีการเข้าถึงเอกสารและบุคคลทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบ โดยอำนาจเหล่านี้ควรมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและยึดตามหลักกฎหมายซึ่งอำนาจดังกล่าวประกอบไปด้วย

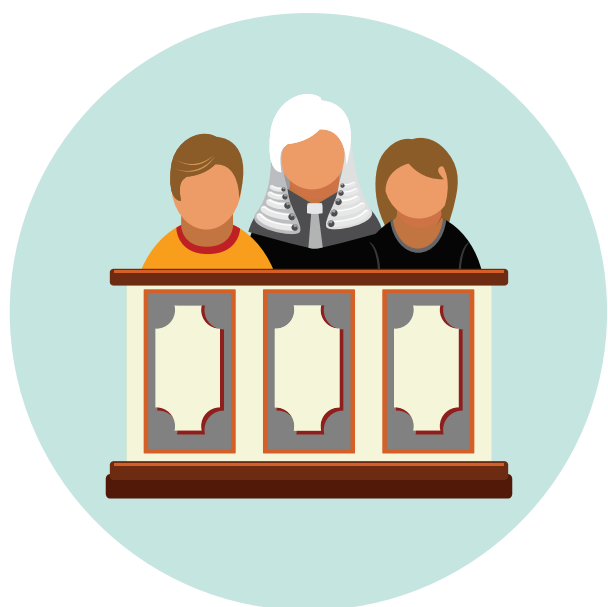


นอกจากนี้หน้าที่ของการสืบสวนหาข้อเท็จจริงอาจเริ่มจากข้อเรียกร้องของบุคคล โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีการดำเนินการสืบหาความจริงตามข้อกำหนดไว้และโดยนักสิทธิมนุษยชนที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วเท่านั้น ซึ่งมีแนวทางดังต่อไปนี้



การตรวจสอบข้อเท็จจริง

การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงเป็นการตรวจสอบข้อกล่าวหาอย่างเป็นทางการ เพื่อที่จะระบุว่ามีความผิดเพียงพอกี่จะสนับสนุนข้อร้องเรียนหรือไม่ โดยทั่วไปแล้ว การตรวจสอบหาข้อเท็จจริงที่ดีเกิดจากประสิทธิภาพของการรวบรวมหลักฐาน การวิเคราะห์หลักฐานเพื่อรวบรวมความคิดเห็น และการเตรียมรายงานเพื่อความสะดวกในการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักฐานที่มีอยู่



การเริ่มต้นตรวจสอบหาข้อเท็จจริงจะเริ่มหลังจากบันทึกข้อร้องเรียนไว้อย่างเป็นทางการ โดยจะต้องมีการมอบหมายงานต่อให้เจ้าหน้าที่สืบสวน และแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ จะสามารถใช้อำนาจต่าง ๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบตามหลักการปารีสโดยตรงและโดยไม่ต้องผ่านศาล ดังนั้น จึงทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันฯ สามารถจัดการกับปัญหาที่กำลังตรวจสอบหาข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

การรักษาความลับ

ผู้ร้องเรียนและพยานควรได้รับการคุ้มครอง หากสถานการณ์บ่งชี้ว่าจะเกิดอันตรายจากคู่กรณี ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการที่สนับสนุนการรักษาความลับ โดยการเริ่มต้นด้วยการรับข้อร้องเรียนและการดำเนินงานในกระบวนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงอย่างต่อเนื่องเท่าที่สามารถจะทำได้

เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการต้องแจ้งคู่กรณีและพยานให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้ให้การไว้อาจถูกใช้เพื่อเตรียมรายงานการสอบสวน และอาจเป็นไปได้ที่จะใช้เพื่อการป้องกันตนเองในการขึ้นศาล เมื่อมีความปลอดภัยภายใต้ความดูแลของกฎหมาย ผู้ให้สัมภาษณ์จะต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินการต่อไปหรือไม่ เพราะฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการสอบสวนต้องไม่ให้คำสัญญาในการกระทำใด ๆ ซึ่งพวกเขาไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่สามารถรับประกันได้



การแจ้งผู้ถูกร้องเรียน

กฎหมายของกระบวนการยุติธรรมกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แจ้งผู้ที่ถูกร้องเรียนให้ทราบถึงข้อร้องเรียน และให้ระยะเวลาที่เหมาะสมในการชี้แจงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ลักษณะของการตอบสนองจะส่งผลกระทบต่อขอบเขตในการสืบสวน ตัวอย่างเช่น หากผู้ที่ถูกร้องเรียนยอมรับผิดตามเหตุการณ์ที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้าง อาจจะแสดงให้เห็นว่าสามารถไกล่เกลี่ยได้ หากผู้ถูกร้องเรียนยอมรับข้อกล่าวหาเพียงบางส่วน ส่วนที่ยอมรับนั้นก็ไม่จำเป็นต้องมีการสืบสวนต่อไป

มาตรฐานของการหาข้อพิสูจน์ควรต้องมีกำหนดไว้ในคู่มือเกี่ยวกับขั้นตอนในการสืบสวนการพิจารณาควรได้รับการยินยอมให้ใช้มาตรฐานของกฎหมายแพ่งเพื่อพิจารณาว่าฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่ากัน (balance of probabilities) มากกว่าการพิจารณาโดยใช้มาตรฐานของกฎหมายอาญาในเรื่อง “ปราศจากข้อสงสัย” (beyond reasonable doubt) มาตรฐานนี้อาจเหมาะสมปัญหาที่มีหลักฐาน ซึ่งพบได้บ่อยในหลายสถานการณ์ที่สงสัยว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเท็จจริงที่ว่าวัตถุประสงค์ของกลไกการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ คือ การเยียวยามากกว่าการลงโทษ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญมาเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงโดยการยืมตัวบุคลากรมาช่วยงานในลักษณะของการให้คำปรึกษา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่จะไม่รับผู้เชี่ยวชาญจากสาขาหรือแวดวงเดียวกันกับรัฐบาลมาทำงานในฐานะที่เป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำการสอบสวนหาข้อเท็จจริง

การเตรียมแผนการสอบสวน หาข้อเท็จจริง

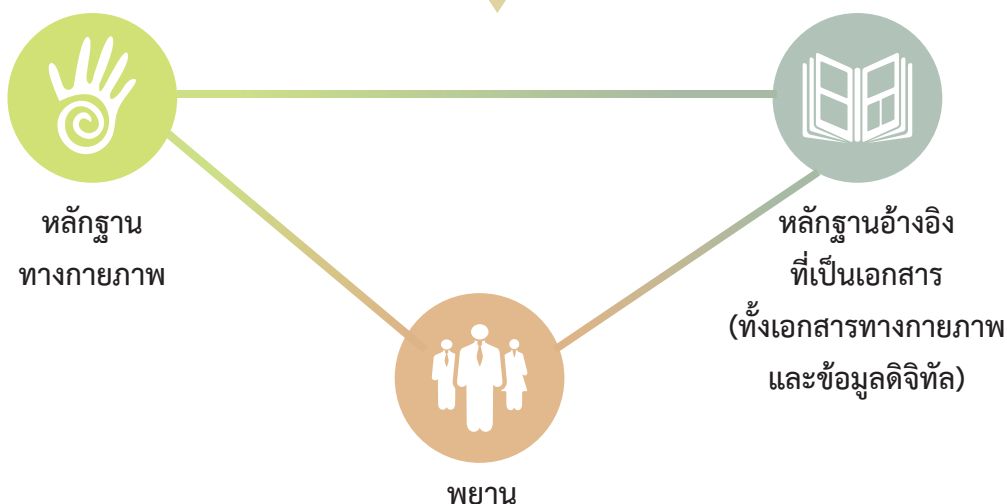
ควรมีการกำหนดแผนการสอบสวนหาข้อเท็จจริง โดยกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างน้อย ดังนี้

- คู่กรณีคือใคร รวมถึงข้อมูลการติดต่อบุคคลเหล่านั้น
- ประเภทของเอกสารและหลักฐานทางกายภาพ
- มีบุคคลหรือองค์กรที่มีหลักฐานหรือไม่ อย่างไร
- รูปพรรณของพยานและความสัมพันธ์ของผู้ร้องเรียนกับคู่กรณี
- ต้องการให้ผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ ในประเด็นใด
- กรอบเวลาของขั้นตอนต่าง ๆ ในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง
- การสรุปประเด็นหลักที่รวบรวมขึ้นโดยผู้ร้องเรียนและขั้นตอนที่ต้องพิสูจน์หรือตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริง

แม้ว่าในระหว่างการสอบสวนหาข้อเท็จจริง แผนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอาจจะปรับเปลี่ยนตามข้อเท็จจริงและข้อค้นพบที่เกิดขึ้นใหม่ แต่การกำหนดแผนการเบื้องต้นจะขึ้นอยู่กับข้อกล่าวหาของผู้ร้องเรียนและเอกสารสนับสนุน เช่นเดียวกับเอกสารข้อการคัดค้านของผู้ต้องหา

การรวบรวมหลักฐาน

หลักฐาน 3 ประเภท อาจถูกรวบรวมขึ้นในการสอบสวนสิทธิมนุษยชน ได้แก่





หลักฐานทางกายภาพ



หลักฐานทางกายภาพ คือ หลักฐานของธรรมชาติทางกายภาพที่สามารถพิสูจน์หรือหักล้างข้อกล่าวหาได้ เช่น เลือด อาวุธ ลายนิ้วมือ หรือรอยฟกช้ำบนร่างกายของผู้ร้องเรียน



หลักฐานอ้างอิงที่เป็นเอกสารอ้างอิงถึง ภาพถ่าย บันทึกเหตุการณ์ ความรู้สึกหรือข้อสังเกตจดหมาย รายงาน (จากองค์กรเอกชน ตำรวจ ฯลฯ) การบันทึกหรือสมุดบันทึกของตำรวจและโรงพยาบาล ข้อความบันทึกประจำวัน เป็นต้น ที่อาจใช้เพื่อช่วยพิสูจน์หรือหักล้างข้อกล่าวหา



นอกจากนั้น ยังรวมไปถึงการบันทึกของคอมพิวเตอร์และอีเมล ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หรือดิจิทัลรูปแบบอื่น ๆ ที่เป็นรูปแบบสำคัญของหลักฐาน



พยาน



หลักฐานพยาน ประกอบด้วยคำให้การของคู่กรณีและพยาน รวมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่อาจอยู่ในตำแหน่งที่สามารถร่วมมือได้ หรือเป็นส่วนหนึ่งของหลักฐาน

การสัมภาษณ์

เป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับผู้สัมภาษณ์ที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญในการสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์พยานควรจะมีโครงสร้าง การจัดการ และปฏิบัติอย่างมืออาชีพ ทั้งนี้ ควรมีกระบวนการดังต่อไปนี้

ผู้สัมภาษณ์ควรจดบันทึกในระหว่างที่มีการสัมภาษณ์ และบันทึกเหล่านั้นควรสรุปให้เร็วที่สุดหลังการสัมภาษณ์เสร็จสิ้น บันทึกควรมีการระบุอย่างเฉพาะเจาะจงและมีความถูกต้องแม่นยำ และสรุปข้อมูลที่เป็นประเด็นสำคัญของเรื่องที่ได้มาจากพยาน ซึ่งจะนำมาเป็นชิ้นส่วนสำคัญในคดีต่อไป นอกจากคำพูดของพยานจะมีความสำคัญแล้ว บันทึกที่ได้จากการสัมภาษณ์ควรที่จะต้องตรงตามคำให้การของผู้ให้สัมภาษณ์ โดยไม่มีการตีความตามความเข้าใจของผู้จดบันทึก



ผู้สัมภาษณ์ต้องบันทึกคำให้การที่ตรงและถูกต้องแม่นยำเป็นหลักฐาน เพื่อป้องกันการตีความที่ผิดพลาด ดังนั้น คำให้การจะต้องไม่ถูกบันทึกไว้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากพยาน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยเป็นสิ่งที่ขั้นตอนนี้ควรมีการวางระบบไว้เพื่อคุ้มครองผู้ให้สัมภาษณ์โดยทั่วไปแล้ว การบันทึกเสียงเป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นกัน

กระบวนการสัมภาษณ์สามารถแบ่งเป็นขั้นตอนได้ดังนี้ การเตรียมตัว การแนะนำกระบวนการและทำงานร่วมกับพยาน การได้รับข้อมูลและการสัมภาษณ์พยาน และสุดท้าย คือ การประเมินหลักฐาน

ในการเตรียมการสำหรับการสัมภาษณ์นั้น ผู้สัมภาษณ์ควรเตรียมพร้อมและพิจารณาล่วงหน้าเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการสัมภาษณ์ โดยควรตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างครบถ้วน และควรตั้งคำถามที่จะให้ได้ข้อมูลที่จำเป็น ต้องจัดเตรียมและสรุปขั้นตอน ก่อนที่จะสัมภาษณ์เสมอ

ในการแนะนำขั้นตอนในการสัมภาษณ์นั้น ผู้สัมภาษณ์ควรแนะนำตัวเองและอธิบายวัตถุประสงค์และขั้นตอนของการสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ควรสบายใจและมั่นใจว่าข้อมูลต่าง ๆ จะถูกรักษาให้เป็นความลับในระหว่างกระบวนการสอบสวน ขั้นตอนต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่าจะสงวนนามของผู้ให้สัมภาษณ์ในรายงานการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง และคุณจะไม่ทราบได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์คือใคร หากมีการข่มขู่พยานหรือผู้เกี่ยวข้องเกิดขึ้น

ในขั้นตอนของการให้คำให้การนั้น

1

1) การให้ผู้ให้สัมภาษณ์บรรยายเหตุการณ์นั้นเป็นส่วนที่สำคัญของกระบวนการนี้ ผู้สัมภาษณ์ควรปล่อยให้ผู้ให้สัมภาษณ์พูดอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการขัดจังหวะ (ยกเว้นในกรณีที่ออกนอกประเด็นจริง ๆ ผู้สัมภาษณ์อาจจะแนะนำให้กลับเข้ามาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง)

2

2) เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการใช้เทคนิคการฟัง - การรักษาสื่อสารทางสายตา การพยักหน้าเพื่อยืนยันว่ากำลังฟังและเข้าใจในสิ่งที่พูดอยู่ การสรุปสิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์พูด เพื่อสนับสนุนบุคคลให้พูดอย่างอิสระและเปิดเผย อย่างไรก็ตาม ผู้สัมภาษณ์ควรจดบันทึกอย่างรวดเร็วในเรื่องที่อาจจะต้องการถามเพิ่มเติม



ผู้สัมภาษณ์ควรตรวจสอบสิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์เพิ่งพูดไป เพื่อที่จะแน่ใจได้ว่ารายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ถูกต้อง ดังนั้น ผู้สัมภาษณ์จึงต้องเข้าใจในสิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์พูดทั้งหมด และสามารถทดสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล โดยผู้สัมภาษณ์อาจใช้เทคนิคทั่วไปในการสัมภาษณ์ดังนี้



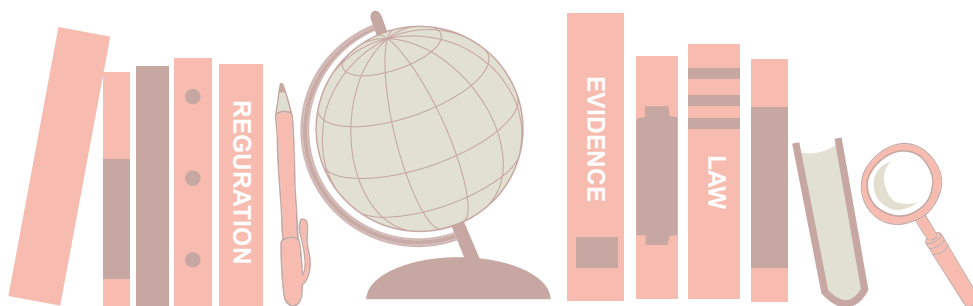
ในประเด็นของความน่าเชื่อถือ ผู้สัมภาษณ์อาจพิจารณา “bouncing around” นั่นคือ การถามคำถามตามลำดับ หรือการถามคำถามเดียวกันในช่วงเวลาที่ต่างกัน และในรูปแบบที่แตกต่างกัน และยังเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้สัมภาษณ์ต้องไม่บอกพยานอีกคนหนึ่งถึงสิ่งที่อีกคนได้พูดไว้ เพราะมันไม่เพียงแต่เป็นการละเมิดการรักษาความลับ แต่ยังมีอิทธิพลต่อสิ่งที่พยานจะกล่าวอีกด้วย

เกี่ยวกับเอกสารการสัมภาษณ์ ผู้สัมภาษณ์ควรบันทึกการสัมภาษณ์ ซึ่งควรทำขณะสัมภาษณ์ หรือไม่นานหลังจากนั้น ซึ่งโดยปกติมักจะเป็นการจดบันทึกการสัมภาษณ์ สรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากพยาน บางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินำบันทึกเหล่านี้ไปให้พยานเซ็นรับรอง อย่างไรก็ตาม ในทุกกรณี ผู้สัมภาษณ์ควรระบุวันที่และเซ็นกำกับไว้เป็นหลักฐาน

การให้น้ำหนักพยานและการเตรียม รายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง

แม้ว่าไม่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะกำหนดได้ว่าข้อมูลจำนวนเท่าใดที่เพียงพอแล้วสำหรับการเก็บรวบรวมหลักฐาน แต่มีกฎหลักบางข้อที่ควรคำนึงถึงดังต่อไปนี้

- ▶ มาตรฐานของการพิสูจน์ทั่วไปที่ใช้โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะใช้มาตรฐานของกฎหมายแพ่งเพื่อพิจารณาว่าฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่ากัน (balance of probabilities) มากกว่าการพิจารณาโดยใช้มาตรฐานของกฎหมายอาญาในเรื่อง “ปราศจากข้อสงสัย” (beyond reasonable doubt) ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานที่ต่ำกว่า และอาจหมายความว่า มีหลักฐานจำนวนไม่น้อยแสดงให้เห็นว่าอาจจะมีหรือไม่มีข้อกล่าวหาก็เป็นได้
- ▶ ผู้ตรวจสอบควรทบทวนหลักฐานเพื่อตรวจสอบความครบถ้วน น้ำหนักในการสืบสวน ตลอดจนความน่าเชื่อถือของพยาน หากจำเป็น การสัมภาษณ์รอบสองอาจจะจัดขึ้นได้เพื่อให้การชี้แจงเพิ่มเติม (แม้ว่าจะเป็นการข้อยกเว้นก็ตาม) เพื่อทำให้หลักฐานอื่นๆ แน่นขึ้น หรือเพื่อให้คำแนะนำว่าอาจค้นพบหลักฐานอื่น ๆ เพิ่มเติมได้
- ▶ การประเมินน้ำหนักของหลักฐาน หลักฐานทางกายภาพนับว่าเป็นรูปแบบของหลักฐานที่ดีที่สุด (มีน้ำหนักในการสืบสวนมากที่สุด) เพราะเป็นรูปธรรมมากที่สุดและใช้การตีความน้อยที่สุด น้ำหนักของหลักฐานอาจลดลง ถ้าไม่มีการเก็บรักษาที่ดีพอที่จะแสดงได้ว่าหลักฐานจะไม่ถูกเปลี่ยนแปลง ซึ่งเรียกว่า “ความมั่นใจในสายการครอบครอง”
- ▶ เอกสารทางการที่ออกในขณะหรือใกล้เคียงเวลาเกิดเหตุจะมีน้ำหนักในการสืบสวนมาก เช่น รายงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ทำขึ้นทันทีหลังจากเกิดเหตุจะถือว่ามือน้ำหนักมากกว่ารายงานที่ทำหลังจากวันเกิดเหตุแล้วหลายวันหรือหลังเริ่มมีการสืบสวนแล้ว อย่างไรก็ตาม ควรให้น้ำหนักแก่บันทึกประจำวันของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือบันทึกต่าง ๆ ของทางการ เนื่องจากมีความน่าเชื่อถือได้มากกว่า โดยเฉพาะบันทึกที่การระบุเวลาที่แม่นยำไว้
- ▶ ปัจจัยอื่น ๆ ที่จะนำมาพิจารณา ได้แก่ เอกสารนั้นเป็นต้นฉบับ หรือการได้รับการรับรอง หรือการพิสูจน์ว่าเป็นของแท้หรือไม่ เอกสารดังกล่าวมีน้ำหนักกว่าสำเนาต่าง ๆ เพียงอย่างเดียว การประเมินน้ำหนักของหลักฐานทางเอกสารยังต้องประเมินเนื้อหาในเอกสาร และประเมินร่วมกับหลักฐานประเภทอื่นด้วย เอกสารแสดงสิ่งที่บุคคลร้องเรียนหรือไม่ หรือมีการเชื่อมโยงไปถึงคดีหรือไม่
- ▶ คำให้การ (testimonial evidence) นั้น ถึงแม้ว่าการใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่ก็ยังเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักน้อย เนื่องจากหลักฐานเหล่านี้อาจมีอิทธิพลจากการรับรู้ของมนุษย์ แรงจูงใจ และข้อผิดพลาด นอกจากนี้ คำบอกเล่า (หลักฐานรับรองที่อธิบายถึงสิ่งที่คนอื่นบอกว่าเกิดขึ้น) ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของหลักฐานรับรอง แม้ว่าจะมีน้ำหนักในการสืบสวนระดับหนึ่ง



► การขาดความน่าเชื่อถือ (หรือขาดความเป็นจริง) ของหลักฐานรับรองได้รับอิทธิพลจากปัจจัยหลายประการ ทั้งผู้ร้องเรียนและผู้ถูกร้องเรียนอาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง และทำให้การรับรู้เหตุการณ์ผิดไป ในทำนองเดียวกัน มิตรภาพ หรือเครือญาติ อาจส่งผลต่อความซื่อสัตย์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และสร้างอคติที่มีผลต่อการให้คำรับรอง อาจมีเรื่องผลประโยชน์ทางการเงินหรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนฝ่ายหนึ่งหรือฝ่ายอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน อาจจะเป็นเรื่องจริงหรือมีความกลัวที่จะพูดบางสิ่งที่จะอาจเห็นได้ว่าจะสร้างความเสียหายให้กับผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานที่มีอำนาจ หรือบางครั้งเกิดจากความรู้สึกที่ไม่แยแสกับเหตุการณ์ หรือไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การมีปัจจัยเหล่านี้ไม่อาจลบล้างคำให้การได้ แต่ก็ เป็นสิ่งที่ผู้ตรวจสอบควรตระหนักถึง

► มีหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ (หรือความถูกต้อง) ของหลักฐาน สภาพทางกายภาพของบุคคล ในขณะที่เกิดเหตุการณ์นั้นก็มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น บุคคลนั้นใส่แว่นอยู่หรือไม่ หากใช่ แล้วเขาได้ใส่แว่นในเวลาที่เกิดเหตุการณ์หรือไม่ หรือมีสิ่งกีดขวางใด ๆ ในการมองเห็นหรือได้ยินว่าเกิดอะไรขึ้นหรือไม่ หรือมองเห็นชัดเจนหรือไม่ มีระยะห่างมากน้อยแค่ไหน บุคคลนั้นที่เมาเหล้าหรือซึมเศร้าหรือไม่ ฯลฯ เป็นต้น โดยปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยผู้ตรวจสอบ

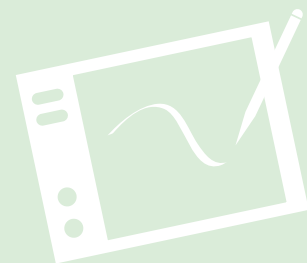
► การประเมินความน่าเชื่อถือและความเกี่ยวข้องของพยานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินคำให้การของบุคคล และความสัมพันธ์กับหลักฐานและพยานอื่น ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น คำให้การพยานเป็นสิ่งที่น่าเชื่อถือน้อยกว่าการสังเกตโดยตรง แต่ถึงแม้ว่าจะมีการสังเกตโดยตรง พยานควรได้รับการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่ามีความสอดคล้องหรือไม่ เช่น ตรรกะและความสอดคล้องตั้งแต่ต้นจนจบ

► ผู้ตรวจสอบยังต้องการตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าแหล่งอ้างอิงหรือคำให้การของคนหนึ่งสอดคล้องกับคำให้การของผู้อื่นหรือไม่ ผู้ตรวจสอบจะต้องประเมินความสอดคล้องของคำให้การกับหลักฐานอื่น ๆ รวมทั้งหลักฐานทางกายภาพสุดท้าย คือ การพิจารณาแรงจูงใจหรือผลประโยชน์ของบุคคล

การเตรียมรายงานการตรวจสอบ หาข้อเท็จจริง

มักจะมีการจัดทำรายงานการสืบสวน ส่วนข้อกำหนดในรายงานจะแตกต่างกันไปตามแต่ละสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปประกอบไปด้วย

- ✓ การสรุปข้อร้องเรียน ข้อเท็จจริงและหลักฐาน รวมทั้งข้อสรุปหลัก
- ✓ การระบุของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (กฎหมาย เครื่องมือระหว่างประเทศ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ) ที่เป็นปัญหา
- ✓ รายละเอียดของเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องทางกายภาพ
- ✓ การวิเคราะห์หลักฐานเพื่อหาความจริงของข้อกล่าวหา
- ✓ ข้อสรุปที่ชัดเจนโดยการวิเคราะห์หลักฐาน
- ✓ ข้อเสนอแนะที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกระทำเพื่อแก้ปัญหา



4.5

แนวทางปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการผลการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

การตัดสินเป็นจุดสูงสุดของกระบวนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง และโดยทั่วไปจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปบุคคลของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นจะเป็นผู้ตัดสิน เช่น หากเป็นในรูปแบบ คณะกรรมการ ก็จะทำให้คณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นผู้ตัดสิน อย่างไรก็ตาม บางสถาบันฯ มอบหมายการตัดสินใจ อย่างเป็นทางการให้กับเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว หรือกลุ่มเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คนเท่านั้น ในสถานการณ์เหล่านี้มักจะมีการตรวจสอบในกระบวนการที่สร้างขึ้น เพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินจะไม่เกิดความเสียหายและมีความสอดคล้องกัน

โดยปกติ
แนวทางในการบริหารจัดการ
ผลการตรวจสอบสามารถ
ดำเนินการได้อย่างน้อย
ดังต่อไปนี้

- สรุปรวว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนและหาทางการแก้ไขที่เหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่ไปปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด
- สรุปรวว่าไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น ดังนั้น การพิจารณาข้อร้องเรียนควรได้รับการยุติ
- สรุปรวว่าควรสืบสวน หรือหาข้อมูลเพิ่มเติมก่อนกระทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย
- สรุปรวว่าเรื่องนี้ควรได้รับการส่งต่อไปยังหน่วยงานหรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง

แม้ว่าจะไม่มีแนวทางแก้ไขที่เป็นมาตรฐานในทุกกรณี แต่หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ก็สามารถมีกระบวนการแก้ไขได้อย่างน้อยดังต่อไปนี้

1

การทำให้ผู้ถูกละเมิดเหมือนไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (Make the victim whole)

หมายถึงการจัดการให้ผู้ที่ถูกละเมิดอยู่ในสถานะที่ไม่เหมือนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวไม่สามารถระบุวิธีที่ชัดเจนได้ ขึ้นกับลักษณะและความรุนแรงของการละเมิดที่ถูกกระทำ และผลกระทบที่จะมีต่อผู้ถูกละเมิด โดยรายการที่จะแสดงต่อไปนี้เป็นตัวอย่างของการแก้ไขที่ควรได้รับการพิจารณา

- มีคำสั่งให้หยุดการละเมิด
- มีคำสั่งให้ชดเชยผู้ถูกละเมิด ตามผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การสูญเสียรายได้ การจ้างงาน ต้นทุน และการฟื้นฟูสุขภาพ
- มีคำสั่งให้ชดเชยผู้ถูกละเมิดสำหรับความเจ็บปวดและความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้น
- มีคำสั่งให้หน่วยงานดำเนินการเพื่อลดความเสียหาย เช่น จ้างบุคคลกลับมาทำงานใหม่ หากพบว่าการเลิกจ้างบุคคลผู้นั้นด้วยเหตุผลที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2 การทำให้ผู้กระทำผิด/ละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้รับการดำเนินการที่เหมาะสม

วิธีการแก้ไขเพื่อให้แน่ใจว่าผู้กระทำผิดได้รับผิดชอบต่อการกระทำของพวกเขา จะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกรณีที่เกิดขึ้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนบางอย่างเป็นการละเมิดในลักษณะของคดีอาญา ซึ่งสถาบันฯ ไม่ได้มีอำนาจทางกฎหมายที่จะมีบทลงโทษทางอาญาได้ จึงควรส่งต่อไปให้ศาลดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ

3 การป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดอื่น ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกันนั้นเกิดขึ้นอีก

เป็นวิธีการแก้ไขที่น่าสนใจ แต่มักจะถูกมองข้ามเสมอ เช่น หากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในสถานที่ทำงาน และมีการชดเชยเรียบร้อยแล้ว แต่นายจ้างอาจจะต้องดำเนินการอื่น ๆ เพื่อป้องกันการละเมิดที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต เช่น การฝึกอบรมหัวหน้างานในเรื่องหน้าที่ ความรับผิดชอบตามสิทธิมนุษยชน หรือการพัฒนากลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อบังคับใช้นโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในองค์กร ฯลฯ ในทำนองเดียวกัน ถ้าผลของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดจากการขาดกฎหมายของรัฐที่เหมาะสม หรือกฎระเบียบ ขอบบังคับ หรือนโยบายที่มีไม่เพียงพอหรืออ่อนเกินไปที่จะนำมาใช้ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็สามารถเสนอให้เกิดการปรับแก้กฎหมาย ระเบียบ นโยบาย เหล่านี้ได้ เพื่อทำให้มั่นใจว่ามีการป้องกันสาเหตุของการละเมิดเหล่านี้ และในระยะยาว ก็จะทำให้การละเมิดที่มีลักษณะทำนองนี้ไม่เกิดขึ้นอีก

การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ

หลักการปารีสให้อำนาจเต็มแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเผยแพร่คำแนะนำและคำตัดสิน การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเผยแพร่ผลการตรวจสอบนั้น เป็นขั้นตอนสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือของกลไกการร้องเรียน และแสดงผลการทำงานที่มีประสิทธิภาพภายใต้ขอบเขตของอำนาจกึ่งตุลาการที่ได้รับ

การเผยแพร่จะช่วยให้ความคิดเห็นของสถาบันฯ ออกสู่สาธารณะ และสนับสนุนให้เกิดการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากสาเหตุของการร้องเรียนเกิดจากปัญหาของการเลือกปฏิบัติหรือความอยุติธรรม อันจะส่งผลต่อการตอบสนองจากรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในรัฐบาล การเผยแพร่ผลการตรวจสอบยังสามารถเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความมั่นใจให้ผู้ร้องเรียนทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการดำเนินการในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง

การเผยแพร่ผลการตรวจสอบและการตัดสินควรต้องคำนึงถึงความต้องการที่จะรักษาความลับของคู่กรณี เช่น อาจไม่จำเป็นต้องเผยแพร่รายละเอียดของผู้ร้องเรียนเสมอไป



การระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่น

หลักการปารีสระบุว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ควรพยายามหา “ข้อยุติอย่างประนีประนอม” ถึงแม้ว่าจะมีเพียงคำว่า “การประนีประนอม” แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่ามีเทคนิคในการระงับข้อพิพาทในรูปแบบอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดข้อตกลงที่เห็นพ้องร่วมกันได้

การระงับข้อพิพาท



การระงับข้อพิพาท หมายถึง
ชุดของกระบวนการและเทคนิคที่เกิดขึ้นนอกกระบวนการ
กฎหมายที่เป็นทางการ และดำเนินการขึ้นเพื่อแสวงหา
ผลประโยชน์ร่วมของคู่กรณีและแก้ปัญหาข้อพิพาท
โดยเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นทางการเพื่อลดความขัดแย้งต่าง ๆ
ให้น้อยลง กระบวนการนี้จะมีประสิทธิภาพหากใช้ตั้งแต่
ระยะแรก ๆ ของการจัดการข้อร้องเรียน เนื่องจากจะเปิดโอกาส
ให้คู่กรณีได้บอกเล่าเรื่องราวในมุมมองของพวกเขา
และรับผิดชอบตกลงแก้ปัญหาาร่วมกัน
บนความแตกต่างของทั้งคู่

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีรูปแบบการระงับข้อพิพาทที่หลากหลาย ผ่านการประนีประนอม และ/หรือ การไกล่เกลี่ย โดยหากสำเร็จการระงับข้อพิพาทจะต้องทำเป็นเอกสารในข้อตกลงยินยอม ซึ่งโดยส่วนใหญ่บุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง (เช่น ผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ดำเนินการประนีประนอม) จะเป็นผู้ช่วยค้นหาทางแก้ไขที่สามารถยอมรับได้ให้กับคู่กรณี

กระบวนการระงับข้อพิพาทอาจไม่เหมาะสมสำหรับการร้องเรียนในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีความร้ายแรง หรือ เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรม เช่น ความรุนแรงทางเพศ หรือการละเมิดหลักสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น การทรมาน หรือทำให้บุคคลหายสาบสูญ ฯลฯ

ในส่วนต่อไปนี้จะเน้นเรื่องการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่นิยมมากขึ้น เพื่อจัดการกับข้อร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชน

ก. คำจำกัดความการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาท

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการไกล่เกลี่ยและประนีประนอม ข้อพิพาทด้านสิทธิมนุษยชน โดยคนกลางต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบในการช่วยให้คู่กรณีได้บอกเล่าเรื่องของพวกเขาร่วมกันเท่าเทียม และนำไปสู่ความยุติธรรมในการระงับข้อพิพาท

การประนีประนอม เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการระงับข้อพิพาทที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้โดยผู้ประนีประนอมจะเปิดทางเลือกและให้โอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกัน บ่อยครั้งที่การประนีประนอมมักจะเกิดขึ้นภายหลังกระบวนการสอบสวน เมื่อผู้ประนีประนอมได้ชี้แจงแก่คู่กรณีถึงข้อได้เปรียบที่แต่ละฝ่ายมี

กระบวนการที่อิงผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายมักจะประสบความสำเร็จสูงมาก เมื่อมีการไกล่เกลี่ยตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ โดยจากรายงานพบว่า บางประเทศมีอัตราความสำเร็จถึงร้อยละ 75 - 80 หากเป็นการไกล่เกลี่ยที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ

สำหรับคู่กรณีแล้ว กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่เผชิญหน้าน้อยกว่า ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือพฤติกรรมของผู้ละเมิดสำคัญมากกว่าการลงโทษ ทั้งนี้ ความตั้งใจและความพร้อมของทั้งสองฝ่ายในการเข้าร่วม เป็นเงื่อนไขสำคัญทำให้การประนีประนอมและการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ขึ้นกับ

- ✓ ความปรารถนาของทั้งสองฝ่ายที่จะรักษาสัมพันธที่ดีไว้
- ✓ ความต้องการของทั้งสองฝ่ายที่จะหลีกเลี่ยงการสอบสวน หรือการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ✓ ความปรารถนาของทั้งสองฝ่ายที่จะแก้ปัญหาความแตกต่างให้เร็วที่สุด

ข. กระบวนการการไกล่เกลี่ยและประนีประนอม

ไม่มีกระบวนการที่เป็นมาตรฐานในการประนีประนอม และ/หรือ การไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมักเลือกใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยที่หลากหลายในการยุติข้อพิพาท มากกว่ากระบวนการประนีประนอม กระบวนการที่จะแสดงต่อไปนี้เป็นารยกตัวอย่างให้เห็นภาพเท่านั้น โดยไม่ได้บ่งบอกว่าควรมีเพียงหนึ่งวิธีการที่ใช้ในทุกกรณี ความแตกต่างของวิธีการที่จะใช้อาจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เผชิญ สถานะของสถาบันฯ ตามแนวทาง ดังนี้

การเห็นด้วยกับกฎพื้นฐาน

คู่กรณีทั้งสองฝ่ายควรมีความเข้าใจเป็นอย่างดีเกี่ยวกับลักษณะของกระบวนการที่จะใช้ และระดับขั้นของความลับในการอภิปรายและหาข้อตกลง โดยจะต้องตกลงว่าสิ่งที่พูดในกระบวนการนี้จะไม่สามารถนำไปใช้เพื่อต่อต้านคู่กรณีได้ในภายหลัง หากกระบวนการประนีประนอมหรือไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ และมีการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงหลังจากนั้น ความเข้าใจเป็นอย่างดีนี้จะสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายสามารถหาข้อตกลงได้อย่างตรงไปตรงมา และสามารถพูดในสิ่งที่ไม่คิดจะพูดในคำให้การ

การรับฟังมุมมองของทั้งสองฝ่าย

คนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจต้องการที่จะเริ่มต้นด้วยการรับฟังมุมมองของแต่ละด้าน ซึ่งบางครั้งเรียกว่า “การสลับให้ทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสไกล่เกลี่ยในมุมมองของตน” ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งโดยเฉพาะเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่ากัน

กระบวนการนี้ยังสนับสนุนการเปิดกว้าง และจะทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับข้อตกลงได้ดีขึ้น ในระหว่างกระบวนการนี้ คนกลางหรือผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องยินดีที่จะรับฟังและควรเป็นกลาง โดยต้องทำให้มั่นใจได้ว่าทุกฝ่ายเต็มใจที่จะเผชิญหน้ากันก่อนที่จะไปสู่ขั้นตอนต่อไป

การนำคู่กรณีมาร่วมกันเพื่อหาข้อตกลงที่เหมาะสม

การไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมควรเกิดขึ้นบนพื้นที่ที่เป็นกลาง (on neutral ground) เมื่อคู่กรณีพบกัน ควรจะอยู่ในสถานที่ของคณะกรรมการ หรือหน่วยงานกลางอื่น ๆ ซึ่งไม่ทำให้เกิดข้อได้เปรียบกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้



บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย



มีอย่างน้อยดังนี้

- ช่วยให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตน
- ช่วยให้คู่กรณีเข้าสู่ข้อตกลง
- อธิบายหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน
- ทำให้ความมั่นใจว่าจะไม่มีฝ่ายใดเสียผลประโยชน์จากการไกล่เกลี่ย
- ช่วยคู่กรณีให้บันทึกข้อตกลง
- ให้ความมั่นใจว่าจะเคารพในข้อตกลง
- นำข้อมูลกลับไปเพื่อประกอบการตรวจสอบในขั้นตอนถัดไป

หากไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ

หมายเหตุ: ในกรณีส่วนใหญ่ ข้อเท็จจริงที่ค้นพบในระหว่างการไกล่เกลี่ยไม่สามารถใช้ได้ในการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง

บทบาทของผู้ประนีประนอม

มีอย่างน้อยดังนี้

- ชี้แจงให้คู่กรณีเข้าใจผลการสอบสวน รวมทั้งผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นตามความเหมาะสม
- ช่วยให้คู่กรณีนำเสนอมุมมองของแต่ละฝ่าย
- ช่วยให้คู่กรณีระบุความต้องการของแต่ละฝ่าย
- สนับสนุนให้เกิดข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายรับได้ และเป็นประโยชน์ต่อสังคม/สาธารณะ
- ช่วยให้คู่กรณีบันทึกข้อตกลงและเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ พร้อมข้อเสนอแนะ
- ทำให้แน่ใจว่าข้อตกลงจะถูกนำไปใช้



การต่อรองสัญญาข้อตกลง

สัญญาข้อตกลงควรเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และควรมีการลงชื่อทั้งสองฝ่าย โดยปกติมักจะใช้รูปแบบของสัญญากฎหมาย เพื่อให้มีผลบังคับใช้ การแก้ไขปัญหาคควรจะสอดคล้องกับ

- ✓ กฎหมายสิทธิมนุษยชนในประเทศและหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- ✓ สามารถแก้ไขความคับข้องใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และ
- ✓ มีความยั่งยืน เช่น สามารถนำไปใช้ในการจัดการกับข้อพิพาทที่มีลักษณะคล้ายกันในอนาคต

สัญญาข้อตกลงที่เป็นผลเกิดจากการประนีประนอมควรต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ต่อสังคม/สาธารณะ



บทที่ 5

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการเฝ้าระวังและติดตาม
สถานการณ์สิทธิมนุษยชน

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

ตามหลักการปารีส โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความรับผิดชอบที่จะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ ผ่านการให้ความคิดเห็น คำแนะนำ ข้อเสนอ และรายงานอื่น ๆ กระบวนการเฝ้าระวังเป็น กระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน ในภาพรวม ทั้งแก่สาธารณชน รัฐบาล และรัฐสภา

5.1 มาตรฐานในการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งหมดมีหน้าที่เฝ้าระวังเรื่องสิทธิมนุษยชน การเฝ้าระวังเป็นลักษณะสำคัญตาม บทบัญญัติของการคุ้มครอง และยังส่งผลต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการรายงานสถานการณ์ในรายงานประจำปี หรือรายงานเฉพาะ สถาบันฯ ควรมีการเฝ้าระวังอย่างน้อยในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1

การเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ เช่น การติดตาม และการค้นหาความจริงที่มีเกี่ยวกับ เหตุการณ์เฉพาะ เป็นต้น เพื่อบันทึก และรายงานข้อเท็จจริง รวมถึงนำเสนอ ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือ รัฐบาล เพื่อให้เกิดการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2

การเฝ้าระวังปัญหาสิทธิมนุษยชน เฉพาะเรื่อง

3

การเฝ้าระวังสถานที่กักกันเพื่อ ป้องกันไม่ให้เกิดการทรมาน และ เพื่อให้มั่นใจว่ามาตรฐานระหว่าง ประเทศเป็นที่ยอมรับ



การเฝ้าระวัง

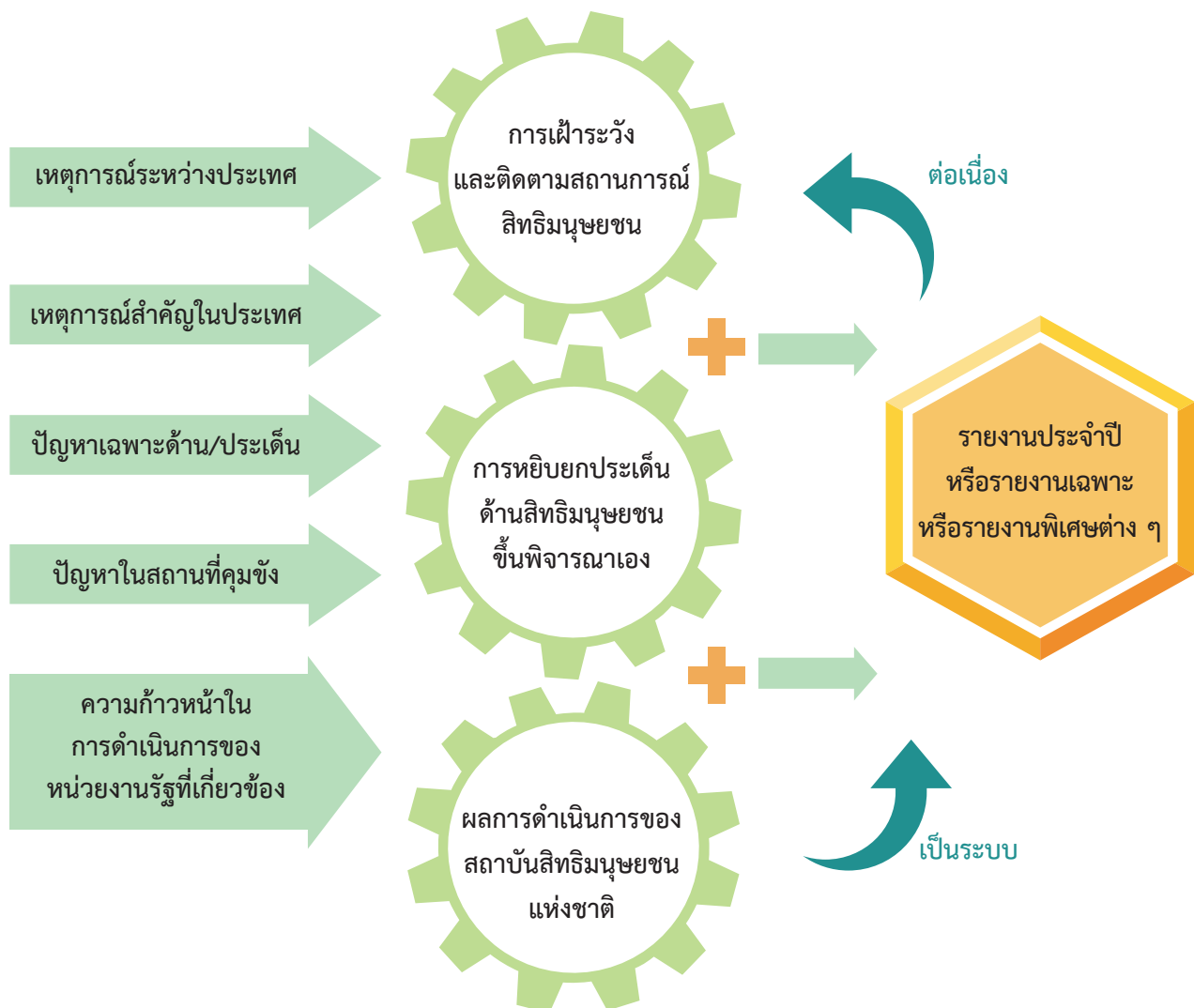
4

การเฝ้าระวังและติดตามการ ดำเนินการของหน่วยงานในประเทศ ตามเป้าหมายที่ได้ตกลง และเป็น ที่ยอมรับในระดับสากล

ผลของการเฝ้าระวังสถานการณ์ทั้ง 4 ด้านดังกล่าวจะต้องถูกนำไปวิจัยหรือวิเคราะห์เพื่อจัดทำรายงานประจำปี รายงานสถานการณ์เฉพาะ หรือรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเผยแพร่ผลการวิจัย และการวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อสร้างแรงกดดันให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจและเกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ตามข้อเสนอแนะ นอกจากนี้ ควรมีการเฝ้าระวังและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ เพื่อให้มั่นใจว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำแนวทางต่าง ๆ มาใช้อย่างเหมาะสม

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องให้ความสำคัญกับการเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ เพื่อให้มั่นใจว่า มีการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีที่รัฐบาลได้ตกลงไว้ การเฝ้าระวังและติดตามอย่างเป็นระบบนั้นจะช่วย ขับเคลื่อนให้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด

กระบวนการเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนสามารถสรุปได้ดังภาพต่อไปนี้



5.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวม

การเฝ้าระวัง หมายถึง กิจกรรมในการสังเกต รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและรายงานสถานการณ์หรือเหตุการณ์ โดยผลการเฝ้าระวังอาจนำไปสู่การรายงานการละเมิด การให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข การป้องกัน การศึกษา หรือ การรณรงค์ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพยายามที่จะตรวจสอบว่าการนำเสนอของเหตุการณ์หรือสถานการณ์ มีความถูกต้องหรือไม่ อย่างไรก็ตาม รายงานการติดตามเป็นการบันทึกที่สำคัญที่จะระบุถึงการสังเกตเหตุการณ์ว่าอะไร เกิดขึ้นบ้าง ทั้งโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือการรายงานโดยหน่วยงานมาตรฐานอื่น ๆ ทั้งนี้ รายงานการติดตาม เฝ้าระวังเหตุการณ์มักจะเข้มงวดน้อยกว่ารายงานการตรวจสอบข้อร้องเรียน หรือรายงานการติดตามผลการดำเนินการ ตามข้อเสนอหลังการตรวจสอบ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเลือกแผนการเฝ้าระวัง ตามลำดับความสำคัญของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ และ บทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการ เฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและขั้นสูง

หลักการในการเฝ้าระวัง



- “การไม่ก่ออันตราย” เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่นำมาใช้ในการทำงานการเฝ้าระวังทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงโดยตรงกับบุคคลอื่น ๆ เช่น ความน่าเชื่อถือ การรักษาความลับ และความปลอดภัย ซึ่งกล่าวอย่างสรุปได้ว่า การเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนจะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ในทางที่อาจเกิดความอันตรายขึ้นได้
- **การรู้จักมาตรฐาน** หมายความว่า กระบวนการการเฝ้าระวังนั้น จำเป็นต้องมีความเข้าใจในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเฝ้าระวัง จะต้องตีความในมาตรฐานเหล่านั้นเหมือนกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ข้อมูลถูกเก็บมาจากคนละแหล่ง
- ผลที่พบและนำเสนอหลังจากการเฝ้าระวังจะต้องมี “ความถูกต้องแม่นยำ” ผ่านการเข้าใจในมาตรฐานสิทธิมนุษยชนแบบเดียวกัน นอกจากนี้ วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ยังต้องสนับสนุนให้เกิดความถูกต้องและแม่นยำ เช่น ผู้ลงรหัสข้อมูลจำเป็นต้องใช้ศัพท์และรูปแบบของการลงข้อมูลแบบเดียวกันทั้งหมด
- “ความยุติธรรม ความซื่อตรง ความเที่ยงธรรม และความเป็นมืออาชีพ” เป็นคำที่มีความสัมพันธ์กัน และต้องปฏิบัติตามในการนำมาตรฐานสูงสุดที่เป็นไปได้มาใช้ เมื่อมีการรวบรวมการวิเคราะห์ข้อมูล และการนำเสนอผล

โดยทั่วไป กิจกรรมการเฝ้าระวังที่ดำเนินการโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้อง

- มีการจัดการ (วางแผน จัดสรรทรัพยากร ควบคุม และประเมินผล)
- ทำอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ
- ทำเป็นวงจรปกติในสำนักงาน
- ทำงานในเชิงรุก เมื่อมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น
- มุ่งเน้นผลลัพธ์ และการบันทึกเหตุการณ์จริงบนหลักสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ อาจมีบางโอกาสที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจและเฝ้าระวังบางสถานการณ์ที่ไม่ได้วางแผนล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม กิจกรรมการเฝ้าระวังส่วนใหญ่สามารถคาดการณ์ได้ และทำเป็นวงจรปกติดังนี้



การใช้การสำรวจ (surveys) ในการเฝ้าระวัง

การสำรวจเป็นวิธีการเก็บข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวัง ควรมีการหาคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญในการออกแบบสำรวจ การดำเนินการสำรวจ และการวิเคราะห์ข้อมูลผลการสำรวจ อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีความเข้าใจทั่วไปในเรื่องของประเภทตัวอย่างที่อาจนำมาใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการสำรวจ การกำหนดตัวอย่าง (sampling) ที่เหมาะสมอาจแบ่งได้เป็นทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่



◆ ตัวอย่างแบบสุ่ม (random sampling)

เป็นการสำรวจจากตัวอย่างที่จำกัด ผ่านการระบุแหล่งข้อมูลที่จะดึงข้อมูลแบบสุ่มโดยใช้ทฤษฎีความน่าจะเป็นทางคณิตศาสตร์โดยทั่วไปจำเป็นต้องใช้หลักสถิติในการออกแบบสำรวจและตีความ ตัวอย่างเช่น ควรจะมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นในแต่ละพื้นที่ในกรณีที่มีชุมชนเป็นจำนวน 100 ชุมชนในภูมิภาค และในส่วนของการศึกษาพลเมืองที่มีสิทธิในการเลือกตั้ง สถาบันฯ ต้องการที่จะเฝ้าระวังเพื่อให้แน่ใจว่า มีการดำเนินการด้านการศึกษาจริง และเกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมและสมบูรณ์ในส่วนของการศึกษาพลเมืองทั้งหมด แทนที่จะมีการเฝ้าระวังแต่ละชุมชน สถาบันฯ ควรมีการสุ่มเลือกชุมชนประมาณ 10 ชุมชนที่จะกระทำการเฝ้าระวัง และสรุปผลจากกลุ่มชุมชนเหล่านั้น เช่น การเลือกชุมชนโดยการสุ่มกับชื่อชุมชน

◆ ตัวอย่างแบบใช้เกณฑ์การตัดสินใจอย่างยุติธรรม (judgmental sampling)

เป็นการกำหนดการเก็บตัวอย่างผ่านการไตร่ตรองและตัดสินใจโดยบุคคล ตัวอย่างเช่น สถานการณ์ข้างต้น หากพบว่าในชุมชนจำนวน 100 ชุมชนที่มีการเลือกตั้ง ประชากรประมาณครึ่งหนึ่งในชุมชน ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มที่มีชาติพันธุ์เดียวกัน ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งเป็นชนกลุ่มที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ซึ่งจะมีความเสียเปรียบในสังคม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นธรรมต่อชนกลุ่มน้อย โดยหลังจากนั้นอาจใช้วิธีการสำรวจแบบสุ่มจับตัวแทนสำคัญในชุมชนของชนกลุ่มน้อยก็ได้

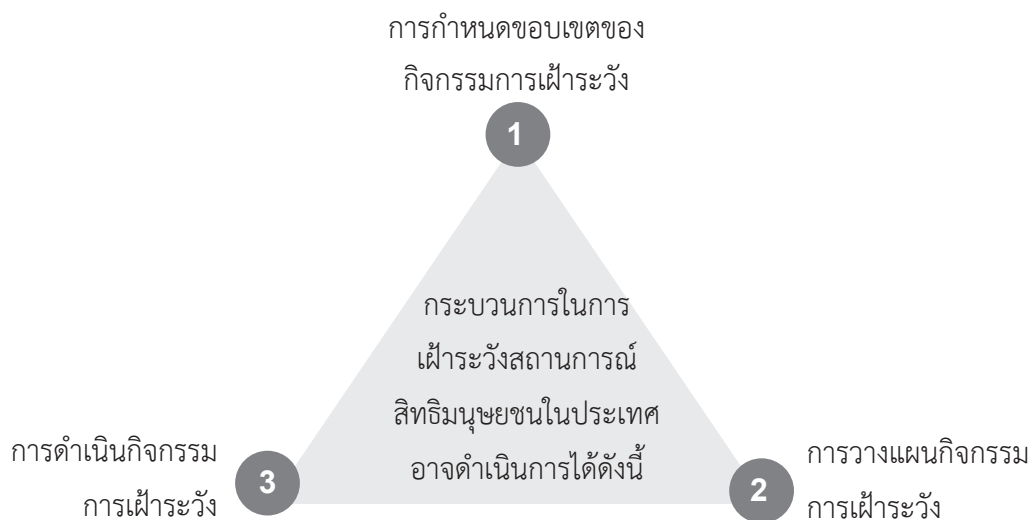


♦ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแบบบังเอิญ (haphazard sampling)

เป็นการกำหนดการเก็บตัวอย่างที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์นั้นโดยไม่ได้กำหนดมาก่อน ในขณะที่การเก็บตัวอย่างรูปแบบนี้อาจไม่เป็นที่เชื่อถือและมีเหตุผลถูกต้องเหมือนรูปแบบอื่น ๆ แต่ยังคงสามารถใช้เป็นตัวบ่งชี้สถานการณ์กว้าง ๆ ได้

5.3

แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ



5.3.1 การกำหนดขอบเขตของกิจกรรมการเฝ้าระวัง

การเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนสามารถกระทำได้อย่างครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ของกิจกรรมของมนุษย์ จากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคมที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางการเมืองและพลเมือง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถเฝ้าระวังและรายงานผลในทุก ๆ สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของประเทศ แต่จะเป็นการระบุประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่น่ากังวลมากที่สุดที่เกิดขึ้นในประเทศ แล้วมุ่งเน้นไปที่การเฝ้าระวังเหตุการณ์เหล่านั้นตลอดทั้งปี หรือบางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีการวางแผนตารางเป็นระยะเวลาหลายปี ในการเฝ้าระวังสิทธิ

5.3.2 การวางแผนกิจกรรมการเฝ้าระวัง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ติดตามความก้าวหน้าเป็นช่วงระยะเวลา เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ณ จุดเวลาเริ่มต้น หรือเวลาฐาน (baseline) และปัจจัย หรือตัวบ่งชี้ (indicators หรือ benchmarks) ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงก้าวหน้าหรือถดถอย ในบางครั้ง การเฝ้าระวังจะกำหนดเป้าหมาย (เกณฑ์มาตรฐาน) สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วิธีการนี้อาจถูกนำมาใช้กับสิทธิทุกประเภท แต่จะเป็นประโยชน์ในการติดตามผลสำเร็จที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยชนิดของตัวบ่งชี้ที่มักใช้ในการเฝ้าระวังและติดตามความก้าวหน้า



ตัวชี้วัดกระบวนการ

เป็นตัวชี้วัดว่ามีการดำเนินการที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการหิยบยขึ้นนั้น มีการนำไปปรับปรุง หรือทำให้เกิดการคุ้มครองขึ้น เช่น เกิดการร่างกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติ

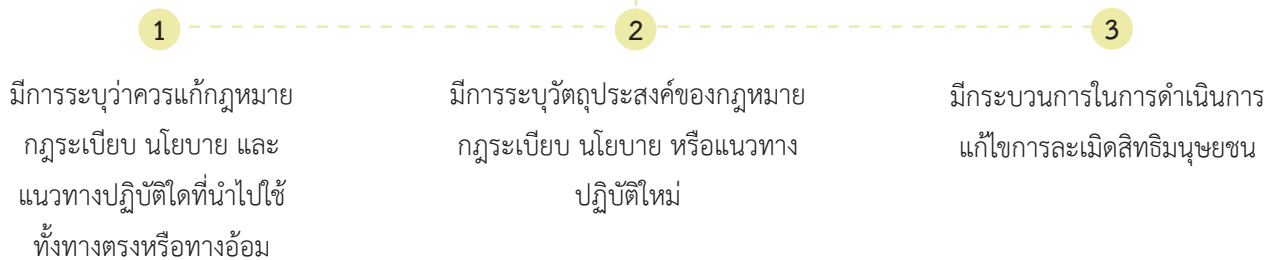


ตัวชี้วัดผลลัพธ์

เป็นตัวชี้วัดที่แสดงผลของการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มมากขึ้น

ตัวอย่างเช่น รัฐบาลผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับการทรมาน เป็นตัวบ่งชี้กระบวนการ ในขณะที่จำนวนการทรมานที่ลดน้อยลงคือ ตัวบ่งชี้ผลลัพธ์

การกำหนดตัวชี้วัดกระบวนการจะค่อนข้างตรงไปตรงมาดังนี้



การระบุตัวชี้วัดผลลัพธ์มีความซับซ้อนกว่าการกำหนดตัวชี้วัดกระบวนการ โดยคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาของสหประชาชาติ (treaty bodies) ได้ร่างแนวทางการพัฒนาในส่วนแบบฟอร์มและเนื้อหาของรายงาน ซึ่งทั้งสองส่วนได้กำหนดความต้องการของข้อมูลสำหรับการรายงานผลของประเทศไว้แล้ว (ดูได้ที่ www.ohchr.org) เอกสารอ้างอิงเหล่านี้จะค่อนข้างครอบคลุม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเลือกใช้เครื่องมือเหล่านี้เป็นต้นแบบที่จะกำหนดตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวข้องสำหรับกิจกรรมการเฝ้าระวัง

ในสถานการณ์ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินการ ควรกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จที่เกี่ยวข้องกับเป้าประสงค์ (relevant) สามารถเข้าใจได้ง่าย (understandable) และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อได้ (useable) ตัวชี้วัดที่ดีจะช่วยให้การวัดผลเป็นไปอย่างชัดเจน และนำไปสู่การปรับปรุงในระยะยาว

5.3.3 การดำเนินกิจกรรมการเฝ้าระวัง

► การรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการเฝ้าระวังตามทฤษฎีแล้วควรจะทำให้ความสนใจกับการวิจัยปฐมภูมิและการหาข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่มักเลือกที่จะใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (ข้อมูลจากผู้อื่น) ในการประเมินผล ข้อมูลทุติยภูมิจะเป็นประโยชน์เนื่องจากข้อมูลเหล่านั้นประหยัดกว่าโดยเปรียบเทียบ และมีการใช้กำลังคนน้อยกว่าในการได้มาซึ่งข้อมูล นอกจากนี้ มีการวิจัยข้อมูลและการรวบรวมข้อมูลที่เผยแพร่ในระดับประเทศอยู่อย่างมากมายหลากหลาย การทู่เมททรัพยากรเพื่อเก็บข้อมูลใหม่อาจไม่มีความจำเป็นในลำดับต้น ๆ ความเป็นไปได้ของแหล่งที่มาของข้อมูลทุติยภูมิมีดังนี้

- การตรวจสอบรายละเอียดเอกสารทางการเงินจะแสดงให้เห็นว่าประเทศให้ความสนใจกับปัญหาแต่ละประเด็นมากน้อยเพียงใด เมื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาลอื่น ๆ ในภูมิภาคระหว่างปีต่อปี การประเมินผลนี้ส่วนใหญ่จะใช้ได้ดีกับประเทศที่กำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณการศึกษาที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของประเทศที่มีสถานการณ์ทางเศรษฐกิจไม่ดี หากพบว่ามีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาลดลงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาค อาจสะท้อนว่าประเทศไม่ได้ลงทุนในทรัพยากรที่จำเป็นในอนาคต เป็นต้น

- ค่าสถิติต่าง ๆ ระดับประเทศ (เช่น จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ธนาคารชาติ ฯลฯ)

- ข้อมูลเกี่ยวกับผลการบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงานรัฐ เนื่องจากกระทรวงต่าง ๆ จะเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับพันธกิจที่รับผิดชอบของตน

- ข้อมูลจากคณะกรรมการ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบประเด็นเฉพาะบางอย่างที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์

- องค์กรเอกชน (NGOs) มักจะดำเนินการวิจัยและการศึกษาอื่น ๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่สามารถใช้ข้อมูลและเอกสารการบริหารจัดการภายในของตนเอง เช่น สถิติการร้องเรียน ข้อมูลที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะการในการดำเนินการเฝ้าระวังที่ผ่านมา ข้อมูลการเฝ้าระวังในท้องถิ่น ผลของการประชุมแห่งชาติหรือการอบรมเชิงปฏิบัติการในประเด็นสิทธิมนุษยชนประเภทเฉพาะ นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินการวิจัยปฐมภูมิหรือการหาข้อเท็จจริง สิ่งนี้อาจมีความจำเป็นเมื่อเกิดช่องว่างในข้อมูลที่มีอยู่หรือมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเก็บข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ตัวอย่างเช่น ข้อมูลอาจแสดงว่าเด็กผู้หญิงมีแนวโน้มที่จะเลื่อนชั้นเรียนจากระดับประถมไปมัธยมน้อยกว่าเด็กผู้ชาย ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ที่แสดงให้เห็นว่ามีปัญหาบางอย่างที่อาจเกิดขึ้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเพิ่มการศึกษาข้อมูลโดยใช้แบบสำรวจหรือการโฟกัสแบบกลุ่ม เช่น พยายามที่จะอธิบายสาเหตุของการเกิดสถานการณ์ ข้อมูลที่สร้างขึ้นจากความพยายามดังกล่าวจะมีคุณภาพ และสามารถช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอวิธีการแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

► การวิเคราะห์ข้อมูล

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวิธีการใช้ตัวบ่งชี้กระบวนการและตัวบ่งชี้ผล ดังนี้

✓ ตัวชี้วัดกระบวนการนำมาใช้เพื่อ

- การประเมินระดับของกฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติว่า
 - มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
 - มีการนำไปใช้จริง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
 - บรรลุจริงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

• การบ่งชี้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือปรับปรุง เพื่อให้บรรลุตามเจตนาของหลักการสิทธิมนุษยชน



หมายเหตุ: การวิเคราะห์ตัวชี้วัดกระบวนการนั้น ส่วนใหญ่เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบหรือการวิเคราะห์ข้อมูลเพียงเล็กน้อย ผลลัพธ์ของการวิเคราะห์ใช้เพื่อทำให้เห็นถึงกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่

✓ ตัวชี้วัดผลลัพธ์อาจนำมาใช้เพื่อ

- วิเคราะห์ประเด็นปัญหาและข้อมูลที่สะท้อนความสำเร็จด้านสิทธิมนุษยชน
- กำหนดข้อมูลฐาน (baseline) เพื่อใช้ติดตามความก้าวหน้าของสถานการณ์ในภายหลัง
- ติดตามความก้าวหน้า
- สนับสนุนไปสู่การวิเคราะห์หรือการวิจัยอื่น ๆ เชิงลึกในเรื่องที่เกี่ยวข้อง (following research)

เมื่อมีการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์และมีการเก็บรวบรวมข้อมูล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเผยแพร่ผลการวิจัยและการวิเคราะห์ดังกล่าว เพื่อผลักดันให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็น ทั้งนี้



ผลลัพธ์ของการเฝ้าระวังควรปรากฏในรายงานต่อสาธารณะ เช่น รายงานประจำปี หรือรายงานพิเศษต่าง ๆ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หากเป็นไปได้ รายงานควรระบุประเด็นปัญหาและให้คำแนะนำกระบวนการแก้ไข

สถาบันฯ ควรพยายามส่งเสริมให้นำคำแนะนำเหล่านั้นมาใช้อย่างเหมาะสม

หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้รายงานประจำปีเป็นตัวขับเคลื่อนในการนำเสนอผลการเฝ้าระวัง การรวบรวมข้อมูลที่เป็นควรทำอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหากรอนกว่าจะถึงเวลาที่จะร่างรายงานประจำปี ค่อยเริ่มการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ถึงตอนนั้นจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการทำรายงาน หรือการวิเคราะห์ย่อยต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจตัดสินใจทำรายงานพิเศษที่เกี่ยวกับผลลัพธ์การเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนแยกต่างหากจากรายงานประจำปีก็ได้

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับการนำเสนอข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ซึ่งไม่เพียงแต่**ควรที่จะมีการบันทึกแหล่งที่มาของข้อมูลเอาไว้** เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในผลการวิจัยและถูกต้องตามหลักการอ้างอิงในกระบวนการวิจัย แต่**ยังต้องทำให้ชัดเจนว่าหน่วยงานที่อ้างอิงมีการเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง** โดยข้อมูลไม่ควรถูกแสดงไว้ในลักษณะที่สรุปผลการวิเคราะห์แล้ว เว้นแต่จะมีการวิจัยและการตรวจสอบที่อ้างอิงจากแหล่งข้อมูลและหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่น่าเชื่อถือ

ข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพจากรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ ควรจะต้องมีการตรวจสอบเพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูล โดยเฉพาะการนำเสนอข้อมูลที่ขัดแย้งกับข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้เผยแพร่สู่สาธารณชน การพิจารณาแหล่งข้อมูลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบางองค์กรอาจกล่าวถึงผลลัพธ์ที่เกินความเป็นจริง หรือมีกำหนดผลลัพธ์ที่นำเสนอไว้ก่อนตามที่ต้องการเพื่อผลประโยชน์บางอย่าง นอกจากนี้ หากข้อมูลจากแหล่งข้อมูลของรัฐบาลมีความขัดแย้งกับแหล่งข้อมูลชุดอื่น ๆ ทางสถาบันฯ จำเป็นที่จะต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังในการนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงเพราะข้อมูลของรัฐบาลที่เปิดเผยอย่างเป็นทางการนั้นสามารถถูกหยิบมาใช้โดยเจ้าหน้าที่เพื่อหาข้ออ้าง หรือข้อพิสูจน์ว่าข้อมูลที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้อยู่ไม่ถูกต้องได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาความสมดุล สถาบันฯ อาจเลือกที่จะแสดงข้อมูลทั้งสองชุดนั้นเว้นแต่มีเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าชุดข้อมูลกลุ่มใดมีความน่าเชื่อถือมากกว่ากันเช่นข้อมูลชุดที่สามหรือรายงานของผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ควรมีคำอธิบายถึงเหตุผลที่ว่าทำไมข้อมูลชุดที่นำมาใช้จึงน่าเชื่อถือหรือดีกว่าข้อมูลชุดอื่น ๆ



สถาบันฯ สามารถเพิ่มโอกาสในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
ในเชิงบวกได้ หากนำเสนอข้อแนะนำที่สามารถดำเนินการได้จริงและ
สมเหตุสมผล โดยทั่วไป คำแนะนำที่น้อยแต่ได้ใจความสำคัญ มักจะดีกว่า
คำแนะนำที่มีความยาว และมีรายละเอียดที่ดูไม่สมจริงและไม่น่าเชื่อถือ



การนำเสนอข้อมูลผลการเฝ้าระวังและการทำรายงานเป็นเพียงแค่ขั้นตอนหนึ่งเท่านั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควร
พิจารณาวิธีที่ดีที่สุดที่จะนำเสนอผลการวิจัยผ่านการใช้สื่อ (media) ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนและสร้างความร่วมมือกับ
ภาคประชาสังคมอื่น ๆ ในการรณรงค์ผลการวิจัยหรือการส่งเสริมให้มีความเข้าใจเกี่ยวกับผลการเฝ้าระวัง และความสำคัญของ
การเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน

5.4 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเฝ้าระวังสถานที่คุมขัง

การละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกควบคุมตัวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในระดับสากล การเฝ้าระวังสถานที่คุมขังนั้น
เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และยังสามารถช่วยป้องกันการเกิดเหตุละเมิดสิทธิ
มนุษยชนที่จะขัดแย้งกับพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาต่อต้านการ
ทรมานฯ และพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocol) อย่างไรก็ดี มาตรฐานขั้นต่ำสุดในการดูแลนักโทษนั้น อาจไม่ได้ถูกกำหนด
โดยเจ้าหน้าที่เรือนจำ แต่อาจเป็นเพราะ “ความกังวลในสิทธิของนักโทษ” อาจจะไม่ได้อยู่ในประเด็นสำคัญที่รัฐบาลให้ความ
สนใจ การขาดแคลนความร่วมมือในการคุมขัง ส่วนใหญ่มักเป็นผลจากการที่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ และสิ่งนี้ก็อยู่นอกเหนือการ
ควบคุมของเจ้าหน้าที่เรือนจำ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีพันธกรณีในการเฝ้าระวังสถานที่คุมขัง เพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติอย่างมี
มนุษยธรรม ตามข้อ 10 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กำหนดไว้ว่า “ทุกคน
ที่ถูกไล่ออกจากเสรีภาพของตน” ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม ซึ่งข้อความนี้ขยายความเกินจากนักโทษ แต่ยัง
รวมถึงบุคคลทุกคนที่ถูกไล่ออกจากเสรีภาพ “การปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม” นั้นมีความหมายมากกว่า “ทรมานหรือ
โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติอย่างต่ำทราม หรือการลงโทษ” ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 10 ของกติการะหว่างประเทศฯ

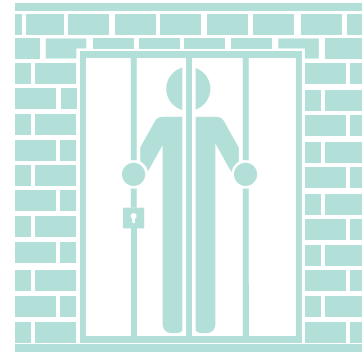


การเฝ้าระวังควรมีการกำหนดมาตรฐานเพื่อให้สามารถติดตามความก้าวหน้า
ได้ โดยควรดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่สถานคุมขัง และผู้ที่รับผิดชอบ
ในการจัดระบบประมาณ รวมถึงสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่จากสำนัก
งบประมาณ/กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ “สถานที่คุมขัง” ไม่ได้จำกัดความหมาย
อยู่ที่เรือนจำและคุก แต่คำนี้ยังครอบคลุมไปถึงสถานที่อื่น ๆ เช่น ศูนย์กักกัน
ตรวจคนเข้าเมือง และศูนย์การแพทย์ (รวมถึงผู้ที่มีความผิดปกติทางจิต)
ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ควรที่จะละเลยหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้

การกำหนดอำนาจในการเฝ้าระวังของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในกฎหมายระดับประเทศเป็นสิ่งสำคัญ โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจในการเข้าไปในสถานที่คุมขังได้โดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าใด ๆ หรือสามารถบันทึกที่เป็นทางการต่าง ๆ และทำสำเนาได้ตามต้องการ รวมถึงต้องสามารถเฝ้าดูและพูดคุยกับผู้ถูกคุมขังโดยลำพังในสถานการณ์ใกล้ชิด หรือสามารถขอพบผู้ที่ถูกคุมขังแต่ละรายตามที่ต้องการได้ อำนาจเหล่านี้จะทำให้มั่นใจว่าการเฝ้าระวังสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อประเมินสถานการณ์อย่างเหมาะสมได้

5.4.1 การวางแผนกิจกรรมการเฝ้าระวัง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรตรวจสอบสถานที่คุมขังทุกแห่ง เพื่อเสริมสร้างการคุ้มครอง และเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้มาตรฐานรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งรวมไปถึงสถานที่สอบสวนและคุมขังที่ไม่เป็นทางการ **ควรมีการเข้าเยี่ยมสถานที่คุมขังมากกว่าหนึ่งครั้ง** ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการวัดความคืบหน้าเป็นรายสถานที่และในภาพรวมทั้งหมด เพื่อให้มั่นใจว่าสถานการณ์ในสถานที่คุมขังไม่ได้รับความับความสำคัญน้อยลง เนื่องจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความสนใจไปยังด้านอื่น



การทำงานส่วนมากที่เกี่ยวข้องกับการเฝ้าระวังในสถานที่คุมขังจะมุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดผลลัพธ์ ดังนั้น การออกแบบเครื่องมือในการเฝ้าระวังก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนมากมักพัฒนาแบบฟอร์มรายการตรวจสอบ (checklist) ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของผู้ถูกคุมขัง ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ช่วยกำหนดขอบเขตการดำเนินงาน และทำให้มั่นใจว่าการเฝ้าระวังมุ่งเน้นความสนใจไปที่ประเด็นปัญหาที่สำคัญระดับประเทศ นอกจากนี้ แบบฟอร์มรายการตรวจสอบยังสร้างให้เกิดมาตรฐานการเก็บข้อมูล และช่วยให้สามารถนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลอื่น ๆ และกำหนดแนวโน้มต่าง ๆ ได้

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรรวบรวมตัวบ่งชี้กระบวนการ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกคุมขัง ซึ่งควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้อย่างน้อย ดังนี้

- ระบบการร้องเรียนสำหรับผู้ถูกคุมขัง ตามมาตรฐานขั้นต่ำสุดสำหรับการดูแลผู้ถูกคุมขัง
- การจัดอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีการติดต่อกับผู้ถูกคุมขัง
- การมีขั้นตอนสำหรับครอบครัวของผู้ถูกคุมขัง ในการรายงานความผิดปกติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ ระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยังสามารถช่วยสนับสนุนการดำเนินงานในระดับชาติได้เช่นกัน โดยเฉพาะคณะทำงานที่ชื่อ Working Group on Arbitrary Detention

5.4.2 การดำเนินการกิจกรรมเฝ้าระวัง

การเฝ้าระวังสถานที่คุมขังเกี่ยวข้องกับการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิทางกายภาพจากสถานที่คุมขัง แล้วนำไปวิเคราะห์ข้อมูลของผลการวิจัย นอกจากนี้ การประมวลผลข้อมูล กฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้ถูกคุมขัง ยังต้องรวบรวมและวิเคราะห์ผลอีกด้วย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจในการเข้าเยี่ยมสถานที่คุมขังอย่าง **ไม่มีการแจ้งล่วงหน้า** เพื่อให้มั่นใจว่าการตรวจสอบแสดงให้เห็นสภาพที่แท้จริงของสถานการณ์ ตัวอย่างเช่น สภาพทางกายภาพของเรือนจำ เช่น การรักษาความสะอาด และคุณภาพและความเพียงพอของอาหาร ที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลง หากมีการแจ้งเตือนการตรวจสอบล่วงหน้า ในทำนองเดียวกัน ผู้ถูกคุมขังยังสามารถถูกย้ายไปยังสถานที่อื่นหากมีการแจ้งเตือนล่วงหน้า



ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่สำคัญสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะมีสิทธิเข้าตรวจสอบสถานที่คุมขังโดยไม่ต้องผ่านการอนุญาตก่อน ในทำนองเดียวกัน การประเมินสถานการณ์ของผู้ถูกคุมขังมีแนวโน้มที่จะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับว่าในขณะทำการประเมินนั้น มีเจ้าหน้าที่เรือนจำอยู่ด้วย หรือเป็นการพูดคุยประเมินสถานการณ์โดยลำพัง ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องมีสิทธิที่จะสัมภาษณ์ผู้ถูกคุมขังอย่างเป็นส่วนตัว



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพยายามที่จะยืนยัน ข้อมูลที่ได้รับมาในระหว่างการสัมภาษณ์ โดยทั่วไปแล้ว หลายสถาบันจะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกคุมขัง และยังมีการเข้าพบบางคนหรือทั้งหมดแบบตัวต่อตัวในภายหลัง เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องของคำให้การทั้งภาพรวมและรายบุคคล หากการเฝ้าระวังแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดการสถานการณ์ดังกล่าวโดยผ่านกระบวนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง รวมถึงการใช้กระบวนการและอำนาจต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับปัญหานั้นอีกด้วย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสร้างขั้นตอนที่จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น อาจมีการกำหนดบทบัญญัติในการเฝ้าระวังเพื่อให้มีการรับข้อร้องเรียนได้อย่างทันท่วงที หรือพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการเฝ้าระวังสามารถเป็นผู้ตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและมีทักษะในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกรวบรวมไว้จะต้องทำอย่างรวดเร็วและสอดคล้องกับมาตรฐานที่สามารถยอมรับได้
ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ควรมีการกำหนดขอบเขตของปัญหาว่า

เป็นปัญหาทั่วไปหรือไม่
หรือเป็นประเภทปัญหาเฉพาะ
ตามลักษณะของสถานที่คุมขัง
(เช่น เรือนจำแห่งชาติจะมีความ
แออัดมากกว่าห้องคุมขัง
ในท้องถิ่น)

?

เป็นปัญหาเฉพาะในสถานที่
พื้นที่ หรือภูมิภาคหนึ่งหรือไม่
และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง
ในทุกพื้นที่หรือไม่

การวิเคราะห์ควรทำไปพร้อมการนำเสนอการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ โดยพิจารณาว่ามีการรับทราบถึงปัญหาดังกล่าวหรือไม่ มีปัญหาใดบ้างที่ได้รับการปรับปรุงตั้งแต่มีการเข้าเยี่ยมก่อนหน้านี้ ทั้งนี้ กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นเป็นเช่นเดียวกับการ เฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ขั้นตอนการปฏิบัติในสถานที่คุมขัง ว่าสามารถนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่

การวิจัยหรือผลลัพธ์ที่ได้จากการเฝ้าระวัง ควรนำไปใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก เช่นเดียวกับการ เฝ้าระวังในรูปแบบอื่น ๆ ที่มักจะมีการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกำกับไว้ เช่น การใช้รายงานประจำปี หรือรายงาน พิเศษรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงยังควรใช้กลยุทธ์ การสื่อสารผ่านสื่อ (media) และภาคประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อสร้างความตระหนัก ในสิทธิมนุษยชนและสนับสนุนให้ภาครัฐดำเนินการเปลี่ยนแปลง

โดยสรุป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการเฝ้าระวังในสถานการณ์หลากหลายรูปแบบ ทั้งจากการ เฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วไป ไปจนถึงการเฝ้าระวังเพื่อตรวจสอบปัญหาที่เฉพาะเจาะจง และในสถานที่คุมขัง

การเฝ้าระวังอาจมีความซับซ้อนและจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก แต่ก็ยังสามารถนำไปสู่การปรับปรุงที่สำคัญ ในสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ การเฝ้าระวังที่ประสบความสำเร็จต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ที่จำเป็น และความสามารถระดับมืออาชีพ รวมถึงการฝึกอบรมและการสอนเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญ และสถาบันฯ ควรมีความกระตือรือร้น ในการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้ ยังควรลงทุนเวลาและทรัพยากรในการสร้างความมั่นใจว่าความรับผิดชอบ เหล่านี้จะประสบความสำเร็จ โดยรัฐต้องทำให้แน่ใจว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีทรัพยากรที่เพียงพอในการทำงานนี้



บทที่ 6

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการให้คำปรึกษาและเสนอ
นโยบายแก่รัฐบาล หรือรัฐสภา

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้คำปรึกษาและ
เสนอนโยบายแก่รัฐบาล หรือรัฐสภา

ตามหลักการปารีสนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความรับผิดชอบที่จะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ ผ่านการให้ความคิดเห็น/ คำแนะนำโดยตรง หรือการจัดทำข้อเสนอ และรายงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจให้คำปรึกษาในกรณีที่มีการร้องขอ หรือกำหนดประเด็นขึ้นเองตามความสำคัญของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่นอีก (without higher referral) การให้คำปรึกษานี้จะต้องสามารถทำได้โดยปราศจากข้อบังคับ และเป็นไปเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ

6.1 มาตรฐานในการให้คำปรึกษาและเสนอแนะนโยบายแก่รัฐบาลหรือรัฐสภา

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการให้คำปรึกษา **ไม่ว่าจะ** โดยได้รับการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการใช้อำนาจของตนเองในการรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่นอีก

1) การตรวจสอบและยืนยันการร่างการแก้ไข หรือการปรับปรุงบทบัญญัติทางกฎหมายหรือทางปกครอง เพื่อคงไว้หรือขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน รวมถึงการส่งเสริมและประกันว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในประเทศมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ



2) การให้คำปรึกษาในสถานการณ์ใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรหยิบยกขึ้นพิจารณา รวมถึงการขอให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นในส่วนใดของประเทศ และให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเกี่ยวกับสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อยุติเหตุการณ์นั้น และในกรณีที่จำเป็น อาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับท่าทีหรือการตอบสนองของรัฐบาลในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

3) การให้คำปรึกษาเพื่อส่งเสริมให้รัฐบาลมีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติตราสารระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมถึงการประกันให้มีการปฏิบัติตามตราสารเหล่านั้น

ทั้งนี้ การให้คำปรึกษารัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องอาจทำได้ด้วยการเข้าไปเป็นคณะทำงานโดยตรง การเสนอข้อเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการจัดทำรายงานประจำปี รายงานเฉพาะหรือรายงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ

6.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเสนอการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอแนะด้านสิทธิมนุษยชนเป็นประจำทุกปีผ่านรายงานสิทธิมนุษยชนประจำปีหรือรายงานเฉพาะ ทั้งนี้ ควรมีการหารือร่วมกับคณะกรรมการของรัฐสภาที่มีอำนาจ และกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายในเวลาที่เหมาะสม (ซึ่งไม่ควรเกิน 6 เดือน) โดยควรเน้นเรื่องการติดตามประเมินผลการดำเนินการที่ผ่านมา

กระบวนการในการจัดทำข้อเสนอแนะนี้ ควรมีความโปร่งใส เปิดเผย และเน้นการให้คำปรึกษาเป็นสำคัญ ทั้งนี้ กระบวนการที่โปร่งใสและเปิดเผยจะสนับสนุนให้ข้อเสนอแนะมีบทบาทความสำคัญขึ้น ดังนั้น หากรัฐบาลหรือกระทรวงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเลือกที่จะไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าว อาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือขององค์การระหว่างประเทศถึงเจตนาของประเทศที่จะเคารพตามหลักสิทธิมนุษยชน

การทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่อย่างเป็นระบบ “เพื่อรักษาและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ความรับผิดชอบนี้ครอบคลุมถึงกฎหมายและสถานการณ์ทั้งหมด นอกจากนี้ หลักการปารีสยังเสนอให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปมีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะต่อการอภิปรายรับรองกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่อีกด้วย

หลักการปารีสกำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาต่อสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะต่อ “จุดยืนและปฏิกิริยาของรัฐบาล” ต่อเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นผลมาจากการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงของสถาบันฯ และ/หรือ จากกิจกรรมการเฝ้าระวัง

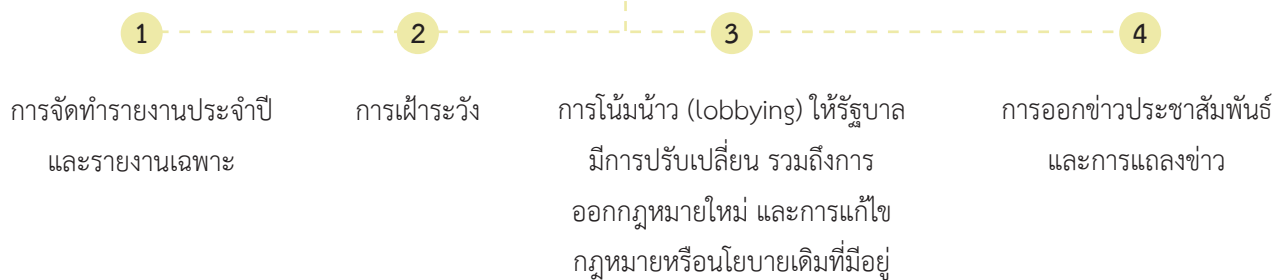
การให้ข้อเสนอแนะต่อกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มักจะเกี่ยวข้องกับประเด็นบางส่วนหรือทั้งหมดในเรื่องดังต่อไปนี้

- การกำหนดมาตรฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและระหว่างประเทศ
- การประเมินระดับที่กฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติ จะไม่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน
- การกำหนดแนวทางที่กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติ และผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบจะมีส่วนร่วมช่วยในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
- การกำหนดความคาดหวังของประชาชนทั่วไปต่อเรื่องที่จะถูกเปลี่ยนแปลง และร่วมกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ
- การโน้มน้าว (lobbying) เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำเสนอแนะต่าง ๆ ไปใช้จริง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจนำผลการศึกษาวิจัย ผลการตั้งคำถามต่อสาธารณะ ผลการสัมมนาหรือผลการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติ ผลการวิจัยเชิงประยุกต์ หรือผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง และรายงานต่าง ๆ มาเผยแพร่เพื่อสนับสนุนข้อเสนอแนะของตน

การสร้างความร่วมมือกับภาคประชาสังคมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในขั้นตอนการทบทวนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะ เนื่องจากเป็นการทำให้แน่ใจว่าสถาบันฯ ได้รับมุมมองที่หลากหลายนี้มาใช้ประกอบในการดำเนินการ นอกจากนี้ ในบางกรณียังอาจได้รับประโยชน์จากมุมมองของผู้เชี่ยวชาญและองค์กรเอกชนซึ่งเคยมีประสบการณ์ในเรื่องที่คล้ายคลึงกันนี้มาก่อนด้วย

การให้ข้อเสนอแนะเป็นเพียงการทำงานในช่วงเริ่มต้นเท่านั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเฝ้าระวังและติดตามว่ามีกระบวนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของตนหรือไม่ ผ่านกิจกรรมดังต่อไปนี้



การทบทวนกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่ถูกลำเสนอ

แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ระบุถึงอำนาจที่ชัดเจนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายที่ถูกเสนอ แต่สถาบันฯ ก็สามารถที่จะใช้อำนาจทั่วไปในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลก่อนการนำเสนอกฎหมายใหม่ และ/หรือการริเริ่มนโยบายต่าง ๆ โดยมีเหตุผล ดังนี้

- การเปลี่ยนร่างกฎหมาย เป็นเรื่องง่ายกว่าการยกเลิกหรือการขอแก้ไขกฎหมายที่ผ่านการอนุมัติแล้ว
- การมีกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องตั้งแต่แรก จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง เช่น การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการดำเนินการโดยศาลภายหลังการตรวจสอบพบข้อเท็จจริง ฯลฯ
- การแทรกแซงในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการอภิปรายอย่างแพร่หลาย ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากกฎหมายนี้ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการอภิปราย
- ทำให้รัฐบาลรับรู้ถึงจุดยืนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพิจารณาข้อเสนอแนะของสถาบันฯ อย่างรอบคอบ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายตั้งแต่ระยะเริ่มต้นเพราะหากรอจนถึงขั้นการนำเสนอกฎหมายที่ร่างเสร็จสมบูรณ์จากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระทรวงต้นสังกัด อาจจะเป็นการดำเนินการที่ล่าช้าเกินไป และถูกมองว่าเป็นอุปสรรคมากกว่าเป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายในช่วงต้นของการดำเนินการ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาและรักษาการติดต่อกับผู้มีอำนาจตัดสินใจและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำกรอกกฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบาย และกระบวนการดังกล่าว การสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานเหล่านี้ จะช่วยให้มั่นใจว่าสถาบันฯ เข้าใจถึงแนวคิดและวัตถุประสงค์ของความคิดริเริ่มนี้ตั้งแต่ตอนต้น และอยู่ในฐานะที่จะเสนอการเปลี่ยนแปลงได้ (หากจำเป็น)

6.3 แนวทางปฏิบัติงานด้านการเสนอนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

หลักการปารีสเรียกร้องให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผนวกบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไว้ในกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งอาจส่งผลต่อการผูกพันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ทั้งสภานิติบัญญัติ ตุลาการ และผู้บริหารภาครัฐ) ดำเนินการให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานดังกล่าว

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องสนับสนุนให้ข้อผูกพันระหว่างประเทศได้ถูกดำเนินการในระดับชาติ และทำหน้าที่ในฐานะ “นักวิจารณ์ที่เป็นมิตร” หรือ ผู้อำนวยการความสะดวกและผู้สนับสนุน แต่ไม่สามารถเป็นผู้นำบรรทัดฐานเหล่านั้นมาใช้ด้วยตนเอง

โดยทั่วไป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมและสนับสนุนเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

การประสานด้านกฎหมาย
ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ
กับตราสารระหว่างประเทศ
ที่รัฐเป็นภาคี

การสนับสนุนให้มีการถอน
ข้อสงวน (reservation)
ที่รัฐอาจมีการลงนามไว้



การให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติ
สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน
ที่รัฐยังไม่ได้เป็นภาคี

ส่งรายงานการดำเนินการของ
รัฐต่อหน่วยงานระหว่างประเทศ
สหประชาชาติ และหน่วยงานระดับ
ภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

เป้าหมายในระยะสั้น คือเพื่อให้แน่ใจว่าสิทธิที่ได้รับการยอมรับในตราสารระหว่างประเทศจะสามารถระบุไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติแห่งชาติ ทั้งนี้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้คำแนะนำและความช่วยเหลือต่อรัฐบาลในการดำเนินงานตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งจะแตกต่างกันตามลักษณะของกฎหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละประเทศ

เมื่อรัฐเป็นภาคีสถิติสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศใด ๆ จะต้องทำให้เชื่อมั่นว่าเจตจำนงนั้นจะสะท้อนในกฎหมายระดับชาติ ในบางประเทศ รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่า ให้ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐให้สัตยาบันกลายเป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติ และในบางประเทศ ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐให้สัตยาบันจะถูกผนวกไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่ มักจะใช้ทั้งสองวิธีการแบบผสมผสานกัน

โดยปกติ รัฐจะมีการอภิปรายระดับชาติเพื่อประกอบในการพิจารณาก่อนการให้สัตยาบันในสนธิสัญญาหรือการยอมรับในพิธีสารใด ๆ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษา โดยเฉพาะคำแนะนำถึงประโยชน์ที่จะได้ต่อการปรับปรุงสถานการณ์ของประเทศหากมีการดำเนินการตามสนธิสัญญาหรือพิธีสารดังกล่าว

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยังมีการให้คำแนะนำในกรณีที่รัฐบาลจะพิจารณาการจัดทำข้อสงวน (reservation) ในสนธิสัญญา ในหลักการทั่วไปนั้น สถาบันฯ ควรเสนอกลไกหรือกฎหมายหรือแนวทางอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อถอนข้อสงวนอย่างใดก็ได้ หากรัฐยังคงตัดสินใจที่จะยื่นข้อสงวน สถาบันฯ ควรจะเสนอการจำกัดขอบเขตของข้อสงวนให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ และเรียกร้องให้มีการประชุมเพื่อทบทวนและถอนข้อสงวนดังกล่าว

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน ในเรื่องสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศที่รัฐได้ให้สัตยาบัน เนื้อหาและขอบเขตของข้อสงวนที่ได้ทำ และพิธีสารที่มีการยอมรับ ทั้งนี้ ควรมีการผลักดันอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุนให้รัฐยอมรับและใช้แนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถให้คำปรึกษารัฐบาลในเรื่องการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ผ่านการให้คำแนะนำแนวทางในการดำเนินการตามพันธกรณีที่รัฐได้ให้สัตยาบันไว้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการพิจารณาว่ากฎหมายในประเทศมีความสอดคล้องกับมาตรฐานที่มีอยู่ในตราสารเหล่านั้นหรือไม่ หรือมีการเรียกร้องให้เกิดการริเริ่มออกกฎหมายเพิ่มเติมหากจำเป็น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถสนับสนุนงานนี้ได้ โดยการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมดอย่างเป็นระบบ รวมทั้งนำเสนอกฎหมายใหม่เพื่อให้มีความสอดคล้องกับบรรทัดฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ สถาบันฯ อาจดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการตรวจสอบร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง หรือทำงานในฐานะหน่วยงานอิสระที่กำกับติดตามการดำเนินการของรัฐจากภายนอก

การให้คำปรึกษาในการจัดทำรายงาน ตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา

ในปัจจุบัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถให้คำปรึกษารัฐ ในการจัดทำรายงานตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา โดยในปัจจุบัน มีสนธิสัญญาของสหประชาชาติที่ต้องจัดทำรายงานดังต่อไปนี้

- ✓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ✓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- ✓ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
- ✓ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- ✓ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
- ✓ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี
- ✓ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ
- ✓ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว
- ✓ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ

รายงานที่ยื่นเสนอจากรัฐ จะต้องอธิบายถึงระดับความสำเร็จของการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสนธิสัญญา รวมถึงกลไกต่าง ๆ ที่รัฐได้วางไว้ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้น



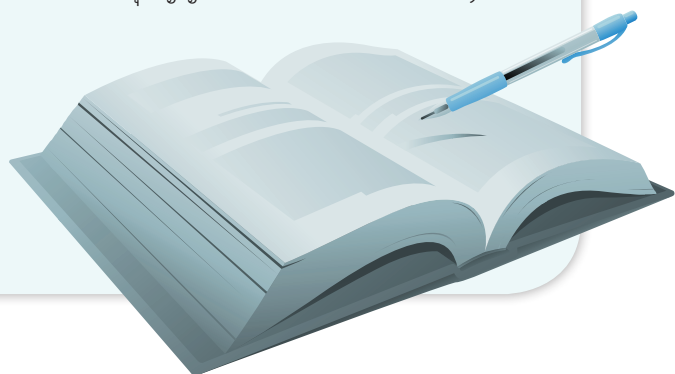
โดยทั่วไป คณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ (treaty bodies) จะตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดในสนธิสัญญาของรัฐ ผ่านการเก็บข้อมูลจากมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น มุมมองขององค์กรเอกชนระดับชาติและระหว่างประเทศต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ เป็นต้น



บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและความสำเร็จที่สำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงระยะเวลาของการจัดทำรายงาน ควรประกอบอยู่ในรายงานของรัฐที่ส่งให้คณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ (treaty bodies) ด้วย ดังนั้น อย่างน้อยที่สุด สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างตรวจสอบ หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานในส่วนที่มีการกล่าวถึงสถาบันของตน ตัวอย่างเช่น

- รายงานภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ อาจรวมถึงผลสรุปจากการเฝ้าระวังหรือการตรวจสอบในสถานที่กักขังซึ่งได้ดำเนินการโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในขณะที่มีเหตุการณ์การทรมานขึ้น
- การรายงานต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก อาจรวมถึงผลการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถึงระดับการเคารพในสิทธิที่เด็กผู้หญิงควรได้รับการศึกษาต่อ
- ฯลฯ

อย่างน้อยที่สุด สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรตรวจสอบรายงานของรัฐเพื่อให้แน่ใจว่าเนื้อหาในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการทำงาน หรือการค้นพบของสถาบันฯ ได้ถูกนำเสนออย่างถูกต้อง อย่างไรก็ดี ในบางประเทศ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานในการส่งผ่านข้อมูลจากกระทรวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ หากเป็นเช่นนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานฉบับร่าง แล้วเวียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบ ในกรณีนี้ เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักเสมอว่า ภาระหน้าที่ในการรายงานเป็นความรับผิดชอบของรัฐ และรายงานที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ (treaty bodies) นั้นเป็นรายงานของรัฐ



คณะกรรมการประจำกติกา
ระหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ
(treaty bodies) จะแสดงความคิดเห็น
ต่อการดำเนินงานของรัฐ ตามผลการตรวจสอบ
รายงาน และการประเมินสถานการณ์ของประเทศ
โดยจัดทำเป็นข้อเสนอให้รัฐไปพิจารณา
และดำเนินการต่อไป



ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านี้
โดยส่วนใหญ่จะจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือให้รัฐ
สามารถปฏิบัติตามได้ตามพันธกรณีระหว่างประเทศหรือ
ภูมิภาคที่ได้ตกลงไว้ ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ควรตรวจสอบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านี้
อย่างรอบคอบ และให้คำปรึกษารัฐบาลถึงวิธีการที่สามารถ
นำไปปฏิบัติใช้ได้จริง และตอบสนองในเชิงบวกต่อ
ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเหล่านั้น นอกจากนี้
ยังต้องทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและติดตาม
ประเมินผลการดำเนินการดังกล่าว
โดยรวมด้วย

การให้คำปรึกษาในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังสามารถที่จะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในการดำเนินการด้านอื่น ๆ เพื่อให้ครบสมบูรณ์ตาม
ข้อผูกพันระหว่างประเทศที่รัฐได้ให้สัตยาบันไว้ เช่น ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังหรือการเงิน การเปลี่ยนแปลง
ในการจัดลำดับความสำคัญและวิธีปฏิบัติในการให้บริการทางสังคม หรือการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการด้านการศึกษาของ
ประชาชน ฯลฯ ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรทำความเข้าใจกับแนวทางและนโยบายเหล่านี้ เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาล
สามารถดำเนินการตามขอบเขตในพันธกรณีที่ตกลงไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบผลการปฏิบัติจริงอย่างใกล้ชิด มากกว่า
การให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงกฎหมายหรือการดำเนินการตามพันธกรณี/สนธิสัญญาเท่านั้น เนื่องจากการปฏิบัติที่เกิดขึ้น
จริงนั้นอาจไม่สะท้อนบรรทัดฐานที่กำหนดไว้ และมีผลกระทบทางตรงต่อการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐ
ให้สัตยาบันไว้



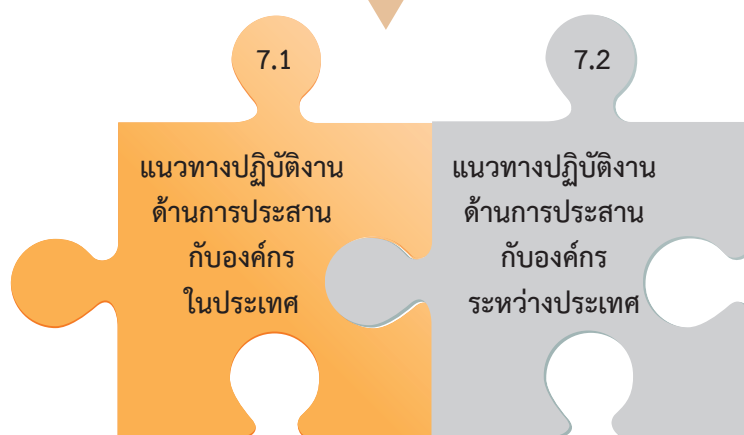
บทที่ 7

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ

◆◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ

เป็นมาตรฐานที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องประสานงานกับหน่วยงานภายในประเทศ และหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้



7.1 แนวทางปฏิบัติงานด้านการประสานงานกับองค์กรในประเทศ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ที่ต้องติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภายในประเทศอย่างน้อย ดังนี้

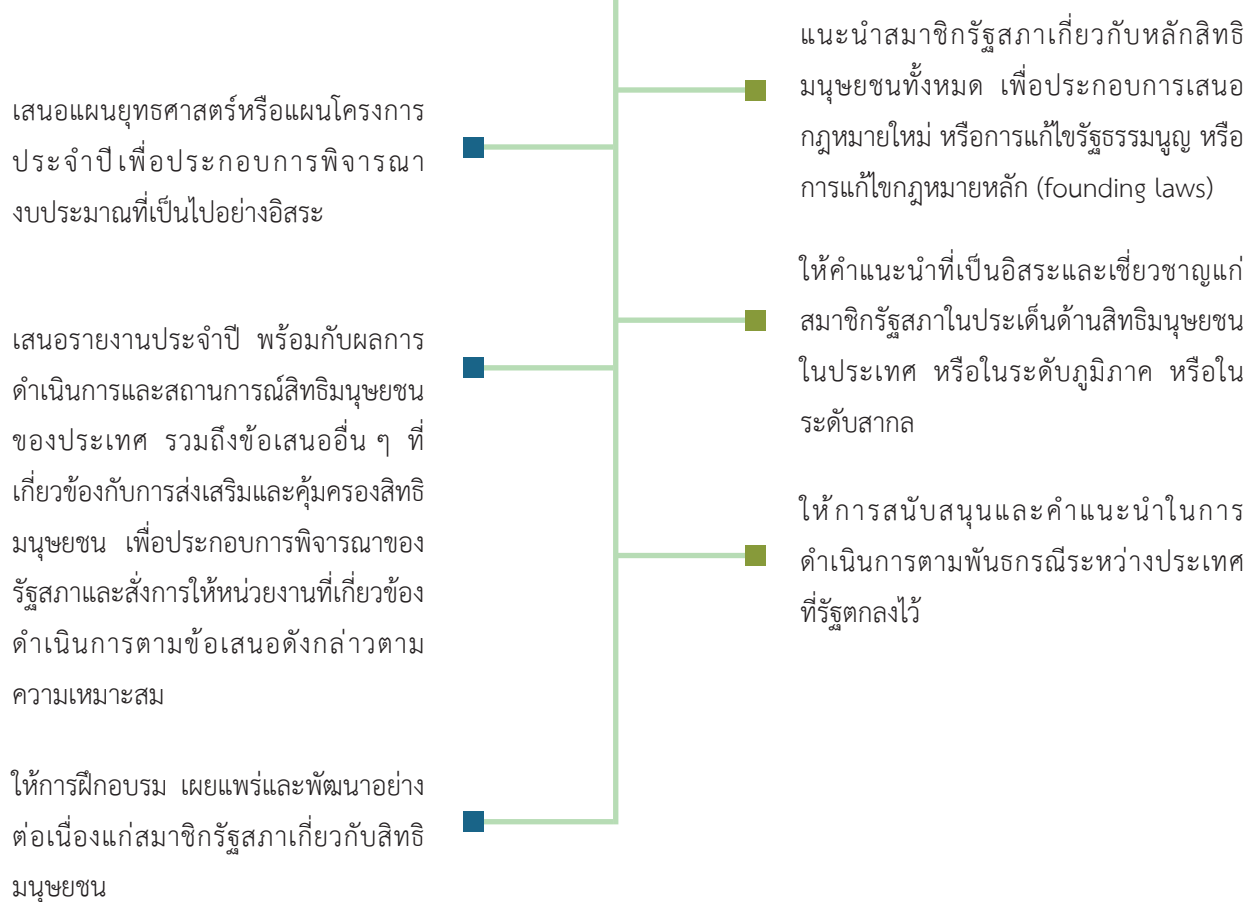
7.1.1 การรายงานต่อรัฐสภา

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่จะรายงานตรงต่อสภานิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เนื่องจากจะช่วยเพิ่มความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยการรายงานต้องมีความโปร่งใส ความพร้อม และความสามารถที่จะปกป้องข้อเรียกร้อง/ข้อเสนอของตน



7.1.2 หลักการที่ใช้กับรัฐสภา

ตามหลักอาบูจา ในปี ค.ศ. 2004 (The Abuja Guidelines on the Relationship between Parliaments, Parliamentarians and Commonwealth National Human Rights Institutions) และหลักการเบลเกรด (Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments) ค.ศ. 2012 ได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับรัฐสภา โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะ



7.1.3 ข้อเสนอต่อรัฐสภา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 6 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความสำคัญและเป็นประโยชน์แก่รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องการที่จะเปลี่ยนกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น สถาบันฯ จึงควรมีการพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกับรัฐสภา องค์การรัฐสภา และสมาชิกรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสในการโน้มน้าวถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายและการตัดสินใจในแผนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การนำเสนอผลการวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความเข้าใจและสร้างความมั่นใจว่า ปัญหาสิทธิมนุษยชนจะได้รับการรับฟัง และเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจของรัฐสภา



ความจำเป็น ที่จะไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

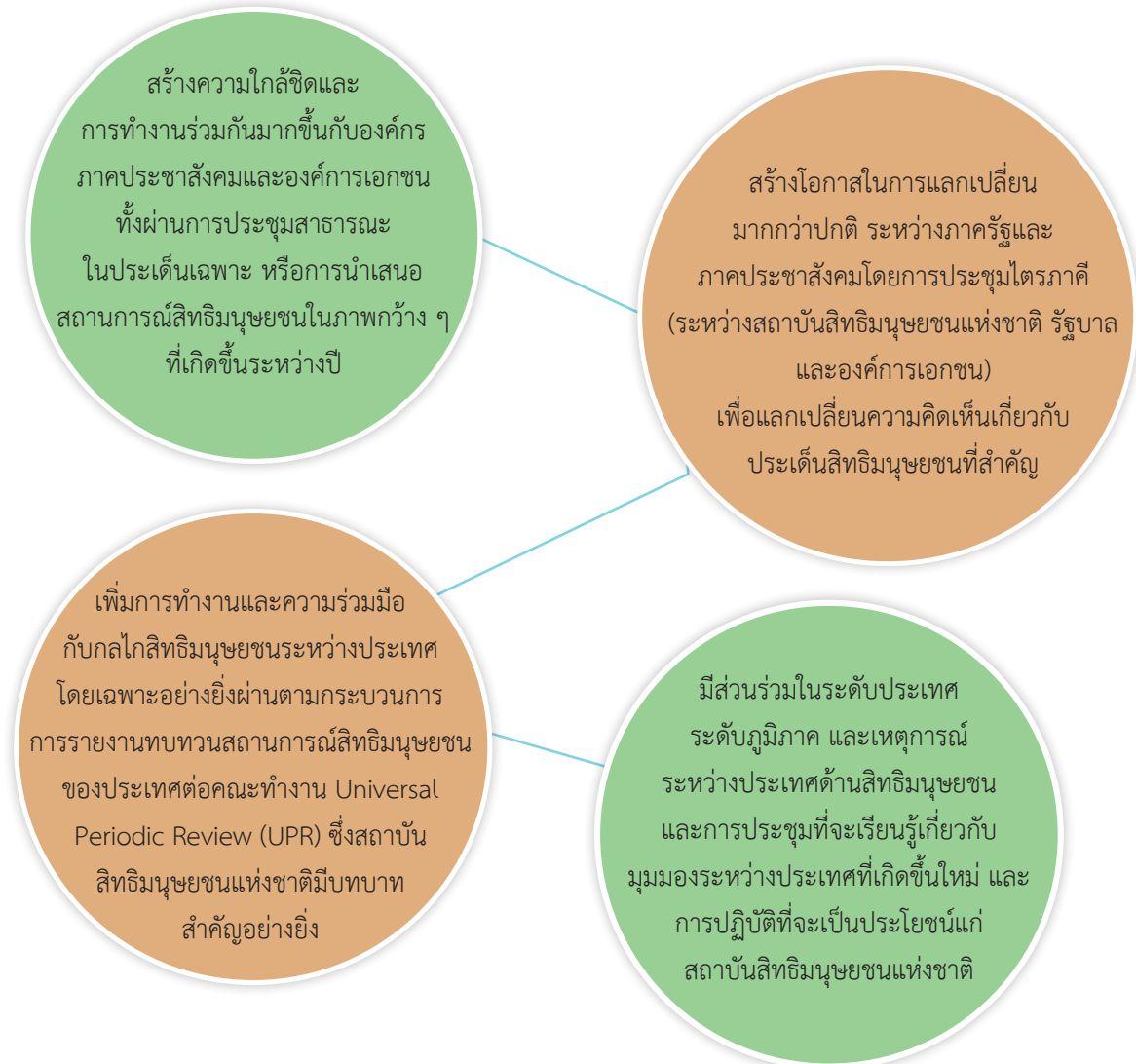
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แม้ว่ามีความจำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์กับทุกพรรคการเมือง หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องให้คำแนะนำแนวทางในการกำหนดนโยบายทางสังคมที่เหมาะสมในแง่สิทธิมนุษยชน แต่ก็ต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและให้แน่ใจว่าเป็นกลางทางการเมือง เพื่อสะท้อนความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของสถาบันฯ โดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันฯ สามารถทำงานร่วมกับรัฐบาลชุดใหม่ ๆ ได้ตลอด แม้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดอาจมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแตกต่างกัน

ทั้งหมดนี้ไม่ได้หมายความว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่มีจุดยืนต่อหลักสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเด็น แต่หมายความว่าสถาบันฯ **ควรมุ่งเน้นที่จะนำเสนอจุดยืนที่อยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด** การวิเคราะห์จะต้องไม่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียในมุมมองทางการเมืองอันหลากหลายของแต่ละฝ่าย

การเข้าร่วมเพื่อส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนแก่รัฐบาล รัฐสภา และตุลาการนั้น
เป็นหน้าที่รับผิดชอบที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ความสำคัญมากขึ้น
โดยอาจมีกลยุทธ์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้



การมีส่วนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน (NGOs) สื่อ และผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนยังเป็นตัวแปรสำคัญที่อาจส่งเสริมการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ สถาบันฯ อาจมีกลยุทธ์ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

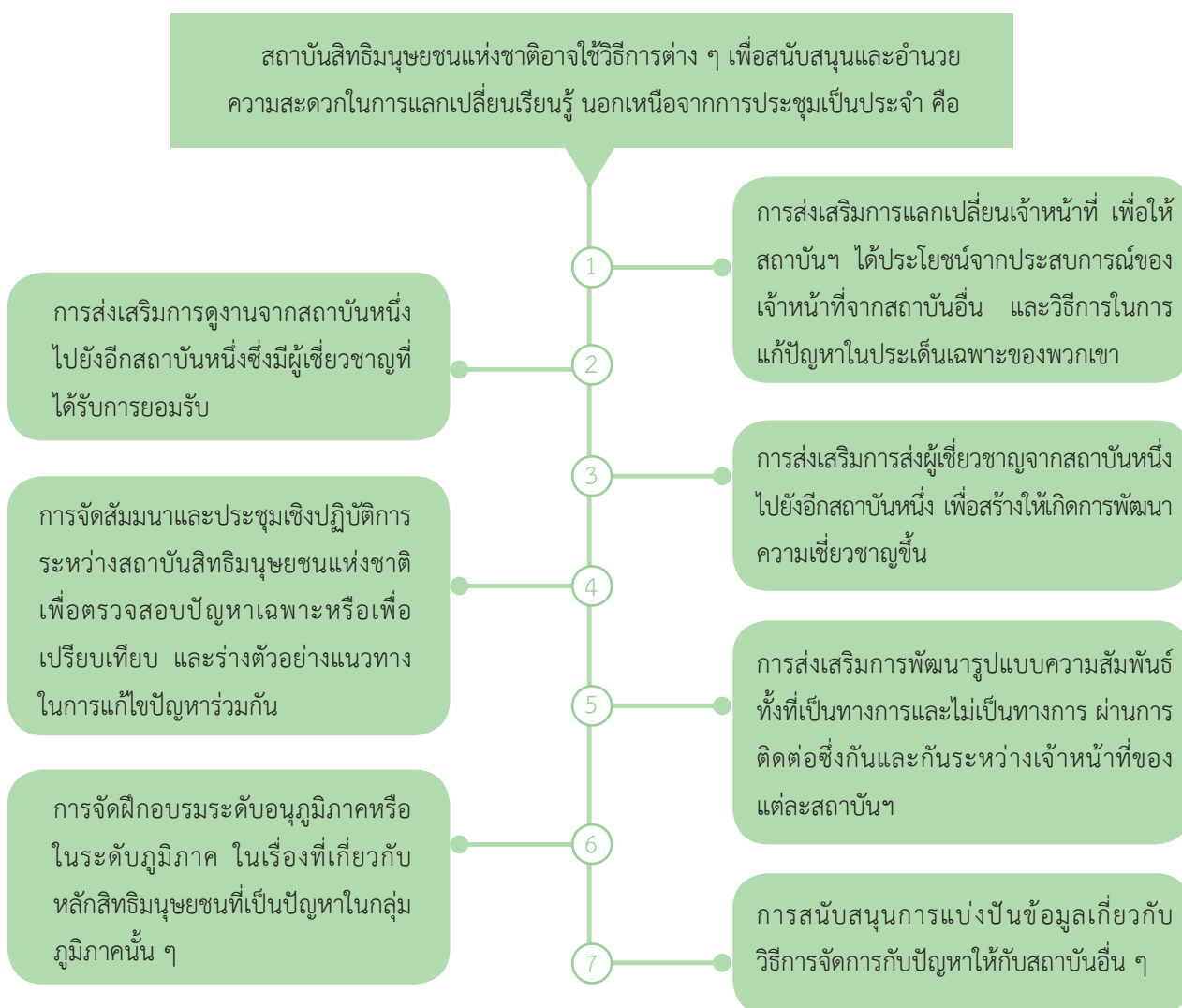


ภายใต้กลยุทธ์ความร่วมมือกับหน่วยงานภายในประเทศ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาการมีส่วนร่วมกับสื่อในเชิงกลยุทธ์มากขึ้น อาจรวมถึงการหาหรือเป็นประจำกับสื่อที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมของสื่อจะส่งเสริมให้

- สื่อมีความเข้าใจในกฎหมายและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากขึ้น
- สร้างความสนใจแก่สาธารณชนในสถานการณ์ความกังวลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศ
- ส่งเสริมให้มุมมองการรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ถูกเผยแพร่และนำไปสู่การยอมรับ/การนำไปปรับใช้ในวงกว้าง

7.2 แนวทางปฏิบัติงานด้านการประสานกับองค์กรระหว่างประเทศ

สหประชาชาติได้สนับสนุนให้มีการพัฒนาหน่วยงานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติ ในระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้เกิดการสนทนาและแลกเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ควรสร้างสัมพันธ์และติดต่อกับหน่วยงานเครือข่ายเหล่านี้ เพื่อจะได้ช่วยกันแก้ไขปัญหาที่เผชิญ และยังเป็นโอกาสที่จะเรียนรู้จากสถาบันอื่น ๆ อีกด้วย

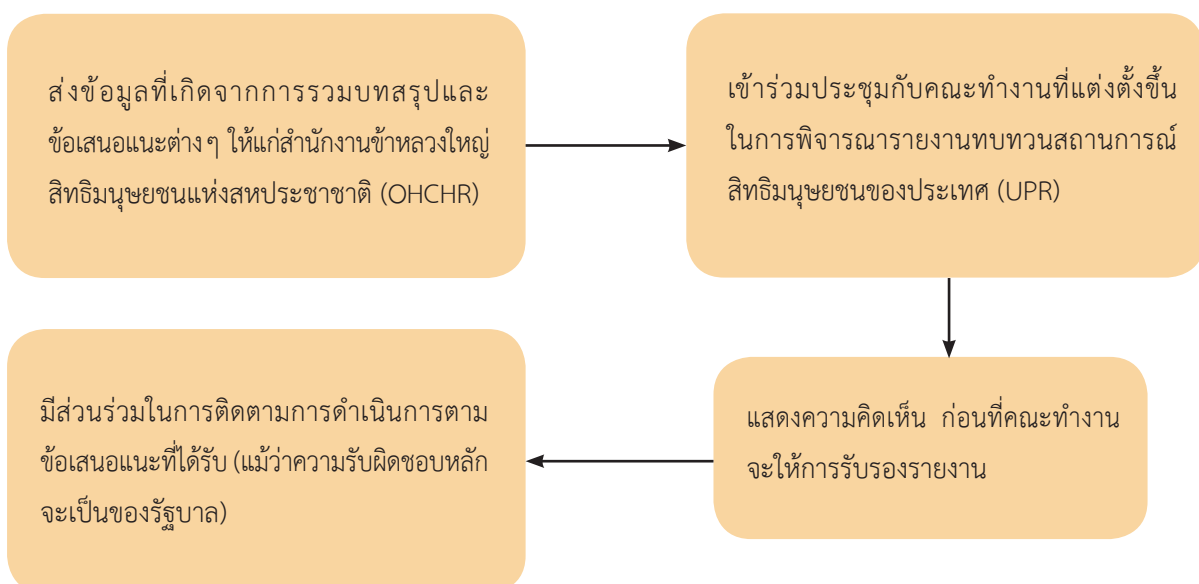


นอกจากนี้ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเครือข่ายระหว่างประเทศและภูมิภาค ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบสถาบันฯ ที่สร้างขึ้นใหม่ การยอมรับและการรับรองโดยเครือข่ายจะยืนยันว่าสถาบันฯ นั้น ๆ ได้ดำเนินงานอย่างสอดคล้องกับหลักการปารีสและมีความน่าเชื่อถือ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพันธกรณีที่ตกลงไว้ในสนธิสัญญา ระหว่างประเทศแก่คณะผู้เชี่ยวชาญของสหประชาชาติประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (treaty bodies) รวมทั้งนำ คำแนะนำและข้อเสนอแนะกลับมาเสนอแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการดำเนินการติดตามและประเมินผล

กระบวนการการรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่อคณะทำงาน หรือ Universal Periodic Review (UPR) เป็นอีกกลไกสิทธิมนุษยชนหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการรับรองข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 60/251 ลงวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 2006 โดยเป็นกระบวนการที่แต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามเพื่อรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวจะมีการดำเนินการจัดทำและเสนอรายงานในทุก ๆ 4 ปีตามข้อมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council Resolution) ที่ 5/1 ซึ่งให้รัฐบาลของประเทศจัดทำรายงานผ่านการให้คำปรึกษาจากหลากหลาย หน่วยงานและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามแนวทางนี้จะทำในรูปแบบคณะทำงาน ที่มีหน้าที่จัดทำรายงานซึ่งประกอบด้วย การสรุปความคืบหน้า ความสำเร็จ และข้อเสนอแนะ รวมถึงคำมั่นสัญญาที่รัฐบาลจะดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ งานด้านสิทธิมนุษยชน แม้ว่าความรับผิดชอบหลักของการจัดทำรายงานฉบับนี้จะอยู่ที่รัฐบาล แต่ข้อมติที่ 5/1 ได้ระบุให้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้



โดยสรุป จะเห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งในรูปแบบ ของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การร่วมตรวจสอบสมาชิก (peer review) และการร่วมจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ตามแนวทางที่สหประชาชาติกำหนดไว้



บทที่ 8

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของ
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ระหว่างเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้ง
หรือสถานการณ์ทางการเมือง

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระหว่างเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งหรือสถานการณ์ทางการเมือง

ในช่วงความขัดแย้งหรือสถานการณ์ทางการเมือง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในหลักสิทธิมนุษยชนดังต่อไปนี้

บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในช่วงเวลาของความขัดแย้ง

บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง

8.1 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงเวลาของความขัดแย้ง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำเนินงานภายใต้สถานการณ์ภายใต้ความขัดแย้ง อาจต้องทำหน้าที่ในหลากหลายบทบาท เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาของความไม่แน่นอนและเสี่ยงต่อการเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยบทบาทดังกล่าวอาจหมายรวมถึง



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจต้องเผชิญกับความต้องการและความท้าทาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาของความขัดแย้ง บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงความขัดแย้งภายในประเทศจะแตกต่างไปจากการทำงานตามแผนงานปกติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานใหม่ตามบริบทของสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การสร้างสันติภาพ และการสร้างความยุติธรรมระหว่างการเปลี่ยนผ่านตามอำนาจของกฎหมายที่ได้รับ โดยอาจรวมถึงกิจกรรมการทำงานต่าง ๆ เหล่านี้



การฝึกอบรม การให้การศึกษาและการสร้างความตระหนักแก่ประชาชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมุ่งเน้นหรือเพิ่มการฝึกอบรมตามชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการเคารพสิทธิของความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

การตรวจสอบ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีกระบวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ของการใช้ทหารเด็ก หรือใช้อาวุธ หรือความรุนแรงทางเพศ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมุ่งเน้นในเรื่องการรักษาความลับและการป้องกันความปลอดภัยของพยาน/ ตัวตนของผู้ร้องเรียนในเหตุการณ์



การเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องใช้กระบวนการเฝ้าระวังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น มากกว่าที่จะดำเนินการตรวจสอบอย่างเต็มรูปแบบตามแนวทางของกฎหมาย อันอาจนำไปสู่ความไม่พอใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้โดยการเฝ้าระวังก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมที่เกี่ยวข้อง

การแนะนำแก่รัฐบาล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความรับผิดชอบที่จะให้คำแนะนำรัฐบาลในช่วงเวลาของความขัดแย้ง เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวอาจเกิดความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจต้องเผชิญกับการวิจารณ์จากหน่วยงานและผู้สนับสนุนของแต่ละฝ่ายที่ได้แย้งกัน ดังนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

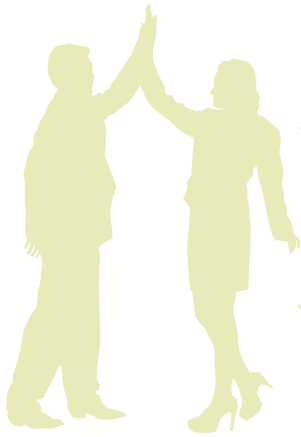


การส่งเสริมการเจรจาระหว่างกลุ่มบุคคลที่มีการโต้แย้งหรือต่อสู้กัน ในการแก้ไขความขัดแย้งนั้นจำเป็นต้องให้กลุ่มที่มีการโต้แย้งกันได้มีโอกาสที่จะเข้าสู่การเจรจาที่สันติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจะหาวิธีที่จะสร้างให้เกิดการเจรจານี้ และทำให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน แม้ว่าในทางปฏิบัตินั้นแนวทางของการเจรจาจะเกิดขึ้นได้ยากตามช่องทางปกติ (normal channels) แต่สถาบันฯ ควรพยายามที่จะทำให้ตัวเป็นศูนย์กลางการประสานร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีความขัดแย้งทั้งสองฝ่าย การทำเช่นนี้จำเป็นที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องสร้างความน่าเชื่อถือกับทุกฝ่ายในฐานะผู้ประสานที่ตรงไปตรงมา โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องไม่พยายามสร้างภาพลักษณ์ในฐานะตัวแทนของรัฐและไม่ใช่นักเคลื่อนไหวให้กำลังใจฝ่ายก่อการร้าย (sympathizer of the insurgents) กระบวนการที่ดีที่สุดจะเกิดขึ้นเมื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (เช่น กลุ่มเครือข่ายภาคประชาชน กลุ่มเครือข่ายทางศาสนา กลุ่มผู้นำทางวัฒนธรรมและประเพณีของชุมชน ฯลฯ) เพื่อร่วมกันสนับสนุนให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างสันติ โดยไม่มีการอ้างอิงข้อตกลงและเงื่อนไขอื่น ๆ มาเกี่ยวข้อง

สถาบันฯ ควรเน้นการส่งเสริมความพยายามที่จะสร้างสันติภาพระหว่างชุมชน

แม้ว่ากลุ่มผู้ก่อความไม่สงบอาจจะปลูกฝังความเกลียดชังและความขัดแย้งให้แก่แต่ละชุมชน แต่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความจำเป็นต้องพยายามส่งเสริมให้เกิดการสร้างสันติภาพระหว่างชุมชนที่รู้สึกขัดแย้งเหล่านั้นผ่านการวางแผนและอำนวยความสะดวกให้เกิดการประชุมที่จะช่วยให้ชุมชนเหล่านั้นได้หารือในประเด็นความขัดแย้งพื้นฐาน แล้วร่วมกันสร้างความสงบสุขและความสามัคคีให้กลับคืนมา การเชิญชวนให้ตัวแทนของกลุ่มศาสนา ตัวแทนขององค์กรเอกชนที่ส่งเสริมสันติภาพ หรือผู้นำท้องถิ่นผู้สูงอายุที่ได้รับการเคารพ ฯลฯ มารวมตัวกันเพื่อแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นสามารถทำได้ด้วยวิธีการอื่นที่เกิดประโยชน์มากกว่าการสร้าง ความขัดแย้งกัน





สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ควรส่งเสริมการแก้ปัญหาที่ยอมรับได้
จากทั้งสองฝ่าย

โดยในขั้นตอนแรกนั้น สถาบันฯ จำเป็นต้องพัฒนาความเข้าใจในปัญหาเหล่านั้นจากมุมมองของทั้งสองฝ่ายอย่างถี่ถ้วนและชัดเจน เนื่องจากความล้มเหลวในการทำเช่นนั้นจะหมายความว่ากลุ่มที่มีความขัดแย้งด้านใดด้านหนึ่งจะเกิดความกังวลว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เข้าใจฝ่ายตน

นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจจำเป็นต้องพัฒนาข้อเสนอแนะที่ไม่เพียงตอบสนองต่อความกังวลของทั้งสองฝ่าย แต่ยังสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย



กระบวนการที่สำคัญอีกอย่างคือการฝึกอบรมการศึกษาและสร้างการรับรู้ให้กับสาธารณชนภายใต้สถานการณ์ของความขัดแย้ง โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและบรรทัดฐานด้านมนุษยธรรม รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การดำเนินการเช่นนี้จะมีผลประโยชน์อย่างมากแก่บุคคลในกลุ่มเสี่ยง เช่น กลุ่มคนพลัดถิ่นภายในประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจต้องเพิ่มความพยายามเป็นสองเท่าในการฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชนแก่คนในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับความจำเป็นในการเคารพสิทธิของกลุ่มคนที่อาจมีมุมมองทางการเมืองไม่ตรงกัน หรือไม่ได้อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์หรือภาษาเดียวกัน



หากต้นเหตุของความขัดแย้งเกิดจากความไม่เท่าเทียม (inequality) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ประชากรส่วนใหญ่มีความเข้าใจในธรรมชาติของความคับข้องใจและความต้องการที่จะได้รับการตอบสนอง (address) ที่เหมาะสม



หากสถานการณ์ของความขัดแย้งทำให้เกิดบุคคลพลัดถิ่นจำนวนมาก ทางสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความจำเป็นต้องสร้างความรู้แก่ประชากรในพื้นที่ที่มีการย้ายบุคคลพลัดถิ่นเหล่านี้เข้ามา ให้มีความอ่อนไหวต่อสถานการณ์ และตระหนักถึงสิทธิของบุคคลพลัดถิ่นเหล่านี้ เช่นเดียวกันกับการลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้านของบุคคลพลัดถิ่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศดังกล่าวก็ควรจะให้ความรู้แก่ประชาชนในประเทศถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยด้วย

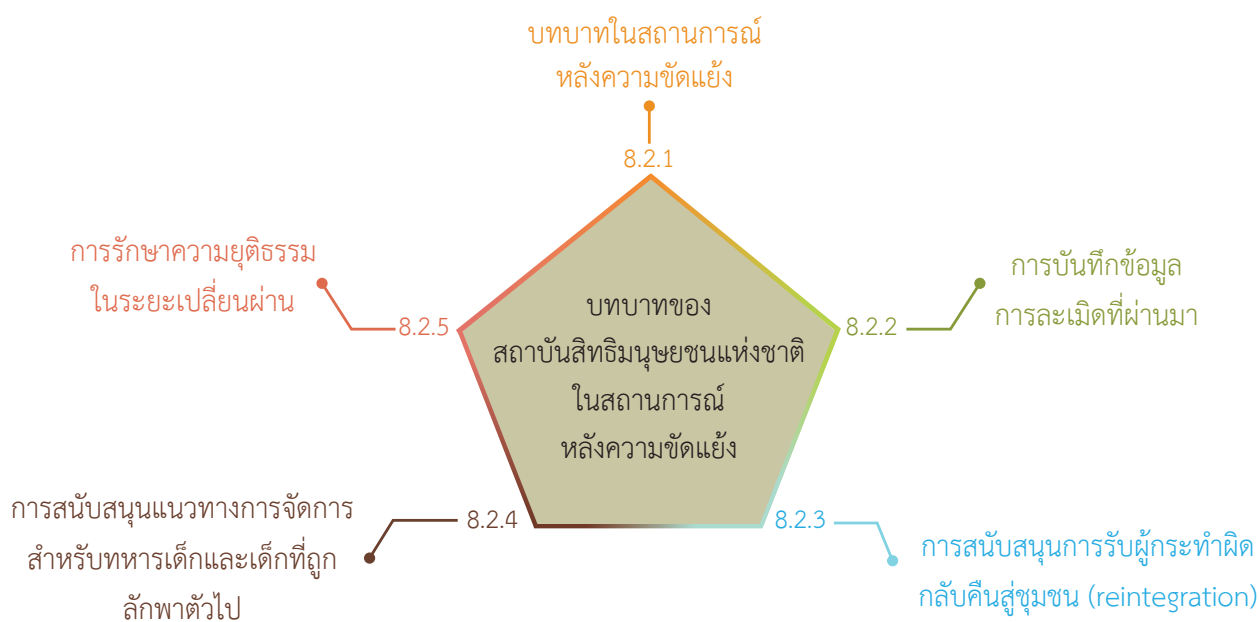


การเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีแนวโน้มที่จะทำหน้าที่ได้เพียงการเฝ้าระวังและรายงานสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบอย่างเต็มรูปแบบนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้และอาจสร้างความไม่พึงพอใจกับบางฝ่ายอีกด้วย ทั้งนี้ การเฝ้าระวังดังกล่าวต้องทำขึ้นโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมสากล

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องบันทึกข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นทั้งหมด (fully document) โดยเฉพาะปัญหา/ ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ของความขัดแย้ง

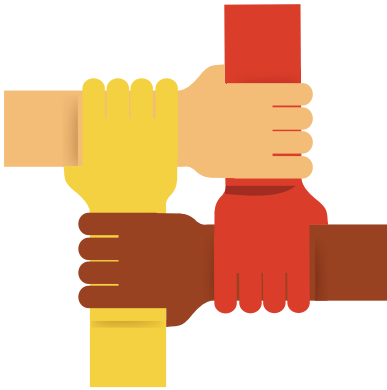
8.2 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสถานการณ์หลังความขัดแย้งมีบทบาททั้งการป้องกันและการเยียวยา ผ่านการส่งเสริมการยอมรับและเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อสนับสนุนให้เกิดแนวทางการแก้ปัญหาที่ไม่ใช้ความรุนแรง ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนการทำงานตามแผนงานปกติเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม



8.2.1 บทบาทในสถานการณ์หลังความขัดแย้ง

โครงสร้างทางสังคมอาจจะได้รับความเสียหายจากสถานการณ์ความขัดแย้งที่ผ่านมา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องส่งเสริมแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและความปรองดองสมานฉันท์



การสร้างความปรองดองสมานฉันท์จะทำได้โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ความรุนแรง หรือถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แสดงความรู้สึก บอกเล่าประสบการณ์ และความคาดหวัง รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อีกครั้ง การตรวจสอบตามกระบวนการกึ่งตุลาการอาจใช้เฉพาะในการจัดการกับการละเมิดอย่างรุนแรงที่ผ่านมา เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการยกเว้นโทษสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี ความสมดุล (balance) ในการดำเนินการที่เหมาะสมจะแตกต่างกัน ขึ้นกับบริบทของแต่ละประเทศ และความคิดเห็นของสาธารณชนในประเทศ ทั้งนี้ จะต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานสากล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีบทบาทที่มีประโยชน์อย่างมากในการช่วยกำหนดความสมดุลนี้ ผ่านการสำรวจมุมมองของสาธารณชน โดยไม่ขัดกับการกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย



8.2.2 การบันทึกข้อมูลการละเมิดที่ผ่านมา

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนผ่านการรวบรวมข้อกล่าวหาและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ของความขัดแย้งจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ “ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อมีโอกาสร้องเรียนหรือบอกเล่าประสบการณ์ให้ผู้อื่นรับรู้” ฐานข้อมูลดังกล่าวอาจถูกพัฒนาเป็นธนาคารข้อมูล (databank) ซึ่งอาจจะอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานหรือกระบวนการพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความเป็นธรรม นอกจากนั้น อาจเป็นประโยชน์ต่อการสร้างบันทึกประวัติศาสตร์

ศาลระหว่างประเทศหรือศาลระดับชาติอาจถูกจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในกรณีที่มีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นการก่ออาชญากรรมร้ายแรงต่อมนุษยชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถสนับสนุนการทำงานของศาลผ่านการส่งมอบเอกสารข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาได้



8.2.3 การสนับสนุนการรับผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่ชุมชน (reintegration)

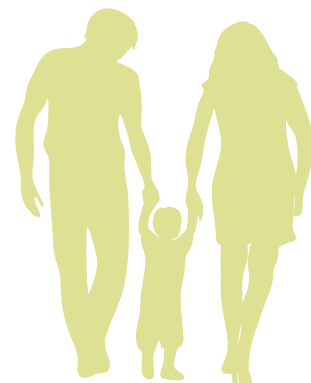
ในยามสงบ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสนับสนุนให้เกิดการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติ เช่น การสนับสนุนให้กลุ่มผู้ต่อสู้ (combatants) ในสถานการณ์ของความขัดแย้งได้คืนสู่สังคม หรือการจัดการกับข้อกล่าวหาในการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ปัญหาการกลับคืนสู่สังคมยังอาจเกิดขึ้นในกรณีของผู้ลี้ภัยหรือบุคคลที่พลัดถิ่น การจัดการความตึงเครียดในรูปแบบนี้ก็ต้องใช้กระบวนการเช่นเดียวกับการนำกลุ่มผู้กระทำความผิดคืนสู่สังคม



8.2.4 การสนับสนุนแนวทางการจัดการสำหรับทหารเด็กและเด็กที่ถูกลักพาตัวไป

ทหารเด็กและเด็กที่ถูกลักพาตัวจะมีความต้องการที่พิเศษมาก โดยเฉพาะแผนที่จะช่วยจัดการกับความเจ็บปวดที่ฝังใจ (trauma) ที่พวกเขาได้รับ ซึ่งอาจรวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจต้องวางแผนกิจกรรมที่เฉพาะเจาะจงเพื่อสนับสนุน การคืนสู่สังคมของ อดีตทหารเด็กหรือเด็กที่ถูกลักพาตัว เช่น การศึกษาพิเศษ และการฝึกวิชาชีพที่เฉพาะเจาะจง เนื่องจากอายุ และปัจจัยอื่น ๆ ของเด็กเหล่านี้อาจไม่เหมาะสมต่อการกลับไปนั่งเรียนในชั้นเรียนปกติ นอกจากนี้ สถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องใช้ความพยายามที่จะส่งเสริมการยอมรับของชุมชน ซึ่งอาจมีหลากหลายเหตุผลที่ ไม่เต็มใจรับเด็กกลุ่มดังกล่าวกลับมา

8.2.5 การรักษาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ สามารถที่จะดำเนินการตามบทบาทและหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังนี้

การเฝ้าระวัง
และการรายงานสถานการณ์

การจัดการ
ข้อร้องเรียน

การรวบรวม
ข้อมูลเอกสารและการ
บันทึกข้อมูลที่เกิดขึ้น
จริงทั้งหมด



การตรวจสอบ

ความร่วมมือ
กับกลไกตุลาการระดับชาติ
ระดับภูมิภาค และระดับ
ระหว่างประเทศ

โดยกระบวนการทั้งหมดต้องดำเนินการบนฐานของข้อมูลข้อเท็จจริงทั้งหมด และบนพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชนโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสมอ



บทที่ 9

มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติของ
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการบริหารจัดการสำนักงาน

◆ มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติงาน

ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการบริหารจัดการสำนักงาน



9.1 มาตรฐานการบริหารจัดการสำนักงาน

การบริหารจัดการสำนักงานควรเกิดขึ้นทันทีหลังจากที่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตามกฎหมาย ทั้งนี้ ควรมีองค์ประกอบอย่างน้อยดังนี้



โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ต้องประกอบด้วยสถานที่และการเดินทางที่เข้าถึงได้ง่าย รวมถึงมีการกำหนดการสื่อสารโทรคมนาคมและเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสม



การพัฒนาองค์กร ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติผู้นำ โครงสร้างองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ และการจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ



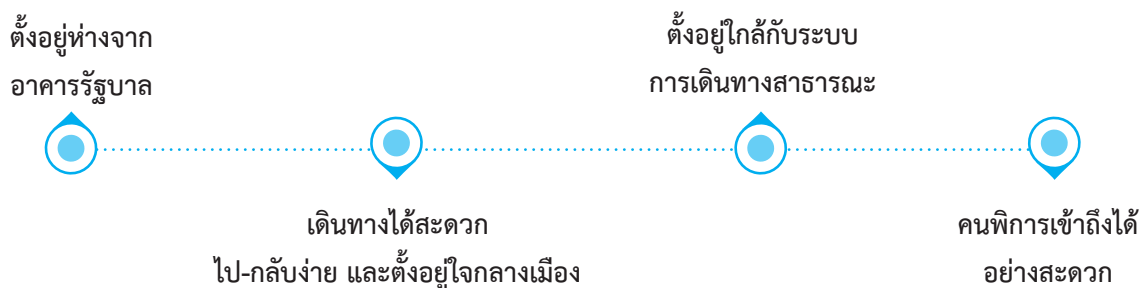
ทรัพยากรทางการเงิน ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีในการจัดทำงบประมาณจากรัฐบาลอย่างอิสระ รวมถึงกระบวนการในการบริหารการเงินและการประสานความร่วมมือของผู้บริจาค

9.2 โครงสร้างในการบริหารจัดการองค์กรที่สำคัญ

มีแนวทางการบริหารจัดการดังนี้

9.2.1 บริเวณสถานที่

รัฐบาลมีหน้าที่ในการสร้างความเชื่อมั่นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีสถานที่ที่เหมาะสมแม้แต่ในประเทศที่ประสบปัญหาข้อจำกัดทางการเงินอย่างรุนแรง ตามหลักการปารีส สถานที่ตั้งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีลักษณะดังนี้



สถานที่ไม่ควรจะอยู่ในที่ซึ่งจะลดความน่าเชื่อถือของสถาบันฯ หรือผู้ดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะหากสถานที่ที่มีค่าใช้จ่ายที่สูง ซึ่งจะทำให้ถูกมองว่าเป็นการบริหารงานที่ห่างไกลจากความเป็นจริงในสังคม

9.2.2 การเดินทาง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องสามารถอยู่ในจุดที่สามารถเดินทางได้ง่าย เพื่อให้สามารถออกไปยังชุมชนต่าง ๆ และดำเนินการกิจกรรมตามแผนการที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาของประชาชน การเฝ้าระวัง หรือการตรวจสอบข้อร้องเรียน เป็นต้น

9.2.3 การสื่อสารโทรคมนาคม

การสื่อสารโทรคมนาคมเป็นศูนย์กลางให้การดำเนินการตามกิจกรรมเป็นไปตามแผนงาน โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจต้องมีการจัดทำแผนแม่บทด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเหมือนหน่วยงานภาครัฐทั่ว ๆ ไป แต่อาจต้องมีลักษณะเฉพาะสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ควรต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

บริการโทรศัพท์ โทรสารและอีเมล (e-mail) โดยเฉพาะอีเมลที่ใช้กันอย่างแพร่หลายเนื่องจากมีราคาไม่แพงและทำงานได้อย่างรวดเร็ว แต่ควรต้องระมัดระวังอย่างมากในการแนบข้อมูลไปกับอีเมล เนื่องจากไม่สามารถยืนยันได้ว่าจะมีความปลอดภัยและจะไม่มีการแทรกแซงจากภายนอก โดยเฉพาะเอกสารที่มีข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนและคดีต่าง ๆ

โทรศัพท์มือถือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับเจ้าหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องเดินทางไปปฏิบัติงานในภาคสนาม



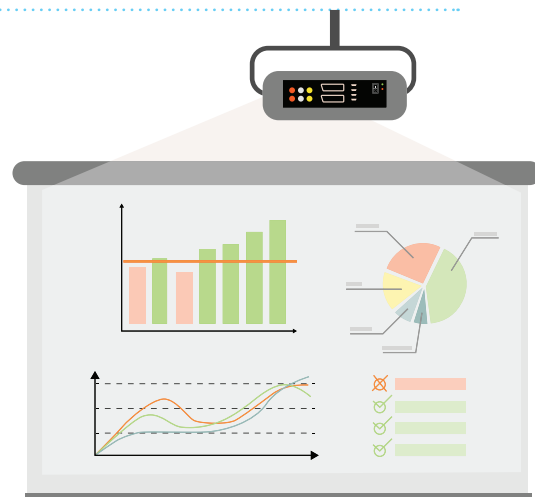
9.2.4 เทคโนโลยีสารสนเทศ

เป็นไปได้เลยที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศใดก็ตามที่จะทำงานได้โดยปราศจากเทคโนโลยีสารสนเทศ ความต้องการของสถาบันฯ ควรได้รับการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารโทรคมนาคม การประเมินควรจะขึ้นอยู่กับทั้งความต้องการเร่งด่วน (เช่น กิจกรรมในขั้นตอนการวางแผนเบื้องต้นหรือในโครงการชุดกิจกรรม) และการเติบโตขององค์กรในระยะยาว ซึ่งรายการต่อไปนี้ควรได้รับการพิจารณา

- การซื้อซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์ที่ควรจะมาพร้อมการรับประกันที่เพิ่มขึ้นสำหรับการบริการหลังการขาย
- การรักษาความปลอดภัยและการกู้ข้อมูล โดยเฉพาะการรักษาความปลอดภัยในการจัดเก็บข้อมูล
- การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตผ่านการเชื่อมต่อที่ปลอดภัย
- มาตรฐานซอฟต์แวร์ของสำนักงาน ที่พร้อมสำหรับการประมวลผล
- ฐานข้อมูลปิดสำหรับการบันทึกข้อร้องเรียน และระบบการบริหารจัดการ
- server และ e-mail domain ที่แยกออกมาจากหน่วยงานรัฐบาล
- ระบบกำแพงป้องกัน (firewall) และคุณลักษณะด้านความปลอดภัยที่เพิ่มขึ้นในการปกป้องข้อมูลที่มีความสำคัญ เช่นเดียวกับระบบการป้องกันไวรัสที่ทันสมัย

9.2.5 ความต้องการอื่น ๆ

ความต้องการเฉพาะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจรวมถึงอุปกรณ์พิเศษสำหรับผู้ตรวจสอบ (กล้องดิจิทัล เครื่องบันทึกเสียง ตู้นิรภัย เครื่องที่มีความสามารถในการสแกนการคัดลอกภาพและอื่น ๆ) ในการบันทึกและการเก็บข้อมูลอย่างปลอดภัยในการจัดเก็บหลักฐานทางกายภาพและพยานหลักฐานในทำนองเดียวกัน การศึกษาและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจะต้องมีอุปกรณ์พิเศษที่ใช้ดำเนินการสัมภาษณ์และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เช่น จอภาพ อุปกรณ์ฉายภาพ ไมโครโฟนหรือกระดานไวท์บอร์ดแบบพกพา





นอกจากนี้ ความต้องการขององค์กรยังมีแนวโน้มที่จะมีการสร้างมาตรฐานอย่างต่อเนื่องนอกเหนือไปจากพื้นฐานด้านเทคโนโลยีและการสื่อสารแล้ว การประเมินความต้องการโดยทั่วไปจะระบุและกล่าวถึงความต้องการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยสำหรับบุคลากรและข้อมูลทางการเงินและเอกสาร เช่น การมีตู้เก็บเอกสารที่มีการรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

ในบางประเทศมีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งมีความสำคัญมากในกรณีที่เกิดไฟฟ้าดับ ไฟตก หรือ ความขัดข้องอื่น ๆ ของแหล่งจ่ายไฟ โดยอาจใช้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่เกิดจากแหล่งพลังงานอื่น ๆ เช่น เครื่องกำเนิดไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ เป็นต้น ตัวอย่างดังกล่าวเป็นการแสดงถึงการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาที่ยั่งยืนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งหนึ่ง

9.3 การพัฒนาองค์กร

การพัฒนาองค์กรนั้นรวมถึงการพัฒนาความเป็นผู้นำ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การพัฒนาระบบทรัพยากรบุคคล และการจัดการความรู้

9.3.1 ความเป็นผู้นำ

กระบวนการที่นำเชื่อถือและมีความโปร่งใสในการแต่งตั้งสมาชิกสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้บริหารในสำนักงานเป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก ตามหลักการปารีส

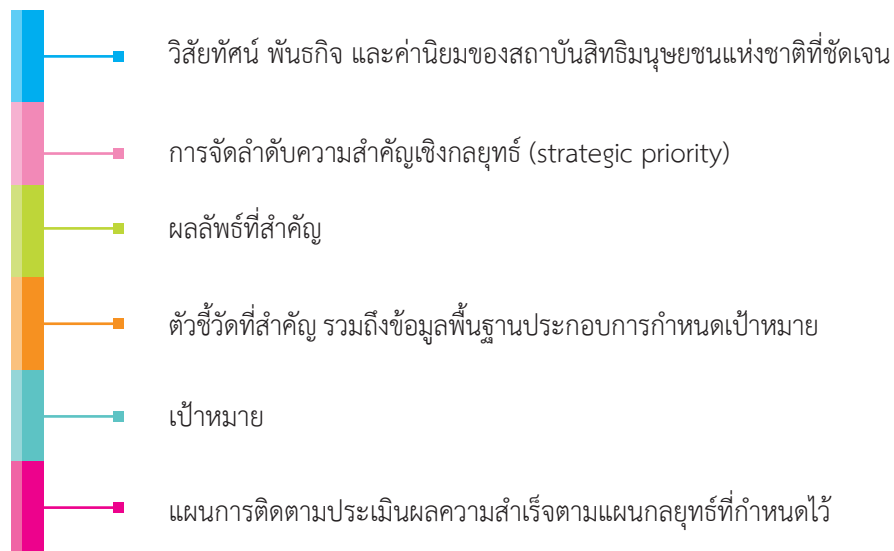
การลงทุนในการเป็นผู้นำสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นพื้นฐานในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล โดยความสามารถที่ควรได้รับการประเมินผลและพัฒนาโดย APF, UNDP และ OHCHR ดังนี้

- 🎯 การวางแผนกลยุทธ์
- 🎯 สภาวะผู้นำ
- 🎯 การบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และการบริหารความสัมพันธ์กับภาคีเครือข่ายภายนอก
- 🎯 ความสามารถด้านการสรรหาบุคลากร ในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่
- 🎯 ทักษะการเจรจาต่อรองและสร้างความคิดเห็นร่วมกัน
- 🎯 จริยธรรม
- 🎯 การฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน

9.3.2 การวางแผนเชิงกลยุทธ์

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยในการดำเนินการดังกล่าว

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เปรียบเสมือนการจัดทำ “แผนที่ไปสู่เป้าหมาย” ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากหากนำไปสู่การวางแผนที่เป็นรูปธรรม และมีการกำกับติดตามอย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรับปรุงให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ดีจะประกอบด้วยองค์ประกอบ เช่น



ผลลัพธ์ ตัวชี้วัดและเป้าหมาย โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ แต่รายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมและค่าใช้จ่ายควรบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติงาน ซึ่งการกำหนดทรัพยากรที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในแผนเชิงกลยุทธ์นั้น จะช่วยสร้างประสิทธิภาพในการทำงานและประสานงานที่เหมาะสม

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการนำกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการไปใช้
ควรมีขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินการ ดังนี้



ควรมีการชี้แจงขั้นตอนการดำเนินงาน (operational procedures) และกฎระเบียบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แก่เจ้าหน้าที่ทุกคน รวมถึงฝึกอบรมในการนำขั้นตอนการดำเนินการเหล่านี้ไปใช้



สร้างความชัดเจนในกระบวนการทำงาน และกระบวนการตัดสินใจ ผ่านการกำหนดวิธีการ และขอบเขตในการทำงานของบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนและ อ้างอิงได้กับมาตรฐานสากล



พัฒนาคู่มือการทำงาน เพื่อส่งเสริมการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในประเด็นต่อไปนี้

- การจัดการข้อร้องเรียน รวมทั้งฐานข้อมูลเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการคดี และความโปร่งใสในการจัดการข้อร้องเรียน
- การบริหารความสัมพันธ์กับภาคีเครือข่ายภายนอก
- การบริหารสื่อ
- การสอบถามสาธารณชน
- การศึกษาและการเพิ่มความตระหนักในสิทธิมนุษยชน



มอบหมายงานที่ชัดเจนให้แต่ละหน่วยงานย่อยในสำนักงานตามแผนเชิงกลยุทธ์เพื่อให้สามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ในแต่ละปีได้



กำหนดตัวชี้วัดและมาตรวัดผลที่ชัดเจนสำหรับการประเมินความสำเร็จในแผนการเชิงกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการตามกิจกรรมประจำปี



พัฒนาและเผยแพร่คู่มือการดำเนินการที่ดีตามมาตรฐานสากลต่อสาธารณชน



สร้างฐานข้อมูลที่มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถใช้งานได้ง่ายบนเว็บไซต์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ยังมีประโยชน์ต่อการเพิ่มความโปร่งใสและทำให้สาธารณชนสามารถติดตามและเข้าถึงการทำงานของสถาบันฯ ได้ง่ายขึ้น



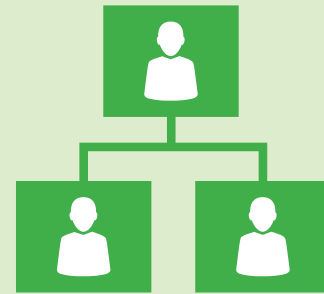
สร้างระบบการสื่อสารที่ดีภายในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้การติดต่อประสานงานระหว่างแต่ละบุคคล/หน่วยงานย่อยในสถาบันฯ ทำได้ง่าย รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้กับคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการภายนอกอีกด้วย

9.3.3 โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรควรจะสะท้อนถึงพันธกิจ บทบาท และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมทั้งเน้นการแบ่งงานตามหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะ (function) ที่สถาบันฯ มีหน้าที่รับผิดชอบหลักตามกฎหมาย

หน้าที่ความรับผิดชอบ และการมอบหมายหน้าที่ของแต่ละงานในโครงสร้างองค์กรต้องมีความชัดเจน และควรกำหนดสายบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด

โครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพจะสนับสนุนให้เกิดระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่เหมาะสม การตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และการมอบหมายงานที่ชัดเจน



9.3.4 ระบบทรัพยากรบุคคล

ระบบทรัพยากรบุคคลของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีความพิเศษอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการสรรหาเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการค้นหาผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในตำแหน่งงานเฉพาะบางอย่าง (เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน ผู้ไกล่เกลี่ย และผู้ประนีประนอม หรือผู้เฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น) เป็นเรื่องยากมากถึงแม้ว่าอาจจะสรรหาได้จากผู้ที่มีคุณสมบัติในวิชาชีพที่คล้ายคลึงกันได้ เช่น เจ้าหน้าที่ด้านนโยบาย เจ้าหน้าที่ด้านการศึกษา นักวิจัย หรือนักกฎหมาย เป็นต้น แต่อาจขาดความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียด ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอาจมีความจำเป็นที่มีการกำหนดความรู้ทักษะ และสมรรถนะที่ต้องการของแต่ละตำแหน่ง แล้วดำเนินการฝึกอบรมตามความเหมาะสม





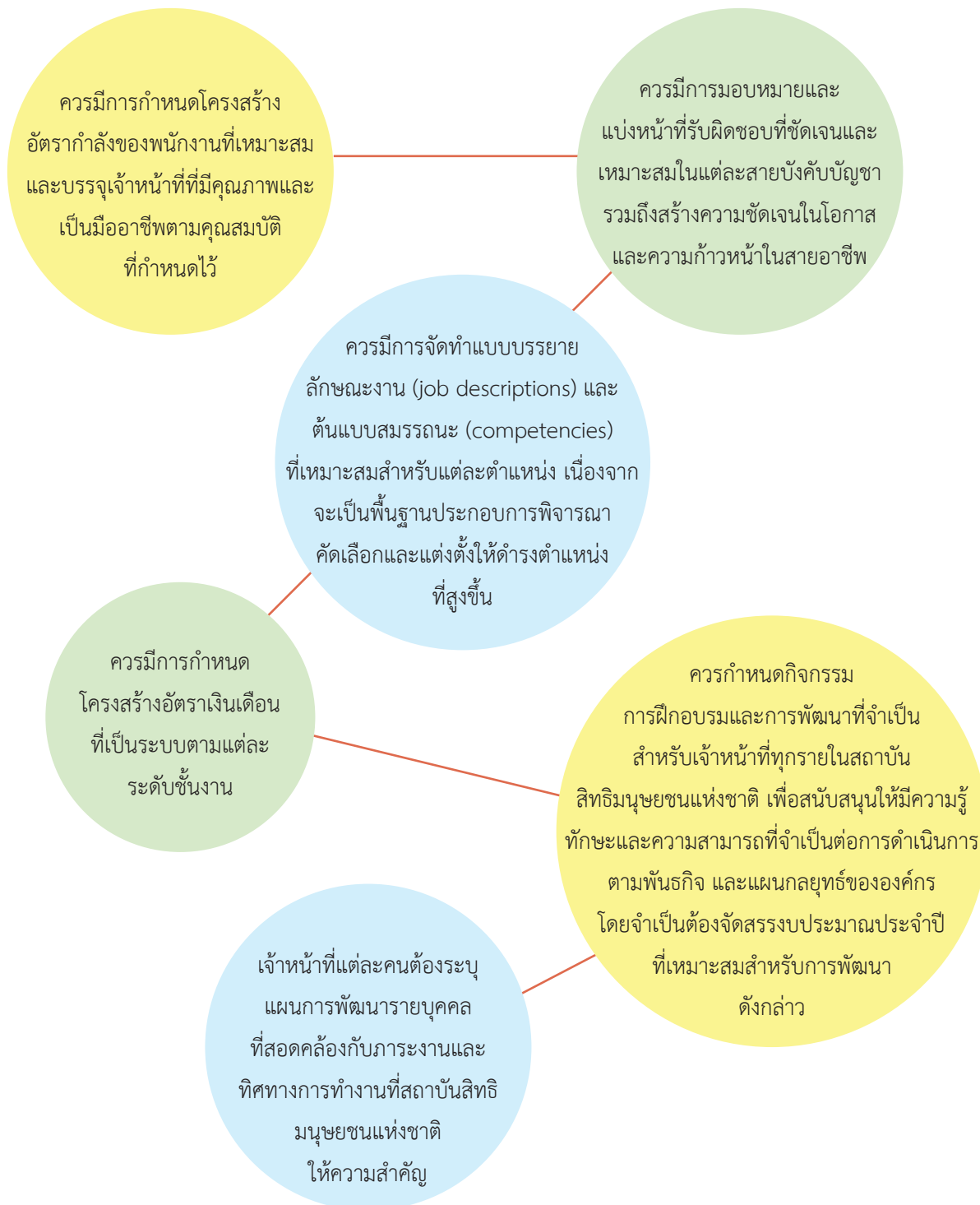
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการจัดทำคู่มือระบบทรัพยากรบุคคล เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ชัดเจนในการสรรหา แต่งตั้ง ฝึกอบรม และประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมภายใน และเคารพในสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันฯ ควรจะมีอำนาจในการสรรหาและบรรจุเจ้าหน้าที่ได้เอง เพื่อให้สามารถรับบุคลากรที่เหมาะสมในแต่ละหน่วยงาน รวมถึงสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นการสร้างบุคลากรภายในให้เกิดความจงรักภักดีต่อสถาบันฯ ไม่ใช่ต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจอื่น ๆ ในภาครัฐที่บรรจุเข้ามา นอกจากนั้น การเปิดรับสมัคร สรรหา และบรรจุ แต่งตั้งเอง อาจจะทำให้สามารถรับเจ้าหน้าที่ที่มาจากองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการของรัฐอื่น ๆ ได้อีกด้วย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล บนหลักคุณธรรม (merit-based) รักษาความเสมอภาคทางเพศ และลักษณะของประชากรกลุ่มย่อย ๆ ให้มีความหลากหลายตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ การสรรหาบุคลากรต้องไม่มีอคติและการปฏิบัติที่แบ่งแยกใด ๆ โดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้พิจารณาถึงความหลากหลายและความแตกต่างในกลุ่มชน (เช่น ศาสนา เชื้อชาติ หรืออื่น ๆ) ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ดี แม้ว่าการสรรหาจะมุ่งเน้นทักษะที่จำเป็นในตำแหน่ง แต่สถาบันฯ ควรมองหาเจ้าหน้าที่ที่มีความมุ่งมั่นและสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างยั่งยืน

การกำหนดเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนของเจ้าหน้าที่ในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควร “เทียบเคียง” ได้กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ หรืออย่างน้อยในอัตราที่ไม่ต่ำกว่านี้



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรเน้นถึงความยุติธรรมและความโปร่งใสในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล เนื่องจากจะช่วยสร้างขวัญกำลังใจและสนับสนุนการทำงานที่ของเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ มีข้อเสนอกลยุทธ์และกิจกรรมดังต่อไปนี้



ควรมีระบบประเมินผล
การปฏิบัติงานประจำปี
ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย

ควรศึกษาและนำรูปแบบ
ของระบบแรงจูงใจ (incentives)
ทั้งทางการเงินและไม่ใช้ทางการเงิน
เพื่อส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
เป็นเลิศ โดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และ
กระบวนการที่โปร่งใสและเป็นธรรมตาม
ผลการประเมินผลการทำงานประจำปี
ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย

9.3.5 การฝึกอบรมและการพัฒนาเชิงอาชีพ

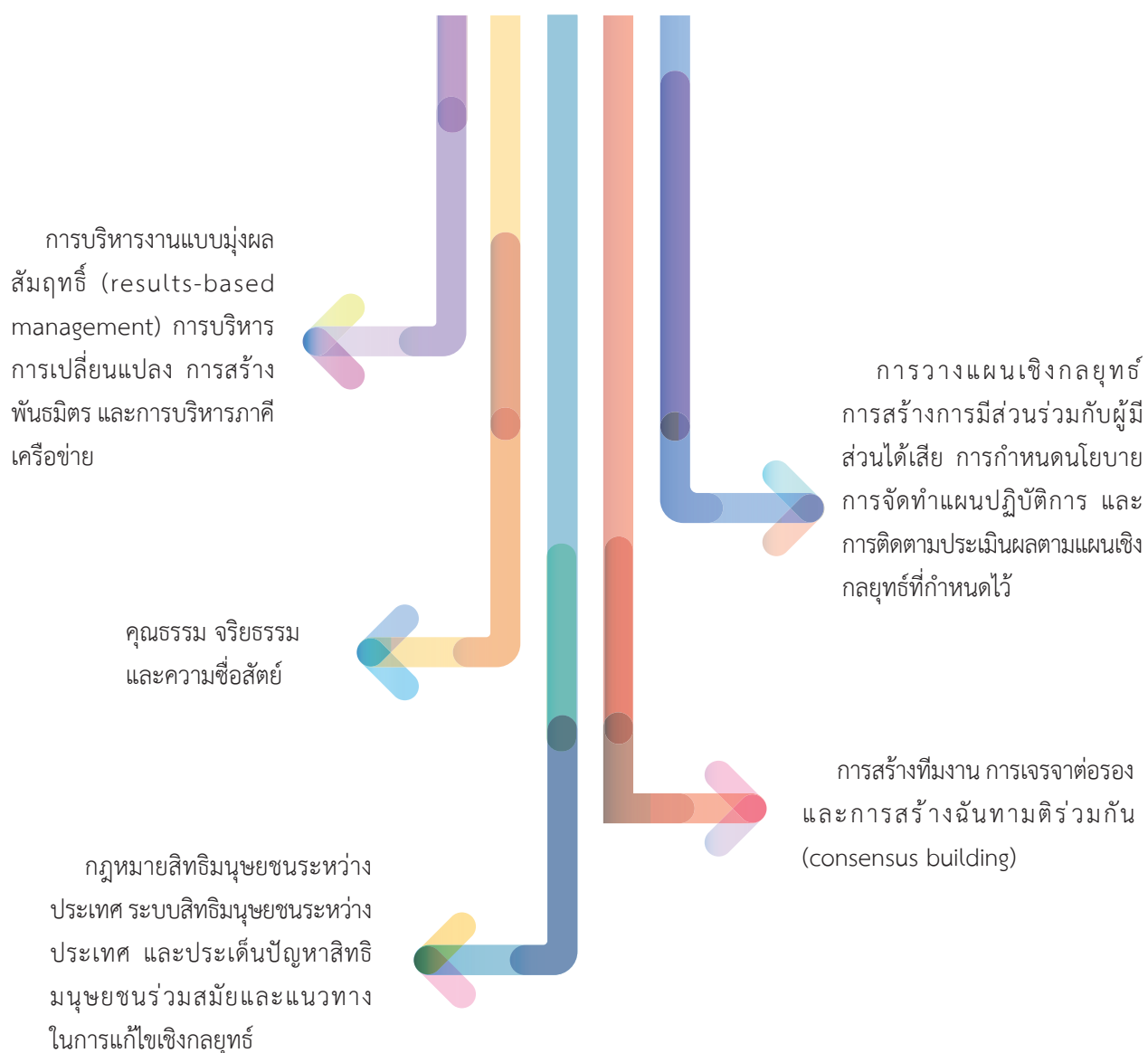
เนื่องด้วยลักษณะเฉพาะของสถาบัน
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงอาจเป็นไปได้ว่า
เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานในสถาบันฯ อาจจะ
ไม่ได้มีความรอบรู้ครบถ้วนสมบูรณ์ ดังนั้น
จึงอาจมีความจำเป็นที่ต้องมีการฝึกอบรมให้แก่
เจ้าหน้าที่ทุกราย การฝึกอบรมควรให้ความสำคัญ
กับความรู้และทักษะที่ต้องการเพื่อปฏิบัติงาน
ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเน้นการส่งเสริม
ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพเฉพาะในประเด็น
สิทธิมนุษยชนแต่ละด้าน ทั้งนี้ การพัฒนาควร
เป็นการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตามปรัชญา
“การเรียนรู้ตลอดชีวิต” (lifelong learning)



การฝึกอบรมและการพัฒนาควรเป็นมากกว่าการส่งต่อความรู้และทักษะเพียงครั้งเดียว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ควรมีการพัฒนาหลักสูตรการฝึกอบรมภายใน (in-house training) และหลักสูตรอบรมวิทยากร (training of trainers
program) เพื่อความยั่งยืนในการถ่ายทอดทักษะและองค์ความรู้เฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน โดยการพัฒนาแผนการ
ฝึกอบรมและหลักสูตรทั้งหมดจำเป็นต้องอาศัยการ “มีส่วนร่วม” ของเจ้าหน้าที่หลักภายในสถาบันฯ ทั้งเรื่องการออกแบบ
แนวทางการฝึกอบรม และวิธีการประเมินผล ทั้งนี้ วิทยากรและกลุ่มเจ้าหน้าที่หลักของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ต้องพัฒนาคู่มือการฝึกอบรม (training manual) ที่สามารถนำไปใช้สำหรับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่ในประเด็น
ด้านสิทธิมนุษยชนต่อไปได้

หลักสูตรการฝึกอบรมที่สร้างขึ้นควรจะต้องสอดคล้องกับผลการประเมินความต้องการในการพัฒนารายบุคคล
หน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในแบบบรรยายลักษณะงาน และแผนงานเชิงกลยุทธ์ของสถาบันสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ

นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาผู้นำ (leadership development) ให้สอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบในตำแหน่ง
โดยอาจพัฒนาผ่านกิจกรรมการฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การศึกษาดูงาน หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
เพื่อพัฒนาความรู้ ทักษะและสมรรถนะอย่างน้อยดังนี้



9.3.6 การบริหารจัดการองค์ความรู้

การบริหารจัดการความรู้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกองค์กร โดยเฉพาะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าเป็นความท้าทายพิเศษ จากประสบการณ์ของหลายประเทศแสดงให้เห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเผชิญกับการผลิตเปลี่ยนเจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับสูงเป็นประจำ ซึ่งเห็นได้ชัดจากการผลิตเปลี่ยนของคณะกรรมการหรือผู้ตรวจการแผ่นดินที่ถูกกำหนดไว้เป็นวาระการทำงานอย่างแน่นอน ดังนั้น หากไม่มีการพัฒนาวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ และกลไกที่จะส่งเสริมการถ่ายทอดองค์ความรู้ และประสบการณ์ที่ผ่านมา ก็จะทำให้การทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นอยู่กับความจำของแต่ละบุคคลเท่านั้น



เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเหล่านี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องพัฒนาระบบสารสนเทศในการจัดการข้อมูลและบริหารจัดการองค์ความรู้ ผ่านการระบุข้อมูลความรู้ที่ต้องการ และแนวทางวิจัยรูปแบบต่าง ๆ เพื่อค้นหาความรู้เหล่านั้น

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องสร้างเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เข้าใจในสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ และสามารถกำหนดวิธีที่จะเพิ่มการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยกระบวนการประเมินขีดความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรฐานสากล (capacity assessment for NHRIs) ได้กำหนดองค์ความรู้เชิงเทคนิคที่จำเป็นในการสร้างความเชี่ยวชาญเหล่านี้ โดยสามารถระบุเป็นรายการย่อย ๆ ได้ดังนี้

1

ความสามารถในการตระหนักถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศ
อย่างเป็นกลาง และปราศจากปัจจัยทางการเมือง

ความสามารถในการวิเคราะห์และตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและระดับชาติ

2

3

ความสามารถในการวิจัยและเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ (fact-based research) เพื่อนำเสนอบทสรุปที่มีความน่าเชื่อถือและเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน

4

ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และความสามารถในการวิเคราะห์เชื่อมโยงกับกฎหมายในประเทศ

5

ความสามารถในการจัดการกับข้อร้องเรียนและบริหารจัดการฐานข้อมูลอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ควรมีการวางแผนการบริหารจัดการและการนำไปใช้ที่ชัดเจน เช่น แผนการฝึกอบรม หรือ แผนการพัฒนาฐานข้อมูลหรือองค์ความรู้ในเว็บไซต์ (website) ของสำนักงาน ฯลฯ

9.4

ระบบการจัดการกับข้อร้องเรียนและการบริหารการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องสร้างระบบการจัดการกับข้อร้องเรียนและการบริหารการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงขึ้น เพื่อเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการทำงาน ระบบนี้จะต้องมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีการรับข้อร้องเรียนจำนวนมาก เนื่องจากจะช่วยให้การจัดการและเก็บเอกสารเป็นไปอย่างมีระบบ และลดโอกาสของการหลงลืมหรือการสูญหายของข้อร้องเรียน





การออกแบบระบบบริหารจัดการข้อร้องเรียน

การออกแบบระบบบริหารจัดการข้อร้องเรียนที่ดีจะต้องช่วยลดความซับซ้อนของกระบวนการตรวจสอบหาข้อเท็จจริง และช่วยให้สามารถสรุปผลความคิดเห็นต่อข้อร้องเรียนได้อย่างตรงเวลา โปร่งใส และถูกต้องตามหลักสิทธิมนุษยชนของประเทศ รวมทั้งง่ายต่อการบันทึกข้อมูลและแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่กำหนดไว้



เครื่องมือสำหรับการบริหารจัดการข้อร้องเรียน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพัฒนาเครื่องมือการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์น้อยในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การกำหนดแบบฟอร์มมาตรฐาน หรือการจัดทำคู่มือในการทำงานลงไปในระบบบริหารจัดการข้อร้องเรียน เป็นต้น

นโยบายและขั้นตอนในการใช้ระบบการจัดการข้อร้องเรียนอาจไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดมากเกินไปในช่วงต้น แต่ควรเน้นการชี้แจงให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าใจวิธีการในการใช้ และสามารถนำไปปฏิบัติงานภายใต้มาตรฐานเดียวกันได้ เครื่องมือเช่นนี้จะเพิ่มประโยชน์มากขึ้นหากใช้ประกอบในเอกสารการฝึกอบรม และการพัฒนาเจ้าหน้าที่ใหม่

9.5

ระบบการประเมินและการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการงานมาในระยะหนึ่ง ก็ควรต้องมีกระบวนการประเมินขีดความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรฐานสากล (capacity assessment for NHRIs) เพื่อให้รู้ถึงศักยภาพในการดำเนินงาน และสามารถวางแผนปรับปรุงพัฒนาองค์กรไปในทิศทางที่เหมาะสม

กลไกการประเมินขีดความสามารถจะมุ่งเน้นไปที่ศักยภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในปัจจุบัน และโอกาสที่จะปรับปรุงในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้





- โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (สถานที่ การเดินทาง การสื่อสารโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ)
- การพัฒนาองค์กร (ผู้นำ โครงสร้างองค์กร การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ทรัพยากรมนุษย์และการจัดการความรู้)
- การบริหารทรัพยากรทางการเงิน (การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล ความร่วมมือของผู้บริจาค ข้อจำกัดทางการเงินและการบริหารจัดการทางการเงิน)
- ความเชี่ยวชาญในหลักสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านที่เป็นประเด็นที่สำคัญ (รวมถึงสิทธิของบุคคลที่มีความเสี่ยง วิธีการป้องกันและพัฒนาตามแนวทางสิทธิมนุษยชน)
- ศักยภาพในการทำงาน (การคุ้มครอง การส่งเสริม การร่วมมือกับภาคี เครือข่ายและหน่วยงานระหว่างประเทศ การให้คำแนะนำกับรัฐบาล)

ซึ่งผลของการประเมินขีดความสามารถ (capacity assessment : CA) จะแสดงให้เห็น ผลต่างระหว่างขีดความสามารถขององค์กรในปัจจุบัน เทียบกับขีดความสามารถที่พึงประสงค์ในอนาคต อันจะนำไปสู่การกำหนดกลยุทธ์และนโยบาย ระยะยาวในการพัฒนาองค์กรต่อไป





โดยสรุป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการพัฒนาแนวทางในการบริหารจัดการองค์กร ทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการพัฒนองค์กร ระบบการบริหารงบประมาณ และการพัฒนาความเชี่ยวชาญและศักยภาพในการทำงาน ทั้งนี้ ควรมีการประเมินขีดความสามารถในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ตามแนวทางสากล เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

บรรณานุกรม

การวิจัยครั้งนี้เน้นการศึกษาเจาะลึกรูปแบบและมาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรฐานสากล โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นสากลดังต่อไปนี้

- 1) United Nations General Assembly. (1993). Paris Principles Relating to the Status of National Institutions – Paris Principles. UN.
- 2) International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC). (2003). General Observations: Sub-Committee on Accreditation (SCA).
- 3) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2010) Professional Training Series No.4: National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities. New York and Geneva.
- 4) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (1995) . “National Human Rights Institutions: A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights”. New York and Geneva.
- 5) International Council on Human Rights Policy (ICHRP). (2005). “Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions”. New York and Geneva.
- 6) Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF). (2014). “Capacity Assessment Manual for National Human Rights Institutions”. Australia.
- 7) International Council on Human Rights Policy. (2014). Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions. 2nd Edition. France.
- 8) National Human Rights Institutions. (2000). Input to the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions. Denmark.
- 9) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2012). Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments.
- 10) เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ฯลฯ



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 256 และมาตรา 257 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

อำนาจหน้าที่

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
2. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ได้รับข้อร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
3. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ได้รับข้อร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอันใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
4. พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
5. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
6. ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
7. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
8. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการองค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
9. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา
10. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
11. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
12. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ



รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทรระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อมเป็นวงกลม

คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญ
ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
คือ ความมุ่งมั่น อดทนในการทำงานเพื่อประชาชน
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย





สํานักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น 7

120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทร 0 2141 3844, 0 2141 3881 โทรสาร 0 2143 9569-70