

สถานะและบทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระยา บุญรัตน์
ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ความเป็นมา

สิทธิมนุษยชนเป็นประดีนที่สหประชาชาติให้ความสำคัญมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง โดยสหประชาชาติได้มีการจัดทำตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เริ่มจากการจัดทำปฏิญญาสากระดับโลก คือ สิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในปี ๒๕๗๑ และหลังจากนั้น สหประชาชาติได้มีการจัดทำสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลาเพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ โดยหลักการแล้ว หน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่หลักของรัฐ และเมื่อรัฐเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับใด รัฐนั้นมีหน้าที่ในการออกมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิที่ได้รับการรับรองในสนธิสัญญาฉบับนั้นเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ทั้งมาตรการทางนิติบัญญัติ มาตรการทางบริหารและมาตรการอื่นๆ ดังที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญาหลายฉบับ^๑ ในการทำให้สิทธิต่างๆ เกิดผล รัฐมักจะต้องออกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิตามสนธิสัญญา การมีมาตรการเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้น รวมถึงการขยายเยียวยาเมื่อเกิด การละเมิดสิทธิซึ่งมักเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล ดังนั้น หน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีในสนธิสัญญาจึงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ

อย่างไรก็ตี เมื่อรัฐจะมีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่บ่อยครั้งรัฐไม่สามารถทำหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิผล จึงมีกลไกหรือองค์กรอื่นๆ เกิดขึ้นเพื่อช่วยดูแลให้คนในสังคมได้รับการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างทั่วถึง หนึ่งในองค์กรเช่นว่านั้น คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (national human rights institutions - NHRIs) แนวคิดเรื่องสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีที่มาจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จัดขึ้นในกรอบสหประชาชาติเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๓๖ ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย^๒ โดยที่ประชุมเห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีบทบาทที่สำคัญและสร้างสรรค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการให้คำปรึกษาแก่น่วยงานที่เกี่ยวข้อง การดูแลให้มีการเยียวยาเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมการศึกษา ด้านสิทธิมนุษยชน และที่ประชุมได้สนับสนุนให้ประเทศไทย ที่จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสม กับประเทศตนหรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันดังกล่าวที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วให้สอดคล้องกับหลักการปารีสว่าด้วยสถานะของสถาบันแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน หรือที่เรียกว่า “หลักการปารีส” ซึ่งถือเป็นเอกสารที่วางแผนการดำเนินงานสำหรับสถาบันระดับชาติที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

หลักการปารีสเป็นผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๑ ซึ่งจัดขึ้นโดยศูนย์สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเมื่อวันที่ ๗-๙ ตุลาคม ๒๕๓๔ ที่กรุงปารีส หลักการปารีสได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพึงมี

^๑ เช่น ข้อ ๒ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๒ วรรคหนึ่งของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และข้อ ๔ วรรคหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ เป็นต้น

^๒ Vienna Declaration and Programme of Action, paragraph 36, available at

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>, accessed on 26 July 2016.

ตุลาคม ๒๕๓๔ ที่กรุงปารีส หลักการปารีสได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพึ่งมีองค์ประกอบและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันฯ ที่ประกันว่าสถาบันฯ จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และสะท้อนภาคส่วนต่างๆ ของสังคมที่หลากหลาย วิธีการดำเนินงาน และหลักบางประการสำหรับสถาบันฯ ที่มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ หลักการปารีสได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตามข้อ มติที่ ๘๙/๑๓๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖

รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลังจากประชุมระดับโลกที่กรุงเวียนนา ได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มขึ้นในประเทศต่างๆ หลายแห่ง ปัจจุบันสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีรูปแบบที่หลากหลาย ซึ่งพอจัดแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human rights commissions) มักประกอบด้วยกรรมการหลายคนที่ทำงานเต็มเวลา และ/หรือไม่เต็มเวลา (part-time members) แต่ส่วนใหญ่ผู้ทำหน้าที่ประธานจะเป็นกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา กรรมการเป็นผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องต่างๆ การมีกรรมการหลายคนมีข้อดีในเรื่องความหลากหลายแต่มีข้อด้อยในเรื่องกระบวนการตัดสินใจที่อาจมีความล่าช้า

๒) ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชน (Human rights ombudsman institutions) เป็นรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีมานานในกลุ่มประเทศตะวันออกเฉียงใต้ ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนมักเป็นบุคคลคนเดียวเข่นเดียวกับรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีมาแต่เดิม ในบางกรณีอาจมีการตั้งรองผู้ตรวจการด้วยก็ได้ ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนมีทั้งผู้ตรวจการที่มีหน้าที่ครอบคลุมเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปและที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่อง เช่น เรื่องศรีและเด็ก เป็นต้น

๓) รูปแบบผสม (Hybrid institutions) เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการอยู่ในองค์กรเดียวกัน นอกจากเรื่องสิทธิมนุษยชน สถาบันในรูปแบบนี้มักรับผิดชอบเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น การบริหารที่มิชอบ (maladministration) การทุจริต หรือประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

๔) องค์กรที่ปรึกษา (Consultative and advisory bodies) เป็นองค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมากที่มาจากการต่างๆ ของสังคม สถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่จะมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษา แก่รัฐในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและทำการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน

๕) สถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชน (Institutes and centres) มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรที่ปรึกษาในแต่ที่มีสมาชิกจำนวนมากที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ของสังคม อย่างไรก็ได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบนี้มีความแตกต่างจากการที่ปรึกษาตรงที่สมาชิกทั้งหมดของสถาบันไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจเรื่องต่างๆ สมาชิกมักทำหน้าที่กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสถาบันในกรอบกว้าง ส่วนการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำ การดำเนินงานมักเน้นงานด้านการศึกษาวิจัยและไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียน

๖) สถาบันเฉพาะด้านหลายสถาบัน (Multiple institutions) คือ การตั้งสถาบันที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายแห่งในประเทศเดียวกัน โดยแต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ประเด็นที่เกี่ยวกับเพศ เด็ก หรือชนพื้นเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นรูปแบบที่พบได้บ่อยขึ้น ทั้งนี้ ในประเทศไทยที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนหลายแห่งหรือในประเทศที่มีทั้ง

^๑ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities (OHCHR Professional Training Series No.4 (Rev.1)), 2010, pages 16-19.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีอานติในเรื่องสิทธิมนุษยชน ควรมีการประสานการทำงานระหว่างกันเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและเพื่อให้มีการส่งเรื่องร้องเรียนไปยังสถาบันที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ โดยตรง

สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดเป็นหน่วยงานของรัฐเนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจให้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมายรองรับเฉพาะ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กร และได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐ^๔

แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนจะมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่สถาบันดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรืออุดลักษณ์แม้ว่าโดยหลักการทั่วไปแล้ว สถาบันฯ มักต้องแสดงความรับผิดชอบ (accountable) ต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยทางใดทางหนึ่งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องรักษาภาระยิ่งเหมาสมเนื่องจากสถาบันฯ มักมีหน้าที่ในการติดตามสอดส่องการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาล การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดเป็นหน่วยงานของรัฐมีนัยสำคัญต่อการจัดระบบการกำกับดูแล การจัดสรรงบประมาณ และการจัดทำรายงานของสถาบันฯ ความเป็นอิสระด้านงบประมาณของสถาบันฯ ที่กำหนดในหลักการปารีสไม่ได้มีเป้าหมายที่จะจำกัดขอบเขตการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ในกรณีที่รัฐมีภาระเบียบกลางเพื่อตรวจสอบความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินสำหรับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน รัฐสามารถนำภาระเบียบนั้นมาใช้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ แต่การนำมาใช้นั้นจะต้องไม่กระทบต่อความสามารถของสถาบันฯ ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิผล^๕

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เนื่องจากสถาบันฯ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งมีความรับผิดชอบทางกฎหมายในฐานที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ความแตกต่างระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับ NGOs ที่อาจเห็นได้ชัดเจนคือ อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนโดยสถาบันฯ จะหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นกลางและให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สถาบันฯ มักต้องดำเนินงานในกรอบที่กฎหมายกำหนดและต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมทั่วไปและหลักนิติธรรม (rule of law) ประกอบด้วย

แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่ได้มีสถานะเป็น NGO แต่สถาบันฯ มักต้องทำงานร่วมกับ NGOs รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ เช่น สื่อมวลชนและสถาบันการศึกษา สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหน้าที่เป็นเสมือน “สะพานเชื่อม” ระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาลโดยการเชื่อมโยงหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐเข้ากับสิทธิของประชาชน แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นกลไกที่รัฐสร้างขึ้นและได้รับงบประมาณจากรัฐ แต่ปัจจุบันที่สถาบันฯ ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐเนื่องจากรัฐมักเป็นผู้ที่ถูกร้องเรียนในเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ^๖

การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ กำกับอยู่เรียกว่า หลักการปารีสว่าด้วยสถานะของสถาบันแห่งชาติ (Principles relating to the status of national institutions) ดังได้แก่ ลักษณะของสถาบันแห่งชาติ หลักการปารีสว่าด้วยแนวทางเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่องค์ประกอบ หลักประกันความเป็นอิสระและความหลากหลาย วิธีดำเนินงาน และหลักการที่เกี่ยวกับการ

^๔ อ้างแล้ว, หน้า ๑๓.

^๕ International Coordinating Committee's Sub-Committee on Accreditation, general observation no 2.8 on administrative regulation of national human rights institutions.

^๖ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities (OHCHR Professional Training Series No.4 (Rev.1)), 2010, page 13.

(Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI)^๗ ได้นำหลักการปารีสน์มาใช้เป็นแนวทางในการประเมินว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศต่างๆ มีลักษณะและการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักการปารีสหรือไม่อย่างไร ระบบการประเมินดังกล่าวเป็นวิธีการในการส่งเสริม ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานไม่ worse สถาบันนั้นจะมีรูปแบบอย่างไร รวมถึงช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทราบถึงประเด็นที่อาจเป็นปัญหาในการดำเนินงานเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้นต่อไป นอกจากนี้ ระบบประเมินของ GANHRI ยังเป็นการสร้างความยอมรับและความน่าเชื่อถือของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระดับระหว่างประเทศซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการที่สถาบันนั้น จะมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

บทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่หลักของรัฐ แต่จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ พบรัฐอาจไม่สามารถทำหน้าที่นั้นได้อย่างที่ควรจะเป็นและบ่อยครั้งที่รัฐเป็นผู้ละเอียดสิทธิมนุษยชนเสียเอง จึงเกิดแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันระดับชาติต้านสิทธิมนุษยชนขึ้น แต่ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแทนรัฐ รัฐยังคงมีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในเรื่องสิทธิมนุษยชนเช่นเดิม แต่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีบทบาทในการติดตามสอดส่องปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศและติดตามการดำเนินงานของรัฐว่าเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ รวมถึงมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่สังคม โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมในประเทศของตน ตลอดจนกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ

ตามหลักการปารีส สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอันติที่กว้างขวางโดยครอบคลุมทั้งด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การกิจด้านการส่งเสริมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่สังคม รวมถึงการให้ความรู้ในระดับชุมชน การมีส่วนร่วมสนับสนุน การจัดทำหลักสูตรการศึกษาในระบบร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิจัย ตลอดจนการจัดอบรมด้านสิทธิมนุษยชนแก่กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และสื่อมวลชน เป็นต้น

การกิจด้านการคุ้มครองเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งกรณีที่มีผู้ร้องเรียนและกรณีที่เห็นสมควรตรวจสอบโดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียน การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิ การคุ้มครองและช่วยเหลือให้ผู้ถูกละเมิดได้รับการเยียวยาโดยกระบวนการทางศาลหรือโดยวิธีการอื่น เช่น การไกล่เกลี่ยตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น การเฝ้าระวังและป้องกันปัญหา เช่น การป้องกันการทรมานรวมถึงการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุม/คุกขังบุคคล การคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กจากการถูกกระทำการรุนแรง เป็นต้น

ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนหรือพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยนั้น เป็นภาคี รวมถึงในการร่วมมือและประสานงานกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศอื่น และองค์กรภาคประชาสังคมเช่น NGOs ด้วย

^๗ ชื่อเดิมคือ International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)

ความสัมพันธ์กับภาครัฐ

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐและได้รับงบประมาณจากรัฐ แต่สถาบันฯ ต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลในการดำเนินงานเนื่องจากสถาบันฯ มีหน้าที่ในการติดตามสอดส่องการดำเนินงานของรัฐ ในกรณีที่พบว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการปฏิบัติที่เป็นการละเมิดหรือไม่สอดคล้อง กับพันธกรณีตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐนั้นเป็นภาคี สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถให้ความเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัตินั้นได้อย่างเป็นอิสระและรัฐบาลควรเคารพบทบาทของสถาบันฯ ในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ในขณะเดียวกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่อง สิทธิมนุษยชนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะบ่อยครั้งการกระทำที่ เป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ดังนั้น สถาบันฯ จึงจำเป็นต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐด้วย การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำหน้าที่ทั้งวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลและในขณะเดียวกันต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนด้วยจึงไม่ใช่เรื่องง่าย และ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องพยายามรักษาสมดุลในการทำงานกับรัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ในฝ่ายบริหารเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันฯ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามอันต้องได้รับมอบหมาย

ในการติดตามสอดส่องการดำเนินงานของรัฐบาล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งบุคคลที่เป็นกรรมการและเจ้าหน้าที่ประจำ พึงระลึกในหน้าที่ความรับผิดชอบที่ตนมีโดยการทำให้มั่นใจว่าข้อวิพากษ์ วิจารณ์ รายงาน หรือแฉล่งการณ์ที่ออกใบ้นั้นมีความถูกต้อง สมดุล และเป็นธรรม นอกจากนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติควรทำงานเชิงรุกโดยให้ความสำคัญกับการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยให้ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน หากรัฐบาลหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินมาตรการใดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรแสดงให้เห็นว่าสถาบันฯ ได้รับรู้ถึงการดำเนินการนั้นแล้วด้วย

ความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพึงมีตามหลักการปารีสคือการดูแลให้ กฎหมายภายในสอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยนั้นเป็น ภาคี หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่ากฎหมายภายในฉบับใดมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีที่ ประเทศไทยของตนรับมา หรือการดำเนินงานในเรื่องใดยังขาดกฎหมายที่จะทำให้รัฐสามารถปฏิบัติตามพันธกรณี ได้อย่างมีประสิทธิผล สถาบันฯ แห่งนั้นอาจมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หรือการออก กฎหมายใหม่ไปยังรัฐบาลหรือรัฐสภาได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับ รัฐสภาเพื่อเป็นช่องทางในการให้ข้อมูลและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย ภายในด้านสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น อันจะช่วยให้ข้อเสนอแนะของสถาบันฯ ในการปรับปรุงหรือการออก กฎหมายมีการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ เมื่อรัฐสภามีการพิจารณาร่างกฎหมายที่อาจมี ประเด็นเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจให้ข้อคิดเห็นแก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่มีความสอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนและได้มีการพิจารณาถึง ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนแล้วอย่างรอบคอบ

นอกเหนือจากการปรับปรุงและการออกกฎหมายแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจทำงานร่วมกับรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐที่มีผลกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนได้เนื่องจากการตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นหน้าที่หลักประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาสามารถตั้งกระทุกตามรัฐบาลและคณะกรรมการอธิการชุดต่างๆ ของสถาบันฯ ที่มีอำนาจเชิง

หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงในเรื่องต่างๆ ได้ ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอาจแสวงหาความร่วมมือจากรัฐสภาในการสนับสนุนให้มีการนำข้อเสนอแนะของสถาบันฯ เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลหรือการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐไปดำเนินการเพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดผลดียิ่งขึ้น

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจทำงานกับรัฐสภาได้หลายช่องทาง ช่องทางแรกได้แก่การเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นโอกาสที่สถาบันฯ จะนำเสนอปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและข้อเสนอแนะในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายหรือการปฏิบัติ หากสภามเห็นว่าข้อเสนอแนะของสถาบันฯ เป็นประโยชน์ ก็อาจนำไปพิจารณาดำเนินการรายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดผลต่อไป นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจส่งผู้แทนไปให้ข้อมูลหรือชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการธิการของรัฐสภา รวมทั้งอาจเขียนสมาชิกรัฐสภาไว้ร่วมประชุมหรือเข้าร่วมการสัมมนาที่จัดโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตัวยกได้

ในการทำงานกับสมาชิกรัฐสภา สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรวางแผนและไม่แสดงความสนับสนุนต่อพรรค/กลุ่มทางการเมืองพรรคใดพรรคนั่นหรือกลุ่มใดกลุ่มนั่น แต่สถาบันฯ ควรสามารถทำงานร่วมกับทุกพรรค/กลุ่มทางการเมืองได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรอยู่เหนือการเมืองเพื่อรักษาความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของสถาบันฯ อย่างไรก็ดี การวางแผนต้องคำนึงถึงการเมืองไม่ได้หมายความว่าสถาบันฯ จะไม่สามารถแสดงท่าทีต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนใดๆ ที่พรรครัฐหรือกลุ่มทางการเมืองมีความเห็นแตกแยกกันได้เพียงแต่สถาบันฯ ควรแสดงท่าทีของสถาบันฯ ต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้นๆ บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดโดยไม่วิพากษ์วิจารณ์ในส่วนที่เป็นความเห็นทางการเมืองที่พรรครัฐหรือกลุ่มทางการเมืองแต่ละฝ่ายพยายามนำเสนอ

ความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ

ศาลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไรก็ดี สถาบันฯ สามารถมีบทบาทที่ช่วยเสริมการทำงานหน้าที่ของศาลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การพิจารณาคดีในศาลได้ในกรณีที่เห็นเหมาะสม เช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอม ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการที่เป็นทางการน้อยกว่ากระบวนการทางศาล รวมทั้งมักใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่าศาล จึงเป็นช่องทางที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ง่ายกว่า และอาจช่วยทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยทั่วไปแล้ว การยื่นร้องเรียนไปยังสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่寐เป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อศาลได้ หากบุคคลนั้นไม่พอใจต่อผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสถาบันฯ

ในบางประเทศ การไกล่เกลี่ยกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ช่วยลดจำนวนคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลและช่วยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับการช่วยเหลือที่รวดเร็วขึ้น ส่วนในบางประเทศมีกฎหมายกำหนดให้ข้อตกลงที่เป็นผลมาจากการไกล่เกลี่ยโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลใช้บังคับทางกฎหมายด้วย นอกจากข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยจะต้องแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ตกลงกันควรมีความสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้วย อย่างไรก็ดี การไกล่เกลี่ยมักเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมในการแก้ปัญหาระดับสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดอาญา เช่น การทรมาน การบังคับบุคคลให้สูญหายและการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ เป็นต้น

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งสามารถเสนอความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาคดีของศาลได้ในฐานะที่เป็น “Friends of the Court” (Amicus Curiae) การให้ความเห็น

ดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นโดยที่สถาบันฯ แห่งนั้นได้เป็นคู่ความในคดี แต่เป็นการให้ความเห็นในฐานะที่สถาบันฯ เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น การตีความตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ และการนำตราสารดังกล่าวไปปรับใช้อย่างเหมาะสม ซึ่งคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าวมักส่งผลกระทบในวงกว้างต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกินกว่าคดีที่ศาลพิจารณาด้วย

นอกเหนือจากบทบาททั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการเข้าถึงศาลหรือในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมของประชาชนบางคนหรือบางกลุ่ม ในกรณีเช่นนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเสนอข้อคิดเห็นต่อศาลเกี่ยวกับแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงศาลได้โดยเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งนี้ สิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียมเป็นสิทธิประการหนึ่งในกติกรรมระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ที่ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติเมื่อปี ๒๕๐๙

ความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม

การทำงานกับภาคประชาสังคมเป็นวิธีการดำเนินงานประการหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ปรากฏในหลักการปฏิริหาริษ ภาคประชาสังคมโดยเนพาะอย่างยิ่งองค์กรเอกชน (non-governmental organizations – NGOs) เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน จึงเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์และสภาพปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ต่างๆ แก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เป็นอย่างดี ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์สำหรับสถาบันฯ ในการนำไปใช้ประกอบการจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น รวมถึงการหารือการเพื่อป้องกันปัญหามิให้ลุกຄามหรือรุนแรงยิ่งขึ้น นอกจากการเป็นแหล่งข้อมูลแล้ว NGOs ยังสามารถช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ขยายออกไปในวงกว้างได้ในหลายด้าน เช่น การให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่สาธารณะที่ว่าไหหรือกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ เป็นต้น สถาบันฯ จึงควรพัฒนาความสัมพันธ์ในการทำงานกับ NGOs เช่น การมีการหารือกับ NGOs อย่างสม่ำเสมอและการจัดกิจกรรมเช่นการฝึกอบรมร่วมกัน เป็นต้น ทั้งนี้ ในการทำงานร่วมกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและ NGOs ควรเคารพในความเป็นอิสระของกันและกันและบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย

ความสัมพันธ์กับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

การมีความร่วมมือกับกลไกต่างๆ ของสหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศอื่นๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปฏิริหาริษ มี สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้มีการนำบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับการรับรองในกรอบสหประชาชาติไปปรับใช้ในระดับประเทศตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทั้งการติดตามสอดส่องการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐ การให้ข้อเสนอแนะ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการให้ความรู้และการสร้างความตระหนักรู้สิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ดังนั้น สหประชาชาติจึงมีแนวทางส่งเสริมให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความร่วมมือกับกลไกต่างๆ ของสหประชาชาติที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของสหประชาชาติ ได้แก่ คณะกรรมการประจำสมัยสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ (treaty bodies) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) และกลไกพิเศษภายใต้คณะกรรมการตุรีฯ (special procedures) เช่น คณะกรรมการหรือผู้เสนอรายงานพิเศษ ซึ่งเป็น

ผู้เขียนชี้ว่าถูกที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการฯ ให้ศึกษาประเมินสิทธิมนุษยชนประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะและจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการฯ ตลอดจนกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เรียกว่า Universal Periodic Review (UPR) กลไกเหล่านี้มีหน้าที่ติดตามการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติว่าเป็นไปตามบรรทัดฐานและพัฒนาระบบทั่วโลกที่เกิดจากการเข้าเป็นภาคีสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่เพียงใด ซึ่งในการทำหน้าที่ดังกล่าว กลไกข้างต้น จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากทุกด้านทั้งหน่วยงานของรัฐ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรภาคประชาสังคม ดังนั้น สหประชาชาติจึงส่งเสริมให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในประเด็นดังกล่าวต่อกลไกที่เกี่ยวข้องทั้งโดยการจัดทำรายงานตามรอบระยะเวลาที่กลไกนั้นฯ จะพิจารณา สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศของตนและการเข้าร่วมในการประชุมของแต่ละกลไก นอกจากนี้ เมื่อสหประชาชาติมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อประเทศของตน เช่น ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการประจำสนับสนุนหรือจากระบวนการ UPR สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีบทบาทในการติดตามว่ารัฐได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเหล่านี้หรือไม่อย่างไรอีกด้วย

นอกเหนือจากความร่วมมือกับกลไกของสหประชาชาติแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีความร่วมมือระหว่างกันผ่านเครือข่ายที่ได้รับการจัดตั้งทั้งในระดับสากล ซึ่งได้แก่ Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI) และในระดับภูมิภาค ซึ่งมีการจัดตั้งเครือข่ายใน ๔ ภูมิภาค ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย-แปซิฟิก อเมริกา และยุโรป โดยเครือข่ายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คือ Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF) ปัจจุบัน APF มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิก ๒๗ แห่ง เครือข่ายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในระดับสากลและภูมิภาคมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของของสถาบันสماชิกทั้งในด้านการบริหารงานและความรู้ความเขียวขันของเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักการปารีส และเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีในการทำงานระหว่างกัน ตลอดจนการแสดงท่าทีหรือความเห็นต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนร่วมกันในเวทีสหประชาชาติ

ความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แม้ว่าตามหลักการปารีส สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีความเป็นอิสระจากภาครัฐในการดำเนินงาน แต่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและได้รับจัดสรรงเงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากงบประมาณของประเทศ สถาบันฯ ยังต้องมีการรายงานและแสดงความรับผิดชอบเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (reporting and accountability) ทางใดทางหนึ่ง

โดยทั่วไป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกกำหนดให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงาน ต่อรัฐซึ่งในบางประเทศอาจเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหาร แต่ในหลายประเทศ สถาบันฯ มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภา อย่างไรก็ได้ การพิจารณารายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ว่าจะโดยหน่วยงานของรัฐบาลหรือโดยรัฐสภาไม่ ควรกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันฯ เช่น หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือเห็นควรให้มีการเผยแพร่ความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อสาธารณะ สถาบันฯ ก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลหรือรัฐสภา ก่อน แต่ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความรับผิดชอบต่อความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น การจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะของสถาบันฯ ควรผ่านกระบวนการรับรวมและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงอย่างเข้มงวดเพราท้ายที่สุดแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีความน่าเชื่อถือหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งนั้นได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีคุณภาพ ตรงประเด็น และเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากน้อยเพียงใด การจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีพื้นฐานจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนถูกต้องและการวิเคราะห์ที่ไม่สมเหตุสมผลจะทำให้ความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไม่ได้รับการยอมรับ

จากทุกฝ่าย หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งอาจส่งผลให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งนั้นไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังอีกต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมและสาธารณชนมีบทบาททางอ้อมในการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความน่าเชื่อถือของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสายตาของสังคมเป็นตัวบ่งชี้สำคัญประการหนึ่งว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งนั้นมีผลการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับมากน้อยเพียงใด

นอกเหนือจากการจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจทำการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนและควร มีการเผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งและเป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่สถาบันฯ มีต่อสังคม การเผยแพร่ผลการประเมินนอกจากจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานภายในองค์กรแล้ว ยังจะทำให้สาธารณะทั่วไปได้รับทราบว่าสถาบันฯ มีเป้าหมายการทำงานอย่างไร และการแสดงความความโปร่งใสโดยการเผยแพร่ผลการประเมินยังจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสถาบันฯ ในสายตาของคนภายนอกด้วย^๔

บทสรุป

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของรัฐ แต่ที่ผ่านมา ประเทศไทยต่างๆ ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิผลและทั่วถึง ประชากรบางกลุ่มยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงและใช้สิทธิและเสรีภาพของตน และในบางกรณีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอาจเป็นผู้ล้มเหลวสิทธิมนุษยชนเสียเองทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา จึงได้เกิดแนวคิดที่จะจัดตั้งสถาบันระดับชาติด้วยที่มีอำนาจและมีอิสระในการดำเนินการและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นในหลายประเทศโดยรูปแบบของสถาบันที่จัดตั้งขึ้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามบริบทของประเทศนั้นๆ แต่สถาบันส่วนใหญ่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร และมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลตามหลักการปารีส เพื่อให้สถาบันดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการติดตามสอดส่องการดำเนินงานของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่และมีความน่าเชื่อถือ แต่ในขณะเดียวกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรืออุตสาหการเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎหมาย โดยนายและการปฏิบัติต่างๆ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้น รวมทั้งต้องทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องมีการพัฒนาความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ อย่างเหมาะสมเพื่อให้สถาบันฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิผลตามเจตนา มีภารกิจที่สำคัญคือการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว

^๔ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities. (OHCHR Professional Training Series No.4 (Rev.1)), 2010, page 36.

ប្រវត្តិការណ៍

- Burdekin, Brian, assisted by Jason Naum. (2007). *National Human Rights Institutions in the Asia-Pacific Region*. (The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Volume 27). Leiden, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.
- Charter of the United Nations*. (1945). Retrieved from <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>
- Commonwealth Secretariat. (2001). *National human Rights Institutions: Best practice*. London, [n.p].
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights. (2010). *National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities*. (Professional Training Series No.4 (Rev.1)). New York and Geneva: [n.p.].
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights. (Reprinted 2002). *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. (Fact sheet no. 19). Geneva, United Nations.
- Office of the UN High Commissioner for Human Rights. *OHCHR and NHRI*s. Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>
- Sub-Committee on Accreditation of the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights. *General Observation no. 2.8 on Administrative regulation of national human rights institutions*. (Updated May 2013). Retrieved from <http://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/ICCAccreditation/Pages/SCAGeneralObservations.aspx>
- United Nations Committee on the Rights of the Child. (2003). *General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para.6)*. Retrieved from http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11
- United Nations General Assembly resolution 48/134 on National institutions for the promotion and protection of human rights*. (1993). Retrieved from <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>
- United Nations General Assembly resolution 70/163 on National institutions for the promotion and protection of human rights*. (2015). Retrieved from <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/442/29/PDF/N1544229.pdf?OpenElement>
- United Nations Human Rights Committee. (2004). *General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. Retrieved

from http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11

Vienna Declaration and Programme of Action. (1993) Retrieved from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

