

กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดย
สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักสากล

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว นอกจากต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนแล้ว กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องมีความคล่องตัว และชัดเจน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะสรุปและเสนอแนะมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือ ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างเหมาะสม รวดเร็ว และเป็นที่ยอมรับของบุคคลและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถแก้ไขเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกละเมิดได้อย่างแท้จริง

องค์การสหประชาชาติในฐานะที่ได้ริเริ่มและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในประเทศต่างๆ ได้พยายามกำหนดหลักการและแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle Relating to the Status and Functioning of National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights) หรือที่เรียกว่า หลักการปารีส (Paris Principle) คู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights) รวมทั้ง การจัดทำคู่มือและแนวปฏิบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนั้น กลุ่มประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth Countries) ได้นำหลักการปารีสไปพัฒนา เป็นวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions Best Practice)¹ ซึ่งหลักการและแนวทางเหล่านี้ ถือเป็นกรอบหรือ มาตรฐานในการกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

¹ See Commonwealth Secretariat, National Human Rights Institutions Best Practice (London : Commonwealth Secretariat , 2001), pp. 9 -19, 27 - 30 .

โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักการและแนวทาง อันเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสถาบันในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนตัวอย่างของการกำหนดหลักการและแนวปฏิบัติที่สำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศต่างๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยต่อไป

3.1 อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ตามหลักการปารีส และวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่และกลไกในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นองค์กร ที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยหลักการและแนวทางดังกล่าว ถือว่า การมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอโดยเฉพาะในด้านการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ถูกละเมิด เป็นปัจจัยแห่งความมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.1.1 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การสร้าง ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ (Competence and Responsibilities) ของสถาบัน ซึ่งตามหลักการปารีสกำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจนองค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันควรบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้²

² Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex ,Centre for Human Rights United

(1) เสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่างๆ ต่อรัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษา ไม่ว่าจะเป็นการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ในการรับฟังปัญหา โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปให้กับหน่วยงานอื่นที่สูงกว่า โดยที่การเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่างๆ รวมทั้ง อำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ได้แก่

(1.1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่าง ๆ รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์การตุลาการที่มุ่งจะรักษาและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดทางการบริหารที่มีผลบังคับใช้อยู่ รวมทั้งร่างกฎหมาย และข้อเสนอในทางนิติบัญญัติ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสม เพื่อประกันว่าบทบัญญัติเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากมีความจำเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเสนอแนะให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่างๆ ทางการบริหาร

(1.2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าสมควร หยิบยกขึ้นพิจารณา

(1.3) การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไป และสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

(1.4) การกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไข เพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว และหากมีความจำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นต่อจุดยืนและท่าทีของรัฐบาล

(2) ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมายภายในประเทศ ระเบียบ และการปฏิบัติต่างๆ จะสอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐร่วมเป็นภาคี และให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

(3) สนับสนุนให้มีการให้สัตยาบันสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือให้การยอมรับกลไกเหล่านั้น รวมทั้งให้มีการนำไปปฏิบัติ

(4) จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นๆ มีพันธกรณีที่จะต้อง
เสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

(5) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับ
ภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของต่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักสูตรต่างๆ สำหรับการสอนการวิจัย
เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการศึกษาต่างๆ

(7) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชน และความพยายามที่จะต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุก
รูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการยกระดับความรู้ของสาธารณชน
ด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้การศึกษา และใช้สื่อมวลชนทุกประเภท

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หลักการปารีส
กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียน
เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือ
กฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง

ตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth Countries) ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน
ว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะเป็นองค์กรปกป้องคุ้มครองสิทธิต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และน่าเชื่อถือ โดยมีกรอบอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทุกประเภท
และครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ยอมรับความกว้างขวาง ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ซึ่งกันและ
กันและไม่สามารถแบ่งแยกได้ของสิทธิมนุษยชน ควรมีอำนาจทั่วไปและไม่จำกัดในการสอบสวนเรื่อง
เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของบุคคล
ยกระดับความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิ
มนุษยชน การให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายให้สอดคล้อง
กับพันธกรณีที่รัฐจะต้องปฏิบัติ ตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงส่งเสริมการเข้าเป็น
ภาคีสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การประสานกันของกฎหมาย
ภายในและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานดังกล่าว เมื่อกล่าวถึง
“สิทธิมนุษยชน” ควรจะต้องอ้างถึงทั้งกฎหมายภายในและกติการะหว่างประเทศทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นได้รับ
การยอมรับจากรัฐในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม ³

³ Commonwealth Secretariat, *supra* note 1, pp 9 -19, 27 - 30 .

นอกจากนั้น วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ด้วยว่า กฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน โดยควรจะรวมถึงอำนาจที่สำคัญหลายประการ ได้แก่

- (1) ริเริ่มตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างอิสระ
- (2) ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางการศึกษา
- (3) ให้คำแนะนำต่อรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการร่างและปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งเสนอแนะต่อรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันมีผลกระทบจากกฎหมาย ระเบียบ หรือสาเหตุอื่น ๆ
- (4) ปรีกษาหารือและดำเนินงานร่วมกับบุคคล องค์กรของรัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- (5) ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่รัฐนั้นมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม และส่งเสริมการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่
- (7) ให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำทางการบริหาร หรือการปกครอง หรือสาเหตุอื่น ๆ
- (8) เสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในกรณีจำเป็นอาจขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อให้มาตรการการแก้ไขปัญหามีผลในทางปฏิบัติ
- (9) มีอำนาจกึ่งตุลาการในการพิจารณาคำร้องเรียน
- (10) มีอำนาจเรียกพยานบุคคล เอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเข้าไปยังสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งในบางประเทศ ถือว่ามีความจำเป็นที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจค้นและยึดโดยมีหมายศาล และต้องปฏิบัติร่วมกับองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งควรรวมถึงการเยี่ยมและเข้าตรวจสอบเรือนจำ ค่ายอพยพ ค่ายผู้ลี้ภัย และสถานที่กักกันต่าง ๆ

ประการสำคัญ คือ วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว ได้ระบุถึงเรื่องที่ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรตระหนักเกี่ยวกับ

ผลของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งควรจะต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในเชิงระบบกับการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำร้องเรียนของบุคคล รวมทั้งการเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพ

3.1.2 กลไกในการดำเนินงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดยหลักการทั่วไปแล้ว ฝ่ายตุลาการ คือ โครงสร้างพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจกว้างขวางหรือดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม ก็ไม่อาจทดแทนการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการได้ ด้วยเหตุนี้ การรับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการตรวจสอบโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นเพียงกลไกเสริม หรือมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น ซึ่งตามหลักการปารีส และวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกันว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องดำเนินงานโดยกลุ่มบุคคล⁴ และควรแต่งตั้งคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ ปกป้องหรือและดำเนินงานร่วมกับบุคคล องค์กรของรัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

คู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ⁵ ได้กำหนดแนวทางการจัดกลไกในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เริ่มตั้งแต่การจัดโครงสร้างและการดำเนินงานของกลไกรับคำร้อง ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมการดำเนินงานของกลไกหลักในด้าน การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องมีกลไกทำ

⁴วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ กำหนดว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 3 คน ที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา

⁵ Center for Human Rights, National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (Geneva : United Nations, 1995), pp.10 -17.

หน้าที่รับคำร้องให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะให้บริการหรือความช่วยเหลือบางประการซึ่งระบบกฎหมายหรือกระบวนการอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งอยู่แล้ว ไม่อาจตอบสนองได้ โครงสร้างและการทำหน้าที่ของกลไกรับคำร้องของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงควรจะเป็นระบบที่เอื้อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสถาบันนี้ได้สะดวก รวดเร็ว และหาข้อยุติให้แก่กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยเสียค่าใช้จ่ายไม่สูง โดยกำหนดขั้นตอนกระบวนการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน และยึดตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัด และหากจะให้มีความผลในทางปฏิบัติก็ควรจะมีการบัญญัติขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการรับคำร้องไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจน เพราะการดำเนินการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติหรือไม่ เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การได้รับความเชื่อถือจากภายนอกองค์กรเป็นสำคัญ และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องอยู่ในฐานะที่จะให้ความมั่นใจแก่ผู้ร้องเรียนได้ว่าคำร้องเรียนนั้นจะมีผู้รับฟังและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง

นอกจากนั้น การจัดตั้งกลไกเพื่อทำหน้าที่รับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์การพิจารณารับคำร้องที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทของกรณีร้องเรียนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสมควรรับไว้เพื่อดำเนินการตรวจสอบ โดยต้องพิจารณาทั้งเป้าหมายและเนื้อหาสาระของกรณีที่จะต้องรับไว้พิจารณา ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

3.2 กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁶

กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำตามที่มีการร้องเรียนหรือไม่ เริ่มตั้งแต่การนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบโดยผู้ร้องเสนอคำร้องต่อหน่วยงานรับคำร้องของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติริเริ่มการตรวจสอบเอง จนถึง การพิจารณาสรุปและเสนอแนะมาตรการการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกละเมิด หรือแนวทางการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi – Jurisdictional Competence) ในการ

⁶See *Ibid*, pp.28-36. และฉบับแปลโดยคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.)

พิจารณาคำร้องกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลนั้นเอง หรือโดยตัวแทน หรือบุคคลที่สาม องค์การพัฒนาเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ตามหลักการปารีส ดังนี้⁷

(1) หาทางทำความเข้าใจความตกลงฉันท์มิตร โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาท หรือการตัดสินที่มีผลผูกพันคู่กรณี ซึ่งในกรณีจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการรักษาความลับ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

(2) แจกสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยา แก่ไข และการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น

(3) พิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับ หรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่มีอำนาจ

(4) ให้ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของผู้ถูกร้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอเรื่องการปรับปรุง หรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่าง ๆ

3.2.1 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบ

การเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีลักษณะที่สำคัญ คือ นอกจากการเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการเสนอคำร้อง (Complaints) แล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังสามารถริเริ่มกระบวนการตรวจสอบได้เองในกรณีที่เห็นว่ามีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบ โดยจะต้องมีเกณฑ์การพิจารณาอย่างชัดเจนว่า เรื่องใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของสถาบัน

3.2.1.1 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการเสนอคำร้อง

โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบโดยการเสนอคำร้อง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอคำร้องเป็นหนังสือ หรือร้องเรียนด้วยวาจา หรือโดยวิธีการอื่น ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

⁷ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex , *supra* note 2 pp.14 - 15.

(1) ผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง (Complainants)

หลักเกณฑ์ตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการรับคำร้องของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ จะกำหนดไว้โดยเฉพาะว่า บุคคลใดๆ มีสิทธิยื่นคำร้องเรียนกล่าวหาบุคคลหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางฉบับ คำว่า “บุคคลใดก็ได้” หมายความว่ารวมถึงผู้ไม่ได้ถือสัญชาติผู้อพยพพลัดถิ่น และยังอาจให้สิทธิรวมถึงเด็กและนักโทษ สามารถยื่นคำร้องเรียนได้ด้วย แต่จะรวมถึงสมาคมหรือกลุ่มคณะบุคคลด้วยหรือไม่นั้น ควรจะต้องมีการระบุหรือกำหนดไว้อย่างชัดเจน ในบทบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนสำหรับรับคำร้อง ตามกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อโต้แย้งในทางเทคนิคหรือในทางกฎหมายว่า ผู้ใดจะมีสิทธิร้องเรียนนอกจากนี้แล้ว ไม่ว่าขั้นตอนกระบวนการตรวจสอบจะละเอียดรอบด้านเพียงใดก็ตาม และไม่ว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาคือจะเหมาะสมเพียงใดก็ตาม การเปิดโอกาสให้เฉพาะตัวบุคคลยื่นคำร้องได้เพียงวิธีเดียว อาจจะ ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นภายในรัฐบาลหรือในสังคม การเสนอคำร้องต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงควรเป็นไปตามหลักการเข้าถึงได้ง่าย อันเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงาน (Effectiveness Factors) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเปิดโอกาสให้มีการเสนอคำร้องได้อย่างกว้างขวาง ผู้ที่จะมีสิทธิเสนอคำร้องไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงหรือผู้ทำการแทนเท่านั้น กล่าวคือ

(1.1) การเสนอคำร้องโดยบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (Alleged Victim)

โดยหลักการแล้ว เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนควรเป็นผู้เสนอคำร้อง เพราะน่าจะเป็นผู้ที่ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดีที่สุด จึงควรจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจได้อย่างถูกต้องว่า ควรจะยื่นคำร้องหรือไม่

(1.2) การเสนอคำร้องโดยบุคคลที่สาม (Third Parties)

ในบางกรณี บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อยู่ในฐานะที่จะยื่นคำร้องด้วยตนเอง หรือไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนในการยื่นคำร้องเรียนได้ด้วยตนเอง และไม่อาจใช้กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในช่องทางอื่นได้ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่นบุคคลเหล่านั้นยังเป็นเด็ก หรือพิการทางร่างกาย หรือจิตใจ จนไม่สามารถจะร้องเรียนตามขั้นตอนปกติได้ ผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจจะหายไป หรืออาจจะถูกจับกุมคุมขังโดยถูกห้ามเยี่ยม ห้ามประกันตัว หรืออาจถูกกักขังอย่างลับๆ หรืออาจจะเสียชีวิตไปแล้ว เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียกข้อยกเว้นให้ตัวแทนของผู้ถูกละเมิดสามารถยื่นคำร้องแทนได้ด้วย ซึ่งอาจจะเป็นญาติหรือเพื่อน หรือเป็น

ตัวแทนที่ชอบด้วยกฎหมายหรือองค์การอาสาสมัครเอกชน (NGOs) ที่ห่วงใยต่อกรณีที่เกิดขึ้นเป็น ผู้ยื่นคำร้องเรียนแทนในนามของผู้ที่อ้างว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

(1.3) การเสนอคำร้องแบบกลุ่ม (Class Actions)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศได้พัฒนาขั้นตอนเพื่อรับคำร้องจาก บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับความเสียหายเช่นเดียวกันกับผู้ถูกละเมิด ซึ่งในกรณีนี้ บุคคลหนึ่งบุคคล ใด ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เพียงแต่จะมีสิทธิยื่นคำร้องในนามของ ตนเองเท่านั้น แต่ยังสามารถกระทำในนามบุคคลอื่นๆ ที่ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกันด้วย เพื่อให้มี การพิจารณาตรวจสอบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง หรือพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นอย่าง เป็นกระบวนการหรือเป็นระบบ มิใช่เป็นกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ

ในกรณีที่เปิดโอกาสให้บุคคลเสนอคำร้องในฐานะที่เป็นผู้เสียหายทั้งกลุ่ม หรือ ทั้งชุมชน โดยปกติจะต้องกำหนดแนวทางอย่างเคร่งครัด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของประเด็น ปัญหาหรือคำร้องในการหาข้อยุติประเภทนี้ เช่น อาจจะต้องกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขบางประการให้ครบถ้วนทั้งหมด ก่อนที่จะยอมรับคำร้องในฐานะที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม เช่น

- ผู้ร้องจะต้องเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือของชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือมีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบ
- ผู้ร้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิด
- กลุ่มของผู้ที่อ้างว่าได้รับผลกระทบหรือมีโอกาสถูกละเมิด จะต้องมีความมากมายเกินกว่าจะ เข้าชื่อกันเต็มจำนวน เพื่อร้องเรียนว่า แต่ละบุคคลถูกละเมิดเป็นการเฉพาะเจาะจง
- มีประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงร่วมกัน และข้อเรียกร้องต่อความเสียหายของผู้ร้อง ก้อยู่ในทำนองเดียวกันกับการร้องเรียนเป็นกลุ่มหรือชุมชน
- การร้องเรียนของแต่ละบุคคลน่าจะทำได้ผลที่ไม่สอดคล้อง หรือไม่สมภาคกัน
- มูลเหตุของการร้องเรียนเป็นกรณีเดียวกันหมดทั้งกลุ่มหรือชุมชน ทำให้เหมาะสม ที่จะใช้วิธีการแก้ไขให้กับกลุ่มหรือชุมชนทั้งหมดร่วมกัน

ในเรื่องการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอคำร้องกล่าวหาบุคคลหรือ หน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ส่วนใหญ่แต่ละ ประเทศจะยึดหลักการเข้าถึงได้ง่ายที่ไม่จำกัดเฉพาะการเสนอคำร้องโดยผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เท่านั้น โดยในบางประเทศกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนใน บางประเทศอาจกำหนดไว้ตามระเบียบสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนตัวอย่างเช่น

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปีค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001)⁸ มาตรา 30 ได้กำหนดผู้มีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้ดังนี้

- บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติ หรือ
- บุคคลหรือองค์กรใดๆ ที่ทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ตามระเบียบว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ที่ออกตามความในมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ฉบับปี ค.ศ.1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994)⁹ กำหนดว่า ผู้ร้อง หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือประเภทหรือพวกของบุคคล องค์กร และ/หรือสมาคมที่กำหนดไว้ตามระเบียบซึ่งอ้างว่าถูกละเมิดหรือถูกคุกคามสิทธิขั้นพื้นฐาน¹⁰ ได้แก่

- บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนเพื่อตนเอง

⁸ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปีค.ศ. 2001 ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 11 คน โดยจะต้องมีประธานกรรมการ และกรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา จำนวน 3 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ คือ ได้รับคัดเลือกจากรัฐสภา 4 คน ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี 4 คน และเสนอชื่อโดยประธานศาลสูงของเกาหลีใต้ อีก 3 คน

⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ.1996 ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอีก 10 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของรัฐสภา จากบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐสภา และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยมติเสียงข้างมาก นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ฉบับปี ค.ศ.1994 ของประเทศแอฟริกาใต้กำหนดให้คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาอย่างน้อย 5 คน

¹⁰ Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994, Article 1,2.

- บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนในฐานะสมาชิก หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือประเภทของบุคคล

- บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ
- สมาคมที่ร้องเรียนเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก

(2) ขั้นตอนในการเสนอคำร้อง (Procedure for Submitting Complaints)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการให้ขั้นตอนในการเสนอคำร้องไม่ยุ่งยากซับซ้อน และเรียบง่ายที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ดังนี้

(2.1) โดยปกติแล้ว คำร้องจะกลายเป็นลายลักษณ์อักษร แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะได้รับคำร้องเรียนด้วยวาจา และดำเนินการตรวจสอบจากคำร้องที่เสนอด้วยวาจาในกรณี ที่จำเป็นก็ตาม การเสนอคำร้องควรจะสามารถทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และควรพยายามอย่างเต็มที่เพื่อให้มีค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายทางตรงหรือทางอ้อม โดยอาจพิจารณาจัดตั้งจุดรับคำร้องได้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตชนบทที่ห่างไกล เพื่อรับคำร้องและให้ความช่วยเหลือในการจัดเตรียมคำร้อง และควรช่วยให้ผู้เสียหายสามารถเสนอคำร้องโดยตรงต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพราะการร้องเรียนผ่านตัวกลาง เช่น องค์กรของรัฐบาล หรือสมาชิกรัฐสภา มักจะเกิดความล่าช้าและมีกระบวนการที่ซับซ้อนมาก

(2.2) ควรมีข้อมูลข่าวสารพร้อมไว้สำหรับเผยแพร่ โดยใช้ภาษาที่เหมาะสมเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างชัดเจนถึงขั้นตอนสำหรับการเสนอคำร้องต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่ควรกำหนดให้ผู้ร้องต้องไปเสนอคำร้องต่อสำนักงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยตนเองเท่านั้น เพราะจะเป็นข้อเสียเปรียบสำหรับผู้ที่อยู่ในชนบทห่างไกลและผู้ที่ไม่มีความพร้อมในการเดินทาง

(2.3) ควรจะต้องคำนึงถึงขั้นตอนดำเนินการที่ส่งเสริมและให้ความสะดวกต่อการเสนอคำร้อง เช่น ลักษณะเฉพาะเชิงสังคมและวัฒนธรรมของชุมชน การกำหนดในเรื่องการให้บริการล่าม และผู้ช่วยที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว การสื่อสารระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กระบวนการเสนอคำร้องรวดเร็ว รวมทั้ง การวิเคราะห์กลุ่มผู้ใช้บริการของแต่ละสถาบัน เพื่อกำหนดวิธีการที่สามารถทำให้การเสนอคำร้องสะดวกยิ่งขึ้น

(2.4) กระบวนการรับคำร้องที่มีหลายขั้นตอนเกินไปอาจจะทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ต้องการขอความช่วยเหลือจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และยังมีผลทำให้เกิดความล่าช้าสำหรับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในทำนองเดียวกัน ขั้นตอนในการเสนอคำร้องที่ไม่เหมาะสมต่อธรรมเนียมปฏิบัติเชิงวัฒนธรรมและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของ

ผู้ถูกละเมิด ก็จะทำให้ไม่สะดวกต่อการเสนอคำร้อง เช่น ข้อกำหนดที่ว่า จะต้องเสนอคำร้องพร้อมกับใบมอบฉันทะหรือหนังสือมอบอำนาจ ก็อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่จำเป็นในกรณีของกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกละเมิดแต่มีฐานะยากจน หรืออยู่ในเขตชนบทที่ห่างไกลและขาดแคลนมากในเชิงกายภาพ และความรู้ด้านกฎหมายขั้นต้นที่จำเป็น ทั้งนี้ การดำเนินการทุกอย่างแบบเป็นทางการ (Formalism) และขั้นตอนของระบบราชการที่ไม่จำเป็น สามารถสร้างความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขได้ต่อภาพลักษณ์ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสายตาของสาธารณชน และต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบัน

(2.5) การรักษาความลับของผู้ร้องเพื่อประกันความปลอดภัยให้กับผู้ถูกละเมิดที่ตัดสินใจยื่นคำร้อง ให้พ้นจากภัยคุกคามทุกประเภท ซึ่งโดยทั่วไป คำร้องที่เป็นลายลักษณ์อักษรต้องลงนามโดยผู้ถูกละเมิดหรือผู้ทำการแทน เนื่องจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจที่จะพิสูจน์ได้ถึงความถูกต้องของคำร้องที่ไม่ปรากฏชื่อเจ้าของคำร้องนั้น และไม่อาจกำหนดวิธีการแก้ไขให้กับผู้ที่ไม่ปรากฏชื่อ อีกทั้งไม่อาจดำเนินการกับคำร้องเรียนเช่นนี้ได้ เพราะไม่ทราบแน่ชัดว่า ผู้ใดเป็นผู้ถูกละเมิดหรือผู้เสียหาย เมื่อจำเป็นต้องรู้ตัวผู้เสนอคำร้องเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนที่เป็นหลักประกันว่าจะสามารถรักษาความลับของผู้ร้องได้

ในการเสนอคำร้องทุกกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเป็นกรณีที่กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะประกันความปลอดภัยให้กับผู้ถูกละเมิดที่ยื่นคำร้อง โดยจะต้องพัฒนาโครงสร้างและขั้นตอนต่างๆ ที่ปกป้องรักษาความลับ ของผู้ร้องได้ เริ่มตั้งแต่การเสนอคำร้องจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการตรวจสอบ และต้องสามารถปกปิดความลับให้ได้มากที่สุดโดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของผู้ร้อง

3.2.1.2 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจะมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มการตรวจสอบหรือไต่สวน (Investigations Suo Moto) เกี่ยวกับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับคำร้องอย่างเป็นทางการหรือได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ ก็ได้กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีความริเริ่มตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และประเด็นที่เกี่ยวข้องอย่างอิสระ อำนาจดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของหลายประเทศ เช่น เกาหลีใต้ เนปาล นิวซีแลนด์ ฟิจิ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย มองโกเลีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย อินเดีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ เป็นต้น¹¹

อำนาจหน้าที่ในการริเริ่มกระบวนการตรวจสอบเองของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งและมีผลอย่างมากต่อเด็ก สตรี คนยากจน ผู้คนที่ไร้ที่อยู่อาศัย คนที่พิการทางจิตใจหรือทางกาย นักโทษ สมาชิกของนิยายความเชื่อทางศาสนา ชนกลุ่มน้อยที่มีภาษาและวัฒนธรรมของตนเอง เนื่องจากมีสถานภาพที่ยังขาดความเสมอภาคเท่าเทียมกับผู้อื่น จึงมีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และกลุ่มบุคคลเหล่านี้ มักจะไม่ตระหนักถึงสิทธิอันชอบธรรมของตนเอง และอาจไม่ทราบถึงกลไกต่างๆ ที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิของตน ถึงแม้ว่าในบางกรณีกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะทราบถึงสิทธิอันชอบธรรมดังกล่าว ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนก็มักจะขาดผู้ที่จะช่วยดำเนินการแทน หรืออาจจะลังเลที่จะเสนอคำร้องอย่างเป็นทางการ

โดยที่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ส่วนอยู่แล้วทั้งในทางกฎหมายและการบริหาร การมอบหมายหน้าที่ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิที่จะริเริ่มการตรวจสอบได้เองจึงอาจถูกมองว่ามีความซ้ำซ้อนกัน แต่หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริง ในประเทศต่าง ๆ เกือบทั่วโลก ซึ่งมาตรฐานสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและระหว่างประเทศยังไม่ได้รับการผนวกอย่างเพียงพอในโครงสร้างการบริหาร หรือในจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การไต่สวนในเรื่องที่อยู่อาศัยโดยมิได้อ้างอิงไปถึงหลักการของสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็อาจจะมองว่าปัญหาการไร้ที่อยู่อาศัยเป็นเพียงปัญหาด้านอุปทานของที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ตามแนวทางของสิทธิมนุษยชน จะต้องพิจารณาทั้งประเด็นการจัดที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ และการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มต่างๆ การไต่สวนกรณีของผู้ที่มีอาการทางจิตโดยอ้างถึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วยนั้น จะต้องดำเนินการนอกเหนือจาก การวิเคราะห์ถึงการคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิที่จะต้องได้รับการรักษาพยาบาล การฟื้นฟู การศึกษา การปรึกษา แนะนำ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และการได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ

การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่จะริเริ่มการตรวจสอบได้เองจะช่วยให้อำนาจที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้มีตัวแทนที่เป็นปากเสียงให้ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม จะต้องเป็นประเด็นที่ประชาชนรับรู้โดยทั่วไป

¹¹See Brian Burdekin, National Human Rights Institutions in the Asia - Pacific Pacific Region, (Leiden:Martinus Nijhoff Publishers,2007), p.28. and The South African Human Rights Act . No.54 of 1994,section 9 (1)(a).

และให้ความใส่ใจ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศที่กำหนดอำนาจเช่นนี้ไว้อาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเด็นที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะริเริ่มตรวจสอบเอง เช่น มาตรา 30 (3) ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ บัญญัติว่า คณะกรรมการอาจริเริ่มตรวจสอบโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรง เป็นต้น การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรจะต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกประเด็นปัญหาเพื่อดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งอาจดำเนินการได้ดังนี้

(1) ใช้ข้อมูลข่าวสารจากกระบวนการรับคำร้องภายใต้ระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการวิเคราะห์เพื่อจำแนกปัญหาสำคัญหรือรุนแรงต่างๆ มาก่อนแล้ว เป็นข้อมูลพื้นฐานในการริเริ่มตรวจสอบกรณีต่างๆ

(2) กลับกรองคำร้องที่ได้รับทั้งหมดเพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มหรือลักษณะของการละเมิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากในบางกรณี กระบวนการรับคำร้องที่มีประสิทธิภาพสามารถจะทำให้ทราบถึงกระแสของสังคมต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอาจช่วยชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(3) จัดให้มีกระบวนการทางเลือกเพื่อบ่งชี้ปัญหาทั้งที่ดำรงอยู่และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หากไม่ได้รับการป้องกันหรือแก้ไขไว้มาก่อน ซึ่งรวมถึงการพัฒนาและสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนต่างๆ และองค์การอาสาสมัครเอกชน (NGOs) ที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในสังคมอยู่แล้ว

(4) อาศัยข้อมูลจากสื่อมวลชนในการช่วยบ่งชี้กรณีต่างๆ ที่เป็นข้อบกพร่องในการบริหารการกระทำที่ผิดกฎหมาย และการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชน

3.2.1.3 การรับและการปฏิเสธไม่พิจารณาคำร้อง

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) การรับคำร้องไว้ดำเนินการตรวจสอบ (Admissions of Complaints)

หลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับหน่วยงานรับคำร้องของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ ประเภทของคำร้องที่สมควรรับไว้เพื่อดำเนินการตรวจสอบ โดยพิจารณาทั้งเป้าหมาย (Object) และเนื้อหาสาระ (Subject – matter) ของกรณีร้องเรียน

(1.1) เป้าหมายของคำร้องที่รับไว้พิจารณา (Object of Admissible Complaints) อาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ โดยอาจจำกัดว่า เป็นเป้าหมายประเภทใดบ้าง เช่น ในกรณีที่ต้องการจะให้หลักประกันว่า การบริหารงานของรัฐ เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจจะจำกัดขอบเขตของเป้าหมาย ว่าเป็นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เป็นต้น เนื่องจากการตรวจสอบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อช่วยบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และสามารถช่วยป้องปรามพฤติกรรมของบุคคล หรือคณะบุคคล ที่มีแนวโน้มว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น นอกจากนี้ ยังเป็นเครื่องบ่งชี้ที่เป็นรูปธรรมถึงพันธกิจของรัฐต่อสิทธิมนุษยชน และความจริงจังในอันที่จะยึดมั่นในพันธกิจทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับประเทศอย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในบางประเทศอาจมีอำนาจครอบคลุมถึงการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในวงการต่างๆ ของสาธารณชน เช่น การจ้างงาน หรือที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งผู้ถูกร้องเรียนอาจเป็นบุคคล บริษัทเอกชนหรือบริษัทมหาชน หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ได้

(1.2) เนื้อหาสาระของคำร้องที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบ (Subject – matter of Admissible Complaints) ควรจะต้องกำหนดไว้ให้มีความชัดเจนเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งอาจมีปัญหาว่า เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของกองกำลังปฎิวัติ หรือกลุ่มต่อต้านที่ติดอาวุธ ควรจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือไม่ เพราะอาจมีข้อโต้แย้งโดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การกระทำของกลุ่มดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดแจ้ง จึงควรอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ในทางตรงกันข้ามเห็นว่า ความจริงแล้ว กลุ่มกบฏต่างๆ เป็นกลุ่มที่ปฏิบัติการอยู่นอกกรอบของกฎหมายภายในประเทศ ดังนั้น กลุ่มเหล่านั้น หรือผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือปฏิเสธข้อกล่าวหาได้อย่างเปิดเผย ซึ่งทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบกรณีเช่นนี้ อย่างเป็นกลางได้ยาก กรณีเช่นนี้ จึงต้องได้รับ การพิจารณาภายในบริบททางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ โดยต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ ในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการ และข้อเท็จจริงที่ว่า การกระทำละเมิดโดยกลุ่มที่มีการจัดตั้งหรือบุคคลในลักษณะดังกล่าว อยู่ภายใต้เขตอำนาจของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของแต่ละประเทศอยู่แล้ว

หน่วยงานรับคำร้องของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องกำหนด ให้ชัดเจนถึงกรณีที่จะรับไว้พิจารณา โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาได้หลายประการ เช่น

- ลักษณะของการกระทำละเมิดที่เป็นมูลเหตุของการร้องเรียน
- สารของกรณีร้องเรียนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเป้าหมายที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- สารของกรณีร้องเรียนที่อ้างอิงถึงหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่แล้วในประเทศนั้นๆ ซึ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือมีข้อตกลง หรือกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาหรืออนุสัญญาที่ระบุว่าเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยถือว่า เป็นการละเมิดที่ต้องดำเนินการตรวจสอบ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนหนึ่งอาจจะได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้สอบสวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นสิทธิที่ได้รับหลักประกันโดยรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติไว้ในกลไกระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐนั้นๆ เป็นภาคีสมาชิก

- การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำคลุมเครือ หรือตีความได้อย่างกว้างขวางมาก

- โดยหลักอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่สามารถดำเนินการได้โดยโครงสร้างหรือกลไกอื่นๆ อยู่แล้ว เช่น การผิดสัญญา การทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือหมิ่นประมาทหรือการกระทำผิดทางอาญาที่เกิดจากกรณีพิพาทของส่วนบุคคลโดยแท้

ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าร้องไว้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการจัดตั้งสถาบัน เนื่องจากเรื่องของสิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ทุกเรื่อง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพจึงต้องแปลความสาระของเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันเพื่อหลีกเลี่ยง การใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่ไม่เหมาะสม และจะต้องไม่ปล่อยให้เรื่องเหล่านี้ก่อให้เกิดผลในทางลบต่อความเข้าใจของบุคคลภายนอกเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบัน จนทำให้ผู้ถูกละเมิดไม่ต้องการยื่นคำร้องต่อสถาบันนี้

(2) ข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณา (Restrictions of Complaints)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ได้กำหนดข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณาทั้งข้อจำกัดในเรื่องเป้าหมายที่จะตรวจสอบและสารของคำร้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องก่อน และควรพิจารณาด้วยว่าแต่ละประเทศมีสิทธิที่จะจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดต่อจารีตประเพณี วัฒนธรรมและระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ แต่ในขณะเดียวกัน การกำหนดข้อจำกัดต่างๆ จะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบัน กล่าวคือ

(2.1) ข้อจำกัดในเรื่องเป้าหมายที่จะตรวจสอบ (Restrictions on the Object of Complaints)

โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถรับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อกรณีกล่าวหาสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ และหากเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลให้บริการรัฐกิจเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมและโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็จะถูกจำกัดมิให้ดำเนินการในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำโดยภาคเอกชนหรือบุคคล

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่จะไม่สามารถรับอำนาจหน้าที่ให้พิจารณาประเด็นปัญหาที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นอยู่แล้ว หากอำนาจหน้าที่นั้นอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในเชิงขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับองค์กรอื่น เช่น คำร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่ข้อจำกัด “ที่ไม่เหมาะสม” (Inappropriate) ต่อเป้าหมายการร้องเรียน อาจจะเป็นปัจจัยที่จำกัดหรือลดทอนขีดความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มิให้ดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย และอาจจะส่งผลในทางลบอย่างมากต่อประสิทธิภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การจำกัดอำนาจในการตรวจสอบกรณีละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ และทหาร เป็นต้น

(2.2) ข้อจำกัดในสาระของคำร้องที่จะตรวจสอบ (Restrictions on the Subject – matter of Complaints)

คำร้องโดยทั่วไป มักจะเกี่ยวข้องกับสิทธิต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสิทธิที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในประเทศอยู่แล้ว ข้อจำกัดในสาระของคำร้องเรียนจะสะท้อนขอบเขตความรับผิดชอบที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งอาจได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ตรวจสอบเฉพาะคำร้องเรียนในกรณีละเมิดสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อให้มีปริมาณงานที่เหมาะสมกับอาณัติ

ในเรื่องการกำหนดข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณา หรือข้อจำกัดอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ควรตรวจสอบเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เว้นแต่จำเป็นต้องกระทำ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ในการตรวจสอบประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

เกี่ยวกับการคุ้มครองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม¹² ซึ่งข้อจำกัดในลักษณะดังกล่าวได้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้¹³ ที่ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การออกกฎหมายของรัฐสภา การพิจารณาคดีในศาลหรือศาลรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ¹⁴ นอกจากนี้แล้ว กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ฉบับปี ค.ศ.1994 ของประเทศแอฟริกาใต้ (South African Human Rights Act No.54 of 1994) และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ว่าด้วยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ได้กำหนดว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ มีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน¹⁵ เว้นแต่กรณีเป็นข้อพิพาทที่เสนอต่อศาล องค์การ

¹² Commonwealth Secretariat, *supra* note 1 p. 29.

¹³ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ.2001(National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ มาตรา 19 และมาตรา 30 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ มีอำนาจตรวจสอบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือ เลือกปฏิบัติ ตามที่มีการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือทัศนสถาน หรือสถานคุ้มครองต่างๆ แต่ไม่รวมถึงการออกกฎหมายของรัฐสภา และการพิจารณาคดีในศาลหรือศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีที่มีการกระทำที่เลือกปฏิบัติโดยนิติบุคคล องค์การ หรือบุคคลในภาคเอกชน ซึ่งละเมิดต่อสิทธิในความเสมอภาค

¹⁴ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 30(1).

¹⁵ ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ.1996 มาตรา 184 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ มีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญของแอฟริกาใต้ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิของประชาชน (Bill of Rights) และจัดให้มีการแก้ไขเยียวยาที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ถูกละเมิด และโปรดดู No.54 of 1994 : Human Rights Act 1994 (South Africa), section 9.

ตามกฎหมาย องค์การวินิจฉัยข้อพิพาท หรือจัดให้มีการทำความตกลงระหว่างคู่กรณี หรือที่มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ศาลพิเศษ หรือองค์กรตามกฎหมาย ในประเด็นตามคำร้อง¹⁶

(3) การปฏิเสธไม่รับคำร้อง (Rejections of Complaints)

โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่รับคำร้องเรียนได้ตั้งแต่ในขั้นตอนแรกของการพิจารณาคำร้อง หากคำร้องนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขขั้นต้นที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายที่ถูกร้องเรียนและสาระของคำร้องซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนที่จะรับคำร้องไว้อย่างเป็นทางการ เช่น

- กรณีร้องเรียนดังกล่าวไม่เข้าข่ายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบัน
- กรณีที่ไม่จำเป็นต้องไต่สวนก็ทราบได้ว่าเป็นเรื่องที่ไร้สาระอย่างชัดเจน และไม่มีมูล
- กรณีร้องเรียนขาดข้อเท็จจริงในเชิงกฎหมาย ซึ่งการปฏิเสธดังกล่าวอาจจะกระทำได้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนั้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเชื่อมโยงเพียงพอ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับสาระหรือข้อกฎหมาย

- กรณีที่มีการกำหนดอายุความระหว่างเวลาที่เกิดเหตุและเวลาที่ยื่นคำร้องแล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องหลังจากพ้นเวลาที่กำหนดไว้

เมื่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิเสธไม่รับคำร้องไว้พิจารณาจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบถึงเหตุผลอย่างชัดเจนโดยไม่ชักช้า และหากเห็นว่าเป็นการเหมาะสมก็ควรจะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบว่า มีขั้นตอนหรือช่องทางอื่นที่เป็นทางเลือกที่จะร้องเรียนต่อไปอีกได้ และควรจะช่วยให้ผู้ร้องได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง หรือให้ทราบว่าสิทธิที่จะเข้าถึงวิธีการแก้ไขปัญหามิใช่ในทุกช่องทางเท่าที่มีอยู่เพื่อช่วยให้ผู้ร้องได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหามาโดยช่องทางอื่นๆ ซึ่งจะช่วยเสริมภาพลักษณ์ให้แก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อสาธารณชนด้วยว่า เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและให้บริการช่วยเหลือได้ดี

การกำหนดเงื่อนไขหรือเกณฑ์การพิจารณาเบื้องต้นที่อาจเป็นเหตุให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา อาจกำหนดได้ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น

¹⁶ Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994, Article 4.1.

ในขั้นตอนการเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้อง และกรณี que คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเกาหลีใต้อาจไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณาไว้ตามมาตรา 32 และมาตรา 39 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ ดังนี้

(1) กรณีที่คณะกรรมการอาจไม่รับคำร้องไว้พิจารณา¹⁷

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเกาหลีใต้ อาจไม่รับคำร้องไว้พิจารณาในกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) กรณีที่เนื้อหาของคำร้องไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ

(1.2) กรณีที่เนื้อหาของคำร้อง ไม่แสดงหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะทำให้สามารถตรวจสอบต่อไปได้

(1.3) กรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ถูกละเมิด และปรากฏอย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกละเมิดไม่ประสงค์ให้มีการตรวจสอบ

(1.4) กรณีที่มีการยื่นคำร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เหตุแห่งการร้องเรียน ได้เกิดขึ้น แต่ไม่ใช่บังคับกับกรณีที่หมดอายุความในการสืบสวนโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ และคณะกรรมการเห็นสมควรตรวจสอบ

(1.5) ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการร้องเรียนเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลรัฐธรรมนูญ หรืออยู่ในระหว่างการสอบสวนของหน่วยงานสอบสวน หรือมีการช่วยเหลือเยียวยาตามกฎหมายอื่น ซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการหรือสิ้นสุดลงแล้ว และไม่ใช้บังคับในกรณีที่คณะกรรมการได้คำร้องในกรณีเดียวกับกรณีที่ทางอาญาตามมาตรา 123 - 125 ของกฎหมายอาญา ซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนของหน่วยงานสอบสวน

(1.6) กรณีที่มีการยื่นคำร้องโดยใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง หรือไม่ระบุชื่อผู้ยื่นคำร้อง

(1.7) กรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำเนินการตรวจสอบ

(1.8) กรณีผู้ยื่นคำร้องถอนคำร้องนั้น

(1.9) กรณีเป็นคำร้องที่มีข้อเท็จจริงเดียวกับคำร้องอื่นที่คณะกรรมการได้ยุติการพิจารณาแล้ว

¹⁷ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea)
Article 32.

(1.10) กรณีที่ข้อความตามคำร้องขัดแย้งกับคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการร้องเรียน

(2) กรณีที่คณะกรรมการอัยการพิจารณา¹⁸

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเกาหลีใต้ อายุติการตรวจสอบในกรณี ที่ปรากฏจากผลการตรวจสอบว่าคำร้องนั้น มีลักษณะ ดังนี้

(2.1) กรณีที่เนื้อหาของคำร้องไม่ถูกต้อง หรือไม่มีหลักฐานเพียงพอ

(2.2) กรณีที่ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าคำร้องนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำที่เป็นการปฏิบัติ

(2.3) กรณีที่เห็นว่าไม่จำเป็นต้องตรวจสอบต่อไป เนื่องจากความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับคำร้องนั้นได้รับการช่วยเหลือเยียวยาแล้ว

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการปฏิเสธไม่รับคำร้อง หรือยุติการพิจารณาคำร้องตามเงื่อนไขดังกล่าว กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ.2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดไว้ด้วยว่า ในกรณีที่คณะกรรมการไม่รับคำร้องไว้พิจารณา หากเห็นว่าจำเป็นอาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับแจ้งจะต้องแจ้งผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า และคณะกรรมการอาจไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แม้เริ่มดำเนินการตรวจสอบแล้ว หากปรากฏภายหลังว่า เรื่องร้องเรียนนั้นมีลักษณะดังที่กล่าวข้างต้น และในกรณีที่คณะกรรมการไม่รับเรื่องไว้พิจารณาหรือส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบพร้อมเหตุผลโดยพลัน ในกรณีเช่นนี้ หากเห็นว่ามี ความจำเป็นอาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการที่จะช่วยบรรเทาความเสียหายแก่ผู้ถูกระทำละเมิดหรือผู้ยื่นคำร้อง¹⁹ และในกรณีที่คณะกรรมการยุติการพิจารณา จะต้องแจ้งผลการพิจารณาพร้อมเหตุผลให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ²⁰

¹⁸ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 39.

¹⁹ National Human Rights Commission Act 2001(Republic of Korea) Article 32(2)(3)(4).

²⁰ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 39(2).

เงื่อนไขขั้นต้นในลักษณะเดียวกันที่อาจเป็นเหตุให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ปฏิเสธไม่รับพิจารณาคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ได้มีการกำหนดไว้ตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา 9 (6) ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ.1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) โดยได้กำหนดไว้ทั้งระยะเวลา ในการยื่นคำร้อง และลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการอาจไม่รับไว้พิจารณา กล่าวคือ ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่ผู้ร้องได้ทราบหรือควรทราบถึงการละเมิด ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุผลสมควร คณะกรรมการอาจอนุญาตให้ยื่นคำร้องได้หลังจากพ้นเวลาดังกล่าว²¹ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ อาจไม่รับคำร้องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา²²

(1) คำร้องที่มาจากกรบอกเล่า ข่าวลือ หรือรายงานเผยแพร่ทางสื่อต่างๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจดำเนินการไต่สวน เพื่อพิสูจน์การกล่าวอ้างในเรื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่มีการรายงานทางสื่อหรือแหล่งต่างๆ ได้ หากพบว่า การกล่าวอ้างนั้นเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบนี้

(2) คำร้องที่ใช้ถ้อยคำที่เป็นการกล่าวร้าย ด่าทอ หมิ่นประมาท หยาบคาย หรือดูถูก ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจพิจารณาคำร้องนั้นได้ หากมีการแก้ไขถ้อยคำดังกล่าว

(3) คำร้องในเรื่องที่เป็นข้อพิพาทที่เสนอต่อศาล องค์การตามกฎหมาย องค์การวินิจัยข้อพิพาทหรือจัดให้มีการทำความตกลงระหว่างคู่กรณี หรือที่มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ศาลพิเศษ หรือองค์การตามกฎหมายในประเด็นตามคำร้องเรียนนั้น ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจพิจารณา คำร้องเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการพิจารณาคดีของศาล ศาลพิเศษ หรือองค์การตามกฎหมาย หากคำร้องนั้น เป็นเรื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

(4) คำร้องที่ไม่ระบุชื่อผู้ร้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจใช้ดุลพินิจในการไต่สวน เพื่อให้มั่นใจว่าการกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมีความเป็นไปได้ และหากคณะกรรมการ

²¹ Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994, Article 3.8.

²² Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994, Article 4.1.

มันใจอาจดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบนี้ โดยปกปิดชื่อของผู้ร้อง

(5) คำร้องที่เห็นได้ว่า ไม่จริงจัง เข้าใจผิด ไม่มีเหตุผลสมควร ไม่สามารถเข้าใจได้ และไม่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือ

(6) คำร้องที่ผู้ร้องไม่เอาใจใส่ ไม่แจ้งข้อมูลหรือเอกสารตามที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากหน่วยงานด้านกฎหมายของคณะกรรมการ ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่ส่งหนังสือนั้น ทั้งนี้ หากผู้ร้องแจ้งเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการอาจให้แจ้งหนังสือสอบถามข้อมูลหรือขอให้ส่งเอกสารไปยังที่อยู่ของผู้ร้องแจ้งใหม่นั้น

ตามระเบียบดังกล่าว ได้เปิดช่องให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาได้แม้จะมีลักษณะตามเงื่อนไขขั้นต้นที่กำหนดไว้แล้ว หากมีการแก้ไขคำร้อง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

3.2.2 การรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

เมื่อได้รับคำร้องไว้อย่างเป็นทางการเพื่อดำเนินการแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเริ่มตรวจสอบกรณีร้องเรียน เพื่อให้ทราบว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตามที่นิยามไว้โดยอาณัติของสถาบันเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ

3.2.2.1 อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

การตรวจสอบคำร้องที่ดำเนินการโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือโดยบุคคลที่ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลและการควบคุมของสถาบันฯ จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้ นอกจากจะต้องมีทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอ มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างดีแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องได้รับมอบอำนาจหน้าที่พื้นฐานบางประการอย่างเหมาะสม เพื่อให้สามารถทำการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามลักษณะของหน่วยงานรับคำร้อง และภาระหน้าที่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่า กรณีร้องเรียนนั้นๆ มีเหตุผลหรือไม่อย่างไร และถ้าหากว่ามีมูล ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ อำนาจในการตรวจสอบและอำนาจในการชี้ขาดต่อกรณีเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการดำเนินการตรวจสอบกรณีกล่าวหาว่าเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจรวมถึงอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจที่จะแจ้งให้ผู้ถูกร้องเรียนทราบว่าได้ถูกร้องเรียนกล่าวหาในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้น มีโอกาสชี้แจงข้อกล่าวหา

(2) สิทธิเข้าถึงข้อมูล เอกสารหลักฐานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งข้อมูลเอกสารสาธารณะ ซึ่งคณะผู้ทำการสอบสวนเห็นว่า เป็นเอกสารหรือหลักฐานที่จำเป็นต่อการสอบสวน คำร้องนั้นอย่างถูกต้อง

(3) อำนาจในการร้องขอให้แสดงสำเนาเอกสารหลักฐาน หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณี ที่ตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในรูปของเอกสาร หรือการชี้แจงด้วยวาจา

(4) มีอิสระที่จะตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุถ้าหากจำเป็น ซึ่งรวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ต้อง เข้าเยี่ยมบุคคลในเรือนจำหรือสถานที่คุมขังอื่น ๆ ฯลฯ

(5) อำนาจในการเรียกคู่กรณีมาไต่สวนหาข้อเท็จจริง

(6) อำนาจดำเนินการให้พยานบุคคลที่มาให้ถ้อยคำ หรือมาแสดงตัวเป็นพยาน ปลอดภัยจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี (กันไว้เป็นพยาน)

(7) อำนาจที่จะรับฟังและซักถามบุคคล (รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนของหน่วยงาน ของรัฐบาล และอาจรวมถึงคณะบุคคลในภาคเอกชน หากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า เหมาะสม) ซึ่งมาให้ความเห็นต่อคณะผู้สอบสวน โดยถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับ กรณีกล่าวหาว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออยู่ในฐานะที่จะช่วยในเรื่องการตรวจสอบได้

(8) อำนาจเรียกให้พยานบุคคลมาแสดงตัว เพื่อรับฟังคำชี้แจงด้วยวาจา พร้อมทั้ง แสดงหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษร และขอให้ส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานอื่นๆ ที่พิจารณาแล้ว เห็นว่า จำเป็นต้องได้มาเพื่อประกอบการตรวจสอบ

(9) อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใช้ดุลพินิจดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น โดย จะต้องตระหนักถึงพันธกิจที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนในทุกขั้นตอนของการ ตรวจสอบ

ในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานนี้ กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ ได้กำหนดอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ใน ทำนองเดียวกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ เนปาล ฟิจิ มาเลเซีย มองโกเลีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย อินเดีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ เป็นต้น ได้กำหนด อำนาจในการเรียกข้อมูลและสอบพยาน นอกจากนี้แล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ประเทศฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์และประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นประเทศฟิจิ มีอำนาจ

ในการเข้าไปและตรวจสอบเคสสถานหรือสถานที่ต่างๆ แต่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศอินโดนีเซีย จะต้องมีการแจ้งให้ทราบหรือร้องขอก่อน และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศ เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้เฉพาะสถานที่ที่กักกันต่างๆ²³

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบางประเทศอาจกำหนดอำนาจหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมบางประการเพื่อประโยชน์ในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศเกาหลีใต้มีอำนาจรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เรียกให้ผู้ร้อง ผู้เสียหาย หรือ ผู้ถูกร้อง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาพบและส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือรับฟังคำชี้แจงของบุคคลนั้น ทั้งนี้ บุคคลที่ถูกเรียกให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าว จะต้องดำเนินการภายใน 14 วัน²⁴ และมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเข้าถึงข้อมูล อย่างกว้างขวางได้แก่²⁵

(1) การกำหนดให้หน่วยงานฝ่ายบริหารที่จะยกเว้นหรือปรับปรุงกฎหมายต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบล่วงหน้า

(2) ขอคำปรึกษาจากหน่วยงานต่างๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน

(3) ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุ หรือข้อมูลข่าวสาร

(4) ขอให้ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์ หรือผู้ที่ทราบข้อเท็จจริงมาให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

(5) ขอให้ผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือบุคคลอื่นที่มีข้อมูลหรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นต่อคณะกรรมการ

²³ See Brian Burdekin, *supra* note 11, p.28. และ South African Human Rights Act . No.54 of 1994,section 9 ,10.

²⁴ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 36.

²⁵ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 20,22,23.

(6) เข้าตรวจสอบทัณฑ์สถาน หรือสถานคุมครองต่างๆ และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หรือผู้ต้องขัง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้มีอำนาจเข้าตรวจค้น เเคสถาน หรือสถานที่ใดๆ โดยมีหมายค้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ และขอให้บุคคลใด มาชี้แจงเกี่ยวกับสิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการมีอำนาจ อาศัยหรือยึดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ²⁶

ในกรณีที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเริ่มกระบวนการพิจารณาตรวจสอบเอง การรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานจะมีลักษณะเป็นการไต่สวนในกรณีทั่วไป ต่อประเด็นปัญหาหรือต่อสถานการณ์หนึ่งซึ่งมีความแตกต่างจากการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน จากการร้องเรียนของบุคคลอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในขอบข่ายและวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบหรือ การ ไต่สวน กล่าวคือ จุดมุ่งหมายของการตรวจสอบจากกรณีที่ได้รับคำร้องของบุคคล เพื่อให้ทราบว่าการละเมิดหรือการกระทำผิดกฎหมายได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และถ้าหากว่าเกิดขึ้นจริง ผู้ใดหรือ หน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ ในขณะที่การไต่สวนกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาทั่วไป อาจจะมี จุดมุ่งหมายคล้ายคลึงกัน แต่ประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์มีนัยที่กว้างกว่า ซึ่งจะทำให้ คณะผู้ตรวจสอบต้องแก้ไขประเด็นปัญหาที่ยุ่งมากกว่าและมีผลกว้างไกลกว่า รวมทั้งหาคำตอบ ด้วยว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีเหล่านั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีนโยบายหรือการดำเนินการ หรือวิธีการปฏิบัติ อย่างไร ที่มีส่วนเอื้อให้เกิดกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และจะต้องใช้ มาตรการใดบ้างเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นนั้นจะไม่เกิดขึ้นอีก ซึ่งโดยทั่วไปการร้องเรียนโดยผู้ถูกละเมิดเป็นรายบุคคลจะมีโอกาสน้อยมาก ที่จะมีการแก้ไขปัญหาได้ ในระดับที่น่าพอใจ เว้นแต่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจะเห็นว่า มีความจำเป็นจะต้อง แก้ไขเงื่อนไขตัวแปรทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ และพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้ ทราบว่า สาเหตุของการละเมิดคืออะไร แล้วจึงจะให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ และสามารถช่วย แก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ได้

หากดำเนินการไต่สวนในรูปแบบที่เรียกว่า “การไต่สวนสาธารณะ” สถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติก็ควรจะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมเอกสารหลักฐานที่เป็นภูมิ หลังของกรณีและข้อมูลอื่นๆ ให้พร้อมสำหรับสาธารณชนตรวจสอบได้ และการไต่สวนทุกครั้งต้อง กระทำโดยเปิดเผย นอกจากนี้แล้ว ยังต้องพยายามเผยแพร่กรณีไต่สวนด้วยวิธีการที่พร้อมจะให้

²⁶ South African Human Rights Act . No.54 of 1994,section 9 ,10.

ผู้ที่มีข้อมูลหรือผู้ที่อยู่ในฐานะที่มีความเห็นต่อเรื่องที่กำลังพิจารณากันอยู่ สามารถเข้าถึงได้อีกด้วย

3.2.2.2 มาตรฐานในการพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริง

นอกจากการมีอำนาจที่เพียงพอและเหมาะสมแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องพัฒนามาตรฐาน แนวทาง รวมทั้งกฎเกณฑ์ ขั้นตอนกระบวนการ เพื่อจะใช้กับการตรวจสอบในกรณีต่างๆ ดังนี้

(1) แนวทางหรือกรอบความคิดในการตรวจสอบ ควรจะสะท้อนความรับผิดชอบของสถาบันที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความรับผิดชอบ แม้ว่าจะมีแนวทางที่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการ แต่ควรจะต้องมีขั้นตอนที่แน่นอน และไม่เบี่ยงเบนจากกรอบของวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งควรจะต้องกำหนดเป้าหมายที่วัดผลได้ได้ว่า มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับโอกาสหรือสถานการณ์มากน้อยเพียงใด

(2) กระบวนการตรวจสอบ ต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการพิสูจน์หลักฐานและข้อเท็จจริง คณะตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะได้รับการยอมรับว่า มีความเหมาะสมในการพิจารณาหลักฐานที่ใช้ประกอบการตรวจสอบ และควรจะได้รับอนุมัติให้มีความยืดหยุ่นได้บ้างในบางระดับ ในสถานการณ์ที่มีประเด็นครอบคลุมไว้แล้วตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ควรพิจารณาใช้มาตรฐานของกฎหมายแห่งที่ยึดวิธีการซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานโดยพิจารณา “ดุลยภาพของความเป็นไปได้” (Balance of Probabilities) แทนที่จะใช้มาตรฐานการซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานตามหลักกฎหมายอาญาที่ยึดหลัก “ต้องปราศจากข้อสงสัย” (Beyond Reasonable Doubt) ว่าได้มีการกระทำความผิดจริง ซึ่งการใช้มาตรฐานแบบแรกนั้น อาจมีความชอบธรรมเพียงพอเมื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับหลักฐานบางอย่าง ซึ่งเกิดขึ้นได้กับหลายกรณีที่สงสัยว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการใช้กลไกตรวจสอบกรณีกล่าวหาในเรื่องดังกล่าวส่วนใหญ่ มุ่งที่จะแก้ปัญหามากกว่าที่จะมุ่งหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่เพียงสถานเดียว

3.2.2.3 การร้องขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก

โดยที่ประเด็นปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความกว้างขวางและหลากหลาย การร้องขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกองค์กร จึงมีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการตรวจสอบ ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศสามารถที่จะเลือกระบุและขอตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งเห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะช่วยงานที่ต้องการความช่วยเหลือนั้นๆ และควรจะต้องให้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายด้วย เพื่อให้

มั่นใจได้ว่า ผู้เชี่ยวชาญที่ส่งมาจากหน่วยงานของรัฐบาล หรือหน่วยงานใดก็ตาม จะมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลืองานตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยที่ปลอดจากอำนาจอิทธิพลของต้นสังกัด และผู้เชี่ยวชาญที่มาช่วยเหลือในการตรวจสอบ ไม่ควรเป็นผู้ที่มาจากหรือสังกัดในหน่วยงานเดียวกัน หรือในเขตปฏิบัติการเดียวกันกับตัวบุคคล หรือหน่วยงานที่กำลังถูกตรวจสอบ ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงหลักการในทำนองเดียวกันนี้ไว้ ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ.2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ มาตรา 22 (2) และกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ.1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) มาตรา 16 (6)

3.2.2.4 การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ร้องหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง

เพื่อให้การคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ร้องหรือผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในส่วนที่กำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการสอบสวน ควรจะกำหนดไว้ด้วยว่า ต้องสามารถให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ที่มาร้องเรียนหรือมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกรณีร้องเรียนเพื่อให้ปลอดจากภัยคุกคามผู้ร้องหรือพยานบุคคล เพราะกรณีที่มีการกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หลายกรณีมักจะมีผู้ถูกละเมิดหรือพยานบุคคลที่ตัดสินใจมายื่นคำร้องหรือยอมมาแสดงตัวเป็นพยานบุคคล เกรงกลัวการตอบโต้คุกคามจากฝ่ายที่ถูกร้องเรียน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควรกำหนดขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พยาน และจัดสรรทรัพยากรสำหรับการดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ด้วย

3.2.2.5 การดำเนินการต่อผู้ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศเห็นความสำคัญของการมีอำนาจดำเนินการต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่ขัดขวางหรือไม่ยอมให้ความร่วมมือในการตรวจสอบของสถาบันฯ (Power to Impose Sanctions) อย่างน้อยที่สุด สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีอำนาจที่จะส่งเรื่องหรือกรณีต่อไปยังองค์กรอื่น เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป หากสรุปความเห็นได้ว่า ไม่อาจจะดำเนินการตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง เพราะถูกขัดขวางหรือเพราะไม่ได้ให้ความร่วมมือ ตัวอย่างเช่น

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปี ค.ศ.2001 (National Human Rights Commission Act 2001) มีบทบัญญัติกำหนดบทลงโทษ

จำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 30 ล้านบาท สำหรับผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในกรณีต่างๆ²⁷ บทลงโทษปรับบุคคลที่เป็นคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ให้ถ้อยคำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ และไม่ส่งวัตถุใดๆ ตามที่คณะกรรมการเรียกให้ส่ง หรือส่งวัตถุอันเป็นเท็จ ผู้ที่ขัดขวาง หลีกเลียง หรือไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการกำหนดเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ โดยจะต้องรับโทษปรับฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เกิน 10 ล้านบาท²⁸

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ.1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) กำหนดบทลงโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ในกรณีบุคคลใด หน่วยงานขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ไม่สนับสนุน ไม่ช่วยเหลือคณะกรรมการในการปกป้องความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและศักดิ์ศรีของคณะกรรมการ และในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือในกรณีมีการปฏิเสธ ไม่ดำเนินการตามหมายเรียก หรือขัดขวางก่อกวนการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบของคณะกรรมการ²⁹

3.2.2.6 แนวทางและมาตรฐานที่ใช้ในการรับฟังข้อเท็จจริง

แนวทางและมาตรฐานในการดำเนินการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจะต้องมีความโปร่งใส และเปิดเผยต่อสาธารณชน เพราะจะเป็นการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่จะมาร้องเรียน และผู้เกี่ยวข้องให้รับทราบถึงกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย อีกทั้งจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจของสาธารณชนต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ด้วย ว่าเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และเพื่อดำเนินการต่อกรณีกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะจะมีประโยชน์ในตนเองเดียวกัน คือ เป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้ตรวจสอบกระบวนการตรวจสอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ทั้งนี้ การไต่สวนในลักษณะส่วนตัว หรือแบบปิดลับควรจะกระทำก็แต่เฉพาะในกรณีที่จำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น และควรจะกระทำหลังจากที่ได้แถลงต่อสาธารณชนถึงเหตุผลที่จำเป็นต้องการไต่สวนโดยลับในกรณีดังกล่าวแล้วเท่านั้น

²⁷ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 56.

²⁸ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 63.

²⁹ South African Human Rights Act . No.54 of 1994,section 18.

3.2.3 การไกล่เกลี่ยกรณีร้องเรียน

การไกล่เกลี่ยกรณีร้องเรียนเป็นส่วนหนึ่งของการที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจ กึ่งตุลาการ (Quasi – Jurisdictional Competence) ในการพิจารณาคำร้องที่จะต้องหาทางทำความเข้าใจความตกลงฉันท์มิตร โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทหรือการตัดสินที่มีผลผูกพันคู่กรณี ซึ่งในกรณีจำเป็นจะต้องพิจารณาในเรื่องการรักษาความลับ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย³⁰ จึงเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพได้กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจในการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยประนีประนอม และกลไกทางเลือกอื่นๆ ในการระงับข้อพิพาท เพื่อแก้ไขปัญหาที่มีการร้องเรียน³¹ และกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของหลายประเทศต่างก็ได้กำหนดอำนาจไกล่เกลี่ยของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ เช่น เกาหลีใต้ เนปาล นิวซีแลนด์ ฟิจิ ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย แอฟริกาใต้ เป็นต้น³²

3.2.3.1 แนวทางการไกล่เกลี่ย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Alternative Dispute – Resolution Mechanism) ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 วิธี คือ (1) อนุญาตตุลาการ โดยบุคคลที่สาม (2) การประนีประนอม ซึ่งเป็นวิธีที่บุคคลที่สาม ให้ข้อเสนอแนะที่มีน้ำหนักมากพอ แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับให้ทั้งสองฝ่ายต้องปฏิบัติตามก็ตาม และ (3) การไกล่เกลี่ยเจรจา ซึ่งบุคคลที่สาม จะเป็นฝ่ายควบคุมกระบวนการเจรจา โดยไม่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาสาระ และไม่ตัดสินใจใดๆ ให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด³³

³⁰ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex , *supra* note 2 p.14.

³¹ Commonwealth Secretariat, *supra* note 1 p 24.

³² See Brian Burdekin, *supra* note p.29. ; South African Human Rights Act . No.54 of 1994, section 8.

³³ ดู นพพร โพธิ์รังสิยากร, “ การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความในศาล” , วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาล ฉบับที่ 1, ปีที่ 5, น. 23 - 28 (เมษายน - กันยายน 2549).

การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนของการประนีประนอม และการไกล่เกลี่ยเจรจา เพื่อหาข้อยุติในกรณีร้องเรียน โดยนำคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมาอยู่ต่อหน้ากัน และพยายามที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงของกรณีนั้น เพื่อหาข้อยุติที่ยอมรับกันได้ทั้งสองฝ่าย อันเป็นวิธีการที่ช่วยลดขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบกรณีร้องเรียนอย่างเป็นทางการ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก และต้องใช้เวลามากกว่า อีกทั้งยังมีลักษณะที่เผชิญหน้ากันน้อยกว่า จึงเป็นแนวทางที่ทำให้คู่กรณีเปลี่ยนแปลงท่าทีหรือเปลี่ยนพฤติกรรม โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาความผิดหรือลงโทษสำหรับการละเมิด

นอกจากอำนาจไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อระงับข้อพิพาทดังกล่าวแล้ว การไกล่เกลี่ยก็อาจกระทำเพื่อแก้ไขการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือคุกคามต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังที่กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ. 1994 (South African Human Rights Act.No.54 of 1994) บัญญัติไว้ในมาตรา 8

การดำเนินการในกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยนี้จะต้องมีการปกป้องรักษาความลับของผู้ร้องจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการเช่นเดียวกับในขั้นตอนการพิจารณารับคำร้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) มาตรา 49 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ในการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องกระทำโดยลับ แต่เมื่อคณะกรรมการมีมติในเรื่องนั้นแล้วอาจจะเปิดเผย ต่อสาธารณะก็ได้

3.2.3.2 กลไกในการไกล่เกลี่ย

ความสำเร็จของการไกล่เกลี่ยประนีประนอม จะต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างคู่กรณี การมีนักไกล่เกลี่ยที่มีทักษะสูงมาช่วยแก้ปัญหา และกำหนดกรอบสำหรับการเจรจาให้กับคู่กรณีทั้งสองฝ่าย รวมทั้งผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ยังต้องมีกลไกอื่นสำหรับแก้ปัญหาที่อาจนำมาใช้ในกรณีที่กระบวนการไกล่เกลี่ยเจรจาเกิดความล้มเหลว ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยเองในระหว่างการตรวจสอบ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยขึ้นเป็นการเฉพาะก็ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้มีการแต่งตั้ง

คณะกรรมการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง เพื่อให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม³⁴

3.2.3.3 ผลของการไกล่เกลี่ย

โดยที่หลักการสำคัญประการหนึ่งของการไกล่เกลี่ย คือการยุติข้อพิพาทโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างคู่กรณี ซึ่งเป็นไปตามความสมัครใจ ผลของการไกล่เกลี่ยจึงไม่มีสภาพบังคับ ให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม หากภายหลังปรากฏว่า คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ต้องดำเนินการตรวจสอบกรณีนั้นต่อไป แต่ในเรื่องนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ค.ศ.2001(National Human Rights Commission Act 2001) ได้กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีความผูกพันคู่กรณี คือ เมื่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ย เริ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยตามที่คู่กรณีร้องขอ หรือคณะกรรมการเห็นสมควร การไกล่เกลี่ยนั้น จะมีผลสมบูรณ์ เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมตามเอกสารการไกล่เกลี่ยที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ ไกล่เกลี่ย แล้วมีการลงนามและประทับตรา หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงประนีประนอมกันได้ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยอาจตัดสินใจแทนการไกล่เกลี่ย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ได้แก่ การห้าม การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติในกรณี que ตรวจสอบ การชดเชยหรือชดเชยสำหรับความเสียหาย หรือการเยียวยาที่จำเป็นอย่างอื่น หรือกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีก และแจ้งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นลายลักษณ์อักษรโดยไม่ชักช้า หากคู่กรณี ไม่คัดค้านภายใน 2 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถือว่ายอมรับ และให้มีผลเช่นเดียวกับการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยที่คู่กรณีลงนามรับรองแล้ว และการตัดสินใจแทนการไกล่เกลี่ยซึ่งคู่กรณีมิได้คัดค้านภายในเวลาที่กำหนดมีผลผูกพันคู่กรณีเช่นเดียวกับการทำความตกลงในศาล³⁵

³⁴ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 28 ,41.

³⁵ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 42, 43.

3.2.4 การประชุมพิจารณาและลงมติ

โดยที่หลักการปารีสได้กำหนดหลักการว่าด้วยองค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระและความหลากหลาย (Composition and Guarantees of Independence and Pluralism) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ประการหนึ่งว่า องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น จะต้องจัดตั้งขึ้นด้วยกระบวนการที่เป็นหลักประกันการมีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างหลากหลาย และในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกทั้งหมดในวาระปกติ และเมื่อมีความจำเป็นต้องเรียกประชุม³⁶ ดังนั้น การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action)³⁷ การพิจารณาตรวจสอบกรณีร้องเรียนเพื่อให้ทราบว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ และจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไร จึงต้องกระทำโดยการประชุมและลงมติโดยองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2.4.1 การประชุมพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการประชุมสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่มีการร้องเรียน หรือที่ริเริ่มตรวจสอบโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเองกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่พึงมีสำหรับการประชุม ได้แก่ องค์ประชุม ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ระยะเวลาและสถานที่ประชุม หรือรูปแบบของการประชุม ซึ่งแต่ละประเทศอาจกำหนดรายละเอียดไว้แตกต่างกัน

มาตรา 13 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ กำหนดว่า ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นประธานที่ประชุม และองค์ประชุมคณะกรรมการให้ถือตามเสียงข้างมาก ของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง นอกจากนั้น มาตรา 14 ได้บัญญัติถึง

³⁶ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex, *supra* note 2, pp.13 -14.

³⁷ ดู ลักษณะ เหตุผลและข้อเสียของระบบคณะกรรมการใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, “องค์กรแบบคณะกรรมการ”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2, ตอน1, น. 51 - 67 (เมษายน 2526).

หลักการพิจารณาในการประชุมไว้ประการหนึ่งว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็น อาจดำเนินการสอบสวนการพิจารณาโดยเปิดเผยก็ได้

ส่วนกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ. 1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 12 ว่า การประชุม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะจัดในเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่ ในการประชุมครั้งแรกจะจัดในเวลาและสถานที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำหนด และ ในการประชุมคณะกรรมการ หากประธานกรรมการไม่มาประชุม รองประธานกรรมการจะทำหน้าที่ประธาน แต่หากทั้งประธานและรองประธานไม่มาประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือก กรรมการที่มาประชุมคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมนั้น สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการ ให้ถือตามเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมด

นอกจากหลักการในเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยปราศจากชี้นำหรือแทรกแซงจากรัฐบาลหรือ องค์การอื่นใดแล้ว กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศได้กำหนดหลัก ความเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่ พึงปฏิบัติในการประชุมสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ด้วย เช่น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ได้รับการรับรองความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 3 (2) ของกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) และตามมาตรา 8 ยังได้กำหนดหลักประกันสถานะความเป็นอิสระของคณะกรรมการที่จะไม่ถูก ถอดถอนเพราะเหตุในเรื่องความคิดเห็น นอกจากนั้น ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ตามมาตรา 10 ซึ่งบัญญัติว่า ในระหว่าง การดำรงตำแหน่ง กรรมการจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ในหน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตำแหน่งหรือการเข้าร่วมกิจกรรมอื่นๆ ตามที่ คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่ในงานด้านการศึกษาของรัฐ และกรรมการจะต้องไม่เข้าร่วม ในพรรคการเมือง หรือเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ

สำหรับหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของประเทศเกาหลีใต้เกี่ยวกับการประชุม ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ดังปรากฏตามมาตรา 38 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights

Commission Act 2001) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีดังต่อไปนี้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการในคณะกรรมการใกล้เคียงจะเข้าร่วมพิจารณากรณีร้องเรียนไม่ได้

(1) กรณีที่กรรมการหรือบุคคลใดที่เป็นหรือเคยเป็นคู่สมรสของกรรมการเป็นคู่กรณีตามคำร้องนั้น หรือมีสิทธิหรือหน้าที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณี

(2) กรณีที่กรรมการเป็นญาติของคู่กรณีตามคำร้อง

(3) กรณีที่กรรมการเคยเป็นพยานหรือทำการตรวจสอบเกี่ยวกับคำร้องนั้นมาแล้ว

(4) กรณีที่กรรมการมีส่วนร่วมหรือเคยมีส่วนร่วมในกรณีร้องเรียนในฐานะตัวแทนของคู่กรณี

(5) กรณีที่กรรมการเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับการสอบสวนทางอาญา การดำเนินคดีหรือกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายอื่นเกี่ยวกับกรณีร้องเรียนนั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการได้รับรองความเป็นอิสระและเป็นกลาง ตามมาตรา 4 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ. 1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) ดังนี้

(1) กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วยความเป็นกลาง ซื่อสัตย์ และปราศจากความกลัว ลำเอียง หรืออคติ

(2) องค์การของรัฐ พนักงาน หรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ หรือบุคคลใด จะกระทำการแทรกแซง หน่วงเหนี่ยว หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ กรรมการ หรือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ มิได้

(3) องค์การของรัฐทุกองค์การจะต้องสนับสนุน ช่วยเหลือ เพื่อปกป้องความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และศักดิ์ศรีของคณะกรรมการ ตามที่ได้รับการร้องขอ

(4) บุคคลใดจะปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบหรือช่วยให้มีการตรวจสอบในเรื่องที่ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันจะทำให้ผู้ที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม ปราศจากความลำเอียงและด้วยวิธีอันสมควร มิได้

(5) หากบุคคลใดปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบหรือช่วยให้มีการตรวจสอบในเรื่องที่ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางการเงินหรือได้รับผลประโยชน์ตาม (4) คณะกรรมการต้องเข้าดำเนินการตามที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ปราศจากความลำเอียงและมีการดำเนินการที่เหมาะสม

3.2.4.2 การพิจารณาลงมติ

ตามหลักการอันเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องความเป็นอิสระในทางกฎหมายและการบริหารจัดการ มติจากการตัดสินใจใดๆ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องไม่ถูกยกไปพิจารณาทบทวน แก้ไข หรือยกเลิก โดยผู้มีอำนาจหน้าที่อื่นหรือหน่วยงานอื่น เว้นแต่ที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การพิจารณาลงมติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งโดยทั่วไปการพิจารณาลงมติจะถือหลัก เสียงข้างมาก แต่กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศอาจกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติในเรื่องที่สำคัญอื่นๆ ไว้ด้วย เช่น

มาตรา 8 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ บัญญัติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ให้กรรมการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะเหตุทางร่างกายและจิตใจ พ้นจากตำแหน่งได้

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี ค.ศ.1994 (South African Human Rights Act No.54 of 1994) มาตรา 12 บัญญัติว่า การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากของกรรมการที่มาประชุมถือว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการ และในกรณีที่มีการออกเสียงเท่ากันในเรื่องใดให้ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมออกเสียงด้วยอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด โดยคณะกรรมการจะกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและจัดให้มีการบันทึกการประชุมไว้ด้วย

3.2.5 การใช้มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหา(Remedies for Violations) หลังจากที่ได้รับหรือสิ้นสุดการตรวจสอบแล้ว หรือหลังจากที่การเจรจาไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทไม่ประสบผลสำเร็จ มีความแตกต่างกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในบางประเทศได้รับมอบอำนาจหน้าที่มากถึงขั้นที่สามารถกำหนดโทษต่อผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ด้วย หรือส่งเรื่องไปยังองค์กรที่สูงขึ้นไป หรืออาจมีอำนาจดำเนินการได้เพียงจัดทำข้อเสนอแนะที่ส่งให้กับรัฐสภา หรือให้กับหน่วยงานของรัฐบาลที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการต่อไป

โดยทั่วไป หลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่สามารถใช้ได้กับทุก ๆ กรณี เพราะมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งหนึ่ง หรือที่ใช้ได้ดีกับสถานการณ์หนึ่ง ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของกลไกที่รับคำร้องและเป้าหมายเฉพาะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการรับคำร้องกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนและการดำเนินการตรวจสอบนั้น จะมีประโยชน์น้อยมาก หากปราศจากอำนาจที่จะกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาในแต่ละกรณี เพราะหากปราศจากอำนาจดังกล่าว ก็ไม่ส่งผลทำให้ผู้ถูกละเมิดยื่นคำร้อง ซึ่งน่าจะเป็นการลดความน่าเชื่อถือของกระบวนการรับคำร้องนั่นเอง อำนาจที่ควรจะมีมอบหมายให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องนี้ ก็เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องตามกระบวนการ คือ ติดตามผลการยื่นคำร้อง และดำเนินการแก้ไขในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันได้แก่อำนาจในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.2.5.1 การให้ข้อเสนอแนะ

หลักการสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องจากการที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจกึ่งตุลาการ ในการพิจารณาคำร้อง คือ การให้ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของผู้ถูกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอแนะในเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่างๆ³⁸ ด้วยเหตุนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ จะได้รับมอบอำนาจให้จัดทำและส่งข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับกรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการตรวจสอบแล้ว โดยย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจในการพิจารณาตัดสินกรณีโดยชอบด้วยกฎหมายของแต่ละสถาบัน ซึ่งอาจจะส่งข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐบาล หรือให้กับตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ หรือในฐานะที่เป็นส่วนบุคคล หรือเป็นองค์กร โดยในข้อเสนอแนะอาจจะเสนอให้ยอมรับมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันหรือลดทอนผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออาจจะเสนอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธปฏิบัติหรือขั้นตอน หรือให้พิจารณาทบทวนมติ หรืออาจจะเสนอให้ขอภัยอย่างเป็นทางการหรือชำระค่าเสียหาย หรือแนะนำให้ใช้วิธีการแก้ไขอื่นๆ ข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือเสนอแนะในบริบทที่กว้างกว่านั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำหรือพฤติกรรมที่ส่งผลร้ายขึ้นอีก

โดยทั่วไป ข้อเสนอแนะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย การยอมรับของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่เป็นคู่กรณีย่อมจะต้องยอมรับโดยสมัครใจและไม่

³⁸ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex , *supra* note 2 p.15.

อาจจะบังคับให้ปฏิบัติตามได้ เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้สรุปผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนใดแล้วพบว่า มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติ คณะกรรมการมีอำนาจเสนอแนะให้ผู้ถูกร้อง หรือหัวหน้าหน่วยงาน หรือองค์กรต้นสังกัดของบุคคลนั้น หรือสถาบันที่ดูแล ปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ การห้ามการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติในกรณีที่ตรวจสอบ การขัดใช้หรือขดเซยสำหรับความเสียหายหรือการเยียวยาที่จำเป็นอย่างอื่น หรือกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีก รวมทั้งให้แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย หน่วยงาน นโยบายและการปฏิบัติ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานที่ได้รับข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะได้ ก็ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นต่อคณะกรรมการ³⁹

อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นข้อสรุปจากการตรวจสอบคำร้อง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจส่งเรื่องให้องค์กรอื่นเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

3.2.5.2 การส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานอื่น

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจจะได้รับมอบอำนาจให้ส่งเรื่องต่อ (Power to Referral) ไปให้กับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ ซึ่งอาจจะส่งให้กับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐบาล หรือคณะตุลาการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว รัฐสภา ฝ่ายตุลาการ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้อง อำนาจส่งเรื่องนี้ โดยทั่วไปจะใช้ก็ต่อเมื่อเป็นมาตรการขั้นที่สองหรือขั้นตอนที่ต่อเนื่องในกระบวนการหาข้อยุติสำหรับคำร้องในกรณีดังนี้

- ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ได้รับข้อเสนอแนะ หรือได้รับผลการพิจารณาตัดสินใกล้เคียงแล้ว ปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามมตินั้น ภายในกำหนดเวลา
- ข้อตกลงที่กระทำไว้ไม่มีหลักประกันว่า จะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ตกลงกัน
- ไม่มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อตกลง
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า ไม่อาจจะดำเนินการตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง เพราะถูกขัดขวาง หรือเพราะไม่ได้รับความร่วมมือที่จำเป็น
- การตรวจสอบทำให้เกิดข้อสงสัยที่รับฟังได้ว่า เกิดการกระทำผิดทางอาญา หรือการกระทำผิดทางวินัย ซึ่งจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีโดยตรงเป็นฝ่ายดำเนินการต่อไป

³⁹ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 25, 44.

- การตรวจสอบทำให้เห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวน่าจะได้รับการดำเนินการได้เหมาะสมกว่า โดยองค์กรหรือหน่วยงานอื่น

การส่งเรื่องต่อไปอาจจะเหมาะสม เมื่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายที่เป็นคู่กรณีนั้น ไม่พึงพอใจกับผลของการตรวจสอบ หรือไม่พอใจกับมติจากการพิจารณาของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีที่เกิดขึ้น จึงควรที่จะกำหนดช่องทางสำหรับการพิจารณาทบทวนหรืออุทธรณ์เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจนไว้ในตัวบทกฎหมายหรือแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแจ้งให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบ

ความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีหนึ่งกรณีใดนั้นไม่จำเป็นจะต้องยุติลงด้วยการที่ต้องส่งเรื่องไปให้กับหน่วยงานอื่นเสมอ ตัวอย่างเช่น หากกรณีที่รับไว้พิจารณาดำเนินการต้องส่งเรื่องต่อไปให้กับศาลยุติธรรมหรือคณะตุลาการ ซึ่งตามวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพได้กำหนดความสัมพันธ์ ในการดำเนินงานระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับศาลไว้ว่า ในกรณีที่เห็นสมควร สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรนำเรื่องเข้าดำเนินคดีในศาลได้ ศาลควรอนุญาตให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยเหลือ เยียวยาแก่บุคคลที่ร้องเรียนขอความเป็นธรรมโดยผ่านกระบวนการของศาล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับอำนาจในการนำเรื่องร้องเรียนไปสู่ศาลด้วยตนเอง ซึ่งศาลควรปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะเป็นพันธมิตรของศาล โดยควรอนุญาตให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสิทธิเข้าร่วมเป็นคู่กรณีในคดีที่เกี่ยวข้อง และการตัดสินใจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการทบทวนได้โดยศาล⁴⁰

ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะเสนอเรื่องต่อศาลได้เพื่อให้สามารถหาข้อยุติในกรณีร้องเรียน แต่อย่างไรก็ตามในทุกกรณี แนวทางและขั้นตอนต่างๆ ต่อจากการส่งเรื่องต่อไปแล้วนั้น ควรจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน เพื่อให้คำร้องในกรณีดังกล่าวได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

3.2.5.3 มาตรการการแก้ไขในระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจจะได้รับมอบอำนาจให้กำหนดมาตรการช่วยเหลืออื่น อาทิ การให้ความช่วยเหลือชั่วคราวในระหว่างการตรวจสอบ (Interim Relief) นอกเหนือจากการให้ข้อเสนอแนะ หรือการตัดสินใจส่งเรื่องไปให้หน่วยงานอื่น โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือต่อ

⁴⁰ Commonwealth Secretariat, *supra* note 1, pp. 29 - 30.

ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับลักษณะของกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ละกรณี ที่อาจจะดำเนินการแก้ไขให้เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายได้ หรือสามารถทำให้มีผลกระทบน้อยลงได้ เช่น อาจจะสั่งให้บทพวณมิติในเชิงบริหารจัดการข้อหนึ่งข้อใด หรือให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือวิธีการปฏิบัติก็ได้ แต่ในกรณีที่สถานการณ์ไม่อาจจะพินกลับสู่ภาวะปกติได้เช่นที่เคยเป็นก่อน จะเกิดกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน วิธีการแก้ไขอาจรวมถึงการออกคำสั่งให้ขออภัยต่อหน้าสาธารณชน หรือสั่งให้ชำระค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนก็ได้

นอกจากนี้ อำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสั่งให้ระงับหรือดำเนินการใดๆ ในระหว่างที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ หรือให้ความช่วยเหลือชั่วคราวในระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบอยู่นั้น จะมีคุณค่าอย่างยิ่ง เพราะจะช่วยให้สภาพของผู้ถูกละเมิดไม่เลวร้ายไปกว่าเดิม ในระหว่างที่ดำเนินการตรวจสอบ หรือในระหว่างที่มีกระบวนการไกล่เกลี่ย และทำให้มั่นใจได้ว่า กระบวนการดังกล่าวจะไม่ถูกขัดขวางโดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามมา

อำนาจในการให้ความช่วยเหลือชั่วคราวในระหว่างการตรวจสอบนี้ มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งบัญญัติว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ มีอำนาจสั่งให้มีการชดเชยเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิด หรือมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการ จะเกิดความเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การเปลี่ยนแปลงสถานที่คุมขัง หรือสิ่งของ หรือการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ต้องขัง การห้ามการกระทำละเมิดหรือเลือกปฏิบัติ การเสนอให้มีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดหรือเลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่วนที่ต่อเนื่องและอุปกรณ์ต่างๆ⁴¹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้มีอำนาจช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้อง หากคณะกรรมการเห็นว่า กรณีที่ตรวจสอบนั้น จำเป็นต้องช่วยเหลือ หรือสามารถช่วยเหลือได้ และในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการอาจดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเพื่อให้มีการช่วยเหลือเยียวยาที่จำเป็น หรือนำเรื่องร้องเรียนไปสู่การพิจารณาที่เหมาะสม⁴²

⁴¹ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 48.

⁴² Constitution of the Republic of South Africa 1993 section 116 (3) ,South African Human Rights Act . No.54 of 1994,section 9.

3.2.5.4 การออกคำสั่งบังคับ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจจะได้รับอำนาจให้ออกคำสั่งที่มีผลบังคับตามกฎหมาย (Power to Make Enforceable Orders) และเป็นมติที่มีผลผูกพัน ซึ่งโดยทั่วไปมักจะรวมถึงการส่งเรื่องต่อให้กับองค์กรระดับสูง เช่น ศาล หรือสำนักงานอัยการ ในกรณีที่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมปฏิบัติตามมติภายในกำหนดเวลา ถึงแม้ว่าขั้นตอนในการบังคับให้ดำเนินการตามมตินั้น ได้มอบหมายให้กับองค์กรอื่นไปแล้วก็ตาม แต่อำนาจที่จะออกคำสั่งที่มีผลบังคับตามกฎหมายก็ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังเช่นอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ตามมาตรา 60 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ซึ่งได้กำหนดให้มาตรการการแก้ไขเยียวยาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีเร่งด่วน มีสภาพบังคับ คือ ผู้ใดขัดขวางมาตรการดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 5 ล้านวอน

3.2.5.5 การตีพิมพ์เผยแพร่มติ

หลักการปารีสได้กำหนดวิธีการดำเนินงาน (Methods of Operation) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ประการหนึ่งว่า ควรจะมีการเผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชน หรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่างๆ⁴³ ดังนั้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่ช่วยให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถร้องเรียนได้แล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยทั่วไปยังได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ตีพิมพ์ผลของการตรวจสอบหรือการไต่สวน พร้อมกับข้อเสนอแนะหรือมติจากเรื่องร้องเรียนเหล่านั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้บัญญัติว่า ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ คณะกรรมการอาจเผยแพร่ข้อเสนอแนะและความเห็นของคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นชี้แจงก็ได้⁴⁴ ซึ่งอำนาจดังกล่าวมิใช่อำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง แต่โดยทั่วไปแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะต้องใช้ควบคู่ไปกับกลไกอื่นๆ ด้วย จึงจะแก้ปัญหาและ

⁴³ Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights, D.1. Annex , *supra* note 2, p.14.

⁴⁴ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 25 , 48.

ให้ความช่วยเหลือในกรณีร้องเรียนได้ อย่างไรก็ตาม หน้าทีดีพิมพ์เผยแพร่ผลของการตรวจสอบต่อสาธารณชนถือเป็นเงื่อนไขขั้นต้นที่สำคัญต่อการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับหน่วยงานรับคำร้องอีกทั้ง ยังเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ยังมีขอบเขตจำกัด

การตีพิมพ์เผยแพร่กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เพียงแต่เป็นการเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบและกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายกรณีดังกล่าวอย่างกว้างขวางเท่านั้น แต่การเผยแพร่ยังมีความสำคัญเป็นพิเศษ ภายใต้สถานการณ์ที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังดำรงอยู่อีกมากมาย ทั้งในด้านการเลือกปฏิบัติ หรือขาดความบริสุทธิ์ยุติธรรมในสังคม ที่อาจจะต้องหาทางแก้ไขโดยรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาลในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ การตีพิมพ์เผยแพร่ผลการสอบสวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน ยังอาจจะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะถือว่ากรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำร้องทั้งในอดีตและปัจจุบันเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

ผลการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนและมิติต่างๆ ที่ได้รับการตีพิมพ์จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องปกปิดความลับเพื่อความปลอดภัยของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น การไม่เปิดเผยรายละเอียดบางประการของผู้ร้อง เป็นต้น

3.2.6 การติดตามผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

โดยปกติแล้ว เรื่องของการติดตามผลมักจะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เฉพาะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการที่สามารถริเริ่มการตรวจสอบได้ด้วยตนเอง ในกรณีของคำร้องจากบุคคล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมักจะมีอำนาจหน้าที่เพียงส่งข้อเสนอแนะที่มาจากผลของการไต่สวนหรือตรวจสอบ ให้แก่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็อาจจะโน้มน้าวผลักดันทางรัฐสภาเพื่อให้มีการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่โดยที่ได้กล่าวแล้วถึงปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะต้องมีความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาล และรัฐสภา โดยมีความผูกพันที่จะต้องรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ต่อรัฐสภา หรือองค์กรในลักษณะเดียวกัน มีความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เข้าไปช่วยเหลือและคุ้มครองและต่อสาธารณชน ซึ่งอาจจะกระทำโดยการประเมินผลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน การตีพิมพ์เผยแพร่รายงาน รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายและเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบันฯ ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงย่อมมีความผูกพันที่จะต้องติดตามผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และ

การดำเนินงานอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา และจัดพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน รวมทั้งเพื่อให้สามารถประเมินผล การตรวจสอบได้ว่า สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ผู้ถูกละเมิดได้หรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงอย่างไร ควรจะต้องพยายามเผยแพร่หรือเปิดเผยผลการไต่สวนหรือการตรวจสอบต่อสาธารณชนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ และควรจะต้องติดตามตรวจสอบมาตรการต่างๆ ที่อยู่ในข้อเสนอแนะอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การดำเนินการของหน่วยงานรัฐบาล หรือของรัฐสภาที่ตอบสนองต่อข้อเสนอแนะนั้น ก็ควรจะรวมไว้ในรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปีด้วย

3.2.7 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจะได้รับอำนาจหน้าที่ให้แสดงบทบาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ในระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนทางตุลาการ เพื่อให้ศาลได้รับทราบถึงประเด็นสิทธิมนุษยชน รวมทั้งมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคดี ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความสำคัญ และเพื่อให้ศาลพิจารณาถึงประเด็นแห่งคดีในแง่มุมของสิทธิมนุษยชนเหล่านั้นด้วย ประการสำคัญ คือ การขอให้ศาลมีคำสั่งให้มติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ ได้กำหนดบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวกับศาล ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายไว้หลายประการ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทในลักษณะที่ประกอบหรือเสริมบทบาทของศาล และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามผลการพิจารณาของสถาบันฯ บุคคลทั่วไปควรจะสามารถเข้าถึงระบบศาลเพื่อขอให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก่อน แต่ควรเข้าถึงสถาบันฯ ได้ง่ายและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าและมีระเบียบวิธีการน้อยกว่าศาล สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรนำเรื่องเข้าดำเนินคดีในศาลได้ในกรณีที่เห็นสมควร แต่ไม่ควรตรวจสอบเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เว้นแต่จำเป็นต้องกระทำ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ในการตรวจสอบประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และ

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ศาลควรอนุญาตให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยเหลือ เยียวยา แก่บุคคลที่ร้องเรียนขอความเป็นธรรม โดยผ่านกระบวนการของศาล เป็นต้น⁴⁵

กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่กำหนดบทบาทของสถาบันฯในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลไว้ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ เนปาล นิวซีแลนด์ ฟิจิ มองโกเลีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น⁴⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ.2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ของประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยง การดำเนินงานระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับศาลยุติธรรมและศาลรัฐธรรมนูญไว้ อย่างชัดเจน ดังนี้⁴⁷

(1) ในระหว่างการดำเนินคดีที่มีผลกระทบต่อการใช้คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจเสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ หรือศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับการร้องขอจากศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญนั้น หรือเมื่อ คณะกรรมการเห็นว่าจำเป็น

(2) ในระหว่างการดำเนินคดีที่ในเรื่องที่คณะกรรมการได้มีการตรวจสอบหรือเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการตามบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติและการแก้ไขเยียวยา คณะกรรมการอาจเสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบของศาลยุติธรรมหรือศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อได้รับการร้องขอจากศาลยุติธรรม หรือศาลรัฐธรรมนูญนั้น หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นว่าจำเป็น

จากกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปหลักการสำคัญในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ หลักการดำเนินการโดยกลุ่มบุคคล และยึดหลักการความร่วมมือกับทุกฝ่าย หลักการรับฟังความทุกฝ่าย และการให้โอกาสผู้ถูกร้องชี้แจง แสดงหลักฐาน หลักการเกี่ยวกับการมีอำนาจ กึ่งตุลาการ ในการพิจารณาคำร้อง และหลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้แล้ว องค์การสหประชาชาติได้กำหนดมาตรฐาน (Benchmarks) ในการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

⁴⁵ Commonwealth Secretariat, *supra* note 1 pp. 29 - 30.

⁴⁶ See Brian Burdekin, *supra* note 11 p.29.

⁴⁷ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 28.

การรับคำร้องจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ในการประเมินเกี่ยวกับอำนาจที่พึงมี และการดำเนินการที่จำเป็นต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้⁴⁸

- (1) อำนาจในการรับคำร้องไว้พิจารณาควรเป็นไปอย่างกว้าง และครอบคลุมถึงการตรวจสอบองค์การของรัฐทุกองค์การ
- (2) อำนาจรับคำร้องเกี่ยวกับองค์การเอกชนที่ดำเนินภารกิจของรัฐ
- (3) อำนาจรับคำร้องจากผู้ร้องที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรง
- (4) อำนาจในการริเริ่มตรวจสอบเองทั้งในประเด็นส่วนบุคคลหรือกลุ่ม โดยไม่ต้องมีผู้ร้อง
- (5) อำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงโดยไม่จำกัดเวลา
- (6) จัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน
- (7) อำนาจตามกฎหมายในการที่จะบังคับให้พยานมาปรากฏตัวและแสดงหลักฐาน รวมถึงการเข้าไปในเคสสถาน
- (8) อำนาจในการคุ้มครองพยาน
- (9) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้องค์กรต่างๆ ดำเนินการตามข้อเสนอแนะโดยตรง เพราะอาจขัดกับกระบวนการยุติธรรม แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของสถาบันภายในเวลาที่กำหนด
- (10) อำนาจในการเสนอแนะเกี่ยวกับการเยียวยาแก่ผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การทำให้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะเกิดการละเมิด การให้สิทธิอาศัยหรือการชดใช้วัตถุ สิ่งของ เพราะสิทธิที่จะได้รับการแก้ไขเยียวยาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การเข้าถึงความยุติธรรม การบรรเทาความเสียหาย และการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิด
- (11) อำนาจเสนอข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อขอให้มีการสั่งหรือคำบังคับให้ อำนาจเสนอข้อเท็จจริงไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่สอบสวนเมื่อมีการกระทำผิดทางอาญารวมทั้งอำนาจในการปรากฏตัวต่อศาล เมื่อเห็นว่าจำเป็น
- (12) อำนาจส่งคำร้องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

⁴⁸Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The Effectiveness of National Human Rights Institutions, (Geneva : United Nations, 2005), pp.20 - 22.

หลักการและแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้ศึกษาข้างต้น ทำให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ละประเทศอาจใช้ประกอบการพิจารณาในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การดำเนินงานมีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น สามารถให้การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสถาบันได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาจะนำมาเป็นหลักการและแนวทาง ในการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยต่อไป