

เอกสารเผยแพร่ เรื่อง การเข้ารับการประเมินสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ภายใต้กรอบความร่วมมือเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI)

๑. ความเป็นมา

๑.๑ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ องค์การสหประชาชาติและองค์กรในเครือบางแห่งได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานเหล่านี้ได้นำไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสในปี ๑๙๙๑ (พ.ศ. ๒๕๓๔) และนำไปสู่การจัดทำ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) หรือที่เรียกกันในชื่อ “หลักการปารีส” (Paris Principles) เป็นหลักการชี้แนะเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^๑

๑.๒ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions: NHRIs) เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นให้มีอำนาจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในรัฐ มีความเป็นอิสระ และไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (independent and autonomous)^๒ และได้รับการรับรองภายใต้ระบบสหประชาชาติ มีกรอบอำนาจหน้าที่สำคัญตามหลักการปารีส ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดการเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้วยกระบวนการทางเลือกและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการศึกษา การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรมและการเสริมสร้างศักยภาพ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการปฏิรูปกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศและจัดทำรายงานผ่านกลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal periodic Review: UPR)

๑.๓ ในปี ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลกได้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒ และรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^๑ หลักการปารีสสร้างขึ้นในการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศครั้งแรกเกี่ยวกับสถาบันระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส ระหว่างวันที่ ๗ - ๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ และได้รับการรับรองโดยมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ ๑๙๙๒/๕๔ ปี ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) และมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ ๔๘/๑๓๔ ปี ๑๙๙๓ (พ.ศ. ๒๕๓๖) เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖

^๒ UNDP and OHCHR, UNDP-OHCHR Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions (2010), online: OHCHR <<https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>>.

(International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions – ICC) ซึ่งนับแต่นั้นมา สมัชชาสหประชาชาติได้ออกข้อมติหลายฉบับเพื่อเรียกร้องให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินในปี ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) ที่ประชุมใหญ่ ICC ได้ลงมติเพื่อเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็น “กรอบเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI)

๑.๔ GANHRI เป็นองค์กรเครือข่ายสมาชิก (member-based network) ที่รวบรวมสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากทั่วโลกมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นที่น่าเชื่อถือ การปารีสและการเป็นผู้นำด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและกลไกภายใต้สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน โดย GANHRI มีรูปแบบเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรภายใต้กฎหมายสวิส มีธรรมนูญ GANHRI (GANHRI Statute) เป็นกฎหมายสูงสุดในการดำเนินงานของ GANHRI มีสมาชิกจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากกว่า ๑๑๐ แห่งทั่วโลก จึงถือเป็นเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนที่ใหญ่ที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง

๑.๕ อำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ GANHRI คือการพิจารณาประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิก โดยกลไกที่เรียกว่า คณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) ทำหน้าที่ประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาตรฐานสอดคล้องกับหลักการปารีส โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์พื้นฐานดังต่อไปนี้

- (๑) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจัดตั้งอื่น ๆ
- (๒) มีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๓) มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล และภาคส่วนอื่น ๆ
- (๔) สะท้อนความหลากหลายทางสังคม
- (๕) มีกระบวนการแต่งตั้ง ถอดถอน และระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่โปร่งใส และมั่นคง
- (๖) มีทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ
- (๗) มีอำนาจอย่างเพียงพอในการตรวจสอบข้อเท็จจริง
- (๘) มีความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงภาคประชาสังคม
- (๙) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานประจำปี

๒. การประเมินสถานะของ GANHRI^๓

๒.๑ ความสำคัญของการประเมินสถานะ

การยอมรับกระบวนการประเมินสถานะของ GANHRI นับเป็นกลไกการกลั่นกรองระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง การได้รับการประเมินสถานะ ‘A’ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงการได้รับความไว้วางใจ ความน่าเชื่อถือ และการเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและกลไกในประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านของสหประชาชาติ รวมทั้งยังมีสิทธิในการออกเสียงและดำรงตำแหน่งในกรอบความร่วมมือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระดับภูมิภาคและระดับโลก นอกจากนี้ ในระดับประเทศ การได้รับการรับรองสถานะ ‘A’ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระด้วยความเชี่ยวชาญ เป็นกลาง และมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่หลากหลาย รวมทั้งยังได้รับการไว้วางใจจากภาครัฐ และภาคประชาสังคม

๒.๒ กรอบแนวคิด กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสถานะ ประกอบด้วย

๒.๒.๑ หลักการปารีส (Paris Principles) กำหนดกรอบการทำงานเชิงบรรทัดฐานอย่างกว้างในเรื่องสถานะโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และวิธีการปฏิบัติงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีหลักการ ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ พหุนิยม ความเป็นอิสระ และประสิทธิผล

๒.๒.๒ ข้อสังเกตทั่วไป (General Observations) เป็นคำอธิบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในสาระของหลักการปารีสและการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการปารีส และใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาประเมินสถานะของ SCA แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๒ ส่วนหลัก คือ

(๑) ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยสาระตติงที่จำเป็นต้องมีตามหลักการปารีส (Essential requirements of the Paris Principles) ซึ่งเป็นการอธิบายความหมายของหลักการปารีส

(๒) ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยการปฏิบัติที่ส่งเสริมความสอดคล้องกับหลักการปารีสโดยตรง (Practices that directly promote Paris principles compliance) ซึ่งเป็นการเรียบเรียงข้อมูลจากประสบการณ์อันยาวนานของ SCA ในการบ่งชี้ถึงแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระและควมมีประสิทธิผลของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒.๓ ระเบียบวิธีปฏิบัติของคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (SCA Rules of Procedure) ว่าด้วยระเบียบวิธีปฏิบัติของ SCA และขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการประเมินสถานะ เช่น องค์ประกอบของ SCA องค์ประชุม การเลือกประธาน SCA เลขานุการของ SCA และผู้สังเกตการณ์ ขั้นตอนการสมัครเพื่อขอรับการประเมินสถานะ การพิจารณาเอกสารประกอบการประเมินสถานะ เป็นต้น

๒.๒.๔ แนวปฏิบัติของคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (SCA Practice Notes) เป็นเอกสารแสดงกรณีตัวอย่างในทางปฏิบัติสำหรับการดำเนินการของ SCA เช่น การเลื่อนการพิจารณาออกไป

^๓ GANHRI and Canadian Human Rights Commission, A Practical Guide to The Work of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) (2018), online: GANHRI <[https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/GANHRI%20Manual_online\(1\).pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/GANHRI%20Manual_online(1).pdf)>.

(Deferrals) การพิจารณาประเมินในกรณีพิเศษ (Special Reviews) ซึ่งเป็นอำนาจของ SCA ที่จะหยิบยกขึ้นดำเนินการ การประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในทางปฏิบัติ แนวทางการพิจารณาประเมินสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน (NHRIs in Transition) และแหล่งข้อมูลที่ SCA จะใช้ประกอบการพิจารณา เป็นต้น

๒.๓ คณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA)

๒.๓.๑ SCA ประกอบด้วยสมาชิก ๔ คนจาก NHRIs ในเครือข่ายระดับภูมิภาคของ GANHRI ได้แก่ ภูมิภาคแอฟริกา อเมริกา เอเชียและแปซิฟิก และยุโรป โดยจะต้องเป็นสมาชิกจาก NHRIs ที่ได้รับสถานะ 'A' มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ทั้งนี้กระบวนการเลือกผู้แทนของเครือข่ายเพื่อทำหน้าที่ใน SCA แตกต่างกันไปตามหลักเกณฑ์ของแต่ละภูมิภาค นอกจากนี้ เครือข่ายจะต้องแต่งตั้งผู้แทนสำรองเพื่อทำหน้าที่แทนผู้แทนหลักในกรณีที่ผู้แทนหลักไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน สมาชิก SCA จะเลือกประธาน SCA โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๑ ปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้อีก ๒ สมัย รวมเป็น ๓ ปี ตำแหน่งประธาน SCA จะเวียนไปทั้ง ๔ ภูมิภาคตามลำดับ คือ ภูมิภาคแอฟริกา อเมริกา เอเชียและแปซิฟิก และยุโรป

๒.๓.๒ ผู้สังเกตการณ์ถาวร ได้แก่

(๑) สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ SCA ให้การสนับสนุนการติดต่อประสานงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งการจัดทำสรุปเอกสารประกอบการสมัครเข้ารับการประเมินสถานะ และจัดทำบันทึกข้อมูลตามสมควรในนามของประธาน GANHRI

(๒) ผู้แทนจากเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละภูมิภาค สามารถเข้าร่วมการประชุมเพื่อพิจารณาประเมินสถานะ และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนข้อมูลแก่ SCA เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทต่าง ๆ ของภูมิภาค รวมทั้งการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ NHRIs ที่เครือข่ายได้รับทราบมาโดยตรง นอกจากนี้ ผู้แทนเครือข่ายฯ ที่เข้าร่วมของแต่ละภูมิภาคจะเกิดความเข้าใจในกระบวนการประเมินสถานะยิ่งขึ้น และสามารถนำไปใช้ในการแนะนำสมาชิกในเครือข่ายได้อย่างถูกต้องต่อไป

(๓) เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน GANHRI ที่ได้รับมอบหมายจากประธาน GANHRI สามารถเข้าร่วมการประชุมเพื่อให้คำแนะนำแก่สมาชิก SCA เกี่ยวกับบริบทระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของ GANHRI เกิดความเข้าใจในกระบวนการประเมินสถานะเพิ่มมากขึ้น และสามารถให้คำแนะนำแก่สมาชิก GANHRI ในกระบวนการดังกล่าวได้

๒.๓.๓ ผู้สังเกตการณ์อื่น ได้แก่ สมาชิกที่ SCA เลือก หรือผู้แทนสำรองของแต่ละภูมิภาค สามารถเข้าร่วมการประชุมได้เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการประเมินสถานะ และขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของ SCA เป็นการล่วงหน้า

๒.๔ ขั้นตอนการประเมินสถานะ

กระบวนการประเมินสถานะดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (SCA) ใน GANHRI ซึ่งได้มีการประเมินสถานะของ NHRIs มาตั้งแต่ปี ๑๙๙๙ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และมีพัฒนาการของกระบวนการประเมินสถานะให้มีความยุติธรรม เข้มงวด โปร่งใส และมีบรรทัดฐานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น กระบวนการดังกล่าวจึงมีเอกลักษณ์เฉพาะ เนื่องจากเป็นการพิจารณาโดยเพื่อนสมาชิก (peer review) ที่เป็น NHRIs เช่นเดียวกัน โดยมีขั้นตอน กระบวนการ และผลของการประเมินสถานะ ดังนี้

๒.๔.๑ การสมัครเพื่อเข้ารับการประเมินสถานะ

(๑) ฝ่ายเลขานุการของ SCA จะมีหนังสือเชิญไปยัง NHRIs ที่มีคำขอเข้ารับการประเมินสถานะ หรือถึงกำหนดเข้ารับการประเมินสถานะ เช่น NHRIs ที่มีสถานะ 'A' จะต้องเข้ารับการประเมินสถานะทุก ๕ ปี เพื่อให้ NHRIs เหล่านั้นจัดเตรียมเอกสารการสมัคร ซึ่ง NHRIs จะต้องได้รับหนังสือเชิญก่อนจึงจะยื่นเอกสารดังกล่าวได้

(๒) องค์ประกอบหลักของการสมัครเพื่อเข้ารับการประเมินสถานะ คือ เอกสารแสดงความสอดคล้องกับหลักการปารีส (Statement of Compliance: SoC) เป็นเอกสารที่ NHRIs จะต้องอธิบายรายละเอียดความสอดคล้องกับหลักการปารีสตามหัวข้อที่กำหนดในแบบที่ SCA กำหนด นอกจากนี้ เอกสารที่จะต้องจัดส่งไปพร้อมกับ SoC ได้แก่

๑) สำเนากฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจัดตั้งและให้อำนาจ NHRIs ในรูปแบบที่มีการเผยแพร่อย่างเป็นทางการ

๒) เอกสารแสดงโครงสร้างขององค์กร รวมถึงองค์ประกอบด้านบุคลากร

๓) เอกสารแสดงงบประมาณประจำปี

๔) สำเนารายงานประจำปีที่มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ฉบับล่าสุด

๒.๔.๒ กระบวนการประเมินสถานะ

(๑) เมื่อ NHRIs จัดส่งเอกสารการสมัครไปยังฝ่ายเลขานุการของ SCA แล้ว สมาชิก SCA และผู้สังเกตการณ์ถาวรจะสามารถเข้าถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดผ่านเว็บท่า (web portal) สมาชิก SCA จะต้องแจ้งชื่อและตำแหน่งของผู้ที่จะทำหน้าที่พิจารณาประเมินสถานะล่วงหน้าอย่างน้อย ๓๐ วันก่อนถึงวันประชุม และเลขาธิการ SCA จะต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าวผ่านทางเว็บไซต์ล่วงหน้าอย่างน้อย ๒๘ วันก่อนถึงวันประชุม โดยหาก NHRIs ที่จะเข้ารับการประเมินสถานะเห็นว่าอาจมีกรณีของผลประโยชน์ทับซ้อน ให้แจ้งเลขาธิการ SCA เป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าอย่างน้อย ๒๑ วันก่อนถึงวันประชุม เพื่อเสนอต่อประธาน GANHRI โดยคำวินิจฉัยว่าเป็นกรณีของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่นั้นจะพิจารณาตัดสินโดยคณะกรรมการบริหาร GANHRI (GANHRI Bureau) อย่างน้อย ๗ วันก่อนถึงวันประชุม

(๒) SCA อาจได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาประเมินสถานะของ NHRIs จากแหล่งอื่น ๆ เช่น ข้อมูลที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะ และข้อมูลจากภาคประชาสังคมซึ่งจะมีส่วนร่วมสนับสนุนการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของ NHRIs และความสอดคล้องกับหลักการปารีส

(๓) ในการประชุมเพื่อพิจารณาประเมินสถานะ ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก ดังนี้

๑) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการที่เป็นผู้จัดทำเอกสารสรุป (Summary) จะนำเสนอภาพรวมเอกสารการสมัครของ NHRIs รวมทั้งประเด็นข้อห่วงกังวลที่ฝ่ายเลขานุการตรวจพบ โดยสมาชิก SCA และผู้สังเกตการณ์อาจสอบถามเพิ่มเติมได้

๒) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการอาจนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติม เช่น ภาพรวมเกี่ยวกับบริบทของประเทศที่ NHRIs ปฏิบัติหน้าที่อยู่ และข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่ OHCHR ได้ดำเนินการร่วมกับ NHRIs นั้น โดยสมาชิก SCA และผู้สังเกตการณ์อาจสอบถามเพิ่มเติมได้

๓) ประธาน SCA เชิญผู้แทนเครือข่าย NHRIs ระดับภูมิภาค และผู้แทนจากสำนักงานใหญ่ของ GANHRI ให้ข้อมูลที่ตนทราบ และข้อมูลการทำงานร่วมกับ NHRIs ที่เข้ารับการประเมิน ตลอดจนข้อมูลในบริบทระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ

๔) หลังจากการรับฟังการรายงานด้วยวาจาแล้ว สมาชิก SCA จะร่วมกันจัดทำรายการคำถามเพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ NHRIs โดยรายการคำถามเหล่านี้มักจะเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความไม่ชัดเจนจากเอกสารการสมัคร หรือเป็นประเด็นที่ NHRIs ไม่ได้นำเสนอให้ครบถ้วนใน SoC นอกจากนี้ SCA จะมีธรรมเนียมปฏิบัติในการสอบถาม NHRIs ที่เข้ารับการประเมินว่าต้องการให้ SCA ออกข้อเสนอแนะในประเด็นใดเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของ NHRIs นั้น ทั้งนี้ หาก SCA จะอ้างอิงข้อมูลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อ NHRIs ที่เข้ารับการประเมิน โดยที่ NHRIs นั้นยังไม่มีโอกาสชี้แจง เช่น ข้อมูลที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้รับระหว่างการประชุม SCA จะต้องหยิบยกข้อมูลดังกล่าวขึ้นในขั้นตอนการสัมภาษณ์และให้โอกาส NHRIs ได้ชี้แจง

๕) การสัมภาษณ์ จะดำเนินการผ่านทางโทรศัพท์เท่านั้น เพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นธรรมแก่ NHRIs ทุกแห่ง และไม่ให้เกิดความล้ากันในกรณีของ NHRIs ที่ได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ในการเดินทางไปยังนครเจนีวา หรือกรณีของ NHRIs ที่อาจมีงบประมาณสนับสนุนการเดินทางที่มากกว่า สำหรับภาษาหลักที่ใช้ในการสัมภาษณ์ คือ ภาษาอังกฤษ ทั้งนี้ NHRIs อาจใช้ภาษาอื่นที่อนุญาตใน GANHRI ได้แก่ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาสเปน และภาษาอาหรับ โดยจะมีล่ามแปลเป็นภาษาอังกฤษอีกครั้งหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่สมาชิก SCA ที่ไม่ได้ใช้ภาษาดังกล่าว ในส่วนของ NHRIs ที่เข้ารับการประเมินสามารถใช้ล่ามที่เชี่ยวชาญทั้งภาษาอังกฤษและภาษาประจำถิ่นของตนในกระบวนการสัมภาษณ์ได้

(๔) สมาชิก SCA มีสิทธิออกเสียงคนละ ๑ คะแนนและผลการพิจารณาเป็นของสมาชิก SCA เท่านั้น ดังนั้น ผู้สังเกตการณ์ถาวรจะไม่มีสิทธิออกคะแนนเสียงและไม่สามารถเข้าร่วมในขั้นตอนการพิจารณาลงคะแนนได้ SCA จะต้องพยายามให้คำวินิจฉัยมาจากคะแนนเสียงที่เป็นเอกฉันท์ หากไม่สามารถดำเนินการได้ คำวินิจฉัยอาจจัดทำโดยคะแนนเสียงของสมาชิก ๓ ประเทศ ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ประธาน SCA มีสิทธิออกคะแนนเสียงเพื่อตัดสิน

๒.๔.๓ รายงานและข้อเสนอแนะ (Report and Recommendations)

(๑) ในการพิจารณาประเมินสถานะ นอกจากการวินิจฉัยว่า NHRIs ที่เข้ารับการประเมินควรได้รับสถานะใดแล้ว SCA จะพิจารณาด้วยว่าจะออกข้อเสนอแนะเพื่อให้ NHRIs ดำเนินการปรับปรุงในประเด็น

โตบ้าง ภายหลังจากการประชุมในแต่ละวัน ฝ่ายเลขานุการจะจัดทำร่างรายงานผลการประชุมตามคำวินิจฉัย (decisions) และแจ้งเวียนให้สมาชิกแต่ละคนพิจารณาอีกครั้ง โดยในวันสุดท้ายของการประชุม สมาชิกทั้ง ๔ ประเทศจะพิจารณาร่างรายงานฉบับสมบูรณ์และทำการตัดสินใจว่าประเด็นใดบ้างที่เป็นเรื่องสำคัญและสมควร ออกเป็นข้อเสนอแนะ โดยสมาชิกและผู้สังเกตการณ์จะมีส่วนร่วมในขั้นตอนการร่างรายงานฉบับสมบูรณ์นี้

(๒) รายงานและข้อเสนอแนะของ SCA จะจัดทำตามรูปแบบมาตรฐาน ประกอบด้วย

- ๑) ประเด็นข้อห่วงกังวลและคำอธิบาย
- ๒) สรุปหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องตามหลักการปารีสและข้อสังเกตทั่วไป
- ๓) ข้อเสนอแนะที่ NHRI สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขประเด็นข้อห่วงกังวล

ฝ่ายเลขานุการจะส่งข้อเสนอแนะของ SCA ที่มีต่อ NHRI ใดเป็นการเฉพาะไปยัง NHRI นั้นผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายหลังการประชุม

(๓) เอกสารผลลัพธ์จากการประชุมประมุขสถานะของ SCA ได้แก่ รายงานและข้อเสนอแนะของ SCA เป็นเอกสารที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะบนเว็บไซต์เมื่อเอกสารดังกล่าวถือเป็นที่สุดแล้ว ซึ่งจะเกิดขึ้นหลังจาก NHRI ที่เข้ารับการประชุมประมุขสถานะได้รับแจ้งข้อเสนอแนะของ SCA และได้มีโอกาสโต้แย้งข้อเสนอแนะดังกล่าวตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในธรรมนูญ GANHRI

๒.๔.๔ การเลื่อนพิจารณา (Deferral)

(๑) ในบางกรณี SCA อาจตัดสินใจให้เลื่อนการพิจารณาใบสมัครขอรับการประเมินสถานะออกไปก่อนแทนการออกข้อเสนอแนะต่อสถานะของ NHRI เช่น กรณีที่ SCA เล็งเห็นถึงข้อห่วงกังวลอย่างมีนัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานะของ NHRI และต้องการให้ NHRI ได้มีโอกาสเตรียมข้อมูลสนับสนุนหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขข้อห่วงกังวลนั้น เช่น กรณีที่อยู่ระหว่างการปฏิรูปกฎหมายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะของ NHRI หรือกรณีสถานการณ์ทางการเมืองหรือความมั่นคงภายในประเทศของ NHRI นั้นมีความเปลี่ยนแปลงจนไม่อาจทำให้การประเมินสถานะของ NHRI เป็นไปได้ที่เหมาะสม เป็นต้น ทั้งนี้ SCA จะพิจารณาจากภาพรวมของสถานการณ์ การตอบสนองของ NHRI ต่อข้อห่วงกังวลที่ SCA ได้หยิบยก และการพิจารณาจากแนวทางการดำเนินการของ NHRI ต่อประเด็นหรือสถานการณ์ในลักษณะเดียวกันที่ผ่านมาในอดีต

(๒) โดยทั่วไป SCA มักเลื่อนการพิจารณาออกไปเป็นเวลา ๑ ปี โดยระยะเวลาในแต่ละกรณีอาจสั้นหรือยาวกว่าได้ แต่ไม่เกิน ๒ ปี ยกเว้นในกรณีพิเศษ และต้องไม่เกินรอบการทบทวนสถานะ ๕ ปีของ NHRI นั้น

๒.๔.๕ ผลการพิจารณาของ SCA แบ่งออกเป็น

(๑) SCA ประเมินให้ สถานะ ‘A’ หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสโดยสมบูรณ์ ทั้งนี้ ในความเป็นจริง SCA ทราบดีว่าไม่มี ‘A’ ใดที่สามารถดำเนินการตามหลักการปารีสได้โดยไม่มีข้อบกพร่อง ดังนั้น SCA จะยังคงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้ NHRI ดำเนินการปรับปรุง โดยสิ่งที่สถานะ ‘A’ บ่งชี้คือ ข้อห่วงกังวลของ SCA อาจไม่มีความรุนแรงถึงขั้นที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถของ NHRI ในการทำหน้าที่โดยอิสระและมีประสิทธิภาพ

(๒) SCA ประเมินให้ สถานะ 'B' หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีส บางส่วน ซึ่งการประเมินให้ สถานะ 'B' มิได้เป็นตัวชี้วัดว่า NHRI นั้นไม่มีประสิทธิผล แต่โดยส่วนใหญ่จะเป็น กรณีที่ SCA พิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีประเด็นข้อห่วงกังวลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้าง ประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระ หรือปัจจัยหลายประการรวมกัน ซึ่ง SCA ตระหนักดีว่า NHRI อาจยังขาด ความเข้าใจว่าประเด็นข้อห่วงกังวลใดที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการก่อนเพื่อปรับปรุงความ สอดคล้องกับหลักการปารีสที่จะทำให้มีสิทธิได้รับสถานะ 'A' ด้วยเหตุนี้ SCA ได้พัฒนาแนวปฏิบัติในการออก ข้อเสนอแนะในรายงาน โดยแบ่งออกเป็น "ข้อสังเกตที่มีข้อห่วงกังวล" ซึ่ง NHRI ควรเร่งดำเนินการก่อน และ "ข้อสังเกต" ซึ่ง NHRI สามารถดำเนินการได้ในห้วงเวลาที่เหมาะสม ในบางกรณี อาจมีประเด็นข้อห่วงกังวล เพียงประเด็นเดียวแต่ SCA พิจารณาแล้วว่ามีความรุนแรงมากพอที่จะพิจารณาว่า NHRI ไม่สามารถ ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการปารีสได้โดยสมบูรณ์ ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

(๓) SCA เสนอแนะให้ลดสถานะจาก สถานะ 'A' เป็น สถานะ 'B' ในกรณีที่ SCA มีข้อเสนอแนะเช่นนี้ NHRI จะมีเวลา ๑ ปีในการแก้ไขข้อห่วงกังวลและแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับ หลักการปารีส ในช่วงเวลา ๑ ปีนี้ NHRI ยังคงอยู่ในสถานะ 'A' โดย SCA จะเสนอแนะให้ลดสถานะเมื่อเห็น ว่า NHRI ที่ขอเข้ารับการทบทวนสถานะไม่ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อห่วงกังวลที่ SCA ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ในการพิจารณาประเมินสถานะครั้งก่อน และ SCA มีความเห็นว่าข้อห่วงกังวลนั้นส่งผลกระทบต่อ การทำหน้าที่ของ NHRI ให้มีประสิทธิผลและโดยอิสระ กระบวนการพิจารณาประเมินสถานะจะมีความเข้มงวดขึ้น เรื่อย ๆ ดังนั้น แม้แต่ NHRI ที่ได้รับการประเมินให้ สถานะ 'A' มาเป็นเวลาหลายปีจำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึง การดำเนินการเพื่อปรับปรุงความสอดคล้องกับหลักการปารีสตามแนวทางข้อเสนอแนะที่ SCA ได้เคยให้ไว้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็อาจถูกลดสถานะ

โดยทั่วไปแล้ว SCA มีแนวปฏิบัติในการเลื่อนการพิจารณาเอกสารการสมัครเพื่อ ทบทวนสถานะของ NHRI ออกไปก่อนที่จะเสนอแนะให้ลดสถานะ เพื่อเปิดโอกาสให้ NHRI นั้นได้ดำเนินการ ตามที่จำเป็นเพื่อแก้ไขข้อห่วงกังวลหรือเพื่อให้ NHRI ได้แสดงเหตุผลความจำเป็นว่าเหตุใดจึงไม่อาจดำเนินการ แก้ไขข้อห่วงกังวลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ กรณีอื่น ๆ ที่อาจเป็นเหตุให้ SCA เสนอแนะให้ลดสถานะ มักจะ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ NHRI ไม่ว่าจะเป็ผลจากเหตุการณ์เดียวที่มีความรุนแรงมากพอ หรือเป็น ผลจากรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และข้อเท็จจริง แต่ในอดีตมักเกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติหน้าที่ของ NHRI ในสถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองหรือการเผชิญกับข้อกล่าวหาถึงการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๔) SCA อาจพิจารณาว่ามีสถานการณ์พิเศษและจำเป็นต้องระงับสถานะของ NHRI ไว้ชั่วคราว (suspension) โดยอำนาจในการพิจารณาระงับสถานะของ NHRI เป็นของคณะกรรมการบริหาร GANHRI ในกรณีดังกล่าว SCA จะต้องเสนอความเห็นต่อประธาน GANHRI เพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการบริหาร GANHRI ต่อไป ทั้งนี้ "สถานการณ์พิเศษ" หมายถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและรุนแรง ในความสงบเรียบร้อยหรือทางการเมืองภายในของรัฐ เช่น กรณีที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ กรณีที่มีข้อกล่าวหาที่เชื่อถือได้ว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเกิดขึ้นจริง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

จะต้องเกิดขึ้นร่วมกับการดำเนินการใด ๆ ต่อไปนี้ด้วยจึงจะถือเป็นสถานการณ์พิเศษ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่ใช้กับ NHRIs ให้มีเนื้อหาสาระที่ขัดแย้งกับหลักการปารีส การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ NHRIs โดยมิได้ดำเนินการตามกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งตามที่กฎหมายกำหนด หรือการที่ NHRIs ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดซึ่งเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความสอดคล้องกับหลักการปารีส ซึ่ง NHRIs สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดในธรรมนูญ GANHRI

๒.๔.๖ การพิจารณาทบทวนพิเศษ (special reviews) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นนอกกำหนดการทบทวนสถานะรอบปกติทุก ๕ ปี SCA อาจเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนพิเศษได้ในกรณีที่มีสถานการณ์ซึ่ง NHRIs มีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่อาจกระทบต่อความสอดคล้องกับหลักการปารีส เช่น กรณีที่กฎหมายจัดตั้ง NHRIs มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ กรณีมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรัฐโดยมีนัยสำคัญและอาจมีผลกระทบในทางลบต่อความสามารถของ NHRIs ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือกรณีที่ NHRIs ไม่สามารถตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงได้อย่างเพียงพอหรือในระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งแสดงถึงความเป็นอิสระของ NHRIs นั้น ทั้งนี้ ก่อนที่ SCA จะเริ่มกระบวนการพิจารณาทบทวนพิเศษกับ NHRIs ใด จะต้องแจ้งข้อมูลและความเห็นไปยัง NHRIs นั้นก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ NHRIs ได้นำเสนอข้อมูลและชี้แจงต่อข้อห่วงกังวล หาก SCA พิจารณาแล้วเห็นควรยุติเรื่องก็จะแจ้งให้ NHRIs นั้นทราบ และจะไม่มีกรณียกไว้ในรายงานของ SCA เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดต่อสาธารณะ แต่หาก SCA เห็นควรริเริ่มการพิจารณาทบทวนพิเศษ จะมีการบันทึกไว้ในรายงานของ SCA และขั้นตอนการดำเนินการจะเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาประเมินสถานะตามรอบปกติ

๒.๔.๗ การโต้แย้งคัดค้านข้อเสนอแนะของ SCA หรือคำวินิจฉัยให้ระงับสถานะของคณะกรรมการบริหาร GANHRI

(๑) กรณีที่ NHRIs ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของ SCA ก็สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดตามธรรมนูญ GANHRI โดยคณะกรรมการบริหาร GANHRI จะเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่าข้อเสนอแนะของ SCA สามารถยอมรับได้หรือไม่ได้ และจะพิจารณาว่าข้อเสนอแนะของ SCA ได้บ่งชี้ถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสของ NHRIs ได้อย่างชัดเจนเพียงพอหรือไม่โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาตามหลักการปารีสและข้อสังเกตทั่วไป

(๒) กรณีที่ NHRIs ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะให้ระงับสถานะชั่วคราวสามารถโต้แย้งคัดค้านได้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดตามธรรมนูญ GANHRI กรณีที่สถานะของ NHRIs ถูกระงับ สิทธิการมีส่วนร่วมและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามสถานะของ NHRIs นั้นจะถูกระงับไปด้วยทันที

(๓) กรณีคำวินิจฉัยของ SCA ซึ่งมีใช้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหาร GANHRI เช่น การวินิจฉัยให้เลื่อนการพิจารณาประเมินสถานะออกไปก่อน หรือการวินิจฉัยให้มีการริเริ่มการพิจารณาทบทวนพิเศษ กรณีเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ NHRIs จะโต้แย้งคัดค้านได้

๓. สถานะของ กสม. ภายใต้ GANHRI

๓.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก ICC หรือ GANHRI ในปัจจุบันตั้งแต่ปี ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗) และได้รับสถานะ ‘A’ ในการประเมินสถานะครั้งแรกเมื่อปี ๒๐๐๔ (พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๒ การทบทวนสถานะ (re-accreditation) ตามธรรมนูญ GANHRI (เดิมเป็น ICC) กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีสถานะ A จะต้องเข้ารับการทบทวนสถานะทุก ๕ ปี ซึ่ง กสม. ได้ดำเนินการ ดังนี้

๓.๒.๑ กสม. ได้เข้ารับการทบทวนสถานะรอบ ๕ ปีแรกในระหว่างการประชุม SCA เมื่อวันที่ ๓ - ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยผลของการพิจารณา SCA ได้ให้ความเห็นว่าควรให้สถานะ ‘A’ แก่ กสม. โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปนี้

(๑) ที่ตั้งของสำนักงาน กสม. ซึ่งตั้งอยู่ในอาคารที่มีระบบรักษาความปลอดภัยแน่นหนา ยากแก่การเข้าถึง (ในขณะนั้นตั้งอยู่ที่อาคารสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง.)

(๒) ความจำเป็นในการจัดให้มีการหารือกันอย่างกว้างขวางในกระบวนการสรรหา กสม. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและกลุ่มเปราะบาง

(๓) การโอนเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสม. จากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ในลักษณะการให้มาช่วยปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ

(๔) ข้อเสนอแนะของ กสม. ที่มีไปยังหน่วยงานของรัฐบาลไม่ได้รับการปฏิบัติหรือติดตามผล

(๕) ควรมีการระบุเหตุผลและเงื่อนไขในการถอดถอนคณะกรรมการ

๓.๒.๒ กสม. ได้เข้ารับการทบทวนสถานะครั้งที่ ๒ ในรอบ ๕ ปีต่อมาระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดย SCA ได้มีข้อเสนอแนะให้เลื่อนการพิจารณา (defer) ออกไปเป็นช่วงการประชุมในเดือนมีนาคม ๒๕๕๗ เนื่องจากมีหลายประเด็นที่ SCA ต้องทำความเข้าใจ พร้อมกับขอให้ กสม. ชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปนี้

(๑) กฎหมายจัดตั้ง กสม. ไม่มีบทบัญญัติกำหนดความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. และเจ้าหน้าที่ (functional immunity)

คำชี้แจง ความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งทางแพ่งและทางอาญา มีการบัญญัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปภายใต้ระบบกฎหมายไทย ซึ่งระบุไว้ว่าหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ “โดยสุจริต” ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) การสรรหาและการแต่งตั้ง กสม. ชุดที่ ๒ ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่เน้นความเป็นพหุนิยม (pluralism)

คำชี้แจง กระบวนการสรรหา กสม. เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และมีกระบวนการสรรหาเช่นเดียวกันกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๒๔๓ ประกอบมาตรา ๒๓๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า

กรรมการสรรหา ๒ คนจะต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการและต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญในขณะเดียวกัน ทั้งนี้ หากมีการยุบสภาจากเหตุการณ์สถานการณ์ทางการเมือง กสม. จะยื่นข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ กสม. เพื่อให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมอยู่ในคณะกรรมการสรรหาด้วย

(๓) การจัดทำรายงานสถานการณ์ชุมนุมทางการเมืองเมื่อปี ๒๕๕๓ ที่ล่าช้า

คำชี้แจง กสม. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและเก็บรวบรวมพยานหลักฐานด้วยความยากลำบาก เนื่องจากสถานการณ์ความแตกแยกในสังคมที่มีการแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ประกอบกับการชุมนุมที่มีความยืดเยื้อ มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นหลายครั้ง โดย กสม. ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานเอกสาร พยานแวดล้อม รวมทั้งรับฟังพยานบุคคลเป็นจำนวนมากเพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงจากกรณีสถานการณ์ชุมนุมทางการเมืองเป็นไปอย่างครบถ้วนและรอบด้าน เพื่อนำมาประมวลผลและพิจารณาจัดทำรายงานการตรวจสอบและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดย กสม. ได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อเฝ้าระวังสถานการณ์ผ่านทางสื่อต่าง ๆ การรวบรวมข่าวสาร และการเฝ้าระวังสถานการณ์ในพื้นที่การชุมนุม และรายงานสถานการณ์พร้อมข้อเสนอแนะรายวันต่อ กสม. เพื่อพิจารณาการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ชุมนุมในปี ๒๕๕๖ คาดว่าจะแล้วเสร็จและเผยแพร่ต่อสาธารณชนในช่วงต้นปี ๒๕๕๗

(๔) การขอยืมตัวเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐมาปฏิบัติงาน

คำชี้แจง มาตรา ๑๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สำนักงาน กสม. มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ กสม. ซึ่งรวมถึงการคัดเลือกบุคลากรเข้าปฏิบัติงาน มีการออกกฎระเบียบของ กสม. โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ การบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผลการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ โดย กสม. ขอยืนยันว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ของ กสม. คนใดที่มาจากกรณียืมตัวจากหน่วยงานภาครัฐมาปฏิบัติงาน

(๕) การจัดตั้งสำนักงานในภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย

คำชี้แจง กสม. ได้มีความพยายามในการพิจารณาจัดตั้งสำนักงานในภูมิภาค แต่ยังมีข้อจำกัดด้านการจัดสรรบุคลากรและการจัดการสถานที่ กสม. จึงได้ดำเนินการพัฒนาการเข้าถึง กสม. ผ่านช่องทางอื่น ๆ เช่น การลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกับหน่วยงานในภูมิภาค การแต่งตั้งผู้แทนในพื้นที่ และการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครจากประชาชนในพื้นที่

(๖) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับใหม่ที่ยังไม่ผ่านรัฐสภา

คำชี้แจง ด้วยเหตุของการชุมนุมทางการเมืองทำให้มีการยุบสภา และมีกฎหมายที่ค้างพิจารณาอยู่ในรัฐสภาเดิม ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติ กสม. จะต้องรอการพิจารณาโดยรัฐสภาใหม่ ซึ่ง กสม. จะใช้โอกาสนี้ในการพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติ กสม. ในประเด็นการสรรหาและแต่งตั้ง ตามข้อสังเกตของ SCA ต่อไป

๓.๒.๓ การพิจารณาทบทวนสถานะโดย ICC-SCA ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ปรากฏว่า SCA ยังมีท่าทีคงเดิมต่อการทบทวนสถานะของ กสม. และได้ตัดสินใจให้เลื่อน (defer) การพิจารณาออกไปเป็นรอบการประชุมในเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ พร้อมกับมีข้อสังเกตในประเด็นต่อไปนี้

(๑) ความคุ้มกันการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งยังมีจำกัดเฉพาะบางสถานการณ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของ กสม. ด้วย

คำชี้แจง กสม. สามารถปฏิบัติหน้าที่และได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๓๒๙ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและโดยสุจริต

(๒) กระบวนการสรรหาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๔๓ และ ๒๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังไม่สามารถประกันให้เห็นถึงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม

คำชี้แจง กสม. ตระหนักถึงข้อห่วงกังวลดังกล่าว แต่กรณีของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ กสม. ทั้งนี้ กสม. ขอเน้นย้ำที่จะนำประเด็นข้อสังเกตของ SCA เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้มีความหลากหลายทางวิชาชีพ รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา คุณสมบัติของ กสม. ที่มีประสบการณ์การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อไป

(๓) ความล่าช้าในการเผยแพร่รายงานชุมนุมทางการเมืองที่มีความรุนแรงทางการเมืองเมื่อปี ๒๕๕๓ รวมทั้งการชุมนุมทางการเมืองซึ่งเริ่มเมื่อช่วงปลายปี ๒๕๕๖

คำชี้แจง กสม. ได้ชี้แจงถึงสาเหตุของความล่าช้าในการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การชุมนุมเมื่อปี ๒๕๕๓ ต่อ SCA แล้ว สำหรับกรณีการชุมนุมในปี ๒๕๕๖ นั้น เป็นเหตุการณ์ที่ยังคงดำเนินอยู่และความซับซ้อนของสถานการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ยากต่อการคาดการณ์ว่าเหตุการณ์จะสิ้นสุดลงเมื่อใด ทั้งนี้ กสม. ได้ดำเนินการเฝ้าระวังสถานการณ์อย่างใกล้ชิด โดยได้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ๓ คณะ เพื่อเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำและข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ การตรวจสอบข้อเท็จจริงได้เริ่มดำเนินการในช่วงปลายปี ๒๕๕๖ และยังคงดำเนินการอยู่ โดย กสม. มีกำหนดการเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบในช่วงกลางปี ๒๕๕๗

๓.๒.๔ เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ ICC-SCA ได้พิจารณาทบทวนสถานะของ กสม. อีกครั้ง โดยผลของการพิจารณาในครั้งนี้ SCA ได้เสนอให้ปรับลดสถานะของ กสม. ลงเป็นสถานะ 'B' ตามข้อ ๑๘.๑ ของธรรมนูญ GANHRI (เดิมเป็น ICC) กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ถูกประเมินลดสถานะจาก 'A' เป็น 'B' มีระยะเวลา ๑ ปีในการจัดทำข้อมูลความคืบหน้าของการดำเนินการพร้อมทั้ง

เอกสารประกอบเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงต่อข้อสังเกตของ SCA โดยในช่วงเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงอยู่ในสถานะ ‘A’

๓.๓ การปรับลดสถานะของ กสม. อย่างเป็นทางการ

ในคราวการประชุม SCA ระหว่างวันที่ ๑๖ – ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ SCA ได้พิจารณาคำชี้แจงของ กสม. แล้ว เห็นว่าคำชี้แจงของ กสม. ต่อประเด็นข้อสังเกตของ SCA ยังไม่เพียงพอและไม่เป็นรูปธรรม SCA จึงเสนอลดสถานะของ กสม. จาก ‘A’ เป็น ‘B’ ทั้งนี้ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือถึงประธาน ICC และสมาชิก ICC Bureau เพื่อขอคัดค้าน (challenge) ข้อเสนอแนะของ SCA ภายในเวลา ๒๘ วันหลังจากได้รับหนังสือของฝ่ายเลขานุการของ SCA อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ตามข้อ ๑๒.๑ ของธรรมนูญ GANHRI (เดิมเป็น ICC) แต่คำคัดค้านของ กสม. ไม่เป็นผลต่อการพิจารณาของ ICC Bureau ทั้งนี้ การถูกลดสถานะเป็น ‘B’ ดังกล่าว ส่งผลให้ กสม. มีฐานะเป็นสมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting member) ในการประชุมต่าง ๆ ตามข้อ ๒๔.๒ ของธรรมนูญ GANHRI

๔. การดำเนินการเพื่อขอปรับสถานะเป็น ‘A’

ในระหว่างปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ กสม. ได้ดำเนินการเพื่อขอปรับสถานะจาก ‘B’ เป็น ‘A’ เนื่องจากได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสมากยิ่งขึ้น โดย กสม. ได้ชี้แจงในประเด็นข้อสังเกตของ SCA ดังนี้

๔.๑ ข้อสังเกตเรื่องการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (selection and appointment) ในประเด็นการประกาศโฆษณารับสมัครตำแหน่งที่ว่าง เกณฑ์การสรรหา การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วม

คำชี้แจง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้มีการเผยแพร่โฆษณารับสมัครตำแหน่งที่ว่างอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเผยแพร่รายชื่อคณะกรรมการสรรหาที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นต่อสาธารณะแล้ว รวมทั้งได้อธิบายกระบวนการดำเนินการในทางปฏิบัติในกระบวนการสรรหาครั้งล่าสุดเพื่อแสดงให้เห็นว่าการเผยแพร่โฆษณารับสมัครตำแหน่งที่ว่างนั้นได้เกิดขึ้นจริง

๔.๒ ข้อสังเกตเรื่องกฎหมายจัดตั้งยังคงขาดบทบัญญัติเรื่องความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (functional immunity and independence)

คำชี้แจง ความคุ้มกันทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. สำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว

๔.๓ ข้อสังเกตเรื่องการสนองตอบต่อสถานการณ์ที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างทันเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการชุมนุมทางการเมือง การรัฐประหารหรือการประกาศภาวะฉุกเฉิน

คำชี้แจง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๔๗ (๒) และ (๔) ซึ่งรับรองไว้ในมาตรา ๒๖ (๒) และ (๔) มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ - ๔๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กสม. มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ ตลอดจนเฝ้าระวังและติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านการจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศเป็นการทั่วไปและในประเด็นสถานการณ์เฉพาะ การจัดทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เป็นปัญหาเพื่อให้รัฐบาลได้รับทราบและยุติสถานการณ์ที่เป็นปัญหาดังกล่าว และในกรณีที่จำเป็น กสม. อาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับจุดยืนและปฏิกิริยาของรัฐบาลผ่านแถลงการณ์หรือข่าวประชาสัมพันธ์

อย่างไรก็ดี การประชุมเพื่อพิจารณาประเมินสถานะตามคำขอของ กสม. ที่ได้กำหนดไว้ในรอบการประชุมเดือนมีนาคม ๒๕๖๓ กสม. ได้รับแจ้งจาก GANHRI ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเลื่อนออกไปเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อโควิด ๑๙

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

กันยายน ๒๕๖๓