

**พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา
ต่อต้านการทรมาน :คู่มือการ
ปฏิบัติ ฉบับปรับปรุงใหม่**



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Revised Edition

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน: คู่มือการปฏิบัติ ฉบับปรับปรุงใหม่

Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture: Implementation Manual

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาขอขอบคุณผู้ให้การสนับสนุนทุนในการจัดพิมพ์คู่มือฉบับนี้อันได้แก่ สหภาพยุโรป Loterie Romande สวิตเซอร์แลนด์ กระทรวงการต่างประเทศแห่งเดนมาร์ก หน่วยงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสวีเดน (Swedish International Development Cooperation Agency -SIDA) สถานเอกอัครราชทูตเดนมาร์ก และสถานเอกอัครราชทูตนอร์เวย์

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน: คู่มือการปฏิบัติ ฉบับปรับปรุงใหม่เป็นการจัดพิมพ์ร่วมกันระหว่างสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture - APT) และสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Institute for Human Rights -IIDH) ในปี 2553

หากต้องการคู่มือฉบับนี้เพิ่มเติมและต้องการสอบถามข้อมูล โปรดติดต่อ

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 2267

1211 Geneva 2 – Switzerland

โทรศัพท์: +2170 919 22 41

โทรสาร: +80 21 919 22 41

อีเมล: apt@apt.ch

เว็บไซต์: www.apt.ch

Inter-American Institute of Human Rights

Apartado Postal 10.081

1000- San Jos - Costa Rica

โทรศัพท์: +0404 2234 506

โทรสาร: +0955 2234 506

อีเมล: s.especiales@iidh.ed.cr

เว็บไซต์: <http://www.iidh.ed.cr>

Copyright 2010, Association for the Prevention of Torture (APT) and Inter-American Institute for Human Rights (IIDH)

สงวนลิขสิทธิ์ อนุญาตให้มีการอ้างอิง หรือพิมพ์ซ้ำเนื้อหาใด ๆ ในคู่มือฉบับนี้ได้อย่างเสรี โดยต้องอ้างอิงถึงผู้จัดพิมพ์ หากต้องการแปลคู่มือฉบับนี้ กรุณาเขียนจดหมายไปที่สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานหรือสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา

รูปเล่ม: จัดพิมพ์:

สารบัญ

คำแนะนำสำหรับผู้ใช้งาน

กิตติกรรมประกาศ

คำนำ

อักษรย่อที่ใช้ในคู่มือพิธีสารเลือกรับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

บทที่ 1 - คุณลักษณะพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน แห่งองค์การสหประชาชาติ

1. บทนำ
2. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานคืออะไร
 - 2.1 เน้นการป้องกัน
 - 2.2 ผลผสมผสานความร่วมมือทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
 - 2.3 เน้นความร่วมมือไม่ใช่การประณาม
 - 2.4 กำหนดความสัมพันธ์สามฝ่ายระหว่างหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานกับรัฐภาคี
3. ทำไมถึงต้องมีพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
4. แนวคิดของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีความเป็นมาอย่างไร
5. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีส่วนช่วยป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างไร
 - 5.1 ประสิทธิภาพของการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในฐานะเครื่องมือป้องกัน
 - 5.2 วิธีการอันเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการป้องกัน
6. รัฐภาคีมีพันธกรณีอย่างไรบ้างตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
7. องค์การตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานทำงานอย่างไร
 - 7.1 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 7.2 กลไกป้องกันระดับประเทศ
 - 7.3 ความร่วมมือระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

8. มีการนิยาม ‘การทรมาน’ และ ‘การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ’ ว่าอย่างไร
9. อำนาจการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเป็นอย่างไร
 - 9.1 พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานกำหนดให้การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวมีลักษณะใดบ้าง
 - 9.2 อำนาจการเข้าเยี่ยม
 - 9.3 ความสม่ำเสมอของการเข้าเยี่ยมและแผนการเข้าเยี่ยม
 - 9.4 เกิดอะไรขึ้นหลังจากการเข้าเยี่ยม
10. การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการทรมานและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่โหดร้าย

บทที่ II – คำอธิบายพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

1. บทนำ
2. อาร์มภบทของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
3. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด I: หลักการทั่วไป
 - ข้อ 1: การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกัน
 - ข้อ 1: การเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ
 - ข้อ 1: ระบบการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานอิสระ
 - ข้อ 2(2): ขอบเขตภารกิจของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน
 - ข้อ 2(3): แนวทางปฏิบัติ
 - ข้อ 2(4): ความร่วมมือ
 - ข้อ 3: มูลค่าเพิ่มของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - ข้อ 3: การปรึกษาหารือเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - ข้อ 3: รูปแบบองค์กรของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - ข้อ 4(1): พันธกรณีที่ต้องอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยม
 - ข้อ 4: นิยามของสถานที่ควบคุมตัว
 - เปรียบเทียบข้อ 4(1) กับ 4(2): นิยามของการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ
4. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด II: คณะกรรมการเพื่อป้องกัน
 - ข้อ 5(1): ขนาดของสมาชิกภาพ
 - ข้อ 5(2): ความชำนาญการของสมาชิก

ข้อ 5(3): องค์ประกอบ

ข้อ 5(6): ความเป็นอิสระ

5. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด III: ภารกิจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 11(ก): การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 11(ก): ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมมาตรการคุ้มครองบุคคลที่ทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

ข้อ 11(ข): บทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 11(ค): ความร่วมมือ

ข้อ 13(1): กำหนดการเข้าเยี่ยม

ข้อ 13(3) องค์ประกอบของคณะผู้เข้าเยี่ยม

ข้อ 13(4): การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล

ข้อ 14(1): การเข้าถึงข้อมูล

ข้อ 14(ค): การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 14(ง) และ 14(จ): การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล

ข้อ 14(2): การเลื่อนการเข้าเยี่ยมออกไปชั่วคราว

ข้อ 16(1): การแจ้งให้ทราบซึ่งข้อเสนอแนะและข้อสังเกต

ข้อ 16(2): การตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 16(2) และข้อ 16(4): การแทรกแซงอันเป็นผลมาจากการไม่ให้ความร่วมมือ

ข้อ 16(3): รายงานประจำปี

6. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด IV: กลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 17: เส้นตายของการส่งเสริม มอบหมายบทบาทหน้าที่หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 17: ความยืดหยุ่น

ข้อ 18(1): ความเป็นอิสระในการทำงาน

ข้อ 18(2): ผู้ชำนาญการอิสระ

ข้อ 18(3): ความเป็นอิสระด้านการเงิน

ข้อ 18(4): หลักการกรุงปารีส (The Paris Principles)

ข้อ 19(ก): การเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ

ข้อ 19(ข) และ 19(ค): ขอบเขตของข้อเสนอแนะ

ข้อ 20(ก) และ 20(ข): การเข้าถึงข้อมูลสนเทศ

ข้อ 20(ค): การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 20(ง): การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล

ข้อ 20(จ): การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์

ข้อ 20(ช): การติดต่อกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 22: หน่วยงานผู้มีอำนาจ

ข้อ 22: การพิจารณาข้อเสนอแนะ

7. หมวด V: การประกาศ

ข้อ 24(1): ระยะเวลาในการประกาศ

ข้อ 24: ผลกระทบของการชะลอที่มีต่อคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

ข้อ 24: ผลกระทบของการชะลอที่มีต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ

8. หมวด VI: ข้อบัญญัติด้านการเงิน

ข้อ 26(1): การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อป้องกันภายหลังการเข้าเยี่ยม

ข้อ 26 (1): โครงการให้ความรู้

ข้อ 26(2): การบริจาคให้กับกองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

9. หมวด VII: ข้อบัญญัติส่วนท้าย

ข้อ 29: ขอบเขตของข้อบัญญัติ

ข้อ 29: ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานของสหพันธรัฐ

ข้อ 29: การจัดตั้งหรือมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศของประเทศสหพันธรัฐ

ข้อ 35: เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 35: เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ

บทที่ III คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

1. บทนำ

2. ภาพรวมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

2.1 ภารกิจเชิงป้องกัน

- 2.2 สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
- 2.3 บทบาทเชิงองค์กรและการบริหารของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
- 3. หน้าที่การให้คำปรึกษา: การบังคับใช้และการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
 - 3.1 คำปรึกษาเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและข้อสังเกตทั่วไปว่าด้วยการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ
 - 3.2 คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศ
- 4. หน้าที่ในปฏิบัติงาน: การตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว
 - 4.1 การเลือกประเทศที่จะเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 4.2 การเข้าถึง: ความยินยอมและการแจ้งให้ทราบ
 - 4.3 คณะผู้เข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 4.4 การเตรียมการเข้าเยี่ยม
 - 4.5 การเข้าเยี่ยมประเทศ
 - 4.6 การชะลอการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเป็นการชั่วคราว
 - 4.7 ภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศ
 - 4.8 การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล
- 5. ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก
 - 5.1 ความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน
 - 5.2 ความร่วมมือกับหน่วยงานและกลไกอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติ
 - 5.3 ความร่วมมือกับหน่วยงานระดับภูมิภาค
 - 5.4 ความร่วมมือกับคณะกรรมการกาชาดสากล
- 6. ภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 6.1 ความร่วมมือในบริบทของการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 6.2 ความร่วมมือตามหน้าที่ให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 6.3 ประเด็นเพิ่มเติม: องค์กรประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

บทที่ IV – การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการมอบหมาย บทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศความท้าทายระดับประเทศ

1. บทนำ
2. ทำไมต้องให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
3. ช่วงระยะเวลาในการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
4. กำหนดให้พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเป็นวาระทางการเมือง
5. เจาะลึกในการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศ
 - 5.1 ข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - 5.2 การประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว และรายชื่อสถานที่ควบคุมตัวบุคคลทั้งหมด
6. การส่งเสริมการเจรจาอย่างต่อเนื่อง
 - 6.1 หน่วยงานป้องกันการทรมาน
 - 6.2 การปรึกษาหารือเกี่ยวกับทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดของกลไกป้องกันระดับประเทศ
7. ทางเลือกของรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - 7.1 หน่วยงานชำนาญการใหม่
 - 7.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 7.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานภาคประชาสังคม
 - 7.4 หน่วยงานหลายฝ่าย
 - 7.5 หน่วยงานอื่น ๆ
8. การกำหนดหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศในกฎหมาย
9. ขั้นตอนต่อไปเพื่อให้มีการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

บทที่ V – การทำหน้าที่ในการปฏิบัติการของกลไกป้องกันระดับประเทศ

1. บทนำ
2. การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ: เริ่มต้น
3. วิธีการทำงาน
 - 3.1 วิธีการเชิงป้องกัน

- 3.2 วิธีการเข้าเยี่ยม
- 3.3 นอกเหนือจากการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว
- 4. กิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - 4.1. การเข้าเยี่ยม
 - 4.2 รายงานการเข้าเยี่ยมและข้อเสนอแนะ
 - 4.3 รายงานประจำปี
 - 4.4 ข้อเสนอแนะต่อกฎหมาย
- 5. ทรัพยากร
 - 5.1 ทรัพยากรการเงิน
 - 5.2 ทรัพยากรมนุษย์
 - 5.3 ทรัพยากรหนุนเสริม
- 6. การจัดรูปแบบองค์กร
 - 6.1 โครงสร้างที่โปร่งใส
 - 6.2 ขั้นตอนปฏิบัติภายในและการแบ่งแยกภารกิจ
- 7. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก
 - 7.1 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ
 - 7.2 ความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม
 - 7.3 ความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน
 - 7.4 ความสัมพันธ์กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
 - 7.5 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับภูมิภาคและนานาชาติ
 - 7.6 ความสัมพันธ์กับกลไกป้องกันระดับประเทศอื่น ๆ
- 8. ผลกระทบจากงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ภาคผนวก

- ภาคผนวก 1 พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
- ภาคผนวก 2 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
- แนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีในการพัฒนากลไกการป้องกันในระดับชาติ
- ภาคผนวก 3 รัฐภาคีและรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (10 ธันวาคม 2527) และพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน) 22 มิถุนายน 2549) และผลการลงคะแนนเสียงต่อพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
- ภาคผนวก 4 ติดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ภาคผนวก 5 เอกสารที่ควรอ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

คำนำ

คู่มือฉบับนี้กล่าวถึงการพัฒนาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่กระบวนการจัดทำและดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - OPCAT) ถือได้ว่าทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 เป็นยุคใหม่ของการป้องกันการทรมาน กล่าวคือ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ได้รับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเมื่อเดือนธันวาคม 2545 และมีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมิถุนายน 2549 นับจากนั้นมากกลไกใหม่สองประการเพื่อการป้องกันการทรมานก็เกิดขึ้น อันได้แก่ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี หรือ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน (Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - SPT) ซึ่งเป็นหน่วยงานตามสนธิสัญญาที่จัดตั้งขึ้นตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และกลไกป้องกันระดับประเทศ (National Preventive Mechanism - NPMs) แห่งพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องดำเนินการ มอบอำนาจหรือแต่งตั้งเพื่อการดำเนินงานป้องกันในระดับประเทศ องค์ประกอบที่สามอันเป็นผลสืบเนื่องจากพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานแต่ยังไม่มี การปฏิบัติ ได้แก่ กองทุนพิเศษ (Special Fund) ซึ่งยังคงต้องรอการจัดตั้งอย่างเป็นทางการเพื่อให้ทุนสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและงานให้ความรู้และจัดอบรมสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นองค์กรตามสนธิสัญญาแห่งสหประชาชาติยุคใหม่องค์กรแรก ที่เน้นการทำงานในเรื่องนี้ และเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2550 โดยมีสมาชิก 10 คน ในช่วงต้นปี 2554 จำนวนสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเพิ่มขึ้นเป็น 25 คน ทำให้กลายเป็นหน่วยงานตามสนธิสัญญาสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชนใหญ่ที่สุด นับแต่ก่อตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้พัฒนาโครงการการเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกัน และได้สานความสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

กลไกป้องกันระดับประเทศ หรือ NPMs ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะใหม่สุดอย่างหนึ่งภายใต้พิธีสารเลือกรับฯ โดยรัฐภาคีจำนวน 54 ประเทศในปัจจุบัน ใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อพัฒนากลไกดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน กว่าครึ่งหนึ่งของประเทศเหล่านี้ได้จัดตั้งหรือดำเนินการให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ รัฐบางแห่งได้มอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วมีภารกิจด้านการป้องกันในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานดังกล่าวบางแห่งแทบไม่มีการดัดแปลงโครงสร้างองค์กรและไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการปฏิบัติงานให้สอดคล้องเลย ซึ่งมีการตั้งคำถามต่อนโยบายเช่นนี้ในคู่มือ ขณะที่รัฐอื่น ๆ ได้จัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่นี้ กลไกป้องกันระดับประเทศเหล่านี้มีพัฒนาการที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐภาคี กลไกป้องกันระดับประเทศในบางรัฐภาคีดำเนินงานมากกว่าสองปีแล้ว บางแห่งยังไม่ได้เริ่มงานเลย ขณะที่รัฐภาคีบางแห่งอยู่ระหว่างการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

ไม่ใช่เรื่องต้องประหลาดใจที่มีรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศที่หลากหลายเช่นเดียวกับจำนวนรัฐภาคี กลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่งต่างสะท้อนถึงจารีต ลักษณะทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ กฎหมาย สังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ มีความหวังว่าความหลากหลายเช่นนี้จะทำให้หน่วยงาน “ที่พัฒนาขึ้นมาโดยคนในประเทศ” เติบโตต่อไปได้ในบริบทของตนเอง ในขณะที่สามารถรักษาหลักการสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของพิธีสารเลือกรับฯ ได้

กลไกป้องกันระดับประเทศย่อมไม่ได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและสามารถทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์โดยทันที กลไกป้องกันระดับประเทศบางแห่งเริ่มต้นการทำงานในลักษณะของทิมสหวิชาชีพ ซึ่งมีองค์ประกอบความชำนาญการ ทักษะและความหลากหลายของพื้นเพตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ บางแห่งมีทรัพยากรและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเข้มแข็งตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ กลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่งต้องเผชิญความท้าทายอย่างต่อเนื่องในระหว่างการทำหน้าที่ป้องกันอันซับซ้อน รวมทั้ง (ก) การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งในประเทศของตน (ข) ประสานงานกับหน่วยงานป้องกันอื่น ๆ ตามกรอบสากลแห่งพิธีสารเลือกรับฯ (ค) ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายในประเทศหรือกฎหมายที่มีอยู่ (ง) และให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานในประเทศเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบที่เป็นอยู่ เพื่อประกันให้มีการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพอย่างเต็มที่ การพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศต้องถือเป็นกระบวนการที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

ในกรณีที่หน่วยงานสิทธิมนุษยชนระดับประเทศทำหน้าที่เพิ่มเติมในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานให้สอดคล้องเพื่อการป้องกันอย่างแท้จริง หน่วยงานเหล่านี้จะต้องเผชิญความท้าทายที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ยิ่งกว่าหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ แม้ว่ากลไกป้องกันระดับประเทศบางแห่งจะได้รับความเชื่อมั่นจากสาธารณะ ในฐานะที่พัฒนาขึ้นมาจากหรือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้ว และเป็นสถาบันที่ได้รับความเชื่อถือและเป็นอิสระตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา แต่กลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศอื่น ๆ อาจต้องพยายามไปให้พ้นข้อสงสัยจากภาคประชาสังคม ที่อาจไม่เชื่อมั่นต่อหน่วยงานที่เป็นองค์กรแม่ และถูกมองว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาล กลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่งต้องพัฒนาอัตลักษณ์ของตนเองในฐานะหน่วยงานป้องกัน โดยมีความสอดคล้องกับบริบทในประเทศ และเป็นไปตามกรอบระหว่างประเทศของพิธีสารเลือกรับฯ

ในปัจจุบันมีหน่วยงานหลายแห่งเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีความสัมพันธ์กับการทำงานป้องกัน ได้แก่ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานระดับสากลหรือระดับภูมิภาค รัฐภาคี และหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งภาคประชาสังคม หน่วยงานเหล่านี้คงได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงเนื้อหาของผู้มีพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ ซึ่งพยายามอธิบายในภาษาที่เข้าใจได้ง่ายและตรงไปตรงมา เพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของพิธีสารเลือกรับฯ และเป็นทางเลือกต่าง ๆ ของการนำข้อบัญญัติเหล่านี้มาใช้้อย่างค่อยเป็นค่อยไป

ในฐานะประธานสองคนแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เรายินดีอย่างยิ่งต่อความพยายามครั้งใหม่ของสมาคมเพื่อป้องกันการทรمانและความอนุเคราะห์เหล่านี้ ซึ่งจะเป็นแรงสนับสนุนอันมีค่าต่อผู้ที่ต้องการเห็นเป้าหมายของพิธีสารเลือกรับฯ เป็นจริงขึ้นมา กล่าวคือการมีโลกซึ่งมีระบบกลไกป้องกันที่ช่วยประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ เพื่อไม่ให้ต้องเผชิญกับการทรمانและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

Victor Rodriguez Rescia
ประธานคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

Silvia Casale
ประธานคนแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อ
ป้องกัน

สิงหาคม 2553

กิตติกรรมประกาศ

คู่มือฉบับนี้ปรับปรุงจากฉบับก่อนหน้าซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี 2547 โดยสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture - APT) และสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Institute for Human Rights - IIDH) ผลงานเดิมเป็นงานเขียนของ Debra Long และ Nicolas Boeglin Naumovic

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาขอขอบคุณ:

- ผู้มีส่วนช่วยเขียนในคู่มือฉบับที่สอง ได้แก่ Barbara Bernath (ผู้อำนวยการบริหาร สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน) Debra Long (ที่ปรึกษาสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน) Audrey Olivier (ผู้ประสานงานด้านพิธีสารเลือกรับฯ (OPCAT) แห่งสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน) และ Olivia Streater (ที่ปรึกษาสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน)
- คณะบรรณาธิการซึ่งประกอบด้วย Barbara Bernath, Audrey Olivier และ Mark Thomson (เลขาธิการสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน) และ
- คณะเจ้าหน้าที่ของทั้งสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา ซึ่งช่วยอ่านทวนและให้ความเห็นเพิ่มเติมต่อเอกสารฉบับร่าง

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา ยังขอขอบคุณบรรณาธิการหลักของคู่มือฉบับนี้คือ ดร. Emma-Alexia Casale-Katzman รวมทั้ง Anja Hrtwig (เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งพิมพ์ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน) ซึ่งเป็นผู้ดูแลการจัดรูปเล่มของคู่มือฉบับนี้ สุดท้ายสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ซึ่งช่วยประสานงานการจัดทำร่างและการตีพิมพ์คู่มือ อันได้แก่ Audrey Olivier, Maylin Cordero (ฝ่ายบรรณาธิการและการผลิตสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา) และ Marialyna Villafranca (ฝ่ายบรรณาธิการและการผลิตสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา)

คำแนะนำสำหรับผู้อ่าน

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาเห็นชอบให้ปรับปรุงคู่มือที่เคยจัดทำเมื่อปี 2547 คือ “พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ที่สุด: คู่มือเพื่อการป้องกัน” (*Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: a manual for prevention*)

คู่มือฉบับแรกได้กลายเป็นเครื่องมือเพื่อการรณรงค์ที่สำคัญภายหลังจากพิธีสารเลือกรับมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2549 คู่มือฉบับแรกได้รับการตีพิมพ์ในเจ็ดภาษาและถูกเผยแพร่ไปทั่วโลก ต่อมาทางสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานก็ได้จัดพิมพ์หนังสือในปี 2549 ที่ชื่อ “แนวปฏิบัติในการจัดตั้งและมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ (*Guide to the Establishment and Designation of NPMs*)” หรือที่เรียกว่า *NPM Guide* หกปีต่อมา มี 57 ประเทศได้ลงนามเป็นรัฐภาคีต่อพิธีสารเลือกรับ โดย 33 ประเทศได้จัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศขึ้นมา อีก 21 ประเทศได้ลงนามสนับสนุนพิธีสารเลือกรับ และได้เริ่มต้นการเจรจาถึงวิธีการบังคับใช้สนธิสัญญาในระดับประเทศ

นอกจากจะให้ความสำคัญกับพัฒนาการล่าสุดในทุกภูมิภาคทั่วโลกแล้ว คู่มือซึ่งปรับปรุงใหม่ฉบับนี้ยังเน้นกระบวนการและความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามพิธีสารเลือกรับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากชื่อใหม่ของคู่มือฉบับนี้ที่ชื่อว่า “พิธีสารเลือกรับ: คู่มือเพื่อการบังคับใช้” (*The Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture: implementation manual*)

คู่มือฉบับใหม่สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งให้กับการทำงานของหน่วยงานระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับชาติ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับ มีการนำเสนอตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีอย่างเป็นรูปธรรมจากหลายพื้นที่ในโลก ทั้งทั่วโลกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังอยู่ในขั้นการพัฒนา เพื่อทำความเข้าใจต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เพื่อการป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน คู่มือฉบับนี้ได้นำเสนอแนวปฏิบัติหลายประการเพื่อดำเนินการต่อไป

คู่มือฉบับนี้แบ่งออกเป็นห้าบท และสามารถแยกอ่านกันได้ บทแรกเป็นการให้ภาพรวมเบื้องต้นของพิธีสารเลือกรับ ซึ่งเข้ามาแทนในส่วนความเป็นมาของพิธีสารเลือกรับ ซึ่งเป็นเนื้อหาในคู่มือฉบับเดิม (ผู้อ่านที่สนใจสามารถดูเนื้อหาคู่มือฉบับเดิมได้ที่เว็บไซต์ของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา) เช่นเดียวกับในคู่มือฉบับแรก บทที่สอง เป็นการวิเคราะห์ด้านกฎหมายต่อพิธีสารเลือกรับ โดยจะทำการวิเคราะห์ในแต่ละข้อบทที่สาม เป็นเนื้อหาใหม่ โดยเป็นการวิเคราะห์อย่างละเอียดต่อการปฏิบัติงานในช่วงปีแรก ๆ ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน บทที่สี่ ก็เป็นเนื้อหาใหม่เช่นกัน โดยให้ภาพรวมกระบวนการให้สัตยาบันและดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับ โดยมีจุดเน้นที่การมอบหมายอำนาจหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ บทที่ห้าพัฒนาขึ้นจากประสบการณ์ที่สะสมจากการทำงานของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเป็นการทบทวนปัญหาท้าทายอย่างเป็นรูปธรรมและปัญหาในเชิงการดำเนินงานอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

เราขอใช้โอกาสนี้เพื่อสดุดีบทบาทที่สำคัญของนาง Elizabeth Odio Benito ในการพัฒนาแนวคิดของพิธีสารเลือกรับฯ เธอเป็นประธานคณะทำงานสาธารณะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่ทำหน้าที่จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯฉบับนี้ โดยเธอเชื่อว่าร่างพิธีสารเลือกรับฯฉบับประนีประนอมที่ดีที่สุดนี้ และได้รับการรับรองเนื้อหาโดยหน่วยงานสหประชาชาติเมื่อปี 2545จะสามารถนำไปสู่ระบบป้องกันแบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาหวังว่าคู่มือฉบับใหม่นี้จะให้แนวทางที่เป็นประโยชน์และเป็นรูปธรรมแก่ผู้ที่สนใจทุกคน เพื่อเป็นการพิสูจน์ถึงความเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติอย่างโหดร้ายที่เกิดขึ้นทั่วโลก

Mark C.A Thomson

เลขาธิการ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน

Roberto Cuéllar M.

ผู้อำนวยการบริหารสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา

สิงหาคม 2553

อักษรย่อที่ใช้ในคู่มือพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

APT	สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน Association for the Prevention of Torture
CAT	คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ United Nations Committee against Torture
CEDAW	อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกๆรูปแบบต่อสตรีแห่งสหประชาชาติ United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CPT	คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป European Committee for the Prevention of Torture
CPTA	คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกา Committee for the Prevention of Torture in Africa
CRC	คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ United Nations Committee on the Rights of the Child
ECPT	อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
HRC	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ United Nations Human Rights Committee
IACHR	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา Inter-American Commission of Human Rights
ICCPR	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง International Covenant for Civil and Political Rights
ICJ	คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล International Commission of Jurists
ICRC	คณะกรรมการกาชาดสากล

	International Committee of the Red Cross
IGO	องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล Inter-governmental organisation
MERCOSUR	Mercado Comn del Sur (Southern Common Market - ตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง)
NGO	องค์กรนอกรัฐบาล Non-governmental organisation
NHRC	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ National Human Rights Commission
NHRI	สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ National Human Rights Institution
NPM	กลไกป้องกันระดับประเทศ National Preventive Mechanism
OHCHR	สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights
OPCAT	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีหรือพิธีสารเลือกรับฯ Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment
OSCE	องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป Organisation for Security and Cooperation in Europe
RIG	Robben Island Guidelines
SCT	คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสวิตเซอร์แลนด์ Swiss Committee against Torture
SPT	คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน United Nations Sub-Committee on the Prevention of Torture
UN	องค์การสหประชาชาติ United Nations

UDHR ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

Universal Declaration of Human Rights

UNCAT อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งสหประชาชาติ

United Nations Convention against Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

บทที่ 1

**คุณลักษณะพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาการต่อต้านการทรมาน แห่งองค์การ
สหประชาชาติ**

สารบัญ

1. บทนำ
2. พิธีสารเลือกรับฯคืออะไร
3. ทำไมถึงต้องมีพิธีสารเลือกรับฯ
4. แนวคิดของพิธีสารเลือกรับฯมีความเป็นมาอย่างไร
5. พิธีสารเลือกรับฯมีส่วนช่วยป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างไร
6. รัฐภาคีมีพันธกรณีอย่างไรบ้างตามพิธีสารเลือกรับฯ
7. หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯทำงานอย่างไร
8. มีการนิยาม ‘การทรมาน’ และ ‘การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ’ ว่าอย่างไร
9. อำนาจการเข้าเยี่ยมหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯเป็นอย่างไร
10. แก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่โหดร้ายที่รากเหง้า

1. บทนำ

ประชาคมระหว่างประเทศต่างยอมรับอย่างเปิดเผยและอย่างเป็นทางการว่า การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรีเป็นการทำร้ายศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่โหดร้ายที่สุดและไม่อาจยอมรับได้ในปี 2491 (ค.ศ.1948) ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ได้รับรองปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากล อันเป็นปฏิญญาต่อความโหดร้ายที่เกิดขึ้นระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ข้อ 5 ของปฏิญญาฯ ระบุว่า “บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรีไม่ได้”² นับแต่มีการรับรองปฏิญญาสิทธิมนุษยชนสากล ข้อห้ามดังกล่าวยังได้รับการเน้นย้ำซ้ำแล้วซ้ำอีกในกฎบัตรมากมายทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ³ ตามกฎบัตรเหล่านี้ ข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่นๆ เป็นข้อห้ามอย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ไม่อาจมีข้อยกเว้นใดๆ ได้ ทั้งในช่วงที่มีการขัดกันด้วยอาวุธ ช่วงที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือมีภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ นอกจากนี้ ข้อห้ามอย่างเด็ดขาดต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง ไม่ว่าจะรัฐแห่งนั้นจะให้สัตยาบันรับรองกฎบัตรสิทธิมนุษยชนหรือไม่ก็ตาม

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้จะมีข้อห้ามอย่างเด็ดขาดต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ไม่มีภูมิภาคไหนในโลกที่สามารถจัดการให้การละเมิดที่น่าสมเพทเหล่านี้หมดไป ในช่วงทศวรรษ 1970 ระหว่างที่มีการเจรจาว่าด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการ

¹ เพื่อความสะดวกในการอ่าน ในคู่มือฉบับนี้ เราขอเรียก “การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี” ว่าเป็น “การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ”

² ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, UN Doc. GA Res. 217A(III), UN Doc. A/810, at 71, 10 ธันวาคม, 1948

³ โปรดดู กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, ข้อ 7, 16 December 1966; the Geneva Conventions of 1949 เพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการขัดกันด้วยอาวุธ ข้อ 3(1)(a) และ 3(1)(c) ซึ่งเป็นข้อบทหลักสำหรับอนุสัญญาเจนีวาปี 1949 ทุกฉบับ ข้อ 147 ของ Convention on Civilians, ข้อ 49-51 ของ Convention on the Wounded in the Field, และข้อ 51-53 ของ Convention on the Wounded at Sea, 12 August 1949; the UN Convention against Torture, 10 December 1984; อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Convention on the Rights of Child) ข้อ 37 และ 39, 20 November 1989; the American Convention on Human Rights, ข้อ 5, 22 November 1969; the Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, 9 December 1985; the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ข้อ 3, 4 November 1950; the Final Act of Helsinki of 1975, Principle VII, 1 August 1975; (the) European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 26 November 1987 รวมทั้ง Protocols I and II, 4 November 1993 และ African Charter on Human and Peoples' Rights, ข้อ 5, 26 June 1981

ปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี⁴ องค์การระหว่างประเทศหลายแห่งได้รวมตัวกันเพื่อแสวงหาวิธีการที่เป็นทางเลือกและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเช่นนั้น จากความประทับใจที่มีต่อการเดินทางไปเยี่ยมในเรือนจำในช่วงสงครามของคณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross - ICRC) นายฌัก ฌาค กอว์เตียร์ (Jean-Jacques Gautier) เศรษฐีใจบุญชาวสวิสเซอร์แลนด์ก็ได้จัดระบบให้มีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งในโลกลอยๆอย่างสม่ำเสมอ ภายหลังกระบวนการเจรจาที่ยืดเยื้อและยากลำบาก มีการจัดตั้งระบบป้องกันขึ้นมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2545 ในขณะที่ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติรับรองพิธีสารเลือกรับ⁵ ในบทนี้จะเป็นการทบทวนคุณลักษณะพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับ ซึ่งถือว่าเป็นสนธิสัญญาที่มีความน่าสนใจในระบบสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

2. พิธีสารเลือกรับคืออะไร?

พิธีสารเลือกรับมุ่งป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โดยการจัดตั้งระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีอย่างสม่ำเสมอ และจากผลการเข้าเยี่ยมเหล่านี้ ทางผู้ชำนาญการในระดับประเทศและระหว่างประเทศจะได้มีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกลไกป้องกันในประเทศต่อหน่วยงานของรัฐภาคี พิธีสารเลือกรับมีเนื้อหาสนับสนุนอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ซึ่งเป็นสนธิสัญญาฉบับแม่ แทนที่จะเข้ามาทดแทนบทบาทของอนุสัญญา

ต่างจากพิธีสารเลือกรับของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับอื่น ๆ พิธีสารเลือกรับถือเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดแนวปฏิบัติแทนที่จะเป็นเพียงกฎบัตรที่กำหนดมาตรฐานทั่วไป พิธีสารเลือกรับไม่ได้กำหนดระบบการรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคล เนื่องจากมีข้อบัญญัติด้านนี้อยู่แล้วในข้อ 22 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ทั้งไม่ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งรายงานตามระยะต่อหน่วยงานตามสนธิสัญญา แต่พิธีสารเลือกรับได้เสนอองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมและสนับสนุนกรอบการทำงานเพื่อป้องกันตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน กล่าวคือ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานกำหนดกรอบกฎหมายที่เข้มแข็งเพื่อต่อต้านและแก้ไขปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ รวมทั้งกำหนดเป็นพันธกรณีพื้นฐานให้รัฐภาคีแต่ละแห่งต้องดำเนินมาตรการอันเป็นผลเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และมีข้อบัญญัติที่เฉพาะเจาะจงอื่น ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้⁶ รัฐ

⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), UN Doc. A/RES/39/46, 10 December 1984

⁵ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, UN Doc. A/RES/57/199, 18 December 2002

⁶ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ข้อ 2, 10, 11 และ 16 และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2, Implementation of Article 2 by State Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008

ใด ๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมานก็สามารถและควรให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ⁷

พิธีสารเลือกรับถือเป็นมิติใหม่ของระบบสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ทั้งนี้ตามเหตุผลหลักสี่ประการ

2.1 เน้นการป้องกัน

แทนที่จะหาทางแก้ไขเมื่อเกิดการละเมิดขึ้นมาแล้ว พิธีสารเลือกรับอนุสัญญากำหนดให้มึระบบการเข้าเยี่ยมในเชิงรุกและสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการละเมิดตั้งแต่เบื้องต้น กลไกสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ส่วนใหญ่และเกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสหประชาชาติ (UN Committee against Torture - CAT) ซึ่งเป็นหน่วยงานตามสนธิสัญญาที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบัญญัติในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ของรัฐภาคี สํารวจสถานการณ์ของสถานที่ควบคุมตัวบุคคลในรัฐภาคีหลังจากได้อ่านรายงานประเทศหรือหลังจากได้รับข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น แม้ว่าคณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะสามารถเดินทางเข้าเยี่ยมในรัฐภาคี แต่ก็อาจกระทำได้กรณีที่มิข้อกล่าวหาที่ชัดเจนอย่างยิ่งว่ามีการทรมานเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ก่อนที่จะเดินทางเข้าเยี่ยม คณะกรรมการต่อต้านการทรมานยังจะต้องขอความยินยอมล่วงหน้าจากรัฐแห่งนั้น ในทางตรงข้าม รัฐซึ่งให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ เท่ากับได้แสดงความยินยอมอย่างเปิดเผยซึ่งอนุญาตให้ผู้ชำนาญการระดับประเทศและระหว่างประเทศสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลได้ทุกประเภท โดยเป็นการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอและไม่ต้องการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ดังนั้น ตามพิธีสารเลือกรับฯ ไม่มีความจำเป็นจะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตก่อนการเข้าเยี่ยม หรือไม่จำเป็นต้องมีข้อร้องเรียน (อย่างเช่น การร้องเรียนว่ามีการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เกิดขึ้น) แต่อย่างใด

การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันช่วยให้หน่วยงานของพิธีสารเลือกรับฯ สามารถจำแนกปัจจัยเสี่ยงสามารถวิเคราะห์ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและรูปแบบการดำเนินงานที่ล้มเหลว และสามารถให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้ที่รากเหง้า พิธีสารเลือกรับฯ มีวัตถุประสงค์ในระยะยาวเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และทำให้เกิดสภาพที่มักไม่นำไปสู่การทรมาน

⁷ ในกรณีที่รัฐลงนามรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ก็สามารถเลือกลงนามรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานได้ แต่จะไม่สามารถให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานได้ จนกว่าจะมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาต่อต้านการทรมานก่อน สำหรับข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับสถานะการให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โปรดดูเว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชน (Office of High Commissioner for Human Rights)

2.2 ผลผสมผสานความร่วมมือทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

พิธีสารเลือกรับฯ เป็นนวัตกรรมใหม่เพราะกำหนดให้มีระบบความร่วมมือระหว่างในประเทศกับระหว่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งคณะผู้ชำนาญการระหว่างประเทศภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ⁸ และคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁹ ทั้งยังกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งหรือมอบหมายอำนาจให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จัดทำตามข้อบัญญัติในพิธีสารเลือกรับฯ¹⁰ โดยมีความคาดหวังว่าทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศจะ

- ดำเนินการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติและสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพและการบริหารงานการควบคุมตัว ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น
- จัดทำข้อเสนอแนะให้มีการปฏิรูปมาตรการป้องกันในประเทศ และระบบการควบคุมตัวบุคคล และ
- ทำงานอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคีและให้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้น¹¹

การกำหนดให้มีความสัมพันธ์ที่หนุนเสริมกันระหว่างความพยายามป้องกันในระดับประเทศและระหว่างประเทศของพิธีสารเลือกรับฯ ถือเป็นมิติใหม่ของการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีเป้าหมายเพื่อประกันให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศโดยหน่วยงานในประเทศอย่างเป็นผล

2.3 เน้นความร่วมมือไม่ใช้การประณาม

แทนที่จะเน้นให้มีการประณามจากสาธารณะต่อการละเมิดที่เกิดขึ้น หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่ส่งเสริมความร่วมมือของรัฐภาคี เพื่อปรับปรุงสภาพการควบคุมตัวและปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการละเมิด ในขณะที่กลไกสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ รวมทั้งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ต่างก็ส่งเสริมให้มีการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคี แต่ก็มี การกระตุ้นให้สาธารณะตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ โดยกำหนดให้มีกระบวนการรายงานและ/หรือระบบรับเรื่องร้องเรียนของบุคคล ระบบที่จัดตั้งขึ้นตามพิธีสารเลือกรับฯ เป็นกระบวนการในระยะยาว

⁸ โปรดดู ข้อ 2 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ ศักดิ์ศรี

¹⁰ หน้าที่และการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ ศักดิ์ศรี และกลไกป้องกันระดับประเทศ มีการอธิบายอย่างละเอียดในบทที่ III, IV และ V ของคู่มือฉบับนี้ โปรดดูการอภิปรายข้อ 3 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

¹¹ โปรดดู อรรถาธิบายข้อ 11 และ 19 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

เน้นความร่วมมือที่ยั่งยืนและการเจรจา เพื่อช่วยให้รัฐภาคีสามารถดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในระยะยาว¹²

2.4 กำหนดความสัมพันธ์สามฝ่ายระหว่างหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรمانกับรัฐภาคี

เพื่อให้เกิดการคุ้มครองบุคคลที่ถูกรังแกให้สูญสิ้นอิสรภาพอย่างเต็มที่ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้มีความสัมพันธ์สามฝ่ายระหว่างรัฐภาคีคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ ความสัมพันธ์สามฝ่ายนี้สะท้อนให้เห็นจากข้อบัญญัติต่าง ๆ ในพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งกำหนดพันธกรณี หน้าที่ที่สอดคล้องกัน และจุดเชื่อมโยงระหว่างรัฐภาคีคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศพิธีสารเลือกรับฯ เป็นกฎบัตรสิทธิมนุษยชนสากลฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์สามฝ่ายดังกล่าว

ความสัมพันธ์สามฝ่ายเกิดขึ้นจากอำนาจและพันธกรณีที่เชื่อมโยงกันในหลายประการดังนี้

- คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศมีอำนาจในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว
- รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ
- คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศมีอำนาจจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลง
- รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องพิจารณาข้อเสนอแนะเหล่านั้น
- คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศต้องสามารถประสานงานติดต่อกันได้เสมอ
- รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องอำนวยความสะดวกให้มีการติดต่อโดยตรงระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ (โดยเป็นการติดต่อแบบลับ หากจำเป็น)

3. ทำไมถึงต้องมีพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรمان

แม้ว่าพันธกรณีที่ห้ามการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ จะปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับต่าง ๆ ทั้งยังได้รับการรับรองในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณี แต่รัฐบางแห่งยังคงเพิกเฉยต่อพันธกรณีในการดำเนินการเพื่อป้องกัน ห้ามและลงโทษการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่ผ่านมายังไม่มีการนำมาตรการที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนเพื่อป้องกันการกระทำละเมิดดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างเป็นระบบในระดับชาติ ไม่ว่าจะประเทศใดใน

¹² โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยอารัมภบท และข้อ 2(4) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

โลก ส่งผลให้การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีการใหม่ที่น่าเสนอโดยพิธีสารเลือกรับฯ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

วิธีการใหม่ที่ว่านี้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เป็นผู้มีความเสี่ยงมากที่สุดที่จะได้รับการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เนื่องจากตามนิยามแล้ว สถานที่ควบคุมตัวเป็นสถานที่ซึ่งปิดลับจากโลกภายนอก บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพจึงมีความเสี่ยงและมีแนวโน้มที่จะได้รับการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนลักษณะต่าง ๆ การเคารพสิทธิของผู้ถูกควบคุมตัว¹³ จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อสถานที่ควบคุมตัวทั้งสิ้น อันที่จริงแล้ว ผู้ถูกควบคุมตัวอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพาศูนย์อื่นเพื่อให้ได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานเกือบทั้งหมด การละเมิดอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งปราบปราม เกิดจากการเพิกเฉย การขาดทรัพยากร การขาดการอบรมหรือมีการอบรมที่ไม่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ และระบบการกำกับดูแลที่ไม่เพียงพอ หากไม่มีการติดตามตรวจสอบอย่างเป็นอิสระจากหน่วยงานภายนอกแล้ว การละเมิดเช่นนี้ก็จะเกิดขึ้นต่อไปอย่างราบรื่น ด้วยเหตุดังกล่าว แนวคิดของพิธีสารเลือกรับฯ จึงเสนอว่า ยิ่งสถานที่ควบคุมตัวมีความเปิดเผยและโปร่งใสมากเท่าใด โอกาสที่การละเมิดจะเกิดขึ้นก็จะน้อยลงเท่านั้น

4. แนวคิดของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีความเป็นมาอย่างไร¹⁴

ในทศวรรษ 1970 เนื่องจากข้อกังวลที่เพิ่มขึ้นต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและกว้างขวาง เป็นเหตุให้มีการตัดสินใจจัดทำสนธิสัญญาเพื่อต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โดยการจัดทำบทบัญญัติที่ห้ามและป้องกันการละเมิดสิทธิเหล่านั้น และเพื่อกำหนดกลไกเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อการละเมิด การเจรจาในที่ประชุมองค์การสหประชาชาติเพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ จึงเริ่มขึ้นเมื่อปี 2521

ตามทศวรรษที่ 1970 แนวคิดการกำหนดให้มีกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศเป็นของนายฌ็อง-ฌัก กอเตียร์ นายธนาคารและเศรษฐज्ञิ์ใจบุญชาวสวิส จากการศึกษาวิธีการที่มีอยู่เพื่อแก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ทั่วโลก ทำให้ฌ็อง-ฌัก กอเตียร์ได้ข้อสรุปว่า การเข้าเยี่ยมเซลล์ขังและนักโทษการเมืองของคณะกรรมการกาชาดสากลมีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการป้องกันการละเมิด เขาจึงสนับสนุนให้มีระบบเข้าเยี่ยมสถานคุมขังทั้งปวงอย่างสม่ำเสมอ ในปี 2520 ฌ็อง-ฌัก กอเตียร์ได้ก่อตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสวิสเซอร์แลนด์ (Swiss Committee against

¹³ คำว่า ‘ผู้ถูกควบคุมตัว’ มีการใช้ในลักษณะแตกต่างกันในเอกสารระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการอ่าน สำหรับคู่มือฉบับนี้ คำว่า ‘ผู้ถูกควบคุมตัว’ จะใช้ในความหมายกว้างที่สุด โดยหมายถึงบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพใด ๆ อันเป็นผลมาจากการจับกุม การควบคุมตัวโดยคำสั่งของฝ่ายบริหาร การควบคุมตัวระหว่างรอการไต่สวน หรือรอการลงโทษ โดยอยู่ในสถานควบคุมตัวตามนิยามที่กำหนดไว้ในข้อ 4(1) แห่งพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

¹⁴ สำหรับความเป็นมาอย่างละเอียดของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โปรดดู คู่มือฉบับนี้ที่เคยตีพิมพ์มาแล้ว โปรดดูที่ www.apt.ch

Torture –SCT) หรือที่เรียกว่า สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture – APT) ในปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นฐานการรณรงค์¹⁵ แนวคิดนี้เป็นที่สนใจขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศหลายแห่ง โดยเฉพาะองค์การนิรโทษสากล (Amnesty International) และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists – ICJ) รวมทั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสวิสเซอร์แลนด์ (Swiss Committee against Torture – SCT) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเครือข่ายกับประเทศต่าง ๆ จำนวนมากอย่างเช่น สวิสเซอร์แลนด์สวีเดนและคอ스타ริกา

ในเบื้องต้นมีแนวคิดที่จะนำข้อบัญญัติเกี่ยวกับกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศผนวกเป็นส่วนหนึ่งของร่างอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทราบว่าจะมีแรงต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ จำนวนมากต่อการอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างเสรี ผู้สนับสนุนอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ จึงตัดสินใจไม่นำเนื้อหาเกี่ยวกับกลไกเข้าเยี่ยมเป็นส่วนหนึ่งของร่าง แทนที่จะทำเช่นนั้น ไนออล แมคเดอร์มอท (Niall McDermot) เลขาธิการของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลจึงเสนอให้ฝังภาค กอเตียร์ให้การสนับสนุนต่อการจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ แทน เพราะในภายหลังที่มีการรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แล้ว ย่อมสามารถจัดตั้งกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศ¹⁶ ได้ ในเดือนมีนาคม 2523 คอ스타ริกาเป็นผู้ริเริ่มและมีการนำเสนอร่างพิธีสารเลือกรับฯ ต่อองค์การสหประชาชาติ¹⁷ อย่างไรก็ตาม เป็นการเสนอร่างโดยมีเงื่อนไขว่าจะชะลอการพิจารณาออกไปจนกว่าจะมีการรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แล้ว ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการชะลอการรับรองสนธิสัญญาดังกล่าว

แม้จะมีการชะลอแนวคิดการจัดตั้งกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศภายใต้โครงสร้างองค์การสหประชาชาติออกไป แต่แนวคิดนี้ก็เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นในยุโรป ในปี 2526 สหประชาชาติยุโรปได้รับรองร่างที่จัดเตรียมโดยคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งสวิสเซอร์แลนด์ และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลเพื่อพัฒนาระบบการเข้าเยี่ยมภายใต้กรอบโครงสร้างของสภายุโรป ภายหลังจากเจรจา ทางสภายุโรปได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – ECPT)¹⁸ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2530 ตามอนุสัญญาให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป (European Committee for the Prevention of

¹⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเครือข่ายระดับโลกของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน โปรดดู www.apt.ch

¹⁶ Niall McDermot, *How to enforce the Torture Convention: How to make the International Convention Effective*, Swiss Committee against Torture and the International Commission of Jurists, เจนีวา, 1980, น. 18-26 และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Letting in the light, 30 years of Torture Prevention*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2007

¹⁷ Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment, UN Doc. E/CN.4/1409, 8 March 1980

¹⁸ อนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรป, CPT Doc. Inf/C (2002) Strasbourg, 26.XI.1987, amended ตาม Protocols No 1 (European Treaty Series No 151) and No 2 (European Treaty Series No 152)

Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในรัฐภาคีของสภายุโรปซึ่งให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาว่าป้องกันการทรมานแห่งยุโรป¹⁹

ที่อเมริกาที่มีความพยายามจะพัฒนาระบบเข้าเยี่ยมที่คล้ายคลึงกัน แต่แม้จะมีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษการทรมานแห่งอเมริกา (Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture) เมื่อปี 2528²⁰ แต่ในสนธิสัญญาฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้มีระบบการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นมาตรการป้องกัน

ในปี 2530 เมื่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แห่งสหประชาชาติมีผลบังคับใช้ ได้มีความพยายามที่จะนำแนวคิดการจัดตั้งกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติมาใช้ใหม่ ในปี 2535 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติมีมติ²¹ ให้จัดตั้งคณะกรรมการแบบเปิดเพื่อร่างพิธีสารเลือกรับฯ คณะทำงานชุดดังกล่าวเปิดรับความเห็นของรัฐภาคีทุกแห่งขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งความเห็นขององค์การพัฒนาเอกชนและผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้อง และเป็นตามที่คาดการณ์ การเจรจาของคณะกรรมการเป็นภารกิจที่ทำหายและใช้เวลายาวนานเป็นเวลาแปดปีที่ต้องเจรจาเพื่อให้ได้ฉันทามติในการจัดตั้งหน่วยงานเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศที่เป็นผล และแม้รัฐและองค์การพัฒนาเอกชนจำนวนมากจะพยายามอย่างที่สุด แต่การเจรจาก็ต้องประสบกับความชะงักงันเนื่องมาจากแรงต่อต้านของรัฐบางแห่ง

อย่างไรก็ตาม ในปี 2544 คณะผู้แทนประเทศเม็กซิโก ด้วยความสนับสนุนจากประเทศอื่น ๆ ในละตินอเมริกา ได้เสนอร่างซึ่งมีเนื้อหาสร้างสรรค์และนำไปสู่การอภิปรายถกเถียงขึ้นมาอีกครั้งร่างฉบับนี้ได้เสนอให้มีระบบการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นกลไกเข้าเยี่ยมระหว่างประเทศเพื่อการป้องกัน และกำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานเข้าเยี่ยมระดับประเทศ ผู้ที่เข้าร่วมในคณะกรรมการมีท่าทีแตกต่างกันต่อข้อเสนอเช่นนี้ แต่เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดทำร่างให้แล้วเสร็จ ในปี 2545 ประธานของคณะกรรมการจึงได้เสนอร่างฉบับประนีประนอมที่ผสมองค์ประกอบระดับประเทศและระหว่างประเทศของร่างเดิมและร่างที่จัดทำโดยประเทศเม็กซิโกไว้ด้วยกัน แม้ว่าคณะกรรมการจะไม่มีฉันทามติร่วมกันต่อเนื้อหาของร่าง แต่รัฐและองค์การพัฒนาเอกชนหลายแห่งต่างเห็นว่าร่างของประธานคณะกรรมการฉบับนี้เป็นความหวังเดียวที่จะนำไปสู่การพัฒนากระบวนการเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้ในเดือนมีนาคม 2545 มีการเสนอร่างของประธานเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีมติที่เสนอโดยประเทศคอซตาริกาให้นำร่างดังกล่าวเข้าสู่การรับรองขั้นสุดท้ายของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ ภายหลังการอภิปรายถกเถียงอย่างเข้มข้นและการลงคะแนนเสียงภายในคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและสภาสหประชาชาติ (Economic and Social Council) ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ลงมติรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ในวันที่ 18

¹⁹ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป, โปรดดู www.cpt.coe.int

²⁰ Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture, A-51, Organization of American States, Treaty Series No 67, entered into force February 28, 1987, reprinted in Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.LV/II.82 doc.6 rev.1 at 83, 1992

²¹ Commission on Human Rights, Resolution 1992/43, 3 March 1992

ธันวาคม 2545 ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่²²และในวันที่ 22 มิถุนายน 2549 พิธีสารเลือกรับฯก็มีผลบังคับใช้ภายหลังมีการให้สัตยาบันรับรองครบ 20 ประเทศ²³

5. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีส่วนช่วยป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างไร?

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯประกอบด้วยข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาค่อนข้างกว้าง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในการตีความข้อ 2 และ 11 เป็นการเน้นย้ำถึงข้อกำหนดให้รัฐภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯจะต้องกำหนดให้มีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว โดยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบเพื่อการป้องกันอย่างเป็นองค์รวม²⁴

พิธีสารเลือกรับฯได้รับการออกแบบให้เป็นเครื่องมืออย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสนับสนุนให้รัฐภาคีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯสามารถดำเนินการตามพันธกรณีให้เป็นผล ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

5.1 ประสิทธิภาพของการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในฐานะเป็นเครื่องมือป้องกัน

ประสบการณ์อย่างกว้างขวางของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการกาชาดสากลและคณะกรรมการป้องกันแห่งยุโรป ชี้ให้เห็นว่าการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอจะมีประสิทธิภาพอย่างมากต่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โอกาสที่หน่วยงานภายนอกจะเข้าเยี่ยมได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า จะส่งผลในเชิงป้องกันการละเมิดอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การเข้าเยี่ยมยังเปิดโอกาสให้ผู้ชำนาญการที่เป็นอิสระสามารถสอบสวนเหตุการณ์ได้ด้วยตนเอง แทนที่จะต้องพึ่งข้อมูลของบุคคลอื่น ทำให้ทราบถึงการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพและสภาพการควบคุมตัว และจากการสังเกตสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและการสัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพอย่างเป็นส่วนตัว ทำให้ผู้ชำนาญการสามารถให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องความจริงและปฏิบัติได้ และสามารถเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่นอกจากนั้นการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานภายนอกยังจะช่วยให้กำลังใจอย่างมากต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

²² รัฐ 127 แห่งลงคะแนนเสียงเห็นชอบต่อพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน 42 แห่งต่อออกเสียง และมีเพียง 4 แห่งที่ไม่เห็นชอบ ได้แก่ เกาหลีใต้ ไนจีเรีย สหรัฐอเมริกา และเกาะปาเลา สำหรับรายละเอียดการลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โปรดดูคู่มือฉบับนี้ที่เคยตีพิมพ์แล้วที่ www.apt.ch และโปรดดูภาคผนวก 3 ของคู่มือฉบับนี้สำหรับรายละเอียดผลลงมติขั้นสุดท้ายในที่ประชุมสมัชชาใหญ่

²³ ในระหว่างการเขียนคู่มือ มีรัฐภาคี 54 แห่งที่ลงนามในพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน สำหรับสถานะการให้สัตยาบัน โปรดดู www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9.htm

²⁴ โปรดดู อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2 และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Torture in International Law: A guide to jurisprudence* ('Jurisprudence Guide'), สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2008, น. 25-26

พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะชี้แจงว่าประณามรัฐใดรัฐหนึ่ง สำหรับการละเมิดที่เกิดขึ้น แต่เพื่อการทำงานอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคีเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ในการสร้างความไว้วางใจและความสัมพันธ์เพื่อความร่วมมือ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีอำนาจหน้าที่จะทำงานอย่างเป็นความลับกับรัฐภาคีหากเป็นความปรารถนาของรัฐภาคี รัฐภาคีไม่เพียงมีพันธกรณีที่ต้องร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่ยังเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของตนเอง การช่วยเหลือให้กลไกเหล่านี้สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคล จะช่วยให้รัฐสามารถปฏิบัติพันธกิจที่มีต่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในระยะยาวได้

5.2 เป็นวิธีการซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการป้องกัน

การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวควรเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบป้องกันใด ๆ อย่างไรก็ตาม ตาม เฉพาะการเข้าเยี่ยมอาจไม่เพียงพอที่จะป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้ ดังจะเห็นได้จากข้อ 2 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เพื่อให้เกิดการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ จะต้องมีการกำหนดมาตรการด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และอื่น ๆ การป้องกันมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่รากเหง้า และเพื่อให้ประสบความสำเร็จ จะต้องใช้วิธีการที่เป็นองค์รวมที่มุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วมของสังคมโดยรวม วัตถุประสงค์ของการป้องกันคือการลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และเพื่อสร้างเงื่อนไขที่ป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานขึ้นมาอีก

การพัฒนายุทธศาสตร์อย่างเป็นองค์รวมเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ จะต้องพึ่งพาวิธีการที่ประกอบด้วยองค์ประกอบแบบกว้าง ๆ ที่สัมพันธ์กันสามประการ ได้แก่:

- กรอบกฎหมาย นโยบายสาธารณะ และความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับรูปแบบการปฏิบัติที่ดีเพื่อห้ามและป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่
- ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ (ผู้พิพากษาและตำรวจ เป็นต้น) ทั้งนี้เพื่อการป้องกันการทรมาน
- การทำงานผ่านกลไกที่ติดตามตรวจสอบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

5.2.1 กรอบกฎหมายและนโยบายที่เคารพต่อข้อห้าม

การจัดทำกรอบกฎหมายเพื่อห้ามและป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เป็นพื้นฐานของทุกยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกัน ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ถือเป็นข้อห้ามเด็ดขาด และรัฐควรนำหลักการที่เป็นข้อห้ามระหว่างประเทศนี้มาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญและ/หรือกฎหมายของตน ตามข้อบัญญัติของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ควรกำหนดให้การทรมานเป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของรัฐ และให้มีการกำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ พยานหลักฐานที่ได้จากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ย่อมเป็นพยานที่ไม่สามารถรับฟังได้ในกระบวนการทางกฎหมาย เพราะการรับฟังพยานดังกล่าวย่อมเป็นเหตุผลสำคัญที่นำไปสู่การกระทำละเมิด

นโยบายสาธารณะทั่วไป อาทิ แผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนและนโยบายสาธารณะเฉพาะด้านที่เป็นเหตุให้ต้องมีการควบคุมตัวบุคคล มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น นโยบายสาธารณะว่าด้วยอาชญากรรม (นโยบายปราบปรามอาชญากรรมให้สิ้นซาก เป็นต้น) นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับผู้เสียหาย ความยุติธรรมของผู้เยาว์ และคนเข้าเมือง รวมทั้งนโยบายด้านสุขภาพจิตและสาธารณสุขทั่วไป (ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอชไอวี เป็นต้น) อาจมีผลกระทบที่สำคัญทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อการป้องกันการทรมาน

5.2.2. การบังคับใช้ข้อห้าม

จำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาการปล่อยให้คนผิดลอยนวล และประกันว่ามีการบังคับใช้ข้อห้ามตามกฎหมายนั้น ควรมีการกำหนดมาตรการป้องกันหลายประการสำหรับบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพยกตัวอย่างเช่นนับแต่ช่วงเริ่มต้นที่สูญเสียอิสรภาพ บุคคลดังกล่าวควรมีช่องทางและโอกาสที่จะแจ้งให้บุคคลที่สามได้ทราบ และสามารถเข้าถึงทนายความได้²⁵รวมทั้งพบแพทย์ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนขั้นตอนการปฏิบัติและหลักเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอ และให้ดำเนินการแก้ไขหากจำเป็น การบังคับใช้ที่เหมาะสมยังหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวบุคคล ได้รับการอบรมอย่างเหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ รวมทั้งความรับผิดชอบตามอาชีพของตนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดดังกล่าวสุดท้าย การปฏิบัติตามข้อห้ามทางกฎหมายยังหมายถึงการไม่ยินยอมให้มีการละเมิดได้ และให้มีการลงโทษอย่างเหมาะสม หากไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว จะเป็นเหตุให้เกิดวัฒนธรรมการปล่อยให้คนผิดลอยนวลซึ่งจะทำลายพลังของกฎหมายและการบังคับใช้ที่เกี่ยวข้อง

5.2.3 กลไกควบคุม: พันธกรณีเพื่อคุ้มครองบุคคลจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กรอบกฎหมายยังไม่เพียงพอเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ จำเป็นจะต้องมีการติดตาม ตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากมีความเสี่ยงว่าจะเกิดการละเมิดอยู่ทั่วไป แม้ในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างดี ก็จำเป็นที่จะต้องมีการกลไกควบคุมเพื่อติดตามสัญญาณเตือน และกรณีที่ตรวจพบบางสิ่งก็สามารถปฏิบัติการเพื่อเยียวยาแก้ไขได้ การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ มักเกิดขึ้นอย่างลับ ๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้มีความโปร่งใส เราจำเป็นต้องมีมาตรการเสริมหลายประการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสอย่างแท้จริง เช่น การกำหนดให้มี

²⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู APT Legal Briefing, *Legal Safeguards to Prevent Torture: The Rights of Access to Lawyers for Persons Deprived of Liberty*, Legal Briefing Series, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, March 2010: โปรดดูที่ www.apr.ch

ระบบติดตามและตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวอย่างเป็นอิสระ กลไกรับข้อร้องเรียนที่เข้าถึงได้และเป็นผล การรายงานข่าวของสื่อมวลชน และการรณรงค์และกิจกรรมของภาคประชาสังคม²⁶

การป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ครอบคลุมมาตรการและยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันแต่เชื่อมโยงกัน ต่างจากสนธิสัญญาและหน่วยงานตามสนธิสัญญาอื่น ๆ ซึ่งมักมีข้อเรียกร้องต่อรัฐภาคีโดยไม่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวปฏิบัติ พิธีสารเลือกรับฯได้เสนอแนวทางเพื่อการเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯจึงไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เพียงการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว แต่ยังให้คำปรึกษาและความช่วยเหลืออื่น ๆ แก่รัฐภาคี อย่างเช่น การจัดอบรม การแก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่รากเหง้า โดยไม่คำนึงว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีการเข้าเยี่ยมหรือไม่ (หรือไม่มีเลย)²⁷

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการตระหนักถึงความสำคัญของวิธีการป้องกันอย่างเป็นองค์รวม และได้ระบุอย่างเปิดเผยว่า อำนาจหน้าที่ของตนไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการให้ความเห็นต่อสภาพของสถานที่ควบคุมตัว ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการเข้าเยี่ยมเท่านั้น นอกจากการให้ความเห็นต่อการปฏิบัติที่เป็นอยู่และสภาพของการควบคุมตัว คณะอนุกรรมการฯยังมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการพิจารณา “ระบบกฎหมายและระบบอื่น ๆ” ภายในรัฐภาคี ทั้งนี้เพื่อจำแนกช่องว่างในการคุ้มครอง และจำแนกมาตรการป้องกันที่จำเป็น²⁸ เป็นเรื่องสำคัญที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องนำวิธีการที่เป็นองค์รวมเช่นนี้ไปขยายผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พิธีสารเลือกรับฯประกอบด้วยข้อกำหนดเฉพาะเพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศแก้ไขปัญหาที่สังเกตเห็นระหว่างการเข้าเยี่ยม และต้องให้ความเห็นต่อกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ในเชิงป้องกัน²⁹

นอกจากนั้น เพื่อสนับสนุนรัฐภาคีที่พยายามนำมาตรการป้องกันในประเทศไปใช้ จะมีการจัดตั้งกองทุนพิเศษ (Special Fund) เพื่อสนับสนุนการให้ความรู้และการอบรมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และเพื่อให้ความสนับสนุนอย่างเป็นทางการแก่รัฐภาคีในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างเต็มที่³⁰

²⁶ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายละเอียดพันธกรณีของรัฐที่จะต้องห้ามและป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*

²⁷ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 11 และ 20 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

²⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, น. 12

²⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 19(ค) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁰ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 26 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

6. รัฐภาคีมีพันธกรณีอย่างไรบ้างตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน?

เมื่อเข้ามาเป็นรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีนั้นไม่จำเป็นต้องส่งรายงานเพิ่มเติม กล่าวคือ ไม่มีข้อกำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งรายงานตามระยะต่อคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน ในทางกลับกัน พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดชุดของพันธกรณีที่รัฐสามารถปฏิบัติได้ โดยอาจแบ่งเป็นเจ็ดประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

1. จัดตั้ง มอบหมายบทบาทหน้าที่และสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง
2. เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกทั้งที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวใด ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของตนได้
3. ประสานงานให้มีการติดต่อระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน
4. ให้ข้อมูลกับกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกันเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติในการควบคุมตัวในประเทศและมาตรการป้องกัน
5. พิจารณาข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกันและตีพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศของตนเอง

พันธกรณีเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการได้ และช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันของคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้พันธกรณีเหล่านี้ยังมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อสนับสนุนความร่วมมือแบบสามฝ่ายระหว่างรัฐภาคีกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ เหตุผลของการมุ่งให้เกิดความร่วมมือเกิดจากแนวคิดที่ว่า การป้องกันที่เป็นผลเกิดขึ้นได้จากการสื่อสารและการประสานงาน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบที่ช่วยให้เกิดการคุ้มครองสูงสุดต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในลักษณะต่าง ๆ³¹

³¹ สำหรับรายละเอียดการอภิปรายเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือ โปรดดู ข้อ 2.2-2.4 ของบทนี้; รวมทั้งบทที่ III โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 3.3.2, 4.5.1 และ 4.7.2 และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 1, 3, 11(ข)(ii), 12(ค), 16(1) และ 20(ข) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

7. หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานทำงานอย่างไร?

7.1 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³²

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 โดยรัฐภาคีเป็นผู้เลือกตั้งผู้ชำนาญการขึ้นมา 10 คนแรก ภายหลังจากให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯจนครบ 50 ประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเพิ่มจำนวนเป็น 25 คน³³

อำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันที่กว้างขวางของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีจุดเน้นอยู่สองประการ ได้แก่ การให้คำปรึกษา (อย่างเช่น การให้ความเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศและมาตรการป้องกันระดับประเทศโดยทั่วไป) และการปฏิบัติการ (อย่างเช่น การปฏิบัติงานในประเทศและการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว)

นอกจากอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเพื่อปรับปรุงการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้ง การมอบหมายบทบาทหน้าที่และการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ บทบาทของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่มีต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศมีลักษณะเด่นสี่ประการ ได้แก่:

- ให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ;
- ให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ;
- ให้คำปรึกษาแก่กลไกป้องกันระดับประเทศเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ;
- ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับมาตรการเพื่อคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ และ
- จัดอบรมให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁴

ในขั้นตอนแรกของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นเหล่านี้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องจัดทำแนวปฏิบัติเบื้องต้นว่าด้วยการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศและการช่วยเหลือรัฐภาคีและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁵

³² โปรดดู บทที่ III ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 2.1, สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ในการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

³³ โปรดดู บทที่ III ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 2.1, สำหรับรายละเอียดของหน้าที่ในการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

³⁴ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 11 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁵ โปรดดู บทที่ III ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 3.3 สำหรับรายละเอียดการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยี

ตามที่อภิปรายข้างต้นคณะกรรมการเพื่อป้องกันมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานในประเทศของรัฐภาคี โดยการติดตามสภาพการควบคุมตัวบุคคล (รวมถึงการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว) และให้คำแนะนำต่อการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ (รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของกลไกป้องกันระดับประเทศ) ภายหลังจากการเข้าเยี่ยมในประเทศแล้ว คณะกรรมการเพื่อป้องกันจะเขียนรายงานถึงข้อเท็จจริงที่พบ และนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลในรายงานจะปิดเป็นความลับ เว้นแต่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเห็นชอบให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ หรือกรณีที่ไม่ยอมให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน³⁶ คณะกรรมการเพื่อป้องกันยังสามารถเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ระหว่างภารกิจในประเทศที่ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ³⁷

7.2 กลไกป้องกันระดับประเทศ

องค์ประกอบระดับประเทศของการทำงานเชิงป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของรัฐในการจัดตั้ง มอบหมายบทบาทหน้าที่ และสนับสนุนกลไกป้องกันระดับประเทศ ในทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ที่มีต่อคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ตามข้อ 17 ของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีจะต้องจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ (หน่วยงานหนึ่งหรือหลายหน่วยงาน) ภายใต้อำนาจหนึ่งปีหลังจากให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ³⁸ เพื่อประกันการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ ที่ไม่เหมาะสม หลักประกันและมาตรการป้องกันเฉพาะเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานเข้าเยี่ยมระดับประเทศในฐานะที่เป็นกลไกระหว่างประเทศถูกกำหนดไว้เป็นครั้งแรกในพิธีสารเลือกรับฯ และรัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม³⁹ พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดรูปแบบของกลไกที่จะเกิดขึ้น เป็นเหตุให้รัฐภาคีมีความยืดหยุ่นที่จะมอบหมายหน้าที่นี้ให้กับหน่วยงานเดิมแห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง หรืออาจตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจแห่งใหม่ก็ได้เช่น อาจมอบหมายให้

ศักดิ์ศรี และภาคผนวก 2 ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับแนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีในการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง

³⁶ โปรดดู ข้อ 9.1.2 และ 10 ของบทนี้ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ที่ใช้กับการทำงานของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 16(1) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ การอธิบายถึงงานของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ในบทที่ III โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 3.2 และ 4.7.2-3 ในแง่ของการเก็บข้อมูลเป็นความลับ

³⁷ โปรดดูข้อ 13(4) รวมทั้งอรรถาธิบาย ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁸ รัฐภาคี 20 แห่งแรกของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานไม่ได้ก่อตั้งหรือมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศจนกระทั่งวันที่ 22 มิถุนายน 2550 ในทางปฏิบัติ มีไม่กี่ประเทศทำได้ภายในเส้นตายนี้ สำหรับรายชื่อหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู

³⁹ โปรดดู ข้อ 18-23 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 18

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิการแห่งรัฐสภาทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกลไกระดับประเทศแต่ละแห่งจะมีรูปแบบใด จะต้องได้รับการประกันถึงคุ้มครองและอำนาจขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ⁴⁰

ตามข้อสังเกตข้างต้น ข้อกำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศในรูปแบบของหน่วยงานแบบใดแบบหนึ่ง ย่อมมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งของพิธีสารเลือกรับฯ ในฐานะเครื่องมือป้องกัน⁴¹ การจัดให้กลไกป้องกันระดับประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการป้องกันตามพิธีสารเลือกรับฯ ทำให้สามารถเอาชนะอุปสรรคที่เป็นรูปธรรมในช่วงที่มีการพัฒนาแนวคิดของพิธีสาร ซึ่งในขณะนั้นมีการเสนอให้เฉพาะคณะกรรมการเพื่อป้องกันที่จะทำหน้าที่เข้าเยี่ยม แนวคิดเบื้องต้นดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยงานระหว่างประเทศย่อมไม่สามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้บ่อยครั้ง เมื่อเทียบกับหน่วยงานในประเทศเอง⁴² เพราะกลไกป้องกันระดับประเทศตั้งอยู่ในรัฐภาคี ทำให้สามารถเข้าเยี่ยมได้บ่อยครั้งขึ้น สามารถเจรจาอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องกับหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการควบคุมตัวของบุคคลที่ถูกทำให้สูญสูญสิ้นอิสรภาพ⁴³

7.3 ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและกลไกป้องกันระดับประเทศ

หัวใจสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ วางอยู่บนหลักการความร่วมมือและการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ ผลลัพธ์อย่างเป็นทางการของหลักการนี้คือคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องทำหน้าที่หนุนเสริมกัน เพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว มีข้อกำหนดที่ระบุให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องติดต่อและแลกเปลี่ยนข้อมูลสันทัดโดยตรงต่อกัน และในกรณีที่ต้องดำเนินการโดยเป็นความลับ⁴⁴ ลักษณะที่สำคัญของความร่วมมือเช่นนี้ ก็คือ อำนาจหน้าที่พิเศษของคณะกรรมการเพื่อป้องกันสามารถให้ทั้งความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาโดยตรงต่อรัฐภาคี เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศได้รับการจัดตั้งและสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพรวมถึงเสริมสร้างศักยภาพให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศโดยตรง ผ่านการจัดอบรมและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค⁴⁵

⁴⁰ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีและกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู บทที่ III และ IV ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับ การวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงการจัดตั้งและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*

⁴¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 923

⁴² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 923

⁴³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 923 และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 3 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁴ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 11 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁵ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู ข้อ 9.1-11 ของบทนี้; รวมทั้งหัวข้อที่ 3.3 ของบทที่ III

8. มีการนิยาม ‘การทรมาน’ และ ‘การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ’ ว่าอย่างไร?

เป้าหมายของพิธีสารเลือกรับคือการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีข้อ 1 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ นิยามการทรมานว่าเป็นอาชญากรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้:

คำว่า “ การทรมาน “ หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าจะทางร่างกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะทำให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือจากบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้น สำหรับการกระทำ ซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือเป็นการข่มขู่ให้กลัวหรือเป็นการบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม หรือเพราะเหตุผลใดใด บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้นกระทำโดย หรือด้วยการยุยง หรือโดยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจาก หรืออันเป็นผลปกติจาก หรืออันสืบเนื่องมาจากการลงโทษที่ขบถด้วยกฎหมาย⁴⁶

จากข้อบทข้างต้น สามารถจำแนกองค์ประกอบพื้นฐานของการกำหนดให้การทรมานเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง ได้แก่

- ต้องมีความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าจะทางร่างกายหรือทางจิตใจ
- ความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานต้องเป็นการกระทำเพื่อความมุ่งประสงค์ด้วยเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติใด ๆ และ
- ความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานต้องเป็นการกระทำด้วยการยุยง หรือโดยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ

กฎบัตรหลายฉบับทั้งในระดับสากลและภูมิภาค ได้เสนอนิยามแบบอื่นๆ ของการทรมาน อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบสามประการข้างต้นเป็นคุณสมบัติที่เหมือนกันสำหรับนิยามเหล่านี้ ตามแนวทางทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ มีความพยายามหลีกเลี่ยงการจำกัดประเภทของการกระทำ

⁴⁶ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ข้อ 1(1) ต้องสังเกตว่า การลงโทษอาจไม่เป็นที่ขบถด้วยกฎหมายเพียงเพราะปฏิบัติตามกฎหมายในประเทศ เพราะการลงโทษนั้นยังต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้วย

ที่เข้าข่ายว่าเป็นการทรมาน ด้วยความกังวลว่าการจำกัดประเภทเช่นนั้นจะเป็นการจำกัดขอบเขตของนิยาม และไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาของเทคโนโลยีและค่านิยมในสังคมได้⁴⁷

ต่างจากการทรมาน ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ไม่มีการกำหนดนิยามอย่างชัดเจนของคำว่า การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี เพียงแต่ระบุไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นแตกต่างจากพฤติการณ์ตามที่กำหนดเป็นนิยามของการทรมานในข้อ 1 เท่านั้น⁴⁸ ในบรรดาผู้ชำนาญการระหว่างประเทศ มีความเห็นที่นำเชื่อถือระดับหนึ่งว่า การกระทำเหล่านี้สามารถแยกแยะออกจากการทรมานได้ หากเป็นการกระทำที่ไม่ได้มีความมุ่งประสงค์โดยเฉพาะ⁴⁹

การไม่กำหนดนิยามของ “การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ” นับเป็นประโยชน์ เพราะช่วยประกันว่าการละเมิดสิทธิที่อาจไม่สอดคล้องกับนิยามการทรมานในฐานะเป็นอาชญากรรมตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แต่ก็ยังทำให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อบุคคล และถือเป็นการกระทำที่ต้องห้ามอย่างเด็ดขาดอย่างหนึ่ง ซึ่งช่วยให้เกิดการคุ้มครองที่กว้างขวางมากที่สุดสำหรับศักดิ์ศรีของมนุษย์ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การปฏิบัติและการลงโทษในรูปแบบต่าง ๆ ได้ถูกจัดว่ามีลักษณะเป็นสิ่งที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แนวนิติศาสตร์ของหน่วยงานสิทธิมนุษยชนสากลและระดับภูมิภาคและผู้ชำนาญการต่างมีส่วนช่วยในการจำแนกรูปแบบการปฏิบัติและการลงโทษ ที่อาจถือได้ว่ามีลักษณะที่เป็น การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ยกตัวอย่างเช่น สภาพที่เลวร้ายของการควบคุมตัว (มีคนอยู่หนาแน่น เป็นต้น) การขาดสุขอนามัย การไม่จัดให้มีแสงไฟ ไม่มี การออกกำลังกาย มีการใช้กลไกควบคุมตัวบางรูปแบบ การดูหมิ่นสัญลักษณ์และสิ่งพิมพ์ทางศาสนา และการใช้กำลังเกินกว่าเหตุระหว่าง การควบคุมการจลาจล ได้ถูกพิจารณาโดยหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนว่ามีลักษณะเป็นการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ตามเงื่อนไขเฉพาะเจาะจงบางประการ⁵⁰

อย่างไรก็ตาม ควรต้องระลึกในใจว่า ในการทำงานภายใต้กรอบการป้องกัน อาจไม่มีความจำเป็นในการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการทรมานกับการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะการกระทำทั้งสองประการต่างเป็นข้อห้ามอย่างเด็ดขาดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะในสภาพการณ์ใด นอกจากนี้ การตีตราว่าการกระทำนั้นเป็นการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ยังอาจเป็นตัวจุดรั้งความพยายามเจรจาอย่าง

⁴⁷ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับนิยามของคำว่า การทรมาน โปรดดู สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2003 และ Nigel Rodley, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1999, น. 75-107. และ โปรดดู สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*, น. 7-13

⁴⁸ UNCAT, ข้อ 16

⁴⁹ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *The Definition of Torture: Proceedings of an Expert Seminar*, น. 18 และ น. 58-59

⁵⁰ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหมายของการทรมานและการปฏิบัติอื่นๆ ที่โหดร้าย, โปรดดู สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*, น. 7-13 และ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 28-29

สร้างสรรค์กับหน่วยงานและ/หรือเจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวโดยไปมุ่งถกเถียงในนิยามความหมาย แทนที่จะแสวงหาหนทางแก้ปัญหา

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยืนยันว่า อำนาจหน้าที่ในการป้องกันจะไม่ถูกจำกัดด้วยการนำ นิยามที่เคร่งครัดมาใช้ โดยได้ระบุว่า “ขอบเขตงานป้องกันมีลักษณะกว้างขวาง ครอบคลุมทุกรูปแบบ การละเมิดที่กระทำต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ซึ่งหากปล่อยไว้โดยไม่มีการตรวจสอบ ก็อาจ ลุกกลามจนกลายเป็นการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำ ยี้ศักดิ์ศรี”⁵¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงมีข้อเสนอแนะให้ใช้วิธีการที่เปิดกว้าง ซึ่งสะท้อนให้เห็นจาก การทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

9. อำนาจการเข้าเยี่ยมหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเป็นอย่างไร?

9.1 สถานที่ควบคุมตัว ที่อาจต้องมีการเข้าเยี่ยมภายใต้พิธีสารเลือกรับฯ มีลักษณะ อย่่างไร?

ภายใต้พิธีสารเลือกรับฯ คำว่า ‘สถานที่ควบคุมตัว’ มีความหมายค่อนข้างกว้าง⁵² ทั้งนี้เพื่อประกัน ถึงการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพทุกประเภท (เช่น ผู้ถูกควบคุมตัว)⁵³ ไม่ว่าใน สภาพการณ์ใด ๆ ดังนั้น การเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ ต้องไม่จำกัดอยู่เฉพาะเรือนจำและสถานี่ตำรวจ แต่ยังรวมถึงสถานที่อื่น ๆ เช่น สถานที่ควบคุมตัว ระหว่างรอการไต่สวน สถานพินิจ สถานที่ควบคุมตัวของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ฐานปฏิบัติการของทหาร ศูนย์กักตัวผู้เข้าเมืองและผู้ลี้ภัย พื้นที่ของผู้โดยสารระหว่างรอการเปลี่ยนเครื่องในสนามบิน จุดตรวจ ตามแนวพรมแดน สถานบำบัดทางจิต และสถานสังคมสงเคราะห์ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของอำนาจ หน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ ยังครอบคลุมถึงสถานที่ ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นทางการและปิดลับ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสี่ยงต่อการละเมิดประเภทต่าง ๆ หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ ย่อมสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ใด ๆ ที่มีการทำให้หรืออาจทำให้บุคคล สูญสิ้นอิสรภาพและอยู่ใต้การควบคุมตัวของหน่วยงานของรัฐก็ดี หรือเอกชน⁵⁴

⁵¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 12

⁵² สำหรับการวิเคราะห์ประเด็นเหล่านี้อย่างละเอียด โปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 4 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵³ คำว่า ‘ผู้ถูกควบคุมตัว’ ได้ถูกใช้ในลักษณะแตกต่างกันในหลายประเทศและตามเอกสารสากลประเภทต่าง ๆ เพื่อ ความสะดวกในการอ่าน คู่มือฉบับนี้ใช้คำว่า ‘ผู้ถูกควบคุมตัว’ ในความหมายกว้างที่สุดโดยให้หมายถึงบุคคลใดที่ถูกทำให้ สูญสิ้นอิสรภาพอันเป็นผลมาจากการจับกุม การควบคุมตัวตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร การควบคุมตัวระหว่างรอไต่ สวนคดี หรือการลงโทษผู้ที่ถูกกักตัวในสถานที่ควบคุมตัวตามนิยามที่กำหนดในข้อ 4(1) ของพิธีสารเลือกรับ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

⁵⁴ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู การวิเคราะห์ข้อ 4(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

9.2 อำนาจการเข้าเยี่ยม

เมื่อรัฐให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับฯ เท่ากับว่าเป็นการอนุญาตให้หน่วยงานทั้งสองประเภทสามารถเข้าถึงยังสถานที่ควบคุมตัวที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุม โดยไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาตเพิ่มเติมการล่วงหน้า⁵⁵ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ช่วยให้ผู้ชำนาญการที่เข้าเยี่ยมทั้งที่มาจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ สามารถสัมภาษณ์บุคคลได้ทั้งอย่างเป็นส่วนตัวและไม่มีพยานรู้เห็น โดยสามารถเลือกผู้ที่จะสัมภาษณ์ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัว เจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์ ทนายความ ครอบครัวของผู้ถูกควบคุมตัว และผู้ที่เคยถูกควบคุมตัว⁵⁶ ผู้ชำนาญการที่เข้าเยี่ยมต้องได้รับอนุญาตอย่างเต็มที่ในการเข้าถึงบันทึกข้อมูลและเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ถูกควบคุมตัวทุกคนได้⁵⁷ คณะผู้เข้าเยี่ยมต้องได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวและบริเวณโดยรอบอย่างครบถ้วน⁵⁸

แม้ว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศจะได้รับสิทธิเข้าเยี่ยมและมีหน้าที่เท่าเทียมกันตามพิธีสารเลือกรับฯ แต่ก็มี ความแตกต่างด้านอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของหน่วยงานทั้งสอง อันเป็นผลมาจากขอบเขตงานระดับสากลอย่างหนึ่งกับขอบเขตงานในระดับประเทศอีกอย่างหนึ่ง

9.3 ความสม่ำเสมอของการเข้าเยี่ยมและแผนการเข้าเยี่ยม

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในฐานะเป็นหน่วยงานสากลมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในประเทศในรัฐภาคีทุกแห่งที่เป็นสมาชิกพิธีสารเลือกรับฯ โดยสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการจัดตั้งและการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ และสามารถทบทวนแนวปฏิบัติเพื่อการป้องกันได้ตั้งแต่เบื้องต้น⁵⁹ แน่หนอนว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่สามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบ่อยครั้งเท่ากลไกป้องกันระดับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น หลังจากดำเนินงานมาหลายปี เมื่อจำนวนรัฐภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฯ มีมากถึง 50 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันระบุว่า มีแผนจะปฏิบัติการในแต่ละประเทศ 10 ครั้งในรอบ 12 เดือน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเข้าเยี่ยมแต่ละรัฐภาคีได้ทุกรอบในช่วงสี่ถึงห้าปี โดยมีเงื่อนไขว่า ที่ประชุมสมัชชาใหญ่จะต้องอนุมัติงบประมาณที่เกี่ยวข้อง⁶⁰ ในทางตรงข้าม เนื่องจากกลไกป้องกันระดับประเทศมีจุดเน้นการทำงานในประเทศ จึงมีความคาดหวังว่าจะสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวภายในเขตอำนาจของรัฐภาคีของตนได้บ่อยครั้งขึ้น

⁵⁵ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 1 และ 4 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁶ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14 และ 20 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁷ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14 และ 20 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁸ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14 และ 20 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 11 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , April 2009 to March 2010, UN Doc. CAT/C/44/2, 25 March 2010, น. 21

ดังนั้นสิ่งที่แตกต่างจากกลไกป้องกันระดับประเทศคือ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีอำนาจหน้าที่ (ตามข้อ 13) ที่จะจัดทำ “แผนการเข้าเยี่ยม” เพื่อจำแนกว่าเมื่อใดจะมีแนวโน้มปฏิบัติการในประเทศในแต่ละรัฐภาคี ตามข้อ 13(1) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีพันธกรณีต้องเลือกรัฐภาคีลำดับต้น ๆ เพื่อเข้าปฏิบัติการในประเทศโดยการจับฉลาก ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาว่ามือคด⁶¹ คณะอนุกรรมการป้องกันจึงมีความเห็นชอบในหลักเกณฑ์และขั้นตอนปฏิบัติว่า การตัดสินใจใด ๆ ต่อการปฏิบัติการในประเทศจะตั้งอยู่บนหลักการและเหตุผล โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อาทิ วันที่มีการให้สัตยาบัน การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศของรัฐภาคี ลักษณะการกระจายตัวของสถานที่ควบคุมตัวที่อยู่ใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคี ขนาดและความซับซ้อนของรัฐ การติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันในภูมิภาค และความเร่งด่วนของปัญหาอื่น ๆ ตามที่มีการรายงานให้หน่วยงานหรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องทราบ⁶² เมื่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจัดทำแผนปฏิบัติการในประเทศแล้ว จะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ และมีการแจ้งให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อให้สามารถเตรียมการรับรองปฏิบัติการเท่าที่จำเป็นได้⁶³

9.4 เกิดอะไรขึ้นหลังจากการเข้าเยี่ยม?

หลังจากสิ้นสุดการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันหรือกลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงานเสนอข้อค้นพบ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลง⁶⁴ รายงานการเข้าเยี่ยมเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการประเมินเพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคลของรัฐภาคี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ด้านความร่วมมือที่ยั่งยืนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (อาทิ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทยและ/หรือกระทรวงความมั่นคง รวมทั้งหน่วยงานด้านราชทัณฑ์) ทั้งนี้เพื่อให้มีการทำงานตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ เนื่องจากเป้าหมายหลักของพิธีสารเลือกรับฯคือการสนับสนุนให้รัฐภาคีสามารถพัฒนามาตรการอย่างเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ประสิทธิภาพของพิธีสารเลือกรับฯในฐานะเครื่องมือป้องกัน จึงต้องพึ่งพาความร่วมมืออย่างต่อเนื่องและสร้างสรรค์ ด้วยเหตุดังกล่าว พิธีสารเลือกรับฯฉบับนี้จึงกำหนดพันธกรณีเป็นการเฉพาะให้รัฐภาคีต้องเข้าร่วมเจรจากับกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะและวิธีการปฏิบัติที่เป็นไปได้⁶⁵

⁶¹ สี่ประเทศแรกที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มมนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีเข้าเยี่ยม ได้แก่ มอริเชียส, มัลดีฟส์, เบนิน และสวีเดน สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm

⁶² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 20

⁶³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 14 และโปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 1 และ หัวข้อที่ 4.4 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁴ โปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 16 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁵ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 12 และ 22 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ตามที่อภิปรายข้างต้น เพื่อส่งเสริมบรรยากาศความเคารพและความร่วมมือต่อกัน จะมีการเสนอรายงานการปฏิบัติงานในประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการเป็นความลับ การปิดข้อมูลเป็นความลับจะช่วยให้รัฐภาคีมีโอกาสแก้ปัญหา และดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ถูกประณามจากประชาคมระหว่างประเทศ ส่งผลให้รัฐต่าง ๆ พร้อมใจที่จะเข้าร่วมเจรจากับคณะอนุกรรมการป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศของตนเองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ตามที่กล่าวถึงข้างต้น รัฐภาคีเป็นผู้เลือกที่จะยอมให้มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันหรือไม่⁶⁶ ยกตัวอย่างเช่นสวีเดนเป็นหนึ่งในรัฐภาคีแห่งแรก ๆ ที่ยอมให้มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และอนุญาตให้มีการตีพิมพ์รายงานอย่างเปิดเผย⁶⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังอาจตีพิมพ์รายงานได้ ในกรณีที่รัฐภาคีได้นำข้อมูลบางส่วนจากรายงานไปเผยแพร่ต่อสาธารณะก่อนหน้านี้แล้ว นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐไม่ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทั้งในระหว่างการเข้าเยี่ยมหรือหลังจากนั้น (เช่น ไม่มีการปรับปรุงสภาพการควบคุมตัวบุคคลตามข้อแนะนำของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจร้องขอให้คณะกรรมการต่อต้านการทรมานจัดทำแถลงการณ์และ/หรือตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมหลังจากปรึกษาหารือกับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องแห่งนั้นแล้ว⁶⁸

ในทางตรงข้าม รายงานของกลไกป้องกันระดับประเทศจะไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ดังนั้นกลไกป้องกันระดับประเทศจึงสามารถตัดสินใจได้ว่าจะตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมทั้งหมดหรือบางส่วน ยุทธศาสตร์ของกลไกป้องกันระดับประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการตีพิมพ์เผยแพร่รายงานหรือการเก็บรายงานเป็นความลับ มักสะท้อนถึงลักษณะของวิธีการทำงาน อย่างไรก็ตาม รัฐภาคีมีพันธกรณีต้องตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศเหล่านี้⁶⁹ ข้อบัญญัตินี้ไม่เป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศ เนื่องจากกลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเลือกจะตีพิมพ์รายงานประจำปีหรือไม่ก็ได้ แต่พันธกรณีนี้เป็นหลักประกันว่า จะต้องมีการตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีทุกฉบับของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีแนวทางปฏิบัติที่โปร่งใส และในระยะยาว การเผยแพร่รายงานประจำปียังน่าจะมีส่วนพัฒนาผลกระทบของการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศในระดับประเทศได้

⁶⁶ โปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 16 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008

⁶⁸ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 16(4)

⁶⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 23 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

10. การแก้ปัญหาคาทรมาและการปฏิบัติอื่น ๆ ที่โหดร้ายที่สาเหตุ

นอกจากการอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเมื่อรัฐเข้าเป็นภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว ยังเป็นการแสดงพันธกรณีที่จะยอมรับและพิจารณาข้อเสนอแนะและข้อสังเกตจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศในแง่ของการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิบัติการที่จำเป็น เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอย่างอื่น ข้อบัญญัตินี้ต้องมีการตีความในลักษณะที่กว้างขวางมากที่สุด โดยครอบคลุมถึงคำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการด้านกฎหมาย ตุลาการ บริหารและอื่น ๆ ตามที่ตั้งข้อสังเกตไว้ในหัวข้อ 5.2 ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามทั้งสิ้นเพื่อพัฒนาให้เกิดระบบป้องกันอย่างเป็นองค์รวม

แม้ว่าทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาด้านมาตรการป้องกันโดยทั่วไป แต่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีบทบาทเพิ่มเติมเป็นพิเศษ กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกลไกป้องกันระดับประเทศได้ คุณลักษณะเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นสามฝ่ายตามกรอบพิธีสารเลือกรับฯ ระหว่างรัฐภาคี คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ บทบาทส่วนนี้ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายของพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเต็มที่ ในการพัฒนาระบบความร่วมมือในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอย่างอื่น

บทที่ II

คำอธิบายพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

สารบัญ

1. บทนำ
2. อารัมภบท พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
3. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด I: หลักการทั่วไป
4. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด II: คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
5. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด III: อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
6. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด IV: กลไกป้องกันระดับประเทศ
7. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด V: ปฏิญญา
8. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด VI: บทบัญญัติด้านการเงิน
9. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด VII: บทบัญญัติส่วนท้าย

1. บทนำ

ในบทนี้เป็นการให้คำโครงของข้อบทต่าง ๆ ในพิธีสารเลือกรับ⁷⁰ และให้รายละเอียด อรรถาธิบายบรรทัดต่อบรรทัดด้วย โดยเนื้อหาในบทนี้สามารถนำไปใช้โดยแยกส่วนจากบทอื่นๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจกับเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับ ฉบับนี้หรือเพื่ออ่านประกอบ ในขณะที่บทอื่น ๆ ของคู่มือฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่ในบทนี้จะเน้นเฉพาะข้อบัญญัติของพิธีสารเลือกรับมากกว่าการกล่าวถึงการนำไปปฏิบัติ

2. อารัมภบท พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

อารัมภบท

รัฐภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฉบับนี้,

ยืนยันว่าการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีเป็นสิ่งต้องห้าม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง

เชื่อมั่นว่าจะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่า อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ) และเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ระลึกว่าข้อ 2 และ 16 แห่งอนุสัญญามีผลบังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เป็นผลเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีในพื้นที่เขตอำนาจศาลในประเทศของตน

ตระหนักว่าประเทศต่าง ๆ มีหน้าที่หลักในการดำเนินตามข้อบทเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของพวกเขาอย่างเต็มที่ ซึ่งถือเป็นภาระรับผิดชอบร่วมกันของทุกคนและหน่วยงานระดับระหว่างประเทศที่จะส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกในประเทศ

⁷⁰ Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. A/RES/57/199, 18 December 2002 พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2549

ระลึกว่าการป้องกัน การทรมาน และการลงโทษ และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี อย่างเป็นทางการต้องเกิดจากการศึกษาและองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเช่น กฎหมาย การบริหาร ตุลาการ และมาตรการอื่น ๆ

ระลึกว่าที่ประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกาศอย่างหนักแน่นว่า ความพยายามในการขจัดความทรมาน ควรเป็นข้อกังวลที่สำคัญสูงสุดเพื่อป้องกันการทรมาน และเรียกร้องให้มีการรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ต่อท้ายอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดตั้งระบบป้องกันโดยผ่านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ

เชื่อมั่นว่าการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพให้ปลอดภัยจากการทรมาน และการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี จะได้รับการหนุนเสริมจากมาตรการอื่นนอกจากกฎหมายที่มีลักษณะช่วยป้องกัน โดยมีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ

เห็นชอบต่อข้อบทต่อไปนี้ (...)

ในอนุสัญญามบท ได้กำหนดหลักการพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับฯ โดยอธิบายหลักการและเหตุผลที่เน้นเรื่องการป้องกันเป็นพิเศษ แนวคิดการเข้าแทรกแซงก่อนที่การละเมิดจะเกิดขึ้น เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ในแวดวงคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยปกติแล้ว การแทรกแซงมักเกิดขึ้นเมื่อการกระทำละเมิดเกิดขึ้นแล้ว (*ex post facto*) ด้วยเหตุดังกล่าว พิธีสารเลือกรับฯ จึงเป็นสัญลักษณ์ของวิธีการใหม่ที่มุ่งแก้ปัญหาการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่รากเหง้า และส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือเพื่อลดโอกาสที่จะเกิดการละเมิด

ในอนุสัญญามบทยอมรับว่าการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี⁷¹ เป็นข้อห้ามอย่างหนึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศ และยืนยันว่ารัฐมีความรับผิดชอบสำคัญที่จะป้องกันการละเมิดดังกล่าว พันธกรณีของรัฐที่จะต้องป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นผลมาจากข้อบัญญัติที่ปรากฏอย่างชัดเจนตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ⁷² ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐทุกแห่งจะต้องป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ไม่ว่าจะมีการให้สัตยาบันรับรองสนธิสัญญาหรือไม่ก็ตาม

ในอนุสัญญามบทเป็นการอธิบายถึงความเกี่ยวข้องระหว่างพิธีสารเลือกรับฯ กับสนธิสัญญาฉบับหลัก คือ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ประกอบด้วย

⁷¹ เพื่อความกระชับ ในบทนี้จะใช้คำว่า ‘การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ’ ในความหมายของ ‘การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี’

⁷² International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Furundzija*, 10 December 1998, Case No IT-95-17/I-T, น. 148

พันธกรณีทั่วไปตามข้อ 2 และข้อ 16 ที่เกี่ยวข้องกับปกป้องการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และมาตรการเฉพาะอย่างอื่น (เช่น การกำหนดความผิดทางอาญาให้กับการทรมาน การทบทวน เทคนิคการสอบปากคำอย่างเป็นระบบและการสอบสวนตามข้อร้องเรียน) ซึ่งรัฐภาคีจะต้องนำไปเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการทำงานเพื่อป้องกันในระดับประเทศ⁷³ พิธีสารเลือกรับฯ มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนข้อบัญญัติเพื่อการป้องกันเหล่านี้ข้อ 2(1) ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ระบุถึงความพยายามที่รัฐภาคีจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการทรมานไว้ว่า “ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินมาตรการต่างๆ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร ทางตุลาการหรือมาตรการอื่นๆ ที่มีประสิทธิผลเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำการทรมานในอาณาเขตใดซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐของตน”

ข้อ 16(1) ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ยืนยันว่า นอกจากต้องป้องกันการทรมานแล้ว รัฐภาคีต้องป้องกันการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีที่ไม่ถึงขั้นเป็นการทรมานตามความหมายในข้อ 1 ที่ว่า⁷⁴

รัฐภาคีแต่ละรัฐรับที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่ย่ำยีศักดิ์ศรีที่ไม่ถึงกับเป็นการทรมานตามที่นิยามไว้ในข้อ 1 เกิดขึ้นในอาณาเขตภายใต้เขตอำนาจรัฐของตน เมื่อการกระทำเช่นว่าได้กระทำโดย หรือด้วยการยุยง หรือ ความยินยอม หรือความรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันธกรณีทั้งปวงในข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 และ ข้อ 13 ให้นำมาใช้บังคับ โดยการใช้แทนที่การกล่าวถึงการทรมาน หรือการกล่าวถึงการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี⁷⁵

⁷³ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Torture in International law, A Guide to Jurisprudence*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2008, น. 13-29

⁷⁴ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับนิยามของการทรมาน โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Definition of Torture: Proceedings of an expert seminar*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2003 และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*, น. 7-13, น. 56-63, น. 94-101 และ น. 126-129

⁷⁵ ข้อ 10, 11, 12 และ 13 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานครอบคลุมพันธกรณีดังนี้:

ข้อ: “1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับประกันว่า การศึกษาและข้อสนเทศเกี่ยวกับการห้ามการทรมานเข้าไปบรรจุอย่างสมบูรณ์ในหลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่เป็นพลเรือนหรือทหาร พนักงานทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมตัว การสอบสวน หรือการปฏิบัติต่อปัจเจกบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะของการถูกจับ การกักขัง หรือการจำคุก ไม่ว่าจะในรูปแบบใด 2. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐนำข้อห้ามนี้เข้าไปอยู่ในกฎหมายหรือคำสั่งที่ออกมาเกี่ยวกับหน้าที่และภารกิจของบุคคลเช่นว่า”

ข้อ 11: “ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณาทบทวนอย่างเป็นระบบสำหรับกฎหมาย คำสั่ง วิธีการและแนวทางปฏิบัติในการสอบปากคำ ตลอดจนการจัดระเบียบทั้งปวงสำหรับการควบคุมและการปฏิบัติต่อบุคคลที่ตกอยู่ใต้ภาวะของการจับกุม การกักขัง และการจำคุกไม่ว่าในรูปแบบใด ในอาณาเขตที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตนเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทรมานใดขึ้น”

คณะกรรมการต่อต้านการทรมานซึ่งมีหน้าที่ติดตามดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีที่มีต่อพิธีสารเลือกรับฯ ได้ตีความว่าข้อ 2 และ 16 ให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกับพันธกรณีที่จะต้องป้องกันการทรมาน และพันธกรณีที่จะต้องป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 2 ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานระบุไว้ว่า

พันธกรณีเพื่อป้องกันการทรมานตามข้อ 2 มีเนื้อหากว้างขวาง พันธกรณีเพื่อป้องกันการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ร้ายกาจยิ่ง (นับแต่นี้เรียกว่า “การปฏิบัติที่โหดร้าย”) ตามย่อหน้าที่หนึ่ง ข้อ 16 มีเนื้อหาที่เป็นอิสระ ไม่อาจแบ่งแยกและมีความเชื่อมโยงกัน พันธกรณีเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้ายในทางปฏิบัติแล้วมีส่วนซ้ำซ้อนและมีเนื้อหาโดยหลักสอดคล้องกับพันธกรณีเพื่อป้องกันการทรมาน ข้อ 16 จำแนกวิธีการเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้าย โดยเน้น “โดยเฉพาะ” ถึงมาตรการตามที่กำหนดไว้ในข้อ 10-13 แต่ไม่จำกัดว่ามาตรการป้องกันการทรมานที่ได้ผลจะมีเฉพาะข้อเหล่านี้ ดังที่คณะกรรมการได้อธิบายไว้ ยกตัวอย่างเช่น ในแง่ของการให้สินไหมทดแทนตามข้อ 14 ในทางปฏิบัติแล้ว ความแตกต่างในเชิงนิยามระหว่างการปฏิบัติที่โหดร้ายกับการทรมานมักไม่มีความชัดเจน ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าเงื่อนไขที่นำไปสู่การปฏิบัติที่โหดร้ายมักส่งเสริมให้เกิดการทรมาน ด้วยเหตุดังกล่าว มาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการทรมานจะต้องนำมาใช้เพื่อป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้ายด้วยเช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการจึงพิจารณาเห็นว่าข้อห้ามต่อการปฏิบัติที่โหดร้ายจึงมีลักษณะที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และเป็นสิ่งที่ต้องป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นด้วยมาตรการที่มีประสิทธิภาพและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁷⁶

อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ กำหนดอย่างชัดเจนว่า รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ มีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ไม่ได้กำหนดลักษณะที่ชัดเจนของมาตรการ

ข้อ 12: “ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับประกันว่า เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของตนดำเนินการสืบสวนโดยพลันและโดยปราศจากความลำเอียง เมื่อใดก็ตามที่มีมูลเหตุอันสมเหตุสมผลที่จะเชื่อได้ว่า ได้มีการกระทำการทรมานเกิดขึ้นในอาณาเขตใดที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน”

ข้อ 13: “ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับประกันว่า บังคับบุคคลที่อ้างว่าตนถูกทรมานในอาณาเขตใดก็ตามที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐนั้น มีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานผู้ที่มีอำนาจของรัฐนั้น และที่จะทำให้กรณีของตนได้รับการพิจารณาตรวจสอบ โดยพลันและปราศจากความลำเอียงโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของรัฐนั้น ให้ดำเนินขั้นตอนทั้งปวงเพื่อรับประกันว่า ผู้ร้องทุกข์และพยานได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการประทุษร้ายหรือการข่มขู่ให้หวาดกลัวทั้งปวงอันเป็นผลจากการร้องทุกข์หรือการให้พยานหลักฐานของบุคคลนั้น”

⁷⁶ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2, การบังคับใช้ตามข้อ 2 สำหรับรัฐภาคี, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008, น. 3

“นิติบัญญัติ ทางบริหาร ทางตุลาการหรือมาตรการอื่นๆ” เพื่อการป้องกัน และเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ ตามข้อ 2

พิธีสารเลือกรับฯ จึงได้รับการพัฒนาขึ้นมาเพื่อช่วยให้รัฐภาคีสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการป้องกันที่มีอยู่ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้ เป็นการหนุนเสริมอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ โดยเฉพาะมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการนอกเหนือจากด้านตุลาการที่เป็นผล เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว⁷⁷ อย่างเช่น การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น พันธกรณีในการเข้าเยี่ยมอาจถือได้ว่าเป็นผลลัพธ์มาจากข้อ 2 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ⁷⁸ เหตุที่มีการเน้นย้ำความสำคัญของการเข้าเยี่ยมในพิธีสารเลือกรับฯ ก็เนื่องมาจากว่าการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ มักเกิดขึ้นในสถานที่ควบคุมตัว เนื่องจากตามนิยามแล้วเป็นสถานที่ซึ่งปิดลับจากการตรวจสอบของภายนอก ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีป้องกันที่ดีที่สุดจึงเป็นการเปิดให้สถานที่ควบคุมตัวได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เป็นอิสระ⁷⁹

อาร์มภทยังเน้นความจำเป็นของความร่วมมือในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ซึ่งเป็นพื้นฐานให้กับวิธีทำงานแบบใหม่ตามพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งมุ่งพัฒนาระบบเพื่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ซึ่งครอบคลุมหน่วยงานทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

3. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด I: หลักการทั่วไป

หมวด I ประกอบด้วยข้อบทสี่ข้อซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานที่ประกอบขึ้นเป็นแนวคิดหลักของพิธีสารเลือกรับฯ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของพิธีสารเลือกรับฯ วิธีการนำไปใช้โดยผ่านกลไกในประเทศและระหว่างประเทศ และยังกำหนดพันธกรณีทั่วไปของรัฐภาคีตามพิธีสารเลือกรับฯ หมวด II ถึง IV ของพิธีสารเลือกรับฯ เป็นการบรรยายถึงลักษณะการทำงานของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ

ข้อ 1

วัตถุประสงค์ของพิธีสารคือการพัฒนาระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพโดยหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศที่เป็นอิสระอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทรมานการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

⁷⁷ ตามเป้าประสงค์ของคู่มือฉบับนี้ มีการให้ความหมายของคำว่า ‘ผู้ถูกควบคุมตัว’ อย่างกว้างขวางมากที่สุด โดยให้หมายถึง “บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ” ตามนิยามที่กำหนดในข้อ 4 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

⁷⁸ Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A* อรรถาธิบาย, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, น. 890 และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2, น. 13

⁷⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 890

ข้อ 1 กำหนดคุณลักษณะใหม่และสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ กล่าวคือ วัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันและวิธีการป้องกัน วิธีการป้องกันดังกล่าวกำหนดให้มีหน่วยงานป้องกันทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยไม่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับอื่นที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการที่หนุนเสริมกันระหว่างหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในสถานที่ควบคุมตัวทั่วโลกเช่นนี้ พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดบรรทัดฐานด้านกฎหมายใหม่ แต่เน้นการพัฒนาาระบบเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในกรอบการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้ว โดยข้อ 1 ได้ระบุแนวคิดหลายประการซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดด้านล่าง และไม่มีการอธิบายถึงโดยตรงในพิธีสารเลือกรับฯ:

- ความจำเป็นของการเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกัน
- ที่ต้องปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ
- โดยหน่วยงานระดับประเทศและระหว่างประเทศซึ่งประกอบขึ้นเป็นระบบอย่างหนึ่ง

ข้อ 1: การเข้าเยี่ยมเพื่อการป้องกัน

วัตถุประสงค์ของระบบการเข้าเยี่ยมที่จัดตั้งขึ้นตามพิธีสารเลือกรับฯ เป็นไปเพื่อการป้องกันการทรمانและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวมีส่วนช่วยป้องกันในสองลักษณะ ได้แก่:

- มีผลในเชิงป้องปราม และ
- สนับสนุนการลดความเสี่ยงต่อการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

เพียงเพราะว่าผู้ชำนาญการที่เป็นอิสระจากภายนอกสามารถเข้าไปยังสถานที่ควบคุมตัวได้ ก็มีผลในเชิงป้องกันอย่างสำคัญแล้ว ผู้จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ มีความเห็นว่า พิธีสารฉบับนี้ให้ทั้งอำนาจและหลักประกันที่จำเป็นต่อหน่วยงานเพื่อดำเนินการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวใด ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีได้ โดยไม่ต้องประกาศล่วงหน้า⁸⁰ เป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานภายใต้พิธีสารเลือกรับฯ จะต้องสามารถเข้าเยี่ยมได้โดยไม่ต้องประกาศล่วงหน้า อันจะส่งผลในเชิงป้องปรามอย่างมาก แม้ว่าเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้ใช้คำว่า “การเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศ” อย่างชัดเจน แต่อำนาจดังกล่าวมีการระบุถึงไว้ในข้อ 12(ก), 14(ค) และ 20(ค)

การเข้าเยี่ยมเพื่อการป้องกันยังมีส่วนสนับสนุนให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ สามารถจำแนกปัจจัยเสี่ยง วิเคราะห์ข้อผิดพลาดของระบบและรูปแบบความผิดพลาด และเสนอข้อเสนอนั้นเพื่อแก้ปัญหาการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่รากเหง้า วัตถุประสงค์ในระยะยาวก็เพื่อมุ่งลดความเสี่ยงที่จะเกิดการปฏิบัติที่โหดร้าย และส่งเสริมบรรยากาศที่การทรمانจะไม่อาจเกิดขึ้นได้ การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันตามพิธีสารเลือกรับฯ แตกต่างจากการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวแบบอื่น ทั้งในแง่วัตถุประสงค์และวิธีการ รวมทั้งแตกต่างจากการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานอื่นตามพิธีสารเลือกรับฯ การเข้า

⁸⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 906 และ น. 1011

เยี่ยมเพื่อการป้องกันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิเคราะห์ระบบการควบคุมตัวบุคคลและโครงสร้างที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ในเชิงรุก เป็นการมองไปข้างหน้าและมีลักษณะต่อเนื่อง การเข้าเยี่ยมเพื่อการป้องกันไม่ได้เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์ของสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่งเท่านั้น แต่เป็นการมองภาพรวมของปัจจัยเสี่ยงของกรอบโครงสร้างองค์กร กฎหมายและนโยบาย⁸¹ นอกจากนี้เนื่องจากการเข้าเยี่ยมเพื่อการป้องกันมีพื้นฐานมาจากความร่วมมือ จึงไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประณามสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่ง หรือเพื่อสอบสวนตามข้อร้องเรียนแต่ละเรื่อง แต่เป็นการมุ่งให้เกิดการเจรจาทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติและสภาพความเป็นอยู่ของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ

ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานขององค์การสหประชาชาติก็ได้เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในระหว่างการเดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ และได้อธิบายถึงความสำคัญของ “การเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศล่วงหน้า” ในแง่ที่เป็นมาตรการป้องกันดังนี้

การเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศล่วงหน้ามีเป้าหมายเพื่อประกันว่าผู้รายงานพิเศษจะสามารถรายงานสภาพที่เป็นอยู่ในสถานที่ควบคุมตัวโดยให้มีการบิดเบือนได้น้อยที่สุด ถ้ามีการประกาศล่วงหน้าในทุกกรณี อย่างเช่น การระบุว่าต้องการจะไปเยี่ยมสถานที่ใด และต้องการจะเข้าพบกับใคร ก็อาจทำให้เกิดความเสี่ยงในแง่การปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงข้อมูล หรืออาจมีการเคลื่อนย้ายบุคคลไปที่อื่น มีการข่มขู่คุกคาม หรือป้องกันไม่ให้มีการพบกับบุคคลผู้นั้น⁸²

ข้อ 1: การเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ

การปฏิบัติเข้าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบป้องกันที่เป็นผล การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว

- ช่วยให้คณะผู้เข้าเยี่ยมสามารถพัฒนาการเจรจาที่สร้างสรรค์อย่างต่อเนื่องกับผู้ถูกควบคุมตัวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้
- จัดทำรายงานความก้าวหน้าหรือความเสื่อมโทรมของสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ได้
- คู่คุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวจากการละเมิด กล่าวคือ การปล่อยให้มีการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องจากภายนอกจะมีผลในเชิงการป้องปรามการละเมิด และ
- คู่คุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวและเจ้าหน้าที่จากการตอบโต้กรณีที่ทำให้ความร่วมมือกับคณะผู้เข้าเยี่ยมในการเข้าเยี่ยมครั้งที่ผ่านมามี⁸³

⁸¹ โปรตดู หัวข้อที่ 3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม

⁸² UN ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน, *2006 Report to the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/2006/6, 23 December 2005, น. 24

⁸³ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs*, สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2006, น. 16

ด้วยเหตุดังกล่าว การเข้าเยี่ยมชมจะต้องเกิดขึ้นโดยมีความสม่ำเสมอระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลในเชิงป้องกันอย่างแท้จริง ความถี่ของการเข้าเยี่ยมชมเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ⁸⁴

ข้อ 1: ระบบการเข้าเยี่ยมชมของหน่วยงานอิสระ

ข้อ 1 ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดอย่างชัดเจนว่า การเข้าเยี่ยมชมของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนา “ระบบ” กล่าวคือในระบบนี้ กลไกต่าง ๆ ควรเป็นอิสระและควรทำงานอย่างบรรสานสอดคล้อง มีรูปแบบและมีการประสานงาน การสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการประสานงานอย่างเป็นผลระหว่างหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ มีส่วนสำคัญเพื่อช่วยประกันการคุ้มครองสูงสุดสำหรับบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ⁸⁵ ด้วยเหตุดังกล่าว หลักการประสานงานจึงเป็นเนื้อหาสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ และมีข้อบัญญัติหลายประการในพิธีสารเลือกรับฯ ที่กำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะสามฝ่ายระหว่างรัฐภาคี คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ⁸⁶

ข้อ 2

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน) จะได้รับการจัดตั้งและจะทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ
2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะทำหน้าที่ภายใต้กรอบของธรรมนูญขององค์การสหประชาชาติ และจะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และหลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบรรทัดฐานขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ
3. ในทำนองเดียวกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะปฏิบัติตามหลักการการปกปิดข้อมูลเป็นความลับ ความไม่ลำเอียง การไม่เลือกปฏิบัติและความเป็นกลาง
4. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและรัฐภาคีจะร่วมมือในการดำเนินงานตามพิธีสาร

⁸⁴ สถานที่ควบคุมตัวบางประเภทโดยพื้นฐานแล้วอาจมีลักษณะการควบคุมตัวบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างเช่น สถานีตำรวจ เรือนจำพิเศษหรือสถานที่ควบคุมตัวระหว่างรอการไต่สวนของศาล และสถานที่อื่น ๆ ที่มีผู้ถูกควบคุมตัวอย่างหนาแน่น โดยเฉพาะผู้ที่มีความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานอาจตัดสินใจเข้าเยี่ยมชมสถานที่เหล่านี้มากเป็นพิเศษ โปรดดู การวิเคราะห์ข้อ 4 ในบทนี้ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 30-35

⁸⁵ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 16-17

⁸⁶ และโปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ข้อ 11, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 22 และ 23

ข้อ 2 กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับประเทศแห่งใหม่ ได้แก่ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งเป็นองค์ประกอบสากลของระบบป้องกันการทรมานตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับข้อ 2 เป็นการสะท้อนเนื้อหาในอารัมภบท โดยเน้นย้ำว่า พิธีสารเลือกรับเป็นส่วนหนึ่งของกรอบอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และมีข้อบัญญัติที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (หน่วยงานระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ⁸⁷ แม้ว่าพิธีสารเลือกรับจะกำหนดสถานะให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นเพียงอนุกรรมการตามคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่ได้เป็นหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน โดยสามารถทำงานอย่างเป็นอิสระ แต่มีส่วนหนุนเสริมกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน⁸⁸

ข้อ 2(2): ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 2(2) กำหนดกรอบอ้างอิงทั่วไปของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยอ้างอิงเป้าประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) กฎบัตรดังกล่าวสะท้อนความประสงค์ให้มีความร่วมมือเพื่อส่งเสริมการเคารพลีทิมมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁸⁹ การอ้างอิงกฎบัตรสะท้อนถึงความสำคัญของความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีกับหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับ

ข้อ 2(2) ยังกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันคำนึงถึงและอ้างอิงบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งปวงในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคี ซึ่งเป็นเหตุให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถทำงานนอกเหนือจากข้อบัญญัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้ โดยสามารถอ้างอิงเนื้อหาจากกฎบัตรสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงสามารถนำวิธีการที่เป็นองค์รวมมาใช้เพื่อการป้องกัน โดยครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งมาตรฐานด้านตุลาการและกฎหมาย และข้อบัญญัติด้านกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ⁹⁰

⁸⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 10(3), 11(ค), 16 และ 24

⁸⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 914 และโปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 16 และ 24 ในบทนี้ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และ บทที่ III ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 4.7.3 และ 5.1

⁸⁹ กฎบัตรสหประชาชาติ, ข้อ 1 และ 2

⁹⁰ โปรดดู เว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) สำหรับมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการควบคุมตัวและการบริหารงานยุติธรรม: www2.ohchr.org/english/law/

ข้อ2(3): หลักการสำหรับแนวปฏิบัติ

ข้อ2(3) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องปฏิบัติตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ความไม่ลำเอียง การไม่มีอคติในการเลือก ความเป็นภววิสัยและความเป็นสากล หลักการเหล่านี้เป็นกรอบทั่วไปของวิธีการทำงานและจริยธรรมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ตามแนวคิดเรื่องความไม่ลำเอียง สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องนำวิธีการที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ การเมืองของพรรคและประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ควรถูกชี้นำหรือได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา สื่อมวลชน หรืออื่น ๆ

ความเป็นภววิสัยมีความคล้ายคลึงกับความไม่ลำเอียงในแง่ที่ว่า สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควรปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็นมืออาชีพ อยู่บนฐานข้อเท็จจริงและไม่มีอคติ ด้วยเหตุดังกล่าว พวกเขาควรต่อต้านแรงกดดันที่มาจากฝ่ายรัฐ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด⁹¹

หลักความเป็นสากลและการไม่มีอคติในการเลือก เป็นข้อประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะปฏิบัติกับรัฐภาคีทุกแห่งอย่างเป็นธรรมและไม่มีอคติ⁹² หลักการนี้ยังปรากฏในข้อ13(1) ซึ่งกำหนดให้มีการจับฉลากเลือกประเทศที่จะเข้าเยี่ยมชมในช่วงแรก ๆ

ข้อ2(4): ความร่วมมือ

ตามข้อ2(4) พิธีสารเลือกรับฯ เน้นหลักการความร่วมมือ แม้หลักการนี้จะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน การแยกออกมาเป็นข้อต่างหากก็เนื่องจากว่า ความร่วมมือและการเจรจาระหว่างผู้ทำงานเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบหลักของพิธีสารเลือกรับฯโดยรวม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมุ่งที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐภาคี โดยผ่านความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์มากกว่าการประณาม ความร่วมมือเป็นการปฏิบัติงานที่ไม่เพียงมีผลผูกพันต่อรัฐภาคีเท่านั้น หากยังรวมถึงคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย⁹³ โดยควรมองว่าความร่วมมือเป็นหลักการชี้นำในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้จากการทำงานที่เก็บข้อมูลเป็นความลับ ทั้งในส่วนของการรายงาน ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการสื่อสารระหว่างรัฐภาคีกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

⁹¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 918

⁹² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 918

⁹³ โปรดดู ข้อ 16(4) (รวมทั้งการอภิปรายเกี่ยวกับข้อนี้ ในบทนี้) ซึ่งกำหนดมาตรการแทรกแซงต่อรัฐภาคีที่ไม่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

ข้อ 3

รัฐภาคีแต่ละแห่งจะจัดตั้งมอบหมายหน้าที่หรือส่งเสริมให้มีหน่วยงานเข้าเยี่ยมระดับประเทศ หนึ่งแห่งหรือหลายแห่งเพื่อป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษ อื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่ากลไกป้องกันระดับประเทศ)

ข้อ 3 กล่าวถึงองค์ประกอบระดับประเทศของระบบป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ โดยกำหนดให้ รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวเพื่อป้องกันการ ละเมิด การกำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกรอบป้องกันตามพิธีสารเลือกรับฯ ถือเป็นมาตรการที่สร้างสรรค์และเป็นรูปธรรมเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศอย่างเป็นผลและยั่งยืนในแต่ละประเทศ⁹⁴

ข้อ 3: มูลค่าเพิ่มของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในช่วงที่เริ่มมีแนวคิดจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ ผู้จัดทำมีภาพของการจัดตั้งหน่วยงานเข้าเยี่ยม ระดับสากลเท่านั้น การที่เสนอให้มีหน่วยงานระดับประเทศเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบป้องกันด้วย จึง ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญของการเจรจาที่นำไปสู่การรับรองพิธีสารเลือกรับฯ⁹⁵ แนวคิดเรื่องกลไก ป้องกันระดับประเทศ สามารถฝ่าฟันอุปสรรคสำคัญในช่วงเริ่มต้นการจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ ได้ โดย ผู้จัดทำร่างมีสมมติฐานว่า ตามปกติธรรมดาแล้ว หน่วยงานระหว่างประเทศย่อมไม่สามารถเข้าเยี่ยม สถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งได้บ่อยครั้งเพียงพอที่จะให้เกิดผลอย่างแท้จริง⁹⁶ อย่างไรก็ตาม การมีกลไก ป้องกันระดับประเทศตั้งอยู่อย่างถาวรในรัฐภาคี จะทำให้สามารถเข้าเยี่ยมได้บ่อยครั้งขึ้นและสามารถ เสร็จกับผู้มีส่วนรับผิดชอบในการดูแลและควบคุมตัวบุคคลได้อย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม โอกาสที่รัฐภาคีจะใช้กลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อปกปิดสถานการณ์ที่แท้จริง ในประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน แทนที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูล ก็เป็นประเด็นที่ถูกเสนอ ระหว่างการเจรจา ด้วยเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงมีสถานะเป็นผู้ให้คำปรึกษา เกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ข้อบัญญัติต่างๆ ในพิธีสารเลือกรับฯ สนับสนุนบทบาทดังกล่าว โดย เน้นย้ำความสำคัญของการติดต่อโดยตรงและความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อ ป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

⁹⁴ สำหรับรายละเอียดคำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งและมอบหมายหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide* และบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อ 6 และ 7

⁹⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ อนุญาตต่อต้านการทรมาน, โปรดดู บทที่ I ของคู่มือ ฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 1 และ 3

⁹⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 923

ข้อ 3: การปรึกษาหารือเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดของกลไกป้องกันระดับประเทศ

เพื่อช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในรัฐภาคีตัดสินใจเลือกรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งถือเป็นงานที่ซับซ้อน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้จัดทำแนวปฏิบัติเบื้องต้นสำหรับการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเน้นย้ำคุณลักษณะสำคัญของกลไกป้องกันระดับประเทศ และชี้ให้เห็นว่ากลไกเหล่านี้ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดที่มีอยู่ในหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ⁹⁷ กระบวนการที่รัฐภาคีใช้เพื่อกำหนดกลไกป้องกันระดับประเทศอาจแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีข้อเสนอว่ารัฐภาคีทุกแห่งควรใช้กระบวนการที่โปร่งใสและมีส่วนร่วมในการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนควรสามารถเข้าร่วมในการพูดคุยเพื่อแสวงหารูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมกับประเทศของตนเองมากที่สุด⁹⁸

ข้อ 3: รูปแบบองค์กรของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 3 กำหนดให้รัฐภาคีมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่จะต้องจัดตั้งระบบการการเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันอย่างสม่ำเสมอในระดับประเทศ พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องมีรูปแบบองค์กรแบบใด ทั้งนี้โดยให้ขึ้นอยู่กับบริบทในประเทศ การมีอยู่ของหน่วยงานตรวจสอบระดับชาติที่เป็นอิสระอื่น ๆ ลักษณะทางภูมิศาสตร์และความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารและการเงินของประเทศ⁹⁹ โดยรัฐภาคีอาจเลือกจัดตั้งเป็นหน่วยงานพิเศษหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง หรืออาจมอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง หรือเลือกสรรหน่วยงานทั้งสองประเภทเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศก็ได้¹⁰⁰

ข้อ 4

1. ตามพิธีสารฉบับนี้ รัฐภาคีแต่ละแห่งต้องอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานตามที่ระบุถึงในข้อ 2 และ 3 ไปยังสถานที่ภายใต้เขตอำนาจศาลของตนซึ่งเป็นสถานที่ควบคุมตัวบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ ทั้งนี้ตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (นับแต่นี้เรียกว่า สถานที่ควบคุมตัว) การเข้าเยี่ยมเหล่านี้ให้ถือว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการทรมานและการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี หากจำเป็น

⁹⁷ โปรดดู บทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 7; รวมทั้งภาคผนวก 2 ของคู่มือฉบับนี้

⁹⁸ โปรดดู บทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 6 สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม

⁹⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , April 2009 to March 2010, UN Doc. CAT/C/44/2, 25 March 2010, น. 49

¹⁰⁰ โปรดดู การวิเคราะห์ข้อ 17 ในบทนี้; รวมทั้งหัวข้อที่ 7 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับรายการของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ, โปรดดู www.apt.ch

2. ตามวัตถุประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้ การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพหมายถึงการใช้วิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคุมขังหรือการคุมขังหรือการกักตัวบุคคลไว้ในสถานที่ควบคุมตัวของเอกชนหรือของรัฐ อันเป็นเหตุให้บุคคลผู้นั้นไม่ได้รับอนุญาตให้จากไปตามที่ต้องการ โดยเป็นคำสั่งของหน่วยงานด้านตุลาการ ด้านบริหาร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็ดี

ข้อ 4 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหัวใจของพิธีสารเลือกรับฯ โดยกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องอนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศเข้าเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ที่มีผู้ถูกควบคุมตัวหรืออาจถูกควบคุมตัวอยู่ นอกจากกำหนดพันธกรณีทั่วไปของรัฐภาคีที่จะต้องอนุญาตให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ เข้าเยี่ยมได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าแล้ว ข้อ 4 ยังกำหนดนิยามคำว่า “สถานที่ควบคุมตัว” และ “การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ” ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อบทนี้จึงกำหนดขอบเขตการบังคับใช้อำนาจหน้าที่ของทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 4(1): พันธกรณีที่ต้องอนุญาตการเข้าเยี่ยม

ตามข้อ 4 รัฐภาคีต้องอนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่อยู่ใต้เขตอำนาจและการควบคุมของตน ตามบทบัญญัตินี้หมายถึงว่า ในการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่จำเป็นต้องมีการขออนุญาตล่วงหน้า ซึ่งเป็นอำนาจที่แตกต่างจากกลไกอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีเจตหมายเชิญแบบเปิดทำให้สามารถเดินทางไปเข้าเยี่ยมพื้นที่ใดของรัฐภาคีก็ได้

ข้อ 4: นิยามของสถานที่ควบคุมตัว

ตามพิธีสารเลือกรับฯ มีการนิยาม “สถานที่ควบคุมตัว” ในความหมายที่กว้างขวาง เพื่อให้มีผลมากสุดในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ องค์ประกอบหลักของคำนิยามเป็นผลมาจากการที่บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพไม่สามารถออกจากสถานที่ควบคุมตัวได้ตามความปรารถนา และการควบคุมตัวนั้นย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงหรือทางอ้อมกับหน่วยงานของรัฐ¹⁰¹ นิยามดังกล่าวยังประกอบด้วยคำบรรยายหลักสองประการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของรัฐ ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าสถานที่ควบคุมตัวนั้นอยู่ภายในขอบเขตตามพิธีสารเลือกรับฯ หรือไม่

- สถานที่ดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคี และ
- สถานที่แห่งนั้นต้องเป็นที่อยู่ หรือถูกใช้เป็นที่อยู่ของบุคคลที่ถูกควบคุมตัวด้วยการยุยงหรือโดยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของหน่วยงานของรัฐ¹⁰²

¹⁰¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 18

¹⁰² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 19

การแบ่งประเภทสถานที่ควบคุมตัว

ผู้จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ เห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะกำหนดรายการที่ถือว่าเป็นสถานที่ควบคุมตัวขึ้นมาชุดหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการกำหนดประเภทสถานที่ควบคุมตัวตามนัยยะที่แคบและมีข้อจำกัด อันอาจกลายเป็นอุปสรรคที่ไม่จำเป็นสำหรับผู้ที่ควรได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองตามกฎหมาย บัตร นิชามที่กว้างขวางยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาการทำให้บุคคลสูญสูญสิ้นอิสรภาพในระดับชาติในรัฐภาคีทั้งหลาย เนื่องจากสภาพของสถานที่ควบคุมตัวย่อมมีรูปแบบแตกต่างกันไปมากในระหว่างประเทศหรือภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ประเภทของสถานที่ควบคุมตัวบางประการสอดคล้องกับขอบเขตการบังคับใช้ข้อ 4 อย่างเช่น

- สถานีตำรวจ
- ศูนย์ควบคุมตัวก่อนการไต่สวน/เรือนจำพิเศษ
- ทัณฑสถานสำหรับผู้ต้องโทษ
- สถานพินิจเด็กและเยาวชน
- กองบังคับการตำรวจชายแดนและพื้นที่ร่อของผู้โดยสารระหว่างการเปลี่ยนยานพาหนะบนถนน ตามท่าเรือและสนามบินนานาชาติ
- ศูนย์กักตัวผู้เข้าเมืองและผู้ลี้ภัย
- สถาบันจิตเวช
- สถานสงเคราะห์
- หน่วยงานให้บริการด้านความมั่นคงหรือด้านข่าวกรอง
- สถานที่ควบคุมตัวภายใต้เขตอำนาจของทหาร
- สถานที่ควบคุมตัวของหน่วยงานฝ่ายบริหาร
- พาหนะที่ใช้ขนย้ายผู้ถูกควบคุมตัว
- ศูนย์บำบัดยาเสพติดแบบปิด และ
- สถานสงเคราะห์เด็ก

เขตอำนาจและการควบคุม

หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัว เฉพาะที่อยู่ใต้ “เขตอำนาจและการควบคุม” ของรัฐภาคี ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant for Civil and Political Rights - ICCPR) มีลักษณะคล้ายคลึงกันตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ พื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐภาคีไม่เพียงครอบคลุมถึงพื้นที่ปกติของรัฐภาคี หากยังรวมถึงในเรือหรืออากาศยานซึ่งจอดเทียบในรัฐภาคีนั้นด้วย รวมทั้งโครงสร้างที่อยู่บริเวณไหล่ทวีป (continental shelf) ของรัฐ

ภาคีแห่งนั้นด้วย¹⁰³ เช่นเดียวกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ความหมายของเขตอำนาจและการควบคุมตามพิธีสารเลือกรับฯ ครอบคลุมไปทุกพื้นที่ รวมทั้งที่ตั้งอยู่ภายนอกเขตอธิปไตยของรัฐภาคี แต่ยังคง “อยู่ใต้อำนาจการควบคุมในทางพฤตินัยของรัฐภาคี โดยสามารถใช้ทั้งอำนาจทางทหารหรือพลเรือนเพื่อเข้าควบคุมพื้นที่นั้นได้”¹⁰⁴ อย่างเช่น ฐานทัพทหารของรัฐภาคีซึ่งตั้งอยู่ในประเทศอื่น องค์ประกอบสำคัญที่หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ ต้องจำแนก ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างสถานที่ควบคุมตัวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐภาคี

สถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นทางการและของเอกชน: การยุยง ความยินยอม และการรู้เห็นเป็นใจ

การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ มักเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการหรือปิดลับ โดยรัฐบาลมักปฏิเสธความรับผิดชอบและ/หรือแยกตัวเองออกมาจากปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้ข้อ 4(1) สะท้อนความเห็นของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ โดยกำหนดให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ สามารถเข้าถึงสถานที่ใด ๆ ที่บุคคลถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพหรืออาจถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ “ด้วยการยุยง หรือโดยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของหน่วยงานของรัฐ” ถ้อยคำตามข้อ 1 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ประกันว่ารัฐบาลไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โดยการรู้เห็นเป็นใจและปล่อยให้หน่วยงานเอกชนหรือที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ ดำเนินการให้เกิดการละเมิดขึ้นในสถานที่ควบคุมตัวอย่างไม่เป็นทางการนั้น¹⁰⁵ หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ จึงต้องสามารถเข้าถึงสถานที่ที่มีการควบคุมตัวบุคคลใด ๆ โดยไม่สมัครใจ โดยเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐแม้จะเป็นทางอ้อมก็ตาม

¹⁰³ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2 สำหรับคำอธิบาย โปรดดู J. Burgess and Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, น. 123-124 และ Report ของ UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 December 1992, น. 41

¹⁰⁴ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, Concluding Observations ของ Committee against Torture on United States of America, UN Doc. CAT/C/USA/CO/2, 18 May 2006, น. 15; Concluding Observations of the Committee against Torture on United Kingdom, UN Doc. CAT/C/CR/33/3, 10 December 2004, น. 4(b) และ Human Rights Committee, General Comment 31 on the Nature ของ General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004. ควรระลึกไว้ว่าข้อ 32 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน กำหนดอย่างชัดเจนว่าบทบัญญัตินี้ไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีตามอนุสัญญาเจนีวาและพิธีสารเลือกรับ หรือกฎบัตรระหว่างประเทศอื่น ๆ ในแง่ของการเข้าถึงผู้ถูกควบคุมตัว; ด้วยเหตุดังกล่าวโอกาสในการเข้าถึงของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานหรือกลไกป้องกันระดับประเทศ ไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการกาชาดสากล (หรือหน่วยงานอื่น ๆ) ภายใต้อนุสัญญาเจนีวาได้

¹⁰⁵ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 21

คำว่า “การยุยง” ได้รับการตีความตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯว่าหมายถึง การกระตุ้น การชี้แนะ หรือการชักชวน ทั้งนี้โดยจะต้องมี “การมีส่วนร่วมและการเข้าร่วมของเจ้าพนักงานของรัฐ ทั้ง โดยทางตรงหรือทางอ้อม”¹⁰⁶

คำว่า “ความยินยอม” และ “ความรู้เห็นเป็นใจ” ทำให้สามารถตีความครอบคลุมพฤติการณ์ที่หลากหลาย นัยตามข้อ4(1) จึงครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวที่ดำเนินการโดยบุคคลซึ่งทำหน้าที่ในตำแหน่งทางการ รวมทั้งทำหน้าที่แทนรัฐด้วย ทั้งยังครอบคลุมเคหะสถานของเอกชน อย่างเช่น โรงพยาบาลเอกชน สถานสงเคราะห์หรือสถานเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งมีการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่สมัครใจ ทั้งนี้ ตามความรู้เห็นและความยินยอมของหน่วยงานของรัฐ¹⁰⁷

ทั้งสองคำยังครอบคลุมสภาพการณ์ประเภทอื่น ๆ อย่างเช่น สถานที่ที่บุคคลถูกควบคุมตัวโดยกลุ่มเอกชน โดยที่รัฐทราบถึงเรื่องนี้แต่ไม่ได้ปฏิบัติการใด ๆ ตามข่าวสารที่ได้รับเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการควบคุมตัวดังกล่าว¹⁰⁸ เราสามารถอ้างอิงถึงถ้อยคำที่ปรากฏในข้อ1 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งครอบคลุมความหมายของคำที่คล้ายคลึงกัน อย่างเช่น “ความยินยอม” และ “ความรู้เห็นเป็นใจ”

ภายใต้อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ถ้อยคำเหล่านี้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้ ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มเอกชน หรือที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หากไม่ได้ดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันการละเมิดนั้น และ/หรือ ไม่ได้สอบสวนการละเมิดที่ถูกกล่าวหา และมีได้ลงโทษผู้รับผิดชอบตามที่จำเป็น¹⁰⁹ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐภาคีจึงมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ทำให้เกิดการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ต่อบุคคล ทั้งที่เป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานรัฐเอง หรือบุคคลอื่นซึ่งทำหน้าที่ในตำแหน่งทางการ และยังมีหน้าที่ในเชิงบวกที่จะต้องคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการกระทำเช่นนั้นที่เป็นการกระทำของบุคคล/กลุ่มเอกชน และหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ¹¹⁰ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯได้กล่าวสรุปความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่มีต่อการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ที่เป็นการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มเอกชนหรือที่ไม่ได้เป็นของรัฐดังนี้

18. คณะกรรมการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นใดที่กระทำการในนามของรัฐ หรืออ้างว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทราบว่าหรือมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือผู้ที่เป็นเอกชนกำลังกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอยู่ และหน่วยงานดังกล่าวกลับ

¹⁰⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 78.

¹⁰⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 931. และโปรดตุ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 23.

¹⁰⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 931.

¹⁰⁹ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณลักษณะของพันธกรณีของรัฐภาคี โปรรดตุ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*, น. 13-29

¹¹⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Jurisprudence Guide*, น. 13

ไม่ตรวจสอบดูแลเพื่อป้องกัน สอบสวน ฟ้องร้องดำเนินคดี และลงโทษต่อผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือผู้ที่เป็นเอกชนเหล่านั้นให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ในกรณีเช่นนี้รัฐย่อมมีความรับผิดชอบ และให้ถือว่าเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำ ผู้ร่วมกระทำ หรือผู้มีส่วนรับผิดชอบตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ในฐานะที่ให้ความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจให้เกิดการกระทำที่ต้องห้ามดังกล่าว เนื่องจากรัฐไม่ทำการตรวจสอบดูแลเพื่อที่จะหยุดยั้ง ลงโทษ หรือให้การเยียวยาต่อผู้เสียหายจากการทรมาน ย่อมเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐสามารถกระทำการที่ต้องห้ามตามข้อบัญญัติในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และไม่ต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่รัฐไม่กระทำการ หรือเพิกเฉยยอมถือเป็นการส่งเสริมในรูปแบบหนึ่งและ/หรือเป็นการอนุญาตในทางพฤตินัย คณะกรรมการได้นำหลักการนี้มาใช้ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันและคุ้มครองผู้เสียหายจากความรุนแรงเนื่องจากเพศสภาพ อย่างเช่น การช่มชืด ความรุนแรงในครอบครัว การฉ้อฉลภาวะเพศหญิง และการค้ามนุษย์ด้วยเช่นกัน¹¹¹

แนวคิดเรื่องการตรวจสอบข้อมูลอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับการกระทำที่ถือเป็นการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างสอดคล้องกับข้อ 2 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รวมทั้งข้อ 1 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และมีการนำไปใช้ตีความความหมายของคำว่า “ความยินยอม” และ “ความรู้เห็นเป็นใจ” ที่เกี่ยวกับการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพตามข้อ 4(1) ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งเป็นเหตุให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเอกชนใด ๆ ก็ได้ ในกรณีที่รัฐทราบหรือมีเหตุควรเชื่อว่าทราบถึงการเกิดขึ้นของการละเมิดอิสรภาพ และรัฐกลับไม่ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันหรือแก้ปัญหาการละเมิดนั้น

เปรียบเทียบข้อ 4(1) กับ 4(2): นิยามของการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ

ข้อ 4(2) ได้กำหนดนิยามของการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพไว้ อย่างไรก็ตาม เป้าประสงค์ของการให้นิยามดังกล่าวไม่ได้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อพิจารณาจากนิยามอย่างละเอียดของสถานที่ควบคุมตัวตามที่กำหนดในข้อ 4(1) อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำตามข้อ 4(2) มีส่วนขัดแย้งกับข้อ 4(1) อย่างสำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือข้อ 4(2) กำหนดว่า บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพหมายถึงบุคคลที่ “ไม่ได้รับอนุญาตให้จากไปตามที่ต้องการ โดยเป็นคำสั่งของหน่วยงานด้านตุลาการ ด้านบริหาร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็ดี” ถ้อยคำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคำสั่งรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งอันเป็นผลมาจากหน่วยงานของรัฐโดยทางอ้อม ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะที่อยู่ใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ และเป็นความหมายที่ตรงข้ามกับข้อ 4(1) ซึ่งกำหนดให้พิจารณาเพียงความยินยอมหรือความรู้เห็นเป็นใจของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น¹¹²

¹¹¹ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2, น. 18

¹¹² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 932 และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 23

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) มีส่วนช่วยในการตีความกฎบัตรในกรณีที่เกิดการขัดกันของถ้อยคำ โดยระบุว่า การตีความหมายของถ้อยคำในสนธิสัญญาให้พิจารณาถึงบริบทและวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ของสนธิสัญญานั้น¹¹³ ในกรณีที่มีความหมายคลุมเครือ อาจมีการอ้างอิงย้อนกลับไปถึงขั้นตอนการจัดทำสนธิสัญญาได้¹¹⁴ เมื่ออ่านข้อ 4 โดยรวม และจากการพิจารณาเนื้อหาของอภิปรายของคณะทำงานที่จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ ดูจะเป็นเรื่องไม่สมเหตุผลที่ข้อ 4(2) จะกำหนดนิยามแคบ ๆ กับการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงสิ่งที่อธิบายข้างต้นว่าข้อ 4(1) สะท้อนแนวคิดหลักของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ¹¹⁵ ถ้อยคำที่ปรากฏในข้อ 4(2) จึงเป็นผลมาจากการแทรกแซงทางการเมืองในระหว่างการเจรจาจัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ อย่างยาวนาน ในช่วงจัดทำร่าง ผู้จัดทำร่างมีแนวโน้มที่จะกำหนดให้พิธีสารเลือกรับฯ มีเนื้อหาครอบคลุมและบังคับใช้กับกรณีที่ถูกบุคคลถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในทางพฤตินัยกล่าวคือ ไม่มีคำสั่งอย่างเป็นทางการแต่เกิดขึ้นด้วยความรู้เห็นเป็นใจของหน่วยงานของรัฐ¹¹⁶ เมื่อนำวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ของข้อ 4 และพิธีสารเลือกรับฯ มาพิจารณาโดยรวม ประเด็นที่ว่า การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพเป็นผลมาจากคำสั่งอย่างชัดเจนหรือไม่จึงไม่มีน้ำหนัก ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่เพียงว่าบุคคลดังกล่าวไม่สามารถจากไปตามที่ต้องการหรือไม่

4. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด II: คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

หมวด II ประกอบด้วยหกข้อบทซึ่งกำหนดรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติในการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการเลือกตั้งสมาชิก

ข้อ 5

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะประกอบด้วยสมาชิก 10 คน หลังจากมีการให้สัตยาบันหรือการลงนามเป็นประเทศที่ 50 ต่อพิธีสารเลือกรับฯฉบับนี้ ให้เพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันขึ้นเป็น 25 คน
2. สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลผู้มีความรู้สูง มีประสบการณ์แบบมืออาชีพในด้านการบริหารความยุติธรรม โดยเฉพาะด้าน

¹¹³ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, UN Doc. A/CONF.39/27, 1969, ข้อ 31

¹¹⁴ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, ข้อ 32

¹¹⁵ สหประชาชาติเพื่อป้องกันทรมาน, *NPM Guide*, น. 23-24

¹¹⁶ Report ของ UN Working Group to draft an Optional Protocol to the UN Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 December 1992, p. 39; Report of the UN Working Group, UN Doc. E/CN.4/2000/58, 2 December 1999, น. 30 and p. 78 and Report of the UN Working Group, UN Doc. E/CN.4/2001/67, 13 March 2001, p. 45

กฎหมายอาญา การบริหารงานของเรือนจำหรือตำรวจหรือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ

3. องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะได้รับการพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายด้านภูมิศาสตร์อย่างเท่าเทียม และให้มีตัวแทนจากอารยธรรมและระบบกฎหมายที่แตกต่างกันของรัฐภาคี

4. ในการพิจารณาองค์ประกอบจะมีการให้ความสำคัญกับสมดุลด้านเพศ ทั้งนี้ตามหลักการของความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ

5. จะไม่มีสมาชิกสองคนในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่มาจากประเทศเดียวกัน

6. สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะทำหน้าที่ของตนอย่างเป็นเอกเทศ เป็นอิสระ ไม่ลำเอียงและจะตอบสนองการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 5 เป็นบทบัญญัติสำคัญซึ่งกำหนดขนาด ความชำนาญการ องค์ประกอบและความเป็นอิสระของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 5(1): ขนาดของสมาชิกภาพ

ตามข้อ 5(1) ในเบื้องต้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะประกอบด้วยสมาชิก 10 คน และจะเพิ่มเป็น 25 คนเมื่อมีการให้สัตยาบันถึง 50 ประเทศ¹¹⁷ โดยคำนึงถึงภาระงานที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากจำนวนรัฐภาคีที่เพิ่มขึ้น เมื่อมีสมาชิก 25 คน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็จะถือเป็นหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติที่ใหญ่ที่สุด อำนาจหน้าที่ในเชิงการให้คำปรึกษาและการดำเนินงานที่แปลกใหม่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กำหนดให้ต้องมีการสนับสนุนการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศ รวมทั้งระบบการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอในรัฐภาคีทุกแห่ง ด้วยเหตุดังกล่าว ตัวคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงมีภาระงานค่อนข้างสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคีแต่ละแห่ง การเพิ่มจำนวนสมาชิกยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)¹¹⁸ อย่างไรก็ตามพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกได้

¹¹⁷ จำนวนของรัฐภาคีได้เพิ่มขึ้นเป็น 50 ประเทศ ภายหลังจากให้สัตยาบันของประเทศสวีตเซอร์แลนด์เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2552 ทำให้จำนวนสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะเพิ่มขึ้นเป็น 25 คนในเดือนกุมภาพันธ์ 2554 สำหรับรายชื่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน โปรดดู

www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm

¹¹⁸ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW) ข้อ 17 และ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 946. หน่วยงานตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ส่วนใหญ่จะมีสมาชิกเพียง 18 คน คณะกรรมการต่อต้านการทรมานและคณะกรรมการคนงานพลัดถิ่นมีสมาชิกแต่ละ 10 คน ในขณะที่คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรีมีสมาชิก 23 คน ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นที่สำคัญตามบรรทัดฐานนี้

มากกว่านั้น (อย่างเช่น มากกว่า 25 คน) ซึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อการทำงานและทรัพยากรของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในอนาคต¹¹⁹

ข้อ 5(2): ความชำนาญการของสมาชิก

ข้อ 5(2) มีข้อกำหนดให้สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องมีความสามารถและความรู้ แบบมืออาชีพที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันอย่างเป็นผล อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นจะต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับทักษะและความชำนาญการอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพิธีสารเลือกรับฯ

การกำหนดให้สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องมี “มีประสบการณ์แบบมืออาชีพในด้าน การบริหารความยุติธรรม โดยเฉพาะด้านกฎหมายอาญา การบริหารงานของเรือนจำหรือตำรวจหรือใน ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ” แสดงให้เห็นว่า รัฐภาคี ควรพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เมื่อมีการเสนอชื่อและ/หรือเลือกตั้งบุคคลให้ทำหน้าที่ใน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยสมาชิกควร

- แสดงพันธกิจที่มีต่อสิทธิมนุษยชน;
- มีทักษะแบบมืออาชีพที่หลากหลาย (อย่างเช่น ทักษะด้านการแพทย์ที่เกี่ยวข้องกับความชำนาญการด้านกฎหมาย หรือความชำนาญการด้านการตรวจสอบและ บริหารงานสถานที่ควบคุมตัว รวมทั้งในเรื่องสิทธิมนุษยชน);
- มีความชำนาญการเกี่ยวกับการตรวจสอบการควบคุมตัวในระดับประเทศ;
- มีทักษะการวิเคราะห์และสามารถเขียนงานวิจัย รายงาน และการเป็นบรรณาธิการ;
- มีประสบการณ์ทำงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย;
- มีความเข้าใจเป็นอย่างดีต่อภาษาต่าง ๆ ที่ใช้ในองค์การสหประชาชาติ และ
- มีทักษะส่วนบุคคลอื่น ๆ (อย่างเช่น ทักษะการเจรจา การทำงานเป็นทีม ความสามารถในการทำความเข้าใจ และความสามารถที่จะรับมือกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมที่ตึงเครียด)¹²⁰

นอกจากนั้น รัฐภาคีควรให้ความใส่ใจอย่างจริงจังต่อการเสนอชื่อสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อ ป้องกันซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่อาจมีความเสี่ยงระหว่างอยู่ในสถานที่ควบคุมตัว (อย่างเช่น ผู้ พิการ ผู้สูงอายุ เหยื่อการทรมาน และผู้ที่มาจากศาสนาและ/หรือชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย)

ตามภาระหน้าที่ด้านการให้คำปรึกษาและการเข้าเยี่ยมที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ การทำ หน้าที่ของกรรมการเป็นเรื่องที่ยากลำบาก โดยสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควร:

¹¹⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 946-947

¹²⁰ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 2.2 (โดยเฉพาะ 2.2.2) ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

- สามารถปฏิบัติการได้หลายครั้งในแต่ละปีตามที่มีการร้องขอ และสามารถเข้าร่วมการประชุมคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันปีละสามครั้งที่กรุงเจนีวา;¹²¹
- เป็นผู้ไม่มีภาระด้านการเงิน;¹²² และ
- เป็นอิสระและไม่ลำเอียง

ข้อ 5(3): องค์ประกอบ

ข้อ 5(3) และ 5(4) เป็นการย้ำเตือนอีกครั้งว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ลำเอียง และต้องรักษาภาพลักษณ์เช่นนั้นไว้ด้วย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้สามารถส่งเสริมการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคี กลไกป้องกันระดับประเทศและหน่วยงานป้องกันการทรمانอื่น ๆ ข้อ 5(3) และ 5(4) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องมีตัวแทนที่เท่าเทียมจากภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งสะท้อนถึง “ระบบอารยธรรมที่แตกต่างกัน” และระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน รวมทั้งต้องพยายามดำเนินการให้เกิด “ตัวแทนที่มีความสมดุลด้านเพศสภาพ” ข้อบัญญัติเหล่านี้เชื่อมโยงกับหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและหลักการชี้ว่าตามข้อ 2(2) และ (3) ของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีแต่ละแห่งต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อปัจจัยเหล่านี้เมื่อมีการเสนอชื่อบุคคล และโดยเฉพาะการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

หลักเกณฑ์ความสมดุลตามภูมิภาคเป็นข้อบัญญัติมาตรฐานสำหรับสนธิสัญญาเพื่อการจัดตั้งหน่วยงานตามสนธิสัญญา เป็นมาตรการที่ช่วยสนับสนุนความไม่ลำเอียงของหน่วยงานตามสนธิสัญญาสหประชาชาติ โดยประกันว่าจะไม่มีการเสนอชื่อบุคคลมาจากภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือจากประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นั้น¹²³ เช่นเดียวกับสนธิสัญญาอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามสนธิสัญญาสหประชาชาติ ข้อ 5(5) จำกัดจำนวนคนชาติจากรัฐภาคีแต่ละแห่งให้ไม่เกินชาติละหนึ่งคนการดำรงตำแหน่งแต่ละวาระในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งช่วยประกันไม่ให้รัฐภาคีแห่งหนึ่งแห่งใดครอบงำคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และยังช่วยหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดอคติหรือความรู้สึกถึงอคติหรือการปล่อยให้ประเทศใดครอบงำได้ ข้อกำหนดเพื่อความสมดุลทางเพศสภาพนับเป็นคุณลักษณะใหม่ของพิธีสารเลือกรับฯ และน่าจะสะท้อนถึงพัฒนาการล่าสุดในกรอบการป้องกันสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมประเด็นด้านเพศสภาพให้เป็นที่ยอมรับมากขึ้นในการทำงานของกลไกสิทธิมนุษยชน¹²⁴

¹²¹ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2.2 ของบทที่ III ในคู่มือฉบับนี้สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม

¹²² สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการเข้าร่วมประชุมและปฏิบัติการในประเทศ แต่จะได้รับตั๋วเครื่องบินและได้รับเบี้ยเลี้ยงรายวันจากองค์การสหประชาชาติสำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมตามที่ระบุไว้ข้างต้น

¹²³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานชุดแรกประกอบด้วยสมาชิกสามคนจากยุโรปตะวันตก สามคนจากยุโรปตะวันออก และอีกสี่คนจากละตินอเมริกา

¹²⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานชุดแรกประกอบด้วยผู้หญิงสองคนและผู้ชายแปดคน

ข้อ5(6): ความเป็นอิสระ

แม้ว่าจะมาจากการแต่งตั้งของรัฐภาคี แต่ข้อ5(6) กำหนดให้สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ข้อกำหนดด้านความเป็นอิสระปรากฏในหลายข้อบทซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญอย่างยิ่งยวดของหลักการที่ช่วยให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นผล หากปราศจากความเป็นอิสระแล้ว สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันย่อมไม่สามารถทำงานอย่างเต็มอำนาจและอย่างสร้างสรรค์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ กลไกป้องกันระดับประเทศบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ เจ้าหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัว และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ได้ สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องปฏิบัติงานโดยไม่อยู่ภายใต้การแทรกแซงใด ๆ ของรัฐภาคี ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีมีหน้าที่ประกันว่าได้เสนอชื่อและ/หรือสรรหาบุคคลที่เป็นอิสระจากรัฐบาลมาทำงาน รัฐภาคีจะต้องตเว้นจากการพยายามแทรกแซงสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่¹²⁵ สมาชิกก็ยังคงมีความรับผิดชอบส่วนบุคคลที่จะต้องประกันว่า จะทำหน้าที่ของตนอย่างไม่ลำเอียง

ข้อ6

1. ตามย่อหน้า 2 ของข้อบทนี้ รัฐภาคีแต่ละแห่งอาจเสนอชื่อบุคคลที่มีความสามารถและคุณสมบัติสอดคล้องกับเงื่อนไขในข้อ5 และจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่ออย่างเต็มที่ โดยสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน

2.

(ก) ผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกผู้เป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับฯฉบับนี้

(ข) อย่างน้อยหนึ่งในสองของผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศผู้เสนอชื่อ

(ค) แต่ละรัฐภาคีไม่สามารถเสนอชื่อได้เกินกว่าสองคน

(ง) ก่อนที่รัฐภาคีจะเสนอชื่อบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐภาคีอื่น จะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐภาคีนั้นเสียก่อน

3. อย่างน้อยเป็นเวลา 5 เดือนก่อนวันประชุมของรัฐภาคีเพื่อทำการเลือกตั้งเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ จะส่งจดหมายไปยังรัฐภาคี เพื่อเชิญให้ส่งชื่อบุคคลภายใน 3 เดือน เลขาธิการจะเสนอรายชื่อของผู้ได้รับการเสนอชื่อเรียงตามอักษร และระบุชื่อรัฐภาคีที่เป็นผู้เสนอชื่อนั้น

¹²⁵ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2, 14, 15 และ 35

ข้อ 6 กำหนดขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอชื่อผู้ดำรงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งมีความคล้ายคลึงกับหน่วยงานตามสนธิสัญญาอื่น ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีตามพิธีสารเลือกรับฯ เท่านั้น ประเทศซึ่งไม่ใช่รัฐภาคีไม่สามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ ข้อ 6 ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับข้อ 5(5) เป็นเครื่องประกันว่า จะไม่มีรัฐภาคีเพียงแห่งเดียวที่ครอบงำความเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน¹²⁶ ทั้งยังกำหนดเส้นตายของการเสนอชื่อบุคคลด้วย

มีการกำหนดแบบฟอร์มการเขียนชีวประวัติส่วนบุคคลเพื่อใช้สำหรับเสนอชื่อผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในหน่วยงานตามสนธิสัญญา เพื่อประกันว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละคน จะให้ข้อมูลที่ครอบคลุมประเด็นหลักได้ จากนั้นจะมีการแปลแบบฟอร์มผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นภาษาอย่างเป็นทางการขององค์การสหประชาชาติและนำไปแสดงไว้ในเว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนในเชิงบวกและช่วยให้รัฐภาคีสามารถประกันว่าได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อต่อองค์การสหประชาชาติ และจะมีการนำข้อมูลเหล่านี้ไปเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อให้มีการแปลชีวประวัติและมีการตีพิมพ์เผยแพร่ รัฐภาคีควรเสนอชื่อบุคคลภายในเวลาอันเหมาะสม ก่อนเส้นตายของการเสนอชื่อ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันชุดแรกได้ก่อให้เกิดบรรทัดฐานใหม่ กล่าวคือ รัฐภาคีสามารถเสนอชื่อบุคคลได้จนกระทั่งวันที่มีการเลือกตั้ง แม้จะไม่มีหลักประกันว่ารายละเอียดเกี่ยวกับผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีการส่งชื่อภายหลังเส้นตาย จะได้รับการแปลเป็นภาษาอื่น ๆ หรือจะมีการตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลเหล่านี้หรือไม่

พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติอย่างชัดเจนในแง่ที่ว่ารัฐภาคีควรตัดสินใจเลือกเสนอชื่อใคร อย่างไรก็ตาม กระบวนการสรรหาในประเทศเป็นสิ่งสำคัญเพราะช่วยประกันว่า จะมีการเสนอชื่อบุคคลที่มีทักษะความสามารถตามที่กำหนดในข้อ 5 เท่านั้น ทางที่ดีที่สุด รัฐภาคีควรประกาศอย่างเปิดเผยในการสรรหาผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีความเหมาะสมมากที่สุด โดยการประกาศเช่นนี้ ควรดำเนินไปโดยคำนึงถึง:

- ในคำประกาศเพื่อสรรหาผู้ได้รับการเสนอชื่อ ควรระบุอย่างชัดเจนถึงหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น;
- รัฐภาคีควรสนับสนุนให้มีผู้ได้รับการเสนอชื่อที่เป็นผู้หญิง รวมทั้งผู้ที่มาจากชนกลุ่มน้อย และเป็นผู้มีอาชีพที่หลากหลาย;
- รัฐภาคีควรสนับสนุนให้หน่วยงานภาคประชาสังคม เสนอชื่อบุคคล และ
- กระบวนการสรรหาในระดับชาติควรประกันเงื่อนไขและการปฏิบัติที่เท่าเทียมสำหรับผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด

หากคำนึงถึงปัญหาหลักทั้งสี่ข้อได้แล้ว จะสามารถประกันได้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนในการตรวจสอบอย่างเหมาะสม และสามารถประกันว่าจะมีการเสนอชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมมากที่สุด

¹²⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานอนุญาติให้รัฐภาคีเสนอชื่อบุคคลได้ไม่เกินสองคน ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 29 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ภายหลังการปรึกษาหารือ รัฐภาคีควรตัดสินใจจัดตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อรวบรวมตัวแทนจาก
กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลกระบวนการสรรหา¹²⁷ รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานภาค
ประชาสังคม ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม จากนั้นควรมีการเผยแพร่คำตัดสินของคณะกรรมการสรรหาต่อ
สาธารณะ และกระทรวงการต่างประเทศควรเป็นผู้เสนอชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อให้กับเลขาธิการองค์การ
สหประชาชาติ โดยขอให้มีการเปิดเผยรายละเอียดผู้ได้รับการเสนอชื่อคนดังกล่าวและคนอื่น ๆ ที่เสนอ
โดยรัฐภาคีอื่น ก่อนที่จะมีการประชุมเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้ง¹²⁸ กระบวนการเสนอชื่อบุคคล ควรมีส่วน
สนับสนุนอำนาจหน้าที่ ความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
รวมทั้งตัวคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยรวม

ข้อ 7

1. การเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) ต้องให้เจ้าหน้าที่อย่างจริงจังต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในข้อ 5 ของพิธี
สารเลือกรับฯฉบับนี้

(ข) การเลือกตั้งเบื้องต้นจะต้องจัดขึ้นไม่ช้ากว่า 6 เดือนหลังจากที่พิธีสารเลือกรับฯ
ฉบับนี้มีผลบังคับใช้

(ค) รัฐภาคีจะเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยการหย่อนบัตรเป็น
ความลับ

(ง) การเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะมีขึ้นในที่ประชุมทุก 2 ปี
ของรัฐภาคีซึ่งจัดโดยเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ในที่ประชุมดังกล่าว ซึ่งต้องมีสมาชิกสอง
ในสามจึงถือว่าครบองค์ประชุม บุคคลผู้ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อ
ป้องกัน ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาด
จากบรรดาผู้แทนรัฐภาคีที่เข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง

2. ในระหว่างการเลือกตั้ง หากปรากฏว่าบุคคลผู้มีสัญชาติเดียวกันสองคนจากรัฐภาคี
ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงขั้นต่ำแก่การเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ให้ผู้ที่
ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ใน
กรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่อไปนี้

¹²⁷ กระทรวงซึ่งรับผิดชอบต่อการสรรหาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานมักได้แก่
กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรม

¹²⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of
candidates and the elections of members*, OPCAT Briefing, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, February
2010 โปรดดูที่ www.apt.ch

(ก) ในกรณีที่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีซึ่งตนเป็นพลเมืองอยู่ให้บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

(ข) ในกรณีที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งสองคนได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีเดียวกันซึ่งตนเป็นพลเมืองอยู่ ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยการหย่อนบัตรลับแยกเป็นสองครั้งเพื่อตัดสินว่าบุคคลผู้ใดจะได้เป็นสมาชิก

(ค) ในกรณีที่บุคคลทั้งสองไม่ได้เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีที่ตนเป็นพลเมืองอยู่ ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยการหย่อนบัตรลับแยกเป็นสองครั้งเพื่อตัดสินว่าบุคคลผู้ใดจะได้เป็นสมาชิก

ข้อ 7 กำหนดกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งคล้ายคลึงกับหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ รวมทั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน การส่งเสริมให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 เน้นย้ำถึงความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่จะต้องสรรหากรรมการที่มีประสบการณ์และทักษะอย่างเหมาะสม เพื่อทำงานด้านการป้องกันที่ซับซ้อนซึ่งเป็นภารกิจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและยังเป็นเครื่องย้ำเตือนว่า ในระหว่างการเลือกตั้ง รัฐภาคีควรให้ความสำคัญอย่างเหมาะสมกับองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทั้งในแง่ของความสมดุลด้านเพศสภาพและภูมิศาสตร์ รวมทั้งความหลากหลายของความชำนาญการ เมื่อเร็ว ๆ นี้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เน้นย้ำความจำเป็นของหลักเกณฑ์นี้ ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบโดยรวมของหน่วยงานตามสนธิสัญญาทั้งหมด¹²⁹

ตามข้อ 7(1)(ข) การประชุมครั้งแรกของรัฐภาคีมีขึ้นในวันที่ 18 ธันวาคม 2549 เพื่อเลือกตั้งกรรมการ 10 คนแรก¹³⁰ การเลือกตั้งครั้งต่อมามีขึ้นในการประชุมของรัฐภาคีทุกสองปี การลงคะแนนเสียงให้ลงแบบลับ เพื่อประกันความไม่ลำเอียงของกระบวนการเลือกตั้ง

ข้อ 7 อนุญาตให้รัฐภาคีเสนอชื่อบุคคลมากกว่าหนึ่งคน แม้ว่ามักจะไม่ค่อยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและได้รับเสียงส่วนใหญ่จากรัฐภาคีซึ่งอยู่ในที่ประชุมและได้ลงคะแนนเสียง จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง รัฐภาคีแต่ละแห่งอาจลงคะแนนเสียงให้บุคคลใดก็ตามก็ได้เท่าที่มีตำแหน่งว่าง ตัวอย่างเช่น ถ้ามีตำแหน่งว่างห้าที่ รัฐภาคีแต่ละแห่งก็อาจลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลได้ห้าคน¹³¹ จากขั้นตอนการเลือกตั้งที่ซับซ้อน จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะสามารถเลือกสมาชิกได้

¹²⁹ UN General Assembly, Resolution on Equitable geographical distribution in the membership of the human rights treaty bodies, UN Doc. A/RES/63/167, 19 February 2009

¹³⁰ สำหรับรายละเอียดของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานชุดปัจจุบัน โปรดดู

www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm

¹³¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 965

ครบทุกคน โดยได้รับเสียงส่วนใหญ่จากการลงคะแนนเสียงในรอบแรก โดยทั่วไปอาจต้องมีการลงคะแนนเสียงหลายรอบเพื่อให้ได้จำนวนสมาชิกจนครบ

ข้อ 8

ในกรณีที่สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเสียชีวิตหรือลาออกหรือด้วยเหตุอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ให้รัฐภาคีผู้เสนอชื่อสามารถเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและความสามารถตามที่ปรากฏในข้อ 5 ทั้งนี้โดยให้ความสำคัญต่อความสมดุลด้านความสามารถที่หลากหลายเพื่อดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการประชุมครั้งใหม่ของรัฐภาคีโดยให้มีการรับรองโดยเสียงส่วนใหญ่ของรัฐภาคีด้วยการรับรองให้เป็นไปโดยอัตโนมัติเว้นแต่มีรัฐภาคีครึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้นที่แสดงความไม่เห็นด้วยภายในเวลา 6 สัปดาห์หลังจากได้รับแจ้งการแต่งตั้งจากเลขาธิการองค์การสหประชาชาติแล้ว

ข้อ 8 เป็นไปตามขั้นตอนปฏิบัติทั่วไปของการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ของหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ในกรณีที่สมาชิกเสียชีวิตลงหรือลาออก ตามข้อ 5 ไม่ได้ระบุถึงเหตุผลที่รัฐภาคีอาจใช้เพื่อคัดค้านสมาชิกใหม่ที่ได้รับการเสนอชื่อ แต่อาจอ้างถึงการขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ได้ ในกรณีที่ปฏิเสธสมาชิกที่เสนอชื่อขึ้นมาใหม่ รัฐภาคีที่เสนอชื่อก็อาจเสนอชื่อบุคคลอื่นตามขั้นตอนปฏิบัติที่กล่าวถึงข้างต้น

ข้อ 9

สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปีและมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่หากได้รับการเสนอชื่อวาระการดำรงตำแหน่งของครึ่งหนึ่งของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งครั้งแรกจะสิ้นสุดลงภายหลัง 2 ปีรายชื่อของสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปีจะได้รับการคัดเลือกโดยทันทีภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรก ทั้งนี้โดยการจับฉลากของประธานที่ประชุมตามที่อ้างถึงในข้อย่อย 1 (ง) ในข้อ 7

ข้อ 9 กำหนดให้สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งเดียว ครึ่งหนึ่งของสมาชิกจะถูกจับฉลากออกหลังดำรงตำแหน่งไปสองปี และจะมีการเลือกตั้งใหม่ตามข้อกำหนดในข้อนี้ สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเพียงสองปีสามารถเข้ารับการเสนอชื่อใหม่เพื่อดำรงตำแหน่งอีกสี่ปีได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติและเป็นการหลีกเลี่ยงที่จะต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ทั้งหมดในเวลาเดียวกัน เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันหลังจากมีประเทศที่ 50 ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับแล้ว

เมื่อครั้งที่**สวิสเซอร์แลนด์**ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2552 จำนวนรัฐภาคีได้เพิ่มเป็น 50 รัฐ ส่งผลให้ต้องมีการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม 2553 เพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกเป็น 25 คน¹³² ทำให้มีตำแหน่งสมาชิก 20 ตำแหน่งสำหรับผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ หรืออาจเป็นการเลือกตั้งสมาชิกเดิมเข้ามาใหม่ในเวลาเดียวกัน ในเดือนตุลาคม 2553 รัฐภาคีจะเริ่มเลือกตั้งสมาชิกห้าคนแรก เพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงสำหรับสมาชิกที่อยู่จนครบวาระ จากนั้นจะมีการเลือกตั้งสมาชิกอีก 15 คน ทำให้จำนวนสมาชิกโดยรวมครบ 25 คน¹³³ โดยสมาชิกใหม่ 15 คน จะต้องจับฉลากออกภายหลังดำรงตำแหน่งครบสองปี

ข้อ 10

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้
2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติของตนเอง โดยกฎระเบียบเหล่านั้นครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ รวมไปถึง
 - (ก) ให้ถือว่าองค์ประชุมครบ เมื่อมีสมาชิกครึ่งหนึ่งกับสมาชิกอีกหนึ่งคนเข้าร่วม
 - (ข) การตัดสินใจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันให้อาศัยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม
 - (ค) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะประชุมอย่างปิดลับ
3. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้เรียกประชุมครั้งแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน หลังจากการประชุมครั้งแรกแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดไว้ตามระเบียบ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะจัดการประชุมร่วมกันอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปี

ข้อ 10 สะท้อนเนื้อหาของข้อ 18 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เป็นการประกันว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีอำนาจควบคุมเหนือหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติ ข้อ 10(2) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่ถือว่าครบองค์ประชุม และเกี่ยวกับการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ ซึ่งต้องเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติส่วนมากจะเป็นเรื่องที่สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องกำหนดขึ้นมาเอง¹³⁴ ยกตัวอย่างเช่น สมาชิกชุดแรกได้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติให้มีการเลือกตั้ง “เจ้าหน้าที่” หนึ่งคน (โดยเลือกจากสมาชิกอนุกรรมการ) เพื่อ

¹³² หน่วยงานตามสนธิสัญญาอีกแห่งหนึ่งซึ่งสามารถเลือกตั้งสมาชิกเข้าไปเพิ่มได้ หลังจากประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันจนครบจำนวนหนึ่งแล้วได้แก่ หน่วยงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี

¹³³ Note verbale from the Secretary General of the United Nations, UN Doc CAT/OP/SP/10/1, 12 May 2010

¹³⁴ โปรดดู เว็บไซต์ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี สำหรับรายละเอียดของแนวปฏิบัติ:

ทำหน้าที่เป็นประธาน และอีกสองคนให้ทำหน้าที่รองประธาน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานตามสนธิสัญญาอื่น ๆ และช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ การบริหารองค์กรและคณะกรรมการ

ข้อ 10(2)(ค) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ดำเนินการประชุมอย่างปิดลับ (*in camera*) ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ต่างจากคณะกรรมการต่อต้านการทรมานที่ประชุมอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ เว้นแต่สมาชิกจะมีมติเป็นอย่างอื่น กระบวนการทำงานที่แตกต่างกันสะท้อนให้เห็นความแตกต่างของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง เราควรพิจารณาข้อ 10(2)(ค) ร่วมกับข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ดำเนินการตามหลักการปิดข้อมูลเป็นความลับ เนื่องจากเห็นกระบวนการป้องกันและการเข้าเยี่ยมประเทศที่มีลักษณะค่อนข้างอ่อนไหว¹³⁵

ในปัจจุบันคณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะประชุมสองครั้งต่อปีเป็นเวลาสามสัปดาห์ที่กรุงเจนีวา ส่วนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะประชุมสามครั้งต่อปี โดยประชุมครั้งละหนึ่งสัปดาห์ ข้อ 10(3) ประกันว่าจะมีการประชุมประจำปีอย่างน้อยหนึ่งครั้งสำหรับสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันโดยคาบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ซึ่งมักเป็นช่วงเดือนพฤศจิกายน การประชุมร่วมกันเช่นนี้ช่วยส่งเสริมการเจรจาพูดคุยเพื่อการประสานงานระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ยังได้แต่งตั้งให้สมาชิกสองคนจากแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ประสานงานระหว่างองค์กรด้วย¹³⁶

5. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด III: อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

หมวด III ประกอบด้วยหกข้อบท ซึ่งกำหนดองค์ประกอบหลักของอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และยังกำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีที่ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นผล

¹³⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 981

¹³⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, UN Doc. CAT/C/40/2, 25 April 2008, น. 33. สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, โปรดดู ข้อ 4.7.3 และ 5.1 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

ข้อ 11 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะ

(ก) เข้าเยี่ยมสถานที่ตามที่อ้างถึงในข้อ 4 และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคี ในเรื่องของการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพเพื่อให้ปลอดภัยจากการทรمانและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

(i) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีเมื่อจำเป็น ในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

(ii) รักษาการติดต่ออย่างเป็นทางการเป็นความลับหากเป็นไปได้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ และเสนอที่จะจัดการอบรมและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพ

(iii) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกลไกป้องกันระดับประเทศในการประเมินความต้องการและวิธีการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดภัยจากการทรمانและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(iv) ให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อรัฐภาคีทั้งนี้เพื่อส่งเสริมศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในการป้องกันการทรمان และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ค) เพื่อป้องกันการทรمانโดยทั่วไป ให้ร่วมมือกับหน่วยงานและกลไกขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรระดับระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับประเทศ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดภัยจากการทรمانและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ข้อ 11 กำหนดอำนาจหน้าที่หลักด้านการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยครอบคลุมภารกิจสองประการได้แก่ “การให้คำปรึกษา” (อย่างเช่น การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งมอบหมายหน้าที่และการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ การตีความเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับฯ และการทบทวนมาตรการป้องกันด้านกฎหมาย ด้านการบริหาร ด้านตุลาการ และอื่น ๆ) และ “การดำเนินงาน” ซึ่งครอบคลุมถึงการตรวจตราสถานที่ควบคุมตัวเพื่อรายงานข้อสังเกตและข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคล ข้อ 11 ยังกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการทำงานเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

ข้อ 11 กำหนดภารกิจหลักของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันดังต่อไปนี้:

- เข้าเยี่ยมสถานที่ที่ควบคุมตัวและทำรายงานแสดงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับมาตรการป้องกันที่ควรปฏิบัติ;
- ให้คำแนะนำด้านการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ;
- ให้คำแนะนำโดยตรงกับรัฐภาคีเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ;

- ให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ;
- มีการติดต่อโดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการทำงาน และ
- จัดอบรมและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 11(ก): การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 11(ก) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องอนุญาตการเข้าเยี่ยมเช่นนั้น และนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อป้องกันมาพิจารณา ข้อ 11(ก) ยังกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันที่จะต้องให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคี เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันมีผลกระทบสำคัญโดยตัวของมันเอง แต่ก็ยังมีประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในประเทศที่ยั่งยืน เพื่อส่งเสริมมาตรการคุ้มครอง¹³⁷

ข้อ 11(ก): ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมมาตรการคุ้มครองบุคคลที่ทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

ข้อ 11(ก) กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ที่ต้องให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ รัฐภาคีจึงมีหน้าที่นำข้อเสนอแนะเหล่านี้มาพิจารณาตามข้อ 12(ง) ข้อความในข้อ 11(ก) ที่ว่า “การคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพเพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี” มีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการให้อำนาจคณะกรรมการเพื่อป้องกันเพื่อให้สามารถให้ความเห็น ไม่เพียงเฉพาะสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวในระหว่างการเข้าเยี่ยมเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความเห็นต่อความอ่อนแอเชิงระบบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ หมายถึงว่า คณะกรรมการเพื่อป้องกันสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรัฐภาคีที่ยังไม่มีการเข้าเยี่ยมได้

เราต้องพิจารณาข้อ 11(ก) พร้อม ๆ กับข้อ 2(2) ซึ่งช่วยให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันสามารถพิจารณาและอ้างถึงบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งปวงในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งข้อเสนอแนะที่มีต่อรัฐภาคี ช่วยให้คณะกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถให้ข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมมากกว่าข้อบทเพื่อการป้องกันในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมการเพื่อป้องกัน จึงสามารถอ้างถึงสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่บรรยายถึงการบริหารความยุติธรรมและการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพได้¹³⁸ เมื่อนำมาพิจารณารวมกัน ข้อบทเหล่านี้ย่อมส่งผลให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันมีวิธีการทำงานเพื่อป้องกันที่หลากหลาย

¹³⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Monitoring Places of Detention: A Practical Guide*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 4 February 2004, น. 86

¹³⁸ โปรดดูเว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชน สำหรับรายละเอียดของมาตรฐานองค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง: www2.ohchr.org/english/law

และข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาชญากรรมประเด็นปัญหาและข้อบัญญัติอีกมากมาย ทั้งมาตรการป้องกันด้านตุลาการและกฎหมาย และข้อบัญญัติทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

ในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะใช้วิธีการที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ในรายงานประจำปีฉบับที่สาม มีการบรรยายเพิ่มเติมถึงขอบเขตงานป้องกัน โดยยืนยันว่าข้อเสนอแนะครอบคลุมถึงความอ่อนแอเชิงระบบด้วย โดยคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ระบุว่า:

กระบวนการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ครอบคลุมตั้งแต่การวิเคราะห์กฏบัตรระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองการเข้าสำรวจสภาพทางกายภาพของการควบคุมตัว รวมทั้งนโยบายสาธารณะ งบประมาณ หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร แนวคิดเชิงทฤษฎีที่อธิบายถึงการกระทำและการละเว้นการกระทำ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้มาตรฐานสากลในบริบทของท้องถิ่น¹³⁹

นอกจากนั้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีข้อสังเกตว่า

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในเชิงป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ ตั้งแต่การได้มาซึ่งข้อมูลสนทนากับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติและการลงโทษบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในประเทศนั้น ปัจจัยเหล่านี้ประกอบด้วยแง่มุมที่สำคัญหรือช่องว่างระหว่างกฎหมายแม่หรือกฎหมายลูกกับหลักเกณฑ์หรือระเบียบในการบังคับใช้ องค์ประกอบที่สำคัญหรือช่องว่างในกรอบเชิงสถาบันหรืออำนาจอย่างเป็นทางการที่มีอยู่ และการปฏิบัติหรือพฤติกรรมใดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบขึ้นเป็นหรือหากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่มี การตรวจสอบ อาจเป็นเหตุนำไปสู่การทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี(...) กระบวนการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เป็นการมองไปข้างหน้า จากการพิจารณาทั้งตัวอย่างปฏิบัติที่ดีและไม่ดี ทำให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถแสวงหาแนวทางส่งเสริมการคุ้มครองที่มีอยู่ มีการอุดช่องว่างระหว่างภาคทฤษฎีและปฏิบัติ และกำจัดหรือลดโอกาสที่จะเกิดการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีให้เหลือน้อยสุด¹⁴⁰

ข้อ 1 (ข): กลไกป้องกันระดับประเทศ

¹³⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 16

¹⁴⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง ของ UN คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2008 to March 2009, UN Doc CAT/C/42/2, 7 April 2009, น. 13

ข้อ 11(ข) กำหนดองค์ประกอบสำคัญสุดอย่างหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศตามข้อ 11(ข)(i) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ควรให้คำปรึกษากับรัฐภาคีเกี่ยวกับจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศโดยให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่และเป็น“องค์ประกอบหลักในการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน” และ “เป็นองค์ประกอบสำคัญของการเข้าเยี่ยมแต่ละครั้ง”¹⁴¹ แม้จะมีแนวโน้มว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะให้คำปรึกษาต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศระหว่างและ/หรือภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศ ข้อบัญญัติว่าด้วยการให้คำปรึกษานี้อาจไม่เกี่ยวข้องกับการเข้าเยี่ยมก็ได้

ข้อ 11(ข)(ii) ประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศมีการติดต่อโดยตรงต่อกัน และเป็นอิสระจากรัฐภาคี การติดต่อโดยตรงระหว่างหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบป้องกันการทรمانของพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ ทั้งยังสนับสนุนความเป็นอิสระของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ¹⁴² เมื่อพิจารณาความอ่อนไหวของการเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกัน การติดต่อเช่นนี้จึงน่าจะกระทำอย่างเป็นความลับหากจำเป็น พันธกรณีของรัฐภาคีในการประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศมีการติดต่อกัน เน้นถึงความจำเป็นที่รัฐภาคีแต่ละแห่งต้องให้ความสนใจอย่างจริงจังกับการประสานงานและความร่วมมือ เมื่อมีการตัดสินใจเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศหรือระบบของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยมีความสำคัญอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐภาคีแห่งนั้นมีกลไกป้องกันระดับประเทศหลายระดับ¹⁴³

นอกจากการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีหน้าที่จัดการอบรมและให้ความสนับสนุนทางเทคนิคตามข้อ 11(ข)(iii) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถให้คำปรึกษาและสนับสนุนการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อประเมินมาตรการที่ช่วยส่งเสริมสภาพการควบคุมตัว และป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ การอบรมและความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่ให้ตามข้อ 11(ข)(iii) เป็นการให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ใช่รัฐภาคี ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์แบบสามฝ่ายตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 11(ข)(iv) ที่จะให้ “ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง” เพื่อส่งเสริมการทำงานที่เป็นผลของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมักจะอ้างถึงการทำงานและ/หรือการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผลไว้ในข้อเสนอแนะและข้อสังเกตในรายงานการเข้าเยี่ยม (แม้ว่าตามข้อสังเกตข้างบน การให้ข้อเสนอแนะเช่นนั้นไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเกี่ยวข้องเฉพาะรัฐภาคีที่เข้าเยี่ยม)¹⁴⁴ ซึ่งนับเป็น

¹⁴¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก VI

¹⁴² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 997

¹⁴³ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาท้าทายของการมีกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 3 และ 17 ในบทนี้, หัวข้อที่ 7.4 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*

¹⁴⁴ โปรดดู อย่างเช่น รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดนฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน (UN Doc. CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008) และรายงานการเข้าเยี่ยมประเทศมัลดีฟส์ฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน (UN Doc. CAT/OP/MDV/1, 26 February 2009)

พัฒนาการที่สำคัญ เนื่องจากอาจมีการจัดตั้งทุนสนับสนุนเป็นการเฉพาะตามบทบัญญัติว่าด้วยกองทุนพิเศษในข้อ 26

ข้อ 11(ค): ความร่วมมือ

ข้อ 11(ค) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องประสานงานกับกลไกสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสถาบันและหน่วยงานระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ทำงานเพื่อคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน¹⁴⁵ ถือเป็นข้อบทที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยส่งเสริมการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ป้องกัน ซึ่งจะช่วยให้สหประชาชาติมีการนำยุทธศาสตร์เพื่อการป้องกันที่เป็นองค์รวมและสอดคล้องกันมาใช้ และมีบางข้อบทเกี่ยวกับความร่วมมือ (อย่างเช่น ข้อ 31 และ 32) ซึ่งสนับสนุนข้อบทนี้

ข้อ 12

เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ 11 ให้รัฐภาคีต้อง

- (ก) ต้อนรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเมื่อไปเยี่ยมประเทศและอนุญาตให้สามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 ของพิธีสารเลือกรับฉบับนี้
- (ข) ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกอย่างตามที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันร้องขอ ทั้งนี้เพื่อประเมินความต้องการและมาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
- (ค) ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการติดต่อระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ
- (ง) พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินงานที่เป็นไปได้

ข้อ 12 กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีแต่ละแห่งเพื่อตอบสนองกับอำนาจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่มีตามข้อ 11 ทั้งสองข้อบทเน้นให้เห็นว่าหลักการความร่วมมือเป็นองค์ประกอบหลักของวิธีทำงานเพื่อการป้องกันของพิธีสารเลือกรับ¹⁴⁶

ข้อ 12(ก) เน้นย้ำว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่จำเป็นต้องขอคำยินยอมล่วงหน้าก่อนจะเข้าเยี่ยม ซึ่งนับเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ในทางปกติแล้ว กลไกสหประชาชาติอื่น ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมานหรือผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน จะต้องขอคำยินยอมหรือขอให้

¹⁴⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดูหัวข้อที่ 5 บทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

¹⁴⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1000

หนังสือเชิญก่อนจะเดินทางเข้าไปยังพื้นที่ของรัฐภาคีได้¹⁴⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็สามารถประกาศให้จดหมายเชิญในระยะยาวกับกลไกพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถเข้าเยี่ยมประเทศได้โดยไม่ต้องขอคำยินยอมเพิ่มเติม การที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถดำเนินการเข้าเยี่ยมประเทศโดยไม่ต้องขอคำยินยอมล่วงหน้า ไม่ได้หมายความว่าสามารถเดินทางไปโดยไม่ต้องแจ้งประเทศนั้น ตามข้อ 13 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องแจ้งรัฐภาคีให้ทราบเมื่อจะมีการเข้าเยี่ยม ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเตรียมพร้อมด้านการเดินทางและด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น¹⁴⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเพียงแต่ต้องให้ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการเข้าเยี่ยม อธิบายวิธีการทำงานและอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกัน อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่จำเป็นต้องสื่อสารให้หน่วยงานในประเทศทราบถึงแผนการเข้าเยี่ยม รวมทั้งสถานที่คุมขังที่จะเข้าเยี่ยม

ข้อ 12(ข) กำหนดให้รัฐภาคีประกันให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเข้าถึงข้อมูลสนเทศทุกประการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ การทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะเป็นผลก็ต่อเมื่อมีความรู้เกี่ยวกับประเทศนั้นอย่างเหมาะสม ทำให้สามารถประเมินมาตรการที่รัฐภาคีสามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพได้¹⁴⁹

ข้อ 12(ค) สนับสนุนเนื้อหาของข้อ 11(ข) ซึ่งให้อำนาจกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในการติดต่อโดยตรงและเป็นอิสระกับกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยกำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องส่งเสริมและสนับสนุนการติดต่อโดยตรงระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนั้น ตามข้อ 11(ข)(ii) รัฐภาคีจะต้องประสานงานให้เกิดการติดต่อ โดยไม่เข้าไปแทรกแซงการประชุมลับระหว่างหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ เหล่านี้

ตามข้อ 12(ง) รัฐภาคียังมีพันธกรณีที่ชัดเจนที่จะต้อง “พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินงานที่เป็นไปได้” ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐภาคีต้องพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างจริงจัง ไม่เช่นนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์เชิงป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ โดยรวม และขัดกับหลักการความร่วมมือตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2(4) ดังนั้นรัฐภาคีใดที่ปฏิเสธและไม่ให้ที่จะร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และ/หรือปฏิเสธที่จะดำเนินตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ก็อาจต้องเผชิญกับการลงโทษ อย่างเช่น การตีพิมพ์รายงานเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ตามข้อกำหนดในข้อ 16(4) ของพิธีสารเลือกรับฯ

¹⁴⁷ ตามข้อ 20 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจเข้าเยี่ยมรัฐภาคีโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการสอบสวน แต่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเป็นการล่วงหน้าเสียก่อน ในทำนองเดียวกัน ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานแห่งสหประชาชาติและผู้รายงานพิเศษอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องได้รับหนังสือเชิญจากประเทศที่เสนอเพื่อเข้าเยี่ยม ก่อนจะส่งเจ้าหน้าที่ไปสอบสวนในประเทศนั้น

¹⁴⁸ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 13(2) ในบทนี้ และหัวข้อที่ 4.2 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

¹⁴⁹ ตามข้อ 14 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ข้อ 13

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะจัดแผนการเข้าเยี่ยมรัฐภาคีอย่างสม่ำเสมอ ตามอำนาจหน้าที่ในข้อ 11 โดยในครั้งแรกให้เลือกโดยวิธีจับฉลาก
2. หลังการปรึกษาหารือแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะแจ้งให้รัฐภาคีทราบถึงโครงการเข้าเยี่ยม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมของการเข้าเยี่ยมได้โดยไม่ชักช้า
3. ในการเข้าเยี่ยมจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยสองคนจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และหากจำเป็น อาจเดินทางไปพร้อมกับผู้ชำนาญการที่มีประสบการณ์และความรู้ทางวิชาชีพอย่างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ โดยเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ชำนาญการที่จัดเตรียมเพื่อข้อเสนอแนะโดยรัฐภาคี สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Office of the High Commissioner for Human Rights - UNOHCHR) และศูนย์เพื่อป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ (UN Centre for International Crime Prevention) องค์การสหประชาชาติ ในการจัดเตรียมบัญชีรายชื่อ รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะสามารถเสนอรายชื่อผู้ชำนาญการจากประเทศตนได้ไม่เกิน 5 คน รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องอาจคัดค้านการเสนอรายชื่อผู้ชำนาญการบางคนที่เข้าร่วมในการเข้าเยี่ยม ซึ่งในกรณีดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องเสนอชื่อผู้ชำนาญการคนอื่นแทน
4. ในกรณีที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเห็นว่าเหมาะสม อาจเสนอให้มีการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลในระยะสั้นภายหลังการเข้าเยี่ยมปกติก็ได้

ข้อ 13(1): แผนการเข้าเยี่ยม

ข้อ 13 อธิบายถึงวิธีการจัดทำแผนการเข้าเยี่ยม และวิธีคัดเลือกคณะผู้เข้าเยี่ยม

ตามข้อ 13(1) แผนการเข้าเยี่ยมฉบับแรกให้ตัดสินโดยวิธีจับฉลาก¹⁵⁰ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการความเป็นสากล การไม่เลือกปฏิบัติและความไม่ลำเอียงตามที่กำหนดในข้อ 2(3) ที่ชี้แนะการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันรวมทั้งวิธีปฏิบัติต่อรัฐภาคี นับจากนั้นมาคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนปฏิบัติของตนเอง โดยให้ตัดสินใจแผนการเข้าเยี่ยมครั้งต่อไปตามเหตุผลที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ วันที่มีการให้สัตยาบันและวันที่ก่อตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ ขนาดและความซับซ้อนของรัฐ การตรวจสอบในเชิงป้องกันระดับภูมิภาค และรายงานสถานการณ์เร่งด่วน¹⁵¹

เมื่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจัดทำแผนการเข้าเยี่ยมสำหรับปีนั้นแล้ว ก็จะมีการกำหนดรายชื่อประเทศที่เข้าเยี่ยมและแจ้งต่อสาธารณะ โดยไม่ระบุวันที่จะเข้าเยี่ยม และให้แจ้งต่อรัฐภาคีที่

¹⁵⁰ สี่ประเทศแรกที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันพิจารณาและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีเข้าเยี่ยม ได้แก่ มอริเชียส, มัลดีฟส์, เบนิน และสวีเดน สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm

¹⁵¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันพิจารณา รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 20

เกี่ยวข้องตามข้อ 13(2)¹⁵² การแจ้งให้ทราบล่วงหน้าเป็นไปเพียงเพื่อเตรียมด้านการเดินทางและอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ไม่ถือเป็นข้อกำหนดที่จะต้องขอคำยินยอมจากรัฐภาคี

ข้อ 13(3) องค์ประกอบของคณะผู้เข้าเยี่ยม

ข้อ 13(3) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะผู้เข้าเยี่ยม โดยระบุว่า การเข้าเยี่ยมแต่ละครั้งต้องกระทำโดยสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างน้อยสองคน ในทางปฏิบัติแล้ว คณะผู้เข้าเยี่ยมมักจะประกอบด้วยสมาชิก 2-4 คน และอาจมีผู้ชำนาญการเข้าร่วมการเดินทางด้วย เพื่อประกันว่า คณะผู้เข้าเยี่ยมประกอบด้วยตัวแทนที่มีความชำนาญการอย่างหลากหลายตามข้อกำหนดในข้อ 5 และการมีผู้ชำนาญการเดินทางร่วมไปด้วย ยังช่วยตอบสนองข้อกำหนดในข้อ 5 ที่มุ่งส่งเสริมให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีความสมดุลด้านเพศสภาพและภูมิศาสตร์

รายชื่อผู้ชำนาญการที่มีการเสนอเพิ่มเติมไม่ได้มาจากรัฐภาคีเท่านั้น หากยังมาจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ) UN Office of the High Commissioner for Human Rights - UNOHCHR) และศูนย์เพื่อป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ) UN Centre for International Crime Prevention(ด้วย ไม่มีการจำกัดจำนวนผู้ชำนาญการที่ใส่เข้าไปในรายชื่อ แม้ว่ารัฐภาคีแต่ละแห่งจะสามารถเสนอคนชาติของตนเป็นผู้ชำนาญการได้ไม่เกินห้าคน ข้อบัญญัตินี้คล้ายคลึงกับข้อบังคับการประชุมของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน¹⁵³ และข้อ 7(2) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - ECPT)¹⁵⁴ อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเป็นผู้คัดเลือกเองว่าผู้ชำนาญการคนใดจะติดตามคณะผู้เข้าเยี่ยมชุดใด

ผู้ชำนาญการจะต้องเป็นผู้มีความสามารถเชิงวิชาชีพและทักษะส่วนบุคคลเช่นเดียวกับสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เนื่องจากพวกเขาจะมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ผู้ชำนาญการเหล่านี้จึงมีสิทธิสามารถเข้าถึงสถานที่ที่ได้รับอภิสิทธิ์และการคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ชำนาญการในการปฏิบัติงานอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ (United Nations Convention on Privileges and Immunities) ทั้งยังจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา เป็นอิสระและไม่ลำเอียง และปฏิบัติตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ เพื่อให้วิธีการเข้าเยี่ยมสอดคล้องกัน ผู้ชำนาญการควรได้รับข้อมูลและการอบรมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และวิธีการเข้าเยี่ยมด้วย

¹⁵² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 14

¹⁵³ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อบังคับการประชุม, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, Rule 82-1

¹⁵⁴ ข้อ 7(2) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรปกำหนดไว้ว่า “ถือเป็นหลักการทั่วไป การเข้าเยี่ยมจะต้องกระทำโดยสมาชิกอย่างน้อยสองคนของคณะอนุกรรมการฯ โดยหากจำเป็นคณะอนุกรรมการฯ อาจให้มีผู้ชำนาญการและล่ามเดินทางไปด้วย”

ข้อ 13(4): การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล

ข้อ 13(4) เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเสนอการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล เป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ได้ นอกเหนือจากการเข้าเยี่ยมตามปกติ ทั้งนี้เพื่อติดตามว่ามีการดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะ และเพื่อประเมินความก้าวหน้าเกี่ยวกับสถานการณ์การควบคุมตัวบุคคลในประเทศนั้น ในอนาคต คณะกรรมการเพื่อป้องกัน อาจพิจารณาให้มีการเข้าเยี่ยมเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ ตามประเด็นที่สำคัญ อย่างเช่น การเข้าเยี่ยมเพื่อมอบหมายหน้าที่ เพื่อจัดตั้ง หรือสนับสนุนการทำงานของกลไก ป้องกันระดับประเทศ คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ยังตีความอำนาจหน้าที่ในการเข้าเยี่ยมว่าเป็น ช่องทางหนึ่งของการเข้าเยี่ยมรัฐภาคีในเบื้องต้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีกระบวนการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ ที่ต่อเนื่อง

ข้อ 14

1. เพื่อให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ รัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฉบับนี้จะต้องอนุญาตให้

(ก) เข้าถึงข้อมูลทุกอย่างรวมทั้งจำนวนของบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในสถานที่ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 รวมทั้งสถานที่และตำแหน่งอื่น ๆ โดยไม่มีข้อจำกัด

(ข) เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคล รวมทั้งสภาพการคุมขังโดยไม่มีข้อจำกัด

(ค) เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว บริเวณ และอาคารสถานที่ทุกแห่งได้ โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ให้เป็นไปตามย่อหน้า 2 ด้านล่าง

(ง) มีโอกาสได้สัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพอย่างเป็นทางการเป็นส่วนตัวโดยไม่ต้องมีพยานรู้เห็น ทั้งการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวหรือผ่านล่ามหากจำเป็น รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่คณะกรรมการเพื่อป้องกันเชื่อว่าอาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

(จ) มีอิสรภาพในการเลือกสถานที่ที่ต้องการเข้าเยี่ยมและบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์

2. การคัดค้านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง อาจเป็นไปได้ตามเหตุผลเร่งด่วนและไม่อาจขัดแย้งได้ อย่างเช่น เหตุผลในการป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสภาพผิดปกติอย่างร้ายแรงของสถานที่ที่จะทำการเยี่ยม ซึ่งอาจเป็นเหตุป้องกันไม่ให้เกิดการเข้าเยี่ยมดังกล่าวได้ รัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจตามประกาศภาวะฉุกเฉินที่มีอยู่แล้วเพื่อห้ามการเข้าเยี่ยมได้

เราควรพิจารณาข้อ 14 พร้อมกับข้อ 12 เพราะเป็นการบรรยายถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่มีต่อ คณะกรรมการเพื่อป้องกันพันธกรณีเหล่านี้สะท้อนแบบแผนการปฏิบัติของหน่วยงานเข้าเยี่ยมอื่น ๆ อย่างเช่น คณะกรรมการเพื่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป (European Committee for the Prevention of Torture and

Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป)¹⁵⁵ คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross - ICRC) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights - IACHR) ข้อบททั้งสองช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง และให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม

ข้อ 14(1): การเข้าถึงข้อมูล

ข้อ 14(1)(ก) และ 14(1)(ข) บรรยายถึงหน้าที่ทั่วไปของรัฐภาคีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12(ข) ซึ่งจะต้องแจ้งให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทราบถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ข้อบทดังกล่าวยังกำหนด ประเภทของข้อมูลที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ควรจะเข้าถึงได้ การเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุก ประการโดยไม่มีข้อจำกัดเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันปฏิบัติหน้าที่ในเชิง ป้องกันอย่างเป็นผล ข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับจำนวนและที่ตั้งสถานที่ควบคุมตัวเป็นสิ่งสำคัญในการวางแผนการเข้าเยี่ยม รวมทั้งการกำหนดวาระการเข้าเยี่ยมที่เป็นผล ยกตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการเพื่อ ป้องกัน ต้องสามารถประเมินปัจจัยต่าง ๆ ได้อย่างแม่นยำ อย่างเช่น สภาพความเป็นอยู่แออัดและ สัตว์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ถูกควบคุมตัวว่าเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อกำหนดว่าจะไปเยี่ยมสถานที่ ควบคุมตัวใด การเข้าถึงข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวและสภาพการควบคุมตัว (อย่างเช่น แพ้คดีของแต่ละบุคคล บันทึกเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางวินัย ใบบรรองแพทย์ การ จัดสรรด้านโภชนาการ การจัดการด้านอนามัย และการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันการฆ่าตัวตาย) มี ความสำคัญและคณะผู้เข้าเยี่ยมอาจหาโอกาสตรวจสอบข้อมูลเหล่านี้ระหว่างการเข้าเยี่ยมได้

ข้อ 14(ค): การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 14(ค) มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับข้อ 1, 4 และ 12(1) ซึ่งกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคี ต้องอนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่อยู่ใต้เขตอำนาจและ การควบคุม¹⁵⁶ ข้อ 14(ค) ได้ขยายเนื้อหาส่วนนี้เพื่อประกันว่าสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่ เพียงสามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งเท่านั้น แต่ยังสามารถเข้าถึงอาณาบริเวณหรืออาคาร สถานที่ในหน่วยงานแห่งนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่อาศัย ห้องซังเดี่ยว สนามหญ้า หรือบริเวณออกกำลัง กาย คริว โรงฝึกงาน ห้องเรียน ห้องพยาบาล ระบบอนามัยและเจ้าหน้าที่ คณะผู้เข้าเยี่ยมไม่เพียง สามารถเลือกห้อง บริเวณและสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยมภายในสถานที่ควบคุมตัวได้อย่างเสรีเท่านั้น แต่ยัง ต้องสามารถเลือกได้โดยไม่มี การแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ สิทธิการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวโดยไม่มี ข้อจำกัดเช่นนี้ จะช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถประเมินได้ว่าได้เข้าถึงผู้ถูกควบคุมตัวทุก คน และประกันว่า จะเข้าใจสถานการณ์ของสถานที่ควบคุมตัวอย่างถูกต้อง ข้อบัญญัตินี้ยังช่วยให้

¹⁵⁵ คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปจัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป

¹⁵⁶ โปรตุเกส อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 4(1) ในบทนี้ สำหรับรายละเอียดของความหมายของ “เขตอำนาจและการ ควบคุม”

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถสังเกตการจัดวางโครงสร้างของสถานที่ควบคุมตัว การจัดระบบความปลอดภัย สถาปัตยกรรมและคุณลักษณะอื่น ๆ ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ และสภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่¹⁵⁷

แม้ว่าข้อ 14 จะไม่ได้กล่าวถึง “การเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศล่วงหน้า” โดยตรง¹⁵⁸ แต่ก็เป็นการตีความพิธีสารเลือกรับฯ ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ของสนธิสัญญา ด้วยเหตุดังกล่าว คำว่า “การเข้าถึงโดยไม่มีข้อจำกัด” จึงควรได้รับการตีความให้ครอบคลุมอำนาจในการเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศล่วงหน้า

ข้อ 14(ง) และ 14(จ): การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล

ข้อ 14(ง) กำหนดให้รัฐภาคีประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะสามารถสัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพได้เป็นส่วนตัว ซึ่งถือเป็นเครื่องมือป้องกันที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะช่วยให้คณะผู้เข้าเยี่ยมได้ทราบจากปากคำและสามารถทำความเข้าใจกับสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแม่นยำ ทั้งในแง่ความเสี่ยงจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่ง และประสิทธิภาพของมาตรการที่ใช้เพื่อป้องกันการละเมิดเช่นนั้น ข้อกำหนดให้ต้องสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ หมายความว่า การสัมภาษณ์ควรเกิดขึ้นได้โดยเจ้าพนักงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และผู้ถูกควบคุมตัวคนอื่นไม่สามารถได้ยิน และหากเป็นไปได้ไม่สามารถมองเห็นการสัมภาษณ์ได้ การเลือกสถานที่สัมภาษณ์จึงมีความสำคัญ สถานที่ซึ่งทางการเป็นผู้เจาะจงเลือกควรได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวัง ทางคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีอิสรภาพที่จะเลือกสถานที่เพื่อสัมภาษณ์ และอาจมีสถานที่สำรองได้หากจำเป็น

ข้อ 14(จ) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีสิทธิเลือกบุคคลที่จะสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประกันการวิเคราะห์สถานการณ์ สภาพการณ์ และการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวระหว่างอยู่ในสถานที่ควบคุมตัว แม้ว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อาจสัมภาษณ์ผู้ถูกควบคุมตัวเท่าที่เสนอให้โดยทางการ และผู้ถูกควบคุมตัวที่ขอเข้าให้ปากคำ คณะผู้เข้าเยี่ยมก็ยังคงเลือกที่จะสุ่มจำนวนผู้ถูกควบคุมตัวที่จะเรียกมาให้ปากคำ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ควรสามารถสัมภาษณ์ไม่เพียงเฉพาะผู้ถูกควบคุมตัวแต่ให้รวมถึงเจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวแห่งนั้นด้วย และยังญาติของผู้ถูกควบคุมตัว หน่วยงานภาคประชาสังคม ที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่อ้างว่าเป็นเหยื่อของการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และอดีตผู้ถูกควบคุมตัว

เราควรอ่านข้อ 14 พร้อม ๆ กับ

- ข้อ 15 ซึ่งห้ามการตอบโต้ต่อบุคคลหรือองค์กรที่อาจมีการสื่อสารกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและ
- ข้อ 16(2) ซึ่งกำหนดไม่ให้มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคล โดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

¹⁵⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1042

¹⁵⁸ โปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 4 และ 12 ในบทนี้

ตัวผู้ชำนาญการและ/หรือล่ามที่เดินทางไปด้วย ก็ต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัตินี้เช่นกัน

ข้อ 14(2): การเลื่อนการเข้าเยี่ยมออกไปชั่วคราว

ข้อ 14(2) กำหนดพฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้นที่อาจให้มีการเลื่อนการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่งได้ชั่วคราว ควรเน้นย้ำว่า การคัดค้านสามารถกระทำต่อการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง แต่ไม่สามารถห้ามการเข้าเยี่ยมตามแผนการทั้งหมด ข้อบทนี้ช่วยป้องกันไม่ให้อำนาจเป็นผู้กำหนดสถานที่เข้าเยี่ยมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อบทนี้จึงควรพิจารณาพร้อมกับข้อ 1, 4 และ 12 ซึ่งต่างกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องอนุญาตให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้ทุกแห่ง แม้ว่าข้อ 14(2) จะพัฒนาขึ้นมาจากข้อ 9(1) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรปแต่ข้อจำกัดในพิธีสารเลือกรับฯ ก็มีการตีความให้แคบลงกว่าเดิมเท่ากับเป็นมาตรการป้องกันที่ดีขึ้นในแง่ของการแทรกแซงจากรัฐเมื่อมีการเข้าเยี่ยม เมื่อเทียบกับอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรป¹⁵⁹

ข้อ 14 ไม่ได้ใช้คำว่า “พฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น” อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนจากวลี “เหตุผลเร่งด่วนและไม่อาจขัดแย้งได้” ว่า พฤติการณ์เช่นนั้นต้องมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นอย่างชัดเจน อาจตีความได้ว่าข้อห้ามไม่ให้อำนาจตุลาการวินิจฉัยเป็นการห้ามไม่ให้อำนาจตุลาการประกาศภาวะฉุกเฉินที่มีอยู่แล้วเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการเข้าเยี่ยม¹⁶⁰ อันที่จริงแล้ว การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันอาจมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในช่วงที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐหรือหน่วยงานอื่นแทรกแซงมาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจนำไปสู่การทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และการละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิต

ในช่วงที่มีการเลื่อนการเข้าเยี่ยม ผู้แทนของคณะกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานต่าง ๆ ยังต้องติดต่อกันอย่างใกล้ชิด เพื่อหาทางออกให้กับปัญหา และเพื่อประกันว่าจะมีการเข้าเยี่ยมได้โดยเร็วที่สุด

ข้อ 15

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดไม่อาจสั่งการ บังคับใช้ อนุญาตให้ใช้หรือยอมให้ใช้การแทรกแซงต่อบุคคลหรือองค์กรที่ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน หรือตัวแทนของหน่วยงานได้ ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นจริงหรือเท็จและจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือองค์กรแห่งนั้นในลักษณะใดก็ตาม

¹⁵⁹ ข้อ 9(1) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรประบุว่า “สำหรับพฤติการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น หน่วยงานที่มีอำนาจของรัฐภาคีอาจมีข้อคัดค้านต่อการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการตามเวลาหรือสถานที่ที่เสนอได้ เหตุผลคัดค้านที่สามารถเสนอได้ต้องเกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ปัญหาผิดปกติที่รุนแรงในสถานที่ควบคุมตัว สภาพการรักษายาบาลของบุคคล และการสอบปากคำอย่างเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงและยังดำเนินอยู่”

¹⁶⁰ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1045

ข้อบทนี้เป็นมาตรการป้องกันที่ขาดไม่ได้เพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงและตอบโต้รูปแบบอื่น ๆ ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีการสื่อสารกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตีความข้อบทนี้ว่าเป็นการแสดงถึง “พันธกิจเชิงบวกของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อประกันไม่ให้เกิดการตอบโต้ภายหลังการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน” นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน “คาดหวังว่า หน่วยงานของรัฐที่มีการเข้าเยี่ยมจะทำหน้าที่ตรวจสอบว่ามีการตอบโต้ต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน หรือไม่ และให้ดำเนินการคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ในแง่ดังกล่าว การมีกลไกป้องกันระดับประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง”¹⁶¹

พิธีสารเลือกรับฯ ใช้คำว่า “การแทรกแซง” อันครอบคลุมถึงการตอบโต้ การลงโทษ และการคุกคามทุกประเภท (เช่น การทุบตี มาตรการลงโทษทางวินัย การเพิกถอนเอกสิทธิ์ การสั่งย้าย) ที่กระทำต่อหน่วยงานหรือบุคคล รวมทั้งตัวบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพเองด้วย ทั้งยังครอบคลุมถึงการรังแกทางแพ่ง การลงโทษและการตักเตือนในทางอาญาซึ่งมีเป้าหมายเพื่อไม่ให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นติดต่อสื่อสารกับผู้แทนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ความหวาดกลัวต่อการคุกคาม การกลั่นแกล้งหรือการข่มขู่อาจเป็นเหตุให้บุคคลและหน่วยงานไม่ให้ข้อมูลสนเทศ ไม่ให้ความเห็น หรือไม่ให้ปากคำใด ๆ ต่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ด้วยเหตุดังกล่าวข้อห้ามต่อการแทรกแซงจึงมีความสำคัญเพื่อประกันว่าบุคคลจะไม่ถูกคุกคามในทางใดทางหนึ่งเนื่องมาจากการติดต่อสื่อสารกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และ/หรือสมาชิกคณะผู้เข้าเยี่ยม

ข้อ 15 สะท้อนกรอบอ้างอิงของการเข้าเยี่ยมเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นภารกิจของกลไกพิเศษแห่งสหประชาชาติ (Special Procedures) ซึ่งระบุว่า:

ต้องป้องกันบุคคล เจ้าหน้าที่งาน หรือหน่วยงานเอกชนอื่นใดซึ่งติดต่อกับผู้รายงาน/ผู้แทนพิเศษในการปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ ไม่ให้ถูกคุกคาม ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกลงโทษ หรือต้องถูกดำเนินการทางศาล[.]¹⁶²

เนื้อหาดังกล่าวยังเป็นแนวปฏิบัติในปัจจุบันสำหรับคณะกรรมการกาชาดสากล คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพมีความเสี่ยงอย่างยิ่งต่อการตอบโต้ การติดตามสอบถามสวัสดิภาพของบุคคลที่ให้สัมภาษณ์กับคณะผู้เข้าเยี่ยม จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลสำหรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อบทนี้มีผลไม่ว่าข้อมูลที่ให้จะเป็นความจริงและเท็จ โดยควรเน้นย้ำว่าในการทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง นำเสนอข้อเสนอนะต่อรัฐภาคี และการเปิดเผยรายงานต่อสาธารณะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้อง

¹⁶¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 35-36

¹⁶² Report of the meeting of Special Rapporteurs/Representatives, experts and chairpersons of working groups of the Special Procedures of the Commission on Human Rights and of the advisory service programme, UN Doc. E/CN.4/1998/45, 20 November 1997, Appendix V(c)

รับผิดชอบต่อบุคคลซึ่งอาจถูกกล่าวหาอย่างผิด ๆ ว่าได้กระทำการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ซึ่งข้อ 2 เป็นหลักการชี้แนะและควรนำมาพิจารณาในแง่นี้¹⁶³

ข้อ 16

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะแจ้งให้รัฐภาคีทราบถึงข้อเสนอนะและข้อสังเกตของตนอย่างเปิดเผยและเป็นความลับ และหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจะแจ้งให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบด้วย

2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะตีพิมพ์รายงานของตนพร้อมกับความเห็นของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง หากรัฐภาคีต้องการเช่นนั้น และหากรัฐภาคีเปิดเผยข้อมูลบางส่วนของรายงานต่อสาธารณะ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็อาจตีพิมพ์รายงานฉบับนั้นทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่จะมีการแสดงความยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะนำเสนอรายงานประจำปีที่เปิดเผยได้ต่อสาธารณะกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน

4. หากรัฐภาคีปฏิเสธไม่ร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามข้อ 12 และ 14 หรือไม่ดำเนินการเพื่อปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่ตามข้อเสนอนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และหากมีการร้องขอจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และหลังจากได้ให้โอกาสรัฐภาคีในการแสดงความเห็นของตนแล้ว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจตัดสินโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกเพื่อประกาศประเด็นปัญหาต่าง ๆ ต่อสาธารณะหรือให้มีการตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 16 ครอบคลุมหลักการความร่วมมือซึ่งเป็นพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับฯ เมื่ออ่านข้อบทนี้โดยรวมจะเห็นถึงความสำคัญของการเก็บข้อมูลเป็นความลับซึ่งช่วยให้เกิดความร่วมมือ และเป็นวิธีการที่ต้องใช้อย่างสมดุลกับมาตรการแทรกแซงในกรณีที่รัฐภาคีไม่ให้ความร่วมมือ

ข้อ 16(1): การแจ้งให้ทราบซึ่งข้อเสนอนะและข้อสังเกต

ตามข้อ 16(1) ในเบื้องต้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องเสนอข้อเสนอนะและข้อสังเกตให้กับรัฐภาคีโดยกระทำอย่างปิดลับ สำหรับการปฏิบัติงานในการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะส่งมอบข้อสังเกตเบื้องต้นให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อสิ้นสุดการปฏิบัติภารกิจ ข้อสังเกตเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่นำไปใช้เขียนรายงานการเข้าเยี่ยมที่มีรายละเอียดมากขึ้น และนำไปสู่การเจรจาอย่างเปิดเผยและเป็นความลับ และในการเขียนรายงานเข้าเยี่ยมขั้นสุดท้าย คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องนำคำตอบที่หน่วยงานในรัฐภาคีให้มาเขียนประกอบด้วย จากนั้นจะมีการจัดส่งรายงานขั้นสุดท้ายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะได้รับการขอให้เขียนตอบข้อเสนอนะของ

¹⁶³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1050-1051

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โปรดสังเกตว่า (และดังที่กล่าวถึงข้างต้น) ตามข้อ 11(ข)(iii) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อาจแจ้งให้ทราบเฉพาะข้อเสนอแนะและข้อสังเกตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศและ/หรือมาตรการที่ส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ซึ่งอยู่นอกเหนือบริบทของการเข้าเยี่ยมก็ได้

ข้อ 16(1) นี้ควรถูกพิจารณาพร้อมกับข้อ 12 ซึ่งระบุถึงหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องพิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และเข้าสู่การเจรจาเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนั้น ข้อ 16(1) ยังหนุนเสริมหลักการความร่วมมือระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถตัดสินใจว่าข้อเสนอแนะและข้อสังเกตใด “เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง” และควรแจ้งให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบโดยตรงและอย่างเป็นความลับ แม้ว่าพิธีสารเลือกรับจะไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “เรื่องที่เกี่ยวข้อง” ในข้อ 16(1) แต่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ข้อบทนี้ให้อำนาจคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการตัดสินใจว่าจะแจ้งให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบถึงข้อเสนอแนะและข้อสังเกตใดหรือไม่ก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษารัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง¹⁶⁴ เพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้อย่างเป็นอิสระ และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการเข้าเยี่ยม¹⁶⁵

ข้อ 16(2): การตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 16(2) ให้อำนาจหน้าที่กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการจัดทำรายงาน (ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกตและข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ) ภายหลังจากการเข้าเยี่ยม และให้เสนอรายงานเพื่อการพิจารณาของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง เมื่อสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีมติรับรองรายงานประเทศใดแล้ว ก็ให้ส่งไปยังรัฐภาคีแห่งนั้น และขอให้รัฐภาคีแสดงความเห็นต่อข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ด้วย รวมทั้งคำขอเพื่อได้รับข้อมูลสนเทศเพิ่มเติม ซึ่งควรได้รับการตอบรับภายในกรอบเวลาอันชัดเจน¹⁶⁶ ดังที่อภิปรายข้างต้นแม้ว่าการสื่อสารระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับรัฐภาคีมักดำเนินการอย่างปิดลับ แต่ข้อ 16(2) กำหนดให้สามารถเปิดเผยรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รวมทั้งการแสดงความคิดเห็นตอบกลับหรือความเห็นอื่น ๆ จากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณะ หากเป็นไปตามคำขอของรัฐภาคีนั้น คล้ายคลึงกับข้อ 11(2) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรปข้อบทนี้เป็นหลักประกันการเคารพหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ และในเวลาเดียวกันก็เปิดโอกาสให้รัฐภาคีสามารถนำกระบวนการที่โปร่งใสมากขึ้นมาใช้ได้ตามที่ต้องการ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะกระตุ้นให้รัฐภาคีขอให้มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมและคำตอบใด ๆ ที่มาจากหน่วยงานของรัฐ¹⁶⁷

¹⁶⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1061

¹⁶⁵ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู ข้อ 4.7 and 8 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

¹⁶⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

¹⁶⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 30

ตามหลักการในข้อ 16(2) รายงานของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่จำเป็นต้องจัดทำ ภายหลังจากเข้าเยี่ยม โดยคณะกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถจัดทำรายงานเกี่ยวกับแง่มุมอื่น ๆ ของ การปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น คณะกรรมการเพื่อป้องกัน อาจจัดทำรายงานเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของ กลไกป้องกันระดับประเทศ หรือประเด็นอื่น ๆ ที่ส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

ข้อ 16(2) และข้อ 16(4): การแทรกแซงอันเป็นผลมาจากการไม่ให้ความร่วมมือ

แม้ว่าการส่งมอบรายงานของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ต่อรัฐภาคีจะกระทำอย่างปิดลับ แต่ มีพฤติการณ์สองอย่างซึ่งอาจส่งผลให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่รายงานดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอคำ ยินยอมอย่างเปิดเผยจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

พฤติการณ์แรกเป็นไปตามข้อ 16(2) ซึ่งกำหนดไว้ในกรณีที่ก่อนหน้านี้ รัฐภาคีได้เปิดเผย ข้อมูลบางส่วนของรายงานต่อสาธารณะแล้ว คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ก็อาจตัดสินใจตีพิมพ์ รายงานทั้งฉบับหรือเพียงบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เป็นมาตรการป้องกันไม่ให้รัฐภาคีใช้ประโยชน์จากหลักการ เก็บข้อมูลเป็นความลับเพื่อนำเสนอข้อมูลการค้นพบที่ผิด ๆ ต่อสาธารณะ การตัดสินใจตีพิมพ์เผยแพร่ ข้อมูลบางส่วนในรายงานล่วงหน้า ถือว่ารัฐภาคีได้ขอยกเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดการเก็บข้อมูลเป็น ความลับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื้อหาส่วนที่เหลือของรายงานด้วย

ตามข้อ 16(4) คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจจัดทำแถลงการณ์ต่อสาธารณะและ/หรือ เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการเพื่อป้องกันได้ ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ให้ความร่วมมือกับ คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ในการปฏิบัติงานเข้าเยี่ยมทั้งโดยรวมหรือบางส่วน อันถือว่าการ แทรกแซงเท่าที่มีอยู่ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ยอมปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารเลือกรับฯ การแทรกแซงจะ เกิดขึ้นได้ในกรณีที่มีการปฏิเสธที่จะร่วมมือ (i) ตามพันธกรณีของรัฐที่มีต่อตามข้อ 12 และ 14 หรือ (ii) การปฏิบัติตามข้อเสนอนะของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน โดยต้องเป็นการไม่ให้ความร่วมมือ ในระดับที่ชัดเจน

ควรสังเกตด้วยว่าอำนาจที่จะให้มีการเผยแพร่รายงานและแถลงการณ์ตามข้อ 16(4) ไม่ได้เป็น ของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน แต่เป็นของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ ให้ความร่วมมือ คณะกรรมการเพื่อป้องกันก็สามารถแจ้งให้คณะกรรมการต่อต้านการทรมานทราบได้ จากนั้นคณะกรรมการต่อต้านการทรมานก็จะให้โอกาสกับรัฐภาคีที่จะแสดงความเห็นของตน และเมื่อ สมาชิกส่วนใหญ่ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานตัดสินใจว่าควรให้มีการตีพิมพ์รายงานที่เกี่ยวข้อง ของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และ/หรือเผยแพร่แถลงการณ์หรือไม่ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันที่ จำเป็นในกรณีที่รัฐภาคีไม่ยอมปฏิบัติตามพันธกรณีด้านความร่วมมืออีกต่อไป ซึ่งทำให้รัฐภาคีไม่ควร ได้รับประโยชน์จากหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักที่ช่วยกำหนดกรอบความ ร่วมมือและการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ที่จะแสดงให้เห็น

เห็นว่า การที่ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลมาจากการไม่ให้ความร่วมมือของรัฐ ภาคที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่การบกพร่องของตนเอง¹⁶⁸

ในกรณีที่มีการเผยแพร่รายงาน ไม่ว่าจะเป็เพราะมีค้ายินยอมอย่างชัดเจนจากรัฐภาคที่ เกี่ยวข้องหรือไม่ หรือเป็เพราะมีการเปิดเผยข้อมูลบางส่วในรายงานต่อสาธารณะแล้ว (อย่างเช่น ตามข้อ 16(2) หรือเป็การแทรกแซงกรณีที่เกิดการไม่ให้ความร่วมมือ (อย่างเช่น ตามข้อ 16(4)) ถึง อย่างนั้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และหรือคณะกรรมการต่อต้านการทรมานก็ยงต้องประกัตาม ข้อ 16(2) ว่า จะไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลส่วบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมอย่างเปิดเผยจากบุคคลที่ เกี่ยวข้องนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว หลักความยินยอมอย่างเปิดเผยตามที่กล่าวถึงในข้อ 16(2) ก็มีผลบังคับ ใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นตามข้อ 16(4) ด้วย

ข้อ 16(3): รายงานประจำปี

ตามข้อ 16(3) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะต้องเผยแพร่รายงานประจำปีต่อสาธารณะ ซึ่ง ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมในปีที่ผ่านมา (เช่น การทำงานร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ประเทศที่มีการเข้าเยี่ยม และการเข้าร่วมประชุมในที่ต่าง ๆ) และให้เสนอต่อคณะกรรมการต่อต้านการ ทรมาน ในทางปฏิบัติแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยงต้องนำข้อมูลส่วในประเด็นที่เกี่ยวข้อง มารวมไว้ด้วย อาทิการปรับปรุงการตีความอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานของตน โดยข้อมูลส่วใด ๆ ในรายงานประจำปี ต้องเป็ไปตามหลักการเก็บข้อมูลเป็ความลับที่ได้กล่าวถึงไว้ในข้อบัญญัติอื่น ๆ ของพิธีสารเลือกรับฯ เช่นข้อ 2(3), 16(1) และ 16(2) ในส่วที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วบุคคล

เพื่อหนุนเสริมความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการเพื่อป้องกัน กับ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ข้อ 16(3) กำหนดให้มีการเสนอรายงานประจำปีของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน นอกจากนั้น ได้กลายเป็ มาตรฐานการปฏิบัติไปแล้วที่ประธานคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะเสนอรายงานประจำปีต่อ คณะกรรมการที่สาม (Third Committee) ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติในเดือน ตุลาคม ซึ่งเป็นส่วที่คณะกรรมการต่อต้านการทรมานก็เสนอรายงานประจำปีของตนด้วย

6. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานหมวด IV: กลไกป้องกันระดับประเทศ

หมวด IV ประกอบด้วยเจ็ดข้อบทซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคในส่วที่เกี่ยวข้องกับกลไก ป้องกันระดับประเทศ ในหมวดนี้ให้รายละเอียดองค์ประกอบระดับประเทศของระบบป้องกันการทรมาน และการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้

¹⁶⁸ สำหรับคำอธิบายข้อบัญญัตินี้ โปรดดู Ann-Marie Bolin Pennegard, 'An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, น. 48

ผสมผสานและให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมระหว่างกลไกในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ¹⁶⁹

ข้อ 17

รัฐภาคีแต่ละแห่งจะส่งเสริม มอบหมายบทบาทหน้าที่ หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งหรือหลายกลไกเพื่อป้องกันการทรمانในประเทศอย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งปีหลังจากที่พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้มีผลบังคับใช้หรือหลังจากประเทศตนให้สัตยาบันรับรองหรือลงนาม กลไกที่จัดตั้งขึ้นแบบกระจายเป็นหลายหน่วยงานอาจได้รับมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้ทำงานแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ หากหน่วยงานเหล่านั้นมีคุณสมบัติสอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 17: กำหนดระยะเวลาในการส่งเสริม มอบหมายบทบาทหน้าที่ หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 17 เน้นย้ำพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 3 เพื่อให้รัฐภาคีจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง ทั้งยังกำหนดกรอบเวลาที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีนี้ ตามข้อบทนี้ 20 รัฐแรกที่ให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ มีเวลาหนึ่งปีที่จะต้องจัดตั้งหรือมอบหมายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยนับจากวันที่พิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้¹⁷⁰ รัฐต่าง ๆ ที่เป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ที่มีผลบังคับใช้แล้ว จะมีเวลาระยะเวลาหนึ่งปีนับจากให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติที่จะดำเนินการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ¹⁷¹

เหตุที่กำหนดช่วงระยะเวลาแตกต่างกันสำหรับรัฐภาคีในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันโดยเร็ว พร้อมกับยอมรับความจริงว่าการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลา¹⁷² โปรดระลึกไว้ว่าในช่วงเวลาหนึ่งปีนั้น รัฐภาคีและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควรมีการติดต่อกัน ทั้งนี้ตามข้อ 11 (ข) (i) เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการจัดตั้งและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศได้ ซึ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นที่รัฐภาคีต้องเริ่มต้นกระบวนการพัฒนารูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายในเวลาหนึ่งปีหลังจากเข้าเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ได้

¹⁶⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 3 ในบทนี้; รวมทั้งบทที่ IV และ V ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, โปรดดูที่ www.apt.ch

¹⁷⁰ สำหรับรายละเอียดของสถานะปัจจุบันของการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู www.apt.ch

¹⁷¹ ขึ้นอยู่กับคำประกาศที่มีต่อข้อ 24 ของพิธีสารเลือกรับฯ สัญญาต่อต้านการทรมาน

¹⁷² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1069

พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้บรรยายถึงความแตกต่างระหว่างคำว่า “ส่งเสริม” “มอบหมายบทบาทหน้าที่” และ “จัดตั้ง” ในแง่ของการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศ การนำคำว่า “ส่งเสริม” เข้ามาประกอบด้วยอาจเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีที่รัฐภาคีต้องกระทำต่อหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว และทำหน้าที่คล้ายคลึงกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และอาจถือได้ว่าเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างหนึ่งแม้จะไม่ได้มีชื่อเช่นนั้นก็ตาม ส่วนการมอบหมายบทบาทหน้าที่ได้ถูกใช้ในกรณีที่รัฐภาคีต้องการให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วมีอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ แม้ว่าในขณะนั้นหน่วยงานดังกล่าวอาจไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และ/หรือไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ ส่วนการจัดตั้งหมายถึงกรณีที่รัฐภาคีมีเจตจำนงที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ ในทางปฏิบัติแล้ว ความแตกต่างระหว่างการส่งเสริมและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอย่างเช่นกลไกป้องกันระดับประเทศอาจเป็นแนวคิดในเชิงทฤษฎีเท่านั้น ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปแล้วคงต้องมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และ/หรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีอยู่เสียก่อน เพื่อให้เข้ากับข้อกำหนดทั้งปวงซึ่งมีอยู่ในพิธีสารเลือกรับฯ

ข้อ 17: ความยืดหยุ่น

ตามที่ตั้งข้อสังเกตต่อข้อ 3 พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดรูปแบบที่ชัดเจนของกลไกป้องกันระดับประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐภาคีจึงมีความยืดหยุ่นที่จะเลือกรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศตนเองมากที่สุด รัฐภาคีอาจจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง หรือมอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง เพื่อให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งไม่มีคำตอบที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือรัฐภาคีต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส มีส่วนร่วมและเป็นองค์รวมเพื่อกำหนดรูปแบบหรือระบบของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมมากที่สุด โดยคำนึงถึงปัจจัยภายในประเทศ

พิธีสารเลือกรับฯ เปิดโอกาสให้รัฐภาคีจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศได้หลายแห่ง ข้อบทนี้มี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศที่ปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐภาคีอื่น ๆ ก็สามารถกำหนดให้มีกลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่ายได้ การมีกลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่ายอาจ จำแนกไปตามประเด็นปัญหา พื้นที่และ/หรือการแบ่งแยกเขตอำนาจ เพื่อประกันว่าจะมีการทำงานที่ครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวหลากหลายรูปแบบที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4(1) รัฐภาคีที่ต้องการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่ายควรระลึกไว้ ด้วยว่า ควรจัดให้สถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่งได้รับการตรวจสอบอย่างน้อยจากกลไกป้องกันระดับประเทศหน่วยหนึ่ง ในกรณีที่รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีโดยเลือกใช้กลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่าย ต้องมีหลักประกันว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีตามข้อ 4(1) ต้องมีกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างน้อยหนึ่งหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ที่ปรกติแล้วไม่ได้ใช้เพื่อการควบคุมตัว แต่อาจมีการควบคุมตัวบุคคลอยู่โดยรัฐบาลมีส่วนร่วมหรือรู้เห็นเป็นใจ¹⁷³

¹⁷³ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์, *NPM Guide*, น. 90

ในกรณีที่รัฐภาคีตัดสินใจปฏิบัติตามพันธกรณีโดยจัดให้มีกลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่าย โดยแต่ละหน่วยรับผิดชอบประเด็นหลักที่แตกต่างกันหรืออาจทับซ้อนกันบางส่วน แต่หน่วยงานเหล่านี้จะต้องปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามพิธีสารเลือกรับฯ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น รัฐภาคีไม่อาจอ้างได้ว่าแม้ว่าหน่วยงานหนึ่งจะไม่สามารถมีอิสระในการทำงานตามข้อกำหนดได้ ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งอาจไม่มีความชำนาญการตามที่กำหนด และอีกหน่วยงานหนึ่งอาจไม่มีสิทธิที่จะสัมภาษณ์บุคคลอย่างเป็นส่วนตัว แต่ถึงอย่างนั้น อำนาจหน้าที่โดยรวมของหน่วยงานเหล่านี้ก็ยังคงสอดคล้องกับข้อกำหนดตามพิธีสารเลือกรับฯ อยู่ดี การพึ่งพาหน่วยงานย่อยที่ประสานงานกันอย่างหลวม ๆ อาจทำให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ เป็นไปด้วยความลำบาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการประสานงานในระดับชาติ¹⁷⁴ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศต้องทำหน้าที่อย่างเป็นทางการเป็น “ระบบ”¹⁷⁵) ยกตัวอย่างเช่น บทบาทอย่างหนึ่งของกลไกป้องกันระดับประเทศคือการให้ข้อสังเกตและข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมาย (ข้อ 19)(ค) หมายถึงว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องมีช่องทางในการวิเคราะห์ระบบหรือภาคส่วนและให้ข้อเสนอแนะได้ (อย่างน้อยในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานตรวจสอบ ซึ่งทำงานในเขตอำนาจหรือประเด็นปัญหาเดียวกัน) เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นหลายหน่วยงานตามข้อ 17 มีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ซึ่งอาจมีกลไกป้องกันระดับประเทศที่กระจายอำนาจลงไป หากหน่วยงานเหล่านั้นสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ ได้ โดยควรพิจารณาข้อบัญญัตินี้พร้อม ๆ กับข้อ 29 เพื่อประกันว่า มีการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ กับทุกพื้นที่ของสหพันธรัฐหรือรัฐที่มีการกระจายอำนาจโดยไม่มีข้อยกเว้น¹⁷⁶

มีการคาดหวังว่ากลไกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะทำหน้าที่เป็นระบบตรวจสอบที่เป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้น กลไกป้องกันระดับประเทศ จึงเป็นแหล่งข้อมูลที่ต้องเนื่องและสำคัญสำหรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ส่วนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็มีบทบาทโดยภาพรวมต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ ทุกหน่วยงาน บทบาทเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อมีการสื่อสารและประสานงานระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับกลไกป้องกันระดับประเทศในแต่ละประเทศ

ข้อ 18

1. รัฐภาคีต้องดำเนินการให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีความเป็นอิสระในการทำงาน และความเป็นอิสระของบุคลากร
2. รัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ชำนาญการที่อยู่ในกลไกป้องกันระดับประเทศมีความรู้ความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ โดยต้องดูแลให้มีความสมดุลด้านเพศสภาพและมีตัวแทนอย่างพอเพียงจากชนชาติพันธุ์และคนกลุ่มน้อยในประเทศ

¹⁷⁴ โปรดดู หัวข้อที่ 7.4 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้; สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*; รวมทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 53

¹⁷⁵ โปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, อาร์มภบท รวมทั้งข้อ 1

¹⁷⁶ และโปรดดู การวิเคราะห์ข้อ 29 ในบทนี้

3. รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อให้มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

4. เมื่อมีการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว รัฐภาคีจะต้องให้ความเคารพต่อหลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพของหน่วยงานระดับประเทศเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ขณะที่ข้อ 17 เปิดโอกาสให้รัฐภาคีมีทางเลือกเกี่ยวกับโครงสร้างของกลไกป้องกันระดับประเทศ ข้อ 18 ได้กำหนดหลักประกันที่ชัดเจนถึงสิทธิที่กลไกป้องกันระดับประเทศทุกประเภทต้องมี ไม่ว่าจะ มีรูปแบบใดก็ตาม กลไกป้องกันระดับประเทศจะไม่สามารถทำหน้าที่ป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้อย่างเป็นผล หากไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ในทำนองเดียวกัน ข้อ 18 นี้ มีจุดหมายเพื่อประกันว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ของรัฐ เนื้อหาตามข้อ 18 ไม่ได้แยกขาดอย่างเบ็ดเสร็จ หากมีความเชื่อมโยงและต้องมีการพิจารณาร่วมกับข้อบทอื่นเพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้ ข้อ 18 ยังอ้างอิงถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะของหน่วยงานระดับชาติที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการกรุงปารีส ‘Paris Principles’):¹⁷⁷ ข้อกำหนดสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศตามที่ระบุไว้ในข้อ 18 จึงควรได้รับการตีความโดยคำนึงถึงหลักการกรุงปารีสด้วย

ข้อ 18(1): ความเป็นอิสระในการทำงาน

ข้อ 18(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ เป็นบทหลักที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันความเป็นอิสระในการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ มาตรการป้องกันที่สำคัญข้อนี้เป็นปัจจัยที่ช่วยให้เกิดการดำเนินงานอย่างเป็นผลของหน่วยงานเหล่านี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ความเป็นอิสระในการทำงานหมายถึงการที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบต่อเรือนจำ สถานีตำรวจ และสถานที่ควบคุมตัวอื่น ๆ รัฐบาล หน่วยงานบริหารของพลเรือน และการเมืองของพรรค เป็นเรื่องสำคัญที่กลไกป้องกันระดับประเทศต้องมี*ภาพลักษณ์*ที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรได้รับการแต่งตั้งตามขั้นตอนปฏิบัติสาธารณะ โดยมีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง¹⁷⁸

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่รับรองสถานะภาพของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยบรรยายถึงองค์ประกอบหลักเช่น อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานนั้น กระบวนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และสมาชิก ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

¹⁷⁷ Paris Principles, UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993

¹⁷⁸ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM guide*, p 41. และโปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับกระบวนการเสนอชื่อผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานในกรณีอธิบายว่าด้วยข้อ 6 ในบทนี้

โครงสร้างของเงินทุน และแนวทางการรับผิดชอบ¹⁷⁹ นอกจากนั้น กฎหมายที่ใช้เพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ควรกำหนดให้หน่วยงานนั้น หรือสมาชิกของหน่วยงานอยู่ใต้การควบคุมเชิงสถาบันของกระทรวง/รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้ง อำนาจหรือหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ จะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อมีการออกกฎหมายรับรองเท่านั้น และเฉพาะกลไกป้องกันระดับประเทศเท่านั้นที่ควรมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนเอง¹⁸⁰ ความเป็นอิสระของสมาชิกแต่ละคนก็มีความสำคัญเพื่อประกันประสิทธิภาพโดยรวม สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่แต่ละคน ควรเป็นอิสระทั้งโดยส่วนตัวและในเชิงสถาบันจากหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปแล้ว ในกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ควรประกอบด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในรัฐบาล ระบบยุติธรรมทางอาญา หรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

ข้อ 18(2): ผู้ชำนาญการอิสระ

ข้อ 18(2) อธิบายความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผู้ชำนาญการอิสระซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม สมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีความรู้ความชำนาญในประเด็นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเรื่องสิทธิมนุษยชน สาธารณสุข หรือการบริหารความยุติธรรม หลักการกรุงปารีสสนับสนุนองค์ประกอบที่หลากหลายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁸¹ ซึ่งก็มีความเหมาะสมกับกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย¹⁸² นอกจากนั้น พิธีสารเลือกรับฯ ยังระบุว่าสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศควรเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม และมีความสมดุลด้านเพศสภาพ และการเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มศาสนา เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน¹⁸³ ควรส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ชำนาญการที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้ถูกควบคุมตัวที่มีความเสี่ยง (เช่น ผู้พิการหรือเหยื่อการทรมาน) ในทางปฏิบัติแล้ว เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กลไกป้องกันระดับประเทศก็อาจต้องพึ่งพาความช่วยเหลือของผู้ชำนาญการจากภายนอกในระหว่างการเข้า

¹⁷⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 28(a)

¹⁸⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 39-40

¹⁸¹ หลักการปารีส (Paris Principles), (องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นพหุนิยม - Composition and guarantees of independence and pluralism) : “1. องค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิก ไม่ว่าจะด้วยการเลือกตั้งหรือวิธีการอื่น ให้เป็นไปตามขั้นตอนปฏิบัติที่ช่วยประกันว่าจะมีตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (ของภาคประชาสังคม) ซึ่งมีส่วนร่วมในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอำนาจที่ช่วยทำให้เกิดความร่วมมืออย่างเป็นผลที่จะมีกับตัวแทนจาก: (ก) องค์กรพัฒนาเอกชนที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนและกิจกรรมเพื่อต่อต้านการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สหภาพแรงงาน หน่วยงานด้านสังคมและวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น สภานายความ แพทย์สภา สมาคมผู้สื่อข่าวและนักวิทยาศาสตร์ที่สำคัญ (ข) แนวโน้มเกี่ยวกับความคิดเห็นปรัชญาหรือศาสนา (ค) สถาบันอุดมศึกษาและผู้ชำนาญการที่มีคุณสมบัติ (ง) รัฐสภา (จ) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ (หากหน่วยงานเหล่านี้มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐควรมีส่วนร่วมในแง่การให้คำปรึกษาเท่านั้น)”

¹⁸² ไพรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 13 ในบทนี้; รวมทั้งหัวข้อที่ 8 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

¹⁸³ ไพรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 5(2) ในบทนี้

เยี่ยม และผู้ชำนาญการจากภายนอกก็ต้องมีคุณสมบัติด้านความเป็นอิสระเช่นเดียวกัน และพึงได้รับ เอกสิทธิ์และการคุ้มครองจากการตอบโต้ใด ๆ เช่นเดียวกับสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ¹⁸⁴

ข้อ 18(3): ความเป็นอิสระด้านการเงิน

ข้อ 18(3) ระบุถึงพันธกรณีเชิงบวกของรัฐภาคีที่จะต้องจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นและแหล่งเงินทุนที่พอเพียงเพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นผล ข้อบัญญัตินี้มีความสำคัญ เนื่องจากทรัพยากรการเงินที่พอเพียง รวมทั้งทรัพยากรบุคคลและองค์กรเป็นองค์ประกอบหลักที่ช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อการป้องกันได้อย่างเป็นผล ทั้งนี้ ตามหลักการกรุงปารีส การพึ่งตนเองได้ด้านการเงินเป็นข้อกำหนดขั้นพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระ ไม่เช่นนั้นแล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศก็จะมีอิสรภาพในการทำงาน หรือไม่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ¹⁸⁵ เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ด้านการเงิน กลไกป้องกันระดับประเทศต้องสามารถจัดทำงบประมาณประจำปีของตนเองได้ และสามารถตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระว่าจะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นอย่างไร โดยปราศจากการควบคุมจากรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องขออนุญาตหรือขอจันทานุมติจากรัฐบาล เพื่อเป็นหลักประกันให้มีความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศเพิ่มเติม ตัวกฎบัตรพื้นฐานควรมีการระบุถึงที่มาและลักษณะการสนับสนุนด้วย ซึ่งจะช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีความสามารถด้านการเงินและเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการจ่ายค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระของตน

ข้อ 18(4): หลักการกรุงปารีส (The Paris Principles)

ตามข้อ 18(4) พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องคำนึงถึงหลักการกรุงปารีสด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการกรุงปารีสได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดกรอบแนวทางการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ด้วยเหตุดังกล่าว เนื้อหาบางส่วนของหลักการกรุงปารีสจึงไม่อาจนำมาใช้กับกรอบการป้องกันตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้ ส่วนเนื้อหาอื่น ๆ ก็มีการกล่าวถึงอยู่แล้วในเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับฯ¹⁸⁶ อย่างไรก็ดี แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะปฏิบัติตามหลักการกรุงปารีส แต่ก็ไม่ได้เป็นเครื่องประกันโดยอัตโนมัติว่าได้ปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว ในบริบทดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงมองว่ากระบวนการรับรองสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็น “ขั้นตอนปฏิบัติเสริม โดยไม่อาจถือว่าเป็นขั้นตอนปฏิบัติในการรับรองกลไกระดับชาติโดยรวมได้

¹⁸⁴ ตามข้อ 21 และ 35 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

¹⁸⁵ หลักการกรุงปารีส (องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นพหุนิยม) “2. สถาบันระดับชาติจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อช่วยให้ดำเนินงานได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะการมีงบประมาณเพียงพอ โดยงบประมาณเหล่านี้มีเป้าประสงค์ที่ช่วยให้หน่วยงานมีเจ้าหน้าที่และสถานที่ทำงานของตนเอง เป็นอิสระจากรัฐบาล และไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมด้านการเงินซึ่งอาจกระทบต่อความเป็นอิสระของตน”

¹⁸⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 38

เนื่องจากอำนาจในการรับรองเป็นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในบางกรณี¹⁸⁷จึงไม่ควรตีความ ข้อบัญญัตินี้เพื่อใช้เป็นเหตุผลสนับสนุนให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกัน ระดับประเทศโดยอัตโนมัติ

ข้อ 19

กลไกป้องกันระดับประเทศจะได้รับมอบหมายอำนาจอย่างน้อยให้

(ก) สามารถตรวจเยี่ยมการปฏิบัติต่อบุคคลผู้ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในสถานที่ ควบคุมตัวตามที่ระบุถึงในข้อ 4 อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ และ หากจำเป็นให้มีการคุ้มครองเพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการ ลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ข) ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติและสภาพของ บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ และเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการ ลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี โดยพิจารณาจากบรรทัดฐาน ที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ

(ค) ยื่นข้อเสนอและข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายที่กำลังร่าง

ข้อ 19 กำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในการเข้าเยี่ยมสถานที่ ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ข้อ 19(3)(ค)ยังให้อำนาจกลไกป้องกันระดับประเทศในการให้ความเห็นต่อกฎหมายหรือร่างกฎหมายเพื่อ ช่วยส่งเสริมการใช้กฎหมายในเชิงป้องกัน

ข้อ 19(ก): การเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ

แนวคิดการนำระบบตรวจสอบในเชิงป้องกันระดับชาติมาใช้กับสถานที่ควบคุมตัว ส่วนหนึ่งมี จุดมุ่งหมายเพื่อประกันว่าจะมีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ยังมี การเข้าเยี่ยมบ่อยครั้งและสม่ำเสมอเท่าไร กิจกรรมเพื่อตรวจสอบในฐานะเครื่องมือป้องกันก็จะมี ประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น

ข้อ 19(ก)ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงความถี่ของการเข้าเยี่ยม ในกรณีที่ใช้คำว่า “ตรวจเยี่ยมอย่าง สมบูรณ์” เท่ากับว่ากลไกป้องกันระดับประเทศมีอำนาจในการจำแนกหลักเกณฑ์ในข้อนี้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศจึงสามารถออกแบบโครงการตรวจเยี่ยมเพื่อป้องกันที่ สอดคล้องกับปัญหาท้าทายในบริบทของประเทศตนเองได้ เมื่อพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กลไกป้องกันระดับประเทศ จะพบว่ากลไกป้องกันระดับประเทศส่วนใหญ่จะไม่สามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ ควบคุมตัวทุกแห่งอย่างสม่ำเสมอ ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศส่วนใหญ่จึงต้องเลือก

¹⁸⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 61

สถานที่ที่จะไปเข้าเยี่ยมในแต่ละปี รวมทั้งควรกำหนดความถี่ขั้นต่ำในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่ง ยกตัวอย่างเช่น เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวในสถานที่ควบคุมตัวระหว่างรอการไต่สวนและห้องขังของตำรวจบ่อยครั้ง กลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรเข้าเยี่ยมสถานที่เหล่านี้บ่อยครั้งกว่าหน่วยงานของราชทัณฑ์¹⁸⁸

ข้อ 19(ข) และ 19(ค): ขอบเขตของข้อเสนอนแนะ

ข้อ 19(ข)ให้อำนาจกลไกป้องกันระดับประเทศที่จะให้ข้อเสนอนแนะต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อ “ปรับปรุงการปฏิบัติและสภาพของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ และเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี โดยพิจารณาจากบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ” ทั้งนี้ไม่ได้หมายถึงเพียงการจำแนกข้อบกพร่องของสถานที่ควบคุมตัว แต่ยังรวมถึงความอ่อนแอเชิงระบบหรือช่องว่างของกฎหมายในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ¹⁸⁹ ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อบัญญัติให้มีการให้ข้อเสนอนแนะจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงข้อสังเกตภายหลังการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเท่านั้น เช่นเดียวกับกรณีของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กลไกป้องกันระดับประเทศก็มีอำนาจในการให้ข้อเสนอนแนะในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ทั้งยังต้องเน้นด้วยว่าตามข้อ 19(ข)กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถอ้างอิงมาตรฐานที่หลากหลายในการวิเคราะห์ รวมทั้งบรรทัดฐานทั้งปวงขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง และมีการรับรองในสนธิสัญญาและกฎบัตรอื่นๆ¹⁹⁰

ข้อ 19(ค)จะช่วยหนุนเสริมวิธีป้องกันที่หลากหลาย โดยให้อำนาจกลไกป้องกันระดับประเทศที่จะตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่และกฎหมายที่อยู่ระหว่างการเสนอและเกี่ยวข้องกับสถานที่ควบคุมตัวและบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพตัวอย่างเช่นกลไกป้องกันระดับประเทศอาจตรวจสอบว่ากฎหมายเหล่านั้นสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ เพื่อพิจารณาว่าเป็นกฎหมายที่ช่วยส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพอย่างเพียงพอ¹⁹¹ เพื่อสนับสนุนอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในแง่ดังกล่าว รัฐบาลของรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ควรมีแนวทางปฏิบัติในเชิงรุก โดยการส่งร่างกฎหมายให้กลไกป้องกันระดับประเทศพิจารณา และกลไกป้องกันระดับประเทศก็ย่อมสามารถเสนอกฎหมายใหม่และ/หรือเสนอแก้ไขกฎหมายเดิมได้¹⁹²

¹⁸⁸ โปรดดู ข้อ 4.1.1 - 2 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

¹⁸⁹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 1. สำหรับรายละเอียด โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 26 และ หัวข้อที่ 3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

¹⁹⁰ และโปรดดู การวิเคราะห์ข้อ 2(2) ในบทนี้

¹⁹¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 26

¹⁹² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 26

ข้อ 20

เพื่อสนับสนุนให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ รัฐภาคีของพิธีสารฉบับนี้จะต้องอนุญาตให้

- (ก) เข้าถึงข้อมูลทุกอย่างรวมทั้งจำนวนของบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพในสถานที่ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 รวมทั้งสถานที่และตำแหน่งอื่น ๆ
- (ข) เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคล รวมทั้งสภาพการคุมขัง
- (ค) เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวอาณานิคม และอาคารสถานที่ทุกแห่งได้
- (ง) มีโอกาสได้สัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพอย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องมีพยานรู้เห็น ทั้งการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวหรือผ่านล่ามหากจำเป็น รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่กลไกป้องกันระดับประเทศเชื่อว่าอาจให้ข้อมูลที่ประโยชน์
- (จ) มีอิสรภาพในการเลือกสถานที่ที่ต้องการเข้าเยี่ยมและบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์
- (ฉ) สิทธิในการติดต่อกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเพื่อส่งข้อมูลให้และประชุมร่วมกัน

ข้อ 20 แสดงให้เห็นอีกว่า พิธีสารเลือกรับฯ ให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมระหว่างกิจกรรมเพื่อป้องกันการทรมานทั้งในประเทศและระหว่างประเทศโดยกำหนดให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกัน รวมทั้งกำหนดพันธกิจในส่วนของรัฐภาคี¹⁹³ ข้อ 20 สะท้อนเนื้อหาของข้อ 14 ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยกำหนดพันธกรณีที่คล้ายคลึงกันสำหรับรัฐภาคีเพื่อประกันว่ากลไกป้องกันระดับประเทศ:

- สามารถเข้าถึงข้อมูลสนทนาศึกษาและสถานที่ควบคุมตัว;
- ได้รับโอกาสเลือกสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยมและบุคคลที่จะสัมภาษณ์ และ
- สามารถสัมภาษณ์แบบเป็นส่วนตัวได้

หลักประกันตามที่กำหนดในข้อ 20 เป็นพื้นฐานการทำงานอย่างเป็นผลของกลไกป้องกันระดับประเทศ ช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถตรวจสอบรอบเชิงป้องกันในประเทศได้อย่างจริงจังและครอบคลุม โดยไม่มีอุปสรรคจากหน่วยงานของรัฐ และช่วยทำให้เห็นภาพที่แท้จริงของระดับการคุ้มครองที่มีให้กับบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

ข้อ 20(ก) และ 20(ข): การเข้าถึงข้อมูลสนทนา

ข้อมูลสนทนาที่กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงได้ตามข้อ 20(ก) รวมถึงจำนวนและที่ตั้งของผู้ถูกควบคุมตัวและสถานที่ควบคุมตัวในประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้กลไกป้องกัน

¹⁹³ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 12(ค) และ 14

ระดับประเทศสามารถวางแผนตรวจสอบอย่างเป็นผล ขอบเขตข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวและสภาพการควบคุมตัวตามที่กำหนดในข้อ 20(ข) มีลักษณะกว้างขวางมาก โดยครอบคลุมทั้งเอกสาร บันทึก สมุดลงทะเบียน และแฟ้มต่าง ๆ โดยอาจครอบคลุมถึงหลักเกณฑ์ปฏิบัติภายในองค์กร ระเบียบของเจ้าพนักงาน เวชระเบียนโดยรวมและแยกเป็นรายบุคคล ตารางเวลาต่าง ๆ (รวมถึงบันทึกเวลาที่อยู่ในห้องขัง เวลาที่ใช้ในการออกกำลังกาย เวลาที่อยู่ในอาคารเมื่อเทียบกับนอกอาคาร และเวลาที่ใช้ในการทำงาน) แผนการเฝ้าระวังการฆ่าตัวตาย และบันทึกการลงโทษทางวินัย¹⁹⁴ ข้อมูลบางส่วนที่กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงได้มีลักษณะเป็นข้อมูลลับอยู่แล้ว อย่างเช่น เวชระเบียน การพิจารณาพันธกรณีของรัฐภาคีในการให้ข้อมูลสนเทศจึงต้องกระทำร่วมกับพันธกรณีในส่วนของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งจะต้องให้ความเคารพต่อสถานะที่เป็นความลับของข้อมูลสนเทศเหล่านั้น ซึ่งรวมถึงการไม่ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลส่วนตัวใด ๆ หากไม่มีความยินยอมอย่างชัดเจนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง¹⁹⁵

เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลลับได้ รัฐภาคีจึงควรทบทวนกฎหมายที่ใช้คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่มีอยู่ และหากจำเป็นให้กำหนดเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ตามหลักการในพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งอาจรวมถึงข้อยกเว้นที่มีอยู่แล้วสำหรับหน่วยงานราชการหรือไม่เช่นนั้นก็ต้องออกเป็นระเบียบใหม่เพื่ออนุญาตให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถรวบรวม ใช้ ประโยชน์และคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้¹⁹⁶

ข้อ 20(ค): การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 20(ค) ยืนยันพันธกรณีตามข้อ 1 กล่าวคือรัฐภาคีต้องอนุญาตให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4 ข้อ 20(ค) ไม่ได้สะท้อนเนื้อหาของข้อ 14(ค) โดยตรง ซึ่งอนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน “เข้าถึงโดยไม่มีข้อจำกัด” อย่างไรก็ตามดังที่อภิปรายข้างต้น เมื่อพิจารณาจากข้อ 4 และข้อ 20 จากบริบทของพิธีสารเลือกรับฯ โดยรวม เป็นที่ชัดเจนว่ากลไกป้องกันระดับประเทศต้องได้รับอำนาจแบบเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยการเข้าเยี่ยมจะต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้รวมถึงการเข้าเยี่ยมโดยไม่ประกาศล่วงหน้า¹⁹⁷ ข้อสรุปเช่นนี้สอดคล้องกับเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งเป็นไปตามการตีความของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Laws of Treaties)¹⁹⁸

¹⁹⁴ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 58

¹⁹⁵ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 21(2)

¹⁹⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 58

¹⁹⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 57 และโปรดดู Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1090-1091

¹⁹⁸ ตามข้อ 31 และ 32 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา และโปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 1 และ 4 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทนี้

ในแง่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันข้อ 14(2) กำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้นและจำกัดซึ่งรัฐภาคีอาจใช้อ้างเพื่อขอเลื่อนการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่งออกไปเป็นการชั่วคราว ไม่มีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกันในข้อ 20 ทำให้อนุมานได้ว่ารัฐบาลไม่สามารถอ้างพฤติการณ์ใดเพื่อคัดค้านการเข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศแม้แต่การคัดค้านเพียงชั่วคราว¹⁹⁹

ข้อ 20(ง): การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล

ข้อ 20(ง) เป็นการประกันว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะมีสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ในการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามข้อ 14(ง) การมีโอกาสนสัมภาษณ์เป็นส่วนตัวจะช่วยให้บุคคลสามารถพูดได้อย่างเปิดเผยและไม่ต้องกลัวการตอบโต้ การบังคับใช้กฎหมายควรประกันสิทธิของกลไกป้องกันระดับประเทศที่จะสัมภาษณ์ผู้ถูกควบคุมตัวและบุคคลอื่น โดยไม่มีเจ้าพนักงาน ผู้ต้องขังหรือบุคคลอื่นมาแอบฟังหรือเฝ้าติดตาม ข้อยกเว้นเท่าที่มีน่าจะเป็นกรณีที่คณะผู้เข้าเยี่ยมขอให้มีการสัมภาษณ์โดยบุคคลอื่นไม่ได้ยิน แต่ยังคงอยู่ในสายตาของผู้คุม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย²⁰⁰

เช่นเดียวกับกรณีของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน คณะผู้เข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ควรถูกบังคับให้ต้องยอมรับที่จะสัมภาษณ์บุคคลที่ถูกควบคุมตัวในสถานที่ที่เสนอขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐ²⁰¹ สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีอิสระในการเลือกสถานที่ที่ปลอดภัยเพียงพอและเห็นว่าเหมาะสม หากเจ้าพนักงานในสถานที่ควบคุมตัวเสนอเงื่อนไขที่จำกัดการสัมภาษณ์โดยอ้างว่าเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลของคณะผู้เข้าเยี่ยม ทางคณะก็ควรพิจารณาข้อแนะนำเช่นนั้นอย่างระมัดระวัง อย่างไรก็ตาม สมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีสิทธิเด็ดขาดที่จะตัดสินใจเดินหน้าสัมภาษณ์ต่อไป เมื่อยอมรับความเสี่ยงต่อบุคคลที่มีอยู่ได้²⁰²

ข้อ 20(จ): การเลือกผู้ให้สัมภาษณ์

ข้อ 20(จ) กำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีสิทธิและอิสรภาพที่จะเลือกบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์²⁰³ ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญและช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเลือกบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพเพื่อสัมภาษณ์ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์บางประการหรือโดยการเลือกสุ่ม/การเลือกผู้เป็นตัวแทนของกลุ่ม ทั้งนี้เพื่อให้ได้ภาพรวมที่สะท้อนถึงสถานการณ์ในสถานที่ควบคุมตัวอย่างชัดเจน²⁰⁴

¹⁹⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 57

²⁰⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 60

²⁰¹ โปรตุเกส อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14(ง) ในบทนี้

²⁰² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 60

²⁰³ โปรตุเกส อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14(จ) ในบทนี้

²⁰⁴ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Detention Monitoring Briefing No 2, The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, April 2009. โปรตุเกสที่ www.apr.ch

ข้อ 20(ข): การติดต่อกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 20(ข) สะท้อนเนื้อหาของข้อ 12(ค) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันว่า กลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถติดต่อและส่งข้อมูลให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ การติดต่อโดยตรงระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เป็นคุณลักษณะใหม่ของพิธีสารเลือกรับฯ นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่อการจัดตั้ง “ระบบ” เพื่อการป้องกันซึ่งเป็นอุดมคติของสนธิสัญญาฉบับนี้²⁰⁵ การติดต่อโดยตรงเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อประกันว่าหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ สามารถร่วมมือและสนับสนุนงานซึ่งกันและกันได้ ในทำนองเดียวกัน สิทธิที่จะมีการติดต่อโดยตรงและอย่างเป็นทางการเป็นความลับเกิดขึ้นทั้งสองทาง ข้อ 11(ข)(ii) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แสดงบทบาทในเชิงรุก และมีความรับผิดชอบที่จะต้อง “รักษาการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างเป็นทางการเป็นความลับหากเป็นไปได้” ในกรณีที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีข้อเสนอแนะให้รัฐภาคีประกันว่า “การติดต่อระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับกลไกอื่น ๆ (...) ต้องได้รับการรับประกัน”²⁰⁶ นอกจากนี้ ข้อ 16(1) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน “แจ้งให้รัฐภาคีทราบถึงข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของตนอย่างเป็นทางการเป็นความลับและหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจะแจ้งให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบด้วยก็ได้” เมื่อนำข้อ 20(ข), 12(ค), 16(1) และ 11(ข)(ii) มาใช้ร่วมกัน จะช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีการแลกเปลี่ยนอย่างจริงจังเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศสามารถพบปะและแลกเปลี่ยนข้อมูลสนเทศ และหากจำเป็นให้ทำอย่างเป็นทางการเป็นความลับและกลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถเสนอรายงานและข้อมูลสนเทศอื่น ๆ ให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้

ตามข้อ 11(ข)(ii) และ 11(ข)(iii) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเสนอจัดอบรมและให้ความสนับสนุนด้านเทคนิคได้โดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศได้ โดยมุ่งส่งเสริมศักยภาพและการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 21

1. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดไม่อาจสั่งการ บังคับใช้ อนุญาตให้ใช้หรือยอมให้ใช้ การลงโทษต่อบุคคลหรือองค์กรที่ให้ข้อมูลกับกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือตัวแทนของหน่วยงานได้ ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นจริงหรือเท็จ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือองค์กรแห่งนั้นในลักษณะใดก็ตาม

2. ข้อมูลที่เป็นความลับที่เก็บรวบรวมโดยกลไกป้องกันในระดับประเทศจะต้องได้รับการรักษาเป็นอย่างดี จะต้องไม่มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลเว้นแต่จะมีการแสดงความยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

²⁰⁵ โปรตดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, อาร์มภบท รวมทั้งข้อ 1

²⁰⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 53

ข้อ 21(1) สะท้อนเนื้อหาของข้อ 15 และกำหนดข้อห้ามต่อการตอบโต้บุคคลหรือหน่วยงานที่ติดต่อสื่อสารกับกลไกป้องกันระดับประเทศ อันเป็นการประกันความปลอดภัยส่วนบุคคลและประกันว่าบุคคลและหน่วยงานรัฐรู้สึกปลอดภัยเพียงพอที่จะติดต่อและประสานงานกับกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ข้อ 21(1) เป็นผล บุคคลที่ให้ข้อมูลก็ต้องตระหนักว่า พวกเขาจะได้รับการคุ้มครองจากการตอบโต้ ด้วยเหตุดังกล่าว เนื้อหาของข้อ 21 จึงควรได้รับการผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในประเทศเพื่อบังคับใช้พิธีสารเลือกรับ²⁰⁷ กลไกป้องกันระดับประเทศอาจยื่นเตือนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทราบถึงข้อบกพร่องเหล่านี้ ตั้งแต่เริ่มการเข้าเยี่ยม และช่วยให้บุคคลต่าง ๆ ทราบถึงข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ในระหว่างการสัมภาษณ์ การมีกลไกป้องกันระดับประเทศอยู่อย่างถาวรในประเทศ ช่วยให้สามารถตรวจสอบและติดตามเมื่อมีข้อกังวลเกี่ยวกับการตอบโต้ เช่น สามารถเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล) (และการสัมภาษณ์เพื่อติดตามผลกับผู้ถูกควบคุมตัวที่เคยติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

การคุ้มครองตามข้อ 21 ต้องครอบคลุมข้อมูลสนเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นอ้างว่าเป็นข้อมูลเท็จ มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้มีการหลีกเลี่ยงการคุ้มครองตามข้อ 21²⁰⁸ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่าข้อ 21 มิได้มุ่งหมายที่จะคุ้มครองรัฐจากความรับผิดชอบใด ๆ ในกรณีที่หน่วยงานของตนจงใจให้ข้อมูลผิด ๆ กับกลไกป้องกันระดับประเทศและเข้าไปแทรกแซงการทำงาน ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้คุมในเรือนจำจงใจให้ข้อมูลผิด ๆ กับกลไกป้องกันระดับประเทศ (เช่น ปกปิดการเสียชีวิตหรือการปฏิบัติอย่างโหดร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัว) รัฐก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยไม่คำนึงว่าผู้คุมของเรือนจำจะได้รับการคุ้มครองส่วนบุคคลใด ๆ ตามข้อ 21 แน่หนอนว่าการที่เจ้าพนักงานของรัฐปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ย่อมถือเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่งตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ (ในแง่ของ การให้ความร่วมมือ) ดังนั้นข้อ 21 ของพิธีสารเลือกรับฯ จึงไม่ได้แยกความรับผิดชอบทางอาญาออกไป²⁰⁹

ข้อ 21(2) กำหนดไว้ว่าข้อมูลลับที่กลไกป้องกันระดับประเทศรวบรวมได้ต้องได้รับการคุ้มครองตามเอกสิทธิ์ แต่สำหรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่มีข้อบกพร่องใดที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อ 2(3) ซึ่งกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องปฏิบัติตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับอยู่แล้ว การมีข้อบกพร่องเพิ่มเติมจึงไม่จำเป็น²¹⁰ ผลจากการมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลสนเทศตามข้อ 20 ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเข้าถึงข้อมูลที่อ่อนไหวเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวและบุคคลได้ (อย่างเช่น ข้อมูลด้านการแพทย์) นอกจากนี้ ข้อมูลที่กลไกป้องกันระดับประเทศได้รับเกี่ยวกับบุคคลอื่นที่อยู่ในสถานที่ควบคุมตัว อย่างเช่น ลูกจ้างในหน่วยงาน ย่อมไม่

²⁰⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 61-62

²⁰⁸ และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 15 ในบทนี้

²⁰⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 61-62

²¹⁰ และโปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 16(1)

ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล แต่มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงอาชีพ ในรัฐหลายแห่ง ข้อมูลสนเทศประเภทนี้ย่อมได้รับการคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผย ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองความเป็นส่วนตัว²¹¹

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายควรเปิดโอกาสให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล ในกรณีที่บุคคลผู้นั้นให้ความยินยอมอย่างเปิดเผย รัฐภาคีไม่ควรได้รับอนุญาตให้อ้างกฎหมาย (หรือวาทศิลป์) ในเรื่องความเป็นส่วนตัว เพื่อปิดกั้นการเผยแพร่ข้อมูล ทั้ง ๆ ที่กลไกป้องกันระดับประเทศและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องการเปิดเผยหรือแจ้งให้สาธารณะทราบ การเปิดเผยข้อมูลย่อมกระทำได้กรณีที่ผู้ให้สัมภาษณ์เสนอขออย่างชัดเจน เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศส่งต่อเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานอื่น อย่างเช่น อัยการ ผู้ตรวจการรัฐสภา สมาคมวิชาชีพ หรือคณะผู้ไต่สวนด้านสิทธิมนุษยชน กลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรมีสิทธิโดยไม่มีข้อจำกัดที่จะเผยแพร่สถิติและข้อมูลอื่น ๆ ที่คัดมาจากข้อมูลส่วนบุคคล และตีพิมพ์ข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวข้องในประเด็นใดก็ตามที่ยังคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอยู่²¹²

ข้อ 22

หน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐภาคีจะต้องพิจารณาข้อเสนอของกลไกป้องกันระดับประเทศและเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินการดำเนินงานที่เป็นไปได้

ข้อ 22 สะท้อนเนื้อหาของข้อ 12(ง) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยเน้นย้ำข้อเท็จจริงที่ว่าพิธีสารเลือกรับฯ ได้ให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกับกิจกรรมการป้องกันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับข้อ 12(ง) ข้อ 22 เน้นความสำคัญของหลักความร่วมมือในส่วนของรัฐภาคีซึ่งมีพันธกรณี ทั้งการพิจารณาข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศและการพูดคุยกับพวกเขาถึงมาตรการบังคับใช้ ที่ต่างจากรายงานการเข้าเยี่ยมและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้บัญญัติเงื่อนไขใดเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลรายงานการเข้าเยี่ยมและข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นความลับ ขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ของกลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่ง และระดับความร่วมมือที่มีกับหน่วยงานของรัฐ ทางกลไกป้องกันระดับประเทศอาจตัดสินใจตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยม ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับข้อ 21(2) กล่าวคือ ควรมีการคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับที่กลไกป้องกันระดับประเทศได้มา และควรมีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะกรณีที่มีความยินยอมอย่างชัดเจนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 22 อาจไม่ใช่เนื้อหาที่มีประโยชน์ต่อกลไกตรวจสอบระดับชาติ ซึ่งไม่มีอำนาจบังคับให้รัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะของตน การมีสถานะเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศจึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งอย่างชัดเจนสำหรับหน่วยงานเช่นนั้น

²¹¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 58

²¹² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 59

ข้อ 22: หน่วยงานผู้มีอำนาจ

“หน่วยงานผู้มีอำนาจ” ตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 หมายถึงหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบดูแลสถานที่ควบคุมตัว รวมทั้งผู้อำนวยการสถานที่ควบคุมตัวและรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจดูแลสถานที่เหล่านั้น อย่างไรก็ตาม พินิจพิจารณาข้อ 22 ปล่อยให้บุคคลพินิจของกลไกป้องกันระดับประเทศในการพิจารณาว่าหน่วยงานใดมีความเกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะใดเป็นการเฉพาะ²¹³ ในทำนองเดียวกัน ข้อเสนอแนะสำหรับบางประเด็นที่มีทางออกอย่างเป็นรูปธรรม และข้อเสนอแนะที่ต้องมีการตัดสินใจจากหน่วยงานในพื้นที่ น่าจะมีการส่งมอบให้กับหน่วยงานที่ดูแลสถานที่แห่งนั้นเป็นการเฉพาะ ในขณะที่ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับระบบซึ่งต้องอาศัยการแก้ไขกฎหมาย และ/หรือการตัดสินใจในระดับประเทศ ก็ควรส่งให้กับหน่วยงานในลำดับสูงขึ้นไปในรัฐบาล หรือหน่วยงานด้านนิติบัญญัติทั้งนี้เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม²¹⁴

ในการบังคับใช้ข้อ 22 กฎหมายในประเทศที่บังคับใช้ตามพินิจพิจารณา ควรอนุญาตอย่างชัดเจนให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถจำแนกได้ว่า หน่วยงานใดควรเป็นผู้รับสนองข้อเสนอแนะเป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานนั้นก็ควรมีหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและสามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะได้ หรือหากเห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะนั้นได้ ก็ให้ระบุว่าหน่วยงานผู้มีอำนาจใดจะสามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะได้และมีการเสนอเรื่องให้หน่วยงานดังกล่าว²¹⁵ กฎหมายดังกล่าวยังควรอนุญาตให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมที่หน่วยงานผู้มีอำนาจควรจะต้องสนองและ/หรือเข้าร่วมการเจรจากับกลไกป้องกันระดับประเทศในประเด็นปัญหานั้น ๆ

ในระหว่างการเข้าเยี่ยม กลไกป้องกันระดับประเทศอาจได้รับทราบข้อกล่าวหาส่วนบุคคลซึ่งต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติม ต้องมีการไต่สวนและ/หรือฟ้องร้องดำเนินคดี ด้วยเหตุดังกล่าว ทางกลไกป้องกันระดับประเทศก็อาจเสนอแนะให้หน่วยงานที่เหมาะสมเข้ามาสอบสวนได้ ในพหุกรณีเช่นนั้น “หน่วยงานผู้มีอำนาจ” ก็ควรเป็นสำนักงานอัยการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนของบุคคล อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดไม่ให้เปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามข้อ 21 (2) จะมีผลบังคับใช้ด้วย เป็นเหตุให้การส่งต่อข้อมูลสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมอย่างชัดเจนจากผู้ร้อง²¹⁶

ข้อ 22: การพิจารณาข้อเสนอแนะ

เพื่อสนับสนุนการพิจารณาข้อเสนอแนะและข้อสังเกต กลไกป้องกันระดับประเทศควรยึดเอาการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นตัวอย่าง และให้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเมื่อ

²¹³ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 65

²¹⁴ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 65

²¹⁵ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 65

²¹⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 65 และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 21 ในบทนี้

สิ้นสุดการเข้าเยี่ยมแล้ว หรือไม่นานหลังจากนั้น เพื่อแจ้งให้ทราบถึงข้อเสนอแนะและข้อสังเกต²¹⁷ และควรมีหนังสือแจ้งความเห็นตอบรับมาโดยเร็วที่สุด รายงานที่จัดทำควรเป็นพื้นฐานการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับหน่วยงานที่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ กฎหมายระดับประเทศที่บังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ ควรมีพันธกรณีอย่างชัดเจนให้รัฐภาคีต้องพิจารณาข้อเสนอแนะ และเข้าสู่การเจรจากับกลไกป้องกันระดับประเทศ²¹⁸

กลไกป้องกันระดับประเทศอาจติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะบ่อยครั้งกว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยใช้ช่องทางที่หลากหลาย อย่างเช่น การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล การเขียนจดหมายโต้ตอบกับเจ้าพนักงาน และการสื่อสารกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือหน่วยงานอื่นใดที่ทำงานในสถานที่ควบคุมตัว อย่างเช่น หน่วยงานด้านศาสนา หรือผู้เข้าเยี่ยมที่มาจากพื้นที่ การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลจะช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถประเมินการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ให้เป็นไปแล้ว และจำแนกปัญหาใหม่ที่อาจเกิดขึ้น²¹⁹ หากมีปัญหาใดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ทางกลไกป้องกันระดับประเทศก็สามารถหยิบยกขึ้นมาพูดคุยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ทันที

ข้อ 23

รัฐภาคีของพิธีสารฉบับนี้จะต้องดำเนินการให้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 23 กล่าวถึงการตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดเนื้อหาของรายงานประจำปี อย่างไรก็ตาม หากกลไกป้องกันระดับประเทศที่ปฏิบัติงานเป็นหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว รายงานประจำปีที่ดีพิมพ์ก็ควรเป็นรายงานที่จัดพิมพ์แยกออกมา หรืออย่างน้อยก็ควรมีเนื้อหาที่แยกออกจากรายงานประจำปีของหน่วยงานแห่งนั้น²²⁰ ทั้งนี้เพื่ออธิบายถึงกิจกรรมที่ทางหน่วยงานได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ เนื่องจากไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเป็นความลับสำหรับรายชื่อของกลไกป้องกันระดับประเทศ²²¹ ก็อาจนำข้อ 21 (2) มาปรับใช้ โดยในรายงานประจำปีควรประกอบด้วยตัวอย่างรายงานการเข้าเยี่ยม ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ และรายงานอาจกล่าวถึงโอกาสที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะมีข้อเสนอและข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างกฎหมาย²²²

²¹⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

²¹⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 64

²¹⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 65

²²⁰ โปรโตดู หัวข้อที่ 4.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

²²¹ โปรโตดู ข้อ 2 และ 16

²²² ข้อมูลเพิ่มเติม โปรโตดู หัวข้อที่ 4.4 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

ข้อ 23 ไม่มีข้อกำหนดเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการตีพิมพ์และเผยแพร่ กลไกป้องกันระดับประเทศจึงมีอิสระที่จะตีพิมพ์รายงานประจำปีด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ข้อ 23 มีข้อประกันว่า ภูมิภาคต้องเป็นผู้จัดพิมพ์และเผยแพร่รายงานนั้น การเผยแพร่รายงานของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างกว้างขวางในระดับประเทศ ช่วยส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสของสถานที่ควบคุมตัว รวมทั้งการตรวจสอบได้ของกลไกป้องกันระดับประเทศ การตีพิมพ์รายงานช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีแนวปฏิบัติในการทำงานที่โปร่งใส และช่วยสนับสนุนผลกระทบของการทำงานในประเทศในระยะยาว ทั้งกลไกป้องกันระดับประเทศและรัฐภาคีควรประกันว่า จะมีการส่งรายงานประจำปีให้กับหน่วยงานระดับประเทศและภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกา (Committee for the Prevention of Torture in Africa - CPTA) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา

กลไกป้องกันระดับประเทศมีทางเลือกมากมายในการเผยแพร่ข้อมูล ข้อ 23 ไม่ได้จำกัดสิทธิของกลไกป้องกันระดับประเทศในการเผยแพร่รายงานฉบับอื่น อย่างเช่น รายงานการเข้าเยี่ยม ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายสถาบันอาจเป็นเหตุให้กลไกป้องกันระดับประเทศจัดพิมพ์เป็นรายงานเฉพาะประเด็นปัญหาได้

7. พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หมวด V: การประกาศ

หมวด V มีเพียงข้อบทเดียว กล่าวคือข้อ 24 ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีมีเวลาเพื่อทบทวนว่าจะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารเลือกรับฯ ให้ดีที่สุดได้อย่างไร

ข้อ 24

1. ทันทีที่ให้สัตยาบันรับรองแล้ว รัฐภาคีอาจประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หมวด 3 หรือหมวด 4 ของพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้
2. การชะลอการบังคับจะมีผลไม่เกิน 3 ปี ภายหลังจากนำเสนอจากรัฐภาคีและ ภายหลังจากปรึกษาหารือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันแล้ว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจขยายเวลาให้อีก 2 ปี

ข้อ 24 ให้เวลาเพิ่มเติมกับรัฐที่ต้องการเข้าเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ โดยสามารถใช้เวลานั้นเพื่อพิจารณาว่าจะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีให้ดีที่สุดได้อย่างไร ตามข้อ 24 รัฐภาคีอาจประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่อทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน (อย่างเช่น ในหมวด III ของพิธีสารเลือกรับฯ) หรือกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น ในหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ) เป็นการชั่วคราวได้ การชะลอดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ไม่เกินระยะเวลาสามปี โดยอาจมีการขยายได้อีกสองปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการอนุมัติของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน การชะลอการบังคับตามพันธกรณีในเบื้องต้นเป็นการอนุญาตให้รัฐภาคีสามารถชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีเกี่ยวกับกลไกป้องกัน

ระดับประเทศออกไปได้สี่ปี เนื่องจากรัฐภาคีมีเวลาอยู่แล้วหนึ่งปีนับจากวันที่ให้สัตยาบันที่จะจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศตามข้อ 17²²³

ข้อ 24(1): จังหวะเวลาของการประกาศ

การตีความข้อ 24(1) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ นี้ มีความสับสน เพราะไม่เป็นที่ชัดเจนว่าการประกาศให้ชะลอจะสามารถทำได้ในช่วงที่มีการให้สัตยาบันเลย หรืออาจกระทำได้ช่วงใดก็ตามหลังจากนั้น ความเห็นที่ไม่ลงรอยเกิดจากการแปลและการตีความที่ขัดแย้งกันในวลีที่ว่า “เมื่อมีการให้สัตยาบัน” ทั้งในฉบับที่เป็นภาษาอาหรับ จีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสเปน ซึ่งต่างมีสถานะเท่าเทียมกัน²²⁴ ในภาษาต่าง ๆ กัน²²⁵ ตามข้อ 33 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา ให้ถือว่าเนื้อหาของสนธิสัญญามีความหมายเดียวกันในแต่ละต้นฉบับภาษา นอกจากนั้นข้อ 37(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดให้อ้างอิงเนื้อหาในฉบับภาษาใดเป็นหลัก ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงมีการใช้ร่างฉบับภาษาอังกฤษเป็นหลักในการเจรจา

ข้อ 24(1) ในฉบับที่เป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสระบุอย่างชัดเจนว่า การประกาศชะลอการบังคับใช้ทำได้เฉพาะช่วงที่มีการให้สัตยาบัน ไม่ใช่ภายหลังจากนั้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ต้นฉบับภาษารัสเซียกลับระบุว่า การประกาศเช่นนั้นควรกระทำภายหลังการให้สัตยาบันแล้ว ในขณะที่ฉบับภาษาสเปนในเบื้องต้นดูเหมือนจะเสนอโอกาสให้มีการประกาศชะลอการบังคับใช้ได้แม้ในภายหลังจากที่มีการให้สัตยาบันแล้ว²²⁶

จากกรณีตัวอย่างของคาซัคสถาน²²⁷ จึงมีการเสนอปัญหาเรื่องภาษาในข้อ 24 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ให้สำนักงานด้านกฎหมายแห่งสหประชาชาติ (Office of Legal Affairs) เป็นผู้พิจารณาและมีการเสนอให้ “มีกระบวนการแก้ไขโดยนำข้อ 24 ในฉบับภาษารัสเซียและสเปนมาปรับให้เข้ากับต้นฉบับเดิมในภาษาอื่น” กระบวนการแก้ไขมุ่งประกันว่า ต้นฉบับเหล่านี้สะท้อนความหมายของวลีที่ว่า “ณ

²²³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1108

²²⁴ ซึ่งเป็นภาษาทางการขององค์การสหประชาชาติ

²²⁵ โปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 37(1): “จะต้องมีการส่งมอบพิธีสารฉบับนี้ซึ่งมีการจัดทำเป็นภาษาอาหรับจีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซียและสเปน โดยมีความน่าเชื่อถือเท่าเทียมกัน ให้กับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ” ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 37(1) ในบทนี้

²²⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, ‘Linguistic Issues in OPCAT Article 24’, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจเนวา, 27 March 2007, น. 2

²²⁷ คาซัคสถานให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2551 โดยอ้างพิธีสารฉบับภาษารัสเซีย และมีการประกาศตามข้อ 24 ให้ชะลอการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศออกไป โดยมีการประกาศเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 และไม่มีเสียงคัดค้านจากรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ทางเลขาธิการองค์การสหประชาชาติควรได้รับคำประกาศดังกล่าวภายในเวลาสามเดือนนับแต่มีการแจ้งให้ทราบ C.N.57.2010.TREATIES-2 (Depositary Notification of 22 February 2010)

ช่วงเวลาให้สัตยาบัน”²²⁸ วลีที่มีการแก้ไขมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2553 ในปัจจุบันควรมีการตีความข้อ 24 ดังต่อไปนี้ การชะลอการบังคับใช้ตามข้อ 24 จะกระทำได้ทันทีที่มีการให้สัตยาบัน

ข้อ 24: ผลกระทบของการชะลอที่มีต่อคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

เมื่อรัฐภาคีประกาศชะลอการปฏิบัติตามหมวด III ของพิธีสารเลือกรับฯ ในช่วงที่มีการให้สัตยาบัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็จะไม่ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐภาคีในช่วงที่มีการประกาศชะลอ นั้น ในทางปฏิบัติแล้ว หมายความว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะถูกกันเป็นการชั่วคราวไม่ให้เห็นทางเข้าเยี่ยมในรัฐภาคี และจะไม่สามารถให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศได้²²⁹

แต่การติดต่อโดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศมีความสำคัญอย่างยิ่งในช่วงที่มีการชะลอนี้ แม้ว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะไม่สามารถเริ่มการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากต้องมีการชะลอการใช้อำนาจหน้าที่ตามตามข้อ 11(ข)(ii) ออกไป แต่กลไกป้องกันระดับประเทศก็สามารถเริ่มให้มีการเจรจากับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ตามข้อ 20(ข)

ข้อ 24: ผลกระทบของการชะลอที่มีต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในทางปฏิบัติแล้ว การนำข้อ 24 มาใช้อาจกระทำได้เมื่อรัฐได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำงานเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว หรือมีการแก้ไขกฎหมายในประเทศโดยเนื้อหาสาระแล้ว เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีในหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเต็มที่ การประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีในหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีสามารถให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับฯ เพื่อให้มีโอกาสได้รับคำแนะนำจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในระหว่างความพยายามจัดตั้งระบบการตรวจสอบระดับชาติที่มีประสิทธิภาพ

ในกรณีที่รัฐภาคีเลือกที่จะชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และหน่วยงานระดับชาติจะต้องมีการติดต่อกัน เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งเพื่อการทำงานอย่างเป็นผลของกลไกป้องกันระดับประเทศ การประสานงานกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในเรื่องนี้ช่วยให้รัฐภาคีสามารถเตรียมการอย่างเป็นผลในการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเต็มที่ ในช่วงที่พันธการชะลอการบังคับใช้พันธกรณีแล้ว ในกรณีเช่นนั้นข้อ 11(ข)(ii) (ในหมวด III) ซึ่งอนุญาตอย่างชัดเจนให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถติดต่อโดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ทำให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังคงสามารถประสานงานกับกลไกที่จะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศต่อไปในอนาคต

²²⁸ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 48 และ การแก้ไขต้นฉบับเดิมของพิธีสารเลือกรับฯ (ที่เป็นภาษารัสเซียและสเปนดั้งเดิม) และฉบับที่มีการรับรอง C.N.244.2010.TREATIES-3 (Depositary Notification, 22 February 2010), โปรดดูที่ treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.244.2010-Eng.pdf

²²⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1108

8. หมวด VI: บทบัญญัติด้านการเงิน

หมวด VI ประกอบด้วยสองข้อบทที่อธิบายแหล่งที่มาเงินทุนสำหรับกิจกรรมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และการที่รัฐภาคีอาจได้รับทุนสนับสนุนพิเศษเพื่อดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 25

1. องค์การสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามพิธีสารฉบับนี้ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
2. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และสถานที่เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

ข้อ 25 เป็นการประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะได้รับทุนสนับสนุนจากงบประมาณขององค์การสหประชาชาติโดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐภาคีเท่านั้น งบประมาณจะได้มาจากการบริจาคของภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยรัฐภาคีจะต้องบริจาคเงินตามกำลังความสามารถ ดังนั้น รัฐที่รวยสุดก็ต้องบริจาคมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าว การสนับสนุนทุนให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยผ่านงบประมาณปกติจึงสอดคล้องกับการปฏิบัติที่มีต่อหน่วยงานตามสนธิสัญญาอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติ

ข้อบทนี้ได้รับการต่อต้านอย่างแข็งขันจากรัฐภาคีบางส่วนในระหว่างการเจรจาและการรับรองพิธีสารเลือกรับฯ²³⁰ โดยรัฐภาคีบางส่วนแย้งว่า ไม่เป็นธรรมที่รัฐซึ่งไม่ได้เป็นภาคีกับพิธีสารเลือกรับฯ จะต้องมาสนับสนุนกิจกรรมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พวกเขาอ้างว่าการสนับสนุนทุนให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นการลดทอนเงินทุนที่มีให้กับหน่วยงานอื่น ๆ และยังคงข้อสงสัยว่า พิธีสารเลือกรับฯ จะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้รับทุนจากงบปกติขององค์การสหประชาชาติ จะช่วยให้องค์กรสามารถปฏิบัติงานอย่างเป็นผล ประสบการณ์จากหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติชี้ให้เห็นว่า หากไม่ได้รับทุนสนับสนุนอย่างพอเพียงจากรัฐภาคีจะทำให้คุณภาพการทำงานคุ้มครองบุคคลในด้านสิทธิมนุษยชนเกิดความไม่สม่ำเสมอ²³¹ ด้วยเหตุ

²³⁰ Report of UN Working Group to Draft an Optional Protocol to the Convention against Torture, UN Doc. E/CN.4/2002/78, น. 32-36 และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, 'USA Putting a Price on the Prevention of Torture' (press release), 2 November 2002, โปรดดูที่ www.apt.ch และโปรดดู คู่มือฉบับนี้ฉบับที่พิมพ์ครั้งแรก www.apt.ch

²³¹ เดิมรัฐภาคีเป็นผู้สนับสนุนทุนให้กับคณะกรรมการป้องกันการทรมานและคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติที่ร้ายแรง แต่ต่อมาก็เกิดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

ดังกล่าว รัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติจึงมีมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่เมื่อปี 2535 ที่จะประกันว่าหน่วยงานตามสนธิสัญญาจะได้รับเงินทุนจากงบประมาณ²³²

เงินทุนที่มาจากงบประมาณสำคัญอย่างยิ่งสำหรับพิธีสารเลือกรับฯ เนื่องจากรัฐภาคีต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของกลไกป้องกันระดับประเทศอยู่แล้วข้อ 25 กำหนดเงื่อนไขเพื่อช่วยเหลือรัฐภาคีที่ไม่สามารถให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ได้หากต้องถูกบังคับให้ต้องสนับสนุนทุนการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พร้อมกันไปด้วย

ในทางปฏิบัติแล้ว เงินทุนสนับสนุนที่ให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะสอดคล้องกับเงินทุนที่ให้กับหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ และได้รับการสนับสนุนจากงบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ²³³ ค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรม “เพื่อจัดตั้งองค์กร” ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในเบื้องต้น ได้รับการสนับสนุนจากงบเพิ่มเติมของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแทนที่จะเป็นบั่วทั่วไปของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ส่งผลให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องประสบปัญหาในช่วงเริ่มต้นดำเนินงาน เนื่องจากมีงบประมาณพอแค่การเข้าเยี่ยมประเทศ เป็นเหตุให้การทำงานในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศต้องถูกจำกัด ภายหลังมีการให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯ ครบ 50 ประเทศ และการขยายจำนวนสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จาก 10 เป็น 25 คน ที่ประชุมสมัชชาใหญ่จึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนอย่างพอเพียงให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการป้องกันที่โดดเด่นให้เป็นผล²³⁴

ข้อ 26

1. จะมีการจัดตั้งกองทุนพิเศษตามขั้นตอนปฏิบัติของสมัชชาใหญ่โดยให้มีการบริหารงานตามขั้นตอนปฏิบัติด้านการเงินและระเบียบขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนด้านการเงินต่อการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ภายหลังการเข้าเยี่ยมรัฐภาคี รวมทั้งสนับสนุนโครงการให้ความรู้สำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ

2. แหล่งรายได้ของกองทุนพิเศษอาจมาจากการบริจาคโดยสมัครใจของรัฐบาล องค์กรระหว่างรัฐบาลและองค์กรเอกชน และมูลนิธิเอกชนหรือสาธารณะอย่างอื่น

ข้อ 26 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อสนับสนุนโครงการให้ความรู้ของกลไกป้องกันระดับประเทศและการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกองทุนพิเศษของ

²³² มติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎบัตรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นผล รวมไปถึงพันธกรณีที่ต้องรายงานตามกฎบัตรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน, UN Doc. UN GA Res. 47/111, 16 December 1992

²³³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1121

²³⁴ UN General Assembly, Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, UN Doc. A/RES/64/153, 18 December 2009, น. 36

พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนทุนการปฏิบัติงานทั่วไปของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันแต่มีข้อบัญญัติอย่างชัดเจนที่จะใช้เป็นเงินทุนเพื่อสนับสนุนรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณี ซึ่งนับเป็นแง่มุมที่แปลกใหม่อีกอย่างหนึ่งของพิธีสารเลือกรับฯ และสะท้อนถึงความเป็นมาตรการเชิงป้องกันอย่างชัดเจน ข้อบทนี้หนุนเสริมความสำคัญของการเจรจาและความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือรัฐภาคีให้ดำเนินการตามพันธกรณีที่มีอยู่ (รวมทั้งพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ) เพื่อดำเนินมาตรการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

การเพิ่มข้อบทนี้เข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้รัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติรับรองพิธีสารเลือกรับฯ หลายประเทศกังวลกับเงื่อนไขด้านการเงินอันเนื่องมาจากพันธกรณีที่เกิดขึ้นที่จะต้องมอบหมายบทบาทหน้าที่หรือดูแลกลไกป้องกันระดับประเทศ และปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของทั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ ในเวลาต่อมา จึงมีการเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องสนับสนุนเพิ่มเติมให้กับกระบวนการเหล่านี้

ข้อ26(1):การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันภายหลังการเข้าเยี่ยม

ข้อ26(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้มีทุนสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศ ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบควบคุมตัวบุคคลในประเทศ โดยผ่านมาตรการเชิงป้องกัน โครงการที่อาจได้รับทุนสนับสนุนประกอบด้วยโครงการที่มุ่งส่งเสริมสภาพการควบคุมตัว การคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวให้ปลอดภัยจากการปฏิบัติที่โหดร้ายและ/หรือมาตรการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในระหว่างการควบคุมตัว รวมทั้งโครงการทั้งหลายเพื่อปฏิรูปความยุติธรรมทางอาญาและ/หรือระบบราชทัณฑ์ของรัฐภาคี อย่างเช่น:

- “การปฏิรูปกฎหมาย
- การอบรมผู้พิพากษา อัยการ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้คุม
- การทบทวนวิธีการสอบปากคำ
- การชั้นสูตรด้านนิติวิทยาศาสตร์ต่อผู้ถูกควบคุมตัว
- กลไกรับข้อร้องเรียนและการสอบสวนเพื่อต่อต้านการทรมาน
- โครงการต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อสนับสนุนการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา
- มาตรการอื่น ๆ ทั้งปวงที่มุ่งป้องกันการทรมานตามข้อบัญญัติต่าง ๆ ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯและกฎบัตรองค์การสหประชาชาติและระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง[.]”²³⁵

²³⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1129 และโปรดดู Human Rights Council, Resolution on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment: the role and responsibility of judges, prosecutors and lawyers, UN Doc. A/HRC/RES/13/19, น. 13, 26 March 2010

นอกจากนั้น ตามข้อ 11(ข)(iv) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อ “ส่งเสริมศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในการป้องกันการทรมาน” อย่างไรก็ตาม กองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะสนับสนุนงบประมาณปกติของกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่อาจใช้เพียงเพื่อสนับสนุนโครงการให้ความรู้ของกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือเพื่อปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ที่มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศเท่านั้น²³⁶

ไม่จำเป็นว่าข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะก่อให้เกิดภาวะด้านการเงินอย่างชัดเจน อันที่จริงแล้ว รัฐภาคีควรได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินมาตรการที่ไม่ก่อให้เกิดภาวะด้านการเงินมากนัก อาทิ การกำหนดให้มีมาตรการป้องกันในขั้นตอนปฏิบัติ ด้วยเหตุดังกล่าว กองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ จึงควรจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะสนับสนุนเพื่อให้ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะโครงการที่ทำให้เกิดภาวะการเงินมาก

การปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลตามรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจส่งผลให้กองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ เลือกที่จะสนับสนุนทุนให้กับโครงการตามรายงานที่เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของการกระตุ้นให้รัฐภาคีอนุญาตให้ตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน นอกจากนี้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังเสนอว่ายังมีการเปิดเผยรายงานการเข้าเยี่ยมต่อสาธารณะมากเกินไป ก็จะยิ่งทำให้รัฐต่าง ๆ บริจาคเงินให้กับกองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ มากขึ้นเท่านั้น²³⁷

ข้อ 26 (1): โครงการให้ความรู้

ข้อ 26 ของพิธีสารเลือกรับฯ มีจุดประสงค์ให้กองทุนพิเศษสนับสนุนโครงการให้ความรู้ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งรวมถึงกิจกรรมส่งเสริมศักยภาพตามที่เสนอโดยกลไกป้องกันระดับประเทศ (และ/หรือที่ดำเนินงานโดยกลไกป้องกันระดับประเทศ) กิจกรรมสร้างศักยภาพให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ (อาทิ การอบรม) และกิจกรรมที่มุ่งสร้างความตระหนักรู้ต่ออำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ และ/หรือมาตรการป้องกันการทรมาน (อาทิ ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูป) กองทุนพิเศษไม่ใช่ทุนเพื่อสนับสนุนงบการบริหารงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยรัฐภาคีต้องเป็นผู้รับภาระงบประมาณในส่วนนี้ และต้องสนับสนุนมาตรการป้องกันภายในประเทศและประกันว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะได้รับการงบประมาณอย่างเพียงพอ²³⁸

²³⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1129

²³⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 59

²³⁸ ตามข้อ 18(3) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ข้อ 26(2): การบริจาคให้กับกองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ

การบริจาคเข้ากองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯสามารถทำได้โดยตรงผ่านสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้บริหารกองทุน รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ (อย่างเช่น หน่วยงานภาคประชาสังคม สถาบันด้านวิชาการ บุคคล บริษัท มูลนิธิ และหน่วยงานเอกชน หรือสาธารณะอื่น ๆ) สามารถให้เงินบริจาคได้²³⁹ กองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้รับเงินบริจาคจากรัฐบางแห่งอยู่แล้ว²⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีความจำเป็นที่กองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯต้องได้รับเงินบริจาคเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นผล

ข้อ 26 ไม่ได้ระบุถึงกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงิน ไม่เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐภาคีต้องเป็นผู้ร้องขอทุน หรือกลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถร้องขอทุนสนับสนุนได้เอง หรืออันที่จริง คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะสามารถหรือควรเป็นผู้ร้องขอ นอกจากนี้การที่กำหนดให้กองทุนพิเศษต้อง “มีการบริหารงานตามขั้นตอนปฏิบัติด้านการเงินและระเบียบขององค์การสหประชาชาติ” เป็นข้อกำหนดให้ต้องมีการบริหารงานจากคณะกรรมการทุนที่เป็นอิสระ ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว สมาชิกของคณะกรรมการทุนอาจได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่หรือรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ²⁴¹ ในพิธีสารเลือกรับฯ ไม่มีการระบุขั้นตอนปฏิบัติในการแต่งตั้ง โดยมีการคาดหมายว่า คณะกรรมการทุนของกองทุนสำหรับเหยื่อการทรมานตามความสมัครใจขององค์การสหประชาชาติ (Voluntary Funds for Victims of Torture) จะทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับฯ ในที่สุด²⁴²

9. หมวด VII: บทบัญญัติส่วนท้าย

หมวด VII ประกอบด้วยข้อบท 11 ข้อซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับ

- การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเลือกรับฯ
- กระบวนการที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามในการถอนตัวหรือแก้ไขพิธีสารเลือกรับฯ ร่องรับฯ
- ข้อห้ามต่อการประกาศข้อสงวนต่อพิธีสารเลือกรับฯ และ
- ข้อบัญญัติเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

²³⁹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 26(2)

²⁴⁰ ตามรายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี สาธารณรัฐเช็ก, มัลดีฟส์ และสเปนได้บริจาคเงินให้กับกองทุนพิเศษตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน. UN Doc. CAT/C/44/2, 25 March 2010, น. 59

²⁴¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1128

²⁴² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 46

ข้อ 27

1. พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้จะเปิดให้มีการลงนาม โดยรัฐภาคีที่ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แล้ว
2. พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้จะเปิดให้มีการให้สัตยาบันรับรองโดยรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือเป็นภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แล้ว โดยจะต้องมีการส่งมอบสัตยาบันสารให้กับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ
3. พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้จะเปิดให้มีการเข้าเป็นภาคี (ภาคยานุวัติ) ต่อไปได้โดยรัฐภาคีผู้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แล้ว
4. การเข้าเป็นภาคีจะมีผลสมบูรณ์เมื่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับภาคยานุวัติสารแล้ว
5. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะแจ้งให้ประเทศผู้ร่วมลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้หรือเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ ทราบถึงการได้รับซึ่งภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสารแล้ว

ข้อ 27 กำหนดให้เฉพาะรัฐที่ลงนาม ให้สัตยาบัน หรือให้ภาคยานุวัติอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เท่านั้น ที่จะสามารถลงนาม ให้สัตยาบัน หรือให้ภาคยานุวัติพิธีสารเลือกรับฯ ได้โดยหากไม่มีข้อ 27 แล้วพิธีสารเลือกรับฯ ก็จะไม่มีสถานะเป็นพิธีสารเลือกรับฯ ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แต่จะเป็นสนธิสัญญา“ที่มีสถานะเป็นอิสระ” โดยตัวของมันเอง²⁴³ ข้อ 27 กำหนดอย่างชัดเจนให้พิธีสารเลือกรับฯ เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งสะท้อนถึงที่มาของพิธีสารเลือกรับฯ ควรสังเกตด้วยว่าข้อเสนอให้จัดตั้งกลไกตรวจสอบระหว่างประเทศ ได้รับการเสนอครั้งแรกระหว่างการเจรจาเกี่ยวกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ²⁴⁴ ข้อ 27 เน้นบทบาทของพิธีสารเลือกรับฯ ในการสนับสนุนให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เพื่อส่งเสริมการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ

ตามข้อบทนี้ รัฐต่าง ๆ สามารถลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ได้พร้อม ๆ กัน และจะมีผลผูกพันเมื่อมีการให้สัตยาบันหรือมีการให้ภาคยานุวัติ ไม่ใช่แค่การลงนาม แต่การลงนามก็เป็นสัญญาฉบับหนึ่งบ่งบอกความปรารถนาที่ชัดเจนที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัติของพิธีสารเลือกรับฯ นอกจากนี้ ตามข้อ 18 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา การลงนามก็เป็นเหตุให้เกิดพันธกรณีต่อรัฐที่ลงนาม จะต้องงดเว้นจากการกระทำที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญานั้น และกระทำโดยสุจริตใจ²⁴⁵ อย่างไรก็ตาม การมีผลผูกพันตามพันธกรณีของรัฐจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อมีการให้สัตยาบัน หรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว แม้ว่า

²⁴³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1137

²⁴⁴ โปรตุเกส หัวข้อที่ 4 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้ และฉบับที่พิมพ์ครั้งแรก

²⁴⁵ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, ข้อ 18 ข้อมูลเพิ่มเติม โปรตุเกส UN Treaty Reference Guide: www.untreaty.un.org

ขั้นตอนการให้สัตยาบันและให้ภาคยานุวัติพิธีสารเลือกรับฯ กับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯจะแตกต่างกัน แต่ผลลัพธ์ของกระบวนการในแง่ความผูกพันต่อรัฐภาคีไม่มีความแตกต่างกัน

การให้สัตยาบันเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นปกติ ก่อนการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศใด ๆ รัฐต้องขอฉันทานุมัติในระดับประเทศอย่างชัดเจนที่จะปฏิบัติตามข้อบัญญัติของสนธิสัญญาเสียก่อน²⁴⁶ กระบวนการตามกฎหมายเพื่อให้มีการให้สัตยาบันจะแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐเมื่อได้รับฉันทานุมัติในระดับประเทศเพื่อให้มีการให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว จะต้องมีการส่งมอบสัตยาบันสารให้กับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ในขณะที่การให้ภาคยานุวัติเป็นกระบวนการที่รัฐเห็นชอบที่จะมีผลผูกพันตามข้อบัญญัติของสนธิสัญญา โดยที่ยังไม่ได้ลงนาม เป็นกระบวนการที่มีการใช้น้อยกว่าการให้สัตยาบัน และต้องมีการกำหนดเนื้อหาอย่างชัดเจนในสนธิสัญญานั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การให้ภาคยานุวัติก็มีผลตามกฎหมายคู่เดียวกับการให้สัตยาบัน

นอกจากนั้น แม้ว่าในพิธีสารเลือกรับฯ จะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจน แต่รัฐก็สามารถลงนามให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ โดยผ่านกระบวนการสืบทอด (means of succession) ได้²⁴⁷

ข้อ 28

1. พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 หลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสารฉบับที่ 20 แล้ว
2. สำหรับแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ ภายหลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ 20 แล้ว พิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อประเทศนั้นในวันที่ 30 ภายหลังจากวันที่มีการส่งมอบภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสาร

ข้อ 28 กำหนดถึงขั้นตอนปฏิบัติในการมีผลบังคับใช้ของของพิธีสารเลือกรับฯ (อย่างเช่น วันที่ข้อบัญญัติมีผลผูกพันตามกฎหมายและชัดเจน) ข้อ 28 ระบุว่าพิธีสารเลือกรับฯ จะมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการให้สัตยาบันครบ 20 ประเทศแล้ว สำหรับพิธีสารเลือกรับฯ ของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ปรกติแล้วจะกำหนดให้พิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้เมื่อมีรัฐภาคี 10 ประเทศให้สัตยาบันหรือให้

²⁴⁶ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, ข้อ 2(1)(b), 14(1) และ 16

²⁴⁷ หลักการ “การสืบทอดของรัฐ” (“succession of states”) หมายถึงกระบวนการที่รัฐซึ่งเกิดใหม่สามารถทดแทนรัฐเดิมในแง่ความรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของตนได้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเซอร์เบียและมอนเตเนโกรได้ลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2546 ต่อมามอนเตเนโกรประกาศอิสรภาพเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2549 และเซอร์เบียได้ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2549 มอนเตเนโกรจึงได้กลายเป็นรัฐที่ลงนามแล้วตามกลไกการสืบทอดเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2549 ด้วยเหตุดังกล่าว มอนเตเนโกรจึงกลายเป็นรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2549

ภาคยานุวัติแล้ว²⁴⁸ การที่ข้อ 28 กำหนดให้มีจำนวนประเทศที่ต้องให้สัตยาบันค่อนข้างสูง สะท้อนถึงความยากลำบากและแรงต่อต้านที่เกิดขึ้นในระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ อย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้วข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนรัฐภาคีก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้พิธีสารเลือกรับฯ ะลอลออกไปมากนัก และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2549 โดยใช้เวลาเพียงแค่สามปีครึ่งนับแต่วันที่มีการรับรองในที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2545 การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเลือกรับฯ ส่งผลให้เกิดกระบวนการจัดตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยมีการจัดประชุมรัฐภาคีเพื่อเลือกตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549²⁴⁹

ข้อ 28 ยังกำหนดว่ารัฐแต่ละแห่งที่ให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ ภายหลังพิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้แล้ว จะมีผลผูกพันตามกฎหมายต่อข้อบัญญัติในพิธีสารเลือกรับฯ ในวันที่ 30 ภายหลังจากวันที่มีการส่งมอบภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสาร

ข้อ 29

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้ครอบคลุมทุกปริมาณของสหพันธรัฐโดยไม่มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้น

ข้อ 29 ได้ประกันว่ารัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเท่าเทียมในทุกพื้นที่ปกครองของตน อันเป็นการประกันถึงความสม่ำเสมอในการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ ภายในประเทศ²⁵⁰ เป็นหลักการที่ป้องกันไม่ให้รัฐภาคีอ้างโครงสร้างความเป็นสหพันธรัฐเพื่อเป็นข้อแก้ตัวในกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเต็มที่ ข้อบัญญัตินี้สอดคล้องกับข้อ 50 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง)และสิทธิทางการเมือง และสอดคล้องกับข้อ 29 ของอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา ซึ่งกำหนดไว้ว่า “เว้นแต่มีเจตจำนงที่แตกต่างไปตามเนื้อหาในกฎบัตร หรือเป็นเจตจำนงที่กำหนดขึ้นใหม่ สนธิสัญญาย่อมมีผลบังคับใช้ต่อทุกพื้นที่ปกครองของรัฐภาคีแต่ละแห่ง”²⁵¹ ในทางปฏิบัติแล้ว การนำพิธีสารเลือกรับฯ มาใช้ในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ หรือมีการกระจายอำนาจปกครองเป็นรัฐต่าง ๆ มักจะประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย

²⁴⁸ โปรดดู พิธีสารเลือกรับฉบับแรกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, ข้อ 9; พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี, ข้อ 16; พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการ ข้อ 13 และ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1143

²⁴⁹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 7(1)(ข)

²⁵⁰ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานในประเทศสหพันธรัฐ โปรดดู สมัคคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of Optional Protocol to the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and Decentralised States*, สมัคคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2005. โปรดดูที่ www.apt.ch

²⁵¹ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, ข้อ 29

ข้อ 29: ขอบเขตของข้อบัญญัติ

การตีความคำว่า “สหพันธรัฐ” ตามข้อ 29 ควรสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจแบบ “สหพันธ์” ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือภูมิภาค เป็นคุณลักษณะพื้นฐานที่สุดของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจอาจเกิดขึ้นในรูปแบบอื่น อย่างเช่น การฟ้องถ่ายความรับผิดชอบบางประการเท่าที่จำเป็นให้กับเทศบาลหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่น²⁵² โดยทั่วแล้ว การกระจายอำนาจมักเป็นการแบ่งสรรอำนาจตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ และ/หรือประเด็นต่าง ๆ

ข้อ 29: ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับของสหพันธรัฐ

ในประเทศสหพันธรัฐ การทำสนธิสัญญาใด ๆ มักเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศเฉพาะรัฐบาลกลางอย่างเดียวไม่สามารถให้สัตยาบันรับรองสนธิสัญญาได้ในกรณีที่เนื้อหาบางส่วนหรือทั้งหมดของสนธิสัญญาอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น อาจมีความจำเป็นที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นต้องออกกฎหมายเพื่อให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จหรืออำนาจสูงสุดที่จะออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศแล้ว รัฐบาลกลางก็ยังคงมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเพียงพอที่จะบังคับใช้สนธิสัญญา ในกรณีที่เนื้อหาตามสนธิสัญญาสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามปกติของตน รัฐบาลกลางอาจมีความรับผิดชอบโดยรวมในประเด็นต่าง ๆ (เช่น เรื่องสิทธิมนุษยชน) หรืออาจมีความรับผิดชอบต่อประเด็นปัญหาเฉพาะต่าง ๆ (เช่น งานราชทัณฑ์ ตำรวจ และสุขภาพ)²⁵³

ในกรณีที่รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจในการบังคับใช้สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนเพียงลำพังนั้น จำเป็นต้องหาวิธีการเพื่อให้ได้รับความเห็นชอบและการปฏิบัติจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นด้วย หน่วยงานตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ระบุว่ารัฐบาลกลางมีหน้าที่กำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและท้องถิ่น และให้มีกลไกเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ²⁵⁴ ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลกลางก็ควรพิจารณาว่ามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ ได้หรือไม่²⁵⁵ การแก้ไขกฎหมายเพื่อประกันว่าคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกัน

²⁵² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of OPCAT in Federal States*, น. 4

²⁵³ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of OPCAT in Federal States*, น. 9

²⁵⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, Concluding observations ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่าด้วยประเทศเยอรมนี, UN Doc. CCPR/CO/80/DEU, 4 May 2004, น. 12, อ้างถึงใน สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of OPCAT in Federal States*, น. 9: “รัฐภาคีได้รับการเตือนถึงความรับผิดชอบเกี่ยวกับข้อ 50 (วิธีว่าด้วยสหพันธรัฐ) ของกติกา โดยควรมีการจัดตั้งกลไกที่เหมาะสมในส่วนกลางและท้องถิ่น (federal and L□nder) เพื่อประกันการบังคับใช้กติกาอย่างสมบูรณ์”

²⁵⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1147

ระดับประเทศมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ ก็อาจเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาและดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้อย่างเต็มที่²⁵⁶

ข้อ 29: การจัดตั้งหรือมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศของประเทศสหพันธรัฐ

เช่นเดียวกับรัฐบาลอื่น ๆ รัฐบาลสหพันธรัฐ (ซึ่งมีเจตจำนงต้องการเป็น) รัฐภาคีกับพิธีสารเลือกรับฯ ควรทบทวนกลไกตรวจสอบการควบคุมตัวที่มีอยู่ เพื่อพิจารณาว่าหน่วยงานใดควรได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ทำงานเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือจะดีกว่าหากตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาหนึ่งแห่ง (หรือหลายแห่ง) ควรให้ความสนใจอย่างยิ่งในการกำหนดความถี่และระยะเวลาการเข้าเยี่ยมให้สอดคล้องกับบริบทด้านภูมิศาสตร์และสถาบันของประเทศแห่งนั้น²⁵⁷

ในประเทศสหพันธรัฐกลไกป้องกันระดับประเทศอาจจะ

- แบ่งแยกตามภูมิศาสตร์: โดยบางรัฐอาจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหลายหน่วยงาน ซึ่งมีที่ตั้งแยกกันตามภูมิศาสตร์ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ;
- แบ่งแยกตามเขตอำนาจ: รัฐอาจตัดสินใจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหลายสถาบันหรือหลายประเด็นปัญหา และมีเขตอำนาจที่แตกต่างกัน (ทั้งหน่วยงานกลางหรืออื่น ๆ);
- แบ่งแยกตามประเด็นปัญหา: รัฐบางแห่งอาจตัดสินใจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหลายหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานจะมีความชำนาญการเฉพาะ (อย่างเช่นหน่วยงานด้านเยาวชนผู้กระทำผิด ผู้พลัดถิ่น หรือตำรวจ) เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่แต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบในการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและความชำนาญการของตน (อย่างเช่นสถานที่ควบคุมตัวของตำรวจ สถานที่กักตัวเยาวชนผู้กระทำผิด หรือบ้านสงเคราะห์คนชรา) หรือ
- การผสมผสานทางเลือกเหล่านี้เข้าด้วยกัน²⁵⁸

²⁵⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1147

²⁵⁷ และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 3 ในบทนี้; สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of OPCAT in Federal States*, น. 7-13 และ Walter Suntinger, 'National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment', in *Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions* (Report on an expert seminar), *สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน*, เจนีวา, July 2003

²⁵⁸ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 7 (โดยเฉพาะ 7.4) ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

คำตอบสุดท้ายว่ากลไกป้องกันระดับประเทศควรมีรูปแบบใดในแต่ละรัฐ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ นานัปการ อย่างเช่น ขนาดของประเทศ หน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ และอำนาจตามรัฐธรรมนูญของรัฐ²⁵⁹ แต่ไม่ว่าในกรณีใด มีความจำเป็นจะต้องประกันว่า

- มีการทำงานครอบคลุมสถานที่ทุกแห่งที่อาจมีการควบคุมตัวบุคคล
- กลไกเข้าเยี่ยมทุกหน่วยต่างมีความชำนาญการ และมีอำนาจและหลักประกันทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ และ
- มีการบริหารจัดการแผนการทำงานโดยรวม เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้มีความสม่ำเสมอ

ดังที่กล่าวถึงในข้อ 17 การพึ่งพาการทำงานของหลายหน่วยงานที่ประสานงานกันอย่างหลวม ๆ อาจทำให้ประสบความสำเร็จยากลำบากที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ²⁶⁰

ข้อ 30

ไม่อนุญาตให้มีการประกาศข้อสงวนใด ๆ ต่อพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้

ข้อ 30 ห้ามไม่ให้มีการประกาศข้อสงวนใด ๆ ต่อพิธีสารเลือกรับฯ ข้อบัญญัตินี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากกฎบัตรระหว่างประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้มีการประกาศข้อสงวน เว้นแต่ว่าข้อสงวนนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกฎบัตร ในกรณีของพิธีสารเลือกรับฯ ผู้จัดทำร่างเห็นความจำเป็นที่จะต้องห้ามไม่ให้มีการประกาศข้อสงวน เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้เป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ขึ้นมา หากเป็นการสร้างกลไกใหม่เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามพันธกรณีที่มีอยู่แล้วในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ²⁶¹ ด้วยเหตุดังกล่าว การประกาศข้อสงวนใด ๆ ย่อมเป็นการจำกัดอำนาจหน้าที่และ/หรือวิธีการทำงานของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ ไปโดยปริยาย เป็นการแทรกแซงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา²⁶² ซึ่งจะส่งผลให้เกิดข้อขัดแย้งกับข้อ 19(c) ของ

²⁵⁹ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *Implementation of OPCAT in Federal States*, น. 12

²⁶⁰ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 17 ในบทนี้. และโปรดดู หัวข้อที่ 7.4 ของบทที่ IV and หัวข้อที่ 6.1 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

²⁶¹ ประเด็นการอนุญาตให้ประกาศข้อสงวนเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างมากในระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน บางรัฐอ้างว่าควรเปิดโอกาสให้รัฐประกาศข้อสงวน ในทำนองเดียวกับพิธีสารเลือกรับอื่น ๆ อย่างเช่น พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่รัฐส่วนใหญ่ให้ข้อสังเกตว่า ตามแนวปฏิบัติล่าสุดในแง่ของสิทธิมนุษยชน ได้มีการปฏิเสธไม่ให้ประกาศข้อสงวนใด ๆ (อย่างเช่น กรณีธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ พ.ศ. 2541 - Rome Statute of the International Criminal Court 1998) ในปี 2541 ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ และพิธีสารปี 2542 ของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี พ.ศ.2522 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women-CEDAW)

²⁶² รายงานของคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, UN Doc. E/CN.4/1993/28, 2 December 1992, น. 111-112, and UN Doc. E/CN.4/2000/58, 2 December 1999, น. 20-22

อนุสัญญาเวียนหน้าว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา²⁶³ นอกจากนั้น ข้อ 24 ซึ่งอนุญาตให้รัฐภาคีสามารถชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีในส่วนที่เกี่ยวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน หรือกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นการชั่วคราว ก็เปิดช่องอย่างพอเพียงให้รัฐภาคีสามารถเตรียมตัวที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างเต็มที่อยู่แล้ว

ข้อ 31

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีซึ่งรัฐภาคีมีต่ออนุสัญญาระดับภูมิภาคใด ๆ ที่กำหนดให้มีระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวควรมีการส่งเสริมให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาระดับภูมิภาคดังกล่าวปรึกษาหารือและร่วมมือกันทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนและส่งเสริมการทำงานตามวัตถุประสงค์ของพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้อย่างเป็นผล

ข้อ 31 อธิบายถึงหลักความร่วมมือซึ่งเป็นหัวใจของการทำงานเชิงป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ โดยเกิดจากความตระหนักถึงหน่วยงานระดับภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว และแก้ไขปัญหาตามข้อกังวลต่าง ๆ โดยคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อาจทำงานซ้ำซ้อนกับกลไกเหล่านั้น และกลไกเหล่านั้นก็อาจทำงานซ้ำซ้อนกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันความร่วมมือจะช่วยประกันว่าหน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อเสนอแนะอย่างสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในแง่ของการมอบหมายบทบาทหน้าที่ การจัดตั้งและการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ²⁶⁴ ข้อ 31 กำหนดให้ความร่วมมือระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับกลไกระดับภูมิภาคอื่น ๆ อาจปรากฏเป็นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลสนเทศและแนวปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล การประสานงานด้านแผนการเข้าเยี่ยมประเทศต่าง ๆ และการประชุมร่วมกันเพื่ออภิปรายประเด็นที่เป็นปัญหาร่วม

แม้ว่าข้อ 31 ไม่ได้ระบุถึงกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างชัดเจน แต่ก็มีประโยชน์ที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะพิจารณาหาทางปรึกษาหารือกับหน่วยงานระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง และหาช่องทางที่จะทำให้เกิดปรึกษาหารือขึ้น ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานตามข้อมูลสนเทศที่ได้รับและข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากการเข้าเยี่ยมไม่ว่าจะเป็นของหน่วยงานใด

²⁶³ ข้อ 19(ค) ของอนุสัญญากรุงเวียนหน้าว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ระบุว่า “ในขณะที่ลงนาม ให้สัตยาบัน ยอมรับรับรอง หรือให้ภาคยานุวัติต่อสนธิสัญญาใด ๆ รัฐอาจประกาศข้อสงวนได้ เว้นแต่ (ก) เป็นข้อสงวนซึ่งต้องห้ามตามสนธิสัญญานั้น (ข) สนธิสัญญานั้นกำหนดให้ประกาศข้อสงวนได้เพียงบางกรณี โดยไม่รวมถึงข้อสงวนที่มีการประกาศหรือ (ค) ในกรณีที่ไม่เข้ากับย่อหน้า (ก) และ (ข) ก็เป็นกรณีที่ข้อสงวนนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา”

²⁶⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1159 และโปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความร่วมมือที่ควรจะเป็นระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี กับหน่วยงานป้องกันอื่น ๆ

ข้อ 32

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีของรัฐภาคีที่มีต่ออนุสัญญาเจนีวา 4 ฉบับซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 1949 และพิธีสารต่อท้ายในวันที่ 8 มิถุนายน 1977 ทั้งไม่ส่งผลกระทบต่อโอกาสที่รัฐภาคีจะอนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว ในสภาพการณ์ที่ไม่ได้กล่าวถึงในกฎบัตรมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ข้อ 32 เน้นถึงความสำคัญของหลักความร่วมมือที่เป็นพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับ²⁶⁵ โดยกำหนดว่าพิธีสารเลือกรับ จะต้องไม่ไปจำกัดหรือแทรกแซงพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญาเจนีวาทั้งสี่ฉบับและพิธีสารต่อท้าย โดยเนื้อหาของกฎบัตรเหล่านี้เป็นพื้นฐานของกฎบัตรด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ²⁶⁶ ดังนั้น พันธกรณีตามข้อ 32 จึงมีส่วนหนุนเสริมพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากกฎบัตรด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ข้อ 32 กำหนดให้การทำงานของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับ ต้องมีส่วนหนุนเสริมกับคณะกรรมการกาชาดสากล²⁶⁷ และตามเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับ จะต้องไม่นำสิทธิการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวของคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกที่เกี่ยวข้อง มาเป็นข้ออ้างเพื่อห้ามการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการกาชาดสากล และในทางกลับกันเช่นกัน ตามอนุสัญญาเจนีวา คณะกรรมการกาชาดสากลมีอำนาจในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่มีการจองจำเชลยสงคราม พลเรือนและ “บุคคลภายใต้การคุ้มครอง” อื่น ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจถูกควบคุมตัวระหว่างที่เกิดการขัดกันด้วยอาวุธในระดับนานาชาติ²⁶⁸ ในระหว่างที่เกิดการขัดกันด้วยอาวุธในระดับนานาชาติ ประเทศ หรือในช่วงที่สงบสุข รัฐสามารถอนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้เป็นการชั่วคราว²⁶⁹

ด้วยเหตุดังกล่าว มีความเป็นไปได้ที่การทำงานของคณะกรรมการกาชาดสากลจะเข้าช้อนกับหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับ ทั้งนี้ยังไม่นับรวมคำนิยามที่กว้างขวางของสถานที่ควบคุมตัวซึ่งกำหนดอำนาจและการบังคับใช้ของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับ เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อน หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับ ควรพัฒนาระบบที่จะสามารถร่วมมือและสื่อสารอย่างเป็นผลกับคณะกรรมการกาชาดสากล ความร่วมมืออย่างเป็นผลจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีขั้นตอนปฏิบัติเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลสนเทศ โดยเฉพาะการเลือกสถานที่เข้าเยี่ยม ในช่วงที่มีการวางแผนเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน การสำรวจความเป็นไปได้ของความร่วมมือระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับคณะกรรมการกาชาดสากลเป็นสิ่งที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นอาจ

²⁶⁵ โปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 11(ค)

²⁶⁶ กฎบัตรด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับคุ้มครองบุคคลระหว่างการขัดกันด้วยอาวุธ ยกตัวอย่างเช่น มีการให้อำนาจคณะกรรมการกาชาดสากลในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเพื่อเข้าเยี่ยมเชลยสงคราม

²⁶⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1165

²⁶⁸ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกิจกรรมของ ICRC, โปรดดู www.icrc.org

²⁶⁹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1161 สำหรับความหมายของ “การขัดกันด้วยอาวุธ” (‘armed conflict’), โปรดดู www.icrc.org

เป็นปัญหาท้าทายที่ซับซ้อนสำหรับรัฐภาคีกับกลไกป้องกันระดับประเทศหลายฝ่าย ซึ่งเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้รัฐควรพิจารณาจัดตั้งหรือจำแนกหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ประสานงาน²⁷⁰

ข้อ 33

1. รัฐภาคีใด ๆ อาจถอนตัวจากการเป็นภาคีต่อพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ ณ เวลาใดก็ได้ ด้วยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะเป็นผู้แจ้งต่อรัฐภาคีอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาคีของพิธีสารเลือกรับและอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฉบับนี้ต่อไป การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้ภายในหนึ่งปี หลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับจดหมายขอถอนตัว

2. การถอนตัวดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลให้รัฐภาคีพ้นจากพันธกรณีที่มีต่อพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ ในกรณีที่มีการกระทำหรือเกิดเหตุการณ์ขึ้นก่อนวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้ หรือเป็นการกระทำที่คณะกรรมการเพื่อป้องกันได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หรืออาจมีคำวินิจฉัยต่อรัฐภาคีนั้น ทั้งการถอนตัวดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อการพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่แล้วของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ก่อนวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้

3. ภายหลังจากวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้ คณะกรรมการเพื่อป้องกันจะไม่เริ่มการตรวจเยี่ยมกรณีใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศดังกล่าว

ข้อ 33 สอดคล้องกับเนื้อหาตามข้อ 31 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โดยกำหนดแนวคิดและขั้นตอนปฏิบัติพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติซึ่งรัฐภาคีต้องปฏิบัติตามหากต้องการถอนตัวจากสนธิสัญญา โดยมีมาตรการป้องกันไม่ให้รัฐภาคีถอนตัวจากพิธีสารเลือกรับ เพียงเพราะต้องการปฏิบัติตามพันธกรณีบางส่วนตามสนธิสัญญาเท่านั้น การถอนตัวจากสนธิสัญญาถือเป็นขั้นตอนปฏิบัติที่จริงจังอย่างหนึ่ง

พันธกรณีของรัฐภาคีไม่ได้สิ้นสุดลงในขณะที่ยื่นเรื่องเพื่อถอนตัว และการถอนตัวจะมีผลภายในหนึ่งปีนับจากมีการรับแจ้ง ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่มีการรับแจ้งถึงประกาศการถอนตัว รัฐภาคียังคงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มักกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันต่อไป และในช่วงหนึ่งปีหลังการถอนตัวแล้ว คณะกรรมการเพื่อป้องกันก็ยังสามารเดินทางเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอเพื่อติดตามผลได้ และยังสามารถรักษาการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศและจัดอบรม ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคกับกลไกป้องกันระดับประเทศได้²⁷¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการยื่นเรื่องเพื่อขอถอนตัวแล้ว คณะกรรมการเพื่อป้องกันจะไม่สามารถเริ่มต้นรับพิจารณาคำร้องใหม่เกี่ยวกับรัฐภาคีนั้น ในขณะที่รัฐภาคีก็ไม่ต้องผูกพันกับพันธกรณีใหม่ นับจากวันดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่ง พันธกรณีของรัฐภาคียังดำเนินต่อไปสำหรับการกระทำที่เกิดขึ้นมาแล้ว หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วก่อนวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับ คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ตามคำร้องเหล่านั้นได้ ดังนั้น

²⁷⁰ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 91

²⁷¹ Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, น. 1170-1171

การยื่นเรื่องถอนตัวจะไม่สามารถป้องกันคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จากการพิจารณาคำร้องที่ได้รับ แจ้งมาแล้ว คำว่า “สถานการณ์” ครอบคลุมพฤติการณ์และประเด็นปัญหาต่าง ๆ (เช่น ประเด็นที่ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เสนอต่อรัฐภาคีแล้ว และโครงการตามข้อเสนอแนะของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนพิเศษ)²⁷²

นอกจากนั้น ข้อบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลในเชิงกฎหมายต่อการทำงานในประเทศของกลไก ป้องกันระดับประเทศ เพื่อที่จะยุติการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ รัฐภาคีจะต้องกำหนดเป็น กฎหมายหรือปฏิบัติการอย่างอื่น (เช่น ยกเลิกกฎหมายจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ) ตามที่มี ข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ใช้เพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ²⁷³

ข้อ 34

1. รัฐภาคีใด ๆ ของพิธีสารฉบับนี้อาจเสนอให้มีการแก้ไขและให้ส่งข้อเสนอขึ้นมาที่ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เมื่อได้รับข้อเสนอดังกล่าวเลขาธิการจะนำเสนอต่อรัฐภาคี โดยแจ้งให้รัฐภาคีตอบกลับว่าเห็นชอบให้มีการจัดประชุมเพื่อพิจารณาและลงความเห็นต่อ ข้อเสนอให้แก้ไขพิธีสารหรือไม่ ในกรณีที่อยู่ใน 4 เดือนหลังจากวันที่มีการแจ้งข้อเสนอดังกล่าวไปแล้ว และหนึ่งในสามของรัฐภาคีเห็นชอบให้มีการจัดประชุมดังกล่าว เลขาธิการ จะต้องจัดการประชุมในนามขององค์การสหประชาชาติ จากนั้นเลขาธิการจะนำข้อแก้ไขใด ๆ ซึ่งรับรองโดยเสียงสองในสามของรัฐภาคีซึ่งอยู่ในที่ประชุมและลงคะแนนเสียงไปเสนอต่อที่ ประชุมองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้รัฐภาคีรับรองต่อไป
2. ข้อแก้ไขใด ๆ ซึ่งรับรองตามย่อหน้า 1 ของข้อบทนี้ จะมีผลบังคับใช้เมื่อเป็นที่ ยอมรับของสองในสามของรัฐภาคีของพิธีสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกระบวนการด้านรัฐธรรมนูญ ของแต่ละประเทศ
3. เมื่อข้อแก้ไขมีผลบังคับใช้ จะส่งผลให้รัฐภาคีที่ยอมรับแก้ไขต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ส่วนรัฐภาคีอื่น ๆ จะยังคงปฏิบัติตามบทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้ และปฏิบัติตามข้อแก้ไขที่ ตนเองรับรองก่อนหน้านั้น

ข้อ 34 สะท้อนเนื้อหาในข้อ 29 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งกำหนดแนวคิดและ ขั้นตอนปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติในการแก้ไขข้อบทของสนธิสัญญา

ข้อ 35

สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกการป้องกันในระดับชาติจะต้องได้รับสิทธิ ประโยชน์และความคุ้มครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ สมาชิกของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และ

²⁷² Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, น. 1170

²⁷³ Nowak and MacArthur, *The UNCAT*, น. 1171

ความคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์และความคุ้มครององค์การสหประชาชาติ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 1946 และให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามข้อ 23 ของอนุสัญญาฉบับนั้น

ข้อ 35: เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 35 เป็นมาตรการป้องกันเพิ่มเติมต่อการแทรกแซงของรัฐบาล (หรือหน่วยงานอื่น) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อประกันว่าสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่/ตัวแทนจากองค์การสหประชาชาติ โดยให้สอดคล้องกับตามหมวด VI ข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน:

ผู้ชำนาญการ (ยกเว้นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามขอบเขตของหมวด V) ซึ่งปฏิบัติภารกิจสำหรับองค์การสหประชาชาติ จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระในระหว่างภารกิจ รวมทั้งในระหว่างการเดินทางซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องได้รับ:

- (ก) ความคุ้มกันจากการจับกุมหรือควบคุมตัวและการยึดทรัพย์สินส่วนตัว
- (ข) ในระหว่างการพูดหรือการเขียนหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ ให้ได้รับความคุ้มกันจากกระบวนการทางกฎหมายใด ๆ ทั้งปวง โดยความคุ้มกันจากกระบวนการกฎหมายจะต้องมีอยู่ต่อไป แม้ว่าบุคคลดังกล่าวมิได้ทำงานตามภารกิจขององค์การสหประชาชาติอีกต่อไปแล้ว
- (ค) การไม่ละเมิดเอกสารและหนังสือทั้งปวง
- (ง) เพื่อการสื่อสารกับองค์การสหประชาชาติ ย่อมมีสิทธิใช้รหัสและได้รับเอกสารหรือได้รับจดหมายตอบกลับจากบริการส่งไปรษณีย์ หรือเป็นเอกสารที่ใส่มาในซองที่ปิดผนึก
- (จ) การอำนวยความสะดวกในเรื่องข้อจำกัดเกี่ยวกับเงินตราหรือการแลกเปลี่ยน ในลักษณะเดียวกับที่ผู้แทนรัฐบาลต่างประเทศได้รับในระหว่างการปฏิบัติภารกิจอย่างเป็นทางการชั่วคราว
- (ฉ) ความคุ้มกันและการอำนวยความสะดวก ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับนักการทูต²⁷⁴

ข้อ 22 กำหนดให้ผู้ชำนาญการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเหล่านี้ “ระหว่างการปฏิบัติภารกิจ” หากนำมาใช้อย่างเคร่งครัดในกรณีสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเหล่านี้ย่อมมีขึ้นระหว่างการเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อ 22 มักมีการนำมาใช้

²⁷⁴ อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน องค์การสหประชาชาติ, UN Treaty Series No 15, 13 February 1946, ข้อ VI, หัวข้อที่ 22

กับผู้ชำนาญการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่สืบค้นข้อเท็จจริงหรือการเข้าเยี่ยมชมอย่างอื่น แม้ว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันส่วนใหญ่จะมีความสำคัญมากที่สุดในช่วงการเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศ แต่เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อความตามข้อ 35 ของพิธีสารเลือกรับฯ ก็ควรตีความข้อ 22 ว่ามีผลบังคับใช้ตลอดช่วงเวลาซึ่งผู้ชำนาญการทำหน้าที่เป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน²⁷⁵

แม้ว่าข้อ 35 ของพิธีสารเลือกรับฯ จะไม่ได้กล่าวถึงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่มีให้กับผู้ชำนาญการเพิ่มเติมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้เยี่ยมชมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ตามข้อ 13(3) แต่ก็ควรถือว่าผู้ชำนาญการเพิ่มเติมเหล่านั้นก็เป็นผู้ชำนาญการที่ปฏิบัติภารกิจระหว่างการเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศ และควรได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่บัญญัติในข้อ 22 ด้วย²⁷⁶

ข้อ 35 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ยังได้อ้างอิงเป็นการเฉพาะถึงข้อ 23 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันที่สำคัญต่อการใช้อิทธิพลและความคุ้มกันอย่างมิชอบ ข้อ 23 กำหนดรายละเอียดในข้อ 22 โดยระบุว่าเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับบุคคลตามข้อ 22 จะต้องไม่ถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล และอาจมีการยกเว้นได้โดยไม่กระทบต่อประโยชน์ขององค์การสหประชาชาติ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติก็สามารถกำหนดให้ยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันได้ กรณีที่เชื่อว่ามีส่วนขัดขวางต่อกระบวนการยุติธรรม ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่จะมีการตั้งข้อกล่าวหาต่อสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ โดยเป็นข้อหาอาญาซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติย่อมตัดสินใจได้ว่าพฤติการณ์ส่วนบุคคลเช่นนั้นสมควรที่จะเป็นเหตุให้ต้องมีการยกเว้นความคุ้มกันจากการฟ้องร้องดำเนินคดีหรือไม่²⁷⁷

ข้อ 35: เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 35 ยังกำหนดให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้ปฏิบัติหน้าที่เชิงป้องกันได้ แม้ว่าเนื้อหาของพิธีสารเลือกรับฯ จะไม่ได้กำหนดคุณลักษณะของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันอย่างชัดเจน แต่ก็ควรยึดตามแนวเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้รับตามข้อ 35 อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะเฉพาะของเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจนตามกฎหมายในประเทศที่ใช้เพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ (หรือระบบของกลไกป้องกันระดับประเทศ)²⁷⁸ ข้อบทเหล่านี้ควรครอบคลุมความคุ้มกันจากการจับกุม การควบคุมตัว และการยึดทรัพย์สินส่วนบุคคล และความคุ้มกันจากการยึดหรือตรวจสอบเอกสารและรายงานต่าง ๆ สมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรได้รับความคุ้มกันจากการดำเนินการด้านกฎหมาย อันเป็นผลมาจากการพูด หรือ

²⁷⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1182

²⁷⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1182

²⁷⁷ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1182

²⁷⁸ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1183

การเขียน หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ²⁷⁹ ข้อบทเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันก็ควรประกันด้วยว่าจะไม่มีการแทรกแซงการสื่อสารในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 36

ในกรณีที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติและเป้าประสงค์ของพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ และไม่ขัดกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่พึงได้รับ ในระหว่างการเข้าเยี่ยมรัฐภาคี สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้อง

(ก) เคารพต่อกฎหมายและระเบียบของประเทศที่เดินทางเข้าเยี่ยม

(ข) งดเว้นการปฏิบัติหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการทำงานอย่างไม่ลำเอียง และมีความเป็นสากลของตน

ข้อบัญญัตินี้เชื่อมโยงโดยตรงกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้รับตามข้อ 35 ข้อ 36 กำหนดหน้าที่ของคณะผู้เข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศ ข้อ 36 ประกันว่าสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งของตน เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบทั่วไปของรัฐภาคี ข้อ 36 ยังเชื่อมโยงกับข้อ 2 ซึ่งระบุว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหลักการทำงานอย่างไม่ลำเอียงและเป็นภววิสัย โปรดสังเกตด้วยว่าข้อ 36 จะมีผลบังคับใช้เฉพาะช่วงการเข้าเยี่ยมประเทศ ในขณะที่ข้อ 35 จะมีผลบังคับใช้ตลอดช่วงเวลาที่บุคคลทำงานให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

อาจมีการตีความข้อบทนี้ว่าหมายถึง สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่เพียงต้องปฏิบัติตามกฎหมายอาญาในประเทศและจารีตทางศาสนาหรือวัฒนธรรมอื่น ๆ หากยังต้องปฏิบัติตาม “ระเบียบของเรือนจำ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่คล้ายคลึงกันซึ่งถือเป็นกฎหมายสาธารณะ”²⁸⁰ อย่างไรก็ตาม การตีความอย่างเคร่งครัดเช่นนั้น อาจส่งผลด้านลบต่อความสามารถของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการเข้าเยี่ยมเพื่อการป้องกันอย่างเต็มที่ โดยทำให้เกิดข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะขัดแย้งกับข้อบทอื่นในพิธีสารเลือกรับฯ เช่น ข้อ 14 (เกี่ยวกับอำนาจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในระหว่างการเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศ) ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีไม่ควรใช้ข้อ 36 เพื่อขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รวมทั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็ไม่ควรใช้สิทธิ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของตนอย่างมิชอบ โดยเป็นสิทธิที่ได้รับตามพิธีสารเลือกรับฯ แต่กลับนำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน²⁸¹

²⁷⁹ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 42-45

²⁸⁰ สำหรับการตีความอย่างรอบด้านของข้อ 36, โปรดดู Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1188-1189

²⁸¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1189

ข้อ 36 ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงผู้ชำนาญการเพิ่มเติมซึ่งอาจเข้าร่วมในการเข้าเยี่ยมประเทศของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างไรก็ตาม ควรมีการตีความข้อบัญญัตินี้ในลักษณะที่ช่วยให้ ผู้ชำนาญการเพิ่มเติมเหล่านี้ได้รับอำนาจและหลักประกันในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้เข้าเยี่ยม เช่นเดียวกับสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตน

ข้อ 37

1. จะต้องมีการส่งมอบพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ซึ่งมีการจัดทำเป็นภาษาอาหรับจีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซียและสเปน ซึ่งมีความน่าเชื่อถือเท่าเทียมกัน ให้กับเลขาธิการองค์การ สหประชาชาติ
2. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะส่งมอบสำเนาที่มีการรับรองของพิธีสารเลือกรับฯ ฉบับนี้ให้กับทุกประเทศ

ข้อ 37 เป็นภาษามาตรฐานที่พบได้ในสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติทั่วไป โดย กำหนดให้มีการแปลพิธีสารเลือกรับฯ ออกไปเป็นภาษาที่เป็นทางการทุกภาษา และประกันว่าการแปล นั้นจะไม่ไปเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติและพันธกรณีในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แต่ตามที่มีการอภิปราย ข้างต้นแล้ว ภาษาที่แตกต่างกันตามข้อ 24 ส่งผลให้เกิดประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นเอกภาพและ การตีความพิธีสารเลือกรับฯ แต่ในปัจจุบันได้มีการคลี่คลายแก้ปัญหาการตีความข้อ 24 อย่างเป็น ทางการแล้ว และมีการแก้ไขข้อความตามต้นฉบับดั้งเดิม²⁸²

ข้อ 37(2) สะท้อนเนื้อหาของข้อ 33 แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ โดยเป็นไปตามข้อ 102(1) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติและข้อ 80 แห่งอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายและสนธิสัญญา ซึ่งกำหนดให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติเป็นผู้รับแจ้งเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ²⁸³

²⁸² โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 24 ในบทนี้

²⁸³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1192

บทที่ ๓

คณะกรรมการเพื่อป้องกัน

สารบัญ

1. บทนำ
2. ภาพรวมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน
3. บทบาทในการให้คำปรึกษา: การบังคับใช้และการจัดทำนโยบายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ
4. บทบาทในการปฏิบัติการ: การตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว
5. ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก
6. ภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

1. บทนำ

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นหน่วยงานตามสนธิสัญญาในรูปแบบใหม่ภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่ในเชิงป้องกันอย่างแท้จริง และเน้นการทำงานในระยะยาวและในเชิงรุกเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ²⁸⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนและพัฒนาวิธีการทำงานของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานเพื่อให้ตอบสนองกับปัญหาต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการสนับสนุนงานหน่วยงานตามสนธิสัญญาและผู้ชำนาญการอื่น ๆ²⁸⁵ หลักการชี้้นำในการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้แก่ การเก็บข้อมูลเป็นความลับ ความไม่ลำเอียง การไม่เลือกปฏิบัติ ความเป็นสากล และความเป็นภววิสัยตามที่กำหนดในข้อ 2(3) ของพิธีสารเลือกรับฯ โดยมีหน้าที่ที่มีความเกี่ยวเนื่องกันสองประการ คือหน้าที่ในการให้คำปรึกษา รวมถึงการให้คำปรึกษาในการบังคับใช้และการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ และหน้าที่ในเชิงการทำงาน อันครอบคลุมถึงการเข้าตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว มีข้อกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องทำงานร่วมมือกับรัฐภาคี กลไกป้องกันระดับประเทศและหน่วยงานระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และระดับประเทศที่ทำงานด้านการป้องกันการทรมาน ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ²⁸⁶

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เริ่มการทำงานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ภายหลังจากพิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมิถุนายน 2549 จึงนับเป็นช่วงเริ่มต้นในการพัฒนาทั้งนโยบายและวิธีการทำงานของตนเอง รวมทั้งแนวปฏิบัติทั่วไปในการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ และการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

ในบทนี้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับชาติในรัฐภาคีและรัฐที่ลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ เป็นการสำรวจอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันวิธีการทำงาน และความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกับรัฐภาคีกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน หน่วยงานอื่น ๆ และผู้ชำนาญการ รวมทั้งหน่วยงานภาคประชาสังคม ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังมีอยู่จำกัด เนื่องจากการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มักจะต้องอยู่ในกรอบการเก็บข้อมูลเป็นความลับ เนื้อหาในบทนี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อมูลสนเทศซึ่งมีอยู่ทั่วไปในระหว่างการเขียน อย่างเช่น รายงานประจำปี แถลงการณ์ และรายงานเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ที่มีการตีพิมพ์ และยังได้เสนอแนะอย่างต่อเนื่องในการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาให้ดีขึ้น

²⁸⁴ โปรดดู หัวข้อที่ 7.1 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้

²⁸⁵ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 5-16 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ หัวข้อที่ 2.1 ของบทที่ 1

²⁸⁶ โปรดดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2(4), 11(ค), 12(ค), 20(ข) and 31

2. บทบาทของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในภาพรวม

2.1 อำนาจหน้าที่ในการป้องกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ประกาศเป้าประสงค์พื้นฐานที่จะ “จำแนกความเสี่ยงของการทรมาน”²⁸⁷ แทนที่จะแก้ปัญหาเมื่อเกิดการละเมิดขึ้นแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่แปลกใหม่และเป็นระบบในเชิงรุก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดขึ้นตั้งแต่แรก แนวทางในการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ตั้งอยู่บนพื้นฐานการเจรจาและร่วมมือกับรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่มักจะปิดลับตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับ²⁸⁸

ข้อ 11 ของพิธีสารเลือกรับ กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการป้องกัน และหน้าที่เสริมสองประการ²⁸⁹ ในประการแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องให้คำปรึกษาด้านการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพผ่านการเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศรัฐภาคี ในแง่ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงอาจให้ความเห็นต่อมาตรการเชิงป้องกันด้านกฎหมาย การบริหาร ตุลาการ และอื่น ๆ ได้ และยังเป็นผู้มีอำนาจในการตีความพิธีสารเลือกรับ ให้คำปรึกษาในการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับ และให้ข้อสังเกตทั่วไปเกี่ยวกับประเด็นการทรมานอย่างกว้าง ๆ ทำยที่สุด ยังต้องทำหน้าที่ให้คำปรึกษาต่อรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศเกี่ยวกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ การจัดตั้งและการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ สำหรับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถจัดอบรมและให้ความสนับสนุนด้านเทคนิค และมีหน้าที่ติดต่อโดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เช่นเดียวกับหน้าที่อื่น ๆ²⁹⁰ ประการที่สอง มีข้อกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องเข้าเยี่ยมรัฐภาคีต่าง ๆ แห่งพิธีสารเลือกรับ เพื่อตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว และให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตในการปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคล แสดงให้เห็นว่าหน้าที่การให้คำปรึกษาและหน้าที่ในเชิงการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีความเกี่ยวเนื่องกัน

²⁸⁷ แถลงการณ์ระหว่างการประชุมประจำปีฉบับที่สองของคณะอนุกรรมการฯ ต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน โปรดดู ‘Committee against Torture meets with Subcommittee on Prevention of Torture’ (press release), 12 May 2009: โปรดดูที่ www.unog.ch

²⁸⁸ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2 and 11(ข)(ii)

²⁸⁹ ข้อบทถัดมาของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และหน้าที่ที่ต้องตอบสนองของรัฐภาคี: โปรดดู บทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

²⁹⁰ โปรดดู ข้อ 11(ข)(ii) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน สำหรับการวิเคราะห์ข้อบ่งชี้อย่างละเอียด โปรดดู บทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงให้ความสำคัญกับหน้าที่ในการปฏิบัติงานมากกว่าหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ปัจจุบันคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กำลังหาทางออกที่สร้างสรรค์ เพื่อประกันว่าจะสามารถปฏิบัติทุกหน้าที่ได้อย่างรอบด้าน

2.2 สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ข้อ 6 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดขั้นตอนการเสนอชื่อสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน²⁹¹ โดยเฉพาะรัฐภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฯ เท่านั้นที่สามารถเสนอชื่อและสนับสนุนผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนปฏิบัติเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐภาคีในการเสนอชื่อบุคคล อย่างไรก็ตาม ตามที่อธิบายด้านล่าง กระบวนการสรรหาระดับประเทศต้องประกันว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อมีทักษะ ความสามารถ ความชำนาญการ และความเป็นอิสระที่จำเป็นตามข้อ 5 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ²⁹² เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐภาคีต้องจัดให้มีกระบวนการสรรหาอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส²⁹³ ข้อ 5 ยังได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญว่าด้วยองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ในเบื้องต้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะประกอบด้วยสมาชิก 10 คน แม้ว่าพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกเป็น 25 คนเมื่อมีการให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติครบ 50 ประเทศ²⁹⁴ การเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็เพื่อส่งเสริมศักยภาพในการเข้าเยี่ยมรัฐภาคีอย่างสม่ำเสมอ และให้มีการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศ และเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนรัฐภาคีที่เพิ่มขึ้น²⁹⁵

²⁹¹ โปรตดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

²⁹² โปรตดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

²⁹³ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and the election of members*, OPCAT Briefing, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, June 2010: โปรตดูที่ www.apt.ch และโปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 6 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

²⁹⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 5(1) ภายหลังการให้สัตยาบันของประเทศสวีเดนเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2552 จำนวนของรัฐภาคีได้เพิ่มขึ้นเป็น 50 ประเทศ เป็นเหตุให้จะมีการเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานเป็น 25 คนในเดือนกุมภาพันธ์ 2554 โปรตดูรายชื่อสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานที่ www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm

²⁹⁵ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 5(1) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, *The United Nations Convention against Torture: A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2008, น. 946

2.2.1 ความเป็นอิสระ

พิธีสารเลือกรับฯ เน้นย้ำความสำคัญของการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภาพลักษณ์เป็นอิสระ ในขณะที่การแต่งตั้งสมาชิกเป็นหน้าที่ของรัฐภาคี แต่ข้อ 5(6) กำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและไม่ลำเอียง โดยปลอดจากการแทรกแซงของรัฐภาคี ซึ่งช่วยให้คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นผลและอย่างมีอำนาจ โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อย่างเช่น กลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานของรัฐภาคีแต่ละแห่ง บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสระภาพ เจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัว และหน่วยงานภาคประชาสังคม ในทำนองเดียวกัน รัฐภาคีมีหน้าที่เสนอชื่อและเลือกตั้งสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งทำหน้าที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของตน นอกจากนี้ ยังห้ามไม่ให้รัฐภาคีใช้อิทธิพลกดดันการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน²⁹⁶ สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันยังมีความรับผิดชอบส่วนบุคคลที่จะต้องแสดงความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

2.2.2 ทักษะ, ความชำนาญและความสามารถที่จะปฏิบัติงาน

พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับทักษะและความสามารถหลักที่จำเป็นสำหรับสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อหาแห่งพิธีสารเลือกรับฯ ก็ตระหนักดีว่าภารกิจในการป้องกันครอบคลุมประเด็นที่หลากหลายที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารความยุติธรรม ข้อ 5(2) จึงกำหนดให้สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันจะต้อง

ได้รับการสรรหาจากผู้มีคุณธรรมสูง มีประสบการณ์ และความเป็นมืออาชีพในงานบริหารความยุติธรรม โดยเฉพาะด้านกฎหมายอาญา การบริหารงานเรือนจำและตำรวจ หรือในแวดวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสระภาพ

ผู้ชำนาญการจากการทำงานเกี่ยวกับการควบคุมตัวบุคคลและการทรมาน อาจประกอบด้วย

- ผู้มีความชำนาญด้านการแพทย์;
- ผู้มีความชำนาญด้านกฎหมาย;
- ผู้มีประสบการณ์ในงานตำรวจและ/หรืองานบริหารสถานที่ควบคุมตัว และ
- บุคคลจากสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง อย่างเช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักมานุษยวิทยา ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและการอบรม และอื่น ๆ²⁹⁷

สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันควรแสดงออกถึงความเข้าใจอย่างเป็นองค์รวมและพันธกิจในการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โดยต้องใส่ใจต่อการพัฒนาวิสัยทัศน์เกี่ยวกับ

²⁹⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2, 14, 18, 21 และ 35

²⁹⁷ โปรโตคอลอธิบายว่าด้วยข้อ 5(2) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อป้องกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ

นอกจากพันธกิจที่มีต่อแนวทางการทำงานเชิงป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันควรจะต้องมี

- ประสพการณ์ในการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวในระดับชาติ;
- ทักษะในการเขียนและวิเคราะห์งานวิจัย การเขียนรายงานและบรรณาธิการ และ
- ประสพการณ์การทำงานกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย รวมทั้งข้าราชการระดับสูง หน่วยงานควบคุมตัวบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ และกลุ่มเสี่ยงหรือกลุ่มชายขอบ²⁹⁸

สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันยังควรมีทักษะ ความสามารถและความชำนาญการเพิ่มเติมดังนี้:

- ทักษะส่วนบุคคล ความเข้าใจต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ มีความละเอียดอ่อนด้านวัฒนธรรม มีจิตวิญญาณการทำงานเป็นทีม และสามารถจัดการกับสถานการณ์และสภาพการณ์ที่มีความกดดันได้ (เช่น ในระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศ);
- ทักษะการสื่อสาร รวมทั้งความเข้าใจในภาษาขององค์การสหประชาชาติเป็นอย่างดี และ
- ทักษะการเจรจา

นอกจากนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ปีแรกเป็นที่ชัดเจนว่าสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันจะต้อง

- มีเวลาที่จะปฏิบัติงานในการเข้าเยี่ยมหลายครั้งต่อปีหรือตามที่มีการร้องขอ;
- มีเวลาที่จะเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน สามครั้งต่อปีที่กรุงเจนีวา²⁹⁹ และ
- สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง³⁰⁰

²⁹⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Guidance on selection of SPT candidates and election of* สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Briefing, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, June 2010

²⁹⁹ มีข้อกำหนดอย่างเป็นทางการให้สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานต้องเข้าร่วมประชุมสามครั้งต่อปี โดยแต่ละครั้งใช้เวลาหนึ่งสัปดาห์ และต้องมีการเข้าเยี่ยมประเทศอย่างน้อยหนึ่งครั้ง โดยใช้เวลาประมาณสองสัปดาห์ รวมทั้งขั้นตอนการเตรียมตัวและการติดตามผล สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานอาจได้รับจดหมายเชิญเป็นครั้งคราวให้เข้าร่วมการสัมมนา การประชุม และการอบรมที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ด้วยเหตุดังกล่าว สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจึงควรมีเวลาปฏิบัติหน้าที่ประมาณ 6-8 สัปดาห์ต่อปี

2.2.3 องค์ประกอบ

ข้อ5(3) และ 5(4) เป็นข้อกำหนดให้สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องมาจากภูมิภาคที่หลากหลาย “อารยธรรม” และระบบกฎหมายที่หลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน และประกันความสมดุลด้านเพศสภาพ ข้อกำหนดเหล่านี้เป็นไปตามกรอบของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นหลักการแนะนำในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และเป็นไปตามข้อ2 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ความสมดุลเหล่านี้เป็นปัญหาท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ และรัฐภาคีต้องพิจารณาเรื่องนี้ในระหว่างการสรรหาสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังสามารถปฏิบัติงานได้ทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยผ่านการเข้าเยี่ยมรัฐภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฯ วิธีการปฏิบัติงานและการป้องกันการทรمانของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่ควรกระจุกตัวอยู่ในภูมิภาคหรือประเทศใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าว การมีตัวแทนจากหลากหลายภูมิภาคของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะช่วยส่งเสริมศักยภาพการวิเคราะห์ ความไม่ลำเอียง และความมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดไว้ในข้อ5 ของพิธีสารเลือกรับฯ ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อ5(5) จึงกำหนดไว้ว่า “จะไม่มีสมาชิกสองคนในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่มาจากประเทศเดียวกัน” ซึ่งเป็นการประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะไม่ถูกครอบงำโดยรัฐภาคีแห่งใดแห่งหนึ่ง (หรือกลุ่มของรัฐภาคีบางกลุ่ม) ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดอคติ (หรือทำให้บุคคลอื่นคิดเช่นนั้น) อันที่จริงแล้วที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติเน้นย้ำความจำเป็นที่จะต้องประกันว่า สมาชิกของหน่วยงานตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจะต้องมาจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน³⁰¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ชุดแรกประกอบด้วยสมาชิกสามคนที่มาจากยุโรป ตะวันตก สามคนจากยุโรปตะวันออก และสี่คนจากละตินอเมริกา³⁰² ในทำนองเดียวกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็ตระหนักว่า “การมีสมาชิกจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน” มีส่วนหนุนเสริม “ความชอบธรรมและการยอมรับที่มีต่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รวมทั้งทำให้การทำงานมีความหลากหลาย”³⁰³

นอกจากนั้น ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าความสมดุลทางเพศสภาพเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับหน่วยงานตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน เพราะมีส่วนอย่างสำคัญที่สนับสนุนการเข้าตรวจสอบการควบคุมตัวอย่างเป็นผล พิธีสารเลือกรับฯ เน้นเป็นพิเศษให้รัฐภาคีให้ความสำคัญกับ

³⁰⁰ สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการเข้าร่วมประชุมของคณะอนุกรรมการฯ หรือการเข้าเยี่ยมประเทศ อย่างไรก็ตาม จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางและเบี้ยเลี้ยงเป็นรายวันจากองค์การสหประชาชาติในระหว่างการจัดเตรียมกิจกรรม

³⁰¹ ยกตัวอย่างเช่น โปรตดู UN General Assembly, Resolution on equitable geographical distribution in the membership of human rights treaty bodies, UN Doc. A/RES/63/167, 19 February 2009

³⁰² ตามการแบ่งตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งที่ประชุมสมัชชาใหญ่

³⁰³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, April 2009 to March 2010, CAT/C/44/2, 25 March 2010, น. 21

สมดุลทางเพศสภาพของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน โดยรวม พร้อม ๆ กับตระหนักถึงหลักความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ³⁰⁴ อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ชุดแรกประกอบด้วยผู้หญิงเพียงสองคน (มีอยู่หนึ่งคนได้เป็นประธาน) และประธานลาออกเมื่อปี 2550 ทำให้เหลือสมาชิกที่เป็นผู้หญิงเพียงคนเดียวในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ชุดแรก ด้วยเหตุดังกล่าวในรายงานประจำปีฉบับที่สาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงเน้นความสำคัญของการมีตัวแทนที่สมดุลทางเพศสภาพ³⁰⁵

สุดท้าย รัฐภาคีควรให้ความใส่ใจที่จะเลือกสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ที่มีความชำนาญการหลากหลาย อย่างเช่น สมาชิกส่วนใหญ่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ชุดแรกมาจากวิชาชีพทางกฎหมาย แม้จะมีสองคนที่มาจากอาชีพด้านสุขภาพ และในรายงานประจำปีฉบับที่สาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้เน้นให้เห็นความสำคัญของความชำนาญการบางด้าน อย่างเช่น ด้านสุขภาพ³⁰⁶

นอกจากนั้น ควรมีการเสนอชื่อสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจากกลุ่มที่มีความเสี่ยงระหว่างอยู่ในสถานที่ควบคุมตัว (อย่างเช่น ผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือชนกลุ่มน้อย) ในทำนองเดียวกัน ควรให้ความสำคัญกับการเสนอชื่อผู้ที่เคยถูกควบคุมตัวและ/หรือผู้ที่เคยเป็นเหยื่อจากการทรมาน เพราะสามารถให้ความเห็นจากประสบการณ์ตรงทั้งในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมตัวและระบบการควบคุมตัว อันมีส่วนช่วยส่งเสริมความเข้าใจอย่างเป็นองค์รวมต่อประเด็นนี้

2.2.4 ความสอดคล้องกับหน้าที่อื่น ๆ

พิธีสารเลือกรับไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับความสอดคล้องของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับหน้าที่อื่น ๆ ข้อ 5(6) ระบุเพียงว่าสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้อง “ทำหน้าที่ของตนอย่างเป็นเอกเทศ... และตอบสนองการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ” ความไม่สอดคล้องในแง่การเป็นสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศและสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในเวลาเดียวกัน และการมีสมาชิกภาพในหน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาคในเวลาเดียวกัน (เช่น คณะกรรมการป้องกันแห่งยุโรป³⁰⁷) พร้อม ๆ กับการดำรงตำแหน่งในคณะอนุกรรมการฯ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาสำหรับอนาคตของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในด้านหนึ่ง ประสบการณ์ของสมาชิกที่ทำงานในกลไกป้องกันระดับประเทศและ/หรือหน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาค อาจช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน กับหน่วยงานเหล่านี้ ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแบบแผนการปฏิบัติที่ดีในการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว และส่งเสริมความเข้าใจของหน่วยงานเหล่านี้ที่มีต่อการทำงานและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แต่ใน

³⁰⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 986

³⁰⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 6

³⁰⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 6

³⁰⁷ คณะกรรมการเพื่อการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งยุโรป

อีกด้านหนึ่ง รัฐก็ควรพิจารณาเสนอชื่อสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศและ/หรือหน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาคเหล่านี้เพื่อทำหน้าที่สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ชุดแรก (2550-2551) พบว่า จากสมาชิก 10 คนมีสมาชิกสองคนที่เป็น และอีกสองคนเคยเป็นสมาชิกคณะกรรมการป้องกันการทรمانแห่งยุโรป ประสบการณ์นี้ชี้ให้เห็นว่า แนวทางการสรรหาสมาชิกหน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาคเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมเชิงสถาบันและวิธีการทำงาน ด้วยเหตุดังกล่าว การนำอำนาจหน้าที่ทั้งสองแบบมาผสมกัน แม้จะเป็นภารกิจการป้องกันเหมือนกัน แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาท้าทายทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทั้งนี้เพราะสมาชิกจะทำงานในบริบทที่แตกต่างกันและมีศักยภาพต่างกัน รวมทั้งมีวิธีการทำงานและทรัพยากร และมีวิสัยทัศน์แตกต่างกัน (และอาจขัดแย้งกันด้วย) นอกจากนี้ สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน จะต้องใช้เวลาเข้าร่วมปฏิบัติการกิจเข้าเยี่ยมประเทศ เข้าร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ แม้ว่าไม่มีสมาชิกคนใดในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน 10 คนแรกที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศมาก่อน แต่คาดว่าในอนาคตอันใกล้น่าจะมีการเสนอชื่อสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อทำหน้าที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา เนื่องเพราะการเป็นสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นภารกิจที่ใช้เวลามาก จึงมีแนวโน้มว่า สมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศน่าจะไม่ใช่ตัวเลือกที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เพราะการทำงานทั้งสองอย่างพร้อมกันอาจส่งผลให้หน่วยงานทั้งสองประสบปัญหาด้านประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม อดีตสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศหรือหน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาคอาจนำประสบการณ์ที่มีประโยชน์มาใช้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้โดยไม่เกิดปัญหาจากการทำหน้าที่ทั้งสองอย่างพร้อมกัน

2.3 บทบาทเชิงองค์กรและการบริหารของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

2.3.1 ข้อบังคับการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

เช่นเดียวกับหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ (เช่นคณะกรรมการต่อต้านการทรمانและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน)³⁰⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีอำนาจในการกำหนดวิธีทำงานของตนเอง เป็นเหตุให้มีการจัดทำและรับรองข้อบังคับการประชุมหลายชุดตามข้อ 10(2) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ³⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานตามสนธิสัญญาตีความและขยายขอบเขตการทำงาน พัฒนาวิธีการทำงาน และจำแนกขั้นตอนปฏิบัติภายในองค์กร โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจได้ ยกตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับสมัยประชุม วาระการประชุม การประชุมสาธารณะและที่เป็นส่วนตัว

³⁰⁸ โปรดดู อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ข้อ 18; กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง(พลเมือง)และสิทธิทางการเมือง, ข้อ 39(2)

³⁰⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วย ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ขั้นตอนการรายงาน และการเผยแพร่รายงานและเอกสารอื่น ๆ ข้อ 10(2) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องมีจำนวนสมาชิกในระหว่างการประชุมจำนวนหนึ่งจึงจะถือว่าครบองค์ประชุม และให้ใช้วิธีตัดสินใจโดยยึดเสียงข้างมาก

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมจะช่วยให้หน่วยงานที่สนใจทราบถึงวิธีการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างไรก็ตาม ตรงข้ามกับการปฏิบัติของหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ รวมทั้งความสำคัญของเอกสารชิ้นนี้ ที่ผ่านมายังคงไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข้อบังคับการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต่อสาธารณะ

2.3.2 สมัยประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควรประชุมตามเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม³¹⁰ ในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะประชุมสามครั้งต่อปี (ส่วนใหญ่ในเดือนกุมภาพันธ์ มิถุนายน และพฤศจิกายน) ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ การประชุมแต่ละครั้งใช้เวลาหนึ่งสัปดาห์ และการประชุมหนึ่งครั้งจะเกิดขึ้นพร้อมกับการประชุมของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน³¹¹ จะมีการประกาศสมัยประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทางเว็บไซต์ รวมทั้งแผนการทำงาน (เช่น การเข้าเยี่ยมประเทศ) สำหรับปีถัดไปด้วย

ข้อ 10(2)(ค) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ระบุว่า การประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเป็นไปโดยปิดลับ (*in camera*) เราควรพิจารณาข้อบ่งชี้พร้อมกับข้อ 2 ซึ่งกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ปฏิบัติตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการป้องกันและการเข้าเยี่ยมประเทศเป็นภารกิจที่ละเอียดอ่อน³¹² ตรงข้ามกับการปฏิบัติของหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ รวมทั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน จะไม่มีการเปิดเผยวาระการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต่อสาธารณะ การเริ่มต้นการปฏิบัติหน้าที่ในปีแรกการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับงานบริหารองค์กร อาทิ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การจำแนกหลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อคัดเลือกประเทศที่จะเข้าเยี่ยม การพัฒนาวิธีการทำงานในพื้นที่ และกรอบการรวบรวมบันทึกจากการเข้าเยี่ยม การจัดทำเอกสารประชาสัมพันธ์ และการเขียนอภิปราย และรับรองรายงานการเข้าเยี่ยม³¹³ ในปีต่อๆ มา การประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เปลี่ยนไป โดยเน้นการเตรียมตัวและการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล (เช่น การวางแผนการเข้าเยี่ยมและการอภิปรายและรับรองรายงานการเข้าเยี่ยม) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และการอภิปรายข้อมูล

³¹⁰ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 10(3)

³¹¹ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู ข้อ 5.1.2 และ 5.1.3 ของบทนี้

³¹² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 981

³¹³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต่อต้านการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 58

เกี่ยวกับรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ และกลไกป้องกันระดับประเทศ³¹⁴ ปกติแล้วจะมีการจัดทำแผนการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งระบุประเทศที่จะเข้าเยี่ยมในปีต่อไปในเดือนพฤศจิกายน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังใช้การประชุมเหล่านี้เพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ด้านความร่วมมือและจัดประชุมกับหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย อย่างเช่น³¹⁵

- ผู้แทนทูตถาวรของรัฐภาคีประจำองค์การสหประชาชาติ (เพื่อเตรียมการสำหรับการเข้าเยี่ยมประเทศ)³¹⁶
- กลไกป้องกันระดับประเทศ³¹⁷
- หน่วยงานและกลไกขององค์การสหประชาชาติ (เช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน และสำนักงานสหประชาชาติข้าหลวงใหญ่ด้านผู้ลี้ภัย องค์การสหประชาชาติ)³¹⁸
- กลไกระดับภูมิภาค (เช่น คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป และผู้รายงานพิเศษของคณะกรรมการสิทธิของมนุษย์และประชาชนแห่งแอฟริกา (Special Rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples' Rights) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา)³¹⁹

³¹⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง February 2008 to March 2009, UN Doc. CAT/C/42/2, 7 April 2009, น. 77 และคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 78

³¹⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับความร่วมมือของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีกับหน่วยงานอื่น ๆ โปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทนี้

³¹⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 77 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 78

³¹⁷ ยกตัวอย่างเช่น ระหว่างการประชุมในเดือนพฤศจิกายน 2550 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีได้ประชุมร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศจากเม็กซิโก (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ตามที่ร้องขอ: โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 26. นอกจากนี้ ในระหว่างการประชุมสมัยที่ 5 (มิถุนายน 2551) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีได้ประชุมร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศจากเอสโตเนีย (Chancellor of Justice); โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 37

³¹⁸ ในระหว่างสมัยประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี มักจะมีการประชุมร่วมกับผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานอยู่เสมอ: โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 48. ในระหว่างสมัยประชุมที่ 9 (พฤศจิกายน 2552), คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรียังได้พบกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ: โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 63

³¹⁹ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 67

- หน่วยงานระดับสากลและภูมิภาค (เช่น คณะกรรมการกาชาดสากล สภายุโรป สำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนขององค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (International Committee of the Red Cross, the Council of Europe, and the Organization for Security and Co-operation in Europe's Office for Democratic Institutions and Human Rights))³²⁰ และ
- หน่วยงานภาคประชาสังคม เช่น หน่วยงานประสานงานของพีธีสารเลือกรับฯ (OCPAT Contact Group organisation)³²¹

2.3.3 หน่วยงานภายใน³²²

ข้อ 10(1) ระบุว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะคัดเลือกเจ้าหน้าที่ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีและสามารถขยายเวลาได้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ตัดสินใจเลือกตั้งประธานหนึ่งคนและรองประธานสองคน อย่างไรก็ตาม อาจมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อจำนวนสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เพิ่มขึ้น 25 คน โดยจะมีสำนักเลขาธิการซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา ที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เป็นผู้สนับสนุนงาน

สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะได้รับการอำนวยความสะดวกด้านอินเทอร์เน็ตที่ปลอดภัย เพื่อประกันการเก็บข้อมูลสนเทศและข้อมูลดิบที่ละเอียดอ่อนเป็นความลับ โดยเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่³²³

3. หน้าที่ในการให้คำปรึกษา: การบังคับใช้และการพัฒนานโยบายภายใต้พีธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ดังที่กล่าวไปข้างต้น³²⁴ อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันสองประการ มิติที่สำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจหน้าที่เพื่อการป้องกันของ

³²⁰ ยกตัวอย่างเช่น ในระหว่างสมัยประชุมที่ 8 (มิถุนายน 2552) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ได้ประชุมร่วมกับคณะกรรมการกาชาดสากล: โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 64

³²¹ หน่วยงานประสานงานของพีธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ประกอบด้วยหน่วยงานและสถาบันด้านวิชาการ ซึ่งสนับสนุนการให้สัตยาบันและการบังคับใช้พีธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โดยประกอบด้วย Amnesty International, the Association for the Prevention of Torture, the Human Rights Implementation Centre of Bristol University, the International Federation of Actions by Christians for the Abolition of Torture, the Mental Disability Advocacy Centre, the World Organisation against Torture, Penal Reform International, และ the Rehabilitation and Research Centre for Torture Victims สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมหน่วยงานประสานงานของพีธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โปรดดู หัวข้อที่ 5.5.1 ของบทนี้

³²² โปรดดู หัวข้อที่ 6 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

³²³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 65

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้แก่ การทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ซึ่งรวมถึงการตีความและติดตามการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ ของรัฐภาคีแต่ละแห่ง แม้ว่าโดยปกติแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าเยี่ยมประเทศ แต่ก็ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการเข้าเยี่ยมถึงจะให้คำปรึกษาได้ บทบาทการให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกัน ทั้งการให้คำปรึกษาและความร่วมมือกับรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศ และความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมานและหน่วยงานระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอื่น ๆ ในปัจจุบัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พยายามค้นหาวิธีการที่สร้างสรรค์เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ซึ่งรวมถึงการให้แนวทางปฏิบัติและคำแนะนำที่เป็นหน้าที่หลักของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและจะมีผลกระทบมากยิ่งขึ้นสำหรับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

3.2 การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและข้อสังเกตทั่วไปว่าด้วยการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในฐานะผู้มีอำนาจตีความพิธีสารเลือกรับฯ และกำหนดแนวทางปฏิบัติรวมทั้งข้อสังเกตในประเด็นที่เกี่ยวกับการทรมาน เป็นองค์ประกอบหลักของบทบาทการให้คำปรึกษาตามข้อ 16(3) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะนำเสนอรายงานประจำปีสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับ “กิจกรรม” ของตน ต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน รายงานประจำปีเป็นหนึ่งในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการทำงานเชิงป้องกันและจัดพิมพ์โดยคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³²⁵ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงใช้โอกาสโอกาสของการเสนอรายงานประจำปีเพื่อกล่าวถึงกิจกรรมอื่น ๆ และใช้รายงานประจำปีเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อเผยแพร่การตีความพิธีสารเลือกรับฯ ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานของตน และการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้พิธีสารเลือกรับฯ เช่น ในรายงานประจำปีฉบับแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ระบุข้อมูลการตีความและขอขอบเขตอำนาจหน้าที่เพื่อการป้องกันเอาไว้ รวมทั้งแนวปฏิบัติเบื้องต้นในการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง ในรายงานประจำปีฉบับที่สอง³²⁶ (ในภาคผนวก) มีการวิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับพิธีสารอิสตันบูล (Istanbul Protocol) ในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อการป้องกัน³²⁷ ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้สรุปข้อเสนอแนะที่มีในรายงานการเข้าเยี่ยมประเทศฉบับแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ กรอบเชิงสถาบันและกฎหมายเพื่อป้องกันการทรมาน และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นซ้ำซากในสถานที่ควบคุมตัว³²⁸ และตามรายงานประจำปี

³²⁴ โปรดดู หัวข้อที่ 2.1 ของบทนี้

³²⁵ ในช่วงที่เขียน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีได้ตีพิมพ์รายงานประจำปีแล้วสามฉบับ โปรดดู www.ohchr.org

³²⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, ภาคผนวก VII

³²⁷ สำนักงานสหประชาชาติข้าหลวงใหญ่สำหรับสิทธิมนุษยชน, Istanbul Protocol: Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment, Professional training series n° 8/Rev.1, United Nations, New York and เจนีวา, 9 August 1999

³²⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 31

ฉบับที่สาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน วางแผนจะขยายพันธกิจและข้อสังเกตของตนในรายงานประจำปีในอนาคต³²⁹

ในรายงานประจำปีของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะไม่มีรายละเอียดข้อค้นพบจากการเข้าเยี่ยมประเทศ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับซึ่งเป็นข้อกำหนดในข้อ 16(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ อย่างไรก็ตาม ตามข้อ 11(ข)(iii) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อาจใช้รายงานประจำปีของตนเพื่อสื่อสารข้อเสนอแนะและข้อสังเกตทั่วไปเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศและ/หรือการส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพได้

ตามข้อมูลในรายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ใช้วิธีวิเคราะห์การป้องกันการทรมานเป็นสามระดับ โดยประกอบด้วย

- (1) กรอบกฎหมาย หลักเกณฑ์และระเบียบของรัฐภาคี
- (2) กรอบเชิงสถาบันของรัฐภาคี และ
- (3) การปฏิบัติหรือพฤติกรรมอย่างอื่นที่อาจนำไปสู่การทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ³³⁰

3.3 การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศ

บทบาทของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ เป็นองค์ประกอบสำคัญของหน้าที่ให้คำปรึกษา อำนาจหน้าที่ในการป้องกันซึ่งเป็นหัวใจของพิธีสารเลือกรับฯ มีเป้าประสงค์เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังยอมรับด้วยว่า ภารกิจนี้ “เป็นองค์ประกอบสำคัญของ การเข้าเยี่ยมแต่ละครั้ง”³³¹ บทบาทของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต่อกลไกป้องกันระดับประเทศประกอบด้วยสี่มิติที่สำคัญ ได้แก่:

³²⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 32

³³⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 12 และโปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีสำหรับประเทศมัลดีฟส์, UN Doc. CAT/OP/MDV/1, 26 February 2009, น. 17-64; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีสำหรับประเทศปารากวัย, UN Doc. CAT/OP/PRY/1, 7 June 2010, น. 21-55; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีสำหรับประเทศฮอนดูรัส, UN Doc. CAT/OP/HND/1, 10 February 2010, น. 75-138 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีสำหรับประเทศเม็กซิโก, UN Doc. CAT/OP/MEX/1, 31 May 2010, น. 34-82. เครื่องมือการวิเคราะห์ที่สำคัญอื่น ๆ ประกอบด้วยวิธีป้องกันการทรมานแบบเป็นองค์รวมของสมาคมป้องกันการทรมาน ซึ่งจำแนกนโยบายสาธารณะ และการบริหารจัดการสถานที่ควบคุมตัว โดยถือเป็นองค์ประกอบหลักเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 3.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

³³¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

- การให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีในการจัดตั้งหรือการมอบหมายบทบาทหน้าที่แก่กลไกป้องกันระดับประเทศ (ตามข้อ 11(ข)(i));
- การให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีถึงศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ (ตามข้อ 11(ข)(iv));
- การให้คำปรึกษาแก่กลไกป้องกันระดับประเทศโดยตรง (และหากจำเป็น ให้ทำเป็นความลับ) แก่การส่งเสริมศักยภาพและการทำงาน และการสนับสนุนด้านเทคนิคและการอบรม (ตามข้อ 11(ข)(ii)) และ
- การให้คำปรึกษาแก่กลไกป้องกันระดับประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว (ตามข้อ 11(ข)(iii))

3.3.1 การให้คำปรึกษาแก่รัฐภาคีในการจัดตั้งและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถให้คำปรึกษาโดยตรงแก่รัฐภาคีในการจัดตั้งและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศและ/หรือการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล

จนถึงปัจจุบัน การเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มักใช้โอกาสที่ได้ไปยังประเทศนั้นเพื่อพบปะกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ และพูดคุยในเรื่องเหล่านี้กับหน่วยงานระดับสูง รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศหลายฉบับที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ได้กล่าวถึงประเด็นว่าด้วยการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ³³²

อย่างไรก็ตาม การให้คำปรึกษาอาจไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในระหว่างเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศเท่านั้นและประเด็นนี้ถือว่ามีผลสำคัญเนื่องจากการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจถูกจำกัดด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ การจำกัดบทบาทการให้คำปรึกษาอยู่เฉพาะช่วงที่เดินทางเข้าเยี่ยม จึงขัดกับเป้าประสงค์ของระบบป้องกันที่พัฒนาขึ้นตามพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งมุ่งหมายให้หน่วยงานระหว่างประเทศและในประเทศส่งเสริมความเข้มแข็งซึ่งกันและกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังได้เริ่มใช้รายงานประจำปีเพื่อเผยแพร่แนวปฏิบัติของการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ ในรายงานประจำปีฉบับแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้จัดทำแนวปฏิบัติเพื่อการจัดตั้งและการพัฒนาของกลไกป้องกัน

³³² การอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ในรายงานการเข้าเยี่ยม จะขึ้นอยู่กับระดับพัฒนาการของกลไกป้องกันระดับประเทศในรัฐภาคี ยกตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการฯ แสดงความยินดีต่อการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานใหม่ (คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งชาติ) เพื่อทำหน้าที่ในฐานะเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศฮอนดูรัส โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศฮอนดูรัส, น. 262-265

โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศปารากวัย, น. 56-58

ระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง³³³ แนวปฏิบัติเหล่านี้เน้นถึงองค์ประกอบที่จะสนับสนุนให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติตามหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ แนวปฏิบัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- สนับสนุนหน่วยงานในประเทศในระหว่างกระบวนการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ
- สนับสนุนรัฐภาคีในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ และ
- สนับสนุนกลไกป้องกันระดับประเทศในช่วงเริ่มก่อตั้ง

ยกตัวอย่างเช่นข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศโดยผ่าน “กระบวนการสาธารณะที่โปร่งใส ซึ่งรวมถึงภาคประชาสังคมและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมาน” ซึ่งมีการปฏิบัติตามโดยรัฐที่ลงนามและรัฐภาคีหลายแห่งของพิธีสารเลือกรับฯ³³⁴

ในบริบทการเจรจาเพื่อความร่วมมือซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีก็ได้รับการส่งเสริมให้แจ้งให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทราบถึงการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ³³⁵ และส่งเสริมการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศ³³⁶

มีรัฐภาคีเพียงไม่กี่แห่งที่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีข้อ 17 ได้ภายในช่วงปีแรกของการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในเวลาต่อมา คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ส่งจดหมายเตือนไปยังรัฐภาคีแต่ละแห่งเพื่อให้ทราบถึงกำหนดเวลาของการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้แก่กลไกป้องกันระดับประเทศ³³⁷ จากการสื่อสารเช่นนี้ ทำให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถเผยแพร่รายชื่อกลไกป้องกันระดับประเทศที่ได้รับมอบหมายบทบาทหน้าที่แล้ว รวมทั้งการสื่อสารที่ไม่เป็นความลับกับหน่วยงานของรัฐ ที่คอยให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งของกลไกป้องกันระดับประเทศ³³⁸ ยกตัวอย่างเช่น หลังจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ติดต่อขอข้อมูลไป **กัมพูชา** ได้ส่งจดหมายแจ้งให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทราบถึงความก้าวหน้าในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศโดยการออกกฎหมายลูก³³⁹

³³³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แนวปฏิบัติเบื้องต้นสำหรับการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 28; และโปรดดู ภาคผนวก 2 ของคู่มือฉบับนี้

³³⁴ โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status, โปรดดูที่ www.apt.ch และ หัวข้อที่ 6 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ ซึ่งให้ข้อมูลเพิ่มเติมและตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม

³³⁵ ข้อ 17 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

³³⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20(ข) โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³³⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 34

³³⁸ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm

³³⁹ โปรดดู Cambodia, Official Communication to the SPT, January 2009 www.ohchr.org

สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมิพบทบทวนในการให้คำปรึกษาหารือระดับประเทศเกี่ยวกับทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศและกิจกรรมระดับภูมิภาค ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันรายงานการเข้าร่วมกิจกรรม 14 ประเภทในทำนองนี้³⁴⁰

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังสามารถให้ความเห็นและข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ ความเห็นดังกล่าวอาจมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศในช่วงที่สำคัญ จะเห็นได้ว่ามันเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ที่ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้คำปรึกษาได้ โดยทั่วไปแล้ว ความเห็นและข้อสังเกตมักเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ ของกลไกป้องกันระดับประเทศ มากกว่าจะกล่าวถึงความเหมาะสมของทางเลือกการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับความตั้งใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศ³⁴¹

3.3.2 การให้คำปรึกษาถึงการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เห็นว่าการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง โดยถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน³⁴² และควรทำความเข้าใจอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในความหมายแบบกว้าง ๆ³⁴³ มีสององค์กรที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่สำคัญสำหรับงานให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันคือ ด้วรัฐภาคีเองและกลไกป้องกันระดับประเทศ เช่นเดียวกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งของกลไกป้องกันระดับประเทศ ข้อบัญญัติในการให้คำปรึกษาเพื่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ไม่ได้จำกัดว่าต้องให้เฉพาะรัฐภาคีซึ่งเป็นเจ้าภาพในการเข้าเยี่ยมชมเท่านั้น

- ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในการให้ข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจงและเป็นรูปธรรมต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องรวบรวมข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 12(ข), 14(1)(ก) และ 14(1)(ข) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ขอข้อมูลเฉพาะจากรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ การส่งรายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เป็นวิธีการที่มี

³⁴⁰ ตัวอย่างเช่นในเดือนตุลาคม 2552 สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานได้เชิญให้ผู้ชำนาญการจากคณะอนุกรรมการฯ เข้าร่วมการเดินทางไปประเทศเบนิน เพื่อสนับสนุนการการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่มีประสิทธิภาพ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 41 และภาคผนวก V

³⁴¹ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 6.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

³⁴² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 39

³⁴³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 995

ประโยชน์อย่างหนึ่งเพื่อให้ข้อมูลอย่างเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁴⁴

แหล่งข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วยหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน่วยงานภาคประชาสังคม และกลไกระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค รายงานจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้มักเป็นแหล่งข้อมูลที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจต้องดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศดังต่อไปนี้³⁴⁵

- กฎหมายที่ใช้จัดตั้งหน่วยงาน
- อำนาจหน้าที่
- ขั้นตอนการแต่งตั้ง
- องค์ประกอบ
- ความชำนาญการ
- โครงสร้างองค์กรภายใน
- ทรัพยากร
- วิธีการทำงาน
- กิจกรรม และ
- ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก

แต่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็อาจประสบปัญหาในการรวบรวมข้อมูลเฉพาะและที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ หากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังคงพึ่งพิงเพียงแหล่งข้อมูลจากภายนอกและข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษร การติดต่อโดยตรงกับกลไกป้องกันระดับประเทศจึงเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ต้องทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเฉพาะเจาะจงของกลไกระดับประเทศ

● การให้คำปรึกษากับรัฐภาคี

เมื่อให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับรัฐภาคีก็จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ในเรื่องของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งรวมถึง

³⁴⁴ รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศมีอยู่ที่เว็บไซต์ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี: www.ohchr.org

³⁴⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 39. และโปรดดู หัวข้อที่ 5.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

- การมอบอำนาจและหลักประกันที่จำเป็นรวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่พอเพียง (บุคลากร เงินทุน และความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินงาน) ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁴⁶
- พิจารณาข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁴⁷
- ส่งเสริมการเจรจาและความร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศของตน³⁴⁸ และ
- ตีพิมพ์รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁴⁹

หากรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีแม้เพียงข้อเดียว ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ และรัฐอาจต้องรับผิดชอบ

คาดหมายได้ว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะเข้าสู่การเจรจาโดยตรงกับรัฐภาคี เพื่อให้ความสนับสนุน ข้อเสนอแนะ และความเห็นต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในลักษณะที่เหมาะสมมากที่สุดกับบริบทของแต่ละรัฐภาคี วิธีสร้างความสัมพันธ์หลักประกอบด้วย

- การประชุมทวิภาคีกับหน่วยงานของรัฐภาคี

ระหว่างสมัยประชุมที่เจนีวา คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะติดต่อกับรัฐภาคีซึ่งเป็นเจ้าภาพการเข้าเยี่ยมในอีกช่วง 12 เดือนข้างหน้า ทั้งยังต้องติดต่อกับรัฐภาคีระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศ และเมื่อเข้าร่วมในกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องข้อพิพาทเลือกรับฯ (เช่น การสัมมนาหรือการอบรมระดับชาติ) โดยหน่วยงานของรัฐนั้นเข้าร่วมด้วย

- ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต รวมทั้งรายงานการปฏิบัติการที่เข้าเยี่ยมประเทศ

เมื่อมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็จะประกอบด้วยข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁵⁰ ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐภาคี ส่วนอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังใช้รายงานประจำปีเพื่อเสนอแนะปฏิบัติในประเด็นเฉพาะเกี่ยวกับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรัฐภาคีและรัฐที่ลงนามในพิธีสารเลือกรับฯ ทั้งปวง ยกตัวอย่างเช่น ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้จัดทำหนึ่งหัวข้อใน “ประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ” โดยมีข้อเสนอแนะว่า

³⁴⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18-21 โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁴⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 22 โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁴⁸ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 22

³⁴⁹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 23 โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ หัวข้อที่ 4.3 ของบทที่ V

³⁵⁰ อย่างเช่น กรณีของประเทศ**มัลดีฟส์** โปรดดู รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศมัลดีฟส์ คณะอนุกรรมการเพื่อการป้องกันการทรมาน น. 65-72 และโปรดดู รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศเม็กซิโก คณะอนุกรรมการเพื่อการป้องกันการทรมาน, น. 24-32 และรายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดน คณะอนุกรรมการเพื่อการป้องกันการทรมาน, UN Doc. CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008, น. 19-42

เมื่อมีการมอบหมายหน้าที่ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ก็ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือแผนกของกลไกป้องกันระดับประเทศขึ้นมาต่างหากในสถาบันแห่งนั้น โดยให้มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศได้ด้วยตนเอง³⁵¹

- การให้คำปรึกษากับกลไกป้องกันระดับประเทศ³⁵²

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาโดยตรงเกี่ยวกับศักยภาพในการดำเนินงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยสนับสนุนให้หามาตรการเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว ทั้งนี้ตามข้อ 11(ข)(ii) และ 11(ข)(iii) ซึ่งกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศต้องติดต่อกันโดยตรง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยประกันความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³⁵³

การติดต่อโดยตรงระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมักเกิดขึ้นระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยเฉพาะการประชุมทวิภาคี³⁵⁴ จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีงบประมาณสนับสนุนอย่างชัดเจนสำหรับความร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศในลักษณะเช่นนี้ แม้โอกาสที่เป็นไปได้มีหลายประการ ได้แก่:

- การพบกันระหว่างสมัยประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่กรุงเจนีวา
- การเข้าร่วมกิจกรรมในประเทศในระดับชาติ
- การเข้าร่วมการประชุมระดับภูมิภาคของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเฉพาะการประชุมที่มุ่งแลกเปลี่ยนข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีของวิธีการตรวจสอบการควบคุมตัว³⁵⁵ และ
- การสื่อสารอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็สามารถให้คำปรึกษากับกลไกป้องกันระดับประเทศได้โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ระหว่างการติดต่อโดยตรง ทั้งนี้โดยผ่าน

³⁵¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 51

³⁵² โปรดดู หัวข้อที่ 7.5 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

³⁵³ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 997

³⁵⁴ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศเม็กซิโก รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดน และรายงานการเข้าเยี่ยมประเทศมัลดีฟส์

³⁵⁵ ยกตัวอย่างเช่น โครงการกลไกป้องกันระดับประเทศของยุโรปของสภายุโรป (Council of Europe) (2010–2011) มีเป้าหมายสนับสนุนศักยภาพของกลไกป้องกันระดับประเทศในยุโรป เพื่อให้สามารถทำหน้าที่อย่างเป็นผล โดยมีการจัดอบรมในประเด็นสำคัญและการจัดอบรมในพื้นที่เกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบการควบคุมตัวสำหรับสถานที่ควบคุมตัวประเภทต่าง ๆ สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานก็มีส่วนร่วมในโครงการนี้ในฐานะผู้เชี่ยวชาญสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานเป็นหน่วยงานดำเนินการในเรื่องนี้ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู www.apt.ch

- การพิจารณารายงาน (อย่างเช่น รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศและตัวอย่างรายงานการเข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศ) และ
- การให้แนวปฏิบัติทั่วไป รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยผ่านเนื้อหาในรายงานการเข้าเยี่ยมและรายงานประจำปี

4. หน้าที่ในการปฏิบัติงาน: การเข้าตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว

มิติที่สำคัญอีกประการหนึ่งของอำนาจหน้าที่เพื่อการป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้แก่หน้าที่ในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการเข้าตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวเพื่อป้องกันการละเมิดภายในรัฐภาคีแห่งพิธีสารเลือกรับฯ ข้อ 2 ของพิธีสารเลือกรับฯ ประกันว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกประเภทที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีข้อ 11 (ก) กำหนดหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว (ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4) และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ข้อ 4(1), 12(ก) และ 12(ข) กำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องรับรองคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อนุญาตให้เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกประเภทและให้ข้อมูลสนเทศที่เกี่ยวข้องทุกประการตามที่มีการร้องขอจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่อภิปรายข้างต้น ในการทำงานปีแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เน้นการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิธีการทำงานและวิธีการเข้าเยี่ยม³⁵⁶

4.1 การเลือกประเทศเพื่อเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เลือกรัฐภาคีที่จะเข้าเยี่ยมเป็นชุดแรก (มอริเชียส ฟิลิปปินส์ และสวีเดน) โดยการจับฉลาก ทั้งนี้ตามข้อ 13(1) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ นับแต่นั้นมาคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้เห็นชอบหลักเกณฑ์การคัดเลือกประเทศเพื่อเข้าเยี่ยม โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อาทิ วันที่ให้สัตยาบัน การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งแห่ง (หรือหลายแห่ง) การกระจายตัวตามภูมิศาสตร์ ขนาดและความซับซ้อนของรัฐ การตรวจสอบเชิงป้องกันในระดับภูมิภาคและประเด็นเร่งด่วนที่มีการรายงาน³⁵⁷ ในแต่ละปี คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะจัดทำแผนการเข้าเยี่ยมประเทศเพื่อไว้สำหรับปีหน้า และจะมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในระหว่างสมัยประชุมสุดท้ายของปี (อย่างเช่น ในเดือนพฤศจิกายน) โดยปกติแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะเผยแพร่รายชื่อประเทศ

³⁵⁶ โปรดดู หัวข้อที่ 2.1 ในบทนี้

³⁵⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 20

ที่จะเข้าเยี่ยมในแต่ละปีในเว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ แม้ว่าจะไม่ได้ระบุวันที่ของการปฏิบัติงานแต่ละครั้งอย่างชัดเจน³⁵⁸

ในระหว่างการดำเนินงานปีแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ประสบกับปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ไม่สามารถเข้าเยี่ยมประเทศได้หลายครั้ง³⁵⁹ ในช่วงสี่ปีแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้เข้าเยี่ยมประเทศต่าง ๆ สิบเอ็ดครั้ง รวมทั้งเบนิน โบลีเวีย กัมพูชา ฮอนดูรัส เลบานอน ไลบีเรีย มัลดีฟส์ มอริเชียส เม็กซิโก ปารากวัย และ สวีเดน³⁶⁰ ซึ่งทำให้เกิดข้อกังวลต่อศักยภาพของหน่วยงานที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1 ของพิธีสารเลือกรับฯ ที่จะต้องจัดให้มีระบบ “การเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ” คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้ระบุว่า การเข้าเยี่ยมได้บ่อยครั้งน้อยลงอาจส่งผลกระทบต่อความสนับสนุนที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ และการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ³⁶¹ และคาดหวังว่า การเพิ่มจำนวนสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน (จาก 10 เป็น 25 คน) ในปี 2554 จะเกิดขึ้นพร้อมกับการเพิ่มของงบประมาณอย่างเหมาะสม คาดว่าการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพของหน่วยงาน และส่งผลกระทบต่อการวางแผนการเข้าเยี่ยมเชิงยุทธศาสตร์และการปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษา³⁶²

4.2 การเข้าถึง: ความยินยอมและการแจ้งให้ทราบ

เมื่อให้สัตยาบัน ถือได้ว่าเป็นการให้ความยินยอมโดยรัฐภาคี ต่อการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งเป็นหลักการสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ ข้อ 4 และ 12 กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่จำเป็นต้องขอจดหมายเชิญหรือความยินยอมรูปแบบใดๆ จากรัฐภาคีก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศ³⁶³ อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในลักษณะเช่นนี้มีความโดดเด่นมาก ขณะที่หน่วยงานและกลไกขององค์การสหประชาชาติ เช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมานและผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน จำเป็นต้องขอจดหมายเชิญหรือขอความยินยอมล่วงหน้าก่อนจะเข้าไปยังพื้นที่ของรัฐแห่งนั้น

สิทธิในการเข้าเยี่ยมประเทศโดยไม่ต้องขอคำยินยอม ไม่ได้รวมถึงหน้าที่การแจ้งให้ประเทศนั้นทราบ เมื่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้จัดทำแผนการเข้าเยี่ยมประเทศสำหรับแต่ละปีแล้ว ตามข้อ 13(2) ต้องมีการแจ้งให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบ “โดยไม่ชักช้า”³⁶⁴ ในทางปฏิบัติแล้ว คณะอนุกรรมการ

³⁵⁸ โปรดดู เว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm

³⁵⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 62-76

³⁶⁰ โปรดดู เว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม: www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm

³⁶¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 17

³⁶² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 21

³⁶³ สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติมในข้อนี้ โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 4(1) และ 12(ก)

³⁶⁴ โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

เพื่อป้องกัน จะประชุมที่กรุงเจนีวา ร่วมกับผู้แทนถาวรของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมการสำหรับการเข้าเยี่ยมประเทศ ซึ่งเป็นจังหวัดที่จะแจ้งให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบถึงวันที่ของการเข้าเยี่ยมประเทศอย่างน้อยสามเดือนก่อนการเข้าเยี่ยม เพียงแต่ไม่ต้องระบุสถานที่ควบคุมตัวที่จะเข้าเยี่ยม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะแจ้งให้รัฐภาคีทราบอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรถึงองค์ประกอบของคณะผู้แทน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ซึ่งรวมทั้งชื่อของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนคณะผู้แทน และผู้ชำนาญการจากภายนอกที่เกี่ยวข้อง³⁶⁵ กระบวนการแจ้งให้ทราบจะช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นการเน้นย้ำถึงการเก็บข้อมูลเป็นความลับในระหว่างการทำงาน และช่วยให้สามารถแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงอำนาจ ศักยภาพและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน นอกจากนี้ การแจ้งให้ทราบถึงการเข้าเยี่ยมล่วงหน้า ยังช่วยให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเตรียมการตามที่ได้จำเป็นได้ อย่างเช่น การออกวีซ่าและการรับรองสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน การรวบรวมข้อมูลสนเทศให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน (ตามรายละเอียดด้านล่าง) และการกำหนดตัวผู้ประสานงาน³⁶⁶

4.3 คณะผู้เยี่ยมชมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

4.3.1 องค์ประกอบของคณะผู้เยี่ยมชมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ตามข้อ 13(3)³⁶⁷ การเข้าเยี่ยมประเทศจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างน้อย 2 คนเดินทางไปด้วย และหากจำเป็นให้เลือกตัวผู้ชำนาญการจากบัญชีรายชื่อเพื่อเดินทางไปด้วย คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีข้อเสนอแนะให้คณะผู้เยี่ยมชมแต่ละชุดมีสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมากกว่า 2 คนขึ้นไป และให้มีผู้ชำนาญการเพิ่มเติมอย่างน้อยสองคน และมีเจ้าหน้าที่จากสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน 2 คน³⁶⁸ จนถึงปัจจุบัน ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเยี่ยม คณะผู้แทนมักประกอบด้วยสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน 2-6 คน และมีสมาชิก 2-4 คนที่มาจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ แต่เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ นับตั้งแต่มีการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดนเมื่อปี 2550 ก็ไม่มีการนำผู้ชำนาญการเพิ่มเติมติดตามไปด้วย³⁶⁹

³⁶⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

³⁶⁶ โปรดดู ข้อ 4.2 และ 4.4 ของบทนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเตรียมการก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศ สำหรับรายละเอียดการอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 13, โปรดดู บทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; รวมทั้ง Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 933

³⁶⁷ โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁶⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 51

³⁶⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานสัมภาษณ์คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี Chairperson, Victor Rodriguez Rescia, 21 June 2010

4.3.2 บัญชีรายชื่อของผู้ชำนาญการ

ตามข้อ 13(3) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน “อาจเดินทางไปพร้อมกับผู้ชำนาญการที่มีประสบการณ์และความรู้ทางวิชาชีพอย่างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง” (เช่น ในเรื่องการป้องกันการทรمانหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง) ผู้ชำนาญการได้เข้าร่วมการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามครั้ง ได้แก่ การเดินทางไปเยี่ยมประเทศ**เบนินมัลดีฟส์และสวีเดน**³⁷⁰ ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันระบุว่า “สืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้ในการเข้าเยี่ยมของคณะผู้แทน (ตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา) ไม่สามารถนำตัวผู้ชำนาญการอิสระตามไปด้วยได้”³⁷¹

การเข้าเยี่ยมประเทศที่เป็นผลและเกิดขึ้นในเชิงลึก รวมทั้งครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวที่หลากหลาย จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อคณะผู้เข้าเยี่ยมมีความชำนาญจากหลากหลายสาขา รวมทั้งผู้ชำนาญการที่มีทักษะและประสบการณ์แบบมืออาชีพ³⁷² ผู้ชำนาญการก็มีส่วนช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทำหน้าที่ได้จนสำเร็จตามข้อ 5 จะต้องพยายามจัดให้เกิดความสมดุลทางเพศสภาพและภูมิศาสตร์ในบรรดาตัวแทนคณะผู้เข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³⁷³ นอกจากนี้จะต้องมีความชำนาญการแบบมืออาชีพแล้ว ผู้ชำนาญการยังต้องมีทักษะทั่วไปและความชำนาญการในฐานะสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³⁷⁴ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและไม่ลำเอียง และมีการเคารพหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ³⁷⁵

เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอผู้ชำนาญการก็ควรได้รับการอบรมแบบเดียวกับสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เนื่องจากผู้ชำนาญการก็เป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้เข้าเยี่ยมและมีสิทธิและหน้าที่เหมือนกับสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามข้อ 35 ของพิธีสารเลือกรับฯ³⁷⁶ พวกเขาจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวก ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันระหว่างการเข้าเยี่ยม ซึ่งเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การสหประชาชาติ³⁷⁷

³⁷⁰ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 63 และแถลงการณ์ขององค์การสหประชาชาติภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศเบนินของคณะอนุกรรมการฯ, 26 May 2008, โปรดดูที่ www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/O/222ECFC5807C7E55C1257456002F9863?opendocument

³⁷¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 34

³⁷² โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 4 และข้อ 13(3) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁷³ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2.3 ในบทนี้

³⁷⁴ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2.2 ในบทนี้

³⁷⁵ โปรดดู อนุสัญญาป้องกันการทรمانแห่งยุโรป, CPT Doc. Inf/C (2002) Strasbourg, 26.XI.1987, แก้ไขตาม Protocols No 1 (European Treaty Series No 151) and No 2 (European Treaty Series No 152), ข้อ 14(2) และ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อบังคับการประชุม, UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, 9 August 2002, Rule 82-2

³⁷⁶ โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁷⁷ อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน องค์การสหประชาชาติ, UN Treaty Series No 15, 13 February 1946

พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดขั้นตอนปฏิบัติโดยเฉพาะสำหรับการเสนอชื่อผู้ชำนาญการ³⁷⁸ รัฐภาคีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และศูนย์ป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ(Centre for International Crime Prevention) สามารถเสนอชื่อผู้ที่จะเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อของผู้ชำนาญการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ และยังมีข้อบ่งชี้เกี่ยวกับผู้ชำนาญการซึ่งปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน³⁷⁹ และข้อ 7(2) แห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ แห่งยุโรป³⁸⁰ ไม่มีการจำกัดจำนวนผู้ชำนาญการตามบัญชีรายชื่อ แม้ว่าตามข้อ 13(3) รัฐภาคีสามารถเสนอจำนวนผู้ชำนาญการที่เป็นคนชาติของตนได้ไม่เกินห้าคน ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันรายงานว่า รัฐภาคี 30 แห่งได้เสนอรายชื่อผู้ชำนาญการเพื่อขึ้นทะเบียนไว้ และทางองค์การสหประชาชาติก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเมื่อปี 2551³⁸¹

อย่างไรก็ตามข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนปฏิบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้ชำนาญการเพื่อเข้าร่วมในการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันหรือการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ชำนาญการที่เข้าร่วมในการเข้าเยี่ยม ไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ

4.4 การเตรียมการเข้าเยี่ยม

4.4.1 การรวบรวมข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลเป็นหัวใจของการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทางสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องพึ่งพาแหล่งข้อมูลมากมายเพื่อรวบรวมข้อมูลสนเทศที่เป็นรูปธรรมและทันต่อเหตุการณ์ ก่อนจะมีการเข้าเยี่ยมประเทศเพื่อให้ได้ภาพรวมที่ถูกต้องของสถานการณ์การควบคุมตัวบุคคลในประเทศนั้น ๆ จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ข้อมูลสนเทศจากหน่วยงานระดับประเทศ ภูมิภาคและระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศ³⁸²

การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพยังเป็นประเด็นสนใจของหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน และคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ในรายงานการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและระหว่างเตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศ มักมีการอ้างอิงข้อเสนอแนะและรายงานของกลไกระหว่างประเทศเหล่านี้และอื่น ๆ รวมทั้งผู้รายงาน

³⁷⁸ โปรโตดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 13(3)

³⁷⁹ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อบังคับการประชุม, Rule 82-1

³⁸⁰ ข้อ 7(2) ของอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรประบุว่า “ตามหลักการทั่วไป การเข้าเยี่ยมพึงกระทำโดยเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนของคณะกรรมการ โดยหากจำเป็น คณะกรรมการอาจได้รับความช่วยเหลือจากผู้ชำนาญการและล่าม”

³⁸¹ โปรโตดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 33 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 30

³⁸² โปรโตดู หัวข้อที่ 6 ของบทนี้ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม

พิเศษขององค์การสหประชาชาติ (เช่น ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานและคณะทำงานด้านการควบคุมตัวโดยพลการ (Working Group on Arbitrary Detention))³⁸³ และกลไกระดับภูมิภาค (อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป และผู้รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแห่งแอฟริกา (African Commission on Human and Peoples' Rights) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights))³⁸⁴ ยกตัวอย่างเช่น ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานได้เข้าเยี่ยมประเทศ**ปารากวัย**เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549 ต่อมาได้มีการตีพิมพ์ข้อค้นพบเป็นรายงาน³⁸⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เข้าเยี่ยมประเทศ**ปารากวัย**อีกสามปีต่อมา คณะผู้เข้าเยี่ยมได้ใช้โอกาสนั้นเพื่อติดตามว่ามีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้รายงานพิเศษอย่างไรบ้าง³⁸⁶

ผู้จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ เห็นถึงความจำเป็นที่จะได้รับข้อมูลสนทนาคัดข้อ 12(ข), 14(1)(ก) และ 14(1)(ข) ยังได้บรรยายเพิ่มเติมถึงหน้าที่ทั่วไปซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้สิทธิเข้าถึงข้อมูลสนทนาคัดข้อที่จำเป็นและเกี่ยวข้องทั้งปวงโดยไม่มีข้อจำกัด³⁸⁷

ก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศครั้งแรก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องสามารถติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศให้ได้เสียก่อน ซึ่งเป็นไปตามข้อ 11(ข)(ii), 12(ค) และ 20(ข) ข้อบัญญัติเหล่านี้ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศติดต่อโดยตรง และหากจำเป็นก็สามารถติดต่อในทางลับโดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐภาคี ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของความร่วมมือที่จำเป็นอย่างยิ่งของพิธีสารเลือกรับฯ

ในบางสถานการณ์ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจดำเนินการหรือเข้าร่วมกิจกรรมเฉพาะก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศตามแผนที่วางไว้ จนถึงปัจจุบัน กิจกรรมล่วงหน้าก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมักเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนและดำเนินการโดยหน่วยงานภาคประชาสังคมในประเทศ **ปารากวัย เลบานอน และเม็กซิโก**³⁸⁸ กิจกรรมเหล่านี้ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เริ่มต้นกระบวนการเจรจากับหน่วยงานของรัฐและกลไกป้องกันระดับประเทศได้ (หากมีการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงานใดแล้ว) ทั้งยังเป็นโอกาสที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบถึงอำนาจหน้าที่และเป้าประสงค์ของการเข้าเยี่ยมที่วางไว้ และทำให้ทราบถึงปัญหาท้าทายหลักของประเทศนั้นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการ

³⁸³ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 5.2 ของบทนี้

³⁸⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 50

³⁸⁵ รายงานของผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีเกี่ยวกับประเทศปารากวัย UN Doc A/HRC/7/3/Add.3, 1 October 2007 โปรดดูที่ www.ohchr.org

³⁸⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศปารากวัย, น. 3

³⁸⁷ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 12(ข) และ 14 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁸⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 21; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, ภาคผนวก V. และโปรดดู หัวข้อที่ 6 ของบทนี้

ทรมาน การติดต่อและเจรจาก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศตามแผนที่วางไว้ (โดยเฉพาะกรณีที่เป็น การเข้าเยี่ยมรัฐภาคีแห่งนั้นเป็นครั้งแรก) มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้รวบรวมข้อมูลทางตรงเพื่อให้สามารถจำแนกจุดเน้นของแผนการเข้าเยี่ยมในรัฐภาคีแห่งนั้นได้

4.4.2 เพิ่มข้อมูลประเทศ

จะมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้และจัดทำเป็นเพิ่มข้อมูลประเทศ ซึ่งต้องพึ่งพาเอกสารและข้อมูลที่รวบรวมโดยสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³⁸⁹ เพิ่มข้อมูลประเทศช่วยให้ผู้แทนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศได้ ทำให้สามารถจัดลำดับสถานที่เข้าเยี่ยมและบุคคลที่จะสัมภาษณ์ และทำให้เกิดความเข้าใจต่อโครงสร้างการเมือง กฎหมาย และการบริหาร รวมทั้งสถานภาพด้านเศรษฐกิจ-สังคมของรัฐภาคีแห่งนั้น

4.5 การเข้าเยี่ยมประเทศ

4.5.1 การประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

การหาทางเจรจากับรัฐภาคีอย่างสร้างสรรค์เป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ปกติแล้วผู้แทนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะจัดประชุมเบื้องต้นกับตัวแทนที่มาจากหน่วยงานระดับสูงซึ่งรับผิดชอบดูแลสถานที่ควบคุมตัวตั้งแต่วางต้นของการเข้าเยี่ยมเพื่ออธิบายให้ทราบถึงวิธีการทำงานและนำเสนอปัญหาในเบื้องต้น หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยกระทรวงซึ่งรับผิดชอบต่อการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมตัวบุคคลก่อนการไต่สวนเรือนจำ ศูนย์ควบคุมตัวของทหาร ศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง และสถาบันด้านจิตเวชและสังคมสงเคราะห์ รัฐบาลจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนเพื่อประสานงานกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และอำนวยความสะดวกในระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน³⁹⁰

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีประชุมร่วมกับผู้แทนของกลไกป้องกันระดับประเทศ (หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศ ซึ่งยังไม่มี การมอบหมายบทบาทหน้าที่หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ) และหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเกี่ยวกับสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัวในรัฐภาคี ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้ผู้แทนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถ

- ประเมินความเสี่ยงทั่วไปของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในประเทศนั้นได้
- จำแนกสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยม และ
- ให้คำปรึกษาและความสนับสนุนกับกลไกป้องกันระดับประเทศของประเทศนั้น

³⁸⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 23

³⁹⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก E

นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังประชุมร่วมกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์การพัฒนาเอกชน (อพช.) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจมีข้อมูลที่สำคัญ (เช่น ตัวแทนจาก หน่วยงานตุลาการและศาลฎีกา ครอบครัวของผู้ถูกควบคุมตัว แพทย์ ทนายความ พยาน และผู้ที่ กล่าวหาว่าเป็นเหยื่อการทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และผู้ที่เคยถูกควบคุมตัว)³⁹¹

ในช่วงสิ้นสุดการเข้าเยี่ยม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะประชุมเป็นครั้งสุดท้ายกับเจ้าหน้าที่ ระดับอาวุโสเพื่อพูดคุยถึงการเข้าเยี่ยมอย่างเป็นทางการเป็นความลับ ปรกติแล้วคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะใช้ โอกาสนี้เพื่อนำเสนอข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในเบื้องต้น จะมีการเสนอให้เจ้าหน้าที่ทราบถึง สถานการณ์ที่ต้องมีการแก้ปัญหาโดยเร่งด่วน เช่น กฎหมาย ระบบและ/หรือการปฏิบัติที่ต้องแก้ไข เพื่อ ส่งเสริมการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว ตามหลักความร่วมมือ การเจรจาต้องเป็นไปแบบสองทาง หน่วยงานของรัฐเองก็สามารถให้ความเห็นสะท้อนกลับกับผู้แทนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้

4.5.2 การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว

ข้อ 14(1)(ค) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ระบุว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องสามารถ “เข้าถึง สถานควบคุมตัวอาณาบริเวณและอาคารสถานที่ทุกแห่งได้โดยไม่มีข้อจำกัด” คำว่า “เข้าถึงโดยไม่มี ข้อจำกัด” มีนัยบ่งบอกว่า การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามที่ กำหนดไว้ในข้อ 4 สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าและในเวลาใดก็ได้ข้อ 4, 12 และ 20 รวมทั้งวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันโดยรวมของพิธีสารเลือกรับฯ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 สนับสนุนการ ตีความเช่นนั้น และมีการอธิบายอย่างชัดเจนในช่วงที่มีการจัดทำร่าง³⁹² การตีความพิธีสารเลือกรับฯ อย่างอื่น ย่อมขัดกับเป้าหมายเพื่อการป้องกันเช่นนี้³⁹³ สิทธิเช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญเพื่อป้องกันความพยายาม ที่จะปกปิดข้อมูลบางส่วนเกี่ยวกับการควบคุมตัว และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการทำหน้าที่ของ สถานที่ควบคุมตัวในแต่ละวันได้³⁹⁴

ตามข้อ 4 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศต้องสามารถเข้าถึง สถานที่ใด ๆ ที่มีการควบคุมตัวบุคคล และอยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐภาคีข้อ 4 กำหนด ความหมายของคำว่า “เขตอำนาจและการควบคุม” และ “การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ” ไว้ค่อนข้าง กว้างมาก เป็นเหตุให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน สามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวได้หลากหลาย ประเภทมาก³⁹⁵ ตามข้อ 4 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังต้องสามารถเข้าถึงสถานที่ใด ๆ ที่อาจมีการ

³⁹¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

³⁹² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 906 และน. 1011

³⁹³ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อต่อไปนี โปรดดู บทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; สมัชคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Guide to the Establishment and Designation of NPMs* ('NPM Guide'), สมัชคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2006, น. 55-57 และ สมัชคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Application of OPCAT to a State Party's places of detention located overseas*, Legal Briefing Series, สมัชคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, October 2009: โปรดดูที่ www.apt.ch

³⁹⁴ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1042

³⁹⁵ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก VII และ อรรถาธิบายว่า ด้วยข้อ 4 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ควบคุมตัวบุคคลโดยขัดต่อความสมัครใจของตน ซึ่งมีส่วนเชื่อมโยงกับหน่วยงานของรัฐ แม้จะโดยทางอ้อมก็ตาม ไม่ว่าจะเป็สถานที่ควบคุมตัวลับหรือที่ไม่เป็นทางการ และสถานที่กักตัวบุคคลหรืออื่นๆ หรือหน่วยงานที่เป็นของเอกชน

ตามข้อ 14(ค) คณะผู้เข้าเยี่ยมมีสิทธิที่จะเข้าถึงอาณาบริเวณและอาคารสถานที่ทุกแห่งได้โดยไม่มีข้อจำกัด³⁹⁶

จนถึงปัจจุบัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังเห็นการเข้าเยี่ยมเฉพาะเรือนจำ (ทั้งสถานที่ควบคุมตัวก่อนการไต่สวนและเรือนจำสำหรับนักโทษที่ศาลตัดสินแล้ว) และศูนย์ควบคุมตัวของตำรวจ คณะผู้เข้าเยี่ยมส่วนใหญ่มีโอกาสเข้าเยี่ยมเรือนจำประมาณ 2-4 แห่ง และได้เข้าเยี่ยมศูนย์ควบคุมตัวของตำรวจ 6-8 แห่ง อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยังได้เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวดังต่อไปนี้ อาทิ เรือนจำและศูนย์ควบคุมตัวของทหาร ศูนย์กักตัวของฝ่ายบริหาร ศูนย์กักตัวของศาล สถานพินิจเด็กและเยาวชน สถาบันจิตเวช ศูนย์บำบัดยาเสพติดและสถานสงเคราะห์³⁹⁷

4.5.3 การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล

การสัมภาษณ์ส่วนบุคคลเป็นหัวใจของกระบวนการตรวจสอบเพื่อป้องกัน การสัมภาษณ์ส่วนบุคคลช่วยให้สามารถรวบรวมข้อมูลสนเทศ โดยเฉพาะที่มาจากมุมมองของผู้ถูกควบคุมตัว เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว สภาพการควบคุมตัว และการบริหารจัดการของสถานที่ควบคุมตัว การสัมภาษณ์เช่นนั้นช่วยให้คณะผู้ตรวจสอบทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของความเสี่ยงต่อการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในสถานที่ควบคุมตัวที่เกี่ยวข้อง³⁹⁸ ข้อ 14(ง) ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องอนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถทำ “การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล” ได้ และเลือกคนที่จะสัมภาษณ์ได้ โดยมีล่ามหรือบุคคลอื่นอยู่ด้วยหากจำเป็น การสัมภาษณ์อาจเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือไม่อยู่ในสายตาและระยะเวลาไต่สวนของเจ้าหน้าที่สถานที่ควบคุมตัวและบุคคลที่ทำให้สูญเสียอิสรภาพคนอื่น³⁹⁹

ควรมีการพิจารณาด้วยความระมัดระวังกรณีที่หน่วยงานของรัฐเสนอสถานที่เพื่อให้ใช้เป็นที่พักพิง ผู้แทนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ควรมีอิสระในการเลือกสถานที่ และหากจำเป็นให้สามารถกำหนดทางเลือกของตนเองได้ ในทางปฏิบัติแล้ว อาจเป็นเรื่องที่ยุ่ยากที่จะจัดการสัมภาษณ์ให้

³⁹⁶ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14(ค) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

³⁹⁷ โปรตดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก III; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, ภาคผนวก III; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, ภาคผนวก III และองค์การสหประชาชาติ แถลงการณ์การเข้าเยี่ยมประเทศเลบานอนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน 2 มิถุนายน 2553: โปรตดูที่ www.ohchr.org

³⁹⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 26

³⁹⁹ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

พันสายตาของเจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง ผู้แทนคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็ควรใช้ วิจารณ์งานเพื่อเลือกสถานที่สำหรับสัมภาษณ์ โดยให้มีความเสี่ยงจากการแอบฟังน้อยสุด⁴⁰⁰

การสัมภาษณ์ควรเป็นไปโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ นอกจากนั้น คณะผู้แทนควร ใส่ใจกับข้อกังวลของผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งช่วงก่อนระหว่างและภายหลังการสัมภาษณ์⁴⁰¹ ทั้งคณะผู้เข้าเยี่ยม หรือหน่วยงานของรัฐไม่ควรสร้างแรงกดดันต่อบุคคลใดเพื่อให้เข้าร่วมในการสัมภาษณ์ นอกจากนั้น ข้อ 14 ของพิธีสารเลือกรับฯ ยังควรนำมาพิจารณาร่วมกับ

- ข้อ 15 ซึ่งมีเป้าหมายห้ามการตอบโต้หรือการใช้มาตรการลงโทษหรือมาตรการก่อน การตัดสินของศาลต่อบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งอาจติดต่อสื่อสารกับคณะอนุกรรมการ เพื่อป้องกัน และ
- ข้อ 16(2) ซึ่งห้ามการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลหากไม่ได้รับความยินยอมอย่าง เปิดเผย

ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับความเสี่ยง จากการตอบโต้ภายหลังการเข้าเยี่ยมดังนี้

บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพที่ได้พูดคุยกับตัวแทนคณะอนุกรรมการเพื่อ ป้องกันอาจถูกข่มขู่ถ้าไม่ยอมเปิดเผยเนื้อหาการพูดคุย หรืออาจถูกลงโทษเพราะเข้าไป พูดคุยกับคณะผู้แทน นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังได้ทราบว่า บุคคลที่ ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพบางคนก็ยังคงเตือนล่วงหน้าเพื่อให้ปฏิเสธที่จะพูดคุยกับ ตัวแทนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁴⁰²

จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐภาคีดำเนินการเพื่อประกันว่าจะไม่มีการตอบโต้ภายหลังการเข้าเยี่ยม ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งเป็นไปตามข้อ 15 ของพิธีสารเลือกรับฯ นอกจากนั้น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังคาดหวังว่าหน่วยงานของรัฐที่มีการเข้าเยี่ยม จะแจ้งให้ทราบหากเกิด การตอบโต้เกิดขึ้น และแจ้งให้ทราบถึงมาตรการเพื่อคุ้มครองบุคคลที่ถูกตอบโต้ ทั้งยังตระหนักถึง บทบาทอันสำคัญของกลไกป้องกันระดับประเทศในประเด็นปัญหานี้⁴⁰³ เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ในประเทศ ดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศย่อมสามารถติดตามเพื่อแก้ไขข้อกังวลเกี่ยวกับการตอบโต้ที่อาจ เกิดขึ้น และสามารถประสานงานโดยตรงกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้

4.6 การชะลอการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเป็นการชั่วคราว

⁴⁰⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, สมาคมเพื่อป้องกันการ ทรมาน, เจนีวา, April 2004, น. 80

⁴⁰¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Monitoring Places of Detention*, น. 81 และ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1043

⁴⁰² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 35

⁴⁰³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 36

รัฐภาคีไม่สามารถปฏิเสธห้ามไม่ให้มีการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้ แต่อาจขอลื่อนการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่งออกไปชั่วคราว ตามเหตุผลที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจงตามข้อ 14(2)⁴⁰⁴ แต่ไม่มีข้อบทในลักษณะเดียวกันสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ

เหตุที่อนุญาตให้มีการคัดค้านได้เฉพาะการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง แต่ไม่สามารถคัดค้านแผนการเข้าเยี่ยมทั้งหมด เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง และสะท้อนหน้าที่ของรัฐภาคีที่จะต้องอนุญาตให้มีการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งนับเป็นข้อได้เปรียบของพิธีสารเลือกรับฯ ในฐานะเครื่องมือเพื่อการป้องกัน ข้อ 14(2) ป้องกันมิให้รัฐภาคีขัดขวางการเข้าถึง และควบคุมบงการสถานที่และช่วงเวลาการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

วลีในข้อ 14(2) ที่ว่า “เร่งด่วนและไม่อาจขัดขืนได้” เน้นให้เห็นว่าต้องมีการพิจารณาสถานการณ์เป็นรายกรณีไป และต้องถือเป็นข้อยกเว้นพิเศษที่อนุญาตให้มีการชะลอการเข้าเยี่ยมได้ การอ้างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไม่เป็นเหตุผลเพียงพอเพื่อชะลอหรือคัดค้านการเข้าเยี่ยม⁴⁰⁵ ในสภาพการณ์เช่นนั้น คณะผู้แทนและหน่วยงานของรัฐควรประสานงานอย่างใกล้ชิดเพื่อหาทางออก และประกันว่าการเข้าเยี่ยมที่ชะลอออกไปจะเดินทางต่อไปได้โดยเร็วที่สุด อันที่จริงแล้ว การเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกันมีความสำคัญอย่างยิ่งในช่วงที่มีสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการคุกคามต่อสิทธิขั้นพื้นฐานอันเบี่ยงเบนมิได้ รวมทั้งสิทธิที่จะมีชีวิตและสิทธิที่จะมีเสรีภาพจากการทรมาน รวมทั้งการชะลอการบังคับใช้สิทธิและมาตรการคุมครองอื่น ๆ ชั่วคราวในสถานการณ์เช่นนั้น หากรัฐภาคีปฏิเสธที่จะร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในแง่ของการเลื่อนการเข้าเยี่ยมออกไปชั่วคราว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็สามารถขอฉันทานุมัติของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ซึ่งต้องให้คะแนนเสียงเป็นส่วนใหญ่เพื่อให้มีการออกแถลงการณ์ตามข้อ 16(4)⁴⁰⁶

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้รายงานจนถึงปัจจุบันว่า ที่ผ่านมายังแทบไม่เผชิญปัญหาอะไรจากการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว⁴⁰⁷ ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้น ส่วนใหญ่เป็นเพราะปัญหาการสื่อสารและมักแก้ไขได้โดยการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน⁴⁰⁸

⁴⁰⁴ ตามข้อ 14(2) แห่งพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, “การคัดค้านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง อาจเป็นไปได้ตามเหตุผลเร่งด่วนและไม่อาจขัดขืนได้ อย่างเช่น เหตุผลในการป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสภาพผิดปกติอย่างร้ายแรงของสถานที่ที่จะทำการเยี่ยม ซึ่งอาจเป็นเหตุป้องกันไม่ให้เกิดการเข้าเยี่ยมดังกล่าวได้” โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁰⁵ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1045 และโปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁰⁶ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 16 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁰⁷ โปรตดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศมัลดีฟส์, น. 257; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดน, น. 12; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศปารากวัย, น. 17 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศฮอนดูรัส, น. 23

⁴⁰⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศเม็กซิโก, น. 20

4.7 ภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศ⁴⁰⁹

สิ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศมีความสำคัญเช่นเดียวกับกระบวนการเข้าเยี่ยมประเทศเองหรืออาจสำคัญกว่าด้วย การเข้าเยี่ยมเป็นจุดเริ่มต้นของการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับหน่วยงานของรัฐและกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อ

- ส่งเสริมการคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัว
- จำแนกมาตรการเพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคลในประเทศ และ
- ให้แนวทางปฏิบัติในการมอบหมายบทบาทหน้าที่ การจัดตั้ง และการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

4.7.1 ใบแถลงข่าวเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง

เมื่อสิ้นสุดการเข้าเยี่ยม ปรกติแล้วคณะกรรมการเพื่อป้องกัน จะเผยแพร่ใบแถลงข่าวสั้น ๆ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเยี่ยม ใบแถลงข่าวนี้มักจะระบุว่ามีการเข้าเยี่ยมเกิดขึ้น มีใครบ้างในคณะผู้เข้าเยี่ยม และมีรายชื่อสถานที่ควบคุมตัวที่เข้าเยี่ยมอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ใบแถลงข่าวมักจะบ่งชี้ถึงการประชุมที่จัดขึ้นระหว่างการเข้าเยี่ยม รวมทั้งการประชุมระหว่างคณะกรรมการเพื่อป้องกัน กับเจ้าหน้าที่อาวุโส กลไกป้องกันระดับประเทศสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอพอช. และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁴¹⁰ อย่างไรก็ตาม ในใบแถลงข่าวจะไม่ระบุข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับสภาพการควบคุมตัวบุคคลในประเทศนั้น ๆ

4.7.2 การร่างรายงานการเข้าเยี่ยม

ขั้นตอนต่อมาคือการจัดทำร่างรายงานการเข้าเยี่ยมที่เป็นความลับ ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้และข้อเสนอแนะ รายงานควรให้ข้อมูลกว้าง ๆ เพื่อครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การป้องกันทรมาน⁴¹¹ ตามข้อ 2(2) ในรายงานการเข้าเยี่ยมและรายงานอื่น ๆ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ คณะกรรมการเพื่อป้องกัน จะต้องอ้างอิงถึงบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง⁴¹²

รายงานการเข้าเยี่ยมเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้เกิดการเจรจาที่ยั่งยืนกับหน่วยงานในประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับมาตรการเพื่อปรับปรุงการป้องกันทรมานและการปฏิบัติที่ โหดร้ายอื่น ๆ ในประเทศนั้น ๆ ตามข้อ 12(ง) รัฐภาคีมีพันธกรณีจะต้อง “พิจารณาข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการเพื่อป้องกันและเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินงานที่เป็นไปได้” ด้วยเหตุ

⁴⁰⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 11 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้

⁴¹⁰ ใบแถลงข่าว คณะกรรมการเพื่อป้องกันทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ ย่ำยี ศักดิ์ศรี www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/index.htm และ โปรดดู คณะกรรมการเพื่อป้องกันทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

⁴¹¹ โปรดดูเว็บไซต์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชน สำหรับมาตรฐานแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับการบริหารความยุติธรรม www2.ohchr.org/english/law

⁴¹² โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 2(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการเพื่อป้องกัน จัดทำร่างรายงานการเข้าเยี่ยมเสร็จแล้ว ต้องมีการส่งให้กับรัฐภาคี โดยในเบื้องต้นต้องปิดเป็นความลับ ในการส่งมอบรายงาน คณะกรรมการเพื่อป้องกัน จะขอให้รัฐภาคีแสดงความเห็นต่อข้อเสนอแนะ และให้ส่งข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าใด ๆ หลังจากการเข้าเยี่ยม เส้นตายการส่งคำตอบของรัฐภาคีต่อรายงานการเข้าเยี่ยมยังคงถูกปิดเป็นความลับอยู่⁴¹³ ในการจัดทำรายงานขั้นสุดท้าย จะมีการนำคำตอบของรัฐภาคีมาพิจารณา และอาจนำมาประกอบการเขียนรายงานด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับสุดท้ายมีการนำคำตอบของหน่วยงานของประเทศ**ฮอนดูรัส**มาประกอบด้วย และในข้อเสนอแนะแต่ละข้อ ได้มีการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและข้อเสนอแนะสุดท้ายมาเขียนประกอบกัน⁴¹⁴ จะมีการนำรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับสมบูรณ์มาอภิปรายและให้มีการรับรองระหว่างสมัยประชุมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน จากนั้นให้ส่งให้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นความลับ เพื่อส่งเสริมให้มีการเจรจาและความร่วมมืออย่างต่อเนื่องในการปฏิบัติตามมาตรการและข้อเสนอแนะที่เสนอในรายงาน

คณะกรรมการเพื่อป้องกันจะเป็นผู้แจ้งข้อมูลปัจจุบันเกี่ยวกับสถานะของรายงานการเข้าเยี่ยม (อย่างเช่น มีการส่งให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องหรือยัง และยังคงเป็นข้อมูลลับหรือเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้แล้ว) โดยจะแจ้งทางเว็บไซต์⁴¹⁵

ข้อ 16(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้คณะกรรมการเพื่อป้องกันต้องแจ้งข้อเสนอแนะและข้อสังเกตให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบอย่างเป็นทางการเป็นความลับ “กรณีที่มีความเกี่ยวข้อง” กับกลไกป้องกันระดับประเทศ การที่กลไกป้องกันระดับประเทศมีที่ตั้งถาวรในประเทศช่วยให้สามารถเจรจาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีสถานภาพอันเหมาะสมที่จะติดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และคอยแจ้งให้คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ และผลกระทบจากการเข้าเยี่ยมประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศควรตั้งอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจและความมั่นใจต่อกัน การสื่อสารรายงานการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ทั้งฉบับหรือเพียงบางส่วน ก็ช่วยสนับสนุนผลกระทบจากการเข้าเยี่ยม และสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ เช่น ภายหลังการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการเพื่อป้องกัน ที่ประเทศ**เม็กซิโก** ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของเม็กซิโก (ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ) ก็ได้ขอสำเนารายงานการเข้าเยี่ยมและทางคณะกรรมการเพื่อป้องกันก็อนุญาตให้ตามนั้น⁴¹⁶

⁴¹³ คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, ภาคผนวก V

⁴¹⁴ คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศฮอนดูรัส

⁴¹⁵ โปรดดู www.ohchr.org

⁴¹⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานสัมภาษณ์คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี Chairperson, Victor Rodriguez Rescia, 21 June 2010

4.7.3 การตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยม

แม้มีข้อกำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องแจ้งให้รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อสังเกต และข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการเป็นความลับ กรณีที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศแต่ตามพิธีสารเลือกรับฯ ก็เปิดโอกาสสามประการที่สามารถตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้

กรณีแรก รัฐภาคีอาจอนุญาตให้มีการตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดย คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกระตุ้นให้รัฐภาคีตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมและคำตอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้⁴¹⁷ จนถึงปัจจุบัน มีการเผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศห้าฉบับต่อสาธารณะ รวมทั้ง รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศ **ฮอนดูรัส** **มัลดีฟส์** **เม็กซิโก** **ปารากวัย** และ **สวีเดน**⁴¹⁸ มีความหวังว่าการตีพิมพ์รายงานจะเป็นการปฏิบัติโดยทั่วไป แม้ว่าการเก็บข้อมูลเป็นความลับเป็นหลักการสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ แต่การตีพิมพ์รายงานก็อาจเป็นเครื่องมือป้องกันการทรمانที่มีพลังได้ การตีพิมพ์รายงานเป็นการส่งสัญญาณว่า รัฐภาคีมีพันธกิจที่จะปฏิบัติตนอย่างโปร่งใสและยินดีร่วมมือกับ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และกลไกป้องกันระดับประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การตีพิมพ์รายงานยังช่วยสร้างจิตสำนึกในประเทศ และทำให้เกิดการถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว และการป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ สุดท้ายแล้วยังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ช่วยให้มีการติดตามการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานระดับประเทศ ภูมิภาค และนานาชาติ รวมทั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

กรณีที่สอง อาจมีการตีพิมพ์รายงานโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง กรณีที่รัฐภาคีแห่งนั้นได้ตีพิมพ์ข้อมูลบางส่วนของรายงานแล้วตามข้อ 16(2) ของพิธีสารเลือกรับฯ หากมีการตีพิมพ์รายงานเพียงบางส่วน แสดงให้เห็นว่ารัฐภาคีจึงใจงดเว้นการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ซึ่งมีผลต่อข้อมูลส่วนที่เหลือในรายงาน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ก็จะ สามารถตีพิมพ์รายงานบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการใช้ขั้นตอนปฏิบัติเช่นนี้

กรณีที่สาม การตีพิมพ์รายงานอาจใช้เป็นเครื่องมือเพื่อลงโทษกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 16(4) อนุญาตให้มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมได้ กรณีที่รัฐภาคีปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ทั้ง ๆ ที่เป็นพันธกรณีของตน และมีการกำหนดไว้ในข้อ 12 และ 14 กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แต่ในกรณีเช่นนี้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจตัดสินให้มีการตีพิมพ์รายงาน แต่ตัว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะสามารถตัดสินให้ตีพิมพ์หรือสั่งห้ามการตีพิมพ์โดยใช้การลงคะแนนเสียงส่วนใหญ่ตามการร้องขอของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในอีกทางหนึ่ง คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจเลือกจะออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการไม่ให้ความร่วมมือของรัฐภาคี อย่างไรก็ตาม ก่อนจะตัดสินใจใด ๆ รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องควรได้รับโอกาสเสนอความเห็นของตน การยอมให้ใช้การ

⁴¹⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 30

⁴¹⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศสวีเดน; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศมัลดีฟส์; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศฮอนดูรัส; คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศเม็กซิโก และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศปารากวัย

ตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมเป็นการลงโทษ เน้นให้เห็นความสำคัญของหลักความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐภาคีไม่ควรใช้ประโยชน์จากหลักการนี้อย่างมิชอบ และหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารเลือกรับฯ และเช่นเดียวกัน จนถึงปัจจุบันยังไม่มีการใช้ขั้นตอนปฏิบัตินี้

4.7.4 การติดตามผลหลังจากรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะทำการขอความเห็นของรัฐภาคีภายหลังแจ้งให้ทราบและ/หรือ มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมฉบับสุดท้าย แม้ว่าในพิธีสารเลือกรับฯ จะไม่ได้ระบุขั้นตอนปฏิบัติในส่วนนี้ไว้ คำตอบที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับรัฐภาคี และช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถประเมินผลกระทบจากการเข้าเยี่ยม และการปรับปรุงระบบการควบคุมตัวบุคคลใด ๆ ในรัฐภาคีที่เข้าเยี่ยม อาจมีการเผยแพร่คำตอบของรัฐภาคีต่อสาธารณะหากมีการร้องขอมา เช่น ในระหว่างการดำเนินงานช่วงแรก ๆ ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีรัฐภาคีสามแห่งที่ให้คำตอบหลังจากได้รับรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับสุดท้าย และมีการตีพิมพ์คำตอบของรัฐสองแห่ง (รวมทั้งคำตอบจากประเทศ**ปารากวัย**และ**สวีเดน**) ต่อสาธารณะ⁴¹⁹

นอกจากจะขอคำตอบอย่างเป็นทางการแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็อาจขอข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ จดหมายที่ส่งถึงรัฐภาคีเพื่อขอข้อมูลความคืบหน้าในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ เป็นโอกาสสำคัญที่จะติดตามความคืบหน้าในเรื่องนี้ตามที่มีการจำแนกไว้ในรายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁴²⁰

4.8 การเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล

ข้อ 13(4) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ อนุญาตให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลได้ หน่วยงานตรวจสอบระดับภูมิภาคอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป ก็ได้รับรองแนวปฏิบัติของการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล และมีการพิสูจน์ว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง แม้ว่าที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมิได้ทำการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล แต่ก็มีประโยชน์ที่ช่วยให้คณะผู้เข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

- ใส่ใจกับประเด็นที่เป็นข้อกังวลอย่างชัดเจน (อย่างเช่น การทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ)
- ประเมินระดับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และ
- แสดงท่าทีต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

⁴¹⁹ มอริเชียส สวีเดน และปารากวัยได้ให้คำตอบกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ภายหลังได้รับรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับสุดท้ายเกี่ยวกับประเทศของตน โปรดดูคำตอบเหล่านี้ได้ที่ www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm

⁴²⁰ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู ข้อ 3.3.1 และ 3.3.2 ของบทนี้

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้กล่าวถึงการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลในรายงานประจำปีฉบับที่สาม โดยระบุว่ามีการวางแผนจะเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลที่ประเทศปารากวัย⁴²¹

5. ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

ตามเป้าประสงค์เพื่อการป้องกันการทรมานโดยทั่วไป ข้อ 11(ค)ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องร่วมมือกับหน่วยงานและกลไกขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรระดับระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับประเทศเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ตามที่อภิปรายข้างต้น⁴²² ความร่วมมือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของพิธีสารเลือกรับฯ และคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีหน้าที่โดยเฉพาะที่จะต้องดำเนินการให้เกิดการเจรจาอย่างต่อเนื่องและความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีความเห็นคล้ายคลึงกัน เพื่อส่งเสริมระบบการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

5.1 ความร่วมมือกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน

ตามที่ปรากฏในอารัมภบทของพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งมุ่งสนับสนุนให้รัฐภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน⁴²³ ปฏิบัติตามพันธกรณีและนำมาตรการที่เป็นผลมาใช้เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เนื่องจากคณะกรรมการต่อต้านการทรมานเป็นหนึ่งในหน่วยงานที่สำคัญที่สุดและควรมีความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์และมีพลวัตกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พิธีสารเลือกรับฯ จึงได้กำหนดความสัมพันธ์เป็นการเฉพาะระหว่างหน่วยงานทั้งสอง โดยไม่มีใครเหนือกว่าใคร มีการมอบอำนาจเฉพาะให้กับคณะกรรมการต่อต้านการทรมานในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ และมีการวางแผนปฏิบัติเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลสนทนาระหว่างทั้งสองหน่วยงาน (เช่น การที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เสนอรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน) คณะกรรมการต่อต้านการทรมานเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญสำหรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ไม่เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการทรมานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศด้วย ในปี 2546 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานได้รับรองแถลงการณ์เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ และแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการเพื่อความร่วมมือและประสานงานระหว่างคณะกรรมการต่อต้านการทรมานกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁴²⁴ ในทางปฏิบัติแล้ว แม้จะมีชื่อว่าเป็น “คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน” แต่คณะอนุกรรมการ

⁴²¹ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 24 และ United Nations, ‘Committee against Torture meets with Subcommittee on the Prevention of Torture to discuss synergies in their work’ (press release), 11 May 2010: โปรดดูที่ www.unog.ch

⁴²² โปรดดู หัวข้อที่ 1 ของบทนี้

⁴²³ UNCAT, UN Doc. A/RES/39/46, 10 December 1984

⁴²⁴ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี, UN Doc. A/58/44, 1 September 2003, น. 14-17

เพื่อป้องกันก็ทำหน้าที่หนุนเสริมคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน อันที่จริงแล้วคณะกรรมการต่อต้านการทรมานยอมรับว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระโดยตนเอง⁴²⁵ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการต่อต้านการทรมานก็สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีที่มีต่อพิธีสารเลือกรับฯ ได้อย่างเปิดเผย⁴²⁶

คณะกรรมการต่อต้านการทรมานเห็นว่าการมีสมาชิกภาพพร้อมกันในทั้งสองคณะ (อย่างเช่นในคณะกรรมการต่อต้านการทรมานพร้อม ๆ กับในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน) เป็นประโยชน์ต่อการประสานงานและความร่วมมือ แม้จะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติอยู่บ้าง⁴²⁷ อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมา สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่ควรเป็นสมาชิกของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานในเวลาเดียวกัน การแบ่งแยกตำแหน่งจะช่วยหลีกเลี่ยงความสับสนเกี่ยวกับวิธีการทำงานเชิงป้องกันและมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการของทั้งสองหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่คณะกรรมการต่อต้านการทรมานสามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ของรัฐภาคีได้ อย่างเปิดเผย รวมทั้งการรับเรื่องร้องเรียน ในบรรดาสมาชิก 10 คนแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็ไม่มีใครหนึ่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานในเวลาเดียวกัน

5.1.1 อำนาจของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ

คณะกรรมการต่อต้านการทรมานมีอำนาจที่สำคัญสองประการอันเนื่องมาจากพิธีสารเลือกรับฯ

- (1) อำนาจในการออกแถลงการณ์และตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามข้อ 16(4)

ตามที่อภิปรายข้างต้น⁴²⁸ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ในกรณีที่รัฐภาคีไม่ให้ความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามพันธกรณีที่มีอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจของคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจเผชิญกับปัญหาท้าทายในการปฏิบัติหน้าที่ หากรัฐภาคีไม่ให้ความร่วมมือตามพันธกรณีที่มีอยู่ (โดยเฉพาะตามข้อ 12 และ 14) หรือไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่ว่าจะเป็นการไม่ปฏิบัติตามในข้อใด คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอาจแจ้งให้คณะกรรมการต่อต้านการทรมานทราบ และคณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะให้โอกาสรัฐภาคีเสนอความเห็นของตน จากนั้นอาศัยเสียงส่วนใหญ่คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจตัดสินใจให้ตีพิมพ์รายงานและ/หรือแถลงการณ์ที่เกี่ยวข้องของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นข้อบัญญัติที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน โดยไม่ได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องมีสถานะต่ำกว่าคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน

⁴²⁵ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 14(A)(3)

⁴²⁶ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 914 และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 16 and 24 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴²⁷ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 14(ข)

⁴²⁸ โปรดดู หัวข้อที่ 4.7.3 ของบทนี้

ขั้นตอนนี้เป็นมาตรการป้องกันที่จำเป็น เพราะหากรัฐภาคีไม่ต้องการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านความร่วมมืออีกต่อไป ก็ไม่ควรได้รับการคุ้มครองตามหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญคือการกำหนดกรอบความร่วมมือและการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับรัฐภาคี ทั้งยังช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แสดงให้เห็นว่า จะไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นผลหากไม่ได้รับความร่วมมือจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นผลนั้นไม่ได้มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของตนเอง⁴²⁹ จนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการใช้ขั้นตอนปฏิบัตินี้

- (2) อำนาจในการขยายระยะเวลาการชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐภาคีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน(เช่น ตามหมวด III ของพิธีสารเลือกรับฯ) หรือกลไกป้องกันระดับประเทศ (เช่นตามหมวด IV ของพิธีสารเลือกรับฯ) ตามข้อ 24(2)⁴³⁰

พิธีสารเลือกรับฯ ให้เวลาเพิ่มเติมกับรัฐที่ต้องการเข้ามาเป็นภาคีต่อสนธิสัญญา เพื่อพิจารณาว่า จะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาได้อย่างดีสุดอย่างไร ตามข้อ 24 ในขณะที่ให้สัตยาบัน รัฐภาคีอาจประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันออกไปได้(อย่างเช่นพันธกรณีตามหมวด III) หรือที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่นพันธกรณีตามหมวด IV)⁴³¹ จนถึงปัจจุบัน มีรัฐภาคีสี่แห่ง (เยอรมนี คาซัคสถาน มอนเตเนโกร และโรมาเนีย) ที่ได้ประกาศชะลอพันธกรณีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศของตนตามข้อ 24 แม้จะยังไม่มีรัฐภาคีใดประกาศชะลอพันธกรณีในส่วนของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

คำขอชะลอพันธกรณีต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการต่อต้านการทรมานเสียก่อน โดยจะมีการตัดสินใจจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับรัฐภาคีและภายหลังการปรึกษาหารือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเหตุที่กำหนดให้มีการปรึกษาหารือและแลกเปลี่ยนก่อนการตัดสินใจที่จะขยายเวลาดังกล่าว เป็นการเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีคำขอชะลอพันธกรณีเพิ่มเติม เนื่องจากรัฐภาคีที่กล่าวถึงข้างต้นยังอยู่ในช่วงเวลาของการชะลอการประกาศใช้ตามข้อ 24 อยู่

5.1.2 รายงานประจำปีของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

นอกจากอำนาจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตามพิธีสารเลือกรับฯข้างต้นแล้ว พิธีสารเลือกรับฯ ยังกำหนดขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับรายงานประจำปีของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ด้วย โดยข้อ

⁴²⁹ สำหรับคำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อบัญญัตินี้, โปรดดู Ann-Marie Bolin Pennegard, 'An Optional Protocol, Based on Prevention and Cooperation', in Bertil Duner (ed.), *An End to Torture: Strategies for its Eradication*, Zed Books, London, 1998, น. 48

⁴³⁰ และโปรดดู หัวข้อที่ 3 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ และ อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 24(2) ในบทที่ II

⁴³¹ โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

16(3) กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องนำเสนอรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรمان การนำเสนอรายงานประจำปีมักมีขึ้นในช่วงสมัยประชุมเดือนพฤศจิกายนของคณะกรรมการต่อต้านการทรمان ซึ่งเป็นเวทีสาธารณะและเป็นโอกาสสำคัญเพื่อให้สมาชิกคณะกรรมการต่อต้านการทรمانและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับข้อกังวลร่วม⁴³²

ข้อ 10(3) ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรمانจัดให้มีสมัยประชุมพร้อมกันอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปี ซึ่งมักเป็นเดือนพฤศจิกายน เพื่อเป็นโอกาสการพูดคุยประเด็นร่วมกัน อย่างเช่น เรื่องกลไกป้องกันระดับประเทศ การเข้าเยี่ยมประเทศ และการกำหนดตารางเวลา การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างทั้งสองหน่วยงาน⁴³³ และประเด็นปัญหาเฉพาะ (อย่างเช่น สิทธิของผู้พิการ และผลกระทบต่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน)⁴³⁴

นอกจากนั้น กลายเป็นมาตรฐานไปแล้วที่ประธานคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะเสนอรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการที่สาม (Third Committee) ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ ในเดือนตุลาคม ในเวลาเดียวกับที่คณะกรรมการต่อต้านการทรมานและผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานแห่งสหประชาชาติจะนำเสนอรายงานประจำปีของตน

5.1.3 การแลกเปลี่ยนข้อมูล

ในปี 2546 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานตระหนักว่าความร่วมมือและการประสานงานระหว่างทั้งสองหน่วยงาน เป็นสิ่งที่ “พึงปรารถนาและต้องปฏิบัติ” ตามพิธีสารเลือกรับฯ⁴³⁵ ในแนวปฏิบัติที่มีการรับรองเมื่อปี 2546 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานเสนอมาตรการอย่างเป็นทางการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประการแรก คณะกรรมการต่อต้านการทรมานเสนอให้สมาชิกหนึ่งคนหรือหลายคนของตนเข้าไปหนึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์ระหว่างการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเพื่อจัดทำร่างและรับรองข้อบังคับการประชุมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน คณะกรรมการต่อต้านการทรมานเสนอว่าหลังการอภิปรายเรื่องเหล่านี้ ควรมีการจัดประชุมร่วมเพื่อกำหนดข้อบังคับการประชุมร่างสุดท้าย⁴³⁶ แต่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันไม่ได้นำข้อเสนอแนะนี้มาปฏิบัติ⁴³⁷ ในปี 2546 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานยังเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการความร่วมมือถาวร” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากคณะกรรมการต่อต้านการทรมานและคณะอนุกรรมการ

⁴³² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 43

⁴³³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 43

⁴³⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 54

⁴³⁵ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 14(A)(3)

⁴³⁶ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 14(A)(3)

⁴³⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานสัมภาษณ์คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี Chairperson, Victor Rodriguez Rescia, 21 June 2010

เพื่อป้องกัน⁴³⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการต่อต้านการทรมานได้จัดให้มีกลุ่มประสานงานซึ่งมีสมาชิกสองคนจากแต่ละหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล⁴³⁹

ที่ผ่านมาพบว่าคณะกรรมการต่อต้านการทรมานเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน(และในทางกลับกันด้วย) ไม่เพียงในประเด็นการทรมานหากยังรวมการพัฒนาพิธีสารเลือกรับฯ และกลไกป้องกันระดับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมานได้รับรองนโยบายที่เป็นข้อเสนออย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อมีการพิจารณารายงานของรัฐที่ต้องส่งให้ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ⁴⁴⁰ นอกจากนี้ คณะกรรมการต่อต้านการทรมานยังกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการขอข้อมูลด้านการมอบหมายบทบาทหน้าที่ การจัดตั้ง และการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศจากรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ คณะกรรมการต่อต้านการทรมานยังตีพิมพ์ข้อเสนอแนะต่อประเด็นเหล่านี้ด้วย⁴⁴¹ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงมักอ้างถึงอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ในการเขียนรายงานการเข้าเยี่ยม⁴⁴² นอกจากนี้ รายงานของรัฐภาคีที่มีต่อคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานต่อรัฐภาคี ต่างก็เป็นข้อมูลที่มีประโยชน์สำหรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยเฉพาะในการจัดเตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศ⁴⁴³ ในทำนองเดียวกัน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน (เมื่อมีการตีพิมพ์เผยแพร่) และแฟ้มข้อมูลประเทศที่เป็นความลับ⁴⁴⁴ ต่างก็เป็นข้อมูลที่มีค่าสำหรับคณะกรรมการต่อต้านการทรมานในการทำกิจกรรมของตน

⁴³⁸ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 14(A)(3)

⁴³⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 33

⁴⁴⁰ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 2. In 2009, อนุสัญญาต่อต้านการทรมานมีข้อเสนอว่าประเทศที่ไม่ได้เป็นรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ควรให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ (เช่น ประเทศชาติ อิสราเอล ฟิลิปปินส์ โคลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ สโลวาเกีย และเยเมน) ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู www.ohchr.org

⁴⁴¹ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, รายงานประจำปี 2003, น. 2 ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการต่อต้านการทรมานได้ให้ข้อเสนอแนะต่อประเทศมอลโดวาเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดดู อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, Concluding observations ของCommittee against Torture on Moldova, UN Doc. CAT/C/MDA/CO/2, 19 November 2009, น. 13

⁴⁴² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 62

⁴⁴³ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 4.4.1 ของบทนี้

⁴⁴⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ได้รับรองแนวปฏิบัติที่จะส่งแฟ้มข้อมูลประเทศที่เป็นความลับให้กับคณะกรรมการต่อต้านการทรมานโดยต้องเก็บเป็นความลับเช่นกัน สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานสเปน Victor Rodriguez ประธานคณะอนุกรรมการ Rescia, 21 June 2010. สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 4.4.2 ของบทนี้

5.2 ความร่วมมือกับหน่วยงานและกลไกอื่น ๆ ขององค์การสหประชาชาติ

หน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติหลายแห่ง ผู้ชำนาญการและหน่วยงานอื่น ๆ ต่างมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการป้องกันการทรมาน เมื่อเวลาผ่านไป มีแนวโน้มว่าคณะกรรมการเพื่อป้องกันจะพัฒนาความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะไม่ทั้งหมด

5.2.1 หน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติ

ตามที่อภิปรายข้างต้น⁴⁴⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมักจะอ้างถึงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของหน่วยงานตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องในการเขียนรายงานการเข้าเยี่ยม⁴⁴⁶ แหล่งข้อมูลหลักของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ประกอบด้วยแนวคิดศาสตร์ของหน่วยงานตามสนธิสัญญาที่รับเรื่องร้องเรียน รวมทั้งรายงานตามระยะของรัฐภาคี และข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของหน่วยงานตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติหลายแห่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ อย่างเช่น

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติ
- คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี องค์การสหประชาชาติ
- คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิผู้พิการ องค์การสหประชาชาติและ
- คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก องค์การสหประชาชาติ

เพื่อสนับสนุนการติดต่อและส่งเสริมการทำงานของระบบหน่วยงานตามสนธิสัญญาโดยรวม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จะเข้าร่วมในการประชุมประจำปีของประธานของหน่วยงานตามสนธิสัญญาขององค์การสหประชาชาติทุกแห่ง และในการประชุมร่วมของคณะกรรมการตามปกติ ซึ่งจะมีประธานและสมาชิกหนึ่งคนจากแต่ละหน่วยงานตามสนธิสัญญาเข้าร่วม

5.2.2 ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Special Procedures of the Human Rights Council)

ผู้รายงานพิเศษบางตำแหน่งที่จัดตั้งขึ้นโดยสิทธิมนุษยชนองค์การสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับประเด็นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยผู้รายงานพิเศษส่วนใหญ่จะมีหน้าที่รับแจ้งข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการติดต่อกับรัฐบาล รวมทั้งการทำจดหมายอุทธรณ์เร่งด่วนตามข้อร้องเรียนของบุคคลที่ตกอยู่ใต้ความเสี่ยง และตามข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิด ทั้งยังมี

⁴⁴⁵ โปรดดู หัวข้อที่ 5.1.3 ของบทนี้

⁴⁴⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 50

อำนาจในการเข้าเยี่ยมประเทศเพื่อสอบสวนสถานการณ์ในระดับประเทศเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน
ด้านต่าง ๆ แม้จำเป็นต้องได้รับจดหมายเชิญจากรัฐที่เกี่ยวข้องเสียก่อน⁴⁴⁷

ผู้รายงานพิเศษที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมากที่สุดได้แก่
ผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน อย่างไรก็ตาม ผู้รายงานพิเศษอื่น ๆ ก็อาจมีส่วนเกี่ยวข้องได้ อย่างเช่น

- ผู้รายงานพิเศษด้านการสังหารนอกเหนือกระบวนการกฎหมาย โดยรวดเร็วหรือโดย
พลการ (United Nations Special Rapporteur on extrajudicial, summary or
arbitrary executions)
- ผู้รายงานพิเศษด้านความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและทนายความ (United Nations
Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers)
- ผู้รายงานพิเศษด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างการต่อสู้กับลัทธิ
ก่อการร้าย (United Nations Special Rapporteur on the promotion and
protection of human rights while countering terrorism)
- คณะทำงานด้านการควบคุมตัวโดยพลการ (United Nations Working Group on
Arbitrary Detention)⁴⁴⁸ และ
- คณะทำงานด้านการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยไม่สมัครใจ (United Nations
Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ผู้รายงานพิเศษต้องแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ

เมื่อพิธีสารเลือกรับฯ มีผลบังคับใช้ มันเฟร็ด โนวัค (Manfred Nowak) ผู้รายงานพิเศษด้านการ
ทรมานกล่าวว่า เขาเห็นว่า “กลไกใหม่ฉบับนี้จะเป็นวิธีการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย
ระดับโลกที่มีประสิทธิภาพและแปลกใหม่มากที่สุด”⁴⁴⁹ ในเวลาต่อมา เขารายงานว่าในบรรดาประเทศที่
ได้เข้าเยี่ยมระหว่างดำรงตำแหน่ง มีเจ็ดประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ และมีสี่ประเทศที่
จัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศขึ้นมา⁴⁵⁰ เขายังแสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของกลไก

⁴⁴⁷ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู เว็บไซต์ของผู้รายงานพิเศษ

www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm

⁴⁴⁸ ในข้อสังเกตเบื้องต้น คณะทำงานด้านการควบคุมตัวโดยพลการแห่งสหประชาชาติ (UN Working Group on
Arbitrary Detention) ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศภายหลังการเข้าเยี่ยม
ประเทศมอลตาเมื่อปี 2552 โปรดดู Working Group on Arbitrary Detention, Report ของ Working Group on Arbitrary
Detention, Mission to Malta (19 to 23 January 2009), UN Doc. A/HRC/13/30/Add.2, 18 January 2010,
น. 69-70

⁴⁴⁹ รายงานของผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำ
ยีศักดิ์ศรีแห่งสหประชาชาติ UN Doc. A/61/259, 14 August 2006, น. 66

⁴⁵⁰ สภาสิทธิมนุษยชน รายงานของผู้รายงานพิเศษด้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้
มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีแห่งสหประชาชาติทั่วโลก ซึ่งรวมถึงการประเมินสภาพการควบคุมตัว UN Doc.
A/HRC/13/39/Add.5, 5 February 2010, น. 158

ป้องกันระดับประเทศในประเทศที่เขาเชื่อมต่อสาธารณะ และ “เน้นย้ำเสมอว่าหากไม่มีความเป็นอิสระ และข้อจำกัดต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่อการทำงาน”⁴⁵¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ได้รับความเชื่อถืออย่างใกล้ชิดกับผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน เพื่อพูดคุยปัญหาท้าทายและวิธีการทำงานร่วมกัน มีการจัดประชุมอย่างสม่ำเสมอระหว่างสมัยประชุมของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันที่กรุงเจนีวา⁴⁵²

5.2.3 ความร่วมมือกับหน่วยงานสหประชาชาติอื่น ๆ

พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดพันธกรณีให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันต้องร่วมมือกับหน่วยงาน และกลไกที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ⁴⁵³ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ความร่วมมือได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในแง่การส่งเสริมการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การติดต่อและความร่วมมือระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ (International Coordinating Committee - ICC) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเป็นผลมาจากการประชุมทวิภาคีและการแลกเปลี่ยนข้อมูล⁴⁵⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีแผนสนับสนุนการติดต่อและความสัมพันธ์กับ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการรับรองสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Sub-Committee on Accreditation) โดยมีการประชุมร่วมกัน และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ทำงานเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยผ่านกระบวนการพิจารณารับรองสถานะ

ภารกิจเรื่องนี้มีผลสำคัญ เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ มีข้อเสนอแนะให้รัฐภาคีให้ความสำคัญ อย่างเหมาะสมกับหลักการกรุงปารีส⁴⁵⁵ ในระหว่างการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ⁴⁵⁶ แม้ว่าไม่ควร ดีความว่าข้อเสนอแนะเหล่านี้เป็นเหตุผลที่จะรับรองสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทำ หน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศโดยอัตโนมัติตามหลักการกรุงปารีสก็ตาม⁴⁵⁷ การที่สถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติบางแห่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ทำให้เกิดปัญหา การรับรองสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกลไกป้องกันระดับประเทศ อนุกรรมการของ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศทำหน้าที่ประเมินว่าสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติสอดคล้องตามหลักการกรุงปารีสหรือไม่ และเป็นเหตุให้ในเดือนมิถุนายน 2552 จึงมีการ

⁴⁵¹ รายงานของผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน, Study on the phenomena of torture, น. 162

⁴⁵² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 35

⁴⁵³ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 11(ค)

⁴⁵⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 61

⁴⁵⁵ หลักการเกี่ยวกับสถานะและการทำหน้าที่ของสถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (หลักการ กรุงปารีส) UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993

⁴⁵⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(4)

⁴⁵⁷ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 7.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

ปรับปรุง “แถลงการณ์ความสอดคล้องกับหลักการกรุงปารีส” (Statement of Compliance with the Paris Principles) (ซึ่งเป็นแม่แบบการประเมินความสอดคล้องก่อนจะรับรองสถานะ)⁴⁵⁸ เพื่อให้ครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและให้มีการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันระบุว่าขั้นตอนการรับรองสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกเสริม และไม่ควรรนำมาใช้เพื่อรับรองสถานะของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁴⁵⁹

จากความร่วมมือในลักษณะเดียวกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมีแนวทางเจรจากับสำนักข่าวใหญ่ผู้สื่อข่าวแห่งสหประชาชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและส่งเสริมให้เกิดการเข้าเยี่ยม “บุคคลที่ถูกควบคุมตัวในสถานกักตัวคนเข้าเมืองเป็นผลมากขึ้น”⁴⁶⁰

5.3 ความร่วมมือกับหน่วยงานระดับภูมิภาค⁴⁶¹

ข้อ 31 ของพิธีสารเลือกรับฯ ส่งเสริมให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันปรึกษาหารือและร่วมมือกับหน่วยงานระดับภูมิภาคซึ่งทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว โดยมีเป้าหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อนและส่งเสริมการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ พันธกรณีของรัฐที่มีต่ออนุสัญญาระดับภูมิภาค โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกลไกเข้าเยี่ยมระดับภูมิภาคไม่ได้รับผลกระทบใด ๆ จากการลงนาม การให้ภาคยานุวัติหรือการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ หน่วยงานระดับภูมิภาคหลายแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าเยี่ยม และมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

● แอฟริกา

คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกา (CPTA หรือเดิมชื่อ Follow-up Committee to the Robben Island Guidelines) มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อการป้องกันการทรมานที่กว้างขวางมากกว่าคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และเป็นภาคีหลักของคณะกรรมการในแอฟริกา⁴⁶² คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและคณะกรรมการ Robben Island Guidelines

⁴⁵⁸ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู nhri.net

⁴⁵⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 61. และโปรดดู OPCAT Research team: University of Bristol, *Relationship between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, University of Bristol, Bristol, November 2008

⁴⁶⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 63

⁴⁶¹ โปรดดู หัวข้อที่ 7.6 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁶² ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู เว็บไซต์ของคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกา:

(คณะกรรมการ RIG) ได้เริ่มต้นความร่วมมือในปี 2552 โดยประธานของคณะกรรมการ RIG ได้มาเยี่ยมเยือนคณะกรรมการเพื่อป้องกันในระหว่างการประชุมร่วมครั้งหนึ่ง เพื่อพูดถึงประเด็นที่เป็นข้อกังวลร่วมกันและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี⁴⁶³ ความร่วมมือดังกล่าวเข้มแข็งขึ้นระหว่างการจัดงานรณรงค์ร่วมในประเทศเบนินในปี 2552 ซึ่งเน้นเรื่องการป้องกันการทรมาน สมาชิกของคณะกรรมการ RIG ได้เดินทางร่วมกับสมาชิกหนึ่งคนจากคณะกรรมการเพื่อป้องกันซึ่งทำหน้าที่เป็นวิทยากร⁴⁶⁴ กิจกรรมร่วมเช่นนี้มีส่วนสนับสนุนให้เกิดการเจรจาและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งสอง

กลไกในทวีปแอฟริกาที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้าเยี่ยมสถานควบคุมตัวอีกหน่วยงานหนึ่งได้แก่ผู้รายงานพิเศษด้านเรือนจำและสภาพการควบคุมตัวในแอฟริกา (Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแห่งแอฟริกา (African Commission on Human and Peoples' Rights)⁴⁶⁵ เหตุที่ประธานของคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกาดำรงตำแหน่งเป็นผู้รายงานพิเศษด้านเรือนจำและสภาพการควบคุมตัวในแอฟริกาด้วย มีส่วนสนับสนุนความร่วมมือและความเป็นเอกภาพกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

● อเมริกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights) ได้กำหนดสถานะผู้รายงานพิเศษตามประเด็นปัญหาและประเทศ โดยทำหน้าที่เข้าเยี่ยมรัฐภาคีทุกแห่งในอเมริกา ผู้รายงานด้านสิทธิของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ (Rapporteur on the Rights of Persons Deprived of their Liberty) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่จะเข้าเยี่ยมเพื่อสังเกตการณ์การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว⁴⁶⁶ ความร่วมมือและการเจรจาเกิดขึ้นจากการติดต่ออย่างสม่ำเสมอระหว่างสำนักเลขาธิการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และการเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาในระหว่างสมัยประชุมของคณะกรรมการเพื่อป้องกันและในทางกลับกันด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2552 สำนักเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา ได้เข้าร่วมในการประชุมกับสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันที่กรุงเจนีวา ในขณะที่สมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันก็ได้เข้าร่วมประชุมการประชุมประจำปี

www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm. และโปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Africa torture prevention Conference* (Discussion Document), 27-28 April 2010, Dakar: โปรดดูที่ www.apt.ch

⁴⁶³ คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 67

⁴⁶⁴ โปรดดู เว็บไซต์ของคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งแอฟริกา:

www.achpr.org/english/_info/index_RIG_Under_en.htm

⁴⁶⁵ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู เว็บไซต์ของผู้รายงานพิเศษด้านเรือนจำ:

www.achpr.org/english/_info/index_prison_en.html

⁴⁶⁶ สถานะผู้รายงานอื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ประกอบด้วยผู้รายงานด้านสิทธิผู้หญิง ผู้รายงานด้านสิทธิเด็ก และผู้รายงานด้านสิทธิคนงานพลัดถิ่นและครอบครัว, ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู เว็บไซต์ของ IACHR: www.cidh.oas.org/

และสมัยประชุมร่วมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาที่กรุงวอชิงตัน ทั้งยังมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศและการวางแผนเข้าเยี่ยมประเทศ⁴⁶⁷

● ยุโรป

คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปจัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรป เพื่อทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งเพื่อการป้องกัน ในรัฐภาคีทั้ง 47 แห่งของสภายุโรป (Council of Europe) จนถึงปัจจุบัน รัฐภาคี 27 แห่งของสภายุโรปก็ได้ให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ⁴⁶⁸ ส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี พบว่าเกิดปัญหาขึ้นมากมายจากการทำงานเชิงป้องกันของหลายหน่วยงานในภูมิภาคยุโรป โดยเฉพาะในแง่ความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ งานที่ซ้ำซ้อนกัน และความเป็นเอกภาพของมาตรฐาน⁴⁶⁹

คณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปเห็นว่ารัฐต่าง ๆ ในยุโรปซึ่งเป็นภาคีของทั้งพิธีสารเลือกรับฯและอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรป ควรเสนอรายงานการเข้าเยี่ยมของคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยทันทีและให้ทำอย่างปิดลับ รวมทั้งการเสนอคำตอบจากรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)⁴⁷⁰ ซึ่งจะช่วยประกันว่าการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานทั้งสองเป็นไป “ในท่ามกลางข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งปวง”⁴⁷¹ ทั้งยังช่วยส่งเสริมมาตรฐานที่สม่ำเสมอ แม้ว่าคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปเน้นย้ำว่า การปฏิบัติตามข้อเสนอไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการแก้ไขอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรปของรัฐภาคีแต่ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับตามข้อปฏิบัตินี้ก็มิได้เปิดเผยต่อสาธารณะ⁴⁷²

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้พัฒนาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรป โดยมีการติดต่ออย่างสม่ำเสมอระหว่างสำนักเลขาธิการทั้งสองแห่ง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีและประสานงานแผนการเข้าเยี่ยมประเทศ ในรายงานกิจกรรมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันในช่วงปีแรก ๆ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้เนื่องจากสมาชิกในปัจจุบันและอดีตสมาชิกของคณะอนุกรรมการฯเคยเป็นหรือยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะกรรมการป้องกันการทรมานแห่งยุโรปด้วย ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทั้งสองมี

⁴⁶⁷ โปรตดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 66 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 53

⁴⁶⁸ ดูข้อมูลเพิ่มเติมที่เว็บไซต์ของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน: www.apt.ch

⁴⁶⁹ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรตดู ‘Background paper’, APT-CPT Conference: New Partnerships in Torture Prevention in Europe region, 6 November 2009, น. 6. โปรตดูที่ www.apt.ch

⁴⁷⁰ CPT, 16th General Report on the CPT’s activities, covering the period 1 August 2005 to 31 July 2006, CPT/Inf (2006) 35, 16 October 2006, Preface

⁴⁷¹ Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1159

⁴⁷² Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 1159

ลักษณะเป็นทางการและมีโครงสร้างรองรับ เป็นเหตุให้รัฐภาคีของทั้งพิธีสารเลือกรับฯและอนุสัญญาป้องกันการทรมานแห่งยุโรป ได้รับการสนับสนุนให้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกควบคู่กันทั้งสองคณะ⁴⁷³

หน่วยงานอื่น ๆ ในระดับภูมิภาคก็ควรร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยกตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้แสวงหาความร่วมมือกับสำนักงานเพื่อสถาบันประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Office for Democratic Institutions and Human Rights) ขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe - OSCE) ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในประเด็นเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ในแง่ของความร่วมมือเนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ในยุโรป องค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปยังเป็นหน่วยงานความมั่นคงระดับภูมิภาคใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีรัฐภาคี 56 แห่งจากในยุโรป เอเชียกลาง และอเมริกาเหนือ⁴⁷⁴

5.4 ความร่วมมือกับคณะกรรมการกาชาดสากล

เนื่องจากการทำงานของคณะกรรมการกาชาดสากลเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ จึงระบุอย่างชัดเจนถึงพันธกรณีตามกฎหมายของรัฐภาคีที่มีต่อกบฏบัตรด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งจะไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใดอันเนื่องมาจากการลงนาม หรือการให้สัตยาบัน หรือการให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ อนุสัญญาเจนีวาและพิธีสารเพิ่มเติม⁴⁷⁵ ซึ่งเป็นพื้นฐานของกบฏบัตรด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ กำหนดให้คุ้มครองบุคคลระหว่างการขัดกันด้วยอาวุธและอนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากลสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้ตามอนุสัญญาเจนีวา ในระหว่างการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างชาติต่าง ๆ คณะกรรมการกาชาดสากลมีอำนาจเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่ง ซึ่งมีการกักขังเชลยสงคราม การควบคุมตัวพลเรือน และ “บุคคลผู้ได้รับการคุ้มครอง” อื่นๆ⁴⁷⁶ ในระหว่างการขัดกันด้วยอาวุธของพลเรือนหรือในช่วงที่สงบสันติ รัฐก็ยังสามารถอนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้

⁴⁷³ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2.3 ของบทนี้

⁴⁷⁴ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู เว็บไซต์ขององค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป: www.osce.org

⁴⁷⁵ Diplomatic Conference of Geneva of 1949, Convention (I) for the Amelioration of the Condition of Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, เจนีวา, 12 August 1949; Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, เจนีวา, 12 August 1949; Convention (III) Relative to the Treatment of Prisoners of War, เจนีวา, 12 August 1949; Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, เจนีวา, 12 August 1949; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977; Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977; and Protocol additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem (Protocol III), 8 December 2005

⁴⁷⁶ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกิจกรรมของคณะกรรมการกาชาดสากล โปรดดู

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงอาจมีความทับซ้อนกันอย่างมากระหว่างงานของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับกับคณะกรรมการกาชาดสากล ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางของหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับที่เกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวข้อ 32 ของพิธีสารเลือกรับฯ มีเป้าหมายประกันให้หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ ทำหน้าที่หนุนเสริมงานของคณะกรรมการกาชาดสากล และหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนหรือการขัดขวางการทำงาน สิทธิในการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกป้องกันระดับประเทศ จะต้องไม่ถูกรัฐภาคีใช้เป็นข้ออ้างเพื่อห้ามไม่ให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยม หรือในทางกลับกัน อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศควรพิจารณาว่าคณะกรรมการกาชาดสากลและหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ (โดยเฉพาะกลไกป้องกันระดับประเทศ) จะร่วมมือกันอย่างไรเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อน⁴⁷⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้พัฒนาความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกับคณะกรรมการกาชาดสากลยกตัวอย่างเช่นสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะได้รับการอบรมการตรวจสอบการควบคุมตัวจากคณะกรรมการกาชาดสากล⁴⁷⁸ ในขณะที่ผู้แทนของคณะกรรมการกาชาดสากลอยู่ในพื้นที่ของรัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ การติดต่อโดยตรงและการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ร่วมกันกับคณะกรรมการกาชาดสากลก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จึงนับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

6. ภาคประชาสังคมกับการมีส่วนร่วมกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ตามข้อ 11 (ค) ของพิธีสารเลือกรับฯ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะต้องร่วมมือกับ “หน่วยงานและกลไก...เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี” หน่วยงานภาคประชาสังคม ระดับประเทศและสากลมีบทบาทสำคัญในการจัดทำพิธีสารเลือกรับฯ ด้วยเหตุดังกล่าว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจึงเห็นความสำคัญของการร่วมมือกับหน่วยงานภาคประชาสังคมทั้งในระดับประเทศและสากล⁴⁷⁹

www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_protection?OpenDocument

⁴⁷⁷ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 32 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; รวมทั้งสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 91

⁴⁷⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 40

⁴⁷⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 60 และสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 91

6.1 ความร่วมมือในบริบทของการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานระดับประเทศและนานาชาติได้ติดต่อและสร้างความสัมพันธ์เชิงร่วมมือทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

• การเตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

เพื่อให้การเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เมื่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันประกาศแผนการเข้าเยี่ยมต่อสาธารณะ (ปกติในช่วงเดือนพฤศจิกายน หนึ่งปีล่วงหน้าก่อนที่การเข้าเยี่ยมจะเกิดขึ้น) หน่วยงานภาคประชาสังคมทั้งในระดับชาติและสากลก็ควรมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการติดต่อโดยตรงกับสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ข้อมูลที่แม่นยำ ละเอียดยและเป็นกลางของหน่วยงานภาคประชาสังคมเกี่ยวกับสถานการณ์การควบคุมตัวบุคคลในประเทศ และการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ เป็นข้อมูลเสริมที่มีประโยชน์เพิ่มเติมจากข้อมูลที่รัฐภาคีจัดหาให้ ด้วยเหตุดังกล่าว ก่อนการเข้าเยี่ยมประเทศ สำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันก็ควรติดต่อกับหน่วยงานภาคประชาสังคมด้วย

หากเป็นไปได้ หน่วยงานภาคประชาสังคมในประเทศก็ควรประสานงานในการทำงานเพื่อหลีกเลี่ยงการส่งข้อมูลที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยควรเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ

- สาเหตุและความเสี่ยงของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ
- ความเห็นต่อการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควรพบด้วย และ
- สถานที่ควบคุมตัว (และ/หรือพื้นที่ต่าง ๆ ในรัฐแห่งนั้น) ซึ่งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันควรเข้าเยี่ยม⁴⁸⁰

หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถร้องขอให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เก็บข้อมูลที่ตนส่งให้เป็นความลับ⁴⁸¹ โดยข้อมูลที่รับจะถูกรวมเป็นแฟ้มข้อมูลประเทศแบบลับโดยทางสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁴⁸²

หน่วยงานภาคประชาสังคมระดับสากลก็ควรมีส่วนร่วมและส่งข้อมูลเกี่ยวกับประเทศให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันองค์กรพัฒนาเอกชนสากลบางแห่งให้ความสนับสนุนที่จำเป็นระหว่างการ

⁴⁸⁰ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Role of civil society in preparation of SPT visits*, APT Briefing Note 2, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, May 2008 โปรดดูที่ www.apr.ch

⁴⁸¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Role of Civil Society*, น. 2

⁴⁸² ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 4.4.2 ของบทนี้

เตรียมการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รวมทั้งการจัดเตรียมกิจกรรมในรัฐแห่งนั้นก่อนการเข้าเยี่ยม⁴⁸³

- ความร่วมมือระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

หน่วยงานภาคประชาสังคมมักมีบทบาทสำคัญระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเนื่องจากมีประสบการณ์ทำงานในเชิงลึกและครอบคลุมหลายพื้นที่ ทำให้สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่นๆในรัฐภาคีได้ ข้อมูลเหล่านี้ช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจำแนกสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยมและประเด็นหลักที่ต้องตรวจสอบ (ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ)⁴⁸⁴ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันยังมักประชุมกับหน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศ ยกตัวอย่างเช่นระหว่างการเข้าเยี่ยมประเทศ**มัลดีฟส์** คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันรายงานว่าได้จัด “ประชุมกับหน่วยงานภาคประชาสังคม เพื่อทำความเข้าใจภาพรวมของกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารความยุติธรรมทางอาญาและสถานที่ควบคุมตัว และตรวจสอบว่ามี การปฏิบัติตามจริงอย่างไร”⁴⁸⁵

- ภายหลังการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับหน่วยงานภาคประชาสังคม อาจเกิดขึ้นในทางอ้อมภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาคประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการติดตามผลการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ยกตัวอย่างเช่น ทั้งหน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศและระหว่างประเทศอาจรณรงค์ให้มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง⁴⁸⁶ ทั้งยังสามารถกระตุ้นให้มีการเขียนความเห็นต่อบทสรุปรายงานและตีพิมพ์ความเห็นเหล่านั้น กรณีที่มีการเผยแพร่เอกสารทั้งสองขึ้นต่อสาธารณะ (อย่างเช่น รายงานเข้าเยี่ยมประเทศของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และความเห็นต่อบทสรุปของรัฐภาคี) หน่วยงานภาคประชาสังคมก็อาจเลือกให้ความเห็น เพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับงานที่ตนทำ นอกจากนี้ ยังอาจทำหน้าที่เป็น “หมาเฝ้าบ้าน” เพื่อติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเกี่ยวกับสถานการณ์การควบคุมตัวและการพัฒนา กลไกป้องกันระดับประเทศ⁴⁸⁷ ในบริบทดังกล่าว หน่วยงานเหล่านี้จึงอยู่ในจุดที่สามารถให้ข้อมูลที่

⁴⁸³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สอง, น. 21 และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, ภาคผนวก V. และโปรดดู หัวข้อที่ 4.4 ของบทนี้

⁴⁸⁴ โปรดดู ข้อ 4.4.1-3 ของบทนี้

⁴⁸⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานการเข้าเยี่ยมประเทศ**มัลดีฟส์**, น. 11

⁴⁸⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 30

⁴⁸⁷ โปรดดู ข้อ 7.3 และ 7.5.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

ทันสมัยต่อสำนักเลขาธิการของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนั้น ควรสังเกตด้วยว่า กองทุนซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อ 26 ของพิธีสารเลือกรับฯ จะสามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอันเป็นผลมาจากการเข้าเยี่ยมประเทศได้⁴⁸⁸ หน่วยงานภาคประชาสังคมยังอาจให้ความสนับสนุนด้านการเงินกับกองทุนพิเศษของพิธีสารเลือกรับฯ ได้⁴⁸⁹ หรืออาจขอใช้ทุนดังกล่าว

6.2 ความร่วมมือตามหน้าที่ให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ในรายงานประจำปีฉบับที่สามคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเน้นถึงบทบาทที่สำคัญของหน่วยงานภาคประชาสังคมในการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาให้แก่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน โดยเฉพาะในกรณีที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ดำเนินงานด้วยงบประมาณที่จำกัด⁴⁹⁰ ในระดับสากล องค์การพัฒนาเอกชนและสถาบันด้านวิชาการมีบทบาทสำคัญในการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ และการปฏิบัติตามประเด็นที่เสนอขึ้นจากกลุ่มประสานงานของพิธีสารเลือกรับฯ (PCAT Contact Group)⁴⁹¹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะจัดประชุมปิดลับอย่างสม่ำเสมอกับกลุ่มประสานงานของพิธีสารเลือกรับฯ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล อภิปรายเกี่ยวกับการตีความพิธีสารเลือกรับฯ (รวมทั้งส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการป้องกันการทรمان) และส่งเสริมศักยภาพของกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตระหนักว่าการสื่อสารกับกลุ่มประสานงานของพิธีสารเลือกรับฯ อย่างสม่ำเสมอ ช่วยให้สามารถพัฒนาวิธีการทำงานร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และมีความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการป้องกันของตนเอง

- คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศ

ดังที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันปฏิบัติหน้าที่ให้คำปรึกษาเพื่อการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศได้อย่างเต็มที่ ต้องมีการรวบรวมข้อมูลเฉพาะเกี่ยวกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ การจัดตั้ง และการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁴⁹² หน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศก็อาจติดต่อสื่อสารโดยตรงกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเพื่อให้ข้อมูลในประเด็นเหล่านี้ได้⁴⁹³ ข้อมูลที่ทันสมัยช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันวิเคราะห์บริบทและปัญหาท้าทายใน

⁴⁸⁸ โปรตดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้, รวมทั้ง Nowak and McArthur, *The UNCAT*, น. 998

⁴⁸⁹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 26(2)

⁴⁹⁰ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 61

⁴⁹¹ โปรตดู หัวข้อที่ 2.3.2 ของบทนี้ สำหรับรายชื่อหน่วยงานประสานงานของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

⁴⁹² โปรตดู ข้อ 3.3.1 และ 3.3.2 ของบทนี้

⁴⁹³ มีการพูดถึงบทบาทของหน่วยงานภาคประชาสังคมกับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานอย่างละเอียด ในหัวข้อ 4, 6.1 และ 7.3 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

ประเทศอย่างเป็นผล ทำให้สามารถให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่ตรงประเด็นและสอดคล้องกับปัญหา สำหรับทั้งรัฐภาคีและกลไกป้องกันระดับประเทศ

นอกจากนี้หน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศยังควรส่งรายงานกฎหมายเพื่อจัดตั้ง กลไกป้องกันระดับประเทศให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน พิจารณาว่าสอดคล้องกับพิธีสารเลือกรับฯ หรือไม่⁴⁹⁴

สุดท้าย หน่วยงานภาคประชาสังคมยังสามารถเชิญสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันให้เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการติดต่อโดยตรงระหว่างสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งเป็นวิธีการที่สร้างสรรค์เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและยังช่วยให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

- เกิดความเข้าใจมากขึ้นถึงอำนาจหน้าที่ในเชิงป้องกัน
- มีการเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับหน่วยงานระดับประเทศ
- มีส่วนร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และ
- พัฒนาระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล

ยกตัวอย่างเช่นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รายงานว่าได้เข้าร่วมกิจกรรมประเภทนี้ 14 ครั้ง ทั้งนี้ด้วยความสนับสนุนจากหลายหน่วยงาน รวมทั้งองค์กรที่เป็นกลุ่มประสานงานของพิธีสารเลือกรับฯ⁴⁹⁵

6.3 ประเด็นเพิ่มเติม: องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁴⁹⁶

บทบาทของหน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศและระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน การเลือกตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันจะมีขึ้นทุกสองปี และการรณรงค์ของหน่วยงานภาคประชาสังคมมักมีส่วนช่วยเป็นแรงกดดันให้มีการเสนอชื่อ/ คัดเลือกชื่อ และการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ ไม่ลำเอียง เพื่อให้ได้ผู้ชำนาญการที่เหมาะสมมาทำหน้าที่เป็น สมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน

ดังที่กล่าวถึงข้างต้น⁴⁹⁷ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดหลักเกณฑ์โดยเฉพาะเกี่ยวกับองค์ประกอบของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แต่ไม่ได้ระบุกระบวนการเสนอชื่อบุคคลในระดับประเทศ รัฐภาคีจึงควร จัดให้มีกระบวนการระดับชาติที่มีส่วนร่วม เปิดเผยและโปร่งใส เพื่อคัดเลือกผู้ที่จะเสนอชื่อเป็นสมาชิก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน จากระดับประเทศ โดยกระบวนการนี้ควรประกอบด้วยการประกาศหาตัว

⁴⁹⁴ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 3.3.1 ของบทนี้ และหัวข้อที่ 6.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁹⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 41 และ 71

⁴⁹⁶ โปรดดู ข้อ 6.1 และ 6.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁹⁷ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2 ของบทนี้

ผู้สมัครจากสาธารณะ⁴⁹⁸ และควรสนับสนุนให้หน่วยงานภาคประชาสังคมมีข้อเสนอต่าง ๆ หน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศมักอยู่ในจุดที่เหมาะสมและสามารถเสนอชื่อบุคคลที่มีความชำนาญการ ทักษะและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องได้⁴⁹⁹

นอกจากนั้น ตามแนวปฏิบัติที่ดีแล้วควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา มีการประชุมตัวแทน จากกระทรวงซึ่งรับผิดชอบกระบวนการสรรหา และให้มีตัวแทนจากหน่วยงานภาคประชาสังคมที่มีความชำนาญการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วย⁵⁰⁰ หน่วยงานภาคประชาสังคมระดับประเทศควรสนับสนุนให้มี กระบวนการสรรหาอย่างเปิดเผยในระดับประเทศ

แนวปฏิบัติของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานเกี่ยวกับการสรรหาผู้ที่จะเสนอชื่อเป็นสมาชิก คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการเลือกตั้งสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นเครื่องมือรณรงค์ มีประโยชน์⁵⁰¹ กระบวนการสรรหาที่เปิดเผยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระ ความน่าเชื่อถือ และความชอบธรรมของสมาชิกคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน แต่ละคน รวมทั้งตัวหน่วยงานโดยรวมด้วย

⁴⁹⁸ สำหรับการอภิปรายเรื่องนี้โดยละเอียด, โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 6 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁴⁹⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 6.1 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁰⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *The Subcommittee on Prevention of Torture: Guidance on the selection of candidates and elections of members*, OPCAT Briefing, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, June 2010. โปรดดูที่ www.apt.ch

⁵⁰¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Guidance on the selection of candidates and elections of SPT members*

บทที่ IV

การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการมอบหมายบทบาท

หน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ: ความท้าทายระดับประเทศ

สารบัญ

1. บทนำ
2. ทำไมต้องให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
3. ช่วงเวลาของการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
4. กำหนดให้พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเป็นวาระทางการเมือง
5. หลักเกณฑ์การสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศ
6. การส่งเสริมการเจรจาอย่างต่อเนื่อง
7. ทางเลือกของรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ
8. การกำหนดหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในกฎหมาย
9. ขั้นตอนต่อไปเพื่อให้มีการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและ
การมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

1. บทนำ

การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ⁵⁰²เป็นการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อแสดงความปรารถนาและพันธกิจอย่างจริงจังของรัฐในการป้องกันการทรมาณและการปฏิบัติที่โหดร้าย ที่ผ่านมามีกระแสเรียกร้องในระดับโลกเพื่อให้มีการรับรองพิธีสารเลือกรับฯ รัฐต่าง ๆ ในจำนวนมากขึ้นกำลังพิจารณาว่าจะให้สัตยาบันและดำเนินการตามสนธิสัญญาฉบับนี้ให้ดีที่สุดได้อย่างไร การตัดสินใจเกี่ยวกับช่วงเวลาที่จะให้สัตยาบันและปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้รับผลกระทบจากบรรยากาศทางการเมือง ระบบกฎหมาย และโครงสร้างเชิงสถาบันในแต่ละประเทศ รวมทั้งข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ เองด้วย

พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับประเทศ ได้แก่ กลไกป้องกันระดับประเทศซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อการป้องกันเป็นการเฉพาะ⁵⁰³ เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรของกลไกป้องกันระดับประเทศ รัฐภาคีแต่ละแห่งจึงสามารถเลือกโครงสร้างที่เหมาะสมกับบริบทในประเทศของตนมากที่สุด ไม่มีโครงสร้างองค์กรไหนจะดีกว่าโครงสร้างอื่นอย่างชัดเจน สิ่งที่สำคัญก็คือ กลไกป้องกันระดับประเทศทุกหน่วยงานต้องทำงานอย่างเป็นผลเพื่อป้องกันการทรมาณและการปฏิบัติที่โหดร้าย อย่างไรก็ตาม พิธีสารเลือกรับฯ วางข้อกำหนดเบื้องต้นหลายประการเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยหน่วยงานเหล่านี้ไม่ว่าจะมีรูปแบบใดก็ต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มีองค์ประกอบของผู้ชำนาญการที่หลากหลาย และมีอำนาจและหลักประกันที่ชัดเจน

ในบทนี้เป็นการให้แนวปฏิบัติเกี่ยวกับช่วงเวลาและกระบวนการของทั้งการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยเฉพาะการจัดตั้งและการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยให้การวิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับทางเลือกของรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งให้เห็นปัญหาท้าทายหลักและตัวอย่างของแนวปฏิบัติที่ดี โปรดสังเกตด้วยว่า การที่นำตัวอย่างกลไกป้องกันระดับประเทศที่ได้รับการเสนอหรือที่มีอยู่แล้วมาประกอบในบทนี้ ไม่ได้เป็นการแสดงความเห็นชอบหรือเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ทางเลือกเหล่านั้น แต่เนื้อหาในบทนี้มุ่งชี้แจงความจำเป็นที่รัฐภาคีในปัจจุบันหรือในอนาคตและหน่วยงานระดับประเทศอื่น ๆ จะต้องพิจารณาและ/หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศสิ่งพิมพ์ของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาณซึ่งมีชื่อว่า “แนวปฏิบัติเพื่อการจัดตั้งและการมอบหมายหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ(Guide to the Establishment and Designation of NPMs- ‘NPM Guide’)⁵⁰⁴ให้รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกำหนดของกลไกป้องกันระดับประเทศ

⁵⁰² พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาณและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, UN Doc. A/RES/57/199, 18 December 2002

⁵⁰³ โปรดดู หัวข้อที่ 3.1 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁰⁴ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาณ, *NPM Guide*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาณ, เจนีวา, 2006. โปรดดูที่ www.apr.ch

2. ทำไมต้องให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน?

อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน⁵⁰⁵ มีข้อบทกำหนดให้รัฐภาคีต้องกำหนดมาตรการด้านกฎหมายของฝ่ายบริหาร ตุลาการ และอื่น ๆ เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ⁵⁰⁶ การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผลและมีอิสระ ช่วยให้รัฐภาคีปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมาน⁵⁰⁷

พิธีสารเลือกรับ นับเป็นก้าวใหม่ของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก พิธีสารเลือกรับ ต่างจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานนับเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดขั้นตอนปฏิบัติ ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐภาคีของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานจึงไม่มีพันธกรณีให้ต้องรายงานเมื่อมีการให้สัตยาบันแล้ว แต่มีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งแห่งหรือหลายแห่งให้สอดคล้องตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ เพื่อทำหน้าที่เจรจาร่วมมือกับหน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับฯ พิจารณาข้อเสนอแนะของหน่วยงานอื่น ๆ และตีพิมพ์รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ประการที่สอง พิธีสารเลือกรับฯ มีพื้นฐานตั้งอยู่บนความพยายามป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย โดยให้การเข้าเยี่ยมสถานี่ควบคุมตัวทุกแห่งอย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นกลไกป้องปราม⁵⁰⁸ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้มีหน่วยงานป้องกันระหว่างประเทศ (คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน)⁵⁰⁹ และกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งสองหน่วยงานประกอบกันขึ้นเป็นระบบป้องกันที่ทำงานตามหลักความร่วมมือและเจรจาอย่างสร้างสรรค์ (แทนที่จะประณามการละเมิด) ตามเจตนารมณ์ของพิธีสารเลือกรับฯ⁵¹⁰ ในขณะที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมักปฏิบัติหน้าที่อย่างปิดลับ⁵¹¹ แต่กลไก

⁵⁰⁵ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี, UN Doc. A/RES/39/46, 10 December 1984

⁵⁰⁶ UNCAT ข้อ 2, 10, 11 และ 16 และโปรโตดู คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน, ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 2, การบังคับใช้ข้อ 2 ของรัฐภาคี, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008

⁵⁰⁷ โปรโตดู หัวข้อที่ 2.1 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁰⁸ โปรโตดู ข้อ 2.2-3, 5.1 และ 7.2 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้ และอธิบายว่าด้วยอาร์มภทของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและข้อ 1 และ 19 ในบทที่ II

⁵⁰⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

⁵¹⁰ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรโตดู บทที่ I ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 2.2-4 and 6.3 และ อธิบายว่าด้วยข้อ 2 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II

⁵¹¹ ตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 2(3) และ 16

ป้องกันระดับประเทศไม่มีข้อผูกพันตามหลักการนี้ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองหน่วยงานมีข้อกำหนดที่ต้องคุ้มครองข้อมูลลับที่ได้จากการทำหน้าที่ในเชิงป้องกันของตน⁵¹²

ประการที่สาม กลไกป้องกันระดับประเทศเป็นสิ่งที่ทำให้พิธีสารเลือกรับฯ ต่างจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่น ๆ⁵¹³ พิธีสารเลือกรับฯ เป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกซึ่งกำหนดให้มีหน่วยงานระดับประเทศที่มีอำนาจหน้าที่และได้รับการประกันเป็นการเฉพาะ เพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ทั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ จะสามารถทำงานหนุนเสริมกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานตรวจสอบระดับประเทศ ภูมิภาค และนานาชาติได้ การที่กลไกป้องกันระดับประเทศตั้งอยู่ในพื้นที่ ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างสม่ำเสมอและบ่อยครั้ง การมีที่ตั้งถาวรในประเทศทำให้สามารถเจรจาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และทำให้เกิดความไว้วางใจมากขึ้น นอกจากนี้ กลไกป้องกันระดับประเทศยังมีความเข้าใจบริบทและนโยบายสาธารณะในประเทศเป็นอย่างดี จึงสามารถเสนอมาตรการเชิงป้องกันที่เป็นรูปธรรมให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีความสอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาท้าทายในประเทศนั้นได้ ทั้งยังสามารถติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ทั้งที่มาจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานตรวจสอบอื่น ๆ ได้⁵¹⁴ สุดท้าย กลไกป้องกันระดับประเทศยังอยู่ในจุดที่สามารถจำแนกสัญญาณเตือนในเบื้องต้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดในสถานที่ควบคุมตัวได้⁵¹⁵

ประการที่สี่พิธีสารเลือกรับฯ ได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถผลักดันไปสู่การปฏิรูป/กระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบบยุติธรรมทางอาญา เพื่อไปสู่การส่งเสริมซึ่งหลักนิติธรรม พิธีสารเลือกรับฯ ยังช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกคืนความไว้วางใจจากสาธารณะ ในช่วงหลังวิกฤตการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงต่อผู้ถูกควบคุมตัว หรือภายหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบปกครอง การให้สัตยาบันและปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเป็นผล ช่วยให้รัฐบาลแสดงพันธกิจเพื่อคุ้มครองสมาชิกทั้งหมดในสังคม รวมทั้งกลุ่มที่เสียเปรียบมากที่สุด (เช่น ผู้ถูกควบคุมตัว)

สถานที่ควบคุมตัวที่ไม่ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมและระบบการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดต้นทุนมากมาย ทั้งในแง่ผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ถูกควบคุมตัว ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของสาธารณะ และแรงกดดันที่อาจมีต่อระบบยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประเด็นเหล่านี้ย่อมไม่อาจถูกประเมินให้ต่ำกว่าเป็นความจริงการแทรกแซงเพื่อจำแนกลักษณะและสาเหตุความล้มเหลวของระบบการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ และการพัฒนาทางออกอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อลดความ

⁵¹² ตามข้อ 16(2) และ 21(2) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน หน่วยงานตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานสามารถตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

⁵¹³ โปรดดู หัวข้อที่ 2.2 ของบทที่ 1 ของคู่มือฉบับนี้ และ Wilder Talyer, 'What is the added value of Prevention?', *Preventing Torture in the 21st Century: Essex Human Rights Review* 6.1 (Special Issue 2009), น. 26; โปรดดูที่ www.ehrr.org/

⁵¹⁴ โปรดดู หัวข้อที่ 6 ของบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นนี้มีสรุปย่อที่ท้ายย่อหน้า

⁵¹⁵ Talyer, 'What is the added value of Prevention?', น. 26

เสียงเหล่านี้ มักพิสูจน์ว่ามีประสิทธิภาพอย่างมาก และเป็นเหตุให้ค่าใช้จ่าย (อย่างเช่น การฟื้นฟูและการเยียวยา)⁵¹⁶ ลดลงหรือสามารถหลีกเลี่ยงได้ทั้งหมด

อำนาจหน้าที่หลักของกลไกป้องกันระดับประเทศได้แก่การจำแนกปัจจัยเสี่ยง และใช้ความรู้เหล่านี้เพื่อออกแบบมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้ว่าการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นอิสระและเป็นผล อาจทำให้เกิดค่าใช้จ่าย แต่การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ และการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรถือเป็นการลงทุนในระยะยาว ซึ่งจะให้ผลตอบแทนเป็นอย่างดีจากการลงทุนในเบื้องต้น ยกตัวอย่างเช่น ตัวอย่างของแนวปฏิบัติที่ดี แสดงให้เห็นว่าการป้องกันการทรมานทำให้อำนาจทางศีลธรรมของรัฐภาคีสถิตสูงขึ้น ดังนั้น การให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นอิสระและเป็นผลหนึ่งแห่ง (หรือหลายแห่ง) เป็นก้าวอย่างสำคัญที่ช่วยให้รัฐสามารถและควรทำหน้าที่ป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้าย

3. ช่วงเวลาการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามสนธิสัญญาอย่างเป็นผล รัฐจะต้องเริ่มพิจารณาว่าจะนำทางเลือกกลไกป้องกันระดับประเทศมาใช้ดีที่สุดได้อย่างไรในบริบทประเทศของตนเอง โดยเฉพาะตั้งแต่เริ่มพิจารณาที่จะให้สัตยาบัน การมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศมักเป็นกระบวนการที่ใช้เวลา และต้องมีการวิเคราะห์อย่างละเอียด ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ การมอบหมายบทบาทหน้าที่อาจเกิดขึ้นก่อนหรือหลังการให้สัตยาบันก็ได้ แนวปฏิบัติที่ดีชี้ให้เห็นว่า การให้สัตยาบันและปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับ จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการนำวิธีการแนวสิทธิมนุษยชนมาใช้ในเชิงป้องกัน โดยให้มีการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ เพื่อประกันให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรการเชิงป้องกันในระดับประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว มีความจำเป็นต้องประกันว่า กลุ่มที่เกี่ยวข้องทุกกลุ่มให้ความสนับสนุนต่อการให้สัตยาบัน โดยในเวลาต่อมาเราสามารถเรียกประชุมกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เพื่ออภิปรายถึงการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับ ในระดับประเทศ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งทั้งในระบบ

⁵¹⁶ โปรตดู, ยกตัวอย่างเช่น รายงานของคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งยุโรปที่นำเสนอต่อรัฐบาลประเทศไอร์แลนด์เกี่ยวกับการเดินทางเข้าเยี่ยมประเทศไอร์แลนด์, CPT Doc. CPT/Inf (95) 14, 23 June 1994, น. 19 ภายหลังการเข้าเยี่ยมประเทศไอร์แลนด์ในปี 2536 คณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งยุโรปรายงานว่า “ในเดือนพฤศจิกายน 2535 ผู้ซึ่งกล่าวหาว่าถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจากโรงพัก Finglas Garda Station กระทำการทารุณ ได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวน 375,000 ปอนด์ (รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ) บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายด้านสมอง ซึ่งมีการกล่าวหาว่าเป็นผลจากการถูกเตะและตีหลายครั้งด้วยไม้ตะบอง” นอกจากนี้ ในวันที่ 5 มกราคม 2553 ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีคำตัดสินว่า มอลโดวาละเมิดข้อ 3 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยพบว่าในคดี *Paduret v. Moldova* หน่วยงานของรัฐมิได้ทำการสอบสวนทางอาญาอย่างเป็นผลต่อข้อกล่าวหาของผู้ชายคนนี้ได้ถูกทารุณระหว่างอยู่ในการควบคุมตัวของตำรวจที่เมือง Bozieni ในปี 2543 ผู้กล่าวหาอ้างว่าถูกเตะต่อย แขนงตัวอยู่บนท่อนเหล็ก โดยมีการผูกเชือกที่เท้าและมือไว้ด้านหลัง (ที่เรียกว่าการแขวนแบบปาเลสไตน์) และยังมีกรายดฆดแก้วเข้าไปในรูทวารของเขาซ้ำแล้วซ้ำอีก ศาลมีคำตัดสินให้จ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เขาเป็นเงินจำนวน 20,000 ยูโร

สหพันธรัฐหรือระบบที่มีการกระจายอำนาจไปสู่รัฐต่าง ๆ รวมทั้งรัฐซึ่งมีกลไกตรวจสอบก่อนจะเกิดเหตุการณ์จำนวนมาก อันเป็นผลมาจากความซับซ้อนทางการเมือง กฎหมาย ภูมิศาสตร์ สถาบัน และวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯ ในรัฐต่าง ๆ เหล่านี้⁵¹⁷

ข้อ 17 ของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดกรอบเวลาที่เคร่งครัดในการปฏิบัติตาม โดยให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ช้ากว่าหนึ่งปีหลังการให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติ⁵¹⁸ อย่างไรก็ตาม ผู้จัดทำร่างพิธีสารเลือกรับฯ เห็นถึงความเป็นไปได้ที่รัฐภาคีอาจต้องการเวลาเพิ่มเติมเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศของตน ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อ 24 จึงอนุญาตให้ชะลอการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศออกไปอีกห้าปี รัฐภาคีสามารถประกาศชะลอพันธกรณีของตนตามหมวด III และ IV ของพิธีสารเลือกรับฯ ได้ไม่เกินสามปี และคณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจอนุญาตให้ชะลอออกไปได้อีกไม่เกินสองปี หลังการปรึกษาหารือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและการพิจารณาคำขอของรัฐภาคี⁵¹⁹ ในสถานการณ์ที่ซับซ้อน (เช่นกรณีที่รัฐภาคีปกครองโดยระบบสหพันธรัฐ) ไม่ใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่อาจต้องใช้เวลามากปี (หนึ่งปีตามข้อ 17 และอีกห้าปีตามข้อ 24) เพื่อดำเนินการที่จำเป็นในการมอบหมายบทบาทหน้าที่และจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผลหนึ่งแห่ง (หรือหลายแห่ง)

ก่อนการมอบหมายบทบาทหน้าที่หรือการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ แนวปฏิบัติที่ดีชี้ให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องจำแนกสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่ง⁵²⁰ และการตรวจสอบกลไกตรวจสอบระดับชาติที่มีอยู่อย่างละเอียด (ทั้งในแง่กฎหมายจัดตั้งกลไกเหล่านี้ อำนาจหน้าที่ เขตอำนาจ ความเป็นอิสระ อำนาจและหลักประกัน และความมีประสิทธิภาพ)⁵²¹ แม้ว่าการตรวจสอบเช่นนี้จะช่วยสนับสนุนการตัดสินใจเกี่ยวกับรูปแบบของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมมากที่สุด แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลา การมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงมักเป็นกระบวนการในระยะยาว ซึ่งอาจต้องมีกระบวนการดำเนินนิติบัญญัติในระดับประเทศมารองรับ อย่างเช่น การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือการจัดทำและรับรองกฎหมายใหม่ ไม่ว่าจะกลไกป้องกันระดับประเทศจะมีรูปแบบการ

⁵¹⁷ โปรดดู หัวข้อที่ 7.4 ของบทนี้ สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติม

⁵¹⁸ ข้อ 17 ระบุว่า “รัฐภาคีแต่ละแห่งจะส่งเสริม กำหนดบทบาทหน้าที่ หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งหรือหลายกลไกเพื่อป้องกันการทรมานในประเทศอย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งปีหลังจากที่พิธีสารฉบับนี้มีผลบังคับใช้หรือหลังจากประเทศตนให้สัตยาบันรับรองหรือลงนาม กลไกที่จัดตั้งขึ้นแบบกระจายเป็นหลายหน่วยงานอาจได้รับกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ทำงานแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้ หากหน่วยงานเหล่านี้มีคุณสมบัติสอดคล้องกับทบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง”

⁵¹⁹ ข้อ 24 ระบุว่า “1. หลังจากให้สัตยาบันรับรองแล้ว รัฐภาคีอาจประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หมวด 3 หรือหมวด 4 ของพิธีสารฉบับนี้ 2. การชะลอการบังคับจะมีผลไม่เกิน 3 ปี ภายหลังจากนำเสนอจากรัฐภาคีและภายหลังการปรึกษาหารือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานแล้ว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจขยายเวลาให้อีก 2 ปี” สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อ 17 และ 24, โปรดดู บทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵²⁰ โปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทนี้ สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติม

⁵²¹ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, บทที่ 10

ทำงานอย่างไร แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ว่า เป็นเรื่องที่ใช้เวลาเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เชิงป้องกันได้⁵²²

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันตระหนักว่า “การพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศเป็นพันธกรณีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต้องมีการหนุนเสริมอย่างเป็นทางการและหนุนเสริมกระบวนการทำงาน ที่ต้องกระทำให้เพิ่มขึ้นทีละน้อย”⁵²³ การปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา ความทุ่มเท และกรอบการมองในระยะยาว โดยต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานกับหน่วยงานระดับชาติอื่น ๆ อย่างเพียงพอ รวมทั้งต้องมีกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วม โปร่งใส มีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ และให้มีการขอความเห็นจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ควรสังเกตด้วยว่า การอภิปรายระดับชาติเกี่ยวกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่หรือการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ อาจเป็นขั้นตอนที่ส่งเสริมให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการป้องกันการทรมาน ยกตัวอย่างเช่น การทบทวนกฎหมายอาจทำให้พบข้อบกพร่องในการเอาผิดทางอาญาต่อการทรมาน หรือช่องว่างในการปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายสากลที่มีต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ หรือสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนสากลอื่น ๆ รัฐบาลแห่งอาจตัดสินใจใช้ข้อได้เปรียบจากจังหวัดทางภาคเมืองเช่นนี้ เพื่อพัฒนาวิธีการที่มีหลากหลายมิติ เพื่อแก้ปัญหาการทรมานที่มีการจำแนกตามพิธีสารเลือกรับฯ⁵²⁴ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ส่วนรัฐอื่น ๆ อาจเน้นการใช้ทรัพยากรและเวลาเพื่อการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศเพียงอย่างเดียว

4. กำหนดให้พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานเป็นวาระทางการเมือง

การให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเป็นผล มักเกิดขึ้นในประเทศที่มีสภาพทางการเมืองเหมาะสม รวมทั้งเจตจำนงที่ชัดเจนของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคมในการป้องกันการทรมาน พันธกิจที่จะประกันความโปร่งใสของสถานที่ควบคุมตัว และให้มีการตรวจสอบจากภายนอกทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ต่างเป็นกุญแจสำคัญทำให้เกิดสภาพที่เหมาะสมสำหรับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหลักในการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ อาจต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในแง่หนึ่งรัฐบาลอาจตัดสินใจกำหนดให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างเช่น สำนักเลขาธิการด้านสิทธิมนุษยชน(Human Rights Secretariat) ของประธานาธิบดีแห่ง**บราซิล**มีการปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งระบบ

⁵²² ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู ข้อ 2, 3.1, 5.1 และ 6.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵²³ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, น. 28

⁵²⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, อาร์มภท

ป้องกันการค้ามนุษย์ แต่ในอีกแง่หนึ่ง การรณรงค์ให้รัฐให้สัตยาบันและปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ เป็นก้าวอย่างที่มีประโยชน์ในบางประเทศ อย่างเช่น ประเทศที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รณรงค์ให้มีการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานเพื่อส่งเสริมการรับรองและปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่นกรณีของประเทศกานา ซึ่งทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมด้านการปกครองอยู่ระหว่างเป็นผู้นำการอภิปรายในเรื่องการมอบหมายบทบาทหน้าที่สำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵²⁵ หน่วยงานภาคประชาสังคมก็อาจรณรงค์เพื่อส่งเสริมพิธีสารเลือกรับฯ ยกตัวอย่างเช่น ปัจจัยที่นำไปสู่การให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับฯ ในประเทศอาร์เมเนียเป็นผลมาจากการประชุมโต๊ะกลมหลายครั้ง ที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ต้องการส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ในบรรดาผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยเชิญกระทรวงทวิกรมและผู้ตัดสินใจที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมองค์การพัฒนาเอกชนแห่งหนึ่งซึ่งมีบทบาทหลักได้ทำหน้าที่แปลและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ให้กับบรรดาหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

ปกติแล้ว จะมีหน่วยงานหนึ่งแห่ง (หรือหลายแห่งที่ทำงานร่วมกัน) ทำหน้าที่ริเริ่มและเป็นผู้นำกระบวนการให้สัตยาบันรับรองและปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ “หน่วยงานที่เป็นผู้นำ” เหล่านี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละบริบท แต่มักประกอบด้วยกระทรวงทวิกรม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านี้จะช่วยประกันว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจร่วมกันถึงคุณลักษณะหลักของพิธีสารเลือกรับฯ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญของความเป็นอิสระ การเข้าถึง การเก็บข้อมูลเป็นความลับ ความร่วมมือ และการปกป้องไม่ให้เกิดการตอบโต้ หน่วยงานหลักยังสามารถส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาและการทำงานของพิธีสารเลือกรับฯ เพื่อเรียกความสนใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สุดท้ายยังมีส่วนช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ หากปราศจากหน่วยงานหลักซึ่งทำหน้าที่เหล่านี้แล้ว การให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ก็อาจไม่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นวาระการทำงานที่สำคัญในเชิงสถาบันหรือการเมืองของหน่วยงานหลักระดับชาติได้

จากการปฏิบัติที่ผ่านมา การจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อสนับสนุนการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ สามารถสร้างกระแสให้มีการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยผ่านการรณรงค์ต่อสาธารณะ การสัมมนา และกิจกรรมส่งเสริมอื่น ๆ ปกติแล้ว เครือข่ายดังกล่าวควรประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานรัฐบาลที่มาอภิปรายถึงการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ สุดท้าย การมีเครือข่ายจะสร้างผลกระทบต่อการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้ดีกว่าการเคลื่อนไหวของแต่ละหน่วยงาน เป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลและการเงินได้สูงสุด รวมทั้งประโยชน์จากความชำนาญและการรายงานข่าว

⁵²⁵ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status Report โปรดดูที่ www.apr.ch เอกสารชิ้นนี้มีประโยชน์ทำให้ทราบถึงสถานะของประเทศที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งมีการอ้างถึงในบทนี้ และให้รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความก้าวหน้าของรัฐต่าง ๆ ในการให้สัตยาบัน กำหนดบทบาทหน้าที่ และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศซึ่งทำงานเป็นผล

ของสื่อมวลชน ในประเทศสเปน ได้มีการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อสนับสนุนการให้ สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ และมีการอภิปรายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ เริ่มตั้งแต่ปี 2547 องค์กรพัฒนาเอกชน 37 แห่งรวมตัวกันในนามเครือข่ายเพื่อป้องกันการทรมาน และทำงาน สนับสนุนการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ รวมทั้งงานอย่างอื่น⁵²⁶

ในกรณีที่หน่วยงานริเริ่มไม่ได้เป็นหน่วยงานภาครัฐ ก็ควรประกันให้แน่ใจว่ามีหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งมีส่วนร่วมด้วย

- เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบอย่างเหมาะสม ระหว่างกระทรวง/หน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในแง่การปฏิบัติตาม และ
- สนับสนุนการสื่อสารภายในที่มีประสิทธิภาพ ระหว่างกระทรวง/หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ

ปกติแล้ว กระทรวงยุติธรรมมักมีบทบาทในด้านนี้ เนื่องจากมีความรับผิดชอบด้านกฎหมายของประเทศและการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานกฎหมายที่ยังไม่มีผลผูกพันทาง กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญา กระทรวงอื่น ๆ น่าจะได้แก่กระทรวง ที่รับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตัวบุคคล ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากพิธีสารเลือกรับฯ กระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้อาจรวมถึงกระทรวงที่รับผิดชอบด้านสุขภาพ กลาโหม การเข้าเมือง การศึกษา เด็ก และมหาดไทย การประสานงานระหว่างรัฐบาลยังเป็นหลักประกันที่สำคัญเพื่อให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องมีความเข้าใจอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับผลกระทบจากการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสาร เลือกรับฯ

5. หลักเกณฑ์การสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศ

เมื่อมีการพิจารณาจะให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ขั้นตอนต่อมาคือการ พุดคุยระดับประเทศเพื่อสรรหาหน่วยงานที่จะเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง เพื่อให้เกิดการเจรจาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ ตามแนวปฏิบัติที่ดีก็ ควรมี

- การประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ และ
- ความพยายามที่จะจำแนกสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่ง

เป็นความจำเป็นด้วยว่าจะต้องมีการทำความเข้าใจอย่างรอบด้านถึงการทำหน้าที่ของหน่วยงาน เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในประเทศที่มีอยู่แล้ว เพื่อช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถประเมินศักยภาพของ หน่วยงานที่มีอยู่ ในแง่การทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ และให้สอดคล้องกับพิธีสารเลือกรับฯ การประเมินเหล่านี้ยังมีส่วนช่วยให้หน่วยงานระดับประเทศจำแนกช่องว่างการตรวจสอบการควบคุม

⁵²⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Civil society organisations and NPMs*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, June 2008, น. 4. โปรดดูที่ www.apr.ch

ตัว และทำให้ทราบเบื้องต้นว่าควรมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ หรือมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้กับหน่วยงานเดิมที่มีอยู่แล้ว

5.1 ข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ สำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ว่าจะมีรูปแบบอย่างไรกลไกป้องกันระดับประเทศต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องกับข้อกำหนดขั้นต่ำของพิธีสารเลือกรับฯ ดังต่อไปนี้

● **ความเป็นอิสระ**

ความเป็นอิสระเป็นพื้นฐานของความมีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของกลไกป้องกันระดับประเทศ ตามพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีจะต้องประกันให้เกิดความเป็นอิสระด้านการเงิน การเงิน และบุคคลของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵²⁷ ในแง่หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁵²⁸ ความเป็นอิสระในการทำงานหมายถึงการที่กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีการแทรกแซงจากอำนาจอื่น ๆ และสามารถปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากกรอบโครงสร้างฝ่ายบริหารแบบเดิม⁵²⁹ การมีตัวบทกฎหมายที่เข้มแข็ง (อย่างเช่น กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูก)⁵³⁰ มีส่วนช่วยประกันความเป็นอิสระ⁵³¹ ความเป็นอิสระด้านการเงินหมายถึงการที่กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้ และยังมีอิสระในการเสนอแผนงบประมาณเพื่อขออนุมัติจากหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากที่อยู่ใต้คำสั่งของรัฐบาล รวมทั้งการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ⁵³² สุดท้าย พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องประกันความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยควรเป็นอิสระทั้งในเชิงส่วนบุคคลและสถาบันจากหน่วยงานของรัฐ⁵³³ กฎหมายที่รับรองกลไกป้องกัน

⁵²⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(1), 18(3) และ 18(4) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติมโปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; หัวข้อที่ 5 ของบทที่ V และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 38-40

⁵²⁸ หลักการเกี่ยวกับสถานะและการทำหน้าที่ของสถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (“หลักการกรุงปารีส”), UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993

⁵²⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 38

⁵³⁰ หลักการกรุงปารีส, ความมีอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบ - Competence and responsibilities, น. 2

⁵³¹ โปรดดู หัวข้อที่ 8 ของบทนี้ สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติม

⁵³² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 39 และ หลักการกรุงปารีส, องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นพหุนิยม, น. 2

⁵³³ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(1) และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 39-42

ระดับประเทศจะต้องกำหนดองค์ประกอบหลักเพื่อประกันความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵³⁴

● องค์ประกอบ⁵³⁵

รัฐภาคีมีพันธกรณีโดยเฉพาะที่จะต้องประกันว่าสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศจะเป็นผู้มีความสามารถและความรู้แบบมืออาชีพ⁵³⁶ นอกจากนั้น เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁵³⁷ กลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรมีลักษณะเป็นสหวิชาชีพ โดยมีผู้ชำนาญการอิสระจากสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ (เช่น ด้านสิทธิมนุษยชน สาธารณสุข และการบริหารความยุติธรรม) โดยอย่างน้อยสมาชิกบางส่วนควรมีประสบการณ์การตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวมาก่อน⁵³⁸ ในทางปฏิบัติแล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศเพียงไม่กี่แห่งจะสามารถพัฒนาจนมีองค์ประกอบที่หลากหลายเช่นนี้ได้ จึงมักจะต้องความช่วยเหลือจากผู้ชำนาญการภายนอก⁵³⁹

พิธีสารเลือกรับฯ ยังกำหนดให้รัฐภาคีแต่ละแห่งส่งเสริมความสมดุลด้านเพศสภาพ และให้มีตัวแทนอย่างเหมาะสมจากกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยในประเทศ เพื่อทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศนี้⁵⁴⁰ การมีส่วนร่วมของผู้ชำนาญการจากกลุ่มที่มีความเสี่ยงระหว่างอยู่ในสถานที่ควบคุมตัว (เช่น ตัวแทนผู้พิการ และเหยื่อการทรมาน) เป็นสิ่งที่ดี เพราะพวกเขาสามารถแลกเปลี่ยน

⁵³⁴ โปรโตดู หัวข้อที่ 8 ของบทนี้ สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติม

⁵³⁵ โปรโตดู หัวข้อที่ 5.2 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵³⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(2) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรโตดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 50

⁵³⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 5(2). สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรโตดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ หัวข้อที่ 2.2 ของบทที่ III

⁵³⁸ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 50-51

⁵³⁹ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงาน Public Defender of Rights ของสาธารณรัฐเช็กให้เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยมีแผนกเฉพาะเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ แผนกดังกล่าวประกอบด้วยนิติกร 12 คน โดยยังได้ว่าจ้างผู้ชำนาญการจากภายนอกที่มีคุณสมบัติเฉพาะ (อย่างเช่น แพทย์ และนักจิตวิทยา) โดยการจ้างไม่เต็มเวลาเพื่อให้เกิดความหลากหลาย ผู้ชำนาญการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ทุกประการของสำนักงาน Public Defender of Rights รวมทั้งในแง่ของการเก็บข้อมูลเป็นความลับ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดู APT OPCAT Country Status: โปรดดูที่ www.apr.ch

⁵⁴⁰ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(3). สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ สมามคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 51-52

ประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหาด้านการควบคุมตัวที่เฉพาะเจาะจง และ/หรือประเภทของสถานที่ควบคุมตัวบางอย่าง⁵⁴¹

- **การเข้าถึงสถานที่ที่ทำให้สูญสิ้นอิสรภาพทุกแห่ง**

ตามข้อ 4(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกลไกป้องกันระดับประเทศควรสามารถเข้าถึงสถานที่ที่มีการควบคุมตัวหรืออาจมีการควบคุมตัวบุคคล โดยรวมทั้งอาณานิคมและอาคารต่าง ๆ ภายในสถานที่ควบคุมตัวเหล่านั้น⁵⁴² ตามพิธีสารเลือกรับฯ สถานที่ซึ่งทำให้สูญสิ้นอิสรภาพประกอบด้วย สถานีตำรวจ เรือนจำพิเศษเพื่อควบคุมตัวบุคคลก่อนการไต่สวน สถานพินิจเด็กและเยาวชน ศูนย์กักตัวคนเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย สถานสงเคราะห์ สถาบันจิตเวช และสถานที่ควบคุมตัวที่ไม่เป็นทางการ⁵⁴³ กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีอำนาจการเข้าเยี่ยมชมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า และสามารถเข้าเยี่ยมชมได้อย่างสม่ำเสมอและบ่อยครั้ง⁵⁴⁴

- **การเข้าถึงข้อมูล**

กลไกป้องกันระดับประเทศควรเข้าถึงข้อมูลทุกประการที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ควบคุมตัว การบริหารจัดการ และการปฏิบัติรวมทั้งสภาพของบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรสามารถเข้าถึงแฟ้มเอกสาร สมุดลงทะเบียน เวชระเบียน ข้อมูลด้านโภชนาการ และข้อมูลอื่น ๆ⁵⁴⁵ อำนาจเช่นนี้ จะประกันให้เกิดการวิเคราะห์อย่างเป็นองค์รวมถึงสถานการณ์และปัจจัยเสี่ยงภายในสถานที่ควบคุมตัว

⁵⁴¹ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร หน่วยงาน Her Majesty's Inspectorate for Prisons ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลไกป้องกันระดับประเทศของสหราชอาณาจักร โดยประกอบด้วยสมาชิกบางคนที่เคยเป็นผู้ถูกควบคุมตัว ซึ่งจะเข้าเยี่ยมชมสถานที่ควบคุมตัวต่าง ๆ และโปรดดู หัวข้อที่ 2.2.3 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁴² พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20(ค) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁴³ สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติมของข้อ 4, โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; หัวข้อที่ 9 ของบทที่ I และสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 21-23

⁵⁴⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 19(ก) และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 55-57. ข้อมูลเพิ่มเติม และโปรดดู หัวข้อที่ 3.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ และ อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 19(ก) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁴⁵ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20(ก) และ 20(ข) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

- **การเข้าถึงบุคคล**

เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁵⁴⁶ กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีอำนาจในการขอ สัมภาษณ์ส่วนบุคคล ในสถานที่ที่ตนเป็นผู้เลือก⁵⁴⁷ การสัมภาษณ์ส่วนบุคคลเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยให้เกิด การตรวจสอบการควบคุมตัวเชิงป้องกันอย่างเป็นผล และเป็นองค์ประกอบสำคัญในวิธีการทำงานของ กลไกป้องกันระดับประเทศทั้งหลาย⁵⁴⁸ นอกจากการสัมภาษณ์บุคคลกับผู้ที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ แล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศยังควรสามารถสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัว และบุคคลอื่น ใดตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้

- **รายงานและข้อเสนอแนะ⁵⁴⁹**

การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ เป็นคุณลักษณะของการทำหน้าที่เชิงป้องกันของ กลไกป้องกันระดับประเทศ การเข้าเยี่ยมช่วยให้สามารถจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะ นำเสนอ มาตรการเพื่อปรับปรุงระบบการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ อำนาจในการให้ข้อเสนอแนะกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติที่เป็นปัญหา และช่วยป้องกันการทรมาน ได้⁵⁵⁰ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาข้อเสนอแนะ และมีส่วนร่วมใน การเจรจาอย่างสร้างสรรค์กับกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรการเหล่านี้⁵⁵¹

กลไกป้องกันระดับประเทศยังควรมีอำนาจในการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมและ สถานการณ์การป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้รัฐภาคี ต้องตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศของตน⁵⁵²

⁵⁴⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 14(ง) และ 14(จ) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁴⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20(ง) และ 20(จ) สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; หัวข้อที่ 4.5.3 ของบทที่ III และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 59-60

⁵⁴⁸ โปรดดู หัวข้อที่ 3.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁴⁹ และโปรดดู หัวข้อที่ 4.2 และ 4.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁵⁰ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 19(ข). ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือ ฉบับนี้; หัวข้อที่ 4.2 ของบทที่ V และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 64-67

⁵⁵¹ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 22. สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁵² พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 23. สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ หัวข้อที่ 4.3 ของบทที่ V

- **ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมาย⁵⁵³**

กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีอำนาจในการให้ข้อเสนอและข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และกฎหมายที่มีอยู่แล้วที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรمان⁵⁵⁴ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งของการทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เพราะช่วยส่งเสริมการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อให้มีการพัฒนามาตรการป้องกันและมาตรการอื่นๆ เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ

- **เอกสิทธิ์ ความคุ้มกัน และการปกป้องจากการตอบโต้**

พิธีสารเลือกรับฯ มีข้อบทโดยตรงว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่สมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศต้องมี เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในเชิงป้องกันอย่างเป็นผล เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว การไม่ถูกยึดทรัพย์สินส่วนบุคคล และการไม่ถูกแทรกแซงด้านการสื่อสารถือเป็นองค์ประกอบสำคัญ⁵⁵⁵ พิธีสารเลือกรับฯ ยังเป็นหลักประกันด้านเอกสิทธิ์ทั่วไปที่สมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศพึงมี ในการคุ้มครองข้อมูลที่ได้รับจากการทำงาน⁵⁵⁶ ไม่อนุญาตให้มีการเปิดเผยข้อมูลลับที่อยู่ในความครอบครองของกลไกป้องกันระดับประเทศ จนกว่าจะได้รับความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง กฎหมายเพื่อการก่อตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีข้อบทที่คุ้มครองไม่ให้เปิดเผยข้อมูลต่อรัฐบาล หน่วยงานตุลาการ หรือหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งบุคคล

สุดท้าย บุคคลหรือหน่วยงานซึ่งสื่อสารกับสมาชิกและหรือเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรได้รับการป้องกันจากการตอบโต้ และต้องไม่ได้รับอันตรายใด ๆ จากการตอบโต้ ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบเชิงป้องกันมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ไว้วางใจระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกฎหมายเพื่อก่อตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรครอบคลุมข้อบัญญัตินี้ด้วย⁵⁵⁷

- **การติดต่อโดยตรงกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้อง**

รัฐภาคีของพิธีสารเลือกรับฯ มีหน้าที่ประสานงานให้มีการติดต่อโดยตรงกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และหากจำเป็นให้ทำเป็นความลับ การติดต่อเหล่านี้เกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ทั้งการประชุม การแลกเปลี่ยนข้อมูล และ/หรือการอบรม การติดต่อโดยตรงเป็นหัวใจ

⁵⁵³ โปรดดู หัวข้อที่ 4.4 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁵⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 19(ค). สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; หัวข้อที่ 4.2 ของบทที่ V และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 64-67

⁵⁵⁵ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 35. สำหรับการวิเคราะห์เพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 42-43

⁵⁵⁶ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 21. ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 43-45

⁵⁵⁷ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 21. ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 61-62

ของความสัมพันธ์สามฝ่ายระหว่างรัฐภาคีกลไกป้องกันระดับประเทศและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน⁵⁵⁸

5.2 การประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่แล้ว และรายชื่อสถานที่ควบคุมตัวบุคคลทั้งหมด

ในเบื้องต้น การประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่แล้วควรครอบคลุมถึงแง่มุมต่าง ๆ ของหน่วยงานดังนี้

- กฎหมายที่รองรับหน่วยงานหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ
- หน้าที่
- เขตอำนาจ
- อำนาจ
- ความคุ้มกัน
- ทรัพยากร (บุคคล การเงิน และองค์กร)
- ความเป็นอิสระ (ที่เป็นจริงและตามความเข้าใจของบุคคลอื่น)
- ความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และ
- วิธีการทำงาน (อย่างเช่น วัตถุประสงค์ ประเภทและความถี่ของการเข้าเยี่ยม และวิธีการตรวจสอบ)⁵⁵⁹

นอกจากนั้น ควรพิจารณาถึงประสิทธิภาพของหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ การประเมินผลควรจำแนกให้เห็นข้อกฎหมาย โครงสร้าง และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่อาจขัดแย้งกับข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีความเป็นอิสระในการทำงานตัวอย่างเช่นหน่วยงานดังกล่าวอาจมีอำนาจหรือหน้าที่ซึ่งขัดแย้งโดยตรงกับพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเช่น อำนาจในการทบทวนหรือสั่งการเกี่ยวกับการควบคุมตัว หรือหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ แต่ในอีกด้านหนึ่ง หลายหน่วยงานอาจไม่มีอำนาจที่จำเป็นเพื่อให้ทำหน้าที่แบบกลไกป้องกันระดับประเทศได้ ยกตัวอย่างเช่น อำนาจที่จะเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกประการเป็นต้น รวมทั้งควรมีการวิเคราะห์ความเป็นอิสระด้านโครงสร้าง การบริหาร หรืองบประมาณที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานฝ่ายบริหารหรือของรัฐอื่น ๆ ในการประเมินควรมีข้อสังเกตด้วยว่า หน่วยงานนั้นมีหน้าที่อื่นนอกเหนือจากการป้องกันการทรมานหรือไม่ หรือมีกรณีที่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นมีความทับซ้อนกันระหว่างการป้องกันและการสอบสวนการทรมาน อย่างเช่น กรณีที่เป็นหน่วยงานเดียวซึ่งทำหน้าที่ทั้งรับคำฟ้อง ประเมิน และมีคำตัดสิน

⁵⁵⁸ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20(ข) ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; หัวข้อที่ 3.3.2 ของบทที่ III และ หัวข้อที่ 7.5 ของบทที่ V

⁵⁵⁹ *NPM Assessment Tool*, จัดทำโดยสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน ข้อมูลอยู่กับผู้เขียน

นอกจากนั้น ตามแนวปฏิบัติที่ดี การประเมินควรให้ข้อสรุปและเสนอทางเลือกเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจ

หลายประเทศได้ทำการประเมินผลในลักษณะเช่นนี้ ในประเทศแอฟริกาใต้ ศูนย์ศึกษาความรุนแรงและความสมานฉันท์ (Centre for the Study of Violence and Reconciliation) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระดับชาติ ได้สำรวจกลไกตรวจสอบที่มีอยู่อย่างครบถ้วน และมีการวิเคราะห์หน่วยงานเหล่านี้เทียบกับข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ การประเมินชี้ให้เห็นช่องว่างของการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางประเภท อย่างเช่น ศูนย์กักตัวคนเข้าเมืองและผู้ลี้ภัย จากการประเมินได้มีข้อเสนอที่เป็นทางเลือกสำหรับการมีกลไกป้องกันระดับประเทศของแอฟริกาใต้ และเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการปรึกษาหารือระดับชาติว่าด้วยพิธีสารเลือกรับฯ⁵⁶⁰ ในประเทศออสเตรเลีย การประเมินผลที่ผ่านมา รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ได้รับการอนุมัติจากผู้ชำนาญการที่ได้รับการว่าจ้างจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย ทั้งยังมีการสำรวจในลักษณะเดียวกันที่กระทำโดยหน่วยงานอื่น ๆ (สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติองค์กรพัฒนาเอกชนผู้ชำนาญการฯลฯ) ในประเทศอื่น ๆ (อย่างเช่น บราซิล เม็กซิโก และ เซเนกัล) การประเมินเช่นนี้มีประโยชน์มากในการสนับสนุนการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมที่สุด⁵⁶¹

ในการกำหนดขอบเขตงานของกลไกป้องกันระดับประเทศที่จะจัดตั้งขึ้น การประเมินผลควรครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวซึ่งเป็นที่รู้จักกันทุกแห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ควรระบุด้วยว่า ขอบเขตของสถานที่ควบคุมตัวตามที่กำหนดในข้อ 4 ของพิธีสารเลือกรับฯ ครอบคลุมมากกว่าเรือนจำและสถานี่ตำรวจ การประเมินผลจึงควรครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวแบบไม่ปกติเหล่านี้ เพราะมีผลกระทบต่อขอบเขตการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศที่จะจัดตั้งขึ้น รวมทั้งความชำนาญการที่ต้องการ การประเมินผลควรมีส่วนสนับสนุนการประเมินทรัพยากร (บุคคล การเงิน และองค์กร) ที่จำเป็นเพื่อให้มีการตรวจสอบเชิงป้องกันอย่างเป็นผล⁵⁶²

การประเมินสถานที่ควบคุมตัวควรนำไปสู่ข้อมูลหลักสี่ประการ ได้แก่:

- การจำแนกสถานที่ควบคุมตัว ซึ่งเป็นที่รู้จักกันเป็นประเภทต่าง ๆ (สถานี่ตำรวจ เรือนจำ เรือนจำพิเศษ โรงพยาบาลจิตเวช ศูนย์บำบัดยาเสพติด สถานี่สงเคราะห์เด็ก ฯลฯ)
- การจำแนกว่าหน่วยงานใดที่มีเขตอำนาจเหนือสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่ง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญโดยเฉพาะกรณีที่เป็นสหพันธรัฐ
- ที่ตั้ง ขนาด และศักยภาพของสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่ง

⁵⁶⁰ Olivia Streater, *Review of Existing Mechanisms for the Prevention and Investigation of Torture and Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment in South Africa*, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2008. โปรดดูที่ www.csvr.org.za

⁵⁶¹ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 10

⁵⁶² สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม on NPM resources, โปรดดู บทที่ V ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 5

- ข้อมูลด้านประชากรเบื้องต้นของผู้ถูกควบคุมตัว (กรณีที่ทราบ) ในสถานที่ควบคุมตัว แต่ละแห่ง ทั้งในเรื่องจำนวนผู้ถูกควบคุมตัว เพศ อายุ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ (อย่างเช่น สัญชาติ และชาติพันธุ์)

ก่อนจะให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ ฝรั่งเศสได้ศึกษาทางเลือกแบบต่าง ๆ ของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยทางสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา(Mdiateur de la Rpublique)ได้จัดทำแผนที่เบื้องต้นของสถานที่ควบคุมตัว ช่วยให้จำแนกสถานที่ควบคุมตัวในฝรั่งเศสเป็นประเภทต่าง ๆ และทราบจำนวนที่มีอยู่ (รวมกันทั้งหมด5,778 แห่ง)⁵⁶³

จำเป็นต้องตระหนักด้วยว่า กลไกป้องกันระดับประเทศมีสิทธิเข้าถึงหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อได้ ทั้งนี้เพราะตามคำนิยามของ “สถานที่ควบคุมตัว” ตามข้อ4 ของพิธีสารเลือกรับฯ กลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องเข้าถึงสถานที่ทุกแห่งที่สงสัยว่ามีการควบคุมตัวบุคคลโดยไม่สมัครใจได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐทั้งในทางปฏิบัติหรือในทางกฎหมาย รวมทั้งกรณีที่เรียกว่าเป็นการควบคุมตัวแบบลับ⁵⁶⁴

แม้ว่าหน่วยงานใดก็สามารถเป็นผู้นำการรณรงค์ให้มีการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้ แต่ก็ยังจำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนและความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ตัวแทนเจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานในสถานที่ควบคุมตัว สถาบันสิทธิมนุษยชน และหน่วยงานภาคประชาสังคมการประเมินหน่วยงานตรวจสอบและสถานที่ควบคุมตัวที่มีอยู่ ทำให้ได้ข้อมูลสำคัญสำหรับการเจรจาเพื่อค้นหารูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมมากที่สุด

6. การส่งเสริมการเจรจาอย่างต่อเนื่อง

ควรให้ความสำคัญกับการสำรวจทางเลือกที่เหมาะสมของกลไกป้องกันระดับประเทศ ตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นกระบวนการให้สัตยาบัน ตามแนวปฏิบัติเบื้องต้นของการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมีข้อเสนอแนะว่า

กลไกป้องกันระดับประเทศควรได้รับการพัฒนาโดยผ่านกระบวนการที่เปิดเผย มีส่วนร่วมและโปร่งใส ครอบคลุมถึงหน่วยงานภาคประชาสังคมและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมาน ในกรณีที่พิจารณาขอบข่ายบทบาทหน้าที่กลไก

⁵⁶³ Médiateur de la République Française, *Lieux privatifs de libert, garantir la dignit. Vers un mcanisme d'valuation*, April 2007, น. 22-23. โปรดดูที่ www.apr.ch

⁵⁶⁴ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ4 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ป้องกันระดับประเทศให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ก็ควรมีการอภิปรายถกเถียงโดยภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมด้วย⁵⁶⁵

6.1 หน่วยงานป้องกันการทรمان

ในระหว่างการเจรจากรอบของพิธีสารเลือกรับฯในระดับประเทศ ควรมีการอภิปรายที่ครอบคลุมถึงผลกระทบจากการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ และทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นไปได้ โดยควรมีบุคคลภาคส่วนต่าง ๆ เข้าร่วมในการพูดคุย อย่างเช่น

● หน่วยงานของรัฐ

ในการปรึกษาหารือระดับชาติเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ควรมีตัวแทนที่มาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (ทั้งในระดับท้องถิ่น จังหวัด และ/หรือระดับประเทศ) ซึ่งรับผิดชอบดูแลสถานที่ที่ควบคุมตัวบุคคลหรืออาจมีลักษณะควบคุมตัวบุคคลตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ โปรดระลึกไว้ว่า สถานที่ควบคุมตัวไม่ได้รวมถึงเฉพาะเรือนจำกับสถานีตำรวจเท่านั้น รวมทั้งควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานตำรวจในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีความชำนาญการทางเทคนิค รวมทั้งตัวผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัวเองด้วย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัวเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและทำการควบคุมตัวบุคคล จึงมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ในเชิงสถาบัน⁵⁶⁶ ความตระหนักถึงและความเคารพต่อพิธีสารเลือกรับฯ ของเจ้าหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานที่เป็นผลของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้น

● สมาชิกรัฐสภา

ในฐานะหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ สมาชิกรัฐสภาามีบทบาทสำคัญในการจัดทำและรับรองกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ในระดับประเทศ และควรมีส่วนร่วมในการพูดคุยตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น (อย่างเช่น ก่อนจะนำเรื่องนี้เข้าไปอภิปรายในรัฐสภา) สมาชิกของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง (อย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เด็ก คนเข้าเมือง กิจการยุติธรรม และกิจการด้านสังคม) ก็อาจมีส่วนร่วมในการอภิปรายด้วย

⁵⁶⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, IV.B, 14 May 2008

⁵⁶⁶ สภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัวมีผลกระทบต่อสภาพและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว หากเจ้าหน้าที่ต้องทำงานในสภาพที่เลวร้าย ก็มีความเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิได้ (อย่างเช่น กรณีที่มีอัตราการลาออกของเจ้าหน้าที่สูง ขาดการอบรม และ/หรือได้รับค่าตอบแทนไม่เหมาะสม)

- **สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการรัฐสภา**

สำนักงานสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการรัฐสภา⁵⁶⁷ ก็ควรมีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะหากมีข้อเสนอให้หน่วยงานเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵⁶⁸ หน่วยงานเหล่านี้มักมีประสบการณ์โดยตรงกับปัญหาที่กระทบต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ หลายหน่วยงานมีหน้าที่ส่งเสริมการรับรองและปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศ สำนักงานสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการรัฐสภาอาจมีศักยภาพในการเข้าถึงประชาชนจำนวนมาก และมักเป็นภาคีที่มีประโยชน์ในการรณรงค์เพื่อให้เกิดการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเป็นผล

- **หน่วยงานซึ่งตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวและให้บริการกับผู้ถูกควบคุมตัว**

ในรัฐหลายแห่ง มีการกำหนดให้หน่วยงานหรือสถาบันทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว ทั้งในลักษณะที่ให้บริการด้านต่าง ๆ (ด้านศาสนา สุขภาพ กฎหมาย ฯลฯ) หรือเพื่อประเมินสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว หน่วยงานเหล่านี้อาจประกอบด้วยผู้ตรวจการ ผู้พิพากษา กลไกเข้าเยี่ยมระดับชุมชนที่เป็นฆราวาส หน่วยงานการกุศล และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ ความชำนาญการของพวกเขามีความสำคัญ เพราะมักจะมีข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับบุคคลที่อาจจะเข้ามาเป็นสมาชิกหรือทำงานเป็นผู้ชำนาญการให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือหน่วยงานที่จะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้ เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน อำนาจหน้าที่ และการทำหน้าที่ประจำวันของพวกเขา พวกเขาจึงควรมีส่วนร่วมด้วยตั้งแต่เริ่มต้น⁵⁶⁹

- **หน่วยงานภาคประชาสังคม**

ต้องมีการสรรหาผู้แทนที่เป็นบุคคลและ/หรือองค์กรเพื่อเป็นตัวแทนภาคประชาสังคม โดยการปรึกษาหารือกับหน่วยงานภาคประชาสังคมเอง โดยไม่ปล่อยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ตัดสินใจฝ่ายเดียว⁵⁷⁰ นอกจากหลักความร่วมมือที่เป็นพื้นฐานของพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว การตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียว

⁵⁶⁷ หลายสถาบันใช้ชื่อ “ombudsman” ซึ่งเป็นการเขียนตามรูปในภาษาอังกฤษของคำศัพท์เดิมที่มาจากภาษาสวีเดน การเขียนเช่นนี้อาจเป็นการทำให้เข้าใจผิดถึงเพศสภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง ในคู่มือฉบับนี้จึงเลือกใช้คำว่า “ombudsperson” แทน และคำดังกล่าวครอบคลุมถึงผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนสาธารณะและ/หรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะชื่ออย่างเป็นทางการอย่างไรก็ตาม

⁵⁶⁸ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ *s and Ombudspersons’ Offices as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, January 2008

⁵⁶⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 7.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁷⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 9

อาจเป็นการกีดกันหน่วยงานที่มีปฏิสัมพันธ์ไม่มากนักกับรัฐ แต่ก็ก็เป็นหน่วยงานที่มีการทำงานอย่างสำคัญเพื่อป้องกันการทรمان ในการอภิปรายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ จึงควรส่งเสริมให้มีตัวแทนจากหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

○ องค์กรพัฒนาเอกชน

หน่วยงานภาคประชาสังคมมักประกอบด้วยของค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่โดดเด่น แต่จากการนิยามความหมายของสถานที่ควบคุมตัวอย่างกว้าง ๆ ตามข้อ 4(1) ก็ควรมีการตีความคำว่า “ภาคประชาสังคม” ในความหมายที่กว้างมากที่สุด การมีส่วนร่วมของศูนย์บำบัดและฟื้นฟูผู้เสียหายจากการทรمان และสมาคมของผู้ถูกควบคุมตัวและ/หรือญาติ เป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมควรช่วยให้แต่ละบุคคลที่เคยถูกควบคุมตัวและ/หรือถูกทรมานสามารถแสดงความคิดเห็นได้ หน่วยงานเหล่านี้สามารถให้ข้อสังเกตโดยตรงและสำคัญเกี่ยวกับช่องว่าง (รวมทั้งการเยียวยาที่เหมาะสม) เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อาจประกอบด้วย คณะกรรมการของผู้ถูกควบคุมตัว กลุ่มศาสนา สถาบันวิชาการ และสมาคมหรือกลุ่มที่เป็นตัวแทนของผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง คนเข้าเมือง ผู้หญิง เด็ก คนพิการ และชนกลุ่มน้อยด้านชาติพันธุ์หรือวัฒนธรรม⁵⁷¹

○ สมาคมวิชาชีพอื่น ๆ

สมาคมวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจประกอบด้วยสหภาพแรงงานและ/หรือสมาคมวิชาชีพที่คล้ายคลึงกัน ที่เป็นตัวแทนของนักกฎหมาย แพทย์ และพยาบาล ผู้บำบัดด้านจิตเวช นักสังคมสงเคราะห์ และเจ้าหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัวทั้งในปัจจุบันและอดีต ในแง่การปฏิบัติ สมาคมเหล่านี้ อาจมีส่วนช่วยสำรวจสถานที่ควบคุมตัวและหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ได้⁵⁷² ทั้งยังอาจมีบทบาทสำคัญที่ช่วยจำแนกช่องว่างที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบันหรือในร่างกฎหมาย

● คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือระหว่างประเทศอื่น⁵⁷³

องค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศและหน่วยงานระหว่างรัฐบาลก็อาจเป็นผู้เข้าร่วมที่มีประโยชน์ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เน้นย้ำความต้องการที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาตามข้อ 11(1)(ข)(iv) รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อรัฐภาคี เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่และศักยภาพของกลไกป้องกันระดับประเทศ โปรดสังเกตด้วยว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันสามารถให้คำปรึกษาต่อรัฐภาคีได้ โดยไม่คำนึงว่า ประเทศแห่งนั้นมีการเข้าเยี่ยมของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมาก่อนหรือไม่

⁵⁷¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 9

⁵⁷² โปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทนี้

⁵⁷³ โปรดดู ข้อ 7.5 และ 7.6 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

6.2 การพิจารณาหรือเกี่ยวกับทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดของกลไกป้องกันระดับประเทศ

พิธีสารเลือกรับที่กำหนดให้ใช้แนวทางด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ วิธีการซึ่งมุ่งใช้การเจรจาอย่างสร้างสรรค์เป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินการตามมาตรการเชิงป้องกัน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้หน่วยงานทุกภาคส่วนสนับสนุนการให้สัตยาบัน และส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล และการมีความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับ การจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่ออภิปรายถึงพิธีสารเลือกรับ และผลกระทบ เพื่อส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบัน และยังคงช่วยจำแนกการต่อต้านที่อาจเกิดขึ้นได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคประชาสังคมผู้ถูกควบคุมตัว และหน่วยงานระดับชาติอื่น ๆ ต้องมีภาพของกลไกป้องกันระดับประเทศที่น่าเชื่อถือและเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถทำงานอย่างเป็นผล ภาพลักษณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ โดยผ่านกระบวนการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศที่มีส่วนร่วมและโปร่งใสอย่างแท้จริง ทั้งยังช่วยให้เกิดแรงสนับสนุนเพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายได้อย่างเป็นผล

ดังที่อภิปรายในช่วงเริ่มต้นของหัวข้อนี้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมิข้อนำรัฐภาคีว่าควรจัดให้มีกระบวนการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศที่โปร่งใส มีส่วนร่วมและส่งเสริมบทบาทของทุกภาคส่วน ตามแนวปฏิบัติที่ดี ควรมีการพิจารณาอย่างกว้างขวางถึงทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้ที่รัฐเริ่มพิจารณาจะให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับ นอกจากนั้น ควรพิจารณากระบวนการพิจารณาหรือในเบื้องต้นเพื่อจำแนกตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จะเข้าร่วมในกระบวนการเจรจา ระดับชาติ แทนที่จะปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ควรมีการเผยแพร่ผลของการพิจารณาหรือ และกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมเพียงพอเพื่อช่วยให้บทวนประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทั้งหมด ในทำนองเดียวกัน รัฐบาลควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศ และประกาศให้ทราบถึงโอกาสที่จะเข้าร่วม และควรมีหลักเกณฑ์การตัดสินใจที่เปิดกว้างสุดท้าย รัฐควรเป็นผู้ประกาศผลของการพิจารณาหรือ รวมทั้งการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ

การพิจารณาหรืออาจมีขึ้นในรูปของการประชุมโต๊ะกลมระดับประเทศ การประชุมทั่วไป การสัมมนา การส่งข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือการประชุมระดับภูมิภาค⁵⁷⁴

- การสัมมนา ระดับชาติและคณะทำงานด้านพิธีสารเลือกรับ

ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ**เบนิ**นองค์กรพัฒนาเอกชนสองแห่งจัดให้มีการสัมมนา ระดับชาติภายหลังการให้สัตยาบัน และนำไปสู่การจัดตั้งคณะทำงานแบบสหวิชาชีพ ซึ่งเป็นผู้จัดทำร่างข้อเสนอโครงการกลไกป้องกันระดับประเทศขึ้นมา

⁵⁷⁴ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Civil society and* กลไกป้องกันระดับประเทศ, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, June 2008, น. 3-5

- การให้ข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร

ในประเทศออสเตรเลียการปรึกษาหารืออาจดำเนินการในรูปแบบของการยื่นเสนอความเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรในเดือนพฤษภาคม 2551 สำนักงานอัยการสูงสุดขอให้หน่วยงานในประเทศที่สนใจส่งข้อเสนอเข้ามา และทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียและสภาพทนายความแห่งออสเตรเลีย (Australian Human Rights Commission and the Law Council of Australia) เป็นผู้รับและให้ความเห็นต่อข้อมูลเหล่านี้ หลังจากกระบวนการปรึกษาหารือมีการจัดสัมมนาในรัฐและพื้นที่ปกครองต่าง ๆ เพื่ออภิปรายถึงทางเลือกกลไกป้องกันระดับประเทศของออสเตรเลีย

- กิจกรรมระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

รัฐภาคีหลายแห่งพบประโยชน์อย่างสำคัญจากการศึกษากระบวนการสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศอื่น เนื่องจากประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันก็มักประสบกับปัญหาและมีข้อกังวลในการออกแบบและสรรหากลไกป้องกันระดับประเทศที่คล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุดังกล่าว กิจกรรมระดับภูมิภาคอาจช่วยส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ และทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้ “แรงกดดันจากกลุ่มประเทศ” จากกิจกรรมระดับภูมิภาคอาจช่วยส่งเสริมกระบวนการในประเทศ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้จะมีประโยชน์อย่างไรเป็นรูปธรรม หากมีการจัดขึ้นในขณะที่มีกระบวนการระดับประเทศเกิดขึ้นแล้ว การสัมมนาระดับภูมิภาคครั้งแรกว่าด้วยการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ มีขึ้นเมื่อปี 2550 ในประเทศปารากวัย ตัวแทนจากตลาดร่วมโลกฝ่ายใต้ (MERCOSUR/Mercado Comn del Sur) ได้แลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ในประเทศของตน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันและสมาชิกของภาคประชาสังคมก็เข้าร่วมประชุมด้วย ในปี 2551 สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาณได้จัดการสัมมนาระหว่างประเทศร่วมกับหน่วยงานอื่นในประเทศอาร์เจนตินาเกี่ยวกับปัญหาท้าทายในการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ในประเทศสหพันธรัฐและประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปยังรัฐต่าง ๆ มีตัวแทนผู้เข้าร่วมจาก 10 ประเทศในอเมริกา ยุโรป และออสเตรเลีย

การอภิปรายอาจมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการเชิญผู้ชำนาญการระดับภูมิภาค (ซึ่งมักจะได้แก่ผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งเป็นผู้นำการรณรงค์เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ในประเทศนั้น ๆ หรือเป็นสมาชิก/เจ้าหน้าที่จากกลไกป้องกันระดับประเทศ ที่มีการจัดตั้งขึ้นมาแล้ว) เพื่อให้เข้าร่วมกิจกรรมระดับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศ**คาซัคสถาน** ได้ส่งผู้แทนไปยังรัฐภาคีอีกแห่งหนึ่งคือ**สหราชอาณาจักร** เพื่อพบปะกับหน่วยงานระดับประเทศหลักที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ และหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ในประเทศ**โรมาเนีย** กระทรวงการต่างประเทศได้มีคำสั่งให้สถานทูตทั่วโลกรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ จากประเทศที่ตนทำงานอยู่

- **การมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน**⁵⁷⁵

สุดท้าย รัฐภาคีในปัจจุบันหรือที่กำลังเป็นรัฐภาคี ควรพิจารณาเรียนเชิญ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันให้เข้าร่วมประชุมระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค เพื่อรับทราบ ข้อเสนอทางเทคนิคเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเห็นว่าการทำงานโดยตรงกับกลไก ป้องกันระดับประเทศ เป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เกิดการป้องกันการทรمانอย่างเป็นผล และได้ เห็นว่า “จะต้องมีศักยภาพในการทำงานร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ... [ในช่วงที่] เป็น ขั้นตอนสำคัญในเบื้องต้น...ของการพัฒนา”⁵⁷⁶ ด้วยเหตุดังกล่าว หน่วยงานระดับประเทศอาจ เชิญสมาชิกคณะกรรมการเพื่อป้องกันให้เข้าร่วมการประชุมหารือระดับประเทศเกี่ยวกับ ทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งยังอาจขอให้คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ให้ ความเห็นและข้อสังเกตว่า ร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ สอดคล้องกับ พิธีสารเลือกรับฯ หรือไม่ ในประเทศปารากวัยมีการจัดการปรึกษาหารือกับหน่วยงานระหว่าง ประเทศและระดับภูมิภาค รวมทั้งตัวคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย เพื่อมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับคณะกรรมการระดับชาติชุดใหม่ในฐานะเป็นกลไกป้องกัน ระดับประเทศ โดยมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าที่ประชุมสภาเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2550⁵⁷⁷

7. ทางเลือกของรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ

เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้แล้ว จะทำให้ค้นพบทางเลือกสำหรับกลไกป้องกัน ระดับประเทศขึ้นมา คำถามต่อไปก็คือ ควรมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ให้กับหน่วยงานใหม่หรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือควรมีหลายหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายบทบาท หน้าที่ (ทั้งการตั้งขึ้นมาใหม่ หรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือผสมกันทั้งสองอย่าง) การประเมินสถานที่ ควบคุมตัวและการประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ตามหลักเกณฑ์ของพิธีสารเลือกรับฯ อาจช่วยให้ หน่วยงานในประเทศประเมินทางเลือกสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศได้ คณะอนุกรรมการเพื่อ ป้องกันมีข้อเสนอแนะว่า การตัดสินใจถึงรูปแบบของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เหมาะสมที่สุด ควร เกิดจากการทบทวนปัจจัยเพิ่มเติมทั้งในเรื่องความซับซ้อนของประเทศ ระบบการบริหารและการเงิน และภูมิศาสตร์ประเทศ⁵⁷⁸

⁵⁷⁵ และโปรโตดู หัวข้อที่ 3.3.1 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁷⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 54

⁵⁷⁷ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ ปารากวัย, โปรโตดู สภาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status ในช่วงที่เขียน รายงาน กำลังมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

⁵⁷⁸ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , April 2009 to March 2010, 25 March 2010, น. 49

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้เน้นย้ำว่า กลไกป้องกันระดับประเทศควร “หนุนเสริมระบบป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายที่มีอยู่แล้ว โดยไม่เข้าไปทดแทนหรือทำหน้าที่ซ้ำซ้อนในด้านการติดตามผล การควบคุม และการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐบาลและของเอกชน”⁵⁷⁹

ไม่มีทางเลือกใดที่ดีกว่าอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะ มีรูปแบบเป็นทางการเพียงใด กลไกป้องกันระดับประเทศก็จะมีประสิทธิภาพ หากไม่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับข้อกำหนดที่กล่าวถึงข้างต้น (ความเป็นอิสระ องค์ประกอบที่หลากหลาย อำนาจและหลักประกันที่จำเป็น เพื่อสามารถตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวอย่างเป็นผล)⁵⁸⁰ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ปัญหาท้าทายอาจเกิดขึ้นในแง่ของการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกใหม่เมื่อเทียบกับกลไกที่มีอยู่เดิม และในการกำหนดให้มีเพียงหน่วยงานเดียวหรือให้มีหน่วยงานหลายฝ่าย⁵⁸¹

7.1 หน่วยงานชำนาญการใหม่

รัฐภาคีอาจตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศโดยเฉพาะ โดยหน่วยงานเช่นนั้นควรมีอำนาจหน้าที่ในเชิงป้องกันอย่างชัดเจนและเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความสำคัญอย่างจริงจังกับการป้องกันการทรมาน และเพื่อให้มีผลกระทบมากขึ้นต่อหน่วยงานที่มีอยู่เหล่านี้ ซึ่งต่างมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง รัฐภาคีอาจเลือกใช้การออกกฎหมายใหม่เพื่อจัดตั้งกลไกใหม่แทนที่จะแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานเพื่อดำเนินงาน นอกจากนี้ หน่วยงานใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใหม่ อาจมีความสอดคล้องกับพิธีสารเลือกรับฯ ในแง่ของหน้าที่ ความเป็นอิสระ อำนาจ และความหลากหลายของเจ้าหน้าที่มากกว่าหน่วยงานเดิมที่มีอยู่

อย่างไรก็ตามทางเลือกนี้ก็อาจต้องประสบปัญหาท้าทาย เนื่องจากเป็นหน่วยงานใหม่และไม่มีใครรู้จัก ทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะในแง่ของการทำงาน และการพัฒนาความชอบธรรม และน่าเชื่อถือ รวมทั้งการรักษาภาพลักษณ์ที่เป็นอิสระ กลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นหน่วยงานใหม่ก็ยังสามารถประสบปัญหาในการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่ง ภารกิจในการสร้างความรับรู้ต่อหน่วยงานของรัฐภาคีประชาสังคมเกี่ยวกับหน้าที่ บทบาทและหลักประกันของกลไกป้องกันระดับประเทศ ก็จะกลายเป็นปัญหาท้าทายที่สำคัญยิ่ง เราจำเป็นต้องมีการมองภาพในระยะยาว เพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญใหม่ขึ้นมา และต้องมีทรัพยากรบุคคล องค์กร และการเงินอย่างพอเพียงและยั่งยืน นอกจากการทำงานเพื่อสร้างความตระหนักรู้แล้ว ทางกลไกป้องกันระดับประเทศก็ยังคงต้องหาทางเจรจาอย่างสร้างสรรค์และต่อเนื่องกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันหน่วยงานภาคประชาสังคม

ในประเทศ**เซเนกัล**ผลจากการปรึกษาหารือกับหน่วยงานในประเทศมากมาย (รวมทั้งหน่วยงานภาคประชาสังคม) และการประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ในเบื้องต้น ทำให้รัฐบาล

⁵⁷⁹ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 50

⁵⁸⁰ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 5.1 ของบทนี้

⁵⁸¹ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมในประเด็นนี้, โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, บทที่ 10

ตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือที่มีชื่อเรียกว่า General Observer of Places of Deprivation of Liberty

7.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐอาจตัดสินใจมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ คำว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มักหมายถึง “หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ หรือตามกฎหมายลูก หรือตามพระราชกฤษฎีกา โดยมีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ”⁵⁸² โดยทั่วไปมักแบ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสองประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา

พิธีสารเลือกรับฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องคำนึงถึงหลักการสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานะและการทำหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (“หลักการกรุงปารีส”⁵⁸³)⁵⁸⁴ อย่างไรก็ตาม ไม่ควรตีความข้อบัญญัตินี้ว่าเป็นการมอบหน้าที่การเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยอัตโนมัติ หากเพียงเป็นแนวทางให้กับปัญหาและความท้าทายหลักในการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

7.2.1 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว

รัฐภาคีไม่ควรมองว่า การมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵⁸⁵ เป็นวิธีการปฏิบัติตามพันธกรณีของพิธีสารเลือกรับฯ โดยไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว จะกระทำได้ก็เมื่อมีการจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมทั้งในแง่บุคคลและการเงิน ยกตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน ใต้ระบุว่า จะต้องแยกแยะระหว่างหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนโดยรวมของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน้าที่ในเชิงป้องกันเป็นการเฉพาะของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵⁸⁶ อย่างไรก็ตาม การ

⁵⁸² United Nations, *National Human Rights Institutions. A handbook on the establishment and strengthening of national institutions for the promotions and protection of human rights*, Professional Training Series No 4, 1995, น. 39

⁵⁸³ หลักการกรุงปารีส, UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993

⁵⁸⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 18(4)

⁵⁸⁵ อัลเบเนีย อาร์มาเนีย อาเซอร์ไบจาน ซิลี คอสตาริกา ไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย จอร์เจีย อดีตสาธารณรัฐยูโกสลาเวียแห่งมาซิโดเนีย มัลดีฟส์ มาลี มอริเชียส เม็กซิโก มอลโดวา นิวซีแลนด์ โปแลนด์ สเปน สวีเดน และอูรุกวัย ต่างมอบหมายบทบาทหน้าที่หรือจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดู

www.apt.ch/content/view/138/152/lang.en/

⁵⁸⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สองของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2008 to March 2009, UN Doc. CAT/C/42/2, 7 April 2009, น. 49

มอบหมายบทบาทหน้าที่ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว มีข้อได้เปรียบหลายประการ เพราะหน่วยงานดังกล่าวอาจได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะ และมีประวัติความเป็นมาที่ดีในฐานะเป็นหน่วยงานหลักด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ⁵⁸⁷ นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งยังมีประสบการณ์ในการตรวจสอบการควบคุมตัวมาก่อนอยู่แล้ว รัฐภาคีบางแห่งจึงมองว่าเป็นวิธีการทำงานที่สอดคล้องกับการเมืองและไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และช่วยหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว

ความเป็นอิสระเป็นหัวใจสำคัญของกลไกป้องกันระดับประเทศ ส่งผลให้สถานการณ์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งมีประวัติด้านความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารของประเทศ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการบัญญัติหน้าที่ของหน่วยงานไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵⁸⁸ และสอดคล้องกับหลักการกรุงปารีส เช่นเดียวกับหน่วยงานชำนัญการใหม่ที่ตั้งขึ้นมา กลไกป้องกันระดับประเทศก็จะต้องมีภาพลักษณ์ของความเป็นอิสระ ความชอบด้วยกฎหมายและน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งอาจไม่มีคุณสมบัติสอดคล้องตามข้อกำหนดทุกประการของพิธีสารเลือกรับฯ ยกตัวอย่างเช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายทั่วไปและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้นในหน่วยงานเหล่านี้จึงมักมีตัวแทนของภาครัฐอยู่ด้วย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ⁵⁸⁹

การมอบหมายหน้าที่ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้วและเป็นอิสระ ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ทำให้เกิดปัญหาท้าทายเกี่ยวกับหน้าที่และวิธีการทำงานของหน่วยงานรวมทั้งองค์ประกอบและทรัพยากร

ประการแรก สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งใช้วิธีการเชิงกฎหมายเพื่อจำแนกว่าการปฏิบัติของฝ่ายบริหารสอดคล้องกับขั้นตอนปฏิบัติที่เหมาะสมและ/หรือมาตรฐานเพื่อความเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งเป็นเหตุให้ประสบปัญหาที่จะใช้วิธีการเชิงนโยบายตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ เพราะเกี่ยวข้องกับทำให้ความเห็นต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁵⁹⁰

ประการที่สอง หน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมักกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ตั้งแต่การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไปจนถึงการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจที่จะรับข้อร้องเรียนและสอบสวนการละเมิดที่เกิดขึ้น พิธีสารเลือกรับฯ ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้ายต่อผู้ถูกควบคุมตัวที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

⁵⁸⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ and Ombudsperson's Offices/ Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, January 2008. โปรดดูที่ www.apt.ch

⁵⁸⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 83

⁵⁸⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 82

⁵⁹⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 82

และในอนาคต กับการเข้าเยี่ยมเพื่อสอบสวนการปฏิบัติที่โหดร้ายที่ได้เกิดขึ้นแล้ว แม้ว่าในทางปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองจะมีความทับซ้อนกันมากพอสมควร แต่การเข้าเยี่ยมเพียงเพื่อสอบสวนข้อมูลของการละเมิด มักไม่มีประสิทธิภาพในเชิงป้องกันซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของพิธีสารเลือกรับฯ พิธีสารเลือกรับฯ ได้จำแนกความแตกต่างระหว่างการเข้าเยี่ยมที่มีเป้าประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองผู้ถูกควบคุมตัวจากการละเมิดสิทธิ ซึ่งทำให้อาจต้องมีการรณรงค์ในนามผู้ถูกควบคุมตัว (เช่น วิธีการเชิงสิทธิมนุษยชน) กับการเข้าเยี่ยมซึ่งมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ (เช่น การตรวจสอบทั่วไป การตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณ หรือภารกิจค้นหาข้อเท็จจริงทางอาญาหรือเพียงบางส่วน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่มุ่งให้เกิดความยุติธรรม)⁵⁹¹ การทำหน้าที่ทั้งสองประการพร้อม ๆ กัน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว

ประการที่สาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลายแห่งทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลายหน่วยงานจะมีปฏิริยาและหาทางแก้ปัญหาตามข้อร้องเรียนของบุคคล แต่หลายหน่วยงานก็เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักเท่านั้น ดังนั้น การมีประสบการณ์การตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวมาก่อนหน้าแล้ว อาจไม่ได้ช่วยให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ในสถานะที่จะดำเนินการเข้าเยี่ยมเชิงป้องกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ ได้⁵⁹²

ประการที่สี่ ตามคุณลักษณะทั่วไป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (และโดยเฉพาะสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา) มักมีสมาชิกและเจ้าหน้าที่เป็นนักกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในเชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศ กำหนดให้ต้องมีความชำนาญการจากผู้ที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ รวมทั้งด้านการแพทย์⁵⁹³

ประการที่ห้า เนื่องจากการทำงานเชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทำให้ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลลับได้ และควรให้เอกสิทธิ์เป็นกรณีพิเศษ⁵⁹⁴ การรักษาข้อมูลเป็นความลับจึงเป็นปัญหาท้าทายสำหรับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะการเจ้าหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศโดยความร่วมมือของหลายแผนกภายในหน่วยงานแห่งนั้น

สุดท้าย จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้วต้องมารับหน้าที่ใหม่เป็นการเฉพาะ ย่อมทำให้เกิดปัญหาท้าทายในแง่ของกระบวนการตัดสินใจและการแบ่งแยกภารกิจและความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน ในการพิจารณาการมอบหมายบทบาทหน้าที่ที่จึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นเกี่ยวกับการทำงานเหล่านี้ด้วย⁵⁹⁵

⁵⁹¹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NHRIs and Ombudspersons as NPMs*, น. 4

⁵⁹² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 83

⁵⁹³ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 83

⁵⁹⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 21. สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁹⁵ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นนี้, โปรดดู หัวข้อที่ 6.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

ด้วยเหตุดังกล่าว ในกรณีที่จะมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ ก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและโครงสร้าง และมีการจัดสรรทรัพยากรด้านบุคคล องค์กรและการเงินให้อย่างพอเพียง

ทางออกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแบบหนึ่ง คือการตั้งเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศต่างหาก โดยให้อยู่ภายใต้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนระหว่างหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วกับกลไกป้องกันระดับประเทศซึ่งทำหน้าที่ในเชิงป้องกันเป็นการเฉพาะ⁵⁹⁶ อย่างไรก็ตาม ควรมีการยอมรับว่าการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศมีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยรวม และต้องมีความยั่งยืน

ในประเทศ**มัลดีฟส์**มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานเฉพาะ โดยประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ห้าคน ซึ่งมีความเป็นมาด้านวิชาชีพแตกต่างกัน และได้รับมอบหมายบทบาทหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ในขณะนี้กำลังมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อประสานงานกิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศ และหน่วยรับเรื่องร้องเรียน เพื่อประกันว่ามีการแบ่งแยกภารกิจและความรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ และหลีกเลี่ยงการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือมีช่องว่าง

ใน**สาธารณรัฐเช็ก** หน่วยงาน Public Defender of Rights (สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา) ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อให้เกิดที่มสทวิชาติ จึงมีการจ้างผู้ชำนาญการทั้งที่เป็นนักจิตวิทยาและแพทย์เป็นเจ้าหน้าที่แบบไม่เต็มเวลาเพื่อเข้าร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญ การมีผู้ชำนาญการเหล่านี้สอดคล้องกับระเบียบและข้อปฏิบัติของหน่วยงาน Public Defender of Rights รวมทั้งในแง่การเก็บข้อมูลเป็นความลับ⁵⁹⁷

7.2.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งใหม่

ในหลายกรณี การที่ไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่งผลกระทบต่อการอภิปรายในระดับชาติว่าด้วยการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานระดับชาติ อาจตัดสินใจใช้โอกาสนี้จัดให้มีการเจรจาระดับชาติว่าด้วยพิธีสารเลือกรับฯ กับการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในทางกลับกัน การอภิปรายถกเถียงอย่างต่อเนื่องในระดับประเทศเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจเป็นโอกาสให้มีการอภิปรายถึงการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศได้ เช่นกรณีของประเทศ**ชิลี** **ญี่ปุ่น** และ**อุรุกวัย**

⁵⁹⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี มีข้อเสนอแนะว่าในกรณีที่มอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ก็ควรจัดองค์ประกอบให้เป็นหน่วยงานหรือแผนกแยกออกมาต่างหาก และให้มีบุคลากรและงบประมาณเป็นของตนเอง โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 51 และ หัวข้อที่ 6.1 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁵⁹⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status

แม้จะไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรัฐภาคีบางแห่ง (อาทิสวิสเซอร์แลนด์ซึ่งจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันการทรมานเมื่อปี 2552) ได้ตัดสินใจให้ความสำคัญกับการมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งใหม่อาจประสบปัญหาเช่นเดียวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ในการทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ แต่เราก็ควรมองว่า การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งใหม่ เป็นโอกาสให้สามารถปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ได้อย่างเต็มที่ การจัดตั้งเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาใหม่ ยังช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีหน้าที่เชิงป้องกันและมีวิธีการซึ่งให้ความสำคัญต่อความเห็นตั้งแต่เริ่มต้น

ความเป็นอิสระและความจำเป็นที่จะต้องมีองค์ประกอบแบบสหวิชาชีพเป็นหัวใจสำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายต้องคำนึงถึง ในการตัดสินใจเลือกรูปแบบสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เช่น สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน) ซึ่งจะได้รับมอบหมายบทบาทให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกระบวนการสรรหาสมาชิกและเจ้าหน้าที่ เมื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาแล้ว ก็สามารถนำประเด็นเหล่านี้กำหนดเป็นหน้าที่ของหน่วยงานได้ รวมทั้งในส่วนของกฎหมายจัดตั้งองค์กร ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศในพิธีสารเลือกรับฯ อย่างเช่น การเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว การเข้าถึงข้อมูลสนทนาศอบและบุคคลใด ๆ ความคุ้มกันสำหรับสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ การป้องกันจากการตอบโต้สำหรับบุคคล (และองค์กร) ซึ่งให้ความร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศ และศักยภาพในการให้ความเห็นต่อเรื่องกฎหมายและนโยบาย

สุดท้าย จะต้องมีการจัดทำขั้นตอนปฏิบัติเชิงโครงสร้างและวิธีการ เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนกับหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวาง ในขณะที่กลไกป้องกันระดับประเทศมีหน้าที่ในเชิงป้องกันเป็นการเฉพาะยกตัวอย่างเช่น อาจมีความจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใต้กลไกป้องกันระดับประเทศหรือจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อทำงานที่เกี่ยวข้องของกลไกป้องกันระดับประเทศ เช่นเดียวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่แล้ว ต้องมีการกำหนดหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศให้เป็นภารกิจเชิงสถาบันเร่งด่วนและยั่งยืนสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ตั้งขึ้นมาใหม่

7.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานภาคประชาสังคม⁵⁹⁸

รัฐภาคีบางแห่งอาจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ และกำหนดบทบาทของหน่วยงานภาคประชาสังคมให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่การปฏิบัติงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเชิงป้องกัน การทำเช่นนี้ น่าจะช่วยแก้ปัญหาที่หลายหน่วยงานเดิมมักมีทรัพยากรและ/หรือความชำนาญการเกี่ยวกับการตรวจสอบการควบคุมตัวอย่างจำกัด กระบวนการสรรหาหน่วยงานภาคประชาสังคมที่จะเข้าร่วม

⁵⁹⁸ โปรดดู หัวข้อที่ 6.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรเป็นไปอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส ไม่ว่าจะหน่วยงานเหล่านั้นจะเข้าร่วมงานหรือไม่ หรือไม่ว่าผู้ชำนาญการคนดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งหรือไม่

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคประชาสังคมยังอาจช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับทั้งหน้าที่และความน่าเชื่อถือของกลไกป้องกันระดับประเทศในฐานะเป็นสถาบัน ซึ่งอาจไม่ใช่เพียงเพราะหน่วยงานภาคประชาสังคมมักมีโครงสร้างเป็นอิสระจากรัฐบาลเท่านั้น แต่การเข้าร่วมของหน่วยงานเหล่านี้จะช่วยประกันว่าการทำงานครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวทั่วประเทศ ตามรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานภาคประชาสังคม มักจะเป็นผลให้หน่วยงานภาคประชาสังคมมีโอกาสเข้าร่วมในแผนการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวและในการจัดทำรายงาน จึงควรมีการจัดทำและปฏิบัติตามขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภาคประชาสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมก็ควรมีหลักประกัน ความคุ้มกัน และอำนาจในการเข้าร่วมภารกิจของกลไกป้องกันระดับประเทศ สุดท้าย ควรมีการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเป็นความลับและการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วย

อย่างไรก็ตาม การให้หน่วยงานภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมก็อาจทำให้เกิดปัญหาท้าทาย โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นหน่วยงานที่เคยทำงานตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวอย่างเข้มแข็ง และมีความสัมพันธ์ในเชิงปฏิปักษ์ (หรือเคยมี) กับรัฐบาล นอกจากนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมบางแห่งอาจประสบปัญหาในการหาจุดสมดุลระหว่างทัศนคติที่แหลมคมต่ออำนาจของรัฐ กับการเจรจาเพื่อแสวงหาความร่วมมือตามข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ นอกจากนี้ การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างเป็นทางการ ยังหมายถึงการมีอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง ระบบการเงินและความรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ของกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย หากในกรณีที่หน่วยงานภาคประชาสังคมแห่งนั้นไม่มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ย่อมมีปัญหาในการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จะต้องทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรตนเอง⁵⁹⁹ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงต้องมีการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติที่ชัดเจน โดยออกเป็นกฎหมายหรือทำเป็นความตกลงอย่างเป็นทางการ เพื่อประกันว่ามีการแบ่งแยกบทบาทและความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักด้านกลไกป้องกันระดับประเทศกับหน่วยงานภาคประชาสังคม ซึ่งก็ร่วมรับผิดชอบต่อหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย

ในช่วงที่ให้สัตยาบัน ประเทศ**สโลวีเนีย**กำหนดไว้ว่า “สำนักผู้ตรวจการรัฐสภาด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Ombudsperson) จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ และหากเห็นชอบ ก็สามารถส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชนปฏิบัติหน้าที่นี้ร่วมได้”⁶⁰⁰ ผู้ตรวจการรัฐสภาด้านสิทธิมนุษยชนจะเป็นผู้สรรหาอพอช. โดยเปิดโอกาสให้กับอพอช.ทุกองค์กรที่จดทะเบียนในสโลวีเนีย โดยมีการทำเป็นความตกลงอย่างเป็นทางการทุกปีระหว่างผู้ตรวจการรัฐสภา

⁵⁹⁹ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Civil society and NPMs*, น. 13

⁶⁰⁰ คำประกาศของประเทศสโลวีเนีย ตามข้อ 17 แห่งพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในช่วงที่ให้สัตยาบัน โปรดดูที่ treaties.un.org

ด้านสิทธิมนุษยชนกับหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ผ่านการสรรหา⁶⁰¹ จากนั้น จะมีการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติเพื่อประกันว่า หน่วยงานที่ผ่านการสรรหาปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของผู้ตรวจการรัฐสภาด้านสิทธิมนุษยชน⁶⁰² การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวจะเป็นหน้าที่ของทีมนผสมประกอบด้วยสมาชิกจากสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาด้านสิทธิมนุษยชนกับผู้ชำนาญการที่มาจากหน่วยงานภาคประชาสังคมที่ผ่านการสรรหาทั้งสามแห่ง

7.4 หน่วยงานหลายฝ่าย

รัฐภาคีอาจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้หลายหน่วยงานทำหน้าที่ร่วมกันเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งสามารถกระทำได้ตามข้อ 17 และเป็นข้อบทที่รัฐซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ หรือมีโครงสร้างซับซ้อนมักจะรับรอง (เช่น รัฐที่มีโครงสร้างแบบสหพันธรัฐหรือกระจายอำนาจ) ประเทศต่าง ๆ อาจสรรหาหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ขึ้นมาหนึ่งแห่งหรือหลายแห่ง หรือมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหน่วยงานทั้งสองประเภทพร้อม ๆ กัน กลไกป้องกันระดับประเทศที่ประกอบขึ้นจากหน่วยงานหลายฝ่ายมีอย่างน้อยสี่ประเภทที่สำคัญ ดังนี้

- **กลไกป้องกันระดับประเทศที่แบ่งแยกตามภูมิศาสตร์**

บางประเทศอาจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้หน่วยงานหลายฝ่ายทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยแบ่งแยกตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่หรือมีระบบกระจายอำนาจ

- **กลไกป้องกันระดับประเทศที่แบ่งแยกตามเขตอำนาจ**

ในประเทศสหพันธรัฐ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวมักตกอยู่กับหลายหน่วยงานที่มีเขตอำนาจต่างกัน (เช่น หน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น) ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศเหล่านั้นอาจตัดสินใจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหน่วยงานหลายฝ่าย โดยแต่ละหน่วยจะมีเขตอำนาจตามบทบาทของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นของตนเอง ในประเทศเยอรมนี มีการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้สองหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานกลางเพื่อป้องกันการทรมาน (Bundesstelle zur Verhütung von Folter) ซึ่งรับผิดชอบตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวตามเขตอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่ในขณะที่คณะกรรมการร่วมของสันเดอ์ (Joint-Commission of the Länder หรือ Kommission zur Verhütung von Folter) จะรับผิดชอบดูแลสถานที่ควบคุมตัวที่อยู่ใต้เขตอำนาจของLänders' jurisdiction⁶⁰³

⁶⁰¹ หน่วยงานที่ได้รับการสรรหา ได้แก่ Slovenian Red Cross, Primus Institute และ Legal Information Centre for NGOs (Pravno-Informacijski Center Nevladnih Organizacij-Pic) โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status

⁶⁰² ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 6.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁰³ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status

- **กลไกป้องกันระดับประเทศตามประเด็นปัญหา**

บางประเทศอาจตัดสินใจมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหลายหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานจะมีความชำนาญเฉพาะด้าน (อาทิ ด้านผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน คนเข้าเมือง ตำรวจ ฯลฯ) และจะทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหลักของตน (เช่น สถานที่ควบคุมตัวของตำรวจ สถานที่ควบคุมตัวของเยาวชน หรือบ้านพักคนชรา) **นิวซีแลนด์** เลือกช่องทางนี้และได้มอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้วสี่แห่ง⁶⁰⁴ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ และมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งนิวซีแลนด์ทำหน้าที่ประสานงาน และเป็นหน่วยงานกลางด้านกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย สำนักงานคณะข้าหลวงใหญ่ด้านเด็ก (Office of the Children’s Commissioner) มีหน้าที่ดูแลบ้านพักของเด็ก ผู้ตรวจการบริการในสถานราชทัณฑ์ (Inspector of Service Penal Establishments) มีหน้าที่ดูแลสถานที่ควบคุมตัวภายใต้หน่วยงานกลาโหม (Defence Force) หน่วยงานด้านจริยธรรมตำรวจที่เป็นอิสระ (Independent Police Conduct Authority) มีหน้าที่ติดตามดูแลสถานีตำรวจ ส่วนสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาจะรับผิดชอบดูแลสถานที่ควบคุมตัวอื่น ๆ เช่น เรือนจำ ศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง ศูนย์ควบคุมตัวของสถานพยาบาลและโรงพยาบาลจิตเวช และสถานพินิจเด็กและเยาวชน

- **แบบที่ผสมระหว่างทั้งสามทางเลือก**

มีความเป็นไปได้ว่าอาจเลือกแบบผสมทั้งที่แบ่งตามภูมิศาสตร์ แบ่งตามประเด็น และ/หรือเขตอำนาจ ยกตัวอย่างเช่นประเทศ**สหราชอาณาจักร**ได้มอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว 18 แห่ง โดยมอบหมายให้ Her Majesty’s Inspectorate of Prisons เป็นหน่วยงานประสานงาน หน่วยงานเหล่านี้ผ่านการสรรหาโดยพิจารณาจากความชำนาญการและเขตอำนาจ⁶⁰⁵

ข้อได้เปรียบสำคัญของการกำหนดให้หลายหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ คือสามารถสนับสนุนการทำงานที่ครอบคลุมสถานที่ควบคุมตัวในพื้นที่ต่าง ๆ และตามประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้จะไม่ส่งผลให้เกิดปัญหาท้าทาย ทางเลือกดังกล่าวต้องอาศัยการประสานงานเป็นอย่างดีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงช่องว่างในการทำงานและการทำงานซ้ำซ้อนกัน และต้องประกันว่า มาตรฐานและวิธีการทำงานมีความเป็นเอกภาพพอสมควร ต้องมีการวางแผนจัดการเป็นอย่างดี เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่เป็นผลและสม่ำเสมอ หน่วยงานที่

⁶⁰⁴ สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา (Office of the Ombudsman), Independent Police Conduct Authority, Office of the Children’s Commissioner และ Inspector of Service Penal Establishments of the Office of the Judge Advocate General of the Armed Forces

⁶⁰⁵ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, OPCAT Country Status

ได้รับมอบหมายบทบาทหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ จะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องตามข้อกำหนดทุกประการในพิธีสารเลือกรับฯ อันได้แก่ ความเป็นอิสระ ทรัพยากร อำนาจ หลักประกันและความคุ้มกัน นอกจากนี้จะต้องมีหน่วยงานอย่างน้อยหนึ่งแห่งซึ่งมีอำนาจเกี่ยวกับสถานที่ที่ปรกติแล้วไม่ได้ใช้เพื่อการควบคุมตัว แต่อาจมีการควบคุมตัวบุคคลโดยการมีส่วนร่วมหรือโดยความรู้เห็นเป็นใจของรัฐบาล ต้องมีหน่วยงานอย่างน้อยหนึ่งแห่งซึ่งมีบทบาทประสานงานที่ชัดเจน และสามารถวิเคราะห์ระบบหรือภาคส่วนต่าง ๆ และให้ข้อเสนอแนะได้ รวมทั้งสามารถตีพิมพ์รายงานประจำปีและประสานงานกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้⁶⁰⁶ รัฐภาคียังคงควรประกันให้มี “การติดต่อระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันกับหน่วยงานทุกหน่วยภายใต้กลไกดังกล่าว”⁶⁰⁷

7.5 หน่วยงานอื่น ๆ

หน่วยงานที่มีอยู่แล้วบางแห่งอาจไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศได้อย่างเป็นผล หากต้องทำงานเป็นเอกเทศ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเช่นนี้ยังอาจมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการทรมานระดับประเทศได้ โดยการให้ข้อมูลและความสนับสนุนกับกลไกป้องกันระดับประเทศระดับประเทศของประเทศนั้น และทำงานหนุนเสริมกับงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานเหล่านี้อาจรวมถึงหน่วยงานด้านตุลาการบางส่วน หน่วยงานเข้าเยี่ยมที่เป็นอิสระและเป็นของชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน

7.5.1 หน่วยงานด้านตุลาการ⁶⁰⁸

การมีส่วนร่วมของฝ่ายตุลาการในกระบวนการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพอาจเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ด้านตุลาการไม่มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศได้ เนื่องจากอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนเพราะตนเองมีหน้าที่ออกคำสั่งเกี่ยวกับการควบคุมตัวบุคคล และยังคงมาทำหน้าที่ตรวจสอบการควบคุมตัวบุคคลอีก ในย่อหน้าสุดท้ายของอาร์มภบทของพิธีสารเลือกรับฯ เน้นย้ำว่ากลไกป้องกันระดับประเทศพึงประกอบด้วย “มาตรการอื่นนอกจากด้านตุลาการ” เพื่อการป้องกันการทรมาน ซึ่งหมายถึงว่า ความเป็นอิสระตามข้อกำหนดนี้ต้องรวมถึงความเป็นอิสระจากหน่วยงานด้านตุลาการและด้านบริหารด้วย

ลักษณะการทำงานที่เป็นความลับ เป็นอิสระ และไม่มีอำนาจตัดสินเหมือนศาล ทำให้งานของกลไกป้องกันระดับประเทศมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศที่โปร่งใสในส่วนของผู้ถูกควบคุมตัว และเจ้าหน้าที่สถานที่ควบคุมตัวผู้ต้องขังอาจไม่ต้องการเปิดเผยพฤติกรรมที่บกพร่องของตนเองหรือร้องเรียนเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในขณะที่เจ้าหน้าที่เรือนจำเองก็อาจไม่ต้องการยอมรับถึงปัญหาที่เกิดขึ้น หากไม่มีความมั่นใจว่าหน่วยงานตุลาการจะนำข้อมูลเสนอของพวกเขามาใช้เพื่อเป็น

⁶⁰⁶ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 89

⁶⁰⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 53

⁶⁰⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 86

หลักฐานในคดีอื่น⁶⁰⁹ ดังนั้น ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเกิดขึ้น หากหน่วยงานตุลาการทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ จุดมุ่งหมายของพิธีสารเลือกรับฯ คือการเปิดสถานที่ควบคุมตัวให้มีการสังเกตการณ์และการวิเคราะห์จากผู้ชำนาญการภายนอกที่มาจากสาขาวิชาชีพแตกต่างกันได้ วิธีการและนโยบายเชิงป้องกันเช่นนี้ แตกต่างจากกระบวนการตัดสินของศาล “ที่ตัดสินหลังพิจารณาข้อเท็จจริง” และเป็นลักษณะเด่นของงานตุลาการ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานตุลาการที่ตรวจสอบการควบคุมตัวก็อาจมีบทบาทสำคัญในการป้องกันการทรมานได้ และอาจเป็นภาคีสำคัญที่จะทำงานร่วมกับกลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศของตนได้

7.5.2 หน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชน⁶¹⁰

หน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชนอาจมีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่นี้ได้ เพราะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัว (มักจะเป็นเรือนจำหรือสถานี่ตำรวจ) ที่ดำเนินการโดยบุคคล (บางส่วนเป็นอาสาสมัคร) ที่มาจากชุมชนนั่นเอง โดยมักมีการมอบหมายให้ผู้เข้าเยี่ยมเข้าไปตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง โดยจะทำหน้าที่เข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอและบ่อยครั้งเพื่อรวบรวมข้อร้องเรียน และตรวจสอบสภาพและการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุมตัว พวกเขาต้องมีความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการทำหน้าที่และการบริหารจัดการสถานที่ควบคุมตัวด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามพิธีสารเลือกรับฯ แล้ว ระบบดังกล่าวก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่ โดยปรกติแล้ว หน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชนมักมีโครงสร้างผูกพันกับสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง ทำให้ขาดความเป็นภววิสัย และไม่มียะห่างด้านวิชาชีพที่จำเป็น เพื่อให้สามารถมีการเจรจาอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเชิงระบบได้ นอกจากนี้ หน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชนมักจะจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการเข้าเยี่ยมบ่อยครั้ง แทนที่จะมุ่งส่งเสริมการวิเคราะห์เชิงระบบ ดังนั้น การประกันให้เกิดความเป็นเอกภาพของมาตรฐาน วิธีการทำงานและข้อเสนอแนะจึงเป็นปัญหาท้าทายอย่างหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็พยายามใช้อาสาสมัครซึ่งไม่ใช่ผู้ชำนาญการ และอาจไม่ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามข้อกำหนดในพิธีสารเลือกรับฯ สุดท้าย หน่วยงานเหล่านี้อาจไม่มีอำนาจเสนอข้อสังเกตและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ ได้

หากมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชนก็มักส่งผลให้จำนวนผู้เข้าร่วมงานลดน้อยลงมาก โดยเฉพาะหากเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้ต้องเป็นมืออาชีพ และเป็นการขัดต่อเป้าประสงค์ที่จะให้มีการเข้าเยี่ยมบ่อยครั้งและครอบคลุมของหน่วยงานเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าเยี่ยมจากชุมชนอาจเป็นแหล่งข้อมูลภายนอกที่ดีสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยสามารถทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาเพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศกำหนด

⁶⁰⁹ โปรดสังเกตว่า หากได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว ตามข้อ 21(2) แห่งพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน กลไกป้องกันระดับประเทศก็อาจส่งต่อข้อมูลที่ได้รับเกี่ยวกับข้อกล่าวหาด้านการทรมานให้กับหน่วยงานผู้มีอำนาจเพื่อให้มีการแก้ไขได้ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶¹⁰ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 87

เป้าหมายอย่างมียุทธศาสตร์และอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความรู้ ความชำนาญและอำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่

ผู้เข้าเยี่ยมจากชุมชนยังสามารถหนุนเสริมงานของหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นมืออาชีพซึ่งทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในกรณีเช่นนั้น ผู้เข้าเยี่ยมอิสระจะช่วยประกันความโปร่งใสของสถานที่ควบคุมตัวที่เกี่ยวข้อง โดยประกันว่า มีหน่วยงานภายนอกเข้าไปตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้งที่หน่วยงานเข้าเยี่ยมอิสระของชุมชนอยู่ในจุดที่สามารถรับข้อร้องเรียนได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถรายงานข้อมูลกับหน่วยงานอื่น และให้หน่วยงานอื่นทำการเข้าเยี่ยมในเชิงลึกต่อไป

ในประเทศแอฟริกาใต้ หน่วยงาน Judicial Inspectorate of Prisons มีหน้าที่ตรวจสอบเรือนจำเพื่อรายงานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและสภาพการควบคุมตัว หน่วยงานแห่งนี้จะมีการแต่งตั้งผู้เข้าเยี่ยมอิสระของศูนย์ราชทัณฑ์ (Independent Correctional Centre Visitors) อย่างสม่ำเสมอ⁶¹¹ การแต่งตั้งจะเกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือกับองค์กรชุมชน โดยมีการประกาศต่อสาธารณะ ผู้เข้าเยี่ยมจะรับเรื่องร้องเรียนโดยผ่านการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการเป็นส่วนตัวกับผู้ต้องขัง และรายงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสำนักงานผู้พิพากษาตรวจการ (Office of the Inspecting Judge) ซึ่งอาจทำหน้าที่เข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลในเชิงลึกต่อไป ข้อมูลที่ได้จะช่วยให้สำนักงานผู้พิพากษาตรวจการจำแนกปัญหาเชิงระบบได้

7.5.3 องค์กรพัฒนาเอกชน⁶¹²

หากมองอย่างผิวเผิน องค์กรพัฒนาเอกชนอาจเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดที่ได้รับมอบหมายหน้าที่นี้ องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งทำหน้าที่เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวในเชิงป้องกันและติดตามผลอยู่แล้ว และโดยนิยามก็เป็นหน่วยงานที่มีอิสระจากโครงสร้างของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม อำนาจตามกฎหมาย อำนาจทั่วไป โครงสร้างและระบบการเงินอันเป็นผลมาจากการได้รับมอบบทบาทหน้าที่อาจทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน (และสมาชิก) ไม่อาจยอมรับความรับผิดชอบและการขาดความยืดหยุ่น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการรณรงค์ในสาธารณะได้ นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนยังอาจมีปัญหาในการใช้นโยบายเจรจาเพื่อแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาล เพราะปรกติแล้วมักมีสถานภาพอยู่ตรงข้ามกับรัฐ แม้ว่าการตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศเพียงหน่วยงานเดียวอาจไม่เหมาะสม แต่องค์กรพัฒนาเอกชนก็สามารถทำงานหนุนเสริมและสนับสนุนงานของกลไกป้องกันระดับประเทศได้ ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหน่วยงานภาคประชาสังคม⁶¹³

องค์กรพัฒนาเอกชนจึงอาจอยู่ในจุดที่สามารถทำกิจกรรมอื่นเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศได้ โดยอาจรวมถึงการเข้าร่วมอภิปรายการสรรหาสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ

⁶¹¹ จนถึงเดือนมีนาคม 2552 มีการแต่งตั้งผู้เข้าเยี่ยมอิสระในระดับชาติเพื่อดำรงตำแหน่งคราวละสามปีจำนวน 191 คน โปรดดู Inspecting Judge of Prisons, รายงานประจำปีสำหรับช่วงเวลาระหว่าง 1 เมษายน 2551 ถึง 31 มีนาคม 2552 โปรดดูที่ judicialins.n.pwv.gov.za/Annualreports/Annual%20Report%202008%20-%202009.pdf

⁶¹² สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 84

⁶¹³ ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู หัวข้อที่ 7.3 ของบทนี้; ข้อ 6.3 and 7.3 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้ และ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Civil Society and National Preventive Mechanisms*

และการจัดอบรมและถ่ายทอดความชำนาญการให้กับผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนมักทำหน้าที่เป็น “หมาเฝ้าบ้าน” โดยการวิเคราะห์จากภายนอกเพื่อประกันให้มีความรับผิดชอบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ และการทบทวนแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างเช่น

- การเข้าถึงบุคคล สถานที่และข้อมูลสนเทศ
- ประสิทธิภาพของการตรวจสอบการควบคุมตัว และ
- ความคิดของภาคประชาสังคมบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ และหน่วยงานการควบคุมตัวที่มีต่อภารกิจของกลไกป้องกันระดับประเทศ

การประเมินผลจากภายนอกอย่างต่อเนื่อง เป็นสิ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถสนับสนุนกลไกป้องกันระดับประเทศในการแก้ไขจุดอ่อนของตนได้ ทั้งยังสามารถส่งข้อมูลที่ได้ให้กับคณะกรรมการเพื่อป้องกันจัดเก็บในระบบต่อไป

อย่างไรก็ตาม การมอบหมายบทบาทหน้าที่และการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ ไม่ควรถูกมองว่าเป็นโอกาสในการสั่งปิดสถานที่ควบคุมตัวอันเป็นผลมาจากการตรวจสอบจากภายนอกโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานภาคประชาสังคมอื่น ๆ

8. การกำหนดหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศในกฎหมาย

ภายหลังจากปรึกษาหารือที่นำไปสู่การเลือกรูปแบบขององค์กรของกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดทำข้อเสนอเพื่อให้มีกฎหมายจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างเป็นทางการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูก⁶¹⁴ ปรกติแล้ว ควรเป็นการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมากกว่าในกฎหมายลูก หรือในพระราชกฤษฎีกา เพราะจะยิ่งเป็นการหนุนเสริมความเป็นอิสระของหน่วยงาน⁶¹⁵ สำคัญที่กฎหมายดังกล่าวต้องกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเฉพาะหากมีเจตจำนงที่จะจัดตั้งเป็นหลายหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศร่วมกัน และควรกำหนดอย่างชัดเจนว่ากลไกป้องกันระดับประเทศมีหน้าที่ในเชิงป้องกัน

ขึ้นอยู่กับว่าจะมีการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือการจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือจัดทำร่างกฎหมายใหม่ แต่ไม่ว่าในกรณีใดกฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศควรครอบคลุมองค์ประกอบหลักตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฯ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานได้อธิบายอย่างละเอียดถึงองค์ประกอบทั้งสามในหนังสือชื่อ *NPM Guide* อาจสรุปได้ว่า ข้อกำหนดหลักของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผลประกอบด้วย⁶¹⁶

⁶¹⁴ หลักการกรุงปารีส, ความมีอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบ, น. 2

⁶¹⁵ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 39

⁶¹⁶ โปรดดู หัวข้อที่ 5.1 ของบทนี้ สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้ และโปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยหลายข้อด้านล่างในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

- **หน้าที่และอำนาจ⁶¹⁷** – ความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศจะถูกทำลายหากรัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายที่จะเปลี่ยนแปลงหน้าที่ องค์ประกอบ และอำนาจ หรือจนกระทั่งสามารถสั่งยุบหรือตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นทดแทนตามที่ต้องการได้
- **องค์ประกอบ⁶¹⁸** – กฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีข้อบทเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับองค์ประกอบของหน่วยงาน รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนชำนานการจากสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรمان โดยให้มีสมาชิกจากทั้งสองเพศ และมีตัวแทนจากชนกลุ่มน้อยและชนชาติพันธุ์หลักในประเทศ
- **งบประมาณ⁶¹⁹** – ระบบการเงินที่เป็นอิสระและพอเพียงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยประกันความสามารถในการดำเนินงานด้วยตนเอง และการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ กฎหมายควรระบุถึงที่มาและลักษณะการสนับสนุน อย่างเป็นทางการจัดสรรงบประมาณประจำปี การรายงานต่อสาธารณะและการตรวจสอบบัญชี และความเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร
- **ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ของสมาชิก⁶²⁰** – ตามข้อ 21 และ 35 ของพิธีสารเลือกรับฯ กฎหมายที่กำหนดขึ้นควรให้มีการคุ้มครองสมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งความคุ้มกันจากการจับกุมและควบคุมตัว การยึดหรือสอดแนมด้านเอกสารและสิ่งพิมพ์ การไม่แทรกแซงในการสื่อสาร และการคุ้มครองจากการฟ้องร้องตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากสิ่งที่พูดหรือเขียน หรือการกระทำที่เป็นไปตามการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซ้อยกเว้นไม่ให้อ้างอิงหรือถูกยึดสิ่งของตามกฎหมายอาญา แพ่ง และปกครองทั่วไป เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับ
- **ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการแต่งตั้ง การเพิกถอนตำแหน่งและขั้นตอนการอุทธรณ์ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาชิก⁶²¹** – เพื่อประกันความเป็นอิสระ กฎหมายดังกล่าวควรครอบคลุมถึงกระบวนการสรรหาสมาชิก กำหนดความเป็นอิสระเชิงสถาบันและบุคคลของสมาชิกจากอำนาจรัฐ วิธีการคลี่คลายข้อขัดแย้งด้านอำนาจหน้าที่ วิธีการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ความจำเป็นที่จะต้องมีความโปร่งใสและการปรึกษาหารืออย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการ

⁶¹⁷ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 39

⁶¹⁸ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 52

⁶¹⁹ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 47

⁶²⁰ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 42

⁶²¹ สหประชาชาติเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, น. 41 และคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 52

ดำเนินงานได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศต้องมีสถานภาพที่มั่นคงในระหว่างการดำรงตำแหน่งของตนด้วย

ในบางกรณี การปรึกษาหารือเกี่ยวกับกฎหมายจะสิ้นสุดลงตั้งแต่ก่อนจะมีการอภิปรายในรัฐสภา หน่วยงานเหล่านี้ควรสามารถให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย ทั้งช่วงก่อนและระหว่างการนำเสนอต่อสภา เพื่อประกันว่ากฎหมายที่ผ่านออกมาไม่แตกต่างไปจากร่างที่เสนอจนถึงขั้นรับไม่ได้ ผู้จัดทำร่างข้อเสนอกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีส่วนร่วมในขั้นตอนพิจารณากฎหมายด้วย รวมทั้งในช่วงที่คณะกรรมการของสภาพิจารณาข้อเสนอดังกล่าว (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน)

ที่ประเทศ**ปารากวัย**และ**โตโก**มีการจัดตั้งคณะทำงานตามพิธีสารเลือกรับฯ (ประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหน่วยงานภาคประชาสังคม) เพื่อร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารเลือกรับฯ ที่ประเทศ**ฮอนดูรัส** สภาแห่งชาติเป็นผู้รับรองมาตรการอย่างเป็นทางการ ซึ่งแสดงความยอมรับที่จะมีกระบวนการที่เปิดเผยและมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างเพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ สภาแห่งชาติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายในขั้นตอนการจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ และมีการรับรองกฎหมายเมื่อเดือนกันยายน 2551⁶²²ที่ประเทศ**อาร์เจนตินา** สมาชิกรัฐสภาอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอจากเวทีภาคประชาสังคม ร่างกฎหมายกลไกป้องกันระดับประเทศที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาอาร์เจนตินา ยังครอบคลุมเนื้อหาที่มาจากข้อเสนอเพิ่มเติมสองประการและจัดเตรียมโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ

เมื่อมีการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว การพัฒนาหน่วยงานถือเป็นพันธกรณีสืบเนื่องของรัฐภาคี โดยรัฐภาคีควรแจ้งให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันทราบเมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้ ทำให้เกิดการติดต่อโดยตรงระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศที่ได้รับมอบหมายหน้าที่กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และเป็นไปตามหน้าที่ของรัฐภาคีตามพิธีสารเลือกรับฯ

ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่มีในกฎหมาย อาจจำเป็นต้องจัดทำกฎหมายหรือนโยบายเพื่อวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติสำหรับการทำงานในอนาคตของกลไกป้องกันระดับประเทศตามที่อภิปรายข้างต้น⁶²³ เป็นเรื่องสำคัญที่กลไกป้องกันระดับประเทศต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากรบุคคล การเงิน และองค์การอย่างพอเพียง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ผู้จัดทำร่างกฎหมายกลไกป้องกันระดับประเทศและหน่วยงานหลักอื่น ๆ ควรเตรียมพร้อมที่จะสนับสนุนให้สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น

⁶²² ภายหลังจากการประชุมจัดทำร่างกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้มีการออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 มีการอภิปรายในรัฐสภา และมีการรับรองเมื่อเดือนกันยายน 2551

⁶²³ โปรดดู หัวข้อที่ 5.1 ของบทนี้; รวมทั้งหัวข้อที่ 5 ของบทที่ V ของคู่มือฉบับนี้

๑. ขั้นตอนต่อไปเพื่อให้มีการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯและการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

1. กำหนดให้พิธีสารเลือกรับฯเป็นวาระทางการเมือง
2. ตัดสินใจช่วงเวลาการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ
3. ทำการประเมินหน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ และจัดทำแผนที่สถานที่ควบคุมตัว
4. ส่งเสริมการเจรจาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผ่าน
 - การส่งเสริมให้หน่วยงานป้องกันการทรมานมีส่วนร่วมในการเจรจาระดับชาติว่าด้วยพิธีสารเลือกรับฯ และ
 - การปรึกษาหารือเกี่ยวกับทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศ
5. การพิจารณาทางเลือกของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - ตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ต่างหาก
 - สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานภาคประชาสังคม
 - หน่วยงานหลายฝ่าย
6. กำหนดหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในกฎหมาย

บทที่ ๖

การทำหน้าที่เชิงการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

สารบัญ

1. บทนำ
2. การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ: เริ่มต้น
3. วิธีการทำงาน
4. กิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศ
5. ทรัพยากร
6. การจัดรูปแบบองค์กร
7. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก
8. ผลกระทบจากงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

1. บทนำ

บทที่ผ่านมากล่าวถึงการให้สัตยาบันรับรองพิธีสารเลือกรับฯ และการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ ในบทนี้จะเน้นขั้นตอนต่อไป โดยจะสำรวจถึงปัญหาในเชิงปฏิบัติอันเนื่องมาจากการจัดตั้งและการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ การสำรวจการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศที่มีอยู่ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศที่เพิ่งเริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ เนื้อหาในบทนี้จะสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก เพื่อให้สามารถประเมินงานและการปฏิบัติของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในบทนี้ก็ยังสามารถมีประโยชน์ในขั้นตอนการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่ทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ และ/หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา

ตามชื่อของหนังสือที่กล่าวถึง “แนวปฏิบัติเบื้องต้นว่าด้วยการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง” (‘แนวปฏิบัติเบื้องต้น’)⁶²⁴ แสดงให้เห็นว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน⁶²⁵ สนับสนุนการมองกระบวนการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นผล ว่าเป็นกระบวนการในระยะยาว ด้วยเหตุดังกล่าว ในบทนี้จะเป็นการสำรวจแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อสนับสนุนการมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ จะมีการจำแนกแ่งมุมของการทำงานซึ่งต้องมีการปรับปรุง เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพิธีสารเลือกรับฯ เพิ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อปี 2549 การบังคับใช้ก็ยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังคงไม่มีประสบการณ์ของกลไกป้องกันระดับประเทศใด ๆ มาให้พิจารณามากนัก

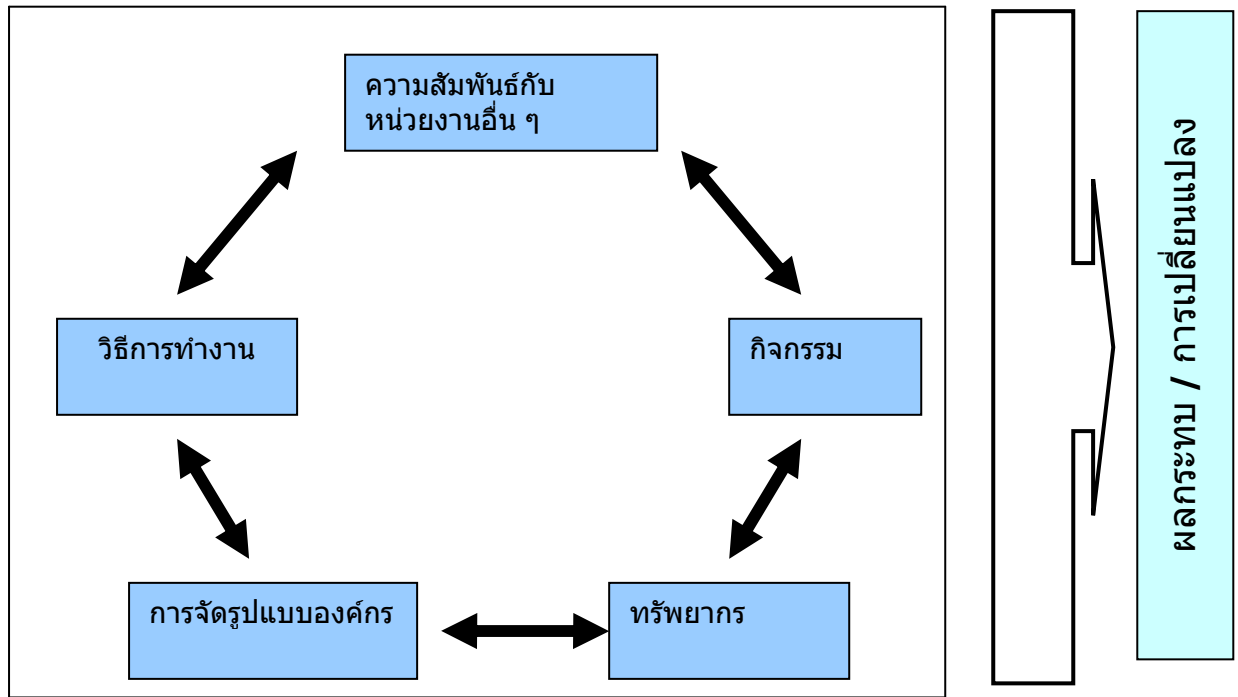
สมาคมเพื่อป้องกันการทรمانได้พัฒนากรอบการวิเคราะห์ที่เป็นองค์รวมที่ครอบคลุมถึงแง่มุมสำคัญในการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶²⁶ เครื่องมือวิเคราะห์ชิ้นนี้ประกอบด้วยห้ามิติที่เชื่อมโยงกัน โดยมีเรื่องความเป็นอิสระเป็นประเด็นที่สอดแทรกไปในทุกมิติ ตามที่มีการอภิปรายในบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยมีการกำหนดให้ความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ

⁶²⁴ หลักการเกี่ยวกับสถานะและการทำหน้าที่ของหน่วยงานระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (‘หลักการกรุงปารีส’), UN Doc. GA Res 48/134, 20 December 1993

⁶²⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (SPT)

⁶²⁶ เครื่องมือชิ้นนี้ในเบื้องต้นเป็นการพัฒนาร่วมกันระหว่างสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและ TC-Teamconsult ซึ่งเป็นบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และเยอรมนี และมีความเชี่ยวชาญในการพัฒนาเชิงสถาบัน และมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในการประชุมที่กรุงเจนีวา เมื่อเดือนธันวาคม 2552

องค์ประกอบการทำงานที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ



วิธีการทำงาน	วิธีการเชิงป้องกัน วิธีการเข้าเยี่ยม (การสัมภาษณ์อย่างเป็นส่วนตัว การคัดเลือกผู้ถูกควบคุมตัว การเข้าถึงแฟ้มเอกสารและสมุดลงทะเบียน การตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับ ฯลฯ) การวิเคราะห์เชิงป้องกันภายหลังการเข้าเยี่ยม
กิจกรรม	การเข้าเยี่ยมรายงานการเข้าเยี่ยมข้อเสนอแนะรายงานประจำปีข้อสังเกตต่อกฎหมายปัจจุบันหรือร่างกฎหมาย
ทรัพยากร	บุคคล (สมาชิก เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการ) การเงิน (งบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ) องค์กร (สำนักงาน อุปกรณ์)
การจัดรูปแบบองค์กร	โครงสร้าง บทบาท บทบาทและความรับผิดชอบ ขั้นตอนปฏิบัติภายใน (ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของกลไกป้องกันระดับประเทศที่แตกต่างกัน ทั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย (สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับหน่วยงานภาคประชาสังคม) ฯลฯ
ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ	หน่วยงานของรัฐ (ในส่วนของที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระและความร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศ) สื่อมวลชนภาคประชาสังคมคณะกรรมการเพื่อป้องกันหน่วยงานระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศกลไกป้องกันระดับประเทศอื่น ๆ

ผลกระทบ การทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศควรส่งผลกระทบต่อ การป้องกัน การทรمان โดยควรมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงจากการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้าย (โดยการหนุนเสริมมาตรการป้องกัน) และการปรับปรุงสภาพการควบคุมตัวและการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

ก่อนจะพิจารณากรอบการวิเคราะห์จากมุมมองในเชิงปฏิบัติ จะเป็นการพิจารณารายละเอียดถึงประเด็นในเชิงการทำงานที่สำคัญสองประการ ได้แก่ การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศและการเริ่มต้นการดำเนินงาน

2. การจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ: การเริ่มต้น

ตามข้ออภิปรายที่ท้ายบทที่ IV การมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศควรเป็นขั้นตอนที่กำหนดในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายลูกของรัฐภาคี กฎหมายจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศควรประกันถึงหลักประกันและอำนาจที่สำคัญเพื่อสนับสนุนให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบังคับใช้กฎหมายโดยผ่านการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งเป็นหน่วยงานพิเศษขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶²⁷ การสรรหาสมาชิกกลไกป้องกันระดับประเทศย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะสมาชิกชุดแรกจะต้องรับผิดชอบในการสร้างความชอบธรรม ความน่าเชื่อถือ และความเป็นอิสระของหน่วยงานใหม่ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นเพียงพอ เพื่อประกันให้กลไกป้องกันระดับประเทศทำหน้าที่อย่างเป็นผล เมื่อมีการสรรหาสมาชิกและมีการจัดสรรงบประมาณแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญเกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานขององค์กร (สำนักงาน บุคลากร) การจัดรูปแบบองค์กร และการพัฒนาวิธีการทำงาน การรับรองขั้นตอนปฏิบัติภายในและการกำหนดแผนการทำงานโดยเชื่อมโยงกับวิธีการอื่น ๆ มีความสำคัญอย่างยิ่ง

เมื่อมีการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ก็ไม่ควรเหมาเอาว่ากลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นผลตามกรอบกฎหมายงบประมาณ โครงสร้าง และวิธีการทำงานที่มีอยู่ ดังที่ตั้งข้อสังเกตไว้ในบทที่ IV (หัวข้อ 7.2.1) หน่วยงานที่มีอยู่เดิมก็มักจะต้องแก้ไขกฎหมายและดัดแปลงขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ (ในด้านบุคลากร แหล่งทุน ลำดับความสำคัญในเชิงสถาบัน วิธีการดำเนินงาน ฯลฯ) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศได้ ด้วยเหตุดังกล่าว หน่วยงานเหล่านั้นจึงควรประเมินการทำงานของตนโดยพิจารณาจากข้อกำหนดของพิธีสารเลือกรับฯ โดยเน้นมุ่งมั่งคั่งต่อไปนี้:

⁶²⁷ โปรดดู หัวข้อที่ 7.1 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

- การจำแนกทรัพยากรที่จัดสรรเป็นการเฉพาะให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มเติมน (ด้านบุคคล องค์กร และการเงิน)
- การกำหนดรูปแบบขององค์กร (โครงสร้าง) โดยเฉพาะหน่วยงานในองค์กรที่ทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศและ
- การกำหนดวิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยเฉพาะการนำวิธีการเชิงป้องกันมาใช้

ขั้นตอนเริ่มแรกของการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่กำหนดคุณลักษณะเชิงสถาบันที่สำคัญหลายประการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการป้องกันระดับประเทศเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นทีละน้อย โดยกลไกป้องกันระดับประเทศจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ตั้งแต่วันที่เริ่มก่อตั้งเป็นครั้งแรก การตรวจสอบแง่มุมต่าง ๆ ของงานและการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้กรอบวิเคราะห์การมองมิติที่สัมพันธ์กัน จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ชี้้นำการพัฒนาองค์กร

3. วิธีการทำงาน

ตามข้อ 3 และ 17 ของพิธีสารเลือกรับ⁶²⁸ กลไกป้องกันระดับประเทศจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ในระดับประเทศ โดยจะทำหน้าที่ผ่านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ นำส่งรายงาน และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างกฎหมาย ทั้งนี้ตามข้อ 19 ของพิธีสารเลือกรับ⁶²⁹ ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรสะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่า วิธีการเชิงป้องกันอย่างเป็นทางการประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ นอกเหนือจากการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวด้วย

3.1 วิธีการเชิงป้องกัน

ข้อ 4(1) ของพิธีสารเลือกรับระบุว่า “การเข้าเยี่ยมเหล่านี้ให้ถือว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการทรمانและการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี” ดังนั้น วิธีการเชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงมุ่งที่การจำแนกและวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อโดยตรงและทางอ้อมต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของความเสียหายจากการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ โดยเป็นความพยายามลดหรือกำจัดปัจจัยเสี่ยงอย่างเป็นระบบ และหนุนเสริมปัจจัยและมาตรการเชิงป้องกัน หน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงแตกต่างจากหน่วยงานอื่น ซึ่งทำหน้าที่ต่อต้านการทรمانในระดับประเทศ โดยมีความแตกต่างที่สำคัญดังนี้

⁶²⁸ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 3 และ 17 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶²⁹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 19 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

วิธีทำงานเชิงสิทธิมนุษยชนที่ เปิดกว้าง	กลไกป้องกันระดับประเทศควรทำงานเพื่อการป้องกันการทรมานและ การปฏิบัติที่โหดร้าย ด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยใช้กรอบ การมองด้านสิทธิมนุษยชนที่เปิดกว้างมากที่สุด
การมองไปข้างหน้า	แทนที่จะเก็บข้อมูลหรือสอบสวนสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือการละเว้น การปฏิบัติ อันเป็นเหตุให้มีการร้องเรียน วิธีการเชิงป้องกันของมุ่ง จำแนกความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และพยายามค้นหาสัญญาณเบื้องต้น ในสถานการณ์ที่อาจพัฒนาไปสู่การปฏิบัติที่โหดร้ายหรือการทรมาน ได้
การวิเคราะห์ระบบอย่างเป็น องค์รวม	แทนที่จะมุ่งแก้ปัญหาเป็นรายบุคคล วิธีการเชิงป้องกันของกลไก ป้องกันระดับประเทศ มุ่งวิเคราะห์ระบบการควบคุมตัว เพื่อค้นหา สาเหตุที่รากเหง้าของการละเมิดนั้น
วิธีการเชิงความร่วมมือ	วิธีการเชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศไม่ได้มุ่งที่จะประณาม สถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่เน้นที่การปรับปรุงผ่านการเจรจาอย่าง สร้างสรรค์ มาตรการป้องกันที่เสนอ และมาตรการอื่น ๆ
วิธีการที่เป็นองค์รวม	วิธีการเชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศ เป็นการตรวจสอบ ปัจจัยเสี่ยงภายในสังคมอย่างเป็นองค์รวม ไม่ได้พิจารณาเฉพาะสิ่งที่ เกิดขึ้นในสถานที่ควบคุมตัว
มุมมองในระยะยาว	วิธีการเชิงป้องกันเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา และมักจะไม่ได้ส่งผลลัพธ์และ ผลการเปลี่ยนแปลงโดยทันที

3.2 วิธีการเข้าเยี่ยม⁶³⁰

การเข้าเยี่ยมเป็นวิธีการแนวใหม่เพื่อให้ได้ข้อมูลโดยตรงเกี่ยวกับสภาพการปฏิบัติที่แท้จริงต่อผู้
ถูกควบคุมตัว สภาพชีวิตและการทำหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัว ในระหว่างการเข้าเยี่ยม กลไกป้องกัน
ระดับประเทศอาจตรวจสอบทุกแง่มุมของสถานที่ควบคุมตัว ทั้งด้านกายภาพ มาตรการป้องกันและ
คุ้มครอง กระบวนการ บริการทางการแพทย์ สภาพแวดล้อมในการทำงานของเจ้าหน้าที่ การติดต่อ

⁶³⁰ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นนี้, โปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Monitoring Places of Detention: a practical guide*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, April 2004. โปรดดูที่ www.apt.ch

ระหว่างผู้ต้องขังด้วยกันเอง การติดต่อระหว่างผู้คุมกับผู้ต้องขัง และอื่น ๆ บทบาทของฝ่ายบริหารและผู้นำในสถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่งเป็นเรื่องสำคัญ และอาจส่งผลกระทบต่อบรรยากาศและการทำงานที่ของหน่วยงาน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรมีการวิเคราะห์การบริหารจัดการในระหว่างการเข้าเยี่ยมด้วย การวิเคราะห์ควรครอบคลุมถึงนโยบายภายใน คำสั่งในองค์กร การลงทะเบียน และการเก็บข้อมูล กระบวนการจัดการ การสื่อสารภายในโครงการสูงต่ำในองค์กร การอบรมเจ้าพนักงานและการเลื่อนตำแหน่ง

เนื้อหาของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดอำนาจและหลักประกันประการต่าง ๆ ที่ช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถดำเนินการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวได้ โดยกลไกป้องกันระดับประเทศควรสามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ระหว่างการเข้าเยี่ยมและระหว่างการมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ตามข้อ 20(ค) ของพิธีสารเลือกรับฯ กลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องสามารถเข้าถึงทุกสถานที่ที่มีการควบคุมตัวบุคคล⁶³¹ โดยควรมีอำนาจในการเข้าเยี่ยมโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า แม้ในทางปฏิบัติอาจมีการประกาศการเข้าเยี่ยมล่วงหน้าก็เพื่อเหตุผลในเชิงปฏิบัติเท่านั้น (อย่างเช่น เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้พบกับผู้มีอำนาจดูแลสถานที่ควบคุมตัว) พิธีสารเลือกรับฯ ยังกำหนดให้มี

- การสัมภาษณ์ผู้ถูกควบคุมตัวอย่างเป็นส่วนตัว และเสรีภาพที่จะเลือกผู้ที่จะให้สัมภาษณ์ (ตามข้อ 20(ง) และ 20(จ));
- การเข้าถึงอาณาบริเวณและอาคารต่าง ๆ ภายในสถานที่ควบคุมตัว (ตามข้อ 20(ค)) และ
- การเข้าถึงข้อมูลทุกประการที่เกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวและบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ (ตามข้อ 20(ข))

การสัมภาษณ์ผู้ที่ถูกควบคุมตัวอย่างเป็นส่วนตัว เป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการตรวจสอบเชิงป้องกัน การสัมภาษณ์ควรมีขึ้นอย่างเป็นส่วนตัว โดยบุคคลอื่นไม่ได้ยิน และหากเป็นไปได้ก็ควรไม่เห็นไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้ถูกควบคุมตัวคนอื่น ๆ⁶³² กลไกป้องกันระดับประเทศยังอาจจัดให้มีการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม เพื่อรวบรวมข้อมูลทั่วไปและมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ถูกควบคุมตัวจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่อ่อนไหว (เช่น การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนนักโทษ หรือความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่) เป็นประเด็นที่ไม่ควรพูดคุยในกลุ่มคนมาก ๆ อิสรภาพในการเลือกบุคคลที่จะให้สัมภาษณ์ก็เป็นอำนาจที่จำเป็น กลไกป้องกันระดับประเทศไม่ควรพูดคุยกับคนที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่แจ้งความจำนงที่จะให้สัมภาษณ์ แต่ควรคัดเลือกบุคคลผู้ถูกควบคุมตัวตามแนวที่ก้าวหน้าและเป็นแบบสุ่ม เพื่อคัดเลือกผู้ถูกควบคุมตัวเพื่อมาสัมภาษณ์เพิ่มเติม⁶³³

⁶³¹ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 20 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶³² โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 14 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้ และ หัวข้อที่ 4.5.3 ของบทที่ III

⁶³³ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเลือกผู้ถูกควบคุมตัว โปรตดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Detention Monitoring Briefing No 2: The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2009 ที่ www.ap.t.ch

ในระหว่างการเข้าเยี่ยมกลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรเข้าถึงแฟ้มข้อมูลและสมุดทะเบียนที่เกี่ยวข้องทุกประการ⁶³⁴ แต่การเข้าถึงเวชระเบียนก็ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ในกรณีที่ต้องการคุ้มครองความลับ กลไกป้องกันระดับประเทศก็อาจเข้าถึงข้อมูลเวชระเบียนเหล่านั้นโดยมีการปิดข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความลับ ควรมีการปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับและข้อมูลที่มีเนื้อหาละเอียดอ่อน⁶³⁵

การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเพื่อการป้องกัน ต้องอาศัยการตรวจสอบข้อมูลกับแหล่งข้อมูลหลายแห่ง รวมทั้งการสังเกตเชิงประจักษ์ โดยอาจนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลมาตรวจสอบกับแฟ้มเอกสารและสมุดลงทะเบียน หรือโดยเปรียบเทียบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ และจากการสังเกตโดยตรงของผู้เข้าเยี่ยมเอง (กลิ่น ภาพที่เห็น รส การได้ยิน และการสัมผัส) ควรมีการตรวจสอบกระบวนการต่าง ๆ ในสถานที่ควบคุมตัวด้วย (อย่างเช่น ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการรับตัวเข้ามาและการลงโทษทางวินัย การแจกจ่ายอาหาร ขั้นตอนการร้องเรียน สถานการณ์ฉุกเฉิน และการเข้าถึงบริการทางการแพทย์)

3.3 นอกเหนือจากการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว

การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศได้รับข้อมูลโดยตรง อย่างไรก็ตาม ยังถือเป็นขั้นตอนแรกของยุทธศาสตร์เชิงป้องกันที่เป็นองค์รวม กลไกป้องกันระดับประเทศควรพยายามแสวงหาข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่พบในสถานที่ควบคุมตัว โดยพยายามจำแนกสาเหตุที่รากเหง้าของปัญหาและความเสี่ยงที่จะเกิดการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ปัญหาที่พบระหว่างการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว อาจเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก ดังนั้นกลไกป้องกันระดับประเทศจึงต้องวิเคราะห์กรอบกฎหมาย นโยบายสาธารณะ หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

กลไกป้องกันระดับประเทศควรวิเคราะห์กรอบกฎหมายในประเทศ ทั้งในแง่ของการควบคุมตัวบุคคลและการบริหารความยุติธรรม โดยต้องพิจารณาพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐแห่งนั้น และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้อื่น ๆ (เช่นพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณี) กลไกป้องกันระดับประเทศควรวิเคราะห์ว่ากรอบกฎหมายในประเทศ (กฎหมายและระเบียบ) สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และเสนอให้มีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือให้มีกฎหมายใหม่อย่างเข้มแข็งหรือไม่ (หากจำเป็น) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในแง่ของการวิเคราะห์อย่างเป็นองค์รวม กลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรพิจารณาถึงนโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์ทางการเมือง ซึ่งอาจมีผลกระทบอย่างสำคัญทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อการป้องกันการทรมาน กลไกป้องกันระดับประเทศควรรักษาภาพลักษณ์ที่เป็นอิสระและไม่เกี่ยวข้องกับ

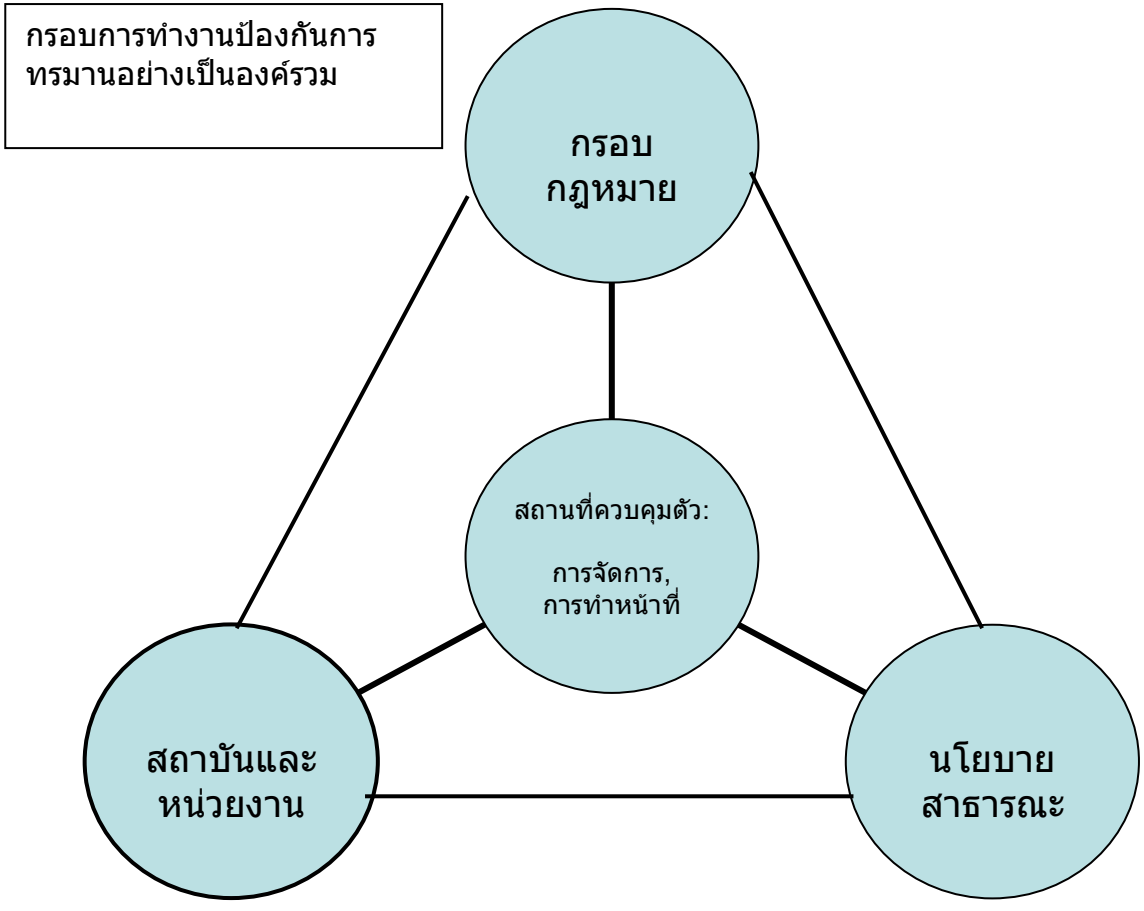
⁶³⁴ พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 20

⁶³⁵ ข้อ 21(2) ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ระบุว่า “ข้อมูลที่เป็นความลับที่เก็บรวบรวมโดยกลไกป้องกันในระดับประเทศจะต้องได้รับการรักษาเป็นอย่างดี จะต้องไม่มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลเว้นแต่จะมีการแสดงความยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง” ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 21 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

การเมือง จึงไม่ควรแสดงจุดยืนเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในช่วงที่มีการถกเถียงทางการเมือง หากแต่ควรวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในสถานที่ควบคุมตัว การวิเคราะห์เช่นนี้ควรเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์เพื่อจำแนกปัจจัยเสี่ยงที่เป็นไปได้และสาเหตุที่ รากเหง้าของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ควรมีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทั่วไปด้วย (อาทิเพื่อจำแนกว่ามีแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นผลอยู่หรือไม่ และถ้ามี จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างไรบ้าง) และควรมีการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อการควบคุมตัว โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับอาชญากรรม (อาทินโยบายปราบปรามอาชญากรรมให้สิ้นซาก) นโยบายที่เกี่ยวกับผู้ไร้สัญชาติ ความยุติธรรมของ ผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน และการเข้าเมือง นอกจากนี้ ก็อาจพิจารณาถึงนโยบายที่อาจมีผลกระทบ โดยทางอ้อมต่อการป้องกันการทรมานหรือการทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ อย่างเช่น นโยบายด้าน สุขภาพจิตและสาธารณสุข (อาทินโยบายเกี่ยวกับเรื่องเอชไอวี)

นอกจากนั้น ควรมีการใช้มุมมองเชิงป้องกันเพื่อวิเคราะห์สถาบันและหน่วยงานซึ่งบังคับใช้ กรอบกฎหมายและนโยบายสาธารณะ สถานที่ควบคุมตัวแต่ละแห่งก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหาร ที่ใหญ่กว่า (เช่น ตำรวจ ราชทัณฑ์ หน่วยงานคนเข้าเมืองและ/หรือบริการด้านจิตเวช) บริการ/ หน่วยงานเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงซึ่งเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายรัฐบาล การวิเคราะห์ กรอบเชิงสถาบันจึงควรครอบคลุมถึงบริการที่เกี่ยวข้องและกระทรวงต่าง ๆ และควรให้ความสำคัญกับ วัฒนธรรมและปรัชญาเชิงสถาบันของบริการ/กระทรวงเหล่านั้น รวมทั้งโครงสร้างภายในและการทำ หน้าที่ ขั้นตอนปฏิบัติและหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคลากรและกระบวนการอบรม การมีอยู่ของกลไก ตรวจสอบภายใน แนวปฏิบัติเชิงสถาบัน ขั้นตอนปฏิบัติและระเบียบ และทรัพยากรด้านบุคคล องค์กร และการเงิน สถาบันและหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านตุลาการและอัยการ ก็ควร ถูกจับตามองด้วย สุดท้าย ควรมีการพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ (ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ด้วย

กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์เชิงป้องกันของกลไกป้องกันระดับประเทศกำหนดให้ใช้วิธีการอย่าง เป็นองค์รวม ไม่ใช่แค่เรื่องของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและการทำหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวิเคราะห์สาเหตุที่รากเหง้าของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ได้



วิธีการทำงาน: องค์ประกอบหลัก

- วิธีการที่ใช้ระหว่างการเข้าเยี่ยมประกอบด้วยการสัมภาษณ์กับผู้ถูกควบคุมตัวเป็นส่วนตัว การดูสมุดทะเบียน และการตรวจทานข้อมูล
- การวิเคราะห์การบริหารและจัดการสถานที่ควบคุมตัวระหว่างการเข้าเยี่ยม
- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและกรอบเชิงสถาบัน

4. กิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศ

กิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศครอบคลุมผลลัพธ์อย่างเป็นทางการของกลไกป้องกันระดับประเทศ และกิจกรรมที่ดำเนินโดยกลไกป้องกันระดับประเทศทั้งปวง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 19 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ประกอบด้วยข้อ 1 และ 4 กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีกิจกรรมดังต่อไปนี้

- เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวหรืออาจมีการควบคุมตัวที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ
- จัดทำรายงานการเข้าเยี่ยมและข้อเสนอแนะ
- จัดทำรายงานประจำปี และ
- ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.1. การเข้าเยี่ยม

จุดเน้นของกิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศ คือการเข้าเยี่ยมสถานที่ที่มีการควบคุมตัวหรืออาจมีการควบคุมตัวบุคคลและอยู่ภายใต้เขตอำนาจและการควบคุมของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อผลในเชิงป้องกัน ประเภทของสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยมมีการกำหนดไว้ในนิยามของ 'สถานที่ควบคุมตัว' ตามข้อ 4 ของพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งครอบคลุมสถานที่หลากหลายประเภทมาก กลไกป้องกันระดับประเทศควรเข้าเยี่ยมสถานที่ที่ทำให้บุคคลสูญเสียซึ่งอิสรภาพทุกประเภท ทั้งสถานที่ควบคุมตัวแบบทั่วไป (เช่น สถานีตำรวจ เรือนจำสำหรับผู้ต้องโทษ และ/หรือเรือนจำพิเศษสำหรับผู้รอการไต่สวน) และสถานที่แบบอื่น (เช่น ท่าเรือหรือสนามบินระหว่างประเทศ สถานที่ควบคุมตัวในค่ายทหาร สถานสงเคราะห์ ศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง สถาบันจิตเวช และช่องทางการเดินทางอื่น ๆ)

ในประเทศเล็ก ๆ ที่มีสถานที่ควบคุมตัวเพียงไม่กี่ประเภท กลไกป้องกันระดับประเทศควรสามารถเข้าเยี่ยมสถานที่เหล่านั้นได้อย่างสม่ำเสมอและบ่อยครั้งทุกปี⁶³⁶ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ อาจพบถึงปัญหาในการเข้าเยี่ยมสถานที่ที่ทำให้บุคคลสูญเสียอิสรภาพ**ทุกแห่ง**อย่างสม่ำเสมอ เป็นเหตุให้กลไกป้องกันระดับประเทศส่วนใหญ่จึงต้องเลือกเข้าเยี่ยมบางสถานที่ในแต่ละปี ทั้งยังควรกำหนดความถี่ขั้นต่ำในการเข้าเยี่ยมสถานที่แต่ละแห่ง ในกรณีที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย โดยเฉพาะกรณีที่กลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละหน่วยให้ความสำคัญกับสถานที่ควบคุมตัวที่แตกต่างกันไป จำนวนสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยมได้ โดยหน่วยงานแต่ละหน่วยย่อมน้อยลง และอาจทำให้สามารถบริหารจัดการได้ง่ายขึ้น⁶³⁷ อย่างไรก็ตาม กลไกป้องกัน

⁶³⁶ อย่างเช่น ในประเทศ**ลิกเตนสไตน์**และ**มอลตา** จะมีเรือนจำหลักเพียงแห่งเดียวและมีสถานที่ควบคุมตัวอีกไม่กี่แห่ง

⁶³⁷ ในประเทศ**นิวซีแลนด์** จะมีกลไกป้องกันระดับประเทศสี่หน่วย และมีกลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นหน่วยงานกลางอีกหนึ่งหน่วย หนึ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ได้แก่ Inspector of Service Penal Establishments จะรับผิดชอบการเข้าเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ของทหาร (อย่างเช่น Services Corrective Establishment และห้องควบคุมตัวอื่น ๆ ในแต่ละค่าย/ฐานปฏิบัติการ)

ระดับประเทศส่วนใหญ่ยังคงต้องวางแผนการเข้าเยี่ยม ทั้งนี้ตามข้อ 20(จ) ของพิธีสารเลือกรับฯ ได้กำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีอิสรภาพในการเลือกสถานที่เข้าเยี่ยม

การวางแผนการเข้าเยี่ยมจะเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนยุทธศาสตร์อย่างเป็นองค์รวม ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้ง กลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และรับรองแผนปฏิบัติการ กลไกป้องกันระดับประเทศใน **คอสตาริกา** (Defensora de los Habitantes) และ **มัลดีฟส์** (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ได้จัดกิจกรรมวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อร่างแผนปฏิบัติการของกลไกป้องกันระดับประเทศขึ้นมา⁶³⁸

ในช่วงเริ่มต้น กิจการเข้าเยี่ยมต้องอาศัยการจัดทำแผนที่หรือการจัดทำทะเบียนสถานที่ควบคุมตัวทั้งหมดที่มีในประเทศ หากเป็นไปได้ ผลสำรวจดังกล่าวควรมีขึ้นในขั้นตอนการมอบหมายบทบาทหน้าที่ซึ่งจะเป็นข้อมูลให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย⁶³⁹

4.1.1 การวางแผนการเข้าเยี่ยม

แผนการเข้าเยี่ยมประกอบด้วยเครื่องมือเพื่อสนับสนุนให้กลไกป้องกันระดับประเทศปฏิบัติหน้าที่ของตน และเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญสองประการของการเข้าเยี่ยมเชิงป้องกัน ได้แก่

- ผลในเชิงป้องปราม (เหตุที่สามารถเข้าไปยังสถานที่ควบคุมตัวโดยไม่แจ้งล่วงหน้าก็ทำให้ความเสี่ยงจากการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ ลดลงแล้ว)⁶⁴⁰ และ
- การวิเคราะห์ระบอบอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งมุ่งจำแนกความเสี่ยงของการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ และช่วยให้แก้ปัญหาและช่วยให้แก้ไขสาเหตุที่รากเหง้าได้⁶⁴¹

แผนการเข้าเยี่ยมควรมีลักษณะยืดหยุ่นพอสมควร เพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศทำหน้าที่ตอบสนองสถานการณ์หรือความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ แต่ก็ควรกำหนดจำนวนการเข้าเยี่ยมหรือจำนวนวันที่เข้าเยี่ยมตามแผนที่วางไว้ รวมทั้งสถานที่เข้าเยี่ยมและประเภทของการเข้าเยี่ยมแต่ละครั้ง โดยแผนการนี้ควรสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่⁶⁴²

⁶³⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานเป็นผู้ประสานงานให้เกิดกระบวนการเหล่านี้ โดยมีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่ประเทศ **คอสตาริกา** ในเดือนเมษายน 2552 ที่ประเทศ **มัลดีฟส์** มีการจัดทำแผนปฏิบัติการกลไกป้องกันระดับประเทศสำหรับปี 2552-2553 ระหว่างการประชุมในเดือนมกราคม 2552 จากนั้นมีการแก้ไขและจัดทำร่างสุดท้ายในเดือนกรกฎาคม 2552 และต่อมามีการนำไปผนวกเป็นส่วนหนึ่งของแผนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปี 2553-2556

⁶³⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁴⁰ โปรดดู ข้อ 4 และ 5.1 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁴¹ โปรดดู หัวข้อที่ 5.2 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁴² โปรดดู หัวข้อที่ 5 ของบทนี้

ตามแนวทางของพิธีสารเลือกรับฯ การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวเพื่อการป้องกัน ไม่เพียงต้องใช้ทรัพยากรแต่ต้องใช้เวลาด้วย เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีหลักประกันการเข้าเยี่ยมที่สม่ำเสมอ แม้จะมีเวลาและทรัพยากรที่จำกัด แผนการเข้าเยี่ยมก็ควรครอบคลุมการเข้าเยี่ยมประเภทต่าง ๆ ได้แก่:

- การเข้าเยี่ยมเชิงลึก: ซึ่งมักใช้เวลาหลายวัน และต้องใช้ทีมสหวิชาชีพขนาดใหญ่ โดยอาจมีการประกาศล่วงหน้า การเข้าเยี่ยมเชิงลึกเป็นการพิจารณาทุกแง่มุมของการทำงานของสถานที่ควบคุมตัว มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างละเอียด การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง และการจำแนกทั้งปัญหาและแนวทางปฏิบัติที่ดี
- การเข้าเยี่ยมแบบชั่วคราว: ซึ่งมักเป็นการเข้าเยี่ยมแบบสั้น ๆ ไม่มีการแจ้งล่วงหน้า และเป็นการเลือกสถานที่เข้าเยี่ยม โดยมีคณะเข้าเยี่ยมเล็ก ๆ การเข้าเยี่ยมแบบชั่วคราวมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดผลในเชิงป้องปราม และควรเป็นสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งคาดการณ์ถึง โดยอาจเกิดขึ้นสลับกับการเข้าเยี่ยมประเภทอื่น ๆ เพื่อประกันว่า มีการตรวจสอบจากภายนอกเข้าไปยังสถานที่ควบคุมตัว ทั้งยังอาจเป็นการปฏิบัติเนื่องจากเกิดสถานการณ์ที่ไม่คาดฝันขึ้น หรือเป็นการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลว่า มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ หรือมีการสอบสวนประเด็นปัญหาในสถานที่ควบคุมตัวแห่งใดแห่งหนึ่งหรือไม่
- การเข้าเยี่ยมตามประเด็นปัญหา: การเข้าเยี่ยมแบบนี้มักใช้เวลาสั้น และเน้นการเข้าเยี่ยมในสถานที่หลาย ๆ แห่ง โดยทั่วไปมักต้องมีคณะผู้เชี่ยวชาญ การเข้าเยี่ยมตามประเด็นปัญหาจะเน้นที่แง่มุมใดแง่มุมหนึ่งของการควบคุมตัว (เช่น บริการด้านสุขภาพ หรือมาตรการลงโทษทางวินัย) หรือการเข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (เช่น นักโทษที่โดนจำคุกตลอดชีวิต หรือนักโทษที่เพิ่งเข้ามาใหม่) ซึ่งอยู่ในสถานที่ควบคุมตัวที่ต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงและแบบแผนการปฏิบัติที่ดีและไม่ดีในภาคส่วนต่าง ๆ ได้

แผนการแบบผสมที่มีทั้งการเข้าเยี่ยมเชิงลึกที่ไม่บ่อยครั้งหนักกับการเข้าเยี่ยมแบบชั่วคราวเป็นระยะสั้นแต่สม่ำเสมอ เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถตอบสนองความต้องการ ที่จะต้องมีการตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ และต้องมีการวิเคราะห์เชิงระบบอย่างต่อเนื่อง ซึ่งครอบคลุมถึงสถานการณ์ทั่วประเทศ ในประเทศอังกฤษและเวลส์ หน่วยงาน Her Majesty's Inspectorate of Prisons จะเข้าเยี่ยมเชิงลึกอย่างน้อยหนึ่งครั้งสำหรับเรือนจำแต่ละแห่งทุกห้าปี (ใช้เวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์) ส่วนการเข้าเยี่ยมแบบชั่วคราวในระยะเวลาที่สั้นกว่าจะเกิดขึ้นอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกสองปี

- การเลือกสถานที่เข้าเยี่ยม

กลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถใช้บัญชีรายชื่อสถานที่ควบคุมตัวที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อเลือกเข้าเยี่ยมสถานที่บางแห่งและให้มีผลในเชิงยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์การคัดเลือกอาจขึ้นอยู่กับ

ลำดับความสำคัญบางประการ หรืออาจเป็นการสุ่มเลือกให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของประเภทสถานที่
ควบคุมตัว

○ การเลือกโดยเน้นลำดับความสำคัญ

กลไกป้องกันระดับประเทศอาจตัดสินใจเลือกเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางประเภท
ตามลำดับความสำคัญของปัญหา อย่างเช่น

- ปัจจัยเสี่ยง: กลไกป้องกันระดับประเทศอาจตัดสินใจเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่โหดร้ายค่อนข้างสูง ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักได้แก่ สถานที่ควบคุมตัวในเบื้องต้น สถานที่ซึ่งมีการสอบปากคำ และสถานที่ซึ่งมีการหมุนเวียนเข้าออกของผู้ถูกควบคุมตัวสูง (เช่น สถานีตำรวจ และสถานที่ควบคุมตัวก่อนการไต่สวน)
- การขาดข้อมูล: กลไกป้องกันระดับประเทศอาจตัดสินใจเลือกเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวที่ไม่ค่อยเปิดให้หน่วยงานภายนอกเข้าไปกำกับดูแล เช่น สถาบันจิตเวชสถานสงเคราะห์ หรือศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง)⁶⁴³
- ข้อมูลที่มีอยู่: ได้แก่สถานที่ซึ่งมีรายงานถึงปัญหา (เช่น มีการร้องเรียนในช่วงที่ผ่านมา มีการรายงานข่าวจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือสื่อมวลชน) ซึ่งถือว่ามีความสำคัญและน่าเข้าเยี่ยม

เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติหน้าที่การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่งได้อย่างสม่ำเสมอ การลำดับความสำคัญไม่ได้หมายถึงการกีดกันสถานที่บางแห่ง และควรมีความยืดหยุ่นในการดำเนินตามแผนการเข้าเยี่ยม การเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งไม่จัดว่ามีลำดับความสำคัญแบบชั่วคราว ก็ควรเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเข้าเยี่ยมด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลจากมุมมองในเชิงป้องกันและป้องปราม นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การกำหนดลำดับความสำคัญก็ควรได้รับการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ ในประเทศสาธารณรัฐเช็กกลไกป้องกันระดับประเทศ (Public Defender of Rights - ผู้ตรวจการรัฐสภา) ได้กำหนดประเภทของสถานที่เข้าเยี่ยมที่มีความสำคัญหนึ่งหรือสองประเภทในแต่ละปี ส่วนสถานที่อื่น ๆ อาจมีการเข้าเยี่ยมเป็นครั้งคราวได้ในปี 2552 กลไกป้องกันระดับประเทศได้เข้าเยี่ยมสถานบำบัดทางจิต 25 แห่ง นอกจากนี้ยังมีเรือนจำพิเศษ 9 แห่งและโรงพยาบาลจิตเวช 6 แห่ง (ในส่วนหลังเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล)

⁶⁴³ ในประเทศนิวซีแลนด์ ผู้ตรวจการรัฐสภาตัดสินใจให้ความสำคัญกับสถาบันจิตเวช ในระหว่างการทำงานปีแรกของกลไกป้องกันระดับประเทศ มีการเข้าเยี่ยมสถานบำบัดทางจิต 74 แห่ง เรือนจำ 11 แห่ง และศูนย์กักตัวคนเข้าเมือง 2 แห่ง โปรดดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประจำปีกิจกรรมตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, 1 กรกฎาคม 2551 - 30 มิถุนายน 2552, น. 12

○ การเข้าเยี่ยมเพื่อให้เกิดผลที่ครอบคลุม

กลไกป้องกันระดับประเทศอาจตัดสินใจเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวหลายประเภท เพื่อทำการวิเคราะห์ภาพรวมของสถานการณ์ของประเทศ หรือของภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง ที่โปแลนด์ ในปี 2551 กลไกป้องกันระดับประเทศ (Human Rights Defender) ได้เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว 15 ประเภททั่วประเทศ⁶⁴⁴ในประเทศเม็กซิโกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวประเภทต่าง ๆ ในแต่ละรัฐ⁶⁴⁵ ความหลากหลายเช่นนี้ช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศได้ภาพรวมของสถานที่ควบคุมตัวประเภทต่าง ๆ และยังเข้าใจถึงการทำงานของระบบการควบคุมตัวโดยรวม รวมทั้งการควบคุมตัวของหน่วยงานตุลาการ ตั้งแต่ในขั้นตอนของตำรวจไปจนถึงการควบคุมตัวตามคำสั่งศาล

4.1.2 ความสม่ำเสมอและความถี่

แผนการเข้าเยี่ยมควรประกันว่าจะมีการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพด้วยความสม่ำเสมอและความถี่ระดับหนึ่ง ตามแนวปฏิบัติเบื้องต้น⁶⁴⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันระบุว่า “ความถี่ของการเข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศควรประกันให้เกิดการตรวจสอบสถานที่เหล่านั้นอย่างเป็นผล ในแง่ของการป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้าย”⁶⁴⁷ อย่างไรก็ตาม ความถี่ของการเข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่งอาจแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับขนาดของประเทศ จำนวน ขนาด และที่ตั้งของสถานที่ที่จะเข้าเยี่ยม ทรัพยากร และโครงสร้างของกลไกป้องกันระดับประเทศ จะต้องทำให้เกิดสมดุลระหว่างจำนวนของการเข้าเยี่ยม (อย่างเช่น ในเชิงปริมาณ) กับวัตถุประสงค์ (ในเชิงคุณภาพ)

⁶⁴⁴ กลไกป้องกันระดับประเทศของประเทศโปแลนด์ได้เข้าเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ดังนี้ ทัณฑสถาน 13 แห่ง สถานที่ควบคุมตัวบุคคลก่อนการไต่สวน 15 แห่ง สถานที่ควบคุมตัวบุคคลระหว่างรอการไต่สวนของหน่วยงานภายนอก 1 แห่ง สถานที่กักตัวคนเมาเพื่อรอให้ได้สติ 2 แห่ง (sobering-up stations) ห้องขัง 11 ห้องในสถานีตำรวจ ศูนย์ฉุกเฉินของตำรวจ 4 แห่ง ศูนย์สังเคราะห์เยาวชน 3 แห่ง ศูนย์บำบัดทางสังคมของเยาวชน 1 แห่ง สถานพินิจ 3 แห่ง ศูนย์พักพิงของผู้เยาว์ 4 แห่ง ศูนย์กักตัวคนเข้าเมืองบริเวณพรมแดน 1 แห่ง ศูนย์กักตัวคนต่างชาติระหว่างรอการเนรเทศ 4 แห่ง (ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตำรวจหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการชายแดน) ศูนย์กักตัวคนต่างชาติ 3 แห่ง โรงพยาบาลจิตเวช 8 แห่ง และศูนย์กักตัวของทหาร 3 แห่ง โปรดดู รายงานของ Human Rights Defender เกี่ยวกับกิจกรรมของกลไกการป้องกันในระดับประเทศในโปแลนด์ ปี 2551, วอร์ซอว์, April 2009, น. 18-63

⁶⁴⁵ ตัวอย่างเช่น ในระหว่างการเข้าเยี่ยมรัฐ Sinaloa ในเดือนพฤศจิกายน 2552 กลไกป้องกันระดับประเทศได้เข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว 44 แห่ง ได้แก่ ศูนย์ควบคุมตัวของกระทรวงสาธารณสุข สถานพินิจ สถานีตำรวจ ศูนย์บังคับใช้คำสั่งตัดสินของศาล โรงพยาบาลจิตเวช และศูนย์เพื่อช่วยเหลือผู้มีปัญหาทางจิตให้ปรับตัวเข้ากับสังคม โปรดดู www.cndh.org.mex

⁶⁴⁶ โปรดดู ภาควงก 2 ของคู่มือฉบับนี้ สำหรับเนื้อหาเต็มของแนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

⁶⁴⁷ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , February 2007 to March 2008, UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008, น. 28

เพื่อให้เกิดสมดุลที่เหมาะสมและนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์ที่ช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความเสี่ยงของสถานที่ควบคุมตัวหลากหลายประเภทได้ แผนการแบบผสมซึ่งประกอบด้วย การเข้าเยี่ยมประเภทต่าง ๆ จะช่วยให้สามารถตรวจสอบสถานที่ควบคุมตัวที่แตกต่างกันได้อย่างสม่ำเสมอ และยังทำให้เข้าเยี่ยมสถานที่ต่าง ๆ ได้บ่อยครั้งขึ้น โดยเฉพาะสถานที่ที่กลไกป้องกันระดับประเทศเห็นว่าจำเป็นต้องมีการติดตามอย่างสม่ำเสมอมากกว่าแห่งอื่น⁶⁴⁸

4.2 รายงานการเข้าเยี่ยมและข้อเสนอแนะ

การเข้าเยี่ยมเป็นเพียงขั้นตอนแรกของกระบวนการตรวจสอบเชิงป้องกัน ข้อมูลที่ได้รับโดยตรงจากการเข้าเยี่ยม จะถูกนำมาวิเคราะห์ และจัดทำเป็นรายงานและข้อเสนอแนะต่อไป และต้องมีการส่งรายงานให้กับหน่วยงานของรัฐ ด้วยความหวังว่าจะมีการปรับปรุงสภาพการณ์ในสถานที่ควบคุมตัวที่พบว่ามีปัญหาและข้อบกพร่อง

4.2.1 ประเภทของรายงาน

การรายงานภายหลังการเข้าเยี่ยมอาจแตกต่างกันไป แต่โดยปกติแล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศจะเป็นผู้จัดทำรายงานประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- รายงานการเข้าเยี่ยมภายใน: ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบมาตรฐาน ทำให้รายงานภายในเป็นเอกสารสำคัญสำหรับเก็บข้อมูลเชิงสถิติและการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผล
- รายงานการเข้าเยี่ยม: ให้ข้อมูลอย่างละเอียดถึงสิ่งที่คณะผู้เข้าเยี่ยมได้พบ รวมทั้งมีบทวิเคราะห์ ความเห็นสะท้อนกลับและข้อเสนอแนะ ควรมีการนำเสนอรายงานการเข้าเยี่ยมไม่นานหลังการเข้าเยี่ยม และให้ส่งไปยังบุคคลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสถานที่ที่เข้าเยี่ยม โดยอาจส่งสำเนารายงานให้กับหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปก็ได้ตามแนวปฏิบัติเบื้องต้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันมิข้อเสนอแนะว่า “รัฐควรกระตุ้นให้กลไกป้องกันระดับประเทศรายงานผลการเข้าเยี่ยม รวมทั้งความเห็นสะท้อนกลับเกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีและช่องว่างด้านการคุ้มครองในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปรับปรุงการปฏิบัติ นโยบาย และกฎหมาย”⁶⁴⁹
- รายงานตามประเด็นปัญหา: รายงานเหล่านี้อาจจะระบุถึงสถานที่ควบคุมตัวหลายแห่ง แต่จะเน้นไปที่ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง (อย่างเช่น บริการด้านสุขภาพในเรือนจำ)

⁶⁴⁸ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานมีข้อเสนอแนะให้เข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งมีการหมุนเวียนเข้าออกของผู้ถูกควบคุมตัวค่อนข้างสูงอย่างน้อยปีละครั้ง และให้เข้าเยี่ยมสถานที่อื่น ๆ อย่างน้อยทุกสามปี สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, 2006, น. 33

⁶⁴⁹ โปรดดู คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 28; รวมทั้งภาคผนวก 2 ของคู่มือฉบับนี้

รายงานตามประเด็นปัญหา มักมีลักษณะเป็นการวิเคราะห์มากกว่ารายงานอีกสองประเภท

ในประเทศเม็กซิโกคณะผู้เข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศจะเป็นผู้จัดทำรายงานภายในเกี่ยวกับสถานที่ที่เข้าเยี่ยมแต่ละแห่ง จากนั้นทางคณะผู้จัดทำรายงานของกลไกป้องกันระดับประเทศจะรวบรวมรายงานย่อยเหล่านี้ เพื่อสังเคราะห์เป็นรายงานที่ครอบคลุมสถานที่ต่าง ๆ ในหนึ่งภูมิภาคและ/หรือสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ใต้การดูแลของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง⁶⁵⁰

4.2.2 การตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยม

ตัวบทของพิธีสารเลือกรับฯ กำหนดอย่างชัดเจนถึงการเก็บข้อมูลตามรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเป็นความลับ⁶⁵¹ แต่ไม่รวมถึงรายงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถตัดสินใจได้ว่าจะตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมของตนหรือไม่ โดยการตัดสินใจดังกล่าวควรเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์โดยรวม⁶⁵² ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการตีพิมพ์รายงานกลไกป้องกันระดับประเทศควรให้ความสำคัญต่อความโปร่งใส การหาทางเจรจาเพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศอย่างต่อเนื่อง ในรัฐภาคีซึ่งมีกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย แต่ละหน่วยงานก็อาจมีวัฒนธรรมเชิงองค์กรแตกต่างกันไป และทำให้มีจุดยืนต่อการตีพิมพ์รายงานแตกต่างกัน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงควรอภิปรายถึงยุทธศาสตร์ร่วมกัน การตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบของสถานที่ควบคุมตัวและกลไกป้องกันระดับประเทศเองด้วย รายงานเหล่านี้ยังให้ข้อมูลกับหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการควบคุมตัวเกี่ยวกับงาน วิธีการ ความคาดหวัง และมาตรฐานที่กลไกป้องกันระดับประเทศนำมาใช้อย่างไรก็ตาม ไม่ควรมีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลหากไม่ได้รับความยินยอมอย่างเปิดเผยจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง⁶⁵³

ในการตัดสินใจตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยม การเลือกช่วงจังหวะเวลาและกระบวนการปรึกษาหารือก่อนการตีพิมพ์ เป็นเรื่องสำคัญเพื่อช่วยให้เกิดกรอบที่เข้มแข็งที่สนับสนุนความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ตามแนวปฏิบัติที่ดี ควรมีการส่งรายงานการเข้าเยี่ยมให้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการ

⁶⁵⁰ โปรดดู อย่างเช่น National Human Rights Commission, Informe 1/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e Internamiento que dependen del Gobierno del Distrito Federal, México DF, 27 February 2008 ; National Human Rights Commission, Informe 4/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los hospitales psiquiátricos que dependen del Gobierno Federal, México DF, 27 June 2008 and National Human Rights Commission, Informe 7/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre lugares de detención e internamiento que dependen del gobierno del Estado de Tabasco, México DF, 25 September 2008

⁶⁵¹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 16(1) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁵² โปรดดู หัวข้อที่ 11 ของบทที่ I ของคู่มือฉบับนี้; รวมทั้งอรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 22 ในบทที่ II

⁶⁵³ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 16(2) และ 21(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ความลับ โดยในขั้นแรกเพื่อขอความเห็นจากพวกเขาและตรวจสอบข้อเท็จจริงของข้อมูล จากนั้นกลไกป้องกันระดับประเทศจะตัดสินใจได้ว่าจะสอดแทรกความเห็นของหน่วยงานของรัฐเข้าไปในรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะหรือไม่ การปฏิบัติเช่นนี้ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือ และในเวลาเดียวกันก็ช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

ในประเทศฝรั่งเศส ผู้ตรวจการทั่วไปของสถานที่ที่ทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพ (General Inspector of Places of Deprivation of Liberty) จะส่งรายงานข้อค้นพบ (*'rapport de constat'*) ให้โดยตรงกับบุคคลซึ่งรับผิดชอบต่อสถานที่ที่เข้าเยี่ยม เพื่อให้ตรวจทานความถูกต้องของข้อมูลในเบื้องต้น ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะมีการส่งรายงานภายใน 25 วันหลังการเข้าเยี่ยม เมื่อได้รับรายงานกลับมาแล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศจะส่งรายงานการเข้าเยี่ยมฉบับปรับปรุงแล้วให้กับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และให้เวลาหนึ่งเดือนเพื่อให้ตอบกลับมา สุดท้าย ทางผู้ตรวจการทั่วไปอาจตัดสินใจร่างข้อเสนอแนะต่อสาธารณะตามข้อมูลของรายงานและข้อสังเกตที่ได้จากกระทรวง โดยจะมีการตีพิมพ์ในวารสารอย่างเป็นทางการ⁶⁵⁴ และยังมีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมบางส่วนในเว็บไซต์ของกลไกป้องกันระดับประเทศ และในภาคผนวกของรายงานประจำปี⁶⁵⁵

4.3. รายงานประจำปี

ตามข้อ 23 แห่งพิธีสารเลือกรับว่ารัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้อง “ตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ” ในแนวปฏิบัติเบื้องต้นคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเน้นย้ำว่า “ควรมีการตีพิมพ์รายงานประจำปีตามข้อ 23 แห่งพิธีสารเลือกรับฯ”⁶⁵⁶

รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศเป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญ และมีเป้าประสงค์ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่

- ทำให้มีผู้รู้จักกลไกป้องกันระดับประเทศและมีการตรวจสอบได้
- เป็นการแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณะทราบถึงกิจกรรมและการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ
- จำแนกและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักที่เกี่ยวกับการป้องกันการทรมาน
- นำเสนอข้อเสนอแนะ
- ประเมินความก้าวหน้า (หรือความไม่ก้าวหน้า) ในแง่ของการป้องกันการทรมาน และ
- ทำให้เกิดการเจรจากับหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง

⁶⁵⁴ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport Annuel 2008, n. 10. โปรดดูที่ www.cgjpl.fr

⁶⁵⁵ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Rapport Annuel 2008

⁶⁵⁶ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 28

กลุ่มผู้อ่านรายงานประจำปีอาจครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐในระดับสูงไปจนถึงบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียสิทธิเสรีภาพ ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรจำแนกกลุ่มเป้าหมายหลักที่ชัดเจน และมีการปรับปรุงแบบและวิธีการเขียนรายงานประจำปีให้เหมาะสมกับกลุ่มต่าง ๆ ด้วย พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการเขียนรายงาน ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายของรายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศจึงไม่ใช่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันอย่างไรก็ตาม การส่งสำเนารายงานประจำปีให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน เป็นเรื่องสำคัญ และควรถือเป็นช่องทางให้มีการติดต่อโดยตรงอย่างต่อเนื่อง คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันได้พัฒนาแนวปฏิบัติในการจัดทำรายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ และเผยแพร่ในเว็บไซต์ โดยไม่ได้กล่าวถึงความรับผิดชอบต่อนโยบายของรายงาน⁶⁵⁷ กลไกป้องกันระดับประเทศอาจเห็นว่ามีประโยชน์ที่จะส่งรายงานประจำปีของตนให้กับหน่วยงานระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลและกระตุ้นให้มีการพูดคุย

ในกรณีที่หน่วยงานซึ่งได้รับบทบาทให้ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันที่มีอยู่แล้ว ก็ควรมีการจัดพิมพ์รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ เป็นรายงานต่างหาก หรืออย่างน้อยควรเป็นบทที่แยกออกจากเนื้อหาหรือนโยบายกิจกรรมทั่วไปของสถาบันแห่งนั้น⁶⁵⁸ รายงานของกลไกป้องกันระดับประเทศหรือบทที่ว่าด้วยกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของงาน ทั้งการให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายและความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ

รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ ไม่ควรมีเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงปีนั้น แต่ควรให้การวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทรมาน กลไกป้องกันระดับประเทศอยู่ในจุดที่สามารถให้การวิเคราะห์เชิงลึกต่อปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญ แนวปฏิบัติที่ดีของสถานที่ควบคุมตัวแต่ละประเภท และประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้สูญเสียซึ่งสิทธิเสรีภาพและการป้องกันการทรมาน เนื้อหาของบทวิเคราะห์ในรายงานจะขึ้นอยู่กับข้อมูลสำคัญที่ทางกลไกป้องกันระดับประเทศได้เคยเผยแพร่ต่อสาธารณะมาแล้ว ในกรณีที่มีการตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอ เนื้อหาหลักของรายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศอาจเป็นการสังเคราะห์ประเด็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ควบคุมตัวประเภทต่าง ๆ หรืออาจเป็นการวิเคราะห์ภาพรวมของประเด็นปัญหาหลัก กรณีที่ไม่มีการเผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยมต่อสาธารณะ ในรายงานประจำปีก็ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นระหว่างการเข้าเยี่ยม และรายงานประจำปีฉบับต่อไปก็ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานเพื่อติดตามผล ระดับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและการประเมินความก้าวหน้าทั่วไปที่เกิดขึ้นกับการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายอื่น ๆ

4.4 ข้อสังเกตต่อกฎหมาย

ความสามารถในการให้ข้อสังเกตและเสนอให้เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่หรือจัดทำกฎหมายใหม่ ซึ่งเป็นอำนาจตามข้อ 19(ค) แห่งพิธีสารเลือกรับฯ ถือเป็นหน้าที่หลักของกลไกป้องกัน

⁶⁵⁷ โปรดดู www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/annualreports.htm

⁶⁵⁸ โปรดดู การอภิปรายเกี่ยวกับข้อ 23 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

ระดับประเทศ และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่หนุนเสริมการเข้าเยี่ยม ปัญหาที่พบบ่อยระหว่างการเข้าเยี่ยม สถานที่ควบคุมตัวอาจเป็นผลมาจากการขาดกฎหมายหรือระเบียบ อำนาจในการเสนอให้แก้ไขกฎหมายจะช่วยอุดช่องว่างการคุ้มครองตามกฎหมายและ/หรือเพื่อเสนอให้มีมาตรการป้องกันเชิงกฎหมาย ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในปี 2551 กลไกป้องกันระดับประเทศของโปแลนด์ (Human Rights Defender) ได้เสนอให้กระทรวงยุติธรรมออกระเบียบที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้กล้องที่วิงจอร์ปิดในหน่วยงานของราชทัณฑ์ และยังขอให้กระทรวงมหาดไทยและบริหารงานออกคำสั่งเกี่ยวกับข้อกำหนดทางเทคนิคของยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้ถูกควบคุมตัว

กิจกรรม: องค์ประกอบหลัก

- บัญชีรายชื่อสถานที่ควบคุมตัว
- แผนการเข้าเยี่ยม
- จำนวนการเข้าเยี่ยม (สำหรับสถานที่ควบคุมตัวแต่ละประเภท)
- ระยะเวลาการเข้าเยี่ยมโดยเฉลี่ย
- สัดส่วนของสถานที่ที่เข้าเยี่ยม (แบ่งตามประเภทของสถานที่)
- ความถี่ของการเข้าเยี่ยมโดยเฉลี่ย (แบ่งตามประเภทของสถานที่)
- รายงานการเข้าเยี่ยมที่เสนอให้กับผู้มีอำนาจจัดการสถานที่ที่เข้าเยี่ยมและหน่วยงานระดับสูงขึ้นไป
- การตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยม
- รายงานประจำปี รวมทั้งเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันการทรมาน และสถานการณ์ในสถานที่ควบคุมตัว
- ความเห็นและข้อสังเกตต่อกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างกฎหมาย

5. ทรัพยากร

การเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว และการจัดทำรายงาน ต้องพึ่งพาทรัพยากรที่มีอยู่ แม้ว่าข้อ 18(3) แห่งพิธีสารเลือกรับจะกำหนดให้รัฐภาคี“ดำเนินการเพื่อให้มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ” แต่ในทางปฏิบัติ ทรัพยากรที่จัดหาให้ (ทั้งด้านการเงิน บุคลากร และองค์กร) มักไม่พอเพียงเพื่อให้เกิดแผนการป้องกันที่ดี มีความจำเป็นที่ต้องตั้งข้อสังเกตให้มีการเพิ่มทรัพยากรอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่มีการพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศมากขึ้นเรื่อย ๆ และจำเป็นที่กลไกป้องกันระดับประเทศต้องมีอำนาจตัดสินใจใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านี้ได้อย่างเป็นอิสระ

5.1 ทรัพยากรการเงิน

กลไกป้องกันระดับประเทศต้องการงบประมาณที่เพียงพอ เพื่อจ่ายเป็นค่าตอบแทนให้กับสมาชิก เจ้าหน้าที่ และผู้ชำนาญการ เพื่อให้สามารถเข้าเยี่ยมชมสถานที่ควบคุมตัวในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างสม่ำเสมอ เมื่อมีการมอบหมายหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศให้กับหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ก็ต้องมีการเพิ่มงบประมาณให้หน่วยงานแห่งนั้นด้วย เพื่อให้สามารถรับมือกับงานที่เพิ่มขึ้น และเพื่อให้ปฏิบัติตามวิธีการเชิงป้องกันของพิธีสารเลือกรับฯ ได้ ในกรณีเช่นนั้น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันเน้นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณของกลไกป้องกันระดับประเทศออกมาต่างหาก และประกันว่ามีความเป็นอิสระในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ⁶⁵⁹

ประเด็นเรื่องทรัพยากรการเงินเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับความเป็นอิสระในการทำงาน⁶⁶⁰ รัฐไม่เพียงต้องจัดสรรงบประมาณที่พอเพียง แต่กระบวนการอนุมัติงบประมาณ ก็ควรเป็นไปอย่างเคารพต่อความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในทางปฏิบัติแล้วมีข้อเสนอแนะว่า

- กลไกป้องกันระดับประเทศต้องจัดทำแผนงบประมาณประจำปีด้วยตนเอง
- ต้องมีการเสนอแผนงบประมาณของกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อให้รัฐสภาอนุมัติโดยตรง และ
- กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีอิสระที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภา

ความเป็นอิสระด้านการเงินต้องมาพร้อมกับการตรวจสอบได้ทางการเงินด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรจัดทำรายงานการเงินต่อสาธารณะและให้มีการตรวจสอบบัญชีอย่างสม่ำเสมอ

5.2 ทรัพยากรมนุษย์

การตรวจสอบเชิงป้องกันเป็นงานพิเศษที่ต้องใช้ทักษะเฉพาะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้อุปกรณ์ป้องกันระดับประเทศทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจแบ่งทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญออกเป็นสามประเภท ได้แก่ สมาชิก เจ้าหน้าที่ และผู้ชำนาญการจากภายนอก สมาชิกได้แก่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ในขณะที่เจ้าหน้าที่เป็นบุคคลที่สมัครว่าจ้างให้ทำงานโดยสมาชิกเพื่อสนับสนุน

⁶⁵⁹ Guideline G ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ที่สุด หรือ แนวปฏิบัติเบื้องต้น ระบุว่า “ควรมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอเพื่อการปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้ตามข้อ 18.3 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โดยควรให้มีเพียงพอทั้งงบประมาณและทรัพยากรบุคคล” คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่หนึ่ง, น. 28

⁶⁶⁰ หลักการกรุงปารีส (องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นพหุนิยม, Section, Guideline 2) กำหนดไว้ว่า “หน่วยงานระดับชาติต้องมีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะการมีงบประมาณที่เพียงพอ จุดมุ่งหมายของงบประมาณควรเป็นไปเพื่อช่วยให้มีเจ้าหน้าที่และที่ทำงานของตนเองได้ เพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐบาล และไม่ตกอยู่ใต้การควบคุมด้านการเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระได้”

งานของพวกเขา ในบางกรณี (ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่กลไกป้องกันระดับประเทศมีสมาชิกเพียงคนเดียว อย่างกรณีสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา) ความแตกต่างระหว่างสมาชิกกับเจ้าหน้าที่ จะมีความชัดเจนน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม สมาชิก เจ้าหน้าที่ และผู้ชำนาญการควรเป็นอิสระต่อกัน และยังคงเป็นผู้ที่มีความชำนาญการและทักษะแบบมืออาชีพ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นผล

5.2.1 สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศ

กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งควรเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความเป็นอิสระของกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจนในกฎหมายที่ใช้เพื่อจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶⁶¹ ขึ้นอยู่กับประเภทและโครงสร้าง กลไกป้องกันระดับประเทศอาจประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวหรือหลายคน พิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้ระบุถึงกรณีที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะมีสมาชิกเพียงคนเดียวข้อ 18(2) ของพิธีสารเลือกรับฯ กล่าวถึง “ผู้ชำนาญการ” โดยอ้างถึงองค์ประกอบที่ครอบคลุมของกลไกป้องกันระดับประเทศ และยังระบุว่า กลไกป้องกันระดับประเทศควรพยายามให้เกิดความสมดุลทางเพศสภาพ การมีตัวแทนจากชนกลุ่มน้อยและชนชาติพันธุ์ของประเทศอย่างพอเพียง สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศควรเป็นตัวแทนของสาขาวิชาชีพที่หลากหลาย เพื่อประกันความเป็นสหวิชาชีพของคณะผู้เข้าเยี่ยม ในกรณีที่สมาชิกคนเดียวข้อกำหนดเหล่านี้ก็ต้องนำมาใช้กับองค์ประกอบของเจ้าหน้าที่

ความเป็นอิสระของสมาชิกเป็นเรื่องสำคัญ⁶⁶² และเกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระในเชิงบุคลากรและสถาบัน ความเป็นอิสระในเชิงสถาบันกำหนดให้คณะผู้เข้าเยี่ยมต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางวิชาชีพกับสถานที่ที่เข้าเยี่ยม

ในแง่ของเวลาที่ทำให้กลไกป้องกันระดับประเทศทำหน้าที่เชิงป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมานมีข้อเสนอแนะว่า สมาชิกซึ่งไม่ได้ทำงานเต็มเวลาให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศควรได้รับค่าตอบแทนตามจำนวนวันทำงาน⁶⁶³ ถึงแม้จะไม่เท่ากับเงินเดือน แต่ก็ควรเป็นจำนวนที่เหมาะสมนอกเหนือจากการอนุญาตให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (อย่างเช่น การเดินทาง ที่พัก อาหาร ระหว่างวันที่ทำงาน) ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะช่วยประกันว่า กลไกป้องกันระดับประเทศจะทำหน้าที่ได้อย่างยั่งยืน และหลีกเลี่ยงที่จะต้องรับสมาชิกซึ่งเป็นผู้ที่เกษียณอายุและมีเงินบำนาญเท่านั้น และ/หรือคนที่เป็อิสระด้านการเงิน⁶⁶⁴

⁶⁶¹ โปรโตดู หัวข้อที่ 8 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁶² สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติม โปรโตดู บทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 5.1, 7 และ 8

⁶⁶³ วันทำงานควรครอบคลุมถึงวันที่ใช้ไปกับการเข้าเยี่ยม การเขียนรายงาน และเข้าร่วมประชุม

⁶⁶⁴ ในบางกรณี ผู้เข้าเยี่ยมอิสระที่มาจากชุมชนอาจทำงานแบบอาสาสมัครทั้งหมด ตามที่อภิปรายในหัวข้อที่ 7.5.2 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ คณะผู้เข้าเยี่ยมจากชุมชนไม่เหมาะสมจะทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ แม้ว่ามักจะมีบทบาทสำคัญที่สนับสนุนและหนุนเสริมงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

5.2.2 เจ้าหน้าที่

ไม่ว่าโครงสร้างของกลไกป้องกันระดับประเทศแต่ละแห่งจะเป็นอย่างไร เจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีสมาชิกเพียงคนเดียว บทบาทของเจ้าหน้าที่ก็ยิ่งทวีความสำคัญขึ้นไป ในบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกือบทั้งหมดในฐานะกลไกป้องกันระดับประเทศ ในกรณีที่มีการมอบหมายให้หน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน มีข้อเสนอแนะว่า กลไกป้องกันระดับประเทศ ควรจะมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง⁶⁶⁵ และควรมีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอเพื่อช่วยให้ทำหน้าที่ในบริบทของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหน้าที่ควรได้รับอำนาจความคุ้มกันและเอกสิทธิ์เช่นเดียวกับสมาชิก⁶⁶⁶ ควรมีการพิจารณาความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่อย่างระมัดระวัง ยกตัวอย่างเช่น หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ได้ ก็จะเป็นการคุกคามความเป็นอิสระ ในประเทศเล็ก อาจมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติที่จะประกันให้เกิดความเป็นอิสระ ในกรณีที่จะรับผู้ที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของสถานที่ควบคุมตัวเข้ามาทำงาน ก็ควรพิจารณาถึงความเสี่ยงที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และเป็นเรื่องสำคัญที่กลไกป้องกันระดับประเทศต้องมีความเป็นอิสระและมีภาพลักษณ์เช่นนั้น

5.2.3 ทรัพยากรมนุษย์อื่น ๆ: ผู้ชำนาญการและล่าม

พิธีสารเลือกรับไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า กลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถว่าจ้างผู้ชำนาญการจากภายนอก แต่เป็นสิ่งที่กล่าวถึงโดยทั่วไปอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มความชำนาญการเป็นการชั่วคราวในลักษณะที่คุ้มค่า โดยทั่วไปมักมีการว่าจ้างผู้ชำนาญการให้ทำงานแบบชั่วคราวสำหรับการเข้าเยี่ยมสถานที่บางแห่ง ซึ่งช่วยให้คณะผู้เข้าเยี่ยมของกลไกป้องกันระดับประเทศได้รับการหนุนเสริมจากผู้ที่มีความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้อง ช่วยให้สามารถตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจงและ/หรือปัญหาในสถานที่ควบคุมตัวได้ ซึ่งจะช่วยเพิ่มบรรลุมิติประสงค์เป็นการเฉพาะของการเข้าเยี่ยมด้วย ขึ้นอยู่กับความชำนาญการและความต้องการที่มีอยู่ กลไกป้องกันระดับประเทศอาจว่าจ้างผู้ชำนาญการในด้านจิตวิทยา จิตเวช นิติเวช โภชนาการ สาธารณสุข ความยุติธรรมของผู้กระทำผิดที่เป็นผู้เยาว์ สังคมสงเคราะห์ และอื่น ๆ ควรมีการจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้ชำนาญการอย่างพอเพียง และให้ทำงานตามกรอบอ้างอิงที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถเป็นส่วนหนึ่งของคณะผู้เข้าเยี่ยม ผู้ชำนาญการก็ควรได้รับการอบรมเบื้องต้นเกี่ยวกับการทำหน้าที่และวิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ ผู้ชำนาญการไม่ควรมีส่วนร่วมเฉพาะการเข้าเยี่ยม แต่รวมถึงขั้นตอนการจัดเตรียม และการจัดทำรายงานการเข้าเยี่ยม (หากเกี่ยวข้อง) โดยกรอบอ้างอิงควรกำหนด

- บทบาทและความรับผิดชอบของผู้ชำนาญการที่เกี่ยวข้องกับแง่มุมต่าง ๆ ของการเข้าเยี่ยม และ

⁶⁶⁵ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สามของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี , April 2009 to March 2010, 25 March 2010, น. 51

⁶⁶⁶ โปรตุเกส อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 35 ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

- พันธกรณีของผู้ชำนาญการที่จะต้องเก็บข้อมูลบางส่วนเป็นความลับ (อย่างเช่น ข้อมูลส่วนบุคคล)

ในการคัดเลือกผู้ชำนาญการ ควรให้ความใส่ใจต่อความเป็นอิสระและหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน

ในบางกรณี กลไกป้องกันระดับประเทศก็อาจต้องจ้างล่ามเพื่อการสัมภาษณ์ผู้ที่ถูกควบคุมตัวอย่างเป็นส่วนตัว เช่นเดียวกับผู้ชำนาญการ ล่ามก็ควรเข้าใจหน้าที่และวิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศที่เกี่ยวข้อง และควรได้รับแจ้งถึงหลักการเก็บข้อมูลเป็นความลับในการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶⁶⁷

5.3 ทรัพยากรหนุนเสริม

ทรัพยากรหนุนเสริมมักเป็นสิ่งที่ถูกละเลย แต่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศทำงานอย่างเป็นผล เพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐบาลกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีที่ปฏิบัติงานของตนเอง ตามที่กล่าวถึงในหลักการกรุงปารีส กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีช่องทางที่เหมาะสมเพื่อช่วยให้สามารถเดินทางไปเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวทุกแห่ง รวมทั้งที่ตั้งอยู่ไกล หากเป็นไปได้กลไกป้องกันระดับประเทศควรมียานพาหนะเป็นของตนเอง ในกรณีที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ การที่ต้องใช้ยานพาหนะร่วมกับหน่วยงานและแผนกอื่น ๆ อาจเป็นอุปสรรคต่อเป้าประสงค์ในการเดินทางของกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น กรณีที่มีรถใช้เพียงไม่กี่วัน หรือกรณีที่การร้องขอใช้ยานพาหนะต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน) อย่างไรก็ตาม การขาดอุปกรณ์ทางเทคนิค (อย่างเช่น คอมพิวเตอร์หรือกล้องถ่ายรูป) ไม่ควรเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ แม้ว่าจะจะเป็นประโยชน์หากกลไกป้องกันระดับประเทศมีอุปกรณ์ของตนเอง

ข้อมูล: องค์ประกอบหลัก

- งบประมาณโดยรวมของกลไกป้องกันระดับประเทศ (หรืองบประมาณโดยเฉพาะสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ กรณีที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานขนาดใหญ่ อย่างเช่นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)
- ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ
- จำนวน เพศสภาพ และความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ สมาชิก และผู้ชำนาญการจากภายนอก
- สถานที่ตั้งและช่องทางในการเดินทาง

⁶⁶⁷ สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *Detention Monitoring Briefing No 3: Using interpreters in Detention Monitoring*, สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, เจนีวา, May 2009. โปรดดูที่ www.apt.ch

6. การจัดรูปแบบองค์กร

ในแง่ของรูปแบบองค์กรของกลไกป้องกันระดับประเทศพิธีสารเลือกรับฯ ไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเรื่องโครงสร้างและการจัดรูปแบบองค์กร ข้อ 3 และ 17 กล่าวเพียงว่ารัฐภาคีมีทางเลือกที่จะมี กลไกป้องกันระดับประเทศ “หนึ่งหรือหลายแห่ง” อย่างไรก็ตามข้อ 17 ยังกล่าวด้วยว่า “กลไกที่จัดตั้งขึ้นแบบกระจายเป็นหลายหน่วยงานอาจได้รับกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ทำงานแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ”⁶⁶⁸

ไม่ว่าจะมีการจัดรูปแบบองค์กรแบบใด สิ่งสำคัญกลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องมีการจัดรูปแบบองค์กรที่ชัดเจน ในทำนองเดียวกัน กลไกป้องกันระดับประเทศควรจัดทำและรับรองนโยบายที่กำหนดให้มี

- โครงสร้างที่ชัดเจนสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น การจัดรูปแบบองค์กร)
- การแบ่งแยกภารกิจที่เหมาะสม (อย่างเช่น มีการกำหนดว่าใครจะทำหน้าที่เข้าเยี่ยม ใครจะทำรายงาน ใครจะเป็นผู้ให้ความเห็นต่อกฎหมาย และจะมีการหมุนเวียนงานกันหรือไม่)
- บทบาทและความรับผิดชอบ (อย่างเช่น ใครจะเป็นผู้วางแผนการเข้าเยี่ยม ใครจะเป็นผู้เสนอข้อเสนอนะ ใครจะเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน)
- กระบวนการตัดสินใจ (อย่างเช่น ใครจะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับแผนการเข้าเยี่ยม และใครเป็นเสียงสุดท้ายที่อนุมัติรายงานและข้อเสนอนะ)
- หลักเกณฑ์และระเบียบภายใน (อย่างเช่น ระเบียบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่) และ
- ขั้นตอนปฏิบัติภายในเกี่ยวกับทรัพยากรในการบริหาร การดำเนินงานการและบุคลากร

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ต้องมีการจำแนกองค์ประกอบเหล่านี้อย่างชัดเจน เพื่อให้กลไกป้องกันระดับประเทศดำเนินการอย่างเป็นผลและแก้ปัญหาที่ท้าทายได้ แม้ว่าองค์ประกอบเหล่านี้จะมีผลบังคับใช้ต่อกลไกป้องกันระดับประเทศทุกแห่ง แต่องค์ประกอบบางอย่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะกับประเภทของกลไกป้องกันระดับประเทศที่แตกต่างกัน

6.1 โครงสร้างที่โปร่งใส

การมีโครงสร้างภายในที่ชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ในกรณีเช่นนั้น มีทางเลือกสองประการ ได้แก่ การ

⁶⁶⁸ สำหรับทางเลือกของรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ และรูปแบบองค์กรที่แตกต่างกัน โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 7 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ และโปรดดู สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน, *NPM Guide*, หัวข้อที่ 10

มอบหมายให้หลายแผนกรับผิดชอบหน้าที่ร่วมกัน หรือการตั้งเป็นแผนกเฉพาะขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในกรณีที่เป็นกรเข้าเยี่ยมชมร่วมกันของหลายแผนก (โดยเฉพาะการเข้าเยี่ยมชมประเด็นปัญหาหลัก) จะต้องมีส่วนปฏิบัติภายในเพื่อประกันว่ามีวิธีการทำงานร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรับผิดชอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดทำรายงานและข้อเสนอแนะ ข้อท้าทายหลักสำหรับรูปแบบโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ได้แก่ แผนกที่ทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศก็ยังคงทำงานอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย อย่างเช่น การสอบสวนตามคำร้องของบุคคล ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนกับทั้งหน่วยงานของรัฐและผู้ที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ การจัดตั้งเป็นแผนกต่างหากเพื่อทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะดีกว่า⁶⁶⁹ และโปรดสังเกตด้วยว่าในกรณีเช่นนั้น แม้จะมีการมอบหมายภารกิจของกลไกป้องกันระดับประเทศให้กับแผนกเดียว แต่ในทางปฏิบัติก็เท่ากับการกำหนดให้สถาบันที่แผนกแห่งนั้นขึ้นตรงมีบทบาทหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ ไม่ใช่เฉพาะแผนกนั้น ในประเทศคอสตาริกาแม้ว่าในเบื้องต้นมีแนวคิดจะกำหนดให้แผนกต่าง ๆ ภายใต้สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา (Defensoria de los Habitantes) ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ แต่ในท้ายที่สุดก็มีความเห็นว่าควรแยกเป็นแผนกต่างหากและให้มีเจ้าหน้าที่สามคนจะดีกว่า

กรณีที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย จะต้องมีการสร้าง ขั้นตอนปฏิบัติ และการแบ่งแยกงาน ความรับผิดชอบและบทบาทอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ระบบการทำงานสามารถจัดการได้ มีความเป็นเอกภาพและเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐ บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ และกลไกป้องกันระดับประเทศเองด้วย ตามแนวปฏิบัติที่ดี ควรจัดให้มีหน่วยงานประสานงานซึ่งจะทำหน้าที่นี้ หรือไม่ก็ตั้งเป็นหน่วยงานต่างหากขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ในระบบสหพันธรัฐ อาจมีการตั้งเป็นหลายหน่วยงานหรือหน่วยงานเดียวขึ้นมาภายใต้หน่วยงานส่วนกลาง (อย่างเช่นระดับชาติ) โดยให้ทำงานประสานกับหนึ่งหรือหลายหน่วยงานในระดับประเทศ (อย่างเช่นระดับท้องถิ่น) ภายใต้สภาพการณ์ที่ซับซ้อนเช่นนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องจัดให้มีโครงสร้างที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ⁶⁷⁰

6.2 ขั้นตอนปฏิบัติภายในและการแบ่งแยกภารกิจ

การแบ่งแยกภารกิจที่ชัดเจน (ในแง่ของบทบาทและความรับผิดชอบ) และขั้นตอนปฏิบัติภายใน (อย่างเช่น กระบวนการตัดสินใจ) เป็นสิ่งสำคัญไม่ว่าจะเลือกรูปแบบกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างไร

ในกรณีที่กำหนดให้มีแผนกหนึ่งซึ่งทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศและอยู่ภายใต้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การแบ่งแยกภารกิจระหว่างแผนกของกลไกป้องกันระดับประเทศและแผนก/หน่วยงานอื่น ๆ ภายใต้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ควรมีความชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

⁶⁶⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 7.2.1 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้ และ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 51

⁶⁷⁰ โปรดดู บทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 7.4

ข้อร้องเรียนที่ทางกลไกป้องกันระดับประเทศอาจได้รับระหว่างเข้าเยี่ยมเพื่อป้องกัน ซึ่งต้องมีการดำเนินงานและจัดการ ระบบการส่งต่อข้อร้องเรียนต้องเป็นไปตามหลักการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเป็นความลับ และการที่ต้องขอความยินยอมอย่างชัดเจนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง กรณีที่จะมีการแลกเปลี่ยนและเผยแพร่ข้อมูลสนเทศเหล่านั้น⁶⁷¹ อาจต้องมีการแบ่งแยกภารกิจในการให้ความเห็นต่อกฎหมายออกไป โดยมากมักมอบหมายให้กับแผนกกฎหมายภายใต้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจำเป็นต้องจำแนกกระบวนการตัดสินใจให้ชัดเจน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับ

- องค์ประกอบของคณะผู้เข้าเยี่ยม
- การจัดทำ รับรองและตีพิมพ์รายงานการเข้าเยี่ยมรายงานประจำปีและข้อเสนอแนะ และ
- การสื่อสารกับหน่วยงานของรัฐและสื่อมวลชน

การแบ่งแยกภารกิจ ความรับผิดชอบ และขั้นตอนปฏิบัติอย่างชัดเจนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งกรณี que เลือกให้ภาคประชาสังคมทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶⁷² ในกรณีที่ภาคประชาสังคมแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการกับการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น โดยการร่วมเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว) จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ขั้นตอนปฏิบัติที่ชัดเจนมีความสำคัญโดยเฉพาะในแง่ของ

- กระบวนการตัดสินใจ;
- การสรรหาและปลดหน่วยงานภาคประชาสังคม และ/หรือสมาชิก;
- บทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรภาคประชาสังคม/และสมาชิกในระหว่างการเข้าเยี่ยมและการรายงาน
- บทบาทและความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและหน่วยงาน/สมาชิกที่เป็นภาคประชาสังคม ในแง่ของงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น การให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมาย การเข้าร่วมเจรจาอย่างต่อเนื่องกับหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และการจัดให้มีความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน);
- หน้าที่และความรับผิดชอบ (อย่างเช่น การเก็บข้อมูลเป็นความลับ) ของหน่วยงาน/สมาชิกที่เป็นภาคประชาสังคมและ
- เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของหน่วยงาน/สมาชิกที่เป็นภาคประชาสังคม

ในประเทศสโลวีเนียผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศโดยร่วมมือกับอพช. สามแห่งซึ่งผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกเข้ามา โดยเปิดโอกาสให้องค์กรทั่วไปสมัครได้ มีการ

⁶⁷¹ โปรดดู อรรถาธิบายว่าด้วยข้อ 21(2) ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁷² โปรดดู บทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หัวข้อที่ 7.3

จัดทำความตกลงด้านความร่วมมือกับอพช.แต่ละแห่ง เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ต่อกัน นอกจากนี้ ตัวแทนของหน่วยงานที่คัดเลือกเข้ามา จะต้องทำคำประกาศอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบของผู้ตรวจการรัฐสภา ในระหว่างการเข้าเยี่ยมซึ่งคณะผู้เข้าเยี่ยมอาจมีกลุ่มคนที่หลากหลาย ผู้แทนที่มาจากหน่วยงานภาคประชาสังคมก็ต้องมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับตัวแทนที่มาจากสำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภา

ในบางกรณีอาจมีการเชิญให้หน่วยงานภาคประชาสังคมเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาอย่างเป็นทางการ โดยมักจะให้ความเห็นและความสนับสนุนที่สำคัญ แต่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรงของกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษาให้ชัดเจน โดยหากเป็นไปได้ต้องสอดคล้องกับกรอบกฎหมายหรือกรอบอ้างอิงเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรศึกษาระบบการตัดสินใจที่ชัดเจนในกรณีที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกันระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศกับหน่วยงานให้คำปรึกษา รวมทั้งควรมีการกำหนดศักยภาพของหน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลไกป้องกันระดับประเทศระหว่างการเจรจากับหน่วยงานของรัฐ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน และสื่อมวลชน

ในกรณีที่มีขอบหมายให้หลายแผนกทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ การมีองค์กรประสานงานก็อาจมีประโยชน์⁶⁷³ แต่ควรมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจน โดยบทบาทดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจจะเป็นหน่วยงานที่เน้นด้านนโยบายหรือเน้นการเข้าเยี่ยม โดยทั่วไปแล้ว การทำหน้าที่ของหน่วยงานประสานงานควรจะไม่ซ้ำซ้อนหรือไม่ทำให้เกิดช่องว่างในการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัว หน่วยงานประสานงานควรมีวิธีการทำงานและให้ข้อเสนอแนะอย่างเป็นทางการและสอดคล้องกัน และอาจได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลไกป้องกันระดับประเทศในระดับสากล โดยให้มีการติดต่อคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันโดยตรงและสม่ำเสมอ รวมทั้งควรมีการกำหนดบทบาทและอำนาจการตัดสินใจของหน่วยงานประสานงานให้ชัดเจน เช่นเดียวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานประสานงานเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นต่อกฎหมาย รายงานประจำปี และยุทธศาสตร์ด้านสื่อ แต่ละหน่วยงานซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีความเห็นร่วมกันในประเด็นต่างๆ เหล่านี้

การจัดรูปแบบองค์กร: องค์ประกอบหลัก

- โครงสร้างที่กำหนดอย่างชัดเจน
- มีการแบ่งแยกภารกิจ บทบาท ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจที่ชัดเจน
- หลักเกณฑ์ ระเบียบ และขั้นตอนปฏิบัติภายใน

⁶⁷³ โปรดดู หัวข้อที่ 7.4 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

7. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก

กลไกป้องกันระดับประเทศไม่ได้ทำงานแยกต่างหาก แต่ควรที่จะมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานประเภทต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคประชาสังคมคณะกรรมการเพื่อป้องกันและกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอื่น ๆ

7.1. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ

พิธีสารเลือกรับที่กำหนดพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องมีกับกลไกป้องกันระดับประเทศหลายประการตามข้อ 18(ก) ของพิธีสารเลือกรับฯ รัฐภาคีต้องไม่เข้าไปแทรกแซงการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ และต้องประกันความเป็นอิสระในการทำงานด้วย ตามข้อ 20 รัฐควรมอบและเคารพต่ออำนาจของกลไกป้องกันระดับประเทศในการเข้าถึงสถานที่ บุคคล และข้อมูลสนเทศ ตามข้อ 21(1) รัฐภาคีจะต้องไม่ “สั่งการบังคับใช้หรืออนุญาตให้ใช้หรือยอมให้ใช้” การลงโทษต่อบุคคลหรือองค์กรที่ติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ตามปรกติของกลไกป้องกันระดับประเทศ นอกจากนั้น ตามข้อ 12(ค) รัฐภาคีจะต้องกระตุ้นและสนับสนุนให้มีการติดต่อโดยตรงระหว่างกลไกป้องกันระดับประเทศในประเทศของตนกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน นอกจากนั้น ตามข้อ 22 หน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยังมีพันธกรณีเชิงบวกที่จะต้องร่วมมือกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ในทางปฏิบัติแล้ว หมายถึงว่าหน่วยงานของรัฐควรพิจารณาข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศและเข้าร่วมการเจรจาเกี่ยวกับมาตรการเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีที่เป็นไปได้ สุดท้ายแล้ว รัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ

กลไกป้องกันระดับประเทศควรมีบทบาทในเชิงรุกเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ การเจรจาอย่างสร้างสรรค์และต่อเนื่องกับหน่วยงานของรัฐจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความไว้วางใจที่เพิ่มพูนขึ้นตามระยะเวลา โดยปรกติแล้วการทำกิจกรรมเสริมสร้างความรู้จะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบและเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ หน้าที่ และอำนาจของกลไกป้องกันระดับประเทศ ในเวลาเดียวกัน กลไกป้องกันระดับประเทศก็ควรปกป้องความเป็นอิสระของตนและใช้อำนาจที่มีอยู่ของตนอย่างเต็มที่ การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้เกิดผลลัพธ์ต้องใช้เวลา จึงต้องมีการมองปัญหาต่าง ๆ ในระยะยาว

7.2 ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในประเทศ

ในกรณีที่ในประเทศนั้นมีหน่วยงานเข้าเยี่ยมชมอื่น ๆ อยู่แล้ว กลไกป้องกันระดับประเทศก็จะต้องแสวงหาความร่วมมืออย่างเป็นทางการกับหน่วยงานเหล่านั้น เพื่อพิจารณาส่งที่มีอยู่ร่วมกัน และหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อน กลไกป้องกันระดับประเทศต้องพัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับระบบรัฐสภา ซึ่งถือเป็นพันธมิตรหลักเพื่อป้องกันการทรمان การสร้างความร่วมมืออาจเกิดขึ้นจากการนำเสนอรายงานประจำปี การให้ความเห็นต่อการอภิปรายด้านนโยบายและกฎหมายของรัฐสภา และการให้ความเห็นต่อที่ประชุมว่าด้วยมาตรการป้องกันการทรمانโดยเฉพาะ (หรือประเด็นอื่น ๆ) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานตุลาการอาจมีความซับซ้อนมากกว่า เพราะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสถานที่ควบคุมตัว (อย่างเช่น ปัญหาความแออัดยัดเยียด) อาจเป็นเพราะการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของระบบตุลา

การ เนื่องจากกลไกป้องกันระดับประเทศเข้าเยี่ยมชมสถานที่ซึ่งอยู่ใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายตุลาการ และ มีการส่งมอบข้อเสนอแนะเพื่อให้ปรับปรุงสถานที่เหล่านั้น การทำงานของพวกเขาจึงอาจมีผลกระทบ โดยตรงต่อหน่วยงานตุลาการ

7.3 ความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคม⁶⁷⁴

หน่วยงานภาคประชาสังคมอาจมีบทบาทสำคัญในการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ แม้จะไม่มีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการในการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ สภภาพแรงงาน คณะกรรมการของบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ และสมาคมของกลุ่มที่ถูกเอาเปรียบ เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ และยังเป็นพันธมิตรที่ดีในการทำงาน โดยเฉพาะในแง่การให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลเท่านั้น แต่ยังคงช่วยกดดันหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่เสนอด้วย หน่วยงานภาคประชาสังคมยังอาจทำหน้าที่เป็นหมาเฝ้าบ้านเพื่อจับตาดูการทำงานและผลกระทบที่มีต่อกลไกป้องกันระดับประเทศ กลไกป้องกันระดับประเทศควรพิจารณา ส่งเสริมการติดต่ออย่างเป็นทางการกับหน่วยงานภาคประชาสังคมซึ่งมีบทบาทด้านการควบคุมตัวและ สนับสนุนให้มีการปรึกษาหารือและการพูดคุยอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ในประเทศโปแลนด์กลไกป้องกันระดับประเทศ (Human Rights Defender) จะประชุมร่วมกับ สมาคมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ ซึ่งสมาคมประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นนักวิชาการและ อพช. และจะประชุมทุกสองหรือสามเดือน โดยเป็นโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการทำ หน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างเช่นปัญหาที่ทัณฑสถานต่าง ๆ ต้องเผชิญอยู่ รวมทั้งมีการ อภิปรายถึงแบบสอบถามที่คณะผู้เข้าเยี่ยมชมใช้เพื่อสัมภาษณ์ผู้ที่ถูกควบคุมตัวเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ สมาคมดังกล่าวยังสนับสนุนกิจกรรมระดมทุนของกลไกป้องกันระดับประเทศด้วย⁶⁷⁵

7.4 ความสัมพันธ์กับสื่อมวลชน

สื่อมวลชนอาจเป็นพันธมิตรที่สำคัญสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของสื่ออาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกลไกป้องกันระดับประเทศเสมอไป ด้วยเหตุ ดังกล่าว กลไกป้องกันระดับประเทศจึงควรจัดทำยุทธศาสตร์เชิงสื่อเพื่อให้การทำงานของสื่อมีส่วน สนับสนุนความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ การเผยแพร่รายงานการเข้าเยี่ยมชมผ่าน สื่อมวลชนควรทำอย่างมียุทธศาสตร์ อย่างเช่น ให้ทำในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือแล้ว กิจกรรมเฉพาะของกลไกป้องกันระดับประเทศ (อย่างเช่น การตีพิมพ์รายงานประจำปี) อาจเป็นส่วน หนึ่งของการรณรงค์ด้านสื่อเพื่อให้มีข่าวคราวมากขึ้นเกี่ยวกับกิจกรรมข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของ กลไกป้องกันระดับประเทศ

⁶⁷⁴ โปรดดู ข้อ 6.1 และ 7.5.3 ของบทที่ IV ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁷⁵ Report of Human Rights Defender เกี่ยวกับกิจกรรมของกลไกป้องกันระดับประเทศในโปแลนด์ 2551, วอร์ซอว์, May 2009, น. 81-82

7.5 ความสัมพันธ์กับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน

มีข้อกำหนดให้กลไกป้องกันระดับประเทศต้องติดต่อโดยตรงกับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน และรัฐภาคีก็ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการติดต่อดังกล่าว⁶⁷⁶ ในกรณีที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศแบบหลายฝ่าย รัฐภาคีก็ควรประกันให้มีการติดต่อโดยตรงระหว่างคณะกรรมการเพื่อป้องกันกับแผนกต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกป้องกันระดับประเทศ⁶⁷⁷ อย่างน้อยที่สุด การติดต่อโดยตรงควรครอบคลุมถึงการแลกเปลี่ยนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยที่กลไกป้องกันระดับประเทศต้องส่งข้อมูลให้กับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน โดยเฉพาะรายงานประจำปี กลไกป้องกันระดับประเทศยังอาจตัดสินใจประชุมร่วมกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันระหว่างสมัยประชุมที่กรุงเจนีวา

การเข้าเยี่ยมประเทศของคณะกรรมการเพื่อป้องกันเป็นโอกาสสำคัญของการติดต่อกับกลไกป้องกันระดับประเทศ ในการเตรียมการเพื่อเข้าเยี่ยม กลไกป้องกันระดับประเทศควรมอบข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศให้กับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน⁶⁷⁸ ในระหว่างการเข้าเยี่ยม ก็ยังสามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางสำคัญให้กับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน เพื่อให้สามารถเตรียมตัวให้มีการประชุมและการแลกเปลี่ยนล่วงหน้า ภายหลังจากการเข้าเยี่ยม จะมีการส่งรายงานให้กับหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการ แต่ตามข้อ 16(1) ของพิธีสารเลือกรับฯ คณะกรรมการเพื่อป้องกันอาจตัดสินใจส่งรายงานและข้อเสนอแนะให้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ “หากเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง” กลไกป้องกันระดับประเทศจึงอยู่ในจุดที่จะติดตามดูว่ามีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเพื่อป้องกันหรือไม่ และสามารถให้ข้อมูลในเรื่องนี้กับคณะกรรมการเพื่อป้องกันได้⁶⁷⁹ กลไกป้องกันระดับประเทศยังอาจเลือกให้คำปรึกษากับคณะกรรมการเพื่อป้องกัน เกี่ยวกับจุดยืนของตนในแง่ของคำตอบที่รัฐภาคีให้กับรายงาน ข้อเสนอแนะ และการทำงานเพื่อติดตามผล

ตามข้อ 11(ข)(ii) และ 11(ข)(iii) คณะกรรมการเพื่อป้องกัน ยังมีหน้าที่ “ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกลไกป้องกันระดับประเทศในการประเมินความต้องการและวิธีการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ” และ “เสนอที่จะจัดการอบรมและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพ” ความสนับสนุนและความเห็นเหล่านี้มีความสำคัญต่อการทำหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างเป็นผล⁶⁸⁰

7.6 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานระดับภูมิภาคและนานาชาติ

กลไกป้องกันระดับประเทศเป็นตัวกลางสำคัญเพื่อถ่ายทอดสถานการณ์ในประเทศให้กับกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ซึ่งทำงานด้านการป้องกันการทรมาน โดยอยู่ในจุดที่สามารถให้ข้อมูลทางตรง มีการวิเคราะห์สภาพการควบคุมตัวอย่างเป็นอิสระ รวมทั้งการปฏิบัติต่อ

⁶⁷⁶ โปรตดู พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน, ข้อ 11(ข)(ii) 12(ค) และ 20(ข)

⁶⁷⁷ คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน รายงานประจำปีฉบับที่สาม, น. 53

⁶⁷⁸ โปรตดู หัวข้อที่ 4.4 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁷⁹ โปรตดู ข้อ 4.7.2 และ 4.7.4 ของบทที่ III ของคู่มือฉบับนี้

⁶⁸⁰ โปรตดู อรรถาธิบายว่าด้วย ในบทที่ II ของคู่มือฉบับนี้; รวมทั้งบทที่ III โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 3, 4.5.1 และ 4.7

บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ โดยสามารถรายงานให้กับ คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาสิทธิมนุษยชน (โดยเฉพาะกลไกการตรวจสอบตามระยะสากล (Universal Periodic Review procedure) และผู้รายงานพิเศษด้านการทรมาน)⁶⁸¹ กลไกป้องกันระดับประเทศยังอยู่ในจุดที่สามารถติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ อย่างเช่น

- ในแอฟริกา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา โดยเฉพาะหน่วยงานที่ตั้งชื่อขึ้นใหม่ว่าคณะกรรมการต่อต้านการทรมานแห่งแอฟริกา และผู้รายงานพิเศษว่าด้วยเรือนจำและสภาพการควบคุมตัวในแอฟริกา
- ในยุโรป คณะกรรมการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และ
- ในอเมริกา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา และผู้รายงานพิเศษในประเด็นปัญหาหลัก (โดยเฉพาะผู้รายงานว่าด้วยสิทธิของบุคคลซึ่งถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ผู้รายงานด้านสิทธิของคนเข้าเมืองและครอบครัว และผู้รายงานด้านสิทธิของผู้หญิง)

7.7 ความสัมพันธ์กับกลไกป้องกันระดับประเทศอื่น ๆ

ความสัมพันธ์กับกลไกป้องกันระดับประเทศอื่น ๆ อาจมีส่วนช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศพัฒนาแนวทางปฏิบัติและทำงานอย่างเป็นผลมากขึ้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจอยู่ในรูปการแลกเปลี่ยนอย่างไม่เป็นทางการหรือการเดินทางไปเยี่ยมชมกัน หรือการพบปะและประชุมแบบทวิภาคีที่เป็นทางการมากขึ้น⁶⁸² การแลกเปลี่ยนและมีเครือข่ายระดับหน่วยงานโดยตรง โดยเฉพาะระดับภูมิภาคหรือต่ำกว่านั้น เป็นโอกาสที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะแบ่งปันแนวปฏิบัติที่ดีและพูดคุยถึงประสบการณ์ของตน

⁶⁸¹ กลไกพิเศษอื่น ๆ (อย่างเช่น คณะทำงานด้านการควบคุมตัวโดยพลการ (Working Group on Arbitrary Detention) ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระหว่างการต่อต้านลัทธิก่อการร้าย (Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism) คณะทำงานด้านบุคคลผู้สูญหายโดยไม่สมัครใจและเป็นการบังคับ (Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances) ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและทนายความ (Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers) และผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการกฎหมาย แบบรวดเร็วหรือโดยพลการ (Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions)) ซึ่งต่างเป็นกลไกประสานงานที่น่าสนใจสำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ

⁶⁸² ในระดับของยุโรป สภายุโรปอยู่ระหว่างการจัดทำโครงการกลไกป้องกันระดับประเทศแห่งยุโรป โดยมีเป้าหมายสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล การพูดคุยในประเด็นปัญหาหลัก และการจัดอบรมในประเทศ โครงการกลไกป้องกันระดับประเทศแห่งยุโรประหว่างปี 2553-2554 อยู่ภายใต้การบริหารของสภายุโรป และได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป สภายุโรป และผู้บริจาคส่วนตัว โดยสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานก็เป็นพันธมิตรในโครงการนี้

ความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก: องค์ประกอบหลัก

- ยุทธศาสตร์ที่ประกันให้เกิดการเจรจาเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ
- การติดต่อโดยตรงกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน(ข้อมูลที่ส่งให้กับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน รวมทั้งรายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ)
- ยุทธศาสตร์ด้านสื่อมวลชนและการสื่อสาร
- การมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคม
- การส่งเสริมความสัมพันธ์กับกลไกระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ
- ความโปร่งใส

8. ผลกระทบจากงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

ในกรณีที่กลไกป้องกันระดับประเทศมีทรัพยากรเพียงพอ มีโครงสร้างองค์กรชัดเจน มีวิธีทำงานเชิงป้องกันอย่างเป็นผล จะทำให้สามารถปฏิบัติตามยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันการทรمانอย่างเป็นองค์รวมได้ (ประกอบด้วย การเข้าเยี่ยม รายงาน ความเห็นต่อกฎหมาย) และส่งเสริมให้เกิดความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ในสถานการณ์เช่นนั้น การทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวก ช่วยลดความเสี่ยงจากการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้าย ทำให้มีความคุ้มครองและสภาพของสถานที่ควบคุมตัวที่ดีขึ้น ประกันให้เกิดการคุ้มครองที่ดีขึ้นสำหรับบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ

อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาผลกระทบของงานของกลไกป้องกันระดับประเทศในระยะยาว ประการแรก การพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศเป็นกระบวนการต่อเนื่อง มีโอกาสน้อยที่กลไกป้องกันระดับประเทศจะสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ตามที่กล่าวถึงข้างต้นในช่วงปีแรกของการทำงาน กลไกป้องกันระดับประเทศอาจสามารถเข้าเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอและตีพิมพ์รายงานและข้อเสนอแนะ ในช่วงที่เริ่มต้นการทำงานได้ แต่การพัฒนาวิธีทำงานอย่างเป็นผลและการแสวงหาความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับหน่วยงานของรัฐ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา นอกจากนั้น มักไม่มีทรัพยากรที่พอเพียงเพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศทำหน้าที่เชิงป้องกันอย่างเป็นองค์รวมได้อย่างเต็มที่ ประการที่สอง การเข้าเยี่ยมเชิงป้องกัน รายงานและข้อเสนอแนะที่มุ่งลดผลกระทบจากปัจจัยเสี่ยง มักไม่ส่งผลในทางปฏิบัติในทันที ข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมและทำได้เกี่ยวกับสภาพทางกายภาพทั่วไป หรือหลักประกันขั้นพื้นฐาน อาจเป็นสิ่งที่ปฏิบัติตามได้ง่าย แต่ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการประเดิมเชิงโครงสร้างหรือการปฏิรูปกฎหมาย จึงใช้เวลามากกว่าและต้องมีความอดทนในการดำเนินงาน หน่วยงานผู้มีอำนาจมีพันธกรณีต้องพิจารณาข้อเสนอแนะของกลไกป้องกันระดับประเทศ และเข้าร่วมการเจรจาเพื่อให้เกิดมาตรการปฏิบัติที่เป็นไปได้ การทำให้เกิดการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ จึงเป็นก้าวอย่างแรกที่สำคัญเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ดังกล่าว

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะประเมินผลกระทบของงานเชิงป้องกัน เนื่องจากคุณลักษณะของงาน ยังไม่รวมถึงความยากลำบากในการวิเคราะห์เหตุและผลโดยตรงเพื่ออธิบายการพัฒนาในเชิงบวกกับการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ

การที่กลไกป้องกันระดับประเทศที่เป็นอิสระสามารถเข้าไปยังสถานที่ควบคุมตัวในเวลาใดก็ได้ มีผลอย่างสำคัญในเชิงป้องปราม และเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้าม แม้ว่าจะเป็นเพียงเลี้ยวหนึ่งของการทำงานเชิงป้องกัน ในระยะยาว การพัฒนาการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับบริบทในประเทศ และได้รับการหนุนเสริมจากการเจรจาเพื่อแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะช่วยยืนยันความสำคัญของบทบาทของกลไกป้องกันระดับประเทศเพื่อป้องกันการทรمانและการปฏิบัติที่โหดร้าย การมีระบบป้องกันซึ่งมีหน่วยงานระดับประเทศ (อย่างเช่น กลไกป้องกันระดับประเทศ) ได้รับการหนุนเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานระหว่างประเทศ (อย่างเช่น คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกัน) เป็นก้าวอย่างสำคัญของมาตรการเชิงป้องกัน ซึ่งมีโอกาสทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อสภาพและการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ

ภาคผนวก

- ภาคผนวก 1 พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
- ภาคผนวก 2 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
แนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีในการพัฒนา
กลไกการป้องกันในระดับชาติ
- ภาคผนวก 3 รัฐภาคีและรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (10 ธันวาคม 2527) และพิธีสารเลือกรับ (22 มิถุนายน 2549) และผลการลงคะแนนเสียงต่อพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
- ภาคผนวก 4 ติดต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง
- ภาคผนวก 5 เอกสารที่ควรอ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ภาคผนวก 1

พิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

อารัมภบท

รัฐภาคีที่รับรองพิธีสารเลือกรับจะต้อง

ยืนยันว่าการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีเป็นสิ่งต้องห้าม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง

เชื่อมั่นว่าจะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่า อนุสัญญา) และเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ระลึกว่าข้อ 2 และ 16 ของอนุสัญญามีผลบังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการที่เป็นผลเพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีในพื้นที่เขตอำนาจศาลในประเทศของตน

ตระหนักว่าประเทศต่าง ๆ มีหน้าที่หลักในการดำเนินตามข้อบทเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของพวกเขาอย่างเต็มที่ ซึ่งถือเป็นภาระรับผิดชอบร่วมกัน

กันของทุกคนและหน่วยงานระดับระหว่างประเทศที่จะส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกในประเทศ

ระลึกว่าการป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีอย่างมีประสิทธิภาพต้องเกิดจากการศึกษาและองค์ประกอบด้านต่าง ๆ อย่างเช่น กฎหมาย การบริหาร ตุลาการ และมาตรการอื่น ๆ

ระลึกว่าที่ประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกาศอย่างหนักแน่นว่า ความพยายามในการขจัดความทรมาน ควรเป็นข้อกังวลที่สำคัญที่สุดเพื่อป้องกันการทรมาน และเรียกร้องให้มีการรับรองพิธีสารเลือกรับต่อท้ายอนุสัญญา ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดตั้งระบบป้องกันโดยผ่านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ

เชื่อมั่นว่าการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพให้ปลอดภัยจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี จะได้รับการหนุนเสริมจากมาตรการอื่นนอกจากกฎหมายที่มีลักษณะช่วยป้องกัน โดยมีการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวอย่างสม่ำเสมอ

เห็นชอบต่อบทบัญญัติต่อไปนี้

หมวด 1 หลักการทั่วไป

ข้อ 1

วัตถุประสงค์ของพิธีสารคือการพัฒนากระบวนการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพโดยหน่วยงานระหว่างประเทศและระดับประเทศที่เป็นอิสระอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ข้อ 2

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่า คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน) จะได้รับการจัดตั้งและจะทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพิธีสาร

2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะทำหน้าที่ภายใต้กรอบของธรรมนูญแห่งสหประชาชาติ และจะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และหลักการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบรรทัดฐานขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

3. ในทำนองเดียวกัน คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะปฏิบัติตามหลักการการปกปิดข้อมูลเป็นความลับ ความไม่ลำเอียง การไม่เลือกปฏิบัติและความเป็นกลาง

4. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและรัฐภาคีจะร่วมมือในการดำเนินงานตามพิธีสาร

ข้อ 3

รัฐภาคีแต่ละแห่งจะจัดตั้ง กำหนดบทบาทหน้าที่หรือส่งเสริมให้มีหน่วยงานเข้าเยี่ยมระดับประเทศแห่งหนึ่งหรือหลายแห่ง เพื่อป้องกันการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (นับแต่นี้เรียกว่า กลไกป้องกันระดับประเทศ)

ข้อ 4

1. ตามพิธีสารฉบับนี้ รัฐภาคีแต่ละแห่งต้องอนุญาตให้มีการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานตามที่ระบุถึงในข้อ 2 และ 3 ไปยังสถานที่ภายใต้เขตอำนาจศาลของตนซึ่งเป็นสถานที่ควบคุมตัวบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ ทั้งนี้ตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย (นับแต่นี้เรียกว่า สถานที่ควบคุมตัว) การเข้าเยี่ยมเหล่านี้ให้ถือว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครอง

บุคคลให้ปลอดภัยจากการทรมานและการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี หากจำเป็น

2. ตามวัตถุประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้ การทำให้สูญสิ้นซึ่งอิสรภาพหมายถึงการใช้วิธีการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคุมขังหรือการคุมขังหรือการกักตัวบุคคลไว้ในสถานที่ควบคุมตัวของเอกชนหรือของรัฐ อันเป็นเหตุให้บุคคลผู้นั้นไม่ได้รับอนุญาตให้จากไปตามที่ต้องการ โดยเป็นคำสั่งของหน่วยงานด้านตุลาการ ด้านบริหาร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็ดี

หมวด 2 คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

ข้อ 5

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะประกอบด้วยสมาชิก 10 คน หลังจากมีการให้สัตยาบันหรือการลงนามเป็นประเทศที่ 50 ต่อพิธีสารฉบับนี้ ให้เพิ่มจำนวนสมาชิกในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานขึ้นเป็น 25 คน

2. สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน จะได้รับการคัดเลือกจากบุคคลผู้มีคุณธรรมสูง มีประสบการณ์แบบมืออาชีพในด้านการบริหารความยุติธรรม โดยเฉพาะด้านกฎหมายอาญา การบริหารงานของเรือนจำหรือตำรวจหรือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ

3. องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะได้รับการพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการกระจายด้านภูมิศาสตร์อย่างเท่าเทียม และให้มีตัวแทนจากอารยธรรมและระบบกฎหมายที่แตกต่างกันของรัฐภาคี

4. ในการพิจารณาองค์ประกอบจะมีการให้ความสำคัญกับสมดุลด้านเพศ ทั้งนี้ตามหลักการของความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ

5. จะไม่มีสมาชิกสองคนในคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานที่มาจากประเทศเดียวกัน

6. สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะทำหน้าที่ของตนอย่างเป็นเอกเทศ เป็นอิสระ ไม่ลำเอียงและจะตอบสนององการทำงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 6

1. ตามย่อหน้า 2 ของข้อนี้ รัฐภาคีแต่ละแห่งอาจเสนอชื่อบุคคลที่มีความสามารถและคุณสมบัติสอดคล้องกับเงื่อนไขในข้อ 5 และจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่ออย่างเต็มที่ โดยสามารถเสนอชื่อได้ไม่เกินสองคน

2. (ก) ผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกผู้เป็นภาคีของพิธีสารฉบับนี้

(ข) อย่างน้อยหนึ่งในสองของผู้ได้รับการเสนอชื่อจะต้องเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติของประเทศผู้เสนอชื่อ

(ค) แต่ละรัฐภาคีไม่สามารถเสนอชื่อได้เกินกว่าสองคน

(ง) ก่อนที่รัฐภาคีจะเสนอชื่อบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐภาคีอื่น จะต้องมีการขออนุญาตจากรัฐภาคีนั้นเสียก่อน

3. อย่างน้อยเป็นเวลา 5 เดือนก่อนวันประชุมของรัฐภาคีเพื่อทำการเลือกตั้ง เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ จะส่งจดหมายไปยังรัฐภาคี เพื่อเชิญให้ส่งชื่อบุคคลภายใน 3 เดือน เลขาธิการจะเสนอรายชื่อของผู้ได้รับการเสนอชื่อเรียงตามอักษร และระบุชื่อรัฐภาคีที่เป็นผู้เสนอชื่อนั้น

ข้อ 7

1. การเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(ก) ต้องให้เจ้าหน้าที่อย่างจริงจังต่อการปฏิบัติตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในข้อ 5 ของพิธีสารฉบับนี้

(ข) การเลือกตั้งเบื้องต้นจะต้องจัดขึ้นไม่ช้ากว่า 6 เดือนหลังจากที่พิธีสารฉบับนี้มีผลบังคับใช้

(ค) รัฐภาคีจะเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانโดยการหย่อนบัตรเป็นความลับ

(ง) การเลือกตั้งสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะมีขึ้นในที่ประชุมทุก 2 ปีของรัฐภาคีซึ่งจัดโดยเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ในที่ประชุมดังกล่าว ซึ่งต้องมีสมาชิกสองในสามจึงถือว่าครบองค์ประชุม บุคคลผู้ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดและได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดจากบรรดาผู้แทนรัฐภาคีที่เข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง

2. ในระหว่างการเลือกตั้ง หากปรากฏว่าบุคคลผู้มีสัญชาติเดียวกันสองคนจากรัฐภาคีได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงขั้นต่ำแก่การเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน ในกรณีที่ผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่อไปนี้

(ก) ในกรณีที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีซึ่งตนเป็นพลเมืองอยู่ให้บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

(ข) ในกรณีที่ผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้งสองคนได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีเดียวกันซึ่งตนเป็นพลเมืองอยู่ ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยการหย่อนบัตรลับแยกเป็นสองครั้งเพื่อตัดสินว่าบุคคลผู้ใดจะได้เป็นสมาชิก

(ค) ในกรณีที่บุคคลทั้งสองไม่ได้เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคีที่ตนเป็นพลเมืองอยู่ ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยการหย่อนบัตรลับแยกเป็นสองครั้งเพื่อตัดสินว่าบุคคลผู้ใดจะได้เป็นสมาชิก

ข้อ 8

ในกรณีที่สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานเสียชีวิตหรือลาออกหรือด้วยเหตุอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ให้รัฐภาคีผู้เสนอชื่อสามารถเสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและความสามารถตามที่ปรากฏในข้อ 5 ทั้งนี้โดยให้ความสำคัญต่อคุณสมบัติด้านความสามารถที่หลากหลาย เพื่อดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการประชุมครั้งใหม่ของรัฐภาคี โดยให้มีการรับรองโดยเสียงส่วนใหญ่ของรัฐภาคีด้วย การรับรองให้เป็นไปโดยอัตโนมัติ เว้นแต่มีรัฐภาคีครั้งหนึ่งหรือมากกว่านั้นที่แสดงความไม่เห็นด้วยภายในเวลา 6 สัปดาห์ หลังจากได้รับแจ้งการแต่งตั้งจากเลขาธิการองค์การสหประชาชาติแล้ว

ข้อ 9

สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี และมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งใหม่หากได้รับการเสนอชื่อ วาระการดำรงตำแหน่งของครั้งหนึ่งของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งครั้งแรกจะสิ้นสุดลงภายหลัง 2 ปี รายชื่อของสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปีจะได้รับการคัดเลือกโดยทันทีภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรก ทั้งนี้โดยการจับฉลากของประธานที่ประชุมตามที่อ้างถึงในข้อย่อย 1(ง) ในข้อ 7

ข้อ 10

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปีและอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้

2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะกำหนดกฎระเบียบการปฏิบัติของตนเอง โดยกฎระเบียบเหล่านี้ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ รวมไปถึง

(ก) ให้ถือว่าองค์ประชุมครบ เมื่อมีสมาชิกครึ่งหนึ่งกับสมาชิกอีกหนึ่งคนเข้าร่วม

(ข) การตัดสินใจของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانให้อาศัยเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม

(ค) คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะประชุมอย่างปิดลับ

3. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้เรียกประชุมครั้งแรกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน หลังจากการประชุมครั้งแรกแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดไว้ตามระเบียบ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและคณะกรรมการต่อต้านการทรมานจะจัดการประชุมร่วมกันอย่างน้อยหนึ่งครั้งต่อปี

หมวด 3 อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

ข้อ 11

คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะ

(ก) เข้าเยี่ยมสถานที่ตามที่อ้างถึงในข้อ 4 และให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคี ในเรื่องของการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพเพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

(i) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐภาคีเมื่อจำเป็น ในการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ

(ii) รักษาการติดต่ออย่างเป็นทางการเป็นความลับหากเป็นไปได้กับกลไกป้องกันระดับประเทศ และเสนอที่จะจัดการอบรมและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพ

(iii) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกลไกป้องกันระดับประเทศในการประเมินความต้องการและวิธีการที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดภัยจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(iv) ให้ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อรัฐภาคีทั้งนี้เพื่อส่งเสริมศักยภาพและอำนาจหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศในการป้องกันการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ค) เพื่อป้องกันการทรมานโดยทั่วไป ให้ร่วมมือกับหน่วยงานและกลไกขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรระดับระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและระดับประเทศ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพ เพื่อให้ปลอดจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

ข้อ 12

เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ตามทีระบุไว้ในข้อ 11 ให้รัฐภาคีต้อง

(ก) ต้อนรับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานเมื่อไปเยี่ยมประเทศและอนุญาตให้สามารถเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 ของพิธีสารฉบับนี้

(ข) ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกอย่างตามที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานร้องขอ ทั้งนี้เพื่อประเมินความต้องการและมาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทำให้สูญสิ้นอิสรภาพเพื่อให้ปลอดจากการทรมานและการลงโทษและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ค) ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกการติดต่อระหว่างคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานกับกลไกป้องกันระดับประเทศ

(ง) พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินงานที่เป็นไปได้

ข้อ 13

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะจัดแผนการเข้าเยี่ยมรัฐภาคีอย่างสม่ำเสมอตามอำนาจหน้าที่ในข้อ 11 โดยในครั้งแรกให้เลือกโดยวิธีจับฉลาก

2. หลังการปรึกษาหารือแล้ว คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะแจ้งให้รัฐภาคีทราบถึงโครงการเข้าเยี่ยม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมของการเข้าเยี่ยมได้โดยไม่ชักช้า

3. ในการเข้าเยี่ยมจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยสองคนจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และหากจำเป็น อาจเดินทางไปพร้อมกับผู้ชำนาญการที่มีประสบการณ์และความรู้ทางวิชาชีพอย่างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพิธีสารฉบับนี้ โดยเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ชำนาญการที่จัดเตรียมเพื่อข้อเสนอแนะโดยรัฐภาคี สำนักงานสหประชาชาติข้าหลวงใหญ่สำหรับสิทธิมนุษยชน (UN Office of the High Commissioner for Human Rights - UNOHCHR) และศูนย์เพื่อป้องกันอาชญากรรมระหว่างประเทศ (UN Centre for International Crime Prevention) องค์การสหประชาชาติ ในการจัดเตรียมบัญชีรายชื่อ รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องจะสามารถ

เสนอรายชื่อผู้ชำนาญการจากประเทศตนได้ไม่เกิน 5 คน รัฐภาคีที่เกี่ยวข้องอาจคัดค้านการเสนอรายชื่อผู้ชำนาญการบางคนที่เกี่ยวข้องในการเข้าเยี่ยม ซึ่งในกรณีดังกล่าวคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانต้องเสนอชื่อผู้ชำนาญการคนอื่นแทน

4. ในกรณีที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانเห็นว่าเหมาะสม อาจเสนอให้มีการเข้าเยี่ยมเพื่อติดตามผลในระยะสั้นภายหลังการเข้าเยี่ยมปกติก็ได้

ข้อ 14

1. เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ รัฐภาคีของพิธีสารฉบับนี้จะต้องอนุญาตให้

(ก) เข้าถึงข้อมูลทุกอย่างรวมทั้งจำนวนของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพในสถานที่ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 รวมทั้งสถานที่และตำแหน่งอื่น ๆ โดยไม่มีข้อจำกัด

(ข) เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคล รวมทั้งสภาพการคุมขังโดยไม่มีข้อจำกัด

(ค) เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว อาณาบริเวณ และอาคารสถานที่ทุกแห่งได้ โดยไม่มีข้อจำกัด แต่ให้เป็นไปตามย่อหน้า 2 ด้านล่าง

(ง) มีโอกาสได้สัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพอย่างเป็นทางการเป็นส่วนตัวโดยไม่ต้องมีพยานรู้เห็น ทั้งการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวหรือผ่านล่ามหากจำเป็น รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانเชื่อว่าอาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

(จ) มีอิสรภาพในการเลือกสถานที่ที่ต้องการเข้าเยี่ยมและบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์

2. การคัดค้านการเข้าเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบางแห่ง อาจเป็นไปได้ตามเหตุผลเร่งด่วนและไม่อาจขัดแย้งได้ อย่างเช่น เหตุผลในการป้องกันประเทศ การรักษาความปลอดภัยของสาธารณะ ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสภาพผิดปกติอย่างร้ายแรงของสถานที่ที่จะทำการเยี่ยม ซึ่งอาจเป็นเหตุป้องกันไม่ให้เกิดการเข้าเยี่ยมดังกล่าวได้ รัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจตามประกาศภาวะฉุกเฉินที่มีอยู่แล้วเพื่อห้ามการเข้าเยี่ยมได้

ข้อ 15

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดไม่อาจสั่งการ บังคับใช้ อนุญาตให้ใช้หรือยอมให้ใช้การแทรกแซงต่อบุคคลหรือองค์กรที่ให้ข้อมูลกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان หรือตัวแทนของหน่วยงานได้ ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นจริงหรือเท็จ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือองค์กรแห่งนั้นในลักษณะใดก็ตาม

ข้อ 16

1. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะแจ้งให้รัฐภาคีทราบถึงข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของตนอย่างเป็นทางการและเป็นความลับ และหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องจะแจ้งให้กลไกป้องกันระดับประเทศทราบด้วย

2. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะตีพิมพ์รายงานของตนพร้อมกับความเห็นของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง หากรัฐภาคีต้องการเช่นนั้น และหากรัฐภาคีเปิดเผยข้อมูลบางส่วนของรายงานต่อสาธารณะ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانก็อาจตีพิมพ์รายงานฉบับนั้นทั้งฉบับหรือบางส่วนก็ได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคล เว้นแต่จะมีการแสดงความยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانจะนำเสนอรายงานประจำปีที่เปิดเผยได้ต่อสาธารณะกับคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน

4. หากรัฐภาคีปฏิเสธไม่ร่วมมือกับคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานตามข้อ 12 และ 14 หรือไม่ดำเนินการเพื่อปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่ตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และหากมีการร้องขอจากคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน และหลังจากได้ให้โอกาสรัฐภาคีในการแสดงความเห็นของตนแล้ว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจตัดสินโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกเพื่อประกาศประเด็นปัญหาต่าง ๆ ต่อสาธารณะหรือให้มีการตีพิมพ์รายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน

หมวด 4 กลไกป้องกันระดับประเทศ

ข้อ 17

รัฐภาคีแต่ละแห่งจะส่งเสริม กำหนดบทบาทหน้าที่ หรือจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศหนึ่งหรือหลายกลไกเพื่อป้องกันการทรมานในประเทศอย่างช้าที่สุดภายในหนึ่งปีหลังจากที่พิธีสารฉบับนี้มีผลบังคับใช้หรือหลังจากประเทศตนให้สัตยาบันรับรองหรือลงนาม กลไกที่จัดตั้งขึ้นแบบกระจายเป็นหลายหน่วยงานอาจได้รับมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้ทำงานแบบกลไกป้องกันระดับประเทศ เพื่อตอบสนององวัตถุประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้ หากหน่วยงานเหล่านั้นมีคุณสมบัติสอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 18

1. รัฐภาคีต้องดำเนินการให้กลไกป้องกันระดับประเทศมีความเป็นอิสระในการทำงาน และความเป็นอิสระของบุคลากร

2. รัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ชำนาญการที่อยู่ในกลไกป้องกันระดับประเทศ มีความรู้ความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ โดยต้องดูแลให้มีความสมดุลด้านเพศสภาพและมีตัวแทน อย่างพอเพียงจากชนชาติพันธุ์และคนกลุ่มน้อยในประเทศ

3. รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อให้มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการทำงานของกลไกป้องกัน ระดับประเทศ

4. เมื่อมีการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศแล้ว รัฐภาคีจะต้องให้ความเคารพต่อ หลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพของหน่วยงานระดับประเทศเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน

ข้อ 19

กลไกป้องกันระดับประเทศจะได้รับมอบหมายอำนาจอย่างน้อยให้

(ก) สามารถตรวจเยี่ยมการปฏิบัติต่อบุคคลผู้ถูกทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพในสถานที่ควบคุม ตัวตามทีระบุถึงในข้อ 4 อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ และหากจำเป็นให้มีการ คุ้มครองเพื่อปกป้องพ้นจากการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้ มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(ข) ให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติและสภาพของบุคคลที่ ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพ และเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี โดยพิจารณาจากบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องขององค์การ สหประชาชาติ

(ค) ยื่นข้อเสนอและข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายที่กำลังร่าง

ข้อ 20

เพื่อช่วยให้กลไกป้องกันระดับประเทศสามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ รัฐภาคี ของพิธีสารฉบับนี้จะต้องอนุญาตให้

(ก) เข้าถึงข้อมูลทุกอย่างรวมทั้งจำนวนของบุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพในสถานที่ ควบคุมตัวตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 รวมทั้งสถานที่และตำแหน่งอื่น ๆ

(ข) เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคล รวมทั้งสภาพการคุมขัง

(ค) เข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว อาณาบริเวณ และอาคารสถานที่ทุกแห่งได้

(ง) มีโอกาสได้สัมภาษณ์บุคคลที่ถูกทำให้สูญเสียอิสรภาพอย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องมี พยานรู้เห็น ทั้งการสัมภาษณ์ตัวต่อตัวหรือผ่านล่ามหากจำเป็น รวมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลอื่นที่ กลไกป้องกันระดับประเทศเชื่อว่าอาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์

(จ) มีอิสรภาพในการเลือกสถานที่ที่ต้องการเข้าเยี่ยมชมและบุคคลที่ต้องการสัมภาษณ์

(ฉ) สิทธิในการติดต่อกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานเพื่อส่งข้อมูลให้และประชุมร่วมกัน

ข้อ 21

1. หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่คนใดไม่อาจสั่งการ บังคับใช้ อนุญาตให้ใช้หรือยอมให้ใช้การลงโทษต่อบุคคลหรือองค์กรที่ให้ข้อมูลกับกลไกป้องกันระดับประเทศ หรือตัวแทนของหน่วยงานได้ ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นจริงหรือเท็จ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือองค์กรแห่งนั้นในลักษณะใดก็ตาม

2. ข้อมูลที่เป็นความลับที่เก็บรวบรวมโดยกลไกป้องกันในระดับประเทศจะต้องได้รับการรักษาเป็นอย่างดี จะต้องไม่มีการตีพิมพ์ข้อมูลส่วนบุคคลเว้นแต่จะมีการแสดงความยินยอมอย่างชัดเจนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 22

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีจะต้องพิจารณาข้อเสนอของกลไกป้องกันระดับประเทศ และเข้าร่วมการเจรจาเพื่อหามาตรการดำเนินงานที่เป็นไปได้

ข้อ 23

รัฐภาคีของพิธีสารฉบับนี้จะต้องดำเนินการให้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ

หมวด 5 ปฏิญญา

ข้อ 24

1. หลังจากให้สัตยาบันรับรองแล้ว รัฐภาคีอาจประกาศชะลอการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หมวด 3 หรือหมวด 4 ของพิธีสารฉบับนี้

2. การชะลอการบังคับจะมีผลไม่เกิน 3 ปี ภายหลังจากนำเสนอจากรัฐภาคีและภายหลังการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานแล้ว คณะกรรมการต่อต้านการทรมานอาจขยายเวลาให้อีก 2 ปี

หมวด 6 บทบัญญัติด้านการเงิน

ข้อ 25

1. องค์การสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามพิธีสารฉบับนี้ของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمان

2. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ จะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และสถานที่เพื่อให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพิธีสารฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 26

1. จะมีการจัดตั้งกองทุนพิเศษตามขั้นตอนปฏิบัติของสมัชชาใหญ่โดยให้มีการบริหารงานตามขั้นตอนปฏิบัติด้านการเงินและระเบียบขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนด้านการเงินต่อการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน ภายหลังจากการเข้าเยี่ยมรัฐภาคี รวมทั้งสนับสนุนโครงการให้ความรู้สำหรับกลไกป้องกันระดับประเทศ

2. แหล่งรายได้ของกองทุนพิเศษอาจมาจากการบริจาคโดยสมัครใจของรัฐบาล องค์การระหว่างรัฐบาล และองค์กรเอกชน และมูลนิธิเอกชนหรือสาธารณะอย่างอื่น

หมวด 7 บทบัญญัติส่วนท้าย

ข้อ 27

1. พิธีสารฉบับนี้จะเปิดให้มีการลงนาม โดยรัฐภาคีที่ลงนามในอนุสัญญาแล้ว

2. พิธีสารฉบับนี้จะเปิดให้มีการให้สัตยาบันรับรองโดยรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันหรือเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว โดยจะต้องมีการส่งมอบสัตยาบันสารให้กับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ

3. พิธีสารฉบับนี้จะเปิดให้มีการเข้าเป็นภาคี (ภาคยานุวัติ) ต่อไปได้โดยรัฐภาคีผู้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาแล้ว

4. การเข้าเป็นภาคีจะมีผลสมบูรณ์เมื่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับภาคยานุวัติสารแล้ว

5. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะแจ้งให้ประเทศผู้ร่วมลงนามในพิธีสารฉบับนี้หรือเป็นภาคีของพิธีสารทราบถึงการได้รับซึ่งภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสารแล้ว

ข้อ 28

1. พิธีสารฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 หลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสารฉบับที่ 20 แล้ว

2. สำหรับแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันหรือให้ภาคยานุวัติต่อพิธีสารเลือกรับ ภายหลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ 20 แล้ว พิธีสารฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อประเทศนั้นในวันที่ 30 ภายหลังจากวันที่มีการส่งมอบภาคยานุวัติสารหรือสัตยาบันสาร

ข้อ 29

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้ครอบคลุมทุกปริมณฑลของสหพันธรัฐโดยไม่มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้น

ข้อ 30

ไม่อนุญาตให้มีการประกาศข้อสงวนใด ๆ ต่อพิธีสารฉบับนี้

ข้อ 31

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีซึ่งรัฐภาคีมีต่ออนุสัญญาาระดับภูมิภาคใด ๆ ที่กำหนดให้มีระบบการเข้าเยี่ยมชมสถานที่ควบคุมตัว ควรมีการส่งเสริมให้คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาาระดับภูมิภาคดังกล่าวปรึกษาหารือและร่วมมือกัน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อน และส่งเสริมการทำงานตามวัตถุประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้อย่างเป็นผล

ข้อ 32

บทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีที่รัฐภาคีมีต่ออนุสัญญาเจนีวา 4 ฉบับซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 1949 และพิธีสารต่อท้ายในวันที่ 8 มิถุนายน 1977 ทั้งไม่ส่งผลกระทบต่อโอกาสที่รัฐภาคีจะอนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากลเข้าเยี่ยมชมสถานที่ควบคุมตัว ในสภาพการณ์ที่ไม่ได้กล่าวถึงในกฎบัตรมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ข้อ 33

1. รัฐภาคีใด ๆ อาจถอนตัวจากการเป็นภาคีต่อพิธีสารฉบับนี้ ณ เวลาใดก็ได้ด้วยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะเป็นผู้แจ้งต่อรัฐภาคีอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาคีของพิธีสารและอนุสัญญาฉบับนี้ต่อไป การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้ภายในหนึ่งปี หลังจากวันที่เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้รับจดหมายขอลถอนตัว

2. การถอนตัวดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลให้รัฐภาคีพ้นจากพันธกรณีที่มีต่อพิธีสารฉบับนี้ ในกรณีที่มีการกระทำหรือเกิดเหตุการณ์ขึ้นก่อนวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้ หรือเป็นการกระทำที่คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรمانได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หรืออาจมีคำวินิจฉัยต่อรัฐภาคีนั้น ทั้งการถอนตัวดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อการพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่แล้วของ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน ก่อนวันที่การถอนตัวจะมีผลบังคับใช้

3. ภายหลังจากวันที่การถอนตัวมีผลบังคับใช้ คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานจะไม่เริ่มการตรวจเยี่ยมกรณีใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศดังกล่าว

ข้อ 34

1. รัฐภาคีใด ๆ ของพิธีสารฉบับนี้อาจเสนอให้มีการแก้ไขและให้ส่งข้อเสนอแนะมาที่ เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เมื่อได้รับข้อเสนอดังกล่าวเลขาธิการจะนำเสนอต่อรัฐภาคี โดยแจ้งให้รัฐภาคีตอบกลับว่าเห็นชอบให้มีการจัดประชุมเพื่อพิจารณาและลงความเห็นต่อข้อเสนอให้ แก้ไขพิธีสารหรือไม่ ในกรณีภายใน 4 เดือนหลังจากวันที่มีการแจ้งข้อเสนอดังกล่าวไปแล้ว และ หนึ่งในสามของรัฐภาคีเห็นชอบให้มีการจัดประชุมดังกล่าว เลขาธิการจะต้องจัดการประชุมในนาม ขององค์การสหประชาชาติ จากนั้นเลขาธิการจะนำข้อแก้ไขใด ๆ ซึ่งรับรองโดยเสียงสองในสามของ รัฐภาคีซึ่งอยู่ในที่ประชุมและลงคะแนนเสียงไปเสนอต่อที่ประชุมองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้รัฐ ภาคีรับรองต่อไป

2. ข้อแก้ไขใด ๆ ซึ่งรับรองตามย่อหน้า 1 ของข้อนี้ จะมีผลบังคับใช้เมื่อเป็นที่ยอมรับของ สองในสามของรัฐภาคีของพิธีสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกระบวนการด้านรัฐธรรมนูญของแต่ละ ประเทศ

3. เมื่อข้อแก้ไขมีผลบังคับใช้ จะส่งผลให้รัฐภาคีที่ยอมรับแก้ไขต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ส่วนรัฐภาคีอื่น ๆ จะยังคงปฏิบัติตามบทบัญญัติในพิธีสารฉบับนี้ และปฏิบัติตามข้อแก้ไขที่ตนเอง รับรองก่อนหน้านั้น

ข้อ 35

สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและกลไกการป้องกันในระดับชาติ จะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็น อิสระ สมาชิกของคณะอนุกรรมการฯ และกลไกป้องกันระดับประเทศจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์ และความคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์และความคุ้มครอง องค์การสหประชาชาติ ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 1946 และให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามข้อ 23 ของอนุสัญญาฉบับนั้น

ข้อ 36

ในกรณีที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติและเป้าประสงค์ของพิธีสารฉบับนี้ และไม่ขัดกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่พึงได้รับ ในระหว่างการเข้าเยี่ยมรัฐภาคี สมาชิกของคณะอนุกรรมการเพื่อการป้องกันจะต้อง

(ก) เคารพต่อกฎหมายและระเบียบของประเทศที่เดินทางเข้าเยี่ยม

(ข) งดเว้นการปฏิบัติหรือกิจกรรมใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับการทำงานอย่างไม่ลำเอียงและมีความเป็นสากลของตน

ข้อ 37

1. จะต้องมีการส่งมอบพิธีสารฉบับนี้ซึ่งมีการจัดทำเป็นภาษาอาหรับจีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซียและสเปน ซึ่งมีความน่าเชื่อถือเท่าเทียมกัน ให้กับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ

2. เลขาธิการองค์การสหประชาชาติจะส่งมอบสำเนาที่มีการรับรองของพิธีสารฉบับนี้ให้กับทุกประเทศ

ภาคผนวก 2

แนวปฏิบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรีในการพัฒนาการปกป้องกันในระดับชาติ¹

1. เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาเกี่ยวกับกลไกป้องกันระดับประเทศ คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมานต้องการชี้แจงแนวปฏิบัติเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศ โดยอาจเป็นการพัฒนาหน่วยงานขึ้นมาใหม่หรือมอบหมายให้หน่วยงานเดิมทำหน้าที่นี้ รวมทั้งคุณลักษณะที่สำคัญบางประการของกลไกป้องกันระดับประเทศ
 - i. ในกฎหมายระดับประเทศทั้งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูก ควรกำหนดหน้าที่และอำนาจของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง รวมทั้งกล่าวถึงความหมายอย่างกว้าง ๆ ของสถานที่ที่ทำให้บุคคลสูญสิ้นอิสรภาพ ทั้งนี้โดยอ้างอิงตามพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน
 - ii. กระบวนการจัดตั้งกลไกป้องกันระดับประเทศควรเปิดกว้างต่อสาธารณะ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและโปร่งใส โดยให้ภาคประชาสังคมและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทรมาน ในกรณีที่พิจารณามอบหมายให้หน่วยงานเดิมที่มีอยู่ทำหน้าที่กลไกป้องกันระดับประเทศ ก็ควรเปิดให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายถกเถียงด้วย
 - iii. ความเป็นอิสระทั้งในทางปฏิบัติและในทางภาพลักษณ์ของกลไกป้องกันระดับประเทศ ควรได้รับการหนุนเสริมจากกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกที่โปร่งใส เพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นอิสระและไม่เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
 - iv. การสรรหาสมาชิกควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่มีการแจ้งไว้ โดยคำนึงถึงประสบการณ์และความชำนาญการที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศอย่างเป็นผลและอย่างไม่ลำเอียง
 - v. สมาชิกของกลไกป้องกันระดับประเทศควรมีสมาชิกด้านเพศสภาพ และให้มีตัวแทนอย่างเพียงพอที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย และชนพื้นเมือง

¹ รายงานประจำปีฉบับแรกของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน (February 2007 to March 2551), UN Doc. CAT/C140/2, 14 May 2008

- vi. รัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่า สมาชิกผู้ชำนาญการของกลไกป้องกันระดับประเทศมีความสามารถและความรู้แบบมืออาชีพที่จำเป็น โดยควรจัดให้มีการอบรมกับกลไกป้องกันระดับประเทศ
- vii. ควรจัดสรรให้มีทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้ ตามข้อ 18, 3 ของพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน โดยต้องให้มีความเพียงพอทั้งในแง่ของงบประมาณการเงินและทรัพยากรบุคคล
- viii. แผนการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศควรครอบคลุมสถานที่ที่ทำให้บุคคลสูญสิ้นซึ่งอิสรภาพทุกแห่ง ทั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและอาจมีการใช้เช่นนั้น
- ix. ความถี่ของการเข้าเยี่ยมควรประกันให้เกิดการตรวจสอบสถานที่เหล่านั้นอย่างเป็นผล โดยต้องเป็นมาตรการป้องกันการปฏิบัติที่โหดร้าย
- x. ควรมีการพัฒนาและทบทวนวิธีการทำงานของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อจำแนกทั้งแนวปฏิบัติที่ดีและช่องว่างของงานคุ้มครอง
- xi. รัฐต่าง ๆ ควรกระตุ้นให้กลไกป้องกันระดับประเทศรายงานการเข้าเยี่ยม และให้ความเห็นสะท้อนกลับกับแนวปฏิบัติที่ดีและช่องว่างในการคุ้มครองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อเสนอแนะที่มีต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อการปรับปรุงการปฏิบัติ นโยบายและกฎหมาย
- xii. กลไกป้องกันระดับประเทศและหน่วยงานของรัฐ ควรส่งเสริมการเจรจาอย่างต่อเนื่องตามข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลง อันเป็นผลมาจากการเข้าเยี่ยมและการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว ทั้งนี้ตามข้อ 22 ของพิธีสารเลือกรับฯ
- xiii. ต้องมีการตีพิมพ์รายงานประจำปีของกลไกป้องกันระดับประเทศ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อ 23 ของพิธีสารเลือกรับฯ

การพัฒนากลไกป้องกันระดับประเทศควรถือเป็นพันธกรณีต่อเนื่อง ทั้งการส่งเสริมในเชิงโครงสร้างและวิธีการทำงาน ซึ่งมีปรับปรุงและพัฒนาขึ้นที่ละน้อย

ภาคผนวก 3

รัฐภาคีและรัฐที่ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (10 ธันวาคม 2527) และพิธีสารเลือกรับ (22 มิถุนายน 2549)² และผลการลงคะแนนเสียงต่อพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

² จนถึงวันที่ 11 ตุลาคม 2553

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
แอฟริกา						
แอลจีเรีย	26 พ.ย. 2528	12 ก.ย. 2532			A	A
เบนิน		12 มี.ค. 2535 a	24 ก.พ. 2548	20 ก.ย. 2549	Y	Y
บอตสวานา	8 ก.ย. 2543	8 ก.ย. 2543				Y
บูร์กินาฟาโซ		4 ม.ค. 2542 a	21 ก.ย. 2548	7 ก.ค. 2553	Y	Y
บุรุนดี		18 ก.พ. 2536 a			Y	Y
แคเมอรูน		19 ธ.ค. 2529 a	15 ธ.ค. 2552		A	A
เคปเวิร์ด		4 มี.ย. 2535 a			Y	Y
ชาด		9 มี.ย. 2538 a				
คอโมโรส	22 ก.ย. 2543					
คองโก		30 ก.ค. 2546 a	29 ก.ย. 2551		Y	Y
โกตดิวัวร์		18 ธ.ค. 2538 a				Y
สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยคองโก		18 มี.ค. 2539 a		23 ก.ย. 2553 a	Y	Y
จیبูตี		5 พ.ย. 2545 a				A
อียิปต์		25 มี.ย. 2529 a			A	A
อิเควทอเรียลกินี		8 ต.ค. 2545 a				Y
เอธิโอเปีย		14 มี.ค. 2537 a			A	A

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
กาบอง	21 ม.ค. 2529	8 ก.ย. 2543	15 ธ.ค. 2547	22 ก.ย. 2553		Y
แกมเบีย	23 ต.ค. 2528				Y	Y
กานา	7 ก.ย. 2543	7 ก.ย. 2543	6 พ.ย. 2549		Y	Y
กินี	30 พ.ค. 2529	10 ต.ค. 2532	16 ก.ย. 2548			Y
กินีบิสเซา	12 ก.ย. 2543					
เคนยา		21 ก.พ. 2540 a			A	A
เลโซโท		12 พ.ย. 2544 a			Y	Y
ไลบีเรีย		22 ก.ย. 2547 a		22 ก.ย. 2547 a		
สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย		16 พ.ค. 2532 a			A	A
มาดากัสการ์	1 ต.ค. 2544	13 ธ.ค. 2548	24 ก.ย. 2546		Y	Y
มาลาวี		11 มี.ย. 2539 a			Y	Y
มาลี		26 ก.พ. 2542 a	19 ม.ค. 2547	12 พ.ค. 2548	Y	Y
มอริเตเนีย		17 พ.ย. 2547 a			A	A
มอริเชียส		9 ธ.ค. 2535 a		21 มี.ย. 2548 a	Y	Y
โมร็อกโก	8 ม.ค. 2529	21 มี.ย. 2536			Y	Y
โมซัมบิก		14 ก.ย. 2542 a			Y	Y
นามิเบีย		28 พ.ย. 2537 a			Y	Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
ไนเจอร์		5 ต.ค. 2541 a				
ไนจีเรีย	28 ก.ค. 2531	28 มี.ย. 2544		27 ก.ค. 2552 a	N	N
รวันดา		15 ธ.ค. 2551 a				
เซาตูเมและปรินซิปี	6 ก.ย. 2543					Y
เซเนกัล	4 ก.พ. 2528	21 ส.ค. 2529	4 ก.พ. 2546	18 ต.ค. 2549	Y	Y
เซเชลส์		5 พ.ค. 2535 a				Y
เซียร์ราลีโอน	18 มี.ค. 2528	25 เม.ย. 2544	26 ก.ย. 2546			Y
โซมาเลีย		24 ม.ค. 2533 a				A
แอฟริกาใต้	24 ม.ค. 2536	10 ธ.ค. 2541	20 ก.ย. 2549		Y	Y
ซูดาน	4 มี.ย. 2529				A	A
สวาซิแลนด์		26 มี.ค. 2547 a			Y	Y
โตโก	25 มี.ค. 2530	18 พ.ย. 2530	15 ก.ย. 2548	20 ก.ค. 2553	A	A
ตูนิเซีย	26 ส.ค. 2530	23 ก.ย. 2531			A	A
ยูกันดา		3 พ.ย. 2529 a			Y	Y
แซมเบีย		7 ต.ค. 2541 a	27 ก.ย. 2553		Y	Y
เอเชียแปซิฟิก						
ออสเตรเลีย	10 ธ.ค. 2528	8 ส.ค. 2532	19 พ.ค. 2552		A	A

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
บังกลาเทศ		5 ต.ค. 2541 a			A	A
กัมพูชา		15 ต.ค. 2535 a	14 ก.ย. 2548	30 มี.ค. 2550		Y
จีน	12 ธ.ค. 2529	4 ต.ค. 2531			N	A
อินเดีย	14 ต.ค. 2540				A	A
อินโดนีเซีย	23 ต.ค. 2528	28 ต.ค. 2541			Y	Y
ญี่ปุ่น		29 มี.ย. 2542 a			N	A
เกาหลีใต้		9 ม.ค. 2538 a			Y	Y
มัลดีฟส์		20 เม.ย.2547 a	14 ก.ย. 2548	15 ก.พ. 2549		
มองโกเลีย		24 ม.ค. 2545 a			Y	Y
นาอูรู	12 พ.ย. 2544				Y	Y
เนปาล		14 พ.ค. 2534 a			A	A
นิวซีแลนด์	14 ม.ค. 2529	10 ธ.ค. 2532	23 ก.ย. 2546	14 มี.ค. 2550	Y	Y
ปากีสถาน	17 เม.ย.2551	23 มี.ย. 2553			A	A
ฟิลิปปินส์		18 มี.ย. 2529 a			A	A
ศรีลังกา		3 ม.ค. 2537 a			Y	Y
ไทย		2 ต.ค. 2550 a			A	A
ติมอร์-เลสเต		16 เม.ย.2546 a	16 ก.ย. 2548			Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลักการสืบทอด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลักการสืบทอด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
ตะวันออกกลาง						
อัฟกานิสถาน	4 ก.พ. 2528	01 เม.ย. 2530			Y	
บาห์เรน		6 มี.ค. 2541 a			A	Y
อิสราเอล	22 ต.ค. 2529	3 ต.ค. 2534			N	Y
จอร์แดน		13 พ.ย. 2534 a			Y	Y
คูเวต		8 มี.ค. 2539 a			A	A
เลบานอน		5 ต.ค. 2543 a		22 ธ.ค. 2551 a		Y
กาตาร์		11 ม.ค. 2543 a			A	A
ซาอุดีอาระเบีย		23 ก.ย. 2540 a			A	A
สาธารณรัฐอาหรับ ซีเรีย		19 ส.ค. 2547 a			N	A
เยเมน		5 พ.ย. 2534 a				Y
อเมริกา						
แอนติกาและบาร์บูดา		19 ก.ค. 2536 a			Y	Y
อาร์เจนตินา	4 ก.พ. 2528	24 ก.ย. 2529	30 เม.ย.2546	15 พ.ย. 2547	Y	Y
บาฮามาส	16 ธ.ค. 2551				A	A
เบลีซ		17 มี.ค. 2529 a			A	A

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
โบลีเวีย	4 ก.พ. 2528	12 เม.ย.2542	22 พ.ค. 2549	23 พ.ค. 2549	Y	Y
บราซิล	23 ก.ย. 2528	28 ก.ย. 2532	13 ต.ค. 2546	12 ม.ค. 2550	Y	Y
แคนาดา	23 ส.ค. 2528	24 มี.ย. 2530			Y	Y
ชิลี	23 ก.ย. 2530	30 ก.ย. 2531	6 มี.ย. 2548	12 ธ.ค. 2551	Y	Y
โคลอมเบีย	10 เม.ย.2528	8 ธ.ค. 2530			Y	Y
คอ스타ริกา	4 ก.พ. 2528	11 พ.ย. 2536	4 ก.พ. 2546	1 ธ.ค. 2548	Y	Y
คิวบา	27 ม.ค. 2529	17 พ.ค. 2538			N	A
สาธารณรัฐโตมิเนีย	4 ก.พ. 2528				Y	Y
เอกวาดอร์	4 ก.พ. 2528	30 มี.ค. 2531	24 พ.ค. 2550	20 ก.ค. 2553	Y	Y
เอลซัลวาดอร์		17 มี.ย. 2539 a			Y	Y
กัวเตมาลา		5 ม.ค. 2533 a	25 ก.ย. 2546	9 มี.ย. 2551	Y	Y
กายอานา	25 ม.ค. 2531	19 พ.ค. 2531			A	A
ฮอนดูรัส		5 ธ.ค. 2539 a	8 ธ.ค. 2547	23 พ.ค. 2549		Y
เม็กซิโก	18 มี.ค. 2528	23 ม.ค. 2529	23 ก.ย. 2546	11 เม.ย.2548	Y	Y
นิการากัว	15 เม.ย.2528	5 ก.ค. 2548	14 มี.ค. 2550	25 ก.พ. 2552	Y	Y
ปานามา	22 ก.พ. 2528	24 ส.ค. 2530	22 ก.ย. 2553		Y	Y
ปารากวัย	23 ต.ค. 2532	12 มี.ค. 2533	22 ก.ย. 2547	2 ธ.ค. 2548	Y	Y
เปรู	29 พ.ค. 2528	7 ก.ค. 2531		14 ก.ย. 2549 a	Y	Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลักการสืบทอด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลักการสืบทอด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์		1 ส.ค. 2544 a				Y
สหรัฐอเมริกา	18 เม.ย.2531	21 ต.ค. 2537			N	N
อุรุกวัย	4 ก.พ. 2528	24 ต.ค. 2529	12 ม.ค. 2547	8 ธ.ค. 2548	Y	Y
เวเนซุเอลา	15 ก.พ. 2528	29 ก.ค. 2534			Y	Y
ยุโรปและเอเชีย กลาง						
แอลเบเนีย		11 พ.ค. 2537 a		1 ต.ค. 2546 a	Y	Y
อันดอร์รา	5 ส.ค. 2545	22 ก.ย. 2549			Y	Y
อาร์เมเนีย		13 ก.ย. 2536 a		14 ก.ย. 2549 a	Y	Y
ออสเตรีย	14 มี.ค. 2528	29 ก.ค. 2530	25 ก.ย. 2546		Y	Y
อาเซอร์ไบจาน		16 ส.ค. 2539 a	15 ก.ย. 2548	28 ม.ค. 2552	Y	Y
เบลารุส	19 ธ.ค. 2528	13 มี.ค. 2530				Y
เบลเยียม	4 ก.พ. 2528	25 มี.ย. 2542	24 ต.ค. 2548		Y	Y
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา		1 ก.ย. 2536 d	7 ธ.ค. 2550	24 ต.ค. 2551	Y	Y
บัลแกเรีย	10 มี.ย. 2529	16 ธ.ค. 2529	22 ก.ย. 2553		Y	Y
โครเอเชีย		12 ต.ค. 2535 d	23 ก.ย. 2546	25 เม.ย.2548	Y	Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลัก การ สื บ ท อ ด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
ไซปรัส	9 ต.ค. 2528	18 ก.ค. 2534	26 ก.ค. 2547	29 เม.ย.2552	Y	Y
สาธารณรัฐเช็ก		22 ก.พ. 2536 d	13 ก.ย. 2547	10 ก.ค. 2549	Y	Y
เดนมาร์ก	4 ก.พ. 2528	27 พ.ค. 2530	26 มิ.ย. 2546	25 มิ.ย. 2547	Y	Y
เอสโตเนีย		21 ต.ค. 2534 a	21 ก.ย. 2547	18 ธ.ค. 2549	Y	Y
ฟินแลนด์	4 ก.พ. 2528	30 ส.ค. 2532	23 ก.ย. 2546		Y	Y
ฝรั่งเศส	4 ก.พ. 2528	18 ก.พ. 2529	16 ก.ย. 2548	11 พ.ย. 2551	Y	Y
จอร์เจีย		26 ต.ค. 2537 a		9 ส.ค. 2548 a	A	Y
เยอรมนี	13 ต.ค. 2529	1 ต.ค. 2533	20 ก.ย. 2549	04 ธ.ค. 2551	Y	Y
กรีซ	4 ก.พ. 2528	6 ต.ค. 2531			Y	Y
นครรัฐวาติกัน		26 มิ.ย. 2545 a				
ฮังการี	28 พ.ย. 2529	15 เม.ย.2530			Y	Y
ไอซ์แลนด์	4 ก.พ. 2528	23 ต.ค. 2539	24 ก.ย. 2546		Y	Y
ไอร์แลนด์	28 ก.ย. 2535	11 เม.ย.2545	2 ต.ค. 2550		Y	Y
อิตาลี	4 ก.พ. 2528	12 ม.ค. 2532	20 ส.ค. 2546		Y	Y
คาซัคสถาน		26 ส.ค. 2541 a	25 ก.ย. 2550	22 ต.ค. 2551	A	Y
คีร์กีซสถาน		5 ก.ย. 2540 a		29 ธ.ค. 2551 a	Y	Y
ลัตเวีย		14 เม.ย.2535 a			Y	Y
ลิกเตนสไตน์	27 มิ.ย. 2528	2 พ.ย. 2533	24 มิ.ย. 2548	3 พ.ย. 2549	Y	Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลักการสืบทอด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลักการสืบทอด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
ลิทัวเนีย		1 ก.พ. 2539 a			Y	Y
ลักเซมเบิร์ก	22 ก.พ. 2528	29 ก.ย. 2530	13 ม.ค. 2548	19 พ.ค. 2553	Y	Y
มอลตา		13 ก.ย. 2533 a	24 ก.ย. 2546	24 ก.ย. 2546	Y	Y
โมนาโก		6 ธ.ค. 2534 a			Y	Y
มอนเตเนโกร		23 ต.ค. 2549 a	23 ต.ค. 2549 d	6 มี.ค. 2552		
เนเธอร์แลนด์	4 ก.พ. 2528	21 ธ.ค. 2531	3 มี.ย. 2548	28 ก.ย. 2553	Y	Y
นอร์เวย์	4 ก.พ. 2528	9 ก.ค. 2529	24 ก.ย. 2546		Y	Y
โปแลนด์	13 ม.ค. 2529	26 ก.ค. 2532	5 เม.ย.2547	14 ก.ย. 2548	Y	Y
โปรตุเกส	4 ก.พ. 2528	9 ก.พ. 2532	15 ก.พ. 2549		Y	Y
มาซิโดเนีย		12 ธ.ค. 2537 d	1 ก.ย. 2549	13 ก.พ. 2552	Y	Y
สาธารณรัฐมอลโดวา		28 พ.ย. 2538 a	16 ก.ย. 2548	24 ก.ค. 2549		
โรมาเนีย		18 ธ.ค. 2533 a	24 ก.ย. 2546	2 ก.ค. 2552	Y	Y
สหพันธรัฐรัสเซีย	10 ธ.ค. 2528	3 มี.ค. 2530			A	A
ซานมารีโน	18 ก.ย. 2545	27 พ.ย. 2549			Y	Y
เซอร์เบีย		12 มี.ค. 2544 d	25 ก.ย. 2546	26 ก.ย. 2549		
สโลวะเกีย		28 พ.ค. 2536 d			Y	Y
สโลวีเนีย		16 ก.ค. 2536 a		23 ม.ค. 2550 a	Y	Y
สเปน	4 ก.พ. 2528	21 ต.ค. 2530	13 เม.ย.2548	4 เม.ย.2549	Y	Y

รัฐ	อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน		พิธีสารเลือกรับ		การลงมติในที่ประชุมสมัชชาใหญ่	
	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ (a) หลักการสืบทอด (succession, d)	วันที่ลงนาม	การให้สัตยาบัน การให้ภาคยานุวัติ(a) หลักการสืบทอด (succession, d)	Third Committee A/C.3/57/L.30 (07/11/02)	Plenary session A/RES/57/199 (18/12/02)
สวีเดน	4 ก.พ. 2528	8 ม.ค. 2529	26 มี.ย. 2546	14 ก.ย. 2548	Y	Y
สวีตเซอร์แลนด์	4 ก.พ. 2528	2 ธ.ค. 2529	25 มี.ย. 2547	24 ก.ย. 2552	Y	Y
ทาจิกิสถาน		11 ม.ค. 2538 a				Y
ตุรกี	25 ม.ค. 2531	2 ส.ค. 2531	14 ก.ย. 2548		Y	Y
เติร์กเมนิสถาน		25 มี.ย. 2542 a				
ยูเครน	27 ก.พ. 2529	24 ก.พ. 2530	23 ก.ย. 2548	19 ก.ย. 2549	Y	Y
สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่ และไอร์แลนด์เหนือ	15 มี.ค. 2528	8 ธ.ค. 2531	26 มี.ย. 2546	10 ธ.ค. 2546	Y	Y
อุซเบกิสถาน		28 ก.ย. 2538 a			A	A

ภาคผนวก 4
ติดต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน – Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)

Secretariat of the SPT

Office of the UN High Commissioner for Human Rights:

UNOG – OHCHR

Palais Wilson

Rue des Pâquis 52

1211 Geneva

Switzerland

opcat@ohchr.org

www.ohchr.org

สมาชิกของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน (Subcommittee on Prevention of Torture)³ (SPT)

สมาชิก SPT	ประเทศ	การดำรงตำแหน่ง
Ms. Silvia Casale	สหราชอาณาจักร	2549-2555
Mr. Mario Luis Coriolano	อาร์เจนตินา	2549-2555
Ms. Marija Definis Gojanovic	โครเอเชีย	2549-2553
Mr. Zdenek Hajek	สาธารณรัฐเช็ก	2549-2555
Mr. Zbigniew Lasocik	โปแลนด์	2549-2555
Mr. Hans Draminsky Petersen	เดนมาร์ก	2549-2553
Mr. Victor Manuel Rodriguez Rescia	คอสตาริกา	2549-2555
Mr. Miguel Sarre Iguiniz	เม็กซิโก	2549-2553
Mr. Wilder Tayler Souto	อุรุกวัย	2549-2553
Mr. Leopoldo Torres Boursault	สเปน	2549-2553

³ ข้อมูลเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552

สมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน – Association for the Prevention of Torture (APT)

Route de Ferney 10

P.O. Box 2267

1211 Geneva 2

Switzerland

Tel: (41 22) 919 2170

Fax: (41 22) 919 2180

apt@apt.ch

www.apt.ch

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา – Inter-American Institute for Human Rights (IIDH)

Box 10.081/1000 San José

Costa Rica

Tel: (506) 234 0404

Fax: (506) 234 0955

sociedadcivil@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

ภาคผนวก 5

เอกสารที่ควรอ่านเพิ่มเติมเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

หนังสือและบทความ

AMNESTY INTERNATIONAL, Combating torture: A Manual for Action, Amnesty International Publications, London, 2003.

AMNESTY INTERNATIONAL, 10 Guiding Principles for the Establishment of National Preventive Mechanisms, IOR/51/009/2007, AMNESTY INTERNATIONAL, LONDON, 2007

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Detention Monitoring Briefing n°1, Making effective recommendations, APT, Geneva, November 2008.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Detention Monitoring Briefing n°2, The Selection of Persons to Interview in the Context of Preventive Detention Monitoring, APT, Geneva, April 2009.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Detention Monitoring Briefing n°3, Using Interpreters in Detention Monitoring, APT, Geneva, May 2009.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Legal Briefing Series, Application of OPCAT to a State Party's places of detention located overseas, APT, Geneva, October 2009.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Legal Briefing Series, The right of access to lawyers for persons deprived of their liberty, APT, Geneva, March 2010.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Visiting places of detention- What role for physicians and other health professionals?, APT, Geneva, September 2009.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, Civil society and National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, APT, Geneva, June 2008.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices / Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture, APT, Geneva, January 2008.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, CENTRE FOR JUSTICE AND INTERNATIONAL LAW, Torture in International Law, A guide to jurisprudence, APT, CEJIL, Geneva, 2008.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Letting in the light, 30 years of Torture Prevention*, APT, Geneva, 2007.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*, APT, Geneva, 2006.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) in Federal and other Decentralized States*, APT, Sao Paulo, Brazil, June 2005.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Monitoring places of detention: a practical guide*, APT, Geneva, 2004.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Prevenir la tortura: un desafío realista. Actas del seminario (Foz de Iguazú) sobre las condiciones de detención y la protección de las personas privadas de libertad en América latina*, Geneva, APT, 1995.

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'études en l'honneur de Jean-Jacques Gautier*, APT, Geneva, 1997.

BOLIN PENNEGARD, Anne-Marie, *An Optional Protocol, based on prevention and cooperation*, in DUNER Bertil (Editor), *An End to Torture. Strategies for its Eradication*, Zed Books, London/New York, 1998

DELAPLACE, Edouard, *La prohibition internationale de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Nanterre-Paris X, December 2002.

EVANS, Malcom D., MORGAN, Rod, *Protecting Prisoners, The Standards of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

GAUTIER, Jean-Jacques, MACDERMOT, Niall, MARTIN, Eric, DE VARGAS, François, *Torture : how to make the International Convention effective : a draft optional protocol*, International Commission of Jurists and Swiss Committee Against Torture, 1980 (out of print).

Grupo de Trabajo contra la Tortura, *Tortura, su prevención en las Américas, Visitas de control a las personas privadas de libertad*, Montevideo Colloquium, 6-9 April 1987, International Commission of Jurists and Swiss Committee against Torture, 1987 (out of print).

MARIÑO MENENDEZ, Fernando M, CEBADA ROMERO, Alicia, *La creación del mecanismo español de prevención de la tortura*, Portal Derecho S.A, Spain, 2009.

MURRAY, Rachel, "*National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All*", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol 26 n⁴, Netherlands Institute of Human Rights (SIM), The Netherlands, December 2008, p 485-517

NOWAK, Manfred, McARTHUR, ELIZABETH, "*The United Nations Convention against Torture, A Commentary*", *Oxford Commentaries on International Law*, Oxford University Press, 2008.

ODIO BENITO Elizabeth, "*Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura*", *Revista Costarricense de Política Exterior*, Vol. 3, Costa Rica, 2002.

OPCAT Team, UNIVERSITY OF BRISTOL, "*The relationship between Accreditation by the International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions and the Optional Protocol*"

RODLEY, Nigel, "*The treatment of Prisoners Under International Law*", Clarendon Press, Oxford, 1999.

SUNTINGER, Walter, "*National Visiting Mechanisms: Categories and Assessment*", in APT, "*Visiting Places of Detention: Lessons Learned and Practices of Selected Domestic Institutions, Report on an expert seminar*", APT, Geneva, July 2003.

VILLAN DURAN Carlos, "*La práctica de la tortura y los malos tratos en el mundo. Tendencias actuales*", in Ararteko, "*La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*", Vitoria Gasteiz, Ararteko, 2004.

เอกสารขององค์การสหประชาชาติ

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UN Doc. GA, Res 39/46, 1984.

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment General Comment No. 2, Implementation of article 2 by States Parties, UN Doc. CAT/C/GC/2, 24 January 2008.

First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (February 2007 to March 2008), UN Doc. CAT/C/40/2, 14 May 2008.

Second annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (February 2008 to March 2009), UN Doc CAT/C/42/2, 7 April 2009.

Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, (April 2009 to March 2010), UN Doc CAT/C/44/2, 25 March 2010.

Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, CAT/OP/SWE/1, 10 September 2008.

Replies from Sweden to the Recommendations and Questions of the Subcommittee on Prevention of Torture in its report on the first periodic visit to Sweden, UN Doc. CAT/OP/SWE/1/Add. 26 January 2009

Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives, CAT/OP/MDV/1, 26 February 2009.

Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, CAT/OP/HND/1, 10 February 2010.

ปกหลัง

คู่มือพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน: คู่มือการปฏิบัติ ฉบับปรับปรุงใหม่ เป็นผลงานการจัดพิมพ์ร่วมกันระหว่างสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture – APT) และสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Institute for Human Rights – IIDH)

คู่มือฉบับนี้เป็นการปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัย โดยอ้างอิงจากคู่มือพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานที่ตีพิมพ์โดยสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาเมื่อปี 2547 และเป็นเครื่องมือเพื่อการรณรงค์ที่สำคัญและนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2549

คู่มือฉบับใหม่นี้แบ่งออกเป็นห้าบท สามารถอ่านแยกจากกันได้

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ
2. คำอธิบายตัวบทในพิธีสารเลือกรับฯ
3. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน
4. การให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯ และการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ: ปัญหาท้าทายในประเทศ
5. แง่มุมการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

คู่มือฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงานระดับชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยเสนอแบบอย่างการปฏิบัติที่ดีจากทั่วโลก ซึ่งเป็นงานค้นคว้าของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน นอกจากนี้จะประกอบด้วยข้อมูลล่าสุดจากทุกภูมิภาคในโลกแล้ว คู่มือฉบับปรับปรุงใหม่ยังเน้นที่กระบวนการและปัญหาท้าทายจากการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 2267

1211 Geneva 2 – Switzerland

Tel: +41 22 919 2170

Fax: +41 22 919 21 80

e-mail: apt@apt.ch

website: www.apt.ch

Inter-American Institute of Human Rights

Apartado Postal 10.081

1000 - San José - Costa Rica

Tel: +506 2234 0404

Fax: +506 2234 0955

e-mail: s.especiales@iidh.ed.cr

website: www.iidh.ed.cr

คู่มือพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน : คู่มือการปฏิบัติ ฉบับปรับปรุงใหม่ เป็นผลงานการจัดพิมพ์ร่วมกันระหว่างสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน (Association for the Prevention of Torture - APT) และสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (Inter-American Institute for Human Rights - IIDH)

คู่มือฉบับนี้เป็นการปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัย โดยอ้างอิงจากคู่มือพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานที่ตีพิมพ์โดยสมาคมเพื่อป้องกันการทรมานและสถาบันเพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาเมื่อปี 2547 และเป็นเครื่องมือเพื่อการรณรงค์ที่สำคัญและนำไปสู่การมีผลบังคับใช้ของพิธีสารเลือกรับฯ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2549

คู่มือฉบับใหม่นี้แบ่งออกเป็นห้าบท สามารถอ่านแยกจากกันได้

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพิธีสารเลือกรับฯ
2. อรรถาธิบายตัวบทในพิธีสารเลือกรับฯ
3. คณะอนุกรรมการเพื่อป้องกันการทรมาน
4. การให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับฯ และการมอบหมายบทบาทหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ : ปัญหาท้าทายในประเทศ
5. แง่มุมการปฏิบัติหน้าที่ของกลไกป้องกันระดับประเทศ

คู่มือฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงานระดับชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันและการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ โดยเสนอแบบอย่างการปฏิบัติที่ดีจากทั่วโลก ซึ่งเป็นงานค้นคว้าของสมาคมเพื่อป้องกันการทรมาน นอกจากจะประกอบด้วยข้อมูลล่าสุดจากทุกภูมิภาคในโลกแล้ว คู่มือฉบับปรับปรุงใหม่ยังเน้นที่กระบวนการและปัญหาท้าทายจากการปฏิบัติตามพิธีสารเลือกรับฯ

Association for the Prevention of Torture

P.O. Box 2267
1211 Geneva 2 – Switzerland
Tel: +41 22 919 2170
Fax: +41 22 919 21 80
e-mail: apt@apt.ch
website: www.apt.ch

Inter-American Institute of Human Rights

Apartado Postal 10.081
1000 - San José - Costa Rica
Tel: +506 2234 0404
Fax: +506 2234 0955
e-mail: s.especiales@iidh.ed.cr
website: www.iidh.ed.cr