การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*

The conciliation of human rights disputes by National Human Rights Commission of Thailand

*โกเมศ สุบงกช***

*ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล****

▣ บทนำ

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และกำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ โดยได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (quasi - jurisdictional) ไว้ว่า ในการพิจารณาคำร้องสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) ซึ่งเดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยมีหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่การดำเนินการไกล่เกลี่ยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวขาดสภาพบังคับทางกฎหมายในการบังคับให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ไกล่เกลี่ย ส่งผลให้เมื่อคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคณะกรรมการ

---

* *บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ เรื่อง "ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ"*

** *นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ I, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ปัจจุบัน : พนักงานคดีชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*

*** *ประธานคณะกรรมการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์*

ก็จะต้องดำเนินการตรวจสอบต่อไป แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการไว้ ส่งผลให้มีปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อจำกัด และข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักการปารีสอีกด้วย

หลักการและแนวคิดที่สำคัญ

1. หลักการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาท (Conciliation or Mediation) เป็นระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) อย่างหนึ่ง ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากต่อคู่กรณีโดยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีสามารถควบคุมกระบวนการได้เอง และยังเป็นวิธีการที่มีความรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และช่วยรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีในระยะยาว[1] โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอีกทางเลือกหนึ่งนอกจากการดำเนินคดีทางศาล (Litigation) หรือการอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ซึ่งต้องมีบุคคลที่สามเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินข้อพิพาท แต่สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแม้จะใช้บุคคลที่สามช่วยเหลือในการตกลงเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทแต่ก็เป็นเพียงผู้เสนอแนะแนวทาง และหาทางออกให้คู่กรณีเท่านั้น ไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดเหมือนศาลหรืออนุญาโตตุลาการ ผลของการตกลงเจรจาก็เกิดจากการตัดสินใจของคู่กรณีเองโดยตรง[2] กล่าวได้ว่า การไกล่เกลี่ย คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือให้คู่พิพาทเจรจาต่อรองกันได้สำเร็จ[3] โดยบุคคลที่สามไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก[4] ทั้งนี้ "การไกล่เกลี่ย" ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้คำนิยามไว้ว่า "พูดจาให้ตกลงกัน พูดจาให้ปรองดองกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน"[5]

1.1 หลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญของไกล่เกลี่ยข้อพิพาท[6]

1.1.1 เป็นสัญญาระหว่างคู่กรณี

ในการไกล่เกลี่ยนั้นต้องมีสัญญาระหว่างคู่กรณีพิพาทที่จะระงับข้อพิพาทของตน โดยวิธีการนี้ กล่าวคือ มีการตกลงกันระหว่างคู่กรณีพิพาทที่จะยุติข้อพิพาทของตนโดยสมัครใจ ซึ่งอาจเป็นการตกลงกันในขณะที่ข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วหรือตกลงกันในขณะที่ข้อพิพาทยังไม่เกิดอันเป็นการตกลงกันไว้ล่วงหน้าเพื่อระงับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

1.1.2 มีการระงับข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไป

---

[1] *เปรมมิศา หนูเรืองงาม. (2556, พฤษภาคม – สิงหาคม). การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก : กรณีศึกษาการนำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ในประเทศไทย. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2. หน้า 102.*

[2] *สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน. หน้า 10.*

[3] *กรมคุมประพฤติ. (2544). การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย. หน้า 3.*

[4] *อนันต์ จันทรภากร. (2558). ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท : การเจรจา การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ. หน้า 23.*

[5] *ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. หน้า 162.*

[6] *เสาวนีย์ อัศวโรจน์. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยการอนุญาโตตุลาการ. หน้า 4.*

ในการไกล่เกลี่ยต้องมีการระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นในอนาคตให้เสร็จสิ้นไป กล่าวคือ คู่กรณีต้องดำเนินการให้ข้อพิพาทที่มีอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทนอกศาลหรือในศาล หรืออาจตกลงกันล่วงหน้าให้ระงับข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความให้ระงับสิ้นไป หรืออาจตกลงกันดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ได้

1.1.3 คู่กรณีต่างยอมผ่อนผันให้กัน

ในการไกล่เกลี่ยนั้น คู่กรณีต้องกระทำการระงับข้อพิพาทของตนด้วยประการใด ๆ อันเป็นการสละข้อเรียกร้องหรือสิทธิหรือผลประโยชน์บางประการของตนและยอมตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้องบ้าง แต่ยังคงยืนยันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือผลประโยชน์ที่ตนควรได้รับในบางส่วนอยู่โดยอาจเกิดจากการยอมผ่อนผันให้แก่กันด้วยตนเอง หรือโดยมีคนกลางเข้าไปไกล่เกลี่ยทำให้คู่กรณีตกลงยอมผ่อนผันให้แก่กันก็ได้

โดยข้อพิพาทที่เหมาะสมสำหรับการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ ข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ทั่วไป ข้อพิพาททางอาญาที่สามารถยอมความกันได้ และข้อพิพาทอื่น ๆ ที่สามารถยุติได้โดยถอนฟ้องเป็นต้น[7] ซึ่งหลักของการเจรจาไกล่เกลี่ยจะต้องมีการแยกคนออกจากปัญหา (Separate people from the problem) มุ่งประเด็นจุดสนใจหรือความต้องการไม่ใช่จุดยืน (Focus on interests not position) สร้างทางเลือกหลายทางเพื่อประโยชน์ร่วม (Invent options for mutual gain) และยืนยันที่จะใช้เกณฑ์ที่วัดได้ในการวัดทางออกอย่างยุติธรรม (Insist on using objective criteria to measure fairness of outcomes)[8]

1.2 ข้อดีของการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย[9]

1.2.1 สะดวก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ไม่มีแบบพิธีมากนัก ค่อนข้างยืนหยุ่นและเป็นมิตรกันมากกว่าการพิจารณาคดีในศาล สามารถดำเนินการที่บ้านผู้ไกล่เกลี่ย โรงเรียน วัด โรงแรม หรือสถานที่ใดที่พิจารณาเห็นว่าเหมาะสม

1.2.2 รวดเร็ว การไกล่เกลี่ยใช้เวลาในการดำเนินการไม่นานนักก็สามารถที่จะทราบได้ว่าคู่กรณีตกลงกันได้หรือไม่ หากตกลงกันได้ก็จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ ก็จะได้ดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปโดยเร็ว คู่กรณีก็ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อประวิงการพิจารณาคดีให้ล่าช้าได้

1.2.3 ประหยัดค่าใช้จ่าย การไกล่เกลี่ยใช้เวลาในการดำเนินการไม่มากนัก ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ค่าป่วยการทนายความที่ปรึกษากฎหมาย ตลอดจนค่าดำเนินการในชั้นอุทธรณ์ฎีกา ทั้งยังลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในชั้นบังคับคดีด้วย

1.2.4 รักษาความสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณี เมื่อคู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทกันได้จะทำให้ลดข้อขัดแย้งโต้เถียงกัน สามารถอยู่ร่วมกันในชุมชนหรือทำธุรกิจร่วมกัน ตลอดจน

---

[7] *สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน. หน้า 13.*

[8] *กระทรวงยุติธรรม. (2550). การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. หน้า 14.*

[9] *ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2557). เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ย. หน้า 3–4.*

ปฏิบัติตามสัญญาต่อไปจะแล้วเสร็จโดยไม่กลายเป็นชนวนลุกลามไปสู่ข้อพิพาทที่รุนแรงยิ่งขึ้นไปอีก

1.2.5 สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณี การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ใช้เทคนิคการเจรจาต่อรองและหลักจิตวิทยา รวมทั้งหลักกฎหมายเพื่อโน้มน้าวให้คู่กรณีลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กัน โดยไม่มีการชี้ขาดดังเช่นการพิจารณาคดีของศาล จึงไม่เกิดความรู้สึกว่ามีฝ่ายใดแพ้หรือชนะ

1.2.6 รักษาชื่อเสียงและความลับทางธุรกิจของคู่กรณี กระบวนการไกล่เกลี่ยจะดำเนินการเป็นการลับ พยานหลักฐานที่นำเสนอในชั้นไกล่เกลี่ยไม่อาจนำไปเปิดเผยหรือใช้เป็นพยานในชั้นอนุญาโตตุลาการหรือชั้นศาลได้ เว้นแต่คู่กรณีจะยินยอม ทำให้คู่กรณีสามารถรักษาความลับหรือชื่อเสียงทางธุรกิจที่อาจจะเกิดขึ้นมิให้แพร่หลายออกไป อันจะก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจได้

1.2.7 สร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชน การไกล่เกลี่ยไม่ว่าจะสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ทำให้คู่กรณีที่ทะเลาะไม่พูดคุยกันหันกลับมาเจรจากันได้ เป็นการลดความตึงเครียดระหว่างคู่กรณีซึ่งรวมถึงญาติพี่น้องและพรรคพวกอีกด้วย ในกรณีที่สามารถยุติข้อพิพาทลงได้อย่างสันติก็สามารถกลับไปอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข

1.2.8 ลดปริมาณคดีของศาล ข้อพิพาทที่สามารถตกลงกันได้ก็จะทำให้คดีไม่เข้าสู่ศาล ส่วนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลก็จะเสร็จสิ้นไป คดีก็จะไม่ค้างพิจารณาเป็นจำนวนมากและทำให้ผู้พิพากษามีเวลาในการพิจารณาคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น

1.2.9 สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประเทศชาติ เมื่อข้อพิพาทเกิดขึ้นน้อยและลดลง ปริมาณคดีที่สู่ศาลก็จะลดลง ส่งผลให้งบประมาณในส่วนนี้ลดลง สังคมก็จะอยู่กันอย่างสงบสุข สามารถร่วมมือกันพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศชาติไปได้อย่างรวดเร็ว

1.3 ข้อจำกัดของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท[10]

1.3.1 การไกล่เกลี่ยไม่มีสภาพบังคับขึ้นอยู่กับความยินยอมของทั้งสองฝ่าย การเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยเป็นไปตามความยินยอมของทั้งสองฝ่าย ไม่มีกฎหมายบังคับให้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะฟ้องศาลได้ หากฝ่ายใดไม่ประสงค์ที่จะเจรจา การไกล่เกลี่ยก็สิ้นสุดลง

1.3.2 คู่กรณีอาจใช้เป็นช่องทางในการประวิงคดีให้ล่าช้า คู่กรณีที่ไม่มีเจตนาที่จะยุติข้อพิพาทหรือยังไม่สามารถจะชำระหนี้ได้จะใช้การไกล่เกลี่ยเป็นช่องทางในการประวิงเวลา ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ก่อให้คู่กรณีอีกฝ่ายเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เข้าร่วมเจรจาด้วย

1.3.3 สัญญาประนีประนอมมีสภาพบังคับได้เพียงแต่เป็นสัญญา เมื่อคู่พิพาทตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้ว หากอีกฝ่ายไม่ยอมปฏิบัติตามสัญญา จะต้องไปฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นไปตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ซึ่งต้องสืบพยานที่เกี่ยวข้องในการทำสัญญาก่อนพิพากษา

---

[10] *แหล่งเดิม. หน้า 4.*

2. หลักการสากลเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution) เป็นไปตาม "หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน" (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ "หลักการปารีส (Paris Principles)"[11] เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Workshop on National Institutions for the Promotion of Human Rights) ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 โดยข้อสรุปครั้งนั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 เป็นมติที่ 1992/54 และต่อมาได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) ตามมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993 โดยหลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และกำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ซึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับสถานะ หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ดังนี้

2.1 หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ[12]

หลักการปารีส (Paris Principles) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่าควรมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

2.1.1 เสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือการใช้อำนาจในการรับฟังปัญหาตามภารกิจในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน ซึ่งอำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรเชื่อมโยงเรื่องดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่าง ๆ และบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรตุลาการที่มุ่งหมายในการปกป้องและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบัน

---

[11] *United Nations Human Right Office the High Commissioner. Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles) Retrieved 13 October 2016 from http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx.*

[12] *Ibid.*

สิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องตรวจสอบการออกกฎหมาย (legislation) และบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอทางนิติบัญญัติ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อประกันว่าบทบัญญัตินั้น ๆ สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน และหากมีความจำเป็นจะเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหาร

(2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(3) การตระเตรียมการรายงานสถานการณ์ของประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

(4) กระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว

2.1.2 ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงการตรากฎหมายในประเทศ กฎข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐเป็นภาคี และให้มีการนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล

2.1.3 สนับสนุนการให้สัตยาบัน (ratification) ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรือภาคยานุวัติ (accession) ตราสารดังกล่าว และให้มีการนำไปปฏิบัติ

2.1.4 จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการและสถาบันระดับภูมิภาค

2.1.5 ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและสถาบันของประเทศอื่นที่มีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.1.6 ให้ความช่วยเหลือในการกำหนดหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่าง ๆ

2.1.7 เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) โดยการยกระดับความตระหนักของประชาชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา และใช้องค์กรสื่อมวลชน (all press organs)

2.2 แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ[13]

2.2.1 พิจารณาอย่างอิสระในปัญหาต่าง ๆ ภายในหน้าที่และอำนาจไม่ว่าจะมีการร้องเรียนหรือไม่

2.2.2 รับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาสถานการณ์ภายในหน้าที่และอำนาจ

2.2.3 เผยแพร่ความคิดเห็นโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านองค์กรสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะ

2.2.4 จัดประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ และได้เท่าที่จำเป็นโดยสมาชิกทั้งหมด

[13] *Ibid.*

ของสถาบันสามารถเข้าร่วมประชุมได้

2.2.5 จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของสถาบันและจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน

2.2.6 ดำเนินการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsmen) ผู้ไกล่เกลี่ย (mediators) และองค์กรที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน

2.2.7 ให้องค์การเอกชนมีบทบาทในการขยายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์การเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติ (combating racism) โดยเฉพาะการปกป้องกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (vulnerable groups) เช่น เด็ก แรงงานอพยพ (migrant workers) ผู้ลี้ภัย (refugees) บุคคลพิการ เป็นต้น หรือในพื้นที่พิเศษ

2.3 หลักการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (quasi-jurisdictional)[14]

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ (complaints) หรือคำร้องเรียน (petitions) เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัจเจกบุคคล (individual situations) ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทนหรือบุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมวิชาชีพหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ โดยต้องดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้โดยปราศจากอคติ (without prejudice) ซึ่งสถาบันจะพิจารณาคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยหลักการดังต่อไปนี้

2.3.1 แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) หรือการมีคำวินิจฉัยในกรณีจำเป็น โดยอยู่บนพื้นฐานของการรักษาความลับ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

2.3.2 แจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะการเยียวยาแก้ไข (remedies) และการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

2.3.3 รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.3.4 จัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง ซึ่งทำให้เกิดความลำบากแก่ผู้ร้องเรียนในการใช้สิทธิต่าง ๆ

3. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนในหลายประเทศได้มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งสถาบันมนุษยชน เช่น

3.1 สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. 2001 (National Human Right Commission Act 2001) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

[14] *Ibid.*

ของสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Right Commission) มีอำนาจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อหาข้อยุติที่ยอมรับได้ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation Committee) เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม โดยการตรวจสอบและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลีจะกระทำโดยลับ เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะอาจเปิดเผยได้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมและลงลายมือชื่อในเอกสารที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทรับรอง หากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีอำนาจตัดสินใจแทนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ คือ (1) ให้มีการยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติในประเด็นที่มีการตรวจสอบ (2) ให้มีการชดใช้หรือชดเชยความเสียหายหรือการเยียวยาที่จำเป็นอื่น ๆ และ (3) ให้มีการกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอีก โดยเมื่อคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีการตัดสินใจแทนการไกล่เกลี่ยแล้ว คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะแจ้งข้อตัดสินใจให้คู่กรณีทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าคู่กรณีไม่คัดค้านภายใน 2 สัปดาห์ นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าคู่กรณียอมรับการไกล่เกลี่ย โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่คู่กรณีตกลงกันได้และการไกล่เกลี่ยกรณีที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตัดสินใจแทนและไม่มีการคัดค้านจากคู่กรณีดังกล่าว มีผลเช่นเดียวกับการทำข้อตกลงในศาล (same effect as a settlement in court)

3.2 สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2013 (South African Human Rights Commission Act 2013) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้มีอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ย (Mediation) การประนีประนอม (Conciliation) หรือการเจรจาต่อรอง (Negotiation) เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือเพื่อแก้ไขปรับปรุงการกระทำหรือการละเลยการกระทำจากการละเมิดหรือการคุกคาม (treat) สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ

3.3 ประเทศออสเตรเลีย (Australia)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนออสเตรเลีย ค.ศ. 1986 (Australian Human Right Commission Act 1986) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศออสเตรเลียมีอำนาจในไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียน (conciliate a complaint) ซึ่งคณะกรรมการจะมีหนังสือเชิญผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อหาข้อยุติที่พึงพอใจของทุกฝ่าย โดยบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือจะมีโทษปรับตามกฎหมาย และจะดำเนินการประชุมเป็นการลับ (conducted in private) ทั้งนี้ คำให้การพยานหลักฐานต่าง ๆ ของบุคคลในการไกล่เกลี่ยไม่สามารถนำไปกล่าวอ้างเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการกระทำ การละเว้นหรือการปฏิบัติที่กล่าวหานั้นได้

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากการศึกษาหลักการ แนวคิด และอำนาจไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หากกรณีใดที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทได้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ควรจะดำเนินการไกล่เกลี่ย เพราะการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้นทำให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งกระบวนการไกล่เกลี่ย เป็นกระบวนการยุติหรือระงับข้อพิพาทด้วยความตกลงยินยอมของคู่กรณีเอง โดยที่มีบุคคลที่สามมาเป็นคนกลางคอยช่วยเหลือแนะนำ เสนอแนะหาทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้คู่กรณีต่อรองกันได้สำเร็จ ซึ่งการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทมีข้อดีหลายประการ เช่น สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย รักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณี สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณี รักษาชื่อเสียงและรักษาความลับของคู่กรณี สร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชน ลดปริมาณคดี เป็นต้น

โดยหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เดิมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ระหว่างการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนใดที่คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีเพื่อให้ปัญหาตามคำร้องเรียนสามารถยุติลงได้ คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้ ซึ่งหากคู่กรณียินยอมและตกลงกันได้ และการตกลงดังกล่าวนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและยุติข้อพิพาทนั้น แต่หากปรากฏในภายหลังว่าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คณะกรรมการมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบคำร้องเรียนนั้นตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (quasi-jurisdictional) ตามหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งกำหนดหลักการไว้ว่า ในการพิจารณาคำร้องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตร ผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังขาดสภาพบังคับทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่งผลให้การไกล่เกลี่ยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลง

การใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนีประนอมยอมความเพื่อหาข้อยุติที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมักจะไม่ค่อยให้ความสำคัญในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตรวจสอบเพื่อค้นหาว่ากรณีตามคำร้องมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เห็นได้จากการดำเนินการของคณะกรรมการที่ผ่านมามีการยุติเรื่องร้องเรียนเนื่องจากมีการไกล่เกลี่ยที่ค่อนข้างน้อย ประกอบกับในกรณีที่คณะกรรมการได้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีตามคำร้องแล้ว

แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่กรณีที่ตกลงยินยอมที่จะยุติเรื่องโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหรือผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าวดังเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทโดยศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่คู่ความซึ่งตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว คู่ความมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่ตกลงกัน โดยคู่ความไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอมนั้นได้เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด[15] ซึ่งผลการตกลงหรือประนีประนอมยอมความตามที่ศาลพิพากษาจะมีผลผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาของศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง[16] หรือกำหนดให้ข้อตกลงในการไกล่เกลี่ย มีผลเช่นเดียวกับการประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่กรณีสามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความไปฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับคดีได้[17] ด้วยเหตุดังกล่าว จึงพบว่าหลายกรณีที่คู่กรณีที่ยินยอมตกลงยุติข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว ส่งผลให้คณะกรรมการต้องนำเรื่องร้องเรียนมาพิจารณาดำเนินการตรวจสอบตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ทั้งนี้ นับแต่ พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา คณะกรรมการได้ดำเนินการโดยเน้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยุติปัญหาตามคำร้องมากขึ้น โดยได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการหรือบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทอันเกิดจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและจัดทำข้อตกลงที่เป็นธรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับระหว่างคู่กรณี

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ยิ่งทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขาดแนวทางและสภาพบังคับตามกฎหมายยิ่งกว่าเดิม ทั้งที่การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ยุติข้อพิพาทด้วยความสมานฉันท์ ซึ่งบางกรณีความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องในเนื้อหา แต่เกิดจากความเข้าใจผิดหรือการมีข้อมูลไม่ครบถ้วนของผู้ร้อง ซึ่งการระงับข้อพิพาทกระแสหลักโดยกระบวนการตรวจสอบอาจใช้เวลาหรือค่าใช้จ่ายมากกว่า การไกล่เกลี่ยจึงเป็นเครื่องมือที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ แม้ในชั้นการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะมีข้อสังเกตว่า ในบางกรณีคณะกรรมการอาจพิจารณาดำเนินการตรวจสอบ

---

[15] *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 .*

[16] *ประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145.*

[17] *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 มาตรา 851 และมาตรา 852.*

เพื่อมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งก่อนมีข้อเสนอแนะอาจมีกรณีที่ต้องให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ในระหว่างนั้นคณะกรรมการอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีเพื่อเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีดังกล่าวได้โดยความยินยอมของคู่กรณี และเพื่อให้การทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยเหมาะสมและมีมาตรฐานการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน คณะกรรมการจะวางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ตามที่มาตรา 27 (5) หรือมาตรา 49 (9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การที่ไม่มีการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสที่กำหนดให้การใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายซึ่งจะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และจะส่งผลให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลดประสิทธิภาพจากเดิมเป็นอย่างมาก และอาจเกิดข้อโต้แย้งจากคู่กรณีได้ว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะให้คู่กรณีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ อีกทั้ง การดำเนินการโดยออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการไกล่เกลี่ยตามความเห็นในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น คณะกรรมการมีอำนาจเพียงกำหนดระเบียบขึ้นบังคับใช้เพื่อกำกับหรือควบคุมการทำงานของข้าราชการ พนักงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการออกระเบียบให้มีผลบังคับคู่กรณีได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้นั่นเอง

จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ไม่บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้ ย่อมเป็น การแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ประกอบกับในทางปฏิบัติแล้ว หากคณะกรรมการดำเนินการใด ๆ โดยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับ ประชาชนก็จะขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและอาจนำไปสู่การโต้แย้งหรือร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งอาจถูกกล่าวหาได้ว่าใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะส่งผลกระทบต่อความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศจะเห็นได้ว่า เรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศเป็นส่วนมาก อาจต่างกันในรายละเอียดขึ้นอยู่กับนโยบายทางนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ ทั้งในบางประเทศยังได้กำหนดให้ข้อตกลงตามที่คู่กรณีได้ตกลงไกล่เกลี่ยกันมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

1. ควรบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้ชัดเจน โดยอาจบัญญัติได้ดังนี้

"มาตรา ... ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีตามคำร้องอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาและคณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณี เป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของทั้งสองฝ่าย และให้ยุติการตรวจสอบคำร้องนั้น ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่า คู่กรณีไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามข้อตกลงตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามหน้าที่และอำนาจต่อไปก็ได้"

2. ควรบัญญัติให้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้ โดยอาจบัญญัติได้ดังนี้

"มาตรา ... การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลผูกพันคู่กรณีเช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีคู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายอาจนำข้อตกลงดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้"

▣ บรรณานุกรม

กรมคุมประพฤติ. (2544). การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

กระทรวงยุติธรรม. (2550). การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

เปรมมิศา หนูเรืองงาม. (2556, พฤษภาคม-สิงหาคม). การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก: กรณีศึกษาการนำกระบวนการ

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเชิงบังคับมาใช้ในประเทศไทย. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ปีที่ 6 ฉบับที่ 2. หน้า 102.

เสาวนีย์ อัศวโรจน์. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยการอนุญาโตตุลาการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). คู่มือการระงับข้อพิพาทสำหรับประชาชน. กรุงเทพฯ: จิรรัชการพิมพ์.

ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2557). เทคนิคจิตวิทยา และการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ย. กรุงเทพฯ: บริษัทแอคทีฟพริ้นท์ จำกัด.

อนันต์ จันทรภากร. (2558). ทางเลือกในการระงับข้อพิพาท : การเจรจา การไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท อนุญาโตตุลาการ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

United Nations Human Right Office the High Commissioner. Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles) Retrieved 13 October 2016 from http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx.