



ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมาย ในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*

Legal Enforcement Issues in the Human Rights Violations Investigation Process of the National Human Rights Commission of Thailand

โกเมศ สุนงคช**

Komate Subongkoj

■ บทคัดย่อ

กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหลายกรณีที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในหลายประการ สืบเนื่องจากบทบัญญัติของดังกล่าว สภาพบังคับทางกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่งผลให้บุคคลหรือหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง มาตรการกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่จะทำให้บุคคล

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะนิติพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์มหาวิทยาลัยธูรักจันฑิต

Article Submitted in Partial Fulfillment of the dissertation, title Legal Enforcement Issues in the Human Rights Violations Investigation Process of the National Human Rights Commission of Thailand in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Laws Program, Pridi Panomyong Faculty of Law, Dhurakij Punthit University.

** นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญามหาวิทยาลัยธูรักจันฑิต, ปัจจุบัน นิติกรชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

Bachelor of Laws 1st Class Honours, Master of Laws Program in Criminal Law and Criminal Justice process, Dhurakij Punthit University, at present, Legal Officer, Professional Level, Office of the National Human Rights Commission of Thailand.

Received: November 14, 2017 Revised: February 8, 2018 Accepted: July 26, 2018

หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตระหนักถึงความสำคัญต่อการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งควรกำหนดให้มาตรการหรือสภาพบังคับทางกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดเพื่อให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

คำสำคัญ : สิทธิมนุษยชน, การตรวจสอบการละเมิด, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

■ Abstract

The human rights violations investigation process of the NHRCT under the Law on the NHRCT has many issues that are not in line

with the Paris Principles. There are many problems, obstacles and disagreements due to the provisions of the Law lack legal enforcement conditions in many steps of the human rights violations investigation process resulting that concerned individuals or agencies do not give priority to the NHRCT recommendations, measures or guidelines for the human rights violations prevention or correction. The NHRCT measures for individuals or agencies that do not implement its recommendations, measures or guidelines are inefficient to make those recognize the importance of human rights violations investigation process of the NHRCT. To solve this problem, the author therefore proposes a solution to the legal enforcement issues in the human rights violations investigation process of the NHRCT as follows: the Law on the NHRCT should be amended to provide for legal enforcement conditions at various steps of the human rights violations investigation process and to stipulate that individuals or agencies commit or omit acts that violate human rights must follow and implement the NHRCT recommendations, measures and guidelines in order to ensure that its mandate on the human rights violations investigation will be effectively enforced in accordance with the Paris Principles and other human rights institutions' mandate at the international level.

Keywords : Human Rights, Human Rights Investigating Procedure, National Human Rights Commission of Thailand

■ บทนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประจำตัวมนุษย์ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยปรัชญาการเมืองของสำนักคิดต่าง ๆ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีได้อยู่นิ่งเฉยแต่เป็นผลจากวิวัฒนาการของกระบวนการเรียกร้อง ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) โดยมีฐานทางกฎหมายในการเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” (วิชัย และคณะ, 2560) ซึ่งนับแต่ที่ได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นที่สนใจของนานาประเทศ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ประกอบกับกระแสของโลกาภิวัตน์ ที่เป็ความประสงค์ของประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการที่จะเห็นประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติต่อคนชาติของตนอย่างสมศักดิ์ศรีของความเป็มนุษย์ที่เสมอภาคกันทั่วโลก โดยปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องยากที่จะชี้ชัดลงไปว่า การกระทำแคไหน เพียงใดที่จะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องจากแต่ละสังคม แต่ละประเทศ ต่างยึดถือค่านิยม ประเพณี และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน (อุดมศักดิ์, 2553)

ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนานาประเทศได้ดำเนินการโดยการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชน

ระดับชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนของประเทศตน ซึ่งริเริ่มขึ้นโดยการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติมีความมุ่งหมายให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเป็นกลไกเชื่อมโยงกับกลไกสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้มีการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ซึ่งเป็นหนึ่งในหองค์การหลักขององค์การสหประชาชาติ ได้ลงมติยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (วีระ, 2532) โดยเป็นปฏิญญาสากลที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและเป็นการแสดงเจตจำนงของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) และเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกที่จะนำไปเป็นแนวปฏิบัติภายในประเทศของตน ทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่กำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยการกำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในลักษณะต่าง ๆ และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางหรืออาจกล่าวได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งยืนยันสิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ และไม่อาจล่วงล้ำได้ของสมาชิกทั้งหมดในครอบครัวของมนุษยชาติ โดยหลักการสำคัญ

ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เพื่อสังคมในปัจจุบันเท่านั้น แต่เป็นการกำหนดหลักการไว้เพื่ออนาคตร่วมกันของสังคมมนุษยชาติโดยรวม (สมชาย, 2554)

จากความพยายามในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution) ขององค์การสหประชาชาติ ทำให้เกิด “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส (Paris Principles)” ซึ่งได้กลายเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และถือว่าเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และได้เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ และได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อให้เป็นองค์กรระดับชาติที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้

■ หลักการสากลเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

หลักการปารีส (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles)) ได้กำหนดหลักการตีความคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ไว้ให้ตีความกว้างที่สุด (as broad mandate as possible) และยึดเจตนารมณ์ของพันธกรณีระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ แม้รัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้หรือแม้ประเทศนั้น ๆ ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของกติกาหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้น โดยให้เน้นที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (อมร, 2558) โดยหลักการปารีสได้วางหลักการไว้ดังนี้

1. หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

หน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่าควรครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

1.1 เสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือการใช้อำนาจในการรับฟังปัญหาตามภารกิจในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน โดยอำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ควรเชื่อมโยงเรื่องดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่าง ๆ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการองค์กรตุลาการที่มุ่งหมายในการปกป้องและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องตรวจสอบการออกกฎหมาย (legislation) และบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอทางนิติบัญญัติ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อประกันว่าบทบัญญัตินั้น ๆ สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน (principles of human rights) และหากมีความจำเป็นจะเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหาร

(2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

(3) การเตรียมการรายงานสถานการณ์ของประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

(4) กระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว

1.2 ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงการตรากฎหมายในประเทศ กฎข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐเป็นภาคีและให้มีการนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

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

1.4 จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

1.5 ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและสถาบันของประเทศอื่นที่มีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1.6 ให้ความช่วยเหลือในการกำหนดหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่าง ๆ

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

2. องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

2.1 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกไม่ว่าจะดำเนินการโดยวิธีการเลือกตั้งหรือวิธีอื่นใด จะต้องเป็นที่

ยอมรับและสอดคล้องกับวิธีการซึ่งเป็นหลักประกันในการทำให้แน่ใจว่าเป็นผู้แทนของสังคมซึ่งเกี่ยวข้องในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีโครงสร้างพื้นฐานตามสมควรเพื่อจัดการอย่างราบรื่นในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ (adequate funding) ต้องได้รับงบประมาณที่จะสามารถดำเนินงานที่เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่และบริเวณสถานที่เพื่อดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความอิสระ

2.3 การรับรองความอิสระสำหรับสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติให้สามารถมีความอิสระอย่างแท้จริง การแต่งตั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและแต่งตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยอาจจะต่ออายุการดำรงตำแหน่งได้โดยมีเงื่อนไขว่าความหลากหลายของสมาชิกของสถาบันจะต้องไม่กระทบ

3. แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

3.1 พิจารณาอย่างอิสระในปัญหาต่าง ๆ ภายในหน้าที่และอำนาจไม่ว่ามีผู้ร้องเรียนหรือไม่

3.2 รับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใด ๆ ที่จำเป็น สำหรับการพิจารณาสถานการณ์ภายในหน้าที่และอำนาจ

3.3 เผยแพร่ความคิดเห็นโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านองค์กรสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะ

3.4 จัดประชุมได้อย่างสม่ำเสมอและได้เท่าที่จำเป็นโดยสมาชิกทั้งหมดของสถาบันสามารถเข้าร่วมประชุมได้

3.5 จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของสถาบันและจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน

3.6 ดำเนินการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsmen) และองค์กรที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน

3.7 ให้องค์การเอกชนมีบทบาทในการขยายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์การเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อด้านการเหยียดเชื้อชาติ (combating racism) โดยเฉพาะการปกป้องกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (vulnerable groups) เช่น เด็ก แรงงานอพยพ (migrant workers) ผู้ลี้ภัย (refugees) บุคคลพิการ เป็นต้น หรือในพื้นที่พิเศษ

4. หลักการดำเนินงานตามอำนาจที่ถูกละเมิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์ (complaints) หรือคำร้องเรียน (petitions) เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัจเจกบุคคล (individual situations) ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทนหรือบุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมวิชาชีพหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการต้องดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้โดยปราศจากอคติ (without prejudice) ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยหลักการดังต่อไปนี้

4.1 แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) หรือการมีคำวินิจฉัยในกรณีจำเป็นโดยอยู่บนพื้นฐานของการรักษาความลับ (basis of confidentiality) ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

4.2 แจ้งให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะการเยียวยาแก้ไขและการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

4.3 รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

4.4 จัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติ เช่นว่านั้นได้ทำให้เกิดความลำบากแก่ผู้ร้องเรียนในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน

■ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเฉพาะหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบัญญัติไว้ นั้น มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการจะต้องดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดและไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ให้คณะกรรมการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความจริงให้ปรากฏโดยไม่ล่าช้า ซึ่งต่างกับหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15(2) ซึ่งมีได้กำหนดให้ต้องดำเนินการโดยไม่ล่าช้าแต่อย่างใด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความรวดเร็วเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทันต่อสถานการณ์และยังผลให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้เสียหายได้รับ

ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง อีกทั้ง เป็นการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions : ICC) หรือ คณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions : GANHRI) ในปัจจุบัน ซึ่งได้ กล่าวอ้างการที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทันเหตุการณ์ เป็นหนึ่งในเหตุผลที่นำมาประกอบการพิจารณา ลดสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติไทย จากสถานะ A เป็นสถานะ B¹

โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 วรรคสอง ได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับความเสียหาย หรือพบเห็นว่ามีกระทำความผิดเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนมีสิทธิร้องเรียนหรือแจ้งเรื่องต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ ดำเนินการตรวจสอบได้ ซึ่งถือว่าได้แก้ไข ปัญหา ความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสตั้งที่กล่าวมา ข้างต้นแล้ว และสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจ ในการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ค.ศ. 2001 (National Human Right Commission Act 2001) กำหนดให้บุคคลที่รู้เห็น เหตุการณ์ละเมิดสิทธิสามารถยื่นคำร้องเรียน ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ (National Human Right Commission) เป็นต้น โดยเมื่อมีผู้ยื่นเรื่อง ร้องเรียน ก่อนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจะรับเป็นคำร้องไว้ดำเนินการตรวจสอบ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าว ต้องด้วยข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการ ตรวจสอบหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 ได้กำหนด ลักษณะข้อห้ามเด็ดขาดที่มีให้คณะกรรมการ รับเรื่องร้องเรียนที่มีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ พิจารณาหรือหากรับไว้พิจารณาแล้วปรากฏ ข้อเท็จจริงในภายหลังคณะกรรมการจะต้อง ยุติเรื่อง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย เสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(2) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ

(3) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ องค์การอิสระอื่น หรือที่องค์การอิสระอื่นรับไว้ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กร อิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอ รับทราบผลการพิจารณาขององค์การอิสระ ที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(4) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริต และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

¹ Letter of United Nation Human Rights Office of the High Commissioner, to Secretary - General Office of the National Human Rights Commission of Thailand Re- accreditation date 25 November 2015.

(5) เรื่องที่มีการแก้ไขปัญหาย่างเหมาะสมแล้ว

(6) เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเคยพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่ อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

เมื่อพิจารณาข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า ยังมีข้อเท็จจริงอีกหลายกรณีที่ควรมีการบัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้เป็นคำร้องเพื่อดำเนินการตรวจสอบหรือไม่ตั้งแต่ต้น เพื่อตัดปัญหาการตรวจสอบคำร้องที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบคำร้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

โดยข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) ประเทศอินเดีย (India) เป็นต้น มีการกำหนดข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตั้งแต่ต้นเพื่อให้คณะกรรมการสามารถดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้อย่างรวดเร็ว ลดการใช้เวลาไปกับเรื่องร้องเรียนที่ไม่จำเป็น ซึ่งควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทย เช่น กรณีที่เนื้อหาตามคำร้องเป็นความเท็จอย่างชัดเจนหรือไม่มีมูล กรณีที่คำร้องถูกยื่นโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหาย แต่ปรากฏว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการตรวจสอบเรื่องนั้น กรณีที่คำร้องยื่นภายหลังหนึ่งปีนับแต่เหตุเกิด กรณีคำร้องที่ผู้ร้องใช้นามแฝง

หรือไม่เปิดเผยนาม เรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อโต้แย้งทางแพ่งในทรัพย์สิน เรื่องสัญญา หนี้ และเรื่องที่คล้ายกัน เป็นต้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หากกรณีใดที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทได้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ควรจะดำเนินการไกล่เกลี่ยเพราะการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยนั้นทำให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทมีข้อดีหลายประการ เช่น สะดวก รวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย รักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณี สร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณี รักษาชื่อเสียง และรักษาความลับของคู่กรณี สร้างความสงบสุขให้แก่ชุมชน ลดปริมาณคดี เป็นต้น

โดยหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเดิมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ระหว่างการตรวจสอบ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนใดที่คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีเพื่อให้ปัญหาตามคำร้องเรียนสามารถยุติลงได้ คณะกรรมการสามารถไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้ ซึ่งหากคู่กรณียินยอมและตกลงกันได้เพื่อยุติปัญหาตามคำร้องเรียนและการตกลงดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและ

จะยุติการตรวจสอบข้อพิพาทนั้น แต่หากปรากฏในภายหลังว่าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คณะกรรมการมีอำนาจในการตรวจสอบคำร้องเรียนนั้นตามหน้าที่และอำนาจต่อไปได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักการที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (quasi-judisdictional) ตามหลักการปารีส (Paris Principles) ที่ได้วางหลักการไว้ว่า ในการพิจารณาคำร้องสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทามติผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) ภายใต้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังขาดสภาพบังคับตามกฎหมายในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทส่งผลให้การไกล่เกลี่ยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลง

การใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือการประนีประนอมยอมความเพื่อหาข้อยุติที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความสำคัญกับการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทค่อนข้างน้อย โดยจะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการตรวจสอบเพื่อค้นหาว่ากรณีตามคำร้องมีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ประกอบกับในกรณีที่คณะกรรมการได้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่กรณีตามคำร้องแล้ว แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่กรณีที่ตกลงยินยอมที่จะยุติเรื่องโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหรือผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าวดังเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอม

ข้อพิพาทโดยศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือให้ข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยไม่มีผลเช่นเดียวกับการประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคู่กรณีสามารถนำสัญญาประนีประนอมยอมความไปฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับคดีได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติรับรองหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้แต่อย่างใด ยิ่งทำให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขาดแนวทางและสภาพบังคับตามกฎหมายยิ่งกว่าเดิม ทั้งที่การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ช่วยบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ยุติข้อพิพาทด้วยความสมานฉันท์ ซึ่งบางกรณีความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องในเนื้อหา แต่เกิดจากความเข้าใจผิดหรือการมีข้อมูลไม่ครอบคลุมของผู้ร้อง ซึ่งการระงับข้อพิพาทกระแสหลักโดยกระบวนการตรวจสอบอาจใช้เวลาหรือค่าใช้จ่ายมากกว่าการไกล่เกลี่ยจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้สามารถให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดหน้าที่และอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในกฎหมาย เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น โดยเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศเป็นส่วนมาก อาจต่างกันในเรื่องละเอียดขึ้นอยู่กับนโยบายทางนิติบัญญัติของแต่ละประเทศ ทั้งในบางประเทศยังได้กำหนดให้ข้อตกลงตามที่คู่กรณีได้ตกลงใกล้เคียงกันมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอีกด้วย ดังนั้น การที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

การเยียวยานั้นเป็นเป้าประสงค์หรือเป็นหัวใจของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยและให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งการที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนนำเรื่องมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือองค์กรอื่น ๆ ก็ด้วยเหตุที่ผู้ร้องต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาก็หรือการเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคท้าย ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

โดยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูก

ละเมิดสิทธิมนุษยชนในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเดิม คณะกรรมการไม่มีอำนาจในการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาในเบื้องต้นระหว่างตรวจสอบ เช่น อำนาจในการสั่งให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องเรียนหรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ซึ่งหากรอจนกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้นการเยียวยาแก้ไขปัญหาก็อาจเป็นการยากหรืออาจจะแก้ไขไม่ได้เลย เป็นต้น หรือการเยียวยาภายหลังจากการกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้น เช่น อำนาจในการกำหนดค่าเสียหายให้กับผู้ถูกละเมิด เป็นต้น ซึ่งการที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจดังกล่าวทำให้ผู้ถูกละเมิดจะต้องอาศัยกระบวนการอื่น เช่น กระบวนการทางศาลซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นกรณีที่กระทบกระเทือนถึงบุคคลหลายฝ่าย เป็นเรื่องใหญ่ที่อาจกระทบกระเทือนถึงนโยบายของรัฐ ซึ่งการใช้สิทธิทางศาลอาจไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมได้ทันทั่วถึงที่ต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

โดยปัจจุบันหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 นอกจากการส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว มาตรา 37 ยังได้มีการกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้วพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรื่องใดเป็นความผิดอาญาและผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษด้วยตนเองได้ คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจ

ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ตามมาตรา 38 ได้กำหนดให้กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ใดพบเห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่มีทางเยียวยาได้ในภายหลัง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้นอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานนั้นได้ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้นอาจสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

เห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีการปรับปรุงพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเดิม อย่างไรก็ตาม หน้าที่และอำนาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

ได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเรื่องร้องเรียนในบางกรณีหากปล่อยให้มีการละเมิดต่อไปหรือปล่อยให้ผู้ถูกร้องดำเนินการต่อไปในระหว่างที่มีการตรวจสอบซึ่งหาก รอจนกระบวนการตรวจสอบเสร็จสิ้นการเยียวยาแก้ไขปัญหาก็อาจเป็นการยากหรืออาจจะแก้ไขไม่ได้เลย ดังนั้น เพื่อให้กลไกในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นควรกำหนดให้ในระหว่างตรวจสอบควรให้คณะกรรมการมีอำนาจในการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อไต่สวนและมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวรักษาสถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนจะมีการร้องเรียนหรือรักษาสถานะเดิมที่มีผู้ร้องเรียน หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

4. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐาน

การแสวงหาพยานหลักฐานในกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวน (inquisitorial system) ซึ่งจะไม่บังคับพยานหลักฐาน คณะกรรมการสามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และผู้เกี่ยวข้องโดยจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ความจริงตามเรื่องร้องเรียนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะแสวงหาพยานหลักฐานเฉพาะของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ ซึ่งการแสวงหาพยานหลักฐานนั้น จะนำไปสู่การพิสูจน์และพิจารณามีมติของคณะกรรมการว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นหรือไม่ ใครเป็นผู้กระทำและแนวทางการแก้ไขปัญหาควรเป็นอย่างไร

แม้ว่าส่วนราชการที่ได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากส่วนราชการด้วยกันเกี่ยวกับงานที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการนั้น จะมีหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 38 ที่จะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบก็ตาม แต่จากการที่ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจโดยตรงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในการแสวงหาพยานหลักฐานเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานราชการทั้งที่เป็นหน่วยที่ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางส่วนไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริง ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการขาดประสิทธิภาพ และขาดข้อเท็จจริงที่เพียงพอในการพิจารณาว่ากรณีตามเรื่องร้องเรียนมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 35 วรรคสอง (1) ได้กำหนดให้คณะกรรมการหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนมีอำนาจในการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานหรือบุคคลใดไม่ดำเนินการตามที่ร้องขอ

คณะกรรมการจึงจะมีอำนาจในการออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าว ซึ่งมาตรา 59 บัญญัติให้บุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งจะมีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นได้ว่าสภาพบังคับทางกฎหมายต่อบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการจะต้องออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นดำเนินการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนการดำเนินการที่ไม่จำเป็นทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานขององค์กรอิสระอื่นอีก 4 องค์กร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรเหล่านี้เมื่อมีการขอให้หน่วยงานหรือบุคคลใดชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วไม่ปฏิบัติตามจะมีสภาพบังคับทางกฎหมายเกิดขึ้นทันทีที่ไม่ต้องมีการออกคำสั่งอย่างเช่นอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นได้ว่า องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายในการแสวงหาพยานหลักฐานต่อบุคคลหรือหัวหน้าส่วนราชการที่ฝ่าฝืนไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการแสวงหา

พยานหลักฐาน ซึ่งส่งผลให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี

เมื่อพิจารณาตามหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติว่า ในการดำเนินการจะต้องรับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใด ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาภายในหน้าที่และอำนาจ โดยในเรื่องหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยงานรัฐ ได้กำหนดไว้ว่าเป็นเงื่อนไขปัจจัยขั้นต้นที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินการ ซึ่งจะต้องได้รับมอบหน้าที่และอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ โดยอาจบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งสถาบันว่า เจ้าหน้าที่ทุกคนและผู้มีหน้าที่และอำนาจของรัฐทุกหน่วยงาน จะต้องเอื้ออำนวยความสะดวกกับการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ รวมทั้งตอบสนองคำร้องขอด้านเอกสาร ข้อมูลหรือหลักฐานข้อเท็จจริงและต้องให้ความร่วมมือในการสอบสวนกรณีต่าง ๆ

โดยอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ ได้กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการแสวงหาพยานหลักฐานไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบัน เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) ราชอาณาจักรสกอตแลนด์ (Kingdom of Scotland) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น

โดยความล่าช้าในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนส่วนหนึ่งเกิดจากการได้รับแจ้งข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐที่ล่าช้า อันเป็นปัจจัยที่ควบคุม

ได้ยาก เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มีภารกิจมากหรือต้องใช้เวลาในการรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานในกำกับอีก จึงอาจต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน และส่งผลต่อการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงหรือส่งพยานหลักฐาน ดังนั้นจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายกรณีไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานในการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

5. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนของกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการพิจารณาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เห็นว่ากรณีตามคำร้องมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและกำหนดมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 36 ได้บัญญัติให้กรณี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบแล้วพบว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะราย คณะกรรมการจะแจ้งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้ไม่น้อยกว่าหกสิบวัน โดยคณะกรรมการจะเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีนั้นด้วย ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้รับแจ้งภายในกำหนดเวลาแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้ คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนนั้น หรือเป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริต หรือได้มีการแก้ไขปัญหายอย่างเหมาะสมแล้ว หรือมีเหตุจำเป็นอื่นใดต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาตามที่กำหนด โดยกรณีนี้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการจะจัดทำรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการจะต้องแจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งตาม

หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังคงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรการที่คณะกรรมการกำหนดแต่อย่างใด

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาพบว่า มีเรื่องร้องเรียนที่จะต้องติดตามผลการดำเนินการตรวจสอบตามมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญคือมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนใจในมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออาจกล่าวได้ว่าบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการที่คณะกรรมการกำหนด โดยปัจจุบันคณะกรรมการเป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบ และทำความเข้าใจหรือข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการซึ่งจะมีการดำเนินการหรือไม่อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์กรอื่นที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด

โดยหลักการปารีส (Paris Principles) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่า ควรมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีความรับผิดชอบ

ในการเสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น ในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติควรมีอำนาจพิเศษ เชื่อมโยงเรื่องการกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจ ต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้เพียงกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องมิได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ คณะกรรมการจัดทำรายงานเสนอ คณะรัฐมนตรี และกรณีใดที่คณะรัฐมนตรีไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการทราบ โดยไม่ชักช้า อาจไม่เพียงพอต่อการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐที่กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น และไม่ใส่ใจต่อข้อเสนอแนะ ในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าวได้

อีกทั้ง เมื่อเทียบเคียงการดำเนินการตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ของต่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดสภาพบังคับ ในการดำเนินการผลการตรวจสอบไว้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of

South Africa) ประเทศอินเดีย (India) ประเทศออสเตรเลีย (Australia) เป็นต้น โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างประเทศดังกล่าว มีหน้าที่และอำนาจอย่างเพียงพอซึ่งได้กำหนด ให้หน่วยงานที่ได้รับเรื่องหรือได้รับแจ้งจาก สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะซึ่งเป็นสภาพทางกฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ ทำให้การทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน สอดคล้องกับหลักการปารีสดังกล่าว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เห็นว่า สภาพบังคับ ทางกฎหมายในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการ ป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จึงควรกำหนดหลักการให้บุคคลหรือหน่วยงาน ที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตาม มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ กำหนด หากไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ควรกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเสนอเรื่อง ต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ได้สวนและออก คำบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

6. ปัญหาเกี่ยวกับความอิสระในการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็น องค์ กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการใช้
อำนาจของคณะกรรมการ แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

1. การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
หรือการใช้อำนาจในทางรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ตามมาตรา 247(1) ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตจำนงให้คณะกรรมการ
มีอำนาจตรวจสอบเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ
การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเป็นกรณีที่คณะกรรมการ
ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในการ
วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องเรียนในฐานะที่เป็น
องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ใน
อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง
ตามมาตรา 197 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาศาลปกครอง
ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติแม้จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ
มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
ก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้องค์กรใด
เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ
ดังกล่าวจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจ
และผลทางกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้
บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแก่คณะกรรมการ
การเลือกตั้งด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติ
ที่กล่าวถึงอำนาจโดยทั่วไปของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น มิได้บัญญัติ
ให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้ง
รวมถึงเงื่อนไขและผลทางกฎหมายในการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด
บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับ
การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่ง
ศาลปกครองสูงสุด ที่ 546/2556 และ 608/
2556)²

2. การใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น หรือ
การใช้อำนาจในทางปกครอง

การใช้อำนาจในกรณีอื่น ๆ ที่มิใช่การใช้
อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น การใช้
อำนาจในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล
ในการพิจารณาโทษทางวินัยหรือการพิจารณา
อุทธรณ์ในการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ
การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งต่าง ๆ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560
กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ศาลปกครองมีอำนาจในการ
ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้
อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติได้

จากเหตุผลดังกล่าว เห็นว่า ควรมีการ
กำหนดให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจในการตรวจสอบ
และรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่ง

² อย่างไรก็ตาม คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 488/2552 ได้วินิจฉัยไว้ในทางตรงกันข้ามว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ ตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 223
วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่โดยหากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคสาม บัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีสที่วางหลักการรับรองความอิสระ (Independence) เพื่อให้สามารถมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งต้องปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ และข้อเสนอแนะ รายงาน และมติของคณะกรรมการจะต้องไม่ถูกแก้ไขหรือยกเลิกโดยหน่วยงานอื่น

■ สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพบังคับทางกฎหมายในกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนสอดคล้องกับหลักการปารีสและอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จึงเสนอแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดข้อเท็จจริงที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนที่มีข้อเท็จจริงในบางกรณี

เพิ่มเติมไว้พิจารณาได้ เช่น เรื่องร้องเรียนที่เนื้อหาตามคำร้องเป็นความเท็จอย่างชัดแจ้ง หรือไม่มีมูล เรื่องร้องเรียนที่ยื่นโดยบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายแต่ปรากฏว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการตรวจสอบเรื่องนั้น เรื่องร้องเรียนยื่นภายหลังหนึ่งปีนับแต่เหตุเกิด เรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องใช้นามแฝงหรือไม่เปิดเผยนาม เรื่องร้องเรียนที่เป็นข้อโต้แย้งทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน

2. ควรกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ชัดเจน และควรกำหนดให้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงเช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้

3. ควรกำหนดให้ในระหว่างการตรวจสอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้มีคำสั่งคุ้มครองเป็นการชั่วคราวเพื่อรักษาสถานะเดิมที่มีอยู่ก่อนจะมีการร้องเรียนหรือรักษาสถานะของผู้ร้องเรียน หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบไว้ก่อน จะดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น

4. ควรกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร มีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยให้มีโทษ

ทางอาญาดังเช่นอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นโดยไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่งเพื่อให้ดำเนินการดังกล่าวอีกครั้ง

5. ควรกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดและกำหนดกรณีผู้ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งดังกล่าวไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ไต่สวนและออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

6. ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยหากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดและเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคสามบัญญัติไว้

■ บรรณานุกรม

- วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. (2560). การจัดทำตัวชี้วัดเบื้องต้นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. *วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน*, 2(1), 33.
- วีระ โลจายะ. (2532). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมชาย กษิติประดิษฐ์. (2554). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2558). *สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ : อำนาจหน้าที่ด้านปกป้องคุ้มครองและศักยภาพ ในหนังสือรวมบทความชุดการปกป้องสิทธิมนุษยชน : กลไกระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับชาติ (Human Rights Protection : International-Regional-and National Mechanisms)*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุดมศักดิ์ สนิธิพงษ์. (2553). *สิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

