



บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

34A0173564
Title: บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

เยาวภา ทัพผดุง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2547

ISBN 974-9745-35-3

ROLES, AUTHORITY AND RESPONSIBILITIES OF THE
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION ON THE
PROBLEMS RELATING TO THE VIOLATION
OF HUMAN RIGHTS IN THAILAND

YAOVAPA THUPPADUNG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School Dhurakijpundit University
2004

เลขที่หนังสือ	0173564
วันที่รับ	27 มี.ค. 2548
เลขที่หนังสือ	๒๔๕.๐๒๒๒
	๐๕๐๔๒
	[๒๕๔๗]

ISBN 974-9745-35-3

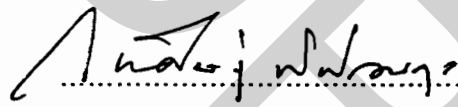


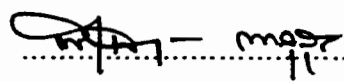
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

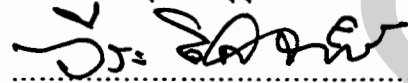
ชื่อวิทยานิพนธ์ บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหา
การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

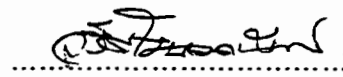
เสนอโดย น.ส.เขาวภา ทัพผดุง
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

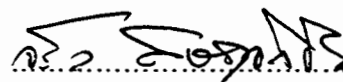
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


.....ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

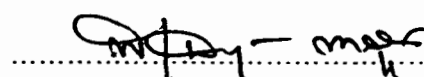

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)


.....กรรมการ
(รศ.ดร.วีระ โลจายะ)


.....กรรมการ
(รศ.จรัญ โษษณานันท์)


.....กรรมการ
(ผศ.จรัล ดิษฐาอภิชัย)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 14 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาและความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งเป็นผู้คอยให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดเค้าโครงการเรียบเรียง ให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ประสานงานติดต่อกับแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งการตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์มาโดยตลอดนับแต่เริ่มจัดทำจนสำเร็จบริบูรณ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดี และอนุเคราะห์ด้านเอกสาร ให้ยืมตำราและแก้ไขวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โฉบายะ และรองศาสตราจารย์จรัญ โฆษณานันท์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ร่วมพิจารณาให้ความเห็น แนะนำเอกสารต่าง ๆ ในการค้นคว้าและจัดทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ในแหล่งข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตฯ ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ช่วยปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุก ๆ ท่านที่ได้กรุณาอำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือ และให้ข้อมูลอันมีค่าและเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยมีได้กล่าวนาม ณ ที่นี้

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดา ผู้มีพระคุณอย่างหาที่สุดมิได้และขอบคุณพี่ ๆ และเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจ แสดงความห่วงใย การช่วยเหลือและสนับสนุนในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงจะมีคุณค่าและประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณ แต่ บิดาและมารดา และขอขอบคุณความดีให้กับผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนด้วยความเคารพอย่างยิ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เยาวภา ทัพผดุง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๙
กิตติกรรมประกาศ	๗
สารบัญตาราง	๘
บทที่	
1. บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
3. สมมติฐานของการศึกษา	6
4. ขอบเขตของการศึกษา	7
5. วิธีการศึกษา	7
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการจัดองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ...	9
1. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	9
1.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน	9
1.2 ที่มาของสิทธิมนุษยชน	10
2. แนวความคิดในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	17
2.1 การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ	17
2.2 การก่อตั้งกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	18
2.3 การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการตรากฎหมาย สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	20
3. แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติ	25
3.1 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศ	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	32
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ	44
4.1 กลุ่มประเทศในทวีปยุโรป	44
4.2 กลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย-แปซิฟิก	46
4.3 กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา	52
5. เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในต่างประเทศ	53
5.1 การจัดตั้ง	53
5.2 อำนาจหน้าที่	54
3. กลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	58
1. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	58
1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับศาสนา	59
1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับลักษณะทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม	62
2. ความเป็นมาของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทย	67
2.1 การเป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชน	67
2.2 การเป็นภาคีสมาชิกสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	67
2.3 การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและ จัดตั้งองค์กรเพื่อให้ความคุ้มครอง	69
3. กลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	70
3.1 ศาลยุติธรรม	70
3.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ	71
3.3 คณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	74
3.5 สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ของสำนักงานอัยการสูงสุด	75
4. กลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	77
4.1 ศาลยุติธรรม	77
4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ	81
4.3 ศาลปกครอง	83
4.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	84
4.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	86
5. องค์การเอกชน	86
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย	88
1. ความเป็นมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	88
2. การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	91
2.1 การประชาพิจารณ์และการจัดทำกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	92
2.2 การคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	94
2.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	97
3. โครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	98
3.1 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	98
3.2 คณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	100
4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	101
4.1 ที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	102
4.2 อำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคล	104
5. การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.1 กลไกในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	106
5.2 กระบวนการร้องเรียนและการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน	108
5.3 การรายงานผลการตรวจสอบ	113
5. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน .	123
1. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติพิจารณา	124
2. บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมาย	129
2.1 บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน	129
2.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	137
3. บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรอบ ของหลักการอันเป็นมาตรฐานสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	142
4. ข้อจำกัดและอุปสรรคของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน	145
4.1 ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย	145
4.2 ข้อจำกัดทางด้านการเมืองและสังคม	149
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	150
1. บทสรุป	150
2. ข้อเสนอแนะ	153
บรรณานุกรม	155
ภาคผนวก	163
ภาคผนวก ก. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542	164
ภาคผนวก ข. การสัมภาษณ์	178

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ค. กรณีตัวอย่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน	190
ภาคผนวก ง. ผลการดำเนินงานในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนานโยบาย และ ปรับปรุงกฎหมาย	215
ประวัติผู้เขียน	243

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงจำนวนบุคลากร (สำรวจถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545) รวมทั้งสิ้น 93 คน	100
2. แสดงจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 จำแนกตามตำแหน่ง/สำนักต่างๆ	101
3. แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียน จำแนกตามประเภทของลักษณะการร้องเรียน ระหว่างวันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม พ.ศ. 2546	109
4. แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียน จำแนกตามประเภทของสิทธิเสรีภาพที่ถูกละเมิด ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544-เดือนธันวาคม พ.ศ.2546	124
5. แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียน จำแนกตามประเภทของผู้กระทำละเมิด ระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม พ.ศ. 2546	127
6. แสดงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปราบปราม ยาเสพติด ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์-31 ธันวาคม พ.ศ. 2546	128

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
ชื่อนักศึกษา	เยาวภา ทัพผดุง
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรืออีกชื่อหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ได้เกิดขึ้นมาจากการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอความคิดและร่างรัฐธรรมนูญ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดกลไกต่าง ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และที่สำคัญคือ ในมาตรา 199 และ 200 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา เพื่อเป็นกลไกหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน

การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยว่ามีการดำเนินงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างไร รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มีวิธีการศึกษาค้นคว้าเป็นการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่ามีอำนาจในการดำเนินงานที่จำกัดหรือไม่

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับหนึ่ง โดยการส่งเสริมให้เคารพสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบและเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ มีอำนาจจำกัดและไม่มีอำนาจดำเนินการ ได้เองในบางกรณีคือ ในกรณีที่ไม่มี การแก้ไขตามมาตรการที่คณะกรรมการเสนอต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาในการให้ดำเนินการต่อไปตามลำดับ เนื่องมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรปรับปรุงระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ คือ ประการแรก ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ชัดเจน และประการที่สองคือ เพื่อรองรับกรณีผู้กระทำละเมิดไม่ดำเนินการตามมาตรการแก้ไข โดยเฉพาะกรณีที่หน่วยงาน กระทำละเมิด และเมื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้วไม่มีการดำเนินการใด ๆ จึงควรมีการ กำหนดหน่วยงานหรือองค์กรเพื่อมาชี้ขาดหรือตรวจสอบกรณีดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อให้คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่าง มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

D
P
U

Thesis Title Roles, authority and responsibilities of the National Human Rights Commission on the problems relating to the violation of human rights in Thailand

Name Yaovapa Thuppadung

Thesis Advisor Dr. Phiraphan Phalusuk

Department Law

Academic Year 2004

ABSTRACT

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, or which is known as "the Constitution of the people" was drafted because of the demand for public rights and freedom as well as participation in proposing the opinions and in drafting the Constitution itself. This Constitution constructs the mechanisms in promoting and protecting human rights; the Constitutional Court, the Administrative Court and the Ombudsman. More importantly, according to codes 199 and 200 of this Constitution, the National Human Rights Commission was instituted to be the main mechanism to promote and protect human rights of the Thai people.

This thesis aims to study the roles, authority and responsibilities of the National Human Rights Commission with regard to problems relating to the violation of human rights in Thailand. In other words, this study tries to find out how the commission proceeds to promote and protect human rights including problems which relate to the roles, authority and responsibilities of the National Human Rights Commission. In turn, the purpose of this study is to propose the ways to improve the procedure. The methods used in this study are documentary research and field research by collecting information relating to the National Human Rights Commission and studying whether the roles, authority and responsibilities of the National Human Rights Commission are limited or not.

From the study, it is found that the National Human Rights Commission bears the roles, authority and responsibilities in promoting and protecting the human rights in certain ways. The National Human Rights Commission encourages the people to respect

human rights and examines and proposes measurements to solve human rights violations. The National Human Rights Commission also has the right to suggest the legislators in improving the law to promote and protect human rights. Moreover, the study found that to run the procedures of the commission to promote and protect human rights, the commission has limited authority and does not have its own authority to proceed in some cases. For example, in the case that the measurements proposed by the commission are not amended, the further procedures need to be proceeded by the authority of the Prime Minister and the parliament because of the limitation of the commission's authority under the law.

Therefore, the working system of the commission regarding the authority and responsibilities should be adjusted or improved. First, the provision of law should be amended to be clear. Secondly, for subsidizing the cases that those who violate human rights do not pay for as the remedy especially in cases when the state organizations or agencies have been accused of committing the wrongful acts and in particular when a case has been proposed to the Prime Minister and the parliament, but no action is taken. The agency and the organization should be established to make the final decision and to reexamine cases. Therefore, the National Human Rights Commission can truly become the organization functioning to promote and protect human rights more effectively.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมมือกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้มีการสนับสนุนมาอย่างต่อเนื่อง จนมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เพื่อเป็นปฏิญญาสากลที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการแสดงเจตจำนงของประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกที่จะนำไปปฏิบัติภายในประเทศของตน ทั้งยังส่งเสริมและสนับสนุนให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการในปฏิญญาสากลฯ โดยการออกกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในลักษณะต่าง ๆ และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติมาตั้งแต่ต้นคือ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และได้เข้าเป็นภาคีของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอยู่หลายฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความต้องการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ และเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติซึ่งมีผลสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ กล่าวคือ ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (Covenant on Civil and Political Rights, 1966) ขององค์การสหประชาชาติ และให้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามนโยบายของสหประชาชาติ ซึ่งส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นในทุกประเทศนอกเหนือจากกลไกที่มีอยู่แล้วได้แก่ กลไกทางฝ่ายนิติบัญญัติ กลไกทางฝ่ายบริหาร กลไกทางฝ่ายตุลาการ กลไกทางตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรเอกชน เพื่อช่วยให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายประการหนึ่งในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ นอกเหนือจากการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

ในรัฐธรรมนูญ จึงได้จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาหลายองค์กรได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่างก็มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในแต่ละรูปแบบและกรณีที่แตกต่างกันออกไป โดยศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับศาลปกครองจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำหรือการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นมีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานในกรณีที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า แม้องค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันออกไป และในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งกลไกต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ก็ถือได้ว่าบทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยอ้อม อย่างไรก็ตาม องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงมีเป้าหมายสำคัญร่วมกันคือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน เนื่องมาจากข้อเท็จจริงในอดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในประเทศไทยมาโดยตลอด ไม่ใช่เพียงเพราะเหตุผลที่สิทธิมนุษยชนจะถูกนำมาใช้เป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้า และการเมืองระหว่างประเทศเท่านั้น และไม่ใช่เป็นเพียงเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง และมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่า หากประเทศไทยไม่มีการให้ความสนใจและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ในอนาคตก็ย่อมจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยต่อไปมากยิ่งขึ้น และรูปแบบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นอีกด้วย ดังนั้น จึงถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งของสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต

เมื่อประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ประเทศไทยจึงต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการของประเทศไทยที่ชัดเจนจะสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลฯ โดยใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 และมาตรา 200 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขึ้นมา ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่หลักดังนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 199 และมาตรา 200 ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีภารกิจที่สำคัญคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของทุกคนในประเทศไทย แต่ในด้านบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังถูกจำกัดอยู่ โดยสังเกตได้จากกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงสอบสวนข้อเท็จจริง และจัดทำรายงานเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจชี้ขาดแต่อย่างใด และมาตรการการเชิงสภาพบังคับสูงสุดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ การเสนอรายงานต่อรัฐสภาและเปิดเผยต่อสาธารณะ จึงมีปัญหว่า หากเสนอกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้รัฐสภาแล้ว แต่รัฐสภาไม่ดำเนินการใด ๆ หรือกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการได้เพียงเปิดเผยกรณีดังกล่าวต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความกดดันแก่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น

สำหรับกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยนั้น ได้มีผลกระทบต่อกลุ่มทางสังคมอย่างหลากหลาย และรูปแบบต่าง ๆ กัน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ดูเหมือนว่ามีการพัฒนาขึ้นในช่วงที่ผ่านมา โดยปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้นเป็นทั้งปัญหาที่เกิดจากแนวทางในการพัฒนาประเทศ ปัญหาจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาการขาดความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน และปัญหาส่วนใหญ่มักจะมีผลกระทบต่อกลุ่มคนยากจนและ

ผู้ด้อยโอกาสในสังคมซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรองกับรัฐและเอกชนที่มีอำนาจในการดำเนินการ จึงยอมส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ได้มีการกำหนดมาตรฐานเบื้องต้นไว้ตามหลักการ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อย่างไรก็ตาม การละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการ เมื่อเทียบกับกรณีที่เกิดจากเอกชน ซึ่งสังเกตได้จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน และจากผลการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้องเรียนมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน¹ นั้น โดยสามารถจำแนกประเภทของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ได้เป็นกลุ่มดังนี้ คือ

(1) กลุ่มการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้าน² เช่น สิทธิชุมชน สิทธิในสิ่งแวดล้อม สิทธิด้านการศึกษา สิทธิในการรับบริการสาธารณสุข สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการเข้าถึง สื่อสาธารณะ สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละกรณีนั้น อาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเดียว หรือหลาย ๆ ด้าน พร้อมกันได้ เช่นกรณีต่อไปนี้

- กรณีผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น กรณีความขัดแย้ง โครงการท่อก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย กรณีโรงไฟฟ้าบ่อนอก-บ้านกรูด เป็นต้น ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน และสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

- กรณีสิทธิชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับพื้นที่ทำกินของชาวบ้าน กรณีโครงการทำเหมืองแร่ไปแตส กรณีพิชสารตะกั่วตกค้างที่ห้วยคลิตี้ล่าง

- กรณีนโยบายรัฐ และการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น กรณีการแทรกแซง ช่มชู้ คุกคามเสรีภาพสื่อมวลชน สั่งปิดวิทยุชุมชน และละเมิดมาตรา 40 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิในการเข้าถึงสื่อสาธารณะ

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานสรุปผลการรับเรื่องร้องเรียน ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2546, (อัดสำเนา).

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคณะ. รายงานการสัมมนาเรื่อง สิทธิมนุษยชนควรได้รับการปกป้องและส่งเสริมให้เป็นจริงได้อย่างไรในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2544, (อัดสำเนา), หน้า 3-6.

(2) กลุ่มเป้าหมายเฉพาะ-ผู้ด้อยโอกาส³ เช่น การละเมิดสิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิคนพิการ สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ สิทธิของผู้ติดเชื้อเอชไอวี สิทธิผู้บริโภค สิทธิแรงงาน สิทธิคนจน เมือง สิทธิเกษตรกร และสิทธิคนชรา เป็นต้น

ในการดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น จำเป็นต้องมีทั้งการส่งเสริมและคุ้มครองควบคู่กันไป จึงจะทำให้การดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้จากบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการส่งเสริม แต่ไม่สามารถดำเนินการในด้านการคุ้มครองได้เอง กล่าวคือ ในกระบวนการเยียวยา การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชน เฉพาะในกรณีที่ไม่มีการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ หรืออำนาจของรัฐสภาในการดำเนินการต่อ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการของนายกรัฐมนตรี ซึ่งในบทบัญญัติ ไม่ได้กำหนดว่าให้รัฐสภาดำเนินการอย่างไร

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว ซึ่งมีการให้อำนาจหน้าที่ไว้จำกัด ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่สามารถส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการป้องกันปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการดำเนินการอย่างไร เพื่อความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าเป็นประการใด ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นที่ต้องการจะศึกษาคือ

1. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด
3. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่ อย่างไร

³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-8.

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการ ขั้นตอน และระบบ การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบและกลไกระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ ต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติให้เหมาะสมสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

3. สมมติฐานของการศึกษา

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยมีเฉพาะ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้เอง แต่ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติไม่มีอำนาจดำเนินการได้เอง ต้องอาศัยกลไกอื่น กล่าวคือ ในกระบวนการเยียวยาการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ต้อง

1. อาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน (ในกรณีที่ไม่มีกรแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ) หรือ
2. อำนาจของรัฐสภาในการดำเนินการต่อไป (ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีกรดำเนินการ หรือสั่งการดังกล่าว)

อันเป็นผลมาจากการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทย

4. ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเน้นเฉพาะบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.1 การตรวจสอบ และรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และ

1.2 การเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2. การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว และการดำเนินการของรัฐสภา ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ

5. วิธีการศึกษา

1. การศึกษาคว้าโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หนังสือ ตำราทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการจากหนังสือพิมพ์และวารสาร เอกสารการประชุม สัมมนา และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้ววิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) จากเอกสารดังกล่าว

2. การวิจัยภาคสนามหรือการสำรวจภาคสนาม (Field Research) โดยการศึกษาจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงรูปแบบและกลไกระดับชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันที่มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย
4. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการจัดองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดที่มีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวในสังคม โดยในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติซึ่งมีระยะเวลาที่ยาวนาน เมื่อมีการกระทำที่กดขี่ข่มเหงทารุณก็จะมีการกล่าวอ้างถึงสิทธิมนุษยชน ในการศึกษาเกี่ยวกับสถาบันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น จำเป็นต้องมีการกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญ โดยแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีสาระสำคัญดังนี้

1.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมายของสิทธิมนุษยชน เนื่องจากไม่มีคำนิยามหรือความหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้มีการให้คำนิยามหรือความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้แตกต่างกันไป โดยคำว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 รวมทั้งในกฎบัตรหรือสาส์นอื่นที่ออกหลังจากปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติไม่ได้นิยามคำว่า สิทธิมนุษยชน ไว้อย่างเจาะจง เพียงแต่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของสิทธิมนุษยชน¹ อย่างไรก็ตาม ได้มีการให้คำนิยามหรือความหมายของสิทธิมนุษยชนในทัศนะต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคน ไม่สามารถแบ่งแยกได้โดยปัจจัยใด ๆ ทั้งสิ้น (เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรม ฯลฯ เป็นต้น) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ และเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและมีลักษณะสากล หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ ซึ่งประเทศที่มีอารยธรรมให้การรับรองและยอมรับความมีอยู่ของสิทธินี้

¹ วิจิต มันทาภรณ์. **สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 2.

1.2 ที่มาของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาอันยาวนาน จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงที่มาของสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นอุดมการณ์ หรือแนวความคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้มีบทบาทที่สำคัญ เนื่องจากเป็นสิ่งที่สร้างความชอบธรรมในการคัดค้านหรือล้มล้างอำนาจรัฐเผด็จการต่าง ๆ ได้² ดังนั้น การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงสภาพที่มาของแนวความคิดดังกล่าว เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาที่ขยายไปทั่วโลก โดยจะกล่าวถึงที่มาของสิทธิมนุษยชนตามแนวของโลกตะวันตก เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของแนวความคิด ซึ่งเป็นที่มาอันสำคัญที่ก่อให้เกิดการได้มาซึ่งสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน ซึ่งที่มาของแนวความคิดมาจาก 3 แนวทางคือ ที่มาจากคำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์ แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ และเอกสารรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1.2.1 คำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์

ตามหลักคำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์สอนว่า มนุษย์ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระเจ้า มนุษย์ทั้งหลายเป็นบุตรของพระเจ้า มนุษย์จึงมีความเสมอภาค มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และมีสิทธิเสรีภาพเสมอภาคเท่าเทียมกัน³ การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ทรยศหรือทำลายสิ่งเหล่านี้ การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผิด มูลเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากสมัยช่วงที่เกิดศาสนาคริสต์และเริ่มเผยแพร่ในสังคมชาวกรีกและโรมัน สถานะของบุคคลในสังคมมีความแตกต่างกัน มีการแบ่งแยกในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน โดยพวกยิว กรีก และการแบ่งแยกมนุษย์ออกเป็นชนเสรีและทาส⁴

โดยในคัมภีร์ไบเบิลกล่าวว่า มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตสิ่งเดียวเท่านั้นที่มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพและมีความรับผิดชอบ ความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์มาจากการที่พระเจ้าได้ทรงสร้างมนุษย์

² จรัญ โฆษณานันท์. กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทยเส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.), 2528, หน้า 20.

³ พินิจ รัตนกุล. "สิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรม" วารสารภาษาและวัฒนธรรม. ปีที่ 2, ฉบับที่ 2. กรกฎาคม-ธันวาคม 2525, หน้า 64-84.

⁴ เจริญ คัมภีรภาพ. รายงานวิจัย สิทธิมนุษยชน : ทฤษฎีและปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.ส., ม.ป.ป., หน้า 5.

ตามแบบพระฉายาของพระองค์⁵ ความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ทำให้มนุษย์ไม่อาจยอมรับอำนาจของรัฐ โดยที่ไม่ปราศจากเงื่อนไข ซึ่งแนวความคิดนี้ ต่อมาได้ขยายกลายเป็นแนวคิดในการจำกัดอำนาจรัฐ อีกด้วย การที่แนวคำสอนของศาสนาคริสต์มีอิทธิพลต่อแนวความคิดสิทธิมนุษยชน ก็เนื่องมาจากในยุคสมัยนั้นมีการกดขี่ชนชั้นได้ปกครองของชนชั้นผู้ปกครอง จึงทำให้มีการนำแนวคิดนี้ไปเชื่อมต่อกับแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติได้อย่างรวดเร็ว

1.2.2 แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ

แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติได้เกิดมาจากความคิดที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้มีอำนาจปกครอง ซึ่งเห็นกันว่ามีมากเกินไป โดยมีการใช้คำว่าสิทธิของบุคคล เพื่ออ้างในการต่อสู้กับความอยุติธรรมจากกษัตริย์หรือผู้ปกครอง จนกระทั่งทำให้เกิดความพยายามที่จะกำหนดสิทธิต่าง ๆ ซึ่งบุคคลต้องการได้รับจากรัฐในฐานะที่เป็นมนุษย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อแสดงถึงพื้นฐานของสิทธิดังกล่าว บรรดานักปราชญ์จึงอ้างเสมอว่าสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิธรรมชาติ ซึ่งสืบเนื่องมาจากกฎหมายธรรมชาติ⁶ เนื่องจากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติมีบทบาทสำคัญทำให้เกิดความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล ลำดับต่อไปจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ

1.2.2.1 แนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ

กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายซึ่งบุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติคือ เกิดมีมาเอง โดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น เป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะ ส่วนบ่อเกิดของกฎหมายธรรมชาตินั้นมีความแตกต่างกันไปตามความเห็นของนักปราชญ์ ซึ่งเห็นว่า กฎหมายเกิดจากธรรมชาติโดยตรงบ้าง เกิดจากพระเจ้าบ้าง หรือเกิดจากความรู้สึกผิดชอบของมนุษย์ โดยกฎหมายธรรมชาติดีมีลักษณะสำคัญสามประการคือ ประการแรกเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาคือ สามารถใช้ได้ทุกยุคสมัย ประการที่สอง ใช้ได้ทุกแห่งไม่จำกัดว่าต้องใช้ในรัฐใดรัฐหนึ่ง ประการที่สาม อยู่เหนือกฎหมายของรัฐคือ รัฐจะออกกฎหมายให้

⁵ ฟินิจ รัตนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

⁶ กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2538, หน้า 25.

ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้ มิฉะนั้นกฎหมายของรัฐก็จะใช้บังคับไม่ได้⁷ จุดที่สำคัญที่สุดในกฎหมายธรรมชาติคือ ความเชื่อที่ว่าเหนืออำนาจสูงสุดของมนุษย์ยังมีสิ่งอื่นอยู่อีกคือ ธรรมชาติ และเหตุผล เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ ไม่มีใครสามารถเอาอำนาจมาลบล้างได้ การใช้อำนาจการเมืองการปกครองต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผลตามธรรมชาติ ไม่ใช่อยู่บนอำนาจบนอำเภอใจของทุกคน⁸

ผู้ปกครองทั้งหลายถูกผูกพันตามกฎหมายธรรมชาติโดยมีหน้าที่จะต้องให้การยอมรับนับถือและเป็นผู้ที่สนับสนุนหลักกฎหมายธรรมชาติ ส่งเสริมให้รัฐทั้งหลายนำไปใช้และปฏิบัติ โดยกล่าวไว้ว่า รัฐทั้งหลาย โดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผลอันได้แก่ กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพ จึงมีส่วนสำคัญในการก่อเกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองด้วยเหตุ ด้วยผลและความถูกต้อง โดยธรรมชาติหลักการของกฎหมายธรรมชาติ⁹ หากผู้ปกครองฝ่าฝืนถือว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์¹⁰ มนุษย์มีสิทธิที่จะต่อต้านตามหลักการของกฎหมายธรรมชาติ

1.2.2.2 แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ

แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ โดยมีแนวความคิดว่า มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมา ได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลและยอมรับว่า เป็นหลักที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติและมีความสุข¹¹

แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติดังกล่าวมีอิทธิพลต่อนักปราชญ์ในอดีตมากและนักปราชญ์เหล่านี้ได้เผยแพร่ความคิดของตนเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เกิดการปฏิวัติต่อต้านอำนาจของกษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครองในอดีตเพื่อเรียกร้องสิทธิหลายครั้ง

⁷ หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2538, หน้า 170-174.

⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี, 2536, หน้า 45.

⁹ จรัญ โฆษณานันท์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

¹¹ กุลพล พลวัน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเน้นสิทธิธรรมชาติของบุคคลซึ่งไม่อาจแยกจากตัวมนุษย์โดยเป็นเอกเทศจากรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิเหล่านี้ของบุคคลผู้เป็นสมาชิกของชุมชนที่ยินยอมให้รัฐบาลปกครอง

จากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติดังกล่าวทำให้เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การร่างเอกสารรับรองสิทธิที่สำคัญหลายฉบับในยุคต่อมา อันเป็นการย้ำถึงการแบ่งแยกระหว่างบุคคลกับรัฐ โดยที่รัฐบาลจะถูกจำกัดการใช้อำนาจและบุคคลก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อต้านรัฐได้

1.2.3 เอกสารรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส

เมื่อคำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์ตลอดจนแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติได้มีการเผยแพร่จากนักปราชญ์ไปสู่ชนชั้นกลางและประชาชนทั่วไป จึงทำให้เกิดการต่อต้านและต่อสู้ในการใช้อำนาจปกครองเกินขอบเขตของกษัตริย์และผู้มีอำนาจปกครองที่สำคัญหลายครั้ง และแต่ละครั้งได้มีการจัดทำเอกสารรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่แน่นอน ซึ่งเอกสารรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้แก่

1.2.3.1 The Great Charter หรือ มหากฎบัตรแมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษ

ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 13 ณ ประเทศอังกฤษ พระเจ้าจอห์น (John) กษัตริย์ของอังกฤษใช้อำนาจในการปกครองอย่างไม่เป็นธรรม ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จนในที่สุดพวกขุนนางและนักบวชได้ต่อต้านและบังคับให้พระเจ้าจอห์นประกาศใช้กฎหมายฉบับหนึ่งคือ "The Great Charter" หรือ "มหากฎบัตรแมกนา คาร์ตา" (Magna Carta) เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นเอกสารชิ้นแรกทางประวัติศาสตร์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน¹² นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกคือ "The Act of Habeas Corpus" ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1679¹³ ต่อมาได้มีการประกาศเอกสารเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิที่เรียกว่า "The English Bill of Rights" เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1689

¹² กุลพล พลวัน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

¹³ วีระ โฉจายะ. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532, หน้า 31.

หลักประกันที่เอกสารเหล่านี้ให้คือ การคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของกษัตริย์ แต่การคุ้มครองดังกล่าวเป็นไปตามสภาพและเงื่อนไขแห่งยุคสมัยของเอกสารแต่ละฉบับ เอกสารที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนแต่อย่างใด แต่เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของกษัตริย์และเจ้าหน้าที่¹⁴

1.2.3.2 The Declaration of Independence หรือ คำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีเอกสารที่สำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพคือ The Declaration of Independence ในคำประกาศนี้จะเห็นถึงลักษณะกว้าง ๆ ของการยอมรับในทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคโดยเขียนออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน

เหตุผลของการประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษกับดินแดนอาณานิคมของอังกฤษในทวีปอเมริกา ซึ่งชาวอังกฤษกับชาวฝรั่งเศสได้เกิดข้อขัดแย้งกันในการทำการค้าจนเกิดเป็นสงคราม¹⁵ สงครามดังกล่าวทำให้รัฐบาลอังกฤษต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำสงครามเป็นจำนวนมาก อีกทั้งต้องมีค่าใช้จ่ายในการรักษาความสงบต่อไปอีก รัฐบาลอังกฤษต้องการให้ชาวอาณานิคมเป็นผู้ร่วมออกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ โดยออกกฎหมายเก็บภาษี แต่ก็ถูกต่อต้านเรื่อยมาจนในที่สุดรัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีและก่อกองการต่อต้านอย่างรุนแรง รัฐบาลอังกฤษได้ตอบโดยออกกฎหมายเพื่อลงโทษชาวอาณานิคม จนมลรัฐอาณานิคมต่าง ๆ ได้เคลื่อนไหวและชุมนุมกัน และมีความเห็นว่ากฎหมาย 13 ฉบับ ของอังกฤษที่ออกมานั้นละเมิดสิทธิของประชาชนชาวอาณานิคมซึ่งเป็นพลเมืองอังกฤษ จึงเกิดความขัดแย้ง จนในที่สุดรัฐบาลอังกฤษจึงสั่งปิดเมืองท่าอาณานิคมทุกแห่ง

การต่อสู้ขยายตัวรุนแรงมากขึ้นจนทั้ง 13 มลรัฐอาณานิคมตัดสินใจแยกตัวออกจากประเทศอังกฤษ โดยได้มอบให้นาย Thomas Jefferson ยกร่าง “คำประกาศอิสรภาพ” หรือ (The Declaration of Independence) และได้ประกาศในวันที่ 4

¹⁴ โภคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521, หน้า 87.

¹⁵ สมชาย กษิติประดิษฐ์. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542, หน้า 24.

กรกฎาคม ค.ศ. 1776 โดยในคำประกาศอิสรภาพได้ยืนยันถึงสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ไว้อย่างชัดเจน¹⁶

ภายหลังจากการประกาศอิสรภาพแล้ว มลรัฐต่าง ๆ ก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของตน รัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่างได้รับรองและคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับยังได้กำหนดให้มืองค์กรเพื่อทำหน้าที่พิจารณากฎหมายหรือการปฏิบัติของฝ่ายบริหารว่าขัดกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย

ต่อมาจึงได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1787 โดยในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการใน The Declaration of Independence และแสดงวัตถุประสงค์ไว้ด้วยว่า “เราประชาชนแห่งรัฐเพื่อที่จะจัดตั้งสหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อที่จะสถาปนาความยุติธรรม เพื่อที่จะประกันความสงบภายใน เพื่อที่จะทำให้มั่นคงซึ่งเสรีภาพที่ได้รับมาแก่ตัวของเราเองและชนชั้นหลัง จึงได้บัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้สำหรับสหรัฐอเมริกา...” ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ได้มีการบัญญัติไว้มากนักนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1787 จนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำเร็จ 26 หัวข้อ สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกบุคคล มีการออกกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมอีก 10 ฉบับ¹⁷

1.2.3.3 La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen หรือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส

คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 มีความสำคัญอย่างยิ่งและเป็นเอกสารชิ้นแรกที่มีการแยกระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิมูลฐาน (Fundamental Rights) เพราะเป็นสิทธิที่ดำรงอยู่ก่อนรัฐ ส่วนสิทธิพลเมืองซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐและกฎหมายบ้านเมืองกำหนดให้จึงต้องอยู่ภายใต้แต่ต้องขึ้นอยู่กับสิทธิมูลฐานคือ สิทธิมนุษยชน¹⁸

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 59-60.

¹⁷ มนต์รี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538, หน้า 111.

¹⁸ ไบคิน พลกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

หลักการสำคัญ ๆ ที่คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองวางไว้คือ หลักว่าด้วยเสรีภาพ ถือว่าเป็นสิทธิประการแรกของมนุษย์ หลักว่าด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย และหลักว่าด้วยความเสมอภาค

ที่มาของเอกสารฉบับนี้มาจากเหตุการณ์ของฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 ซึ่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 มีลักษณะอ่อนแอและประกอบกับ สภาพสังคม เศรษฐกิจที่ย่ำแย่ การเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม แนวความคิดของนักปราชญ์ต่าง ๆ การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการประกาศอิสรภาพของอเมริกา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ประกอบกันทำให้ประชาชนชาวฝรั่งเศสลุกขึ้นก่อการปฏิวัติครั้งใหญ่เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 โดยเข้าทำลายคุกซึ่งกักขังนักโทษการเมือง และได้มีการจับกุมกษัตริย์ ราชีนี ชุนนาง มาประหารชีวิตเป็นจำนวนมาก

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 สมัชชาแห่งชาติได้ประกาศใช้ “คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง” (Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) ซึ่งเนื้อหาเริ่มต้นกล่าวเน้นถึงเสรีภาพ และความเท่าเทียมกัน ในข้อต่อมาจะกล่าวถึงการที่เมื่อมนุษย์เกิดมาจะมีสังคมและภายใต้สังคมการเมือง สิทธิที่มีอยู่โดยธรรมชาติจะต้องไม่ถูกริดรอน โดยสิทธิดังกล่าวก็คือ สิทธิที่จะมีเสรีภาพ สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิที่จะมีความปลอดภัย และสิทธิที่จะต่อต้านการกดขี่ และต่อมาจะกล่าวถึงคำว่า เสรีภาพ ที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก กล่าวคือ ครอบคลุมที่ไม่เป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่นแล้ว ย่อมสามารถทำได้ นอกจากนี้ ยังมีการกล่าวถึงเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในการเชื่อถือศรัทธา และเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดอีกด้วย จึงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองเป็นเอกสารทางสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่มีการนำมากล่าวอ้างถึงทั้งในด้านการเผยแพร่ การศึกษา และเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนในการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า เอกสารรับรองสิทธิของบุคคล ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวเป็นที่มาอีกประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชน เนื่องจาก The Great Charter ค.ศ. 1215 มีขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษ ส่วนในคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ค.ศ. 1776 ได้มีการยืนยันถึงสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ไว้ชัดเจน ซึ่งประชาชนชาวอเมริกันได้ประกาศอิสรภาพ โดยไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจปกครองของอังกฤษอีกต่อไป และต่อมาใน ค.ศ. 1789 ได้มีคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง (La Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen) ภายหลังเกิดการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศสเพื่อล้มล้างอำนาจกษัตริย์

การจัดทำเอกสารดังกล่าวข้างต้นถือเป็นแบบอย่างในการรับรองสิทธิมนุษยชนของ แต่ถือได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องภายในประเทศของประเทศนั้น ๆ ที่จะให้การ

รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากน้อยเพียงใดตามที่เห็นสมควร และหากมีการละเมิดสิทธิของประชาชน จึงถือเป็นเรื่องภายใน ซึ่งประเทศอื่น ๆ ไม่อาจเข้าไปสอดส่องดูแลหรือให้การช่วยเหลือได้ มิฉะนั้นจะถือเป็นการก้าวล่วงหรือเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอันจะนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างประเทศได้

2. แนวความคิดในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในช่วงระยะเวลาก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศต่าง ๆ จึงทำให้เกิดความคิดที่จะผลักดันให้เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศหรือสิทธิระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น และร่วมมือกันดำเนินการกับประเทศที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายในประเทศของตน หรือประชาชนประเทศอื่น ๆ ได้โดยขอไปด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น แนวคิดในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ จึงมีพัฒนาการดังนี้

2.1 การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ

จากผลของสงครามที่เกิดขึ้นทำให้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ที่สำคัญเพื่อเป็นหลักประกันที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การก่อตั้งองค์การสหประชาชาติจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาในการให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญในปัจจุบัน และเป็นที่มาโดยตรงของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา โดยตราสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติคือ กฎบัตรสหประชาชาติ โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายสูงสุดและถือเป็นฐานทางกฎหมายที่สำคัญในการดำเนินการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการลงนามในวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1945 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งถือเป็นวันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติอย่างเป็นทางการ คำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ¹⁹ ดังนี้

“เราประชาชนแห่งสหประชาชาติมีความมุ่งมั่นที่จะปกป้องลูกหลานของเราจากภัยนะแห่งสงคราม ซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนาสู่มวลมนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึง

¹⁹ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545, หน้า 8.

สองครั้ง และยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งมนุษย์ ในสิทธิอันเท่าเทียมกันระหว่างประชาชาติน้อยใหญ่ และสถาปนา สภาวุฒิสภาอันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพในพันธกรณีอันเกิดจากสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้นในเสรีภาพที่กว้างขวางขึ้น..."²⁰

นอกจากนั้น บทบัญญัติของตราสารก่อตั้งยังกำหนดหลักการในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่น มาตรา 55 กำหนดให้องค์การสหประชาชาติมีวัตถุประสงค์และหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพและธำรงไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และได้กำหนดในมาตรา 56 ให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วย²¹ อย่างไรก็ตาม ในกฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน

2.2 การก่อตั้งกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กฎบัตรสหประชาชาติยังได้กำหนดให้มีองค์กรภายในเพื่อเป็นกลไกในการปฏิบัติภารกิจด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรภายในที่สำคัญได้แก่ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน²² ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นองค์กรหลักซึ่งประกอบด้วย ประเทศสมาชิกทุกประเทศ โดยในการทำหน้าที่สามารถตัดสินใจและมีหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง มีอำนาจเสนอคำแนะนำด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนแก่ประเทศสมาชิก แม้คำแนะนำดังกล่าวจะไม่มีผลทางกฎหมายบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามก็ตาม แต่ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่สำคัญ และเนื่องจากสมัชชาใหญ่ฯเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรย่อย ๆ ภายใน โดยแบ่งเป็นคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาล้นกรองเรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมของสมัชชาใหญ่ฯ คณะกรรมาธิการดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 6 คณะ มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่แตกต่างกัน²³

²⁰ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

²¹ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

2. **คณะมนตรีความมั่นคง** เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกถาวรจาก 5 ประเทศมหาอำนาจ²⁴ ได้แก่ ประเทศจีน ฝรั่งเศส รัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และสมาชิกไม่ถาวร โดยสมาชิกใหญ่ๆ เลือกตั้งจากสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอีก 10 ประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงมีภารกิจในการให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน ยุติข้อขัดแย้ง และมีอำนาจในการใช้กำลังทหารเพื่อธำรงหรือฟื้นฟูความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ ซึ่งถือได้ว่าภารกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง²⁵

3. **คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม** ประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติจำนวน 55 ประเทศ ซึ่งเลือกตั้งโดยสมาชิกใหญ่จากประเทศสมาชิก มีหน้าที่ในการศึกษาและนำเสนอผลการศึกษาและรายงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และการสาธารณสุขระหว่างประเทศ และทำข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนเสนอต่อสมาชิกใหญ่และองค์กรชำนาญการพิเศษต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ตลอดจนจัดการประชุมระหว่างประเทศในเรื่องที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่ตราสารก่อตั้งกำหนดไว้ ทำให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมมีสถานะเป็นศูนย์กลางของการอภิปรายและการวางนโยบายในด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงหลักการสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อประเทศสมาชิกและองค์กรต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ²⁶

4. **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน** เป็นองค์กรภายในขององค์การสหประชาชาติที่มีภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1946 ตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ ที่กำหนดให้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน ภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคือการพิจารณามาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงมาตรฐานดังกล่าว อีกทั้งตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ความคิดเห็นหรือการช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ ยังได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนสำหรับการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรงต่อคณะกรรมการฯ หรือคณะทำงาน

²⁴ สมชาย กษิติประดิษฐ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

²⁵ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หน้า 9.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคต่าง ๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยกรรมการจำนวน 53 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจากประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ²⁷

2.3 การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการตรากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ในตอนต้นได้กล่าวถึงมหากฎบัตรแมกนา คาร์ตาของประเทศอังกฤษ คำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา และคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ได้รับรองสิทธิมนุษยชนไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองสิทธิมนุษยชนทั้ง 3 ครั้งดังกล่าว จำกัดเพียงแต่ในระดับประเทศเท่านั้น และแม้ว่าตราสารก่อตั้งขององค์การสหประชาชาติจะกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ก็เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกเท่านั้น มิได้รับรองว่าบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนโดยตรงในทางระหว่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งเจตน์จำนงร่วมกันของประเทศต่าง ๆ เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศและกำหนดรับรองว่าบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิต่าง ๆ อย่างแท้จริงในทางระหว่างประเทศได้แสดงออกเป็นครั้งแรกในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights)²⁸ ดังนั้น ลำดับต่อไปจะกล่าวถึงการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

2.3.1 การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

การยกร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการยกร่างที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและสมัชชาใหญ่ได้ลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ดังนั้น วันที่ 10 ธันวาคมของทุกปีจึงถือเป็นวันสิทธิมนุษยชนโลก

คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้แสดงให้เห็นถึงเจตน์จำนงของปฏิญญาในการกำหนดมาตรฐานร่วมกันของประชาชนในการส่งเสริมและเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในปฏิญญาสากลฯ ด้วยการให้การศึกษาและใช้มาตรการทั้งในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านี้อย่างสากลและมีประสิทธิผลทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกและในหมู่ประเทศที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสมาชิกลดกล่าว แม้ว่าในทางกฎหมาย ปฏิญญาสากลฯ ถือเป็นเพียงประกาศมาตรฐานร่วมกันเพื่อ

²⁷ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

การรับรองสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีผลบังคับให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องปฏิบัติตาม แต่นักวิชาการจำนวนมากมีความเห็นว่าวิธีปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ตามปฏิญญาสากลไว้ในกฎหมายภายในของตน ทำให้ถือได้ว่าปฏิญญาสากลมีสถานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม²⁹

ปฏิญญาสากลได้กล่าวว่า สิทธิมนุษยชนตั้งอยู่บนพื้นฐานของศักดิ์ศรีที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัว สิทธิในเสรีภาพและความเท่าเทียมกันที่เกิดจากศักดิ์ศรีอันติดตัวมนุษย์นั้นไม่อาจพรากจากผู้ทรงสิทธิได้และมีค่าเหนือกว่าอำนาจรัฐ ในมาตรา 1 ตามปฏิญญาสากลบัญญัติว่า การรับรองศักดิ์ศรีอันเท่าเทียมกันของมนุษย์จะนำไปสู่การปฏิบัติต่อกันฉันท์พี่น้อง และมาตรา 2 ได้บัญญัติหลักการสำคัญว่า บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพที่ปฏิญญาสากลได้ระบุไว้ โดยไม่มีการแบ่งแยกตามเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง แหล่งกำเนิดตามชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน สถานะทางการเมืองหรือสถานะอื่นใด³⁰

แม้ปฏิญญาสากลมิได้นิยามคำว่า สิทธิมนุษยชน ไว้ แต่ก็ได้กำหนดว่า บุคคลมีสิทธิประการใดบ้าง ซึ่งเท่ากับเป็นการจำแนกประเภทสิทธิมนุษยชน โดยปฏิญญาสากลได้รับรองสิทธิในชีวิต อิสรภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล และที่สำคัญได้บัญญัติรับรองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคลไว้³¹ ดังนี้

- สิทธิในการไม่ถูกบังคับให้เป็นทาสหรือตกอยู่ภายใต้การกดขี่ใด ๆ
- สิทธิจากการไม่ถูกทรมานหรือถูกปฏิบัติหรือลงโทษอย่างทารุณโหดเหี้ยม ไร้มนุษยธรรมหรือเสื่อมโทรม
- สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกที่
- สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางศาล
- สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุม คุมขัง หรือถูกเนรเทศโดยพลการ
- สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไม่ลำเอียง
- สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิด

²⁹ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 11.

³⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 12-13.

³¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

- สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกสอดโดยพลการในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ครอบครัว เคนสถาน หรือการติดต่อสื่อสาร

- สิทธิในการลี้ภัยจากการถูกข่มเหง
- สิทธิในการมีสัญชาติ
- สิทธิในการแต่งงานและมีครอบครัว
- สิทธิในทรัพย์สิน
- สิทธิในเสรีภาพแห่งการเคลื่อนไหว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

เสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา

- เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมโดยชอบ และ
- สิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกครองของประเทศของตน

นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลยังประกาศถึงความจำเป็นในเรื่องของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการส่งเสริมศักดิ์ศรีและพัฒนาการโดยอิสระของบุคคล โดยได้กำหนดในมาตรา 22 ให้ทุกประเทศพยายามและร่วมมือกันทำให้การใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมบรรลุผลอย่างแท้จริง และได้รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม³² ดังนี้

- สิทธิในด้านการประกันสังคม
- สิทธิในการทำงาน ซึ่งรวมถึงสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการทำงานและ

สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมจากการทำงานที่เท่ากัน

- สิทธิในการพักผ่อนและมีเวลาว่าง
- สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและสวัสดิภาพ
- สิทธิที่จะได้รับการศึกษา
- สิทธิที่จะใช้ชีวิตด้านวัฒนธรรมในประชาคม และได้รับประโยชน์จาก

ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

2.3.2 การตรากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

นับแต่มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 ได้เกิดความเคลื่อนไหวของประเทศต่าง ๆ ที่จะทำให้อิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองและคุ้มครองเป็นรูปธรรมอย่างสากล ความพยายามที่สำคัญคือ การทำให้สิทธิต่าง ๆ ที่รับรองไว้ในปฏิญญาสากลเป็นสิทธิตามกฎหมายที่มีกลไกบังคับใช้เพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่

³² เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

ประเทศต่าง ๆ ไม่อาจตกลงรับรองสิทธิต่าง ๆ ในปฏิญญาสากลฯ ให้เป็นสิทธิตามกฎหมายในเวลาพร้อมกัน จึงได้มีการตรากฎหมายขึ้น 2 ฉบับ โดยแยกสิทธิในปฏิญญาสากลฯ ออกเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ในกฎหมายฉบับหนึ่ง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง และเปิดโอกาสให้แต่ละประเทศพิจารณาว่า จะผูกพันตนเองที่จะปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งในปัจจุบันถือว่าทั้งปฏิญญาสากลฯ ด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิในปฏิญญาสากลฯ 2 ฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นต้นแบบในการตรากฎหมายสิทธิมนุษยชนหลาย ๆ ฉบับต่อมา³³ ซึ่งกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวได้แก่

2.3.2.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้รับรองกติกาฯ ดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติกาฯ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540³⁴

กติกาฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับปฏิญญาสากลฯ กล่าวคือ ได้รับรองสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ไว้ แต่เนื้อหาของกติกาฯ จำกัดเฉพาะสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่คล้ายกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ปฏิญญาฯ ได้กำหนดรับรองไว้ อย่างไรก็ตาม กติกาฯ ก็มีเนื้อหาที่ละเอียดกว่าหรือแตกต่างจากปฏิญญาสากลฯ อยู่บ้าง เพราะได้กำหนดรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองบางเรื่องเพิ่มเติม³⁵ เช่น

- สิทธิของบุคคลที่ถูกละเมิดเสรีภาพในการได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม
- สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกกักขัง จองจำ เพียงเพราะไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ตามสัญญา

³³ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 14-15.

³⁴ อัจฉรา ฉายากุล ชมพูนุช เฉลิมศิริกุล และปิยนุช สุทธิพัฒนะ. พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา กรมศาสนา, 2546, หน้า 21-22.

³⁵ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หน้า 15-16.

- สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกลงโทษโดยกฎหมายที่มีผลย้อนหลัง
ข้อห้ามมิให้มีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม

- สิทธิของเด็ก และ
- สิทธิของชนกลุ่มน้อยในวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และ
ภาษาของตนเอง

สิ่งที่ทำให้กติกาดังกล่าวแตกต่างจากปฏิญญาสากลอย่างชัดเจนคือ การมีกลไกบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ โดยในมาตรา 28 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นคณะกรรมการประจำกติกาดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิก 18 คน ซึ่งมีภารกิจสำคัญสองประการ³⁶คือ พิจารณารายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกจัดทำ ข้อเสนอแนะทั่วไป

เพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติตามกติกาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กติกาดังกล่าวจะกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่จัดทำรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิที่กติกาดังกล่าวรับรองภายในเวลาหนึ่งปีนับแต่กติกามีผลใช้บังคับ และจัดทำ รายงานทุก ๆ 5 ปี หลังจากรายงานฉบับแรก ในการพิจารณารายงานดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจเรียกผู้แทนประเทศสมาชิกเพื่อสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานได้ และเมื่อได้พิจารณารายงานเสร็จแล้ว คณะกรรมการฯ อาจทำความเห็นเสนอต่อประเทศสมาชิก เจ้าของรายงานนั้นหรือจัดทำความเห็นทั่วไปเสนอต่อประเทศสมาชิกกติกาดังกล่าว ทั้งหมด³⁷

2.3.2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) ตราขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ได้รับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 สิทธิต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในกติกาดังกล่าวส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาแต่มีลักษณะที่ละเอียดและชัดเจนกว่า และกติกาดังกล่าวยังได้รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพิ่มเติมขึ้นอีกด้วย เช่น สิทธิในการจัดตั้งและร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกกติกาดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2542³⁸

³⁶ เสรี นนทสูติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

กลไกในการบังคับเพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิที่กำหนดไว้ในกติกาฉบับนี้มีได้เคร่งครัดเหมือนกลไกที่กำหนดไว้ในกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยประเทศสมาชิกมีหน้าที่เพียงจัดทำและเสนอรายงานเป็นระยะ ๆ ต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติเท่านั้น และกติกาฯ ได้กำหนดมาตรการการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการร้องเรียน ตลอดจนให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลเป็นการเฉพาะอีกด้วย³⁹

อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นคณะกรรมการประจำกติกาฯ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเมื่อ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 18 คน โดยเลือกตั้งจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐภาคี กรรมการฯ แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการในฐานะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกติกาฯ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในนามรัฐของตน โดยมีวาระดำรงตำแหน่งคนละ 4 ปี⁴⁰

3. แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

โดยบทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งถือเป็นมาตรฐานแห่งการรับรองสิทธิทั้งหลายของมนุษย์สามารถแยกสิทธิออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ เรียกว่า

1. สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) และ
2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights)

แต่เนื่องจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้นำสิทธิทั้ง 2 ประเภทในปฏิญญาสากลฯ ไปแบ่งจัดทำเป็นกติการะหว่างประเทศ 2 ฉบับ เพื่อให้มีผลผูกมัดทางกฎหมาย เพื่อให้ประเทศที่ลงนามต้องรับไปปฏิบัติตามได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) กับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 1966)

³⁹ เสรี นนทสุติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

⁴⁰ อัจฉรา อายากุล ชมพูนุช เฉลิมศิริกุล และปิยนุช วุฒิจันทร์. พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย. หน้า 24.

ในการจะทำให้สิทธิดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติ สหประชาชาติจึงมีแนวทางในการดำเนินการโดยผ่านกลไกต่าง ๆ อยู่ 3 วิธีด้วยกัน ได้แก่

1. การส่งเสริม (Promotion) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดมาตรฐานในรูปของการออกกฎหมาย ปฏิญญา หรืออนุสัญญาต่าง ๆ
2. การคุ้มครอง (Protection) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดวิธีการและกลไกตามอนุสัญญาต่าง ๆ หรือโดยการดำเนินงานขององค์กรของสหประชาชาติ
3. การป้องกัน (Prevention) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมให้คำปรึกษา แนะนำให้การศึกษา และให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ

เนื่องจากองค์กรสหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังและได้มีความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรสหประชาชาติได้มีแนวความคิดในการที่จะก่อตั้งสถาบันที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การ แต่ในช่วงแรกนั้น แนวความคิดดังกล่าวเป็นเพียงถ้อยคำที่ได้มีการแสดงออกผ่านทางมติต่าง ๆ ขององค์กรต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ โดยมีได้มีการดำเนินการให้เป็นรูปธรรมขึ้นมาแต่อย่างใด⁴¹ อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการพัฒนาการแนวความคิดและวิธีการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลาโดยผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งได้เสนอรูปแบบและแนวทางการจัดตั้งสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ขึ้นในแต่ละประเทศพร้อมกับการทบทวน ปรับปรุงกฎหมายและกลไกของรัฐหรือสถาบันอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไปด้วย

ในปัจจุบันสถาบันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ สถาบันระดับระหว่างประเทศและระดับชาติ

3.1 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศ

สำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศนั้น สามารถแบ่งได้เป็น

⁴¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. “รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติเรื่อง สถาบันแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม 2534” วารสารอัยการนิเทศ. เล่ม 55, ฉบับที่ 1. 2536, หน้า 34.

3.1.1 **สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับนานาชาติ** ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ สถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติ เช่น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 หรือคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ค.ศ. 1996 ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาต่าง ๆ เช่น คณะกรรมาธิการการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เป็นต้น

3.1.2 **สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค**

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค มี 3 ระบบได้แก่

3.1.2.1 **ระบบของยุโรป⁴² (European System)**

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลุ่มประเทศในทวีปยุโรปได้ร่วมมือกันในระดับภูมิภาค โดยการรวมกลุ่มกันเรียกว่า สภายุโรป (Council of Europe) อันเป็นองค์การระหว่างประเทศที่พยายามนำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพภายในบรรดาระัฐสมาชิกของตน โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Convention for the Protection of Human Rights) ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1953 และประเทศภาคีต่างให้สัตยาบัน

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาดังกล่าวเริ่มโดยการจัดตั้งเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญ 2 องค์การ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Commission) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights)

ก. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Commission) ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป สรุปได้ดังนี้

⁴² กุลพล พลวัน. "ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516, หน้า 111-123.

รัฐภาคี

- ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของรัฐภาคี
- ดำเนินการในกรณีที่รัฐคู่สัญญาได้ละเมิดสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสัญญาและสารต่อท้ายอนุสัญญา เฉพาะสิทธิได้รับการคุ้มครองแล้วเท่านั้น
- ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตกอยู่ในบังคับของอนุสัญญาโดยมีรัฐภาคีเกี่ยวข้องด้วย
- ดำเนินการกับคำร้องที่ยื่นโดยรัฐคู่สัญญา หรือโดยเอกชนหรือ องค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาล หรือโดยกลุ่มชนต่าง ๆ

ในกรณีที่เป็นคำร้องที่ยื่นโดยรัฐ รัฐทุกรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องกล่าวหาว่า ได้มีการละเมิดต่ออนุสัญญาไม่เพียงแต่ที่กระทำต่อบุคคลของประเทศตนเท่านั้น แต่ยังสามารถยื่นคำร้องกล่าวหาต่อคณะกรรมการฯ ว่า ได้มีการละเมิดอนุสัญญาต่อบุคคลซึ่งมิใช่คนในประเทศได้อีกด้วย

ส่วนสิทธิของเอกชนที่จะยื่นคำร้องเรียนได้นั้น ถือเป็นเครื่องมืออันแท้จริงของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการที่อนุสัญญานี้ให้สิทธิเอกชนยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่คล้ายศาลดังกล่าวได้นั้น นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในทางปฏิบัติก็มีเอกชนยื่นคำร้องเรียนจำนวนมาก

สำหรับวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการฯ มี 3 ขั้นตอนดังนี้

1. ตรวจสอบว่าจะรับคำร้องไว้หรือไม่ โดยพิจารณาว่าคำร้องนั้นอยู่ภายในอำนาจของคณะกรรมการฯที่จะพิจารณา และเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในอนุสัญญาหรือไม่ คำวินิจฉัยขั้นนี้ของคณะกรรมการฯ จะอุทธรณ์มิได้

2. เมื่อคำร้องเรียนได้ถูกรับไว้แล้ว คำร้องเรียนนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯจะทำหน้าที่สรุปข้อเท็จจริง และพยายามไกล่เกลี่ย เพื่อให้มีการประนีประนอมกันโดยยึดตามหลักสิทธิมนุษยชน และเขียนสรุปรายงานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและการแก้ไขที่ได้กระทำไป ถ้าความพยายามประนีประนอมทำได้สำเร็จ คำร้องนี้ก็จะถูกยื่นต่อคณะกรรมการฯเต็มคณะ ซึ่งจะพิจารณาเรื่องนี้โดยอาศัยรายงานที่คณะกรรมการฯได้เสนอขึ้นมา

3. กรณีที่ความพยายามไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จแล้ว คณะกรรมการฯเต็มคณะจะต้องทำรายงานขึ้น โดยกล่าวถึงข้อเท็จจริงและให้ความคิดเห็นถึงการที่รัฐที่เกี่ยวข้องได้กระทำการละเมิดอนุสัญญา ซึ่งรายงานฉบับนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นไปสู่การดำเนินการ

อีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะมีการวินิจฉัยที่มีผลผูกมัดคู่กรณี โดยรายงานฉบับนี้จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป และจะถูกส่งไปยังรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย ผลที่จะเกิดตามมาก็คือ

- เรื่องอาจถูกส่งไปพิจารณาไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯหรือโดยรัฐคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

- ถ้าเรื่องไม่ถูกส่งไปพิจารณาไปยังศาลภายใน 3 เดือน คณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป จะทำการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3

ข. ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) สำหรับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนั้น มีอำนาจพิจารณาคดีได้ทุกชนิดที่เกี่ยวกับการแปลความหมายของอนุสัญญาฯ แต่ศาลไม่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาคดีได้เองโดยอัตโนมัติ เพราะในขั้นแรกอำนาจศาลจะต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องก่อน ส่วนผู้มีสิทธินำคดีสู่ศาลพิจารณา มีดังนี้

- คณะกรรมการ
- รัฐภาคีซึ่งบุคคลถือสัญชาติตนเป็นผู้เสียหาย
- รัฐภาคีซึ่งได้นำคดีไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ
- รัฐภาคีซึ่งได้แย้งคำร้อง

ในการปฏิบัติงานของศาลนั้น เมื่อคดีได้นำมาสู่ศาลก็เป็นไปได้ที่อาจมีการประนีประนอมกัน แต่ศาลจะยอมรับการประนีประนอมนั้น ก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ส่วนการสรุปผลการดำเนินงานขั้นสุดท้ายของศาล จะกระทำในรูปของคำพิพากษา โดยศาลจะวินิจฉัยว่ามีการละเมิดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาฯหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่ามาตรการที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐภาคีได้กระทำไปโดยขัดต่อพันธกรณีของรัฐภาคีจำเป็นต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ และถ้ากฎหมายภายในของรัฐภาคีได้มีบทบัญญัติขัดใช้คำทำขวัญเพื่อความเสียหายอันเกิดจากมาตรการนี้เพียงบางส่วน และถ้าศาลเห็นจำเป็น ศาลจะระบุในคำพิพากษาว่าให้มีการปฏิบัติจนเป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหายด้วยก็ได้ ซึ่งคำพิพากษาของศาลถือว่ามีผลผูกมัดคู่กรณี ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปอีกได้ และคำพิพากษานี้จะมีผลผูกมัดรัฐภาคีเป็นคู่ความ โดยคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรปจะเป็นผู้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว

3.1.1.2 ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา⁴³ (The Inter-American System)

ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแหล่งกฎหมาย 2 แหล่งด้วยกัน จึงทำให้เกิดโครงสร้างของสถาบันคู่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกล่าวคือ จากกฎบัตรว่าด้วยองค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา ค.ศ. 1948 (The Charter of the Organization of American States, 1948) และอนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1978 (The American Convention on Human Rights, 1978) ซึ่งสถาบันที่จัดตั้งตามสาส์นทั้ง 2 ฉบับค่อนข้างจะมีความซ้ำซ้อน และบางครั้งดำเนินการโดยสถาบันเดี่ยวร่วมกัน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรทั้งสำหรับการบริหารตามกฎหมายบัตรฯ ขณะเดียวกันก็เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาอเมริกาฯ มีหลายครั้งที่ทั้งสองสถาบันต่างพิจารณาในเรื่องเดียวกัน

อนุสัญญาอเมริกาฯได้รับการรับรองในปี ค.ศ. 1969 ในที่ประชุมของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา ซึ่งจัดโดยองค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (The Organization of American States) ณ เมืองซานโจเซ่ คอสตาริกา จึงทำให้อนุสัญญาอเมริกาฯ เป็นที่รู้จักกันในชื่อของ "สัญญาแห่งซานโจเซ่ คอสตาริกา" (Pact of San Jose, Costa Rica) ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1978 และเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมในอนุสัญญาอเมริกาฯฉบับนี้

สำหรับสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีอยู่ 2 องค์กรด้วยกันได้แก่ คณะกรรมการกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาด้านสิทธิมนุษยชน (The Inter-American Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-American Court on Human Rights)

ก. คณะกรรมการกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาด้านสิทธิมนุษยชน (The Inter-American Commission on Human Rights) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 7 คน พิจารณาจากความสามารถเฉพาะตัวและไม่เป็นตัวแทนของรัฐบาล สมาชิกของคณะกรรมการฯ มาจากการเลือกตั้งโดยองค์การกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา โดยเลือกจากผู้แทนของรัฐสมาชิก หน้าที่หลักของคณะกรรมการฯคือ การส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและป้องกันไม่ให้มีการ

⁴³ Theodor Meron, ed. Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues. New York : Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 439-490.

ละเมิดสิทธิดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เสนอโดยรัฐสมาชิกหรือเอกชน
2. พัฒนาการรับรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนของประเทศในทวีปอเมริกา
3. ให้คำแนะนำที่รัฐบาลของรัฐที่เป็นสมาชิกหรือรัฐดังกล่าวร้องขอมา เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนามาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของกฎหมายภายในและรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ
4. ขอร้องให้รัฐบาลที่เป็นสมาชิกจัดส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่รัฐนั้นได้รับไปดำเนินการ
5. จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมัชชาทั่วไปขององค์การกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

ข. ศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-American Court on Human Rights) มีอำนาจตามอนุสัญญาอเมริกาฯ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งและชี้ขาดเกี่ยวกับการละเมิดต่ออนุสัญญาอเมริกาฯ ของรัฐภาคี
2. มีอำนาจตีความอนุสัญญาอเมริกาฯ และสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้อขัดแย้งในบางเรื่อง

3.1.1.3 ระบบของแอฟริกา⁴⁴ (The African System)

ในปี ค.ศ. 1981 สมัชชาผู้นำแห่งแอฟริกาและรัฐบาลของแอฟริกาได้รับรอง “กฎบัตรแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน” (The African Charter on Human and Peoples' Rights) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1986 เป็นกฎบัตรที่ให้การรับรองทั้ง

⁴⁴ Paul Sieghart. The International law of Human Rights. New York : Clarendon Press, Oxford, 1983, p. 29.

สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย นอกจากนี้ ยังให้การรับรองสิทธิของกลุ่มคนต่าง ๆ ด้วย โดยเฉพาะสิทธิของปัจเจกบุคคล

เพื่อให้การดำเนินงานตามกฎบัตรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันในระดับภูมิภาคขึ้นในปี ค.ศ. 1987 เรียกว่า “คณะกรรมการแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (The African Commission on Human and Peoples’ Rights) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 11 คน ที่มีความสามารถเฉพาะตัว และมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวาง และเป็นอิสระ อำนาจหน้าที่ทั่วไปคือ การตีความและปรับใช้บทบัญญัติในกฎบัตรซึ่งแตกต่างจากสถาบันในระบบของยุโรปและกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาคือ สถาบันในระดับภูมิภาคของแอฟริกาที่มีอำนาจเพียงการตรวจตราการปฏิบัติตามกฎบัตรเท่านั้น แต่ไม่มีองค์กรของศาลสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด

ตามที่บทบัญญัติของกฎบัตรระบุว่า คณะกรรมการมีสิทธิรับเรื่องราวได้ ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน และปัจเจกบุคคล แต่ไม่มีสิทธิที่จะรับพิจารณาคดี เว้นแต่จะเป็นกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงต่อคนหมู่มาก และหากคณะกรรมการได้รับเรื่องดังกล่าว อาจจะได้รับมอบหมายจากสมัชชาของผู้นำแห่งรัฐให้ทำการศึกษาลักษณะอย่างลึกซึ้ง และรายงานพร้อมแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบของแอฟริกายังไม่ให้การคุ้มครองต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่าระบบของยุโรปและระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

3.2 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยผ่านสถาบันระดับระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้วย่อมไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพเพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขึ้น

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติคือ องค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นหน่วยงานด้านบริหารที่ไม่ใช่ศาลหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยให้คำปรึกษาเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ ซึ่งอาจทำในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในรูปของผลการพิจารณาและมติในคำร้องเรียนต่าง ๆ ที่เสนอโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล⁴⁵

⁴⁵ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. (Online). Available : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>. 2002, pp. 4-5.

3.2.1 แนวความคิดและแนวทางการจัดตั้งสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

โดยในปี ค.ศ. 1978 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) โดยมติที่ 23 (Resolution XXIII) วันที่ 8 มีนาคม ค.ศ. 1978 ได้ยืนยันถึงความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันแห่งชาติขึ้น โดยเน้นถึงความสำคัญของการที่แต่ละประเทศจะพิจารณาถึงการพัฒนาองค์กรหรือกลไกที่มีอยู่ ซึ่งเหมาะสมสอดคล้องกับสังคมและขนบธรรมเนียมประเพณีภายในแต่ละประเทศขึ้นมา เพื่อให้เป็นสถาบันแห่งชาติเกี่ยวกับการนี้⁴⁶

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่องสถาบันแห่งชาติและสถาบันท้องถิ่นเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงเจนีวา ระหว่างวันที่ 18-29 กันยายน ค.ศ. 1978 ซึ่งถือเป็นการประชุมครั้งสำคัญซึ่งส่งผลให้มีการกำหนดแนวทางที่เป็นเอกภาพในการพัฒนาสถาบันและองค์กรในลักษณะนี้ขึ้นมาในเวลาต่อมา⁴⁷

ในการสัมมนาครั้งนั้นได้มีการกำหนดแนวทาง (Guidelines) เกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันระดับชาติขึ้น และแนวทางเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้หลาย ๆ ประเทศได้ก่อตั้งสถาบันระดับชาติขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่สถาบันระดับชาติควรจะมีตามแนวทางที่การสัมมนาได้เสนอเอาไว้ ได้แก่

- (ก) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สำหรับให้รัฐบาลและประชาชนทุกคนได้ค้นคว้า
- (ข) ช่วยรณรงค์ในการให้การศึกษาและความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้ทุกคนได้ทราบว่า สิทธิมนุษยชนคืออะไร และตระหนักถึงความสำคัญ และให้ความเคารพต่อสิทธิเหล่านั้น
- (ค) มีหน้าที่ในการพิจารณาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้น ภายในประเทศที่รัฐบาลต้องการให้พิจารณาดำเนินการ
- (ง) ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- (จ) ศึกษาและติดตามกฎหมายคำพิพากษาของศาล ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและควรมีการจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ และจัดส่งรายงานดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. (Online). Available : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>. 2002, pp. 3-4.

(ฉ) ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐบาลจะมอบหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่รัฐจะต้องปฏิบัติภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐนั้นเป็นภาคี

นอกจากแนวทางที่กล่าวมาแล้ว ที่ประชุมยังได้เสนอให้โครงสร้างของสถาบันที่จะจัดตั้งขึ้น ดังนี้

(ก) ให้มีส่วนร่วมจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวางที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับมนุษยชน

(ข) สถาบันเช่นว่านี้ จะต้องเปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนและหน่วยงานทุกหน่วยสามารถใช้บริการได้อย่างทั่วถึงด้วย

(ค) สถาบันระดับชาตินั้นควรจะต้องมีหน่วยงานย่อยในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค สำหรับทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการทำงานของสถาบันด้วย

แนวทางซึ่งที่ประชุมได้กำหนดในครั้งนั้นได้รับการยอมรับจากสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ⁴⁸ โดยมติที่ 33/46 วันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1978 และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) โดยมติ 24 วันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1979 ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังได้เรียกร้องให้ทุกชาติมีการจัดตั้งสถาบันในลักษณะเช่นว่านี้ และให้จัดการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันในลักษณะนี้ทั้งหมดที่มีอยู่ส่งไปยังสมัชชาองค์การสหประชาชาติ รายงานเหล่านี้ได้รับการค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอยู่เสมอ เช่น ได้มีการกำหนดรูปแบบของสถาบันที่ควรจะมีขึ้นในลักษณะต่าง ๆ โดยเน้นถึงความแตกต่างกันของเงื่อนไขที่เป็นอยู่ในแต่ละประเทศ⁴⁹

นับแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา องค์การสหประชาชาติยังคงดำเนินการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว และรายงานจำนวนมากที่จัดเตรียมโดยเลขาธิการสหประชาชาติ (Secretary-General) ได้ถูกส่งไปยังสมัชชาใหญ่ (General Assembly) และในช่วงนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันระดับชาติขึ้นมาเป็นจำนวนหลายแห่ง ซึ่งในการจัดตั้งจะได้รับการช่วยเหลือจากโครงการให้บริการคำแนะนำ (The Centre for Human Rights)

⁴⁸ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. Ibid. p. 4.

⁴⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. "รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติเรื่อง "สถาบันแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม 2534" หน้า 35-36.

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดสัมมนาการประชุม เรื่องสถาบันระดับชาติและระดับภูมิภาคในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และในการสัมมนาดังกล่าวได้มีการพิจารณารูปแบบของสถาบันระดับชาติและสถาบันระหว่างประเทศ และหาทางที่จะพัฒนาศักยภาพ จึงได้มีการประชุมอีกครั้งเพื่อหาข้อสรุป โดยจัดการประชุมที่กรุงปารีส เดือนตุลาคม ค.ศ. 1991⁵⁰

โดยในการประชุมครั้งนั้นมีผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนต่าง ๆ จาก 40 ประเทศ ผู้แทนองค์การเอกชน (Non-Governmental Organizations) และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกจำนวนหนึ่ง ในจำนวนผู้แทน 40 ประเทศนั้น เป็นผู้แทนจากสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง 24 ประเทศได้แก่ ออสเตรเลีย เบนิน บราซิล แคนาดา ชิลี สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี โมร็อกโค เม็กซิโก นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ อุกันดา เนเธอร์แลนด์ เปรู ฟิลิปปินส์ เซเนกัล โตโก ตูนิเซีย ตุรกี สหภาพโซเวียต เวเนซุเอลา และยูโกสลาเวีย⁵¹

หลังจากที่ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแล้วนั้น ที่ประชุมได้จัดทำคำแนะนำ (Recommendations) เกี่ยวกับหลักการจัดตั้งกลไกหรือสถาบันระดับชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้จัดทำและให้การรับรองเอกสารที่เรียกว่า "หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับชาติ" หรือ "หลักการปารีส" ดังกล่าว ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 โดยเห็นว่าหลักการนี้ควรจะได้รับการนำไปพิจารณาเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ซึ่งหลักการดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้⁵²

ก. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

1. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

⁵⁰ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. Ibid. p. 4.

⁵¹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. "รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติเรื่อง "สถาบันแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม 2534". หน้า 39.

⁵² Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. (Online). Available : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>. 2002, pp. 10-14.

2. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และอำนาจดังกล่าวควรบัญญัติรับรองไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

3. สถาบันระดับชาติควรมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งพิจารณาเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

- บทบัญญัติของกฎหมายหรือด้านบริหารต่าง ๆ รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การตุลาการในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจหมายถึง ความรับผิดชอบของสถาบันระดับชาติในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมาย หรือเอกสารรับรองสิทธิต่าง ๆ พร้อมทั้งการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการที่จะให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ตลอดจนข้อเสนอแนะในการร่างกฎหมายใหม่หรือมาตรการด้านบริหารใหม่ ๆ ด้วย

- ดูแลสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันได้วินิจฉัยว่า ควรเข้าไปดูแล

- การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและเหตุการณ์เฉพาะเรื่อง

- กระตุ้นรัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขดำเนินการ เพื่อยุติสถานการณ์ดังกล่าว กรณีที่จำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นและโต้ตอบในนามของรัฐบาล

(ข) สอดส่องการปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศนั้นได้ลงนามหรือให้สัตยาบัน

(ค) สนับสนุนและส่งเสริมการออกกฎหมาย และการปฏิบัติตามเอกสารรับรองสิทธิระหว่างประเทศที่ประเทศเข้าเป็นภาคีให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

(ง) จัดทำรายงานต่าง ๆ ที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการต่าง ๆ และต่อสถาบันระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยเป็นรายงานที่เสนอความคิดเห็นต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนภายใต้ความเป็นเอกราชของประเทศ

(จ) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันระดับชาติของประเทศอื่น ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(ฉ) ช่วยเหลือการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการสอน วิจัย เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาบันอื่น ๆ

(ข) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชน และต่อต้านการแบ่งแยกชนชั้นทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกเรื่องเชื้อชาติ โดยการประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ หรือให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว

ข. องค์ประกอบของกลไกระดับชาติและหลักประกันความเป็นอิสระ

1. สถาบันระดับชาติ ควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น และควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่องค์กรที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้แก่

- องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักวิทยาศาสตร์

- องค์กรด้านศาสนา

- มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ

- รัฐสภา

- หน่วยงานของรัฐ

2. สถาบันระดับชาติควรได้รับการสนับสนุนในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับงบประมาณที่เพียงพอ

3. เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกของสถาบันระดับชาติ การแต่งตั้งควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน เพราะการแต่งตั้งดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่งาน

ค. วิธีดำเนินงาน

1. มีอิสระในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาล หรือที่ส่งถึงสถาบันโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูง

2. รับฟังข้อมูลจากบุคคลหรือจากเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาปัญหา

3. เผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ

4. สามารถที่จะจัดการประชุมได้อย่างสม่ำเสมอ และได้เท่าที่จำเป็นโดยกรรมการทั้งหมดที่ได้รับเชิญสามารถเข้าร่วมประชุมด้วย

5. จัดตั้งคณะทำงานโดยเลือกจากสมาชิกของสถาบัน และจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลืองานของสถาบัน

6. สามารถทำงานโดยปรึกษากับองค์กรที่รับผิดชอบในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยอย่างยิ่งออมбудแมน องค์กรในการประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ หรือองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน

7. ในแง่ของบทบาทพื้นฐานขององค์กรภาคเอกชนในการขยายงานของสถาบันระดับชาตินับเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ของภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นการต่อต้านกลุ่มนิยมเชื้อชาติ ฯลฯ

ง. หลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะของคณะกรรมการกับอำนาจถึงตุลาการ

สถาบันระดับชาติอาจมีอำนาจที่จะพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งคำร้องเรียนนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเอง หรือโดยตัวแทน หรือบุคคลที่สาม องค์กรพัฒนาภาคเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการจะใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าว โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

1. หากทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. แจ้งสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเยียวยาแก้ไขและการส่งเสริมให้เขาได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น

3. พิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับหรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่มีอำนาจ

4. ให้ข้อเสนอแนะต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่าง ๆ

หลักการในการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวทางที่สหประชาชาติจัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่แต่ละประเทศนำแนวทางดังกล่าวไปจัดตั้งสถาบันในประเทศของตนและมีความเป็นเอกภาพในการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีประวัติศาสตร์สภาพทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกัน ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถกำหนดรูปแบบของสถาบันระดับชาติแบบใดที่เป็นมาตรฐานสากลที่จะมีความเหมาะสมสำหรับทุกประเทศ การกำหนดโครงสร้างของสถาบันระดับชาติจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เพื่อให้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งในระเบียบวิธีและแนวทางการปฏิบัติในปฏิญญาเวียนนา ค.ศ. 1993 (Vienna Declaration, 1993)⁵³ ข้อ 36 วรรค 2 ได้ยอมรับว่าเป็นสิทธิของรัฐแต่ละแห่งในการเลือกโครงสร้างของสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับชาติที่สอดคล้องมากที่สุดกับความจำเป็นของตนโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติในฐานะองค์กรซึ่งวางแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ยังได้กำหนดหลักการอันเป็นมาตรฐานสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีประสิทธิภาพไว้ 6 ประการคือ "เงื่อนไขแห่งความมีประสิทธิภาพ"⁵⁴ (Effectiveness Factors) ได้แก่

1. **ความมีอิสระ (Independence)** ในทางกฎหมาย สถานะทางกฎหมายขององค์กร และด้านงบประมาณ กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไม่ว่ารูปแบบใดจะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล พรรคการเมือง และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ

สถาบันฯจะต้องมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซง ชัดขวางจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ การเชื่อมโยงกับสถาบันการเมือง การปกครองสูงสุดควรเป็นรัฐสภา หรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ

การบริหารจัดการต้องเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหนึ่งใดของรัฐ มีข้อกำหนดและระเบียบการทำงานของตนเอง มีและตั้งเงินงบประมาณโดยตนเองอย่างเพียงพอ ไม่พึ่งพิงกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ของรัฐบาล และมีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งควรต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ความเป็นอิสระนี้ยังมาจากการมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลายมากที่สุดและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

⁵³ Implementation and Monitoring Methods of Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993.

⁵⁴ คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน. คู่มือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2541, หน้า 21-41.

2. **ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและอำนาจอันเพียงพอ (Defined jurisdiction and adequate powers)** กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องมีภาระหน้าที่อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่เฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งสถาบันฯของประเทศตนเท่านั้น แต่ควรเป็นไปตามข้อตกลง กติกาอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบของสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยหลัก ๆ สถาบันควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมการรับรู้และให้การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้คำแนะนำปรึกษา ช่วยเหลือรัฐบาล และสอบสวนกรณีกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และที่สำคัญสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติก็ต้องได้รับอำนาจทางกฎหมายอย่างเพียงพอไม่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป

3. **การเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility)** กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ทันที เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคน และที่สำคัญจะต้องวางกฎเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องเรียนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

4. **การประสานความร่วมมือ (Cooperation)** กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องยึดหลักการความร่วมมือกับทุกฝ่ายตั้งแต่สหประชาชาติ องค์กรอื่น ๆ ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค สถาบันระดับประเทศอื่น ๆ องค์กรเอกชนหรือองค์กรที่มีชื่อของรัฐ (Non-Governmental Organizations) องค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organizations) ที่มีหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งโดยตรงและโดยปริยาย และกับหน่วยงานตุลาการ หลักการนี้กำหนดมาจากความเป็นจริงที่ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับทุกส่วนในรัฐ สังคม และโลก สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะไม่สามารถทำงานจนสำเร็จ หากไม่ร่วมมือกับองค์กรที่กล่าวมา

5. **ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ (Operational efficiency)** กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องยึดหลักประสิทธิภาพในเชิงปฏิบัติการ โดยการ จัดหาทรัพยากรที่เพียงพอ วิธีการทำงานที่ไม่เป็นแบบราชการ (bureaucracy) บุคลากรมีความคิด ความรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นตัวแทนกลุ่มทางสังคมอันหลากหลายและไม่เอนเอียง หน่วยงานของสถาบันฯจะต้องมีการศึกษาฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ทบทวน สรุป และประเมินผลการทำงานเป็นประจำ เพื่อยกระดับการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นเป็นลำดับ

6. **ความมีเหตุผลอธิบายความรับผิดชอบในการดำเนินงาน (Accountability)** กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องมีความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาล และรัฐสภา รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เข้าไปช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือปกป้องคุ้มครองต่อสาธารณชน โดยส่งรายงานตามภาระหน้าที่ผูกพัน การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง ความผิดพลาดตามที่ถูกเสนอมา ดีพิมพ์เผยแพร่รายงาน รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายและเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบันนี้อย่างจริงจัง⁵⁵

3.2.2 รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman) และสถาบันพิเศษ (Specialized Institutions)

3.2.2.1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน⁵⁶ (Human Rights Commission)

โดยส่วนใหญ่แล้วในประเทศต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นมา ก็เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่ากฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ทำหน้าที่อย่างอิสระจากหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าในการดำเนินงานคณะกรรมการฯ อาจจะรายงานฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกสมาชิกจะมาจากการกำหนดตัวแทนหรือคัดเลือกจากบุคคลในแต่ละสาขาอาชีพ พรรคการเมือง หรือบุคคลในท้องถิ่น

คณะกรรมการฯ จะดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่าง ๆ ไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองพลเมืองและสิทธิมนุษยชน บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะกำหนดไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญซึ่งขึ้นอยู่กับการก่อตั้งโดยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญจะกำหนดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กร ในการพิจารณาจะกำหนดขอบเขตของการแบ่งแยกหรือการกระทำผิดด้านละเมิด เช่น อำนาจในการสอบสวนการละเมิดที่ผิดกฎหมาย ในประเด็นสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีอื่น ๆ จะพิจารณากรณีหรือการแบ่งแยก

⁵⁵ ลัดดาวัลย์ ดันดิวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., 2543, (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 28-30.

⁵⁶ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. (Online). Available : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>.2002, pp. 5-6.

บนขอบเขตของพื้นฐานเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ ชนชาติ ค่านิยม จริยธรรม คนพิการ ความประพฤติทางเพศ ฯลฯ

บทบาท อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการฯ คือ การรับเรื่อง และสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มที่ถูกละเมิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการฯ จะหาหลักฐานในการสอบสวนโดยใช้การไต่ถามสืบข้อขัดแย้ง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การวางรากฐานหรือขั้นตอนของการเยียวยาที่เหมาะสมโดยคณะกรรมการฯ จะถูกละเลย ในบางกรณีศาลพิเศษ (Tribunal) จะรับฟังและตัดสินประเด็นจากข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และในกรณีที่ไม่มีศาลพิเศษ คณะกรรมการฯ จะสามารถส่งข้อเรียกร้องไปยังศาลปกติเพื่อตัดสินขั้นสุดท้าย หน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการฯ จะเป็นการทบทวนนโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะติดตามการตรวจสอบผลการดำเนินงานสิทธิมนุษยชนและแนะนำวิธีการที่จะแก้ไขในการกำกับชี้แนะข้อร้องเรียนต่อรัฐ คณะกรรมการฯ จะใช้กฎหมายภายในหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศประกอบการพิจารณา

ในทางความเป็นจริงสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายหรือทางด้านบริหารแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง โดยตรงถึงข้อความจริงอันนี้ คณะกรรมการฯ ในแต่ละประเทศจึงเชื่อมั่นว่าความรับผิดชอบในการสร้างความรับรู้ความสนใจของสังคมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและการให้การศึกษาทางด้านสิทธิมนุษยชนแก่สาธารณชน ซึ่งก็เป็นหน้าที่และเป้าหมายของคณะกรรมการฯ ที่จะกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ การจัดสัมมนา การให้บริการคำปรึกษาและการจัดประชุมเพื่อที่จะเป็นการสร้างความรับรู้และเผยแพร่สิทธิมนุษยชนสู่สาธารณชน เป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2.2.2 ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman)

ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นอีกรูปแบบของหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นในหลายประเทศ ผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แต่งตั้งโดยรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือผ่านตามกฎหมายพิเศษ อำนาจหน้าที่เบื้องต้นคือ การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนซึ่งเป็นเหยื่อของการถูกระทำที่ไม่เป็นธรรมจากฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมในฐานะเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐกับปัจเจกชน

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภาในแต่ละประเทศจะมีลักษณะเฉพาะตัว แต่ความเหมือนกันคือ กระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการรัฐสภาจะรับข้อร้องเรียนจากสาธารณชนและสอบสวนข้อร้องเรียน ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ

หน่วยงานบริหารแล้วเสนอความเห็นข้อเสนอแนะ ถ้าข้อเสนอแนะไม่ได้รับการปฏิบัติแก้ไข ผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะจัดทำรายงานพิเศษไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรายงานประจำปี ซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาและข้อเสนอแนะในการออกกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงทางด้านบริหาร สำหรับการส่งข้อร้องเรียนสามารถส่งถึงสถานที่ทำงานผู้ตรวจการรัฐสภาโดยตรงหรือโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นความลับ บางครั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถยกเรื่องขึ้นมาสอบสวนแนะนำตัวเองโดยไม่รอการร้องเรียน

อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คล้ายคลึงกันในเรื่องของการรับและสอบสวนข้อร้องเรียนสิทธิมนุษยชน โดยหลักการทั้งสองแบบไม่มีอำนาจในการตัดสิน ในบางประเทศใช้ทั้งสองรูปแบบในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

ตามที่กล่าวมาแล้วเกือบทั้งหมด หน้าที่เบื้องต้นของผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำหน้าที่เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมและความชอบธรรมตามกฎหมายของการบริหารสาธารณะ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเกี่ยวเนื่องเป็นพิเศษเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของชนในชาติ (Discrimination) ซึ่งจะเน้นกิจกรรมต่อเอกชน บัณฑิตชนเช่นเดียวกับรัฐ โดยหลักทั่วไป ผู้ตรวจการรัฐสภา จะดำเนินกิจกรรมสอบสวนข้อร้องเรียนของบัณฑิตชน

ผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นสถาบันที่มีการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ มีทั้งรูปแบบที่เป็นบัณฑิตบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย⁵⁷

3.2.2.3 สถาบันพิเศษ (Specialized Institutions)

สถาบันพิเศษจะถูกตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐบาลผู้กำหนดนโยบายสังคมหันมาให้ความสำคัญเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่ต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชนเหล่านี้เกี่ยวกับจริยธรรม เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา เด็ก สตรี ความยากจน และคนพิการ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการปรึกษาหารือ การให้เครื่องมือกลไกต่าง ๆ ต่อบัณฑิตบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สถาบันหรือองค์กรพิเศษจะรับผิดชอบในการควบคุมให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อกลุ่มชนเหล่านี้ รวมทั้งการให้คำปรึกษาต่อรัฐสภา และหน่วยงานสาขาอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการประจำสภาที่มีความรับผิดชอบในด้านเด็กและสตรี เป็นต้น⁵⁸

⁵⁷ Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. Ibid, pp. 7-8.

⁵⁸ Ibid, p. 8.

4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ

เนื่องจากองค์การสหประชาชาติได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งกลไกหรือสถาบันระดับชาติภายในประเทศของตน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศสมาชิกซึ่งอยู่ในทวีปต่าง ๆ ทั่วโลก แต่ละประเทศต่างก็ได้ทำการจัดตั้งสถาบันระดับชาติขึ้นในประเทศของตน ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงสถาบันระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน โดยศึกษาการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประเทศในกลุ่มทวีปต่าง ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะบางประเทศในบางกลุ่มทวีปดังนี้คือ กลุ่มประเทศในทวีปยุโรป ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก และฝรั่งเศส กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย-แปซิฟิก ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินเดีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

4.1 กลุ่มประเทศในทวีปยุโรป

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปมีหลายประเทศที่ได้จัดตั้งสถาบันหรือกลไกระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ประเทศเดนมาร์ก มีชื่อเรียกสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติว่า "สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก" (Danish Institute for Human Rights) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1990⁵⁹ ส่วนของประเทศฝรั่งเศสมีชื่อเรียกสถาบันฯว่า "คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" (Commission National Consultative des Droits de l'Homme) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1989

การจัดตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้อง เช่น government decree ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐมีทั้งแบบที่อยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายบริหาร เช่น ของประเทศฝรั่งเศสเป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี และแบบที่ดำเนินงานเป็นอิสระจากรัฐบาล เช่น ของประเทศเดนมาร์ก แต่สถาบันของเดนมาร์กก็มีการประสานงานกับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนอื่นอย่างใกล้ชิด ทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ ยังได้รับงบประมาณประจำปีผ่านสภา และได้รับเงินทุนสนับสนุนจากสมาคมและหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมากในแต่ละปี

องค์ประกอบสมาชิกของคณะกรรมการฯมาจากกลุ่มบุคคลหลายสาขาอาชีพ เช่น ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐบาล หรือ กระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนหรือสมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง สมาคมทนายความและนักกฎหมาย สหภาพแรงงาน หน่วยงานสิทธิมนุษยชนทั่วไป ผู้แทน

⁵⁹The Danish Institute for Human Rights, (Online) Available : <http://www.humanrights.dk>.

จากองค์กรเอกชน และบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยในบางประเทศผู้แทนจากหน่วยงานรัฐบาลมีอำนาจเพียงเป็นที่ปรึกษา และไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง และคณะกรรมการอาจเรียกผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนหน่วยราชการมาให้คำชี้แจงในเรื่องต่าง ๆ ได้หากเห็นสมควร

จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการจะแตกต่างกันไป เช่น 12 คน (คณะกรรมการของประเทศเดนมาร์ก) หรือ 71 คน (ประเทศฝรั่งเศส) และสถาบันของประเทศเดนมาร์กประกอบด้วยสภา (Council) และคณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหาร โดยมีสำนักงานซึ่งประกอบด้วย สำนักงานฝ่ายบริหาร ฝ่ายเลขานุการ สำนักงานข่าวสาร ห้องสมุด และห้องศึกษาค้นคว้า

ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการนั้นจะมีการกำหนดเวลาแน่นอนได้แก่ ครั้งละ 2 ปี (ประเทศฝรั่งเศส) หรือ ครั้งละ 3 ปี (ประเทศเดนมาร์ก) การแต่งตั้งสมาชิกอาจได้มาด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น เลือกตั้งโดยสภา หรือ ได้รับการแต่งตั้ง

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติของประเทศในกลุ่มทวีปยุโรป มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

โดยอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันได้แก่อำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

1. ศึกษาค้นคว้า และจัดทำโครงการวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชน รวบรวมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและนานาชาติ (ซึ่งในประเทศเดนมาร์กถือเป็นงานหลักของคณะกรรมการฯ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯยังมีหน้าที่ให้การศึกษาวิจัยรวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งของชาวเดนมาร์ก ชาวยุโรปและของนานาชาติ ตลอดจนส่งเสริม รวบรวมข้อมูล งานวิจัย ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน)

2. มีส่วนร่วมในเรื่องการศึกษาและการเผยแพร่ข่าวสารด้านสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนโดยทั่วไป โดยจัดทำ และส่งเสริมการเรียนการสอนด้านสิทธิมนุษยชนในทุกระดับการศึกษา⁶⁰ เพื่อเสริมสร้างความรู้ การวิจัย การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการติดต่อกับองค์กรที่ทำงานในลักษณะเดียวกันเพื่อส่งเสริมความร่วมมือกัน

3. ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่นายกรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยจะเป็นเรื่องที่รัฐบาลขอให้พิจารณา หรือเป็นเรื่องใดก็ได้ที่คณะกรรมการฯ เห็นสมควร ทั้งที่เป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสามารถเผยแพร่ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อสาธารณชนได้โดยเปิดเผย

⁶⁰ The Danish Institute for Human Rights, (Online) Available : <http://www.humanrights.dk>.

ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ ในด้านให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านนโยบาย กฎหมาย สนธิสัญญาและกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมาย ให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กำหนดมาตรการสำหรับงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และในเรื่องที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาและความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในการจัดหาค่าชดเชยสำหรับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเหมาะสม รวมถึงจัดทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

ส่วนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันแล้วเป็นลักษณะเด่นของแต่ละประเทศได้แก่

สถาบันฯของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่ปรากฏในคำประกาศว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง รัฐธรรมนูญของประเทศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ และที่สำคัญมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวน เพื่อนำเสนอฝ่ายบริหารหรือส่งให้อัยการฟ้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป⁶¹

ส่วนสถาบันฯของประเทศเดนมาร์กมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมความร่วมมือและช่วยเหลืองานขององค์การอาสาสมัครต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ติดต่อยุติธรรมกับองค์การระหว่างประเทศ สนับสนุนและขยายขอบเขตสมาคมของกลุ่ม เช่น กลุ่มสแกนดิเนเวีย และสมาคมนานาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน เช่น สหประชาชาติ สภายุโรป (Council of Europe) ศาลสิทธิมนุษยชนที่ Strasbourg และองค์การสิทธิมนุษยชนตามภูมิภาค ต่าง ๆ โดยเฉพาะในสแกนดิเนเวีย

4.2 กลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศในทวีปเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific) จะมีชื่อขององค์กรที่คล้ายคลึงกันคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟิลิปปินส์ (The Philippines Human Rights Commission)⁶²

⁶¹ กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารสถาบันเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพฯ : กระทรวงการต่างประเทศ, 1 กันยายน 2535. อ้างถึงใน สำนักงานอัยการสูงสุดและมูลนิธิเอเชีย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การพัฒนากลไกเพื่อ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (เอกสาร หมายเลข 9 สถาบันเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ). กรุงเทพฯ : สำนักงานอัยการสูงสุดและมูลนิธิเอเชีย, 2537, หน้า 96.

⁶² The Philippines Human Rights Commission. (Online). Available : <http://www.alrc.net/hrli/mainfile.php/phlnhrcact/>

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอินเดีย (Indian National Human Rights Commission) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งศรีลังกา (Human Rights Commission of Sri Lanka) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนิวซีแลนด์ (Human Rights Commission) แต่มีบางประเทศได้เรียกชื่อต่างออกไปคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคทางโอกาส (Australian Human Right and Equal Opportunity Commission) ของประเทศออสเตรเลีย

ในการจัดตั้งคณะกรรมการของแต่ละประเทศจะมีพื้นฐานที่แตกต่างกันไปประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่บนพื้นฐานของพระราชบัญญัติได้แก่ ประเทศอินเดีย⁶³ (ค.ศ. 1993) ประเทศศรีลังกา⁶⁴ (ค.ศ. 1996) ประเทศนิวซีแลนด์⁶⁵ (ค.ศ. 1978) ประเทศออสเตรเลีย⁶⁶ (ค.ศ. 1981) แต่มีบางประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์⁶⁷ (ค.ศ. 1987)

ส่วนการกำหนดจำนวนสมาชิกของคณะกรรมการของแต่ละประเทศนั้น มีทั้งเท่ากันและต่างกันไปได้แก่ ประเทศศรีลังกาและฟิลิปปินส์ 5 คน (ประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการอีก 4 คน ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งประธานและกรรมการ) ประเทศอินเดีย 6 คน ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย 7 คน โดยประธานคณะกรรมการอาจจะทำงานเต็มเวลาหรือครึ่งเวลาก็ได้ ส่วนกรรมการ (ซึ่งมีจำนวนได้ถึง 6 คน) ทำงานเต็มเวลา

สำหรับวาระดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ส่วนใหญ่จะกำหนดเวลาแน่นอน และเมื่อหมดวาระแล้ว สามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีกได้แก่ ประเทศอินเดีย 5 ปี (นับจากวันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือจนกว่ากรรมการจะมีอายุครบ 70 ปี และมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้ง) ประเทศนิวซีแลนด์ 5 ปี ประเทศออสเตรเลีย 7 ปี (และสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้

⁶³ กฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Protection Act 1993) ค.ศ. 1993 ภายใต้การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

⁶⁴ รัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งศรีลังกาฉบับที่ 21/1996 (Human Rights Commission of Sri Lanka Act No. 21 of 1996)

⁶⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1977 (Human Rights Commission Act 1977) ซึ่งปรับปรุงมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติ ค.ศ. 1971 (The Race Relations Act 1971) และได้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ. 1993 (Human Rights Commission Act 993) ในปัจจุบัน

⁶⁶ กฎหมายสิทธิมนุษยชน ต่อมาถูกแทนที่โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคในโอกาส ค.ศ. 1986 (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) และมีกฎหมายอีก 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ค.ศ. 1975 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเพศ ค.ศ. 1984 และพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ค.ศ. 1989 รองรับ

⁶⁷ คำสั่งบริหารที่ 163 (Executive Order Number 163)

อีก 1 วาระ แต่บุคคลที่มีอายุครบ 65 ปี จะไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกเต็มเวลาและบุคคลนั้นจะ
ไม่ได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการเต็มเวลา สำหรับวาระที่เกินกว่าวันที่บุคคลนั้นมีอายุครบ 65 ปี
ยกเว้น กรรมการที่เคยเป็นผู้พิพากษาที่ปลดเกษียณ ซึ่งสามารถดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 70 ปี) แต่
บางประเทศกำหนดให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียวได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ 7 ปี (โดยได้รับ
เงินเดือนในอัตราเดียวกันและไม่อาจจะพิจารณาปรับลดได้ในระหว่างที่อยู่ในตำแหน่ง)⁶⁸ ประเทศ
ศรีลังกา 3 ปี สมาชิกของคณะกรรมการฯ ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระที่
แน่นอนจึงสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระพอสมควร

การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีได้แก่ ประเทศ
ฟิลิปปินส์ อินเดียและศรีลังกา (ตามคำแนะนำของสภารัฐธรรมนูญ (Constitutional Council) ซึ่ง
ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา และหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน) ส่วนบางประเทศแต่งตั้ง
โดยข้าหลวงใหญ่หรือผู้สำเร็จราชการ ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ มีความแตกต่างกันดังนี้คือ คณะกรรมการฯ ของ
ประเทศฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา ของประเทศอินเดียส่วนใหญ่จะเป็น
ผู้พิพากษา ส่วนของประเทศออสเตรเลียจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ
เนื่องจากเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติในทุกด้านและทุกรูปแบบ
เน้นเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งเป็นแนวคิดเดียวกับของประเทศนิวซีแลนด์

การบริหารงานของคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่จะดำเนินงานเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
โดยจะได้รับการงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาล แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศ
ฟิลิปปินส์ ได้มีหลักประกันเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีที่จะต้องได้รับการอนุมัติโดยอัตโนมัติ
และสม่ำเสมอ

การจัดตั้งสำนักงานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงคณะกรรมการฯ ของกลุ่มประเทศในทวีป
เอเชีย-แปซิฟิกนั้น ส่วนใหญ่จะใช้วิธีที่คล้ายคลึงกัน เช่น การจัดตั้งสำนักงานกลางและสำนักงาน
สาขาในภูมิภาคได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์⁶⁹ ศรีลังกา⁷⁰ นิวซีแลนด์⁷¹ และออสเตรเลีย⁷² ส่วนในประเทศ

⁶⁸ คำสั่งบริหารที่ 163 (Executive Order Number 163).

⁶⁹ มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค 12 แห่ง และมีหน่วยงานย่อย 4 หน่วยงานทั่วประเทศ เพื่อให้บริการ
ประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะถูกส่งไปประจำอยู่ในท้องถิ่นของทุกภูมิภาคทั่วประเทศ และมี
สถานภาพเป็นตัวแทนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่
ที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสภาพการณ์ทางด้าน
สิทธิมนุษยชนในพื้นที่ เพื่อส่งตรงถึงคณะกรรมการฯ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคอีกด้วย

อินเดียจะมีลักษณะต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากระบบโครงสร้างการปกครองของประเทศอินเดียเป็นระบบสหพันธ์ จึงมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯในระดับรัฐคือ ให้แต่ละมลรัฐมีการจัดตั้งคณะกรรมการฯของตนเอง ซึ่งได้มีบางมลรัฐได้ดำเนินการบ้างแล้ว แต่เนื่องจากคำร้องเรียนยังถูกส่งมาที่สำนักงานใหญ่ คณะกรรมการฯจึงแก้ปัญหาด้วยการออกเยี่ยมตามพื้นที่ต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของประเทศในกลุ่มทวีปเอเชีย-แปซิฟิก ส่วนใหญ่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันสามารถสรุปได้ดังนี้

1. รับฟังข้อร้องเรียน ติดตามและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบ ซึ่งหมายรวมถึงการตรากฎหมาย การปฏิบัติหรือกระบวนการทั้งของภาครัฐ และมีใช้ภาครัฐ ที่คณะกรรมการฯมีความเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนโดยเหตุนั้น คณะกรรมการฯสามารถเข้าไปสอบสวนด้วยตนเองในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศอินเดีย ศรีลังกา⁷³ และออสเตรเลีย คณะกรรมการฯสามารถแทรกแซงเข้าไปในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากศาลนั้น ๆ

2. พิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ตลอดจนตรวจสอบ ให้ความช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายใด ๆ ที่ใช้ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อปรับปรุง หรือดำเนินการหามาตรการใหม่ ๆ ที่มีผลในทางปฏิบัติในการปกป้องสิทธิมนุษยชนให้ได้ผลอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

⁷⁰ แต่งตั้งคณะกรรมการฯขึ้นมาช่วยงานในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่แบ่งเบาภาระและคอยสอดส่องดูแลงานแทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยสามารถปฏิบัติงานแทนตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการฯภายใต้พระราชบัญญัติได้ทุกประการ รวมถึงการให้คำชดเชยแก่ผู้เสียหาย หรือผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

⁷¹ ซึ่งหน้าที่หลัก ๆ ได้แก่ การเผยแพร่และให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนด้วยการพิมพ์เอกสาร รายงาน หนังสือ แถลงข่าว การจัดประชุม การฝึกอบรม การวิจัย คณะกรรมการฯจะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติภารกิจด้วย

⁷² มีเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครสิทธิมนุษยชนประจำชุมชนที่ปรากฏว่ามีรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีอำนาจค่อนข้างมาก รวมทั้งมีอำนาจชี้ขาดในกรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศหรือทางเชื้อชาติได้

⁷³ Human Rights Commission of Sri Lanka Act No. 21 of 1996.

3. ตรวจสอบพระราชบัญญัติและร่างกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการให้หลักประกันว่าพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายที่ยื่นเสนอว่าสอดคล้อง หรือขัดกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่รัฐบาลในการพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพื่อให้กฎหมายและการบริหารภายในประเทศสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล และในเรื่องความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญา และความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน

4. ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล ติดตามดูแลให้รัฐบาลปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นภาคี เพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนช่วยจัดทำรายงานสำหรับเสนอต่อคณะกรรมการอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านั้น

5. ศึกษาสนธิสัญญาต่าง ๆ และกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สำหรับนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการในการปกป้องสิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศอินเดีย

6. ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัย ดำเนินการวิจัยว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยจัดโครงการสัมมนา และอบรมเพื่อเผยแพร่ผลการวิจัย เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

7. ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนทุกส่วนในสังคม และส่งเสริมให้เกิดการรับรู้ถึงเครื่องป้องกันที่มีอยู่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยผ่านสื่อสารมวลชนในทุกแขนง ทั้งสิ่งพิมพ์ สื่อต่าง ๆ การสัมมนา และเครื่องมืออื่น ๆ ที่สามารถจัดหาได้ สนับสนุนส่งเสริมบทบาทขององค์กรเอกชน (NGOs) และกลุ่มองค์กร สถาบันต่าง ๆ ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดสำนึกในการปกป้องและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

8. มีอำนาจเข้าเยี่ยมตรวจตราเรือนจำ ทัณฑสถาน สถานที่กักกันนักโทษหรือผู้ต้องหาทั่วประเทศและสถานที่คุมขังต่าง ๆ เพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของผู้พักอยู่ในสถานที่นั้น และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเพื่อขอให้หน่วยงานรัฐดำเนินการปรับปรุงต่อไป⁷⁴

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มีอยู่อย่างจำกัด ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการฟ้องร้องตามกฎหมาย ไม่มีอำนาจในการชี้ขาดสิทธิของคู่กรณี ซึ่งคณะกรรมการฯ เป็นเพียงองค์กรที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลด้วยตนเอง

⁷⁴ เฉพาะในประเทศศรีลังกา ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศอินเดีย

ซึ่งคณะกรรมการฯของแต่ละประเทศจะมีวิธีการต่าง ๆ กันไป เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยประเทศฟิลิปปินส์⁷⁵ จะต้องส่งเรื่องไปยังศาล โดยมีกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่เสมือนเป็นอัยการพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการยื่นการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ต่อศาลตามการเสนอขอของทนายความประจำของคณะกรรมการฯ ภายหลังจากที่ได้มีการสืบสวนสอบสวนและได้สรุปสำนวนคดีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนคณะกรรมการฯของประเทศศรีลังกา⁷⁶ จะต้องส่งเรื่องร้องทุกข์ให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจ หรือส่งเรื่องไปยังศาลสูง (Supreme Court) เป็นผู้วินิจฉัย ตัดสินหรือลงโทษตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป และจะต้องส่งรายงานประจำปีต่อรัฐสภาทราบในทุก ๆ เรื่อง ส่วนคณะกรรมการฯของประเทศอินเดียมีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในกรณีที่คณะกรรมการฯจะดำเนินการกับพยานฐานหมิ่นประมาทศาลหรือเบิกความเท็จ ยังคงต้องขอคำสั่งจากศาลสูงเท่านั้น จึงจะสามารถทำการฟ้องร้องต่อศาลได้ด้วยตนเอง⁷⁷ ทั้งนี้กฎหมายของประเทศอินเดียได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะและมีการแต่งตั้งอัยการพิเศษเพื่อดูแลคดีสิทธิมนุษยชนด้วย และคณะกรรมการฯยังสามารถแทรกแซงเข้าไปในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่ต้องได้รับความเห็นจากศาลนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการฯของประเทศออสเตรเลีย⁷⁸ คณะกรรมการฯมีอำนาจมากคือ มีอำนาจในการชี้ขาดในกรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศได้ สำหรับคณะกรรมการฯของประเทศนิวซีแลนด์⁷⁹ ในกรณีที่ต้องมีการดำเนินคดี กรรมการฯที่รับเรื่องจะส่งเรื่องไปยังกรรมการฯฝ่ายดำเนินคดีให้เป็นผู้ฟ้องคดีทางแพ่งต่อตุลาการวินิจฉัยคำร้อง ซึ่งเป็นองค์กรยุติธรรมที่เป็นอิสระจาก

⁷⁵ Commission on Human Rights. Briefing Paper for the Diplomatic Crops on Human Rights Situation in the Philippines, 18 March 1993. อ้างถึงใน สำนักงานอัยการสูงสุดและมูลนิธิเอเชีย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การพัฒนากลไกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (เอกสาร หมายเลข 9 สถาบันเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ). หน้า 93-94.

⁷⁶ Human Rights Commission of Sri Lanka. (Online). Available : <http://www.alrc.net/hri/mainfile.php/slhract/>

⁷⁷ India Human Rights Protection Act 1993.

⁷⁸ Human Rights Commission. (Online). Available : <http://www.hrc.co.nz>.

⁷⁹ Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission. (Online). Available : <http://www.alrc.net/hri/mainfile.php/aushreccact/>

คณะกรรมการฯ โดยอยู่ภายใต้กรมศาลยุติธรรม โดยกรรมการฯ จะมาเบิกความต่อศาลด้วยตนเอง หรือเนติบัณฑิต หรือทนายความก็ได้

4.3 กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา (Africa)

สำหรับในกลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกา (Africa) นั้น ประเทศที่มีสถาบันหรือกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแอฟริกาใต้ หรือ The South African Human Rights Commission (SAHRC) ซึ่งการจัดตั้งสถาบันอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1993 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1994

ส่วนองค์ประกอบคณะกรรมการฯ ประกอบด้วย ประธานและกรรมการ โดยมีจำนวนสมาชิกที่ประกอบเป็นคณะกรรมการฯ ซึ่งปฏิบัติงานเต็มเวลาไม่น้อยกว่า 5 คน และมีสำนักงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค กรรมการจะดำรงตำแหน่งในวาระไม่เกิน 7 ปี การแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ทำโดยประธานาธิบดี ซึ่งมีเงื่อนไขว่า สมาชิกไม่น้อยกว่า 5 คน อาจจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการฯ ที่ทำงานเต็มเวลาหรือครึ่งเวลาได้อีก 1 วาระ และประธานาธิบดีสามารถถอดถอนกรรมการฯ ใด ๆ ออกจากตำแหน่งได้ โดยการร้องขอของคณะกรรมการฯ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนและวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนสมาชิกผู้ที่มาประชุม⁸⁰

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1993 โดยกำหนดให้มีภาระหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลให้มีการเคารพและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน จัดทำข้อเสนอแนะต่อองค์กรของรัฐในทุกระดับ เพื่อให้เกิดมาตรการที่จะส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ศึกษาและจัดทำรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นสมควรและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ขอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานต่อองค์กรของรัฐ สอดส่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ได้รับผลกระทบเพื่อการชดเชยเยียวยา⁸¹

⁸⁰ The South African Human Rights Commission (SAHRC). (Online). Available : http://www.sahrc.org.za/main_frameset.htm.

⁸¹ Ibid.

5. เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ

จากการศึกษาค้นคว้าสามารถสรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกลุ่มประเทศในทวีปยุโรปได้แก่ ประเทศเดนมาร์กและฝรั่งเศส กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกาได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ กลุ่มประเทศในทวีปเอเชีย-แปซิฟิกได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐอินเดีย ศรีลังกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ มีลักษณะการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ ซึ่งเหมือนและแตกต่างกันดังนี้

5.1 การจัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่จะเป็นสถาบันสังกัดฝ่ายบริหาร หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งกระบวนการสรรหาไม่สลับซับซ้อน เช่น มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีได้แก่ ประเทศอินเดีย หรือโดยผู้สำเร็จราชการหรือข้าหลวงใหญ่ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย หรือโดยผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ ส่วนการแต่งตั้งเลขาธิการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของหลายประเทศมักจะแต่งตั้งจากราชการระดับสูงตามคำแนะนำของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ยังมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางส่วนที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติในแง่ของการแต่งตั้งสมาชิกและงบประมาณ ซึ่งจะมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากอำนาจของฝ่ายบริหาร รัฐสภามักเป็นผู้อนุมัติงบประมาณได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์และออสเตรเลีย

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการฯจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นสำคัญ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศมีความเป็นอิสระพอสมควร มีอำนาจออกกฎระเบียบต่าง ๆ ด้วยตนเอง บางสถาบันมีอิสระในการตั้งกฎระเบียบของตนเอง โดยไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานต้นสังกัดได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์

สำหรับกฎหมายที่รองรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างหลากหลาย ทั้งรัฐธรรมนูญได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ส่วนรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติได้แก่ ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ซึ่งให้อำนาจมากน้อยแตกต่างกันไป

โดยกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศนิวซีแลนด์ และออสเตรเลียจะเน้นสิทธิของบุคคลและห้ามการเลือกปฏิบัติ และให้หลักประกันความเป็นอิสระ

อำนาจหน้าที่ และกำหนดกระบวนการทำงานแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างมาก

5.1.1 องค์ประกอบของสมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำหรับบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนใหญ่มาจากหลายสาขาอาชีพ เพื่อให้มีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น นักกฎหมาย ผู้พิพากษา แพทย์ สื่อมวลชน สหภาพแรงงาน องค์กรเอกชน บุคคลที่มีชื่อเสียงทางสังคม บางประเทศมีเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมอยู่ด้วย เช่น ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

ส่วนจำนวนสมาชิกที่ประกอบเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะแตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ 7 คน ประเทศอินเดียและศรีลังกา 6 คน ประเทศฟิลิปปินส์ 5 คน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานสาขาในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศด้วย

ส่วนใหญ่คณะกรรมการฯ จะดำรงตำแหน่งในวาระที่มีกำหนดเวลาแน่นอน และเมื่อหมดวาระแล้วสามารถต่ออายุใหม่ได้ โดยในบางประเทศคณะกรรมการฯ ชุดเดิมเป็นผู้เลือกคณะกรรมการฯ ชุดใหม่ เช่น ประเทศออสเตรเลีย

5.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนมากจะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันคือ คณะกรรมการฯ จะมีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องทุกข์และไต่สวน กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก และส่วนใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้มีการออกกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะสถาบันนั้นจะขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร หรือมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ

เนื่องจากคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่จะขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่ฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมการฯ ที่มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระ ส่วนใหญ่จะมีหน้าที่หลักในการรับฟังข้อร้องเรียนต่าง ๆ ซึ่งในบางประเทศผู้ร้องเรียนอาจเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ละเมิดสิทธิได้ เพราะผู้ถูกละเมิดสิทธิอาจไม่อยู่ในสถานะที่จะยื่นข้อร้องเรียนด้วยตนเองได้เนื่องจากเจ็บป่วย พิกัด หรือถูกกักขัง เช่น ในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้รับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนหรือกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่สามารถจะให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับกรณีนั้น ๆ ได้ แม้คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจสอบสวน สืบสวน ไต่สวน โกล่เกลี่ย หรืออำนาจทางแพ่งตามวิธี

พิจารณาความแฟ้ง โดยสามารถออกหมายเรียกบุคคล พยาน หลักฐาน เอกสาร มาให้สอบปากคำ หรือแสดงต่อคณะกรรมการก็ได้

แต่อำนาจในการสืบสวน สอบสวนของคณะกรรมการแต่ละประเทศยังแตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการของบางประเทศยังสามารถพิจารณากรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเรื่องใดก็ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร คณะกรรมการของบางประเทศมีอำนาจที่จะสอบสวนโดยตรงจากหลักฐานและเอกสารต่างๆ ได้โดยตรง เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์และออสเตรเลีย

สำหรับอำนาจในการตัดสินใจปัญหา สถาบันระดับชาติส่วนใหญ่จะเน้นการแก้ไข ปัญหาด้วยการประนีประนอม แต่ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ ในลักษณะที่จะมีการผูกพันทางกฎหมาย กล่าวคือ ไม่สามารถชี้ขาดและบังคับได้ มีอำนาจเพียง สอบสวนไกล่เกลี่ยและประนีประนอมเท่านั้น และจะเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ชี้ขาด หากไม่สามารถประนีประนอมได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ ประชาชนทั่วไป คณะกรรมการของบางประเทศเน้นการจัดการอบรมเพื่อส่งเสริมความรู้เรื่อง สิทธิมนุษยชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์

ส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานของคณะกรรมการของประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียคล้ายคลึงกันและมีอำนาจค่อนข้างมากเนื่องจากมีอำนาจฟ้องคดี และมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศฟิลิปปินส์และแอฟริกาใต้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้อำนาจแก่คณะกรรมการ พอสมควร

ส่วนประเทศอินเดียและศรีลังกาให้อำนาจแก่คณะกรรมการค่อนข้างน้อย เพราะรัฐ มักจะคิดตามหลักของกฎหมาย ในที่นี้คือ การกำหนดให้ประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษามาเป็น ประธานและกรรมการ จนกลายเป็นสถาบันยุติธรรมหนึ่งไป นอกจากนี้ ยังเป็นเพราะสถานการณ์ การเมืองภายในประเทศไม่ค่อยเอื้ออำนวย เช่น ความไม่สงบทางการเมืองในหลายพื้นที่อันเกิดมา จากความขัดแย้งทางเชื้อชาติ และศาสนา การต่อสู้เพื่อแยกตัวของชนชาติส่วนน้อย ฯลฯ ส่วนใหญ่ จึงไม่ค่อยมีแนวความคิดที่จะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเหมือนประเทศอื่น เช่น ประเทศอินเดียซึ่งยังคงรักษากฎหมายว่าด้วยอำนาจพิเศษของกองทัพและกฎหมายว่าด้วยพื้นที่ ถูกคุกคามทางด้านความมั่นคงซึ่งประกาศใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1958 ให้อำนาจพิเศษแก่กองทัพในการ ดำเนินมาตรการรักษาความมั่นคงของประเทศ ผู้นำทางการเมือง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศส่วนใหญ่จะเหมือนกันในด้านการเผยแพร่ ให้การศึกษาสิทธิมนุษยชน และการสืบสวนและสอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีอำนาจในระดับหนึ่ง ที่สำคัญต่างไม่มีอำนาจบังคับ และแม้จะมีอำนาจทางแพ่งตามวิธีพิจารณาความแพ่งสามารถออกหมายเรียกบุคคล พยานหลักฐาน เอกสาร มาให้ปากคำหรือแสดงต่อกรรมการฯ แต่ไม่สามารถชี้ขาดและบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินวินิจฉัยของตนหรือนำผู้กระทำความผิดหรือผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนมาลงโทษ ต้องเสนอฝ่ายบริหารหรือส่งให้อัยการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำเท่านั้น

5.2.1 กรอบการดำเนินงาน

ในบางประเทศมีองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพียงองค์กรเดียว โดยองค์กรนั้นจะรับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทุก ๆ ด้าน แต่บางประเทศมีองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้หลายองค์กร โดยจะมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบเฉพาะด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกระหว่างเรื่องการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ กับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทั่ว ๆ ไป เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติโดยเฉพาะนอกเหนือไปจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ กรอบการดำเนินงานของสถาบันระดับชาติต่าง ๆ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และหรือการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่ประเทศออสเตรเลียเป็นภาคี และส่งเสริมกฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านั้น

ด้านการดำเนินงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศจะดำเนินงานรับเรื่องร้องเรียน สืบสวนสอบสวน และไกล่เกลี่ยกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักการรับเรื่องวาระร้องทุกข์ของกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ และเพื่อประชาชนจากทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นพลเมืองของประเทศหรือไม่ เป็นผู้อพยพ เด็ก นักโทษ กลุ่มสังคม สมาคมของประชาชน ฯลฯ สามารถเข้าถึงคณะกรรมการฯ ได้ง่าย ส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งสาขาตามภูมิภาคทั่วประเทศ และให้ประชาชนร้องเรียนทางจดหมาย โทรศัพท์ได้ ให้คำปรึกษาแนะนำอีกฝ่ายบริหารในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

มากกว่าที่จะรับข้อร้องเรียนต่าง ๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ จะเข้าไปสอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศมีความพยายามเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ให้มีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย แต่จะทำได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการฯว่ามีมากน้อยแค่ไหน เพราะการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ต่อผู้ร้องทุกข์จะสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐ รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงาน รัฐสภา และสถาบันยุติธรรม เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ไม่มีอำนาจสั่งการและไม่ค่อยมีเงื่อนไขทางวัตถุ เช่น งบประมาณ การแก้ไขเยียวยาความเสียหายของผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงทำได้น้อย นอกจากการพิมพ์เผยแพร่การสอบสวน คำตัดสิน และการไต่ถามกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีผลต่อการเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้บ้าง ทั้งยังสร้างความเชื่อถือต่อสาธารณชน⁸²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศยังมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยพยายามดำเนินงานอย่างโปร่งใส เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสื่อมวลชนและสาธารณชน เป็นประจำ และจัดทำรายงานการปฏิบัติงานและรายงานการเงินประจำปีเสนอต่อรัฐสภาและต่อ รัฐบาล รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้าร่วมการดำเนินงาน ส่งเสริม เผยแพร่ ให้การศึกษา กระทั่งการสืบสวนสอบสวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้สาธารณชนรับรู้และตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

⁸² ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาภิรักษ์ และณฤมิต ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 14-24.

บทที่ 3

กลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกจากการจัดตั้งกลไกระดับระหว่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง องค์การสหประชาชาติได้มีนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งกลไกระดับชาติภายในประเทศของตน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง นอกจากองค์กรทางกระบวนการยุติธรรมหรือทางบริหาร ที่มีอยู่แล้วในทุกประเทศ โดยให้สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายในประเทศของตน เพราะในทางปฏิบัติไม่สามารถใช้กลไกรูปแบบเดียวกันสำหรับทุกประเทศซึ่งมีความแตกต่างกัน หากใช้รูปแบบเดียวกันโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละประเทศ อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี และส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งกลไกระดับชาติตามเจตนารมณ์ของ องค์การสหประชาชาติ¹ โดยประเทศต่าง ๆ ได้มีการจัดตั้งสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองโดยมีรูปแบบและการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไป ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับการศึกษากลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น ในเบื้องต้นจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ความเป็นมาของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยก่อน แล้วจึงศึกษาถึงกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก่อนและหลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และองค์กรเอกชน เพื่อจะได้ทราบถึงพัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งการมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามลำดับ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ในการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น เนื่องจากไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร แต่จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า แนวความคิดดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับศาสนา และมีพัฒนาการ

¹ กุลพล พลวัน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

มาเรื่อย ๆ ตามลักษณะทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับศาสนา

ในสังคมทั่วโลกมักมีศาสนาในสังคมมากกว่าหนึ่งศาสนา เพราะศาสนาเป็น สิ่งยึดเหนี่ยวทางจิตใจ แต่ละศาสนาต่างก็มีลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะ สำหรับในประเทศไทยได้มี ผู้นับถือศาสนาที่แตกต่างกันซึ่งแบ่งได้เป็น ศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ และศาสนาอิสลาม ซึ่งในแต่ละ ศาสนาได้มีคำสอนที่แตกต่างกัน ดังนั้น การศึกษาว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย มีความเกี่ยวข้องกับศาสนาอย่างไร สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1.1 ศาสนาพุทธ

คนไทยส่วนใหญ่คุ้นเคยกับศาสนาพุทธมากกว่าศาสนาอื่น ๆ เพราะศาสนา พุทธเป็นศาสนาที่คนไทยส่วนใหญ่นับถือ และศาสนาพุทธยังเป็นรากฐานสำคัญของประเพณี วัฒนธรรม ความเชื่อ ค่านิยม และวิถีชีวิตของคนไทยมาช้านาน รัฐธรรมนูญของไทยทั้งในอดีตและ ปัจจุบันได้กำหนดเอาไว้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงเป็นพุทธมามกะ ทำให้ตีความได้ว่า ศาสนาพุทธ คือศาสนาประจำชาติไทย แม้พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นชาวพุทธแต่ก็ทรงอุปถัมภ์ศาสนาอื่น ๆ ด้วย²

เมื่อประเทศไทยเป็นประเทศที่มีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ หลักคำสอนทางศาสนาจึงมีอิทธิพลในทางความคิดและแนวทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งหลักคำสอน นั้น หากพิจารณาแล้วจะพบว่า มีลักษณะของสิทธิมนุษยชน เนื่องจากในอดีตยังไม่มีการใช้คำว่า สิทธิมนุษยชนและอธิบายว่าสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างไร ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักคำสอนของศาสนา พุทธในเรื่องการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ศาสนาพุทธได้สอนเรื่องทุกข์ จุดมุ่งหมายของชีวิตคือ ความพ้นทุกข์ หลักการปฏิบัติเพื่อความพ้นทุกข์สรุปได้ดังนี้คือ ศีล ซึ่งหมายถึง การควบคุมกายและ วาจาไม่ให้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ตนเองบุคคลอื่น ได้แก่ ศีล 5 ซึ่งเป็นข้อห้ามต่าง ๆ ได้แก่ การไม่ทำร้าย เบียดเบียน หรือฆ่ากัน ไม่ลักทรัพย์ผู้อื่น ไม่ผิดลูกผิดเมียผู้อื่น ซึ่งหลักคำสอนดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ที่ยึดมั่นในศีลเป็นคนที่มียศ วาจา และจิตใจงดงาม และจะคิดดี พูดดี ทำดี³ ศาสนาพุทธ

² ปรีชา ช่างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. มนุษย์กับศาสนา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 177-178.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 188-192.

ยังสอนให้คนทำความดี มีเมตตาต่อกัน⁴ เช่น หลักธรรมเกี่ยวกับเรื่องความเมตตา กรุณา การรู้จักให้อภัย ความอดทนอดกลั้น หลักคำสอนเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ลัทธิมนุษยชน มีความสัมพันธ์กับหลักคำสอนของศาสนาพุทธ⁵

1.1.2 ศาสนาคริสต์

นอกจากศาสนาพุทธแล้ว ศาสนาที่คนไทยคุ้นเคยอีกศาสนาคือศาสนาคริสต์ โดยตามประวัติศาสตร์ ศาสนาคริสต์เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทยพร้อมกับการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกในสมัยอยุธยา เดิมคนไทยรู้จักศาสนาคริสต์เป็นศาสนาของฝรั่ง เมื่อผ่านยุคล่าอาณานิคมแล้ว ศาสนาคริสต์ได้ปรับตัวให้เข้ากับสังคมไทย ขณะเดียวกันได้เน้นการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการศึกษา เช่น การจัดตั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัย ด้านสาธารณสุข เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล และด้านสังคมสงเคราะห์ เช่น การจัดตั้งสถานที่ช่วยเหลือคนพิการ คนด้อยโอกาส การกระทำดังกล่าวทำให้คนไทยมีทัศนคติเกี่ยวกับศาสนาคริสต์ในทางที่ดีขึ้น⁶

จุดมุ่งหมายในการดำเนินชีวิตของผู้นับถือศาสนาคริสต์คือ การกลับคืนสู่ความสัมพันธ์กับพระเจ้าดังเดิม การจะไปสู่จุดหมายได้ มนุษย์ต้องปฏิบัติตามหลักความดีที่พระเจ้าทรงสอน โดยคำสอนเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตที่นำมาสอนคือ “จงรักพระเจ้าของท่านอย่างสุดจิตสุดใจ” และ “จงรักเพื่อนบ้านเหมือนรักตนเอง” คำสอนเหล่านี้เป็นคำสอนที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระเจ้าและความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน⁷ ลำดับต่อไปจะกล่าวถึงคำสอนหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลัทธิมนุษยชน

หลักคำสอนโดยทั่วไปของศาสนาคริสต์จะเน้นอยู่ 2 เรื่องคือ เรื่องพระเจ้ากับเรื่องความรัก เรื่องแรกคือ ความศรัทธาในพระเจ้า ความเชื่อเรื่องพระเจ้ามิมีบทบาทสำคัญกับชีวิตของผู้นับถือศาสนาคริสต์ โดยส่งผลให้เกิดวิถีชีวิตที่มีคุณค่า เช่น นักสอนศาสนาบางคนพอใจที่จะไปทำงานในประเทศหรือท้องถิ่นที่ทุรกันดาร ใช้ชีวิตอยู่กับชนชั้นต่ำ คนพิการ หรือคนที่ป่วยที่สังคม

⁴ จรัญ โฆษณานันท์. ลัทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545, หน้า 13.

⁵ จรัญ โฆษณานันท์. “ปัญหาลัทธิมนุษยชน วิถีเอเชีย และวัฒนธรรมไทย” วารสารอักษร. ปีที่ 29, ฉบับที่ 217. มีนาคม 2539, หน้า 84.

⁶ ปรีชา ช้างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-197.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205-206.

รังเกียจ สิ่งที่ทำให้บุคคลเหล่านี้ยินดีที่จะใช้ชีวิตแบบนี้คือ ความศรัทธาในพระเจ้า⁸ ส่วนคำสอนเรื่องที่สองคือ ความศรัทธาในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน หลักธรรมข้อนี้จะทำให้เป็นคนมีใจเปิดกว้างพร้อมที่จะให้โอกาสเพื่อนมนุษย์ที่ดำเนินชีวิตผิดพลาด⁹

หลักคำสอนอีกเรื่องหนึ่งคือ การไม่ใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหา ตามคำสอนที่ว่า “ถ้าผู้ใดตบแก้มขวาของท่านให้หันแก้มซ้ายให้เขาด้วย” หลักธรรมข้อนี้สอนว่าการแก้ปัญหาที่แท้จริงคือ การเอาชนะใจของศัตรูและสอนให้อดทน¹⁰ และยังมีคำสอนให้รักศัตรูและเมตตาต่อคนทั้งหลายตามคำสอนที่ว่า “จงรักศัตรูของท่านและภาวนาอุทิศแด่ผู้ที่เบียดเบียนท่าน...” อีกด้วย¹¹

จากหลักคำสอนข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความรักเป็นลักษณะเด่นของศาสนาคริสต์ ทำให้แนวความคิดดังกล่าวเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ความรักและเมตตาแก่นระหว่างมนุษย์ เพราะมนุษย์ทุกคนกำเนิดมาจากพระเจ้าเหมือนกัน พระเจ้าทรงสร้างมนุษย์มาด้วยความรัก ทุกคนจึงมีหน้าที่รักใคร่ปรองดองกัน มนุษย์ไม่ว่าชาติหรือภาษาใดคือพี่น้องกัน¹²

1.1.3 ศาสนาอิสลาม

ปัจจุบันประเทศไทยมีประชาชนนับถือศาสนาอิสลามอยู่เป็นจำนวนหนึ่ง ซึ่งศาสนาอิสลามมีอิทธิพลต่อสังคมที่นับถือศาสนาอิสลามอย่างเคร่งครัด ได้แก่ บางจังหวัดในเขตภาคใต้ของประเทศไทย ปกติกฎหมายไทยจะบังคับใช้สำหรับคนไทยทุกภาค แต่ได้มีข้อยกเว้นสำหรับในบางจังหวัดที่ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม กล่าวคือ การใช้กฎหมายเกี่ยวกับครอบครัวมรดกใน 4 จังหวัดภาคใต้ได้แก่ จังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสตูล กฎหมายที่ใช้ในเขตจังหวัดเหล่านี้อนุญาตให้ใช้กฎหมายอิสลามมาใช้บังคับ¹³

เป้าหมายของศาสนาอิสลามคือ การทำความดี เพื่อจะได้ไปอยู่กับพระเจ้า การทำความดีได้มีข้อกำหนดชัดเจนคือ การศรัทธาในพระเจ้าและคำสอน โดยมีแนวปฏิบัติได้แก่ การละหมาด การถือศีลอดซึ่งจุดมุ่งหมายเพื่อฝึกฝนร่างกายและจิตใจให้มีความอดทน รู้จักความ

⁸ ปรีชา ช่างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 206-207.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 208-209.

¹¹ สุจิตรา ย่อนค้อม. ศาสนาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงแก้ว บริษัท สหธรรมิก, 2542, หน้า 206-207.

¹² ปรีชา ช่างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 209-210.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 211-212.

หิวโหย จะได้เห็นอกเห็นใจ ช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่น¹⁴ การบำเพ็ญอัศจรรย์ การบริจาคชะกาดซึ่งเป็นการบำเพ็ญทานตามศาสนานอกเหนือจากการบริจาคทานตามปกติ โดยต้องจ่ายจากทรัพย์สินเงินทอง และสิ่งที่มีในครอบครองเกินให้แก่บุคคล 8 ประเภทได้แก่ คนยากจน คนพิการ เจ้าหน้าที่ในการเก็บชะกาดซึ่งยากจน ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งยากจนหรือถูกตัดขาด เจ้าของทาสเพื่อไถ่ทาสผู้มีหนี้สิน ล้นพ้นตัว บริจาคในทางของอัลลอฮ์คือ บริจาคเพื่อสังคมส่วนรวม ผู้เดินทางที่หมดความสามารถจะเดินทางต่อไป¹⁵ การบริจาคมัจจุรุมงหมายเพื่อลดความตระหนี่ ให้มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่¹⁶

จะเห็นได้ว่า มีคำสอนหลัก 2 ประการที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องสิทธิมนุษยชน คือ การบริจาคชะกาดและการถือศีลอด คำสอน 2 ข้อดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะขัดเกลาลึกลับใจให้บริสุทธิ์ ละความเห็นแก่ตัว เมตตาต่อผู้ยากไร้ คิดถึงความทุกข์ยากของผู้อื่น (ทุกข์อันเนื่องมาจากความหิว ความอดอยากยากไร้) และการปฏิบัติดีต่อผู้อื่น คำสอนดังกล่าวเป็นเรื่องอุดมคติ แต่อาจถือได้ว่าเป็นจุดเด่นสำคัญของศาสนาอิสลาม จุดเด่นอีกข้อของศาสนาอิสลามคือ การไม่มีพระหรือนักบวช ในฐานะผู้ประกอบพิธีกรรมหรือเป็นตัวเชื่อมระหว่างพระเจ้ากับมนุษย์ แต่ถือว่าทุกคนเท่าเทียมกัน เข้าถึงพระเจ้าได้เหมือนกันหมด โดยไม่ต้องผ่านบุคคลที่เสมือนตัวแทนของพระเจ้า การไม่มีพระหรือนักบวช สร้างความเรียบง่ายในการที่จะเข้าถึงหลักคำสอนของศาสนาอิสลามของสามัญชนโดยไม่ต้องผ่านพิธีกรรม¹⁷ การที่ศาสนาอิสลามวางหลักเช่นนี้เป็นการกำหนดถึงหลักความเสมอภาคของผู้นับถือศาสนาอิสลามทุกคน

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับลักษณะทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม

ในการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับลักษณะทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม จะกล่าวเป็นลำดับตามพัฒนาการโดยแบ่งเป็น 4 ช่วงคือ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น และสมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

¹⁴ สุจิตรา อ่อนค้อม. ศาสนาเปรียบเทียบ. หน้า 232.

¹⁵ ปรีชา ช่างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. มนุษย์กับศาสนา. หน้า 218-219.

¹⁶ สุจิตรา อ่อนค้อม. เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

¹⁷ จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. หน้า 22-24.

1.2.1 สมัยสุโขทัย

การก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัยในยุคแรก ๆ จะมีอาณาเขตไม่กว้างขวาง การปกครองของสมัยสุโขทัยเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว แต่ลักษณะที่กษัตริย์ปกครองประชาชนเป็นแบบพ่อปกครองลูก¹⁸ ทำให้ลักษณะการใช้อำนาจไปในทางที่ให้ความเมตตาและเสรีภาพแก่ราษฎรพอสมควร

หลักศิลาจารึกสมัยสุโขทัยนั้นถือได้ว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งถ้อยความในศิลาจารึกว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ นั้นมักจะถึงเจ้าขุนบ่ไร่ไพร่ฟ้า หน้าปาก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความ เจ็บท้องข้องใจ มักจะกล่าวถึงเจ้าขุนบ่ไร่ ไปสิ้นกระดิ่ง อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ”¹⁹ จากข้อความดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการที่กษัตริย์เปิดโอกาสให้ราษฎรสันกระดิ่งร้องเรียนได้เมื่อมีเรื่องทุกข์ร้อน พระมหากษัตริย์จึงไม่ได้เป็นเพียงแค่ผู้ปกครอง แต่ยังเป็นผู้พิจารณาตัดสินข้อร้องทุกข์หรือผู้คลายทุกข์ให้ราษฎรด้วย

ลักษณะการปกครองของสมัยสุโขทัยมีลักษณะเป็นแบบครอบครัว มีจารีตประเพณีเป็นเครื่องตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างบุคคล ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด จึงกล่าวได้ว่า กษัตริย์ในสมัยสุโขทัยซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วยตนเองนั้น เปรียบเสมือนเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมในสมัยก่อน ซึ่งผู้นำประเทศเป็นผู้คุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยตนเอง ลักษณะการปกครองดังกล่าวอาจมีจุดอ่อน โดยเฉพาะในแง่ของการเข้าถึงของประชาชน เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตไกลเคียงวังเท่านั้นที่จะสามารถมาร้องเรียนต่อกษัตริย์ได้ สำหรับประชาชนที่อยู่ห่างไกลอาจไม่สะดวกในการมาร้องเรียน แต่การดำเนินการลักษณะนี้ น่าจะมีประสิทธิภาพพอสมควร โดยเฉพาะการบังคับตามผลการพิจารณาคำร้องเรียน เพราะกษัตริย์อยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือบุคคลอื่น การสั่งการใด ๆ ของกษัตริย์ย่อมจะบังเกิดผลได้

1.2.2 สมัยอยุธยา

การปกครองในสมัยอยุธยาเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเดียวกับสมัยสุโขทัย อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ แต่แนวคิดเกี่ยวกับกษัตริย์ในสมัยอยุธยาเป็นแนวคิดที่มาจาก

¹⁸ สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 43.

¹⁹ นพนิติ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2537, หน้า 21.

ศาสนาพราหมณ์ ถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ที่ได้รับอำนาจมาจากสวรรค์ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนประชาชนก็ไม่มีสิทธิถอดถอน เพราะการปกครองหรือการกระทำของกษัตริย์เป็นไปตามคำสั่งหรือความต้องการของพระเจ้า ดังนั้น กษัตริย์จึงเป็นผู้แทนพระเจ้าหรือสมมติเทพ เป็นเจ้าชีวิตและพระเจ้าแผ่นดิน ลักษณะการปกครองจึงเป็นแบบนายปกครองบ่าวและมีอำนาจอย่างมาก²⁰ และในสมัยนี้ยังเป็นต้นกำเนิดของระบบศักดินา ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างในศักดิ์ศรีของแต่ละคน และการแบ่งชนชั้นได้มีลักษณะที่ชัดเจนโดยแบ่งเป็น กษัตริย์ พระราชวงศ์ และขุนนางระดับสูงเป็นชั้นแรก ผู้ดี ผู้มีฐานะ และขุนนางที่มีศักดินา 400 ไร่ขึ้นไป เป็นชั้นที่ 2 ส่วนชั้นสุดท้าย ได้แก่ ไพร่ ผู้มีศักดินาต่ำกว่า 400 ไร่ และทาส²¹

การที่ปกครองด้วยอำนาจเด็ดขาด และความเชื่อกษัตริย์เป็นเจ้าชีวิต ประชาชนยอมเชื่อฟังผู้ปกครองโดยไม่ขัดขืนและสังคมไม่มีความขัดแย้งจากความแตกต่างทางชนชั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในสมัยอยุธยา สังคมยังไม่มีกรให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนยอมรับความแตกต่างระหว่างผู้มีอำนาจปกครองและผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง อาจส่งผลให้ประชาชนส่วนมากอาจยอมรับการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง ซึ่งบางครั้งอาจเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนก็ตาม ทำให้ประชาชนไม่กล้าใช้สิทธิร้องเรียนดังกล่าว

1.2.3 สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังคงใช้รูปแบบเดียวกับที่ใช้ในสมัยอยุธยา และได้มีการเปลี่ยนแปลงในสมัยรัชการที่ 5 แต่อำนาจสูงสุดก็ยังคงเป็นของกษัตริย์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนระบบกฎหมายในสมัยอยุธยาก็ยังคงใช้บังคับอยู่เป็นเวลานาน จนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ได้ทรงให้มีการชำระกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อเป็นหลักให้ลูกขุนพิจารณาคดี และมีแนวปฏิบัติสำหรับตุลาการ ต่อมาในสมัยรัชกาลอื่น ๆ ก็ปรับปรุงเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับยุคสมัยนั้น ๆ²² และในสมัยรัชการที่ 5 ได้มีการประกาศเลิกทาส ทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีกว่าสมัยอื่น ๆ ที่สำคัญยังมีการพัฒนาด้านอื่น ๆ อีกมากมาย ได้แก่ ด้านการคมนาคมโดยมีการตัดถนนและมีกิจการรถไฟ การสื่อสารทางไปรษณีย์โทรเลขและโทรศัพท์ การสาธารณสุขโดยตั้งโรงพยาบาล การศึกษา และได้มีการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศทางตะวันตก²³

²⁰ สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย. หน้า 47.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

ในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามแบบอย่างประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทยทั้งระบบ แต่ก็ไม่ได้มีการนำเอาแนวความคิดทฤษฎีกฎหมายของตะวันตกมาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติหรือแนวความคิดเกี่ยวกับปัจเจกนิยม ซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวความคิดสิทธิมนุษยชนก็ยังไม่ได้มีการปลูกฝังให้เป็นพื้นฐานทางความคิดในระบบกฎหมายไทยแต่อย่างใด²⁴

1.2.4 สมัยรัตนโกสินทร์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยไปสู่ระบบสังคมตะวันตก กล่าวคือ มีการยกเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเข้าสู่ระบบการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และต่อมาในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้มีการกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ได้แก่ ความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนา ร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ ซึ่งเป็นการกล่าวรวม ๆ ในมาตราเดียวกัน²⁵ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการยอมรับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่นาน ใน พ.ศ. 2476 ก็ได้มีการทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล และต่อมาได้มีกฎหมายการปฏิวัติผู้ที่ทำรัฐประหาร ซึ่งต่างก็ทำไปเพื่อต้องการเข้ามามีอำนาจทางการเมือง การแย่งชิงอำนาจ และการต่อต้านการกระทำดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลฝ่ายทหาร เหตุการณ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นเรื่อยมา ในการต่อสู้กันแต่ละครั้งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิต และเมื่อการยึดอำนาจสำเร็จก็จะมี การกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชน โดยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มีการปกครองแบบเผด็จการ มีการปกครองโดยกฎหมายที่ขัดต่อความเป็นประชาธิปไตย เช่น กฎอัยการศึก ประกาศคณะปฏิวัติ จนกระทั่งใน พ.ศ. 2516²⁶ ประชาชนไม่พอใจกับการถูกกดขี่สิทธิเสรีภาพ จึงได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ที่เป็นประชาธิปไตยในช่วงวันที่ 13-14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนทำให้ผู้นำรัฐบาลในช่วงนั้นต้องเดินทางออกนอกประเทศ และในที่สุดก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ซึ่ง

²⁴ พันธ ทัศนียานนท์. "สิทธิมนุษยชน: วิวัฒนาการในกฎหมายไทย" วารสารธรรมศาสตร์. ปีที่ 12, กันยายน 2526, หน้า 32.

²⁵ วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530, หน้า 32.

²⁶ สุชุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย. หน้า 81-88.

ถือได้ว่าเป็นฉบับที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่ในขณะนั้นรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการประกาศใช้ได้เพียงระยะเวลาหนึ่ง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ประกาศใช้ได้เพียง 2 ปี ก็ได้เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ร้ายแรง มีนักศึกษาและประชาชนมาชุมนุมเคลื่อนไหวก่อเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยและคัดค้านการกลับมาของผู้นำรัฐประหาร แต่ได้ถูกกองกำลังติดอาวุธของตำรวจและกลุ่มอำนาจทางการเมืองได้ฉวยโอกาสบุกเข้ายิง ฆ่า และทำร้ายนักศึกษาประชาชนอย่างโหดร้ายทารุณ จนทำให้เกิดการก่อรัฐประหารอีกครั้ง²⁷

หลังการปฏิวัติได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 การปกครองได้มีการผ่อนคลายลง เนื่องจากรัฐบาลได้จัดให้มีการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ผู้นำรัฐบาลยังคงเป็นผู้นำทางทหารก็ได้เข้ามาปกครองอีกครั้งคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ภายหลังจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2531 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกภายหลังจากการเลือกตั้ง ตำแหน่งจึงตกแก่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย จึงได้จัดตั้งรัฐบาลประชาธิปไตยที่กลุ่มทหารไม่เข้ามามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยทหารก็เกิดขึ้น โดยใน พ.ศ. 2534 คณะทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณษช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองอีกครั้ง²⁸

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเลือกตั้งและมีการจัดตั้งรัฐบาล และได้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่สุดอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาล 5 พรรค ทำผิดจารีตของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และบุคคลนั้นยังเป็นผู้นำการทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่พอใจจนเกิดการชุมนุมประท้วง จนกลายเป็นเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งมีการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ประท้วงกับตำรวจและทหาร จนเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ กำลังทหารที่เข้าปราบปรามเหตุการณ์ได้ใช้ความรุนแรงสลายกลุ่มผู้ประท้วง ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก และในช่วงเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว สื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนต่างถูกปิดกั้นการเสนอข่าวสารอย่างเสรี ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น จึงเป็นการริดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

²⁷ สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-88.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91-94.

หลังจากที่เหตุการณ์ดังกล่าวสงบลง ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยมี พลเรือเอกเป็นผู้นำคือ นายอานันท์ ปันยารชุน และต่อมา ได้มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง โดยให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมาจากประชาชนขึ้น จึงทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเด่นชัด และกว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำมากที่สุด

2. ความเป็นมาของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

กลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้น ตามประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ได้เริ่มปรากฏเป็นรูปร่างอย่างชัดเจนขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และการมีรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ความเป็นมาของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้มีพัฒนาการดังนี้

2.1 การเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

องค์การสหประชาชาติเป็นองค์การที่มีหน้าที่สำคัญในการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องอาศัยการดำเนินการผ่านองค์กรต่าง ๆ และประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489²⁹ ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นประเทศสมาชิกจึงย่อมมีหน้าที่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยตรงอีกด้วย เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น³⁰

2.2 การเป็นภาคีสมาชิกสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ในฐานที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสังคมโลกซึ่งให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิมนุษยชน จึงได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ เช่น สมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานระหว่างประเทศ และการจัดทำอนุสัญญาซึ่งเป็นข้อบังคับที่มีผลผูกพันประเทศเป็นสมาชิกและกำหนดข้อเสนอแนะซึ่งเป็น

²⁹ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 27.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

แนวทางในการวางนโยบายให้แก่ประเทศสมาชิก เป็นต้น และในปัจจุบันประเทศไทยยังเป็นสมาชิกอนุสัญญาหลายฉบับที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดทำขึ้น เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อได้เข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาแล้ว ประเทศไทยจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาซึ่งมี 2 ประการ³¹ คือ การให้ความเคารพสิทธิมนุษยชนตามที่สนธิสัญญาได้รับรองไว้โดยปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณี และยกเลิกพิธีปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีและจัดทำรายงานผลดำเนินการไปยังองค์การตรวจสอบตามที่สนธิสัญญาต่าง ๆ ได้จัดตั้งขึ้น

ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 หรือ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นกติกาที่กำหนดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายประการ และกำหนดกลไกต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยใช้เวลาถึง 5 ปีจึงจะทำหนังสือเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และมีผลบังคับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540³²

ผลของการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 คือ ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงพัฒนากฎหมาย สถาบัน หรือองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชนในภาพรวม โดยในการจัดตั้งสถาบันระดับชาติ ได้มีการมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหลักในการศึกษาเปรียบเทียบสถาบันระดับชาติที่ประเทศอื่น ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมา 1 ชุด เพื่อศึกษารูปแบบและดำเนินการยกร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะทำงานได้วางแผนการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันระดับชาติดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
2. ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

³¹ เสรี นนทสุทธิ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

³² ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" หน้า 82.

3. รวบรวมข้อมูลศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนารวมทั้งจัดทำรายงานประจำปี
4. เป็นศูนย์กลางประสานงานกับองค์กรสิทธิมนุษยชนในระดับโลกและระดับภูมิภาค ตลอดจนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และ
5. ให้ความเห็นแก่รัฐบาลในปัญหาที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือในการกำหนดนโยบายหรือเสนอร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

ในขณะเดียวกันก็มีการเผยแพร่แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แม้แต่สถาบันการศึกษาของกองทัพ กรมตำรวจ และหน่วยงานของรัฐที่อาจจะเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ยังถูกกำหนดให้บรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในหลักสูตร ตลอดจนให้ดำเนินตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามพันธกรณีที่เกิดจากการเข้าเป็นภาคี ซึ่งจะทำให้สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยมีการพัฒนา เป็นไปอย่างประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³³

2.3 การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญและจัดตั้งองค์กรเพื่อความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญบททั่วไปว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และประชาชนชาวไทย ไม่ว่าจะมีแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้อีกหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่คล้ายคลึงกับสิทธิต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยได้กำหนดมาตรการสำคัญที่จะทำให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนไว้ 2 ประการ³⁴ คือ

1. ให้ทุกองค์กรของรัฐคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจของตน

2. ให้บุคคลสามารถยกบทบัญญัติที่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ

เมื่อสิทธิได้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายแล้ว ในการคุ้มครองหรือรับรองสิทธินั้นอย่างจริงจัง รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา และให้มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน องค์กรเหล่านั้นได้แก่ องค์กรตุลาการ

³³ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

³⁴ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 30.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สำหรับบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์กรดังกล่าวจะขอกล่าวถึงในลำดับต่อไปในบทที่ 4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย)

3. กลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเอกชน รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มี กลไกของรัฐที่ช่วยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่หลายกลไก ได้แก่

3.1 ศาลยุติธรรม

ประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากศาลยุติธรรมโดยการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ศาลเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาอรรถคดีต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ศาลยุติธรรมเป็นศาลทั่วไปคือ มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลอื่น ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้นคือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ศาลจะรับพิจารณาคดีแพ่งซึ่งเป็นเรื่องการโต้แย้งสิทธิของเอกชนสองฝ่าย และคดีอาญาซึ่งเป็นการตัดสินกรณีที่บุคคลกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาเป็นหลัก ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีการดำเนินงานตามประมวลกฎหมาย และมีจุดมุ่งหมายที่จะฟ้องผู้กระทำผิดต่อศาลเพื่อพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งหลักการที่สำคัญของศาลที่ช่วยคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคือ ต้องให้ความยุติธรรมทั้งโจทก์และจำเลย สำหรับแนวปฏิบัติของการพิจารณาและพิพากษานั้น เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจ ทำให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่านอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่โจทก์และจำเลย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของศาลยุติธรรมยังมีปัญหาที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือสิทธิมนุษยชนคือ ความล่าช้าในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากพิจารณาคดีล่าช้า ก็จะทำให้การอำนวยความยุติธรรมและการยับยั้งอาชญากรรมมี

ประสิทธิภาพลดลง และกรณีการเสียเวลาในการดำเนินคดีซึ่งมีระยะเวลาหลายปี ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก³⁵

3.2 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่ฉบับแรกหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ³⁶ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาเกือบทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกัน จะแตกต่างกันในรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ วาระของการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญมานานแล้ว³⁷ โดยก่อนปี พ.ศ. 2489 ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่เริ่มการวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยศาลยุติธรรมให้เหตุผลว่า การพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะ เมื่อศาลยุติธรรมอ้างอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวจึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ³⁸

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือสิทธิมนุษยชนจากผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายใช้อำนาจเกินขอบเขต อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้³⁹ แต่บทบาทคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่บางประการซึ่งสรุปได้ดังนี้

³⁵ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2544, หน้า 37.

³⁶ อุศุขม พันธุ์คำ. บทบาทคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2535-2536. ม.ป.ส., ม.ป.ป. (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 71.

³⁷ กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. หน้า 195.

³⁸ อุศุขม พันธุ์คำ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการจากหลายฝ่ายทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นองค์กรทางการเมือง อาจวินิจฉัยโดยถูกกดดันหรือชักนำของรัฐบาล ความเชื่อถือจึงลดลง⁴⁰

อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญค่อนข้างจำกัดคือ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายฉบับใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ วินิจฉัยกรณีอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าให้นำเสนอตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น การวินิจฉัยว่าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดสมาชิกภาพหรือไม่⁴¹

ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อตุลาการรัฐธรรมนูญมีอยู่อย่างจำกัด โดยผู้มีสิทธิเสนอได้แก่ ศาลยุติธรรม กรณีที่ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด และมีปัญหาว่ากฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อาจส่งความเห็นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายฉบับใดอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนให้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ ว่าตนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้โดยตรง⁴²

จากข้อจำกัดของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งด้านองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ การเสนอเรื่องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทำให้องค์กรดังกล่าวซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและมีบทบาทคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยมาก⁴³ ต่อมา จึงมีแนวคิดให้มีองค์กรพิเศษหรือองค์กรกลางแบบศาล ความเป็นอิสระ และมีหลักประกันที่จะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง มาทำหน้าที่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่มาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

3.3 คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการถาวรในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติ จัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2533 เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน องค์ประกอบของคณะกรรมการต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก โดยอาจมีบุคคลภายนอกเป็นที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

⁴⁰ อูซาม พันธุ์คำ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

⁴¹ กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. หน้า 195-196.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 196.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 196-197.

จะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดวาระการพิจารณา และการลงมติเพื่อเสนอแนะต่อรัฐสภา⁴⁴ ซึ่งคณะกรรมการนี้ค่อนข้างจะได้รับการคาดหวังในทางที่ดีจากประชาชน เนื่องจากสังกัดสภาผู้แทนราษฎร และมีผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเจ้าของเรื่อง บางครั้งจึงสามารถปฏิบัติงานได้มากกว่ากลไกของฝ่ายบริหาร แต่คณะกรรมการดังกล่าวมีข้อจำกัดเรื่องอำนาจบังคับ โดยประธานคณะกรรมการทำได้เพียงขอความร่วมมือ แต่ไม่มีอำนาจบังคับหน่วยงานรัฐที่จะเปิดสิทธิมนุษยชนมาให้ปากคำหรือข้อมูลได้ ส่วนเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการที่ต้องเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ทำให้บทบาทในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่ได้ให้ความสนใจปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำให้หน่วยงานที่สนใจเรื่องการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่เป็นอิสระจากระบบราชการ มีแนวทางในเรื่องการจัดการองค์กร วิธีการงบประมาณ การบริหารบุคลากร วิธีการทำงานที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

ประชาชนอาจเลือกการคุ้มครองโดยการร้องทุกข์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่าให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจติดต่อสอบถามเรื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการอาจเชิญผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง และขอให้รับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ยอมดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์ คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจดำเนินการด้วยตนเอง ทำได้แต่เสนอรายงานความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไปเท่านั้น

ถ้าคณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นธรรม หรือไม่เหมาะสม ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดได้ คงทำได้แต่เพียงแจ้งผลการพิจารณา และความเห็นของคณะกรรมการฯ ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือรัฐบาลทราบเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาคต่อไป

⁴⁴ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" หน้า 104.

3.4 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา⁴⁵

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นกรรมการประเภทหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งคณะกรรมการฯสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้โดยการรับเรื่องร้องทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตามมาตรา 6 วรรค 2 ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่เป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายก็ได้กำหนดห้ามคณะกรรมการฯรับเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะบางประการไว้พิจารณา เช่น เรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล เป็นต้น

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการฯนั้น คณะกรรมการฯจะทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริงในคดี โดยการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่คู่กรณีนำมาอ้างและซักถามผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนและจะวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น หากคณะกรรมการฯเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำความเดือดร้อน ตามมาตรา 19 (2) คณะกรรมการฯก็จะวินิจฉัยและเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเยียวยาทุกข์แก่ผู้ร้องทุกข์ตามมาตรา 48 ต่อไป ซึ่งเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการฯได้วินิจฉัยและนายกรัฐมนตรีได้สั่งการแล้วย่อมเป็นที่สุด ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาทบทวนใหม่ได้ เว้นแต่ผู้ร้องทุกข์ได้พิสูจน์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐานใหม่และพยานหลักฐานอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการฯได้วินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป และผู้ร้องทุกข์ต้องเสนอคำขอให้พิจารณาใหม่ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่มิคำวินิจฉัยตามมาตรา 50

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการฯภูมิภาคด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกในการร้องทุกข์ให้แก่ประชาชนที่อยู่ในส่วนภูมิภาค

การดำเนินการของคณะกรรมการฯยังมีอุปสรรคอยู่บางประการคือ คณะกรรมการฯไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เอง กล่าวคือ เมื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯยังไม่มีผลบังคับได้เอง แต่จะต้องเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อ

⁴⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

พิจารณาถึงการอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งยังต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องทุกข์ ในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยว่าจะให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด

3.5 สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนหรือสคช. ได้ก่อตั้งโดยสำนักงานอัยการสูงสุด ในปี พ.ศ. 2525 เดิมมีชื่อว่า “สำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน” (สคช.) หน่วยงานนี้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 5 (16) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 ซึ่งสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านการคุ้มครองสิทธิ ด้านนี้จะเน้นหนักไปด้านการตรวจสอบสืบสวนสอบสวน เพื่อให้มีการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหาทางแก้ไขเยียวยากรณีที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ เช่น ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยคนที่ต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายหรือจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล เป็นต้น⁴⁶

บทบาทของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่สำคัญคือ การสร้างความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในชีวิตประจำวันให้แก่ประชาชนเพื่อให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมโดยปกติสุข เนื่องจากสภาพทางสังคมของประเทศไทยยังมีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่รู้กฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้บางครั้งอาจมีผู้กระทำความผิดด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่ใช้กฎหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น การดำเนินงานของสำนักงานคุ้มครองสิทธิฯ ในด้านการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิของประชาชน จัดได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิประชาชน โดยการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และมีบทบาทในการป้องกันการกระทำความผิดที่เกิดจากความไม่รู้กฎหมาย โดยการเผยแพร่ให้ความรู้และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยทั่วไปทั้งในเมืองและชนบทห่างไกล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 มาตรา 19 ซึ่งมีดังต่อไปนี้

⁴⁶ กุลพล พลวัน. “แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน” วารสารอัยการ. ปีที่ 4, ฉบับที่ 43. กรกฎาคม 2524, หน้า 34.

- รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

- ศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว

- ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีหน่วยงานทั้งส่วนกลางและต่างจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมและสามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกระดับ หากประชาชนต้องการขอความช่วยเหลือทางกฎหมายก็สามารถไปติดต่อด้วยตนเองที่สำนักงานอัยการจังหวัดทุกแห่งและที่สำนักงานกลางหรือติดต่อทางโทรศัพท์ โดยประชาชนจะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมายจากพนักงานอัยการ นิติกร และทนายความอาสาที่มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมาย เช่น ขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ขอให้จัดตั้งทนายความอาสาในการว่าต่างหรือแก้ต่างคดี ปรีกษาปัญหาทางกฎหมาย เป็นต้น⁴⁷ ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือที่ถูกต้องตามกฎหมาย เข้าถึงได้ง่าย และไม่คิดค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น⁴⁸

สำนักงานคุ้มครองสิทธิฯยังมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัด โดยจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของอัยการตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ และการดำเนินงานของสำนักงานคุ้มครองสิทธิฯจะเป็นการดำเนินการช่วยเหลือเมื่อมีผู้มาร้องขอ ทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดกำลังคนในการติดตามข้อเท็จจริงหรือการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นและจากความเคยชินของอัยการในการช่วยเหลือ โดยจะรอรับเรื่องร้องเรียนก่อนจึงจะเริ่มดำเนินการ ทั้งที่อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชน อัยการสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอให้คนมาร้องเรียน อีกทั้งประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบว่าอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนบางส่วนไม่ได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุด

⁴⁷ กุลพล พลวัน. "การช่วยเหลือผู้ยากไร้" วารสารกรมประชาสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 83. กันยายน 2546, หน้า 25-26.

⁴⁸ กุลพล พลวัน. "การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย" ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 281-282.

4. กลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้มากมาย เพื่อให้สิทธิเหล่านั้นได้รับความคุ้มครอง จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ให้ความยุติธรรมต่อประชาชนและส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น ซึ่งองค์กรที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้แก่ องค์กรตุลาการ คือศาล เป็นองค์กรที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชั้นสุดท้าย คำชี้ขาดของศาลในรูปของคำพิพากษานั้นมีค่าบังคับในตัว และมีกลไกกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง และองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามลำดับ

4.1 ศาลยุติธรรม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ศาลยุติธรรมยังคงมี 3 ชั้นเหมือนเดิมคือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา นอกจากนี้รัฐธรรมนูญใหม่ได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ เพราะกระบวนการพิจารณาคดีโดยปกติไม่อาจลงโทษนักการเมืองที่กระทำ ความผิดอาญาได้ และในทางความเป็นจริงนักการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพล ดังนั้น จึงกำหนดให้มีระบบเฉพาะในการตรวจสอบ รัฐธรรมนูญยังได้แยกศาลให้เป็นสถาบันอิสระออกจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด โดยมีหน่วยธุรการศาลยุติธรรมเป็นของตนเองที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และดำเนินงานอื่น⁴⁹ เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยปราศจากอิทธิพลทุกชนิด เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมและพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังได้ปฏิรูปกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมด้วย เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างรอบคอบและรวดเร็วอีกด้วย⁵⁰ ขณะเดียวกันยังอนุญาตให้ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมที่เกษียณอายุของราชการแล้วมีสิทธิสมัครเข้ารับราชการต่อเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาอาวุโสพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้นได้จนถึงอายุ 70 ปี⁵¹ ซึ่งการ

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 275.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 236 และมาตรา 241.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 334 (2).

เปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมและเป็นที่ยั่งยืนที่สุดท้ายของประชาชนได้อย่างเต็มที่

บทบาทของศาลยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมากขึ้น ไม่เน้นการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษเพียงอย่างเดียวแต่ยังคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา จำเลย โดยศาลจะเป็นผู้คุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไม่ให้ถูกละเมิด เช่น ในเรื่องการออกหมาย ศาลเป็นผู้ออกหมายต่าง ๆ การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือมีหมายของศาลอันได้แก่ หมายเรียก หมายจับ หมายค้น หมายขัง แต่เดิมหมายเรียก หมายจับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจออกหมายได้ แต่การให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวออกหมายได้โดยไม่มีผู้ตรวจสอบบางครั้งเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ดังนั้น ในปัจจุบันการออกหมายทั้งหมดจึงเป็นหน้าที่ของศาลแต่เพียงผู้เดียวถือได้ว่าเป็นบทบาทที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาคดีต่อเนืองนั้น เดิมไม่มีการกำหนดไว้ว่าศาลจะต้องพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง โปร่งใสและตรวจสอบได้ การดำเนินคดีของศาลจึงใช้เวลานานทำให้ประชาชนเสียอิสรภาพ (ในกรณีเป็นจำเลย) เวลา และค่าใช้จ่ายมาก แต่ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้พิจารณาคดีต่อเนืองขึ้นทำให้การพิจารณาเสร็จลงด้วยความรวดเร็ว ทำให้ประชาชนเสียอิสรภาพ (ในกรณีเป็นจำเลย) เวลา และค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

การพิจารณาคดีต่อเนืองยังคงมีข้อด้อยดังนี้คือ ประการแรก ผู้มีประกันจะได้รับนัดในการพิจารณาคดีที่นานกว่าผู้ไม่มีประกัน โดยผู้มีประกันจะต้องรอคิวนัดเป็นเวลานานถึง 1-2 ปีหรือมากกว่า ซึ่งระหว่างรอการพิจารณานั้นยังอยู่ในฐานะจำเลยย่อมไม่สามารถทำการใดได้สะดวก เช่น เดินทางไปต่างประเทศ ทำธุรกิจใด ๆ เนื่องจากเสียเครดิต ประการที่สอง การพิจารณาจะรวดเร็วหากทำตามกำหนดที่ศาลนัดไว้อย่างต่อเนื่อง แต่หากพยานรายใดมาศาลไม่ได้ภายในกำหนดนัดศาลมักจะตัดพยานนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีเสร็จตามกำหนด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการยุติธรรมหากพยานนั้นเป็นพยานสำคัญ

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการประกาศใช้เป็นระยะเวลาที่ยังไม่นานนัก เหตุการณ์ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรมก็ยังคงมีอยู่ โดยสามารถยกตัวอย่างได้ดังนี้

กรณีตัวอย่าง ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลยานนาวาได้ดำเนินการจับตัวนายอนันต์ไปกักขังควบคุมตัวเพื่อดำเนินคดีอาญาในข้อหาบุกรุก ทำให้เสียทรัพย์สินและหลักทรัพย์ ผู้ร้องอ้างว่า การจับตัวดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในคำร้องอ้างว่าเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากเมื่อ พ.ศ. 2534

นางจุไรรัตน์ได้ยื่นคำร้องขอแสดงกรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 496 ในที่สุดศาลฎีกามีคำพิพากษายกคำร้องของนางจุไรรัตน์

แต่นางจุไรรัตน์ยังนำที่ดินดังกล่าวบางส่วนไปให้นางดารณีเช่าทั้งที่นางจุไรรัตน์และนางดารณีไม่มีสิทธิใด ๆ ในที่ดินดังกล่าว ต่อมานางดารณีและนางจุไรรัตน์มอบอำนาจให้นายบุญยืนไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลยานนาวา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ว่า วันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2540 และวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 นายแสวง นายเสาร์ นายสุพรรณ และนายหนูได้บุกรุกเข้าไปในที่ดินและลักเก้าอี้ไป 10 ตัว กับทำร้ายประทุรวัชและนายแสวงผู้เดียวได้ลักเอาเทวรูปของนางจุไรรัตน์ไปด้วย การที่เจ้าพนักงานตำรวจสถานีตำรวจนครบาลยานนาวาได้ทำการจับนายอนันต์มาคุมขังโดยที่มิได้มีการแจ้งความดำเนินคดีแก่นายอนันต์แต่อย่างใดจึงเป็นการไม่ชอบ ขอให้ศาลไต่สวนและดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 240

ศาลชั้นต้นไต่สวนแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องไม่มีมูลที่จะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ยกคำร้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยเรื่องนี้ว่า สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในมาตรา 31 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และวรรคสาม บัญญัติว่า การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ดังนี้ การปฏิบัติตามมาตรา 240 ตลอดจนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลตรวจสอบว่ามีการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังเป็นสำคัญ ฉะนั้น เมื่อมีเหตุอันสมควรเชื่อว่าอาจมีการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ถือว่ามีมูลที่ศาลจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำหรับกรณีการจับกุมและคุมขังนายอนันต์ระหว่างสอบสวนคดีนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไปว่า ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีของสถานีตำรวจนครบาลยานนาวาว่า ผู้เสียหายมอบอำนาจให้นายบุญยืนไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลยานนาวา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 จากนั้นพนักงานสอบสวนได้ควบคุมตัวนายอนันต์ตลอดมาจนถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 จึงขอฝากครั้งที่ 1 ศาลชั้นต้นอนุญาต ต่อมาวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ผู้ร้องยื่นคำร้องอ้างว่า การจับและคุมขังระหว่างสอบสวนดังกล่าวมิชอบด้วย

กฎหมาย จากข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีการออกหมายจับนายอนันต์และตามรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีปรากฏข้อมูลเบื้องต้นเพียงว่า ผู้ถูกร้องทุกชื่อกล่าวหาว่าผู้กระทำความผิดมีเพียง 4 คน ไม่ปรากฏชัดว่า มีเหตุตามสมควรว่าควรนำตัวนายอนันต์มาสอบสวนดำเนินคดีด้วยหรือไม่ ไม่ปรากฏว่านายอนันต์ตกเป็นผู้ต้องหาซึ่งถูกส่งสัยโดยมีเหตุอันสมควรที่จะออกหมายจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (2) ไม่ปรากฏว่าการจับนายอนันต์เป็นการจับเพราะกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือพบนายอนันต์กำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบนายอนันต์โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่านายอนันต์จะกระทำความผิด โดยมีเครื่องมือหรือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นสามารถใช้ในการกระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่านายอนันต์ได้กระทำความผิดแล้วมาแล้วจะหลบหนี จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวจะจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 (1) (2) และ (3)

ส่วนที่ระบุในรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีว่านายบุญยืนแจ้งให้จับโดยได้มีการร้องทุกข์ไว้แล้วก็ปรากฏว่าผู้เสียหายไม่ได้ร้องทุกข์ว่านายอนันต์ร่วมกับนายแสวงกระทำความผิดดังกล่าว พฤติการณ์ดังกล่าวมาขอให้ส่งสัยตามสมควรว่าเจ้าพนักงานตำรวจได้ปฏิบัติการในการจับและควบคุมนายอนันต์ผู้ถูกจับโดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ทั้งหากการจับนายอนันต์ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจที่จะควบคุมตัวนายอนันต์ต่อเนื่องจากการจับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายขังในระหว่างสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ได้ ซึ่งหากศาลสั่งให้ผู้คุมขังหรือผู้ก่อให้เกิดการคุมขังนำตัวนายอนันต์มาเพื่อให้บุคคลดังกล่าวแสดงข้อมูลหรือพยานหลักฐานจะทำให้ปรากฏแน่ชัดว่ามีการจับหรือคุมขังโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และศาลก็สามารถพิจารณาถึงเหตุในการจับและคุมขังตลอดจนพฤติการณ์และขั้นตอนในการคุมขังให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างสมบูรณ์สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวแล้ว จากพฤติการณ์ดังที่ได้วินิจฉัยมาถือได้ว่า คำร้องของผู้ร้องมีมูลที่ศาลจะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 240 ศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกาของผู้ร้องฟังขึ้น

จากข้อวินิจฉัยดังกล่าวในที่สุดศาลฎีกาพิพากษากลับเป็นว่า คำร้องของผู้ร้องมีมูลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 240 ให้ศาลชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากได้ความว่ายังมีการคุมขังนายอนันต์อยู่และผู้คุมขังแสดงให้เห็นที่พอใจศาลชั้นต้นไม่ได้ว่าการคุมขังนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลชั้นต้นสั่งปล่อยนายอนันต์ทันที⁵²

⁵² คำพิพากษาฎีกาที่ 466/2541.

เมื่อคู่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 466/2541 แล้วสามารถพอสรุปได้ว่า ศาลฎีกาวางหลักว่า หากการจับกุมผู้ต้องหาของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจคุมตัวผู้ต้องหาเนื่องจากการจับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายซึ่งระหว่างสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 และมีผลต่อไปคือ ผู้ต้องหาที่ถูกคุมตัวหรือถูกคุมขังตามหมายของศาลต่อเนื่องจากการจับที่ไม่ชอบนี้เป็นบุคคลที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

4.2 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป แต่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญคือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ⁵³

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และผู้มีสิทธิเสนอคำร้องในศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว จะเห็นว่า ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นคำร้องหรือยื่นเรื่องผ่านผู้มีสิทธิเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น ประชาชนไม่มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น สามารถทำได้ 2 วิธี⁵⁴ คือ

1. ใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล⁵⁵ ซึ่งมีกรณีตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่าง โจทก์ (ธนาคาร) ประกาศอัตราดอกเบี้ย โดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยและเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดจากจำเลย และศาลจะนำประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์มาใช้บังคับกับคดีของจำเลย จำเลยจึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁵⁶

⁵³ ไพโรจน์ พลเพชร. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเอเชีย ฟรีดริค เฮแบร์ท และคณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 2544, หน้า 4.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28 วรรค 2 ประกอบมาตรา 264 และมาตรา 6.

⁵⁶ มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษา คดีรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2545, หน้า 81 และ 107.

ดังนั้น หากประชาชนมีข้อต่อสู้หรือจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลว่า พระราชบัญญัติพระราชกำหนด หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้ส่งผ่านไปทางศาลเพื่อให้ส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁷

2. ใช้สิทธิผ่านกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา⁵⁸ โดยประชาชนที่เดือดร้อนจากการกระทำหรือกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งว่าการกระทำหรือกฎระเบียบเหล่านั้น จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ยื่นคำร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบและส่งข้อเรียกร้องนั้นผ่านไปยังศาลรัฐธรรมนูญ⁵⁹ โดยมีกรณีตัวอย่างดังนี้

ตัวอย่าง มีผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่คณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบและคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมหรือ ก.ต. มีมติไม่รับสมัคร เพราะเห็นว่า ผู้สมัครมีร่างกายไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) ซึ่งผู้สมัครเห็นว่า การตัดสิทธิ ผู้สมัครเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สมัครสอบคัดเลือก และเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) (12) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) (11) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ผู้สมัครจึงขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 26 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และการกระทำของ ก.ต.และอนุกรรมการในการตรวจสอบคุณสมบัติของ ผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁶⁰

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจะเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจาก

⁵⁷ มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 198.

⁵⁹ มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

⁶⁰ คำวินิจฉัยที่ 1 /2545.

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบัญญัติให้มีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ตรวจสอบว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณากรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นหลัก⁶¹ อย่างไรก็ตาม บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญยังมีข้อจำกัดคือ ประชาชนไม่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าตนถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพได้โดยตรง

4.3 ศาลปกครอง

คำว่า ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังหมายความรวมถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายด้วย ซึ่งรัฐและองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นได้⁶²

ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่จะเข้ามาเยียวยาความเสียหายที่รัฐก่อให้เกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งนี้ โดยรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตนได้⁶³

เหตุผลในการมีศาลปกครองเนื่องจากในการดำเนินงานของทางราชการซึ่งต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีทั้งกรณีที่ประชาชนพึงพอใจการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็ว อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงอาจเกิดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการขึ้น

⁶¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544, หน้า 171-173.

⁶² ขาดิ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา. *รัฐธรรมนูญของเรา*. กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541, หน้า 206.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งจะต้องได้รับการตัดสินชี้ขาดโดยผู้ที่มีความเป็นกลาง มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมาย เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย องค์กรที่จะทำหน้าที่นี้ก็คือ ศาลปกครอง⁶⁴

ศาลปกครองจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จากการกระทำหรือการ ออกกฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือ ศาลปกครองมีหน้าที่หลัก ในการพิจารณาคดีที่เป็นกรณีโต้แย้งสิทธิระหว่างฝ่ายเอกชนและฝ่ายรัฐในการใช้อำนาจปกครอง โดยศาลปกครองมีหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายที่เห็นว่าไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ศาลปกครองเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการ ตรวจสอบควบคุมดูแลการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐหรือข้าราชการ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และความเป็นธรรมในสังคมและประชาชนแต่ละคนในสังคม ให้ได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย⁶⁵ กรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนมีดังนี้

ตัวอย่าง ผู้สมัครสอบคัดเลือกตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ได้รับพิจารณาให้เป็นผู้ไม่มีสิทธิ สอบ เนื่องจากคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบ เห็นว่า มีบุคลิกภาพ ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ ตามมาตรา 33 (11) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 แต่ผู้สมัครสอบเห็นว่า เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเรื่องความ แตกต่างของสภาพร่างกาย ซึ่งผู้สมัครสอบสามารถยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง เพื่อให้พิจารณา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และคำสั่งของคณะอนุกรรมการพิจารณา คุณสมบัติของผู้สมัครสอบที่ตัดสิทธิสอบของผู้สมัครได้⁶⁶

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองจะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เฉพาะเป็น กรณีการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจที่จะปกป้องคุ้มครองและส่งเสริม สิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปได้เท่าที่ควร

4.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือ Ombudsman นั้น เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจในการดำเนินการ

⁶⁴ ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา. เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ วีระเดช นวัตกรรมศึกษา. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเรื่อง ศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : บริษัท ไฮเอ็ด พับลิชซิง จำกัด, 2544, หน้า 1-2.

⁶⁶ "ศาลปกครองยกฟ้องคดีทนายพิการ" กรุงเทพธุรกิจ. 19 มิถุนายน 2546, หน้า 15.

บริหารบ้านเมือง สถาบันนี้จึงต้องมีอำนาจพอสมควรในการสอบสวนการกระทำหรือละเลยการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และที่สำคัญจะต้องเป็นสถาบันที่เชี่ยวชาญให้ผู้เดือดร้อนซึ่งมักเป็นประชาชนได้รับความยุติธรรม⁶⁷ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสถาบันที่ให้ประชาชนนำความทุกข์ของตนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาร้องเรียนได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานในกรณีที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นผู้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อรัฐสภา⁶⁸

ตัวอย่าง กรณีการจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพ ได้มีผู้ร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีเนื้อหาสาระที่อาจจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และการประกอบอาชีพอิสระ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว ได้มีความเห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีเนื้อหาสาระที่อาจจำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบอาชีพในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และอาชีพอิสระ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกาย หรือสุขภาพ ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องหรือขัดกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อคนพิการในการประกอบอาชีพ จึงสมควรที่จะนำไปศึกษาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประชานวุฒิสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป⁶⁹

⁶⁷ ไพโรจน์ พลเพชร. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 27.

⁶⁸ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 306.

⁶⁹ http://www.ombudsman.go.th/process_casestudy.asp?id=40&s_id=57.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่สามารถให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ แต่อำนาจหน้าที่หลักของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น มีลักษณะคล้ายกับนุระไปรษณีย์ที่จะรับเรื่องราวเพื่อส่งให้บุคคลอื่นพิจารณา นอกจากนี้ ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำกัดเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ เท่านั้น จะไม่รวมไปถึงการตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายที่ฝ่ายเอกชนเป็นผู้กระทำด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรศาล⁷⁰ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเฉพาะเมื่อถูกรบกวนจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

4.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก รัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อให้ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยผู้เขียนจะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ การจัดองค์กรภายใน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในลำดับต่อไป

5. องค์กรเอกชน

ในอดีต ประเทศไทยประสบกับปัญหาสังคมต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งเกิดจากกฎหมายไม่เป็นธรรมหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งบางครั้งหน่วยราชการมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ละเมิดสิทธิของประชาชน จากสภาพดังกล่าว จึงได้มีการตั้งหน่วยงานหรือองค์กรของเอกชนจำนวนมากภายในประเทศไทย เพื่อดำเนินงานแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งองค์กรที่เริ่มก่อตั้งขึ้นในประเทศไทย และองค์กรที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ต่างประเทศ และได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ โดย

⁷⁰ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 33.

แต่ละหน่วยงานต่างก็มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรม ขอบเขต เงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือ แก่ประชาชนที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิเด็ก สิทธิสตรี เป็นต้น⁷¹

สำหรับกิจกรรมหรือการให้ความช่วยเหลือขององค์กรเอกชนนี้มีหลายลักษณะ เช่น การให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าโดยการให้ที่พักอาศัย สถานที่หลบภัย การเป็นสื่อกลางช่วยติดต่อกับครอบครัวหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายในการต่อสู้คดี การนำปัญหาต่าง ๆ มาเผยแพร่ การรณรงค์ เรียกร้อง เพื่อพยายามสร้างหลักประกันในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น⁷²

องค์กรภาคเอกชนในประเทศไทยที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โครงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียแปซิฟิกประเทศไทย มูลนิธิทองใบ ทองเปาด์ ศูนย์เครือข่ายข้อมูลข้อสนเทศเกี่ยวกับสิทธิเด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก กลุ่มเพื่อนหญิง ศูนย์ข่าวผู้หญิง สถาบันช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย บ้านพักฉุกเฉิน โครงการช่วยเหลือหญิงและเด็กผู้ประสบความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เป็นต้น⁷³

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีศักยภาพและไม่มีโอกาสที่จะสอดส่องดูแลงานด้านดังกล่าวได้ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งหมด แต่ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนมีโอกาสใกล้ชิดกับปัญหา มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงสามารถเสริมการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้มาก อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนยังคงมีอยู่ เนื่องจากภาครัฐไม่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรเอกชนเท่าที่ควร

⁷¹ กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. หน้า 201-202.

⁷² วิชัย ศรีรัตน์. สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชาวไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543, หน้า 261-271.

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 4

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

เมื่อประเทศไทยได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศในการนำหลักการตามปฏิญญาสากลมาปฏิบัติใช้ภายในประเทศ ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ โดยในการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องวิเคราะห์ บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกรอบของหลักการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ดังนั้นในบทนี้จะศึกษาถึงความเป็นมา การจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงาน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งจะกล่าวตามลำดับดังนี้

1. ความเป็นมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ผ่านมา โดยเฉพาะเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กรณี 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ทำให้ประชาชนชาวไทยมีความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ซึ่งการมีจิตสำนึกร่วมกันของประชาชนโดยช่วยกันต่อสู้ในเหตุการณ์เหล่านั้นได้ส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยมีการพัฒนามากขึ้น นอกจากการที่ประเทศไทยได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และต่อมาได้แสดงเจตนารมณ์ในการพัฒนาการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศไทยและในระดับสากล โดยการเข้าเป็นภาคีกติกาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ ที่สำคัญ เช่น

1. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พ.ศ. 2522
2. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พ.ศ. 2532
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พ.ศ. 2509

การเป็นภาคีกติกาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศเหล่านี้มีผลให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนแต่ละด้านต่อองค์การสหประชาชาติและต้องมีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ และการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐให้สอดคล้องกับ

พันธกรณีต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ คัดกรอง และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้ปรากฏผลที่เป็นจริง

องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนจึงมีแนวคิดที่รณรงค์ให้สภาผู้แทนราษฎรจัดตั้ง คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรที่ช่วยให้ประชาชนผู้ถูกละเมิด สิทธิมนุษยชนสามารถมาร้องทุกข์ได้ โดยเสนอให้คณะกรรมการนี้เป็นกรมการสิทธิมนุษยชน ประจําสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน¹ แต่ ก็ไม่มีการดำเนินการจัดตั้งตามแนวคิดดังกล่าว

ต่อมารัฐบาลสมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 ให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 และอีก 5 ปีต่อมา ประเทศไทยจึงแสดงความจำนงเข้าเป็นภาคีกติกาฯ ดังกล่าวในวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งส่งผลให้มีผลบังคับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540² จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้มีการกำหนดให้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชน ระดับชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลด้านสิทธิมนุษยชน โดยคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน อัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานกลาง ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อศึกษารูปแบบของต่างประเทศและจัดทำ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน³ และเมื่อร่างเสร็จแล้ว สำนักงานอัยการ สูงสุดได้เสนอต่อรัฐบาลชวน หลีกภัย (1) แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี จนถึงปี พ.ศ. 2539 ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ ได้เสนอให้มีหน่วยงานคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน โดยหน่วยงานดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งของส่วนราชการ ไม่ได้เป็นองค์กรอิสระ จนกระทั่งสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการให้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมาเพื่อวางแนวทางในการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการฯ ดังกล่าวจึงได้มอบหมายให้นายโคทม อารียา รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง ซึ่งนายโคทม อารียา ได้ขอให้ คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) เป็นคณะทำงานยกร่างกฎหมายดังกล่าว⁴

ในปี พ.ศ. 2539 คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ได้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 เพื่อให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อมีกระแสเรียกร้องจาก

¹ ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" หน้า 82.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83 และ 87.

ประชาชนให้มีการปฏิรูปการเมือง รัฐสภาจึงได้มีมติให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจากทั่วประเทศ 99 คน และเน้นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ทั่วประเทศอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งบุคคล ชุมชน และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการบัญญัติให้มีองค์กรอิสระหลายองค์กรเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการต่าง ๆ

ส่วนนักวิชาการและองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้เสนอความคิดเห็นต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มีการบรรจุมาตราที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย เพื่อให้เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติซึ่งสามารถส่งเสริม ปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทย โดยในส่วนของการจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ นั้น เดิมไม่ได้กำหนดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในร่างฉบับแรกของคณะทำงานที่สภาร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย โดยกำหนดให้มีแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในที่สุดในการยกร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเสนอให้แยกเป็นสององค์กรอิสระคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อจะได้ครอบคลุมภาระหน้าที่ด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของหมวดรัฐสภา ส่วนที่ 8 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199 และมาตรา 200) ซึ่งจากการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำแบบสอบถามทั่วประเทศ ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากกว่าร้อยละ 80 ระบุให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และในที่สุดก็มีการกำหนดให้เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75 และมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 334 ให้จัดตั้งองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในสองปีเช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สำหรับการกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ได้มีเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ รัฐธรรมนูญต้องการให้เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการเคารพในสิทธิ การปกป้อง การพัฒนา และการได้มาซึ่งสิทธิ ติดตาม และประเมินเรื่องราวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อันเกี่ยวกับการตรวจสอบและทำรายงาน

การสังเกตการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเพื่อเป็นองค์การที่เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน⁵ ซึ่งหลักการพื้นฐานที่เป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรัฐธรรมนูญคือ การให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน

จะเห็นได้ว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ประชาชนมีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยสังเกตได้จากการกำหนดกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากกลุ่มประชาชนหลากหลายและมีการให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในคณะผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์การหลักในการส่งเสริมให้เกิดความเคารพสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และให้ความช่วยเหลือโดยคุ้มครองประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอความคิดเห็นและร่วมมือกับรัฐบาลและองค์การสหประชาชาติในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

2. การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมด จะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหาที่ยาวเกินไป ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดเฉพาะสาระสำคัญของหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดให้รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสาระสำคัญตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญคือ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีจำนวนสิบเอ็ดคน เพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการดำเนินการตรากฎหมายซึ่งกำหนดรายละเอียดเหล่านี้ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ตรากฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ⁶ ซึ่งในการศึกษาเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้จะกล่าวถึงตั้งแต่การประกาศพิจารณาและการจัดทำกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และการคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามลำดับดังนี้

⁵ รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ระหว่างวันที่ 21-27 เมษายน พ.ศ. 2540 ณ โรงแรมรอยัล ศรีพีช พัทยา จังหวัดชลบุรี อ้างถึงในมนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 309-316.

⁶ เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 34-35.

2.1 การประชาสัมพันธ์และการจัดทำกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 หน่วยงานและองค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) และคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเคลื่อนไหวและเสนอความเห็น เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 199-200 และมาตรา 334 ซึ่งกำหนดให้ออกกฎหมายและจัดตั้งคณะกรรมการให้เสร็จภายใน 2 ปี โดยมีการจัดสัมมนาเพื่อรวบรวมความคิดเห็นประกอบการพิจารณาในการยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นระยะ ๆ⁷

ในระหว่างนั้น รัฐบาลโดยนายพิชัย รัตตกุล รองนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2541 โดยมีอัยการสูงสุดเป็นประธานร่างพระราชบัญญัติฯนี้ โดยอาศัยร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก มติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2541 นอกจากนั้น ตัวแทนองค์กรเอกชนยังได้เสนอให้รัฐบาลจัดประชาสัมพันธ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ร่างกฎหมายขึ้นมาโดยมีนายแพทย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี เป็นประธาน เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541 นับเป็นร่างกฎหมายฉบับแรกหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการจัดทำประชาสัมพันธ์ในชื่อว่า "ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ." จากนั้น คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ได้ประชุมและสรุปผลประชาสัมพันธ์แล้วเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาข้อกฎหมายก่อนนำเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งเผยแพร่รายงานให้ประชาชนได้รับรู้ ขณะเดียวกันพรรคการเมืองบางพรรค เช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย เป็นต้น⁸ ได้ยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเช่นกัน

ข้อเสนอจากการประชาสัมพันธ์ที่มีผลต่อการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ มีประเด็นที่สำคัญคือ

1. การยืนยันให้เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ถูกครอบงำจากระบบการเมืองคือ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ขณะที่เดิมมีมติคณะรัฐมนตรีให้

⁷ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัล ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" หน้า 87-88.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการ และต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไข กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ และให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี จนผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรกเมื่อเดือน มีนาคม พ.ศ. 2542 แต่มีการคัดค้านอย่างมากจากนักวิชาการ นักสิทธิมนุษยชน และองค์กรพัฒนา เอกชน ซึ่งมีข้อเสนอที่สอดคล้องกับข้อเสนอจากเวทีประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายนี้ทั่วประเทศ ในที่สุด ก็มีการแก้ไขร่างกฎหมายให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการฯ รวมทั้งการเปลี่ยนชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ...

2. กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เฉพาะ บุคคลในวงการกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษา อัยการ กรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญทหาร เป็นต้น แต่ถูกคัดค้าน จึงได้แก้ไขให้เป็นไปดังที่ปรากฏในปัจจุบันนี้

3. การลดจำนวนกรรมการสรรหาที่มาจากข้าราชการประจำและเพิ่มสัดส่วนกรรมการ สรรหาจากสถาบันอุดมศึกษาแทน

4. การกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในการเรียกข้อมูลและบุคคลเพื่อการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฯเดิมไม่ระบุไว้ รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษ ให้ชัดเจนถ้าไม่ปฏิบัติตาม

5. ให้คำนึงถึงสัดส่วนหญิงชายและองค์ประกอบที่หลากหลายในคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁹

อย่างไรก็ตาม มีบางข้อเสนอจากการประชาพิจารณ์ต่อร่างกฎหมายนี้ที่ไม่ได้รับการ พิจารณาของรัฐสภา ที่สำคัญคือ

1. การกำหนดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงาน โดยเสนอให้สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นอิสระ ไม่ใช่ ส่วนราชการ และสามารถเสนองบประมาณต่อรัฐสภาได้โดยตรง ไม่ต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี

2. การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอต่อศาล รัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสามารถทำหน้าที่แทนผู้เสียหาย ได้ในกรณีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง¹⁰

⁹ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ร่างพ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. รายงานผล ประชาพิจารณ์ร่างพ.ร.บ. ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ม.ป.ส., 2541, หน้า 6-24.(เอกสาร อัดสำเนา)

ภายหลังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้มีการเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแตกต่างจากเดิมหลายประการ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนจึงได้คัดค้านและจัดสัมมนาวิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรวาระที่ 2 และ 3 ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกสมาชิกแก้ไขในหลายมาตรา¹¹ และในที่สุดร่างพระราชบัญญัติก็ผ่านสภาเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และไม่เพิ่มบทบาทหน้าที่ตามข้อเสนอดังกล่าว โดยมีการประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

จะเห็นได้ว่า กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความสนใจของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะตัวแทนขององค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีต่อกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้มีการแสดงความคิดเห็นต่อผู้ร่างกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ประกอบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ที่ทำหน้าที่พิจารณาพระราชบัญญัติซึ่งมีที่มาอย่างหลากหลาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับการดำเนินการของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน¹²

2.2 การคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ต่อมาจึงมีการคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 บัญญัติไว้ว่า "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-24.

¹¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัยเรื่อง "การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" หน้า 91-92.

¹² เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 35.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว"

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังได้ระบุเพิ่มเติมในมาตรา 5 ว่า "...ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย" ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญของความเสมอภาคของหญิงและชาย สำหรับการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งแรกนี้ เลขานุการวุฒิสภาได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ซึ่งมี 3 ขั้นตอน¹³ ได้แก่

ก. การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎาหนายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละ 1 คน รวม 3 คน และเลขานุการวุฒิสภา (ทำหน้าที่แทนเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการสรรหาซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้กำหนดแนวทางการสรรหา หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครจำนวน 55 คน จากผู้สมัครจำนวน 200 คน และได้มีการประชุมเพื่อคัดเลือกให้เหลือผู้สมัครที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม 2 เท่าเป็นจำนวน 22 คน ทั้งนี้ทุกคนต้องได้รับการรับรองอย่างน้อย 3 ใน 4 ของกรรมการสรรหา เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกในขั้นตอนที่ 2 โดยคณะกรรมการสรรหาได้พิจารณาลงมติคัดเลือกถึง 14 ครั้ง จึงได้จำนวนครบ 22 คน

ข. การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยวุฒิสภา คณะกรรมการสรรหาได้เสนอรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 22 คนโดยเสนอชาย 11 คน หญิง 11 คนต่อประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2543 แต่วุฒิสภาชุดนั้นหมดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543 จึงต้องรอให้มีวุฒิสภาชุดใหม่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องใช้เวลาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาถึง 5 ครั้งจึงได้จำนวนครบ 200 คน โดยครั้งที่ 5 เลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ต่อมาเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2543 ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญจำนวน 11 คน เพื่อ

¹³ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติการประจำปี 2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ส., ม.ป.ป., หน้า 10-11.

ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติรวมทั้งรวบรวมหลักฐานที่จำเป็นของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้ง 22 คน เสนอรายงานต่อวุฒิสภา

วุฒิสภาได้พิจารณาเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2543 มีผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาเพียง 9 คน เป็นชาย 5 คน หญิง 4 คน แต่ไม่ครบ 11 คน ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) บัญญัติให้ที่ประชุมวุฒิสภามีการลงคะแนนเสียงเพียงครั้งเดียวเพื่อเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยแต่ละคนต้องให้ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด ต่างจากการเลือกตั้งองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่วุฒิสภาสามารถนำรายชื่อที่ได้คะแนนสูงสุดแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งลงคะแนนเสียงในรอบต่อมา และแม้จะมีคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็สามารถได้รับเลือกโดยไม่ต้องกลับมาสรรหารอบใหม่ อันมีผลให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบจำนวน 11 คน และตามกฎหมายจะยังไม่สามารถปฏิบัติงานได้จนกว่าจะครบจำนวน 11 คน

คณะกรรมการสรรหาจึงเริ่มดำเนินการสรรหาให้ครบตามกระบวนการอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้ได้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มเติมอีก 2 คน การสรรหาเพิ่มเติมมีความล่าช้าเนื่องจากกรรมการสรรหาที่มาจากพรรคการเมืองท่านหนึ่งได้ลาออกจากการเป็นกรรมการฯ จึงไม่ครบองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จำเป็นต้องเชิญผู้แทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเลือกกันเองจำนวน 1 คนเพื่อแทนกรรมการสรรหาที่ว่าง แต่พอดีมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ทำให้คณะกรรมการสรรหาไม่อาจมีการเลือกผู้แทนจากพรรคการเมืองให้ครบ ต้องรอจนกว่าการเลือกตั้งทั่วไปแล้วเสร็จ จึงได้คณะกรรมการสรรหาที่องค์ประกอบครบตามพระราชบัญญัติฯ คณะกรรมการสรรหาได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนดจำนวน 25 คน จากผู้สมัครจำนวน 53 คน และคัดเลือกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ ได้ผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมครบจำนวน 4 คน เป็นชาย 2 คน หญิง 2 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544

เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาริวิสัยจำนวน 11 คน เพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และเสนอรายงานต่อวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ก็ได้พิจารณาเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 2 คนคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ และนางสุนี ไชยรส ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีกรรมการครบจำนวน 11 คน

2.3 การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการคัดเลือกจากวุฒิสภาทั้ง 11 คน โดยได้ประชุมเพื่อเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2544 หลังจากได้รับทราบผลการเลือกประธานกรรมการแล้ว ประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 11 คนที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการชุดแรกเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวได้แก่

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1. นายเสน่ห์ จามริก | เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 2. นายจรัล ดิษฐาอภิชัย | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 3. คุณหญิงจันทะนี สันตะบุตร | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 4. นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 5. นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 6. นายวสันต์ พานิช | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 7. นายสุทิน นพเกตุ | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 8. นางสุนี ไชยรส | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 9. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 10. คุณหญิงอัมพร มีศุข | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| 11. นางสาวอาภร วงษ์สังข์ | เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |

จะเห็นได้ว่า กระบวนการในการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจนครบ 11 คนนั้น รวมเป็นระยะเวลาถึง 1 ปี 3 เดือน (ตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2543 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกมีสัดส่วนที่สมดุลในหลายองค์ประกอบ โดยเฉพาะเรื่องความเสมอภาคของหญิงชายโดยมีชาย 6 คน หญิง 5 คน มีวุฒิการศึกษาและประสบการณ์ที่หลากหลายทั้งจากภาครัฐการ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน รวมทั้งมีวัยวุฒิที่แตกต่างกันซึ่งมีอายุระหว่าง 40 ปี จนถึง 81 ปี และที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้มาจากความต้องการคณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์

ด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพื่อที่การตรวจสอบและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. โครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะศึกษาโครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว ซึ่งโครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีองค์ประกอบดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. คณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.1 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹⁴ ส่วนข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยบรรดาดำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา¹⁵

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหนึ่งคน รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะมีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ¹⁶

¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

¹⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

¹⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ
กิจการทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ต่อไป¹⁷

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย
3. ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
4. ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์การเอกชน หรือองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวสามารถแยกองค์กรภายในสำนักงานได้ตามประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2544 เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งแบ่งส่วนราชการเป็น 4 สำนัก คือ สำนักบริหารกลาง สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสำนักวิจัยและนิติธรรม โดยแต่ละสำนักมีหน้าที่ดังนี้

1. สำนักบริหารกลาง มีหน้าที่ดังนี้คือ บริหารงานทั่วไปทั้งด้านนโยบาย แผนการเงิน การคลัง การเจ้าหน้าที่ การประชุม ประสานแผนยุทธศาสตร์ และดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
2. สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย มีหน้าที่ดังนี้คือ ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน สื่อสารกับสาธารณะ สนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยการประสานความร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ และพัฒนาเครือข่ายงานด้านสิทธิมนุษยชน
3. สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ดังนี้คือ รับเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบข้อเท็จจริง คุ้มครอง ช่วยเหลือ เยียวยาผู้ถูกละเมิด และไกล่เกลี่ย ประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน
4. สำนักวิจัยและนิติธรรม มีหน้าที่ดังนี้คือ ศึกษา วิจัย ให้ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ระเบียบ กฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน จัดระบบข้อมูลสารสนเทศด้านสิทธิมนุษยชน และจัดทำรายงานประจำปี

¹⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

3.2 คณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บุคคลากรที่เป็นคณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และส่วนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

3.2.1 บุคลากรที่ปฏิบัติงานในคณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย

1. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. ผู้ช่วยปฏิบัติงานของกรรมการฯ (โดยกรรมการฯแต่ละคนมีผู้ช่วยปฏิบัติงาน 2 คน ซึ่งประธานกรรมการฯเป็นผู้แต่งตั้ง และแต่งตั้งเป็นรายปีงบประมาณ โดยเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544)
3. ข้าราชการ โดยรับโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ และรับโอนตั้งแต่กลางเดือน ธันวาคม พ.ศ. 2544
4. พนักงานจ้างเหมาบริการ (ช่วยปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เช่น งานธุรการ งานบันทึกข้อมูล งานขับรถยนต์ ฯลฯ)

3.2.2 จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในคณะทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สํารวจถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 จำแนกได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนบุคลากร (สํารวจถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545) รวมทั้งสิ้น 93 คน

ประเภท	จำนวน (คน)
1.กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	11
2.ผู้ช่วยปฏิบัติงานของกรรมการ	22
3.ข้าราชการ	35
4.พนักงานจ้างเหมาบริการ	25
รวม	93

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

**ตารางที่ 2 แสดงจำนวนข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2545 จำแนกตามตำแหน่ง/สำนักต่างๆ**

ตำแหน่ง / สำนัก	อัตรากำลัง	
	ตามกรอบ	บรรจุแต่งตั้ง
เลขาธิการ	1	1
รองเลขาธิการ	2	-
ตรวจสอบภายใน	1	1
สำนักบริหารกลาง	28	14
สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย	15	6
สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	20	8
สำนักวิจัยและนิติธรรม	13	5
รวม	80	35

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะพบว่า ยังไม่มีการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาขาหรือในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งสำนักงานฯ สาขาไว้ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ และแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสำนักงานฯ ส่วนกลาง และเหตุผลที่ประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานฯ สาขาเนื่องจากปัจจุบันได้ใช้เครือข่ายภาคประชาชนและองค์กรเอกชนช่วยสอดส่องดูแล และประสานงานมายังสำนักงานฯ ส่วนกลาง และที่สำคัญ การจัดตั้งสำนักงานสาขาต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งยังเกรงว่าหากตั้งสำนักงานฯ สาขาแล้วให้บุคคลในพื้นที่รับผิดชอบนั้น อาจถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง

4. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกคัดเลือกและแต่งตั้งขึ้นตามความเหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำงานคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในการศึกษาเรื่องอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในเบื้องต้นจะกล่าวถึงที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ามีที่มาอย่างไร และส่วนที่สองจะกล่าวถึงอำนาจในการเรียกเอกสารและบุคคล

4.1 ที่มาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยบทบัญญัติมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติในการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ในส่วนของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

“มาตรา 15 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
2. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
3. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
4. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
5. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
6. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน
7. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
8. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
9. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามแนวทางที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติว่าควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การเสนอความเห็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมาย กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน การไกล่เกลี่ย การเผยแพร่ข้อมูลและความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะและส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปอีกด้วย

จากบทบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สอดคล้องกันและมีบางมาตราที่บัญญัติเพิ่มขึ้นมา ซึ่งสังเกตได้จากในมาตรา 15 คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมาอีก 4 ข้อ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 200 ตามรัฐธรรมนูญ คือ

- (1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

- (7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

- (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- (9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปขอบเขตภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ 3 ภารกิจหลัก ๆ ดังนี้

1. ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

2. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

3. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้เขียนจะกล่าวถึงในข้อ 5 การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4.2 อำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 วรรคท้าย¹⁸ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 32¹⁹ ได้ให้อำนาจแก่

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 วรรคท้าย บัญญัติว่า "... คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

¹⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 32 บัญญัติว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้"

คณะกรรมการฯ ในการเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องหรือให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการเรียกบุคคลให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็น ซึ่งแยกเป็นบุคคลส่วนราชการและเอกชน กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ โดยไม่มาชี้แจงหรือไม่ส่งเอกสารที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่ง กฎหมายได้มีบทกำหนดโทษไว้โดยให้อำนาจลงโทษโดยการปรับหรือจำคุกได้²⁰ ส่วนกรณีที่มาแต่ไม่ชี้แจงหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือชี้แจงข้อมูลอันเป็นเท็จไม่มีการกำหนดไว้ โดยการกำหนดโทษดังกล่าวให้ใช้กับบุคคล นิติบุคคล หรือ หน่วยงานเอกชนเท่านั้น ถ้าเป็นบุคคลในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด ทั้งนี้คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจในการดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ หากบุคคลใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ กฎหมายได้กำหนดโทษจำคุกหรือปรับไว้²¹

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมีข้อสังเกตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ มีการกำหนดโทษเฉพาะเอกชน แต่หน่วยงานของรัฐหรือผู้แทนไม่มีโทษ ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมการฯ จะเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อสั่งการต่อไป

1. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

2. มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องของมาตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนด

3. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และโดยไม่ชักช้า”

²⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 34 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

²¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขององค์การสหประชาชาติแล้วนั้น จะพบว่ามีความสอดคล้องกันโดยสังเกตได้จากการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน การร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นด้านสิทธิมนุษยชน สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นบทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยส่งเสริมให้มีการเรียนรู้และตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นป้องกันการเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ใกล้เคียงกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วรายงานและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปนั้น ถือว่าเป็นบทบาทของคณะกรรมการในการแก้ไขเยียวยาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีลักษณะการกระทำที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งทางปฏิบัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่หรือไม่จะกล่าวถึงในบทที่ 5 ต่อไป

5. การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การศึกษาเรื่องการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกล่าวถึงกลไกในการดำเนินงาน กระบวนการร้องเรียนและการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การรายงานผลการดำเนินงาน ตามลำดับดังนี้

5.1 กลไกในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ดังนี้คือ “มุ่งสู่ความเป็นสถาบันที่สร้างสรรค์วัฒนธรรมและวิถีชีวิตสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยยึดในหลักการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และเคารพคุณค่าแห่งสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมในสังคม”²²

ภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะนโยบาย ซึ่งตามมาตรา 15 (2) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระบุว่า “ตรวจสอบและรายงาน

²² แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2550).

การกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป" และในมาตรา 15 (3) บัญญัติว่า "เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับรัฐสภา และ คณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีแนวคิดในการดำเนินงานที่เรียกว่า สามประสาน กล่าวคือ ต้องประกอบไปด้วย

1. คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เจ้าหน้าที่และบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย²³

2. ในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ 3 ด้าน กล่าวคือ การตรวจสอบ การเสนอแนะกฎหมาย และนโยบายและการส่งเสริมวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้คณะอนุกรรมการแต่ละชุด โดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ทั้ง 3 ด้านควบคู่กันไปด้วย เพราะกรณีร้องเรียนแต่ละกรณี เมื่อมีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็มักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ และการจะพัฒนาแก้ไขปัญหาระยะยาวได้ ก็ต้องให้สังคมมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านกรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมต่าง ๆ เพื่อสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

3. เครือข่ายประสานงาน ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการต่าง ๆ รวมถึงส่วนต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เน้นการทำงานร่วมกับเครือข่ายทุกระดับทั่วประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงเริ่มต้นมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพียง 1 คณะคือ คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อมาได้ตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาและตรวจสอบบางกรณีเป็นกรณีพิเศษ เช่น การทำสัญญาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โครงการทางด่วน บางนา-บางปะกง กรณีการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูด-บ่อนอก และโครงการวางท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย กรณีผู้ลี้ภัยในประเทศไทย เป็นต้น

²³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 15 (9).

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2545 ได้มีการเพิ่มเติมคณะกรรมการโดยจัดแบ่งเป็นกลุ่มประสานงานด้านใหญ่ ๆ ได้ 4 คณะดังนี้คือ คณะอนุกรรมการประสานงานฐานทรัพยากร คณะอนุกรรมการประสานงานด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการประสานงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และคณะอนุกรรมการประสานงานด้านสังคม และในปัจจุบันสามารถแยกเป็นคณะอนุกรรมการกลุ่มเล็ก ๆ ได้อีกประมาณ 30 คณะ เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้ถูกร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ เป็นจำนวนมาก ประกอบกับหน้าที่และภารกิจด้านอื่น ๆ ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ไม่สามารถทำได้อย่างรวดเร็ว คณะกรรมการฯ จึงแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเพื่อมาเป็นคณะอนุกรรมการและดำเนินงานตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

5.2 กระบวนการร้องเรียนและการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็คือ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำหรับเรื่องที่จะได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้อง มีลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนคือ เป็นเรื่องที่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม²⁴

ผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งสามารถมาร้องเรียนเองหรืออาจมอบหมายให้ผู้อื่นหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมาร้องเรียนแทนก็ได้ องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนหรือแม้แต่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้เอง โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้มาร้องเรียนก็ได้²⁵ ซึ่งการร้องเรียนและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถทำได้ทุกกรณี ยกเว้น กรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือคดีที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว²⁶

สำหรับวิธีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น สามารถทำได้หลายวิธีคือ ร้องเรียนด้วยวาจาทั้งทางโทรศัพท์และด้วยตนเองที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือร้องเรียนโดยทำเป็นหนังสือคำร้อง และยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการ

²⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 และ 15 (2).

²⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และ 25.

²⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถยื่นคำร้องได้ด้วยตนเอง หรืออาจมอบให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่งหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเป็นผู้ยื่นแทนก็ได้ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือวิธีการอื่น ๆ เช่น ทางโทรสาร ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น²⁷ ซึ่งสามารถสรุปสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียน จำแนกตามประเภทของลักษณะการร้องเรียน
ระหว่างวันที่ 1 มกราคม – 31 ธันวาคม พ.ศ. 2546

ลักษณะการร้องเรียน	เดือน												รวม
	ม.ค.	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	
1. เป็นหนังสือ	26	36	63	44	29	34	42	43	50	44	33	28	472
2. ทางโทรศัพท์	12	85	38	12	11	4	1	0	1	1	2	3	170
3. ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์	3	4	6	0	2	2	1	0	3	1	2	4	28
4. มาร้องเรียนด้วยตนเอง	15	7	12	15	12	22	10	13	7	8	7	10	138
5. กรรมการฯ หนีบอก	0	1	0	0	1	1	0	3	7	1	0	0	14
6. องค์การเอกชนหรือหน่วยงานอื่นส่งเรื่องให้	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	6
รวม	57	133	119	71	55	63	54	59	68	55	46	48	828

ที่มา : รายงานสรุปผลการรับเรื่องร้องเรียนประจำปี พ.ศ. 2546 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว ก็จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ และควรรับเรื่องดังกล่าวไว้ตรวจสอบหรือไม่ หากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมาเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ จะแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ และส่งต่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขต่อไป หรือถ้าเป็นเรื่องร้องเรียนที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยองค์กรอื่นที่มีอำนาจ คณะกรรมการฯ อาจส่งเรื่องให้

²⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 23.

องค์การนั้นพิจารณาได้ ไม่ว่าจะเรื่องดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ขั้นตอนใด แต่ถ้าองค์การที่มีอำนาจนั้นไม่ยอมดำเนินการหรือไม่รับเรื่อง คณะกรรมการฯอาจรับเรื่องกลับมาพิจารณาได้ หากเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ²⁸ เช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่าง เป็นกรณีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการฯ และได้ส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป และได้มีการติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงาน โดยจะมีการติดตามผลเรื่องร้องเรียนทุก 1 เดือน 3 เดือน และ 6 เดือน²⁹

ผู้ร้องและชาวบ้านที่พักอาศัยอยู่ในซอย ก. ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ประกอบการโต๊ะสนุกเกอร์ซึ่งตั้งอยู่เลขที่ 5 ซอย ก. โดยช่วงเย็นโต๊ะสนุกเกอร์จะมีสมาชิกมานั่งดื่มสุราและเล่นสนุกเกอร์ต่อเนื่องตลอดคืน โดยส่งเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้านในละแวกนั้น ผู้ร้องและเพื่อนบ้านเคยโทรศัพท์และแจ้งตำรวจในท้องที่นั้นหลายครั้ง ตำรวจมาดูแต่ไม่ดำเนินการให้แต่อย่างใด นอกจากนี้บ้านเลขที่ 1 ซอย ก. ประกอบกิจการทำประตู่รั้วและเหล็กดัด ได้ใช้หินเจียรทำการตัดเหล็กทำให้เกิดเสียงดังช่วงเวลากลางวันเป็นประจำ ทางผู้ร้องและเพื่อนบ้านยังไม่เคยแจ้งตำรวจในพื้นที่ให้มาดูแล ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า บ้านเลขที่ 3 ซึ่งอยู่ระหว่างบ้านเลขที่ 1 และ 5 มีผู้ป่วยเป็นอัมพาตอาศัยอยู่ได้รับความเดือดร้อนจากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงร้องเรียนมายังสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อขอให้ตรวจสอบว่าผู้ประกอบการโต๊ะสนุกเกอร์ได้ขออนุญาตถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และขอให้ห้ามมาตรการในการควบคุมกิจการรับทำประตู่รั้วและเหล็กดัดเพื่อให้เกิดเสียงรบกวนน้อยที่สุด

คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงได้แจ้งเหตุร้องเรียนดังกล่าวไปยังสำนักงานเขตที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป โดยสำนักงานเขตได้แจ้งผลการตรวจสอบและการติดตามผลเรื่องร้องเรียนของเหตุร้องเรียนดังกล่าวว่า สำนักงานเขตให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพทำการตรวจสอบตามที่ผู้ร้องเรียนแจ้งความประสงค์มาโดยสรุปผลได้ว่า บ้านเลขที่ 5 บริเวณหน้าบ้านมีโต๊ะสนุกเกอร์ ไม่มีการขออนุญาตจากสถานีตำรวจ เนื่องจากไม่ได้ใช้ประกอบการเชิงพาณิชย์ ใช้เล่นเพื่อความบันเทิงในบ้าน และได้ออกบันทึกการตรวจให้ห้ามมาตรการป้องกันเรื่องเสียงจากการเล่นมิให้รบกวนเพื่อนบ้าน หากฝ่าฝืนจะออกคำสั่งให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ส่วนบ้านเลขที่ 1 ประกอบการทำเหล็กดัดนั้น สำนักงานเขตได้ออกบันทึกการตรวจให้หยุดประกอบการทำโลหะภายใน 7 วัน หากฝ่าฝืนจะดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป หลังจากนั้นสำนักงานเขตได้ให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบและติดตามผลจากเหตุดังกล่าวพบว่า

²⁸ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 25.

²⁹ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

บ้านเลขที่ 5 ช่วงกลางวันไม่พบการเล่นสนุกเกอร์เสียงดัง ส่วนช่วงกลางคืนได้ขอความร่วมมือจาก สถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ช่วยตรวจสอบและกวดขันแล้ว สำหรับบ้านเลขที่ 1 ผู้ประกอบการได้ ย้ายอุปกรณ์ไปประกอบการที่อื่นแล้ว และปัจจุบันบ้านเลขที่ดังกล่าวเป็นที่พักอาศัยและได้ส่ง ดำเนินคดีฐานประกอบการโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานคร แต่ไม่สามารถเรียกตัว ผู้ประกอบการมาดำเนินคดีได้ จึงให้สถานีตำรวจนครบาลในพื้นที่ดำเนินคดีต่อไป

ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการ สำนักงานเขตได้สอบถามผู้อาศัยข้างเคียง ซึ่งแจ้งว่าไม่ได้รับความเดือดร้อนจากอาคารทั้ง 2 แห่ง สำนักงานเขตจึงได้ระงับเรื่องร้องเรียน ดังกล่าวแล้ว

ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และพิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีมูลและรับไว้ตรวจสอบนั้น คณะกรรมการฯจะต้องเรียกบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนว่าเป็นผู้ละเมิดหรือเกี่ยวข้องกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่กำหนด³⁰ โดยในกรณีที่คู่กรณี ต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการฯ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาใน กระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้ และคณะกรรมการฯก็อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือ หลายคณะ เพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานได้ หลังจากนั้นจึงจะเป็นการเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน³¹

ในระหว่างกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเรียกผู้ร้องเรียนและผู้ที่ถูกร้องเรียนให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่ง วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาและพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ ซึ่งในการชี้แจงและส่งพยานหลักฐานของผู้ถูกร้องเรียนในกรณีที่เป็นส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกับกรณีที่เป็นบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนนั้นได้มีความแตกต่างกันคือ ในกรณีที่เป็นบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชน หากไม่มาชี้แจงหรือไม่ให้พยานหลักฐานตามที่ ถูกเรียก จะถูกลงโทษด้วย ส่วนกรณีที่เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่มีกำหนดโทษไว้ แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ คณะกรรมการฯยังสามารถดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อ

³⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 25 วรรค 1.

³¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 26 วรรค 2 และ 3.

เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง³²

หากในระหว่างการตรวจสอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า สามารถไกล่เกลี่ยได้ ก็จะดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าคู่กรณียินยอม และการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยให้ทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ยุติเรื่อง หากไม่เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าวหรือไม่สามารถไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้ คณะกรรมการฯก็จะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบต่อไปจนเสร็จสิ้น³³ ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่าง กรณีที่มีการเจรจาไกล่เกลี่ย ตามมาตรา 27³⁴

ผู้ร้องมีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าเทศบาลเมืองได้ทำโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งกินเนื้อที่ประมาณ 1,200 ไร่ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ร้องขอให้เทศบาลหยุดโครงการทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม โดยขอให้ศึกษาผลกระทบของโครงการเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบและร่วมตัดสินใจก่อนดำเนินโครงการ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงพบว่า โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น เทศบาลจะจัดเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและจำหน่ายสินค้าที่ระลึก โดยโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อชุมชนเป็นบริเวณ 7 ชุมชน ซึ่งปัญหาที่กระทบต่อชุมชนคือมีการถมดินยกระดับถนนสูงกว่าตัวบ้าน ทำให้ชุมชนอยู่ในแอ่งมีน้ำท่วมสูงเป็นระยะเวลาานาน มีผลกระทบต่อกรประกอบอาชีพของชาวบ้าน เช่น อาชีพทำอริฐ อาชีพการเกษตร นอกจากนั้น การทำสวนสาธารณะดังกล่าวต้องให้ประชาชนออกจากพื้นที่ แต่เทศบาลไม่ได้จัดพื้นที่เพื่อเป็นที่อยู่ให้ประชาชนที่ย้ายออกจากพื้นที่โครงการ และกระทบต่ออาชีพการหาปลา เพราะประชาชนไม่สามารถหาปลาในบริเวณพื้นที่นั้นได้ อีกทั้งชาวบ้านยังเห็นว่าชุมชนไม่ได้ประโยชน์จากการทำโครงการดังกล่าว ทางจังหวัดจึงมีหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการฯว่า โครงการดังกล่าวมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและมีการแก้ไข้ปัญหาให้กับประชาชนที่เดือดร้อน

³² พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 32.

³³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 27.

³⁴ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ต่อมากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพร้อมคณะได้เดินทางไปร่วมประชุมหารือปัญหาและทำการไกล่เกลี่ยกรณีดังกล่าว ณ ที่ทำการเทศบาลเมือง โดยมีตัวแทนชุมชนที่ได้รับผลกระทบคือ ผู้ประสานงานเครือข่ายจากชุมชน เทศมนตรี ผู้แทนของเทศบาล และผู้ร้องเรียน ทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันว่า เทศบาลจะประสานงานและร่วมแก้ไขปัญหาเพื่อไม่ให้ประชาชนของชุมชนเดือดร้อนและจะแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ชุมชนทราบตามกฎหมาย และจัดเวทีอภิปรายสาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ส่วนโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน เทศบาลยินดีตั้งตัวแทนชุมชนเครือข่ายประชาชน นักวิชาการ ให้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อจะได้แก้ปัญหาร่วมกัน

เมื่อฝ่ายผู้ร้องและฝ่ายผู้ถูกร้องมีการเจรจาไกล่เกลี่ยตามมาตรา 27 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีการเจรจาตกลงในปัญหาต่าง ๆ จนเป็นที่เข้าใจและมีการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและประเด็นข้อร้องเรียนก็ตกลงกันได้แล้ว คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียน แต่ปัจจุบันกรณีดังกล่าวมีการดำเนินการตามข้อตกลงหรือไม่ ยังไม่มีการแจ้งผลมา และยังไม่มีการติดตามผลการดำเนินการไกล่เกลี่ย

5.3 การรายงานผลการตรวจสอบ

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ จะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและมาตรการแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยระบุรายละเอียด ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว มาตรการแก้ไขปัญหาซึ่งกำหนดให้ชัดเจนว่า บุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีที่เห็นเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้³⁵

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย

³⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 28 วรรค 1 และมาตรา 2.

คณะกรรมการฯก็จะกำหนดแนวทางแก้ไข เพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้น³⁶

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ได้ผลการพิจารณาว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น คณะกรรมการฯจะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้ง ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหากลุ่มละเมิดสิทธิมนุษยชนให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการฯทราบด้วย³⁷ เช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่าง³⁸ เป็นกรณีที่เสนอแนะมาตรการไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด โดยมีนาย ก. เป็นหัวหน้า กระทำการข่มขู่ บีบบังคับและทำร้ายร่างกายเพื่อให้ผู้ร้องรับสารภาพ เป็นเหตุให้ผู้ร้องบาดเจ็บสาหัส

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตรวจสอบของด้วยการรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้อง พยาน และการติดตามตรวจสอบด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่สรุปได้ว่านาย ก. กับพวก ได้รับการแต่งตั้งจากกองบังคับการตำรวจประกอบกำลังเป็นชุดปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด มีหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดในท้องที่โดยนาย ก. หัวหน้าชุดปฏิบัติการยาเสพติดดังกล่าวได้เข้าบ้านสำหรับใช้ในการควบคุมและสอบสวนผู้ต้องหา โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้บ้านดังกล่าวเป็นสถานที่ข่มขู่ทำร้ายร่างกายและกักขังหน่วงเหนี่ยวผู้ต้องหา ด้วยการนำผู้ต้องหาไปกักขังไว้ในบ้านหลังดังกล่าวรายละเอียด 1-3 วัน ก่อนนำตัวส่งสถานีตำรวจ โดยไม่แจ้งให้ญาติและผู้ต้องหาไว้วงใจทราบ รวมทั้งไม่ยินยอมให้ผู้ต้องหาติดต่อกับญาติหรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วงใจทราบ และระหว่างที่ถูกนำไปกักขังไว้ในบ้านหลังดังกล่าว มีการข่มขู่ทำร้ายร่างกายเพื่อให้รับสารภาพและขยายผลด้วยการบีบบังคับให้ขัดทอดไปยังบุคคลอื่น การข่มขู่ทำร้ายร่างกายได้กระทำด้วยวิธีการโหดร้ายและเป็นการทรมานทั้งทางร่างกาย

³⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 28 วรรค 3 และมาตรา 4.

³⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 28 วรรคท้าย และมาตรา 29.

³⁸ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

และจิตใจ เช่น การใช้กุญแจมือพันธนาการแบบเอามือโพล่หลังและจับให้นั่งบนเก้าอี้แบบไม่มีพนักพิง ทำการตบหรือต่อยหน้าท้องจนกระทั่งตกจากเก้าอี้แล้วลากในลักษณะคว่ำหน้าลงทำให้ใบหน้าถูไปกับพื้นห้อง หรือตะตอยรมกระทืบแล้วจับศีรษะจุ่มลงในอ่างน้ำที่มีน้ำเต็มอ่างเป็นเวลานาน และบางรายมีการนำถุงพลาสติกครอบศีรษะทำให้หายใจไม่ออกกระทั่งหมดสติ หรือนำเข้าไปในห้องน้ำแล้วรดน้ำลงบนพื้นห้องน้ำจากนั้นต่อสายไฟฟ้ากระแสสลับ (ไฟบ้าน) แบบสายเดี่ยว จุ่มลงบนพื้นห้องน้ำ หรือต่อไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ซึ่งเป็นไฟฟ้าแบบกระแสตรงสอดตามร่างกาย ทำให้ ผู้ถูกทำร้ายร่างกายหรือผู้ต้องหาได้รับการทรมานด้วยความเจ็บปวด และหากไม่รับสารภาพก็จะ ทำร้ายร่างกายและทรมานต่อไป บางรายอาจถูกกักขังและทำร้ายร่างกาย สองหรือสามวันติดต่อกัน และผู้ต้องขังบางรายยืนยันว่า การถูกกระทำในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพทางกายและสภาพจิตใจของตนเองเป็นอย่างมาก

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีดังกล่าวตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วยการรับฟังข้อเท็จจริงจากพยานและพิจารณาหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกกล่าวอ้างว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากนั้นยังเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาอ้างว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานอีกครั้งตามนัยมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ นาย ก. เพิกเฉยไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าตนเองบริสุทธิ์ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานถึง 4 ครั้ง โดยไม่ได้แจ้งเหตุผลความจำเป็นหรือเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทราบ กลับมีพฤติกรรมข่มขู่และหรือห้ามปรามบุคคลอื่นไม่ให้ไปให้การเป็นพยานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำให้การของพยานและหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นประกอบกับพฤติการณ์ของเรื่องเชื่อได้ว่า นาย ก. กับพวกมีพฤติการณ์ข่มขู่ทำร้ายร่างกายและทรมานผู้ต้องหาจริง โดยการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับกุม คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

แม้ว่า นาย ก. กับพวกได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ก็ตาม แต่นาย ก. กับพวก ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำร้ายร่างกาย ทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษผู้ถูกจับด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ประการสำคัญ นาย ก. กับพวก ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเคารพต่อสิทธิของผู้ถูกจับกุมด้วยการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ตามที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 มาตรา 241 มาตรา 243 และกฎหมายอื่น ๆ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเป็นการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งในฐานะเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมแต่กลับใช้อำนาจหน้าที่โดยผิดกฎหมายละเมิดสิทธิผู้อื่นย่อมมีโทษทางอาญา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วจึงเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

1. เสนอแนะต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีให้แก้ไข มาตรา 15 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2515 ในส่วนของ การควบคุมผู้ถูกจับให้ถือว่าเป็นการควบคุมของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 237 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสอบสวนข้อเท็จจริงและทำการศึกษาเกี่ยวกับพฤติการณ์ข้อหมิ่นทำร้ายร่างกายผู้ต้องหา ด้วยวิธีการทรมานทารุณโหดร้ายของ นาย ก. กับพวกและ นำผลสรุปจากการสอบสวนข้อเท็จจริงไปกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นอีก และควรจัดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน
3. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสอบสวนวินัยและดำเนินคดีอาญานาย ก. กับพวก ส่วนผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะนั้น ขณะนี้อยู่ในระหว่างการรอแจ้งผลการดำเนินการจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรณีตัวอย่าง ที่เป็นกรณีดำเนินการตามมาตรการแก้ไขที่คณะกรรมการฯเสนอแนะ
กรณีตัวอย่างที่ 1³⁹ ผู้ร้องร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ทหารหน่วยเฉพาะกิจทหารพราน
จู่โจมกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยจับตัวผู้ร้องไปกักขังในหลุมดิน และใช้กำลังทำร้ายร่างกาย

³⁹ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

และทราบด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อบีบบังคับให้รับสารภาพว่าเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด และตรวจค้นยานพาหนะและเคหสถานของผู้ร้องโดยไม่มีเหตุอันควร และโดยไม่มีหมายค้น โดยกล่าวอ้างว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประกาศกฏอัยการศึก อันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายและละเมิดสิทธิมนุษยชน

เมื่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีการรับฟังข้อเท็จจริงพยานหลักฐาน พยานบุคคล พยานเอกสาร และไปตรวจสถานที่เกิดเหตุและรับฟังข้อมูลจากราษฎรในพื้นที่ แล้วสามารถสรุปผลการตรวจสอบได้ว่า การกระทำของหน่วยเฉพาะกิจทหารพรานจู่โจมเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และได้จัดทำรายงานการตรวจสอบและแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ แม่ทัพภาคผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และประธานรัฐสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการโดยเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาคือ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและแม่ทัพภาคปรับปรุงวิธีการดำเนินการปราบปรามให้เหมาะสมและใช้ความระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเมื่อจับผู้ต้องสงสัยว่าอาจจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดมาสอบสวนเบื้องต้นแล้ว ต้องส่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และแจ้งให้แม่ทัพภาคกำกับดูแล ติดตาม และสอดส่องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ส่วนประธานรัฐสภาในฐานะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้ตรวจสอบและพิจารณาพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ที่ประกาศใช้มานาน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นควรให้ประสานงานติดตาม และสอดส่องไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ติดตามผลการดำเนินการพบว่า ประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา กองทัพบกได้แจ้งหน่วยทหารที่รับผิดชอบในพื้นที่ปรับแนวทางในการปฏิบัติการกิจให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งควบคุมกำกับดูแล เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่รับผิดชอบขึ้นอีก ซึ่งหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน กองทัพบกจะดำเนินการในทางคดีและวินัยกับผู้กระทำผิดโดยเคร่งครัด สำหรับความคืบหน้าของคดี หน่วยเฉพาะกิจทหารพรานจู่โจมได้นำตัวทหารที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปพบพนักงานสอบสวน ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้เสียหายไม่พอใจเอาความ แต่ไม่ยอมกลับคำให้การและพนักงานสอบสวนอยู่ในระหว่างการรวบรวมสรุปสำนวนคดีเพื่อรายงานศาลมณฑลทหารบกต่อไป

ประธานรัฐสภายังได้เสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อและสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป

กรณีตัวอย่างที่ 2⁴⁰ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า สามีผู้ร้องถูกทำร้ายร่างกายถึงแก่ความตายระหว่างการควบคุมตัว ในห้องควบคุมผู้ต้องหาของสถานีตำรวจ ผู้ร้องไม่ทราบสาเหตุดังกล่าวเกิดจากการกระทำของผู้ใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบโดยการรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง พยานและตรวจสถานที่เกิดเหตุสรุปได้ว่า สามีผู้ร้องถูกจับกุมในข้อหาเมียบ้าไว้ในครอบครองจำนวน ¼ เม็ด และถูกควบคุมตัวอยู่ในห้องควบคุมผู้ต้องหาของสถานีตำรวจ และ 2 วันต่อมา ผู้ร้องได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า สามีผู้ร้องสิ้นลมในห้องน้ำที่ห้องควบคุมผู้ต้องหาถึงแก่ความตาย แต่เมื่อผู้ร้องไปถึงสถานีตำรวจกลับได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า สามีผู้ร้องถึงแก่ความตายเนื่องจากอยากยาและก่อนที่ผู้ตายจะตาย ผู้ตายได้อาบน้ำทาแป้งและเข้านอน จากนั้นได้พบผู้ตายถึงแก่ความตาย

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ตายดังกล่าวไม่ตรงกับหลักฐานและผลการพิสูจน์จากแพทย์ ภาคนิติเวชศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ที่ปรากฏในใบรับรองการตายว่าถึงแก่กรรมด้วยสาเหตุตกเลือดในช่องท้องจำนวนมากเนื่องจากตับฉีกขาด มีเลือดในช่องอกเนื่องจากซี่โครงหักหลายซี่ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงไม่อาจเชื่อว่าสาเหตุการตายของสามีผู้ร้องเกิดจากการสิ้นลมในห้องน้ำหรือลงแดงจากการอยากยา ตามที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

จากการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ประกอบด้วยผู้กำกับการสถานีตำรวจ พนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหา ได้ความว่า เจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหาได้เปิดห้องควบคุมผู้ต้องหาเพื่อตรวจสอบจำนวนผู้ต้องหาและเตรียมพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ต้องหาที่ต้องนำตัวไปศาลและพบสามีผู้ร้องนอนอยู่ที่บริเวณชอยกลางในห้องควบคุมผู้ต้องหาที่บริเวณโบนามีการทาแป้งจนขาว จึงเข้าไปจับดูพบว่า สามีผู้ร้องเสียชีวิตแล้วและสอบถามผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวด้วยกันต่างให้การว่า สามีผู้ร้องมีอาการอยากยาเข้าไปในห้องน้ำและสิ้นลม เพื่อนผู้ต้องหาได้ช่วยกันพยุงออกมาและทำการปฐมพยาบาล โดยนึกไม่ถึงว่าจะถึงแก่ความตาย เจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหาได้

⁴⁰ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

รายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบและรีบไปบอกภรรยาผู้ตายตามข้อมูลที่ได้ทราบมา จากนั้นมีการสอบสวนผู้ต้องหาที่อยู่ในห้องควบคุมขณะนั้นทุกคน จนได้ความว่า นาย ก. กับนาย ข. ร่วมกันทำร้ายผู้ตายในห้องน้ำภายในห้องควบคุมผู้ต้องหาจนถึงแก่ความตาย ด้วยการเตะต่อยและ กระทุบบริเวณหน้าอกและท้องผู้ตายหลายครั้ง กระทั่งผู้ตายล้มคว่ำหน้ากระแทกพื้นแล้วจึงช่วยกัน พยายามผู้ตายออกมานอนหงายบริเวณทางเดิน และใช้ให้ผู้ต้องหาอื่นเช็ดตัวทาแป้งให้ผู้ตาย สาเหตุ ทำร้ายร่างกายกันดังกล่าวเนื่องจากบุคคลทั้งสองต้องการค้นหาความจริงจากผู้ตายว่าขโมยเงินของ นาย ก. หรือไม่ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหาได้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ แต่ ไม่ได้ยินเสียงร้องของผู้ตายและไม่ได้ยินเสียงทะเลาะของผู้ต้องหาแต่อย่างใด ส่วนสาเหตุที่ไม่ได้ยิน เสียง เจ้าหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหาให้การว่า ที่นั่งทำงานกับบริเวณที่เกิดเหตุอยู่ห่างกันสิบกว่าเมตร แต่ตามหลักฐานจากผังประกอบการชี้แจงของสถานีตำรวจปรากฏว่ามีระยะห่างประมาณ 6 เมตร เท่านั้น

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำให้การของ พยานและหลักฐานต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับพฤติการณ์ของเรื่องน่าเชื่อได้ว่า การตายของ สามีผู้ร้องเกิดจากการทำร้ายของนาย ข. กับนาย ก. ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจไม่น่าจะมีส่วน รู้เห็นกับการกระทำของบุคคลทั้งสองดังกล่าว แต่จากข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ปรากฏว่าระยะห่าง จากห้องน้ำภายในห้องควบคุมผู้ต้องหาที่เป็นจุดเกิดเหตุกับโต๊ะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุม ผู้ต้องหาและเสมียนคดีมีระยะห่างเพียง 5-6 เมตรเท่านั้น และเหตุทำร้ายร่างกายเกิดเมื่อเวลา ประมาณ 24.00-04.00 น. ซึ่งเป็นเวลาดึกสงัดและก่อนหน้านั้นผู้ต้องหาทำร้ายร่างกายกันเป็นช่วง ๆ ต่อเนื่องนานหลายชั่วโมง ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุม ผู้ต้องหา รวมทั้งผู้ทำหน้าที่เสมียนคดีซึ่งเข้าเวรปฏิบัติหน้าที่ในวันเวลาดังกล่าวได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่ประมาทและดูแลผู้ต้องหาอย่างเข้มงวดด้วยความเอาใจใส่ เหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าวก็ไม่ เกิดขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยประมาทเลินเล่อที่ละเลยการปกป้อง คุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายสามีผู้ร้อง ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วจึงเสนอแนะมาตรการแก้ไข ปัญหาต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนี้

1. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและศึกษา กรณีปัญหาดังกล่าว เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ เช่นนั้นอีก
2. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาชดเชยค่าเสียหายให้กับทายาทสามีผู้ร้อง

3. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งไปยังสถานีตำรวจทั่วประเทศกำชับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยเข้มงวดและระมัดระวังป้องกันไม่ให้ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมตัวในห้องควบคุมของสถานีตำรวจทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกันหรือก่อเหตุทะเลาะวิวาทในห้องควบคุม

และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการแก้ไขปัญหภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบและแจ้งให้คณะกรรมการทราบ

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานผลการปฏิบัติตามผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการการสืบสวนข้อเท็จจริง รวมทั้งให้คณะกรรมการกำหนดแนวทางปฏิบัติและหามาตรการป้องกันเหตุและพิจารณาแนวทางการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทายาทสามีผู้ร้อง ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือกำชับไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องในการควบคุมตัวผู้ต้องหาในห้องควบคุม โดยให้หัวหน้าหน่วยงานทุกสถานีกำชับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดที่มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องหา ปฏิบัติตามประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีว่าด้วยการควบคุม ลักษณะที่ 6 บทที่ 2 การควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ที่สถานีตำรวจโดยเคร่งครัด

กรณีตัวอย่างที่ 3⁴¹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องเรียนจากผู้ร้องว่าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาล ก. ได้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ร้อง โดยพนักงานสอบสวนแจ้งข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการประกันตัวผู้ต้องหาไม่ถูกต้องและไม่ยอมเปิดเผยข้อความที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าเป็นถ้อยคำที่หมิ่นประมาท รวมทั้งพิมพ์ลายนิ้วมือผู้ร้องในห้องขังโดยใช้เวลานานถึงครึ่งชั่วโมง อันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดำเนินการตรวจสอบกรณีร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า พนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนคดีอาญาบกพร่องและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และได้เสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการแก้ไขปัญหภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการตรวจสอบและแจ้งให้คณะกรรมการทราบ

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้รายงานผลการปฏิบัติตามผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่า ได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ปรากฏใน

⁴¹ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

รายงานผลการตรวจสอบแล้ว โดยสั่งการให้หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

หากบุคคลหรือหน่วยงานที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง หากไม่มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการฯ รายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใน 60 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวยังไม่ยอมดำเนินการหรือแก้ไขอีก หรือนายกรัฐมนตรีไม่สั่งการหรือการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ คณะกรรมการฯ สามารถรายงานต่อรัฐสภา และหากคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นการประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม จะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้⁴² เช่น กรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณีตัวอย่าง⁴³ คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการร้องเรียนจากผู้ร้องซึ่งเป็นพนักงานบริษัทว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าอบรมและบรรจุในตำแหน่งผู้จัดการ เนื่องจากไม่ดำเนินการฝึกอบรมและบรรจุแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี แต่ขยายออกไปอีก 180 วัน และไม่อบรมผู้ที่สอบได้จำนวนที่เหลือให้เสร็จสิ้นเหมือนกันหมด

คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบเรื่องแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้รับการปฏิบัติไม่เป็นธรรมจึงแจ้งรายงานผลการตรวจสอบให้บริษัทพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในรายงานผลการตรวจสอบ แต่ปรากฏว่าทางบริษัทขอขยายเวลาในการแจ้งผลการปฏิบัติออกไปและเมื่อพ้นระยะเวลาที่ขอขยายไว้ก็มิได้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ซึ่งรวมเป็นระยะเวลา 7 เดือนแล้ว คณะกรรมการฯ จึงได้มีหนังสือกำหนดให้บริษัทแจ้งผลการปฏิบัติตามมาตรการภายใน 15 วัน แต่บริษัทก็มิได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร กลับมีหนังสือแจ้ง

⁴² พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 มาตรา 30-31.

⁴³ รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

เหตุขัดข้องว่าบริษัทอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสายงานบังคับบัญชาจึงไม่อาจชี้แจงผลการปฏิบัติได้ และจะช่วยเร่งรัดดำเนินการต่อไป

คณะอนุกรรมการเห็นว่าไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินการบริหารบุคคล ภายในองค์กร และบริษัทไม่ได้แจ้งว่าเหตุขัดข้องดังกล่าวจะมีผลถึงขนาดที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการ ตามมาตรการแก้ไขปัญหาได้แต่อย่างใด ซึ่งเวลายังล่องลอยไปเพียงใดก็ย่อมก่อความเสียหาย หรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากบริษัทมากขึ้นไปตามลำดับ

คณะอนุกรรมการเห็นว่า บริษัทเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงคมนาคม จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ รายงานให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการเร่งรัดให้บริษัทดำเนินการตามมาตรการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวต่อไป

จากการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นับว่าเป็นสิ่งที่ดีสำหรับประเทศไทยที่ได้มีการจัดตั้งสถาบัน สิทธิมนุษยชนระดับชาติ เพื่อเป็นหน่วยงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ชาวไทย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการฯไว้เพียงใด แต่ในทาง ปฏิบัติหากไม่มีการให้ความสนใจหรือตระหนักร่วมกันในบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวหรือไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานกับคณะกรรมการฯ เช่น ไม่ดำเนินการตาม มาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการฯ เสนอนั้น การคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนย่อมจะไม่เกิดผลและไม่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การที่ประเทศไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องปัญหาสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เนื่องจากในอดีตปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับการแก้ไขจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น ศาลยุติธรรม คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนขององค์กรเหล่านี้จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องมากกว่าแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและหามาตรการป้องกันกาเกิดปัญหาในระยะยาว

ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่คณะกรรมการฯพิจารณาว่าเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในเรื่องใด บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯในทางปฏิบัติ คณะกรรมการฯได้ดำเนินงานไปตามบทบาท อำนาจหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด วิเคราะห์บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯตามกรอบของหลักการอันเป็นมาตรฐานสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ และการดำเนินงานของคณะกรรมการฯมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคหรือไม่ อย่างไร โดยจะกล่าวตามลำดับดังนี้

1. ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณา

เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีภารกิจ 3 ด้านคือ ด้านที่หนึ่ง การส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้รัฐ สังคม เศรษฐกิจและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ด้านที่สอง ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และด้านที่สาม เสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำ เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ได้มีเรื่องร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปรากฏตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4 แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทของสิทธิเสรีภาพที่ถูกละเมิด ตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2544-เดือนธันวาคม พ.ศ. 2546

ประเภทสิทธิเสรีภาพ	พ.ศ. 2544 (มิ.ย.-ธ.ค.)	พ.ศ. 2545 (ม.ค.-ธ.ค.)	พ.ศ. 2546 (ม.ค.-ธ.ค.)	รวม
	จำนวน (เรื่อง)	จำนวน (เรื่อง)	จำนวน (เรื่อง)	
1.สิทธิในกระบวนการยุติธรรม	11	117	460	588
2.สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์/ต่างด้าว	6	29	26	61
3.สิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการ ฐานทรัพยากร	16	28	19	63
4.สิทธิชุมชนด้านสุขภาพ-สภาวะ แวดล้อม	5	27	4	72
5.ด้านการบริหารและองค์กรปกครอง ท้องถิ่น	15	41	59	115
6.สิทธิด้านแรงงาน	6	17	35	58
7.สิทธิด้านการศึกษาของเยาวชน	1	11	8	2

ตารางที่ 4 (ต่อ)

8.สิทธิในครอบครัว	5	4	6	15
9.สิทธิทางการเมือง	1	4	4	9
10.เสรีภาพสื่อมวลชน	7	4	4	15
11.สิทธิผู้ด้อยโอกาส / ผู้พิการ	1	8	7	16
12.สิทธิที่อยู่อาศัย	1	18	51	70
13.อื่น ๆ	15	32	109	156
รวม	90	340	828	1177

ที่มา : รายงานพิเศษของศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ฉบับที่ 3 / 2547 เรื่อง สรุปผลการรับเรื่องร้องเรียน ประจำปี 2546 ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากตารางข้างต้น จะพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะแยกกรณีร้องเรียนตามประเภทของสิทธิเสรีภาพ โดยอาศัยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ เป็นเรื่องและผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม

จากการดำเนินงานของคณะกรรมการในการพิจารณาและตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2545 ผู้เขียนสามารถสรุปตัวอย่างปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ดังนี้

1. การละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม¹ เช่น

- กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจข่มขู่คุกคามคนจากศาลโดยไม่สืบสวนหลักฐานให้รัดกุม ทำให้ได้รับความเสียหายเสื่อมเสียชื่อเสียง
- กรณีสื่อมวลชนถ่ายภาพผู้ร้องเรียนขณะถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานที่คุมขัง รวมทั้งขณะถูกใส่กุญแจมือและตีตรวนและเผยแพร่ภาพลงหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์ทั่วประเทศและทั่วโลก

¹ ภาคผนวก ค. กรณีตัวอย่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน. หน้า 190-194.

- กรณีระบุว่าบุคคลอื่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในเกียรติยศชื่อเสียง

2. การละเมิดสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์² เช่น

- กรณีสิทธิเสรีภาพของคนไทยพลัดถิ่น (ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย)
- กรณีสิทธิผู้ลี้ภัย (ชาวกะเหรี่ยง)
- กรณีสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัย (ค่ายพักพิงอำเภอสวนผึ้ง จ.ราชบุรี)
- กรณีการเพิกถอนรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรของประชาชนอำเภอ

แม่สาย จังหวัดเชียงใหม่

3. การละเมิดสิทธิชุมชนด้านการมีส่วนร่วมจัดการฐานทรัพยากร³ เช่น

- กรณีการคัดค้านการอนุมัติการระเบิดหินและโรงโม่หิน
- กรณีการก่อสร้างทางหลวงโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ปัญหาการบริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴ เช่น

- กรณีพลัดตกทางระบายน้ำของห้างสรรพสินค้า
- กรณีการร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเกินกำหนด แต่เจ้าหน้าที่

ไม่ดำเนินการให้

5. การละเมิดสิทธิด้านแรงงาน⁵ เช่น

- กรณีฝ่ายบริหารบริษัทละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสภาพแรงงาน
- กรณีการบังคับใช้แรงงานผู้ต้องขังและนักโทษในเรือนจำให้ทำงานซึ่งเป็นอันตราย

ต่อสุขภาพร่างกาย

6. การละเมิดสิทธิการศึกษาของเยาวชน⁶ เช่น

- กรณีโรงเรียนบังคับให้นักเรียนที่ติดยาเสพติดออกจากโรงเรียน

² ภาคผนวก ค. กรณีตัวอย่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน. หน้า 194-199.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-203.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 204-205.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205-209.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 209-211.

7. การละเมิดสิทธิทางการเมือง⁷ เช่น
 - กรณีทำให้บุคคลเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่สมัครใจ
8. การละเมิดเสรีภาพสื่อมวลชน⁸ เช่น
 - กรณีแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าว

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอย่างกว้างขวางและครอบคลุมปัญหาในด้านต่าง ๆ และจากการศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่คณะกรรมการฯ ได้รับเรื่องร้องเรียน ในระหว่างเดือนมกราคม-สิงหาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งปรากฏตามตารางด้านล่าง จะพบว่า ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

ตารางที่ 5 แสดงผลสรุปการรับเรื่องร้องเรียนจำแนกตามประเภทของผู้กระทำละเมิดระหว่างเดือนมกราคม-ธันวาคม พ.ศ. 2546

ผู้กระทำละเมิด	เดือนม.ค.-ธ.ค. พ.ศ. 2546	หมายเหตุ
1. โครงการ/นโยบาย/กฎหมายของรัฐ	318	แยกเป็นกรณีนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่ร้องเรียนในเดือนก.พ.-ธ.ค. พ.ศ. 2546 รวม 269 เรื่อง
2. ตำรวจ	147	
3. ทหาร	7	
4. ฝ่ายปกครอง/หน่วยงานท้องถิ่น	67	
5. แพทย์	11	
6. ครู	18	
7. ข้าราชการหน่วยงานอื่น	36	

⁷ ภาคผนวก ค. กรณีตัวอย่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน. หน้า 211-213.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 213-214.

ตารางที่ 5 (ต่อ)

8. นายจ้าง	34	
9. บุคคลทั่วไป	66	
10. บริษัท/นิติบุคคล	59	
11. อื่น ๆ	65	
รวม	828	

ที่มา : รายงานพิเศษของศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ฉบับที่ 3 / 2547 เรื่อง สรุปผลการรับเรื่องร้องเรียน ประจำปี 2546 ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากกรณีนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาลนั้น ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถสรุปปัญหาที่มีผู้ร้องเรียนได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปราบปรามยาเสพติด ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์-31 ธันวาคม พ.ศ. 2546

ปัญหาตามคำร้อง	ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์-31 ธันวาคม พ.ศ. 2546
	จำนวน (เรื่อง)
1. มีชื่อในบัญชีหรือถูกกล่าวหาหรือถูกเรียกไปรายงานตัวเป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งที่ไม่มีพฤติกรรม	136
2. ถูกฆาตกรรมโดยญาติเชื่อว่าเกิดจากนโยบายปราบปรามยาเสพติด	28
3. ถูกตำรวจจับยึดยาบ้าแล้วดำเนินคดียาเสพติดหรือถูกดำเนินคดียาเสพติดโดยมิชอบทั้งที่ไม่ได้กระทำผิด	41

ตารางที่ 6 (ต่อ)

4. ถูกข้อมให้รับสารภาพว่าค้ายาเสพติดแล้วถูกดำเนินคดี	6
5. ถูกตำรวจแนะนำให้หายาบ้าหรือยาเสพติดไว้ในครอบครองหรือถูกขู่ให้ยอมรับสารภาพแล้วยอมถูกดำเนินคดี ไม่เช่นนั้นจะมีปัญหาหรืออาจได้รับอันตราย	17
6. ถูกยึดทรัพย์ในคดียาเสพติด	9
7. อื่น ๆ	32
รวม	269

ที่มา : รายงานพิเศษของศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ฉบับที่ 3 / 2547 เรื่อง สรุปผลการรับเรื่องร้องเรียน ประจำปี 2546 ศูนย์รับเรื่องร้องเรียน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2. บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมาย

บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการมีบทบาท อำนาจหน้าที่ตามกรอบของกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการคือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.1 บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สามารถสรุปสาระสำคัญและการดำเนินงานในทางปฏิบัติได้ดังนี้

2.1.1 การส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (1) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังนี้คือ ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแบ่งการดำเนินงานได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยการให้การศึกษาและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และด้านการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนโดยการใช้สื่อ จากการศึกษาผู้เขียนสามารถสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้ง 2 ด้านได้ดังนี้

1. ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยการให้การศึกษาและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินงานในด้านนี้ โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนผ่านกลุ่ม หน่วยงาน องค์กรเครือข่าย สถาบันการศึกษาต่าง ๆ โดยการบรรยาย ร่วมอภิปราย และเขียนบทความ ผ่านทางสื่อต่าง ๆ ในเรื่องหรือประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน และครอบครัว การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม นโยบายทางสังคม ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิชุมชน สิทธิมนุษยชนศึกษา และประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้ประสานความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อจัดทำและปรับปรุงหลักสูตรให้มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อีกทั้งประสานงานกับกรมประชาสัมพันธ์ สภาอุตสาหกรรม ในการให้ความรู้แก่กลุ่มคนที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ เช่น เด็ก สตรี หญิงอาชีพพิเศษ เป็นต้น

2. ด้านการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนโดยการใช้สื่อ

การดำเนินงานในด้านนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการผลิตสื่อเพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และรายงานประชาชนผ่านสื่อมวลชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนะนำหน่วยงานให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายมากขึ้น โดยมีการสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานกับประชาชน การเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการให้ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนและการให้ข้อมูลเพื่อแจ้งช่องทางและขั้นตอนในการร้องเรียนด้วยวิธีต่าง ๆ ได้แก่ ผลิตวีดิทัศน์แนะนำหน่วยงาน ผลิตวีดิทัศน์สารคดีเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ผลิตสื่อวิทยุ

จัดทำแผนพัฒนาขององค์กร จัดจ้างเอกขนรวบรวมข่าวและข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จัดพิมพ์หนังสือเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน จัดกิจกรรมงานผลิตสื่อเพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อื่น ๆ เช่น การแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน การประกวดตราสัญลักษณ์ การจัดบอร์ดนิทรรศการ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ในมาตรา 15 (1) มีปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศ เนื่องจากสังคมยังเข้าใจว่าคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในระดับประเทศเท่านั้น

2.1.2 การส่งเสริมการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

อำนาจหน้าที่นี้ได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (4) ผู้เขียนเห็นว่า เป็นอำนาจหน้าที่สำคัญหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แม้จะมีการผลักดันและรณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชนมานาน ดังนั้น การส่งเสริมการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน จะทำให้ประชาชนมีความรู้และเข้าใจแนวความคิดสิทธิมนุษยชนและทราบถึงแนวทางที่ตนควรปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างถูกต้อง ซึ่งจะทำให้มีการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ในช่วงแรกมีการศึกษาไปแล้ว 8 เรื่องดังนี้คือ⁹

1. กรณีเกี่ยวกับสถานการณ์สื่อมวลชน
2. กรณีเหมือแร่คลิตี้ เค็มโก
3. การลงนามในข้อตกลงจัดตั้งกองทุนป่าไม้เขตร้อน
4. โครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรุด-ปอนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย)
5. ร่างพระราชบัญญัติแร่(ฉบับที่...) พ.ศ. ...
6. การทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชน
7. การตรวจสอบกรณีการทำสัญญาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ในโครงการก่อสร้างทางด่วนสาย บางนา-บางพลี-บางปะกง
8. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

⁹ ภาคผนวก ง. ผลการดำเนินงานในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนานโยบายและปรับปรุงกฎหมาย. หน้า 215-242.

โดยการศึกษาวิจัย 8 เรื่องดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้นำไปเสนอแนะตามอำนาจหน้าที่ ข้อ 2.1.3 อีกด้วย

2.1.3 การพัฒนานโยบาย และการปรับปรุงกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

ตามมาตรา 15 (3) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้คือ “เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สามารถสรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ได้ดังนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยตามข้อ 2.1.2 จำนวน 8 เรื่องดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

2.1.4 การส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

อำนาจหน้าที่นี้ได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (5) เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณีเกิดจากการที่องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของกันและกัน ตลอดจนการขาดการประสานงานที่ดี คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะองค์กรในระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงองค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งมีการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายระหว่างประเทศ ซึ่งมีหน่วยงานหรือองค์กรมากมายที่มีสาขาอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยสามารถรายงานข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังหน่วยงานอื่น เพื่อให้มีการแก้ไขอย่างเหมาะสม

จากการศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในปี พ.ศ. 2545 สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. โครงการจัดทำฐานข้อมูลองค์กรเครือข่าย โครงการดังกล่าวจัดทำเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลขององค์กรเครือข่ายซึ่งมีหลายประเภท ให้ข้อมูลมีความทันสมัย มีความน่าเชื่อถือ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

2. โครงการศึกษาการเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน เป็นการศึกษาโดยวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เกิดการประสานแผนงาน ความร่วมมือและการเสริมสร้างเครือข่ายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค

3. โครงการสัมมนาระดับภาคเรื่อง “พลังเครือข่ายภาคประชาชนกับการแก้ปัญหาชาติ” จัดเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาแนวทาง และวิธีการสร้างความร่วมมือระหว่างเครือข่ายภาคประชาชนกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณา วิเคราะห์ สังเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคม แล้วกำหนดประเด็นเรื่องราวเพื่อเสนอเป็นแนวทางและนโยบายในการดำเนินงานของรัฐบาลด้านความมั่นคง โดยเฉพาะในด้านสิทธิมนุษยชน

องค์กรหลักผู้จัดทำโครงการคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยประสานความร่วมมือจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสถาบันพระปกเกล้า

4. การประสานความร่วมมือกับองค์กร/หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมีกิจกรรมดังนี้

- ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิทธิมนุษยชน เช่น วุฒิสภา กระทรวงยุติธรรม เป็นต้น
- ประสานความร่วมมือกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- ประสานเครือข่ายด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยร่วมมือกับสภาทนายความ
- ประสานเครือข่ายองค์กรประชาชนในภาคเหนือเพื่อการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคเหนือ
- ประสานงานกับกลุ่มที่ทำงานสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสิทธิสตรี ด้านที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด ด้านสวัสดิการสังคมต่าง ๆ และกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการลงทุนทางอุตสาหกรรม ด้านชาติพันธุ์โดยเฉพาะปัญหาสัญชาติและสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง กลุ่มผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น
- สร้างเครือข่ายกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระดับภูมิภาค โดยสมัครเป็นสมาชิกของ Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institution (APF) และ

International Co-ordinating Committee (ICC) ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และระหว่างภูมิภาคอื่น และเสนอให้มีกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคอาเซียน

- การพบปะแลกเปลี่ยนการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นกับผู้แทนของประเทศต่าง ๆ องค์การระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือเนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น จึงได้รับความสนใจจากผู้แทนของสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ องค์การเอกชนต่างประเทศ ตลอดจนถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ที่จะเข้าพบเป็นจำนวนมาก จึงเป็นโอกาสที่จะสร้างความเข้าใจกับฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ แนวทางการดำเนินงาน และแผนปฏิบัติงาน รวมทั้งได้แลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็นและประสบการณ์ และแนวทางการร่วมมือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ตลอดจนจนถึงการพัฒนาองค์กรในด้านต่าง ๆ ในอนาคต

- เข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญได้แก่ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกครั้งที่ 10 ระหว่างวันที่ 3-6 มีนาคม พ.ศ. 2545 ณ กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน และการประชุมว่าด้วยกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 14-15 มิถุนายน พ.ศ. 2545 ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกันในอนาคต

- การพัฒนาบุคลากรและองค์กร โดยได้มีการติดต่อประสานงานและความช่วยเหลือในการพัฒนาบุคลากรและองค์กร เช่น กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institution องค์การเอกชน Forum-Asia มหาวิทยาลัยมหิดล ในการส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรสิทธิมนุษยชน รวมถึงการค้นหาเอกสารข้อมูลสำหรับห้องสมุดขององค์กร

- รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพันธกรณีและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยได้มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และสามารถเป็นแหล่งข้อมูล ความรู้ การวิเคราะห์ และการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตลอดจนเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงความสำคัญของมาตรฐานระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ เช่น การเสนอบทความเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ การจัดเสวนาประเด็นใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลอาญาระหว่างประเทศ การบรรยายเรื่องพันธกรณีและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศให้กับ

สถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันทนายความ เป็นต้น รวมทั้งการจัดทำหนังสือเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศเพื่อเป็นคู่มือแก่ผู้ปฏิบัติงานต่อไป

- การจัดทำวารสารเพื่อสื่อสารข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไม่เป็นทางการ “Right Angle” ภาษาอังกฤษราย 3 เดือน เพื่อเป็นช่องทางในการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน ข้อคิดเห็น ประสบการณ์ และกิจกรรมกับองค์กรเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงสถาบันทางวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสาระสำคัญจะเป็นการแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ด้านสิทธิมนุษยชน งานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และความเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในภูมิภาค รวมทั้งการเผยแพร่ตัวอย่างของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย ซึ่งฉบับแรกออกในเดือนกันยายน พ.ศ. 2545

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีการติดตามความเคลื่อนไหวด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนของประชาชนทั้งในประเทศและภูมิภาค สิทธิของคนไทย เช่น แรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศ รวมถึงการเข้าร่วมมีบทบาทในการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญ เพื่อมีส่วนร่วมหรือร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และสร้างสถาบันให้เป็นที่รู้จักของต่างประเทศ

2.1.5 การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (6) ซึ่งจะมีผลทำให้สังคมโดยทั่วไปรับทราบถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาร่วมกันของสังคมต่อไป แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

2.1.6 การประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (7) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นการบังคับให้คณะกรรมการฯ ต้องชี้แจงผลการดำเนินงาน และเป็นการติดตามผลของคณะกรรมการฯ ว่าดำเนินการไปแล้วมีผลอย่างไร ซึ่งผลการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการฯ

ได้มีการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2545 ออกมาเผยแพร่ประมาณเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากเป็นช่วงแรกของการดำเนินงานจึงทำให้การจัดทำรายงานมีความล่าช้า และยังมีการเผยแพร่ไม่เพียงพอ

2.1.7 การเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีในประเทศไทย จะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (8) เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระที่ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชน คำแนะนำของคณะกรรมการฯ จึงย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับจากการเข้าเป็นภาคีหรือสมาชิกสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในกรณีในประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ยังไม่มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนสามารถสรุปบทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่สำคัญได้ 2 ด้านหลัก ๆ ดังนี้

1. บทบาทในการส่งเสริมโดยมีผลในการสร้างกระบวนการเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน ให้แก่สังคม กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แสดงบทบาทด้วยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นเพื่อคณะกรรมการฯ จะได้นำมาปรับปรุงและพัฒนาต่อไป การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประชาชนในสังคมมีความรู้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่ตนเองพึงมีพึงได้รับ ทั้งนี้เพื่อปกป้อง คุ้มครองตนเองได้ และการสร้างความตระหนักและเคารพในสิทธิของตนเองและผู้อื่น ซึ่งการส่งเสริมโดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่สังคม จะทำให้ประชาชนเริ่มตระหนักถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน และเป็นการป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในระยะยาว

2. บทบาทในการส่งเสริมโดยการเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งบทบาทดังกล่าวถือเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นกัน

2.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ตามมาตรา 15 (2) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวไว้คือ "ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป" และอำนาจตามมาตรา 15 (9) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ "แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย" ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมาจำนวน 4 คณะคือ คณะอนุกรรมการประสานงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 คณะ และคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 คณะ เพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการจัดทำสถิติเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ยังไม่มียุติสรุปผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่ามีผลการดำเนินการอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ ได้แสดงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการฯ จะดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้คือ คณะกรรมการฯ ดำเนินการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม และประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาของผู้ร้องเรียนให้มากที่สุด หากเรื่องร้องเรียนใดไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการฯ กล่าวคือ มีการฟ้องคดีต่อศาลไปก่อนแล้ว คณะกรรมการฯ จะแจ้งผู้ร้องว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณา หรือถ้าเรื่องนั้นจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล คณะกรรมการฯ จะให้คำแนะนำให้ผู้ร้องเรียนไปฟ้องคดีต่อศาลต่อไป เนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้ร้องเรียนและในกรณีที่เห็นว่า หน่วยงานใดสามารถช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาได้ คณะกรรมการฯ จะแจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบให้พิจารณารับเรื่อง และดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ร้องเรียนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

โดยผลจากการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนและวิธีการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการฯ นั้นสามารถสรุปได้ดังนี้คือ มีทั้งกรณีที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้และตกลงกันเป็นลายลักษณ์อักษร กรณีที่ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจให้ดำเนินการต่อ และกรณีเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนความคืบหน้าในการดำเนินการนั้น คณะกรรมการฯ

ก็ได้มีการติดตามผล โดยผลมีทั้งที่หน่วยงานดำเนินการตามที่เสนอแนะจนปัญหาการละเมิดระงับลง แต่ก็ยังมีบางกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ซึ่งคณะกรรมการฯได้แต่เพียงทำตามขั้นตอนต่อไปคือ รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ และหากนายกรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการใดหรือหากผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการฯจะส่งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาและเปิดเผยให้ประชาชนทราบ จากการกระทำดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการฯไม่มีผลในทางบังคับแต่อย่างใด ส่วนการเปิดเผยให้ประชาชนทราบถือว่าเป็นมาตรการลงโทษสังคมอย่างหนึ่ง แต่มาตรการดังกล่าวไม่ค่อยมีผลสำหรับสังคมไทยเช่นกรณีต่อไปนี้

กรณีโครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรูด-บ่อนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย) ชุมชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการด้านพลังงานจำนวน 3 โครงการคือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรูด-บ่อนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย) โดยชุมชนทั้ง 3 แห่งไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ ต่อมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอต่อรัฐบาลดังนี้

1. เห็นควรให้รัฐบาลทบทวนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรูด-บ่อนอก และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และให้มีมาตรการปกป้องและขจัดความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินโครงการโดยทันที
2. เห็นควรให้รัฐบาลเร่งรัดการออกกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 และกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน และสิทธิในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ทั้งนี้การร่างกฎหมายดังกล่าวต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
3. เห็นควรให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาและนโยบายที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงสถานะปัจจุบันของโครงการเหล่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจในทุกโครงการที่รัฐบาลจะดำเนินการเองหรือโครงการที่รัฐบาลจะมอบหมายให้เอกชนได้รับอนุมัติไปดำเนินการ
4. รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่อ้างว่ายังมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ และรัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ไปดูสถานที่และรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ ได้มีแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 1 ขอเลื่อนการตัดสินใจทั้ง 3 โครงการออกไปและ ยังต้องการตั้งคณะทำงานจากหลายหน่วยงานอีกหลายชุด เพื่อให้รัฐมีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน โดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่าต้องมีเหตุผลสามารถอธิบายการพิจารณาตัดสินใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งคำแถลงดังกล่าวทำให้ทุกฝ่ายรอคอยการตัดสินใจและการชี้แจงเหตุผล

แต่แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 2 เรื่องการตัดสินใจต่อ 3 โครงการ ดังกล่าวปรากฏว่า ไม่มีการชี้แจงและอธิบายข้อมูลและเหตุผลของการพิจารณาตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการท่อก๊าซซึ่งมีเพียงข้อสรุปว่า “รัฐบาลตกลงที่จะให้ดำเนินการต่อไปตามสัญญา และ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสังคมและชุมชน จึงให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเปลี่ยนจุด วางท่อขึ้นฝั่งจากจุดเดิมในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และให้ทำความเข้าใจกับราษฎรในพื้นที่ด้วย”

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ติดตามผลกระทบจากการตัดสินใจของ รัฐบาลดังกล่าวพบว่า ไม่ได้มีการชี้แจงและอธิบายเหตุผลและข้อมูลของการพิจารณาตัดสินใจ เพียงแต่ระบุว่า จะเลื่อนจุดดำเนินการไม่เกิน 5 กิโลเมตร โดยไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อมใหม่ ทั้งที่ไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง เป็นการลดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการของภาครัฐ ต่อสังคมโดยรวม และก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน และระหว่างประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญคือ แสดงถึงการไม่สนใจต่อเคารพสิทธิของประชาชนตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลในการดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

เมื่อไม่มีการดำเนินการใด ๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเสนอกรณี โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาเพื่อนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ : การดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซและ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ประเด็นที่ 2 กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ : พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

จึงสรุปได้ว่า บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้แก่บทบาทตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 15 (2) ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบาทในการตรวจสอบ สอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการแสดงถึงบทบาทของคณะกรรมการฯ ในลักษณะการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำหน้าที่แก้ปัญหาให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการพิจารณาตรวจสอบ ดำเนินการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมและแก้ไขปัญหาคณะกรรมการฯ โดยการพิจารณาตรวจสอบ รายงานและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ จะสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่มาร้องเรียนได้หรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับ การติดตามผลในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขที่คณะกรรมการฯ เสนอแนะไป ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้มีการติดตามผลดังกล่าว แต่สิ่งสำคัญที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหาคือ ความร่วมมือของบุคคลหรือหน่วยงานที่ละเมิดสิทธินั้น จะดำเนินการแก้ไขตามมาตรการที่คณะกรรมการฯ เสนอหรือไม่เพียงใด

จึงสรุปได้ว่า เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีบทบาทในฐานะเป็นองค์กรในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบ การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม การเสนอมาตรการแก้ไข ปัญหา ตลอดจนการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งบทบาทในการเผยแพร่ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้

จากบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทหลัก 2 ประการคือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นบทบาทพื้นฐานของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ จะเห็นได้จากบทบาทอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษา วิจัย เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน ทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น เนื่องจากการที่จะให้เกิดความเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง ในสังคมต้องอาศัยการทำความเข้าใจกับแนวความคิดสิทธิมนุษยชนและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ดังนั้น บทบาทดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกทางหนึ่งด้วย

ส่วนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนถือเป็นบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการฯ อีกประการ โดยมีมาตรการดังนี้คือ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอให้ปรับปรุงกฎหมายหรือเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นแล้ว จึงถือเป็นมาตรการแก้ไขได้อีกด้วย

จากการศึกษาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ทั้ง 2 บทบาทดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า ทั้ง 2 บทบาทดังกล่าวต้องดำเนินการควบคู่กันไป เนื่องจากเป็นบทบาทที่มีความสำคัญสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่สามารถที่จะแยกดำเนินการเฉพาะอันใดอันหนึ่งได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการฯ มีบทบาทด้านการเยียวยาแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าการป้องกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือ คณะกรรมการฯ จะปฏิบัติหน้าที่ด้านการตรวจสอบหรือคุ้มครองมากกว่าการส่งเสริมและเสนอแนะมาตรการทางนโยบาย เนื่องจากเป็นความต้องการของประชาชนที่ต้องการความคุ้มครองจากคณะกรรมการฯ จึงมาร้องเรียนกันมาก ทำให้คณะกรรมการฯ ต้องทำหน้าที่หลักคือ การตรวจสอบ ทำให้บทบาทในการส่งเสริมหรือป้องกันการละเมิดสิทธิทำได้ไม่เต็มที่ ซึ่งจริง ๆ แล้วคณะกรรมการฯ ควรจะให้ความสำคัญกับบทบาทที่มีผลเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะส่งผลต่อการป้องกันการเกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมส่วนรวมในระยะยาว จากการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ซึ่งกล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า จึงจำเป็นที่คณะกรรมการฯ จะต้องปรับปรุงระบบการทำงานให้เอื้อประโยชน์ในการส่งเสริมให้มากขึ้น

ทั้งนี้ แม้ว่าบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอยู่อย่างจำกัดคือ คณะกรรมการฯ มีอำนาจเบื้องต้นเพียงการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมให้มีการเรียนรู้สิทธิมนุษยชนในสังคมเท่านั้น และไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ ในเชิงสภาพบังคับเช่น การตัดสินหรือสั่งการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ก็เพื่อต้องการให้เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ดังนั้น เมื่อมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย คณะกรรมการฯ จึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เข้าไปดำเนินการตรวจสอบดูแลปัญหาดังกล่าว และจากผลการดำเนินงานคณะกรรมการฯ ก็เป็นการดำเนินงานตามเจตนารมณ์และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย แม้จะมีบางอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่ได้ดำเนินการเนื่องจากเป็นช่วงแรกเริ่มของการดำเนินการ

3. บทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรอบของหลักการอันเป็นมาตรฐานสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

องค์การสหประชาชาติในฐานะที่เป็นองค์กรซึ่งวางแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาตินั้น ได้กำหนดหลักการสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีประสิทธิภาพไว้ 6 ประการได้แก่ ความมีอิสระ ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและอำนาจอันเพียงพอ การเข้าถึงได้ง่าย การประสานความร่วมมือ ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ และความรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้นำมาเป็นหลักในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศตน โดยผู้เขียนสามารถวิเคราะห์ความสอดคล้องของบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยตามหลักการสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. ความมีอิสระ

ในด้านความเป็นอิสระขององค์กร ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542¹⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระของตนเองอย่างแท้จริง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระ แต่อยู่ในสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ ดังนั้น ค่อนข้างจะเป็นอุปสรรคในการทำงานคือ ไม่มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเพราะความเป็นราชการทั้งตัวบุคคลและเงื่อนไขต่าง ๆ ของระเบียบราชการที่มีขั้นตอน เจ้าหน้าที่ยังเป็นบุคลากรฝ่ายราชการ วิธีคิดจึงเป็นแบบราชการประจำ ซึ่งเป็นราชการสังกัดรัฐสภา วิธีการทำงานเกิดปัญหาคือ ติดอยู่กับระบบราชการ ซึ่งระบบราชการจะเพิกเฉยกำหนดความคิด

ในความเป็นอิสระด้านงบประมาณ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานราชการสังกัดรัฐสภา แต่ให้คณะกรรมการฯ เป็นอิสระ ดังนั้น เมื่อสำนักงานกลายเป็นส่วนข้าราชการ ทำให้ในด้านงบประมาณก็ถูกกำกับโดยระบบราชการ ทำให้การทำงานไม่สะดวก ซึ่งตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542¹¹ ถูกจำกัดด้วยเรื่องงบประมาณ รัฐบาลกับรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา

¹⁰ มาตรา 17 “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ”

¹¹ มาตรา 21 “ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรร

ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ความเป็นอิสระมีความจำกัด ทำให้การทำงานถูกจำกัดลง ทำได้ไม่เต็มที่ แต่ไม่ใช่ความเป็นอิสระจะลดน้อยลงคือ ทำให้ทำหน้าที่ไม่ได้สมบูรณ์ ทั้งที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75¹² ได้กำหนดเรื่องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การบริหาร กำหนดไว้ชัดเจนว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การบริหารขององค์กรอิสระ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการฯมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซง ขัดขวางจากรัฐบาล มีอิสระในการวิพากษ์วิจารณ์ กล่าวคือ คณะกรรมการฯมีความเป็นอิสระตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ไม่อิสระในทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากไม่มีงบประมาณและจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯไว้ให้ไม่ค่อยมีอำนาจ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯยังมีความเป็นอิสระในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เพราะมีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2. ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและอำนาจอันเพียงพอ

จากบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นว่า คณะกรรมการฯมีภาระหน้าที่ชัดเจนและมีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับหนึ่ง โดยหน้าที่หลักของคณะกรรมการฯก็ถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการ เนื่องจากมีหน้าที่ในการส่งเสริมและให้การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐบาล และตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯส่วนใหญ่เป็นเรื่องเสนอนโยบาย เสนอประชุมแก้ไขกฎหมาย แต่ไม่มีบทลงโทษ ซึ่งเป็นข้อดีคือ เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจ กล่าวคือ เมื่อเสนอมาตรการแก้ไขไปยังหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน จนถึงนายกรัฐมนตรี แม้แต่รายงานต่อรัฐสภาจะทำหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เมื่อเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจ คณะกรรมการฯจึงเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำจากทางการเมือง ส่วนบทลงโทษนั้นจะอาศัยสังคมเป็นตัวกำหนดโดยการเผยแพร่สู่สาธารณชน เพราะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯคือ อำนาจที่มาเสริมการทำงานภาครัฐ กลไกอิสระ กลไกอื่น ๆ ของสังคม เป็นกลไกที่อยู่ตรงกลาง ดังนั้น ในการ

งบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ ถ้าประธานกรรมการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้"

¹² มาตรา 75 "...รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน"

ทำงาน ถ้าสังคมเข้มแข็งแล้ว สังคมก็จะไปกดดันรัฐบาลเอง ในการให้ปรับปรุงหรือแก้ไขนโยบายหรือกฎหมายให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามความต้องการของสังคม แต่ถ้าประชาชนไม่เข้มแข็ง ก็ไม่สามารถกดดันรัฐบาลในการที่จะให้ทำตามนโยบายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอได้

3. การเข้าถึงได้ง่าย

ในปัจจุบันการเข้าถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทันที เข้าถึงได้ง่าย และมีหลายรูปแบบ เนื่องจากได้มีการวางหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องเรียนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งจะเห็นได้จากการยื่นคำร้องเรียนสามารถทำได้หลายวิธีได้แก่ ทางจดหมาย หรือทางโทรศัพท์ทั้งโทรศัพท์สายตรงมายังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่ละคน โทรศัพท์สายด่วนและระบบตอบรับอัตโนมัติ หรือทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเองที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือให้ผู้อื่นมาร้องเรียนแทนก็ได้ เนื่องจากไม่มีสำนักงานสาขา คณะกรรมการฯทำงานเป็นลักษณะเครือข่าย ดังนั้น จึงต้องอาศัยเครือข่าย ซึ่งประชาชนที่อยู่ห่างไกลอาจมีอุปสรรคบ้าง

4. การประสานความร่วมมือ

การประสานความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานของรัฐก็ได้รับความร่วมมือระดับหนึ่ง บางหน่วยงานก็ไม่ให้ค่อยให้ความร่วมมือ โดยหน่วยงานราชการมักไม่ค่อยให้ความร่วมมือในกรณีการชี้แจงข้อเท็จจริง แต่ในเรื่องอื่น ๆ จะให้ความร่วมมือ เนื่องจากวัฒนธรรมของประเทศไทยยังไม่มีการพัฒนาเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องการทำงานของคณะกรรมการฯและเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงต้องเน้นการให้ความรู้ความเข้าใจวัฒนธรรมสิทธิเป็นหลัก และต้องทำความเข้าใจให้มากขึ้น สำหรับองค์การอิสระไม่ค่อยมีปัญหาดังกล่าว มีการประสานงานเชื่อมต่อกันอยู่

5. ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับชาติเป็นหน่วยงานที่สังกัดรัฐสภา บุคลากรจึงเป็นข้าราชการทำให้ประสิทธิภาพทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมีน้อย และไม่มีความเข้าใจเพียงพอ ต้องมาเริ่มต้นเรียนรู้ใหม่ แต่เมื่อมีการกำหนดให้มีอนุกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มทางสังคมอันหลากหลายทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานดีขึ้น

กรณี 1 กรณีหน่วยงานของรัฐบาลและกรุงเทพมหานครดำเนินการร้องหมู่บ้านแม่มูลม้นยื่นหน้าทำเนียบรัฐบาล จึงมีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการฯ ดำเนินการตรวจสอบจึงได้ใช้อำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ แต่ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ปฏิเสธการปฏิบัติตามหนังสือของคณะกรรมการฯ โดยมีได้ส่งเอกสารให้คณะกรรมการฯ และได้กล่าวผ่านสื่อมวลชนว่า หากคณะกรรมการฯ ต้องการเอกสาร ให้ไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล¹⁵

กรณี 2 กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่ออากาศไทย-มาเลเซีย ในกรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กำลังทำการสลายกลุ่มผู้ประท้วง คณะกรรมการฯ ได้เชิญบุคคลผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์มาให้ข้อมูลและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานรวมทั้งตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุ โดยได้บุคคลไม่มาให้ข้อเท็จจริงจำนวน 8 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยบุคคลที่ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงอ้างว่าติดราชการ ขอเลื่อนการชี้แจง 2 ครั้ง ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2546 แจ้งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลาเกี่ยวกับการลงไปตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุเพื่อขอความร่วมมือในการนำตรวจสถานที่ แต่ตำรวจได้รับเสนอสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลจังหวัดสงขลาในวันศุกร์ที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2546 โดยมีได้นำผู้ต้องหาไปศาลในวันยื่นฟ้องคดีดังกล่าวด้วย และผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2546 ส่งโทรสารถึงคณะกรรมการฯ โดยแจ้งว่า มีการฟ้องผู้ต้องหาแล้ว และกล่าวอ้างว่าคดีดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลตามมาตรา 22 ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขแก่คณะกรรมการฯ ไว้ โดยที่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา กับผู้เกี่ยวข้องเป็นพยานสำคัญในคดี การชี้แจงข้อเท็จจริง

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด"

¹⁴ “ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁵ ภวัต วัชรดาวัลย์. “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่?” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. ปีที่ 15, ฉบับที่ 2. ธันวาคม 2546, หน้า 111-112.

อันเป็นสาระสำคัญแห่งคดีให้บุคคลภายนอกทราบก่อนเบิกความในศาลจะทำให้เสียรูปคดีและอาจเป็นการทำผิดกฎหมาย โดยปฏิเสธการให้มาถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ก็ได้อ้างเหตุเดียวกับผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดสงขลา ปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนออกมาให้ข่าวต่อสื่อมวลชนให้คณะกรรมการยุติการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว¹⁶

จากกรณีดังกล่าวเมื่อไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ แต่คณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการต่อบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งคณะกรรมการฯ สามารถทำได้เพียงการพยายามประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ แต่หากยังไม่ได้รับความร่วมมืออีก คณะกรรมการฯ รายงานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อสั่งการหน่วยงานใต้บังคับบัญชา จึงถือเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ

4.1.2 ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดไว้โดยจำกัด ไม่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเรื่องที่อยู่ในชั้นศาลแล้ว เนื่องจากในความเป็นจริงผู้ร้องส่วนใหญ่มาร้องเรียนกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นศาลแล้ว จึงทำให้คณะกรรมการฯ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความลำบาก และเรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่อยู่ในชั้นศาลแต่นำเรื่องมาร้องต่อคณะกรรมการฯ อยู่ดังเช่นจากกรณีตัวอย่างที่ 2 ข้างต้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กล่าวอ้างว่า เมื่อมีการฟ้องร้องต่อศาลแล้วคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจตรวจสอบ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่อยู่ในบังคับมาตรา 22¹⁷ โดยเห็นว่า การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเข้าไปตรวจสอบการดำเนินคดีที่หน่วยงานของรัฐ ฟ้องร้องประชาชนต่อศาลว่ากระทำความผิดฐานใด ไม่ว่าทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางปกครอง หากมีการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเป็นคดีต่อศาลในคดีที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดเป็นผู้ฟ้องแล้วย่อมแสดงว่าผู้ถูกละเมิดต้องการใช้สิทธิทางศาล ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงไม่อาจตรวจสอบได้

¹⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน : กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546, หน้า 15-17.

¹⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

แต่ในกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียวไม่ว่าในศาลใด หากไม่เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยตรงแม้จะมีพฤติกรรมการกระทำที่เกี่ยวข้องกันในข้อเท็จจริง ย่อมไม่ตัดสิทธิของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบต่อไป เพราะการกระทำของหน่วยงานยังมิได้ถูกตรวจสอบในประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การกล่าวอ้างว่าคดีอยู่ในศาลโดยไม่พิจารณาว่าประชาชนหรือหน่วยงานเป็นผู้ฟ้องคดี ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฉวยโอกาส ครอบงำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบประชาชน เพราะประชาชนยังมิได้ใช้สิทธิฟ้องร้อง ทั้งที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนด้วย¹⁶ ซึ่งในการ อ้างว่าฟ้องร้องต่อศาลแล้วนั้นครอบคลุมถึงกรณีที่เอกชน หรือหน่วยงานเอกชนเป็นผู้ละเมิดด้วย

4.1.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจในการบังคับให้ผู้กระทำละเมิดดำเนินการตามมาตรการในการแก้ไขกรณีละเมิด มีเพียงแต่อำนาจในการเสนอแนะ และไม่มีอำนาจฟ้องศาลหรือสั่งการใด ๆ อีกด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้กำหนดบทลงโทษหน่วยงานราชการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานมาตรการแก้ไขปัญหา มีทั้งกรณีหน่วยงานปฏิบัติตามและไม่ปฏิบัติตาม ไม่เยียวยาแก้ไขตามมติของคณะกรรมการฯ ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีที่เอกชนถูกละเมิดจึงต้องไปฟ้องร้องต่อเองไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง

4.1.4. หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 199 และมาตรา 200 ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะพบว่า มาตรการเชิงสภาพบังคับสูงสุดของคณะกรรมการคือ การเสนอรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป กล่าวคือ กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เพียงสอบสวนข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อรัฐสภาแล้ว หากรัฐสภาไม่ดำเนินการต่อไป คณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการบังคับรัฐสภาได้ แต่คณะกรรมการฯ สามารถเผยแพร่กรณีที่ไม่มีผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณชนได้ เพื่อส่งผลในการสร้างจิตสำนึกแก่สังคมและสร้างความกดดันให้กับผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงกรณีเดียวที่ได้เสนอรายงานต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการดำเนินการแก้ไข

¹⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-19.

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด ซึ่งรัฐสภาได้มีมติส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคือกรณีโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

4.2 ข้อจำกัดทางการเมืองและสังคม

4.2.1 รัฐบาลที่ผ่านมาไม่ให้ความสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร ส่วนข้าราชการ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องบางส่วนยังไม่เข้าใจภารกิจหน้าที่ในส่วนของคุณคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้จะมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงมองเป็นเรื่องนามธรรมและไม่ยอมรับวัฒนธรรม ดังนั้น จึงส่งผลให้มีท่าทีในการไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ เนื่องจากภารกิจของคุณคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจำเป็นต้องเชิญหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมา ในบางกรณียังไม่ได้รับความร่วมมือ กล่าวคือ กรณีร้องเรียนที่จำเป็นต้องเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย หรือกรณีการหาหรือแนวทางปฏิบัติ ปัญหาทางกฎหมายตลอดจนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐมักจะส่งผู้แทนที่ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้

4.2.2 การละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่เป็นกรณีการทำผิดกฎหมาย จึงเสี่ยงไม่ได้ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทำให้ในด้านการเข้าไปตรวจสอบการกระทำผิดของผู้กระทำละเมิดเป็นไปอย่างลำบาก ดังนั้น การทำงานของคุณคณะกรรมการฯ จึงต้องการได้รับความร่วมมือกับองค์กรรัฐหลาย ๆ ฝ่าย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยโดยย่อและจะเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยต่อไปตามลำดับ

1. บทสรุป

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา และกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่หลัก 2 ประการคือการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

โดยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯมีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการฯได้รู้เห็นเองหรือโดยการร้องเรียนจากผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจร้องเรียนด้วยตนเอง ผ่านผู้แทนหรือผ่านองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อตรวจสอบพบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯจะพยายามไกล่เกลี่ยเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายยุติกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากไม่อาจไกล่เกลี่ยได้หรือมีการกระทำผิดชัดเจนที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยคณะกรรมการฯจะกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนปฏิบัติตาม หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามในเวลาที่กำหนด คณะกรรมการฯจะส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการต่อไป แต่หากนายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการหรือผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการฯจะรายงานกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้กับรัฐสภาเพื่อดำเนินการและอาจเผยแพร่เรื่องดังกล่าวต่อสาธารณะได้

สำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯมีอำนาจเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน ตลอดจน

การให้การศึกษาเกี่ยวกับหลักการสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม มาตรการในการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภา หรือโดยการเผยแพร่ต่อสาธารณชน จะส่งผลทำให้สังคมทราบถึงพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการลงโทษทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเหตุผลที่ต้องการให้สาธารณชนทราบด้วยเนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของสากลที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศหรือต่อสาธารณชน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและอาจทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยรัฐสภาอาจพิจารณาดำเนินการตราหรือ ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ไขกรณีการละเมิดหรือมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ตรวจสอบกรณีดังกล่าวเพื่อหาแนวทางต่อไปในอนาคต

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 199 และมาตรา 200 ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจสูงสุดคือ การเสนอรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป กล่าวคือ กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เพียงสอบสวนข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อรัฐสภาแล้ว แต่รัฐสภาไม่ดำเนินการต่อไป คณะกรรมการฯ สามารถเผยแพร่กรณีที่ไม่มี การดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณชนได้ เพื่อส่งผลในการสร้างจิตสำนึกแก่สังคมและสร้างความกดดันให้กับผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ๆ และการเปิดเผยต่อสาธารณชนนี้จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเสนอกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน ซึ่งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานราชการ ดังนั้น บทบาทในการในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการฯ จึงเป็นเพียงผู้เสนอแนะทางแก้ไขปัญหาเท่านั้น ส่วนผู้แก้ปัญหาที่แท้จริงคือหน่วยงานต่าง ๆ หรือผู้กระทำละเมิด

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สังคมได้จากการทำงานของคณะกรรมการฯ คือ การรายงานข้อเท็จจริง ซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกสารที่มีผลต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเดิมไม่เคยถูกตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ปัจจุบันได้มีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่คอยตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นหลักฐานเอกสาร สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงและทำให้ปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้รับการแก้ไขและลดลง เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือ

เอกชน ย่อมจะระมัดระวังมากขึ้นในการกระทำใด ๆ ของตน เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 แต่อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นมีอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและข้อจำกัดทางการเมืองและสังคม ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงควรมีการหาแนวทางเพื่อแก้ไขข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนยังได้ศึกษารูปแบบสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติของต่างประเทศเฉพาะประเทศที่เป็นรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางประเทศด้วย ซึ่งพบว่าโดยส่วนใหญ่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา สอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามหลักการสากลของสิทธิมนุษยชน เสนอแนะให้คำแนะนำแก่รัฐบาล หน่วยงานในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีสนธิสัญญาระหว่างประเทศและการส่งเสริมสนับสนุน การเผยแพร่และส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อเสริมสร้างความรู้ การวิจัย การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และรวมถึงการสร้างเครือข่ายในการติดต่อกับองค์กรที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่ปรากฏทั้งในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติของแต่ละประเทศและประเทศไทยจะคล้ายคลึงกันเกือบทุกด้าน กล่าวคือ เมื่อมีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะกรรมการฯ จะใช้วิธีไกล่เกลี่ย การประนีประนอม และใช้วิธีลงโทษโดยอ้อมด้วยการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และที่สำคัญคือการไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อร้องเรียน ซึ่งการปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศว่าจะทำได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงาน องค์กรประกอบ โครงสร้างของคณะกรรมการฯ ซึ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัย ภายนอก เช่น การได้รับการสนับสนุนทางด้านการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงาน การนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังเพียงใด เป็นต้น

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นการศึกษาอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงให้เข้ากับระบบวัฒนธรรม

ประเพณีและแนวทางปฏิบัติของไทย อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศแม้จะมีการจัดองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ดีเพียงไร แต่ถ้าหากกระบวนการต่าง ๆ ของสังคมยังไม่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคาดหวังที่จะให้มีการส่งเสริมและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการรับรองตามหลักสากลอย่างเต็มที่นั้น จึงเป็นเรื่องยากที่สิทธิมนุษยชนในสังคมจะได้รับการคุ้มครอง ซึ่งทางออกที่สำคัญคือจะต้องทบทวนกระบวนการในทางปฏิบัติและปฏิรูปกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อที่สิทธิมนุษยชนของทุกคนจะได้รับการรับรองอย่างเสมอภาคกัน

2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยดังกล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้ทำหน้าที่และแสดงบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังนี้

2.1 แก้ไขปรับปรุงบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่ามีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว เฉพาะกรณีที่มีการฟ้องร้องไม่ใช่ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรงและผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

“มาตรา 22 ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีที่มีใช้เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยตรงและเป็นกรณีที่ถูกถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมิใช่เป็นผู้ฟ้องคดี ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว”

2.2 ในกรณีการละเมิดสิทธิที่มีผลต่อประชาชนโดยรวม และผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่หน่วยงานเป็นผู้กระทำการละเมิด แต่เมื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้ว ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ จึงควรมีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่มารับผิดชอบหรือ

ตรวจสอบกรณีดังกล่าวอีกครั้ง เช่น แต่งตั้งอัยการพิเศษเพื่อดูแลคดีสิทธิมนุษยชน และในอนาคตอาจกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลแผนกคดีสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ

2.3 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

2.3.1 ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนประจำหน่วยราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการร่วมมือและประสานงานจากหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลให้หน่วยราชการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ยอมรับและตระหนักถึงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

2.3.2 ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศทุกประเทศที่ผู้เขียนศึกษามีการจัดตั้งสำนักงานสาขา โดยผู้เขียนเห็นว่า ในปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งสำนักงานในส่วนภูมิภาค มีเพียงสำนักงานฯที่อยู่ในส่วนกลาง แต่ต้องดูแลสิทธิมนุษยชนทั้งประเทศ โดยผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจะร้องเรียนมาที่สำนักงานฯส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงและช่วยลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงควรมีการจัดตั้งสำนักงานสาขาในระดับภูมิภาค แต่ควรจัดตั้งเมื่อการทำงานของสำนักงานฯส่วนกลางมีความเข้มแข็งพอและมีความพร้อมในเรื่องงบประมาณและบุคลากร เพื่อให้ประชาชนทั่วประเทศเข้าถึงได้สะดวกและสามารถปฏิบัติงานหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2544
- กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์ วิทยุชน จำกัด, 2538
- กุลพล พลวัน. “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535
- คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน. คู่มือ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2541
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน : กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2546
- จรัญ โฆษณานันท์. กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทย เส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.), 2528
- จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545
- เจริญ คัมภีรภาพ. รายงานวิจัย สิทธิมนุษยชน : ทฤษฎีและปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., ม.ป.ป.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญของเรา. กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541
- ธีระเดช นวัตกรรม. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายเรื่อง ศาลปกครอง. กรุงเทพฯ : บริษัท ไฮเอ็ดพับลิชซิง จำกัด, 2544
- นพนิติ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน จำกัด, 2537
- บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิทยุชน จำกัด, 2544

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน (เล่ม 1). กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์ดี, 2536
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537
- ปรีชา ช่างขวัญยืน และสมภาร พรหมทา. มนุษย์กับศาสนา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543
- ไพโรจน์ พลเพชร. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิเอเชีย ฟรีดริคเฮแบร์ทและคณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, 2544
- โกดิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2521
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2542
- มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษา คดีรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545
- หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2538
- วิชัย ศรีรัตน์. สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชาวไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543
- วิฑิต มันทาภรณ์. สหสิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530
- วีระ โฉมฉาย. กฎหมายสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2532
- สมชาย กษิติประดิษฐ์. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542
- สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. การเมืองและการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541
- สุจิตรา อ่อนค่อม. ศาสนาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงแก้ว, 2542
- เสรี นนทสุติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545

อัจฉรา ฉายากุล ชมพูนุช เฉลิมศิริกุล และเป็ยนุช ฐิติพัฒนะ. พันธกรณีระหว่างประเทศด้าน
สิทธิมนุษยชนของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา กรมศาสนา, 2546

วารสาร

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. "รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติ เรื่อง สถาบัน
แห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ระหว่าง
วันที่ 7-9 ตุลาคม 2534" วารสารอัยการนิเทศ. เล่ม 55, ฉบับที่ 1. 2536
- กุลพล พลวัน. "แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของ
ประชาชน" วารสารอัยการ. ปีที่ 4, ฉบับที่ 43. กรกฎาคม 2524
- กุลพล พลวัน. "การช่วยเหลือผู้ยากไร้" วารสารกรมประชาสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 83. กันยายน
2546
- จรัญ โฆษณานันท์. "ปัญหาสิทธิมนุษยชน วิถีเอเชีย และวัฒนธรรมไทย" วารสารอัยการ. ปีที่ 29,
ฉบับที่ 217. มีนาคม 2539
- พนัส ทศนีย์ยานนท์. "สิทธิมนุษยชน : วิวัฒนาการในกฎหมายไทย" วารสารธรรมศาสตร์. 12,
กันยายน 2526
- พินิจ รัตนกุล. "สิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรม" วารสารภาษาและวัฒนธรรม. ปีที่ 2, ฉบับที่ 2.
กรกฎาคม-ธันวาคม 2525
- ไพโรจน์ โปธิไธย. "กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง?"
สารวุฒิสภา. ปีที่ 10, ฉบับที่ 8. สิงหาคม 2545
- ไพโรจน์ โปธิไธย. "พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สมควรได้รับ
การแก้ไขปรับปรุง?" รัฐสภาสาร. ปีที่ 50, ฉบับที่ 10. ตุลาคม 2545
- ภวัต วัชรดาวัลย์. "บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีฐานะเป็นองค์กร
อิสระตามรัฐธรรมนูญจริงหรือ?" วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. ปีที่ 15, ฉบับ
ที่ 2. ธันวาคม 2546

ข่าวในหนังสือพิมพ์

"ศาลปกครองยกฟ้องคดีทนายพิการ" กรุงเทพธุรกิจ. 19 มิถุนายน 2546

เอกสารอื่น ๆ

- คณะกรรมการประชาพิจารณ์ร่างพ.ร.บ.ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. รายงาน
ผลการประชาพิจารณ์ร่างพ.ร.บ.ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ.
กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2541.(อัดสำเนา)
- ชรินทร์ พุทธิพาน. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล สถาบัน
พระปกเกล้า รุ่นที่ 3, 2542
- ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ จรัส ดิษฐาอภิชัย และณฤมล ทับจุมพล. รายงานการวิจัย เรื่อง
การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2543
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., ม.ป.ป.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานสรุปผลการรับเรื่องร้องเรียน ศูนย์รับ
เรื่องร้องเรียน สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., 2546.(อัดสำเนา)
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “แผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2545–2550” เอกสารหมายเลข 4
ประกอบการสัมมนาเรื่อง การเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือใน
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ., ม.ป.ป.(อัดสำเนา)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และคณะ. รายงานการสัมมนาเรื่อง สิทธิมนุษยชนควรได้รับการ
ปกป้องและส่งเสริมให้เป็นจริงได้อย่างไรในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : ม.ป.ศ.,
2544.(อัดสำเนา)
- สำนักงานอัยการสูงสุดและมูลนิธิเอเชีย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การพัฒนากลไก
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (เอกสารหมายเลข 9
สถาบันเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ). กรุงเทพฯ :
สำนักงานอัยการสูงสุดและมูลนิธิเอเชีย, 2537.(อัดสำเนา)
- อุศานม พันธุ์คำ. บทบาทคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย. เอกสารวิจัยส่วน
บุคคลลักษณะวิชาการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2535-2536. ม.ป.ศ.,
ม.ป.ป. (เอกสารอัดสำเนา)

วิทยานิพนธ์

- กุลพล พลวัน. "ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ" วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516
- ไพโรจน์ โพธิ์ไสย. "ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542"
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544
- รัชนีกร โชติชัยสถิตย์. "กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ
ยุติธรรมทางอาญา" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2537

สัมภาษณ์

- วสันต์ พานิช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
สัมภาษณ์, 24 เมษายน 2546
- สุทิน นพเกตุ. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2546
- สุนี ไชยรส. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
สัมภาษณ์, 12 พฤษภาคม 2546
- สุพจน์ เวชมุข. เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 8 รักษาการผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 28 เมษายน 2546
- สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2546
- เสนห์ จามริก. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ. สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2546
- โตพล จริงจิตร. หัวหน้าส่วนคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ. สัมภาษณ์, 12 พฤษภาคม 2546

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114, ตอนที่ 55
ก. วันที่ 11 ตุลาคม 2540
- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116, ตอนที่ 118 ก. วันที่ 25 พฤศจิกายน 2542

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

มูลนิธิเอเชีย และสถาบันพระปกเกล้า. **ฐานข้อมูลรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (CD-ROM).** กรุงเทพฯ : มูลนิธิเอเชีย และสถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

Books

- Commonwealth Secretarial. **Best Practice for Human Rights Institutions.** n.p., n.d.
- Gamboa, Emilo Rabasa. **Observation and Effectiveness of Human Rights in Mexico.** National Commission for Human Rights, 1992.
- International Council on Human Rights Policy. **Performance and Legitimacy : National Human Rights Institutions.** France : Imprimerie SADAG, 2000.
- Meron, Theodor, ed. **Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues.** New York : Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Sieghart, Paul. **The International law of Human Rights.** New York : Clarendon Press, Oxford, 1983.
- Vincent, R.J. **Human Rights and International Relations.** Cambridge : Cambridge University Press, 1988.
- Waldron, Jeremy. **Theories of Rights.** New York : Oxford University Press, 1984.

Article

- Donnolly, Jack. "Human Rights as Natural Rights". **Human Rights Quarterly.** Vol. 4, No.3. Summer, 1982.

Law

- Executive Order Number 163
- Human Rights Commission Act 1993

Human Rights Commission of Sri Lanka Act No. 21 of 1996

Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986

Implementation and Monitoring Methods of Vienna Declaration and Programme of Action,
25 June 1993

India Human Rights Protection Act 1993

South African National Human rights Commission Bill 1994

Website

Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission. (Online). Available :
<http://www.alrc.net/hrli/mainfile.php/aushreccact/>

Casestudy. http://www.ombudsman.go.th/process_casestudy.asp?id=40&s_id=57

Fact Sheet No. 19, National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights. (Online). Available : <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm>.
2002

Human Rights Commission. (Online). Available : <http://www.hrc.co.nz>.

Human Rights Commission of Sri Lanka. (Online). Available :
<http://www.alrc.net/hrli/mainfile.php/slhract/>

Indian National Human Rights Commission. (Online). Available :
<http://www.nhrc.nic.in/hract.htm>

The Danish Institute for Human Rights, (Online) Available : <http://www.humanrights.dk>

The Philipines Human Rights Commission. (Online). Available :
<http://www.alrc.net/hrli/mainfile.php/phlnhrcact/>

The South African Human Rights Commission (SAHRC). (Online). Available :
http://www.sahrc.org.za/main_frameset.htm.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. 2542¹

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 และมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"สิทธิมนุษยชน" หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทยหรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 118 ก วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 หน้า 1-15.

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 4 ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 6 ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
- (5) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (6) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

- (8) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- (9) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมา ยังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
- (10) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่าการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (12) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ
- (13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา 7 ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหา ผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

มาตรา 8 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีคณะกรรมการสรรหา กรรมการประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกฤษฎา นายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 24 แห่งละหนึ่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชน

ในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคน และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวนยี่สิบสองคน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่

ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (2) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 9 กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

ให้กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 10 กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการชุดเดิมเป็นระยะเวลาหกสิบวัน

มาตรา 11 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ ถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือไม่เป็นกลางหรือมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรมจรรยาที่อาจมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการดำรงตำแหน่งหน้าที่ หรือต่อการส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือมีส่วนได้เสียในกิจการหรือธุรกิจใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรงหรือก่อให้เกิดความเสียหายทำนองเดียวกัน หรือมีหรือเคยมีพฤติกรรมในการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติของวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 12 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6
- (4) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 7
- (5) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 11
- (6) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน

มาตรา 13 เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 12 ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา 14 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

มาตรา 15 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

- (7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
- (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าไปเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 16 ให้ประธานกรรมการและกรรมการเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำเต็มเวลา โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นรายเดือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

หมวด 2

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 17 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

มาตรา 18 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการสืบสวน หรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- (4) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์การเอกชน หรือองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 19 ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

มาตรา 20 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะให้ มี ร่อง เลข ชาติ การ คณะ กรรมการ สิทธิ มนุ ษย ชน ชาติ เป็น ผู้ ช่วย ส่ง และ ปฏิบัติ ราชการ ด้วย ก็ได้

มาตรา 21 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ ถ้าประธานกรรมการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะกรรมาธิการ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้

หมวด 3

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา 22 ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีไต่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 23 บุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน
- (2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) ลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

การร้องเรียนด้วยวาจาให้กระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

คำร้องให้ยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแจ้งผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสามวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

มาตรา 24 ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน หรือในกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนดังกล่าวว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อองค์การเอกชนดังกล่าวได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลก็อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้

องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่งต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการกำหนดและมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

มาตรา 25 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีใด หรือในกรณีที่คณะกรรมการได้รับคำร้องว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 23 หรือได้รับเรื่องจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 และเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ในการแจ้งดังกล่าวให้คณะกรรมการสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดยถูกต้องครบถ้วนด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือไม่รับไว้พิจารณา ให้แจ้งผู้ร้องหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบโดยไม่ชักช้า และเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะส่งเรื่องต่อไปให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้น ดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควรต่อไปก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยองค์กรอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอาจส่งเรื่องให้องค์กรนั้นพิจารณาได้ไม่ว่าเรื่องดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการในชั้นตอนใด ในกรณีนี้ คณะกรรมการอาจมีหนังสือสอบถามผลการดำเนินการไปยังองค์กรนั้นได้และหากปรากฏว่าองค์กรนั้นยังมีได้ดำเนินการเป็นประการใดหรือไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา คณะกรรมการอาจรับเรื่องกลับไปพิจารณาหากเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้

ในการส่งเรื่องให้องค์กรอื่นพิจารณาหรือการรับเรื่องกลับไปพิจารณาตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้ร้องหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบโดยไม่ชักช้าด้วย

มาตรา 26 เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยต้องให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐาน และจัดทำรายงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการได้ ในกรณีนี้ ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานก็ได้

มาตรา 27 ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ คณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่

เกี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาและ คณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลง เป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 28 ภายใต้บังคับมาตรา 27 เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น แล้ว หากคณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องบรรยายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับ พฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว และมาตรการการแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็น เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับ ผู้ถูกกระทำเช่นนั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงาน ดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้

ให้คณะกรรมการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้อง ดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และในกรณีที่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการยื่น คำร้องให้แจ้งไปยังผู้ร้องทราบด้วย

มาตรา 29 เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา 28 แล้วให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่อาจ กระทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการ

ดำเนินการไปยังคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย ก่อนที่กำหนดระยะเวลา เดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

มาตรา 30 เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 29 แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย เว้นแต่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการตามมาตรา 31

มาตรา 31 ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 30 ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการจะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีผลการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ให้สาธารณชนทราบก็ได้

มาตรา 32 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

การส่งหนังสือเรียกให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานของผู้รับ ในกรณีที่ไมอาจส่งหนังสือเรียกให้แก่ผู้รับตามวิธีดังกล่าวได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียกภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการส่งโดยวิธีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือจะจัดส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้อง

กระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า ก่อนการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวให้ กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนและเท่าที่สามารถ กระทำได้ ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือถ้าหากบุคคล ดังกล่าวนั้นไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องมาเป็นพยาน ในการ นี้ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นไปโดยสะดวก

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี่ยงเลี้ยงและค่าเดินทางของพยาน บุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา 33 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 4 บทกำหนดโทษ

มาตรา 34 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียก หรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 35 ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 (3) ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 36 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการ สรรหากรรมการ เริ่มดำเนินการสรรหาเพื่อเลือกกรรมการตามมาตรา 8

มาตรา 37 ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครอง สูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนตามมาตรา 24 ให้

คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 8 ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายก
สภาทนายความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือก
กันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือก
กันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ
หนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และ
วิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคน และเลขาธิการวุฒิสภาเป็น
เลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง
ให้เป็นไปตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข.

การสัมภาษณ์

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม ดังนั้น เพื่อความสมบูรณ์ของการค้นคว้าและเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงได้ไปสังเกตการณ์และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.1 ศาสตราจารย์ไอน์ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.2 นายวสันต์ พานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.3 ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.4 นางสุนี ไชยรส กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 1.5 นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิณ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. เจ้าหน้าที่
 - 2.1 นายสุพจน์ เวชมุข เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 8
รักษาการผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
 - 2.2 นายโสพล จริงจิตร หัวหน้าส่วนคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4

ประเด็นการสัมภาษณ์

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมตามมาตรา 28-31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
4. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

สรุป

ในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบกรณี การละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ ไม่ได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบแบบเป็นรายกรณีอย่าง เดียว แต่มุ่งไปในการป้องกันปัญหาในระยะยาวคือการศึกษาเสนอแนะนโยบายกฎหมายและที่ สำคัญที่สุดคือการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมซึ่งมีรองรับไว้ 3-4 เรื่อง เช่น ในกรณีของ การสร้างเครือข่ายที่เน้นว่าจะต้องทำงานร่วมมือกับเครือข่ายทุกภาคส่วน ต้องจัดทำรายงานประเมิน สถานการณ์สิทธิมนุษยชน เพราะนั่นคือกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม สิ่งเหล่านี้คือความ เหมาะสมที่จะทำให้การแก้ไขและป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนสมบูรณ์ขึ้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นเรื่องเสนอแนะ นโยบาย เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่บทลงโทษไม่มีแต่อย่างใด ซึ่งส่วนนี้เป็นข้อดีคือ เป็น องค์กรที่เหมือนกับไม่มีอำนาจ กล่าวคือ เมื่อเสนอให้เขาทำ แล้วเขาจะทำหรือไม่ก็ได้ โดยเสนอ มาตราการแก้ไขไปยังหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน จนถึงนายกรัฐมนตรี แม้แต่รายงานต่อ รัฐสภาจะทำหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เมื่อเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจ การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติชุดแรกจึงไม่มีการแทรกแซง ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงค่อนข้างที่จะเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำจากทางการเมือง ส่วนบทลงโทษนั้น จะอาศัยสังคมเป็นตัวกำหนด โดยการเผยแพร่สู่ สาธารณชน ดังนั้น ในการทำงานของคณะกรรมการฯ นั้นถ้าสังคมเข้มแข็งแล้วสังคมก็จะไปกดดัน รัฐบาลในการให้ปรับปรุงหรือแก้ไขนโยบายหรือกฎหมายให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามความต้องการ ของสังคม

แต่ขณะเดียวกันจุดอ่อนคือ ความเฉพาหน้า กล่าวคือ องค์กรภาคประชาชน โดยใน ปัจจุบันอำนาจรัฐรวมสื่อมวลชน ย่อมลำบากในการที่จะให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนไปกดดัน รัฐบาลในการที่จะให้ทำตามนโยบายที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอหรือตามผล กฎหมายที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรที่จะปรับปรุงแก้ไข ซึ่งย่อมลำบาก トラบโดที่ภาคประชาชนยังไม่ เข้มแข็ง ซึ่งขณะนี้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการฯ ไม่ได้รอถึงขั้นสุดท้ายว่าจะต้องไปเผยแพร่สู่ สาธารณชน ปัจจุบันนี้คณะกรรมการฯ ได้มีแนวคิดคือ เมื่อมีอำนาจของประชาชนอยู่ ในการทำงาน จึงควรจะให้สาธารณชนรับรู้เป็นระยะ ๆ ไม่ควรรอจนถึงขั้นสุดท้าย เพราะว่ากระบวนการกว่าจะ ไปถึงขั้นสุดท้าย บางครั้งอาจไม่ทันการณ์ ฉะนั้น การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ คือ จะทำ อย่างไม่ให้สังคมรับรู้เป็นระยะ ๆ หรือเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นระยะ ๆ เช่น ในการตรวจสอบ ถ้า

ประชาชน สนใจเรื่องใดก็แจ้งให้ทราบไปก่อนหรือแจ้งให้ผู้สื่อข่าวทราบว่าจะมีการตรวจสอบเรื่องนี้ ถ้ามีความสนใจก็สามารถเข้ามาฟังได้

ส่วนคณะกรรมการฯยังต้องปรับปรุงในส่วนของการทำงานของคณะกรรมการฯโดยไม่ ต้องรอเสนอผลการตรวจสอบต่อหน่วยงานของรัฐหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาก่อน แล้วจึงเปิดเผยสู่สาธารณชน ซึ่งหมายถึง ต้องมีการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม ในกรณีประเด็นเหล่านี้ การเปิดเผยคือ สิทธิมนุษยชนศึกษา โดยให้สังคมได้เรียนรู้ไปพร้อม ๆ กับคณะกรรมการฯว่าเรื่องนี้ทางที่ถูกที่ควร ควรจะเป็นอย่างไร เป็นระยะ ๆ ไปคือ ให้การศึกษา กับสังคมไปพร้อมกัน ให้ทำความเข้าใจและร่วม ก้าวเดินไปด้วยกัน เพราะว่าถ้ามาเสนอคราวเดียวเลยบางครั้งอาจจะเข้าใจยาก

ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองจาก คณะกรรมการฯไม่เต็มที่ แต่หากคณะกรรมการฯปฏิบัติงานไประยะหนึ่ง ย่อมจะต้องมีการทบทวนว่า อะไรบ้างที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข อะไรบ้างที่ต้องมีแนวทางที่จะประสานความร่วมมือมากขึ้นเพราะ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯคือ การที่จะทำให้สังคมตระหนัก ให้ความร่วมมือ มีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการที่จะแก้ปัญหาของประชาชน เป็นกลไกที่อยู่ตรงกลาง โดยอำนาจรัฐนั้นปกติจะเป็นอำนาจที่ถ้าตั้งใจจะทำสิ่งใด อำนาจรัฐนั้นมีมากย่อมสามารถแก้ปัญหาได้ แต่เนื่องจากปัญหาใน สังคมมีอยู่มาก การแก้ปัญหาหรือการคุ้มครองประชาชนยังต้องสอดคล้องกับแนวคิดของผู้บริหารใน ภาครัฐที่อยากจะแก้ไขหรือไม่ ถ้าภาครัฐสนใจที่จะแก้ไขอย่างจริงจังปัญหาต่าง ๆ ก็สามารถหมดไป ได้ ส่วนอำนาจของคณะกรรมการฯถือว่าเป็นอำนาจที่เยียวยาและก็ช่วยบรรเทาและช่วยลดความไม่ เป็นธรรม ช่วยลดช่องว่างที่รัฐไม่กระทำไม่ดำเนินการ ซึ่งอำนาจการตรวจสอบเป็นอำนาจของทั้งฝ่าย นิติบัญญัติและองค์กรอิสระที่จะต้องร่วมมือกัน ซึ่งคณะกรรมการฯก็ร่วมมือกับองค์กรอิสระ ส่วนทาง ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะช่วยผลักดันขับเคลื่อนให้รัฐปฏิบัติตามต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการส่งต่อหรือฟ้องคดี แทน เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประเด็นที่ให้คณะกรรมการฯสามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือสามารถส่งเรื่องต่อศาลปกครองว่าการกระทำนี้เป็นการขัดต่อ รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯไม่มีอำนาจร้องเรียนโดยตรง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการฯเห็นว่า พระราชบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการฯยื่นเองไม่ได้ต้องส่งผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา ซึ่งเป็นอุปสรรคในการทำงานค่อนข้างมากพอสมควร เมื่อคณะกรรมการฯเห็นแทนที่จะ

สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะคณะกรรมการฯ เห็นปัญหามาตั้งแต่ต้นซึ่งทำให้สามารถเข้าใจปัญหาของเรื่อง แต่ไม่สามารถทำได้ซึ่งทำได้เพียงการโต้แย้งแล้วก็เสนอไปสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น ถ้าหากเทียบกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจมากกว่าเพราะสามารถยื่นได้ทันที

ฉะนั้น การกระทำที่ผ่านหลายองค์กร ผ่านวุฒิสภา ผ่านสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่มีประสิทธิผลแทนที่คณะกรรมการฯ จะสามารถเสนอได้ เพราะเป็นผู้พิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือว่าออกมาเพื่อรักษาหรือเป็นการปกป้องหรือส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือไม่ แต่กลับเสนอไม่ได้ ทำให้การทำงานค่อนข้างที่จะมีปัญหา โดยตามมาตรา 15 (3) ในกฎหมายได้กำหนดไว้ให้ทำได้ แต่ทางปฏิบัติมีอุปสรรค การที่ไม่มีอำนาจดังกล่าว จึงทำให้มีปัญหาในการทำงาน

2. ด้านงบประมาณ ถูกจำกัดและกระบวนการงบประมาณของรัฐยังไม่ชัดเจน โดยไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ ในการให้ความสำคัญและความจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ต่อภารกิจของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดเรื่องการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแก่การบริหาร แต่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ได้ไปกระทบต่ออำนาจหน้าที่ในบางส่วนของภาครัฐ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงต้องการความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ แต่ในความเป็นอิสระยังมีปัญหาคือ การถูกจำกัดด้านงบประมาณ ซึ่งจุดที่ยังบกพร่องคือ ในร่างเดิมตั้งแต่เบื้องต้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้เป็นองค์กรอิสระ แต่ยังไม่มีความไม่เป็นอิสระอยู่ 2 ประเด็นคือ ร่างเดิมกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นนิติบุคคลและสามารถเสนองบประมาณผ่านรัฐสภาได้เอง โดยไม่ต้องเสนอเข้าคณะรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าร่างสุดท้ายที่ออกมากลายเป็นว่าให้เป็นส่วนราชการ ซึ่งส่วนนี้เป็นข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมมาก เพราะการเป็นส่วนราชการนั้นได้เข้าไปสู่กฎเกณฑ์ กติกาของระบบราชการซึ่งไม่เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ดังนั้น เมื่องบประมาณทั้งหมดต้องเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรี จึงถือได้ว่ายังกังจำกัดโดยกระบวนการงบประมาณ และอีกส่วนคือ ใ้งบประมาณไม่พอเพียงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ

3. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ตามมาตรา 199-200 แห่งรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงเรื่องการเมืองการมีอำนาจในการเรียกเอกสารมาได้ (มาตรา 200) ซึ่งขยายถึงเรื่องการเรียกเอกสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งปัญหาคือ เมื่อมาตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วกลับขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญคือ การเรียกเอกสารจากหน่วยงาน

ราชการ แต่ไม่มีบทกำหนดโทษ ซึ่งการลงโทษเป็นการลงโทษทางอาญา หน่วยงานราชการจะถูก
ลงโทษไม่ได้เพราะเป็นนิติบุคคล จึงควรระบุว่าใครควรเป็นผู้รับผิดชอบ แต่จะให้มีผิดชอบมากน้อย
แค่ไหนเป็นเรื่องการปฏิบัติราชการ โดยตามมาตรา 32 (1) ในพระราชบัญญัติกำหนดให้ให้
สอบถามหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งหน่วยงานจะชี้แจงหรือไม่ก็ได้ เพราะไม่มีบทลงโทษ
แต่ว่าบทลงโทษมีเฉพาะกรณีตามมาตรา 32 (2) คือเฉพาะเอกชน ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน
เนื่องจาก ผู้ละเมิดส่วนใหญ่คือ หน่วยงานภาครัฐ แม้จะเป็นกรณีเอกชนกระทำละเมิด แต่ส่วนใหญ่
การละเมิดก็โดยอาศัยบทบาทของรัฐมาเกี่ยวข้อง เช่น ในการออกใบอนุญาต เอกสารต่าง ๆ แล้ว
เอกชนได้มา สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน (เช่น โรงงาน ซึ่งผู้ที่ออกใบอนุญาตคือหน่วยงาน
ของรัฐ) เป็นต้น

ถ้าหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือหรือหน่วยงานของรัฐไม่ชี้แจงข้อมูลต่อคณะ
กรรมการฯ ทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ เป็นไปด้วยความยากลำบาก การยกเว้นเช่นนี้ถือ
เป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมาย ซึ่งต่างกับ
อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจากคณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาเป็นองค์กรที่เกิดจากรัฐธรรมนูญตามมาตรา 196-198 ซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจเรียก
เอกสาร แต่เมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจเรียกได้ทั้งหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชน
มาชี้แจง เมื่อไม่ชี้แจงกลับมีความผิด กรณีดังกล่าวคือความลักลั่นของกฎหมาย เมื่อบัญญัติ
พระราชบัญญัติแล้วมีความแตกต่างกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลงไปด้วย

ดังนั้น อำนาจในการมีหนังสือสอบถามควรจะมีการกำหนดบทลงโทษทั้ง (1), (2) ซึ่ง
ตามมาตรา 34 ลงโทษเฉพาะ (2) ซึ่ง (1) ควรจะกำหนดให้มีบทลงโทษทางวินัยหรืออาญา ในกรณี
ผู้รับผิดชอบไม่ส่งข้อเท็จจริง หรือส่งข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือส่งข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน คณะกรรมการฯ
ควรมีอำนาจที่จะลงโทษทางอาญาผู้รับผิดชอบที่มีเจตนาดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีประมาทเดินเลื้อ
อาจเป็นการลงโทษทางวินัยซึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละกรณี มิเช่นนั้นหน่วยงานราชการของรัฐก็จะหา
ข้อยกเว้นเนื่องจาก (2) กำหนดเฉพาะหนังสือเรียกนิติบุคคลซึ่งเป็นเอกชน หน่วยงานรัฐจึงไม่
ดำเนินการใด ๆ ก็ได้และในการตีความจะตีความในทางเป็นผลร้ายไม่ได้ จึงทำให้มาตรา 34 (2) ไม่มี
ผลในทางปฏิบัติ

4. ข้อเสนอแนะของมาตรา 30-31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ การนำเรื่องส่งให้พนักงานอัยการนำข้อเท็จจริงไปฟ้องดำเนินคดีเพิ่มเติมใน
กรณีที่มีประชาชนเสียหายและขัดต่อกฎหมายหรือละเมิดต่อกฎหมายโดยชัดเจน และมีพยาน
หลักฐานยืนยันอย่างชัดเจน ให้คณะกรรมการฯ นำเรื่องดังกล่าวส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุด

ดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาล หรือฟ้องคดีแพ่งเพื่อให้มีการเยียวยากรณีการละเมิดสิทธิที่มีหลักฐาน ชัดเจน กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาไปแล้วไม่มีการดำเนินการใด ๆ จนถึงขั้นตอนเสนอกับประชาชนโดยการเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ได้มีผลจริงจัง จึงควรจะมีผลบังคับในลักษณะที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ โดยส่งคดีให้พนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการส่งศาล โดยบังคับว่าพนักงานอัยการส่งไม่ฟ้องไม่ได้ หรือให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องศาลโดยเอาข้อมูลที่คณะกรรมการฯ ตรวจสอบแล้วนั้นนำมาเป็นหลักฐานในการดำเนินคดี หากมีการปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้เกิดความระมัดระวังมากขึ้นเมื่อกำหนดให้พนักงานอัยการต้องฟ้องทุกกรณี ซึ่งจะทำให้เกิดการตระหนักว่าในกระบวนการตรวจสอบนั้นต้องมีพยาน หลักฐานชัดเจน ส่วนพนักงานอัยการจะมีวิธีการหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่จะกำหนดต่อไป หรือถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าหลักฐานไม่เพียงพออาจสามารถขอหลักฐานเพิ่มเติมจากคณะกรรมการฯ ได้

อย่างไรก็ตาม ควรจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจในการรวบรวมข้อเท็จจริงและส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีที่มีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดแจ้งและชัดเจนต่อกฎหมายภายใน ทั้งอาญาหรือแพ่ง ถ้าเป็นกรณีแพ่ง การส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาจจะต้องไปแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับพนักงานอัยการในการที่จะไปกำหนดให้พนักงานอัยการสามารถรับเรื่องขององค์กรอิสระได้ เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นทนายของแผ่นดินมีหน้าที่แตกต่างให้กับหน่วยงานของรัฐ แต่ยังไม่แตกต่างให้กับประชาชนในการเรียกร้องทางแพ่ง ซึ่งพนักงานอัยการควรมาทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการฯ ได้ส่งให้สหภาพความดำเนินการ แต่เนื่องจากสหภาพความยังเป็นองค์กรขนาดเล็ก ดังนั้น จึงควรให้เป็นบทบาทของพนักงานอัยการ ถ้าทำได้เช่นนั้น จะทำให้มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

5. บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น คณะกรรมการฯ ยังดำเนินการไม่ได้เอง เพราะที่ต้องอาศัยความร่วมมือของภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันยังไม่พบทิศทางที่ภาครัฐจะเข้ามาให้ความร่วมมือ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการฯ และปัจจุบันภาพพจน์ของคณะกรรมการฯ ในสังคมดูเหมือนจะเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลมากขึ้น ภาพที่ปรากฏในสังคมควรมีลักษณะเป็นการประสานงานกับภาครัฐที่จะให้เกิดการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

ส่วนอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ตั้งแต่อำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารตามมาตรา 32 (1) ไม่มีบทลงโทษ และไม่มีอำนาจในการส่งคดีขึ้นสู่ศาลได้เอง หรือไม่สามารถให้พนักงานอัยการฟ้องคดีแพ่ง ถ้า

พนักงานอัยการสามารถเรียกร้องทางแพ่งแทนผู้เสียหายได้โดยการรับเรื่องจากคณะกรรมการฯ ไปดำเนินการต่อก็จะทำให้เกิดการเยียวยาได้ ซึ่งการเยียวยาทั้งหมดก็จะไม่ได้อยู่ที่อำนาจของ นายกรัฐมนตรีในการสั่งการ ส่วนอำนาจของรัฐสภาไม่ใช่การเยียวยาปัญหา แต่เป็นการแก้ไขกฎหมายโดยจะมองเป็นภาพรวมทั้งประเทศ

สำหรับกรณีการเผยแพร่กรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณชน คณะกรรมการฯ ควรจะเผยแพร่ได้ตลอดเวลา ไม่ใช่เผยแพร่หลังจากกรณีเสร็จแล้วคือ ประชาชนควรจะรู้ได้ทุกขั้นตอน ไม่ต้องรอรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบันได้ดำเนินการอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง แต่การตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่ได้ชี้ว่าใครผิดหรือถูก แต่เป็นการเสนอต่อสังคมว่ามีเหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้น สังคมควรได้รับรู้ควบคู่กันไป ดังนั้น อำนาจในการให้พนักงานอัยการส่งคดีฟ้องต่อศาล อำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ควรจะมีความจริงจังมากกว่าที่เป็นอยู่

6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติค่อนข้างมีปัญหา ซึ่งในการร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะเน้นเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก โดยไม่ยอมให้คณะกรรมการฯ ไปใช้อำนาจหรือบังคับใคร

อำนาจของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบตามมาตรา 28-31 สภาพบังคับมีน้อย หากต้องการให้เกิดการปฏิบัติตาม แต่ว่าผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในขณะนี้ยังไม่ออกมาชัดเจน แต่ในอีกช่วงหนึ่งจะออกมาชัดเจน ถ้าอำนาจของคณะกรรมการฯ เป็นเช่นนี้ สภาพบังคับจะเป็นปัญหา เพราะในที่สุดเมื่อผู้กระทำละเมิดไม่ปฏิบัติตามหรือทำอะไรเลย คณะกรรมการฯ ไม่สามารถทำอะไรได้ ซึ่งสภาพบังคับของคณะกรรมการฯ ไม่ใช่หมายถึง ความต้องการให้คณะกรรมการฯ มีสภาพบังคับเหมือนศาลในการที่จะไปสั่งให้ใครทำหรือไม่ทำอะไร แต่ต้องการให้มีจุดสิ้นสุดที่ชัดเจนที่มากกว่านี้ เพราะถ้าหากแต่ฝ่ายแต่ละองค์กรไม่ทำ ในขั้นสุดท้ายคือใครจะเป็นผู้ชี้ขาด ใครจะมาบังคับให้ทำ หรือเมื่อมีปัญหาแล้วใครจะมาชี้ขาดอีกรอบ เช่น นายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการ ใครเป็นผู้ชี้ขาด และเมื่อเสนอรัฐสภาก็มีแนวโน้มที่จะไม่ดำเนินการสูง จึงอยากให้สภาพบังคับมีความชัดเจน โดยกำหนดให้มีองค์กรที่เป็นอิสระหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ในอนาคต เมื่อรัฐบาลไม่ดำเนินการ อาจมีการกำหนดให้ศาลเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการบังคับ หรือกำหนดให้มีศาลสิทธิมนุษยชน หรือให้คณะกรรมการฯ สามารถดำเนินการได้อย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรสุดท้ายในการดำเนินการ ส่วนการเผยแพร่เป็นการบอกกล่าวให้สังคมรับรู้ว่าเกิดเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้น แล้วจึงเอามติมหาชนมาเป็นตัวชี้ขาด ซึ่ง

ไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ดังนั้น จึงอยากให้สภาพบังคับมีความชัดเจนกว่านี้ แต่คณะกรรมการฯ อาจไม่ต้องมีอำนาจเหมือนศาลที่จะไปชี้ขาด เพียงกำหนดว่าสภาพบังคับสุดท้ายจะสิ้นสุดในองค์กรไหน โดยกำหนดให้ชัดเจนกว่านี้ ส่วนการที่จะให้คณะกรรมการฯ มีสภาพบังคับนั้นจะดูไม่เหมาะสม และไม่เป็นไปตามหลักการสากล ที่กำหนดให้องค์กรสิทธิมนุษยชนควรจะเป็นผู้ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่รับเรื่องไปดำเนินการหรือตัดสินใจครั้ง โดยคณะกรรมการฯ เป็นผู้แจ้งหรือเสนอไป หรือมีองค์กรที่วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งว่ารัฐบาลต้องดำเนินการหรือไม่ เพราะถ้าไม่ให้อำนาจของคณะกรรมการฯ ในการเสนอแนะแล้วต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ เสนอแนะแล้วนั้น จึงควรมีองค์กรอื่นมาดำเนินการตรวจสอบให้เป็นที่ยุติหรือให้มีมติ เช่น รัฐสภา, วุฒิสภา, ... เป็นต้น หรือส่งให้หน่วยงานอื่นพิจารณา เช่น ศาลที่มีอยู่แล้วเพิ่มเป็นแผนกคดีสิทธิมนุษยชนขึ้นมา เพราะเช่นนั้นก็ไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามหรือนายกรัฐมนตรีไม่สั่งการหรือดำเนินการ ดังนั้น อาจจะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง คือ เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอไปแล้วผู้กระทำละเมิดไม่จำเป็นต้องทำตาม แต่ต้องผ่านการพิจารณาไต่สวนและชี้แจงแล้วลงมติคือให้โอกาสชี้แจงอีกครั้ง ซึ่งอำนาจเด็ดขาดจึงไม่ได้อยู่ที่คณะกรรมการฯ การกระทำเช่นนี้อาจเกิดผลในทางปฏิบัติมากขึ้น เพราะในการคาดหวังให้ประชาชนกดดันรัฐบาลนั้น เป็นไปได้ยาก ซึ่งเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลไม่ทำตามแต่อย่างใด ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ต้องให้ความร่วมมือและควรกำหนดในกฎหมายว่าหน่วยราชการต้องให้ความร่วมมือ

7. ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานนั้น ในปัจจุบันมีการประสานกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและหน่วยงานต่าง ๆ มีการเชื่อมต่อกันอยู่ แต่การประสานงานกับองค์กรอิสระไม่ค่อยมีปัญหา แต่ระหว่างหน่วยงานราชการอื่น ๆ มักไม่ให้อภัยให้ความร่วมมือในกรณีชี้แจง แต่ในเรื่องงานอื่น ๆ จะให้ความร่วมมือ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องทำความเข้าใจกับภาครัฐให้มากขึ้น หาแนวทางที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ทหาร พนักงานอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามสร้างสิ่งที่เรียกว่าสร้างวัฒนธรรมสิทธิในองค์กรรัฐต่าง ๆ ต้องมีการศึกษาอบรม มีการเสวนาทำความเข้าใจ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงทำงาน 2 แนว 2 มิติด้วยกันคือ มิติที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและอีกมิติหนึ่งคือพยายามส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ ให้เกิดการเคารพสิทธิหรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นการสร้างพัฒนาการวัฒนธรรมสิทธิ เนื่องจากองค์กรอำนาจรัฐยังไม่มี การรับรู้ ซึ่งวัฒนธรรมสิทธิคำนี้ไม่ได้จำกัดที่จะทำเฉพาะด้านองค์กรอำนาจรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำก็ตาม แต่หมายถึงการสร้างความเข้าใจในวัฒนธรรมสิทธิในสังคมในวงกว้าง โดยถือหลักว่าการที่จะ

บังคับใช้บทบัญญัตินี้ ผลสุดท้ายอยู่ที่สังคมเป็นที่สุด เพราะถ้าหน่วยงานไม่ปฏิบัติ รัฐสภาไม่ดำเนินการ ก็ต้องเป็นสังคม แต่ถ้าสังคมยังไม่ตระหนัก บทบาทหน้าที่นี้ก็สูญเปล่า ไม่มีผลตามกฎหมาย ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่ามิติทางประวัติศาสตร์ การเมือง และสังคมยังมีช่องว่างอยู่

8. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในขั้นตอนแปรรูปคดีได้มีประเด็นที่แปรรูปคดีไว้ แต่ไม่ได้เข้าไปอยู่ในรัฐธรรมนูญ 2 ประเด็น และหลังจากที่รัฐธรรมนูญผ่านแล้ว ได้มีการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ... ทั่วประเทศ ซึ่งมีผู้เสนอเรื่องนี้กันเยอะมาก แต่เนื่องจากว่าในกฎหมายลูกก็ไม่ได้แก้ไขอีกซึ่ง 2 ประเด็นหลักก็คือ

- ขอให้คณะกรรมการฯสามารถที่จะนำเสนอกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ขัดแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เอง

- ในบรรดากลุ่มคนที่เสียโอกาส ด้อยโอกาสทั้งหลาย ทำอย่างไรให้คณะกรรมการฯสามารถทำหน้าที่แทนผู้เสียหายได้ ไม่ว่าจะกรณีการใกล้เกลี่ย เยี่ยวยา หรือกรณีของการฟ้องแทนคือทำหน้าที่แทนผู้เสียหายได้

โดยอำนาจหน้าที่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมอยู่ในตัวเอง แต่ถ้าจะให้ถือว่าสมบูรณ์สูงสุดน่าจะเสริม 2 ประเด็นดังกล่าวนี้

9. ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 มีปัญหาอยู่บ้างคือ มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาได้แย่งหลายครั้ง เช่น ในกรณีทอก๊าซไทย-มาเลเซียว่าเรื่องนี้อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลแล้ว ไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ ซึ่งความจริงแล้วเป็นคนละเรื่องกัน เนื่องจากประเด็นที่พิจารณาคดีในศาลเป็นประเด็นเล็กน้อย เช่น ใครทำร้ายใคร ใครทำอะไรผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ไม่ได้พูดถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจุดนี้ควรจะชัดเจน โดยทำความเข้าใจกับสังคมว่า มาตรา 22 มีขอบเขตแค่นี้ เพราะฉะนั้นปัญหาจะถูกทะเลเลย เช่น กรณีมีการข่มขู่ต้องหาในชั้นสอบสวน กระบวนการพิจารณาในประเด็นนี้ บางครั้งในชั้นศาลพิจารณาไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการที่ขู่เข็ญ หรือจู่ใจ หรือบังคับให้รับสารภาพนั้นเป็นคำรับสารภาพที่ใช้ไม่ได้ โดยเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้ ดังนั้น เมื่อส่งฟ้องไปศาลแล้ว การกระทำดังกล่าวจะเป็นกรณีเดียวกันหรือไม่ ฉะนั้น หากถูกละเลยหรือตีความอย่างแคบตาม มาตรา 22 แล้ว ย่อมถูกตัดออกไป จึงเหมือนกับว่าผู้ต้องหาไม่ได้รับการคุ้มครอง และหลังกระบวนการหาข้อเท็จจริง ศาลไม่สามารถมาพิจารณาถึงเรื่อง

ประเด็นการซื้อโดยเคร่งครัดได้ จึงควรต้องมีการทำความเข้าใจมาตรฐานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของคณะกรรมการฯให้มากขึ้น

ดังนั้น จึงควรมีคำอธิบายโดยเขียนเป็นประโยคให้ชัดเจนว่า “เป็นการฟ้องร้องคดีโดยตัวผู้เสียหายและมีไต่เป็นเรื่องที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล” เพราะขณะนี้กลายเป็นเรื่องที่ว่าพนักงานของรัฐไปฟ้องคดี ผู้ที่เป็นจำเลยก็มาร้องต่อคณะกรรมการฯจึงเหมือนว่าคณะกรรมการฯพิจารณากรณีดังกล่าวไม่ได้ เช่น เรื่องได้มาอยู่ที่คณะกรรมการฯแล้วอยากให้ยุติเรื่องจึงรีบไปฟ้องศาล พอฟ้องศาลเสร็จ คณะกรรมการฯไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ ทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการฯดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจรัฐและการตีความไปในทางที่ไม่มีผลบังคับ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นต้องดูวัตถุประสงค์ว่า ต้องการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของใคร การละเมิดสิทธิของผู้ที่ถูกละเมิด เช่น กรณีผู้ต้องหาถูกละเมิดสิทธิแล้วมาร้องเรียนคณะกรรมการฯ แต่เมื่อถูกจับและขึ้นศาล พนักงานอัยการสั่งฟ้องแล้วกล่าวอ้างว่า คดีนี้มีการฟ้องร้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว ซึ่งความเป็นจริงจะกล่าวเช่นนั้นไม่ได้ เพราะผู้ถูกละเมิดสิทธิยังไม่ไปฟ้องที่ศาลว่าถูกละเมิดสิทธิ ดังนั้น คณะกรรมการฯจึงยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่

ดังนั้น จึงต้องดูว่าศาลพิจารณาประเด็นอะไร เพราะบางครั้งศาลไม่ได้พิจารณาประเด็นที่ละเมิดสิทธิแต่พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ไม่ได้พิจารณาเรื่องที่มาฟ้องเรียนกับคณะกรรมการฯ แต่พิจารณาเรื่องการกระทำผิด ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการปกป้องผู้ถูกละเมิด หากผู้ถูกละเมิดได้ไปใช้สิทธิทางศาลแล้ว จึงไม่ต้องมาใช้สิทธิกับคณะกรรมการฯอีก

10. การเข้าถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาขา จึงต้องพัฒนางานเครือข่ายให้เข้มแข็งคือ ทำอย่างไรให้องค์กรภาคประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันและเข้มแข็งขึ้นมาได้ เนื่องจากงานเครือข่ายจะสิ้นเปลืองงบประมาณน้อยกว่าสำนักงานฯสาขาและการที่มีบุคลากรไปประจำอยู่ตามภูมิภาคยังมีปัญหาคือ การไว้วางใจ เนื่องจากในพื้นที่อิทธิพลท้องถิ่นอาจจะมาครอบงำการทำงานได้ และจะกระทบถึงส่วนกลาง ส่วนสำนักงานฯส่วนกลางปัจจุบันตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการฟอกเงิน จะมีข้อจำกัดในการซักถาม การตรวจผู้ร้องเมื่อเข้ามาพบคณะกรรมการฯทางแก้อคือ ทำอย่างไรให้เกิดการบริการที่รองรับความเดือดร้อนของประชาชนมากขึ้น

11. ในเรื่องการออกหมายตามมาตรา 32 (3) ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าเป็นหมายชนิดใด การขอให้ศาลออกหมายตามมาตรา 32 (3) คือ ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อ

เข้าไปในเคสสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายอาญา การออกหมายนั้น หมายตรวจไม่มี จะต้องเป็นหมายค้น ทั้งนี้ยังไม่แน่ใจว่าเมื่อขอไปแล้ว ศาลจะ ออกให้หรือไม่ เพราะยังไม่ได้มีการปฏิบัติและทางศาลยุติธรรมได้บอกว่าถ้ามีปัญหาในข้อกฎหมาย แล้วจึงค่อยมาแก้ไข ดังนั้น คำว่า “หมายตรวจ” นั้นน่าจะ เป็น “ค้น” เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ ศาลใช้อยู่ ถ้าไปแก้กฎหมายอื่นย่อมลำบาก เพราะไม่ได้อยู่ในอำนาจของสำนักงานหรืออีกนัยหนึ่ง แก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายทั่วไป

12. การประสานความร่วมมือตามมาตรา 15 (5) ยังมีปัญหาคือ ส่วนราชการไม่ค่อยให้ ความร่วมมือ ถ้าไม่ทำให้หน่วยราชการยอมรับหรือตระหนักก็จะมีปัญหา ดังนั้น จะต้องทำให้เกิดการ ประสานงาน เช่น การตั้งกรรมการประจำหน่วยงานต่าง ๆ คือ ควรจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่าย บริหารจะต้องมีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นในหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน เพื่อที่จะมาประสานกับ คณะกรรมการฯ เพราะมิฉะนั้นฝ่ายราชการจะไม่สนใจและไม่ยอมทำอะไร โดยในตอนนี้ควรจะ ปรับปรุงกฎหมายให้กระชับขึ้นและให้เห็นว่าปฏิบัติได้ ซึ่งควรมีรายละเอียด เช่น มีกรรมการประจำ หน่วยงาน โดยเติม “กรรมการประจำหน่วย” ลงไปจะเป็นการกำหนดว่าให้ทุกหน่วยงานต้องมีเพราะ เมื่อหน่วยงานมีปัญหาในองค์กร กรรมการนั้น ๆ จะทำหน้าที่กลั่นกรองมาก่อนคือ เมื่อมีผู้ได้รับ ผลกระทบและร้องเรียนไปที่กรรมการประจำหน่วยงานนั้นแล้ว คณะกรรมการฯจะประสานกับ กรรมการประจำหน่วยงานนั้นภายหลัง

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้แต่ละหน่วยงานยังไม่ตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชน ถ้ามีการ กำหนดขึ้นมาในทางปฏิบัติ ย่อมจะทำให้หน่วยราชการตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เพราะ เดิมต่างคนต่างทำ ถ้ามีหน่วยงานดังกล่าวแล้วคณะกรรมการฯจะเป็นหน่วยประสานกับหน่วยสิทธิ มนุษยชนประจำหน่วยงาน โดยหน่วยงานนี้มุ่งเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือถ้า (5) มีการเพิ่มเติมจาก “-ประสานงานระหว่างหน่วยราชการ-” มาเป็น “ประสานงานระหว่างกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำ หน่วยงานราชการ” จะทำให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติขึ้น เพราะผู้ที่ละเมิดสิทธิมากที่สุดเป็นหน่วย ราชการ ซึ่งจะทำให้มีการประสานข้อมูลต่าง ๆ โดยเป็นการเชื่อมโยงกันหมด

การที่กำหนด “กรรมการสิทธิมนุษยชนประจำหน่วยงาน” ลงไปในกฎหมาย ซึ่งจะ ส่งผลให้ทุกหน่วยงานต้องทำ ซึ่งจะทำให้เกี่ยวโยงกันมากขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งอาจต้องเพิ่มใน รัฐธรรมนูญมาตรา 200 (5) คือ ในแต่ละหน่วยงานต้องมีการตรวจสอบภายในองค์กรตัวเองก่อน เมื่อ มีองค์กรสิทธิมนุษยชนประจำหน่วยงาน โดยการตั้งกรรมการประจำหน่วยทุก ๆ หน่วย โดยอาจตั้ง เป็นแผนกเล็ก ๆ ย่อมจะทำให้เกิดความตระหนัก ซึ่งจะโยงกับ มาตรา 15 (1) ส่งเสริมการเคารพ และปฏิบัติ และตระหนักหรือเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีทุกหน่วยงานแล้วคณะกรรมการฯจะเชื่อมต่อกับกรรมการ
ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ดำเนินงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น การจะเลือกคณะกรรมการฯในครั้งต่อ ๆ
ไป ก็เลือกข้าราชการที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งจะมีผลในทางปฏิบัติมาก
โดยรูปแบบกรรมการประจำหน่วยงานอาจกำหนดให้มีประชาชนหรือองค์กรเอกชนเข้าไปเชื่อมด้วย
ก็ได้ เพราะคนที่อยู่ในพื้นที่ย่อมรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ต้องมาร้องเรียนที่ส่วนกลางเสมอไปคือเมื่อมี
กรรมการประจำหน่วยงานขึ้นมาทำให้เกิดการระมัดระวังและป้องกันในการกระทำเพราะเกรงว่าจะ
ไปทำให้เกิดการละเมิดสิทธิขึ้น

ภาคผนวก ค.

กรณีตัวอย่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน¹

1. การละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

กรณีที่ 1 เรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจขอลายคำค้นจากศาลโดยไม่สืบสวนหลักฐานให้รัดกุม ทำให้ได้รับความเสียหายเสื่อมเสียชื่อเสียง

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องมีบุตรสาวประกอบอาชีพเป็นผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์แห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ ได้ร้องว่า เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2544 เจ้าหน้าที่ตำรวจจากสถานีตำรวจภูธรอำเภอจำนวน 10 นาย ได้นำหมายค้นซึ่งระบุว่า ค้นสิ่งผิดกฎหมายเข้าทำการตรวจค้นบ้านพัก แต่ไม่พบสิ่งผิดกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ผู้ร้องและครอบครัวได้รับผลกระทบต่อชื่อเสียง และเจ้าหน้าที่ตำรวจยังได้ยึดปืน 2 กระบอก ซึ่งเป็นของบิดาโดยมีทะเบียนถูกต้องไปตรวจสอบเป็นเวลานานเกินควร แม้จะได้ไปติดตามขอคืนหลายครั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยสอบถามข้อมูลจากผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด สถานีตำรวจภูธรอำเภอ ศาลจังหวัด และผู้ร้อง พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจอ้างว่า ได้มีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ร้องเกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยเป็นผู้ค้าและมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ จึงได้ขอลายคำค้นจากศาลจังหวัด พร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจ 10 นายเข้าตรวจค้นบ้านหลังดังกล่าว โดยในการตรวจค้นไม่พบสิ่งผิดกฎหมาย แต่พบอาวุธปืนมีทะเบียน 2 กระบอก จึงได้ยึดไว้ตรวจสอบ โดยอ้างว่า เหตุที่ต้องใช้เวลานานเนื่องจากต้องตรวจสอบหลายขั้นตอน ส่วนหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ตำรวจอ้างต่อศาลเพื่อออกหมายค้นนั้น ปรากฏว่าเป็นเอกสารที่เขียนอย่างสับสน ไม่น่าเชื่อถือและบางชิ้นแสดงถึงการมีอคติหรือมีความขัดแย้งกับผู้ร้องเพราะเรียกด้วยคำหยาบต่าง ๆ

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบแล้วมีความเห็นว่า การเตรียมหลักฐานเพื่อออกหมายค้นยังไม่รัดกุมเพียงพอ ส่วนการยึดอาวุธไปตรวจสอบนั้น ใช้เวลายืดเยื้อโดยไม่จำเป็น และไม่มีเหตุผลรองรับเพียงพอ จึงควรถือเป็นบทเรียนสำคัญต่อไป

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 35-57.

มาตรการแก้ไข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงดำเนินการไกล่เกลี่ยตามที่ผู้ร้องมีความประสงค์ เพราะต้องการเพียงให้เป็นการเตือนมิให้มีการกลั่นแกล้งชมชู้ประชาชนเช่นนี้เกิดขึ้นอีก คณะกรรมการฯ จึงได้เชิญทั้ง 2 ฝ่ายมาหารือกัน โดยผู้ถูกร้องเรียนยอมรับว่า ในการดำเนินการนั้น แม้จะทำไปด้วยความบริสุทธิ์ใจมิได้มีการกลั่นแกล้ง และคิดว่าน่าจะเป็นผลดีต่อผู้ร้อง หากไม่พบสิ่งผิดกฎหมายก็จะได้พิสูจน์ว่าบริสุทธิ์ แต่เมื่อการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายก็จะปรับปรุงแก้ไขและจะไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นไปในทางไม่ถูกต้อง ผู้ร้องพึงพอใจที่ได้มีโอกาสทำความเข้าใจต่อกันและได้รับคำยืนยันต่อหน้าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ทั้ง 2 ฝ่ายพึงพอใจ จึงได้ทำบันทึกไว้เป็นหลักฐาน

กรณีที่ 2 เรื่องการละเมิดสิทธิของบุคคลขณะถูกควบคุมตัว

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่า สื่อมวลชนถ่ายภาพผู้ร้องเรียนขณะถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานที่คุมขัง รวมทั้งขณะถูกใส่กุญแจมือและตีตรวน และเผยแพร่ภาพลงหนังสือพิมพ์และสถานีโทรทัศน์ทั่วประเทศและทั่วโลกในกรณีที่ระบุว่า บุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลในเกียรติยศชื่อเสียง เนื่องจากมีเหตุการณ์ทำนองเดียวกับผู้ร้องได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมหารือ เพราะเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายให้อำนาจการห้ามสื่อมวลชนกระทำการดังกล่าวอยู่ 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็ก เยาวชน และครอบครัว และระเบียบศาล ในการห้ามถ่ายภาพในห้องพิจารณา โดยคณะกรรมการฯ สามารถสรุปปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ ได้ดังนี้

1. กรมราชทัณฑ์จะป้องกันการถ่ายภาพและนำไปเผยแพร่เฉพาะเมื่อผู้ต้องหาอยู่ในเรือนจำเท่านั้น และเมื่ออยู่ในรถของราชทัณฑ์จะขอร้องสื่อมวลชนให้ถ่ายภาพแบบไม่ชัด แต่สื่อมวลชนมักจะถ่ายภาพออกมาชัดเจน โดยกรมราชทัณฑ์ไม่มีอำนาจห้ามปรามสื่อมวลชนได้ นอกจากนี้บริเวณศาลมีบุคคลภายนอกเข้าไปได้จำนวนมาก และทางผ่านไปยังบัลลังก์ศาลเป็นทางเปิดโล่งมีคนทั่วไปเข้าออกได้ ซึ่งต่างจากศาลในต่างประเทศที่มีช่องทางเฉพาะสำหรับพาดูต้องขังไปบัลลังก์ศาล โดยแยกจากบุคคลภายนอก ทำให้สื่อมวลชนถ่ายภาพออกมาเผยแพร่ไม่ได้ ในส่วนของการตีตรวนเนื่องจากเป็นคดีอุกฉกรรจ์มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไป ถ้าไม่ใส่ตรวนต้องมีเหตุผล ซึ่งอาจกระทำได้ แต่ศาลต้องเห็นชอบเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้พิพากษา รวมทั้งการป้องกันผู้ต้องหาหลบหนี

2. ศาลมีอำนาจในการออกกระเปียบศาล แต่ที่ผ่านมามีระเบียบห้ามถ่ายภาพเฉพาะภายในห้องพิจารณา จึงควรจะขยายการห้ามสื่อมวลชนถ่ายภาพให้ครอบคลุมไปถึงบริเวณศาลทั้งหมดด้วย ซึ่งเรื่องนี้ได้หารือกับทางศาลฎีกาแล้ว

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เคยมีคำสั่งกำชับเรื่องการแถลงข่าวหรือการชี้ตัวผู้ต้องหา โดยมีให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ใด แต่ตำรวจไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะห้ามการแสวงหาข่าว ซึ่งเป็นสิทธิของนักข่าว ส่วนทางสภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยได้กำหนดจริยธรรมของสื่อมวลชนไว้ในข้อ 15 เพียงข้อเดียวว่า “ในการเสนอข่าวหรือภาพใด ๆ หนังสือพิมพ์ต้องคำนึงมิให้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ตกเป็นข่าว”

มาตรการแก้ไข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเสนอมาตรการแก้ไขเพื่อให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 4 เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา 34 ว่าด้วยเกียรติยศ ชื่อเสียงของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนี้

1. หน่วยงานในฐานะเจ้าของสถานที่ซึ่งย่อมมีอำนาจเหนือสถานที่ กล่าวคือ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศาลยุติธรรม ควรออกกระเปียบห้ามผู้สื่อข่าวถ่ายภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ ห้องขัง และบริเวณศาลทั้งหมด
2. ให้จัดหาเครื่องพันธนาการที่มีขนาดเล็ก แต่มีประสิทธิภาพสูงในการควบคุมผู้ต้องหา หรือจำเลย (ซึ่งกรมราชทัณฑ์อ้างว่าราคาแพง)

กรณีที่ 3 เรื่องสิทธิของบุคคลในเกียรติยศชื่อเสียง

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่า นาย ก. ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในภาคอีสาน ถูกคนร้าย 2 คนโดยสารรถจักรยานยนต์เข้ามายิงที่หน้าปั้มน้ำมันของตนเองและไปเสียชีวิตที่โรงพยาบาล แต่ปรากฏว่าหลังจากนาย ก. ตาย ได้มีการโจษจันในบรรดาเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในอำเภอว่า นาย ก. ถูกยิงเสียชีวิตเนื่องจากสาเหตุมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งสร้างความเสื่อมเสียแก่เกียรติยศชื่อเสียงของครอบครัวนาย ก. เป็นอย่างมาก

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบแล้วพบว่า นาย ก. เป็นลูกจ้างประจำของโรงพยาบาลแห่งหนึ่งในจังหวัด มีภรรยารับราชการ และมีบุตรด้วยกัน 2 คน ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ บุคคลทั้งสองเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย จึงมีเงินเดือนน้อย แต่เมื่อปี พ.ศ. 2544 ได้กู้ยืมเงินจาก

สหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยราชการและได้มาเปิดปั้มน้ำมันขนาดเล็กขึ้นที่บริเวณหน้าบ้าน ทำให้ฐานะความเป็นอยู่ในครอบครัวดีขึ้น โดยในการตรวจสอบพบว่า มีเพียงเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับอำเภอและท้องที่เท่านั้นที่ยืนยันว่า นาย ก. มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยอ้างว่าได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ปกครองระดับท้องถิ่นและสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ประจำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่เจ้าหน้าที่ปกครองระดับท้องถิ่นที่ถูกระบุชื่อและตำแหน่งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ชี้แจงว่า นาย ก. มิได้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งสอดคล้องกับคำยืนยันของปปส.ประจำภาคตะวันออกเฉียงเหนือเช่นเดียวกัน จากพยานหลักฐานดังกล่าว จึงยังพึงมิได้ว่านาย ก. เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (ยาบ้า) และการตายของนาย ก. มีสาเหตุมาจากยาเสพติดแต่อย่างใด

มาตรการแก้ไข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังนี้

1. ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ตำรวจยุติการเผยแพร่ข้อมูลว่านาย ก. มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดและถูกยิงเนื่องจากสาเหตุดังกล่าว เพราะเป็นการล่วงละเมิดและกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัวตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ
2. ให้หาทางเยียวยาเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัวของครอบครัวนาย ก. ที่ยังมีชีวิตอยู่ และให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข
3. ให้เร่งรัดให้มีการจับกุมคนร้ายที่ยิงนาย ก. โดยด่วน เพื่อเป็นการขจัดปัดเป่าข่าวในทางลบที่กล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตายของนาย ก.

2. การละเมิดสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์

กรณีที่ 1 เรื่องสิทธิเสรีภาพของคนไทยพลัดถิ่น (ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย²)

² ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย หมายถึง กลุ่มคนไทยที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณชายเขตแดนของประเทศไทยติดกับพม่า โดยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการแบ่งปันเขตแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของสหราชอาณาจักรซึ่งกำลังยึดครองประเทศพม่าอยู่ในขณะนั้น ดินแดนบางส่วนของกลุ่มคนไทยอาศัยอยู่จึงตกเป็นของประเทศอังกฤษ และต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงได้ตกเป็นดินแดนของประเทศพม่า กลุ่มคนไทยเหล่านี้ยังเสียดายที่ดินและบ้านที่อยู่อาศัย จึงไม่อพยพกลับเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เมื่อพม่ามีการปราบปรามชนกลุ่มน้อยและเศรษฐกิจของประเทศพม่าฝืดเคือง ประกอบกับทางการพม่าปฏิบัติต่อ

ข้อเท็จจริง

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยได้ขอพวยพกลับถิ่นคืนสู่ประเทศไทย โดยอาศัยอยู่ในบริเวณ 4 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ และตาก แต่ทางราชการไทยได้กำหนดเอาไว้ว่า ถ้าอพยพกลับเข้าประเทศไทย ภายในวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 เท่านั้น จึงจะมีโอกาสได้สัญชาติไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 ให้สัญชาติแก่ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยดังกล่าว โดยสถานะของผู้พลัดถิ่นดังกล่าว แยกออกเป็น

ผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยภายในวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 และถ้าอยู่ในการสำรวจจะถือบัตรสีเหลืองขอบ่น้ำเงิน ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่คือ ประการที่หนึ่ง ทางราชการไม่เปิดโอกาสให้เด็กที่เกิดในประเทศไทยเข้าเรียนทั้ง ๆ ที่ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 เด็กเหล่านี้สามารถเรียนจบชั้นอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยเปิดของรัฐและในมหาวิทยาลัยเอกชน และบางรายเรียนจบชั้นปวช.หรือปวส. แต่ในประกาศนียบัตรจะระบุว่าสัญชาติพม่า ทำให้ไม่สามารถหางานทำได้และไม่อาจเรียนต่อระดับสูงได้ ประการที่สอง ไม่ได้รับบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า การทำงานไม่ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ ไม่ถูกนับรวมเป็นคนไทย ทั้งที่เป็นคนไทยโดยชาติพันธุ์แต่ถือเป็นคนไทยพลัดถิ่น

กรณีตกสำรวจหรือเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 จะอยู่ในฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่คือ ต้องอยู่อย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ นอกจากนี้มีบางรายที่แต่งงานกับคนไทย แต่ไม่สามารถจดทะเบียนสมรสและจดทะเบียนรับรองบุตรตามกฎหมายที่เกิดในประเทศไทยได้

มาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะ

หลังจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ไปตรวจในพื้นที่หลายจังหวัดและหารือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานรัฐในพื้นที่ ประชาชนกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น และหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง จึงได้มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ให้แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเรื่องการศึกษาของเด็กเหล่านั้น โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและปกครองในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ ระนอง ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ และตาก ทำความเข้าใจ โดยให้เด็กได้รับโอกาสเข้าศึกษาเต็มตามความสามารถตามสิทธิดังกล่าว

กลุ่มคนดังกล่าวในฐานะพลเมืองชั้นสอง ซึ่งคนไทยผู้พลัดถิ่นเหล่านี้พูดภาษาไทย มีขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมเป็นไทยทั้งสิ้น

2. เรงสำรวจผู้ตกสำรวจพร้อมออกบัตรสีเหลืองขอเงินให้ครบถ้วน โดยไม่นำวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2519 มาเป็นหลักเกณฑ์ และหากตรวจสอบแล้วพบว่า เป็นคนไทยพลัดถิ่นจริง ควรเร่งออกบัตรให้โดยเร็ว
3. ให้ลดขั้นตอนการได้สัญชาติไทยของกลุ่มคนดังกล่าวให้รวดเร็วขึ้น เพราะถือว่าเป็นคนไทยอยู่ก่อนแล้ว
4. ออกบัตรประกันสุขภาพให้แก่ผู้ที่ถือบัตรสีเหลืองขอเงินอยู่ก่อนแล้ว
5. สำหรับผู้ที่ถือบัตรเหลืองขอเงินให้มีสิทธิในการทำงานและได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

กรณีที่ 2 เรื่องสิทธิผู้ลี้ภัย

ข้อเท็จจริง

ผู้ลี้ภัยชาวกระเหรี่ยงจำนวน 63 คน (ได้แก่ เด็กชาย-หญิง รวม 31 คน, ผู้ชาย 16 คน ผู้หญิง 16 คน ตั้งครรภ์รวม 4 คน) ได้หลบหนีภัยจากการกดขี่ของเจ้าหน้าที่พม่าซึ่งเกณฑ์ย้ายผู้คนจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเดิม โดยได้จัดพื้นที่ให้อยู่ใหม่ และถูกเกณฑ์แรงงานให้ทำงานก่อสร้างแต่ไม่ได้รับค่าแรง รวมทั้งถูกทำร้ายอย่างหนักบางครั้งจนเสียชีวิตเพราะทำงานได้ไม่เต็มที่ โดยผู้ลี้ภัยได้หลบหนีเข้ามาช่องทางแม่น้ำน้อย อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เพื่อขอลี้ภัยในประเทศไทย โดยประเทศไทยได้มีค่ายผู้พักพิงที่ค่ายบ้านต้นยาง จ.กาญจนบุรี อยู่แล้วแต่ทางทหารได้จัดพื้นที่ให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้อยู่ชั่วคราวที่บริเวณบ้านไร่ฟ้า ต.ห้วยเขย่ง อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เดินทางไปเยี่ยมกลุ่มผู้ลี้ภัยเพื่อหาข้อเท็จจริงและมุ่งหวังให้มีการหาทางช่วยเหลือให้ได้มีที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยไปพลางก่อนเพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักเกณฑ์แห่งมนุษยชน เนื่องจากในกลุ่มผู้ลี้ภัยนี้มีเด็กจำนวนมาก และการผลักดันกลับประเทศพม่าอาจจะเป็นอันตรายถึงแก่ชีวิตของผู้ลี้ภัยได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ทหารกองพลที่ 9 ได้เข้าไปตรวจสอบว่า เป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบหรือไม่ ซึ่งจากคำนิยามของประเทศไทยในปัจจุบันได้เน้นเฉพาะผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเท่านั้น ไม่รวมการกดขี่หรือเกณฑ์แรงงานหรือลี้ภัยทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ทางทหารจึงผลักดันผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ออกไปจากประเทศไทย ตรงบริเวณฝั่งไทยด้านตรงข้ามบ้านทิวาโดในประเทศพม่า ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐมอญ ซึ่งปรากฏว่าได้มีการตกลงหยุดยั้งกับรัฐบาลพม่าแล้ว

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะแก่อนุกรรมการที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. รัฐบาลไทยควรให้การรับรองและให้สัตยาบันแก่กติกาสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยโดยเร็ว
2. ควรขยายคำนิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ของประเทศไทย ที่หมายถึง ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเท่านั้น ให้หมายความรวมถึง "บุคคลที่มีความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ" อันเป็นคำนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494
3. ควรให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยดังกล่าวโดยจัดเข้าค่ายพักพิงชั่วคราวในประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ซึ่งเป็นบททั่วไปอันหมายถึงใช้กับบุคคลทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" และเพื่อความช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรม ซึ่งการผลักดันผู้ลี้ภัยดังกล่าวออกไปที่บ้านทิวาโด ในประเทศพม่า ถึงแม้จะเป็นบริเวณเขตหยุดยั้งก็ตาม แต่ก็ยังเป็นชนกลุ่มน้อยคนละกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นอันตรายหรือถูกเอาเปรียบได้

กรณีที่ 3 เรื่องสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัย (ค่ายพักพิงบ้านถ้ำหิน อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี)

ข้อเท็จจริง

กลุ่มนักศึกษาที่ลี้ภัยจากการสู้รบในประเทศพม่าได้เข้ามาในประเทศไทย โดยทางการได้จัดศูนย์อพยพบ้านมณีลอยขึ้นมาเพื่อรองรับกลุ่มนักศึกษาดังกล่าว แต่เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ได้มีการอพยพนักศึกษาพม่าไปค่ายพักพิงบ้านถ้ำหิน อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี ซึ่งในแผนการอพยพครั้งนี้ ช่วงแรกได้รับการคัดค้านจากนักศึกษาพม่าดังกล่าวเพราะไม่ได้รับคำชี้แจงอย่างชัดเจนจากราชการ แต่ในที่สุดเมื่อได้ข้อมูลอย่างชัดเจนแล้ว การอพยพกลุ่มนักศึกษาดังกล่าวจึงได้รับการยอมรับและเป็นไปอย่างสงบ โดยมีการสร้างที่พักเฉพาะ แยกจากบริเวณผู้ลี้ภัยที่อยู่มาก่อนแล้ว เนื่องจากเป็นชนกลุ่มที่ต่างกัน

ต่อมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพร้อมเจ้าหน้าที่ได้เดินทางไปยังค่ายพักพิงบ้านถ้ำหิน อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 และรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ลี้ภัยกลุ่มเดิม กลุ่มนักศึกษาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ และได้พบปัญหาที่เกิดขึ้นในค่ายพักพิงดังกล่าว ดังนี้

1. พื้นที่ค่ายพักพิงบ้านถ้ำหินมีเนื้อที่ 40 ไร่เศษ ซึ่งตามมาตรฐานของสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นพื้นที่ใช้รองรับผู้ลี้ภัยประมาณ 2,000 คน แต่ปัจจุบัน

มีผู้ลี้ภัยพักอยู่เกือบ 9,000 คน ทำให้เป็นชุมชนแออัด อาจก่อให้เกิดปัญหาโรคติดต่อระบาดขึ้นในพื้นที่ได้ เช่น โรคมาลาเรีย โรคเอดส์ โรคเท้าช้าง โรคไข้กาฬหลังแอ่น โรคไทฟอยด์ เป็นต้น

2. สถานภาพของบุคคลโดยเฉพาะเด็กแรกเกิด เนื่องจากพื้นที่ของค่ายพักพิงมีสถานภาพเป็น No Man's Land ทำให้บุคคลที่เกิดในพื้นที่ไม่มีสถานะบุคคล ซึ่งจะประสบปัญหาเรื่องเป็นบุคคลไร้สัญชาติในอนาคตได้ และเด็กที่เกิดใหม่ก็จะได้ไม่ได้รับหลักฐานการเกิดใด ๆ ทั้งสิ้น

3. การจัดการศึกษาค่อนข้างล่าช้าและหลักสูตรเป็นของกะเหรี่ยง เคเอ็นยู ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของทางการพม่า เด็กขาดแรงจูงใจในการศึกษาเนื่องจากมองไม่เห็นอนาคตที่จะนำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและครอบครัว อีกทั้งมีปัญหาการสืบทอดประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมในบางด้าน เช่น ชาติอุปกรณดนตรี ชาติอุปกรณ์ที่ใช้ในการทอผ้า (โดยการทอผ้าต้องใช้ผ้าผูกเองตนเองแทน) เป็นต้น

4. การขยายตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว เนื่องจากขาดการวางแผนครอบครัวอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีจำนวนเด็กเกิดใหม่ประมาณ 30 คน/เดือน

5. ผู้ลี้ภัยไม่มีงานทำ เนื่องจากทางการไม่อนุญาตให้ประกอบอาชีพ ทำให้มีผู้ลี้ภัยบางส่วนหลบหนีออกไปชั่วคราวโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อไปรับจ้างทำงานหาเงินซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ

1. รัฐบาลไทยควรอนุญาตให้องค์กรระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือต่อผู้ลี้ภัยได้มากขึ้น ตามหลักมนุษยธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน และให้การรับรองเป็นภาคีและให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย

2. หากทางย้ายค่ายพักพิงไปในพื้นที่ที่เหมาะสม รวมทั้งขยายค่ายพักพิงให้มีพื้นที่พอจะขยับขยายได้ เพื่อให้ผู้พักพิงได้มีพื้นที่ปลูกพืชเพื่อการบริโภค และดำรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ทำงานด้วยตนเอง ไม่ใช่รอการแบ่งปันอาหารจากองค์กรระหว่างประเทศทางเดียว ซึ่งจำกัดเฉพาะข้าว ถั่วเหลือง เกลือ กะปิ น้ำมันพืช และถ่านเป็นหลัก นอกจากนั้นมีอาหารอื่นอีกเดือนละ 1-2 ครั้ง ส่วนกิจกรรมด้านเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงตนเอง ยังเป็นการถ่ายทอดวัฒนธรรมเกษตรกรรมให้แก่เยาวชนได้เรียนรู้เพื่อการดำรงชีวิตต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะเยาวชนเหล่านี้จะต้องถือสัญชาติไทยและเจริญเติบโตในประเทศไทย

3. จัดให้มีไฟฟ้าใช้เวลากลางคืนในพื้นที่สาธารณะในค่ายพักพิงต่าง ๆ รวมทั้งจัดให้ชุมชนคนไทยบริเวณรอบค่ายพักพิงต่าง ๆ ด้วย

4. เสนอต่อประชาคมโลกให้สนใจปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่ถูกกระทำให้ต้องละถิ่นฐานจากประเทศพม่า เพื่อให้มีการร่วมมือกับประเทศไทยการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ รวมทั้งให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทางการเมืองของพม่าต่อชนกลุ่มน้อย ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน

กรณีที่ 4 เรื่องการเพิกถอนรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรของประชาชน อ.แม่ฮาด
จ.เชียงใหม่

ข้อเท็จจริง

ประชาชนได้ร้องเรียนผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 ว่า อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ ได้จำหน่ายรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎร (ทร.14) ของประชาชน อ.แม่ฮาด จำนวน 1,243 คน ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ประสานงานในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ได้มีการเข้าไปสำรวจและพิสูจน์สถานะบุคคลของประชาชน อ.แม่ฮาด จ.เชียงใหม่ โดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรมการปกครองได้มีคำสั่งที่ 920/2545 ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2545 แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาการจำหน่ายรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎร กรณีอำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ โดยจัดทำเป็นชุดปฏิบัติการเฉพาะกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยมีตัวแทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมด้วย

ปัจจุบันชาวบ้าน อ.แม่ฮาด จ.เชียงใหม่ ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนนายอำเภอและกรมการปกครองว่ากระทำการละเมิดสิทธิประชาชนต่อศาลปกครอง และทูลเกล้าถวายฎีกาต่อสำนักพระราชพิธีการ

มาตรการแก้ไข

คณะกรรมการฯ ในฐานะคณะทำงานเฉพาะกิจดังกล่าวได้ตรวจสอบรายชื่อของประชาชน อ.แม่ฮาด จ.เชียงใหม่ จำนวน 80 คำร้อง และจัดทำ "รายงานการศึกษากรณีปัญหาการพิสูจน์สัญชาติชาวบ้านแม่ฮาด" เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยสรุปข้อเท็จจริงพื้นฐานเพื่อกำหนดสัญชาติของชาวบ้านออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

- กลุ่มที่ 1 ชาวบ้านที่น่าจะมีสัญชาติไทยแต่ข้อมูลไม่สมบูรณ์
- กลุ่มที่ 2 ชาวบ้านที่การวิเคราะห์ผลตามกฎหมายสัญชาติไทยยังไม่สมบูรณ์

กลุ่มที่ 3 ชาวบ้านที่ไม่น่าจะมีสัญชาติไทย

กลุ่มที่ 4 ชาวบ้านที่ยังไม่พบคำร้องที่อำเภอแม่เมาะ

ทั้งนี้ในกรณีของชาวบ้านกลุ่มที่ 1 คณะกรรมการฯ เสนอให้กรมการปกครองพิจารณาคืนสัญชาติไทยให้แก่บุคคลดังกล่าวอย่างเร่งด่วน โดยคณะกรรมการฯ จัดทำความคิดเห็นทางกฎหมาย (Legal opinion) ประกอบในกรณีดังกล่าวพร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขในกลุ่มอื่นๆ ใน 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 เสนอให้คืนสัญชาติให้กับประชาชนทั้ง 1,243 คนก่อน แล้วจึงค่อยพิจารณาเพิกถอนรายการสัญชาติเป็นรายบุคคล ซึ่งจะยุติผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนที่ควรจะมีสัญชาติไทยในกรณีดังกล่าว

ลักษณะที่ 2 การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของประชาชน อ.แม่เมาะ จ.เชียงใหม่ โดยเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองจะต้องดำเนินการด้วยตนเองอย่างเร่งด่วน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ควรจะมีสัญชาติไทยในกรณีดังกล่าวน้อยที่สุด

ข้อเสนอดังกล่าวผ่านการพิจารณาของกรมการปกครอง และเสนอความเห็นไปยังนายอำเภอแม่เมาะในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นที่มีอำนาจลงนามให้สัญชาติแก่บุคคลในพื้นที่ได้ ซึ่งนายอำเภอฯ ก็ตอบปฏิเสธการคืนสัญชาติให้กับบุคคลดังกล่าวมาโดยตลอด ทั้งนี้คณะกรรมการฯ การมีส่วนร่วมของประชาชนของวุฒิสภาได้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวด้วย โดยเชิญนายอำเภอแม่เมาะและกรมการปกครองเข้าร่วมหารือ ปรากฏว่า นายอำเภอฯ ยืนยันให้กรมการปกครองมีหนังสือสั่งให้คืนสัญชาติแก่ประชาชน อ.แม่เมาะ จ.เชียงใหม่ ในขณะที่กรมการปกครองยืนยันว่า นายอำเภอฯ มีอำนาจในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น สามารถพิจารณาคืนสัญชาติให้กับชาวบ้านได้เลยโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากกรมการปกครอง

ขณะที่การดำเนินการตรวจสอบดำเนินไปนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้ดำเนินการศึกษาวิจัยองค์ความรู้เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์ มานุษยวิทยา การเมืองและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นของพื้นที่ทับซ้อนระหว่างประเทศ กรณี “สบบยอน” พื้นที่ข้อพิพาทกรณีสิทธิมนุษยชนกับกลุ่มชาติพันธุ์ พร้อมทั้งจัดทำโครงการวิเคราะห์องค์ความรู้เรื่องการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน การพิสูจน์สถานะบุคคลของประชาชน อ.แม่เมาะ จ.เชียงใหม่ ต่อไป

3. การละเมิดสิทธิชุมชนด้านการมีส่วนร่วมจัดการฐานทรัพยากร

กรณีที่ 1 เรื่องการคัดค้านการอนุมัติประทานบัตรระเบิดหินและโรงโม่หินที่ จ.หนองบัวลำภู
โดยละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญและผิดขั้นตอนของกฎหมาย

ข้อเท็จจริง

ชมรมอนุรักษ์ภูเขาป่าไม้ อ.สุวรรณคูหา จ.หนองบัวลำภู และชาวบ้านกว่า 300 คน ได้ร้องเรียนว่า หน่วยงานของรัฐละเมิดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการอนุมัติคำขอประทานบัตรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการดำเนินการที่ละเมิดต่อสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ด้านสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนและละเมิดสิทธิในการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ประชาชนใช้สิทธิอย่างเป็นทางการ คัดค้านว่าการอนุมัติประทานบัตรจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพของชีวิตของประชาชน และมีผลกระทบต่อแหล่งต้นน้ำลำธารที่ราษฎรใช้สอยและใช้ในการเกษตรกรรม รวมทั้งมีผลกระทบต่อภาพเขียนก่อนประวัติศาสตร์กว่า 4,000 ปี ในถ้ำผายา ซึ่งอยู่ห่างบริเวณที่จะระเบิดหินเพียง 514 เมตร แต่กลับมีการรายงานว่าห่างออกไปประมาณสองกิโลเมตร และมีความพยายามใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรมต่อชาวบ้าน มีการกระทำที่สื่อในทางทุจริตอันมีผลให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้น ผู้นำการคัดค้านซึ่งรวมทั้งกำนันมีการถูกลอบยิงเสียชีวิตและถูกจับกุมหลายคน รวมทั้งยังมีหมายจับอยู่อีกจำนวนมาก

ต่อมา ได้มีการปิดประกาศคำขอประทานบัตรเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2542³ และราษฎรที่ได้รับผลกระทบได้มาคัดค้านในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2542 ซึ่งคัดค้านทันตามช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีรายชื่อและที่อยู่อย่างเปิดเผยส่งถึงนายอำเภอสุวรรณคูหา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูมีหนังสือตอบรับทราบคำคัดค้านดังกล่าวเป็นหลักฐาน นอกจากนี้ ยังมีการยื่นคัดค้านคำขอประทานบัตรจากชาวบ้านและพระสงฆ์อีกหลายกลุ่มหลายครั้งอย่างต่อเนื่องรวมทั้งกำนันตำบลดงมะไฟ ซึ่งเป็นประธานบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย (แต่ต่อมาเพียง 1 เดือน กำนันก็ถูกลอบยิงเสียชีวิตพร้อมผู้ร่วมคัดค้านอีก 1 คน) แต่ไม่เคยมีหลักฐานว่ามีการประชุมของหน่วยราชการใด ๆ ร่วมกับกลุ่มที่คัดค้านแม้แต่ครั้งเดียว มีแต่หลักฐานปรากฏว่าเจ้าหน้าที่หน่วยราชการหลายแห่งใช้วิธีไปพบราษฎรและแกนนำรายบุคคลเพื่อให้ผู้คัดค้านบางคนถอนเรื่อง หรือมีการให้ข้อมูลที่ผิดจากข้อเท็จจริงแก่พระสงฆ์ผู้คัดค้าน ทำให้ยอมถอนเรื่อง โดยเข้าใจว่า พื้นที่ขอ

³ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ต้องมีการปิดประกาศคำขอประทานบัตร ณ ที่ว่าการอำเภอ และที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อย 20 วัน เพื่อให้บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียได้แจ้งคำขอประทานบัตร ถ้าไม่มีการคัดค้านจึงจะดำเนินการต่อไปได้” ทั้งนี้มีหนังสือสั่งการชัดเจนจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดให้การพิจารณาคำขอประทานบัตร ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องตรวจสอบคำขอประทานบัตรว่ามีประชาชนคัดค้านหรือไม่

ประธานบัตรไม่เกี่ยวกับบริเวณวัด แต่อย่างไรก็ดี ยังมีผู้คัดค้านจำนวนมากและต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

แม้จะมีหน่วยงานด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมหลายหน่วยได้ทักท้วงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ทางจังหวัดชี้แจงว่ามีการสำรวจความคิดเห็นของราษฎรหลายครั้งแล้วและไม่ขัดข้อง ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า มีการสำรวจเพียง 100 คนจากทั้งตำบล และฝ่ายคัดค้านไม่ทราบเรื่องด้วย กระบวนการปกปิดข้อเท็จจริงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและขัดขวางการคัดค้านและการร้องทุกข์เช่นนี้ ดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงขั้นตอนสุดท้ายของการอนุมัติประธานบัตรโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2543 โดยมีการเสนอเหตุผลว่า “ได้ประกาศให้ราษฎรทราบตามกฎหมายแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้านและขอท.พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกประธานบัตรแล้ว” ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับข้อเท็จจริงอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ได้มีการพยายามใช้กระบวนการปกปิดข้อเท็จจริงร่วมกัน เมื่อผู้ยื่นคำขอประธานบัตรขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณาอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ (ระดับจังหวัด) อนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวน โดยยืนยันว่า “ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่หรือท้องที่ใกล้เคียงแต่อย่างใด” ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สั่งการผ่านอธิบดีกรมป่าไม้ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “พื้นที่อนุญาตต้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับราษฎรในพื้นที่และบริเวณใกล้เคียง” ทั้งที่ในกรณีนี้ได้มีการคัดค้านอย่างต่อเนื่อง

มาตรการแก้ไข

ในกรณีที่ชาวบ้านกลุ่มคัดค้านถูกออกหมายจับ จากการฟ้องและเจ้าของประธานบัตร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ประสานกับสภาพนายความแห่งประเทศไทยช่วยจัดหาทนายต่อสู้คดีให้ (ปัจจุบันศาลยกฟ้องแล้ว)

มาตรการเสนอแนะเชิงนโยบาย

เมื่อมีข้อเท็จจริงชัดเจนว่า การอนุมัติประธานบัตรและอนุมัติใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งการอนุญาตประกอบการโรงโม่หินและอนุมัติการระเบิดหิน มีการละเมิดสิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างชัดเจน ทั้งยังมีการรายงานข้อมูลที่เป็นเท็จ ทำให้การอนุมัติคำขอประธานบัตรและคำขอการใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเกิดขึ้นโดยมีความผิดพลาดในสาระสำคัญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เสนอแนะเชิงนโยบายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุริยะ จีรุงรุ่งเรืองกิจ) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ (นายประพัฒน์

ปัญญาชาติรักษ์) ให้มีการดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยการเพิกถอนทั้ง ประทานบัตรและการอนุญาตใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ แต่ยังไม่มีการเพิกถอนประทานบัตรและพื้นที่ ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่อยู่ในเขตประทานบัตรจนบัดนี้

อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในสมัยนั้น ได้แก้ปัญหาใน เบื้องต้นโดยไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนเพิ่มเติมอีก 50 ไร่เพื่อจัดสร้างโรงโม่และอาคารเก็บระเบิด แต่ทางกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติการมีและการใช้ระเบิด โดยให้โรงโม่หินนำเอาระเบิดจำนวนมาก เก็บรักษาไว้กลางชุมชนที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอสุวรรณคูหา ทำให้มีการร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (นายประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) ซึ่งได้ไปตรวจสอบพื้นที่ตามคำร้องเรียนของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้สั่งเพิกถอนการอนุญาตการมีและใช้ระเบิดทันที

หมายเหตุ

กรณีนี้ได้มีการประสานความร่วมมือในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและตรวจสอบในพื้นที่ ร่วมกับคณะกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมของวุฒิสภา ซึ่งจากหลักฐานที่ชัดเจนจึงมีการเสนอแนะต่อประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

กรณีที่ 2 เรื่องการก่อสร้างทางหลวงโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และ องค์การปกครองท้องถิ่น

ข้อเท็จจริง

มีการร้องเรียนว่ากรมทางหลวงได้ก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำมูลและถนนสี่ช่องจระจร โครงการที่ปราศจากความโปร่งใส ความเที่ยงตรงตามมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานทางวิชาการ และ ขาดการยอมรับนับถือสิทธิของประชาชน จนทำให้ประชาชนในท้องที่ได้รับความเดือดร้อน โดยถนน สายบุรีรัมย์-สตึก เดิมมี 2 ช่องทางจระจร ส่วนสะพานเดิมมี 2 ช่องจระจร ความสูงของสะพานใน ระนาบใกล้เคียงถนนเช่นเดียวกัน สร้างเมื่อ 35 ปีก่อน โดยการสนับสนุนของประเทศนิวซีแลนด์ สะพานยาว 150 เมตร แต่โครงการสร้างสะพานและทางหลวงข้ามแม่น้ำมูลสาย 219 บุรีรัมย์-สตึก ส่วนแรก และเป็นส่วนหนึ่งของโครงการทางหลวงสาย “มุกดาหาร-มาบตาพุด” เป็นการขยายผิว จระจรจาก 2 ช่องจระจร เป็น 4 ช่องจระจร และสะพานที่ก่อสร้างดังกล่าวมีความสูงกว่าสะพานเดิม ถึง 6 เมตร เชื่อมชุมชน 2 แห่งคือ อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ และอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์

และทางหลวงนี้มีความยาวเพียง 15 กิโลเมตรเท่านั้น จากระยะทางตลอดสายยาวหลายร้อย กิโลเมตร และสะพานใหม่มีความยาวถึง 275 เมตร

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริง สะพานดังกล่าวสูงขึ้นจากเดิมถึง 6 เมตร ย่อมสร้างความยากลำบากในการคมนาคมระหว่างชุมชน 2 แห่งคือ อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ และอำเภอชุมพลบุรี จังหวัดสุรินทร์ โดยที่มีชุมชนอำเภอสตึกเป็นชุมชนหลัก แต่เนื่องจากความลาดชันดังกล่าว ทำให้การข้ามไปมาระหว่างชุมชนประสบปัญหา เช่น โดยจักรยาน รถเพื่อการเกษตร (อีแต่น,อีแต๊ก,อีแก๊ง) การเดินสัญจรข้ามสะพาน เป็นต้น นอกจากนี้ตั้งแต่เริ่มต้นก่อนการก่อสร้างทางหลวงและสะพานดังกล่าว หน่วยงานต่าง ๆ ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่เคยให้คำชี้แจงและเหตุผลของการดำเนินโครงการดังกล่าว ตลอดจนไม่เคยกระทำการใด ๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เลย

มาตรการการแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอแนะต่อกรมทางหลวง และกระทรวงคมนาคม

1. ให้ลดระดับความสูงของสะพานดังกล่าวลงมาในระดับที่ประชาชนโดยทั่วไปและชุมชนทั้งสองฟากสะพานสามารถสัญจรไปมาด้วยความสะดวก (หากสามารถกระทำได้)
2. หากไม่สามารถดำเนินได้ตามข้อ 1. ให้กรมทางหลวงเยียวยาในการสัญจรไปมาของประชาชนโดยทั่วไปและชุมชนทั้งสองฟากสะพาน โดยก่อสร้างสะพานอีกสะพานในระดับความสูงเท่าสะพานเดิม โดยคู่ขนานไปกับสะพานใหม่และเชื่อมต่อกับผิวจราจรใหม่ด้วย โดยเฉพาะหน้าเป็นสะพานชั่วคราว ภายในกำหนดเวลา 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับรายงานนี้ และก่อสร้างสะพานถาวรให้เสร็จสิ้นพร้อมสะพานใหม่
3. ให้กรมทางหลวงเปิดประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรบริเวณเชิงสะพานทั้งสองด้าน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนทั้งสองฟาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานนี้
4. ในการก่อสร้างทางหลวงในอนาคต ก่อนการกระทำใด ๆ ในโครงการดังกล่าวให้กรมทางหลวงได้เปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการจนกระทั่งโครงการเสร็จสิ้นอันเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

4. ปัญหาการบริหารและองค์กรปกครองท้องถิ่น

กรณีที่ 1 เรื่องพลัดตกทางระบายน้ำของห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องและน้องสาวได้ไปซื้อของที่ห้างสรรพสินค้า ในขณะที่เดินไปซื้อน้ำดื่มตรงบริเวณทางเข้าห้างฯ ผู้ร้องได้พลัดตกลงไปในท่อระบายน้ำ ซึ่งปากท่อดังกล่าวมีขนาดกว้างกว่าขนาดปากท่อของกรุงเทพมหานคร ผู้ร้องได้รับบาดเจ็บบริเวณหน้าแข้งด้านขวาจึงไปตรวจรักษาที่โรงพยาบาลเอกชน 2 ครั้ง ต่อมาได้เข้ารักษาที่สถาบันโรคผิวหนังราชวิถี ต้องทำการรักษาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ผู้ร้องได้ร้องทุกข์ลงบันทึกประจำวันเพื่อเป็นหลักฐาน ณ สถานีตำรวจนครบาล

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ไปตรวจสอบดูที่เกิดเหตุและเจรจากับผู้ช่วยผู้จัดการแผนกรักษาความปลอดภัยและกิจการทั่วไปของห้างสรรพสินค้าแห่งนี้ เพื่อให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลและปรับปรุงฝาท่อระบายน้ำให้เป็นมาตรฐานเดียวกับฝาท่อของกรุงเทพมหานครเพื่อความปลอดภัยแก่ประชาชนทั่วไป

มาตรการแก้ไข

ต่อมาได้ประสานงานการนัดเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างตัวแทนบริษัทประกันภัยและนายความของห้างฯ โดยผู้ร้องได้เรียกค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมเป็นเงิน 27,000 บาท และได้มีการทำบันทึกข้อตกลงชดเชยค่าเสียหายที่สถานีตำรวจนครบาลเป็นเงิน 22,000 บาท ส่วนการปรับปรุงฝาท่อระบายน้ำได้แก้ไขให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นการไกล่เกลี่ยเยียวยาให้เกิดการประนีประนอม นับว่าเป็นบทบาทที่ดีที่สุดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพึงกระทำ

กรณีที่ 2 เรื่องการร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเกินกำหนด แต่เจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการให้

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องแจ้งเกิดเกินกำหนดเวลาและได้ยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชนต่ออำเภอแห่งหนึ่งในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ปี พ.ศ. 2540 แต่ไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร จนกระทั่งปี พ.ศ. 2544 ผู้ร้องก็ยังไม่มียบัตรประชาชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงสอบถามและเดินทางไปสอบข้อเท็จจริงที่อำเภอทางอำเภอแจ้งว่าสาเหตุที่เกิดความล่าช้าเนื่องจากมีผู้ยื่นขอแจ้งเกิดเกินกำหนดเป็นจำนวนมากและ

เจ้าหน้าที่ของอำเภอไม่พอเพียง เนื่องจากเป็นหน่วยราชการในท้องที่ห่างไกล จึงมีเรื่องแจ้งเกิดเกินกำหนดค้างมากถึง 34 เรื่อง

มาตรการแก้ไข

ทางอำเภอยืนยันจะดำเนินการให้เสร็จภายในเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 เมื่อผู้ร้องได้รับทราบแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียน และให้รวมเป็นกรณีตัวอย่างเสนอแนะเชิงนโยบายทำความเข้าใจกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้สำนักงานเขตและอำเภอทั่วประเทศเร่งดำเนินการกับปัญหาดังกล่าว เพราะการมีชื่อในฐานะพลเมืองไทย เป็นสิทธิพลเมืองที่กรมการปกครองต้องดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ

5. การละเมิดสิทธิด้านแรงงาน

กรณีที่ 1 เรื่องฝ่ายบริหารบริษัทละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่อสหภาพแรงงาน

ข้อเท็จจริง

1. นางสาว ก.เป็นกรรมการของสหภาพแรงงานถูกกลั่นแกล้งจนกระทบต่อการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน โดยในระหว่างที่สหภาพแรงงานเตรียมการเพื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัท กรรมการสหภาพคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในสหภาพแรงงาน โดยในอดีตเคยเป็นประธาน สหภาพแรงงานและเป็นกรรมการสหภาพแรงงานหลายสมัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเหรียญกษาปณ์ และเป็นกรรมการลูกจ้าง ได้ถูกบริษัทแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล ขอให้ร่วมกับพนักงานอื่นลักลอบเล่นการพนันสลากรินรวบภายในบริษัทและทางบริษัทได้ยื่นเรื่องต่อศาลแรงงานเพื่อขออนุญาตเลิกจ้างนางสาว ก. ในฐานะกรรมการลูกจ้างที่กระทำความผิด

ปรากฏว่าในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีเนื่องจากคดีมีหลักฐานไม่พอฟ้อง ส่วนคดีขออนุญาตเลิกจ้าง ศาลแรงงานกลางวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่พอฟังว่าลูกจ้างกระทำความผิด ไม่อนุญาตให้เลิกจ้าง บริษัทฯอุทธรณ์คดีต่อศาลฎีกา แต่ศาลฎีกาไม่รับวินิจฉัยเพราะเห็นว่าเป็นการอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง คดีจึงถึงที่สุดแล้วตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2545 แต่ระหว่างที่ถูกดำเนินคดีตั้งแต่วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2544 จนถึงวันที่จัดทำรายงานการตรวจสอบ บริษัทฯได้ออกคำสั่งพักงานชั่วคราวแก่นางสาว ก. คราวละหนึ่งสัปดาห์ อ้างเหตุว่าไม่มีตำแหน่งงานที่เหมาะสม และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทฯ เมื่อครบกำหนดพักงานแต่ละคราวติดต่อกันทุกสัปดาห์ โดยต้องมารายงานตัวต่อบริษัทฯ

โดยบริษัทได้จ่ายค่าจ้างตามปกติ แต่ไม่อนุญาตให้เข้าไปในบริษัทฯ และไม่ให้เงินค่าล่วงเวลาและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ

แม้ว่านางสาว ก. จะได้ชี้แจงต่อบริษัทฯ ว่า ตนมีตำแหน่งเหรียญทองของสหภาพแรงงานจึงต้องเข้าไปในสถานประกอบการของบริษัทฯ เพื่อเก็บเงินค่าบำรุงสมาชิกของสหภาพแรงงานและประสานงานกับสมาชิกที่ได้รับมอบหมายให้เก็บเงินค่าบำรุงดังกล่าวในแผนกต่าง ๆ และเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้าง บริษัทฯ กลับไม่อนุญาตนอกจากนี้ เมื่อครบกำหนดเวลาที่บริษัทฯ จะต้องพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างประจำปี พ.ศ. 2544 ให้แก่ลูกจ้างทุกคน บริษัทฯ ได้ปรับค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างทุกคนยกเว้นนางสาว ก. โดยไม่แจ้งเหตุผล

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างของบริษัทฯ เรื่องไม่มีตำแหน่งงานไม่มีเหตุผลให้รับฟังได้ เนื่องจากเป็นเพียงพนักงานเย็บคนหนึ่งในจำนวน 1,000 คน ไม่ได้เป็นหัวหน้างานหรือมีตำแหน่งบริหาร การกระทำของบริษัทฯ จึงเป็นการใช้สิทธิในทางที่ไม่สุจริต ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตัดโอกาสและความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้หากได้ทำงานตามสัญญาจ้าง ตลอดจนเป็นการกีดกันแก่งัดหรือกีดกันมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้างอันเป็นการขัดขวาง จำกัด หรือตัดสิทธิโดยตั้งใจในการดำเนินงานของสหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 52 และมาตรา 121

2. กรณีที่บริษัทฯ ทำสัญญาจ้างขัดต่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างหรือคำชี้ขาดสหภาพแรงงานได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัทฯ เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ปรากฏว่าวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 บริษัทฯ ได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อสหภาพแรงงานเพื่อลดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการตามที่บริษัทฯ เคยจัดให้ แต่ไม่มีการเจรจาเพื่อตกลงกันจนเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 24 มีคำสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งได้ชี้ขาดเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 โดยคำสั่งชี้ขาดมีอายุ 1 ปี แต่สมาชิกของสหภาพแรงงานถูกฝ่ายบริหารของบริษัทฯ เรียกไปพบเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มละ 4-5 คน และให้ลงลายมือชื่อยอมรับในเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งบริษัทฯ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ลูกจ้างและสมาชิกของสหภาพแรงงานเลยซึ่งแสดงถึงความตั้งใจของบริษัทที่จะเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน

การกระทำของบริษัทฯ เป็นการลดทอนประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้างและสมาชิกสหภาพแรงงาน ซึ่งสหภาพฯ ได้เรียกร้องและเจรจาต่อรองจนสำเร็จและได้ทำเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างตามกฎหมายแล้ว เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและเป็นการฝ่าฝืน

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 20 ที่กำหนดว่าเมื่อคำสั่งชี้ขาดมีผลใช้บังคับแล้ว บริษัทฯ และสหภาพแรงงานไม่มีสิทธิยื่นข้อเรียกร้องเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างหรือทำสัญญาจ้างใด ๆ กับลูกจ้างขัดหรือแย้งกับคำสั่งชี้ขาด เว้นแต่จะเป็นคุณต่อลูกจ้างยิ่งกว่าเท่านั้น

3. กรณีสมาชิกของสหภาพแรงงานจำนวน 150 คนถูกกลั่นแกล้งจนต้องออกจากงาน โดยให้มารวมตัวกันที่บริเวณชั้นล่างของอาคารผลิตใกล้กับโรงอาหารและที่จอดรถโดยไม่มอบหมายงานให้ทำ มีพนักงานรักษาความปลอดภัยและพนักงานฝ่ายแรงงานสัมพันธ์ของบริษัทฯ ควบคุมและเฝ้าสังเกตการณ์ลูกจ้างตลอดเวลาพร้อมที่วิ่งจู่โจม โดยบริษัทอ้างว่าลูกจ้างจำนวน 150 คน ได้แสดงความจำนงลาออกจากงานแล้ว แต่ข้ออ้างของบริษัทฯ ฟังไม่ขึ้นเพราะหากลูกจ้างดังกล่าว ลาออกจริง ก็ไม่มีเหตุผลใดที่บริษัทฯ ต้องกักลูกจ้างรวมกันไว้ดังกล่าว การกระทำของบริษัทฯ จึงมีเจตนากลั่นแกล้งต่อสมาชิกของสหภาพแรงงานที่มีบทบาทสำคัญโดยตรง กีดกันให้กลุ่มคนดังกล่าว ลาออกจากงาน และกระทำโดยหวังผลให้สมาชิกของสหภาพแรงงานลาออกจากการเป็นสมาชิก หรือไม่กล้าเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน หรือเป็นการปรามมิให้ลูกจ้างสมัครเป็นสมาชิก สหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมกิจกรรมกับสหภาพแรงงานต่อไปในอนาคตอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 121 และมาตรา 122

4. การกลั่นแกล้งกรรมการของสหภาพแรงงาน ไม่ให้ใช้สิทธิลาภิกะเพื่อทำกิจกรรมของสหภาพแรงงานตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง บริษัทฯ แห่งหนึ่งได้ออกคำสั่งให้ลูกจ้างซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้างทุกคน ทำงานในแถวการทำงานหรือแถวการผลิตเดียวกัน ในหนึ่งแถวผลิตมีลูกจ้างทำงานทั้งสิ้น 30 คน ซึ่งบริษัทฯ ยอมรับว่าเป็นความจริง แต่ได้ชี้แจงเหตุผลเป็นหนังสือว่าเหตุที่กระทำเช่นนั้นเพราะบริษัทฯ ได้นำระบบเป่ารางวัลแบบใหม่มาใช้ เพื่อจูงใจและเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ลูกจ้างโดยมีวิธีการคำนวณผลงานเป็นทีม ในแต่ละแถวของการผลิตทั้ง 30 คน จะต้องช่วยกันทำงานเพื่อให้ได้ผลผลิตตามเป้าหมายที่บริษัทฯ กำหนดไว้ ดังนั้น หากในแถวของการผลิตใดมีกรรมการสหภาพแรงงานรวมอยู่ด้วยกรรมการสหภาพแรงงานมักจะต้องลาไปทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน ตามข้อตกลงเกี่ยวกับ สภาพการจ้าง ซึ่งกำหนดให้ลาได้คนละ 60 วันต่อปี ทำให้ลูกจ้างในแถวการผลิตนั้นไม่ได้รับรางวัลค่าตอบแทนซึ่งไม่เป็นธรรมต่อกรรมการสหภาพแรงงาน

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณابันทักข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างบริษัทฯ กับสหภาพแรงงานซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเห็นว่า เป็นกรณีที่บริษัทฯ ได้ตกลงยินยอมให้สิทธิกรรมการสหภาพแรงงานลางานคนละ 60 วันต่อปี โดยไม่จ่ายค่าจ้างและเบี่ยชยัน การจัดแถวการผลิตดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิในการลางานของกรรมการสหภาพแรงงาน จึงเป็นการบริหาร

การผลิตที่สอดคล้องในทางจำกัด หรือตัดสิทธิในการดำเนินงานของกรรมการสหภาพแรงงานอันเป็นสิทธิสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

การกระทำของบริษัทฯจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เคารพคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่เคารพสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงาน ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 และมาตรา 45 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 20,52,121,122 และมาตรา 123 รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ข้อ 8 เกี่ยวกับสิทธิการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ข้อ 22 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิการรวมกลุ่มจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ตัวอย่างข้างต้นนี้ปรากฏซ้ำซากอยู่เสมอ

มาตรการแก้ไข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้ดำเนินการเพื่อให้บริษัทเร่งแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- รับกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้างกลับเข้าทำงานตามปกติโดยเร็ว และพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างประจำปี พ.ศ. 2544 ให้แก่ผู้ร้องด้วยเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและค่าชดเชยโดยเร็ว
- ยกเลิกหรือเพิกถอนบันทึกสภาพการจ้างระหว่างบริษัทกับสมาชิกของสหภาพแรงงานและลูกจ้างอื่น ๆ ฉบับที่บริษัทระบุให้ใช้บังคับเป็นเวลาสามปีนับตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ เพราะเป็นสัญญาที่ขัดต่อค่าชดเชยที่มีผลบังคับใช้และประกาศยกเลิกหรือเพิกถอนบันทึกสภาพการจ้างดังกล่าว ในสถานประกอบการของบริษัทฯ โดยเปิดเผย ให้ลูกจ้างและสมาชิกของสหภาพแรงงานรับทราบโดยทั่วกัน เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ติดต่อกัน
- จัดแถวการผลิตสำหรับกรรมการสหภาพแรงงานและกรรมการลูกจ้างเสียใหม่ โดยให้มีการกระจายบุคคลดังกล่าวในแถวการผลิตต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันให้กรรมการสหภาพแรงงานสามารถใช้สิทธิการลาเพื่อทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่บริษัทฯได้ทำความตกลงไว้กับสหภาพแรงงานและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายนั้น

กรณีที่ 2 เรื่องการบังคับใช้แรงงานผู้ต้องขังและนักโทษในเรือนจำ ให้ทำงานซึ่งเป็นอันตราย ต่อสุขภาพร่างกาย

ข้อเท็จจริง

มีผู้ร้องเรียนว่าเจ้าพนักงานราชทัณฑ์มีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงและมีการกระทำที่ ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีพฤติการณ์ใช้แรงงานผู้ต้องขังและนักโทษในเรือนจำให้ทำกระดาด ไซ้หวีเจ้า ซึ่งมีสารตะกั่วที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของนักโทษ รวมทั้งการบังคับใช้แรงงาน นักโทษด้วยการทุบตี แม้ไม่มีการระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง แต่เป็นประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อ สาธารณะ จึงสอบถามไปยังกรมราชทัณฑ์และได้รับคำชี้แจงตามหนังสือกรมราชทัณฑ์ ที่ ยธ 0704/4027 ลงวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2542 ว่า กรมราชทัณฑ์ได้เคยใช้แรงงานผู้ต้องขังและนักโทษ รับจ้างทำกระดาดไซ้หวีเจ้าจริง แต่จากการส่งกระดาดไซ้หวีเจ้าไปวิเคราะห์ ตรวจสอบพบว่า มีสารตะกั่ว ที่เป็นพิษและอันตรายแก่ร่างกายหากได้รับและสะสมเป็นเวลานาน กรมราชทัณฑ์จึงได้มีคำสั่งที่ 480/2540 ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ห้ามเรือนจำและทัณฑสถานใช้แรงงานผู้ต้องขังในการทำ กระดาดไซ้หวีเจ้า การนำเข้าหรือเก็บรักษาวัสดุที่ใช้ทำกระดาดไซ้หวีเจ้าไว้ในเรือนจำหรือทัณฑสถาน รวมทั้งห้ามการใช้แรงงานผู้ต้องขังและนักโทษอื่นใดที่เสี่ยงต่อการสัมผัสกับสารหรือวัสดุที่อาจเป็น พิษภัยต่อสุขภาพร่างกายของผู้ต้องขังและนักโทษ

มาตรการเสนอแนะ

กรณีร้องเรียนนี้มีมูลความจริง กรมราชทัณฑ์ได้แก้ไขเยียวยาความเสียหายโดยมีคำสั่ง ห้ามการใช้แรงงานผู้ต้องขังที่เสี่ยงต่อการสัมผัสกับสารหรือวัสดุที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย แล้ว จึงเห็นควรให้มีการประสานความร่วมมือกับกรมราชทัณฑ์ในการติดตามตรวจสอบแก้ไขปัญหา การใช้แรงงานผู้ต้องขังต่อไป

6. การละเมิดสิทธิการศึกษา

กรณีที่ 1 เรื่องการละเมิดสิทธิการศึกษาของเยาวชน

ข้อเท็จจริง

บุตรของผู้ร้องกำลังศึกษาอยู่ในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ถูกโรงเรียนบีบบังคับให้ออก โดยทางโรงเรียนระบุว่าบุตรของผู้ร้องจำหน่ายยาบ้า ให้ผู้ปกครองทำเรื่องลาออก แต่ผู้ร้องขอให้บุตร

ได้เรียนต่อจนจบม. 6 ซึ่งทางโรงเรียนไม่ยอม เมื่อสอบเทอม 1 ผ่านไป ทางโรงเรียนได้คัดชื่อบุตรของผู้ร้องออก ในที่สุดบุตรของผู้ร้องจำต้องยื่นใบลาออก

ทางโรงเรียนชี้แจงว่า บุตรของผู้ร้องมีพฤติกรรมเสพยาเสพติด โดยซื้อยามาจากคนคุมโต๊ะสนุกเกอร์ของผู้ร้อง (เนื่องจากผู้ร้องมีกิจการเป็นเจ้าของโต๊ะสนุกเกอร์) ผู้ปกครองไม่ยอมนำบุตรไปรับการบำบัดรักษาโดยอ้างว่าบุตรสามารถมาเรียนได้ตามปกติ และทางผู้บริหารของโรงเรียนไม่เคยไปขอร้องโรงเรียนอื่นไม่ได้รับบุตรของผู้ร้องเข้าเรียน

ผู้ร้องชี้แจงเพิ่มเติมว่าทางโรงเรียนไม่เคยแจ้งเรื่องที่บุตรของผู้ร้องติดยาเสพติดให้ทราบมาก่อน บุตรของผู้ร้องปฏิเสธว่าไม่ได้ขายยา โรงเรียนต้องการทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนสีขาว จึงบังคับให้เด็กลาออกจากโรงเรียน อย่างไรก็ตาม บุตรของผู้ร้องได้ไปศึกษาต่อที่โรงเรียนอื่นจนจบชั้นม. 6 และได้เข้าศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาระดับปริญญาตรีชั้นปีที่ 1 แล้ว

มาตรการเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่ากรณีที่โรงเรียนใช้ระเบียบว่าด้วยคะแนนความประพฤตินักเรียน พ.ศ. 2544 มาเป็นเกณฑ์การควบคุมความประพฤติของนักเรียนเป็นเรื่องที่ดี แต่การยึดถือระเบียบอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีการยืดหยุ่น และใช้วิธีการให้นักเรียนลาออกจากการเรียนเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะระเบียบกระทรวงการศึกษา พ.ศ. 2543 กำหนดโทษขั้นสูงเพียงให้พักการเรียนเท่านั้น อีกทั้งโรงเรียนยังมีได้ใช้นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาที่มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. สถานศึกษาต้องไม่ไล่นักเรียน นักศึกษาที่ติดยาออกและต้องส่งไปบำบัดรักษาทุกรายภายใน 6 เดือน โดยส่งบำบัดที่โรงพยาบาลและเข้าค่ายทหาร รวมทั้งมีระบบดูแลติดตามผู้ผ่านการบำบัด
2. ให้สถานศึกษาลดเป้าหมายผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้เหลือไม่เกินร้อยละ 3 ของจำนวนนักเรียนนักศึกษาทั้งหมด
3. ให้สถานศึกษาร่วมมือกับตำรวจแก้ปัญหาเพื่อตัดวงจรการแพร่ระบาดของยาเสพติด
4. ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ายาเสพติดให้ส่งให้ตำรวจดำเนินการทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด

ดังนั้น การกระทำของโรงเรียนในกรณีนักเรียนติดยาเสพติดจึงไม่เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และการมุ่งจะให้โรงเรียนมีเพียงนักเรียนที่มีความประพฤติดีเท่านั้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งเกียรติคุณและชื่อเสียงของโรงเรียนจึงให้เด็กที่มีปัญหาลาออกไป เท่ากับเป็นการผลักรถให้ล้มลง ปฏิเสธที่จะแก้ไขปัญหาก็ล้มลง โดยผลักรถนี้ไปให้บุคคลอื่นเป็นผู้แก้ไข ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่

ถูกต้อง เพราะรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่นักเรียนทุกคนรวมทั้งเด็กที่มีปัญหาดังกล่าวตามที่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่บุตรของผู้ร้องได้เข้าศึกษาในชั้นอุดมศึกษาแล้ว จึงให้ยุติเรื่อง

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาเกิดขึ้นอีก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจึงขอให้ทางโรงเรียนดำเนินการตามมาตรการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหากลุ่ม ละเมิด สิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ไม่ควรลงโทษนักเรียนโดยให้ลาออก โรงเรียนต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตาม ระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการและพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องนักเรียนที่ติดยาเสพติด ในโรงเรียน โดยใช้มาตรการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับนักเรียนที่ติดยาเสพติดให้ผู้ปกครองทราบทุกระยะ และเชิญผู้ปกครองนักเรียนร่วมกันหาหรือวิธีการแก้ไขปัญหารองเรียนรับที่จะนำไปปฏิบัติ

7. การละเมิดสิทธิทางการเมือง

กรณีที่ 1 เรื่องการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่สมัครใจ

ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องได้รับการสรรหาจากคณะอนุกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แห่งหนึ่งทางภาคเหนือเป็น 1 ใน 15 รายชื่อ ซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัด แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ผู้ร้องได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด เรื่องการตรวจสอบคุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ปรากฏว่า ผู้ร้องมีชื่อปรากฏเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งอาจมีผลทำให้ผู้ร้องขาดคุณสมบัติในการได้รับการ คัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 แต่ ผู้ร้องยืนยันว่าไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าวแต่ประการใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบหลักฐานจากเอกสารผลการตรวจสอบ คุณสมบัติการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและจากฐานข้อมูลของพรรคคนั้น ปรากฏว่าเป็นสมาชิกพรรคตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2534 ตามที่อยู่เลขบ้านแห่งหนึ่งในจังหวัดนั้น แต่จากคำชี้แจงพร้อมพยานหลักฐานของผู้ร้อง ปรากฏชัดเจนว่าผู้ร้องมีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านเลขที่แห่งหนึ่งในเขตกรุงเทพมหานครตั้งแต่วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2528 ตลอดมา จนกระทั่งได้ย้ายออกจากบ้านเลขที่ดังกล่าวเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2541 ไปยังจังหวัดดังกล่าว แต่มิใช่เลขที่บ้านตามที่ปรากฏหลักฐานเป็นสมาชิกของพรรค

การเมืองดังกล่าว โดยตลอดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ร้องไม่เคยแจ้งย้ายเข้าบ้านเลขที่นั้นเลย อีกทั้งผู้ร้องไม่เคยลงลายมือชื่อพร้อมส่งมอบหลักฐานใด ๆ เพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ตลอดจนไม่เคยร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคนั้นอย่างใดทั้งสิ้น

ผู้อำนวยการพรรคฯ ที่ถูกร้องเรียนได้ชี้แจงรายละเอียดว่าผู้ร้องเป็นสมาชิกก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2534 โดยเป็นสมาชิกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ย้อนหลังไป แต่หลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกไม่ว่าใบสมัคร ใบเสร็จรับเงินค่าสมาชิก (หากมี) หรือเอกสารใด ๆ ของผู้ร้อง ทางพรรคฯ ไม่สามารถหาได้ เนื่องจากสถานที่เก็บเอกสารดังกล่าวเป็นอาคารเดิมซึ่งเป็นอาคารชั้นเดียว เอกสารได้เสียหายจากน้ำและปลวกเป็นจำนวนมาก แต่ทางพรรคฯไม่เคยแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจถึงความเสียหายของเอกสารดังกล่าวไว้

บ้านเลขที่ที่ระบุว่าเป็นที่อยู่ของผู้ร้องที่สมัครสมาชิกพรรค ปรากฏว่าถูกระบุว่าเป็นห้างสรรพสินค้า เป็นอาคารใหม่และได้เลขที่บ้านเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2534 หลังจากทางพรรคฯอ้างว่าเป็นสมาชิกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2534 ประกอบกับหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุในเอกสารชื่อสมาชิกพรรคฯที่มีรายชื่อของผู้ร้องก็ไม่ตรงทั้งชื่อและที่อยู่ตามบ้านดังกล่าวเลย

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและจากเอกสารดังกล่าว ทางพรรคฯกลับไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ที่แสดงความเป็นสมาชิกพรรคของผู้ร้องเลย แม้กระทั่งการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรค การรับเชิญเพื่อเข้าร่วมประชุมพรรคหรือเข้าร่วมประชุมสาขาพรรคหรือกิจกรรมอื่น ๆ อันแสดงให้เห็นถึงข้อพิรุณของพรรคฯ แต่พยานหลักฐานด้านผู้ร้องกลับชัดเจน จึงทำให้เชื่อได้ว่าผู้ร้องไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคฯ แต่เป็นการอ้างโดยพลการ

มาตรการในการแก้ไข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นว่า การกระทำที่บุคคลเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยไม่สมัครใจเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ละเมิดเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระ และจากพฤติการณ์ดังกล่าวอาจส่งผลให้ผู้ร้องเสียสิทธิการได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เนื่องจากผู้ร้องจะขาดคุณสมบัติเพราะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เข้าลักษณะต้องห้ามตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

1. ให้พรรคการเมืองดังกล่าวถอนรายชื่อการเป็นสมาชิกพรรคของผู้ร้องเสมือนว่าไม่เคยสมัครเป็นสมาชิกพรรคแต่อย่างใดภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับรายงานที่คณะกรรมการฯ ส่งไปสอบถาม

2. ประสานงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาถอนรายชื่อผู้ร้องออกจากฐานข้อมูลพรรคการเมืองนั้น และฐานข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับสิทธิและโอกาสในการได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่อไปโดยเร็ว ซึ่งได้ดำเนินการเป็นที่เรียบร้อย

8. การละเมิดเสรีภาพสื่อมวลชน

กรณีที่ 1 เรื่องเสรีภาพสื่อมวลชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับการแทรกแซงสื่อมวลชนจำนวน 8 เรื่องดังต่อไปนี้

1. เรื่องเจ้าพนักงานการพิมพ์ดักเดือนหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจและไทยรัฐ
2. เรื่องหนังสือเวียนของกรมการพลังงานทหารสื่อสารให้นักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์สังกัดกองทัพบกให้ระมัดระวังการเสนอข่าวเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรี
3. เรื่องคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์ห้ามนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทองเป็นผู้ดำเนินรายการเหรียญสองด้าน
4. เรื่องการปรับผังรายการตามหาแก่นธรรมโดยกรมประชาสัมพันธ์
5. เรื่องคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์มีคำสั่งให้ระงับรายการหนี้แผ่นดิน
6. เรื่องการปรับผังรายการสถานีวิทยุ 90.5 Mhz โดยเจ้ากรมพลังงานทหาร
7. เรื่องการปรับผังรายการเพื่อบ้านเพื่อเมือง สถานีวิทยุ 97.5 Mhz และ 107 Mhz
8. เรื่องการดักเดือนเรื่องโฆษณาแฝงโดยผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท.

ข้อเท็จจริง

จากการตรวจสอบคำชี้แจงจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานการพิมพ์ดักเดือนหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจและไทยรัฐที่นำข่าวของสำนักข่าวต่างประเทศมาลง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมไทย เพราะเนื้อหาข่าวมีผลกระทบต่อตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนคร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล การลงข่าวในลักษณะนี้อาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนตลอดจนชาวต่างชาติต่อรัฐบาล จะมีผลให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปในลักษณะที่ไม่เรียบร้อย หรือการนำข่าวซึ่งอ้างว่าเป็นการเปิดเผยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางคนมาลง ขณะที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมา อาจกระทบต่อภาพลักษณ์ของสถาบันตุลาการซึ่งเป็นองค์กรอิสระหลักองค์กรหนึ่งของสังคม และจะส่งผลให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในหมู่ประชาชนต่อองค์กรนี้

อาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36

นอกจากนี้ได้มีข้อเท็จจริงชัดเจนว่ามีหนังสือเวียนของกรมการพลังงานทหารให้นักจัดรายการวิทยุและโทรทัศน์สั่งกีดก้องที่พบกให้ระมัดระวังการเสนอข่าวเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และมีการปรับผังรายการสถานีวิทยุ 90.5 MHz มีคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์เรื่องคำสั่งห้ามนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง เป็นผู้ดำเนินรายการเหรียญสองด้าน การปรับผังรายการตามหาแก่นธรรม การระงับการออกอากาศซ้ำรายการหนีแผ่นดิน การดำเนินการของผู้อำนวยการอ.ส.ม.ท.ในการปรับผังรายการเพื่อบ้านเพื่อเมือง สถานีวิทยุ 97.5 MHz และ 107 MHz และการตักเตือนเรื่องโฆษณาแฝง

ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ช่วงเวลาที่เกิดเหตุแห่งการดำเนินการต่าง ๆ นั้น อยู่ในเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาคดีซุกหุ้นของนายกรัฐมนตรี สื่อมวลชนจึงได้ลงข่าวติดตามการทำงานของคณะกรรมการป้องและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและของศาลรัฐธรรมนูญและวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด การที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นได้มีคำสั่งห้ามบางบุคคลมิให้เป็นผู้ดำเนินรายการ คำสั่งตักเตือน การงดออกอากาศตลอดทั้งการปรับผังรายการ หรือการตรวจสอบทรัพย์สินของนักหนังสือพิมพ์โดยคณะกรรมการปราบปรามการฟอกเงินนั้นล้วนส่งผลต่อข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนจะได้รับทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเป็นการละเมิด เสรีภาพของสื่อมวลชนในการแสดงความคิดเห็นในการเขียน การพิมพ์ การโฆษณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 39 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 19 บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงที่จะแสดงความคิดเห็น

ภาคผนวก ง.

ผลการดำเนินงานในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนานโยบายและปรับปรุงกฎหมาย¹

ผลการดำเนินงานในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนานโยบายและปรับปรุงกฎหมายของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 มีจำนวน 8 เรื่องดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถานการณ์สื่อมวลชน
2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องเหมืองแร่คลิตี้ , เค็มโก
3. การลงนามในข้อตกลงจัดตั้งกองทุนป่าไม้เขตร้อน
4. โครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรูด-บ่อนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย)
5. ร่างพระราชบัญญัติแร่
6. การทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชน
7. การตรวจสอบกรณีการทำสัญญาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ในโครงการก่อสร้างทางด่วนสาย บางนา-บางพลี-บางปะกง
8. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสถานการณ์สื่อมวลชน (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การพิมพ์ การโฆษณา)

ข้อเท็จจริง

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวว่าการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนด้านหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น การตักเตือนเจ้าของ บรรณาธิการผู้พิมพ์ โดยสำนักงานตำรวจสันติบาล ในฐานะเจ้าพนักงานการพิมพ์ การงดออกอากาศ รายการวิทยุโทรทัศน์ การปรับเปลี่ยนผังรายการ ตลอดจนการตัดออกจากผังรายการ วิทยุกระจายเสียงโดยกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสนใจและได้ ติดตาม สถานการณ์ดังกล่าวด้วยความห่วงใยและเห็นว่าสถานการณ์เช่นนี้ย่อมกระทบกระเทือนต่อ

¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 58-86.

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นการพูด การพิมพ์ การโฆษณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นการตั้งใจที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 39, 40 และ 41 สื่อมวลชนทุกแขนงไม่เพียงอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการ หรือเจ้าของกิจการเหล่านั้น อันส่งผลกระทบต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและผลเสียต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. พิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนได้แก่ สำนักงานตำรวจสันติบาล กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) ทบพทวนการใช้ มาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่อาจจะเข้าข่ายแทรกแซงเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของสื่อมวลชนมิให้ปรากฏต่อไป

2. พิจารณากำกับดูแลให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนตามข้อ 1. ให้เคารพเสรีภาพของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 41

3. เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว พิจารณาให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 มาตรา 36 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันมีเนื้อหาขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 39

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเรื่องเหมืองแร่ตะกั่ว เหมืองแร่คลิตี้ และเหมืองแร่เค็มโก จังหวัดกาญจนบุรี (การอนุรักษ์พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และการแก้ไขผลกระทบจากพิษของสารตะกั่วต่อชีวิต ร่างกายของประชาชนทั้งผู้ใหญ่และเด็ก และสิ่งแวดล้อม)

ข้อเท็จจริง

ประการแรก การทำเหมืองแร่ทั้ง 2 แห่งในเขตพื้นที่โดยรอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่กำลังจะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติลำคลองงู และเป็นเขตป่าต้นน้ำแควใหญ่ซึ่งต่อมาเป็นแม่น้ำแม่กลอง ซึ่งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกซึ่งประกอบด้วยหน่วยงาน เช่น กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ และสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.)

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ได้มีมติเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ให้ยกเลิกกิจการเหมืองแร่ทั้งหมดในบริเวณรอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไปแล้ว

ประการที่สอง ผลกระทบจากสารตะกั่วต่อชีวิตร่างกายและสิ่งแวดล้อม เป็นที่รับรู้ อย่างชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะเหมืองบ่องามและโรงแต่งแร่คลิตี้ จากผลการตรวจสุขภาพชาวบ้านหมู่บ้านคลิตี้ล่างจำนวน 200 คน จาก 40 หลังคาเรือน โดยกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ประชากรในหมู่บ้านคลิตี้ล่างมีค่าเฉลี่ยของปริมาณตะกั่วในเลือดคิดเป็นไมโครกรัมต่อเดซิลิตร ดังนี้

	กุมภาพันธ์		8-10 มีนาคม พ.ศ. 2543	
	เฉลี่ย	จำนวน (คน)	เฉลี่ย	จำนวน (คน)
เด็กอายุ 0-6 ปี	23.56	39	26.46	37
เด็กอายุ 7-15 ปี	28.30	8	27.04	11
ผู้ใหญ่อายุ 16 ปี ขึ้นไป	26.31	72	29.35	54

ซึ่งมีข้อสรุปว่า ค่าเฉลี่ยของปริมาณตะกั่วในเลือดไม่ลดลงเลย ขณะที่แผนกพิษวิทยา โรงพยาบาลรามารินทร์ระบุว่า ค่ามาตรฐานของระดับตะกั่วในเลือดที่ยอมรับได้สำหรับเด็กจะต้องไม่เกิน 10 ไมโครกรัมต่อเดซิลิตร เพราะจะทำให้สมองหยุดการเจริญ กระดูกแขนขาจะคงอู่ใช้การไม่ได้

ข้อเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตะกั่วต่อนายกรัฐมนตรี

1. ขอให้ยุติการทำเหมืองแร่ทั้งหมดในพื้นที่ป่าโดยรอบเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร รวมทั้ง
 - 1.1 การไม่ต่ออายุประทานบัตรและไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าแก่เหมืองบ่องาม และไม่ให้อินุญาตโรงแต่งแร่ตะกั่วคลิตี้ของบริษัทตะกั่วคอนเซนเตรท (ประเทศไทย) จำกัด
 - 1.2 การเพิกถอนประทานบัตรและไม่อนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าแก่บริษัทกาญจนบุรี เอ็กซ์โพลเรชั่น ไมนิ่ง (เค็มโก) จำกัด ทั้ง 2 แปลงและให้หยุดดำเนินการทำเหมืองในพื้นที่ ตำบลชะแล อำเภอดงพญาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี
2. ให้หน่วยงานของรัฐเข้าควบคุมตรวจสอบพื้นที่และดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมาย

3. ให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่และโรงแต่งแร่ทั้งสองแห่งเคลื่อนย้ายวัสดุอุปกรณ์ บ้านพักคนงานทั้งหมดออกไป และฟื้นฟูระบบน้ำและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับผลเสียหายโดยมี กำหนดเวลาแล้วเสร็จที่แน่นอน จนกลับสู่สภาพที่ปลอดภัยโดยสิ้นเชิง

4. ให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปดูแลให้การรักษาพยาบาลชาวบ้านในฐานะผู้ได้รับพิษ สารตะกั่ว ไม่ใช่รักษาตามอาการป่วยเท่านั้น

5. ในอนาคต ก่อนอนุญาตให้ประทานบัตรเหมืองแร่และใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ควรมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทำแร่และรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้นให้ สาธารณะรับรู้ และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในการนี้รัฐมนตรีว่าการของ 4 กระทรวง ได้เดินทางไปตรวจพื้นที่และสั่งการระงับทำเหมืองในเวลาต่อมา

3. การลงนามในข้อตกลงจัดตั้งกองทุนป่าไม้เขตร้อน (การละเมิดอธิปไตยของรัฐและ สิทธิมนุษยชน)

ข้อเท็จจริง

1. เนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวมีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่ออธิปไตยของประเทศไทยที่มีเหนือ ทรัพยากรของชาติทั้งปวง อันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยสูงสุดของปวงชนชาวไทย การเปิด โอกาสให้รัฐอื่นหรือองค์การอื่นใด ไม่ว่าจะเป็้องค์การในภาครัฐ เอกชน หรือองค์การระหว่าง ประเทศก็ตาม เข้ามามีสิทธิในการบริหารจัดการและ/หรือประมวลข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับป่าไม้ใน ราชอาณาจักรไทย รวมทั้งทรัพย์สินและสิ่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ โดยมีข้อตกลงที่ทำร่วมกับรัฐอื่น มารับรอง เท่ากับเป็นการละเมิดในการกำหนดใจตนเอง ที่ปวงชนชาวไทยมีส่วนร่วม อันเป็นหลักการ สิทธิมนุษยชนสากลที่เป็นรากฐานแห่งสิทธิทั้งหลายทั้งปวงภายใต้อธิปไตยของรัฐหนึ่ง ซึ่งรัฐอื่นจะ ละเมิดมิได้

2. เนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิของชนชาวไทยได้อย่าง กว้างขวาง ชนิดถึงรากถึงแก่นของสิทธิในการดำรงชีวิตและการพัฒนา ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสิทธิ ของราษฎร สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิชุมชนในการมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้เพราะชีวิต ความเป็นอยู่ ร่างกาย ภูมิปัญญา และทรัพย์สินที่แท้จริงของชนชาวนั้น ย่อมอาศัยและถือกำเนิดจากระบบนิเวศวิทยา ฐาน ทรัพยากร และวิถีการดำรงชีวิตที่สัมพันธ์สอดคล้องกับป่าไม้เขตร้อนเป็นสำคัญ นับแต่อดีตมาจน ปัจจุบันและยังมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคต

3. กระบวนการอนุมัติหลักการ ร่างข้อตกลงและเตรียมการลงนามข้อตกลงดังกล่าว นับว่าขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหลายมาตรา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กระบวนการที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการทางกฎหมาย และสร้างข้อผูกพันระดับประเทศ โดยบุคลากรและหน่วยงานของรัฐเพียงจำนวนหนึ่งที่ไม่เคยมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ไม่เคารพต่อสิทธิของปัจเจกชนและชุมชนชาวไทย ในอันที่จะได้รับรู้และมี ส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบายและกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างมหาศาลดังที่ได้กล่าว มาแล้วในข้อ 1 และ 2

ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี

ก. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นสนับสนุนมติของรัฐมนตรีที่ให้การทบทวนการลงนามในข้อตกลงจัดตั้งกองทุนป่าไม้เขตร้อนดังกล่าว และเห็นว่าไม่ควรให้เงื่อนไข กำหนดเวลาที่จะต้องลงนามภายในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2545 นี้ มาเร่งรัดการตัดสินใจลงนามใน ข้อตกลงที่อาจจะส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งยวดต่อทรัพยากรและผลประโยชน์ของชาติ ตลอดจนอธิปไตย ของรัฐเหนือทรัพยากรของชาติและสิทธิของชนชาวไทยได้ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีเลื่อนการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวออกไปก่อนอย่างไม่มี กำหนด แม้ว่าจะส่งผลให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์ในด้านการผ่อนปรนภาระหนี้ของประเทศ บ้างก็ตาม เพราะการสูญเสียดังกล่าวนี้ไม่อาจเทียบได้แม้แต่น้อย กับความสูญเสียและการละเมิด อธิปไตยของรัฐและสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากข้อตกลงดังกล่าว

ข. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดโอกาสให้สถาบัน อื่น ๆ ของรัฐได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ตลอดจนองค์กรอิสระอื่น ๆ องค์การเอกชน สถาบันวิชาการ การศึกษา และสื่อมวลชน ประชาชนและชุมชนในวงกว้าง ได้รับข้อมูลข่าวสารสาระของข้อตกลง พร้อมทั้งมีส่วน ร่วมในการพิจารณาข้อดีข้อเสียและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จากข้อตกลงดังกล่าวอย่าง ครอบคลุม ทั้งถึง ก่อนที่จะมีการตัดสินใจลงนามและ/หรือปรับปรุงแก้ไข หรือเพิกถอนข้อตกลง ในขั้นต่อไป

4. โครงการไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรูด-บ่อนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย) (ชุมชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการ ด้านพลังงานจำนวน 3 โครงการคือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน (หินกรูด- บ่อนอก) และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ (ไทย-มาเลเซีย) โดยชุมชนทั้ง 3 แห่งไม่มี

ส่วนร่วมในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ)

ข้อเท็จจริง

ประชาชนในพื้นที่พยายามแสดงให้เห็นถึงศักดิ์ศรี สิทธิ และศักยภาพในการกำหนดวิถีชีวิต และทิศทางการพัฒนาที่สมดุล สอดคล้องกันระหว่างวิถีทางวัฒนธรรมที่ผูกพันกันในชุมชน วิถีทางการทำมาหากินด้วยแนวทางการพึ่งตนเองอย่างเพียงพอและยั่งยืน และวิถีทางการใช้ชีวิตที่คำนึงถึงความสมบูรณ์ของธรรมชาติ เพื่อรักษาสีบทิวทัศน์ในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี ทั้งเพื่อปัจจุบัน และเพื่อลูกหลานในอนาคต อันถือเป็นการใช้สิทธิของตนเองตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจในโครงการทั้ง 3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาภูมิภาค และการวางแผนภาคพลังงาน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายของผลกระทบจากการดำเนินโครงการ และเมื่อประชาชนรู้ว่าจะมีการดำเนินโครงการในพื้นที่ของตน ก็ได้พยายามแสดงสิทธิการมีส่วนร่วมด้วยความพยายามในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขอให้เปิดเผยสัญญาโครงการ ขอให้เปิดเผยข้อมูลภาพรวมของโครงการ ขอทราบแผนพัฒนาต่อเนื่องของโครงการ ขอให้มีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขอให้มีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคมของโครงการ

ความพยายามแสดงสิทธิของประชาชนต่อโครงการทั้ง 3 มีทั้งการยื่นหนังสือถึงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในทุกระดับคือ ตั้งแต่ในพื้นที่ไปถึงส่วนกลาง รวมทั้งการยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การชุมนุม การจัดเวทีสาธารณะ รวมทั้งการพยายามศึกษาค้นคว้าแสดงข้อเท็จจริงทั้งในด้านของความจำเป็นในการดำเนินโครงการ ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ และทางเลือกในการดำเนินโครงการ โดยนักวิชาการหลายฝ่าย

จากความพยายามของประชาชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิตของตนเอง และการใช้สิทธิของตนเองตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59 ที่ได้บัญญัติถึงกลไกต่าง ๆ ไว้หลายประการ เพื่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์สุขร่วมกันในสังคม และหลักสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมคุณภาพชีวิตหรือสวัสดิภาพของคน และความหลากหลายทางชีวภาพ

ถึงแม้ว่า เจ้าของโครงการและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จะมีการนำกลไกเหล่านี้มาใช้ในการดำเนินการ โดยเฉพาะการจัดให้มีการประชาพิจารณ์ที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมต่อชุมชน และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม แต่การใช้กลไกดังกล่าวในโครงการทั้ง 3 ก็ไม่สามารถบรรลุผลในการระงับหรือบรรเทาความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าว เป็นไปเพื่อสร้างความชอบธรรมในการดำเนินโครงการ มากกว่าการสร้างความเป็นธรรมและการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจอันเป็นหลักการของสิทธิมนุษยชน และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

การวางแผนพัฒนาภูมิภาค และการวางแผนพัฒนาพลังงาน เป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพราะการวางแผนระดับภูมิภาคและการวางแผนรายสาขา เป็นการกำหนดหลักการ เหตุผล และความจำเป็นในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ประสบการณ์จากทั้ง 3 โครงการ แสดงให้เห็นว่า การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจากภาคประชาชนในขั้นตอนการวางแผน การมีได้คำนึงถึงทางเลือกในการพัฒนาที่หลากหลาย การไม่ได้ทบทวนประสิทธิผลของกระบวนการวางแผนที่ผ่านมา และการวางแผนโดยคำนึงเฉพาะมิติใดมิติหนึ่งเป็นหลัก ทำให้จำกัดโอกาสและทางเลือกในการตัดสินใจร่วมกันในระดับโครงการจนเป็นผลให้ความขัดแย้งในทั้ง 3 โครงการ ไม่สามารถบรรเทาให้ลดน้อยลงได้ และเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเผชิญและคอยตามแก้ไขอยู่ตลอดเวลาไม่มีที่สิ้นสุด

การประชาพิจารณ์ตามมาตรา 59 นี้จึงนับเป็นกลไกที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งในการจัดการความขัดแย้งภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน แต่การประชาพิจารณ์ที่ดำเนินการในทั้ง 3 กรณีกลับไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในกรณีของโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย กลับกลายเป็นชนวนที่นำไปสู่ความรุนแรง เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ภายหลังจากที่รัฐได้ทำข้อตกลงที่มีการผูกพันทางกฎหมายกับเจ้าของโครงการ อีกทั้งหน่วยงานที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ยังจำกัดขอบเขตและประเด็นของการประชาพิจารณ์ โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาภูมิภาคและการวางแผนภาคพลังงาน และมีได้จัดให้มีการประชุมเพื่อกำหนดประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันในการประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกกรรมการประชาพิจารณ์และผู้เข้าร่วมการประชาพิจารณ์ยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ และยังขาดความโปร่งใสในการดำเนินการอีกด้วย ทั้งหมดนี้เป็นผลเนื่องจากรัฐบาลมิได้เร่งรัดออกกฎหมายรองรับมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการใช้รัฐธรรมนูญมาครบ 5 ปี แล้วก็ตาม

การประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้มีการนำมาใช้ในทั้ง 3 กรณี ก็ไม่ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการจัดการความขัดแย้ง ทั้งในแง่ของความบกพร่อง

ของรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่พบได้ในทุกกรณี และความไม่สมบูรณ์ของกระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในการกำหนดขอบเขต ประเด็นและแนวทางในการประเมินผลกระทบ รวมถึงไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน ได้ร่วมตรวจสอบ ทบทวนร่าง รายงาน รวมถึงไม่ได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ความคิดเห็นก่อนที่จะอนุมัติให้ดำเนินการตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ยังพบการแทรกแซงกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการเพื่ออนุมัติให้มีการดำเนินโครงการ สาเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และรายงานผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่เป็นที่ยอมรับจากสาธารณชน จนไม่สามารถใช้ประกอบการตัดสินใจร่วมกันได้ ประธานผู้ได้รับผลกระทบจึงคัดค้าน

จากการศึกษา วิเคราะห์ การแสดงสิทธิ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการหลักคือ การวางแผนพัฒนาภูมิภาคและการวางแผนภาคพลังงาน การประชาพิจารณ์ และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ปรากฏว่า แม้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ดำเนินการทั้ง 3 กระบวนการ แต่การดำเนินการมิได้เป็นไปในรูปแบบที่ควรจะเป็นมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเท่าเทียม และมีได้ตอบสนองต่อสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนสิทธิในการเสนอความคิดเห็น การร่วมกำหนดนโยบาย และสิทธิในการตัดสินใจในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของประชาชน จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรงที่ส่งผลกระทบด้านต่าง ๆ ทั้งต่อชุมชน และต่อสังคมส่วนรวมนับเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายพึงสังวรไว้

ข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอต่อรัฐบาล ในกรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด-บ่อนอก และโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ดังนี้

1. เห็นควรให้รัฐบาลทบทวนการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหิน หินกรุด-บ่อนอกและโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และให้มีมาตรการปกป้องและขจัดความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดำเนินโครงการโดยทันที
2. เห็นควรให้รัฐบาลเร่งรัดการออกกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 และกฎหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชน และสิทธิในการจัดการทรัพยากรและ

สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และ 56 ทั้งนี้การร่างกฎหมายดังกล่าว ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและมีหลักการพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกำหนดทั้งกระบวนการและองค์ประกอบของการ
 ประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องเป็นอิสระและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ
 การประชาพิจารณ์ต้องทำขึ้นก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ และคณะกรรมการประชาพิจารณ์
 ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจนได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนและรอบด้าน ประชาชนผู้จะได้รับ
 ผลกระทบควรได้รับและเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ผลการ
 ประชาพิจารณ์ต้องเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการตัดสินใจของรัฐบาลและต้องเปิดเผยต่อ
 สาธารณชน

กระบวนการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต้องมีการจัดตั้งองค์การอิสระตาม
 รัฐธรรมนูญและให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิในการร่วมกำหนดขอบเขตและแนวทางการ
 ประเมินผลกระทบ และมีสิทธิในการร่วมพิจารณา ทบทวน และให้ข้อคิดเห็นต่อร่างรายงาน โดยการ
 ประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ก่อนที่รัฐบาลและหน่วยงาน
 ราชการจะดำเนินการผูกพันใด ๆ ในทางธุรกิจและในทางกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการประเมินผล
 กระทบทางสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อการตัดสินใจอย่างแท้จริง

3. เห็นควรให้รัฐบาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนา
 ภูมิภาคและนโยบายรายสาขาที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงสถานะปัจจุบันของโครงการเหล่านั้น เพื่อ
 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจในทุกโครงการที่รัฐบาลจะ
 ดำเนินการเอง หรือโครงการที่รัฐบาลจะมอบหมายให้เอกชนได้รับอนุมัติไปดำเนินการก็ตาม

4. รัฐบาลต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญด้วยการเคารพในศักดิ์ศรี
 ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่อ้างว่ายังมีกฎหมายบัญญัติไว้และ
 รัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
 รัฐธรรมนูญ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมกรณีโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ไปดูสถานที่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ได้มี
 แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 1 วันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2545 ขอเลื่อนการตัดสินใจทั้งสาม
 โครงการออกไปและยังต้องการตั้งคณะทำงานจากหลายหน่วยงานอีกหลายชุด เพื่อให้รัฐมีข้อมูลที่
 ถูกต้องครบถ้วน โดยนายกรัฐมนตรีเห็นว่าต้องมีเหตุผลสามารถอธิบายการพิจารณาตัดสินใจได้

อย่างชัดเจน ซึ่งคำแถลงดังกล่าวทำให้ทุกฝ่ายในสังคมต่างยินดีที่จะรอคอยการตัดสินใจและการชี้แจงเหตุผลด้วยความเชื่อมั่น

แต่แถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 2 วันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2545 เรื่องการตัดสินใจต่อสามโครงการดังกล่าว ปรากฏว่า ไม่มีการชี้แจงและอธิบายข้อมูลและเหตุผลของการพิจารณาตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการท่อก๊าซซึ่งมีเพียงข้อสรุปว่า

"รัฐบาลตกลงที่จะให้ดำเนินการต่อไปตามสัญญา และเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อสังคมและชุมชน จึงให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเปลี่ยนจุดวางท่อขึ้นฝั่งจากจุดเดิมในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้แล้ว และให้ทำความเข้าใจกับราษฎรในพื้นที่ด้วย"

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ติดตามผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาลดังกล่าว พบว่า ไม่ได้มีการชี้แจงและอธิบายเหตุผลและข้อมูลของการพิจารณาตัดสินใจ เพียงแต่ระบุว่า จะเลื่อนจุดดำเนินการไม่เกิน 5 กิโลเมตร โดยไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมใหม่ที่ทั้งที่ไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง เป็นการบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการของภาครัฐต่อสังคมโดยรวม และก่อให้เกิดความขัดแย้งที่มีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชนและระหว่างประชาชนในพื้นที่ ที่สำคัญคือ แสดงถึงการไม่นำพาต่อการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็กรณีตัวอย่างที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดและการกระทำที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้นในอนาคต

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปของรัฐบาลที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในบ้านเมือง และไม่ได้ตัดสินใจเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงอันมีผลต่อสถานการณ์ในพื้นที่ ซึ่งการชุมนุมคัดค้านโครงการนี้มีแนวโน้มที่ชัดเจนว่าจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และยังมีบรรยากาศตึงเครียดรุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากมีข้อมูลว่ารัฐบาลส่งเจ้าหน้าที่กองอำนาจรักษาความมั่นคงภายในไปควบคุมพื้นที่เพื่อสลายกลุ่มคัดค้านจึงทำให้ประชาชนเกิดความระแวง เมื่อประกอบกับมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2545 เรื่องหลักการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้องที่มีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและตำรวจดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง จึงเป็นที่ห่วงใยของหลายฝ่ายในสังคมว่า อาจจะมีการใช้ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอคัดค้านไว้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงใคร่ขอเสนอแนะเชิงนโยบายเพิ่มเติมต่อรัฐบาลสำหรับโครงการท่อก๊าซ และโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย เพื่อการพิจารณาเป็นการเร่งด่วนดังต่อไปนี้

1. ขอให้พิจารณาสั่งการมิให้หน่วยงานใด ๆ ของรัฐ มีท่าทีในการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอันจะเป็นการทำให้สถานการณ์ตึงเครียดยิ่งขึ้น รวมทั้งกำชับมิให้ใช้มาตรการรุนแรงใด ๆ ต่อการชุมนุม อันจะยิ่งทำให้โอกาสที่จะแก้ไขปัญหาลดน้อยลงไปอีก

2. ขอให้มีการชี้แจงและอธิบายเหตุผลและข้อมูลที่รัฐบาลได้ศึกษาประกอบการพิจารณาตัดสินใจครั้งนี้อย่างชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสเข้าใจข้อมูลและเหตุผลอย่างแท้จริง อันจะก่อประโยชน์และมีการแลกเปลี่ยนหรือบนพื้นฐานข้อมูลและเหตุผลที่ถูกต้องร่วมกันในสังคมต่อไป

3. ในประการสำคัญยิ่ง ขอให้พิจารณาทบทวนดำเนินการให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาย่างแท้จริง

ข้อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่อง การกระทำและกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอกรณีโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ : การดำเนินโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. จากบทบัญญัติมาตรา 56 และมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ว่าการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชน ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน

แต่กระบวนการดำเนินโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น ปรากฏว่าได้ดำเนินการโครงการก่อนที่จะทำประชาพิจารณ์และการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

1.1 รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ร่วมเป็นประธานในพิธีลงนามข้อตกลงเบื้องต้นของสัญญาซื้อขายก๊าซเจดีเอ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2541

1.2 การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัทเปโตรนาสของประเทศมาเลเซียได้ทำสัญญาทางธุรกิจ 4 ฉบับ เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ได้แก่ สัญญาผู้ถือหุ้น สัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ สัญญาการให้ยืมคืน และสัญญาแม่บทการร่วมทุน

1.3 หลังจากที่ถูกคัดค้านจากประชาชนและนักวิชาการจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (ประชาพิจารณ์) โดยที่กลุ่มประชาชนผู้คัดค้านไม่ยอมรับวิธีการจัดดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งในการประชุมขึ้นทั้งสองครั้งและไม่อาจดำเนินการประชุมได้ โดยครั้งแรกจัดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ได้มีการขัดขวางการประชุมโดยชุมชนที่คัดค้านโครงการเช่นเดียวกัน แต่ประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์แถลงว่า การประชาพิจารณ์ได้เสร็จสิ้นลงไปแล้วอย่างปราศจากความถูกต้องและความเป็นธรรม

1.4 การศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกเป็นทางการว่า “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)” ซึ่งทางหน่วยงานที่รับผิดชอบอ้างว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2545 แต่กรรมการผู้ชำนาญการบางส่วนได้โต้แย้งว่ามติดังกล่าวผ่านเฉพาะด้านเทคนิคเท่านั้นแต่เหตุผลทางด้านสังคมยังไม่ผ่าน จึงเท่ากับว่า รายงาน EIA อาจยังไม่ได้รับความเห็นชอบทั้งฉบับ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 การดำเนินการโครงการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญบังคับใช้ จึงมีผลผูกพันที่รัฐต้องดำเนินการตามมาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 27 บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับการคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

แต่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เร่งทำสัญญาหรือดำเนินการต่าง ๆ ก่อนที่จะได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงเห็นได้ชัดแจ้งว่ากระทำของรัฐบาลดังกล่าว มีเจตนาที่จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

2. จากบทบัญญัติมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 290 ที่บัญญัติให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน แต่ปรากฏว่า กระบวนการดำเนินโครงการฯกลับไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

2.1 ขาดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ประชาพิจารณ์) ตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

2.1.1 ก่อนที่ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น จำเป็นจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลตามแผนโครงการของรัฐอย่างครบถ้วนและรอบด้านเสียก่อนแต่ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง ตลอดจนเหตุผลที่ประชาชนและชุมชนได้รับนั้นเป็นข้อมูลด้านเดียว แม้กระทั่งเมื่อมีการเรียกร้องให้เปิดเผยสัญญา ก็เป็นเพียงการเปิดเผยสัญญาบางส่วน ไม่ได้เปิดเผยทั้งหมด ดังนั้น เมื่อข้อมูลไม่ครบถ้วน กระบวนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและชุมชนจึงไม่สมบูรณ์ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนและชุมชนมีการคัดค้านการจัดการประชาพิจารณ์ทั้งสองครั้งดังกล่าว และเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นเป็นลำดับ

2.1.2 การมีส่วนร่วมประชาพิจารณ์และองค์ประกอบของการประชาพิจารณ์ ปรากฏว่า ในการแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ มิได้ให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอรายชื่อบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการ และเมื่อประชาชนและชุมชนคัดค้านกรรมการบางคนว่ามีส่วนได้เสียกับโครงการฯ กลับไม่นำไปพิจารณา นอกจากนี้รายชื่อผู้มีส่วนได้เสียในการร่วมการประชุมประชาพิจารณ์มีความลับสน เกณฑ์การคัดเลือกถูกวิจารณ์ว่าไม่โปร่งใสและไม่เปิดเผยหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ตลอดจนกรรมการประชาพิจารณ์มิได้เรียกผู้มีส่วนได้เสียเข้าประชุมเพื่อกำหนดประเด็นในการทำประชาพิจารณ์ล่วงหน้า เป็นต้น ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าประชาชนและชุมชนมิได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2.2 ขาดการมีส่วนร่วมในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) ตั้งแต่การกำหนดขอบเขตและแนวทางการประเมินผลกระทบ รวมทั้งมีสิทธิในการร่วมพิจารณา ทบทวน และให้ข้อคิดเห็นต่อร่างรายงานดังกล่าว ประชาชนและชุมชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการแต่ประการใด จึงทำให้หลังจากที่การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้เปิดเผยออกมา มีข้อบกพร่องในข้อเท็จจริงหลายประการ อาทิในรายงานระบุว่า ในชุมชน อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา มีเรือประมงเพียง 200 ลำ ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงมีเรือประมงถึง 3,000 ลำ เป็นต้น ซึ่งมีผลให้เกิดข้อวิจารณ์และขัดแย้ง รวมทั้งประชาชนและชุมชนขาดความ

เชื่อก็คือในรายงาน ดังนั้น การกระทำดังกล่าวจึงขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 290 โดยชัดแจ้ง

ประเด็นที่ 2 กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ : พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. การดำเนินการโครงการฯโดยอาศัยพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ทั้งที่พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ

ตารางเปรียบเทียบบางประเด็นของสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
<p>1. สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 59)</p> <p>2. สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและประชาชนในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลาย</p>	<p>1. การได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม</p> <p>2. มีการกำหนดแต่เพียงการได้รับการชดเชยค่าเสียหายและการร้องเรียน</p>

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
<p>ทาง ชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน (มาตรา 56)</p> <p>3. สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46)</p> <p>4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ในเขตพื้นที่ (มาตรา 290)</p>	

ดังนั้น จึงเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46, 56, 59 และมาตรา 290 ที่เปิดโอกาสให้ทั้งบุคคลและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการใด ๆ สมควรที่รัฐบาลจะได้แก้ไขปรับปรุงให้ทัน่วงที เพื่อป้องกันการขัดแย้งของชุมชนต่อโครงการของรัฐในอนาคต

2. กระบวนการและองค์ประกอบขององค์กรที่ให้ความเห็นและมีส่วนร่วมต่อการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 56 ที่เน้นกระบวนการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) สำหรับโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และยังได้กำหนดให้มีองค์การอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐตรวจสอบก่อนดำเนินการ

ตารางเปรียบเทียบกระบวนการให้ความเห็นชอบต่อ EIA

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	พระราชบัญญัติส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	หมายเหตุ
<p>1. (มาตรา 56 วรรค 2 ตอนต้น) การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่มี การกำหนดประเภทและขนาดของโครงการ ตลอดจนไม่ จำแนกโครงการของรัฐและ เอกชนแต่อย่างใด</p>	<p>1. ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดประเภท และขนาดของโครงการหรือ กิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อ เสนอขอความเห็นตาม มาตรา 47, 48, 49</p>	<p>1. การจัดลำดับชั้นที่มีความ เข้มงวดต่างกันในการให้ความ เห็นชอบต่อ EIA เป็นการขัดต่อ เจตนารมณ์และบทบัญญัติที่ เปิดช่องโหว่ให้ลดทอนความ เข้มงวดต่อ EIA ลงไปอีก เช่น มาตรา 47 ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ คณะรัฐมนตรี แต่มาตรา 48 เพียงแต่ขอความเห็นชอบจาก สำนักงานนโยบายและแผน สิ่งแวดล้อม (ส.ผ.) เท่านั้น รวมทั้งมีโครงการของรัฐและ เอกชนจำนวนมากที่ไม่ต้องทำ EIA เนื่องจากรัฐมนตรีไม่ได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา</p>
<p>2. (มาตรา 56 วรรค 2 ตอนท้าย) ให้องค์การอิสระซึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนองค์การ เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาสิ่งแวดล้อม ให้</p>	<p>2. การแต่งตั้งคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อนุญาตตามกฎหมาย</p>	<p>2. แม้จะอ้างว่ายังไม่มีความชัดเจน องค์การอิสระด้าน สิ่งแวดล้อมดังกล่าว แต่เมื่อ คำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ควร มีการ แต่ง ตั้ง ตาม องค์ประกอบตามที่กำหนดจาก</p>

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	พระราชบัญญัติส่งเสริม และ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ. 2535	หมายเหตุ
ความเห็นประกอบก่อนมีการ ดำเนินการ	ก า ร แ ต่ ง ตั้ ง คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติประกอบด้วยนายก รัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการ ต่าง ๆ และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และ ผู้แทนองค์กรเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมเพื่อให้เห็น ประกอบ

ดังนั้นกระบวนการตามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 46, 56, 59 และมาตรา 290 และการที่โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การดำเนินโครงการฯ ดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

5. ร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับแก้ไข พ.ศ. ... (ขอให้มีการทบทวนหรือพิจารณายกเลิก (ร่าง) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. ...)

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมรัฐสภา ขอเสนอให้มีการทบทวนหรือพิจารณายกเลิก (ร่าง) พระราชบัญญัติแร่ (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. ... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมรัฐสภาแล้ว เนื่องจากมีความเห็นว่าบางประเด็นในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีนัยที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิของบุคคล ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรวมทั้งต่อกฎหมายอื่น ๆ

ข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการร่วมรัฐสภา

1. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้การรับรองต่อแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลทั้งบนดินและใต้ดินแม้จะมีการตีความว่า หมายถึงเฉพาะเท่าที่ความสามารถของมนุษย์จะใช้ได้ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา 88/3 ระบุว่า การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีใช้ที่ว่าง หากระดับความลึกจากผิวดินเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นขอประทานบัตรไม่ต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอมีสืบทิทำเหมืองในเขตที่ดินนั้นได้

แต่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ดังนั้น การที่ระบุให้ดินแดนกรรมสิทธิ์ของบุคคลมีเพียงไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ในขณะที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการมีแดนกรรมสิทธิ์ครอบคลุมไปถึงที่ดินที่อยู่ลึกเกินกว่าหนึ่งร้อยเมตร ซึ่งหากประชาชนมีโอกาสและมีเครื่องมือเครื่องจักร ทุน ตลอดจนเทคโนโลยีเช่นเดียวกับผู้ประกอบการ ก็ย่อมจะดำเนินการได้เช่นเดียวกัน เช่นนี้ถือว่า ความในมาตรา 88/3 แห่งร่างพระราชบัญญัติแร่ฉบับดังกล่าว เป็นการเลือกปฏิบัติอันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 30

2. ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา 88/3 ระบุว่า “เมื่อรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินใด ได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ให้รัฐมนตรีประมวลข้อมูลต่อไปนี้ เข้าสู่กระบวนการฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการกำหนดเงื่อนไขอันจำเป็นในประทานบัตรต่อไป...”

การระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน เช่น เหมืองโปแตชที่จังหวัดอุดรธานี จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 มาตรา 47, มาตรา 48 และมาตรา 49 โดยผ่านความเห็นชอบคณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งมาตรา 48 วรรค 5 ระบุว่า จะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายสำหรับโครงการหรือกิจการนั้น หรือผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 56 วรรค 2 บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การ

เอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว...”

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 กฎหมายหรือพระราชบัญญัติใดที่มีเนื้อหาสาระขัดแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ ข้อกำหนดในร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา 88/7 จะต้องระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการชุดใดก็ตาม ซึ่งมีองค์ประกอบสอดคล้องกับที่ระบุไว้ตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรค 2

3. ร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา 88/7 ระบุว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเสร็จสิ้นไปแล้ว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ได้ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมและสิทธิของบุคคล ในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองใต้ดินเสร็จสิ้นไปแล้ว จึงทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเลย อันจะเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในเวลาต่อมา เช่น กรณีโครงการของรัฐหลายโครงการที่ผ่านมาที่เป็นปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยของประเทศชาติ

4. กรณีสิทธิของบุคคลและชุมชนในกระบวนการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ตลอดจนมาตรา 270 นั้น จะต้องหมายความว่าไม่เพียงเฉพาะผู้ที่อยู่ในบริเวณเขตประทานบัตรการทำเหมืองแร่เท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือในบริเวณอื่น ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่นั้น ๆ ซึ่งการตีความสิทธิของบุคคล จะต้องตีความโดยกว้างคือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยอ้อม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นประชาชนในฐานะเจ้าของทรัพยากรของชาติ

6. การทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชน (รัฐบาลควรกำหนดนโยบายโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ให้ชุมชนสามารถทดลองออกอากาศได้ ในช่วงเวลาที่รอกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.))

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องราวร้องเรียนจากองค์กรชาวบ้านและเครือข่ายวิทยุชุมชน โดยอ้างว่าปัจจุบันได้มีการดำเนินการทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชน

ซึ่งเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 โดยได้รับความสนใจและสนับสนุนจากองค์กรชาวบ้าน และหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 ได้กำหนดว่า “การจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชน เคเบิลทีวี จะต้องขออนุญาตประกอบกิจการต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เพื่อออกใบอนุญาตประกอบกิจการ” แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ยังไม่เกิดขึ้น จึงมีผลทำให้ การขออนุญาตเพื่อทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชนไม่สามารถกระทำได้ แต่การทดลองออกอากาศดังกล่าวได้ถูกตัดเตือนจากกรมประชาสัมพันธ์ให้ระงับการดำเนินการส่งวิทยุกระจายเสียง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้จัดเวทีสัมมนาระดมความเห็นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและชุมชน เพื่อแก้ปัญหาในกรณีดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีและรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนจากกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กกช.) กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรอิสระ ผู้แทนจากองค์กรด้านพัฒนาชุมชน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนเครือข่ายวิทยุชุมชนจากทุกภูมิภาค และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการสัมมนาได้มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ถึงแม้ว่าจะยังมีข้อโต้แย้งในทางกฎหมาย ในภาวะปัจจุบัน ในการดำเนินการทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชน แต่หากในระดับนโยบาย ได้กำหนดความชัดเจนในการปฏิบัติ ที่กำหนดให้ชุมชนสามารถทดลองออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชนได้ในช่วงก่อนมีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี ก็น่าจะเป็นประโยชน์ที่ชุมชนได้มีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาการประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างองค์ความรู้ในการจัดการสถานีวิทยุชุมชนไปพลางก่อน

ข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเห็นว่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และความเข้มแข็งของชุมชน รัฐบาลควรกำหนดนโยบายโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี โดยให้ชุมชนสามารถทดลองออกอากาศได้ในช่วงเวลาที่ยังรอกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และควรมีมาตรการดังนี้

มาตรการเร่งด่วน

นำเสนอมติการสัมมนาพร้อมด้วยรายชื่อผู้เข้าร่วมการสัมมนาและรายชื่อคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐ ภาคประชาชน องค์กรอิสระ องค์กรสนับสนุนการพัฒนาของชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานำเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตชั่วคราว ให้ชุมชนทั่วประเทศที่อยู่ในกระบวนการเรียนรู้ได้ทดลองออกอากาศสถานีวิทยุชุมชน เพื่อเป็นการเรียนรู้และการหาข้อสรุปร่วมเป็นแผนแม่บทภาคประชาชน สำหรับนำเสนอต่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เมื่อมีการจัดตั้งเรียบร้อยแล้ว และเมื่อกระบวนการถึงขั้นตอนนี้ ให้สิ้นสุดการเรียนรู้เรื่องการดำเนินการสถานีวิทยุชุมชน

มาตรการต่อเนื่อง

1. แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพัฒนาวิทยุชุมชน ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรอิสระ องค์กรสนับสนุนการพัฒนาของชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้แทนจากชุมชน เพื่อร่วมกันหาทางออกให้ปัญหาการดำเนินการวิทยุชุมชนของประชาชน โดยมีบทบาทหน้าที่ของคณะทำงาน คือ

1.1 กำหนดมาตรการ/กลไกรองรับกระบวนการเรียนรู้อย่างครบวงจร ในเรื่องวิทยุชุมชนขนาดเล็กของประชาชน

1.2 กำหนดมาตรการ/กลไกเพื่อคุ้มครองและดูแลการสะสมประสบการณ์ การถ่ายทอดบทเรียนการเรียนรู้เรื่องวิทยุชุมชนของประชาชน จนกว่าจะมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) มาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

1.3 เชื้ออำนวยให้ชุมชนที่ร่วมกระบวนการเรียนรู้อย่างครบวงจร ในเรื่องวิทยุชุมชนขนาดเล็กได้ถ่ายทอดบทเรียน ประสบการณ์ แล้วสังเคราะห์เป็นแผนแม่บทภาคประชาชน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ในโอกาสต่อไป

7. การตรวจสอบกรณีการทำสัญญาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ในโครงการก่อสร้างทางด่วนสาย บางนา-บางพลี-บางปะกง (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหาย จำนวน 6,200 ล้านบาท ให้กับกิจการร่วมค้า บีบีซีดี ในโครงการก่อสร้างทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและคณะกรรมการพิจารณาคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ)

ข้อเท็จจริง

การก่อสร้างโครงการทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกง โดยใช้พื้นที่เกาะกลางทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 34 ตอนบางนา-บางปะกง ไปทางทิศตะวันออกข้ามแม่น้ำบางปะกงสิ้นสุดที่จังหวัดชลบุรี ระยะทางประมาณ 55 กิโลเมตร วงเงินงบประมาณ 25,193 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 34 รวมทั้งเป็นการช่วยส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชายทะเลภาคตะวันออกของประเทศ คณะอนุกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายต่าง ๆ แล้วมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อสังเกตเบื้องต้น

1.1 ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะก่อนการเริ่มโครงการ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบถึงผลดีผลเสียของโครงการ หรือมีส่วนในการแสดงความคิดเห็น

1.2 การศึกษาความเป็นไปได้ถึงความคุ้มค่าในการก่อสร้าง ทั้งด้านผลตอบแทนทางการเงิน และผลตอบแทนด้านเศรษฐกิจ และสังคม มีการศึกษาอย่างถูกต้อง สมบูรณ์ตามหลักวิชาการและชอบด้วยเหตุผลหรือไม่เพียงใด

1.3 การทำสัญญาและการตรวจร่างสัญญา ได้นำหลักการทำสัญญาตามอย่างสากลมาใช้หรือไม่ เพียงใด และการตรวจร่างสัญญาควรมีการตรวจร่างสัญญาทั้งฉบับรวมทั้งภาคผนวกด้วย

1.4 ผู้รับผิดชอบในการบริหารสัญญามีความเข้าใจถึงข้อสัญญาและผลของสัญญามากน้อยเพียงใด

1.5 ควรมีข้อกำหนดของสัญญาที่เป็นมาตรฐาน เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและสาธารณะ

1.6 มาตรฐานระบบอนุญาติตตุลาการของไทยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการคัดเลือกคณะอนุญาติตตุลาการหรือไม่

1.7 การนำวิธีอนุญาติตตุลาการมาใช้กับสัญญาภาครัฐ มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด หากสัญญานั้นเป็นสัญญาก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียที่สำคัญของประชาชน

1.8 เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาติตตุลาการ พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่เพิ่งออกใหม่ คณะกรรมการพิจารณาคำชี้ขาดของอนุญาติตตุลาการได้มีการกำหนดกรอบการพิจารณาและวิธีการพิจารณาวินิจฉัยถูกต้องตามความเหมาะสม ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือระเบียบหรือไม่

2. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการทำสัญญาของภาครัฐ

2.1 สัญญาสัมปทานที่รัฐทำกับเอกชน เป็นสัญญาปกครองที่มีลักษณะเป็นการบริหารกิจการของรัฐ ที่ไม่สมควรใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sanctity of Contract) อย่างเคร่งครัด ดังเช่นสัญญาทั่วไปที่ทำกันโดยเอกชน สัญญาระหว่างรัฐและเอกชนควรจะเปิดโอกาสให้มีการเจรจาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาได้ (Renegotiation of Contract)

2.2 หลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสัญญาภาครัฐ เพราะการที่จะนำผลประโยชน์อันมหาศาลของชาตินำไปให้อนุญาโตตุลาการพิจารณากันโดยลับ และไม่จำเป็นต้องเปิดเผยคำชี้ขาดต่อสาธารณชน การวินิจฉัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติโดยกระบวนการดังกล่าวจึงขัดกับหลักพื้นฐานของการพิจารณาคดีโดยทั่วไป

2.3 ปรัชญาพื้นฐานในการยุติข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการจึงเหมาะสมสอดคล้องที่จะนำไปใช้กับการวินิจฉัยข้อพิพาทในทางแพ่งและพาณิชย์ระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสัญญาภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกรณีที่เป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย ด้วยเหตุนี้ การตีความสัญญาลักษณะดังกล่าว จึงต้องตีความอยู่บนพื้นฐานของหลักการบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนร่วมที่รัฐมุ่งสนองต่อสาธารณะ

ข้อพิจารณาในกรณีของอนุญาโตตุลาการตามสัญญาทางปกครอง มีข้อพิจารณา 3 ประการดังนี้

1. สัญญาทางปกครองควรจะมีอนุญาโตตุลาการหรือไม่
2. ในกรณีที่สัญญาทางปกครองมีข้อสัญญาว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ ในกรณีที่มีการร้องต่อศาลจะร้องต่อศาลใด และ
3. การพิจารณาของศาลตามข้อพิจารณาที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลจะต้องผูกพันในผลการชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเพียงใด

ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

1. รัฐต้องนำหลัก "การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขข้อสัญญา" (clausula rebus sic stantibus) มาใช้กับกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยต้องไม่จ่ายค่าเสียหายให้แก่บริษัทร่วมค้าปีซีแอลตามคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการ หรือแม้จะมีคำพิพากษาของศาลก็ตาม โดยถือว่าการบังคับชำระหนี้ตามสัญญาเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ และรัฐจะไม่ยอมสละอำนาจอธิปไตยในกรณีเช่นนี้

2. รัฐควรโน้มน้าวให้บริษัทร่วมค้าบีบีซีแอล ยอมเจรจาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญา โดยขอให้ยอมรับค่าชดเชยจำนวนหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่จำนวน 6,200 ล้านบาทดังคำวินิจฉัยของ อนุญาโตตุลาการ หากเป็นจำนวนค่าชดเชยที่สมเหตุสมผล เป็นที่ยอมรับได้ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการขอเจรจาในลักษณะ “ชนะทั้งสองฝ่าย” (win-win solution) เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการ ระงับข้อพิพาททางศาล โดยชี้ให้เห็นว่าหากไม่ยอมรับ บริษัทคู่สัญญาก็อาจไม่ได้รับค่าเสียหายใด เลย แม้ศาลจะตัดสินให้ฝ่ายนั้นชนะคดีก็ตาม

3. การที่รัฐใช้หลักกบฏกรณีข้อพิพาทระหว่างทางการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัท ร่วมค้าบีบีซีแอล หากดูผิวเผินอาจเหมือนกับเป็นการทำลายบรรยากาศการลงทุน แต่ในความเป็น จริง หลักกฎหมายนี้เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งรัฐบาลต้องแสดงให้เห็นว่า กรณีนี้จะไม่ส่งผลเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งเสริมการลงทุนของประเทศ และรัฐบาลไทยพร้อมที่จะ ชดเชยให้แก่นักลงทุนเอกชน หากเอกชนรายนั้นได้รับความเสียหายจากนโยบายของรัฐจริง ซึ่งต้อง เป็นค่าเสียหายที่สมเหตุสมผลตามความเสียหายที่แท้จริง ซึ่งไม่ใช่จำนวน 6,200 ล้านบาทดังคำวินิจฉัย ของอนุญาโตตุลาการ

4. ในระยะยาว รัฐควรตรากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาสัมปทาน และสัญญาที่รัฐทำกับ เอกชนขึ้นเป็นการเฉพาะ การออกกฎหมายลักษณะนี้มีความจำเป็น เพื่อที่จะนำหลักกฎหมายที่ เหมาะสมมาใช้กับสัญญาในลักษณะนี้ โดยเป็นการยกเว้นการใช้หลักกฎหมายนิติกรรมสัญญาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับสัญญาทางปกครองที่รัฐทำกับเอกชน โดยสัญญาสัมปทาน และสัญญาที่รัฐทำกับเอกชนเกี่ยวกับการบริหารกิจการของรัฐ ควรเป็นสัญญาแบบเปิดที่สามารถนำ บัญญัติแวดล้อม เช่น สภาพเศรษฐกิจ มาใช้ในการบริหารจัดการสัญญา และรัฐสามารถเจรจาแก้ไข เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาได้

5. หากในสัญญาภาครัฐหรือสัญญาของทางราชการ จำเป็นต้องมีอนุญาโตตุลาการ กระบวนการขั้นตอนก็ดี จำนวนอนุญาโตตุลาการก็ดี คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการภาครัฐ ควรจะ มีการกำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยอนุญาโตตุลาการตามสัญญาภาครัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การมีสัญญา อนุญาโตตุลาการตามสัญญาภาครัฐเป็นไปด้วยความรอบคอบรัดกุมมากขึ้น นอกจากนี้กระบวนการ พิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสัญญาภาครัฐหรือ สัญญาของทางราชการ ควรจะเป็นกระบวนการที่เปิดเผย สาธารณชนสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัย ได้ รวมถึงตลอดถึงกระบวนการพิจารณาต่างๆ ควรมุ่งเพื่อให้อนุญาโตตุลาการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ ถูกต้องเท่าที่จะเป็นไปได้ และท้ายที่สุดได้พิจารณาในกรณีของอนุญาโตตุลาการตามสัญญาทาง ปกครอง ควรจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ข้อพิพาทในลักษณะใดที่ไม่สามารถจะระงับโดยการ อนุญาโตตุลาการได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะคุ้มครองว่า ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวควรเป็นภาระหน้าที่

ของศาลโดยแท้ที่จะเข้ามาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะว่าได้รับหลักประกันว่าได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง มีความอิสระ ตลอดทั้งมีวิธีพิจารณาที่มุ่งวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุก ๆ ฝ่าย

6. ในส่วนประเด็นของคณะกรรมการชี้ขาดอนุญาโตตุลาการ หากพิจารณาในข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2530 มาตรา 17 ระบุว่า "ก่อนจะทำคำชี้ขาดให้คู่กรณีฟัง อนุญาโตตุลาการมีอำนาจทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควร ในข้อพิพาทที่เสนอมานั้น"

ในกรณีที่สัญญาอนุญาโตตุลาการหรือกฎหมายมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ให้อนุญาโตตุลาการมีอำนาจดำเนินการโดยวิธีพิจารณาใด ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักแห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2544 ข้อ 5 ระบุว่า "ถ้าสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนมีข้อกำหนดให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทเมื่อเกิดข้อพิพาทดังกล่าวขึ้น และหน่วยงานของรัฐได้ยินยอมให้ใช้อนุญาโตตุลาการระงับข้อพิพาท หน่วยงานของรัฐพึงต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าว เว้นแต่คำชี้ขาดไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้อพิพาท เป็นคำชี้ขาดที่เกิดจากการกระทำ หรือวิธีการอันมิชอบอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมิได้อยู่ในขอบเขตแห่งสัญญาอนุญาโตตุลาการ"

แต่เดิมก่อนที่จะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ เมื่ออนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว และหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ หน่วยงานจะรอให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่ชนะข้อพิพาทตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาล เพื่อให้บังคับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะขอให้มีการนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลเสมอ เจตนารมณ์ของการออกระเบียบดังกล่าว ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีในชั้นศาล และเมื่อมีระเบียบนี้แล้วก็ควรที่จะมีการกำหนดกรอบการพิจารณาและวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการให้ถือปฏิบัติ โดยถูกต้องเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว โดยมีกรอบการพิจารณาวินิจฉัยแต่ละเรื่องให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งตรวจสอบทบทวนคำชี้ขาดอย่างละเอียดรอบคอบกว้างขวางมิใช่แค่รวบรัด มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทบทวนซึ่งต้องกระทำโดยรวดเร็ว และเป็นมาตรฐานได้ดียิ่งกว่าการต้องนำคดีไปสู่ศาลเช่นเดิม

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2544 ยังมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ซึ่งขาดอนุญาโตตุลาการ ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ กระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดว่าควรจะให้หน่วยงานดังกล่าวส่งผู้แทนเป็นการถาวรเพื่อพิจารณาในทุก ๆ เรื่องหรือเป็นผู้แทนเฉพาะเรื่องเท่านั้น

8. การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย (การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว)

ข้อเท็จจริง

ประเทศไทยมีแรงงานต่างชาติดังกล่าวจำนวนมาก ทั้งที่มีการจดทะเบียนและอยู่ในสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ข้อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

1. แรงงานต่างด้าวย่อมมีสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับทุกคนในการประกอบอาชีพโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบุคคลกลุ่มที่ถูกเรียกว่า “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย” มักเป็นบุคคลที่เดินทางเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย และมักเป็นบุคคลที่อาจจะหนีภัยการสู้รบหรือภัยทางเศรษฐกิจในประเทศไทยของตน การเข้ามาในประเทศไทยจึงไม่ได้มีการร้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงมีสถานะตามกฎหมายไทยเป็น “คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย” ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องยอมรับว่า บุคคลดังกล่าวมีอยู่จำนวนมากมาย โดยความเป็นจริง การส่งบุคคลดังกล่าวออกไปจากประเทศไทยเป็นสิ่งที่ไม่เคยประสบผลสำเร็จ จึงปรากฏว่ามีบุคคลในสถานการณดังกล่าวจำนวนไม่น้อยในประเทศไทย และบางกลุ่มได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมากกว่า 40 ปี

บุคคลดังกล่าวเป็น “มนุษย์” ที่อาศัยอยู่จริงในประเทศไทยทั้งสิ้น และกระบวนการส่งกลับยังเป็นไปไม่ได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอยืนยันในสิทธิการประกอบอาชีพของมนุษย์ที่อยู่อาศัยอยู่จริงในประเทศไทยนี้ รวมถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี เช่นเดียวกับสิทธิที่คนไทยจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ในทางตรงกันข้าม หากไม่อนุญาตให้บุคคลประกอบอาชีพโดยถูกกฎหมายทั้งที่มีความจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ อาจนำมาซึ่งภัยต่อความมั่นคง และขัดต่อหลักมนุษยธรรม เช่น การประกอบอาชีพที่ไม่ถูกกฎหมายและการก่อกวนอาชญากรรม เป็นต้น

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติ อนุญาตให้บุคคลในสถานการณดังกล่าว ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพในประเทศไทยได้ ดังนั้น การจำกัดจำนวนแรงงานที่จะมาจดทะเบียน จึงไม่ใช่แนวความคิดที่ถูกต้องตามความเป็นจริง

2. แรงงานต่างด้าวย่อมมีสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับมนุษย์ทุกคน ย่อมมีสิทธิของบุคคลใน ครอบครัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอยืนยันถึงความจำเป็นที่จะต้องให้สิทธิอาศัยใน ลักษณะชั่วคราวแก่บุคคลที่เป็นครอบครัวของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การขัดขวาง หรือกีดกันการใช้สิทธิดังกล่าว ย่อมขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การเปิดโอกาสให้ครอบครัวของแรงงานต่างด้าวสามารถ แสดงตน และมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในแผ่นดินไทย จะเป็นผลดีต่อการควบคุม และดูแลในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านความมั่นคงด้านสาธารณสุข และด้านระบาดวิทยา เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุญาตให้ ครอบครัวของแรงงานต่างด้าว สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยร่วมกับแรงงานต่างด้าวที่ได้รับ อนุญาตทำงานได้

3. แรงงานต่างด้าวย่อมมีสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับมนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความ ค้ำครองแรงงาน ตามภาคีสันติสัญญา International Convention on the Protection of the Rights of All migrant Workers and Members of Their Families (December 1990) ที่ไทยลงนามรับรอง แต่ยังมีได้ให้สัตยาบัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอยืนยันความจำเป็นที่จะให้การคุ้มครองสิทธิ ทางแรงงานแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในลักษณะเดียวกันกับผู้ใช้แรงงานอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย เนื่องจากปรากฏว่ามี กรณีที่แรงงานต่างด้าวถูกนายจ้างละเมิดสิทธิทางแรงงานด้านต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการเปลี่ยนนายจ้างได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้คือ นายจ้างเลิกกิจการ นายจ้างเลิกจ้างไม่เป็นธรรม และลูกจ้างถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้าน ต่าง ๆ เช่น การจ่ายค่าจ้างแรงงานต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด การลวนลามทางเพศ หรือการทำร้าย ร่างกาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมกระบวนการคุ้มครอง สิทธิแรงงานตามกฎหมาย

4. ความแตกต่างระหว่างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่มีความสัมพันธ์อย่างแท้จริงกับประเทศไทย และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ไม่มีความสัมพันธ์อย่างแท้จริงกับประเทศไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอยืนยันความจำเป็นที่จะคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทย กับกลุ่มแรงงานที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยที่มีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทยอันได้แก่ ผู้ถือบัตรชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้เพื่ออำนวยความสะดวกและการแก้ไขปัญหาการมีงานทำของกลุ่มแรงงานที่มีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยและมีความสัมพันธ์ที่แท้จริงกับประเทศไทยดังที่กล่าวมา ตลอดจนลูกที่เกิดในแผ่นดินไทย ควรจะได้รับสัญชาติไทย และมีสิทธิในการเข้าศึกษา การรับบริการทางการแพทย์ สาธารณสุข และสิทธิอื่น เพื่อสร้างให้เป็นคนไทยที่ดี มีความรักในชาติไทยต่อไปในอนาคต ที่สำคัญไม่ควรทอดทิ้งตามบุญตามกรรมอย่างที่รัฐกำหนดนโยบายอยู่ในปัจจุบัน

ประวัติผู้เขียน

นางสาวเยาวภา ทัพผดุง เกิดเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2522 ที่จังหวัดอุดรดิตถ์ สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2543 และได้เข้าศึกษาในระดับปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ สาขาวิชา กฎหมายมหาชน เมื่อปี พ.ศ. 2543

ประวัติการทำงาน ได้เข้าทำงานเป็นลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งนิติกร ส่วนกฎหมายและระเบียบ 6 ส่วนความรับผิดชอบทางแพ่ง สำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2545