



การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการ ประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560¹

Public hearing for the evaluation of the achievement of the Organic Act on National Human Rights Commission of 2017

พรเพ็ญ ไตรพงษ์ เบนจวรรณ ธรรมรัตน์ และปุมิ มูลศิลป์²

Pornpen Traiphong Benjawan Thammarat and Poom Moolsilpa²

หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ²

Bachelor of Laws Program Department of Sociology Srinakharinwirot University²

Email: Pornpent@g.swu.ac.th

malisornn@hotmail.com

dr.poom@gmail.com

Received 11/03/2023 ➤ Revised 06/06/2023 ➤ Accepted 10/06/2023

บทคัดย่อ

การประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม ซึ่งมีกลุ่ม สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 นี้ เป็น เป้าหมาย คือ 1) ผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัยเรื่อง “รายงานการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผล ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.

² มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยตรง
2) ผู้ร่างกฎหมาย หน่วยงานด้านนิติบัญญัติ และ
3) บุคคลทั่วไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์
มาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ผลการวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ พ.ศ. 2560 ยังมีบทบัญญัติบางประการที่
ไม่ได้สอดคล้องตามหลักการปารีส และเป็นอุปสรรค
ต่อการปฏิบัติงานในการส่งเสริม สนับสนุน และ
ปกป้องคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยใน
หมวด 1 พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการ
สรรหา และกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติมีความซับซ้อนก่อให้เกิด
ความล่าช้า สร้างความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม
ในหมวด 2 พบว่า มีบทบัญญัติที่ทำให้
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ขาดความเป็นอิสระโดยแท้จริงตามเจตนา
ของรัฐธรรมนูญและหลักการปารีส โดยเฉพาะ
การกำหนดหน้าที่ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริง
กรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิ
มนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องและ
เป็นธรรม ตามมาตรา 26 (4) ประกอบมาตรา 44

ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ต่อสากลว่าทำหน้าที่แทน
รัฐบาลไทย นอกจากนี้ การขาดอำนาจในการ
ไต่สวน สอบถาม อำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
ศาลปกครอง และอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม
แทนผู้เสียหาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ด้านการ
ปกป้องและคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน
มีอย่างจำกัดและไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร หมวด 3
พบว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติมีการพัฒนาองค์กรให้มีความเป็นสากล
ทันสมัย สะดวกและรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม
ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณทำให้ยังไม่
สามารถพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการขยาย
เครือข่ายการทำงานส่วนภูมิภาคได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ ด้านบทกำหนดโทษในหมวด 4
พบว่ามีความเหมาะสม แต่ควรมีมาตรการ
บังคับอื่นเพิ่มเติมกรณีหน่วยงานภาครัฐไม่
ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบหรือแสวงหา
ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ

คำสำคัญ: กฎหมาย, การประเมินผล
สัมฤทธิ์ทางกฎหมาย, พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ พ.ศ. 2560

ABSTRACT

The evaluation of the achievement
of the Organic Act on the National
Human Rights Commission of 2017 is a
qualitative research method using data
collection methods, including document

research, interviews and focus groups.
whose target group is 1) Persons directly
related to the Organic Act on the National
Human Rights Commission of 2017
2) Lawmakers Legislative agencies and

3) the general public to obtain complete information to support the evaluation of the achievement of the Organic Act on the National Human Rights Commission of 2017. The results showed that the Constitutional Assembly Act on the National Human Rights Commission B.E. 2560 (2017) contained certain provisions that did not comply with the Paris Principles and hindered the implementation of the work of promoting, supporting and protecting human rights violations. In Section 1, it was found that the composition of the Nomination Committee and the nomination process of the National Human Rights Committee Complexity causes delays. Create inequality and unfairness In Category 2, it was found that There are provisions that deprive the National Human Rights Commission of its absolute independence in accordance with the aims of the Constitution and the Paris Principles. In particular, the duty to clarify and report facts in cases where the situation regarding human rights in Thailand is inaccurately and fairly reported in accordance with Article 26 (4) and Article

44 create an international image of acting on behalf of the Thai government. In addition, the lack of power to mediate, the power to refer matters to the Constitutional Court. Administrative courts and the power to sue in a court of law on behalf of the victims As a result, the duty to protect and protect human rights violations is limited and not as successful as it should be. CHAPTER 3 was found that the Office of the National Human Rights Commission has developed the organization to be international. fashionable Fast and convenient However, under budget constraints, it is not possible to develop technology and expand regional networks effectively. The penalty provisions in Section 4 are found to be appropriate, but there should be additional mandatory measures if government agencies do not cooperate in the investigation or fact-finding of the National Human Rights Commission.

Key words: Law, Evaluation of Legal Achievements, Constitutional Assembly Act on the National Human Rights Commission B.E. 2560

1. บทนำ

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทุกห้าปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เห็นสมควรประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายดังกล่าว อาศัยอำนาจตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน เช่น การจัดประชุม

รับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยบุคลากรและระยะเวลาในการดำเนินการ จึงมีความจำเป็นต้องจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อนำไปใช้ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ต่อไป

2. วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการวิจัย

2.1 เพื่อรวบรวมข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2.2 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง อันประกอบไปด้วย แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยและต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ขั้นตอนที่ 2 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิในเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ/หรือผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามความเหมาะสม จำนวน 3 ครั้ง เพื่อทำการวิเคราะห์ผลการศึกษาเบื้องต้นและให้ความเห็นต่อการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งประกอบด้วย

(1) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือ(กสม.) จำนวน 1 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวน 60 คน

(2) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ องค์กรเอกชนหรือองค์กรอื่นใดด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 2 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวนทั้งหมด 106 คน

2) จัดให้มีการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ด้วยวิธีการสัมภาษณ์โดยตรงและผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

รวมเป็นจำนวนทั้งหมด 72 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกในการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

จากนั้นรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 รวมทั้งข้อมูลรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มอบให้ผู้วิจัยซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการอื่นได้แก่การรับฟังโดยการสอบถามความคิดเห็นเป็นหนังสือ การรับฟังผ่านระบบกลางทางกฎหมาย และการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาประกอบการวิเคราะห์งานวิจัย

ขั้นตอนที่ 3 รวบรวมข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และสังเคราะห์ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อนำไปประกอบการประเมินว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ผลตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยจัดทำร่างรายงานเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา

จัดประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อนำเสนอร่างรายงานการจัดเก็บ รวบรวมข้อมูล และประมวลผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 แล้วนำความเห็นจากที่ประชุมไปประกอบการจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

3.แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักปราชญ์ประเทศตะวันตกตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน ในช่วงศตวรรษที่ 15-17 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแนวความคิดของนักปราชญ์สำคัญหลายท่าน เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นต้น (Preedee Kasemsap, 2000, pp.112) ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติของมนุษย์ อันเป็นสิทธิหรือความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติ พร้อมกับการเกิดของมนุษย์ที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกายและความเสมอภาค มนุษย์จึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะต่อสู้หรือต่อต้านผู้ที่มาล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของตน

นอกจากนั้นเพื่อความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ มนุษย์จำต้องยอมรับการทำสัญญาประชาคม โดยยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดในสภาพธรรมชาติ และยอมรับสภาพที่มีสิทธิเสรีภาพโดยมีข้อจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ การใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองต้องขึ้นอยู่กับหลักเหตุผลตามธรรมชาติมิใช่อยู่นำอำเภอใจของบุคคล แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิของบุคคลดังกล่าวนี้ ได้พัฒนาเป็นแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Bhavansak Uwanno, 2001, pp.64)

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ถือกำเนิดขึ้น โดยมีประเทศร่วมก่อตั้งจำนวน 51 ประเทศ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกจำนวน 193 ประเทศ (Department of International Organizations, 2022, Online) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงปลอดภัยและรักษาสันติภาพโลก ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ประชุมร่วมกัน จนกระทั่งมีการให้สัตยาบันกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งถือเป็นวันจัดตั้งสหประชาชาติ ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1946 เป็นลำดับที่ 55 (Department of International Organizations, 2022, Online) กฎบัตรนี้ได้กล่าวถึงเจตจำนงในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ และเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าว สหประชาชาติได้ยึดถือหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ หลักการว่าด้วย

ความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐสมาชิกทั้งปวง หลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี หลักการละเว้นด้วยการละเว้นจากการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ และหลักการว่าด้วยความร่วมมือเพื่อความมั่นคงร่วมกัน ต่อมาได้กำหนดตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการให้ประชาคมโลกนำไปปฏิบัติและพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นในประเทศของตน

ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ มีหลายฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCP) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action: VDPA) เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลัก

7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ (Office of the National Human Rights Commission, 2007) ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ นอกจากนี้ ยังมีพิธีสารอีก 5 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยการขายเด็ก โสเภณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กว่าด้วยสภาวะความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิคนพิการ

การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจนำมาสู่ความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว (Office of the National Human Rights Commission, 2018)

3.1 แนวคิดว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions: NHRIs) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นให้มีอำนาจหน้าที่หลักที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในรัฐ มีความเป็นอิสระ และไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร (Independent and Autonomous) และได้รับการรับรองภายใต้ระบบสหประชาชาติ มีกรอบอำนาจหน้าที่สำคัญตามหลักการปารีส (Paris Principle) ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผ่านการจัดการเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนด้วยกระบวนการทางเลือกและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการศึกษา การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรม และการเสริมสร้างศักยภาพ ตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลในการปฏิรูปกฎหมายในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศ และจัดทำรายงานผ่านกลไกและกระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal periodic Review: UPR)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) อาจจัดตั้งขึ้นในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission) รูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) รูปแบบผสมผสาน (Hybrid) รูปแบบที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ

และคำปรึกษา (Advice) หรือในรูปแบบอื่นดังตัวอย่างของประเทศต่าง ๆ ต่อไปนี้

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรูปแบบองค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme, CNCDH, National Consultative Commission on Human Rights) จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติที่ 2007-292 ว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 (Loi no. 2007 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l’homme) ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจัดทำความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจของตนทั้งกิจการภายในและกิจการระหว่างประเทศ (Banchonet Singaneti, 2004) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการประเมินจาก GANHRI ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” (GANHRI, 2022, Online)

สหราชอาณาจักร เป็นรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) มีชื่อว่า “คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ” (Equality and Human Rights Commission: EHRC) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นต่อ

หน่วยงานของรัฐ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 (Equality Act 2006) มีทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะ “องค์กรที่ปรึกษา” และในฐานะ “องค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ” มุ่งไปที่การสืบสวนสอบสวน (Investigation) หรือการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Litigation) ในกรณี que เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและสมควรได้รับการแก้ไขอย่างจำเป็นเร่งด่วน (European Union Agency for Fundamental Rights, 2022, Online) คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ หรือ EHRC ได้รับการประเมินจาก GANHRI ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เนื่องจากอำนาจหน้าที่และผลการดำเนินงานสอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน (GANHRI, 2022, Online)

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีรูปแบบของสถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centres) มีชื่อว่า “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี” (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหาผลกำไร มีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการธิการ (Board of Trustees) และสมาชิกภาพ (Membership)

มีอำนาจหน้าที่ในฐานะ “องค์กรที่ปรึกษา” ไม่มีอำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการ แต่มุ่งเน้นไปทางด้านการให้คำแนะนำและศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอก

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเป็นสำคัญในลักษณะของการนำเสนองานวิจัยให้ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น จึงสามารถสร้างให้เกิดน้ำหนักในการบังคับทางสังคมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Lertporn Udompong, 2021) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองจาก GANHRI ให้มีสถานะ A (GANHRI, 2022, Online)

สาธารณรัฐเกาหลี มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. 2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ที่กำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea)” ทำหน้าที่พัฒนา สนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำรวจวิจัย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน สอบสวนและเยียวยาให้กับเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ ส่งเสริมและสร้างความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในโรงเรียน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม ประสานความร่วมมือภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (National Human Rights Commission

on of The Republic of KOREA, 2022, Online) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) ได้รับการประเมินสถานะจาก GANHRI เป็นสถานะ A (GANHRI, 2022, Online)

ประเทศมาเลเซีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งมาเลเซียเกิดขึ้นจากการจัดตั้งตามหลักการปารีส ค.ศ. 1991 ในรูปแบบของคณะกรรมการ (Human Right Commission) ที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นอิสระ โดยมีพันธกิจในการคุ้มครอง ส่งเสริม และเฝ้าระวังด้านสิทธิมนุษยชนในมาเลเซีย

มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเผยแพร่รายงานวิจัยและองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถูกร้องเรียนว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา ศึกษา และพิสูจน์ข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบในพื้นที่เกิดเหตุโดยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้ ออกแถลงการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณะเมื่อมีเหตุจำเป็น (Human Rights Commission of Malaysia, 2022, Online)

ประเทศไทย มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการจัดตั้งมาแล้วทั้งหมดจำนวน 4 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ชุดที่ 1 จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 256 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 4 ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้คำปรึกษา เสนอแนะนโยบาย ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3.2 เครือข่ายพันธมิตรโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI)

GANHRI เป็นองค์กรเครือข่ายสมาชิก (Member-based Network) ที่รวบรวมสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากทั่วโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามหลักการปารีส (Paris Principle) และการเป็นผู้นำด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

สะดวกแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประสานงานกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และกลไกภายใต้สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน โดย GANHRI มีรูปแบบเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน GANHRI (GANHRI Statute) เป็นกฎหมายสูงสุดในการดำเนินงาน ปัจจุบัน GANHRI มีสมาชิกจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 119 แห่งทั่วโลก (OHCHR, 2022, Online) ซึ่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายด้วย GANHRI จึงถือเป็นเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนที่ใหญ่ที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง และเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกันในระดับสากล นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือในระดับภูมิภาคอีก 4 ภูมิภาค ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย-แปซิฟิก อเมริกา และยุโรป โดยเครือข่ายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions: APF)

GANHRI มีการพิจารณาประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิก โดยคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) SCA จะทำหน้าที่ประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในด้านต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับหลักการปารีส อาทิ ความเป็นอิสระจากรัฐบาล และภาคส่วนอื่น ๆ สะท้อนความหลากหลายทางสังคม มีกระบวนการแต่งตั้ง ถอดถอนและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่โปร่งใสและมั่นคง มีอำนาจอย่างเพียงพอในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ผลการพิจารณาประเมินโดย SCA มี 4 สถานะ ดังนี้

1) สถานะ A หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสโดยสมบูรณ์

2) สถานะ B หมายถึง มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสบางส่วน

3) SCA เสนอแนะให้ลดสถานะจาก A เป็น B ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเวลา 1 ปี ในการแก้ไขข้อห่วงกังวลและแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกับหลักการปารีส

4) ระงับสถานะไว้ชั่วคราว (Suspension) เมื่อมีสถานการณ์พิเศษและจำเป็นสำหรับ กรณีนี้ SCA จะ ต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหาร GANHRI ให้พิจารณามีคำสั่งต่อไป

ปัจจุบันมีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการประเมินให้มีสถานะ A จำนวน 89 ประเทศ และสถานะ B จำนวน 30 ประเทศ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2022) (GANHRI, 2022, Online) ในส่วนของประเทศไทยได้รับการประเมินสถานะ A แต่เมื่อปี พ.ศ. 2558 เคยถูกลดระดับเป็นสถานะ B ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีสิทธิออกเสียง (non-voting member) ในการประชุมต่าง ๆ และไม่สามารถมีส่วนในการดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน GANHRI ได้ (ธรรมนูญ GANHRI ข้อ 24.2) โดย SCA มีข้อห่วงกังวลในหลายประเด็น อาทิ ประเด็นการสรรหาและการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่เน้นความเป็นพหุนิยม (Pluralism) ประเด็นการจัดทำรายงานสถานการณ์ชุมนุม

ทางการเมือง (พ.ศ. 2553) ล่าช้า ประเด็นการจัดตั้งสำนักงานในภูมิภาคเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย แต่ท้ายที่สุดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการจนทำให้ได้รับสถานะ A กลับคืนมาในปัจจุบัน

หลักการปารีส (The Paris Principles)

หลักการปารีส เป็นชื่อเรียกโดยย่อของ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) ที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 อันเป็นผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์กรในเครือบางแห่งได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานดังกล่าวนำไปสู่การประชุมระหว่างประเทศและก่อให้เกิดหลักการปารีส (Paris Principles) โดยข้อสรุปครั้งนั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 เป็นมติที่ 1992/45 และต่อมาได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) ตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1993 (GANHRI, 2022, Online)

โดยหลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ และกำหนดหลักการเกี่ยวกับ

1) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อาทิ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และการเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในลักษณะของการให้คำปรึกษา ดำเนินการส่งเสริมและประกันว่า กฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในประเทศมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2) องค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย โดยองค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่นใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

3) วิธีการดำเนินงาน อาทิ พิจารณาปัญหาใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าเรื่องนั้นจะได้รับการเสนอโดยรัฐบาลหรือเป็นเรื่องที่สถาบันแห่งชาติหยิบยกขึ้นพิจารณาเอง โดยไม่ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่าตามที่สมาชิกของสถาบันหรือผู้ร้องเรียนเสนอ ให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางศาลหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มี

หน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์การที่ทำหน้าที่ใกล้เคียง และสถาบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน)

4) หลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ถึงศาล เช่น สถาบันระดับชาติ อาจได้รับอำนาจหน้าที่ในการรับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีของปัจเจกบุคคล เรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของสถาบันแห่งชาติ แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือโดยการตัดสินใจที่มีผลผูกพันหรือหากจำเป็นบนพื้นฐานของการปกปิดเป็นความลับภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ จัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบและแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่าได้ทำให้เกิดความลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวทุกข์ในการใช้สิทธิต่าง ๆ ของตน

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระ” ที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (มาตรา 215) และกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ (1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง (2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน (3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม (5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและ (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 247)

หลักการสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ การนำบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการทางศาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนออก และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายลูกบท กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการกระบวนการสรรหา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีทั้งหมด 67 มาตรา ประกอบด้วยบททั่วไป (มาตรา 1 - มาตรา 7) หมวด 1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 8 - มาตรา 32) หมวด 2 การดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา 33 - มาตรา 46) หมวด 3 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 47 - มาตรา 58) หมวด 4 บทกำหนดโทษ (มาตรา 59) และบทเฉพาะกาล (มาตรา 60 - มาตรา 67) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมาย โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ประกอบกับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมาจากความหลากหลายของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

4.3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ใช้บังคับกับหน่วยงานรัฐ

ทุกประเภทในการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย (หมวด 2) การได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 24) หรือมีสิทธิร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 34 (1))

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่ โดยหากประเมินแล้วพบว่ากฎหมายฉบับนั้นยังมีความจำเป็น ไม่ล้าสมัย หน่วยงานจะต้องมีการประเมินต่อไปว่ามาตรการในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบัน บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือไม่ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ หากพบว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ

ของประชาชน มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายแล้ว หน่วยงานก็จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไป

ทั้งนี้ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยอ้างอิงกับข้อมูลและสถิติต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เพื่อให้ผลการประเมินดังกล่าวมีความสมบูรณ์และถูกต้องแม่นยำ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อการมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการภาระแก่ประชาชน เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (มาตรา 30) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายฉบับนั้น (มาตรา 32) ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยให้ผู้รักษากำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วย

เป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีกฎหมายมีรักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นกำหนด

5. สรุปผลและอภิปรายผล

การเก็บรวบรวมข้อมูลและประมวลผลในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ให้ประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตราภาษานั้นมาน้อยเพียงใด คุ่มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้แก่ การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความซ้ำซ้อนขัดแย้งกันของกฎหมาย การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยได้สรุปและอภิปรายผลการวิจัยโดยไล่เรียงตามบทบัญญัติกฎหมายเป็นประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างคณะกรรมการ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อมูลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบัน (ชุดที่ 4) เป็นตัวแทนที่หลากหลายจากภาคประชาสังคมมีประสบการณ์ทำงานจากหลายภาคส่วนทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดนี้มีการทำงานอย่างรอบด้านสอดคล้องตามหลักการปารีส แต่เมื่อพิจารณาจากหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 พบว่ามีบทบัญญัติที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสในเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ดังกล่าวในหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา 8 อนุมาตรา (5) ที่จำกัดเฉพาะผู้มีความรู้ประสบการณ์ไว้เพียงด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีของไทย มาตรา 9 อนุมาตรา (1) (2) และ (3) ที่กำหนดสัญชาติของกรรมการไว้ว่าจะต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุต้องไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีแต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี และต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อันเป็นการจำกัดผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ด้วยชนชั้น อาชีพ การศึกษา และอายุ ไม่สะท้อนถึงความหลากหลายของพลังทางสังคม

นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 8 ให้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีในด้านต่าง ๆ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนแต่ไม่เกินสองคน

กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยตรง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติมีความเหมาะสมเพราะบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีความรู้ความสามารถที่เชี่ยวชาญ และสั่งสมประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ และจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยเห็นว่า การกำหนดประสบการณ์ระยะเวลา 10 ปี ที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 นั้นนานเกินไป เป็นการตัดโอกาสคนรุ่นใหม่เก่ง ๆ หลายคนที่มีศักยภาพสูง อาจลดลงเหลือ 5-7 ปี

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติกรรมการในประเด็นเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ของกรรมการซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ที่กำหนดหลักการไว้ว่าสถาบันระดับชาติจะต้องเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (ภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2) การได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การได้มาซึ่งการสรรหาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ กระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภาและการแต่งตั้ง โดยมาตรา 11 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน ผู้แทนสภานายความหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัยหรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี ซึ่งกรรมการตามมาตรา 11 (1) (2) (3) (4) และ (5) มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสองในสามหนึ่งคนเป็นกรรมการให้เลขานุการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการฯ นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 โดยผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงถึง 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะส่งรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาไปยังวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ

กระบวนการให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 15 กำหนดให้ผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และขั้นตอนสุดท้ายคือการแต่งตั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 วรรคท้าย กำหนดให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ครอบคลุมทุกด้านสอดคล้องกับหลักการปารีสในเรื่ององค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 11 มีความเหมาะสมแล้ว โดยให้เหตุผลไว้ว่าเพราะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติหรือสถานะไม่ต่ำกว่าหรือสูงกว่าบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเห็นด้วยกับจำนวนและองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา ตามกฎหมาย

แต่ควรกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้กรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 8 และมาตรา 9 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10 และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระเป็นกรรมการด้วย เนื่องจากเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การอิสระอื่นจะกำหนดบุคคลดังกล่าวไว้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาด้วย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 15 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 12 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ มาตรา 11 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฯ มาตรา 11 (4) เป็นต้น และกรรมการสรรหาควรมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ชัดเจนหรือเป็นผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ควรกำหนดกรรมการสรรหาทั้งฝ่ายภาครัฐและเอกชนมีจำนวนเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน

แต่ในขณะเดียวกันมีผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยเห็นว่า ควรยกเลิกมาตรา 11 คณะกรรมการสรรหาที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย และควรให้คณะกรรมการสรรหามาจากสภาผู้แทนราษฎรที่ยึดโยงอำนาจของประชาชนแทน และควรแก้ไขรัฐธรรมนูญยกเลิกวิธีการสรรหาไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วให้มาบัญญัติวิธีการสรรหาในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทนเพราะทำให้รัฐธรรมนูญมีความยาก ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น

ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 216 ได้กำหนดยื่นหุ่นรูปแบบคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแตกต่างจากคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระอื่นแล้ว และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการได้ง่ายกว่าองค์กรอิสระอื่น เช่น อาจแก้ไของค์ประกอบผู้แทนด้านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปเป็นองค์ประกอบกรรมการสรรหาได้

3) กระบวนการสรรหาในมาตรา 13

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 กำหนดกระบวนการสรรหากรรมการไว้ ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณาในอนุมาตรา (3) ที่กำหนดไว้ว่า

“ในการสรรหาให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม มีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ รวมตลอดทั้งคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และส่งเสริมความเป็นพหุสังคม และให้คณะกรรมการสรรหาส่งข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาคัดสรรไปยังวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย”

ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรา 13 (3) การกำหนดคณะกรรมการสรรหา ควรเปลี่ยนจาก “การมีส่วนร่วมของทั้งชายและหญิง” เป็น

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางเพศในปัจจุบัน อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสรรหาต้องมีความหลากหลายของวิชาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิมนุษยชนด้วย เพื่อให้มีความหลากหลายในมิติต่าง ๆ รวมถึงการบัญญัติถึงความเป็นพหุสังคม ผู้ให้ข้อมูลมีความคิดเห็นทำให้เปลี่ยนเป็น “พหุนิยมและความหลากหลาย” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีสและความหลากหลายในทุกมิติ

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัตินี้มีประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนเกี่ยวกับความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) ที่ปัจจุบันมีการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ผู้ที่ความหลากหลายทางเพศได้รับความคุ้มครองจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม การถูกกีดกัน การตกเป็นเป้าของความรุนแรง หนึ่งใน การต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศประการหนึ่งคือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ดังนั้น การใช้ถ้อยคำว่า “รวมตลอดทั้งค่านึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และส่งเสริมความเป็นพหุสังคม” จึงเป็นถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งยังมีความย้อนแย้งกันอยู่ในถ้อยคำ หากมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมและหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4) ปัญหาองค์กรให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ความเป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐเป็นประเด็นข้อห่วงกังวลของคณะกรรมการ

ประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) ซึ่งหลักการปารีสกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล การที่กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความคิดเห็นชอบต่อผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 14 นั้น

ในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นไปในทำนองเดียวกันค่อนข้างเอกฉันท์ว่าการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มาจากกระบวนการสรรหาและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามมาตรา 14 นั้นมีความเหมาะสมแล้ว แต่เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันนั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่ได้มีความยึดโยงกับประชาชนจึงควรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สรรหามากกว่า เว้นแต่หากสมาชิกวุฒิสภาจะมาจากการเลือกตั้ง ส่วนประเด็นในเรื่องความล่าช้าในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น เห็นว่าการให้ความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภามาตรา 14 ถือเป็นการกลั่นกรองบุคคลที่สมควรเสนอชื่อเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องใช้ระยะเวลาอันเกิดจากการขาดคุณสมบัติหรือวุฒิสภาไม่รับรองก็ได้จึงต้องมีการสรรหาใหม่หลายรอบ

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การสรรหาบุคคลเข้าเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มาจากระบวนการสรรหาควรยึดโยงกับอำนาจ

ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและควร เป็นสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการสรรหาคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามก็ดีสมาชิกรัฐสภา ในชุดถัดไปจะมาจากการเลือกของกลุ่มอาชีพ ต่าง ๆ ซึ่งที่มาจะแตกต่างจากปัจจุบันก็พอ อนุมานได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้

5) หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 25

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรรมการต้อง ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการปฏิบัติหน้าที่ และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไป โดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตน ให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้งต้อง คำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทย และผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับ การศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่ คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับ กรรมการ (มาตรา 25)

จากการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความ มุ่งมั่นเพื่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อพิทักษ์ความผาสุก แต่ตามมาตราที่ 25 นั้น ยังมีการจำกัดเรื่องของการแสวงหาความรู้อื่น เพิ่มเติม ไม่ควรจำกัดสิทธิในการศึกษาอบรม ด้านอื่น นอกจากด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เพื่อเป็น การพัฒนาองค์ความรู้และการหาประสบการณ์ อย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภายในหรือ ภายนอกประเทศ ส่วนใหญ่จึงมีความคิดเห็นต่อ

มาตรา 25 ว่าในส่วนท้ายที่ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับ การศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่ คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับ กรรมการ” จึงมีข้อเสนอแนะให้ตัดในส่วนนี้ออก เพราะกรรมการเป็นผู้มีสิทธิตามมาตรา 8 ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและ เป็นผู้พร้อมในการปฏิบัติในฐานะกรรมการ จึงสมควรกำหนดข้อยกเว้นไว้

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรรมการ สิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานบูรณาการควรมี ความรู้ความสามารถรอบด้านและหลากหลาย เพื่อให้ทันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและ คุ่มครองสิทธิของประชาชน ควรให้กรรมการ ได้เข้ารับการศึกษารอบด้านในหลักสูตรหรือ โครงการอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดด้วย จักเป็น การเพิ่มพูนความรู้ประสบการณ์และเปิดมุมมอง ใหม่ ๆ ในด้านอื่นที่กรรมการนั้น ๆ ไม่ได้ มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้วย

6) หน้าที่และอำนาจตามมาตรา 26 และ มาตรา 27

หน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 ได้แก่ (1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือ แก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการ เยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิด สิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานรัฐ หรือเอกชน ที่เกี่ยวข้อง (2) จัดทำรายงานการประเมิน

สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน (3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม (5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 (1) ส่งเสริมสนับสนุนและร่วมมือแก่บุคคล หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนในการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งในการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (2) ส่งเสริมและเผยแพร่ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแต่ละบุคคลที่ขัดแย้งกัน และการเคารพในสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นซึ่งอาจแตกต่างกันในทางวัฒนธรรมประเพณี วิถีชีวิตและศาสนา (3) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์การระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน (4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีหรือการปฏิบัติ

ตามหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (5) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

บทบัญญัติดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการปารีสเกือบทุกประการ สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลเห็นว่า หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 26 และมาตรา 27 มีความเหมาะสม ยกเว้นกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ในมาตรา 26 (4) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) นั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีส อาจจะขัดต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักการปารีส เพราะโดยปกติควรจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงกับเรื่องดังกล่าว

คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา 26 และมาตรา 27 มีหลักการที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักการปารีส แต่ควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกความมาตรา 26 (4) เกี่ยวกับการจัดทำรายงานชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

7) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 34

บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือพบเห็นว่ามีกรกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมมีสิทธิแจ้งหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น และต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายให้การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็ว และไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนเว้นแต่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับประโยชน์ของผู้ร้องเรียนเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจำเป็นต้องทราบตัวบุคคล เพื่อประโยชน์ในการติดต่อขอข้อมูล หรือแจ้งผลการดำเนินการ (มาตรา 34) สอดคล้องกับหลักการปารีสบางประการ

โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า ควรบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการทำหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจในการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยสามารถแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้ตามหลักการสากล เพราะหลักการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันมีปริมาณคดีจำนวนมาก ทำให้ปริมาณคดีมากกว่า

เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งแต่ละคดีก็จะถึงที่สุดก็ใช้เวลาหลายปี อันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน และการเยียวยาความเสียหายก็จะสามารถทำได้รวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการสืบพยาน อีกทั้งเป็นการระงับข้อพิพาทที่เป็นประโยชน์ต่อคู่พิพาทเอง เพราะระงับความพึงพอใจของคู่พิพาททุกฝ่ายอย่างแท้จริง แต่ถ้าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนบางกรณี อาทิ การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หรือในคดีที่มีความร้ายแรงหรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก หรือมีจำนวนผู้เสียหายมาก ไม่ควรเปิดช่องให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอม หรือมีการทำความตกลงกัน

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะกรณีความเสียหายทางแพ่ง อันเกิดจากละเมิดสิทธิประชาชนทางแพ่งหรือความผิดทางอาญาที่อาจยอมความได้เท่านั้น แต่หากเป็นความผิดทางอาญาแผ่นดินหรือคดีเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนควรเป็นไปตามระบบกระบวนการยุติธรรมปกติทั่วไป

8) หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 35

ในการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง คณะกรรมการอาจดำเนินการโดยประการใด ๆ ซึ่งต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือเป็นภาระแก่บุคคล

หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไป และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน ประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร (มาตรา 35) สอดคล้องกับหลักการปารีสบางประการ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าควรตัดเงื่อนไขเรื่อง “ซึ่งต้องไม่สร้างขึ้นตอนหรือเป็นภาระแก่บุคคล หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไป” ออกเพราะทำให้การทำงานของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างจำกัดและกระทบต่อการแสวงหาข้อเท็จจริง รวมถึงการกำกับให้ข้อเสนอแนะของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถบังคับใช้ได้ อย่างจำกัดด้วย

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 และมาตรา 35 กำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ไว้เหมาะสมและเป็นรูปแบบกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกฎหมายแล้ว แต่เป็นข้อสังเกตว่า หากใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลใด ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ จึงควรระบุให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและง่ายต่อการร้องขอศาลคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติ มาตรา 37 และมาตรา 38 แล้วคดีดังกล่าว น่าจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมก็ได้

9) อำนาจในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ตามมาตรา 37 โดยไม่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจกึ่งตุลาการ

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้ว เห็นว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีใดเป็นเรื่อง เฉพาะตัวเป็นรายกรณีให้แจ้งหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยให้คณะกรรมการเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไข รวมทั้งการเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา 36) หากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นความผิดอาญา และผู้เสียหายไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องทุกข์หรือกล่าวโทษด้วยตนเองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษได้โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 37)

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มาตรา 37 สอดคล้องกับหลักการปารีสบางส่วนที่กำหนด บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) โดยจะต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบ บทบัญญัติทางกฎหมายและทางปกครอง เพื่อประกันให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับ หลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจกว้างขวางกว่า มาตรา 37 โดยมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มาตรา 37 นี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งยังติดข้อเท็จจริงที่จะเข้าเงื่อนไขนี้ บทบัญญัติมาตรานี้จำกัดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แคบลงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ รวมถึงการตัดอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายตามที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกไป

อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการการแก้ไขเยียวยาไว้ด้วย และควรมีอำนาจในการเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองศาลรัฐธรรมนูญ โดยอาจนำใช้สิทธิร้องขอต่อศาลตามมาตรา 230-231 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับถ้อยคำ “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” ว่าเรื่องใดเป็นคดีอาญา เรื่องใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม กับเรื่องใดที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ตัดอำนาจร้องทุกข์หรือการเป็นผู้เสียหายของประชาชนออกไปตามมาตรา 37 และรวมถึงคดีประเภทใดที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจร้องทุกข์ได้และการพิจารณาหรือพิพากษาต้องระบุให้ชัดเจนว่าเรื่องใดอยู่ในเขตอำนาจศาลใด จึงจะสามารถใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

10) หน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 48

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจตามที่รับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและกรรมการ ศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูล และสนับสนุนให้มีการวิจัยเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นใดในด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่คณะกรรมการมอบหมายการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 48)

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า การกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความครบถ้วนและเหมาะสมแล้ว แต่มีข้อเสนอแนะบางประการว่า ควรแก้ไขขั้นตอนการทำงานให้มีความกระชับและรวดเร็วขึ้น ในขณะที่คณะกรรมการมีการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่าควรพัฒนาเพิ่มเติมด้านการรับเรื่องร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ต หรือหน้าที่และอำนาจที่สามารถใช้ระบบออนไลน์ และควรมีอำนาจเชิงรุกให้

มากกว่าที่เป็นอยู่เดิมและจะต้องกระจายไปทั่วทุกภูมิภาค และควรประสานงานและดำเนินการกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ควรปรับการทำงานในเชิงรุกมากขึ้นด้วย

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้น แต่หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควรให้มีอำนาจหน้าที่หรือเป็นหน่วยงานรองรับภารกิจอื่นได้ด้วย เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือรับมอบหมายอำนาจและหน้าที่ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีได้ เป็นต้น

11) บทกำหนดโทษ

มาตรา 59 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 35 (1) มาตรา 40 วรรคสี่ หรือมาตรา 44 โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือฝ่าฝืนมาตรา 46 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่าโทษที่กำหนดไม่เหมาะสมและโทษเบาเกินไป ควรมีการพัฒนา ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมมากขึ้น โดยควรศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศและโทษควรมีโทษตามกฎหมายและโทษทางสิทธิมนุษยชน เช่น Social Punishment, Commercial Civil และควรมีโทษทางปกครอง

ในประเด็นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายทุกฉบับที่กำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่จะมีโทษทางอาญา โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในความรู้สึ

ของบุคคลทั่วไปอาจเห็นว่าโทษเบาหรือไม่บรรลุปเป้าหมายในการใช้บังคับ แต่ในความเป็นจริงเมื่อเทียบสัดส่วนโทษกับความผิดฐานอื่น และเมื่อเทียบกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันแล้ว จะพบว่าเป็นไปตามหลักสัดส่วนโทษสำหรับความผิดและมีโทษเท่ากันหรือในระดับเดียวกันกับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระทำผิดเดียวกัน ควรมีมาตรฐานการลงโทษเหมือนกันนั่นเอง

6. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้มีประสิทธิภาพ มีความทันสมัยต่อสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายในการตรากฎหมายยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติบางประการตามลำดับความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

(1) เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการปารีส ควรตัดหน้าที่คณะกรรมการในการชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ในมาตรา 26 (4) ออกนอกจากนี้หากเป็นไปได้ควรแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) ที่กำหนดไว้ออกเช่นเดียวกัน

(2) ควรปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหาย รวมทั้งมีอำนาจไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี โดยอาจกำหนดให้ผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลง เช่นเดียวกับการประนีประนอมข้อพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คู่กรณีอีกฝ่ายสามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงได้

(3) เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ ควรแก้ไขปรับปรุงกระบวนการสรรหาตามมาตรา 14 กรณีสถานของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบต่อผู้ได้รับการสรรหา เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอาจปรับปรุงแก้ไขให้เป็นอำนาจที่มาจากประชาชน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือหากเป็นวุฒิสภาก็ควรจะเป็นวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เพราะเป็นการแสดงให้เห็นว่าที่มาของกรรมการสิทธิมนุษยชนยึดโยงอำนาจของประชาชนหรือเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการหรือถูกครอบงำจากบุคคลโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด

(4) เพื่อเป็นการสะท้อนถึงแนวคิดเรื่องความหลากหลาย (Pluralism) ของคณะกรรมการตามหลักการปารีส ควรแก้ไขมาตรา 8 อนุมาตรา (5) ที่กำหนดไว้ว่า “มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทย...” โดยกำหนดให้สอดคล้องกับความเป็นพหุสังคมที่มีทั้งความหลากหลายของกลุ่มคน สังคม วัฒนธรรม ชนชั้น อาชีพ ความคิด อุดมคติ วิถีชีวิต

(5) เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ควรแก้ไขเพิ่มเติม

(5.1) มาตรา 9 อนุมาตรา (1) กำหนดว่า “กรรมการต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด” เป็น “กรรมการต้องมีสัญชาติไทย” เพื่อเปิดโอกาสให้ตัวแทนของกลุ่มเปราะบางที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือเคยเป็นผู้ไร้สัญชาติมาก่อน หรือได้รับสัญชาติไทยในภายหลังมีโอกาสเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

(5.2) มาตรา 9 อนุมาตรา (2) กำหนดคุณสมบัติกรรมการเรื่องอายุไว้ว่า “ต้องไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี” กรณีนี้ถือเป็นการจำกัดแนวคิดหรือมุมมองจากคนรุ่นใหม่ที่ยังไม่ถึง 25 ปี จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น

(5.3) มาตรา 9 อนุมาตรา (3) กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับระดับการศึกษาเอาไว้ว่า “ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า” เป็นการจำกัดผู้ที่จะเป็นกรรมการไว้ด้วยชนชั้น อาชีพ การศึกษาและอายุ ซึ่งไม่สะท้อนถึงความหลากหลายของพลังทางสังคม (Pluralism)

(5.4) มาตรา 10 (23) โดยกำหนด คำนียามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ” ให้มีความชัดเจน

(5.5) ควรแก้ไขมาตรา 11 อนุมาตรา (6) ให้อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นและสอดคล้องกับวิธีการเลือกกรรมการสรรหาในอนุมาตรา (4) และอนุมาตรา (5)

(5.6) หากแก้ไขมาตรา 11 อนุมาตรา (6) ดังกล่าวแล้ว ควรตัดมาตรา 11 วรรคสี่ ออก เนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องมีอีกต่อไปอันเป็นการลดความซ้ำซ้อนและการขัดแย้งกันของกฎหมาย

(6) เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

(6.1) ควรยกเลิกมาตรา 10 อนุมาตรา (4) จะเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถใช้สื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้การทำงาน เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้มากกว่า ทั้งยังขจัดความลำสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมในปัจจุบันได้อีกด้วย

(6.2) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 13 อนุมาตรา (3) คำว่า “...รวมตลอดทั้งคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และส่งเสริมความเป็นพหุสังคม...” เป็น “รวมตลอดทั้งคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งเสริมความเป็นพหุสังคม” เพื่อทำให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในฐานะของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงเพศสภาพ

(6.3) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 ให้กรรมการสามารถรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดได้เพิ่มเติม เพื่อบรรเทาปัญหาด้านงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ทั้งนี้ ต้องมีการเปิดเผยการรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นได้นั้นให้สาธารณชนทราบ อันจะเป็นป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest)

(6.4) ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 25 ให้คณะกรรมการเข้ารับการศึกษหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ ได้ กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานหรือประเทศชาติ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว ทั้งนี้ อาจนำพันธกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของหน่วยงานมาพิจารณาประกอบ □

บรรณานุกรม

- Banchœt Singaneti. (2004). lak phũnthān khōng sitthi sērīphāp . Phim khang thī 2. Krung Thēp... : samnakphim winyūchon.
- Bhavansak Uwanno. (2001). kotmāi mahāchon lem nung : wiwatthanākān thāng pratyā læ laksana khōng kotmāi mahāchon yuk tāng tāng . Krung Thēp... : samnakphim winyūchon
- Department of International Organizations. (2022). prawat UN. [Online], available URL: <https://www.thai-inter-org.mfa.go.th>.
- Department of International Organizations. (2022). samāchik Sahaprachāchāt. [Online], available URL: <https://www.thai-inter-org.mfa.go.th>.
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2022). Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions in the European Union. [Online], Available URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf
- GANHRI. (2022). The Paris Principles. [Online], available URL: <https://ganhri.org/paris-principles>.
- GANHRI. (2022). Members. [Online], available URL: <https://ganhri.org/membership>.
- Human Rights Commission of Malaysia. (2022). About us. [Online], Available URL: <https://suhakam.org.my/>.
- Lertporn Udompong. (2021). 'ongkōn 'itsara kap kānsāng prachāthipatai thī truat sōp dai : suksā kōranī Khana Kammakān Sitthi Manutsayachon hāeng Chāt . Krung Thēp... : Sathāban Phra Pokklao .
- National Human Rights Commission on of The Republic of KOREA. (2022). NHRCK Act. [Online], Available URL: <https://www.humanrights.go.kr/site/homepage/menu=002003001002>.
- Office of the National Human Rights Commission. (2018). khūmŭ pramōen khwām-sāng dân sitthi manutsayachon yāng rōp dân læ rāikān truat sōp khōng phāk thurakit . Krung Thēp Mahā Nakhōn : bōrisat sāibu čhamkat.

- OHCHR. (2022). UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS Office the High Commissioner.
[Online], Available URL <https://www.ohchr.org/en/Countries/nhri>.
- Preedee Kasemsap. (2000). niti pratyā . Phim khrang thī 5. Krung Thēp... : mahāwit-thayālai Thammasāt.