



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นายบุญเกื้อ สมนึก
รหัส ๖๒๐๗๑๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อเรื่อง สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับหลักนิติธรรม

ชื่อผู้เขียน นายบุญเกื้อ สมนึก^๑

บทนำ

จากคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กล่าวว่า โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นหลักมูลเหตุแห่งอิสรภาพ และความยุติธรรมและสันติภาพโลก โดยไม่นำพาและเหยียดหยามต่อมนุษยชนยังผลให้มีการกระทำอย่างป่าเถื่อน ซึ่งเป็นการละเมิดมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างร้ายแรงและได้มีการประกาศว่า ปฏิญญาสูงสุดของสามัญชนได้แก่ความต้องการให้มนุษย์มีชีวิตอยู่ในโลกด้วยอิสรภาพในการพูดและความเชื่อถือและอิสรภาพจากความหวาดกลัว และความต้องการ โดยที่เป็นการจำเป็นอย่างเต็มที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย ถ้าไม่ประสงค์จะให้คนตกอยู่ในบังคับให้หันเข้าหาขบถ ชัดขึ้นต่อทรรษและการกดขี่เป็นวิถีทางสุดท้าย โดยที่เป็นการจำเป็นอย่างเต็มที่ที่จะส่งเสริมวิวัฒนาการแห่งสัมพันธไมตรีระหว่างนานาชาติ โดยที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์และสิทธิในความเท่าเทียมกันของบรรดาชายและหญิง และได้ตกลงใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดีขึ้นด้วยในอิสรภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยที่รัฐสมาชิกต่างปฏิญญาจะให้บรรลุถึงซึ่งการส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามทั่วสากลต่อสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพหลักมูล โดยร่วมมือกับสหประชาชาติ โดยที่ความเข้าใจร่วมกันในสิทธิและอิสรภาพเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพื่อให้ปฏิญญานี้สำเร็จผลเต็มบริบูรณ์

เนื่องจากอดีตที่ผ่านมามวลมนุษยชาติประสบภัยและความโหดร้ายจากสงครามมาอย่างต่อเนื่อง สาเหตุสำคัญเกิดจากการไม่เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ สิทธิมหาชนที่ทุกคนต้องได้รับการคุ้มครอง การประกาศเจตนารมณ์ของสากลในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ โดยประเทศไทยเป็น ๑ ใน ๔๘ ประเทศออกเสียงสนับสนุนรับรอง นับว่าเป็นข้อตกลงร่วมกันในการจะเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกันเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความเอื้ออาทรกันและการปกครองแห่งรัฐต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นจริงแก่ประชาชนของตนเอง โดยใช้หลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐเป็นหน้าสำคัญในการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยความเสมอภาค เคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน นับว่าเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามเจตนารมณ์ของสากลที่มีข้อตกลงร่วมกัน

หลักนิติธรรมเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนต่อละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (Individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน (Public interest) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชน

^๑ รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ ๗ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

และประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันต้องคุ้มครองให้เกิดคุณภาพที่เป็นธรรม อาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกได้ ดังนี้^๒

๑. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่งของการจัดกลไกการใช้อำนาจรัฐ (Machinery of government) โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน และจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

๒. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวกันจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีกรคนและดุลกัน อันจะเป็นการเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

๓. การมีกฎหมายที่ดี (Good law) อันจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย

๔. การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative legality) ในการปกครองฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้นในการใช้อำนาจใดๆ ต่อเอกชน รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อให้การเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งในการนี้จะต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

๕. ความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility) ประชาชนันั้นจัดตั้งเพื่อรักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยเอกชนทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินอันเป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ และในกรณีที่จำเป็นอาจถูกเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ แต่ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้ใดต้องสูญเสียประโยชน์เฉพาะมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นกรณีที่รัฐก่อให้เกิดเอกชนคนใดเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำต้องทำให้เอกชนคนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรมในภาวะที่อยู่ร่วมกันเป็นประชาชาติ

๖. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร นอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิธทางการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงจะต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่าการใช้อำนาจผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม หากรัฐสภาตรากฎหมายโดยผิดหลักเกณฑ์ตามหลักรัฐธรรมนูญก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจผิดกฎหมายก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

๗. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชาชาติ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น การที่กล่าวกันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน หมายความว่า ศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหาที่ตามมาดบของการใช้อำนาจ แต่มิใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ทุกองค์กรของรัฐต่างมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกริดรอนโดยไม่มีเหตุอันควรหรือโดยมิมีการเยียวยาอย่างเป็นธรรม ซึ่งจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำ

^๒ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๔๐). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า ๒๕ - ๒๙.

ให้มีหลักกฎหมายสำคัญตามมาอีกหลายประการ เช่น หลักการเสมอกันในกฎหมาย (Equality before the law) หลักสัดส่วนของการใช้อำนาจ (Proportionality) หลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคล (Retroactivity) ฯลฯ

จากสาระสำคัญของหลักนิติธรรมข้างต้น เห็นได้ว่า เป็นหลักการที่กฎหมายต้องให้การคุ้มครองประชาชนแต่ละบุคคลจากอำนาจตามอำเภอใจของบุคคลอื่นๆ รวมถึงจำกัดอำนาจรัฐให้ปกครองโดยกฎหมาย ผู้ปกครองของสังคมไม่สามารถดูแลบุคคลเฉพาะกลุ่มเป็นพิเศษได้ โดยกฎหมายเป็นสิ่งที่กั้นระหว่างรัฐบาลกับการปกครอง เป็นเกราะป้องกันปัจเจกชนจากการเลือกปฏิบัติโดยอำนาจทางการเมือง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่างๆ จะต้องยึดหลักกฎหมายและหลักนิติธรรมเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทยมีส่วนด้วยกันไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรในฝ่ายบริหาร องค์กรในฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรเอกชน เป็นต้น

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และได้เข้าเป็นภาคีของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความต้องการที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกับนานาประเทศ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Covenant on Civil and Political Rights) โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ ถือว่าเป็นกติการะหว่างประเทศที่สำคัญฉบับหนึ่ง และได้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามหลักการขององค์การสหประชาชาติซึ่งส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขึ้นในทุกประเทศนอกจากกลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น กลไกทางฝ่ายนิติบัญญัติ กลไกทางฝ่ายบริหาร กลไกทางตุลาการ กลไกทางตุลาการรัฐธรรมนูญ กลไกทางองค์กรอิสระ รวมทั้งองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อช่วยให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๑ ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรระดับชาติที่มีหน้าที่และอำนาจโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง (๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อ

ประชาชน (๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน (๔) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม (๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน และ (๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๓ ทำหน้าที่จนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในการทำหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติจะต้องสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส” (Paris Principles) ซึ่งได้วางแนวทางไว้ ตามหลักการสากล

๓. หลักการปารีส (Paris Principles)

การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution) เป็นไปตาม “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส” (Paris Principles)^๓ เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Workshop on National Institutions for the Promotion of Human Rights) ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ ๗ - ๙ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ โดยข้อสรุปครั้งนั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ เป็นมติที่ ๑๙๙๒/๕๔ และต่อมาได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly) ตามมติที่ ๔๘/๑๓๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ โดยหลักการปารีสได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่างๆ และกำหนดสถานะและหน้าที่รับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชน และถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่างๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

นับตั้งแต่ได้มีการรับรองหลักการปารีสมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการอธิบายหรือตีความหลักการปารีสให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ตลอดจนมีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักการดังกล่าว โดยสหประชาชาติและองค์กรเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติได้จัดตั้งองค์กรต่างๆ ให้สอดคล้องกับบริบทด้านสิทธิมนุษยชนที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อาทิ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) คณะอนุกรรมการพิจารณา ทบทวนสถานะ (Sub – committee on Accreditation - SCA) ภายใต้อคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights - ICC)

^๓ United Nations Human Right Office the High Commissioner. Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles) Retrieved October ๑๓, ๒๐๑๖ from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

หรือคณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI) ในปัจจุบัน และองค์กรความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Right Institution - APF) รวมทั้งบทบาทเพิ่มเติมที่ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้กำหนดให้เป็นบทบาทหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติ^๔ โดยหลักการปารีส (Paris Principles) ได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้

หลักการปารีส (Paris Principles) ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้และควรบัญญัติรับรององค์ประกอบและขอบเขตอำนาจของสถาบันไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีความรับผิดชอบประกอบด้วย

(๑) เสนอต่อรัฐบาล รัฐสภาและเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจอื่น ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือการใช้อำนาจในการรับฟังปัญหาตามภารกิจในการเผยแพร่ความเห็น (opinions) ข้อเสนอแนะ (recommendations) และรายงานเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะและรายงาน ซึ่งอำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเชื่อมโยงกับบทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่างๆ และบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรตุลาการที่มุ่งหมายในการปกป้องและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องตรวจสอบการออกกฎหมาย (legislation) และบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอ และจะต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เห็นว่าเหมาะสมในการเป็นหลักประกันว่าบทบัญญัตินั้นๆ ให้สอดคล้องกับหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน (principles of human rights) และหากเห็นว่าจำเป็นจะแนะนำให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารรวมถึงเฝ้าระวังสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการตระเตรียมการรายงานสถานการณ์ของประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่องและกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไขเพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าวและหากมีความจำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นต่อสถานะและปฏิบัติการของรัฐบาล

(๒) ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงการตรากฎหมายในประเทศ (harmonization of nation legislation) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐเป็นภาคีและให้มีการนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ

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

(๔) รับผิดชอบในการรายงานสิ่งที่รัฐถูกกำหนดให้เสนอต่อหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations bodies) และคณะกรรมการและสถาบันระดับภูมิภาค ตามที่ มีความรับผิดชอบตามสนธิสัญญา ในกรณีที่มีจำเป็นอาจแสดงออกโดยการทำความเข้าใจโดยชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นความเคารพสำหรับความอิสระ

(๕) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและสถาบันของประเทศอื่นที่มีอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

^๔ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๘). มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า ๑๖.

(๖) ให้ความช่วยเหลือในการกำหนดหลักสูตรสำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยดำเนินการในโรงเรียน มหาวิทยาลัยและวงการศึกษาต่างๆ

(๗) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามในการต่อต้าน (combat) การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (racial discrimination) โดยการยกระดับความตระหนักของประชาชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา และใช้องค์กรสื่อมวลชน (all press organs)

องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการแต่งตั้งสมาชิกไม่ว่าจะดำเนินการโดยวิธีการเลือกตั้งหรือวิธีอื่นใด จะต้องเป็นที่ยอมรับและสอดคล้องกับวิธีการซึ่งเป็นหลักประกันในการทำให้แน่ใจว่าเป็นผู้แทนของสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอำนาจที่จะสามารถร่วมมือได้อย่างมีประสิทธิภาพที่จะเป็นที่ยอมรับหรือด้วยการดำเนินการขององค์กรหรือผู้แทนขององค์กรประกอบด้วย

องค์กรภาคเอกชนที่มีความรับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนและความพยายามในการต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ สหภาพแรงงาน (trade unions) และองค์กรวิชาชีพ เช่น สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักข่าวและนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียง องค์กรด้านปรัชญาหรือศาสนา (philosophical or religious) มหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิ (qualified experts) รัฐสภา (parliament) และหน่วยงานของรัฐรวมถึงผู้แทนที่จะมีส่วนในการให้คำปรึกษาหารือในฐานะที่ปรึกษา (advisory capacity)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีโครงสร้างพื้นฐานตามสมควรเพื่อจัดการอย่างราบรื่นในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงบประมาณ (adequate funding) ต้องได้รับงบประมาณที่จะสามารถดำเนินงานที่เพียงพอต่อเจ้าหน้าที่และบริเวณสถานที่เพื่อดำเนินการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความอิสระ การรับรองความอิสระสำหรับสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สามารถมีความอิสระอย่างแท้จริง การแต่งตั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและแต่งตั้งโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยอาจจะต่ออายุการดำรงตำแหน่งได้โดยมีเงื่อนไขว่าความหลากหลายของสมาชิกของสถาบัน (pluralism of institution's membership) จะต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กร

แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายในขอบข่ายตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีแนวทางการดำเนินการ ประกอบด้วย การพิจารณาอย่างอิสระในปัญหาต่างๆ ภายในอำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเสนอโดยรัฐบาลหรือดำเนินการโดยไม่มีคำสั่งต่อจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือการเสนอของสมาชิกหรือของผู้ร้องทุกข์ รับฟังข้อมูลและเอกสารที่ได้มาจากบุคคลใดๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาสถานการณ์ภายในอำนาจหน้าที่ เผยแพร่ความคิดเห็นโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านองค์กรสื่อมวลชน โดยเฉพาะการเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะ จัดประชุมได้อย่างสม่ำเสมอและได้เท่าที่จำเป็นโดยสมาชิกทั้งหมดของสถาบันสามารถเข้าร่วมประชุมได้ จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของสถาบันและจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบัน ดำเนินการปรึกษาหารือกับหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman) ผู้ไกล่เกลี่ย (mediators) และองค์กรที่มีลักษณะในการทำงานเหมือนกัน และให้องค์การเอกชนมีบทบาทในการขยายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ (develop relations) กับองค์การเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติ (combating racism) โดยเฉพาะการปกป้องกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (vulnerable groups) เช่น เด็ก แรงงานอพยพ (migrant workers) ผู้ลี้ภัย (refugees) บุคคลพิการ เป็นต้น หรือในพื้นที่พิเศษ

หลักการเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-jurisdictional)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องทุกข์ (complaints) หรือ คำร้องเรียน (petitions) เกี่ยวกับสถานการณ์ของปัจเจกบุคคล (individual situations) ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอ โดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทนหรือบุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมวิชาชีพหรือตัวแทนขององค์กรอื่นๆ ในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการต้องดำเนินการตามอำนาจที่กำหนดไว้โดยปราศจากอคติ (without prejudice) ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยหลักการ แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันท์มิตรผ่าน กระบวนการไกล่เกลี่ย (amicable settlement through conciliation) หรือการมีคำวินิจฉัยในกรณีจำเป็นโดย อยู่บนพื้นฐานของการรักษาความลับ (basis of confidentiality) ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ แจ้ง ให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงสิทธิต่างๆ โดยเฉพาะการเยียวยาแก้ไข (remedies) และการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้ เข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จัดทำข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่านั้นได้ทำให้เกิดความลำบากแก่ผู้ร้องเรียนในการใช้ สิทธิต่างๆ ของตน

๔. กติกาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี

ปัจจุบันประเทศไทยได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งต่อมาได้แสดงเจตนารมณ์ในการพัฒนาการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศไทยและในระดับ สากล โดยการเข้าเป็นภาคีกติกาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน ๗ ฉบับ จาก จำนวนทั้งสิ้น ๙ ฉบับ ดังนี้

๑. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Woman : CEDAW) เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๘ มี ผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘

๒. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child : CRC) เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕

๓. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

๔. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR) เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ มีผลใช้ บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

๕. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : ICERD) เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

๖. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT) เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

๗. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD) เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑

ส่วนสนธิสัญญาอีก ๒ ฉบับที่ประเทศไทยยังมีได้เข้าเป็นภาคี ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention for the Protection of ALL Persons from Enforced Disappearance : CPED) และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of ALL Migrant Workers and Members of Their Families : ICRMW) อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้แสดงเจตนาว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา CPED โดยได้ลงนามอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ และ ครม.และ สนช. ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ตามลำดับ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ส่วนอนุสัญญา ICRMW ประเทศไทยยังมีได้เป็นภาคี

โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ให้นิยามความหมาย “สิทธิมนุษยชน” ว่าหมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม เมื่อประเทศไทยได้เป็นภาคีและอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้รับการรับรองหรือคุ้มครองกติกาและอนุสัญญาจึงอยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติดังกล่าวด้วย

๕. การพิจารณาสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights: ICC) หรือเครือข่ายพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions : GANHRI) ในปัจจุบัน ได้ลดระดับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศไทยจาก “A” เป็น “B” โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Selection and appointment)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่ระบุถึงการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวาง (broad consultation) หรือการมีส่วนร่วม (participation) ของภาคประชาสังคมในกระบวนการรับสมัคร (application) การคัดกรอง (screening) และกระบวนการสรรหา (selection) รวมถึงการเผยแพร่โฆษณาตำแหน่งที่ว่างและการมีเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติผู้สมัครที่ชัดเจนและมีรายละเอียดเพียงพอ

(๒) ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการรณรงค์อย่างต่อเนื่องเพื่อให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการสรรหามีกระบวนการที่โปร่งใส เน้นการปรึกษาหารือ และ/หรือการมีส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับคุณสมบัติของผู้สมัครในการสรรหา (merit-based selection) รวมทั้งให้มีการเผยแพร่ข่าวการรับสมัครอย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มาจากภาคส่วนต่างๆ ของสังคมและมีคุณสมบัติด้านการศึกษาที่หลากหลาย โดยบรรจุประเด็นต่างๆ เหล่านี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎ ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่มีผลผูกพัน (binding administrative guidelines) ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคม

๒. ความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Functional immunity and independence)

ควรมีการบรรจุบทบัญญัติที่คุ้มครองการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากภายนอกหรือถูกข่มขู่ที่จะมีการดำเนินคดีทางกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถทำการวิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซง

๓. การรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่ทันต่อเหตุการณ์

(๑) จากกรณีเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองที่มีการใช้ความรุนแรงและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ๒ ครั้งเมื่อปี ๒๕๕๓ และช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ – พฤษภาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถเผยแพร่รายงานสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงได้ทันเวลาทั้งที่มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก โดยเหตุการณ์แรกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้เวลาถึง ๓ ปีในการตรวจสอบและจัดทำรายงาน ส่วนเหตุการณ์ที่สองคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เผยแพร่รายงานต่อสาธารณชนเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทันเหตุการณ์

(๒) ในสถานการณ์ที่มีการรัฐประหารหรือการประกาศภาวะฉุกเฉิน สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังและด้วยความเป็นกลางมากยิ่งขึ้นเพื่อส่งเสริมและประกันการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักการประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติรัฐในทุกสถานการณ์โดยปราศจากข้อยกเว้น การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการติดตามสถานการณ์ การเก็บข้อมูล การออกแถลงการณ์ และการเผยแพร่รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียดและสม่ำเสมอโดยผ่านสื่อมวลชนอย่างทันท่วงที นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องมีกระบวนการติดตามผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะและผลักดันให้ข้อเสนอแนะของตนมีผลในทางปฏิบัติเพื่อสร้างหลักประกันในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเผยแพร่รายงานต่อสาธารณชน จะช่วยให้มีการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ

๖. สรุป

ในการดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอีกด้วย ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้

นอกจากนี้ ในฐานะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution) การปฏิบัติหน้าที่จึงต้องสอดคล้องกับ “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือ “หลักการปารีส” (Paris Principles) อีกด้วย แต่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ GANHRI ได้มีข้อทักท้วงอันนำไปสู่การปรับลดสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจาก “A” เป็น “B” ตามที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันฝ่ายนิติบัญญัติได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อตอบสนองต่อข้อทักท้วงดังกล่าว ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

๑. ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติเพื่อนำไปสู่การทบทวนให้มีการปรับสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยให้กลับเป็นสถานะ A อีกครั้ง โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มาจากบุคคลที่หลากหลายจากหลายภาคส่วน รวมทั้งบัญญัติการเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย ซึ่งเป็นการรับรองความอิสระสำหรับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ที่กำหนดหลักประกันความอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติไว้ว่าต้องรับรองความอิสระสำหรับสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติให้สามารถมีความอิสระได้อย่างแท้จริง การแต่งตั้งจะต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเป็นการตอบสนองต่อข้อทักท้วงประการที่หนึ่งของ GANHRI

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ยังได้ตอบสนองต่อข้อทักท้วงประการที่สองของ GANHRI ซึ่งได้บัญญัติให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจโดยสุจริตจะได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่และอำนาจ

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดและไม่่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น คณะกรรมการต้องตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความจริงให้ปรากฏโดยไม่ล่าช้า ซึ่งต่างกับหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๒) ซึ่งมีได้กำหนดให้ต้องดำเนินการโดยไม่ล่าช้าแต่อย่างไร เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความรวดเร็วเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทันต่อสถานการณ์ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกละเมิดหรือผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการพยายามแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อข้อทักท้วงของ GANHRI เพื่อนำไปสู่การทบทวนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยได้รับการปรับสถานะให้เป็นสถานะ A อีกครั้ง โดยเน้นหลักนิติธรรมที่สากลยอมรับเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ บัญญัติ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่

แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งอาจจะกระทบสิทธิของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันและอาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งการกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมาโดยถูกต้องตามกฎหมายพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระโดยที่มิได้อาศัยเหตุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๘ อาจถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ อาจไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และอาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ไม่มีเหตุผลความจำเป็นอย่างเพียงพอ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ เนื่องจาก

๑. กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกถอดสถานะจาก A เป็น B เมื่อปี ๒๕๕๗ นั้น เนื่องจากสาเหตุผลการหนึ่งที่ถูกกฎหมายไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระและความหลากหลายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub - Committee on Accreditation) ของเครือข่ายพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระดับโลก (Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI) มิได้มุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างใด การบัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ จึงมิได้เป็นหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ประเมินสถานะจะคืนสถานะ A ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย และการให้พ้นจากตำแหน่งและต้องทำหน้าที่ต่อไป ทำให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับการทำหน้าที่ในขณะดำรงตำแหน่ง และไม่มี ความชัดเจนว่า การพ้นตำแหน่งของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติหรือประชาชนเป็นส่วนรวมโดยตรงตามที่มีการให้เหตุผลไว้ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด การกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ จึงอาจเข้าข่ายเป็นการตรากฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามหลักความได้ความได้สัดส่วน อันไม่สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖

๒. สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ว่าจะมีสถานะ A หรือ B ต่างก็ได้รับสิทธิในการนำเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ รวมถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการนำสนธิสัญญาและมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติในระดับประเทศในรูปแบบของรายงานคู่ขนาน (Alternative report) ได้ ทั้งนี้ การบัญญัติให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งโดยยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีและการเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งอยู่ในสถานะของการรักษาการแทนเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งที่หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

บรรณานุกรม

United Nations Human Right Office the High Commissioner. Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights (Paris Principles) Retrieved October ๑๓ , ๒๐๑๖ from <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (๒๕๔๐). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (๒๕๕๘). **มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การค้ำของ สกสค. ลาดพร้าว.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

