



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จัดทำโดย นายกนกศักดิ์ ปิ่นแสง

รหัส 1

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายกนกศักดิ์ ปิ่นแสง¹

บทคัดย่อสาระสังเขป

กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสอดคล้องกับรูปแบบสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ โดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจประการหนึ่งคือ อำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความหมายกว้างครอบคลุมถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลรวมอยู่ด้วย ซึ่งอำนาจในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวนี้ยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจตรวจสอบบางประการ เช่น เรื่อง กรอบ ขอบเขตการตรวจสอบหรือรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน อำนาจในการบังคับผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสภาพบังคับทางกฎหมายอันจะได้กล่าวในบทต่อไป

คำสำคัญ สิทธิมนุษยชน , อำนาจในการตรวจสอบ

¹ กรรมการและประธานกรรมการบริหาร บมจ.ดับบลิวพี เอ็นเนอร์ยี.

บทนำ

สิทธิ ตามกฎหมาย นักกฎหมายโดยทั่วไป มักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมาย ในขอบเขตที่แคบ ในแง่ที่ว่าคนจะมีสิทธิได้ ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิ แต่ในแง่ของ “สิทธิมนุษยชน” นั้น ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน กว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่²

1. สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิตไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้า กฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณา คดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2. สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3. สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำได้เลือกงานอย่างอิสระและ ได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4. สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพแม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคมมีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

5. สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตนมีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณี ท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับตั้งนั้นกล่าวได้ว่า “สิทธิตามกฎหมาย” ทุกอย่างไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีสิทธิบางอย่างเท่านั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชน นั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการทำร้ายหรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับ “อาหาร” ที่เพียงพอแก่การยังชีพไม่ถือว่าใครทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างพอเพียงแก่การมีชีวิตอยู่รอด

² กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538, หน้า 2.

สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาประกอบพันธกรณีที่ต้องยึดถือปฏิบัติ³

ความเป็นมาและสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเป็นข้อตกลงของสหประชาชาติได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองประเทศของตน แนวคิดเกี่ยวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเกิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงเนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวได้นำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประเทศคู่สงครามอย่างมหาศาล โดยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากความทารุณโหดร้ายของฝ่ายอักษะซึ่งนำโดยอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ผู้นำประเทศเยอรมันนี และเบนิโต มุสโสลินี ผู้นำประเทศอิตาลี จนทำให้ประเทศดังกล่าวทั่วโลกหวั่นเกรงเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น จึงได้มีการผลักดันให้องค์การสหประชาชาติเร่งกำหนดแนวทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นมาคุ้มครองมนุษยชาติ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 (ค.ศ. 1948) สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงได้มีมติยอมรับและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรก

ลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ (Inherent) เมื่อคนเกิดมาก็มีสิทธิมนุษยชนติดตัวมาด้วย เพราะมีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิที่ติดตัวแต่ละคนมา ไม่มีการให้หรือซื้อหรือ สืบทอดมา
2. เป็นสิทธิที่เป็นสากล (Universal) คือเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ เพศ หรือนับถือศาสนาใด ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มาจากพื้นฐานทางสังคมหรือการเมืองอย่างไรใด มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระเสรี มีความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ
3. เป็นสิทธิที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่กันได้ (Inalienable) คือ ไม่มีใครจะมาแย่งชิงเอาสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แม้ว่ากฎหมายของประเทศจะไม่ยอมรับหรือสิทธิมนุษยชน หรือแม้ว่าจะละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม ประชาชนของประเทศนั้นก็ยังมียุทธสิทธิมนุษยชนอยู่ ตัวอย่างเช่นในสมัยค้าทาส ทาสทุกคนมีสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าสิทธิเหล่านั้นจะถูกละเมิดก็ตาม

³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หน้า 3.

4. เป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน (Indivisible) กล่าวคือ เพื่อที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพความมั่นคงและมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสมกับความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์จะต้องไม่ถูกแยกออกจากกัน

ต่อมาได้จัดตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1946 เมื่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) หรือ (ECOSOC) แห่งสหประชาชาติได้เชิญประเทศภาคีสมาชิกมาร่วมประชุมจัดตั้งกลุ่มหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1960 สหประชาชาติได้มีมติสนับสนุนรัฐบาลต่างๆ จัดตั้งกลุ่มหรือองค์การสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยในช่วงแรกแนวคิดเรื่อง “องค์การสิทธิมนุษยชน” มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ องค์การหรือสถาบันใดก็ตามในระดับประเทศที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น กลไกด้านกระบวนการยุติธรรม ศาลหรือองค์กรเอกชนต่างๆ ปี ค.ศ.1991 ได้มีการจัดสัมมนา ระหว่างประเทศ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยได้ร่วมกันกำหนดแนวทางหรือมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์การสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรู้จักกันในนาม หลักการปารีส (Paris Principles) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองในเวลาต่อมา

หลักการปารีส (Paris Principles) ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สหประชาชาติ ดังนี้

- (1) องค์การสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเป็นองค์กรที่มีความอิสระในด้านการปฏิบัติงานและด้านงบประมาณ
- (2) องค์ประกอบขององค์การสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติชาติจะต้องมีความหลากหลาย
- (3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรอย่างน้อยต้องมีหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะ และรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนการศึกษาวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน ฯลฯ⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 247 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอำนาจและหน้าที่ปัญหาการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นคือ ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบที่จำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเอกชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการ วินิจฉัยชี้ขาด แต่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ย การรายงานผลการตรวจสอบ การเสนอมาตรการแก้ไข ปัญหาเท่านั้น คำสั่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีผลบังคับให้บุคคล หรือหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, เอกสารประกอบการสอน เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 247 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจ และหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้อง กับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชน ชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย⁵

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

มาตรา 15 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือ อันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีปรากฏว่าไม่มี การดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 247.

- (4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
 - (5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
 - (6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน
 - (7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
 - (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
 - (9) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
 - (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- จากบทบัญญัติที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่แก่คณะกรรมการดังกล่าว นำสู่ปัญหาในการใช้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังต่อไปนี้

ปัญหาอำนาจการตรวจสอบ

อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้”

ปัญหาการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นคือไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบที่จำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเอกชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้ทุกเรื่อง แม้จะเป็นเรื่องที่เอกชนละเมิดต่อเอกชนด้วยตนเอง เช่น กรณีนายจ้างกับลูกจ้างพิพาทกันเรื่องค่าจ้างแรงงาน ซึ่งแม้จะมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงคือกระทรวงแรงงานหรือศาลแรงงานกลาง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาและทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งมีอยู่จำนวนมาก แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการ วินิจฉัยชี้ขาด รวมถึงไม่ได้มีการกำหนดกรอบการพิจารณาในการรับเรื่องร้องเรียนว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ หรือข้อยกเว้นที่จะไม่รับเรื่องร้องเรียน ทำให้มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาจำนวนมากและเป็นเรื่องที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ แม้จะมีอำนาจในการไกล่เกลี่ย การรายงานผลการตรวจสอบ การเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 คือตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่

เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง การเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง และมาตรา 247 (6) ได้บัญญัติเรื่องหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชน ชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย

จะเห็นได้ว่าเป็นการเสนอแนะเพื่อตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและเผยแพร่ต่อประชาชน และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 นั้น ได้ให้อำนาจตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งการตรวจสอบอำนาจรัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคำสั่งของรัฐ เช่น การสลายการชุมนุมที่ผ่านมาของการชุมนุมของคนเสื้อแดงหรือการสลายการชุมนุมของคนเสื้อเหลือง ซึ่งมีหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่สลายการชุมนุมได้ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน แต่มีหลายครั้งที่รัฐบาลในขณะนั้นที่เป็นผู้ออกคำสั่งสลายการชุมนุมเป็นผู้ถือเสียงข้างมากในรัฐสภา เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากคำสั่งของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงาน คณะรัฐมนตรีที่สั่งสลายการชุมนุม และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานต่อรัฐสภาที่รัฐบาลที่ออกคำสั่งสลายการชุมนุมโดยเป็นรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งที่ผ่านมารัฐสภาได้รับทราบ แต่ไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะลงโทษรัฐบาลที่สั่งสลายการชุมนุมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดและผลของการวินิจฉัยชี้ขาดไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ

ดังเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2548 สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย” ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานและเสนอมาตรการแก้ไขแล้ว ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการแก้ไข เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว จึงได้เสนอรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนของประชาชน แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาจากกฎหมายที่บัญญัติไว้ในระดับรัฐธรรมนูญ และมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ในการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเท่านั้น เพราะประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนปัญหาว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะใช้อำนาจเพื่อคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพและสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้หรือไม่ ทำให้เป็นปัญหาการบังคับใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากนี้แล้วตามมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 32 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้

มาตรา 25 “...ให้คณะกรรมการแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ในการแจ้งดังกล่าวให้คณะกรรมการสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดยถูกต้องครบถ้วนด้วย”

มาตรา 26 “เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 25 วรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยต้องให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน...”

มาตรา 32 “ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน เกิดปัญหาในการประสานงาน หน่วยงานมักไม่ยอมมาชี้แจง ไม่ส่งผู้แทนหรือผู้ที่ทราบเรื่องมาชี้แจง และมีการประวิงเวลาจนเรื่องดังกล่าวมีการฟ้องร้องเป็นคดีสู่ศาล ซึ่งทำให้อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

สรุป

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องเป็นเรื่องที่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งกฎหมายได้ให้นิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม นับเป็นคำจำกัดที่มีความหมายและขอบเขตกว้างขวางมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ในทุกกรณี

แต่อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ไม่มีการกำหนดกรอบการพิจารณาไว้ จึงสมควรที่จะต้องแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดกรอบการรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเนื่องจากคำว่าสิทธิมนุษยชน มีความหมายกว้างรวมไปถึงเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคด้วย เพื่อไม่ให้อำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นหรือองค์กรอื่น เพราะตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดไว้เพียงเรื่องเดียวคือเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจตรวจสอบเรื่องราวร้องเรียนที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น และสมควรกำหนดเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่มีอำนาจกระทำการตรวจสอบหรือรับพิจารณาไว้เพื่อให้เกิดกรอบการทำงานที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม นอกจากนี้สมควรที่จะจำกัดปริมาณเรื่องราวร้องเรียนที่จะต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อให้การทำงานตอบสนองจุดประสงค์ของการมีองค์กรดังกล่าวมากที่สุด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดหรือสั่งลงโทษบุคคลใด แต่มีอำนาจเพียงเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม และไม่มีมาตรการในการบังคับหน่วยงานอื่นต้องปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างใด เช่น หากไม่ปฏิบัติตามมาตรการแก้ไขที่เสนอผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร หรือการที่หน่วยงานหรือบุคคลใดไม่มาชี้แจง หรือทำเป็นหนังสือชี้แจงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่มีผลทางกฎหมายทำให้เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีมาตรการที่ให้มีความอำนาจในสภาพบังคับ เช่น หากไม่ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขต้องมีบทกำหนดโทษ หรือกำหนดให้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมเพื่อให้ใช้มาตรการทางศาล และเพื่อให้ผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดความเกรงกลัวและเกิดผลบังคับใช้อย่างรวดเร็ว รวมถึงควรแก้ไขบทบัญญัติให้สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการอิสระที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณอันเป็นปัจจัยในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้สอดคล้องกับจุดประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร

บรรณานุกรม

หนังสือ

กุลพล พลวัน,พัฒนาการสิทธิมนุษยชน,กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน,2538.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง,สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

บรรเจิด สิงคะเนติ,เอกสารประกอบการสอน เรื่องคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,คณะนิติศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วิทยานิพนธ์

เกษราภรณ์ บำรุงรส, 2549,ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542,วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542.