

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง “ ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการเชื่อมโยงการดำเนินงานกับสหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศรวมทั้งศึกษาปัญหา หลักกฎหมายและแนวทางการพิจารณาในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในวาระแรกยังมีปัญหา ข้อได้เปรียบ และข้อจำกัดในด้านการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ผลการศึกษาปัญหาดังกล่าว พบว่า กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย มีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ในการกลั่นกรองคำร้องหรือเรื่องที่คณะกรรมการอาจริเริ่มตรวจสอบเองโดย ไม่มีการร้องเรียน เข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบ ทั้งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน บุคคล และหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสาระหรือเนื้อหาของคำร้องที่สมควรรับไว้พิจารณา ลักษณะของเรื่องที่อาจไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา อีกทั้งนิยามของสิทธิมนุษยชนไม่สามารถสื่อความหมายที่แท้จริงของสิทธิมนุษยชน ต้องอาศัยการตีความ และยังมีขอบเขตจำกัดเฉพาะสิทธิมนุษยชน ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในการตีความบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่เป็นการกระทำของรัฐบาลและเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว และปัญหาเกี่ยวกับประเด็นในเชิงเนื้อหาในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งแตกต่างจากปัญหาข้อพิพาทในทางแพ่ง อีกทั้ง มีการกำหนดระเบียบที่ขัดต่อบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ทำให้มีคำร้องที่ไม่ใช่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบ และคณะกรรมการต้องมีมติ

ให้ยุติการตรวจสอบในภายหลัง จึงควรปรับปรุงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ และระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนให้มีความชัดเจน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิร้องเรียน เป้าหมายและสาระของคำร้องที่พึงรับไว้พิจารณา ลักษณะของเรื่องที่ไม่อาจไม่รับไว้พิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณา ระยะเวลาในการรับคำร้อง รวมถึงบทบัญญัติในบางมาตราที่มีปัญหาในการตีความ

2. ปัญหาในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงค่อนข้างจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ กล่าวคือ ไม่มีอำนาจในการเข้าตรวจตราเรือนจำ หรือสถานกักกันต่างๆ ไม่มีอำนาจเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบ บทบัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานต่อคณะกรรมการ ไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนบทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่มีการฝ่าฝืนอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าว ยังไม่มีการดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการรับฟังข้อเท็จจริงตามหลักการรับฟังความทุกฝ่าย ดังนั้น จึงควรเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมถึงปรับปรุงบทบัญญัติกำหนดโทษให้ครอบคลุมถึงบุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน และดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

3. ปัญหาเกี่ยวกับการไต่ถามสืบ อันเป็นมาตรการสำคัญในการยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังขาดการจัดระบบการดำเนินงานที่จะทำให้มีการดำเนินงานโดยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรง อีกทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้การใช้มาตรการนี้ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด ซึ่งจากการศึกษาทำให้เห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับมาตรการนี้ และพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติให้มีความชัดเจน ให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมดำเนินงาน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่ถามสืบเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ

4. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในการระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการให้เหตุผลในการเสนอความเห็น การเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ มีข้อจำกัดในกรณีที่ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญยังไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ

คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตลอดจน ข้อจำกัดเกี่ยวกับการอ้างอิงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทางด้านสิทธิมนุษยชนในการเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งปัญหา และข้อจำกัดเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความชัดเจน ความน่าเชื่อถือ ของรายงานต่อการนำไปปฏิบัติและ ต่อการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงควร ให้ความสำคัญและพัฒนาระบบการตรวจสอบ และการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชนให้มีประสิทธิภาพ โดยมีการระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลในการเสนอความเห็นอย่าง ชัดเจน รวบรวมแนวทางการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเป็น มาตรฐานการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมการค้นคว้าแนวทางการพิจารณาตรวจสอบของ สถาบันสิทธิมนุษยชน ตลอดจนศาลสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการวางหลักการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อเร่งรัดให้มีการตรา กฎหมายเพื่อให้สิทธิในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ รวมทั้งเสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้น

5. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่จะต้องแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามลักษณะของเรื่องร้องเรียน แต่ไม่มีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้ ประการ สำคัญคือ การติดตามผลการดำเนินงานของบุคคลและหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตาม รายงานไม่มีสภาพบังคับ และระบบความสัมพันธ์ในทางกฎหมายกับองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่าย บริหารและรัฐสภายังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากกำหนดเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติแต่เพียงฝ่ายเดียว ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินงาน จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของ บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี ซึ่งหาก ผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่เห็นความสำคัญ ย่อมส่งผลให้การแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิ มนุษยชนเป็นไปอย่างล่าช้าหรือไม่บรรลุผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน หากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ ซึ่งควรแก้ไขปัญหเหล่านี้โดย กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการสั่งให้มีการเยียวยา ความเสียหาย เบื้องต้นที่จำเป็นแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในกรณี เป็นเรื่องเร่งด่วน และกำหนดระเบียบแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้ให้ชัดเจน นอกจากนี้สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประมวลข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ ปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็น

ธรรม รวมทั้งเรื่องที่เราเสนอรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้วมิได้สั่งการ เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภา
แล้วแต่กรณี พิจารณาแก้ไขปัญหาย่อยอย่างเป็นระบบต่อไป รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน

จากการศึกษาทำให้เห็นว่า กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยในบางขั้นตอนยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล
ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและไม่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ของบางประเทศ ซึ่งนอกจากการแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้ว การ
กำหนดระบบความสัมพันธ์ในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับองค์กรอื่น
ที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านสิทธิมนุษยชนต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย การ
สร้างความเชื่อถือและยอมรับในการดำเนินงาน ตลอดจนพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และการบริหาร
จัดการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มีความพร้อมที่จะรองรับการดำเนินงาน
ดังกล่าว ย่อมจะเป็นหลักประกันให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

Abstract

The study of “the Problems Relating to the Procedures of Investigation of Human Rights Violations by the National Human Rights Commission of Thailand” has an object to study the principle, competence, and responsibilities of national human rights Institutions accordance with the law including other issues relating to the investigation proceeding of the violation of human rights by the National Human Rights Commission of Thailand. National human rights Institution has an important role in linking the execution between United Nation and all international human rights institutions and it is investigatory mechanism for protection of human rights in Thailand. Also, it is a constitutional organization according to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540. Regarding to the first period of the performance of the Commission’s duties, the Commission confronted problems, disputes, and limitation in the investigation of the violation of human rights that have an effect to the efficiency of human rights protection.

The results of the study is that the investigation proceeding of the violation of human rights has the important problems following:

Firstly, the problem is related to the beginning of the investigation procedures of the violation of human rights. According to the National Human Rights Commission Act B.E. 2542 and related regulations, the Act and regulations do not provide clearly the method of the consideration an investigating complaint or the subject that the commission may undertake without any complaint clearly including rules pertaining to complainant, person and organization that are under the investigation of the National Human rights Commission including the rules concerning which subject matter of a complaint should be considered or not should be considered by the Commission and the rejections of complaints. Also, it cannot show the actual definition of the human rights so that it has to be interpreted in the limitation of human rights accordance with human rights treaties. In

addition, there is interpretation problem relating to the investigatory powers within the Commission's sphere of competence for conducting investigations of the acts of government and the matter of complaints being litigated in the Court or that upon which the Court has already given final order or judgement and the problem pertaining to substantive issue in the investigation of violation of human rights between two private persons that is different from civil suit. Moreover, stipulated regulation relating to the procedure of complaint is inconsistent with the Act so that the complaint is not about violation of human rights issues and has to be terminated by the Commission later. Therefore, the National Human Rights Commission Act B.E. 2542 and related regulations should be amended in the part of complaint section including complainant, the subject matter of complaint that which complaint should be or should not be admitted or rejected and the time of accepting complaint and interpretation issue.

Secondly, the problem is concerned about power of investigation. The study found that the National Human rights Commission has limited investigation power comparing with foreign human rights institution. Namely, the Commission is not vested power to visit prison or detention or protective facilities to conduct an investigation and has no legal capacity to call upon expert assistance to testify to the Commission to complement the investigation since the penalty of violation the Commission's order does not cover to state agencies and public officers. Also, even though there is the penalty of violation the investigation power for individual, juristic entity, or private company, it is not efficacious in practice so that it minimizes the concept of listening to every party. Therefore, the Act should be added the subject matter about this competence and amended the penalty or sanctions to cover to the individual and the entity both government and private who violate the investigation section concerning in order to enforce the Act efficiently and seriously.

Thirdly, the problems relating to mediation that is the important measure to cease the violation of human rights problems still lack of the efficient operation system since it lacks of experts who have knowledge and experience in dealing with human rights problem specifically. Also the lack of clear regulation and guideline makes mediation not effective and limited. The study found that the mediation is significant that should be concerned to develop the regulation and guideline clearly and encourage experts to participate in the procedures or appoint the mediation sub - committee to be responsible particularly.

Fourthly, the problem pertaining to making a report of investigation in which contains the detail of issuing fact that relating to the human rights violation, the reason provided by the Commission opinion, and offering solution of human rights problem has limitation in either the case that there is not the enactment of the law accordance with the Constitution or the enforceable law before the declaration of the Constitution that lacks of the matter concerning with the protection and encouragement of human rights including the limitation on the use of international treaties to solve human rights issue. These problems and limitations have an effect to the manifestation and reliability of the investigation report that will be used in practice and the human rights study in Thailand. Thus, the office of the National Human rights Commission of Thailand should give the importance to the development the investigation system and to produce the investigation report efficiently by imposing the clear fact and reason when making an opinion. Also, it should collect the guidelines of the Commission's investigations in order to establish the standard of human rights proceedings and encourage the study and research of human rights procedure in both national human rights institution and foreign human rights court to complement the National Human rights Commission's investigation in imposing the principle of investigation of human rights violation and collecting, studying, analyzing, and counseling to the National Assembly and the Council of Minister in order to stimulate the enacting of the law that recognizes and

protects any right in accordance with the Constitution including proposing that Thailand should join more into the member of international human rights treaties.

Fifthly, problem is related to the process after finish the investigation of alleged human rights violations that has to notify the investigation report to the person or agency that related to the characteristic of complaints. However, there is not regulation that related to this matter. The important of this problem is that the follow up the result of the relating parties that have the duties to follow up the results of human rights investigation is not enforceable and legal relationship protection with administrative agency and the National Assembly is not clear because it is only unilateral duty of the National Human rights Commission. Factual achievement of proceeding is depended on cooperation of relating person or agency, or Prime Minister or the National Assembly. If the relating parties do not pay attention to it, it might cause delay the achievement of resolve violation rights. In urgent issue, when it is necessary to resolve problem, this problem should be solved by providing the National Human rights Commission has the power to order a provisional remedies for a violated victim and impose the relating regulation and the process of consideration clearly. Moreover, the Office of National Human rights Commission should evaluate data, analyze problems that governmental office did not execute the measure of solution of human rights violation and unfair practices including the issues that have reported to Prime Minister but there have no any command to resolve the problems and the Commission should publicize this information in general to the public in order to solve problems systematically.

According to the study, the investigation process of human rights violation by the National Human rights Commission of Thailand in some process is neither consistent with international standard of human rights nor it is explicit when compare with other countries human rights institution. Beside amendment the rule of law and regulation, it should clarify the specification of the operation relationship between the Commission

and relating parties, to enhance knowledge and comprehension of human rights, to strengthen the trustworthy and acceptable in the process and potential of human resources and to improve management in order to strength the protection of the human rights by the Commission .