

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. ปัญหาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ย อันเป็นมาตรการสำคัญในการยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังขาดการจัดระบบการดำเนินงานที่จะทำให้มีการดำเนินงานโดยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรง อีกทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้การใช้มาตรการนี้ยังอยู่ในขอบเขตจำกัด ซึ่งจากการศึกษาทำให้เห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับมาตรการนี้ และพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติให้มีความชัดเจน ให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมดำเนินงาน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไกล่เกลี่ยเพื่อรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ

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