

บทที่ 1

บทนำ

การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในประเทศต่างๆ ริเริ่มขึ้นโดยการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ ซึ่งประสงค์ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเป็นกลไกเชื่อมโยงกับกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา อีกทั้งได้กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เป็นครั้งแรกเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน คือการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี ส่งเสริมการศึกษา วิจัย ความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นองค์กรของรัฐที่มีภารกิจตามรัฐธรรมนูญ และได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าว ไม่เพียงแต่เป็นการสร้างกลไกที่เป็นอิสระและเป็นกลางในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งดำเนินงานไปพร้อมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหมายให้เป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะเพื่อเสริมการดำเนินงานของกลไกปกติที่มีอยู่แล้ว ให้ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้านในลักษณะที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยเฉพาะการบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการรับและตรวจสอบคำร้องกรณีการกล่าวหาว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การไต่สวนเพื่อระบข้อพิพาท การเรียกเอกสารหรือหลักฐานหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำคล้ายกับศาล แต่เมื่อดำเนินการจนเสร็จ

สิ้นกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพียงการเสนอมาตรการ การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือข้อเสนอแนะต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่มีสภาพเป็นคำสั่งหรือคำบังคับ จึงไม่อาจช่วยเหลือประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เองโดยตรง

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีพื้นฐานจากกฎหมายที่มีอยู่เดิม ไม่มีองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันมาก่อนในประเทศไทย จึงถือได้ว่าอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นภารกิจใหม่ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรก ยังมิได้มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญมาก่อน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในวาระแรกนับตั้งแต่วันที่ 13 กรกฎาคม 2544 เป็นต้นมา จึงประสบกับปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้อง ข้อจำกัด และข้อโต้แย้งต่างๆ หลายประการ ทั้งข้อขัดข้อง ข้อจำกัดในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่อาจจะไม่ชัดเจน ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจในเรื่องขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแตกต่างกัน เช่น ปัญหานิยามและขอบเขตของคำว่า “ สิทธิมนุษยชน ” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้อโต้แย้งในเรื่องความผูกพันของสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน ปัญหาการตีความและการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในบางมาตรา ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการไกล่เกลี่ยและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งทำให้เรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประเด็นที่มีการกล่าวถึงและตั้งคำถามอยู่มากในสังคมไทย เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น โดยเฉพาะในแวดวงของนักวิชาการพบว่า มีบางท่านกล่าวถึงความล้มเหลวขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาความล้มเหลวทุกองค์กร จนไม่แน่ใจว่าจะปฏิรูปการเมือง ได้สำเร็จหรือไม่” “เรามี ‘ชื่อ’ องค์กรต่างๆ ขึ้นมาหลายองค์กรอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ปรากฏในขณะนี้แล้วว่า เราไม่สามารถสร้างระบบในองค์กรเพื่อทำให้องค์กรเหล่านั้น เป็นองค์กรที่มี

ประสิทธิภาพและทำงานไปสู่เป้าหมายได้”¹ “องค์กรอิสระบางองค์กรดำเนินการในลักษณะจับผิด ประโคมข่าว ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งที่ถูกตรวจสอบบะแวง และตั้งป้อม”² เป็นต้น

ในวาระที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกได้ครบวาระการดำรงตำแหน่งในเดือนกรกฎาคม 2550 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการสรรหา องค์ประกอบ และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และการฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย อันจะต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว จะมีความเชื่อมโยงกับกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะต้องอาศัยข้อเท็จจริง ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังที่ปรากฏตามรายงานผล การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การศึกษาวิเคราะห์ถึงกระบวนการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง กำหนดไว้ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและความจำเป็น เพื่อที่จะได้นำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาจนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

การศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย” จึงมุ่งที่จะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยการศึกษา ค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับหลักการและแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งที่กำหนดโดยองค์การสหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์ผลการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏอยู่ในรายงานผล การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และรายงาน

¹ อมร จันทรมานูญ, สัมภาษณ์โดย นันทวัฒน์ บรรณานันท์, เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (<http://www.pub-law.net>) 29 มกราคม 2546.

² ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “องค์กรอิสระกับผลการปฏิรูปการเมือง”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, เล่ม 18 ปีที่ 6 , น.25, 18 (กันยายน – ธันวาคม 2547).

ผลการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีขอบเขตในการศึกษาดังนี้

1. ศึกษาถึงความหมาย ขอบเขต และความผูกพันของสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต่อเอกชน รวมถึงหลักการและแนวทางการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เข้าใจถึงหลักการและขอบเขตอำนาจอันพึงมีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2. ศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนระเบียบและมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษาวิเคราะห์สถานะและผลทางกฎหมาย ตลอดจนจนหลักการให้เหตุผลในการเสนอความเห็น ต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่มีความสำคัญหรือที่จะเป็นการวางหลักการทางด้านสิทธิมนุษยชนต่อกรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. วิเคราะห์และสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง เพื่อความชัดเจนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ ประเด็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในวิทยานิพนธ์นี้ จะพิจารณาถึงปัญหาที่ผ่านมาตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นหลัก แม้จะได้มีประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549 ให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง จากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเวลาต่อมา เว้นแต่การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังกล่าว จะมีความเชื่อมโยงที่สำคัญโดยตรง
กับเนื้อหาหรือข้อเสนอแนะในส่วนที่ศึกษา