

กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi – Jurisdictional Competence) ในการแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่นิยามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ และจะเสนอมาตรการการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นนั้นอย่างไร จึงจะสามารถคุ้มครองผู้ถูกละเมิดได้อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจรวมถึงการเสนอแนะถึงแนวทางการดำเนินงานของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีก

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงถือได้ว่า การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินงานด้านการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมา ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น ซึ่งมีประเด็นรายละเอียดในทางปฏิบัติมากมายที่จะต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบกับการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความสำคัญและเชื่อมโยงกับกระบวนการรับคำร้องและพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมาก การศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ในบทนี้ จึงมุ่งที่จะเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักการ และรายละเอียดของการดำเนินกระบวนการดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และที่ได้มีการปรับปรุงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งขณะที่ทำการศึกษาในเรื่องนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อ

นำไปประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบทที่ 5

4.1 อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 199 และ มาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรหลักตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังที่มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพของบุคคล และมีบทบัญญัติในหมวด 3 ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพความเสมอภาคของประชาชนเพิ่มขึ้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บนพื้นฐานความจำเป็น 3 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ และ (3) เพื่อสร้างกลไกในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ¹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นที่ประจักษ์² มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรง

¹ ดู สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเรื่อง: การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549) น.23 - 25.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 199 วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว³ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหา คณะกรรมการ รวมทั้งลดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มีจำนวนเพียง 7 คน ตามมาตรา 256 ทั้งนี้ โดยมีอำนาจหน้าที่และกลไกการดำเนินงานต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังต่อไปนี้

4.1.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชนและ องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและ เสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึง ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย และมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10
วรรคหนึ่ง

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 3 ประการ ตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2)(3) (4) คือ

(2) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ตามมาตรา 15 ดังนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ
เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี
สนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น
ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

จากบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่
ดำเนินการ ในกรณีที่มีการร้องเรียนกล่าวหาว่า บุคคลหรือหน่วยงานใดมีการกระทำหรือละเลย
การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเมื่อเกิดปัญหาหรือสถานการณ์การละเมิด
สิทธิมนุษยชน ดังนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด
สิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็น
ภาคี ในกรณีมีการร้องเรียน หรือมีปัญหาหรือสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อพิสูจน์ว่า
ข้อกล่าวหา ปัญหาหรือสถานการณ์นั้น เกิดขึ้นจริงหรือไม่ และบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะต้อง
รับผิดชอบ

(2) เสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ
หรือละเลยการกระทำดังกล่าว หรือเสนอแนะให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อป้องกัน
มิให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีก

(3) รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ และรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีที่
ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ

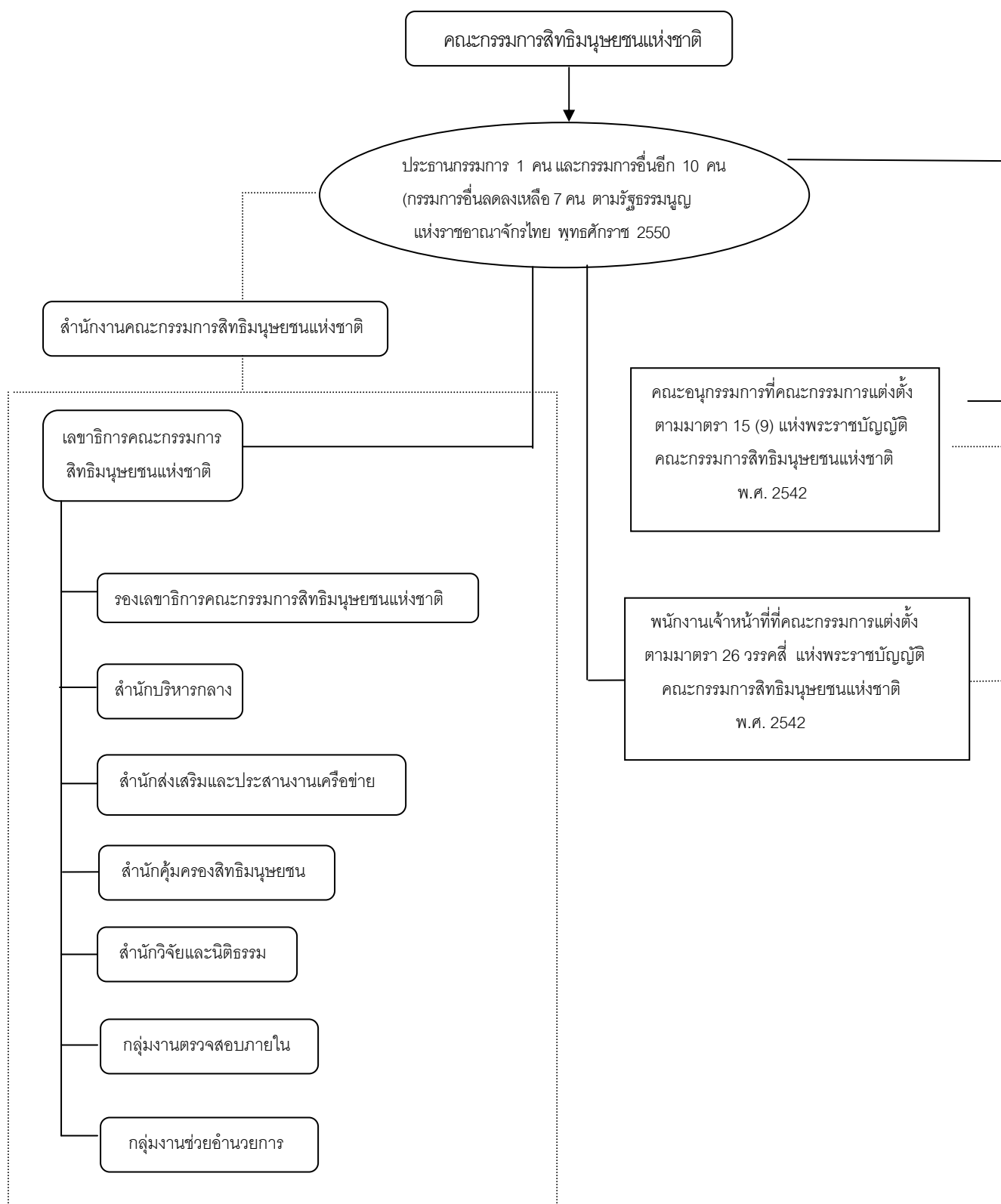
(4) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือฟอรัมคดีต่อ
ศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี

4.1.2 กลไกในการดำเนินงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อาศัยกลไกการดำเนินงานที่กำหนดไว้ตาม

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ (1) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2) คณะอนุกรรมการ (3) พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยได้กำหนดรายละเอียดการทำหน้าที่ของกลไกการดำเนินงานดังกล่าวไว้ในระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคล พยานผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญและพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545 ตลอดจนประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายใน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ดังปรากฏภาพรวมโครงสร้างการจัดองค์กรและกลไก การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 : ภาพรวมโครงสร้างการจัดองค์กร และกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



4.1.2.1 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ประธานกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ และดำเนินการสืบสวน หรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และอำนาจหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์การเอกชน หรือองค์การอื่น ในด้านสิทธิมนุษยชน ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย⁴

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา บรรดามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁵

สำหรับงบประมาณในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 วรรคสองบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการ

⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และ มาตรา 18

⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 และ มาตรา 20

บริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวจะต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁶

ตามแผนภูมิที่ 1 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 หน่วยงาน ตามประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายใน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2548 โดยมีส่วนราชการในสังกัดที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับ

- (1) การจัดวางระบบและดำเนินการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (2) การคุ้มครองและช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามความเหมาะสมแก่กรณี
- (3) การสรุปข้อเท็จจริงเบื้องต้นของเรื่องร้องเรียนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ประการใด
- (4) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย
- (5) การรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ประเด็นสิทธิมนุษยชนของเรื่องร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับไว้พิจารณา พร้อมทั้งเสนอให้ใกล้เคียง หรือดำเนินการสรุปข้อเท็จจริงตลอดจนความเห็นและมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (6) การติดตามและประเมินผลการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา
- (7) การปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

4.1.2.2 คณะอนุกรรมการ

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มาตรา 15 (9) ประกอบมาตรา 26 วรยศสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐาน และจัดทำรายงาน

⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 และมาตรา 6

ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการได้ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวจะต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ ดังนี้⁷

(1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจกำหนดให้คณะกรรมการทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องใด โดยให้มีอำนาจทำการสืบสวนข้อเท็จจริง และรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 หรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ที่ปรากฏว่าขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือมติของคณะกรรมการ

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำใดๆ ตาม (2) หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่คุ้มครองหรือส่งเสริมสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะสั่งให้อนุกรรมการคนหนึ่งคนใดหรือทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นอนุกรรมการหรือคณะกรรมการแทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก็ได้

จากข้อมูลโครงสร้างคณะกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงเดือนตุลาคม 2550 มีคณะกรรมการ รวมทั้งสิ้น 36 คณะ (รายละเอียดตามภาคผนวก ค) โดยมีคณะกรรมการที่มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จำนวน 32 คณะ ซึ่งอาจแบ่งลักษณะอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการต่างๆ ออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกรณีร้องเรียนตามคำร้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน หรือกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ โดยได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง หรืออาจมีการกำหนดเงื่อนไขให้ยกเลิกเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะที่ 1 – 4 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่ง แร่ และสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า เป็นต้น

⁷ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 21 , ข้อ 25 – ข้อ 27.

(2) คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เช่น คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาตรวจสอบการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย – สหรัฐอเมริกา คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อตรวจสอบกรณีการหลุดรอดและแพร่กระจายของมะละกอดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบเหตุการณ์ความรุนแรงในวันที่ 22 กรกฎาคม 2550 เป็นต้น

4.1.2.3 พนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก⁸ เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานได้ ตามมาตรา 26 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว สามารถเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางได้ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคล พยานผู้ทรงคุณวุฒิ พยานผู้เชี่ยวชาญ และพนักงานเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา⁹

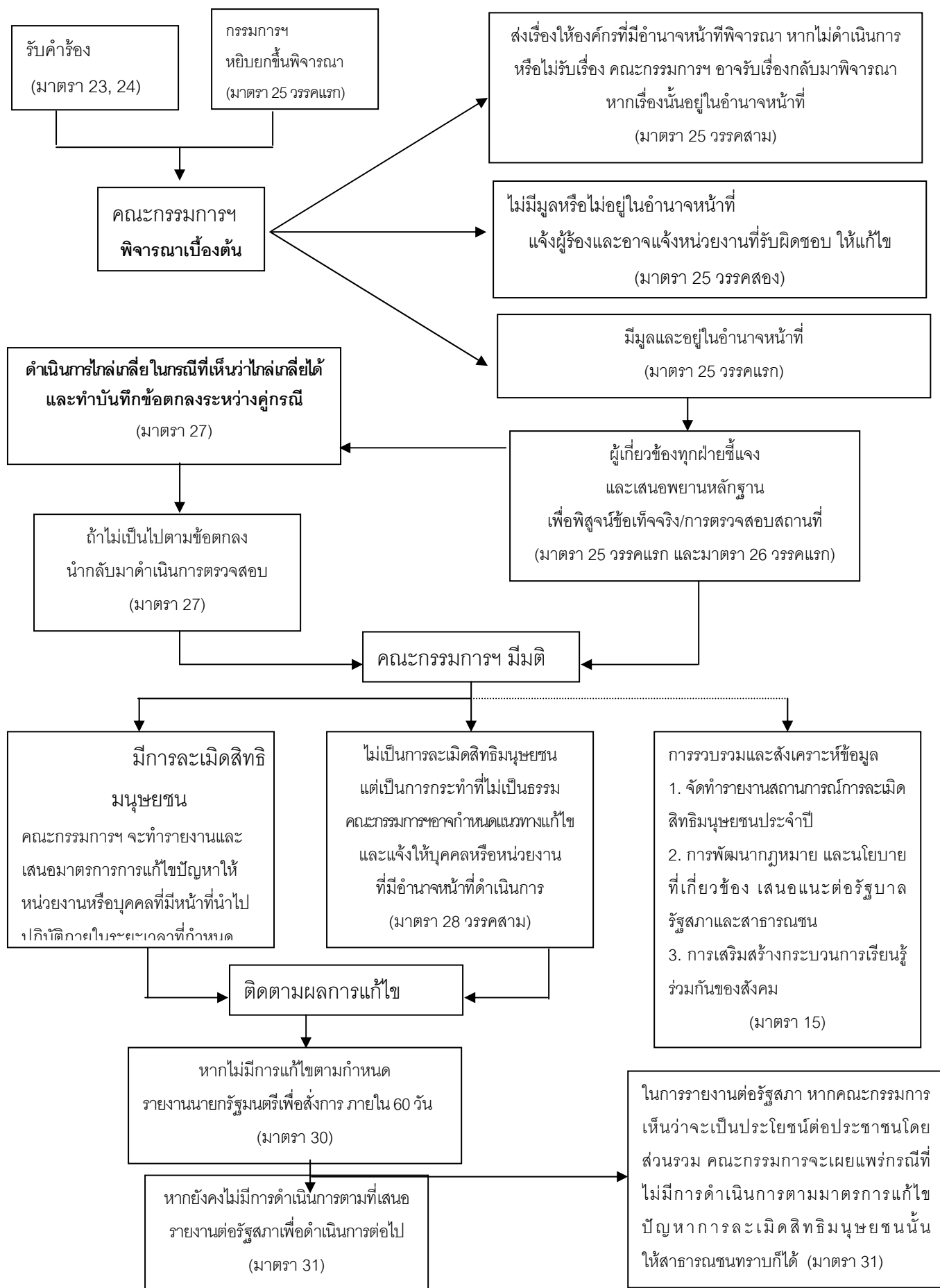
⁸ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 3 กำหนดว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคลภายนอก ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

⁹ ทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547) น. 246. ได้รวบรวมคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามความหมายของกฎหมายอาญา สรุปได้ว่า เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติราชการ ไม่ว่าจะจะมีผลประโยชน์ตอบแทนจากรัฐหรือไม่ และไม่ว่ามีหน้าที่ประจำหรือชั่วคราว

4.2 กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการรับคำร้อง หรือการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ จนถึงการจัดรายงานผลการตรวจสอบ เพื่อเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการ หรือเสนอแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินการของบุคคลที่ได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบ ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 : กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



4.2.1 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เมื่อมีการเสนอคำร้อง หรือคณะกรรมการริเริ่มการตรวจสอบเองตามที่เห็นสมควร โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1.1 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการเสนอคำร้อง

การเสนอคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทำได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้ถูกละเมิดสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้โดยง่าย กล่าวคือ

(1) ผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง

ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นไปตาม มาตรา 23 และ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่

(1.1) บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้เสียหายโดยตรง หรือผู้ทำการแทน ตามมาตรา 23

(1.2) องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย เสนอเรื่อง ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาในกรณีที่องค์การเอกชนนั้นได้รับการร้องเรียน จากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือในกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนนั้นว่ามีการกระทำหรือ ละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และองค์การเอกชนดังกล่าวได้พิจารณา เบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูล ตามมาตรา 24 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนด คุณสมบัติขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไว้ 5 ประการ ดังนี้¹⁰

1) มีวัตถุประสงค์และการดำเนินการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

¹⁰ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรอง องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ซึ่งเดิมได้กำหนดไว้ 3 ประการ ตามระเบียบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 11 คือ (1) มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (2) มีการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง (3) ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือ มุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการ

2) มีการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี และมีผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์

3) ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการ

4) ไม่มีวัตถุประสงค์และการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์เฉพาะสมาชิกของกลุ่มตนเอง

5) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(2) ขั้นตอนและวิธีการในการเสนอคำร้อง

การเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ดังนี้

(2.1) การร้องเรียนเป็นหนังสือ

ในกรณีทั่วไป การร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำเป็นหนังสือ ตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้อง โดยทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียด ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งลายมือชื่อผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

การยื่นคำร้องเป็นหนังสือดังกล่าว สามารถกระทำได้หลายวิธี คือ ยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 23 วรรคสาม

(2.2) การร้องเรียนด้วยวาจา

มาตรา 23 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การร้องเรียนด้วยวาจาสามารถกระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 5 กำหนดให้ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทน มีสิทธิร้องเรียนด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือร้องเรียนด้วยวาจา ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

1) การร้องเรียนทางโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องจะบันทึกการร้องเรียนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวันเดือนปีที่รับเรื่อง ชื่อที่อยู่ และ/หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ติดต่อได้โดยสะดวกของผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทน ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2) การร้องเรียนด้วยวาจา ณ สำนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องจะดำเนินการเช่นเดียวกับการร้องเรียนทางโทรศัพท์ และดำเนินการจัดให้ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทนลงลายมือชื่อในแบบที่เจ้าหน้าที่ได้บันทึกการร้องเรียน เว้นแต่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทนไม่ประสงค์จะลงลายมือชื่อก็ให้บันทึกเหตุดังกล่าวไว้ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องออกไปรับคำร้องให้แก่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทนดังกล่าวด้วย

นอกจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการร้องเรียนด้วยวาจาในกรณีต่างๆ ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 6 – ข้อ 8 ดังนี้

1) กรณีที่ไม่อาจบันทึกการร้องเรียนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดดังที่กล่าวข้างต้น หรือในกรณีที่ได้รับการร้องเรียนนอกสถานที่ตั้งสำนักงาน หรือมีเหตุจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยาผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเร่งด่วน ผู้รับคำร้องสามารถดำเนินการตามความเหมาะสมไปก่อน และจัดให้มีการบันทึกการร้องเรียนในภายหลัง

2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้องเรียนด้วยวาจา หรือผู้ทำการแทนได้ตามที่อยู่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ให้ไว้ ให้เจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาญาติเรื่องที่ร้องเรียนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

3) กรณีการร้องเรียนด้วยวาจาที่ไม่ได้กระทำโดยผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทน ให้ปฏิบัติตามมาตรา 25 วรรคแรก คือ เสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณามีมติว่า จะเห็นสมควรให้หยิบยกขึ้นตรวจสอบหรือไม่ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตและจะนำไปวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 5 ว่า กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบตามมาตรา 25 วรรคแรก นั้น ควรจะรวมถึงกรณีการร้องเรียนด้วยวาจาที่กระทำโดยบุคคลที่มีใช้ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทน ด้วยหรือไม่ ในเมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้บุคคลที่พบเห็นหรือทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นผู้ที่มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2.3) การร้องเรียนด้วยวิธีการอื่น

นอกจากวิธีการร้องเรียนดังได้กล่าวแล้วข้างต้นแล้ว ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 9

กำหนดให้ ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำการแทน อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยวิธีการอื่น ได้แก่ การยื่นคำร้องโดยส่งทางโทรสาร ส่งเป็นข้อความทางอิเล็กทรอนิกส์ (E – mail) หรือสื่ออื่นๆ รวมทั้งส่งผ่านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตามที่คณะกรรมการจะกำหนดและประกาศ¹¹ หรือยื่นคำร้องผ่านองค์การเอกชนที่เป็นเครือข่ายตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด¹²

เมื่อรับคำร้องแล้ว มาตรา 23 วรรคสี่ บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแจ้งผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามวันนับแต่วันที่รับคำร้อง จากนั้นผู้รับผิดชอบคำร้องจะนำเรื่องเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตามมาตรา 25 ว่า เรื่องดังกล่าวมีมูล หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ ควรรับเรื่องดังกล่าวไว้ตรวจสอบหรือไม่ หากเรื่องที่รับมาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่จะต้องแจ้งผู้ร้องทราบ หรือส่งต่อไปให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควรต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องจะต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นรายกรณีว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณา และจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมการชุดใด หรือเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ใดเป็นผู้รับผิดชอบคำร้อง¹³

จากขั้นตอนและวิธีการในการเสนอคำร้องดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ผู้ร้องสามารถเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยผ่านช่องทางต่างๆ ได้แก่

¹¹ ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่า มีการออกประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อกำหนดเกี่ยวกับการยื่นคำร้องโดยส่งผ่านส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

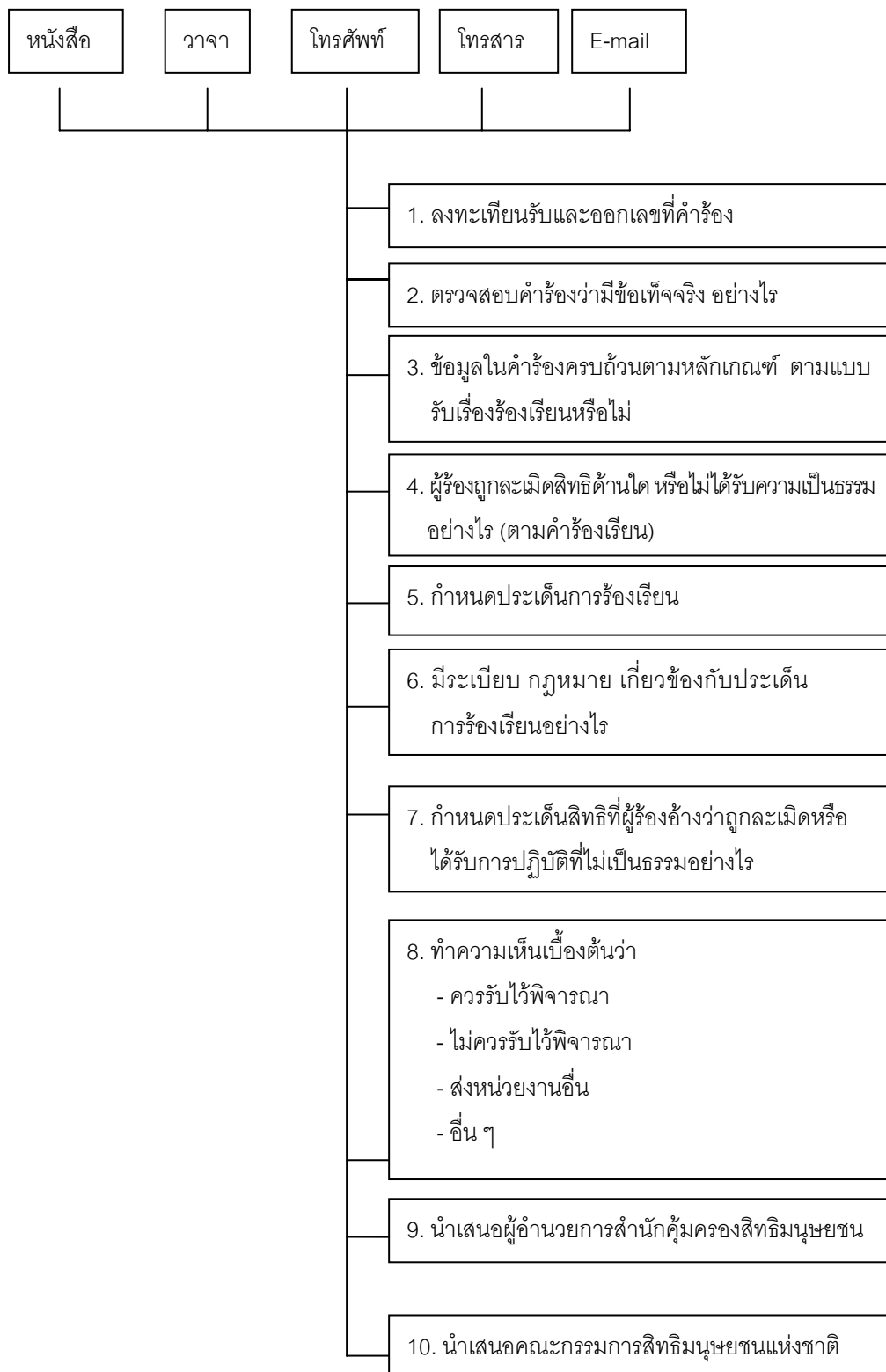
¹² ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาให้การรับรองการเป็นองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน รวม 67 องค์การ ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการรับรององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2549 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 25 กันยายน 2549 (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2549 (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2550 (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2550 และ (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 28 กันยายน 2550 เช่น มูลนิธิผู้หญิง สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน สมาคมคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค เป็นต้น

¹³ ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 3 “ผู้รับผิดชอบคำร้อง” หมายความว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ/หรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของคำร้อง

- (1) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (2) องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน
- (3) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนใดคนหนึ่ง
- (4) ส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้อง เริ่มตั้งแต่การลงทะเบียนรับคำร้อง จนถึงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาว่า เห็นสมควรให้รับคำร้องนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ โดยมีรายละเอียดตามแผนภูมิที่ 3 ดังนี้

แผนภูมิที่ 3 : ขั้นตอนการรับคำร้อง ในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน



ที่มา : สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4.2.1.2 การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียน ในกรณีที่เห็นสมควรให้มีการตรวจสอบตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการเลือกประเด็นที่คณะกรรมการจะดำเนินการตรวจสอบไว้ แต่ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 13 ได้กำหนดกรณีต่างๆ ซึ่งหากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควร อาจให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) ผู้ร้องมีผู้ใช้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ทำการแทน
- (2) ผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
- (3) ผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนที่มีได้แจ้งชื่อต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติว่าจะสามารถรับคำร้องและพิจารณาเบื้องต้นเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา 24

- (4) กรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

ทั้งนี้ เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรตรวจสอบ ถือว่าเป็นคำร้องตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 3 ซึ่งกำหนดว่า “คำร้อง” หมายความว่า เรื่องที่มีผู้ร้องเรียน และให้หมายความถึงเรื่องที่คณะกรรมการหยิบยกขึ้นพิจารณาด้วย

4.2.1.3 การรับและการปฏิเสธไม่พิจารณาคำร้อง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้อง ข้อจำกัด และเงื่อนไขขั้นต้นที่จะเป็นเหตุในการปฏิเสธไม่รับคำร้องไว้อย่างชัดเจน แต่การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรับ คำร้องประเภทใดเข้าสู่กระบวนการพิจารณา หรือปฏิเสธไม่รับคำร้องประเภทใด อาจพิจารณาได้ดังนี้

- (1) การรับคำร้องไว้ดำเนินการตรวจสอบ

แม้ว่าพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำร้องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ

พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวที่กำหนดอำนาจหน้าที่ และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะทำให้ทราบถึงเป้าหมายและสาระของคำร้องที่ คณะกรรมการจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบ กล่าวคือ

(1.1) เป้าหมายของคำร้องที่รับไว้พิจารณา

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยมีอำนาจตรวจสอบการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการกระทำหรือการละเลยการกระทำของบุคคลหรือหน่วยงาน ดังที่ บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 15(2) เมื่อมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวไว้ตามมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) ดังนั้น เป้าหมายของคำร้องที่คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรับไว้พิจารณาจึงได้แก่ บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการ กระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ส่วนการที่บุคคลหรือหน่วยงานที่เป็นเป้าหมายของคำร้อง อันอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ จะเป็นบุคคลหรือหน่วยงานในภาครัฐหรือเอกชน นั้น อาจพิจารณาได้จากมาตรา 200 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 257 วรรคสาม ประกอบมาตรา 32 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐาน ที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลใดมาให้อธิบายคำ ซึ่งรวมถึงส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ บุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายของ คำร้อง หรือบุคคลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ จึงย่อมรวมถึงบุคคลหรือหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน

(1.2) สาระของคำร้องหรือกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้ พิจารณาตรวจสอบ

สาระของคำร้องหรือกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้พิจารณา ตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหา พิจารณาได้จากอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติดังที่กล่าวข้างต้น รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2)(3)(4) ซึ่งจะเชื่อมโยงกับการเสนอคำร้อง

ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยสรุปเงื่อนไขอันเป็นสาระของคำร้องหรือกรณีที่เกิดขึ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ ดังนี้

1) กรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการดังที่กล่าวข้างต้น

2) กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3) กรณีที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

4) กรณีที่ผู้เสียหายร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

สาระของคำร้องหรือกรณีต่างๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบดังกล่าว มีขอบเขตกว้างขวางตามนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม อันได้แก่ สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึงปี พ.ศ. 2550 จำนวน 6 ฉบับ ดังปรากฏชื่อสนธิสัญญาวันที่เข้าเป็นภาคี และวันที่มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย ตามตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 : การเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย (พ.ศ. 2528 – 2550)

สนธิสัญญาระหว่างประเทศ	วันที่เข้าเป็นภาคี	วันที่มีผลบังคับใช้ กับประเทศไทย
1. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการ เลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	9 สิงหาคม 2528	8 กันยายน 2528
2. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก	27 มีนาคม 2535	26 เมษายน 2535
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง	29 ตุลาคม 2539	30 มกราคม 2540
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม	5 กันยายน 2542	5 ธันวาคม 2542
5. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการ เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุก รูปแบบ	28 มกราคม 2546	27 กุมภาพันธ์ 2546
6. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและ การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยี ศักดิ์ศรี	2 ตุลาคม 2550	1 พฤศจิกายน 2550

ที่มา : เอกสารหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิ
มนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในประเด็นสาระของคำร้องนี้ นอกจากพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นิยามและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้ว การศึกษาถึงแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับคำร้องไว้พิจารณาตรวจสอบย่อมจะทำให้เห็นว่า คำร้องที่คณะกรรมการรับไว้พิจารณาหรือไม่รับไว้พิจารณามีสาระประการใด ซึ่งจะเสนอกรณีตัวอย่างและวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

(2) ข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดข้อจำกัดในเรื่องเป้าหมายอันได้แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบ ส่วนข้อจำกัดในสาระของคำร้อง ที่ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(3) การปฏิเสธไม่รับคำร้อง

เงื่อนไขขั้นต้นที่อาจอ้างเป็นเหตุให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิเสธไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับคำร้อง และกำหนดระยะเวลาในการเสนอคำร้องไม่ปรากฏในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังเช่นที่มีการกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้และแอฟริกาใต้ ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ได้กำหนดเงื่อนไขของคำร้องที่คณะกรรมการอาจยุติการพิจารณาได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้องเรียนด้วยวาจาหรือผู้ทำการแทนได้ตามที่อยู่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ให้ไว้ได้ ดังที่กล่าวข้างต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในปี พ.ศ. 2544 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2550 มีการเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนทั้งสิ้น 3,407 เรื่อง ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับไว้พิจารณา จำนวน 339 เรื่อง ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้¹⁴

¹⁴ ข้อมูลจากสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จำนวน 90 เรื่อง
- ไม่พบประเด็นการละเมิด / ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ จำนวน 102 เรื่อง
- ส่งเรื่องต่อให้องค์กรอื่น จำนวน 86 เรื่อง
- ไม่มีข้อมูล จำนวน 26 เรื่อง
- มีการถอนคำร้อง จำนวน 12 เรื่อง
- ได้รับการแก้ไขแล้ว จำนวน 22 เรื่อง

4.2.2 การรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีร้องเรียนมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สมควรรับคำร้องไว้พิจารณาตรวจสอบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเริ่มดำเนินกระบวนการพิจารณาตรวจสอบตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรือที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้อง เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ¹⁵ โดยผู้รับผิดชอบคำร้องจะรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่างๆ จากคำร้องและคำชี้แจงข้อเท็จจริงของบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน เป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้จากผู้ร้อง และหลักฐานต่างๆ ประกอบคำชี้แจงข้อเท็จจริง โดยทำบันทึกสรุปเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังนี้

- (1) สรุปข้อเท็จจริง
- (2) ประเด็นที่มีการร้องเรียนและข้อกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) เสนอความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการ

¹⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง

เมื่อพ้นระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการจะพิจารณาจากบันทึกสรุปเบื้องต้น และดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 26 โดยต้องให้โอกาส ผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควร เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาจให้คู่กรณี บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ โดยแจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้า

4.2.2.1 อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจถึงตุลาการ ในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาและพยานหลักฐาน ดังนี้¹⁶

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

(3) ร้องขอให้ศาลออกหมายสำหรับเข้าตรวจค้นเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ

(4) ขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการตรวจสอบ

4.2.2.2 แนวทางและมาตรฐานในการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริง

แนวทางและมาตรฐานในการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

(1) ความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสีย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีบทบัญญัติกำหนดในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งโดยตรงและโดยอ้อมตามมาตรา 9 และมาตรา 14 วรรคสี่ กล่าวคือ

¹⁶ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 32 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 20

(1.1) กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง

(1.2) ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม

(2) การรับฟังความทุกฝ่าย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 วรรคสาม¹⁷ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25 มาตรา 26 ประกอบมาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการรับฟังความทุกฝ่าย ทั้งบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และในการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควร เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(3) การพิจารณาตรวจสอบโดยรับฟังข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง และการพิสูจน์หาความจริงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริงว่า บุคคลหรือหน่วยงานใดมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะรับฟังข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง โดยไม่จำกัดเฉพาะการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณี แต่รวมถึงการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีร้องเรียนนั้นด้วย และนอกจากข้อเท็จจริงที่คู่กรณีชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือการชี้แจงด้วยวาจาแล้ว คณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณี และซักถามเพิ่มเติมจากคู่กรณีและพยานได้อีกด้วย¹⁸

4.2.2.3 การร้องขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก

ดังที่ได้กล่าวใน 4.2.2.1 แล้วว่า อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการตรวจสอบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้โดยตรง และไม่มียกเว้นบทบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถที่จะเลือกระบุและขอตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะช่วยงาน

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคสาม

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 18 และข้อ 19

ที่ต้องการความเชี่ยวชาญนั้น ๆ ดังเช่นที่มีการบัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ตามที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 แต่ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 20 ดังนั้น ในกรณีที่การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในเรื่องใดมีความจำเป็นต้องพิจารณาความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นตามระเบียบ ดังกล่าว หรืออาจใช้วิธีอื่น เช่น แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญนั้น ร่วมเป็นคณะอนุกรรมการ หรืออาจประสานขอความร่วมมือมาให้ความเห็นในเรื่องนั้นๆ เป็นครั้งคราว เป็นต้น

4.2.2.4 การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ร้องและพยานบุคคล แต่ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมายแก่คู่กรณีและผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีดังนี้

(1) การมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้คู่กรณี บุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ จะต้องแจ้งให้คู่กรณี บุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เว้นแต่กรณีจำเป็นเร่งด่วน อาจแจ้งกำหนดวันนัดตรวจสอบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 วัน ทั้งนี้ ในการมาปรากฏตัวดังกล่าว คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด ดังนี้¹⁹

1) คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาได้ไม่เกินสองคน เฉพาะทนายความหรือที่ปรึกษาที่ได้แจ้งรายชื่อไว้กับสำนักงานก่อนในตรวจสอบครั้งแรก แต่ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทนายความหรือที่ปรึกษาในภายหลัง คู่กรณีต้องแจ้งให้สำนักงานทราบก่อนวันตรวจสอบแต่ละครั้งด้วย

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 23

2) ในระหว่างการตรวจสอบ หากคณะกรรมการเห็นว่า หน่วยงานหรือที่ปรึกษาของ คู่กรณีที่มีพฤติกรรมหรือความประพฤติไม่เหมาะสม คณะกรรมการอาจไม่อนุญาตให้หน่วยงาน หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในกระบวนการตรวจสอบครั้งนั้นได้ โดยให้มีการตรวจสอบในวันนั้นต่อไป แต่คู่กรณีอาจนำหน่วยงานหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมการตรวจสอบครั้งต่อไปได้

3) ห้ามมิให้หน่วยงานหรือที่ปรึกษาตอบคำถามแทนคู่กรณีหรือพยานฝ่ายตน เว้นแต่ ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

(2) การชี้แจงด้วยลายลักษณ์อักษร หรือชี้แจงด้วยวาจา

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คู่กรณีหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟัง ข้อเท็จจริง จะได้รับโอกาสในการชี้แจงและแสดงหลักฐานอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ

1) ในการแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบุคคลหรือ หน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้น ชี้แจงข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะต้องสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดย ถูกต้องครบถ้วน²⁰

2) ในวันนัดตรวจสอบคู่กรณีสามารถชี้แจงด้วยลายลักษณ์อักษร หรือชี้แจงด้วยวาจาก็ ได้ แต่การชี้แจงด้วยลายลักษณ์อักษรดังกล่าว คณะกรรมการสามารถสอบถามข้อเท็จจริง เพิ่มเติมจากคู่กรณีได้ ส่วนการชี้แจงด้วยวาจา หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่สามารถเข้าใจหรือให้ ถ้อยคำได้ ให้คู่กรณีแจ้งถึงเหตุดังกล่าวให้สำนักงานทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อจะได้จัด ล่ามหรือสื่อต่างๆ ให้แก่คู่กรณี และหากไม่สามารถตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในวันเดียว ให้กำหนด วันนัดอื่นต่อไป²¹ ในการชี้แจงดังกล่าว ให้ผู้ร้องหรือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และพยานของผู้นั้นให้ ถ้อยคำก่อน และให้ผู้ร้องและพยานของผู้นั้นให้ถ้อยคำในลำดับต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการจะ กำหนดเป็นอย่างอื่น นอกจากนั้น ในการให้ถ้อยคำของคู่กรณีหรือพยานฝ่ายหนึ่ง คู่กรณีอีก ฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งหน่วยงานและที่ปรึกษาของฝ่ายดังกล่าวจะเข้ารับฟังไม่ได้²²

²⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

²¹ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 17 และข้อ 18

²² ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 19

4.2.2.5 การดำเนินการต่อผู้ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

ในระหว่างที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน หากบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่ง ตามมาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 34 กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ไม่มีบทกำหนดโทษในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่ง ตามมาตรา 32 (1) ส่วนกรณีที่ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการเข้าตรวจค้นเคหสถาน หรือสถานที่ดังกล่าว มาตรา 35 บัญญัติให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.2.3 การไต่สวนในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การไต่สวนในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นวิธีการระงับข้อพิพาท ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 22 แต่โดยที่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 27 แต่เป็นการนำความในมาตรา 27 มากำหนดซ้ำ ดังนั้นแนวทางกลไกในการดำเนินการ และผลของการไต่สวน จึงอาจสรุปได้ตามมาตรา 27 และแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

4.2.3.1 แนวทางดำเนินการไต่สวน

ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีใดอาจดำเนินการไต่สวนได้ คณะกรรมการจะดำเนินการไต่สวน โดยนำเรื่องที่อยู่ในระหว่างการสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้น เข้าสู่กระบวนการไต่สวน และจัดให้มีการประชุม ไต่สวนซึ่งคณะกรรมการจะทำหน้าที่ในฐานะคนกลางในการเจรจา ไต่สวนกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คู่กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือกรณีที่เป็นเหตุแห่งข้อพิพาทของคู่กรณี หากคู่กรณียินยอม

ตกลงประนีประนอมกันเพื่อแก้ไขปัญหา และการตกลงดังกล่าวอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดให้มีการทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่องราวเรียนนั้น

กระบวนการไกล่เกลี่ยจะเริ่มได้เมื่อได้มีการรวบรวมข้อเท็จจริงจนสามารถทราบถึงเหตุการณ์และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ว่า เป็นกรณีที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ จากนั้น จะมีการเชิญผู้ร้องและผู้ถูกร้องเข้าสู่กระบวนการเจรจา ซึ่งอาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้เจรจากันโดยตรง หรือแยกไกล่เกลี่ย แล้วแต่กรณี โดยอาจต้องมีการประชุมหลายครั้ง จนกว่าจะหาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ หากคู่กรณีตกลงกันได้ จะมีการจัดทำบันทึกข้อตกลงที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจจัดทำโดยผู้รับผิดชอบคำร้อง หรือผู้ที่คู่กรณีเห็นสมควรให้เป็นผู้จัดทำบันทึกข้อตกลง หรือผู้ที่คณะกรรมการมอบหมาย แล้วสรุปข้อตกลงให้คู่กรณีได้รับทราบว่า จะสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ จึงให้คู่กรณีลงนามในบันทึกข้อตกลง

4.2.3.2 การจัดการไกล่เกลี่ย

กลไกสำคัญในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ ผู้ทำหน้าที่คนกลางในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยทำการแทนก็ได้ โดยผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย จะจัดให้คู่กรณีได้พบและประชุมเจรจารวมกัน หรือแยกกันเจรจา ณ ห้องประชุมของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสถานที่ที่เป็นการสะดวกสำหรับคู่กรณี

ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มักจะเป็นการไกล่เกลี่ยในระดับอนุกรรมการคณะต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคำร้องนั้นๆ โดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยตรง ดังเช่นการดำเนินการไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ดังได้กล่าวในบทที่ 3

4.2.3.3 ผลของการไกล่เกลี่ย

ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะทำหน้าที่ในฐานะคนกลางในการเจรจาแก้ไขข้อพิพาทโดยอาศัยความสมัครใจของคู่กรณี แล้วทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ยุติเรื่อง โดยที่คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะดำเนินให้มีสภาพบังคับใดๆ หากไม่สามารถไกล่เกลี่ยประนีประนอมได้ ก็ต้องดำเนินการพิจารณาตรวจสอบต่อไปจนเสร็จสิ้น

หลังจากคู่มือนี้ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงใกล้เคียงแล้ว หากปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่า มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงในหนังสือดังกล่าวนั้น คณะกรรมการจะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบคำร้องนั้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

จากการศึกษากรณีต่างๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการใกล้เคียงเพื่อยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการในระดับคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างบุคคล และข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีการเจรจาใกล้เคียง จัดทำบันทึกข้อตกลงและยุติเรื่อง โดยคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดทำรายงานผลการใกล้เคียงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำให้ไม่มีการรวบรวมกรณีร้องเรียนที่ยุติลงโดยการใกล้เคียง และจัดทำเป็นรายงาน หรือสรุปผลการใกล้เคียง เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน อย่างครบถ้วน ซึ่งจะนำเสนอกรณีตัวอย่างและวิเคราะห์ถึงเรื่องดังกล่าวต่อไปในบทที่ 5

4.2.4 การประชุมพิจารณาและลงมติ

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรกลุ่ม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม โดยต้องร่วมกันตัดสินใจในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ การพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงต้องมีการประชุมพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการ กล่าวคือ

4.2.4.1 การประชุมพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การประชุมพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องดำเนินการโดยองค์ประชุม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 14 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม โดยให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมพิจารณาดังกล่าว จะต้องถือปฏิบัติตามหลักความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การประชุมพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะกระทำโดยคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องนั้นๆ จากนั้นจึงสรุปผลการตรวจสอบ และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

4.2.4.2 มติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรกลุ่มต้องกระทำโดยการตัดสินใจร่วมกันหรือมติของกลุ่ม ซึ่งมาตรา 14 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และกรรมการที่เหลืออยู่มีจำนวนไม่ถึงเจ็ดคน จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้²³

แต่โดยที่การประชุมเพื่อพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการดำเนินการไกล่เกลี่ย ตามมาตรา 26 มาตรา 27 ประกอบข้อ 17 – ข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 จนถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา 28 ดังที่ได้กล่าวแล้วใน 4.2.2 เป็นการดำเนินการโดยคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมายการพิจารณามีมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบ ของคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ว่าจะเห็นชอบ หรือไม่ เพียงใด หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ ไม่ว่าจะมีความเห็นเพิ่มเติมหรือไม่ประการใด ก็จะมีมติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ คำร้องดำเนินการจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบฉบับสมบูรณ์เพื่อเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาลงนาม ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป แต่หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริง หรือการเสนอความเห็นในรายงานผลการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ จะแจ้งให้คณะอนุกรรมการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข และเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

²³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 วรรคสอง

4.2.5 การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานตามความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะเป็นสถาบันที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ตามหลักการปารีส คือ การพิจารณาคำร้องกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของผู้ถูกร้อง จึงจำเป็นต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ เพื่อแจ้งผลการตรวจสอบ ความเห็น และข้อเสนอแนะไปยังผู้ถูกร้อง ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในการดำเนินการ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำรายงานดังกล่าวและลักษณะของรายงาน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

4.2.5.1 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินการตรวจสอบกรณีร้องเรียน และพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการเห็นว่ามีกระทำความผิดหรือการละเลยกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ซึ่งต้องระบุรายละเอียดต่างๆ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ

(1) การระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน

รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องระบุในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ชื่อของผู้ร้องหรือผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และผู้ถูกกล่าวหา เหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน²⁴

²⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ประกอบระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 24 (1) – (3)

(2) การให้เหตุผลในการเสนอความเห็น

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องพิจารณาว่ามีมติว่า กรณีร้องเรียนนั้น มีบุคคล หรือหน่วยงานใดกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามที่ถูกร้องเรียนหรือไม่ และให้เหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบที่ผ่านมา หากกรณีที่คณะกรรมการ ตรวจสอบมีหลายประเด็น คณะกรรมการจะมีความเห็นพร้อมเหตุผลและในแต่ละประเด็น

(3) การเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไข ในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าการกระทำหรือการละเลยการกระทำ ตามที่มีการร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะกำหนดมาตรการการแก้ไข ปัญหาซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือนิติบุคคลหรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการ ดังกล่าว โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่ เห็นว่าเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีก²⁵

ส่วนในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การกระทำหรือการละเลยการกระทำ ตามที่มีการร้องเรียนไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไข เยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกรกระทำเช่นนั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคล หรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคล หรือหน่วยงานนั้น

นอกจากหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตาม มาตรา 28 ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดให้รายงาน ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้²⁶

- (1) ชื่อของผู้ร้องหรือผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เหตุแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) รายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (4) ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว

²⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 24

(5) มาตรการในการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้งว่า บุคคลหรือนิติบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร

(6) ระยะเวลาในการดำเนินการตาม (5)

สำหรับการลงชื่อของคณะกรรมการผู้พิจารณาตรวจสอบในรายงานเพื่อรับผิดชอบ ผลการพิจารณาร่วมกันในฐานะเป็นองค์กรกลุ่ม หรือการทำความเข้าใจในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก นั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 มิได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ แต่ในทางปฏิบัติมีการลงลายมือชื่อของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรายงานผลการตรวจสอบทุกฉบับ

ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น มีประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจและมีนัยสำคัญต่อการนำมาตรากฎการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่ปรากฏตามรายงานไปดำเนินการ และมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้เหตุผลในการเสนอความเห็นต่อประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมาตรการการแก้ไข ปัญหาหรือแนวทางแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งในบทที่ 5 จะได้นำกรณีตัวอย่างของรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มาประกอบศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวต่อไป

4.2.5.2 ลักษณะของรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน²⁷

นับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ในปี พ.ศ. 2544 – ปี พ.ศ. 2550 ได้ตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปแล้ว จำนวน 1,157 เรื่อง²⁸ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นรายงานผลการตรวจสอบในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบกรณีร้องเรียนตามคำร้อง หรือกรณีที่หยิบ

²⁷ ดู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนประจำปี 2548, เกศริน เตียวสกุล และสุณี ไชยรส บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สหมิตรพรีนติ้งแอนด์พับลิชชิง จำกัด, 2549) น. (11) – (18).

²⁸ ข้อมูลจากสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ยกขึ้นตรวจสอบแล้ว เห็นว่า มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเห็นว่า การกระทำหรือละเลยการกระทำนั้น ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวข้างต้น

(2) รายงานผลการพิจารณาคำร้องเรียน เป็นรายงานผลการดำเนินการในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยุติเรื่อง หรือยุติการตรวจสอบตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4.2.6 การดำเนินการภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนต่อไป คือ การแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการติดตามผลการดำเนินงานของผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

4.2.6.1 การแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้เกี่ยวข้อง

การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไข ในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง เนื่องจาก คณะกรรมการไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ถูกละเมิดได้เอง ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับหรือสั่งการ และไม่มิตกโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน

4.2.6.2 การติดตามผลการดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

หลังจากได้มีการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น หากบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบแล้ว

มิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในกรณีที่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรี ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อรัฐสภา เพื่อดำเนินการต่อไป หรือหากคณะกรรมการเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม อาจเปิดเผยให้สาธารณชนทราบก็ได้ ตามมาตรา 31 ซึ่งอาจทำให้เกิดกระแสสังคมกดดันให้ส่วนราชการจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่และกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 อาจสรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่ต้องยึดหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังความทุกฝ่าย หลักการพิจารณาโดยองค์ประชุม หลักการให้เหตุผลในการเสนอความเห็น และลงลายมือชื่อของคณะกรรมการผู้พิจารณาตรวจสอบในรายงานผลการตรวจสอบ ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญที่จะนำไปประกอบการศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป