

บทที่ 5

ปัญหากระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยที่ได้ศึกษา ในบทที่ 4 ทำให้เห็นว่า กระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นกระบวนการหลัก ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะนำไปสู่การแก้ไขเยียวยาที่เหมาะสม ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี อันเป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรแห่งนี้

ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการดำเนินกระบวนการดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการของสหประชาชาติ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งวิเคราะห์ถึงปัญหา ข้อได้เปรียบ หรือข้อขัดข้อง จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ในกระบวนการดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเด็น คือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบ (2) ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน (3) ปัญหาเกี่ยวกับการไต่ถามไต่สวนในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (4) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (5) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบ

โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดวิธีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างกว้างขวาง และเมื่อวิเคราะห์กระบวนการรับคำร้อง และการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหยิบยกเรื่องขึ้นตรวจสอบ ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมาแล้ว เห็นว่า กระบวนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีลักษณะที่เป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้ดุลพินิจอย่างเต็มที่ ซึ่งแม้จะสอดคล้องกับหลักการเข้าถึงได้ง่ายที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องวางกฎเกณฑ์ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว แต่ไม่สอดคล้องกับแนวทางการเริ่มกระบวนการตรวจสอบที่กำหนดไว้ในคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งสรุปได้ว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของสถาบัน ทำให้มีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบ และการดำเนินการ ที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการเสนอคำร้อง

5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องเรียน

ดังได้กล่าวแล้วว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 23 มาตรา 24 ได้กำหนดผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างกว้าง ทั้งบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (Alleged Victim) และบุคคลที่สาม (Third Parties) คือ ผู้ทำการแทนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งได้รับการร้องเรียนจากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนนั้นเองว่า มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบ แต่การกำหนดผู้มีสิทธิร้องเรียนตามบทบัญญัติดังกล่าว และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้ระบุถึงการเสนอคำร้องแทนในฐานะที่เป็นผู้เสียหายทั้งกลุ่มหรือทั้งชุมชน (Class Actions) และไม่ครอบคลุมถึงการเสนอคำร้องโดยบุคคลหรือองค์กรใดๆ ที่ทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียน

เพื่อประโยชน์สาธารณะ สมาคมที่ร้องเรียนเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกดังเช่นที่มีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปี ค.ศ. 2001¹ และระเบียบว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ที่ออกตามความในมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1994²

นอกจากนั้น ตามกฎหมายไทย การเสนอคำร้องโดยองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ตามมาตรา 24 วรรคสอง คือ

(1) ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(2) ต้องมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งได้มีการกำหนดคุณสมบัติขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เพิ่มเติมตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรอง องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5³

¹ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 30.

² Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994, Article 1,2.

³ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรอง องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 กำหนดคุณสมบัติขององค์การเอกชนที่ ประสงค์จะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับรองเป็นองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

(1) มีวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน

(2) มีการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี และมีผล การดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์

(3) ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการ

(4) ไม่มีวัตถุประสงค์และการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์เฉพาะสมาชิกของกลุ่มตนเอง

(5) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

(3) มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้ากำไรจากการดำเนินการดังกล่าว

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขสำหรับองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่จะมีสิทธิเสนอคำร้องในลักษณะดังกล่าว มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้

(1) การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการจำกัดช่องทางในการนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจมีศักยภาพในการรับเรื่องร้องเรียนได้เท่าเทียมกับองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคล

(2) การกำหนดคุณสมบัติขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติม ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ไม่ได้ช่วยให้หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ชัดเจนขึ้นมากนัก เพราะคุณสมบัติเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่กำหนดไว้ตามข้อ 5 (1) และ (3) รวมถึงความเป็นนิติบุคคลได้กำหนดไว้ตามมาตรา 24 วรรคสองอยู่แล้ว อีกทั้งการกำหนดว่าจะต้องดำเนินการต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี และมีผลการดำเนินการเป็นที่ประจักษ์ก็ยิ่งเป็นการจำกัดช่องทางในการร้องเรียนขององค์การเอกชนตามมาตรา

(3) การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 24 วรรคสอง ทำให้ไม่สามารถส่งเสริมบทบาทขององค์การเอกชนให้ทำหน้าที่เป็นเครือข่ายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับคำร้อง แทนการมีสำนักงานสาขาในภูมิภาคเพื่อรับคำร้องทั่วประเทศ

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ มาตรา 24 ไม่ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในเรื่องการแจ้งรายละเอียดต่างๆ ในการยื่นคำร้อง ตามมาตรา 23 มาใช้บังคับกับการร้องเรียนผ่านองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จึงอาจเป็นช่องทางให้การนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามมาตรา 24 ในบางกรณีขาดรายละเอียดเกี่ยวกับคำร้อง และเป็นปัญหาว่า กรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนตามมาตรา 24 นั้น หมายถึง การพบเห็นเหตุการณ์โดยตรงหรือได้รับทราบจากการบอกเล่าของบุคคลอื่น ที่ได้พบเห็นเหตุการณ์ด้วยตนเองหรือได้รับทราบมาจากบุคคลอื่นด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการพิจารณาเบื้องต้นขององค์การเอกชนว่า กรณีใดมีมูลสมควรเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาต่อไป ซึ่งหากองค์การเอกชนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาโดยขาดรายละเอียดที่จำเป็น ตามมาตรา 23 จะทำให้เรื่องที่เสนอมานั้นขาดข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่จำเป็นเบื้องต้น อันจะกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกร้อง

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 24 โดยยกเลิกข้อจำกัดในเรื่องความเป็นนิติบุคคลขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการ

ตรวจสอบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับรององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ควรจะเป็นการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 24 วรรคสองแล้ว ประการสำคัญคือ ควรกำหนดให้การร้องเรียนผ่านช่องทางนี้ต้องมีรายละเอียดต่างๆ ตามมาตรา 23 ด้วย เพื่อเป็นการให้การรับคำร้องมีความชัดเจน และเป็นการคุ้มครองทั้งสิทธิของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าในการกำหนดผู้มีสิทธิร้องเรียนที่เป็นบุคคลที่สามารถนอกจากผู้ทำการแทนแล้ว ควรเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรใดๆ ที่ทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน สามารถเสนอเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ ไม่จำกัดเฉพาะแต่องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้⁴ และระเบียบว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้⁵ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับ

⁴ ในกรณีที่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ National Human Rights Commission Act 2001 ของเกาหลีใต้ มาตรา 30 ได้กำหนดผู้มีสิทธิร้องเรียน และการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ดังนี้

- (1) บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติ หรือ
- (2) บุคคลหรือองค์กรอื่นที่ทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) คณะกรรมการอาจริเริ่มตรวจสอบเองโดยไม่ต้องมีการร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติอย่างรุนแรง

⁵ ระเบียบว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ออกตามความในมาตรา 9 ของ South African Human Rights Act No.54 of 1994 (Notice South Africa Human Rights Commission Determination of the Procedure Contemplated in Section 9 of the South African Human Rights Act . No.54 of 1994) ข้อ 1.2.กำหนดว่าผู้ร้อง หมายถึง บุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือประเภทหรือพวกของบุคคล องค์กร และ/หรือสมาคมที่กำหนดไว้ตามระเบียบ ซึ่งอ้างว่า ถูกละเมิด หรือถูกคุกคามสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่

ปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ง่าย แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอคำร้องประเภทนี้ และหลักเกณฑ์ในการรับคำร้องไว้พิจารณาที่มีความชัดเจนด้วย ดังที่จะกล่าวต่อไป

5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการรับคำร้อง

หลักการสำคัญที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับคำร้องไว้พิจารณา คือ หลักการเข้าถึงได้ง่าย โดยการจัดกระบวนการดำเนินงานให้ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยปราศจากข้อจำกัดใดๆ ซึ่งการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ร้องสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้หลายวิธีทั้งการร้องเรียนด้วยวาจาและการยื่นคำร้องเป็นหนังสือโดยช่องทางต่างๆ อีกทั้งเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดวิธีการยื่นคำร้องด้วยวิธีการอื่นก็ได้⁶ ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน สอดคล้องกับหลักการเข้าถึงได้ง่ายอันเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ

แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องตามแผนภูมิที่ 3 ในบทที่ 4 จะเห็นว่า คำร้องที่เจ้าหน้าที่ได้รับไว้ และมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว จะต้อง

-
- (1) บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนเพื่อตนเอง
 - (2) บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนในฐานะสมาชิก หรือเพื่อผลประโยชน์ของของกลุ่มหรือประเภทของบุคคล
 - (3) บุคคลใดๆ ที่ร้องเรียนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ
 - (4) สมาคมที่ร้องเรียนเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก

⁶ มาตรา 23 วรรคสาม บัญญัติว่า “ คำร้องให้ยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้”

เสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาทุกกรณีว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ ในการพิจารณาเกี่ยวกับประเภทหรือลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรับไว้หรือไม่รับไว้พิจารณา ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไป อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณากลับกรองเรื่องที่ชัดเจน หรือหลักเกณฑ์เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับคำร้องใช้เป็นแนวทาง ในการพิจารณาเบื้องต้นว่าเรื่องใดควรรับไว้พิจารณาหรือไม่ เพราะเหตุใด หรือเรื่องใดควรส่งเรื่องต่อไปยังองค์กรอื่นที่มีหน้าที่โดยตรง จึงต้องนำเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาทุกเรื่อง ทำให้ขั้นตอนในการรับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่เหมาะสมสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีใด ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นอำนาจที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถริเริ่มหรือหยิบยกกรณีที่เห็นว่าจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมขึ้นตรวจสอบได้เองโดยมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งโดยหลักการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติ และหลักการที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของหลายประเทศ ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 3

โดยที่บทบัญญัติมาตรา 25 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเลือกประเด็นหรือกรณี ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะริเริ่มตรวจสอบ และเมื่อพิจารณาแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ซึ่งกำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และ

วิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 13⁷ และกระบวนการรับคำร้องของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้อง จะเห็นว่าได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ ดังนี้

(1) กรณีผู้ร้องมิใช่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ทำการแทนผู้ถูกละเมิด หรือผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หรือผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีได้แจ้งชื่อต่อคณะกรรมการ หรือในกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการหยิบยกขึ้นพิจารณา

(2) ในกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหยิบยกขึ้นพิจารณาตามระเบียบฯ ข้อ 13 นั้น ได้มีแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ตามระเบียบดังกล่าว ได้แก่

(2.1) ในกรณีที่คำร้องไม่มีข้อมูลปรากฏชัดเจนว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง แต่คำร้องนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของชุมชน หรือสาธารณชน เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องจะทำความเข้าใจความเห็นสมควรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหยิบยกขึ้นพิจารณา

(2.2) ในกรณีที่คำร้องที่ร้องเรียนเป็นหนังสือ หรือร้องเรียนด้วยวาจา มีข้อมูลไม่ครบถ้วนตามแบบที่กำหนด เช่น ไม่มีลายมือชื่อของผู้ร้อง ไม่มีที่อยู่ของผู้ร้อง เป็นต้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องก็สามารถนำเสนอคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อมีมติให้หยิบยกขึ้นตรวจสอบได้

⁷ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 13 กำหนดว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควร อาจให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเนื่องมาจากกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ร้องมิใช่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ทำการแทนผู้ถูกละเมิด หรือ

(2) ผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หรือ

(3) ผู้ร้องเป็นผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีได้แจ้งชื่อต่อคณะกรรมการ ตามข้อ 11 วรรคสอง หรือ

(4) ในกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา”

การกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติในลักษณะดังกล่าว ไม่อาจถือได้ว่า เป็นเกณฑ์ในการเลือกประเด็นในทางเนื้อหาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะริเริ่มการตรวจสอบเอง แต่เป็นการขยายช่องทางการร้องเรียนของผู้ร้องที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 และมาตรา 24 ซึ่งหากมีการเสนอคำร้องโดยบุคคลที่พบเห็นหรือทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้ทำการแทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่มีได้เป็นนิติบุคคล หรือคำร้องที่ไม่มีรายละเอียดต่างๆ ตามมาตรา 23 ก็อาจมีการนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยอาศัยช่องทางนี้ได้ ซึ่งย่อมจะมีผลเป็นการยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 23 และมาตรา 24 ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า การกำหนดระเบียบข้อ 13 ขัดต่อความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา 23 และมาตรา 24 ดังกล่าว และย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

นอกจากนั้น หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบคำร้องที่ขาดรายละเอียดต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23⁸ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 25 ยังอาจเป็นช่องทางให้มีการกลั่นแกล้งกันได้ง่าย และเป็นภาระแก่ผู้ถูกร้องในการต้องชี้แจงแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอาจมีผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเป็นปัญหาในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามหลักความร่วมมือกับทุกฝ่าย

ประการสำคัญ คือ การกำหนดระเบียบและแนวปฏิบัติในลักษณะเช่นนี้ ทำให้การเริ่มกระบวนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์เชิงเนื้อหา ในการเลือกประเด็นเพื่อการตรวจสอบ เช่น กรณีที่ผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีความจำเป็นทำให้ไม่อาจยื่นคำร้องตามปกติได้ กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมอย่างรุนแรง เป็นต้น ตามแนวทางการเริ่ม

⁸ มาตรา 23 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้อง โดยทำเป็นหนังสือและต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องและผู้ทำการแทน
- (2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) ลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

กระบวนการตรวจโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Investigations Suo Moto) ดังที่มีการกำหนดไว้ตามคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เช่น การเลือกประเด็นโดยพิจารณาข้อมูลข่าวสารจากกระบวนการรับคำร้องภายใต้ระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การกลั่นกรองคำร้องที่ได้รับทั้งหมดเพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มหรือลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น การจัดให้มีกระบวนการทางเลือกเพื่อระบุปัญหาหรืออาศัยข้อมูลจากสื่อมวลชน เป็นต้น รวมทั้งแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี ค.ศ. 2001 ของประเทศเกาหลีใต้ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการอาจริเริ่มตรวจสอบเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียน ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเลือกปฏิบัติ อย่างรุนแรง⁹ นอกจากนั้น ควรสังเกตว่าในการพิจารณาว่า กรณีใดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม¹⁰ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรนำมาเป็นแนวทาง ในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับและการปฏิเสธไม่พิจารณาคำร้อง

จากการที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้อง ข้อจำกัด และเงื่อนไขขั้นต้น ที่จะเป็เหตุในการปฏิเสธไม่รับคำร้องไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเมื่อพิจารณา

⁹ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 30.

¹⁰ Hanna Newcombe “Gross Violations Human Rights”, <http://www.igvg.com>. ได้กล่าวถึงกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม (Gross Violations Human Rights) ต่างๆ เช่น การฆ่าตัดตอน การสังหารหมู่ การทรมาน การกวาดล้างชนกลุ่มน้อย การปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงทาส การสูญหายของบุคคล การลักพาตัว เป็นต้น

รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางฉบับที่ผ่านมา ทำให้เห็นถึงปัญหาความไม่ชัดเจน และประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับขั้นตอนการรับและการปฏิเสธไม่พิจารณา คำร้อง ดังนี้

5.1.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรับคำร้องไว้ดำเนินการตรวจสอบ

(1) ปัญหาเกี่ยวกับเป้าหมายของคำร้องที่รับไว้พิจารณา

ดังได้กล่าวแล้วถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 15 (2) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คือ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลและหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าว แต่โดยที่ไม่มีนิยามคำว่า “บุคคล” และ “หน่วยงาน” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และไม่มีการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับเป้าหมายของคำร้อง คือ บุคคลและหน่วยงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ จึงทำให้ไม่มีความชัดเจนว่า “บุคคล” และ “หน่วยงาน” ที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ บุคคลและหน่วยงานประเภทใดบ้าง ครอบคลุมถึงบุคคลและหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชน หรือไม่ และหากเป็นหน่วยงานภาครัฐ จะหมายรวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐทุกประเภทด้วยหรือไม่

เมื่อพิจารณากรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจแบ่งออกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้องหรือเป้าหมายของคำร้องได้เป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ในทางมหาชนระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เช่น กรณีเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการรับทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการมีส่วนร่วม ฯลฯ 2) กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น กรณีเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภค เสรีภาพของผู้ใช้แรงงาน ในการรวมกันเป็นสหภาพ สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อเป้าหมายของคำร้องที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ดังนี้

(1.1) กรณีเป้าหมายของคำร้องเป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาว่า หน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมถึงศาลและรัฐบาลด้วยหรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

1) กรณีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการดำเนินงานของศาล

จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาด อรรถคดีทั้งปวง ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบการดำเนินงานของศาล ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 182/2548 ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาและตรวจสอบกรณีที่ศาลจังหวัดนครสวรรค์มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่ผู้ร้องฟ้องน้องชายในข้อหาละเมิด ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าคำพิพากษาของศาลไม่เป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ตามคำร้องที่ 40/2546 และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 ดำเนินการ ต่อมาจึงได้มีการพิจารณาว่า เรื่องดังกล่าว เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจก้าวล่วงการดำเนินการของศาลได้ จึงให้ยุติเรื่อง

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 184/2548 ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาและตรวจสอบกรณีที่ผู้ร้องได้ขอตรวจสอบสำนวนและขอคัดถ่ายเอกสารภายหลังที่ศาลมีคำสั่งไม่รับฟ้องในคดีของศาลปกครองกลาง แต่ตุลาการศาลปกครองไม่อนุญาต ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ตามคำร้องที่ 67/2546 และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 ดำเนินการ ต่อมาจึงได้มีการพิจารณาว่า เรื่องดังกล่าวเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่อาจก้าวล่วงการดำเนินการของศาลได้ จึงให้ยุติเรื่อง

2) กรณีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล

โดยทั่วไปการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ย่อมเป็นไปตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจสูงสุดโดยปราศจากการตรวจสอบแต่เพียงองค์กรเดียว การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล จึงย่อมจะอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าว ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 บัญญัติให้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคล หรือที่เรียกว่า อำนาจมหาชน จะต้องผูกพันกับเรื่องศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อันเป็นการวางหลักประกันในการ

คุ้มครองสิทธิมนุษยชน หากรัฐบาลใช้อำนาจโดยละเลยต่อหลักการดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ เช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 39/2549 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินการตรวจสอบกรณีรัฐบาลดำเนินนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดโดยมีการสั่งการให้ดำเนินการปราบปรามยาเสพติดอย่างเด็ดขาด ในทุกจังหวัด ภายในระยะเวลา 3 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2546 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2546 ทำให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับความเดือดร้อน มีการรวบรวมรายชื่อของประชาชนผู้บริสุทธิ์ในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และมีผู้เสียชีวิตจำนวนมากด้วยเหตุเกี่ยวเนื่องกับการปราบปรามยาเสพติด ทำให้รัฐบาลถูกกล่าวหาว่า ดำเนินนโยบายดังกล่าวโดยละเลยต่อหลักสิทธิมนุษยชน

แต่ในกรณีมีการกล่าวหาว่า การกระทำหรือการละเลยการกระทำของฝ่ายบริหารที่ได้กระทำในฐานะเป็นรัฐบาล (Act of Government) อันถือว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เช่น การตัดสินใจเลือกทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกกับนานาอารยประเทศ การส่งทูตานุทูตไปประจำในต่างประเทศ เป็นต้น¹¹ หรือการตัดสินใจดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ยังไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชน มีปัญหาว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบหรือไม่เพียงใด ซึ่งอาจพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่าง ดังนี้

- กรณีรัฐบาลตัดสินใจดำเนินนโยบายจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เช่น จีน ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เพื่อขยายตลาดสินค้าส่งออกของประเทศไทย เห็นได้ว่า

¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), น. 32 - 42. และดู สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเรื่อง การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), น. 16 -21, ซึ่งสรุปได้ว่า การกระทำของรัฐบาล คือ การที่องค์กรฝ่ายบริหารกระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล ซึ่งพิจารณาได้จาก (1) ลักษณะของการกระทำ ที่เป็นการกระทำทางการเมืองไม่ใช่การกระทำที่เป็นงานประจำ (2) อำนาจของการกระทำ ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ อันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรฝ่ายบริหารในการที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะกระทำหรือไม่ และในกรณีที่สมควรกระทำ สมควรกระทำอย่างไร (3) กฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการกระทำนั้น คือ รัฐธรรมนูญ

มีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตรวจสอบ

- กรณีรัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศใดประเทศหนึ่ง และเริ่มกระบวนการเจรจาแล้ว รัฐบาล และส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินกระบวนการเจรจา จะต้องดำเนินการเจรจาโดยผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้¹² เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเจรจา เป็นต้น แม้ยังไม่มีกรณีลงนามในความตกลง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ ดังเช่น กรณีการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้หยิบยกขึ้นตรวจสอบในปี พ.ศ. 2549 และมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับผลกระทบของการจัดทำความตกลงดังกล่าวต่อสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ทั้งสิทธิในการพัฒนา สิทธิด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิชุมชน สิทธิการเข้าถึงฐานทรัพยากร สิทธิการเข้าถึงยาและบริการสาธารณสุข การตรวจสอบเรื่องดังกล่าวจึงมีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในด้านการได้รับทราบข้อมูลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น สิทธิในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในประเด็นนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับบุคคลหรือหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการไว้ แม้แต่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งบัญญัติข้อยกเว้นในเรื่องเป้าหมาย หรือบุคคลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ตามมาตรา 19 ก็ได้กำหนดไว้แต่เฉพาะกรณีการออกกฎหมายของรัฐสภา และการพิจารณาคดีในศาลและศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ไม่ได้กำหนดยกเว้นกรณีการกระทำของรัฐบาลไว้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดไว้ หากปรากฏว่า รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้อำนาจในการดำเนินนโยบายใดๆ ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

12

ในกรณีเป็นการดำเนินการภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลจะต้องดำเนินการจัดทำความตกลงการค้าเสรี ให้เป็นไปหลักการในการทำสัญญา กับนานาประเทศตามมาตรา 190

ย่อมมีอำนาจตรวจสอบและเสนอแนะต่อรัฐบาล อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเรื่องดังกล่าวได้ ตามนัยมาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 15 (2) มาตรา 22 ประกอบมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ส่วนในกรณีที่รัฐบาลตัดสินใจกำหนดทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินในทางใดทางหนึ่ง อันถือว่าการกระทำของรัฐบาล นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจเสนอแนะในเชิง นโยบายต่อรัฐบาลเพื่อประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้ ตามมาตรา 200 วรรคหนึ่ง (2) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 15 (3) แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีใช่เป็นเรื่องการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชน

(1.2) กรณีเป้าหมายของคำร้องเป็นเอกชน

ความไม่ชัดเจนว่า “บุคคล” และ“หน่วยงาน” ที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครอบคลุมถึงบุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชนด้วย หรือไม่ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดกรณีการโต้แย้ง คัดค้านอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ในประเด็นว่า การกระทำหรือละเลยการกระทำของบุคคลหรือนิติบุคคลในภาคเอกชนไม่ ควรอยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2550 กรณีนางดลพร ล้อเสริมวัฒนา ร้องเรียนต่อ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องที่ได้ร้องขอความเป็นธรรมจาก โรงพยาบาลพญาไท 1 ในกรณีแพทย์ของโรงพยาบาลได้ทำคลอดและดูแลบุตรชายของผู้ร้อง ด้วยความประมาท ไม่ระมัดระวังในการตรวจรักษาผู้ป่วยและทำการต่ำกว่ามาตรฐานเป็นเหตุให้ บุตรชายของผู้ร้องติดเชื้อที่สะโพกและขาพิการในเวลาต่อมา ทำให้ผู้ร้องต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ในการรักษาพยาบาลบุตรให้หายจากการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว ซึ่งโรงพยาบาล พญาไท 1 ได้แย้งอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งที่จะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้าง ของรัฐ ระบบการปกครองการใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนใน ประเทศ ฉะนั้น การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการ คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชน แต่อย่างใด

จากกรณีดังกล่าว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มุ่งที่จะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบเฉพาะการกระทำขององค์กรภาครัฐต่อเอกชนเท่านั้น หรือให้อำนาจตรวจสอบการกระทำระหว่างเอกชนด้วย

เมื่อพิจารณาความเห็นของโรงพยาบาลที่ได้แย้งว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจในเรื่องการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเท่านั้น ทำให้เห็นว่า มีข้อพิจารณาสนับสนุนความเห็นนี้ ได้แก่

1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ผู้ก้ำกั้นเฉพาะองค์กรของรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 27¹³ จึงทำให้เห็นว่าไม่มีผลผูกพันเอกชน

2) การตรวจสอบการกระทำขององค์กรภาครัฐจะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3) การคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคลหรือประโยชน์ในทางแพ่ง ซึ่งเป็นกรณีความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน มีศาลเป็นองค์กรหลักให้การคุ้มครองโดยตรงอยู่แล้ว นอกจากนั้น การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและไกล่เกลี่ยกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางแพ่ง อาจทำให้คณะกรรมการไม่มีเวลาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 26 บัญญัติว่า “ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ”

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผู้ก้ำกั้นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ”

วิจัย เพื่อเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวม

ในปัญหานี้ เมื่อพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับความผูกพันของสิทธิมนุษยชนที่มีความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งระหว่างรัฐกับเอกชน และในแนวราบระหว่างเอกชนด้วยกันเอง การที่แนวคิดและหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนแทรกตัวอยู่ในกฎหมายต่างๆ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนในความสัมพันธ์ระหว่างกัน ตลอดจนหลักการและแนวทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีความชัดเจนแล้วว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจตรวจสอบทั้งการกระทำขององค์กรภาครัฐต่อเอกชน และการกระทำระหว่างเอกชนด้วยกัน ทำให้สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการตรวจสอบครอบคลุมถึงทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ อีกทั้ง เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า แม้ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงและชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องนี้ แต่ก็มีบทบัญญัติที่อาจตีความได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบการกระทำระหว่างเอกชนด้วยกัน นอกจากนี้ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างเอกชนด้วยกันยังอาจเป็นประโยชน์ต่อบทบาทในเชิง นโยบายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกด้วย กล่าวคือ

1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรอง

2) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น..” ซึ่งจะเห็นได้ว่า คำว่า “บุคคลอื่น” ย่อมหมายรวมถึงความสัมพันธ์ในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญระหว่างบุคคลที่เป็นเอกชนด้วยกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงถือเป็นองค์กรของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 27 ที่มีความผูกพันในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อคุ้มครองมิให้บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

3) คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายครอบคลุมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เช่น สิทธิและเสรีภาพต่างๆ ดังที่กล่าวถึงใน

5.1.3.1(1)การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงย่อมมีขอบเขตครอบคลุมทั้งการกระทำขององค์กรภาครัฐและเอกชน

4) คำร้องเกี่ยวกับกรณีที่มีประโยชน์ของปัจเจกบุคคลถูกกระทบหรือกรณี ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจมีสาเหตุมาจากช่องว่าง หรือความไม่สมบูรณ์หรือล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมีความบกพร่องในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กรภาครัฐ ซึ่งทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ หรือได้รับความไม่เป็นธรรมในกรณีต่างๆ การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ทราบถึงความเดือดร้อน การไม่ได้รับความเป็นธรรมของประชาชน อันอาจมีสาเหตุมาจากปัญหา ข้อจำกัดหรือช่องว่างของกฎหมาย หรือปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เช่น กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม การใช้อิทธิพลหรือความได้เปรียบ ทางด้านความรู้หรือสถานะทางสังคมกดดันให้มีการทำสัญญาทางแพ่งที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถประมวลปัญหาและสาเหตุอันเกี่ยวเนื่องกับปัญหา ข้อจำกัด หรือช่องว่างของกฎหมาย หรือการที่ยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องนั้น ประกอบเป็นข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป

ดังนั้น บุคคลและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงย่อมรวมถึงบุคคลและหน่วยงานทั้งในภาครัฐและเอกชนที่กระทำหรือละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น อาจมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า หากเป็นประเด็นข้อพิพาทในทางแพ่ง จะมีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างไร ซึ่งพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างดังนี้

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 4/2548 กรณีประธานสหภาพแรงงานชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า บริษัท เอ็ม เอ็ม ไอ พรินซ์ (ไทยแลนด์) จำกัด ออกประกาศห้ามลูกจ้างปิดประกาศ หรือแจกจ่ายเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ทุกชนิดในบริษัท ทำให้สหภาพแรงงานไม่สามารถให้ข้อมูล ประชาสัมพันธ์สื่อสารกับสมาชิกเพื่อประโยชน์ในการเจรจาต่อรองได้ และมีการเลิกจ้างหญิงมีครรภ์

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 8/2548 กรณีสหภาพแรงงานไทยอินดัสเตรียลแก๊ส ร้องเรียนว่า บริษัท ไทยอินดัสเตรียลแก๊ส จำกัด มหาชน กดขี่แก้งสหภาพแรงงานในการรวมตัว และการเจรจาต่อรอง รวมทั้งมีการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม

กรณีดังกล่าว แม้จะเป็นเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงาน ซึ่งเป็นข้อพิพาทในทางแพ่ง แต่จะเห็นได้ว่า มีประเด็นเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสหภาพ การเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบและเสนอแนวทางแก้ไขรวมอยู่ด้วย

(2) ปัญหาเกี่ยวกับสาระของคำร้องหรือกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงคำว่า "สิทธิมนุษยชน" และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ และในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทำให้เห็นว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" "สิทธิ" และ "เสรีภาพ" เป็นคำที่รวมอยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นคำที่บุคคลทั่วไป ไม่อาจเข้าใจตรงกันได้อย่างชัดเจน แม้ว่ามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะได้บัญญัติถึงนิยามของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ไว้ แต่ก็ไม่สามารถสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของคำต่างๆ เหล่านี้ จึงทำให้ขอบเขตของการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังขาดความชัดเจน และมีปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบ อันเนื่องมาจากความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ไม่ตรงกัน ดังปรากฏว่า มีผู้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคุ้มครองสิทธิต่างๆ อันเป็นกรณี ข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์ของบุคคลในทางแพ่ง ซึ่งโดยหลักจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 35/2545 กรณีผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยตรวจสอบสาเหตุที่บิดาของผู้ร้องไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งมรดก ตามคดีหมายเลขดำที่ 25/2484 หมายเลขแดง ที่ 34/2484 ซึ่งบิดาของผู้ร้องได้รับส่วนแบ่งน้อยกว่าน้องชายทุกคน เรื่องนี้ได้เข้าสู่กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 121/2544 และต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนได้พิจารณาเอกสารที่ผู้ร้องยื่นต่อคณะอนุกรรมการฯ แล้ว มีมติไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาแล้ว จึงไม่อยู่ใน

อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 14/2546 กรณีผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยเหลือกรณีผู้ร้องเช่าที่ดินเพื่อปลูกบ้านพักอาศัยจากสมาคมศิษย์เก่าวิทยาลัยแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ มาตั้งแต่รุ่นบิดา (พ.ศ. 2522) ต่อมาสมาคมดังกล่าว ได้ขอขึ้นค่าเช่าจากเดือนละ 4,000 บาท เป็น 5,000 บาท ผู้ร้องไม่สามารถชำระค่าเช่าที่ดินในราคาดังกล่าวได้ สมาคมจึงได้บอกเลิกสัญญาเช่าและให้ผู้ร้องรื้อถอนบ้านและออกจากที่ดินดังกล่าว แต่ผู้ร้องไม่ยอมย้ายออกจากที่ดิน สมาคมจึงได้ฟ้องขับไล่ จนศาลจังหวัดเชียงใหม่ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ร้องออกไปจากที่ดิน ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบแล้ว แต่โดยที่เป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติให้ยุติเรื่อง และให้ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับเหตุที่เกิดขึ้น และแจ้งให้คณะกรรมการด้านที่ดินรับทราบเพื่อนำไปเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประชาชน เพื่อประกอบการศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคต่อไป

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2547 กรณีผู้ร้องได้ให้ข้าราชการ ระดับ 7 คนหนึ่ง ยืมเงินจำนวน 10,000 บาท ตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2546 ต่อมาได้ทวงถามติดตามหนี้ แต่ไม่ได้รับการชำระ จึงร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเอกสารของผู้ร้องแล้วมีความเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องประสงค์ให้ช่วยเหลือติดตามทวงหนี้ให้นั้น มิใช่การกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรแนะนำให้ผู้ร้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่ง หรือร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้น จึงมีมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

จากกรณีตัวอย่างทั้งสามกรณิดังกล่าว จะเห็นว่า ต่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชนในความสัมพันธ์ที่เสมอภาคเท่าเทียมกันในทางแพ่งเช่นเดียวกัน แต่เหตุผลที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง มิใช่เหตุผลในทำนองเดียวกัน เพราะในกรณีตามรายงานผลการพิจารณา ที่ 35/2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีมติไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาแล้ว รายงานผลการพิจารณา ที่ 14/2546 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติให้ยุติเรื่อง เพราะเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ส่วนรายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2547 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากประเด็นที่ผู้ร้องประสงค์ให้ช่วยเหลือติดตามทวงหนี้ให้นั้น มิใช่การกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำให้เห็นว่า เกณฑ์ใน

การพิจารณาว่า กรณีใดที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสมควรรับไว้พิจารณาตรวจสอบ ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงมีข้อพิจารณาดังนี้

(2.1) ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

โดยที่ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขึ้นอยู่กับ แนววินิจฉัยนโยบายของรัฐ ในการกำหนดนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศ การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศ ไทยจะดำเนินการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้อย่างกว้างขวางหรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับนิยาม คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542¹⁴ ซึ่งมีลักษณะเป็นการ กำหนดขอบเขตของสิทธิมนุษยชน ว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง แต่ไม่สามารถสื่อความหมายที่ ชัดเจนให้เป็นที่เข้าใจตรงกันต้องอาศัยการตีความ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจ ความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนแตกต่างกัน ซึ่งมีปัญหาต้องพิจารณาว่า เรื่องใดเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ กล่าวคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ความเสมอภาค” ที่ประกอบเป็นนิยามของสิทธิมนุษยชน

โดยที่ความหมายที่แท้จริงและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนยังมีข้อโต้แย้ง ไม่มีข้อยุติที่ ชัดเจน อีกทั้งคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ความเสมอภาค” ที่ประกอบเป็น นิยามของสิทธิมนุษยชนมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของนักปรัชญาตะวันตก ซึ่งไม่อาจ สื่อความหมายที่ชัดเจนในตัวเอง ต้องมีการอธิบายความหมายโดยนักนิติศาสตร์ หรือนักวิชาการ

¹⁴ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรค สอง บัญญัติว่า “ ‘ สิทธิมนุษยชน’ หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และ ความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ”

ตามหลักการ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นที่ปรากฏตั้งแต่ในชั้นการประชุมพิจารณาร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีกรรมวิธีการกว้างๆ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ว่า มีความหมายเพียงใด และในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีสมาชิกอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางในประเด็นที่ว่า บุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาล เมื่อถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจาก มีผู้เห็นว่าการกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้ จะทำให้เกิดปัญหาในวงกว้าง เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่มีขอบเขตของความหมายที่ชัดเจน¹⁵

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองไว้ เป็นการทั่วไป ในหมวด 1 และที่รับรองไว้ตามหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีขอบเขตในการคุ้มครองแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร สำหรับประชาชนชาวไทยและคนต่างด้าว

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวิจัย เรื่อง “การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ จำเป็นต้องทราบว่าถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายอย่างไร และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร มีขอบเขตเพียงใด และอาจถูกจำกัดในกรณีใดบ้าง บุคคลจะกล่าวอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้หรือไม่อย่างไร รวมทั้งประเด็นการตีความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามหมวด 3 คุ้มครองเฉพาะชนชาวไทยเท่านั้นหรือไม่อีกด้วย¹⁶

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับแนวการอธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ดังที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 แม้จะประมวลความหมายในเชิงเนื้อหาได้ว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คุณค่าหรือมาตรฐานที่สืบเนื่องจากความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์ทุกคนพึงมีอย่างเสมอภาคกัน และผูกพันรัฐในอันที่จะต้อง ให้การรับรองและคุ้มครอง รวมทั้งได้รับการเคารพโดยมนุษย์ด้วยกัน โดยไม่คำนึงถึง

¹⁵ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 (กรุงเทพมหานคร : นานาสังพิมพ์, 2544) น. 162 - 163.

¹⁶ เพิ่งอ้าง, น.311 - 315.

ความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ สีผิว เพศ วัย ภาษา ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อในทางอื่นใด ชาติหรือพื้นเพทางสังคม สุขภาพทางร่างกาย ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามระบบกฎหมายไทยถูกจำกัดขอบเขตไว้ด้วย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งหมายเฉพาะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

2) ปัญหาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมายไทย

จากการที่สิทธิมนุษยชนในยุคปัจจุบันมีความหมายที่ขยายขอบเขตกว้างออกไปถึงสิทธิทั้งหลายอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมี เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้นๆ ว่าเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน ทำให้มีการเรียกร้องให้รับรองสิทธิมนุษยชนต่างๆ เหล่านั้น ไว้ตามกฎหมายสำหรับแนวความคิดในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ในระบบกฎหมายไทยมีที่มาจากต่างประเทศ เช่น แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากประเทศเยอรมัน แนวคิดการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจากประเทศสวีเดน การจัดตั้งองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศไทยมีฐานคิดส่วนหนึ่งมาจากรูปแบบของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาคือ เป็นต้น ประกอบกับได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย ทำให้มีปัญหว่า เรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลในระบบกฎหมายไทยจะมีขอบเขตเพียงใด เนื่องจาก กฎหมายไทยมีจำนวนมากมายหลายฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายมหาชนที่กำหนดสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองในลักษณะที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจดำเนินการตามภารกิจของรัฐในเรื่องต่างๆ เหนือเอกชนเพื่อประโยชน์ของทุกคนในสังคม หรือประโยชน์สาธารณะ เช่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากร กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ ฯลฯ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ในลักษณะที่เท่าเทียมกัน เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลในทางแพ่ง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์ กฎหมายว่าด้วยความลับทางการค้า กฎหมายล้มละลาย เป็นต้น

ดังนั้น ในการตรวจสอบกรณีร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสมดุลของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคล การแบ่งแยกประเด็นในทางสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกจากประเด็นในทางแพ่ง เพราะสิทธิตามกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายมิใช่สิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เป็นสิทธิตามกฎหมายเอกชน ซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนในความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคของสิทธิและหน้าที่ของเอกชน และเสรีภาพ หรือความสมัครใจที่จะตกลงทำนิติสัมพันธ์ต่อกัน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ถูยืม แบ่งมรดก จ้างงาน ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความเข้าใจถึงหลักการในการใช้และตีความกฎหมายดังกล่าว

จากสภาพความเป็นจริงในสังคมไทย เป็นที่น่าสังเกตว่า ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมากจนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ทำให้รัฐต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยตรากฎหมายมหาชนเข้าไปใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน ทำให้กฎหมายเอกชนเริ่มมีมิติของกฎหมายมหาชนแทรกมากขึ้น ลักษณะการแทรกตัวของกฎหมายมหาชนเข้าไปในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนนี้เองที่เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามความเป็นจริง เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ช่วยรักษาประโยชน์ของลูกจ้างที่เสียเปรียบ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคช่วยเยียวยาสัญญาซื้อขาย เช่าซื้อ กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเยียวยาหลักกรรมสิทธิ์¹⁷ กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐยอมรับว่า หากปล่อยให้การทำสัญญาเป็นไปตามหลักความสมัครใจ หรือหลักอิสระในการแสดงเจตนาเท่านั้น จะทำให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดต้องยินยอมทำสัญญาทั้งที่เสียเปรียบอย่างมาก การออกกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นการสร้างความเป็นธรรมตามความเป็นจริง และทำให้แนวคิด

¹⁷ ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล รวบรวมโดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2539), น.27.

และหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนแทรกตัวอยู่ในกฎหมายเหล่านี้ด้วย และย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณารายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นกรณีตัวอย่างตามรายงานผลการพิจารณาที่ 35/2545 ,14/2546 และ 47/2547 ที่ได้กล่าวถึงข้างต้น และอีกหลายกรณี เช่น รายงานผลการพิจารณา ที่ 190/2548 กรณีผู้ร้องขอให้ช่วยดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากอุบัติเหตุรถยนต์ รายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2549 กรณีการซื้อขายที่ดินแต่ผู้ซื้อไม่ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น เห็นได้ว่า ในการรับเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังไม่มีการแยกประเด็นในทางแพ่งออกจากประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือคุ้มครองผู้ได้รับความเดือดร้อน จึงได้รับคำร้องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา แต่การรับคำร้องที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้พิจารณาเช่นนี้ นอกจากไม่สอดคล้องกับแนวทางการเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามคู่มือ ว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ยังอาจก่อให้เกิด ความเข้าใจที่สับสนเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

3) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณามาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะเห็นว่า ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนไม่ครอบคลุมเนื้อหาของสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี แม้แต่สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีก็อาจถูกจำกัดไว้เฉพาะในส่วนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น ดังนั้น หากประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนฉบับใด หรือมีข้อสงวนในเรื่องใด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับนั้น หรือในส่วนที่มีข้อสงวนนั้นได้ เพราะถูกจำกัดด้วยนิยามของ “สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าว เช่น กรณีประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ คือ อนุสัญญาข้อ 16 เรื่องความเสมอภาค ในด้านครอบครัวและการสมรส และข้อ 29 เรื่องการให้อำนาจอศาลโลกตัดสินกรณีพิพาท สิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาทั้งสองข้อจึงไม่ถือว่าเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้อง

ปฏิบัติตาม และไม่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

ในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาเอกสารบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.¹⁸ พบว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ...ได้แก้ไขร่างมาตรา 3 นี้ จากร่างเดิมที่กำหนดว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองหรือรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี” โดยชี้แจงเหตุผลว่า ได้ใช้ถ้อยคำให้ตรงตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีความชัดเจน ครอบคลุมกว่าร่างเดิมที่ไม่รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และอาจต้องมีปัญหาในการตีความว่า พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีนั้น รวมถึงข้อสงวนด้วยหรือไม่

นอกจากนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ได้เพิ่มเติม มาตรา 3 ทวิ ความเป็นว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการคำนึงถึงแนวปฏิบัติและมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิเสรีภาพอื่นใดของบุคคล อันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้” โดยให้เหตุผลว่า เรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มีมาตรฐานระหว่างประเทศถือปฏิบัติกันทั่วโลก แต่โดยที่บางกรณีประเทศไทยรับเป็นภาคีของสนธิสัญญาต่างๆ แต่ยังไม่ขอตั้งข้อสงวนในบางข้อ คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงเห็นว่า สมควรที่จะได้มีการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 ทวิ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ในกรณีที่รัฐบาลไทยยังมิได้ให้ข้อกำหนดในภาคีของสนธิสัญญานั้นอย่างชัดแจ้ง หรือขอตั้งข้อสงวน ในเรื่องที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติไว้ เพื่อที่จะเสนอให้รัฐบาลไทยเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของสนธิสัญญา หรือในบางกรณีที่ยังไม่มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ หรืออยู่ในระหว่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขกฎหมายไทยในเรื่องนั้น หรือยังเป็นประเด็นถกเถียงกันอยู่ว่าควรแก้ไขกฎหมายไทยหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ

¹⁸ บันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 6 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2542

แต่ปรากฏว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก ไม่เห็นชอบกับมาตรา 3 ทวิ เพราะเห็นว่า อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และจะก่อให้เกิดการโต้แย้งในสังคม ด้วยเหตุที่มาตรา 3 ทวิ จะเป็นการยอมรับมาตรฐานหรือแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศที่เกิดจากรากฐานที่แตกต่างกัน และบางกรณีถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและการค้า มาใช้บังคับกับคนในประเทศไทย ซึ่งยังไม่ทราบว่า จะถูกบังคับในกรณีใดบ้าง อีกทั้งเห็นว่า การปฏิบัติตามมาตรา 3 ทวิ จะขัดต่อมาตรา 3 ทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย

ประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาข้างต้น ทำให้เห็นว่า คำนิยามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่สามารถอธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้อย่างชัดเจน ต้องอาศัยการอธิบายและการตีความ อีกทั้งมีขอบเขตจำกัด ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ว่า “สนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามนั้น มีเฉพาะในฐานที่ประเทศไทยเป็นภาคี และได้มีการแสดงเจตนายอมรับที่จะให้ความผูกพัน (Expressed Consent to be Bound) หรือมีได้ในการที่เป็นพันธะในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีด้วย ซึ่งโดยหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้เราจะมิได้เป็นภาคี แต่ถ้าเราไม่เคยปฏิเสธหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในสนธิสัญญานั้นๆ และถ้าเป็นกรณีที่เราเองได้นำหลักเกณฑ์นั้นมายึดถือปฏิบัติ จนมีความเชื่อว่าเป็นสิ่งที่จะต้องทำและมีผลเป็นกฎหมายแล้ว เราคงจะปฏิเสธพันธกรณีชนิดนี้ไม่ได้แน่นอน”¹⁹ เช่น กรณีที่ประเทศไทยยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย และนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้น

ในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาขอบเขตของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแอฟริกาใต้ และเกาหลีใต้ จะเห็นว่า การบัญญัตินิยามของสิทธิมนุษยชน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ การกำหนดขอบเขตของสิทธิมนุษยชนว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง ตามความมุ่งหมายที่จะให้มีผลบังคับใช้ แต่สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ รวมถึง สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศ

¹⁹ นพนิติ สุริยะ, “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ,” วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 29, ปีที่ 4 ,น. 544 (ธันวาคม 2542) .

แอฟริกาใต้ หมายถึง สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญซึ่งยอมรับสิทธิตามจารีตประเพณี จึงมีขอบเขตกว้างกว่า สิทธิมนุษยชน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ดังนั้น เพื่อให้ขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กว้างขวางขึ้นจึงควรขยายความนิยามของสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มีความครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น ทำนองเดียวกับการกำหนดนิยามของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดนิยามคำว่า “การกระทำ” และคำว่า “ละเมิด” ไว้ การตีความคำดังกล่าวจึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว ได้แก่ “การกระทำ” ตามประมวลกฎหมายอาญา “ละเมิด” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰ ส่วนในเรื่องความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติ อันจะเป็นกรอบอำนาจในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีได้มีบัญญัติถึงขอบเขตไว้ ดังเช่นที่กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ได้มีการบัญญัติไว้ ทำให้ต้องพิจารณาจากหลักการ แนวคิด ทฤษฎีในเรื่องนี้ ประกอบกับแนวการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการรวบรวม ศึกษาต่อไป

(2.2) ปัญหาเกี่ยวกับการตีความนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน”

จากปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังต้องอาศัยการตีความ เพื่อกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยรวบรวมคำอธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” และประมวลสรุปการตีความ ถ้อยคำดังกล่าวในกรณีร้องเรียนต่างๆ จากประสบการณ์ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่ออธิบายความหมายของสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับ บริบทของสังคมไทย ซึ่งจะทำให้สามารถสื่อความหมายให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น

²⁰

ดู เกษราภรณ์ บำรุงรส, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 131.

ในเรื่องการตีความหรือวินิจฉัยว่า กรณีร้องเรียนใดเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบ มีประเด็นที่น่าสังเกต จากกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวใน 5.1.3.1 (2) เช่น กรณี ผู้ร้องขอให้ช่วยตรวจสอบสาเหตุที่บิดาของผู้ร้องได้รับส่วนแบ่งมรดกน้อยกว่าน้องชายทุกคน ตามรายงานผลการพิจารณา ที่ 35/2545 กรณีผู้ร้องไม่สามารถชำระค่าเช่าที่ดิน ผู้เช่าจึงได้บอกเลิก สัญญาเช่าและให้ผู้ร้องรื้อถอนบ้านและออกจากที่ดินดังกล่าว แต่ผู้ร้องไม่ยอมย้ายออกจากที่ดิน จึงถูกฟ้องขับไล่ ตามรายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2547 เป็นต้น ทำให้เห็นว่า กรณีดังกล่าวผู้ร้อง เข้าใจว่า ปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคลหรือสิทธิในทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งโดยหลักจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิด สิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ในบางกรณีผู้ร้อง ไม่สามารถแยกเรื่องของประโยชน์ส่วนบุคคล ออกจากประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้²¹ ซึ่งทำให้มีปัญหาว่า ในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ควรจะมีแนวทางพิจารณา อย่างไร เพราะการตรวจสอบในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนี้ อาจเกิด ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังเช่นกรณีการ โต้แย้งของโรงพยาบาลพญาไท 1 ที่ได้นำมาพิจารณาข้างต้น

นอกจากนี้แล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันอาจมี ผลที่ขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนา (Autonomy of will) ในกฎหมายเอกชน หรือที่เรียกกันว่า หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาในกฎหมายแพ่ง เช่น จากกรณีตัวอย่างข้างต้น การที่ผู้ร้องต้องการให้บิดาของตนได้รับส่วนแบ่งมรดกเท่าเทียมกับน้องชายทุกคนตามหลักความ เสมอภาค หรือหากฝ่ายหนึ่งในสัญญาจำต้องถูกผูกพันตามหลักความเสมอภาคในการเลือก คู่สัญญา ก็จะเป็นการละเมิดต่อหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนา ในทำนองเดียวกัน หากบุคคล ใดจำต้องทำสัญญาโดยยึดหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น หลักเสรีภาพในสัญญา (Freedom of Contract) ย่อมจะถูกตีตรวน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ทำให้ เห็นว่า หากบุคคลต้องยึดหลักสิทธิมนุษยชนในการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญากับคู่กรณีแล้ว

²¹ ดูสมคิด เลิศไพฑูรย์ และ กล้า สมุทวณิช, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.168.

จะมีผลเป็นการละเมิดหลักอิสระในการแสดงเจตนาหรือเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน²²

ในกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกันในลักษณะดังกล่าว ควรพิจารณาว่า ในแต่ละกรณีมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแทรกอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนที่เป็นคู่กรณีหรือไม่ โดยพิจารณาถึงแนวคิดและหลักการในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แทรกตัวอยู่ในกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน เช่น จากกรณีผู้ร้องไม่สามารถชำระค่าเช่าที่ดิน อันเนื่องมาจากผู้ให้เช่าและผู้ร้องไม่สามารถตกลงกันเรื่องค่าเช่าได้ และกรณีผู้ร้องขอให้ช่วยเหลือในการติดตามทวงหนี้ นั้น เป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างคู่กรณี ในความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน จึงไม่มีประเด็นในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนกรณีการจ้างงาน คงมิได้พิจารณาเพียงว่า เป็นกรณีการทำสัญญาจ้างตามหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาที่ต้องตรงกันของคู่กรณีเท่านั้น แต่ถูกจ้างย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามความเป็นจริง ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะต้องวางแนวทางและข้อสังเกตในการพิจารณารับคำร้อง และการตรวจสอบเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแต่ละเรื่อง รวมทั้งเผยแพร่ทำความเข้าใจให้สาธารณชนได้รับทราบ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีบทบาทในการไกล่เกลี่ย หรือให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบหรือด้อยโอกาสในสภาพความเป็นจริง โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า กรณีนั้นฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกหรือผิด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กลไกในการรับคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำละเมิดที่เป็นมูลเหตุของการร้องเรียนไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้ต้องมีการตีความว่า กรณีร้องเรียนใดเป็นการละเมิดที่สมควรดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งในบางกรณีอาจมีการตีความอย่างกว้างครอบคลุมถึงกรณีที่สามารถดำเนินการได้โดยองค์กรหรือกลไกอื่นๆ ของรัฐอยู่แล้ว เช่น การผิดสัญญา การทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง

²² Aharon Barak , “ Constitutional Human Rights and Private Law ,” in Human Rights in Private Law , ed . Danial Friedmann and Daphne Barak - Erez (Oxford : Hart Publishing , 2001), pp. 35 - 36.

หรือหมิ่นประมาท หรือการกระทำผิดทางอาญาที่เกิดจากกรณีพิพาทของส่วนบุคคลโดยแท้จริง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ตามคู่มือว่า ด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จึงควรกำหนดสาระ ของกรณีร้องเรียนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรรับไว้ดำเนินการตรวจสอบอย่างชัดเจน

5.1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 รวมทั้งการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะเห็นว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการรับคำร้องไว้พิจารณาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข” ซึ่งหมายความว่า เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อมิให้มีการพิจารณาซ้ำซ้อนกัน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีปัญหาในการบังคับใช้และตีความมาตรา 22 เนื่องจากเรื่องที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประเด็นที่แตกต่างจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล และยังอาจอาศัยเป็นเหตุอ้างของผู้เกี่ยวข้อง ในการปฏิเสธการมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร หลักฐานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังเห็นได้จากกรณีดังนี้

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 20/2546 กรณีความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ซึ่งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา ในข้อหาฆ่าผู้ชุมนุมตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญ ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองโดยมีอาวุธ

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 39/2549 กรณีผู้ร้องซึ่งมีชื่อในบัญชีผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถูกจับกุมดำเนินคดีและพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องผู้ร้องในข้อหาเสพยาเสพติด ในระหว่างการพิจารณาคดี

ของศาล ผู้ร้องได้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และการถอนชื่อออกจากบัญชี

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 147/2549 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับแจ้งจากเรือนจำกลางกำแพงเพชรว่า มีผู้ต้องขังซึ่งถูกฟ้องในข้อหาลักทรัพย์ มีร่องรอยถูกทำร้ายร่างกาย และอ้างว่า ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม

กรณีตามรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบในประเด็นที่แตกต่างจากประเด็นที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ดังเช่น กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ดำเนินการตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งปรากฏว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแตกต่างกัน เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภา ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกไม่เห็นด้วยกับการพิจารณารายงาน เนื่องจากเห็นว่า ขัดต่อมาตรา 22 เมื่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการต่อไปน่าจะไม่ต้อง ฝ่ายที่สองเห็นว่า การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่น่าจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 22 เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องในศาลเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการพิจารณา ประกอบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล จนในที่สุดประธานรัฐสภาต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ (1) รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ และ (2) หากรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบ หรือพิจารณาดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 31/2548 เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2548 ศาลรัฐธรรมนูญ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ในการตรวจสอบและขอที่จะทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่าอากาศยานไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ โดยมีความเห็นว่าการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 22 จะต้องไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรง อันเนื่องมาจากโครงการท่าอากาศยานไทย - มาเลเซีย เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ²³

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวการพิจารณา ดังนี้

(1) ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(2) พิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 22 ที่บัญญัติให้ศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจชี้ขาดการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องไม่ซ้ำซ้อนหรือกระทบกระเทือน ต่อการพิจารณาคดีของศาล

(3) พิจารณาความแตกต่างของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาล ซึ่งจะพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มุ่งจะเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อพิจารณาแนวความคิดและหลักการว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งศาลเป็นองค์กรหลักภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับศาล ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 ที่บัญญัติว่า “ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ” ทำให้เห็นว่า การบัญญัติ มาตรา 22 มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของ

²³ ดูรายละเอียดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2548

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าซ้อนทับศาลซึ่งเป็นองค์กรหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ

(1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อป้องกันหรือลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอแนะและประสานความร่วมมือให้กับบุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือดำเนินการให้เหมาะสมในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและการลงโทษเช่นเดียวกับศาล หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ย่อมจะกระทบต่ออำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของศาล และกระบวนการอำนวยความยุติธรรมโดยรวม

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 มิได้เปิดช่องให้มีการตรากฎหมายเพื่อยกเว้นหรือจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาตรวจสอบ และประเด็นที่ศาลพิจารณามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย และวินิจฉัยชี้ขาดตามฐานความผิด ตามกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้มีการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวบุคคลมาแต่กำเนิด จึงมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐเท่านั้น และอาจนำไปสู่การเสนอให้มีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นช่องทางให้มีการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้น การตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการพิจารณาการกระทำหรือการละเลยการกระทำ ซึ่งในบางกรณีการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการใช้อำนาจไปตามกฎหมาย แต่หากกฎหมายนั้นเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือเป็นการละเมิดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เช่น กรณีการตรวจสอบการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าสลายการชุมนุมคัดค้านโครงการท่าอากาศยาน - มาเลเซีย ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ แต่ไม่ได้ตรวจสอบว่า ในเหตุการณ์ดังกล่าว มีผู้ใดกระทำความผิดกฎหมายฉบับใด และในฐานความผิดใด

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ จึงอาจใช้เป็นแนวพิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 22 ได้โดยจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและประเด็นการร้องเรียนเป็นรายการนี้ด้วยว่า กรณีใดมีความซ้ำซ้อนหรือกระทบกระเทือนต่อการพิจารณาคดีของศาลหรือไม่ โดยควรวางแนวทาง ในการบังคับใช้และตีความให้มาตรา 22 มีผลบังคับใช้ในลักษณะที่ไม่เป็นข้อจำกัดอำนาจตรวจสอบ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในขณะเดียวกัน ก็ต้องไม่ทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลกระทบกระเทือนต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือมีลักษณะเป็นการแทรกแซงหรือซ้ำซ้อนกับการพิจารณาวินิจฉัยของศาล หรือพิจารณาในเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน หรือ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา โดยตีความว่า “เรื่อง...” ตามมาตรา 22 เป็นประเด็นแห่งคดี เนื่องจาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้มุ่งวินิจฉัยชี้ขาดว่ากรณีที่ตรวจสอบนั้นถูกหรือผิดกฎหมาย แต่ตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเชิงกระบวนการและเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการรับเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น²⁴ โดยมีข้อพิจารณาในการรับคำร้อง ดังนี้

ก. ประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของการกระทำหรือเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

หากเรื่องที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเรื่องที่มีการพิจารณาอยู่ในศาล เป็นกรณีหรือเหตุการณ์เดียวกัน ควรมีแนวทางพิจารณาดังนี้

1) ในกรณีที่ผู้ร้องนำเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว มาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า ประเด็นแห่งคดีที่ผู้ร้องฟ้องร้องและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือ มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว และประเด็นที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็น

²⁴บรรเจิด สิงคะเนติ, สรุปประเด็นจากการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ การตรวจสอบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับ ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 กรกฎาคม 2548).

ประเด็นเดียวกันหรือไม่ หากเป็นประเด็นเดียวกันที่อาจนำไปสู่การพิจารณาที่ซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบประเด็นแห่งคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วในประเด็นนั้น เพื่อมิให้มีการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนกัน หรือพิจารณาในเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน เช่น

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 5/2546 กรณีชุมชนป้อมมหากาฬได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินโครงการปรับปรุงพื้นที่เป็นสวนสาธารณะ โดยมีการปิดประกาศให้ประชาชนในชุมชนรื้อย้ายโรงเรือน ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการให้กรุงเทพมหานครระงับการรื้อย้ายชุมชน ในระหว่างการตรวจสอบ ผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในประเด็นเดียวกัน

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 144/2549 กรณีผู้ร้องร้องเรียนว่า ถูกกลุ่มบุคคลที่อ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจทำร้ายร่างกาย และต่อมากลุ่มบุคคลดังกล่าวถูกจับกุม และถูกฟ้องในข้อหาทำร้ายร่างกายผู้ร้อง

ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่ผู้ร้องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำพิพากษาของศาล หากกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมนั้น เป็นประเด็นแห่งคดีโดยตรง ถือได้ว่าเป็นกรณีการร้องเรียนอำนาจตุลาการซึ่งเป็นองค์หลักในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบ แต่อาจรวบรวมกรณีร้องเรียนในลักษณะเดียวกันนี้ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาช่องว่างของกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แล้วเสนอปรับปรุงแก้ไขต่อไป

หากเป็นกรณีที่ผู้ร้องร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการดำเนินคดีในชั้นจับกุม สอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และต่อมาผู้ร้องถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาล และศาลได้มี คำพิพากษาแล้ว และปรากฏว่า ผู้ร้องได้ยกกรณีการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีในชั้นจับกุม สอบสวนขึ้นต่อสู้คดีในศาลแล้ว ในกรณีนี้ หากศาลพิจารณาคดีที่ผู้ร้องยกเรื่องการไม่ได้รับความเป็นธรรมดังกล่าวขึ้นต่อสู้ และปรากฏชัดเจนในคำพิพากษาแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมไม่มีอำนาจตรวจสอบในประเด็นนั้นอีก เพราะศาลได้มีการพิจารณาในประเด็นนั้นแล้ว เพื่อมิให้มีการพิจารณาที่ซ้ำซ้อนกัน หรือพิจารณาในเรื่องเดียวกันขัดแย้งกัน

2) กรณีผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบในประเด็นที่แตกต่างจากประเด็นที่มีการฟ้องศาล หรือเป็นเรื่องที่ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย หรือกระบวนการ หรือการคุ้มครอง ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่เกี่ยวข้อง

กับประเด็นการกระทำของคู่กรณีโดยตรงว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นเรื่องของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือความเป็นธรรมตามความเป็นจริง ซึ่งอาจแตกต่างจากความยุติธรรมตามกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ ไม่ควรตีความจำกัดอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อมีการฟ้องศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังสามารถตรวจสอบกรณีเดียวกันนั้นในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาก็ไม่ขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลได้

จากการพิจารณาแนวทางปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่รับคำร้องไว้พิจารณา หรือมีมติให้ยุติการตรวจสอบด้วยเหตุที่เป็นประเด็นเดียวกับที่มีการฟ้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ตามมาตรา 22 คิดเป็นร้อยละ 26.55 ของคำร้องที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการตรวจสอบทั้งหมด ดังรายละเอียดที่ได้เสนอใน 4.2.1.3 ของบทที่ 4 ส่วนเรื่องที่คุณคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับไว้พิจารณาตรวจสอบหรือให้ดำเนินการตรวจสอบต่อไป จะเป็นเรื่องที่คุณให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบในประเด็นที่ไม่เข้าชั้นกับศาล เช่น

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 20/2546 กรณีความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ซึ่งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาในข้อหาฆ่าตัวตบตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญ ทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองโดยมีอาวุธ

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 39/2549 กรณีผู้ร้องซึ่งมีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถูกจับกุมดำเนินคดีและพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องผู้ร้องในข้อหาเสพยาเสพติด ในระหว่างที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ร้องได้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และการถอนชื่อออกจากบัญชี

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 147/2549 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับแจ้งจากเรือนจำกลางกำแพงเพชรว่า มีผู้ต้องขังซึ่งถูกฟ้องในข้อหาลักทรัพย์ มีร่องรอยถูกทำร้ายร่างกาย และอ้างว่า ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม

ข. ประเด็นเกี่ยวกับอายุความ หรือกระบวนการพิจารณา

ในกรณีที่ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบในประเด็นเดียวกันกับประเด็นในคดีที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดให้ยกฟ้อง เพราะเหตุขาดอายุความตามกฎหมาย หรือไม่รับไว้พิจารณาเพราะเหตุที่คู่ความไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อันเป็นกรณี ที่คดีสิ้นสุดลงเพราะเหตุผลทางเทคนิค โดยยังมิได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี กรณีเช่นนี้ก็ไม่ควรตีความจำกัดอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ควรนำมาพิจารณาในประเด็นนี้ ได้แก่ กรณี นางดลพร ล้อเสริมวัฒนา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ในเรื่องที่ได้ร้องขอความเป็นธรรมจากโรงพยาบาลพญาไท 1 ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2550 ดังที่ได้เสนอรายละเอียดใน 5.1.3.1 (1.2) ซึ่งในระหว่างการตรวจสอบของ คณะอนุกรรมการด้านสุขภาพอนามัย และผู้สูงอายุผู้พิการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ผู้ร้องได้ฟ้อง เรียกค่าเสียหายจากโรงพยาบาลดังกล่าวเป็นคดีแพ่ง ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษา ยกฟ้องโดยเหตุคดีขาดอายุความ โดยที่มีได้วินิจฉัยในประเด็นว่า ผู้ร้องสมควรได้รับการชดเชย ค่าเสียหายหรือไม่

คดีนี้ โรงพยาบาลพญาไท 1 เห็นว่า คณะอนุกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจ ตรวจสอบเรื่องนี้ต่อไปตามนัยมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพราะกรณีข้อร้องเรียนในเรื่องนี้ ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องสิทธิของ ตนตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่รัฐกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จนครบถ้วนกระบวนการความกระทั่งศาลฎีกามี คำพิพากษาอันถึงที่สุดแล้ว ไม่อาจรื้อฟ้องกันได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการร้องต่อองค์กรตุลา การหรือองค์กรอื่นใดของรัฐ ซึ่งประเด็นนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ทุกฝ่ายควรที่จะยอมรับผลทางกฎหมายและผลของคำพิพากษาตามระบบความ ยุติธรรมทางกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้ และสมควรยุติเรื่องนี้ตามครรลองที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะ ผลของคำพิพากษาศาลฎีกาก็เป็นสิทธิประการหนึ่งที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองโรงพยาบาล พญาไท 1 ในการที่จะยกขึ้นกล่าวอ้างต่อบุคคลทั่วไป ดังนั้นบุคคลอื่น จึงมีหน้าที่ที่ต้องให้ ความเคารพสิทธินี้เช่นกัน การที่คณะอนุกรรมการด้านสุขภาพอนามัย และผู้สูงอายุ ผู้พิการ ได้ หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณานั้นจะส่งผลให้ข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนยืดเยื้อเรื้อรัง ไม่มีที่สิ้นสุด กระทบต่อระบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของรัฐโดยรวม

ในประเด็นข้อโต้แย้งอำนาจตรวจสอบของโรงพยาบาลพญาไท 1 คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นปรากฏตามรายงานผลการตรวจสอบที่ 317/2550 ว่า “...ตามข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ แม้จะปรากฏว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่ผู้ร้องกับบุตรฟ้อง โรงพยาบาลพญาไท 1 เกินกว่า 1 ปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหม ทดแทน จึงขาดอายุความฟ้องร้องตามนัยมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยมิได้มีการพิจารณาในปัญหาข้อเท็จจริงว่า แพทย์ของโรงพยาบาลพญาไท 1 ประมาท เลินเล่อในการทำคลอดและตรวจรักษาบุตรของผู้ร้องตามฟ้องจริงหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเป็นประเด็น เดียวกับที่ผู้ร้องได้ร้องเรียนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ กรณีจึงถือได้ว่า การร้องเรียนของผู้ร้องมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือ มีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว”

จากข้อโต้แย้งของโรงพยาบาลพญาไท 1 และความเห็นของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 31/2548 ซึ่ง อาจสรุปได้ว่า แม้จะเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาด แล้ว แต่ถ้าเรื่องที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้เป็นประเด็นเดียวกันหรือ ซ้ำซ้อนกัน และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้กระบวนการทางศาลเยียวยาได้โดยตรง หาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบ ย่อมไม่ซ้ำซ้อน หรือกระทบกระเทือนต่อ การพิจารณาของศาล หรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา นอกจากนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 62 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงย่อมมีความผูกพันต่อสิทธิดังกล่าว ในการตีความ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ได้วางหลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย จะต้องไม่ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดเรื่องอายุความไว้ แม้ศาลจะพิพากษายกฟ้องผู้ร้อง เพราะเหตุขาดอายุความ ก็ไม่ควรอ้างเรื่องอายุความมาเป็นเหตุจำกัดอำนาจตรวจสอบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพราะหากตีความให้มาตรา 22 มีผลเป็นข้อจำกัดอำนาจ ตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในกรณีนี้ ก็ จะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้ร้องซึ่งยังไม่ได้รับการ พิจารณาในทางเนื้อหาหรือประเด็นในการร้องทุกข์นั้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ การยุติข้อพิพาทตาม กระบวนการยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติอาจมิได้เป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความเป็นจริง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้กรณีนี้ ไม่อาจปฏิเสธไม่รับเรื่องไว้พิจารณาด้วยเหตุผลตามมาตรา 22 ก็ยังต้องพิจารณาต่อไปว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการ

ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้จากความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรายงานผล การตรวจสอบ ที่ 317/2550 ดังจะได้นำไปวิเคราะห์ในประเด็นการให้เหตุผลในการเสนอความเห็นในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบกรณีร้องเรียนที่มีการดำเนินคดีถึงที่สุดแล้ว ควรเป็นกรณีที่ได้นำดำเนินการตรวจสอบก่อนที่ผู้เสียหายจะนำคดีไปฟ้องต่อศาล และเป็นการตรวจสอบเพื่อหาทางช่วยเหลือ แนะนำ ประสานงานในการเยียวยาความเสียหายทางด้านการเงิน วัตถุ สิ่งของ แต่ไม่รวมถึงเรื่องการดำเนินคดี หรือเกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดีที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

ค. ประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องร้องต่อศาล หรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วก่อนหรือหลังจากการเริ่มตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีผู้ร้องนำเรื่องที่อยู่ในระหว่างการตรวจสอบของคณะกรรมการไปฟ้องร้องต่อศาล หรือผู้ร้องนำเรื่องที่เดียวกันกับที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว มาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาว่า กรณีร้องเรียนนั้นจะอยู่ในอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่า สาระสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการไม่มีอำนาจตรวจสอบประเด็นแห่งคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วในประเด็นนั้น โดยจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของกรณีร้องเรียนนั้น ไม่ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเริ่มตรวจสอบก่อนหรือภายหลังมีการฟ้องศาล ดังเช่นกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

- รายงานผลการพิจารณาที่ 5/2546 กรณีชุมชนป้อมมหากาฬได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินโครงการปรับปรุงพื้นที่เป็นสวนสาธารณะ โดยมีการปิดประกาศให้ประชาชนในชุมชนหรือย้ายโรงเรียน ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการให้กรุงเทพมหานครระงับการรื้อย้ายชุมชน ในระหว่างการตรวจสอบผู้ร้องได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในประเด็นเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงให้ยุติการตรวจสอบ

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 144/2549 กรณีผู้ร้องร้องเรียนว่า ถูกกลุ่มบุคคลที่อ้างว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำร้ายร่างกาย และต่อมากลุ่มบุคคลดังกล่าวถูกจับกุม และถูกฟ้องในข้อหาทำร้ายร่างกายผู้ร้อง

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 20/2546 กรณีความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งผู้ร้องขอให้ตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ที่ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม แต่ต่อมาพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาในประเด็นที่แตกต่างจากประเด็นที่ผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผู้ร้องนำเรื่องที่ร้องเรียนที่อยู่ในระหว่างการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไปฟ้องศาล หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องยุติการพิจารณา ตามมาตรา 22 ย่อมทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วก่อนที่จะมีการฟ้องศาลในประเด็นเดียวกัน กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะมีอำนาจดำเนินการบางประการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเป็นการสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกโดยศาล ได้แก่ การสอบถาม หรือเสนอความเห็นต่อศาลในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในทำนองเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีได้²⁵

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 22 ทำให้เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้ยังขาดความชัดเจน และมีปัญหา ที่ต้องพิจารณาตีความในหลายประเด็น ซึ่งนำไปสู่ปัญหาว่า ควรจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐที่ศาลเป็นองค์กรหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ประกอบกับมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในความสัมพันธ์กับศาล ซึ่งมีข้อกำหนดว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ควรตรวจสอบเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เว้นแต่จำเป็นต้องกระทำ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ในการตรวจสอบประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างเป็นระบบเกี่ยวกับการคุ้มครองความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงควรคงหลักการของบทบัญญัติมาตรานี้ไว้ และแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อมิให้เป็นช่องทางในการตีความในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

²⁵ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 28.

5.1.3.3 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขในการปฏิเสธไม่รับคำร้อง

หลักการสำคัญที่ต้องพิจารณาในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ การมีหลักเกณฑ์ในการรับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ว่าเรื่องใดเป็นปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ภายใต้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ซึ่งจากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 และรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่า การรับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างกว้างขวาง ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการรับและการปฏิเสธไม่พิจารณาคำร้อง กล่าวคือ

(1) ไม่กำหนดอายุความในการยื่นคำร้อง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลา หรืออายุความในการรับคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลา ซึ่งเป็นไปตามหลักการอันเป็นมาตรฐานสากล ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ที่จะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและกลุ่มต่างๆ สามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ง่าย

แต่ในอีกแง่หนึ่ง การที่ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ไม่มีกำหนดระยะเวลา ที่ชัดเจนแน่นอนในการรับคำร้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ในการปฏิเสธไม่รับคำร้องที่ผู้ร้องยื่นหลังจากการกระทำที่เกิดขึ้นได้ล่วงพ้นระยะเวลามานาน จนกระทั่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกระทำได้ยาก เช่น

- กรณีตามคำร้องที่ 47/ 2547 ลงวันที่ 22 มกราคม 2547 นางกัลยากร ตันศิริวงศ์ ร้องเรียนว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ในการดำเนินคดีที่สามีของผู้ร้องถูกรถบรรทุกชนเสียชีวิต เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2542 เพราะในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ผู้ร้องเชื่อว่า มีรถบรรทุกคันที่ชนสามีผู้ร้องจอดอยู่ในที่เกิดเหตุ น่าจะมีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายกรณีที่สามีของตนเสียชีวิต แต่การดำเนินคดีนี้ใช้เวลาสอบสวนตั้งแต่ปี 2542 ถึงปี 2547 ทั้งที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ตรวจสภาพของรถคู่กรณี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2542 มีการสอบปากคำพยานเพิ่มเติม แต่ไม่มีการรวมไว้ใน

สำนวนการสอบสวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการ และปรากฏว่าสำนักงานอัยการคดีอาญาธนบุรีได้เร่งรัดการสอบสวนไปยังสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันหลายครั้ง ในที่สุดผู้ร้องได้ทราบผลคดีในเดือนเมษายน 2547 ว่า อัยการฝ่ายคดีอาญาธนบุรีมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อกล่าวหา เพราะพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนยังรับฟังไม่ได้ว่า รถคันที่ผู้ต้องหาขับเข้ามาเป็นรถที่เฉี่ยวชนผู้ตาย ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการที่สามีเสียชีวิต ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 1 ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ขอให้สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันส่งสรุปสำนวนการสอบพยานบุคคลเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นพร้อมวิดีโอที่บันทึกการสอบสวนไว้ เพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบ แต่สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันแจ้งว่า ไม่สามารถส่งให้ได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้โยกย้ายไปแล้ว ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 1 ได้มีหนังสือขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติสั่งการแล้ว แต่ยังไม่ได้รับหลักฐานหรือการชี้แจงในเรื่องดังกล่าว

การที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลาในการยื่นคำร้อง อาจเป็นช่องทางให้ประชาชนนำเรื่องทั้งหมดอายุความในการฟ้องร้องต่อศาลมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้จะเป็นประโยชน์ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับประชาชนที่ขาดความรู้ด้านกฎหมาย และไม่มีความพร้อมที่จะฟ้องร้องต่อศาล แต่ในบางกรณีอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องได้อย่างเต็มที่ หรือไม่อาจแก้ไขได้ อีกทั้งยังต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ จนทำให้เรื่องร้องเรียนที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือมีประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าได้รับการตรวจสอบล่าช้าไปด้วยในเรื่องอายุความนี้ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ซึ่งได้วางระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีสภาพบังคับชัดเจนกว่าระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย มีบทบัญญัติกำหนดว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่รับเรื่องร้องเรียนที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการร้องเรียนได้เกิดขึ้น ส่วนกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศของแอฟริกาใต้ กำหนดระยะเวลาไว้ 3 ปี ดังนั้นในการพิจารณาว่า ควรมีการจำกัดระยะเวลาหรืออายุความในการยื่นคำร้องหรือไม่ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้อง หรือผู้ที่อ้างว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วยังจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตรวจสอบ ในกรณีที่มีการร้องเรียนล่าช้ามาก ทำให้การค้นหาเอกสารหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงกระทำได้ยาก และอาจเป็นช่องทางให้มีการกลั่นแกล้งกันในเรื่องนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามการมีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาหรืออายุความในการยื่นคำร้องเรียนไว้อย่างเคร่งครัด จะทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถคุ้มครอง

สิทธิมนุษยชนในกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่อาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ทำให้กลไกหลักต่างๆของรัฐไม่อาจคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง หรือผู้ถูกละเมิดหวาดกลัว ไม่กล้าตัดสินใจเรียกร้องสิทธิของตนในที่ หรือมีความจำเป็นบางประการ ทำให้ต้องยื่นคำร้องล่าช้า เช่น กรณีในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีคนถูกลักพาตัวหายไป แต่ญาติมีความหวาดกลัว ไม่กล้าแจ้งความหรือร้องเรียนในที่ เป็นต้น หรือบางรายได้รับคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่และหลงเชื่อว่าตนจะได้รับความช่วยเหลือ แต่ในที่สุดไม่มีการช่วยเหลือใดๆ จึงทำให้การยื่นคำร้องล่าช้าดังเช่นกรณีตามคำร้องที่ 47/ 2547 ของนางกัลยากร ดันศิริวงศ์ ดังกล่าวข้างต้น

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบเพื่อเสนอแนะมาตรการการแก้ไข หรือป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ที่อาจมีสาเหตุมาจากสภาพสังคม สิ่งแวดล้อม กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ โดยไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเช่นเดียวกับศาลซึ่งมีกระบวนการพิจารณา ที่เคร่งครัด จำเป็นต้องกำหนดอายุความในการฟ้องร้อง เพื่อไม่ให้มีการฟ้องคดีล่าช้าจนพยานหลักฐานอาจสูญหายหรือเปลี่ยนแปลง ยากต่อการพิสูจน์ความจริง โดยหลักอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่ควรเคร่งครัด เข้มงวดเช่นเดียวกับศาล

ดังนั้น ในประเด็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความในการยื่นคำร้องหรือไม่ จึงควรพิจารณาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยที่ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในเรื่องกฎหมายและสิทธิเสรีภาพ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการรับคำร้องไว้ในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น เช่น กำหนดว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจไม่รับคำร้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ผู้ร้องรู้ถึงการกระทำหรือการละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่เปิดช่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจพิจารณารับคำร้องที่ยื่นเกินกำหนดเวลาไว้พิจารณาได้ หากเห็นว่าการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือมีความจำเป็นของสถานการณ์บางประการที่ทำให้ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลาได้ เช่น กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิชุมชน สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากร กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตของผู้ร้อง เป็นต้น

(2) ไม่กำหนดลักษณะของคำร้องที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา หรืออาจไม่รับพิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณา

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติกำหนดลักษณะของคำร้องที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา หรืออาจไม่รับพิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณาในทำนองเดียวกับกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ และระเบียบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการอาจไม่รับไว้พิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณาได้อย่างชัดเจน เช่น คำร้องที่ใช้ถ้อยคำ ไม่สุภาพ คำร้องที่ใช้นามแฝง หรือไม่ระบุชื่อผู้ยื่นคำร้อง คำร้องที่มีลักษณะเป็นการก่อกวน ไม่มีสาระที่ควรแก่การพิจารณา คำร้องที่ไม่แสดงหลักฐานอย่างเพียงพอที่จะทำให้สามารถดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ คำร้องกรณีผู้ร้องได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเหมาะสมแล้ว หรือกรณีตามคำร้องควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยองค์กรอื่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงดังได้กล่าวรายละเอียดในบทที่ 4 ซึ่งตามกฎหมายไทยอาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 และมาตรา 25 ที่กำหนดลักษณะของคำร้องที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา หรืออาจไม่รับพิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณา เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น อีกทั้งตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจยุติการพิจารณาเพียงกรณีเดียว ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ร้องที่ร้องเรียนด้วยวาจาได้ตามที่อยู่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ให้ไว้²⁶ กระบวนการพิจารณารับคำร้องจึงไม่มีความชัดเจนและนำไปสู่การยุติเรื่องในภายหลัง ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 150/2548 ผู้ใช้นามว่า “คนไทย” ร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากการที่มีสยิดไถ่บ้าน เปิดเครื่องขยายเสียงในช่วงการทำละหมาด ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้ยุติเรื่อง เนื่องจากไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับ

²⁶ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 7

สถานที่ตั้ง ของมัสยิดตามที่มีการร้องเรียน ตลอดจนไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องที่จะสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

- รายงานผลการพิจารณา ที่ 156/2548 ผู้ใช้นามว่า “ประชาชนจังหวัดลำพูน” ร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อนจากผู้ประกอบการขนส่งอาหารทะเล จังหวัดลำพูน ซึ่งมีการนำรถบรรทุกขนส่งสินค้าอาหารทะเลขนาดใหญ่มาจอดบริเวณชุมชนแห่งหนึ่ง และมีรถเข้าออกเพื่อมาขนถ่ายสินค้า ทำให้ถนนเสียหาย อีกทั้งมีการล้างภาชนะ และทิ้งของเสียในบริเวณนั้น เป็นเหตุให้เกิดกลิ่นเหม็นรบกวน และทำให้นักเรียนและบุคลากรของโรงเรียนในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเดือดร้อนซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตีความหมายได้ประสานขอความร่วมมือจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำพูน เทศบาลเมืองลำพูน ผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน ทำให้มีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชุมชนดังกล่าวแล้ว และได้ขอความร่วมมือเทศบาลเมืองลำพูนในการตรวจตรา ควบคุมการดำเนินการของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าอาหารทะเล มิให้รบกวนชุมชนในพื้นที่ดังกล่าวอีก

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 152/2549 ผู้ใช้หมายเลขไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ BLUEBLUE1968 @hotmail.com ได้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบพฤติกรรมของบริษัทบริการอินเทอร์เน็ตแห่งหนึ่ง ซึ่งผู้ร้องพบว่า ระบบการให้บริการของบริษัท ไม่เป็นไปตามที่ได้โฆษณาไว้แต่บริษัท เพิกเฉย ไม่มีการแก้ไขปัญหา กรณีนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติให้ยุติเรื่อง โดยแนะนำให้ผู้ร้องแจ้งให้ฝ่ายบริการของบริษัทดังกล่าวดำเนินการแก้ไขปัญหา หากยังคงไม่มีการดำเนินการ ควรร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สามารถให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวได้โดยตรงต่อไป

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 167/2549 ผู้ร้องร้องเรียนว่า ถูกจิตแพทย์ส่งคลื่นอิเล็กทรอนิกส์บางอย่างรบกวนจนไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ ได้ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติให้ยุติเรื่อง เนื่องจากเห็นว่า ไม่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ในการรับคำร้องที่ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง และไม่สามารถติดต่อกับผู้ร้องได้นั้น หากคำร้องนั้นมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ ดังเช่นกรณีร้องเรียนของ “ประชาชนจังหวัดลำพูน” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ร่วมกันของชุมชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินการตรวจสอบและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาได้ แต่หากเป็นคำร้องที่ไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนบุคคล หรือเป็นเรื่อง

เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของชุมชนที่ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ การตรวจสอบย่อมกระทำได้ยากหรือไม่อาจกระทำได้ ดังเช่นกรณีร้องเรียนของผู้ใช้นามว่า “คนไทย” ส่วนกรณี ผู้ร้องอ้างว่าถูกจิตแพทย์ส่งคลื่นอิเล็กทรอนิกส์บางอย่างรบกวนนั้น หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากลับกรองคำร้องไว้ เจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและปฏิเสธไม่รับคำร้องไว้พิจารณาได้ โดยไม่ต้อง นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบ

ดังนั้น การที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการอาจไม่รับไว้พิจารณา หรืออาจยุติการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ ควรมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. ข้อพิจารณากรณีไม่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้อง

การไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจไม่รับไว้พิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา เป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือละเลยการกระทำในเรื่องสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าถึงกระบวนการพิจารณาตรวจสอบคำร้องได้โดยปราศจากเงื่อนไข ข้อจำกัด อันเป็นไปตามหลักการเข้าถึงได้ง่ายที่ว่า การร้องเรียนต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และมีระเบียบพิธีการในการแก้ไขข้อพิพาทน้อยกว่าศาล และสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจถึงตุลาการในการตรวจสอบและเสนอแนะ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด อีกทั้งมีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ามีปัญหาช่องว่างทางสังคมระหว่างผู้มีสถานะสังคม และคนที่ด้อยโอกาสที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกป้องสิทธิของตนเองอยู่จำนวนมาก หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิเสธไม่รับคำร้องที่ไม่ระบุชื่อ และที่อยู่ของผู้ร้องไว้อย่างเคร่งครัด อาจไม่สามารถให้การคุ้มครองผู้ร้องที่ไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตนเองเพราะเหตุที่ขาดความรู้ หรือหวาดกลัวอำนาจหรืออิทธิพล หรือมีเหตุจำเป็นอื่นๆ

ส่วนข้อเสียของการไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าว คือ ทำให้ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกลับกรองคำร้อง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการรับคำร้องมีข้อจำกัดด้านความรู้และประสบการณ์ในงานด้านสิทธิมนุษยชน จะไม่สามารถช่วยคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในการกลับกรองเรื่อง จึงอาจทำให้การรับคำร้องที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏตามกรณีตัวอย่างที่นำมาพิจารณาใน 5.1.3 หรือกรณีไม่ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง หรือใช้นามแฝง หรือไม่มีสาระควรแก่การรับไว้พิจารณา ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ ดังกล่าวข้างต้น หรือคำร้องซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ใน

อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานอื่น หรือที่หน่วยงานอื่นไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาซึ่งบางกรณีมีกฎหมายกำหนดเรื่องของสิทธิในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะอยู่แล้วเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีมติในยุติเรื่องในภายหลัง นอกจากนี้ การรับคำร้องที่มีลักษณะดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบย่อมจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ถูกร้อง ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางตามคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังอาจส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และจะเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามหลักความร่วมมือกับทุกฝ่าย

ข. ข้อพิจารณากรณีกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้อง

หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการอาจไม่รับไว้พิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา จะทำให้มีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกลั่นกรองคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ประกอบการพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นในแต่ละกรณีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณาตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับคำร้องใดไว้พิจารณา และสามารถใช้เป็นเหตุผลอ้างอิงในการชี้แจงทำความเข้าใจกับผู้ร้อง โดยในทางปฏิบัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมอบอำนาจในการตัดสินใจบางประการแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการพิจารณารับคำร้องหรือปฏิเสธไม่รับคำร้อง อันมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยไม่จำเป็นต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาทุกกรณี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น ในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามแนวทางในคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งผลที่ตามมาคือการเพิ่มความน่าเชื่อถือของกระบวนการรับคำร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องดังกล่าว ควรคำนึงถึงสภาพของสังคมและวัฒนธรรม เช่น ความรู้ด้านกฎหมายของประชาชน ผู้ด้อยโอกาสในสังคม เป็นต้นประกอบด้วย

จากข้อพิจารณาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยการหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยอาจพิจารณาได้จากแนวทางการกำหนดระเบียบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ดังกล่าวข้างต้น และตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4 รวมถึงลักษณะของคำร้องกรณีต่างๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณา เช่น กรณีการร้องเรียนด้วยวาจาที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้ร้องตามที่อยู่หรือหมายเลขโทรศัพท์ที่ให้ไว้ได้ กรณีมีการถอนคำร้อง เป็นต้น รวมทั้ง ควรพิจารณาถึงประเด็นดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

1) ความเหมาะสมต่อจารีตประเพณี วัฒนธรรม และระบบกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งยังมีปัญหาที่ต้องพิจารณาอีกหลายประการ เช่น การที่ผู้ร้องใช้นามแฝงอาจมีสาเหตุจากความหวาดกลัวผู้มีอิทธิพล กรณีผู้ร้องมีปัญหาด้านสุขภาพจิต อันเป็นปัญหาในทางจิตวิทยา จึงอาจพิจารณาในประเด็นการให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

2) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของคำร้องที่คณะกรรมการอาจไม่รับไว้พิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา ควรมีความยืดหยุ่นโดยเปิดช่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการรับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณา หรือจะตรวจสอบคำร้องนั้นต่อไป หรือจะยุติการตรวจสอบได้ด้วยการใช้ข้อความว่า “ อาจไม่รับไว้พิจารณา ” หรือ “อาจยุติการตรวจสอบ ”

3) ควรมีการจัดอบรมเกี่ยวกับเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้องให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้อง และจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อมที่จะช่วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการในการกลั่นกรองคำร้อง

4) ควรมีการส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น จึงเห็นว่า แม้การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะให้ความสำคัญกับหลักการเข้าถึงได้ง่าย แต่ก็ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับคำร้องไว้พิจารณาให้มีความชัดเจน เพื่อกลั่นกรองให้กรณีร้องเรียนที่เข้าสู่กระบวนการ

พิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สมควรตรวจสอบอย่างแท้จริง

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการในการตรวจสอบเสนอแนะ และให้คำปรึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เพื่อประโยชน์ในการเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะตามอำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสม กับสถานการณ์และปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ซึ่งจากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติ ในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติกำหนดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเข้าถึงข้อมูล พบว่า ยังมีขอบเขตจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเพื่อจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ไม่มีอำนาจออกคำสั่ง หรือคำบังคับได้โดยตรงเช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ

5.2.1.1 ไม่มีกรอบระยะเวลาเบื้องต้นตามกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนชี้แจงข้อเท็จจริง

มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ให้บุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 14 วรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการละเลยในการชี้แจงตามระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้มีความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น จึงเห็นว่า ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวไว้ ตามมาตรา 25 ในทำนองเดียวกับการกำหนดระยะเวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ที่กำหนดระยะเวลาไว้ 14 วัน²⁷

5.2.1.2 ไม่มีอำนาจในการเข้าตรวจตราเรือนจำ หรือสถานกักกันต่างๆ โดยไม่ต้องมีการร้องขอ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของผู้ถูกคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลย เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกายที่จะไม่ถูกลงโทษด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้าย สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยม เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการเข้าตรวจตราเรือนจำ หรือสถานกักกันต่างๆ โดยไม่ต้องมีการร้องขอเพื่อประโยชน์ ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง หรือผู้ถูกกักกัน การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าตรวจตราสถานที่ดังกล่าว จะต้อง มีหนังสือแจ้งความประสงค์ล่วงหน้า ในลักษณะของการขอความร่วมมือ และประสานงาน ในด้านสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งหากพิจารณากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ จะเห็นว่า ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน²⁸ หากเพิ่มเติมบทบัญญัติในลักษณะ

²⁷ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 36(3).

²⁸ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 24.

ดังกล่าวไว้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 น่าจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านนี้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5.2.1.3 ไม่มีอำนาจขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ในลักษณะเดียวกับที่มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งที่ทั้งสององค์กรต่างก็ไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว การที่กำหนดอำนาจไว้แตกต่างกันดังกล่าวจึงแสดงถึงแนวนโยบายที่จะจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเข้าถึงข้อเท็จจริงให้มีขอบเขตที่แคบกว่าอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในส่วนนี้

นอกจากนั้น ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในทางปฏิบัติอาจอาศัยการประสานขอความร่วมมือ เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ก่อนจึงจะเข้าตรวจสอบโดยไม่ต้องขออนุญาตศาล เพื่อเข้าไปในสถานที่นั้น แต่อำนาจในกรณีเดียวกันนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันสมควร อันเป็นอำนาจที่จะเข้าไปโดยไม่ต้องมีหมายศาล และเมื่อแจ้งล่วงหน้าในเวลาอันสมควรแล้ว ก็สามารถเข้าตรวจสอบสถานที่นั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่

การกำหนดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการแสวงหาข้อเท็จจริงและเข้าถึงข้อมูลไว้อย่างจำกัดดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นข้อจำกัดต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยการมีขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและมีอำนาจอันเพียงพออันเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงานของของสถาบันสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ ซึ่งสถาบันนี้ควรจะต้องได้รับอำนาจตามกฎหมายอย่างเพียงพอในการสอบสวนคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริง

จากการศึกษากระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานในการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ยังมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับมาตรฐานในการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริง ดังนี้

5.2.2.1 มาตรฐานเกี่ยวกับการกำหนดประเด็นการตรวจสอบ

การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการต่างๆ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อนำไปสู่การให้ความเห็นว่ามีกระทำความผิดหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ ในบางกรณีมีการกำหนดประเด็นการตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริง ตลอดจนการให้ความเห็นตามกรอบของประเด็นการตรวจสอบที่กำหนดไว้ แต่ในบางกรณีได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียนอย่างกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดประเด็นในการตรวจสอบไว้ก่อน และบางกรณีมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปก่อนแล้วมากำหนดประเด็นการพิจารณา โดยไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์หรือแนวทางการพิจารณาในเบื้องต้นว่า กรณีที่จะดำเนินการตรวจสอบลักษณะใดควรจะต้องมีการกำหนดประเด็นการตรวจสอบ อย่างไร เพื่อประโยชน์ในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานให้ครบถ้วน ในแต่ละประเด็นการตรวจสอบที่กำหนดไว้ จึงทำให้เห็นว่า การรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริงในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการชุดต่างๆ ถือปฏิบัติอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น การกำหนดว่า หากกรณีใดมีความซับซ้อน หรือยุ่งยาก ควรมีการกำหนดประเด็นในการตรวจสอบไว้ก่อนแล้วดำเนินการกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง และแสวงหาพยานหลักฐานไปตามประเด็นนั้น ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 15/2548 กรณีสภาพแรงงานกิจการโรงแรมแห่งประเทศไทยได้ร้องเรียนว่า บริษัทสยามไฮเต็ล พร็อบเพอร์ตี้ส์(หัวหิน) จำกัด หรือ โรงแรม ฮิลตัน หัวหิน รีสอร์ท แอนด์สปา ได้เลิกจ้างนายสมาน ศึกษา สมาชิกของสหภาพแรงงานของผู้ร้อง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2547 หลังจากทีนายสมานฯ ได้รับแต่งตั้งให้เป็นประธานอนุกรรมการสหภาพแรงงานของสหภาพฯ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2547 โดยอ้างว่านายสมานฯ ปฏิบัติงานไม่ได้มาตรฐานและขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา โดยผู้ถูกร้องยินดีจ่ายค่าชดเชยและค่าสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า

ตามกฎหมาย และได้บังคับขู่เข็ญทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ผู้ถูกจ้างที่เป็นอนุกรรมการของสหภาพแรงงานลาออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานและอนุกรรมการ ผู้ร้องและนายสมานฯ เห็นว่า เหตุที่อ้างในการเลิกจ้างปราศจากมูลความจริง สาเหตุที่แท้จริงเป็นเพราะนายสมานฯ มีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ถูกจ้างที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ตลอดจนชักชวนผู้ถูกจ้างให้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน จึงขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยเหลือให้นายสมานฯ ได้กลับเข้าทำงาน และมีบทบาทในสหภาพแรงงานต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการสิทธิแรงงานได้พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วได้กำหนดประเด็นการตรวจสอบ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก ผู้ถูกร้องเลิกจ้างนายสมานฯ ศึกษาเพราะเหตุเป็นประธานอนุกรรมการสหภาพแรงงานผู้ร้องหรือไม่ ประเด็นที่สอง ผู้ถูกร้องหรือหัวหน้างานกระทำการใดๆ เพื่อให้ผู้ถูกจ้างออกจากสหภาพแรงงานหรืออนุกรรมการ อันเป็นการละเมิดสิทธิสหภาพแรงงานผู้ร้องหรือไม่ และได้สรุปข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบตามประเด็นดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีความเห็นไปตามประเด็นการตรวจสอบนั้น ทำให้ผู้อ่านรายงานเข้าใจได้ง่าย

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 14/2548 กรณีนายสอ สดุนาคกับพวก ร้องเรียนว่า ผู้ร้องกับพวกเป็นสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน ได้ดำเนินการเรียกร้องให้รัฐบาลนำที่ดินของรัฐให้เอกชนเช่า และหมดสัญญาเช่าแล้ว หรือที่ดินที่ผู้เช่ามีพฤติกรรมกระทำผิดเงื่อนไขในสัญญาหรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ รวมทั้งพื้นที่ที่เอกชนบุกรุก หรือที่เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย มาปฏิรูปให้คนจนหรือเกษตรกรที่ขาดแคลนยากไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนเป็นกรณีนำร่อง โดยในการเรียกร้องดังกล่าวได้มีการประชุมเจรจาร่วมกันระหว่างผู้ร้องกับพวก และตัวแทนภาครัฐหลายครั้ง และมีข้อตกลงว่า ผู้ร้องกับพวกจะออกจากพื้นที่ปัญหาในระหว่างการตรวจสอบ แต่เนื่องจากตัวแทนภาครัฐไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ทำให้ผู้ร้องกับพวกเข้าไปชุมนุมในพื้นที่ปัญหาอีกครั้ง ต่อมาในวันที่ 15 ตุลาคม 2546 ได้มีการระดมกำลังเจ้าหน้าที่พร้อมอาวุธครบมือจากหลายหน่วยงานเข้าสลายการชุมนุม ทำให้ผู้ร้องกับพวกได้รับความเสียหาย ทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งในรายงานฉบับนี้ ไม่มีการกำหนดประเด็นการตรวจสอบไว้ แม้การตรวจสอบข้อเท็จจริงและการให้ความเห็นในรายงานจะครอบคลุมถึงปัญหาการจัดระบบถือครองที่ดิน ของรัฐ และการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของผู้ร้องกับพวก แต่ก็ไม่มีความชัดเจนดังเช่นรายงานผลการตรวจสอบที่ 14/2548 ข้างต้น

5.2.2.2 มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความเพียงพอของข้อเท็จจริง

ในบางกรณีที่ผู้ถูกร้องหรือผู้เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสารหลักฐานตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเรียกให้ส่ง ซึ่งอาจมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในกรณีนั้น เช่น

- กรณีตามคำร้องที่ 47/ 2547 ลงวันที่ 22 มกราคม 2547 นางกัลยากร ตันศิริวงศ์ ร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ในการดำเนินคดีที่สามีของผู้ร้องถูกรถบรรทุกชนเสียชีวิต ตามตัวอย่างที่นำมาพิจารณาใน 5.1.3.3 (1) นั้น หากสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันไม่ส่งสรุปสำนวนการสอบพยานบุคคลเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น พร้อมวิดีโอที่บันทึกการสอบสวนให้แก่คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ย่อมไม่สามารถสรุปผลการตรวจสอบได้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจมีการกระทำละเมิดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ร้องหรือไม่ อย่างไร กรณีเช่นนี้ควรจะดำเนินการต่อไปอย่างไรเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้อง

- กรณีภาคีคนฮักเจียงใหม่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงต้นปี พ.ศ. 2549 ขอให้ตรวจสอบแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากภาคี ฯ มีความวิตกว่าเป็นไปโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายเรื่อง โดยเฉพาะแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตในชุมชน ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไปยังจังหวัดเชียงใหม่หลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด กรณีเช่นนี้ จะสรุปผลการตรวจสอบได้หรือไม่อย่างไร

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 67/2549 กรณีนายศุภวิชญ์ มีมา กับพวก รวม 48 คน ร้องเรียนว่า บริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด ได้ยื่นคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ทองคำและเงินเพิ่มเติมบริเวณเขาหม้อ ตำบลเขาเจ็ดยอด อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร มาสู่พื้นที่ใกล้เคียงบริเวณเขาหม้อ หมู่ที่ 6 บ้านคลองตาลัด ตำบลวังโพรง อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน และผู้ร้องกับพวกได้คัดค้านการขอประทานบัตรดังกล่าว ซึ่งในการตรวจสอบเรื่องนี้ คณะกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำและแร่ ได้ขอให้กรมสรรพากรจัดส่งเอกสารการคำนวณภาษีจำนวนเงินภาษีที่ต้องชำระของบริษัทบริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด และขอให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนชี้แจงข้อมูลเกี่ยวกับ การส่งเสริมการลงทุน และส่งบัตรส่งเสริมของบริษัทดังกล่าว รวมทั้งจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับคำขออนุมัติ การอนุมัติ และรายละเอียดอื่น แต่ทั้งสองหน่วยงานไม่จัดส่งเอกสารดังกล่าว โดยกรมสรรพากรไม่จัดส่งเอกสารดังกล่าว

โดยอ้างว่า เป็นเอกสารต้องห้าม ตามมาตรา 10 แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งห้ามเจ้าหน้าที่เปิดเผยกิจการของผู้เสียภาษีอากร และเข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยตามมาตรา 15(6) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ส่วนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งแจ้งเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุนแต่ไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับคำขออนุมัติ การอนุมัติ และรายละเอียดอื่น เนื่องจากเป็นข้อมูลที่อาจเป็นความลับทางการค้าของบริษัท ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่ทั้งสองหน่วยงานไม่ส่งเอกสารโดยอ้างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นการอ้างที่มีขอบ ด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารดังกล่าวที่ทั้งสองหน่วยงานไม่ส่งให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเอกสารดังกล่าวบางส่วนจากกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และบริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่ขอเอกสารจากทั้งสองหน่วยงานอีก

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการ ไม่ได้รับคำชี้แจงหรือเอกสารหลักฐานจากบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสรุปผลการตรวจสอบและพิจารณาให้ความเห็นต่อกรณีนั้น จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับคำชี้แจง หรือเอกสารหลักฐานจากบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ในเรื่องนั้นหรือไม่ และหากไม่ได้รับคำชี้แจง หรือเอกสารหลักฐานจากบุคคลหรือหน่วยงานใดในเรื่องนั้น จะสรุปผลการตรวจสอบตามข้อเท็จจริงเท่าที่ตรวจสอบได้ หรือจะต้องตรวจสอบต่อไปจนกว่าจะได้ข้อเท็จจริงครบถ้วน หรือจะยุติการตรวจสอบเนื่องจากพยานหลักฐานมีไม่เพียงพอ แต่โดยที่ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้วางแนวปฏิบัติในการดำเนินการในกรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือในลักษณะดังกล่าวไว้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่าจะยุติการตรวจสอบ หรือจัดทำรายงานผลการตรวจสอบโดยที่ยังได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ได้หรือไม่อย่างไร จะต้องดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา เท่าใด จึงย่อมมีผลต่อมาตรฐานในการรับฟังและพิสูจน์หลักฐานข้อเท็จจริง หากคณะอนุกรรมการแต่ละคณะพิจารณาถึงความเพียงพอของข้อเท็จจริงที่จะนำไปสู่การสรุปผลการตรวจสอบในแต่ละเรื่องแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ควรมีการกำหนดแนวปฏิบัติ กรอบระยะเวลา

ดำเนินการในกรณีมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถค้นหาข้อมูล หรือแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก

โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องการขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก เพื่อขอให้มาให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 20 กำหนดว่า “คณะกรรมการอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการตรวจสอบได้” ซึ่งการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงเช่นนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเชิญจึงอาจปฏิเสธที่จะมาเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ความเห็นต่อคณะกรรมการที่ดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งในบางกรณีมีสาเหตุจากความเข้าใจที่ว่า การขอให้มาให้ความเห็นดังกล่าวเป็นกรณีเดียวกับการเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ตามมาตรา 32(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเชิญอาจมีความเห็นว่า ตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือไม่ประสงค์ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกรณีที่คณะกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำลังดำเนินการตรวจสอบ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมาจึงมักเป็นการขอความช่วยเหลือจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เช่น คณะอนุกรรมการสิทธิในทรัพยากรน้ำ ชายฝั่ง แร่ และสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบกรณีการหลอกรอดและแพร่กระจายของมะละกอดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ในสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเห็นว่า เป็นการแก้ไขปัญหาที่มีความเหมาะสมในระดับหนึ่ง แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคณะ ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาให้ความเห็นในแต่ละครั้งแล้วจบไป

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้วางแนวทางไว้ว่า ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดในเรื่องการขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกไว้ด้วย กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปี ค.ศ. 2001 มาตรา 22 (2)

ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจขอให้บุคคลที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ หรือทราบข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ มาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ นอกจากนั้น ในการดำเนินงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีภารกิจในด้านการให้คำปรึกษา เสนอแนะ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญจากผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ก็ได้มีบทบัญญัติมาตรา 17 สัตต กำหนดให้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและคณะกรรมการตาม มาตรา 17 จ มีอำนาจเชิญผู้แทนหน่วยงานและบุคคลต่างๆ ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนมาให้ข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นได้ ทำให้เห็นว่า หากเพิ่มเติมบทบัญญัติในทำนองเดียวกันนี้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 น่าจะทำให้เกิดความชัดเจนและมีผลให้การดำเนินงานในเรื่องนี้มีผลในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับมาตรการการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริง แต่มีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวตามหลักการรับฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบฯ ข้อ 18 และข้อ 19 ได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ร้องหรือผู้มีส่วนร่วม ในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงไว้ว่า ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยต้องให้โอกาสผู้ร้อง หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียดทั้งด้วยลายลักษณ์อักษรและด้วยวาจา และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการอาจสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่กรณีและพยานได้ ไม่จำกัดเพียงข้อเท็จจริงที่คู่กรณีเสนอ อันเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักการไต่สวน

แต่โดยที่บทลงโทษแก่ผู้ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งวัตถุหรือเอกสาร ตามที่คณะกรรมการเรียกให้ส่ง ไม่มีผลใช้บังคับกับหัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไปใน 5.2.5 ทำให้ในบางกรณีผู้เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งวัตถุหรือเอกสาร ส่งผลให้การตรวจสอบล่าช้า หรือรวบรวมข้อมูลได้ไม่ครบถ้วน ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่พึงมีในเวลาอันควร เช่น กรณีภาคีคนฮักเจียงใหม่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในช่วงต้นปี พ.ศ. 2549 ขอให้ตรวจสอบแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากภาคี ฯ มีความวิตกว่า เป็นไปโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายส่วน โดยเฉพาะแนวทางแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตในชุมชน ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงและข้อมูลที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไปยังจังหวัดเชียงใหม่หลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวทำให้เห็นว่า ตามหลักการคุ้มครองทางกฎหมายแก่คู่กรณี หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามหลักการรับฟังความทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันตามมาตรา 26 หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นว่า การสอบถามข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียน มิได้เป็นการให้อโอกาสในการเสนอพยานหลักฐาน และไม่ได้ให้ความสนใจในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การที่ไม่มีการกำหนดมาตรการดำเนินการสำหรับผู้ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งวัตถุหรือเอกสาร อย่างเท่าเทียมกันทั้งบุคคลในภาครัฐและเอกชน จึงย่อมมีผลให้หลักการดังกล่าวไม่ปรากฏผล ในการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความเป็นจริง

5.2.5 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

ในการดำเนินการต่อผู้ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีปัญหาว่า บทบัญญัติว่าด้วย การกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติกล่าวคือ

5.2.5.1 บทลงโทษไม่มีผลบังคับกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดบทลงโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับต่อผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32(2) แต่บทลงโทษดังกล่าวใช้บังคับได้กับบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชน ตามมาตรา 32(2) เท่านั้น ไม่มีผลบังคับกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 32 (1) ทำให้หน่วยงานของรัฐบ่ายเบี่ยงหรือหลีกเลี่ยง ไม่ให้ความร่วมมือในส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ส่งผู้แทนมาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 34 จึงเป็นข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐาน

5.2.5.2 การบังคับใช้บทลงโทษกับบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

ในการบังคับใช้มาตรา 34 กับบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชน ยังขาดกระบวนการเชื่อมโยงหรือช่องทางที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่ได้กำหนดกระบวนการเบื้องต้นในการฟ้องร้อง เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ฝ่าฝืน เช่น การเสนอเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้อง นอกจากนั้น ในกรณีการบังคับใช้บทลงโทษกับบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พยายามแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวตาม 5.2.5.1 โดยมีหนังสือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน ในฐานะบุคคลตามมาตรา 32(2) ด้วยการระบุชื่อของบุคคลนั้นแทนตำแหน่งทางราชการ เพื่อให้สามารถใช้บทลงโทษกับผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน ตามมาตรา 34 ได้ แต่ในทางปฏิบัติ การที่จะบังคับตามบทลงโทษแก่ผู้ใด จะต้องดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลนั้น ซึ่งมักจะมีปัญหาในการที่พนักงานอัยการจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32(1) มักจะมีข้ออ้างในทางราชการได้อยู่เสมอ โดยเฉพาะการดำเนินการตามบทกำหนดโทษดังกล่าวต่อ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีก็ยิ่งดำเนินการได้ยาก

ในการดำเนินงานที่ผ่านมา ปรากฏว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังมิได้ดำเนินการเพื่อให้มีการใช้บังคับบทลงโทษตามมาตรา 34 ต่อบุคคลที่ปฏิเสธการมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐาน ตามมาตรา 32 แต่ดำเนินการในลักษณะการขอความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่มีแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรา 34 ทำให้ในบางกรณีผู้เกี่ยวข้องบ่ายเบี่ยงหรือปฏิเสธที่จะมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสารหรือ

พยานหลักฐาน และมีกรณีร้องเรียนหลายเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจมาให้ถ้อยคำ ทำให้ได้ข้อมูล ไม่ครบถ้วน และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อแก้ไขปัญหาคือ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้บทบัญญัติที่กำหนดบทลงโทษต่อผู้ขัดขวางหรือไม่ให้ความร่วมมือในกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง และในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการให้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังด้วย เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ดังนี้

(1) ปรับปรุงบทบัญญัติมาตรา 34 ให้มีความชัดเจน เพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อหัวหน้าส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนในฐานะที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น อาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องนี้มีความผิดทางวินัย เป็นต้น

(2) ควรมีการดำเนินการเพื่อให้บทบัญญัติในเรื่องการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ โดยเฉพาะกรณีการเรียกผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 32 และบทลงโทษตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลในทางปฏิบัติ โดยประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอความร่วมมือ ในการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนี้ และกำหนดแนวปฏิบัติในกรณีบุคคลหรือนิติบุคคลปฏิเสธการมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา 32 และกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืน และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการในเรื่องการฟ้องศาลเพื่อดำเนินการลงโทษต่อไป ประการสำคัญ คือ การสร้างความเชื่อมโยงในการดำเนินงาน โดยขอความร่วมมือให้คณะรัฐมนตรีมีมติและออกหนังสือเวียน กำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในเรื่องดังกล่าว รวมทั้ง สร้างความเข้าใจกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และไม่มีอำนาจโดยตรงในลักษณะการบังคับและลงโทษ มาตราการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีผลในทางปฏิบัติหรือไม่

เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับกรอบความเชื่อ และความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากกำหนดบทบาทในกรณีใด โดยไม่มีการกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่การลงโทษไว้ตามกฎหมายไว้ให้ชัดเจนด้วย แต่เปิดช่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้ดุลพินิจดำเนินการเอง อาจมีผลขัดแย้งกับหลักการในเรื่องการแสวงหาความร่วมมือ

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใกล้เคียงในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การใกล้เคียงเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่สามารถดำเนินการได้ในระหว่างพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ จึงควรมีการกำหนดกลไกและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ ที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่ผู้เกี่ยวข้อง แต่เมื่อพิจารณามาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 22 ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจน ในการดำเนินการ กล่าวคือ

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกและวิธีการใกล้เคียง

จากการศึกษาการดำเนินการใกล้เคียงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวโดยเปรียบเทียบกับแนวทางดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยได้ ฉบับปี ค.ศ. 2001 ทำให้เห็นถึงปัญหาบางประการเกี่ยวกับกลไกและวิธีการใกล้เคียงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ดังนี้

5.3.1.1 ขาดกลไกที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ในเรื่องการใกล้เคียงนี้ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยได้ ฉบับปี ค.ศ. 2001 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกในการทำหน้าที่ใกล้เคียงเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม คือ คณะอนุกรรมการใกล้เคียง ซึ่งประกอบด้วย บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนมาอย่างน้อย 10 ปี บุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา อัยการ ทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี และบุคคลที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ช่วยศาสตราจารย์ในสถานศึกษาหรือสถาบันวิจัยมาแล้วไม่ต่ำกว่า

10 ปี นอกจากนั้น ยังกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทโดยศาลมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง²⁹ แต่มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดกลไกในการไกล่เกลี่ยไว้³⁰ และข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545³¹ ได้กำหนดให้คณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยทำการแทนได้ แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นการดำเนินการไกล่เกลี่ย

²⁹ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 41.

³⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 27 บัญญัติว่า “ในระหว่างการศึกษาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คู่กรณี ทำความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาและคณะกรรมการ เห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

³¹ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 22 กำหนดว่า “ในระหว่างการศึกษาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าเรื่องดังกล่าวสามารถไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณียินยอมตกลงประนีประนอมกันเพื่อแก้ไขปัญหสิทธิมนุษยชน และการตกลงดังกล่าวอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้และให้ยุติเรื่อง

ในการดำเนินการไกล่เกลี่ย คณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการที่มีความรู้และประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยทำการแทนก็ได้ โดยให้นำความในข้อ 21 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่า มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงในหนังสือในวรรคแรก ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

โดยคณะกรรมการคณะต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการตรวจสอบคำร้อง จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจน และไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ แต่มอบให้คณะกรรมการทุกคณะสามารถดำเนินการไต่สวนได้

5.3.1.2 ขาดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการดำเนินการ

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักการไต่สวนไว้อย่างกว้าง และระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ข้อ 22 ได้นำบทบัญญัติมาตรา 27 มากำหนดซ้ำเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ช่วยให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติแต่อย่างใด อีกทั้ง ไม่ปรากฏว่ามีคู่มือการปฏิบัติงานในเรื่องนี้ จึงทำให้ขาดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการไต่สวน เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคัดค้านหรือขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในภายหลัง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของคู่กรณี แนวทางในการไต่สวนบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แนวปฏิบัติในการดำเนินการของคณะกรรมการต่างๆ ว่า จะต้องเสนอรายงานผลการไต่สวนต่อคณะกรรมการอย่างไร การที่ไม่มีระบบการออกเลขที่และทะเบียนควบคุมบันทึกข้อตกลง เป็นต้น แต่ขึ้นอยู่กับความรู้และประสบการณ์ ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ทำให้การดำเนินการในรายละเอียดไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น บันทึกข้อตกลงบางฉบับได้อ้างถึงอำนาจตามมาตรา 27 แต่บางฉบับไม่ได้อ้างถึง การไต่สวนในบางกรณีจัดทำเฉพาะบันทึกข้อตกลงตามมาตรา 27 แต่บางกรณีมีการจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบไว้ด้วย และการที่ไม่มีการออกเลขที่บันทึกข้อตกลงทำให้ไม่สะดวกต่อการติดตาม และการอ้างอิงตัวอย่างเช่น

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 กรณีการไต่สวนเพื่อแก้ปัญหาการ รื้อย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนชุมชนคลองสวน(ตอนบน) จำนวน 73 หลังคาเรือน เนื่องจากกรมทางหลวงจะเข้าดำเนินการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนอุตสาหกรรม ได้จัดทำโดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 โดยมีการอ้างถึงอำนาจในการจัดทำบันทึกข้อตกลงตามมาตรา 27 และไม่ปรากฏว่า มีการจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบ

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 กรณีการไต่สวนเพื่อแก้ปัญหาที่ผู้ร้องกับพวก ซึ่งเป็นราษฎร หมู่ 2 ตำบลแสงสว่าง อำเภอหนองแสง จังหวัดอุดรธานี ถูกเจ้าของที่ดินปิดเส้นทางที่ผู้ร้องกับพวกใช้เป็นทางผ่านเข้าออกไร่นาและขนผลผลิตออกสู่ท้องตลาด ทำให้ได้รับ

ความเดือดร้อน ได้จัดทำโดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 โดยไม่มีการอ้างถึงอำนาจในการจัดทำบันทึกข้อตกลงตามมาตรา 27 และปรากฏว่า ได้มีการจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบที่ 73/2549

5.3.1.3 ไม่มีการประมวลสรุปและเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นระบบ

สืบเนื่องจากการขาดกลไกที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการไกล่เกลี่ย ทำให้การจัดเก็บบันทึกข้อตกลงในการไกล่เกลี่ยแยกอยู่ในแต่ละคณะกรรมการ และการที่ไม่มีการออกเลขที่และทะเบียนควบคุม ทำให้ไม่มีการเก็บสำเนาไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อสะดวกต่อการค้นหา จึงไม่มีการประมวลสรุปผลการดำเนินงานและเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาการดำเนินงานต่อไป

5.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของการไกล่เกลี่ย

ในการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีปัญหาว่า เมื่อคู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหามิชอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการได้จัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือไว้ให้ยุติเรื่องแล้ว จะมีผลผูกพันคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในการใช้สิทธิทางศาลอีกได้หรือไม่

ปัญหานี้ เมื่อพิจารณาหลักการในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 27 จะเห็นว่าไม่ได้กำหนดผลทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน จึงยอมพิจารณาได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเป็นการยุติข้อพิพาทด้วยความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย มาตรา 27 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลางในการไกล่เกลี่ย โดยไม่มีอำนาจบังคับใดๆ จึงยอมไม่เป็นการจำกัดสิทธิของคู่กรณีที่จนำกรณีพิพาทไปฟ้องศาล หรือร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องในภายหลัง ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการไกล่เกลี่ย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยในกรณีต่างๆ มีลักษณะดังนี้

(1) การไถ่เกลียเพื่อให้มีการชดใช้เงิน เช่น

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 กรณีไถ่เกลียในเรื่องที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างในการทำงานบ้านตามที่มีการตกลงกันด้วยวาจา กรณีสามีภรรยาซึ่งมีอาชีพรับราชการได้ว่าจ้าง นางสาว ก. ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดกาญจนบุรี ไปทำงานบ้าน ที่จังหวัดนนทบุรี ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2547 โดยตกลงว่าจะให้ทำงานบ้านเป็นเวลา 3 เดือน และจะจ่ายค่าจ้างให้เดือนละ 2,500 บาท โดยไม่หักค่าที่พักและค่าอาหาร เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าจ้างก็ยังให้นางสาว ก. ทำงานต่อไปโดยไม่จ่ายค่าจ้าง จนบิดา มารดาของนางสาว ก. ได้มอบหมายให้นาย ข. ติดตามหาตัวนางสาว ก. แต่ผู้ว่าจ้างปฏิเสธโดยอ้างว่าได้ส่งตัว นางสาว ก. กลับบ้านแล้ว นาย ข. จึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ประสานกับ ผู้ว่าจ้างเพื่อให้ นาย ข. ไปรับตัว นางสาว ก. กลับบ้าน เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 โดยนางสาว ก. อ้างว่า ระหว่างทำงานที่บ้านดังกล่าวได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น มีการใช้พวงกุญแจฟาดโบหน้า ไม่ให้เงินซื้อของใช้ส่วนตัว เป็นต้น ต่อมา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ได้เชิญคู่กรณีมาทำความเข้าใจความตกลงประนีประนอม ซึ่งผู้ว่าจ้างยินยอมชำระค่าจ้างที่ค้างเป็นระยะเวลา 16 เดือน เป็นเงิน 40,000 บาท ให้แก่ นางสาว ก. โดยจะผ่อนชำระเป็นรายเดือน เดือนละ 2,500 บาท โดยนางสาว ก. ไม่พอใจเอาความใดๆ กับผู้ว่าจ้าง และได้มีการทำบันทึกข้อตกลงไว้เป็นหลักฐาน

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 13 กันยายน 2549 การไถ่เกลีย กรณีผู้ร้องซึ่งเคยเป็นทหารเกณฑ์ที่ไม่ได้รับเงินเดือน ในช่วง 3 เดือนสุดท้ายก่อนปลดประจำการ เป็นเงิน 5,790 บาท เมื่อมีการไถ่เกลีย และให้มีการชี้แจงจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทหารที่รับผิดชอบได้ยินยอมจ่ายเงินคืนให้กับผู้ร้องเรียน

(2) การไถ่เกลียเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือหยุดยั้งการกระทำ หรือชะลอการดำเนินการบางประการไว้ก่อน เช่น

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2546 กรณีการไถ่เกลียเพื่อแก้ปัญหารื้อย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนชุมชนคลองสวน(ตอนบน) จำนวน 73 หลังคาเรือน เนื่องจากกรมทางหลวงจะเข้าดำเนินการก่อสร้างทางหลวงวงแหวนอุตสาหกรรม โดยทุกฝ่ายมีข้อตกลงร่วมกันหลายประการ เช่น การเคหะแห่งชาติรับดำเนินการจัดหาที่อยู่ใหม่ทั้งหมดให้กับชาวชุมชนคลองสวน(ตอนบน) จำนวน 33 ราย ที่ประสบปัญหาเดือดร้อนจากการถูกไล่ที่ ภายในเดือนสิงหาคม 2546 สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนรับจะดำเนินการสนับสนุนการจัดกระบวนการ เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัย

ใหม่ของของชาวชุมชน จำนวน 7 ราย โดยชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการ ในที่ดินบริเวณวัดคู่สร้าง จังหวัดสมุทรปราการ ภายในเดือนสิงหาคม 2546 กรมทางหลวงชนบทและกิจการร่วมค้า TNSNS รับที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสร้างขึ้นใหม่ชั่วคราว สิ่งปลูกสร้างของชาวบ้านดังกล่าวที่ต้องรื้อถอน เพราะอยู่ในแนวก่อสร้างเร่งด่วนและรับจะดูแลให้ผู้อยู่อาศัยชั่วคราวที่เหลืออยู่ให้มีความปลอดภัยจากการก่อสร้างตามสมควร เป็นต้น

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 กรณีไกล่เกลี่ยระหว่างผู้แทน/ผู้ลงทุน / ผู้ผลิตภาพยนตร์เรื่อง “คนบาปพรหมพิราม” กับผู้แทนประชาชน อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งคัดค้านการใช้ชื่อภาพยนตร์ โดยมีข้อตกลงให้ผู้แทน/ผู้ลงทุน / ผู้ผลิตภาพยนตร์เรื่อง “คนบาปพรหมพิราม” เปลี่ยนแปลงชื่อภาพยนตร์จาก “คนบาปพรหมพิราม” เป็น “คืนบาปพรหมพิราม” ผ่านสื่อต่างๆ แลงข่าว ประชาสัมพันธ์ภาพยนตร์ “คืนบาปพรหมพิราม” โดยประกาศขอโทษประชาชนอำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ในการใช้ชื่อภาพยนตร์ครั้งแรกเป็นระยะๆ ในโอกาสต่างๆ และผลิตรายการสารคดีสั้นฉายประกอบภาพยนตร์ในช่วงหัวเรื่องก่อนฉายภาพยนตร์ความยาวประมาณ 5 นาที โดยนำเสนอเกี่ยวกับวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม และคุณค่าของท้องถิ่นต่างๆ ในอำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก

- บันทึกข้อตกลง ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2549 กรณีการไกล่เกลี่ยเพื่อแก้ปัญหาที่ผู้ร้องกับพวกถูกเจ้าของที่ดินปิดเส้นทางที่ใช้เป็นทางผ่านเข้าออกไร่นาและชนผลผลิตออกสู่ท้องตลาด ตามกรณีตัวอย่างที่นำมาพิจารณาใน 5.3.1.2 มีข้อตกลงให้มีการสร้างถนนและสะพาน โดยให้กลุ่ม ผู้ร้อง และเจ้าของที่ดินที่เป็นเส้นทางผ่านเดิมสละที่ดินรายละเอียด 5 เมตร เพื่อทำถนนและสะพาน ทั้งนี้ ในระหว่างการก่อสร้าง เจ้าของที่ดินที่เป็นเส้นทางผ่านเดิมยินดีให้กลุ่มผู้ร้องผ่านทางจนกว่าเส้นทางใหม่จะใช้งานได้

- การไกล่เกลี่ยตามคำร้องที่ 185/2544 ³²กรณีนางไฮ ชันจันทา ผู้ร้องอาศัยอยู่ที่หมู่บ้านโนนตาล หมู่ที่ 10 ตำบลนาตาลกิ่งอำเภอนาตาล จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับความเดือดร้อนจากการที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) ได้ดำเนินการก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยละห้า ทับที่ดินทำกินของผู้ร้องตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520 โดยผู้ร้องไม่ยินยอมเป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อน คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยโดยประสานกับนายอุทัย ธนบุญยพันธ์ ปฏิรูปที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งรับว่าจะดำเนินการช่วยเหลือนางไฮ ชันจันทา กับพวก รวม ๓

³² รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ครั้งที่ 9/2549 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2549.

คน ให้มีที่ทำกินทุกคน โดยดำเนินการประสานงานกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เพื่อจัดซื้อที่ดินที่หลุดจำนอง หรือที่ที่เจ้าของที่ดินจำนองไว้แล้วต้องการขาย หรือติดต่อกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อจัดซื้อที่ดินที่สามารถทำการเกษตรได้และอยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ของนางไฮ ชันจันทา กับพวก แล้วให้นางไฮฯ กับพวกเข้าทำกินให้ทันฤดูการทำนา โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) คือให้นางไฮฯ กับพวกเช่า หรือเช่าซื้อกับ ส.ป.ก. และได้ประสานกับรองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอนาตาล ให้ชะลอการดำเนินคดีกับนางไฮฯกับพวกไว้ก่อน ซึ่งรองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรกิ่งอำเภอนาตาล รับหลักการที่จะชะลอการดำเนินคดีผู้ร้อง มีความพึงพอใจในการดำเนินการดังกล่าว แต่โดยที่การร้องเรียนคัดค้านของผู้ร้อง ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนทุกสาขา จนทำให้นายยงยุทธ ตียะไพรัช เลขาธิการนายกรัฐมนตรียได้ไปดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยได้เชิญผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมหารือ เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2547 ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ทางราชการดำเนินการให้หน่วยทหารพัฒนา จัดทำน้ำประปาจากแหล่งอื่น แทนฝ่ายห้วยละห้า โดยให้คืนที่ดินที่ฝ่ายห้วยละห้าให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์เดิม พร้อมทั้งให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพดินให้สามารถใช้ประโยชน์ได้

จากกรณีการไต่สวนดังกล่าว มีข้อสังเกตดังนี้

(1) กรณีการไต่สวนเพื่อให้มีการชดเชยเงิน ซึ่งคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีการกระทำผิดอาญาหรือผิดวินัยนอกเหนือจากการทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหายเป็นตัวเงิน คู่กรณีฝ่ายที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธินำกรณีที่ได้มีการไต่สวนแล้วนั้นไปฟ้องศาล หรือแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดให้มีการดำเนินการทางวินัย เนื่องจากมาตรา 27 กำหนดเพียงให้คณะกรรมการยุติเรื่องแต่อย่างไรก็ตาม คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถอ้างบันทึกข้อตกลงในการไต่สวนประนีประนอมนั้นเป็นพยานหลักฐานต่อศาลได้

(2) กรณีการไต่สวนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือให้ยุติการกระทำ นั้น หากคู่กรณีได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว ปัญหาการละเมิดย่อมได้รับการแก้ไข และไม่น่าจะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีอีกต่อไป เว้นแต่ฝ่ายใดเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือให้ยุติการกระทำ ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง

(3) หากกรณีร้องเรียนเป็นปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ดังเช่นกรณีการไต่สวนเพื่อแก้ปัญหารื้อย้ายที่อยู่อาศัยข้างต้น การไต่สวนจะเกี่ยวข้องกับบุคคล และหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องประสานความร่วมมือกับทั้งผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเชิญมาร่วมหารือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารื้อย้ายหรือไต่สวนแล้วแต่กรณี แต่ในกรณีเช่นนี้ บุคคลหรือหน่วยงานที่

เกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและเอกชนนั้นอาจมีใช้กรณีตามคำร้องเรียน ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของการไกล่เกลี่ยตามมาตรา 27 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมดำเนินการได้ตามหลักความร่วมมือและความรับผิดชอบและตระหนักในปัญหาาร่วมกันของผู้เกี่ยวข้อง อันเป็นการแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการทางสังคม มิใช่ด้วยมาตรการบังคับทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากกรณีร้องเรียนมีความซับซ้อน การแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีข้อจำกัดด้วยกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ อาจกระทำได้ยาก หรือมีความล่าช้า จนมีการฟ้องร้องต่อศาลในประเด็นเดียวกัน ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องยุติการตรวจสอบกรณีนั้น ตามมาตรา 22 ดังที่ได้กล่าวแล้ว

แต่ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ จะเห็นว่า ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยและผลทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่า มีผลเช่นเดียวกับการทำความตกลงในศาล³³

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้เห็นว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด หรือมีคำสั่งหรือคำบังคับให้มีการแก้ไขปัญหาที่มีการร้องเรียน จึงเห็นว่า การไกล่เกลี่ยเป็นมาตรการสำคัญที่จะยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เป็นความขัดแย้งส่วนบุคคลและความขัดแย้งเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรให้ความสำคัญและกำหนดกลไกและวิธีดำเนินการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไกล่เกลี่ยในกรณีความขัดแย้งด้านนโยบายสาธารณะซึ่งมีความสำคัญในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทยปัจจุบัน

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 – 2550 จำนวน 1,157 เรื่อง³⁴ เห็นว่า การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ แก่ผู้ร้องเรียน หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ

³³ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 42 - 43.

³⁴ ข้อมูลจากสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในด้านนิติวิธีในการจัดทำรายงานในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจ กิ่งตุลาการ เห็นว่า ยังมีปัญหาบางประการดังนี้

5.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการระบุนายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน

การระบุนายละเอียดข้อเท็จจริงตามรายงานผลการตรวจสอบบางฉบับมีการระบุนายละเอียด ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยละเอียด ซึ่งในบางกรณีเป็นการระบุข้อมูลโดยที่ไม่ได้มีการเรียบเรียง ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 41/2549 นางพิกุล พรหมจันทร์ ร้องขอความเป็นธรรมกรณีนายเกียรติ ศักดิ์ ธิติบุญครอง ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในข้อหาลักทรัพย์ ต่อมา นายเกียรติศักดิ์ ธิติบุญครอง ได้หายตัวไป ในที่สุดพบเป็นศพที่โรงพยาบาลร้อยเอ็ด เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2547 ซึ่งในรายงาน ฉบับนี้ได้ระบุนายละเอียดข้อเท็จจริงโดยไม่มีการสรุปเรียบเรียงให้เห็นถึงพฤติกรรมแห่งการละเมิด สิทธิมนุษยชน อย่างชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย เช่น การระบุนายละเอียดข่าวเกี่ยวกับการเสียชีวิตของ นายเกียรติศักดิ์ ธิติบุญครอง จากหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 29 – 31 กรกฎาคม 2547 และวันที่ 3 สิงหาคม 2547 ทั้งหมด การนำรายละเอียดคำให้การของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอจังหาร จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นการระบุแต่ละคำถามของเจ้าหน้าที่ตำรวจและ ทุกคำตอบของพยานบุคคล โดยไม่มีการสรุปข้อเท็จจริงจากคำให้การดังกล่าว รายงานฉบับนี้จึง ประกอบด้วยรายละเอียดปลีกย่อยยืดเยื้อยาวมาก ทำให้ผู้อ่านรายงานเข้าใจถึงพฤติกรรมแห่งการละเมิด สิทธิมนุษยชนได้ยาก

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 67/2549 กรณีผู้ร้องเรียนคัดค้านการยื่นคำขอประทาน บัตรเมืองแร่ทองคำและเงินเพิ่มเติมบริเวณเขาหม้อ ตำบลเขาเจ็ดลูก อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร มาสู่พื้นที่ใกล้เคียงบริเวณเขาหม้อ หมู่ที่ 6 บ้านคลองตาลัด ตำบลวังโพรง อำเภอเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก ของ บริษัท อัครา ไมนิ่ง จำกัด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชน ซึ่งได้ระบุ รายละเอียดของรายงานวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านกายภาพ ผลกระทบ ต่อทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ และผลกระทบต่อคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ โดยแยกรายละเอียดของผลกระทบแต่ละด้านตามระยะเตรียมการทำเหมือง ระยะการดำเนินการทำ เหมือง ระยะหลังการทำเหมือง โดยไม่ได้สรุปเฉพาะในส่วนที่สำคัญ ให้เป็นที่เข้าใจถึงผลกระทบต่อ ชีวิตชุมชน แม้จะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ แต่ก็ทำให้รายงานเต็มไปด้วยข้อมูลในรายละเอียด ยากที่จะเข้าใจถึงสาระสำคัญของข้อเท็จจริงในรายงาน

ในขณะที่รายงานบางฉบับมีการสรุปเรียบเรียงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน เช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 4/2545 กรณีบริษัท จิน่า ฟอรัมบรา จำกัด ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อสหภาพแรงงานจิน่าสัมพันธ์ ซึ่งได้กำหนดประเด็นการศึกษาตรวจสอบและระบุข้อเท็จจริงอันเป็นพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเด็นอย่างชัดเจน

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 15/2548 กรณีสหภาพแรงงานกิจการโรงแรมแห่งประเทศไทยได้ร้องเรียนว่า บริษัทสยามไฮเต็ล พร็อบเพอร์ตีส์(หัวหิน) จำกัด หรือ โรงแรม ฮิลตัน หัวหิน รีสอร์ท แอนด์สปา ได้เลิกจ้างลูกจ้าง ที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานของผู้ร้อง โดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนชักชวนลูกจ้างให้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ดังที่ได้ยกเป็นกรณีตัวอย่างใน 5.2.2.1 ซึ่งได้มีการสรุปข้อเท็จจริงตามประเด็นการตรวจสอบที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้อ่านรายงานเข้าใจพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย

ดังนั้น จึงทำให้เห็นว่า ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังมีการดำเนินการระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และข้อ 24 (3) ของระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนพ.ศ. 2545 ที่มีลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นปัญหาในค่านิติวิธีที่อาจเกี่ยวข้องกับคุณภาพ ความชำนาญของผู้ตรวจสอบที่แตกต่างกัน จึงควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

5.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการให้เหตุผลในการเสนอความเห็น

จากการศึกษาการให้เหตุผลในการเสนอความเห็นในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และรายงานผลการพิจารณาคำร้องเรียน ว่า กรณีใดจะถือว่ามีกระทำความหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ และการกระทำนั้นขัดหรือไม่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนที่นิยามไว้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างไร ทำให้เห็นว่า ยังมีปัญหาสำคัญบางประการ ดังนี้

5.4.2.1 การไม่ปรับหลักสิทธิมนุษยชนกับข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบ

ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายไทย และกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องตามที่อ้างถึงในรายงาน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ควรจะมีการปรับหลักการเช่นนั้น แต่จากการศึกษาพบว่า ในรายงานผลการตรวจสอบบางฉบับ ไม่มีการปรับหลักสิทธิมนุษยชนกับข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงทำให้ข้อสรุปเกี่ยวกับการกระทำและการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ชัดเจนเท่าที่ควร และไม่ได้แสดงให้เห็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ในด้านสิทธิมนุษยชนต่อไป ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 61/2549 กรณีผู้ร้องและราษฎรหมู่ที่ 1 หมู่ที่ 2 ตำบลห้วยทับมอญ กิ่งอำเภอเขาชะเมา จังหวัดระยอง ร้องเรียนคัดค้านการให้ประทานบัตรทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม ที่ภูเขาชะอากกลางทุ่ง แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัดหาญกิตติชัย รวมถึงการอนุญาตให้ตั้งโรงงานโม่บดหรือย่อยหิน ในบริเวณเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นภูเขาที่ตั้งอยู่กลางชุมชน เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร ซึ่งราษฎรไม่ต้องการให้มีการระเบิดภูเขาและย่อยหิน ในส่วนการให้ความเห็นในรายงานนี้ได้อ้างถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตลอดจนพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 แต่ในการสรุปความเห็น ได้กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาการคัดค้าน และการที่ภูเขาชะอากกลางทุ่งเป็นแหล่งโบราณคดีก่อนประวัติศาสตร์ โดย ไม่มีการปรับหลักของกติการะหว่างประเทศและกฎหมายดังกล่าวกับข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบ ทำให้ผู้อ่านรายงานต้องพิจารณาเองว่า การให้ประทานบัตร ทำเหมืองแร่อ้างว่ามีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างไรบ้าง

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 100/2550 ที่ผู้ร้องได้ร้องเรียนว่า บริษัทเอเชีย แปซิฟิก โปแตช คอร์ปอเรชั่น จำกัด มีโครงการขอทำเหมืองแร่โปแตช ครอบคลุมพื้นที่หลายอำเภอในจังหวัดอุดรธานี ซึ่งราษฎรมีความกังวลว่า โครงการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการแพร่กระจายความเค็มของเกลือ และความเสี่ยงต่อการทรุดตัวของแผ่นดินเป็นบริเวณกว้าง รายงานฉบับนี้ได้อ้างถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545) และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และมีการให้ความเห็นในเรื่องต่างๆ เช่น ผลกระทบของการทำเหมืองแร่ การมีนโยบายก่อนการอนุมัติโครงการทำเหมืองแร่

ประเภทต่างๆ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของราษฎรทั้งก่อนริเริ่มโครงการ ก่อนการอนุมัติระหว่างดำเนินโครงการ และเมื่อโครงการสิ้นสุด การมีมาตรการดูแล ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการและหน่วยราชการ เป็นต้น โดยไม่ได้อ้างอิงเชื่อมโยงถึงหลักการ ตามกติการะหว่างประเทศ กฎหมาย และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ปรากฏในรายงาน จึงไม่แสดงให้เห็นถึงเกณฑ์ในการวินิจฉัยที่มีความชัดเจนว่า มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างไร และบุคคลใดจะต้องรับผิดชอบ

5.4.2.2 การให้เหตุผลในเรื่องทำนองเดียวกันแตกต่างกัน

การให้เหตุผลในการมีความเห็นว่า กรณีใดเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในรายงานบางฉบับมีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้ไม่มีความชัดเจนว่า เรื่องใดเป็นปัญหาหรือมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น การให้เหตุในการมีมติตามรายงานผลการพิจารณา ที่ 35/2545 รายงานผลการพิจารณา ที่ 14/2546 รายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2547 ที่ได้นำมาพิจารณาใน 5.1.3.1 (2) ซึ่งต่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของเอกชนในความสัมพันธ์ที่เสมอภาคเท่าเทียมกันในทางแพ่งเช่นเดียวกัน แต่เหตุผลที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง มิใช่เหตุผล ในทำนองเดียวกัน เพราะในกรณีตามรายงานผลการพิจารณา ที่ 35/2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติไม่รับไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาแล้ว รายงานผลการพิจารณาที่ 14/2546 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีมติให้ยุติเรื่อง เพราะเป็นกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ส่วนรายงานผลการพิจารณา ที่ 47/2547 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เนื่องจากประเด็นที่ผู้ร้องประสงค์ให้ช่วยเหลือติดตามทวงหนี้ให้นั้น มิใช่การกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

5.4.2.3 ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการให้เหตุผลในเนื้อหาของการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

(1) ข้อจำกัดในการพัฒนาการให้เหตุผลนอกเหนือจากการอาศัยเกณฑ์ถ้อยคำตามตัวบทเป็นพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 วรรคสอง บัญญัติว่า “ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย ” และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย” ซึ่งย่อมมีนัยสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการพิจารณาตรวจสอบกรณีร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินโครงการต่างๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้ประชาชนอีกส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบ ซึ่งเป็นปัญหาว่า ในการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะพิจารณากรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล อย่างไร และจะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณา ซึ่งหลักการดังกล่าวเปิดโอกาสให้สามารถพัฒนาเกณฑ์ในการวินิจฉัยนอกเหนือจากเกณฑ์ถ้อยคำที่วางไว้ ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 2/2545 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตรวจสอบกรณีการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายจำนวน 6,200 ล้านบาท ให้กับกิจการร่วมค้าบีบีซีดี ในโครงการก่อสร้างทางด่วนสายบางนา-บางพลี-บางปะกง ตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการและคณะกรรมการพิจารณาคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ซึ่งในรายงานนี้ได้มีการให้ความเห็นและเหตุผลที่น่าสนใจโดยมีการยกหลักกฎหมายที่ไม่ได้ปรากฏ ตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขข้อสัญญา (Clausula Rebus Sic Stantibus) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการตามสัญญาทางปกครอง ซึ่งถือเป็นกรณีตัวอย่างของการแสดงเกณฑ์ในการวินิจฉัยโดยอาศัยหลักกฎหมายที่อยู่นอกเหนือจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร

แต่จากการศึกษารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะหรือการใช้มาตรการบางประการเพื่อประโยชน์สาธารณะในช่วงปี 2546 – 2550 พบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับวิธีการ ขั้นตอนของการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการที่จะต้องเปิดเผย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล มีการสอบถามความเห็นของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่เกี่ยวข้องหลายมาตรา เช่น สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามมาตรา 46 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชน ตามมาตรา 56 สิทธิที่จะได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามมาตรา 58 สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตามมาตรา 59 เป็นต้น แต่ยังมีข้อจำกัดใน

การพัฒนาการให้เหตุผลนอกเหนือจากการอาศัยเกณฑ์ถ้อยคำตามตัวบทเป็นพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัย ตัวอย่างเช่น

- รายงานผลการพิจารณาที่ 139/2548 ผู้ร้องได้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยแก้ไขปัญหาเป็นการด่วน กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกประกาศเรื่อง “กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูที่ปลาแม่ไข่และเลี้ยงตัวในวัยอ่อนในท้องที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในระยะเวลาที่กำหนด” โดยประกาศดังกล่าวกำหนดห้ามทำการประมงระหว่างวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปี ทำให้มีผลกระทบต่อชาวประมงทั้งด้านบวกและด้านลบ ผู้ร้องเห็นว่ารัฐจะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อยุติความขัดแย้งของคนในสังคม กับทั้งต้องเร่งรัดให้มีมาตรการในการป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลให้เป็นสมบัติของชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวแล้ว แต่ได้มีมติให้ยุติเรื่อง เพราะศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางตามคดีหมายเลขคำที่ อ.12/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อ.51/2547 ในประเด็นเดียวกับที่ร้องเรียนแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใช้ดุลพินิจในการออกประกาศกระทรวงฯ ดังกล่าวโดยชอบแล้ว ดังนั้น ประกาศกระทรวงดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย ในรายงานฉบับนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้วินิจฉัยว่า การออกประกาศกระทรวงดังกล่าว มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่อย่างไร แต่ในกรณีนี้ ปรากฏว่า ตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางที่ 2253/2545 ได้วางเกณฑ์ในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดีว่า ได้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อันเป็นการยืนยันถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”³⁵ โดยศาลปกครองกลางได้วางหลักเกณฑ์ ในการตรวจสอบการจำกัดเสรีภาพไว้ 3 ประการ คือ 1) มาตรการที่ใช้ในการจำกัดเสรีภาพนั้นต้องเป็นมาตรการที่อาจบรรลุดุประสงค์ของ มาตรการนั้นได้ 2) มาตรการที่อาจบรรลุดุประสงค์ดังกล่าวได้นั้นเป็นมาตรการที่กระทบต่อ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 29 เช่นเดียวกัน

เสรีภาพของบุคคลที่น้อยที่สุด และ 3) มาตรการดังกล่าว ที่กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลเมื่อ พิจารณากับผลที่ได้จากการใช้มาตรการดังกล่าวแล้วก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า ผลกระทบที่มีต่อบุคคล³⁶

ดังนั้น นอกจากการให้เหตุผลตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ในรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ควรมีการพัฒนาในเรื่องการวางเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความได้สัดส่วน³⁷ ดังกล่าวข้างต้น หลักรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติที่เป็น ลายลักษณ์อักษรอื่นๆ มาประกอบเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยตามควรแก่กรณีด้วย

(2) กรณีการให้เหตุผลเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง และคุ้มครองอย่างบริบูรณ์ แต่มีข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพประเภทนั้นๆ

ในกรณีที่มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องที่มีการอ้างว่า เป็นการใช้ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกจากจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพประเภทนั้นๆ แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้วางหลักการและเงื่อนไขอันเป็น กรอบในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นไว้ในมาตราที่รับรองสิทธิหรือเสรีภาพเฉพาะนั้นๆ โดยตรง และในมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นบททั่วไปไว้ด้วย โดยสรุปว่า หากรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิและเสรีภาพประเภทใดประเภทหนึ่งไว้อย่างบริบูรณ์ ก็จะต้อง พิจารณาเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น อีกทั้งบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, "คำพิพากษาวิเคราะห์ ประกาศกระทรวงเกษตรฯ เรื่อง กำหนด ห้ามใช้เครื่องมือประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ (คำวินิจฉัยศาลปกครองกลางที่ 2253/2545)" วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 1, ปีที่ 33, น. 194 (มีนาคม 2546).

³⁷ ดู วรเจตน์ ภาคีรัฐ, "เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน: "มาตร" ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย " วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 2, ปีที่ 30, น. 184 - 194 (มิถุนายน 2543). และ ธีระ สุธีวรารังกูร, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง" เล่ม 4, ปีที่ 29, น. 578 - 592 วารสารนิติศาสตร์ 29 (ธันวาคม 2542).

หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนดังกรณีต่อไปนี้

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 14/2548 เรื่อง สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิของผู้ต้องหาในกระบวนการยุติธรรม กรณีที่ดินจังหวัดกระบี่ ซึ่งผู้ร้องเรียนว่า ผู้ร้องกับพวกเป็นสมาชิกเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน ได้ดำเนินการเรียกร้องให้รัฐบาลนำที่ดินของรัฐที่ให้เอกชนเช่าและหมดสัญญาแล้ว หรือที่ดินที่ผู้เช่ามีพฤติกรรมกระทำผิดเงื่อนไขในสัญญาหรือหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ รวมทั้งพื้นที่ที่เอกชนบุกรุกหรือที่เข้าครอบครองทำประโยชน์ โดยมีข้อขัดแย้งกฎหมาย มาปฏิรูปให้คนจนหรือเกษตรกรที่ขาดแคลนยากไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนเป็นกรณีนำร่อง โดยผู้ร้องและพวกได้มีการประชุมร่วมกับตัวแทนภาครัฐหลายครั้ง และมีข้อตกลงว่า ผู้ร้องกับพวกจะออกจากพื้นที่ปัญหาในระหว่างการตรวจสอบ แต่เนื่องจากตัวแทนภาครัฐไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ผู้ร้องกับพวกจึงเข้าไปชุมนุมในพื้นที่ปัญหา และต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าสลายการชุมนุม ทำให้ผู้ร้องกับพวกถูกจับดำเนินคดีอาญา ตามคดีหมายเลขดำที่ 2262/2546 หมายเลขแดงที่ 393/2550 ซึ่งศาลได้เรียกให้อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการที่ตรวจสอบและจัดทำรายงานเรื่องนี้เข้าเบิกความเป็นพยานจำเลยประกอบรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าว โดยมีการให้ความเห็นตามรายงานในเรื่องที่ผู้ร้องกับพวกเข้าไปชุมนุมในบริเวณที่ดินที่ปลูกสวนปาล์มของบริษัท ไทยร่วมพัฒนาการเพาะปลูก อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ ว่า เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

อย่างไรก็ตาม ในคดีนี้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงแล้ววินิจฉัยว่า ในการเข้าไปในที่ดินดังกล่าว นั้น เป็นการเข้าไปโดยใช้กำลังบุกรุก การที่อนุกรรมการได้เบิกความว่า ในบางกรณีผู้ที่ใช้สิทธิชุมนุมโดยสงบสามารถเข้าชุมนุมในที่ส่วนบุคคล หรือเข้าไปในสถานที่ราชการเพื่อการชุมนุมได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องอำนวยความสะดวกในการชุมนุมนั้น ศาลได้อ้างถึงหลักการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม และเห็นว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมไม่อาจชุมนุมในที่ส่วนบุคคลได้ เพราะเป็นการขัดต่อสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในเคหสถาน อันเป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด นอกจากนี้ การที่ผู้ชุมนุมมีอาวุธไว้ในครอบครองในขณะชุมนุมแม้จะไม่ได้ใช้อาวุธนั้นทำร้ายบุคคลอื่นในระหว่างการชุมนุม หากถือว่า เป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธย่อมเป็นการตีความที่ขัดต่อความที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจน การกระทำของกลุ่มผู้ชุมนุมจึงไม่ได้เป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยชอบ

(3) กรณีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติยกเว้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประเภทไว้ เช่น ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นต้น ก็ต้องเป็นไปตามบทยกเว้นดังกล่าว³⁸ ตัวอย่างเช่นกรณีดังต่อไปนี้

- รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 170/2549 ผู้ร้องเรียนว่าตนเองถูกไล่ออกจากราชการเนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติช่วยเหลือให้ผู้ร้องได้กลับเข้ารับราชการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีประเด็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง จึงมีมติให้ยุติเรื่องร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในเรื่องนี้ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 64

(4) การให้เหตุผลในลักษณะที่ไม่แสดงหลักเกณฑ์ทางสิทธิมนุษยชนในการวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาการให้เหตุผลในการวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการละเลยการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ พบว่า ในรายงานผลการตรวจสอบบางฉบับได้มีการสรุปว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่ได้แสดงเกณฑ์ทางสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (Objective)³⁹ เพื่อวินิจฉัยการกระทำนั้นๆ ตัวอย่างเช่น

- กรณีนางดลพร ล้อเสริมวัฒนา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องที่ได้ร้องขอความเป็นธรรมจากโรงพยาบาลพญาไท 1 ตามรายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2550 ดังที่ได้เสนอรายละเอียด ใน 5.1.3.1 (1.2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 64 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36 น. 193 – 194 .

แห่งชาติ เห็นว่า การที่แพทย์ผู้ทำคลอดและรักษาบุตรชายของผู้ร้องประมาทเลินเล่อไม่ระมัดระวังในการตรวจรักษาผู้ป่วยและทำการต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นสาเหตุให้บุตรชายของผู้ร้องติดเชื้อแบคทีเรียจากการสอดสายพลาสติกทางสายสะดือ ทำให้มีหนองที่ข้อสะโพกซ้าย และไม่ได้รับการรักษาทันเวลาที่ ทำให้เชื้อแบคทีเรียกระจายเข้าสู่กระแสโลหิตและไปสู่อวัยวะทำให้เกิดอักเสบและเป็นหนอง อันเป็นเหตุให้ขาข้างซ้ายสั้น และเจริญช้ากว่าขาข้างขวา และได้รับความทุกข์ทรมานไปตลอดชีวิต กรณีจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

เมื่อพิจารณาความหมายของสิทธิมนุษยชนตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 และสิทธิมนุษยชนตามที่นิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาไม่เห็นพ้องกับการให้เหตุผลตามรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าว เนื่องจาก รายงานฉบับนี้ ไม่ได้อ้างหลักสิทธิมนุษยชนที่คุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลไว้ในส่วนของการสรุปความเห็น แต่เมื่อพิจารณา ในส่วนที่ได้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบกรณีนี้ ได้มีการอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 และมาตรา 32⁴⁰ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลจากการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรม หรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล หรือการถูกจับกุมควบคุมโดยอำเภอใจ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง⁴¹ ซึ่งย่อมไม่รวมถึงการกระทำต่อบุคคลโดยประมาท จึงทำให้

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้

⁴¹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 3 ข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 9 และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 และข้อ 9

เห็นว่าการให้ความสำคัญในรายงานฉบับนี้อยู่บนพื้นฐานที่ว่า การละเมิดสิทธิในทางแพ่ง⁴² และการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องเดียวกัน

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการให้เหตุผลในการเสนอความเห็นในรายงาน ผล การตรวจสอบข้างต้น เห็นว่าในการพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพประเภทใดประเภทหนึ่งในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนควรมีการพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องทั้งสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยเฉพาะการใช้และจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมิได้รับรองและคุ้มครองไว้อย่างบริบูรณ์ เพื่อให้สามารถให้การคุ้มครองแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง รวมถึงพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร และหลักกฎหมายที่อยู่เบื้องหลังตัวบท

5.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไขในกรณี มีการปฏิบัติไม่เป็นธรรม

ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า บุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัด ดังนี้

5.4.3.1 ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิ มนุษยชน

(1) ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้กำหนดเนื้อหาเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ส่วนที่เป็นรายละเอียดซึ่งไม่สามารถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องตราขึ้นรองรับรัฐธรรมนูญในภายหลัง ความว่า

⁴² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 บัญญัติว่า “ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”⁴³ แต่เนื่องจาก รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเวลาให้รัฐสภาต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าว ทำให้ไม่มีการตรากฎหมายดังกล่าว จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ล้มผลบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วม กับรัฐในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 การกำหนดให้เมืองศรีนครินทร์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 วรรคสอง สิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐในคดีแพ่ง ตามมาตรา 242 วรรคสอง

ในกรณีเช่นนี้ จึงเป็นปัญหาว่า ในขณะที่รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ นั้น บุคคลจะอ้างสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอ้างอิงอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยตรงได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งย่อมมีผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถอาศัยกฎหมายเป็นเหตุอ้าง ในการปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้⁴⁴

(2) บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 335(1) บัญญัติเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่

⁴³ ดูสุกัลลักษณ์ พินิจภูวดล. หลักปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน ,2548) น.129 – 134.

⁴⁴ ในประเด็นนี้ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36, น. 196 มีความเห็นโดยสรุปว่า สิทธิที่ได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญย่อมมีผลโดยตรงทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะเขียนข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนว่ามีให้มีผลบังคับเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ ซึ่งต้องมีผลผูกพันตามมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กรณีตามมาตรา 46 และมาตรา 56 ที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียด จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาอนุโลมใช้

หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 29 โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาไว้ ประกอบกับกฎหมายส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ได้ตราขึ้นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ยังไม่ปรากฏชัดเจน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ยังไม่กว้างขวางเท่ากับในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเป็นเหตุอ้างว่าสามารถกระทำการที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ และปรากฏว่าตลอดช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีผลบังคับใช้ มีกฎหมายบางฉบับมีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาว่า กฎหมาย ระเบียบใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อผลักดันให้มีการยกเว้น หรือปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีที่คณะกรรมการเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5.4.3.2 การอ้างอิงสนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 “ สิทธิมนุษยชน ” หมายรวมถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม สิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม จึงอยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่เมื่อพิจารณากระบวนการกฎหมายของประเทศไทยซึ่งเป็นระบบทวินิยม (Dualism) สนธิสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายภายในได้โดยตรง หากไม่มีการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หลักสิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม จึงผูกพันประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่ผูกพันหรือสามารถใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐได้โดยตรง ดังนั้น หากไม่มีการนำข้อกำหนดตามสนธิสัญญานั้นมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ย่อมไม่มีสภาพบังคับกับประชาชน

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการ ละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณี ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว ตามหลักสิทธิมนุษยชนตาม สนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่หากหลัก สิทธิมนุษยชนในเรื่องนั้นยังไม่มี การนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ย่อมมีปัญหว่าหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะนำข้อกำหนดในสนธิสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศด้าน สิทธิมนุษยชนตามมาตรการการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปปฏิบัติโดยตรง ได้หรือไม่ เพียงใด

ในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ภายใต้หลัก นิติรัฐ ได้แก่ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อ สิทธิ หรือเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่ กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณา มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่บัญญัติให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งรายงานผลการ ตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือ หน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามมาตรา 15 ประกอบมาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ย่อมมีผลผูกพันต่อบุคคลหรือหน่วยงาน ตาม มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 31 เพียงเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งในกรณีที่สิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ยังไม่มีการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็สามารถ เสนอแนะให้มีการตรากฎหมายในเรื่องนั้นต่อไป ดังนั้น จึงควรสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งบุคคลและหน่วยงานภาคเอกชน ให้ทราบถึงลักษณะความผูกพันของ สนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ในการผลักดันให้มีการออกกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ต่อไป

ส่วนในกรณีของสนธิสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคี เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานต่างด้าว ค.ศ. 1990 ซึ่งมีปัญหาว่าจะนำมาเป็นแนวทางในการเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนได้หรือไม่ เนื่องจากมิได้อยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดยมีได้ระบุขอบเขตไว้อย่างชัดเจน และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รวมอยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชนด้วย ทำให้เห็นว่า เรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 น่าจะมีความหมายกว้างกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม และย่อมจะอยู่

จากที่ได้ศึกษาข้างต้น ทำให้เห็นว่า ควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในเชิงเชิงรูปแบบและเนื้อหา ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ทั้งในการดำเนินการตามรายงาน และการส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ในด้านสิทธิมนุษยชน

5.5 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา

ตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อได้มีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสร็จสิ้นแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาคือ การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้เกี่ยวข้อง และการติดตามผลการดำเนินการของบุคคลและหน่วยงานที่ได้รับแจ้งดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 – 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

5.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้เกี่ยวข้อง

ในการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงาน และการแจ้งให้ผู้ร้องทราบในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้อง ตามมาตรา 28 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีประเด็นที่เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้อง ดังนี้

5.5.1.1 การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยที่การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานมีวัตถุประสงค์ให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งโดยทั่วไป หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดก็จะต้องแจ้งไปที่หัวหน้าหน่วยงานนั้น แต่หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล นอกจาก จะต้องแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังหน่วยงาน ที่มีหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังจำเป็นต้องแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่กำกับดูแลเรื่องนั้นๆ ด้วย

ในกรณีที่บุคคล หรือหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเป็นบุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชน เช่น กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจ้างงาน สหภาพแรงงาน ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มิกลไกเชื่อมโยงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการติดตามผลการดำเนินการ ก็อาจจะต้องแจ้งให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและเข้าไปดูแลให้มีการแก้ไขปัญหาด้วย เช่น ขอความร่วมมือไปยังกระทรวงแรงงาน เพื่อขอให้เข้าไปดูแลกรณีเกี่ยวกับการจ้างงาน หรือสหภาพแรงงาน เป็นต้น

5.5.1.2 การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้อง

การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้องมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

(1) กรณีการตรวจสอบคำร้องที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ร้อง หรือผู้ร้องใช้นามแฝง

ในการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้อง หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบคำร้องที่ไม่มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง หรือผู้ร้องที่ใช้นามแฝง ดังเช่น กรณีร้องเรียนของผู้ใช้นามว่า “ ประชาชนจังหวัดลำพูน ” และ “ คนไทย ” ดังที่กล่าวข้างต้น จะทำให้ไม่สามารถแจ้ง

รายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้องได้ และในกรณีเช่นนี้ย่อมไม่สามารถติดตามผลของการดำเนินการแก้ไขปัญหาไปยังผู้ที่ร้องเรียนโดยตรงได้ จึงเห็นว่า ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบคำร้องที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรา 23 และพยายามเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการยื่นคำร้อง โดยแจ้งให้ประชาชนทราบถึงระบบการรักษาความลับของผู้ร้อง หากผู้ร้องต้องการให้ปกปิดชื่อ

(2) กรณีการรวมพิจารณาคำร้องของผู้ร้องหลายรายเป็นรายงานผลการตรวจสอบฉบับเดียวกัน

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการรวม การพิจารณา คำร้องหลายคำร้อง และจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบฉบับเดียวกัน ในกรณีร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ หรือการร้องเรียนที่มีผู้ร้องหลายคนร้องเรียนในเรื่องเดียวกันหรือคล้ายกัน ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ เช่น รายงานผลการตรวจสอบที่ 39/2549 จากกรณีที่มีการร้องเรียนว่า ผู้ร้องหรือบุคคลตามคำร้องถูกกล่าวหาว่ามีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน 152 คำร้อง ซึ่งได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีร้องเรียนแต่ละราย รวมทั้ง ตรวจสอบการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และการปฏิบัติต่อผู้มีชื่อในบัญชีในภาพรวมตามนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - เมษายน 2546 และรวมพิจารณาจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบฉบับเดียวกัน ทำให้มีปัญหาในการแจ้งข้อเท็จจริงไปยังผู้ร้อง เนื่องจาก ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบกรณีร้องเรียนของผู้ร้องทั้ง 152 ราย เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประวัติและพฤติกรรมของผู้ร้องและบุคคลตามคำร้องแต่ละราย ว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือไม่ ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องมีการรักษาความปลอดภัย เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเป็นผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล ตามมาตรา 23 (5) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 จึงจำเป็นต้องแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้องโดยแยกผลการตรวจสอบเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องแต่ละราย และมาตรการการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากผลการตรวจสอบโดยรวม ไม่อาจแจ้งรายงานผลการตรวจสอบทั้งฉบับไปยังผู้ร้องได้ จึงต้องมีการจัดกลุ่มของผู้ร้องตามประเด็นที่ร้องเรียน เช่น ผู้ร้องและบุคคลตามคำร้องได้รับการแก้ไขเยียวยาในปัญหาที่ร้องเรียนแล้ว ผู้ร้องและบุคคลตามคำร้องซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏชื่อในบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ผู้ร้องที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด แต่ร้องเรียนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการต่อสู้ เพื่อเอาชนะยาเสพติด เป็นต้น และแจ้งผลการตรวจสอบไปยังผู้ร้องในแต่ละกลุ่มตามประเด็นที่มีการร้องเรียนนั้น เช่น ขอความเป็นธรรม ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีชื่อใน

บัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ขอให้ถอนชื่อออกจากบัญชี ขอให้ตรวจสอบในเรื่องการถูกตรวจค้น เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวจำเป็นต้องแจ้งรายงานผลการตรวจสอบทั้งฉบับไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการ ตามรายงานผลการตรวจสอบเพื่อให้สามารถดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไปได้

5.5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลการดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในลักษณะการออกคำสั่ง บังคับ มาตรการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีผลผูกพันเพียงการกำหนดหน้าที่ให้ผู้เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ซึ่งมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

5.5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลการดำเนินการของบุคคลและหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามรายงาน

บทบัญญัติมาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 15 ประกอบกับมาตรา 28 – 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไขในกรณีมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงาน และแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในกรณีไม่มีการดำเนินการ หรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เป็นเพียงแนวปฏิบัติทางการบริหาร ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ไม่มีบทลงโทษแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่มีการดำเนินการตามรายงาน แม้ว่ามาตรา 29 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องขอขยายระยะเวลาการดำเนินการ ไปยังคณะกรรมการ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยาย และไม่ให้

ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่า 2 ครั้ง แต่ก็มิได้มีมาตรการบังคับหรือบทลงโทษใดๆ ที่ทำให้ บทบัญญัติในเรื่องนี้มีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตามมาตรการ การแก้ไขปัญหาดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ น่าจะมี สาเหตุต่างๆ เช่น ขาดการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อ สาธารณชน เนื้อหารายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจมีเนื้อหาที่บุคคลทั่วไป อ่านแล้วเข้าใจได้ยาก ในรายงานอ้างถึงกติการะหว่างประเทศ แต่ไม่ชี้ชัดว่าขัดกับกฎหมายภายใน อย่างไรบ้าง และมาตรการการแก้ไขปัญหาดำเนินการไม่เป็นรูปธรรม เป็นต้น⁴⁵

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจที่จะช่วยเหลือ เยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดได้โดยตรง อีกทั้งไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือแนวทางแก้ไขตามรายงานผล การตรวจสอบของคณะกรรมการได้ คงกระทำได้เพียงการเผยแพร่กรณีที่ไม่มีดำเนินการตามมาตรการ การแก้ไขปัญหาดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนทราบตามมาตรา 31 เพื่อให้เกิดสภาพบังคับทาง สังคมต่อรัฐบาลและรัฐสภาเท่านั้น

ในเรื่องสภาพบังคับของรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เมื่อพิจารณาหลักการและแนวทางการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ ต่างประเทศ เห็นว่ามีข้อพิจารณาได้ 2 แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ 1 มาตรการการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ควรมีสภาพบังคับโดยตรง เพราะจะขัดต่อการจัดโครงสร้างองค์กรของ รัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ให้ศาลเป็นองค์กรหลักในการวินิจฉัยข้อพิพาท มิฉะนั้น จะเกิด ความซ้ำซ้อนกัน การที่มาตรการการแก้ไขปัญหาดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะมีผลในทางปฏิบัติ หรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับสภาพบังคับทางสังคมที่จะผลักดันให้รัฐบาลและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐต้องปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหาดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบ ทางการเมืองของรัฐบาล นายกรัฐมนตรี และรัฐสภา ในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ตาม

⁴⁵ คมสัน โพธิ์คง, อภิปรายในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “การตรวจสอบการกระทำที่ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ.2542” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับ ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 27 กรกฎาคม 2548.

รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้นเพื่อให้รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีผลในทางปฏิบัติอย่างเต็มที่ ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) สร้างความเข้มแข็งและความตื่นตัวของภาคประชาชน เพื่อเป็นแรงผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองมีความรับผิดชอบและเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ เผยแพร่ข้อมูลเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังและทั่วถึง

(2) ควรประสานกับรัฐบาลเพื่อขอความร่วมมือให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำกับให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(3) ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง ในกรณีที่พบว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศต่างๆ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือเป็นสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ศาล มีคำสั่งหรือคำบังคับ ซึ่งได้มีการกำหนดไว้แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาปรับกระบวนการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบให้เป็นไปโดยรวดเร็ว สามารถนำเสนอประเด็นที่ชัดเจน บุคคลทั่วไปอ่านแล้วเข้าใจได้ง่าย และเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชน ทั้งนี้ จะต้องสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอบรมเจ้าหน้าที่ และวางหลักเกณฑ์ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนด้วย⁴⁶ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดในเรื่องการไม่มีสภาพบังคับดังกล่าวอย่างจริงจังและต่อเนื่อง แต่ในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในระหว่างกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งการรวบรวมข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วน เห็นว่า อาจขัดต่อหลักความเป็นกลาง และหลักฟังความทุกฝ่าย อีกทั้งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ถูกร้องมีความรู้สึกต่อต้านมากกว่าทำให้เกิดความร่วมมือ อีกทั้ง ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้สาธารณชนได้รับทราบหลังจากการรายงานต่อรัฐสภา

แนวทางที่ 2 มาตรการการแก้ปัญหาตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีสภาพบังคับตามกฎหมาย หรือสามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิดได้โดยตรง โดยมีการบัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีสภาพบังคับบางประการต่อบุคคลหรือหน่วยงาน

⁴⁶ เพิ่งอ้าง.

ที่ไม่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือแนวทางการแก้ไขในกรณีที่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยไม่มีลักษณะของการใช้อำนาจทางศาล ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจสั่งให้มีการชดเชยเยียวยา ความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิด หรือมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะในเรื่องที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลหากไม่ดำเนินการจะเกิดความเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ภายหลังได้ เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล อาหาร เครื่องนุ่งห่ม การเปลี่ยนแปลงสถานที่คุมขัง หรือการดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ต้องขัง การห้ามการกระทำละเมิดหรือเลือกปฏิบัติ การเสนอให้มีการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดหรือเลือกปฏิบัติ เป็นต้น ในทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้⁴⁷ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีสภาพบังคับในลักษณะดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่มีประสิทธิภาพ มีการออกระเบียบกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

(2) กำหนดความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์กรฝ่ายบริหารให้มีความชัดเจนในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยอาจพิจารณาตามแนวทางในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ที่กำหนดความสัมพันธ์เชื่อมโยงในการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับองค์กรที่เกี่ยวข้องในลักษณะที่ทำให้เกิดความผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

(3) กำหนดให้รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในศาลได้

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันหรือสภาพบังคับของมาตรการการแก้ไขปัญหามาตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจพิจารณาได้จากการถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ซึ่งมีปัญหาว่า เมื่อมีการเสนอรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามกฎหมายในด้านต่างๆ อันอาจเป็นประเด็นปัญหาว่า หากกรณีไม่เป็นที่พอใจของผู้ร้อง หรือบุคคลหรือหน่วยงานที่มี

⁴⁷ National Human Rights Commission Act 2001 (Republic of Korea) Article 48.

หน้าที่ต้องดำเนินการ ผู้ร้องหรือบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ จะนำไปฟ้องศาล หรือร้องเรียนต่อองค์กรอิสระอื่นอีกได้หรือไม่

ประเด็นนี้ เห็นว่า จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการรับเรื่องไว้พิจารณาของแต่ละองค์กร ว่ากำหนดไว้อย่างไร เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจไม่รับพิจารณาหากเห็นว่า เรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ผู้ร้องได้รับการแก้ไขความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ตามนัยมาตรา 25 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักที่ว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรย่อมถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ากรณีที่จะถูกตรวจสอบนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของใครใด

ตัวอย่างกรณีที่บุคคลที่มีหน้าที่ดำเนินการตามรายงานได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้เพิกถอนมาตรการการแก้ไขปัญหามาตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการ ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีดังนี้

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 451/2547 ให้ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ขอให้ศาลพิพากษาให้คณะอนุกรรมการประสานงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิกถอนความเห็นหรือมติที่ว่า “การกระทำของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รวมถึงถึง ผู้ฟ้องคดี (อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ นายสุลักษณ์ ศิวลักษณ์ และทั้งเป็นการจำกัดเสรีภาพในทางวิชาการที่ผู้จัดการประชุมทางวิชาการในมหาวิทยาลัยจะนำเสนอความคิดที่หลากหลายเพื่อกระตุ้นเตือนสติปัญญาของผู้คนให้ขบถงาม จึงน่าจะนับได้ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน” ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ความเห็นหรือมติดังกล่าว เป็นกระบวนการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้กำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหามาตรการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวภายในกำหนด และแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ตามนัยมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลใดจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง

ประเด็นที่สอง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประสานงานคຸ່ມครองสิทธิมนุษยชนที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยและทบวงมหาวิทยาลัยยกเลิกหนังสือขอความร่วมมือให้ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการเชิญนายสุลักษณ์ฯ ไปบรรยาย ไม่มีสภาพบังคับให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้ฟ้องคดีต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประสานงานคຸ່ມครองสิทธิมนุษยชน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว แสดงว่า ความเห็นและมติตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ได้รับแจ้งต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำการ จึงไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่จะเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

ส่วนกรณีที่มาตรการการแก้ไขปัญหามาตรการการแก้ไขปัญหามาตรการการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ร้อง และผู้ร้องประสงค์จะร้องเรียนใหม่ในเรื่องเดิมเพื่อขอให้มีการทบทวน พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการพิจารณาทบทวน เป็นแนวทางปฏิบัติไว้ในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษามีข้อสังเกตและความเห็นเกี่ยวกับการเสนอมาตรการการแก้ไขตามรายงานผลการตรวจสอบ ดังนี้

(1) หากจะเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดให้รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีสภาพบังคับตามกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ควรเป็นไปเพื่อสร้างระบบความเชื่อมโยงในการดำเนินงาน โดยกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน มิใช่การมุ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืน เพราะจะขัดต่อหลักความร่วมมือกับทุกฝ่าย อันเป็นปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2) ในการดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 29 - 31 ยังมีประเด็นที่เป็นช่องว่างในการปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ควรนำมาพิจารณาอีก 2 ประการ คือ

(2.1) กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ เป็นเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันตามสายบังคับบัญชาตามลำดับจนถึงนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะต้องถูกตรวจสอบจากรัฐสภา หากบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งตามมาตรา 29 ไม่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป มีอำนาจควบคุม กำกับดูแล สั่งการ หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 30 และหรือรายงาน ต่อรัฐสภา ตามมาตรา 31 กลไกการบริหารจัดการในภาครัฐที่มีความเชื่อมโยงกันของอำนาจในลักษณะดังกล่าว ย่อมมีส่วนช่วยให้มีการดำเนินการ หรือสั่งการ ตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแนวทางแก้ไขของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2.2) กรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ เป็นบุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชน ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันในทางบริหารเช่นเดียวกับภาครัฐ หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี จึงไม่มีอำนาจควบคุม กำกับดูแล สั่งการ หรือมอบหมาย ให้บุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชน ต้องดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือยุติการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้มาตรา 30 ไม่มีผลบังคับใช้กับบุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชน และไม่มีกลไกเชื่อมโยงกับรัฐสภาตามมาตรา 31

สำหรับกรณีผู้กระทำละเมิดเป็นเอกชนซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 30 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้วิธีการแจ้งให้ส่วนราชการเข้าไปดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอกชนนั้นๆ ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้ ควรกำหนดสภาพบังคับในการปฏิบัติตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ชัดเจน เช่น ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอขอให้ศาลสั่งให้มีการดำเนินการ เป็นต้น

ในประเด็นนี้ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากบุคคลหรือหน่วยงานในภาคเอกชน ไม่ดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการ เช่น

กรณีร้องเรียนที่เกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้าง สิทธิในที่ดิน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ซึ่งคู่กรณีต่างก็เป็นเอกชนด้วยกันก็สามารถส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ หรือประสานความร่วมมือกับทั้งผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการเชิญมาร่วมหารือเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

5.5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการติดตามผลการดำเนินการของนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา

ในกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ดำเนินการภายในกรอบระยะเวลาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด มาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ดำเนินการหรือสั่งการตามมาตราการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งมีข้อจำกัดต่อผลสำเร็จของการดำเนินการตามมาตราการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนี้

(1) บทบัญญัติมาตรา 30 และมาตรา 31 ดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบการบริหารงานในกระทรวงทบวง กรมต่างๆ ต้องรอให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร สั่งการไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ และไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่เป็นการอาศัยความรับผิดชอบทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีและกลไก การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ซึ่งในการดำเนินการที่ผ่านมา ยังไม่สามารถเป็นหลักประกันที่ชัดเจนที่จะทำให้มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เสนอโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ

(2) การทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบมากมาย และการทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา ก็มีเรื่องสำคัญที่รอการพิจารณาเป็นจำนวนมาก การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภาพิจารณาในแต่ละกรณีทีบุคคลหรือหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือนายกรัฐมนตรีไม่สั่งการให้มีการดำเนินการย่อมจะถูกจัดลำดับเป็นเรื่องที่ไม่เร่งด่วน และไม่ได้รับการพิจารณาในลำดับความสำคัญที่เหมาะสม เช่น ในการดำเนินงานที่ผ่านมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย กรณีโรงไฟฟ้าพลังงาน ความร้อนจากถ่านหิน หินกูด - บ่อนอก และรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีนางสาวรัตนา สัจเทพ ร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ให้รื้อถอนบ้านพักอาศัย ปรากฏว่า การเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิด

สิทธิมนุษยชนกรณีความรุนแรง อันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ต่อรัฐสภา ปีพ.ศ.2546 รัฐสภาไม่ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการเข้าชี้แจง และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเดือนกันยายน 2546 แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 แต่รัฐสภาก็ไม่ได้พิจารณารายงานนี้ จนกระทั่งวันที่ 9 พฤศจิกายน 2549 สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ประชุมพิจารณารายงานดังกล่าว และมีมติเห็นชอบให้ส่งรายงานผลการตรวจสอบไปให้รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลชี้แจงหรือปฏิบัติตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(3) มีข้อจำกัดในด้านการจัดโครงสร้างองค์กรของรัฐ ที่ไม่ได้จัดระบบความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่กำหนดให้องค์กรของรัฐมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจน ดังเช่นที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้⁴⁸ ทำให้มีปัญหา ดังนี้

(3.1) ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เชื่อมโยงของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและรัฐสภา ซึ่งมีผลให้รัฐสภาละเลยการพิจารณารายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ มาตรา 159 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบ ในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้

⁴⁸ กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ ฉบับปี ค.ศ.2001 (National Human Rights Commission Act 2001) ได้กำหนดให้มีความเชื่อมโยงการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 6 (3) ว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเข้าร่วมประชุมรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเข้าเสนอรายงานหรือชี้แจงต่อที่ประชุม ตามที่ได้รับแจ้งจากรัฐสภา

กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ ฉบับปี พ.ศ. 1994 (South African Human Rights Act . No.54 of 1994) บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) ว่า ทุกองค์กรของรัฐต้องสนับสนุน ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา” เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องต่อรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณากรณีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลย ไม่ปฏิบัติตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงขึ้นอยู่กับพิจารณาของที่ประชุมร่วมของทั้งสองสภาว่า จะมีมติให้พิจารณารายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยหรือไม่

(3.2) ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐขาดกลไกที่จะดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 56/2549 กรณีนายสุธี ญูญมีและพวก ได้เข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าภูหลวงมาประมาณ 40 ปี โดยเสียภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 โดยไม่มีปัญหาใดๆ ครั้นปี พ.ศ. 2533 – 2536 มีหน่วยราชการเข้ามาตรวจสอบพื้นที่ และระบุว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่อยู่ในป่าประเภทใดๆ และเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 ได้มีประกาศจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง ให้ผู้บุกรุกพื้นที่ ป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 “ป่าภูหลวง” ออกจากพื้นที่ ต่อมาผู้ร้องและพวก 2 คน ได้ถูกนายทุนนอกพื้นที่ร้องเรียนว่าเป็นผู้บุกรุก จึงถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้จับกุมดำเนินคดีในข้อหาบุกรุกป่าภูหลวง และยึดเครื่องมือทำมาหากิน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาคือการป่าไม้ ขอให้ผอ.ผอ.ให้ผู้ร้องกับพวกทำประโยชน์ในพื้นที่ และขอให้ส่งมอบพื้นที่ป่าไม้ให้กรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งกรมป่าไม้มิได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยอ้างว่า ไม่สามารถอาศัยบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ใดที่จะผอ.ผอ.ให้ทำประโยชน์ในพื้นที่ ส่วนกรณีการส่งมอบพื้นที่ป่าตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นเอกสิทธิ์ของกรมที่ดินและสำนักงาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะดำเนินการได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง⁴⁹

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อจำกัดหลายประการดังกล่าว แต่หากมีการประสานงานเพื่อติดตามการดำเนินงานตามมาตรา 30 และมาตรา 31 อย่างใกล้ชิด ก็ทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องประสบความสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าจะต้องใช้เวลายาวนานมาก ตัวอย่างเช่น

⁴⁹ หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สม 0003/115 ลงวันที่ 27

- รายงานผลการตรวจสอบที่ 33 /2546 กรณีนางสาวรัตนา สัจจเทพ ร้องเรียนว่า ไม่ได้ ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ให้รื้อถอนบ้านพักอาศัย ที่เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร⁵⁰ ซึ่งตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แจ้ง ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2546 โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งเป็น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาในกรณีทำนองนี้ ทั้งในเชิง นโยบายและการแก้ไขเยียวยาปัญหาเฉพาะราย แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า คำชี้แจงของกรุงเทพมหานคร และ สคบ. มิได้แก้ปัญหามาตรฐานที่ประชาชนที่ประสบความเดือดร้อน ตามที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอแนะ จึงได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีการ ติดตามผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2547 ให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหา แต่ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการ และไม่มี ความคืบหน้าใดๆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้รายงานต่อรัฐสภา ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2548 เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยมีข้อเสนอแนะต่อกรณีนางสาวรัตนาฯ และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคทั้งหมด ดังนี้

(1) กรณีนางสาวรัตนาฯ ชื้อบ้านจัดสรรโดยถูกต้องและสุจริต แต่เจ้าของโครงการ มีเจตนาฉ้อฉล ปลุกทวนหนี้หลังที่นางสาวรัตนาฯ เป็นผู้ซื้อบนที่ดินที่ต้องเว้นไว้เป็นที่ว่างอย่าง น้อย 4 เมตร เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และเป็น ความบกพร่องอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ตามกฎหมายเป็น ผู้อนุมัติผังก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร และมีหน้าที่ติดตามควบคุมดูแลทุก 15 วัน ในช่วงก่อสร้าง แต่กรุงเทพมหานครกลับมีคำสั่งให้รื้อบ้านนางสาวรัตนาฯ โดยให้นางสาวรัตนาฯ ไปฟ้องเรียก ค่าเสียหายจากผู้ประกอบการเอง ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงต้องมีมาตรการเยียวยาแก้ไข ความเสียหายที่นางสาวรัตนาฯ และครอบครัวได้รับผลกระทบทั้งร่างกายและจิตใจเป็นเวลา

⁵⁰ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2548 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549), น. 52 – 54.

ยาวนานในการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมมาหลายปี และขอให้ถือกรณีนี้เป็นบทเรียนเพื่อหา มาตรการป้องกันและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคต่อไป

(2) ต้องมีมาตรการรับฟังเสียงร้องเรียนของประชาชนอย่างรวดเร็วและแก้ไขอย่างมี ประสิทธิภาพ ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นางสาวรัตนฯ ได้ร้องเรียนต่อหน่วยงานต่างๆมาอย่างยาวนาน แต่กระบวนการแก้ไขปัญหายังไม่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ และยังซ้ำเติมความทุกข์ยากเดือดร้อนของผู้ร้องนานปีการในช่วงเวลาหลายปีที่ร้องเรียน

(3) กลไกของรัฐต้องมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ไม่สุจริตอย่าง จริงจัง โดยมีการตรวจสอบและลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำที่บกพร่องต่อหน้าที่และไม่ สุจริต ในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้

(4) ต้องเร่งรัดการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิจำนวนมาก

หลังจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พยายามผลักดันให้มีการเยียวยา ควบคุมไปด้วย โดยมีการประชุมหารือกับรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายพินิจ จารุสมบัติ) และผู้ว่ากรุงเทพมหานคร (นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน) อีกหลายครั้ง และในระหว่างการประชุมหารือดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 13 ตุลาคม 2548 เพื่อพิจารณารายงานการตรวจสอบ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ส่วนวุฒิสภาได้เลื่อนวาระออกไปจาก ที่กำหนดไว้ ในวันที่ 19 ตุลาคม 2548) และในที่สุด เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2548 นางสาวรัตนฯ ได้รับเงินจำนวน 12,500,000 บาท เป็นค่าเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขร่วมกันโดยรัฐบาลและ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กลไกการติดตามการดำเนินงานของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ตาม รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังไม่มีความ พร้อมอย่างเพียงพอที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงควรมีการ กำหนดระบบความสัมพันธ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีความชัดเจนในแนวทางเดียวกับที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติของประเทศเกาหลีใต้ และกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศแอฟริกาใต้ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการรวบรวมและจัดระบบข้อมูลและปัญหาที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ โดยขอความร่วมมือจากฝ่ายบริหารใน

การกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบในการกำกับดูแล และกำกับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชน และจัดระบบเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีได้สั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณา ดำเนินการต่อไปโดยกำหนดช่วงระยะที่เหมาะสม รวมทั้งมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณชน

จากการศึกษาข้างต้น ทำให้เห็นว่า ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ตั้งแต่การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความไม่ชัดเจนและข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อำนาจหน้าที่บางประการในกระบวนการตรวจสอบที่ยังไม่เพียงพอ เมื่อพิจารณาตามมาตรฐานสากลของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งการขาดความเชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างต่างๆ ที่ได้ศึกษา ยังทำให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกระบวนการทำงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงขาดความพร้อมในด้านบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์โดยตรง ทำให้มีข้อจำกัด ในการพัฒนาด้านองค์ความรู้ และแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง มีปัญหาเกี่ยวกับการได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป