

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติหลักในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคลโดยกำหนดประเภทสิทธิและเสรีภาพออกเป็น สองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สิทธิที่มีติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดหรือเรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน ประเภทที่สองได้แก่ สิทธิที่เกิดขึ้นจากการรับรองโดยรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” รัฐธรรมนูญได้จำกัดอำนาจรัฐในการบัญญัติกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมิให้รัฐใช้อำนาจออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามอำเภอใจ และรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้น 3 กลุ่มได้แก่

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทศาลได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

2. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในตัวเอง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่มีอำนาจในตัวเอง ได้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹

¹ สโรช สันตะพันธ์, “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่,” www.pub-law.net, (ตุลาคม 2549), ย่อหน้าที่ 2.

องค์กรอิสระดังกล่าวเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆและไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายการเมือง²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ในอำนาจการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นใด แต่ก็อาจ ถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระอื่นๆได้เช่น จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมแก่บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมถึงการส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้มีคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเข้ายึดอำนาจการปกครองของประเทศไทย โดยประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 กำหนดให้แต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 100 คน เพื่อให้ยกร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน และได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จภายในกำหนดและมีการลงประชามติเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 ซึ่งประชาชนได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 อีกทั้งได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ และยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีการจัดกลุ่มขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

² นพดล เสงเจริญ, “องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูประบอบราชการ”, <http://www.pub-law.net>, (March 2008), ย่อหน้าที่ 2.

2. องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3. องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว โดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณี queเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกลไกช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิให้ได้รับความคุ้มครอง จากการใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพื่อสร้างดุลยภาพในความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

อย่างไรก็ดีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น นับเป็นเรื่องใหม่ อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่าผู้ทรงสิทธิ์ที่มีสิทธิยื่นคำร้องเรียนตามมาตรา 257(2) ของรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจะใช้เกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์ตัดสินว่าอยู่ในขอบเขตหรือมีเส้นแบ่งอย่างไรระหว่างเขตแดนของสิทธิมนุษยชนกับหลักความชอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย

ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับคำร้องเรียนว่าบทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นอาจมีปัญหาความทับซ้อนระหว่างการที่มีผู้ร้องเรียนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 257 (1) กับคำร้องเรียนว่าบทบัญญัติของกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 257(2) มีปัญหาว่าหากประชาชนร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ในการตรวจสอบกลับพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ควรต้องแยกพิจารณาระหว่างการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 257 (1) กับบทบาทในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 257 (2) หรือไม่ เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนเพื่อที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่มีแนวทางในการพิจารณาว่าสมควรจะรับเรื่องร้องเรียนนั้นไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ และขอบเขตระหว่างสิทธิมนุษยชนกับความเหมาะสมของบทบัญญัติแห่งกฎหมายยังไม่ชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ จึงมีปัญหว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรศึกษาแนวคิดและหลักการในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 256 และบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 257(2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งของไทยและต่างประเทศ ศึกษาสภาพปัญหาและเงื่อนไขในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงศึกษาบทบาทและขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยหลักสิทธิมนุษยชนกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นข้อมูล

ประกอบการเสนอหลักเกณฑ์การชี้วัด ขอบเขตหรือเส้นแบ่งความเหมาะสมระหว่างหลักสิทธิมนุษยชน กับบทบัญญัติของกฎหมาย

การศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่อง “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 257(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550” จึงมุ่งที่จะสนับสนุนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เพิ่มขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยการศึกษาค้นคว้า เอกสารเกี่ยวกับหลักการแนวความคิด และกระบวนการทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการที่ รัฐธรรมนูญมาตรา 257 (2) ได้บัญญัติเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตาม ที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ มนุษยชน ในกรณีที่รัฐออกกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและกฎหมายดังกล่าว มีปัญหาขัดหรือแย้ง กับรัฐธรรมนูญ นับว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องให้ความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ กระทบต่อ สิทธิมนุษยชนอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมจะมี ผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น จึงเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้ชี้ว่ากฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรมีขอบเขตหรือเส้นแบ่ง ระหว่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายกับขอบเขตของสิทธิมนุษยชนแค่ไหนเพียงใด

การมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้อย่างเหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย สภาพปัญหาต่างๆ เพื่อหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและเกณฑ์ในการชี้วัดประเด็นของปัญหา เกี่ยวกับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบหรือละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้อย่าง เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้เหมาะสมและเป็นธรรม

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร(Document Research) โดยจะศึกษาจาก เอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Document) เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกฎหมาย

รายงานการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมคณะกรรมการหรือบัณฑิตการ
ประชุมของสภาฯ เป็นต้น และจากเอกสารข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น เอกสารและ
บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารรายงานการวิจัย วารสารทาง กฎหมายรวมถึงคำพิพากษา
และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศประกอบกันโดยมีขอบเขตในการศึกษา
ดังนี้

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
สิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักการและแนวทางในการพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิมนุษยชนกับ
ความเหมาะสมแห่งบทบัญญัติของกฎหมายในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน

ศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายและคำวินิจฉัยของ
ศาลรัฐธรรมนูญ

ศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งของไทย
และของต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตามมาตรา 257(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในวิทยานิพนธ์นี้ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่ง
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกของประเทศไทย การศึกษาถึงหลักสิทธิมนุษยชน ขอบเขตความ
จำเป็นในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิมนุษยชนและการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนคาดหวังว่าจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการ
พัฒนาหลักเกณฑ์การพิจารณากระบวนการตรวจสอบ ปัญหาระหว่างขอบเขตของบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา
257(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อไป