



แนวทางและความเชื่อมโยง ในการดำเนินงานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ระหว่าง กสม. องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายตุลาการ^๑

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือที่เรียกโดยย่อว่า “กสม.” นั้น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงหลักการเดิม แต่ได้กำหนดให้องค์ประกอบของ กสม. มีจำนวนลดลง จากเดิมมีกรรมการจำนวน ๑๑ คน ให้เหลือเพียงจำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว^๒ โดยอำนาจหน้าที่ของ กสม. ในประการที่สำคัญ คือ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ซึ่งในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป รวมทั้งการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความร่วมมือและ

^๑ จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันพฤหัสบดีที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ณ โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์และเคาน์ทอนเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร.

^๒ โดยที่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ และให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ประกอบกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๘/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้ในกรณีที่จำเป็นต้องสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น จึงได้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๓ (ชุดปัจจุบัน) ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งต่อมาพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา และทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ โดยจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔, สืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (<http://www.nhrc.or.th>).



การประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. ดังกล่าว จะพิจารณาเห็นได้ว่า การดำเนินงานของ กสม. ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น จะมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับทุกองค์กร ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของ กสม. จึงได้กำหนดจัดโครงการสัมมนาวิชาการ ในหัวข้อ “แนวทางและความเชื่อมโยงในการดำเนินงานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ระหว่าง กสม. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ” ขึ้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นเวทีในการเสนอแนะแนวทางการทำงานและประสานความร่วมมือในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการสัมมนาวิชาการในครั้งนี้ นายวัส ติงสมิตร ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กล่าวเปิดการสัมมนา โดยมี นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้กล่าวรายงาน จากนั้นมีการอภิปราย โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี นายวัส ติงสมิตร ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายไสลเกษ วัฒนพันธุ์ ประธานแผนกคดีภายในศาลฎีกา พันตำรวจโท พงษ์ชัย วราชิต รองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการการเลือกตั้ง และกิจการตำรวจ คนที่สาม สถานิติบัญญัติแห่งชาติ และรองศาสตราจารย์ ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย





สำหรับประเด็นการอภิปรายในหัวข้อ “แนวทางและความเชื่อมโยงในการดำเนินงานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ระหว่าง กสม. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ” ทางศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

การจัดสัมมนาวิชาการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในครั้งนี้ ถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะเพียงแต่ทำงานโดยไม่มีการสัมมนาหรือประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลและผลการดำเนินงาน ให้รับทราบโดยทั่วไปแล้ว การสร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างกันก็จะกระทำได้อย่างดั่งนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดโครงการสัมมนาวิชาการเพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ รวมทั้งเผยแพร่ผลการดำเนินงานให้แก่องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ได้รับรู้และมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน จะเป็นปัจจัยเกื้อกูลความสำเร็จในการทำงานของ กสม. ได้เป็นอย่างดี

หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงในการทำงานกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวให้เข้าใจโดยง่ายว่า “จำเป็นต้องจับไม้จับมือกันทำงานกับองค์กรอื่น” กล่าวคือ “กสม. เพียงองค์กรเดียว หากไม่ได้รับความร่วมมือหรือไม่มีการประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ย่อมไม่สามารถทำงานได้โดยลำพัง”





ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ซึ่งผ่านความเห็นชอบของประชาชนในการออกเสียงประชามติและกำลังจะประกาศใช้บังคับแล้วจะพบว่า มีการกำหนดให้ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือ “กสม.” เป็น “องค์กรอิสระ” ต้องสร้างความสัมพันธ์กับองค์กรอิสระด้วยกันเองอีกด้วย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรอิสระ อันประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้ง กสม. ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร ถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป^๖ บทบัญญัตินี้ถือเป็นมาตรการใหม่ที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่หน่วยงานได้รับเรื่องแล้วเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนก็จะจำหน่ายคดี หรือเห็นว่าหน่วยงานอื่นสามารถดำเนินการได้ดีกว่าก็จะไม่รับเรื่องและให้เจ้าของเรื่องไปดำเนินการเอง ดังนั้น เมื่อมีมาตรการดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว องค์กรอิสระจึงมีภาระที่ต้องรับผิดชอบส่งเรื่องไปยังองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป จะเพิกเฉยหรือปฏิเสธไม่ดำเนินการเพราะเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนไม่ได้

ทั้งนี้ ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) จะอธิบายถึงความเป็นมาและความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยไม่เคยมีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใด ๆ เลย แต่เพิ่งมีการจัดตั้ง กสม. ขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมาเท่านั้น โดยสาเหตุที่เพิ่งมีการจัดตั้งนั้นเพราะ “กระแส” หรือที่เรียกเป็นคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Trend” ซึ่งหมายถึง แนวโน้มหรือความเปลี่ยนแปลงของโลก เพิ่งจะเข้ามา กล่าวคือ ทั่วโลกยุคหนึ่งไม่ได้คือต้องหมุนตลอดเวลาและตราบดีที่คนหรือมนุษย์ยุคหนึ่งไม่ได้คือมีการคิดและลงมือปฏิบัติอยู่เสมอ ความเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่า “กระแส” ย่อมต้องเกิดขึ้น โดยบางกระแสก็เป็นสิ่งที่ดี แต่บางกระแสก็เป็นสิ่งที่ไม่ดี และแต่ละกระแสที่เข้ามาก็อาจจะต้านทานได้มากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ความสำคัญของกระแส และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับกระแสที่เข้ามาในประเทศไทยซึ่งมีความสำคัญและไม่อาจจะปฏิเสธได้ เพราะมีการแพร่หลายโดยทั่วไปและกลายเป็น “กระแสโลก” ประกอบด้วยประการดังต่อไปนี้

ประการแรก กระแสประชาธิปไตย (Democracy)

“กระแสประชาธิปไตย” เป็นกระแสแรกที่เข้ามา ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองโดยผู้แทนหรือการมีรัฐบาลที่มาจากจากการเลือกตั้ง (Representative Government) กระแสนี้ได้แพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวาง แต่ต่อมาเกิดมีแนวความคิดว่ากระแสประชาธิปไตยดังกล่าว มุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องการเลือกตั้ง การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเป็นสำคัญ โดยไม่มีการกล่าวถึง “ประชาชน” เท่าที่ควร ดังนั้น จึงเกิดกระแสใหม่ขึ้นมา ก็คือ “กระแสสิทธิมนุษยชน”

^๖โปรดดู ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๒๑ (ฉบับลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ) สืบค้นจากเว็บไซต์ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (<http://www.parliament.go.th>).



ประการที่ ๒ กระแสสิทธิมนุษยชน (Human Rights)

ที่ผ่านมาถือว่า “กระแสสิทธิมนุษยชน” เป็นคนละเรื่องกับกระแสประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งคือ ประชาธิปไตยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพ แต่ต่อมาเมื่อกระแสสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงมีการนำไปผนวกเข้ากับเรื่องประชาธิปไตยจนกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่ง ทั้งนี้ กระแสสิทธิมนุษยชนนั้นจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิพลเมือง (Civil Right) หรือเสรีภาพของประชาชน (Civil Liberties) รวมทั้งการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Bill of Right) เพื่อมิให้บุคคลใดมาล่วงละเมิดได้ตามอำเภอใจ โดยรัฐจะจำกัดได้เฉพาะเพียงเท่าที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

ประการที่ ๓ กระแสนิติธรรม (Rule of Law)

ที่ผ่านมาได้เห็นว่ากระแสประชาธิปไตยและกระแสสิทธิมนุษยชนเพียงพอแล้วที่จะจัดระเบียบการเมืองการปกครองของประเทศได้ แต่เมื่อ “กระแสนิติธรรม” เข้ามาและกลายเป็นกระแสใหญ่ซึ่งทุกฝ่ายต่างตระหนักถึงความสำคัญ จึงเห็นว่าเพียงแค่ ๒ กระแส หรือกระแสนิติธรรมเพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ หากแต่ต้องนำกระแสนิติธรรม หรือบ้างเรียกว่า “นิติรัฐ” (Legal State) เข้ามาผนวกหรือใช้ร่วมกันด้วย โดย “กระแสประชาธิปไตย” ใช้สำหรับจัดระเบียบการเมือง และ “กระแสสิทธิมนุษยชน” ใช้สำหรับจัดระเบียบเกี่ยวกับประชาชน ส่วน “กระแสนิติธรรม” ใช้สำหรับจัดระเบียบรัฐทั้งหมด รวมทั้งการใช้อำนาจหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ รัฐบาล ศาล และรัฐสภา และถือว่าเป็นหลักที่อยู่เหนือกว่าทุกสิ่ง ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ การยอมรับกระแสนิติธรรมเข้ามาใช้อาจจะมีระดับแตกต่างกัน โดยบางกรณีอาจจะนำ “หลักธรรมาภิบาล” (Good of Government) มาใช้แทน ซึ่งแม้ว่าจะเป็นหลักที่มีระดับความเข้มข้นน้อยกว่าหลักนิติธรรมก็ตาม แต่ถือว่าเป็นเรื่องเดียวกัน



จะเห็นได้ว่าการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศจะมีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศและการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิเสรีภาพ และหลักนิติธรรมกำหนดไว้ด้วยเสมอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหัวข้อของการสัมมนาในครั้งนี้เกี่ยวข้องกับกระแสโลก ประการที่ ๒ คือ “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเรื่องดังกล่าวหากมองโดยผิวเผินแล้วอาจจะเห็นว่าเป็นเรื่องของพลเมืองหรือประชาชนเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี ศาล หรือรัฐสภา แต่หากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน และจำเป็นต้องมี



สถาบันหรือองค์กรที่เป็นหลักในการดำเนินการ ซึ่งไม่ควรจะเป็น “ศาล” เพราะหากไม่มีการฟ้องคดีต่อศาล ศาลก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ และไม่ควรจะเป็น “คณะกรรมการ” เพราะอาจจะมีการช่วยเหลือพรรคพวกหรือสมาชิกในพรรครัฐบาลด้วยกันเองอันกลายเป็นคณะกรรมการคือผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง และไม่ควรจะเป็น “รัฐสภา” ด้วย เพราะรัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ส่วนการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลนั้น เมื่อรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากแล้ว ก็อาจจะไม่สามารถควบคุมตรวจสอบรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ดังนั้น จึงเกิดความเคลื่อนไหวว่าองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ประกอบกับให้สอดคล้องกับรูปแบบหรือลักษณะมาตรฐานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ “หลักการปารีส” (Paris Principles)^๔ กำหนดไว้ จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ขึ้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

สำหรับ “ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” ซึ่งผ่านความเห็นชอบในการออกเสียงประชามติแล้ว ก็ได้ให้ความสำคัญแก่ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือ “กสม.” เป็นอย่างยิ่ง และมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยได้มีการยกระดับให้ กสม. เป็น “องค์กรอิสระ”^๕ อันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้เป็นเพียง “องค์กรอื่น”^๖ ดังนั้นต่อไปต้องยอมรับว่า กสม. เป็น ๑ ใน ๕ องค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้^๗ นอกจากนี้ในร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้การบริหารจัดการหรือดำเนินการต่าง ๆ ของ กสม. ให้เป็นไปตาม “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน หรือประมาณ ๘ เดือน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ^๘

^๔“หลักการปารีส” (Paris Principles) หรือ “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) เป็นเอกสารที่เป็นผลมาจากการสัมมนาระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ณ กรุงปารีส ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งต่อมาได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๓.

^๕ในมาตรา ๒๔๖ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ) ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ จำนวน ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓.

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดประเภทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ ๒ ประเภท คือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ประกอบด้วย องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

^๗โปรดดู ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ) หมวด ๒ องค์กรอิสระ ตั้งแต่มาตรา ๒๑๕ - ๒๔๗, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓.

^๘โปรดดู ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ) มาตรา ๒๖๗, เพิ่งอ้าง.



ส่วนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. นั้น ตามมาตรา ๒๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้กำหนดภารกิจไว้รวม ๖ ประการ ดังนี้

ประการแรก ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ในประการแรกดังกล่าวจะเห็นว่า กสม. เพียงองค์กรเดียว ไม่สามารถทำงานได้โดยลำพัง เพราะเมื่อตรวจสอบพบว่าการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว กสม. มีภาระหน้าที่ต้องเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย โดยจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและดำเนินการต่อไป ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะเป็นคณะรัฐมนตรี ศาล รัฐสภา หรือเอกชนก็ได้ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนนี้ กสม. ต้องมีความพันธ์หรือเชื่อมโยงการทำงานกับองค์กรอื่น ๆ

ประการที่ ๒ จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศดังกล่าว ถือว่ามีความสำคัญประการหนึ่ง เพราะจะเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร และแตกต่างจากนานาชาติหรือไม่เพียงใด ซึ่งทั่วโลกสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้อย่างกว้างขวาง โดยในกรณีที่สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยมีผลการประเมินที่ไม่ดี อันอาจเป็นกระแสด้านประเทศได้ ในกรณีนี้ กสม. จะยังไม่ส่งรายงานผลการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวไปยังองค์การสหประชาชาติ (UN) หรือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council : UNHRC) เพื่อทราบ แต่จะส่งให้คณะรัฐมนตรี ศาล หรือรัฐสภา เพื่อดำเนินการแก้ไขให้สถานการณ์ดีขึ้นเสียก่อน ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. นี้จึงต้องมีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับองค์กรอื่นเช่นเดียวกัน

ประการที่ ๓ เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องกำหนดมาตรการ นโยบาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่การกำหนดมาตรการ และวางนโยบาย รวมทั้งการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว กสม. ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการเองได้ กระทำได้เฉพาะเสนอแนะมาตรการหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นศาล หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน อาทิจ องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (NGO) และสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น การทำหน้าที่ของ กสม. ในประการนี้จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ เพื่อดำเนินการเช่นกัน



ประการที่ ๔ ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

ในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม กสม. มีหน้าที่ต้องอธิบายหรือชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงให้ทราบอย่างถูกต้องโดยไม่ชักช้า ซึ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจดำเนินการได้โดยลำพังแต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลข้อเท็จจริงบางประการ กสม. ต้องสอบถามหรือขอเอกสารจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องมีการประสานงานหรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ

ประการที่ ๕ สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. ในประการดังกล่าว เป็นการให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ซึ่งการทำหน้าที่นี้จำเป็นต้องประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อขอความร่วมมือและได้รับการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ



ประการที่ ๖ หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ กสม. ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในประการสุดท้ายดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายลูกจะได้บัญญัติรายละเอียดเพื่อมอบหมายให้ดำเนินการต่อไป

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดไว้ทั้ง ๖ ประการดังกล่าว พิจารณาแล้วจะเห็นว่า เป็นอำนาจหน้าที่ที่ กสม. ดำเนินการแล้ว “ต้องส่งต่อ” หรือ “ต้องประสานงาน” กับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยในส่วนของ การประสานงานระหว่าง กสม. กับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะกรณีที่ กสม. ตรวจสอบพบการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะดำเนินการ ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน กสม. จะมีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอมาอย่างคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานแล้ว ก็จะประชุมเพื่อพิจารณา โดยในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะดำเนินการ พิจารณาเรื่องดังกล่าวรวมจำนวน ๒ ครั้งด้วยกัน คือ



การพิจารณาครั้งที่ ๑ จะเป็นการพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงจากรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ กสม. เสนอมา ซึ่งการพิจารณาในครั้งนี้ บางกรณี คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการและแก้ไขเยียวยาได้ทันที แต่ส่วนใหญ่แล้วคณะรัฐมนตรีจะมีคำสั่งมอบหมายให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับเรื่องไปพิจารณาและดำเนินการ โดยกำหนดให้แจ้งผลกลับมายังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการเพิกเฉยหรือปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามแนวทางหรือข้อเสนอแนะที่ได้รับมา เพราะในอดีตที่ผ่านมาพบว่า แม้หน่วยงานจะไม่แจ้งผลการดำเนินการ กสม. ก็ไม่มีอำนาจลงโทษ และคณะรัฐมนตรีก็จะมีมาตรการใด ๆ ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีการกำหนดเป็นมาตรการว่า เมื่อครบ ๓๐ วันแล้วก็ต้องแจ้งผล แม้ว่าหน่วยงานจะพิจารณาหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ตาม

การพิจารณาครั้งที่ ๒ จะเป็นการพิจารณาผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ไปพิจารณาและดำเนินการ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดในการประชุมครั้งที่ ๑ แล้ว หากหน่วยงานใดไม่แจ้งผลการพิจารณาหรือดำเนินการ คณะรัฐมนตรีก็จะกำหนดมาตรการอย่างชัดเจน เช่น มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือขยายระยะเวลาดำเนินการ เป็นต้น

แต่หากหน่วยงานมีการแจ้งผลการพิจารณาหรือดำเนินการ คณะรัฐมนตรี และ กสม. ก็จะร่วมกันอภิปรายและพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบทุกประเด็น ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ กสม. เสนอให้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต คณะรัฐมนตรีได้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างยาวนานและอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดได้คำตอบและกำหนดเป็นนโยบายของประเทศว่า การเสนอกฎหมายใหม่จะไม่มีโทษประหารชีวิต แต่สำหรับกฎหมายเก่า หากยังมีผลใช้บังคับและไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในทางปฏิบัติศาลอาจใช้มาตรการเกี่ยวกับการขอพระราชทานอภัยโทษตัดสัณโทษเป็นจำคุกตลอดชีวิตแทนโทษประหารชีวิตได้ในขณะเดียวกัน หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีโทษประหารชีวิต อาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้ศาลมีดุลพินิจที่จะตัดสินลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นโทษจำคุกตลอดชีวิตก็ได้

ดังได้กล่าวแล้วว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งผ่านความเห็นชอบของประชาชนในการออกเสียงประชามติ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ และจะประกาศใช้บังคับประมาณเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น ได้ให้ความสำคัญและเปลี่ยนแปลงบทบาทของ กสม. ไปจากเดิมเป็นอย่างมาก อันส่งผลให้มีการกิจและความความสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะให้ กสม. ต้องปรับปรุงและดำเนินการในประการดังต่อไปนี้



ประการแรก การปรับปรุงกระบวนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในกรณีที่มีการตรวจสอบพบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กสม. ควรจะประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทนการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอมายัง คณะรัฐมนตรี เช่น กรณีมีการกล่าวหาหรือตรวจสอบพบว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน กสม. ควรประสานงานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา และดำเนินการแก้ไขตามแนวทางและข้อเสนอแนะของ กสม. เป็นการเบื้องต้นก่อน โดย กสม. และหน่วยงานดังกล่าวต้องมีการประชุมหรือปรึกษาหารือร่วมกันด้วย เมื่อการพิจารณาหรือ ดำเนินการได้ผลประการใดแล้ว ให้รายงานมายัง กสม. เพื่อพิจารณาอีกครั้ง หากมีกรณีที่ กสม. ไม่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขเยียวยาได้ จึงจะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หรือวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ซึ่งจะช่วยให้เรื่องที่เข้ามาสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเหลือเฉพาะประเด็น ที่มีข้อยุ่งยาก มีความสำคัญ หรือไม่สามารถดำเนินการเองได้เท่านั้น

ประการที่ ๒ การจัดให้มีการพบปะพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์กรอิสระ ทั้ง ๕ องค์กร อย่างเป็นทางการโดยหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ หากแต่ละองค์กรได้มีโอกาสได้พบปะ พูดคุยหรือปรึกษาหารือร่วมกันแล้ว ย่อมจะเป็นช่องทางให้ทุกองค์กรได้รับทราบสภาพปัญหาและ อุปสรรคอย่างทั่วถึง และสามารถระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่าง รอบด้าน โดยในอดีตที่ผ่านมา สมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการดำเนินงานที่เรียกว่า “ป่าโมเดล” กำหนดให้มีการพบปะพูดคุยอย่างเป็นทางการระหว่าง ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพ แต่หลังจากสมัยรัฐบาล ชุดที่มี พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ไม่มีอีกแล้ว จนกระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้มีขึ้นอีกครั้ง ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างหน่วยงาน “แม่น้ำ ๕ สาย” อันประกอบด้วย คณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.) คณะรัฐมนตรี (ครม.) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สภาขับเคลื่อน เพื่อการปฏิรูปประเทศ (สปท.) และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เพื่อหารือร่วมกันเกี่ยวกับการ ปฏิรูปประเทศ การสร้างความปรองดอง และการบริหารประเทศ เป็นต้น

ประการที่ ๓ การให้ความรู้และปลูกจิตสำนึกเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน กสม. ต้องมีบทบาทและภาระหน้าที่ที่สำคัญในการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจดำเนินการโดย การจัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนและบุคลากรทุกภาคส่วนได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

อนึ่ง หากพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๒๔๗ วรรคสาม ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จะพบว่า ได้กำหนดให้ “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุก ของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะไม่มีการบัญญัติไว้ในองค์กรอิสระอื่น ๆ ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



แต่กำหนดไว้เฉพาะ กสม. เท่านั้น ทั้งนี้ เพราะบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่น ๆ ไม่ได้มีความสัมพันธ์หรือการดำเนินงานที่ต้องติดต่อกับต่างประเทศ เช่น “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติในประเทศไทย “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหรือดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย และ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเฉพาะในประเทศไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้น องค์กรอิสระเหล่านี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีจิตสำนึกเรื่อง “ความผาสุกของประชาชนชาวไทย” และ “ผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ” เทียบเท่ากับ กสม.

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี จะกำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากภาครัฐในการดำเนินงานก็ตาม แต่ในฐานะที่ กสม. เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากงบประมาณแผ่นดินของประเทศ องค์กรดังกล่าวนี้สมควรมีการรายงานและแสดงความรับผิดชอบเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (Reporting and Accountability)^๔ โดยอาจจะกำหนดให้มีหน้าที่เสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐ ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อย่างไรก็ตาม การพิจารณารายงานดังกล่าวไม่ว่าจะโดยหน่วยงานของรัฐบาลหรือโดยรัฐสภา ไม่ควรกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เช่น หากองค์กรจะมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หรือเห็นควรให้มีการเผยแพร่ความเห็นหรือ

^๔นางพรรษา บุญรัตน์ ที่ปรึกษาสถาบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “สถานะและบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”, เอกสารประกอบการสัมมนา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑.



ข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อสาธารณชน ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐบาลหรือรัฐสภาก่อน แต่อย่างไรก็ตาม กสม. ต้องมีความรับผิดชอบต่อความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น รวมทั้งต้องจัดทำขึ้นโดยผ่านกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ เพราะในที่สุดองค์กรจะมีความน่าเชื่อถือหรือไม่จะขึ้นอยู่กับความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีคุณภาพ ตรงประเด็น และเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนมากน้อยเพียงใด การจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีพื้นฐานจากข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนถูกต้อง และการวิเคราะห์ที่ไม่สมเหตุสมผลจะทำให้ความเห็นและข้อเสนอแนะนั้นไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ และหากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งอาจจะส่งผลให้ความเห็นและข้อเสนอแนะขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนนั้นไม่ได้รับความสนใจหรือพิจารณาแก้ไขอย่างจริงจัง ในที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมและสาธารณชนมีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กร เพราะความน่าเชื่อถือขององค์กรในสายตาของสังคมจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญประการหนึ่งว่าองค์กรนั้นมีผลการดำเนินงานเป็นที่ยอมรับมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ เพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริม คุ้มครอง และติดตามสอดส่องการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของทุกภาคส่วนได้อย่างเต็มที่และมีความเชื่อถือนับว่าแล้วก็ตาม แต่ในการดำเนินงานยังต้องทำงานหรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานและการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติต่าง ๆ ไปในทิศทางที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศด้วย ดังนั้น “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือ “กสม.” ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย จึงต้องมีการบริหารงานในลักษณะบูรณาการ โดยเชื่อมโยงการดำเนินงานและพัฒนาความสัมพันธ์กับทุก ๆ ภาคส่วนอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในที่สุด. ๒