



ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๗/ ๓๑๒๗



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี
ชั้น ๖ - ๗ ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรียน ประธานอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรอื่นๆ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๗/๒๘๘๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสาร “ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ส่งข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้คณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรอื่นๆ ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยแจ้งว่าจะส่งข้อเสนอแนะฉบับสมบูรณ์ให้อีกครั้ง ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

ขอเรียนว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำข้อเสนอแนะฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว มีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นางภิรมย์ ศรีประเสริฐ)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมายและคดี

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๔๙๗ - ๓๔๙๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

**ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ
ที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

สืบเนื่องจากคณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรอื่นๆ ในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่งข้อมูล ข้อคิดเห็น และหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญที่จะมีขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้คณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะฯ พิจารณาต่อไป^๑ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีเร่งด่วนส่งให้คณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นฯ ไปเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ โดยแจ้งว่าจะส่งข้อเสนอแนะฉบับสมบูรณ์ให้อีกครั้ง^๒

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำข้อเสนอแนะฉบับสมบูรณ์เสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว^๓ จึงขอส่งข้อเสนอแนะให้คณะอนุกรรมการประสานเพื่อรับความคิดเห็นฯ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

๑. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔^๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

^๑ หนังสือคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ด่วนที่สุด ที่ (รธบ) ๙๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^๒ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สม ๐๐๐๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ด้านการบริหาร) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอแนะ ในการประชุมครั้งที่ ๓๙/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๗

^๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

๑.๑ การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ควรยึดถือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ โดยอย่างน้อยควรมีบททั่วไปที่รับรองถึงหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามไม่ ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว อย่างครบถ้วนไม่น้อยไปกว่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเคยบัญญัติรับรองไว้ อีกทั้ง ต้องมีผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ การยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ควรต้องสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาข้างต้นด้วย และเพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยมีหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่^๕

๑.๒ รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยไม่ชักช้า และผลักดันการตรากฎหมายที่เป็น การอนุวัติหรือปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศโดยเร็ว และควรกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

๑.๓ รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแลให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน โดยให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด อยู่ในความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเสมอกัน

๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ ดังต่อไปนี้

๒.๑ ความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอแยกข้อเสนอแนะออกเป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) ความจำเป็นที่ต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ ๒) ความคุ้มค่าในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

^๕ ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของหลักการและเหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นและความคุ้มค่าที่จะให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในข้อ ๒ ต่อไป

๒.๑.๑ ความจำเป็นที่ต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๑.๑ ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับคนทุกชาติ ศาสนา และสถานะทางสังคม เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับ สหประชาชาติชาติได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กรเนื่องจากการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานสำหรับประชาชนทุกเชื้อชาติที่จะอยู่ร่วมกันโดยสันติ อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพระหว่างประเทศซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของสหประชาชาติ ๓ ปีหลังการก่อตั้งองค์การ สหประชาชาติได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในการประชุมสมัชชาสมัชชาสามัญสมัยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ในการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของโลก หลังจากการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติได้มีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับที่กล่าวถึงสิทธิประเภทต่างๆ ในรายละเอียด ทั้งสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิและควรมีมาตรการคุ้มครองสิทธิเป็นพิเศษ เช่น เด็ก สตรี คนพิการ และแรงงานย้ายถิ่น เป็นต้น และหน้าที่ของรัฐภาคีในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ที่ได้รับการรับรองในสนธิสัญญาแต่ละฉบับ

ปัจจุบัน มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลักๆ ๙ ฉบับ ได้แก่

- (๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
- (๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- (๓) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
- (๔) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
- (๕) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
- (๖) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
- (๗) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- (๘) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
- (๙) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)

โดยไทยได้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาข้างต้นแล้วจำนวน ๗ ฉบับ คือ สันติสัญญาในลำดับที่ ๑-๗ และ ได้ลงนามในสันติสัญญาลำดับที่ ๘ เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๕ ขณะนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการที่ จำเป็นเพื่อให้สัตยาบันสนธิสัญญาดังกล่าวก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยต่อไป ดังนั้น ไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองใน สันติสัญญาดังกล่าวที่ไทยเข้าเป็นภาคี

ตามหลักสิทธิมนุษยชน รัฐเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนและ คุ้มครองบุคคลเมื่อสิทธิถูกละเมิด แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีประชาชนจำนวนมากที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้สิทธิ ที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย สหประชาชาติจึงสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ทั้งใน ระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมให้มีการนำเอามาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับ การพัฒนาขึ้นในกรอบสหประชาชาติ ทั้งในรูปของสนธิสัญญาระหว่างประเทศและแนวทางหรือข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในด้านต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิด ผลอย่างจริงจังในระดับประเทศ โดยที่กลไกของสหประชาชาติเองมีข้อจำกัดในการติดตามการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ สมาชิกเนื่องจากงานด้านสิทธิมนุษยชนมีปริมาณมากขึ้น การมีกลไกที่ช่วยสอดส่องดูแลปัญหาสิทธิมนุษยชน ในระดับประเทศจึงมีส่วนช่วยสนับสนุนการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศได้อย่างมาก ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลประเทศต่างๆ พิจารณาจัดตั้งสถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกในการติดตามการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ ดังเห็นได้ จากเอกสารต่างๆ ที่สหประชาชาติให้การรับรอง ทั้งในปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผลมาจาก การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี ๒๕๓๖ และในข้อมติของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนและสมัชชา สหประชาชาติ การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๔๔ จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรที่ทำหน้าที่เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามแนวทางของ สหประชาชาติที่กล่าวถึงข้างต้น

สหประชาชาติได้วางหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และคุณลักษณะที่สถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติพึงมีไว้ในเอกสารที่เรียกว่า “หลักการปารีส” ซึ่งประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้การรับรองเมื่อเดือน ธันวาคม ๒๕๓๖ ตามหลักการปารีส สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมในเรื่อง ของการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและรัฐสภาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งในเรื่องของการ ปรับปรุงหรือออกกฎหมายหรือกฎระเบียบของฝ่ายบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้าน สิทธิมนุษยชนของประเทศนั้น การจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศและให้ ข้อเสนอแนะเพื่อให้การเคารพสิทธิที่ดียิ่งขึ้น การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้าน สิทธิมนุษยชนในประเทศของตน การร่วมมือกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ องค์กรระดับ ภูมิภาค และสถาบันสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่นๆ การสนับสนุนการศึกษาและการวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน และการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่สาธารณชน นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บางแห่งอาจมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

อำนาจหน้าที่ของ กสม. ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ และใน พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นไปตามแนวทาง ของหลักการปารีส โดยการดำเนินงานของ กสม. ที่สำคัญคือการนำเสนอปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่ กสม. พบจากเรื่องร้องเรียนและจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศให้รัฐบาลได้รับทราบและเสนอแนวทางในการ แก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ทั้งข้อเสนอใน

การปรับปรุงกฎหมาย ข้อเสนอเชิงนโยบาย และข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงและใช้สิทธิต่างๆ ได้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ กสม. ยังได้จัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี ซึ่ง กสม. ได้นำเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไปด้วยเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ได้รับทราบถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศและข้อคิดเห็นของ กสม. เกี่ยวกับแนวทางการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแต่ละสถานการณ์ ในขณะเดียวกัน กสม. ได้มีการดำเนินงานในการเผยแพร่ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจของสาธารณชนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยในการปฏิบัติหน้าที่ กสม. ได้ดำเนินงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการและสื่อมวลชน

นอกเหนือจากการดำเนินงานในประเทศ กสม. ยังมีความร่วมมือกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ทั้งคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ปัจจุบัน สหประชาชาติได้สนับสนุนให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศของตน รวมถึงความก้าวหน้าหรือปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการนำเอาสนธิสัญญาและมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติในระดับประเทศ เนื่องจากเห็นว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่อยู่ในพื้นที่ย่อมทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนเป็นอย่างดี ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของกลไกของสหประชาชาติในการให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนได้อย่างเหมาะสม หลังจากที่กลไกของสหประชาชาติมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนไปยังประเทศต่างๆ แล้ว สหประชาชาติยังมีความคาดหวัง ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการติดตามว่าประเทศนั้นๆ ได้มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมากน้อยเพียงใดและได้ผลเป็นอย่างไร เพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น นอกเหนือจากการให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางแห่งยังได้รับมอบหมายจากประเทศของตนให้ทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับอย่างเป็นทางการด้วย สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่จัดทำขึ้นในระยะหลังบางฉบับมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดตั้งกลไกระดับชาติที่เป็นอิสระเพื่อติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญาของรัฐภาคี เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ที่สุด ซึ่งในหลายประเทศได้มีการมอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ กสม. ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา เนื่องจาก กสม. ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามแนวทางของหลักการปารีสตามที่ระบุไว้ในข้อที่ ๓๓ วรรคสอง ของอนุสัญญา นอกจากนี้ ประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีกลไกอิสระระดับชาติในการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ทั้งห้องขังผู้ต้องหาในสถานีตำรวจ เรือนจำ ทัณฑสถาน สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน สถานที่กักตัวผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย สถานสงเคราะห์ และสถานที่อื่นๆ ที่บุคคลถูกจำกัดเสรีภาพเพื่อป้องกันการทรมาน ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ รัฐบาลไทยจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกลไกอิสระที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว และในขั้นนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือกับ กสม. เพื่อขอให้พิจารณาทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระในการป้องกันการทรมานตามพิธีสารฯ ซึ่ง กสม. พร้อมทั้งจะทำหน้าที่นั้นและได้เริ่มมี

การเตรียมการรองรับการเป็นกลไกอิสระโดยการร่วมกับองค์กรต่างประเทศจัดอบรมบุคลากรของ กสม. เกี่ยวกับการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

ที่ผ่านมา กสม. ได้มีความร่วมมือกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในหลายรูปแบบ เช่น การจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศเสนอต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติตามกระบวนการติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศ หรือ UPR (Universal Periodic Review) ที่สหประชาชาติเพิ่งริเริ่มขึ้นใหม่เมื่อปี ๒๕๕๑ การจัดทำรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี (ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ) เสนอต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาฉบับนั้นๆ การเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการประจำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ บางประการ การได้รับมอบหมายให้เป็นกลไกระดับชาติในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ และการพบหารือกับผู้เสนอรายงานพิเศษและกลไกพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่มีภารกิจมาเยือนประเทศไทยเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรีฯ (เช่น การพบหารือกับผู้เสนอรายงานพิเศษด้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และกับคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือ เป็นต้น)

นอกจากความร่วมมือกับกลไกของสหประชาชาติแล้ว กสม. ยังมีความร่วมมือกับองค์กรระดับภูมิภาค เช่น คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน และมีความร่วมมือกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นการดำเนินการภายใต้กรอบ SEANF (South-East Asia National Human Rights Institutions Forum) ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศในภูมิภาค ๖ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เมียนมาร์ ติมอร์เลสเต และไทย นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกภายใต้กรอบ APF (Asia-Pacific Forum of National Human Rights Institutions) และกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลกภายใต้กรอบ ICC (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งมีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากประเทศต่างๆ เป็นสมาชิกจำนวน ๒๒ แห่ง (รวมสมาชิก SEANF) และ ๑๐๖ แห่งตามลำดับ ความร่วมมือภายใต้กรอบต่างๆ เหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเสริมศักยภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพผ่านการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดี การจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับสิทธิในด้านต่างๆ สำหรับสมาชิก และที่สำคัญคือการมีกระบวนการประเมินมาตรฐานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าเป็นไปตามหลักการปารีสมากน้อยเพียงใดโดยมีการจัดระดับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามความสอดคล้องกับหลักการปารีสเป็น ๓ ระดับจากมากไปหาน้อย คือ ระดับ A – C เพื่อส่งเสริมให้สถาบันสมาชิกมีการพัฒนาการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศมากขึ้น

โดยสรุป กสม. ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่หลักในการติดตาม ตรวจสอบ การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับพันธกรณีและบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ แก่รัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นปัญหาที่พบจากเรื่องร้องเรียนที่

กสม. ได้รับหรือจากการเฝ้าระวังติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของ กสม. นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการเผยแพร่ความรู้และส่งเสริมความเข้าใจแก่สาธารณชนผ่าน การศึกษาวิจัย การร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ตลอดจนการร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้สิทธิได้จริงในทางปฏิบัติ

ในช่วงเวลากว่า ๒๐ ปีหลังจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กรุงเวียนนา เมื่อปี ๒๕๓๖ บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ มากขึ้นและมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ในขณะเดียวกันประชาคมระหว่างประเทศก็มีความคาดหวังต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มขึ้นในการช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติโดยการติดตามการดำเนินการของรัฐให้เป็นสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ไทยจึงควรมีการพัฒนาการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วให้สามารถทำหน้าที่และภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

๒.๑.๑.๒ คุณสมบัติของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องหลักการปารีสที่ควรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หลักการปารีสว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Paris Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ^๖ หรือที่เรียกโดยย่อว่า หลักการปารีสได้กำหนดมาตรฐานสำคัญว่าด้วยการจัดตั้งและความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้หลายประการ ^๗ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงนำสาระสำคัญของหลักการปารีสมาเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อ ๒.๓.๑ ต่อไป

๒.๑.๒ ความคุ้มค่าในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า นอกจากมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว ยังมีความคุ้มค่าในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ความคุ้มค่าดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ต้องประเมินจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลในสังคมไทย ได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเข้มแข็งและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ต่อสาธารณชนตลอดมา โดยให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ อย่าง

^๖ มีรายละเอียดตามเอกสารภาคผนวก เรื่อง ของหลักการปารีส

^๗ มีรายละเอียดตามเอกสารภาคผนวก เรื่อง สรุปมาตรฐานสำคัญว่าด้วยการจัดตั้งและความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลากหลายและทั่วถึง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำเอกสารรายงานผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี ตลอดจนรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อสาธารณชนมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม เพื่อแสดงให้เห็นปรากฏถึงความคุ้มค่าในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการรวบรวมผลการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหมด นับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันได้รับการโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผลงานทั้งหมดดังกล่าวไม่เพียงแต่แสดงถึงความคุ้มค่าในการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่จะสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีความจำเป็นต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างไรด้วย^๔

๒.๒ มาตรการที่จะให้การดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบัญญัติตามมาตรา ๒๕๗ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทุกประการในสาระสำคัญ เพียงแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในส่วนของการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะสิ้นสุดแล้ว ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเฉพาะส่วนของการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาลสิ้นไป โดยที่อำนาจหน้าที่ส่วนอื่นยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ควรเสนอมาตรการที่จะให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้สมมติฐานว่ารัฐธรรมนูญฉบับต่อไปยังคงกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ครบถ้วนดังเดิมนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอมาตรการที่จะให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗^๕ เป็นสำคัญ

^๔ มีรายละเอียดตามเอกสารภาคผนวก เรื่อง การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

^๕ มีรายละเอียดตามเอกสารภาคผนวก เรื่อง มาตรการที่จะให้การดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๒.๓ สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกย่องรัฐธรรมนูญในส่วนของบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า มีความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นองค์กรที่ก่อตั้งโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้การยกย่องรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยให้มีโครงสร้าง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ ในลักษณะเดียวกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ - ๒๕๗ เว้นแต่ประเด็นต่อไปนี้ คือ

๒.๓.๑ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๔ วรรคสาม มาตรา ๒๐๖ มาตรา ๒๐๗ และมาตรา ๒๐๙ (๒) มาบังคับใช้โดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา ๒๔๓” นั้น ควรบัญญัติใหม่โดยมิให้นำบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา ๒๔๓ มาบังคับใช้โดยอนุโลม เนื่องจากองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๔๓ ที่ประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวนหนึ่งคน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ นั้น ทางคณะกรรมการว่าด้วยการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใน ICC หรือ Sub-Committee on Accreditation (SCA) ได้มีข้อกังวลว่า อาจไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสที่กำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและหลากหลายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า การกำหนดองค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือวิธีการอื่นใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจที่จะทำให้สถาบันได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆ หรือโดยผ่านการเข้าร่วมของตัวแทนกลุ่มต่างๆเหล่านั้น

ในขั้นนี้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๘ มีความสอดคล้องกับหลักการปารีสพอสมควร จึงควรนำมาเป็นกรอบหรือแนวทางในการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในการยกย่องรัฐธรรมนูญต่อไป

๒.๓.๒ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติว่า “เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” นั้น

ควรบัญญัติใหม่ให้มีลักษณะทำนองเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง (๑) เพียงแต่ในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนด้วย

๒.๓.๓ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติว่า “เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” นั้น ควรบัญญัติใหม่ให้ชัดเจนขึ้น

กล่าวคือ ในส่วนที่บัญญัติไว้เดิมว่า “...กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน...” ควรบัญญัติเป็น “...กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน...” เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวกับการกระทำใดๆ ในทางปกครองได้ทุกกรณี เนื่องจากที่ผ่านมาศาลปกครองชั้นต้นเคยตีความว่า คำว่า “การกระทำอื่นใดในทางปกครอง” มีความหมายไม่รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าแต่อย่างใด

๒.๓.๔ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) ที่บัญญัติว่า “ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น ควรบัญญัติใหม่ให้ชัดเจนขึ้น

กล่าวคือ ในส่วนที่บัญญัติไว้เดิมว่า “เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม” ควรต่อด้วยข้อความว่า “หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ” ทั้งนี้ อาจแก้ไขเงื่อนไขเดิมกำหนดว่าต้องมีการร้องขอจากผู้เสียหาย มาเป็นให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมที่ก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณชนหรือประโยชน์สาธารณะได้โดยไม่ต้องรอให้มีการร้องขอจากผู้เสียหาย ซึ่งเปรียบเทียบกับได้กับการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินที่พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีตามกระบวนการทางอาญาได้เองโดยไม่ต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์หรือร้องขอจากผู้เสียหายแต่อย่างใด

๒.๓.๕ อำนาจหน้าที่ใหม่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ควรบัญญัติเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ประกอบกับประเทศไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดให้รัฐภาคีต้องจัดให้มีกลไกอิสระระดับชาติในการตรวจเยี่ยมสถานที่ควบคุมตัวบุคคลประเภทต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยที่ในหลายประเทศได้มอบหมายให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าว อีกทั้งในโอกาสต่อไปประเทศไทยอาจต้องจัดตั้งหรือมอบหมายให้มีกลไกอิสระรองรับการปฏิบัติตามตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอีก ซึ่งมีแนวโน้มที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่กลไกอิสระดังกล่าวด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จึงควรมีบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภารกิจสำคัญดังกล่าวไว้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “ทำหน้าที่เป็นกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหรือติดตามการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ”

๒.๓.๖ ข้อเสนอเกี่ยวกับการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติที่มีผลเป็นมาตรการบังคับหรือควบคุมให้มีการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติ

การตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และควรมีบทเฉพาะการรองรับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้โดยไม่มีข้อขัดขัดในกรณีที่มีเหตุขัดข้องล่าช้าในการตรากฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหาเช่นในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เมื่อครั้งมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ปรากฏว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้ค้างพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสภาพไป ซึ่งเป็นปัญหาค้างคาอยู่เกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ วรรคสอง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์การอิสระ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นประกอบโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง แต่องค์การอิสระดังกล่าวเป็นเพียงองค์การอิสระเฉพาะกาลโดยที่ไม่มีการตราและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแต่อย่างใด

๓. ข้อเสนอแนะอื่นๆ เกี่ยวกับการยกย่องรัฐธรรมนูญ

ในคราวที่คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมและรับฟังความเห็นของประชาชนในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ มีหนังสือเชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการยกย่องรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗^{๑๐} คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมฯ ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า การยกย่องรัฐธรรมนูญมีเค้าโครงส่วนหนึ่งว่าด้วยการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ หมวด คือ หมวด ๑ การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม หมวด ๒ การสร้างความปรองดอง

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมควรเป็นไปในลักษณะของการปฏิรูปที่ยึดถือการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ยั่งยืนเป็นสำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมจะเป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืนอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องนี้ของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอให้นำแนวคิดของคณะทำงาน Open Working Group (ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อตัดสินใจของสมัชชาสหประชาชาติ โดยมีสมาชิกทั้งสิ้น ๓๐ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย) เรื่อง เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มาประกอบการพิจารณาการยกย่องรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมด้วย^{๑๑}

^{๑๐} หนังสือคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ค่วนที่ ๑๒๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

^{๑๑} มีรายละเอียดตามเอกสารภาคผนวก เรื่อง เป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน

เอกสารภาคผนวก

เรื่อง	หน้า
๑. หลักการปารีสเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๐๐๐๑ - ๐๐๐๕
๒. สรุปมาตรฐานสำคัญว่าด้วยการจัดตั้งและความเป็นอิสระ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๐๐๐๖ - ๐๐๐๘
๓. มาตรการที่จะให้การดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล	๐๐๐๙ - ๐๐๑๙
๔. เป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน	๐๐๒๐ - ๐๐๒๗
๕. การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๐๐๒๘ - ๐๐๓๗

หลักการปารีส เกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

1. สถาบันแห่งชาติจะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้
2. สถาบันแห่งชาติจะต้องมีอาณาเขตที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจะต้องมีการระบุอาณาเขตนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างชัดเจน รวมถึงต้องมีการกำหนดองค์ประกอบและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย
3. สถาบันแห่งชาติจะต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ รวมถึงเรื่องต่อไปนี้

(ก) ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และการเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการให้คำปรึกษา ไม่ว่าจะโดยได้รับการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการใช้อำนาจของตนเองในการรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่า และสถาบันแห่งชาติอาจพิจารณาให้มีการเผยแพร่ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และรายงานเหล่านั้น ทั้งนี้ ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอ และรายงานดังกล่าว รวมถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติทางกฎหมายหรือทางปกครอง รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคงไว้และขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถาบันแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรวจสอบบทบัญญัติทางกฎหมายและทางปกครองเหล่านั้นที่มีผลใช้บังคับอยู่ รวมถึงร่างกฎหมายและข้อเสนออื่น ๆ และให้ข้อเสนอแนะตามที่เห็นสมควรเพื่อประกันให้บทบัญญัติเหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ หากจำเป็น สถาบันแห่งชาติอาจเสนอให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ ให้มีการแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และให้มีการออกหรือแก้ไขมาตรการทางการปกครองได้

(2) สถานการณ์ใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันระดับชาติเห็นควรหยิบยกขึ้น

พิจารณา

¹ เป็นหลักการที่จัดทำขึ้นในการประชุม International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights ที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 และต่อมาได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตามข้อมติที่ 48/134 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2536

(3) การจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป หรือที่เป็นเรื่องเฉพาะ

(4) การขอให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นในส่วนใดของประเทศ และให้ข้อเสนอแก่รัฐบาลเกี่ยวกับสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อยุติเหตุการณ์นั้น และในกรณีที่เป็น อาจแสดงความเห็นเกี่ยวกับท่าทีหรือการตอบสนองของรัฐบาลในเรื่องนั้นๆ ด้วยก็ได้

(ข) ดำเนินการส่งเสริมและประกันว่ากฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ในประเทศมีความสอดคล้องกับตราสารระหว่างประเทศที่ประเทศนั้นเป็นภาคี และมีการดำเนินการตามกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) ส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ที่กล่าวถึงข้างต้น และประกันให้มีการปฏิบัติตามตราสารเหล่านั้น

(ง) มีส่วนร่วมในการจัดทำรายงานที่ประเทศของตนจะต้องเสนอต่อหน่วยงานและคณะกรรมการต่างๆ ของสหประชาชาติ และสถาบันระดับภูมิภาค ตามพันธกรณีในสนธิสัญญา และในกรณีที่เป็น อาจแสดงความเห็นในเรื่องดังกล่าวได้โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านั้น

(จ) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรอื่นในระบบสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของประเทศอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

(ฉ) ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนงานสำหรับการสอนและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และมีส่วนร่วมในการดำเนินแผนงานดังกล่าวในโรงเรียน มหาวิทยาลัยและวงวิชาการ

(ช) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการเพิ่มความตระหนักของสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษาและการใช้ประโยชน์จากองค์กรสื่อต่างๆ

องค์กรประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลาย

1. การกำหนดองค์กรประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการอื่นใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจที่จะทำให้สถาบันได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีกับตัวแทนของกลุ่มต่างๆ หรือโดยผ่านการเข้าร่วมของตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ดังนี้

(ก) องค์การเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สหภาพแรงงาน องค์การด้านสังคมและวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคมทนายความ แพทย์ สื่อมวลชน และนักวิทยาศาสตร์ที่มีชื่อเสียง

(ข) กระแสแนวคิดด้านปรัชญาหรือศาสนา

(ค) มหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

(ง) รัฐสภา

(จ) หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ (หากรวมข้อนี้ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาที่มีหน้าที่เพียงการให้คำแนะนำปรึกษาเท่านั้น)

2. สถาบันแห่งชาติจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมที่จะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ การมีงบประมาณดังกล่าวก็เพื่อให้สถาบันแห่งชาติสามารถมีเจ้าหน้าที่และอาคารสถานที่ที่เป็นของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระจากรัฐบาล และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินที่อาจกระทบต่อความเป็นอิสระของสถาบันได้

3. เพื่อประกันว่าสมาชิกของสถาบันแห่งชาติจะมีอำนาจในการปฏิบัติงานที่มั่นคง ซึ่งหากปราศจากเรื่องนี้ จะไม่สามารถมีความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง การแต่งตั้งสมาชิกจึงต้องเกิดจากการดำเนินการอย่างเป็นทางการ โดยมีการกำหนดระยะเวลาของการปฏิบัติงานตามอาณัติที่ชัดเจน บุคคลอาจได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานตามอาณัติซ้ำอีกได้ หากการกระทำเช่นนั้นไม่กระทบต่อความหลากหลายของสมาชิกภาพของสถาบัน

วิธีการดำเนินงาน

ภายใต้กรอบการดำเนินงาน สถาบันแห่งชาติจะดำเนินการต่อไปนี้

(ก) พิจารณาปัญหาใดๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ไม่ว่าเรื่องนั้นจะได้รับการเสนอโดยรัฐบาล หรือเป็นเรื่องที่สถาบันแห่งชาติหยิบยกขึ้นพิจารณาเองโดยไม่ต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่า ตามที่สมาชิกของสถาบันหรือผู้ร้องเรียนเสนอ

(ข) รับฟังบุคคลและรับข้อมูลและเอกสารใดๆ ที่จำเป็นเพื่อประเมินสถานการณ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ

(ค) ให้ความเห็นต่อสาธารณะ ทั้งโดยตรงหรือโดยผ่านองค์กรสื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเผยแพร่ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสถาบันแห่งชาติ

(ง) จัดประชุมอย่างสม่ำเสมอ และหากจำเป็น ให้มีการประชุมที่สมาชิกของสถาบันแห่งชาติทั้งหมดเข้าร่วม เมื่อพิจารณาเห็นว่าทุกคนจำเป็นต้องเกี่ยวข้อง

(จ) จัดตั้งคณะทำงานจากสมาชิกของสถาบันแห่งชาติตามความจำเป็น และจัดตั้งส่วนงานในท้องถิ่นหรือภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติ

(ฉ) ให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางศาลหรือองค์กรอื่นๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (โดยเฉพาะ ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และสถาบันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน)

(ช) เมื่อคำนึงถึงบทบาทพื้นฐานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อการขยายการทำงานของสถาบันระดับชาติ สถาบันควรพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้านการต่อสู้ทางเชื้อชาติ ด้านการคุ้มครองกลุ่มคนด้อยโอกาสในสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก แรงงานย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย คนพิการทางร่างกายและจิตใจ) หรือองค์กรที่เน้นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ

หลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ถึงศาล

สถาบันระดับชาติอาจได้รับอำนาจหน้าที่ในการรับฟังและพิจารณาข้อร้องเรียนและเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีของปัจเจกบุคคล เรื่องราวร้องทุกข์ต่างๆ อาจถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของสถาบันแห่งชาติโดยปัจเจกบุคคล ผู้แทน บุคคลที่สาม องค์กรเอกชน สมาคมของสหภาพแรงงาน หรือองค์กรตัวแทนอื่นๆ ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการอาจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการ โดยไม่กระทบต่อหลักการเกี่ยวกับอำนาจอื่นๆ ของคณะกรรมการที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังต่อไปนี้

(ก) แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทามติผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือโดยการตัดสินใจที่มีผลผูกพันหรือหากจำเป็น บนพื้นฐานของการปกปิดเป็นความลับ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

(ข) แจ้งแก่ผู้ที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ให้ทราบถึงสิทธิต่างๆ ที่มี โดยเฉพาะการเยียวยาที่ผู้ร้องเรียนพึงได้รับ และส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

(ค) รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ หรือส่งข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

(ง) จัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่าได้ทำให้เกิดความลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ในการใช้สิทธิต่างๆ ของตน

สรุปมาตรฐานสำคัญ ว่าด้วยการจัดตั้งและความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลักการปารีสว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Paris Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) หรือที่เรียกโดยย่อว่า หลักการปารีส รวมทั้งคณะกรรมการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights หรือ ICC) ซึ่งทำหน้าที่ประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลกกว่ามีความสอดคล้อง (compliance) กับหลักการปารีสมากน้อยเพียงใด ได้กำหนดมาตรฐานสำคัญว่าด้วยการจัดตั้งและความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

๑) การจัดตั้ง (Establishment)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committee) สถาบันสิทธิมนุษยชน (Human Rights Institute) หรือสถาบันแบบผสม (Hybrid Institution) จะต้องจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างชัดเจน มิใช่เป็นการจัดตั้งโดยคำสั่งของคณะผู้บริหารประเทศ หรือหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งจะไม่ประกันถึงความยั่งยืนและความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

๒) อำนาจหน้าที่ (Mandate)

หลักการปารีสได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าจะต้องมีอาณัติที่กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจะต้องมีการระบุอาณัตินั้นไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างชัดเจน รวมถึงต้องมีการกำหนดองค์ประกอบและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย

ทั้งนี้ SCA ได้แปลความหมายของคำว่าอาณัติที่กว้างขวาง (broad mandate) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า จะต้องครอบคลุมทั้งในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยอ้างถึงข้อความในหลักการปารีสว่าด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อเสนอและการเสนอรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการให้คำปรึกษา ไม่ว่าจะโดยได้รับการร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือโดยการใช้อำนาจของตนเองในการรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจเหนือกว่า

๓) ความเป็นอิสระ (Independence)

ความเป็นอิสระ ถือได้ว่าเป็นเสาหลักพื้นฐาน (fundamental pillar) ของหลักการปารีสซึ่งครอบคลุมตั้งแต่องค์ประกอบ การเป็นตัวแทนที่มีความหลากหลายของสังคม มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและมีโครงสร้างทางบริหารและงบประมาณที่พอเพียง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประสิทธิภาพ จะต้องเป็นสถาบันที่สามารถ

ดำเนินการได้โดยอิสระจากรัฐบาล และปราศจากการครอบงำทางความคิด หรืออิทธิพลโดยกลุ่มบุคคลใด รวมทั้งยังต้องเป็นอิสระจากสถานการณ์พิเศษใดๆ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันสิทธินั้น

หลักการปารีสได้กำหนดให้สถาบันแห่งชาติจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมที่จะทำให้สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ เพื่อให้สถาบันสามารถมีเจ้าหน้าที่และอาคารสถานที่เป็นของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระจากรัฐบาล และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมทางการเงินที่อาจกระทบต่อความเป็นอิสระของสถาบันได้

๔) องค์ประกอบ (Composition)

หลักการปารีสได้ระบุถึงองค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและการแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันไม่ว่าจะด้วยวิธีการเลือกตั้งหรือด้วยวิธีการใด จะต้องเป็นกระบวนการที่มีหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจว่าสถาบันจะเป็นตัวแทนที่หลากหลายของพลังทางสังคม (หรือภาคประชาสังคม) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจที่จะทำให้สถาบันได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากตัวแทนของกลุ่มต่างๆ หรือโดยผ่านการเข้าร่วมของตัวแทนกลุ่มต่างๆ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเน้นหลักการว่าด้วยความหลากหลายหรือพหุนิยม (pluralism)

ขณะเดียวกัน SCA ได้ให้รายละเอียดในความหมายของคำว่าพหุนิยมในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

(๑) สมาชิกคณะกรรมการหรือองค์กรตัดสินใจในสถาบันสิทธิจะต้องเป็นตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เจื่อนไขการเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีการระบุไว้ชัดเจนในกฎหมาย และเปิดเผยต่อสาธารณชนให้รับทราบอย่างกว้างขวางโดยผ่านการหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งรวมทั้งภาคประชาสังคมด้วย

(๒) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้งองค์กรบริหารของสถาบันสิทธิ ต้องผ่านการปรึกษาหารือ การให้ความเห็น หรือการมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผู้สมัคร จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม

๕) กระบวนการสรรหาและแต่งตั้ง (Selection and appointment)

SCA ได้เน้นย้ำให้มีการจัดทำกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งสมาชิกสถาบันสิทธิมนุษยชนที่สมบูรณ์และโปร่งใส พร้อมทั้งบรรจุเข้าไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎ ระเบียบ หรือแนวทางการบริหารที่มีผลผูกพัน (binding administrative guideline) โดยมีข้อควรคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) เผยแพร่โฆษณาตำแหน่งที่ว่างอย่างกว้างขวาง

(๒) เปิดกว้างให้มีจำนวนผู้สมัครที่มีศักยภาพจากกลุ่มต่างๆ ทางสังคมให้มากที่สุด

(๓) ส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือ หรือการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับสมัคร คัดกรอง และสรรหาอย่างกว้างขวาง

(๔) ประเมินผู้สมัครบนเงื่อนไขของคุณสมบัติที่กำหนดไว้ ความเป็นธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(๕) เลือกสรรสมาชิกโดยคำนึงถึงความสามารถส่วนบุคคลมากกว่าองค์กรที่บุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทน

๖) การประกันให้มีความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่ (Guarantee of functional immunity)

หลักการปารีสได้ระบุให้มีการประกันว่าสมาชิกของสถาบันแห่งชาติจะมีอณัติในการปฏิบัติงานที่มั่นคง ซึ่งหากปราศจากเรื่องนี้จะไม่สามารถมีความเป็นอิสระได้อย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน SCA ก็ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เช่นเดียวกัน โดยให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับ

ผลกระทบจากอิทธิพลภายนอก หรือถูกข่มขู่คุกคามที่จะมีการดำเนินคดีทางกฎหมายต่อสมาชิก ดังนั้น กฎหมาย
ของสถาบันสิทธิฯ จึงควรต้องบรรจบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสมาชิกจากการถูกดำเนินคดีทางกฎหมายที่เป็น
ผลกระทบมาจากการทำหน้าที่อย่างสุจริตและเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่

**มาตรการที่จะให้การดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล**

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ มี ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ มี ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง

(๔) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่ เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือ คณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๖) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๗) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และ องค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๘) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอ ต่อรัฐสภา

(๙) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ ในสาระสำคัญทุกประการ เพียงแต่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในส่วนของการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) ข้างต้น

แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะสิ้นสุดแล้ว ทำให้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเฉพาะส่วนของการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาลสิ้นไปโดยที่ อำนาจหน้าที่ส่วนอื่นยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ควรเสนอมาตรการที่จะทำให้การดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้สมมุติฐานว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับต่อไปยังคงกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ครบถ้วนดังเดิม ดังนั้น สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงขอเสนอมาตรการที่จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ปัญหาและอุปสรรค

เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตรวจสอบที่ได้รับการออกแบบให้แตกต่างจากองค์กรตรวจสอบอื่น กล่าวคือ นอกจากเน้นการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสะท้อนปัญหาของผู้ด้อยโอกาสสู่ภาครัฐ และภาคประชาสังคมแล้ว ยังสามารถตรวจสอบการละเมิดทั้งจากเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วย และในการตรวจสอบไม่ได้จำกัดอยู่ที่ความชอบตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่มีการพิจารณาด้วยว่า กฎหมาย กฎระเบียบต่างๆ ขัดกับหลักสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ และหลักสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณี กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือไม่ แม้บางกรณีอาจจะมีการกระทำหรือละเลยการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมาย แต่อาจเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมในมิติของสิทธิมนุษยชนยังสามารถตรวจสอบได้ด้วย และในกระบวนการตรวจสอบนอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังเพื่อประโยชน์สร้างเสริมให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วนให้เกิดการเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นพันธะที่จะพึงปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการในรูปแบบคณะอนุกรรมการ องค์ประกอบคณะอนุกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ภาคประชาสังคม และหน่วยราชการ เป็นอนุกรรมการ มีเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ทำหน้าที่เลขานุการ

จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกถึงชุดปัจจุบันพบว่ายังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

๑) ด้านการเข้าถึงสิทธิการร้องเรียนของประชาชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือในพื้นที่พิเศษ มิไม่มีโอกาสที่จะใช้สิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างทั่วถึงหรือมีโอกาสน้อย อีกทั้งยังอาจเกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาให้ทันเหตุการณ์ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จำเป็นต้องประสานงานให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเบื้องต้น

๒) ด้านการแสวงหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐหรือเอกชนในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือให้ความร่วมมือแต่เพียงเล็กน้อย กรณีเป็นบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชน ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร มีบทลงโทษตามกฎหมาย ในขณะที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐกลับไม่มีบทลงโทษ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำได้เพียงการขอความร่วมมือหรือใช้มาตรการทางสังคมเท่านั้น

๓) ผลจากการไม่ให้ความร่วมมือ (ตามข้อ ๑) ทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขาดข้อมูลในเชิงลึกเพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นการละเมิด หากเป็นเรื่องซับซ้อน หลายมิติยิ่งทำ

ให้การตรวจสอบล่าช้า การวินิจฉัยคำร้อง การเสนอมาตรการแก้ไข หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์นั้นๆ

๔) จากการติดตามผลดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พบปัญหาอุปสรรคทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งทำให้การติดตามผลไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีผลต่อการแก้ไขปัญหาร้องเรียนด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน ได้แก่

๔.๑) มาตรการการแก้ไขปัญหาก็กำหนดไว้ในรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเพียงข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น หากไม่มีการติดตามผลอย่างต่อเนื่องหรือมีกระบวนการโน้มน้าวให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน ก็จะทำให้ปัญหาของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนได้รับการแก้ไขล่าช้าหรืออาจไม่ได้รับการแก้ไข

๔.๒) ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมีความตระหนักรู้และตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนค่อนข้างมาก ในขณะที่ด้วยกันหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนยังมีข้อจำกัดในเรื่องข้อกฎหมายที่ยังไม่ทำให้ประชาชนบรรลุหรือเข้าถึงสิทธิที่มีอยู่ หรือหน่วยงานของรัฐยึดติดกับการปฏิบัติตามกรอบกฎหมายมากกว่าการคุ้มครองหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน

๔.๓) การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญห แต่หน่วยงานภาครัฐยังขาดการประสานความร่วมมือกัน การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นลักษณะของต่างคนต่างทำตามกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตน

๔.๔) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แจ้งมาตรการการแก้ไขปัญหามาไปยังหน่วยงานตรงในระดับพื้นที่ เพื่อให้สามารถเข้าถึงปัญหาได้รวดเร็ว แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมีความล่าช้าและผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปอาจไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจึงขาดการเร่งรัดติดตามการแก้ไขปัญหให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพื่อให้การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

๑) ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ ให้มีมาตรการบังคับต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร เช่นเดียวกับบุคคล นิติบุคคลหรือหน่วยงานเอกชน และแก้ไขมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิร้องเรียนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่พิเศษสามารถใช้สิทธิร้องเรียนผ่านหน่วยงานอื่นหรือกลไกอื่นของรัฐที่อยู่ในพื้นที่ เช่น สำนักงานสภาพรอสอบภาคประชาชน (ตามแนวคิดของคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ) เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานหรือกลไกดังกล่าวส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒) การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากผลการตรวจสอบพบการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีมาตรการแก้ไขปัญหาก็

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ก่อนออกรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ได้สังเคราะห์มาตรการและข้อเสนอแนะๆ เพื่อให้ตอบสนองและสามารถปฏิบัติได้จริง

๓) รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรทำในเชิงนโยบายให้มากขึ้น และควรมีกลไกขับเคลื่อนให้บุคคล นิติบุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องได้นำมาตรการแก้ไขปัญหามาตรการและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง

๔) ควรบูรณาการกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอื่นๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการปปช. เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบในมิติเดียวกัน

๕) การสื่อสารกับภาคประชาสังคมให้รับรู้และเข้าใจหลักการสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนปกป้องสิทธิของตน โดยการจัดเวทีสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ

๖) ควรมีมาตรการคุ้มครองพยานบุคคลที่เป็นอัตโนมัติ มีการเชื่อมต่อการให้ความคุ้มครองกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง รวมทั้งมีมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ ที่ทำงานภายใต้อาณัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากการถูกฟ้องดำเนินคดีโดยไม่เป็นธรรม

๗) เพื่อให้การติดตามผลการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๗.๑) การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบตามมาตรการการแก้ไขหรือข้อเสนอแนะในรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสำหรับการบริหารราชการส่วนกลาง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรแจ้งผู้รับผิดชอบเป็นระดับกระทรวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรแจ้งผู้รับผิดชอบเป็นระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานในระดับดังกล่าวจะเป็นศูนย์กลาง และเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง เมื่อหน่วยงานดังกล่าวได้รับมาตรการการแก้ไขแล้วสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดรับไปดำเนินการก็จะทำให้มีการติดตามในลักษณะ Double Check ซึ่งจะทำให้การติดตามผลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการแจ้งผลที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น เนื่องจากเมื่อถึงกำหนดเวลาแล้วกระทรวงไม่รายงานผล หรือไม่มีผลคืบหน้า ก็จะได้รับผลกระทบจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่งเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี และรัฐสภา เพื่อพิจารณา

๗.๒) การแจ้งรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกรายงานจะส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้นในจังหวัดนั้นๆ เพื่อทราบ ถึงแม้ว่าในรายงานนั้นๆ จะไม่ได้กำหนดมาตรการการแก้ไขหรือข้อเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำเนินการก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบปัญหาและสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำไปเป็นข้อมูลในการแก้ไขปัญหาและบริหารราชการภายในจังหวัด นอกจากนี้ จะทำให้การติดตามผลมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับทราบเรื่องก่อนแล้ว และเป็นการสร้างเครือข่ายภาคราชการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกันต่อไป

๗.๓) การติดตามผลผ่านกลไกการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร

การดำเนินการติดตามผลดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่ผู้ร้องยังไม่ได้รับการแก้ไขปัญหามาตรการและข้อเสนอแนะ หรือการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้องมี

ปัญหาอุปสรรค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินการโดยผ่านกลไกการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร ดังนี้

(๑) การติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่เป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขปัญหได้ในระดับพื้นที่หรือภายในหน่วยงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรส่งเรื่องให้ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง หรือระดับกรม แล้วแต่กรณี เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการเข้าไปแก้ไขปัญหหรือติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๒) การติดตามผลการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการการแก้ไขและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ในระดับพื้นที่หรือภายในหน่วยงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรส่งเรื่องให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการเข้าไปแก้ไขปัญห เนื่องจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถตรวจติดตามได้ทุกกระทรวง กรม และสามารถทำความเข้าใจ ข้อเสนอแนะ ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหได้

๒.๒.๒ การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาและอุปสรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แต่จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหลายกรณีที่ได้ศึกษาหรือตรวจสอบพบว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายจำนวนมากที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่มีใช้เป็นกรณีที่มิใช่ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินที่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง (๑) เพียงแต่ในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรต้องเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนด้วย

๒.๒.๓ การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ปัญหาและอุปสรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณี ที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง

แต่ถ้อยคำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้นมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเคยมีกรณีเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองกรณีหน่วยงานรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า แต่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจ พ้องคดีกรณีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญข้างต้นมีเจตนารมณ์ให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเกี่ยวกับ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในทุกกรณี จึงยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งศาลชั้นต้นต่อ ศาลปกครองสูงสุด ต่อมาศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่ง ที่ ๓๗๖/๒๕๕๗ วินิจฉัยว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ได้ด้วย ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้นำคำฟ้องของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติมาดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น เพื่อมิให้การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองมีปัญหาเรื่องการตีความดังที่ กล่าวมาข้างต้น จึงควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปให้มีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ควรบัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดๆ ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง

๒.๒.๔ การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็น กรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ปัญหาและอุปสรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้อง

ขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แต่ถ้อยคำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้นมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มีคำร้องหลายกรณีที่ผู้ร้องขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย แต่ประเด็นแห่งคำร้องยังไม่ชัดเจนว่าปัญหาตามคำร้องปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม หรือไม่ เช่น ผู้ร้องอ้างว่าเรื่องตามคำร้องเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม เพราะโดยสภาพแห่งปัญหานอกจากเกิดความเสียหายต่อตัวผู้เสียหายเองแล้วยังเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมด้วย ในขณะที่มีนักวิชาการบางส่วนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวมีผู้ร้องเพียงรายเดียวเป็นผู้กล่าวอ้างความเสียหาย จึงไม่อาจถือว่าเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม เป็นต้น

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่สังคมอันเป็นส่วนรวม และเพื่อมิให้การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลยุติธรรมมีปัญหาเรื่องการตีความดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปให้มีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ควรบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ อาจแก้ไขเงื่อนไขตามบทบัญญัติเดิมกำหนดว่าต้องมีการร้องขอจากผู้เสียหาย มาเป็นให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมที่ก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณชนได้โดยที่ไม่ต้องรอให้มีการร้องขอจากผู้เสียหายเสียก่อน ซึ่งเปรียบเทียบกับได้กับการดำเนินคดีอาญาแผ่นดินที่พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีตามกระบวนการทางอาญาได้เองโดยไม่ต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์หรือร้องขอจากผู้เสียหายแต่อย่างใด

๒.๒.๕ การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ปัญหาและอุปสรรค

แม้ว่าที่ผ่านมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถดำเนินงานด้านการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปอย่างต่อเนื่อง แต่พบว่าข้อเสนอแนะบางกรณียังไม่ได้รับการตอบรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปดำเนินการให้เป็นผลเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อน เช่น มีข้อจำกัดตามกฎหมายหรือการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและกฎของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะก็อาจกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีเงื่อนไขที่จำเป็นแก่การ

ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ เช่น การกำหนดให้มีกระบวนการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่การดำเนินการตามข้อเสนอแนะอย่างเป็นผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น

๒.๒.๖ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการประสานงานเครือข่าย

ปัญหาและอุปสรรค

ภารกิจด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการประสานงานเครือข่ายถือเป็นภารกิจสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพราะเป็นภารกิจที่มุ่งพัฒนาให้ประชาชนและองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนมีความรู้ ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีศักยภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งยังจำเป็นต้องพัฒนาการดำเนินงานด้านนี้ให้บรรลุเป้าหมายตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๑) ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

๑.๑) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ สร้างความตระหนักและจิตสำนึกตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสิทธิที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยดำเนินการในกลุ่มเป้าหมายหลักและภาคีเครือข่ายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ องค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายหลักและภาคีเครือข่ายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำความรู้ความเข้าใจตามบริบทของอนุสัญญาฯ ไปปรับใช้ในทางปฏิบัติและช่วยเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนต่อทุกภาคส่วนในสังคม

๑.๒) การจัดทำ/พัฒนามาตรฐาน ตัวชี้วัด หลักสูตร และคู่มือด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับ องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ส่วนราชการ เครือข่ายด้านสังคม และประชาชนทั่วไป เพื่อส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

๑.๓) การสื่อสารต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน โดยดำเนินการ ดังนี้

- การผลิตเอกสารทางวิชาการและสื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการผลิตรายการทางช่องทางต่าง ๆ (วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ และช่องทางอื่น ๆ) เพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน นักเรียน นักศึกษา ประชาชน ห้างสมุด มหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนทุกองค์กร

- ส่งเสริมและสนับสนุนให้สื่อมวลชนเป็นกลไกสำคัญในการเผยแพร่หรือช่วยขับเคลื่อนงานสิทธิมนุษยชนต่อสาธารณะให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง

- จัดให้มีโหมกและศูนย์การให้ข่าวด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ

๑.๔) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและจัดเวทีสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์การเรียนรู้ และรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายหลักและภาคประชาชน ในบริบทและมิติด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่สำคัญ

๑.๕) การสนับสนุนและส่งเสริมการทำงานของหน่วยงาน/นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

๑.๖) การตรวจเยี่ยมสถานที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น สถานีตำรวจ เรือนจำ สถานพินิจฯ เพื่อเฝ้าระวังในพื้นที่เสี่ยงและกลุ่มเสี่ยง และให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการสิทธิมนุษยชนแก่ผู้เกี่ยวข้อง

๒) ด้านการประสานงานเครือข่าย

เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นกลไกระดับชาติจึงต้องเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อพัฒนาองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนให้มีศักยภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งมีความเข้มแข็งในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีมาตรการดังนี้

๒.๑) การระดมพลังภาคีเครือข่าย ประสานความร่วมมือการทำงานกับภาคีเครือข่ายต่างๆ ทั้งในระดับนโยบาย สถาบันอุดมศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เข้ามาเป็นเครือข่ายการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงจัดศูนย์ประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน การประสานงานกับภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด การสร้างเครือข่ายอาสาสมัครพิทักษ์สิทธิมนุษยชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนลงไปสู่ภาคประชาชน และเกิดความตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชน อันจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ และเกิดความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชน กระจายไปยังทุกภาคส่วนของสังคม

๒.๒) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างองค์กรเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระหว่างประเทศ ดำเนินการเพื่อประสานงาน และจัดกิจกรรมร่วมกับเครือข่าย ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาสังคม และเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ ตลอดจนดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่เครือข่ายที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน และการปกป้องคุ้มครอง ส่งเสริม อำนวยความสะดวกในการประสานงานกรณีการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ การจัดเวทีแสดงความคิดเห็นของเครือข่าย เพื่อสะท้อนสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะด้านต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน และสามารถประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพื้นที่ได้

นอกจากนี้ การส่งเสริมให้มีความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ ทั้งในกรอบการประชุมระหว่างประเทศและในกรอบทวิภาคี จะสามารถดำเนินการได้ในทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับคณะกรรมการ ผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน และระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ เพื่อเป็นช่องทางในการประสานงานติดต่อ แลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูล ประสบการณ์ รวมทั้งเรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดี (best practices) ระหว่างกัน เพื่อนำมาปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีมาตรฐาน ตลอดจนสามารถใช้เครือข่ายความร่วมมือเหล่านี้ ผลักดันให้เกิดการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขประเด็นสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในความสนใจหรือเป็นปัญหาร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๓) การพัฒนาความเข้มแข็งให้เครือข่าย เสริมสร้างและพัฒนาความเข้มแข็งร่วมกับองค์กรเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชนและการรวมกลุ่มของเครือข่ายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกลไกเครือข่ายในการติดตาม เฝ้าระวังและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีเครือข่ายเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมเครือข่ายให้เป็นอาสาสมัครพิทักษ์สิทธิมนุษยชน

๒.๔) การประสานงานกับเครือข่ายทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง ดำเนินกิจกรรมกับเครือข่ายอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อน และการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนกับภาคประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อเนื่อง ยั่งยืน และเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยยึดหลักการทำงานแบบมีส่วนร่วม

๒.๕) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเครือข่ายองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลองค์กรเครือข่ายด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการประสานงานเครือข่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งเป็นศูนย์กลางข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศ และเป็นช่องทางในการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและเครือข่าย เพื่อให้เกิดการสื่อสารข้อมูลข่าวสารแบบสองทาง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ทันต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น

๒.๒.๗ การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

ปัญหาและอุปสรรค

ที่ผ่านมาเมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อสาธารณชนผ่านรัฐสภา เมื่อรัฐสภาลงมติรับทราบรายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้ว รัฐสภาไม่ได้นำข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอไว้ในรายงานไปสู่การดำเนินการให้เป็นผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยบัญญัติเพิ่มเติมให้รัฐสภาส่งข้อเสนอแนะในรายงานที่รัฐสภาเห็นสมควรให้คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ภายหลังปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕)

๑. ความเป็นมา

๑.๑ เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้รับรองเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals-MDGs) ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมายหลักที่กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการให้เสร็จสิ้นในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) อยู่ ๘ ประการด้วยกันคือ (๑) การขจัดความยากจน (๒) การศึกษาในระดับประถมศึกษาสำหรับเด็กทุกคน (๓) ความเท่าเทียมทางเพศและบทบาทของสตรี (๔) การลดอัตราการตายของเด็ก (๕) สุขภาพของสตรีมีครรภ์ (๖) การต่อสู้กับโรคเอดส์ มาลาเรีย และโรคติดต่ออื่นๆ (๗) การรักษาและจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ(๘) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา

๑.๒ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนภาคประชาสังคมต่างได้ยึด MDGs เป็นเป้าหมายในการดำเนินงานด้านพัฒนา ทั้งเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและในกรอบสหประชาชาติจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้ระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินงานตามเป้าหมาย MDGs ในปี ๒๕๕๘ จะใกล้เข้ามาแล้วก็ตาม แต่หลายประเทศก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ยังมีความพยายามเร่งรัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้นเท่าใด ผลกระทบในทางลบต่อสภาพแวดล้อมและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่สมดุลและยั่งยืนก็ยังมีปริมาณมากขึ้นเท่านั้น ขณะเดียวกัน ประเทศกำลังพัฒนายังต้องเผชิญกับอุปสรรคและสิ่งท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดจากการเพิ่มจำนวนของประชากร การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โรคระบาดชนิดใหม่ วิกฤติเศรษฐกิจและการเงินของโลก ในการนี้ สหประชาชาติและประเทศสมาชิกจึงได้ทำการทบทวนแนวทางในการพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์เพื่อนำมาซึ่งการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

๑.๓ ต่อมา ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development) หรือที่เรียกว่า Rio+๒๐ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕ ที่ประเทศบราซิล ที่ประชุมได้รับรองเอกสาร The Future We Want โดยได้ย้ำในเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่จะเร่งดำเนินการให้สามารถบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมกับพิจารณาประเด็นท้าทายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน รวมทั้งรวบรวมกรอบแนวคิดในการจัดทำระเบียบวาระว่าด้วยการพัฒนาภายหลังปี ๒๕๕๘ หรือ Post-๒๐๑๕ Development Agenda ของสหประชาชาติ โดยหนึ่งในกระบวนการทำงานที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals-SDGs) ซึ่งจะมาแทนที่ MDGs ที่จะสิ้นสุดลงในปี ๒๕๕๘ ทั้งนี้เป็นที่เห็นพ้องกันว่าเป้าหมาย SDGs นี้จะต้องสามารถปฏิบัติได้จริง มีความชัดเจน ง่ายต่อการสื่อสาร มีลักษณะเป็นสากลแต่สามารถนำมาปรับใช้ได้ในทุกประเทศ รวมทั้งจะต้องมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้สามารถวัดผลสำเร็จในการปฏิบัติตามได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีพื้นฐานสำคัญตั้งอยู่บนหลักการที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุม Rio+๒๐

๒. หลักการสำคัญของการประชุม Rio+๒๐

๒.๑ เน้นย้ำในความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเร่งปลดปล่อยให้มวลมนุษยชาติพ้นจากความยากจนและความหิวโหย

๒.๒ เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาที่ยั่งยืนอยู่ที่การปรับเปลี่ยนและการส่งเสริมรูปแบบใหม่ของการบริโภค รวมถึงการคุ้มครองรักษาและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

๒.๓ ประชาชนคือศูนย์กลางของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่ประชุม Rio+๒๐ ได้ให้คำมั่นที่จะมุ่งสร้างสรรค์สังคมโลกที่มีความยุติธรรม ความเท่าเทียมและการมีส่วนร่วม โดยจะร่วมกันทำงานเพื่อส่งเสริมให้เกิด เสาหลัก ๓ ประการของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งได้แก่ การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการพัฒนาสังคม และการรักษาสภาพแวดล้อม โดยผลประโยชน์ที่ได้รับจะตกเป็นของบุคคลทุกคนโดยไม่จำกัด

๓. กระบวนการจัดทำเป้าหมาย SDGs

คณะทำงาน Open Working Group ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อตัดสินใจของสมัชชาสหประชาชาติที่ ๖๗/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ มีสมาชิกทั้งสิ้น ๓๐ ประเทศ รวมทั้งไทย ได้เริ่มการประชุมสมัยแรกตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๖ จนถึงสมัยที่ ๑๓ เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยได้พิจารณาประเด็นต่างๆที่จะรวมอยู่ในเป้าหมาย SDGs พร้อมกับผ่านกระบวนการรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประเทศที่เข้าร่วมเจรจาเครือข่ายความร่วมมือของประเทศสมาชิกในระดับภูมิภาค ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มบุคคล ตลอดจนกลไกต่างๆของสหประชาชาติ ที่เกี่ยวข้อง จนในที่สุดก็สามารถบรรลุข้อตกลงในเอกสารสุดท้าย (Outcome Document) ซึ่งบรรจุเป้าประสงค์หลักรวมทั้งสิ้น ๑๗ หัวข้อและเป้าหมายรอง ๑๖๙ ข้อ กระบวนการจัดทำเป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) จะนำมาใช้แทนเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) ที่จะเสร็จสิ้นลงในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการจัดทำระเบียบวาระว่าด้วยการพัฒนาภายหลังปี ๒๕๕๘ (Post-๒๐๑๕ Development Agenda) โดยหลังจากนี้ เลขาธิการสหประชาชาติจะทำการรวบรวมรายงานและข้อเสนอแนะทั้งหมดที่ดำเนินการมาก่อนหน้านี้ อาทิ รายงานเรื่อง “A New Global Partnership” ของ High-Level Panel of Eminent Persons ซึ่งเลขาธิการฯ เป็นผู้แต่งตั้ง รายงานของ UN Task Team ตลอดจนรายงานผลการหารือกับกลุ่มบุคคลต่างๆทั่วโลกภายใต้กระบวนการ Global Thematic Consultations ข้อเสนอแนะจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคต่างๆ ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงผลการประชุมระดับโลกที่สำคัญเพื่อจัดทำรายงานในลักษณะ Synthesis Report ให้เสร็จภายในปี ๒๕๕๗ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Negotiations Process) ซึ่งจะเริ่มขึ้นในช่วงต้นปี ๒๕๕๘ และคาดว่าจะแล้วเสร็จในการประชุม Post-๒๐๑๕ Summit ในเดือนกันยายน ปี ๒๕๕๘

๔. เป้าหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) ภายหลังปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕)

(๑) เป้าประสงค์ที่ ๑ : การยุติความยากจนในทุกรูปแบบและทุกแห่ง

กำหนดเป้าหมายในการขจัดความยากจนระดับรุนแรง (extreme poverty) สำหรับประชาชนที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน(มีรายได้น้อยกว่า ๑.๒๕ ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน) ภายในปี ๒๕๗๓ (ค.ศ. ๒๐๓๐) พร้อมกับประกันว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุรุษหรือสตรี โดยเฉพาะคนยากจนและกลุ่มเปราะบางจะต้องได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งการบริการขั้นพื้นฐาน ความสามารถ

