

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้นำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มาพิจารณาศึกษาเนื่องจากเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตาม พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องต่อศาลปกครองกรณีปรากฏว่ามีกฎหมาย คำสั่ง หรือการกระทำในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เพื่อแก้ไขปัญหของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีหน้าที่ในการสำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ในประเด็นต่างๆ พร้อมทั้งจัดรับฟังความคิดเห็นของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังนี้

๑) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานประกันสังคม ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

๒) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓) ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

๔) ผู้แทนองค์กรภาคเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน

๕) นักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษา

๖) ผู้แทนสภานายความ

๗) นักสิทธิมนุษยชน

๘) ประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้เข้าร่วมหารือกับประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเป็นการเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการแก้ไขปรับปรุงในหลายประเด็นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กระบวนการสรรหา กระบวนการร้องเรียน อำนาจการฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย กองทุนสิทธิมนุษยชน และความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการสำรวจศึกษา วิเคราะห์ และรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ แล้ว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑) องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๒) การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๓) อำนาจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ๔) การรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา
- ๕) กองทุนสิทธิมนุษยชน
- ๖) อำนาจการเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริง
- ๗) สถานะของบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒. เหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของเรื่อง

๒.๑ เหตุผลความจำเป็น

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) เป็นร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ และ มาตรา ๒๕๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหา เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น คณะรัฐมนตรีจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒.๒ ความเร่งด่วนของเรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

จากเหตุผลความจำเป็นและความเร่งด่วนของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๓. สารสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) มีสาระสำคัญ ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๓.๑.๑) องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ซึ่งคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน

(๓.๑.๒) การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๑) คณะกรรมการสรรหา

ให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกจำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองเลือก ๑ คน มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการ

(๒) วิธีการสรรหา

ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน แล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกซึ่งเหมาะสมเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อประธานวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับเลือกภายใน ๓๐ วัน โดยให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ

(๓.๑.๓) ให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๓.๑.๔) ให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(๓.๑.๕) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๑) ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด หรือกฎ หรือคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(๓) สั่งให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

(๔) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกำหนดให้การบริหารงานของสำนักงานมีลักษณะเหมือนส่วนราชการทั่วไป แต่สามารถกำหนดการบริหารงานในบางเรื่องได้เอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ เป็นต้น โดยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีสิทธิเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

๓.๓ อำนาจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอเรื่อง และการฟ้องคดีต่อศาล

(๓.๓.๑) กำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือพบเห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีใดก็ได้ โดยกำหนดขั้นตอนการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมอบให้สำนักงานเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบแทนได้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายในสำนักงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจฟ้องแทนผู้เสียหายได้

(๓.๓.๒) ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ มีอำนาจในการออกหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานต่างๆ มีอำนาจในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ โดยมีหมายค้นของศาล และมีอำนาจในการวางระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของพยานบุคคล และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่

๓.๔ บทกำหนดโทษ

กำหนดให้ผู้ที่ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานตามหนังสือเรียกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับ หรือทั้งจำและปรับ และยังกำหนดห้ามมิให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่รู้หรือได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยรายงานผลการตรวจสอบตามมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเป็นการเปิดเผยในการดำเนินคดีในศาล หากผู้ใดฝ่าฝืนก็จะต้องระวางโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำและปรับเช่นกัน

๓.๕ บทเฉพาะกาล

ให้อธิบดีบดีการ ทรมาน สิทธิ หนี ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่

๔. ความเห็นของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๔.๑ องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ การคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคัดเลือกจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหญิงและชายในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าการบัญญัติให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของหญิงและชายอาจไม่เพียงพอ

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องความเสมอภาค จึงควรกำหนดให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสม และความเท่าเทียมระหว่างหญิงและชายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า กระบวนการหรือวิธีการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการให้คัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ แต่ที่ผ่านมายังไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่าใดนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทั้งในส่วนของการประกอบของคณะกรรมการสรรหาและในกระบวนการสรรหา ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตในประเด็นคณะกรรมการสรรหาและหลักเกณฑ์ในการสรรหาดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

๔.๒ การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตลอดจนบำเหน็จตอบแทนเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในเรื่องนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ได้บัญญัติให้การกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ประกอบกับมาตรา ๒๕๖ วรรคสาม ก็ได้บัญญัติให้การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเสนอให้การกำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน ตลอดจนบำเหน็จตอบแทนเมื่อพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยกำหนดเงื่อนไขและวิธีการจ่ายไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. และกำหนดอัตราต่างๆ ไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดประโยชน์ตอบแทนให้แก่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔.๓ อำนาจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการตรวจสอบข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นพบว่า เคยมีกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าไม่สามารถดำเนินการได้หากเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

ประเด็นนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบหรือเสนอมาตรการแก้ไขเกี่ยวกับการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อยู่แล้ว ซึ่งปรากฏตามร่างมาตรา ๓๑ แต่หากเป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการตรวจสอบเรื่องนั้นในประเด็นเดียวกับที่มีการฟ้องร้องอีกไม่ได้ เว้นแต่เป็นการตรวจสอบเพื่อเสนอแนะนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

ทั้งนี้ ได้เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้วว่า เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปตรวจสอบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แม้จะมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว แต่หากประเด็นที่จะดำเนินการตรวจสอบเป็นคนละประเด็นที่มีการฟ้องคดี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงมีอำนาจตรวจสอบได้

๔.๔ การรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ต้องรายงานต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามที่เสนอ แต่จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดเพียงว่าให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น ทำให้ที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามิบรรจุรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็นเพียงเรื่องรับทราบเท่านั้น ซึ่งแต่ละสภาก็จะมีมติเพียงรับทราบรายงานการตรวจสอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอาจไม่มีการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงควรกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ว่า ในกรณีที่ไม่มีกรณีดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการ มิใช่กำหนดเพียงแต่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไปเท่านั้น

๔.๕ กองทุนสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากในการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้มีกองทุนสิทธิมนุษยชน โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือด้านคดีแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปพิจารณาและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว บทบัญญัติเรื่องกองทุนสิทธิมนุษยชนได้ถูกตัดออกไป โดยอ้างเหตุว่าปัจจุบันมีกองทุนยุติธรรม ของกระทรวงยุติธรรม มารองรับให้ความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ อยู่แล้ว เช่น ค่าธรรมเนียมในคดีแพ่ง ค่าทนายความ หลักทรัพย์ในการขอล้อยชั่วคราว ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาหลักฐาน ซึ่งได้มีการขยายขอบเขตให้ผู้ที่มีรายได้น้อยแต่เป็นกรณีที่เหมาะสมต่อกระบวนการยุติธรรม ก็สามารถขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนดังกล่าวได้ ดังนั้น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจะต้องดำเนินการฟ้องคดีเพื่อให้มีการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็สามารถขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมนี้ได้เช่นกัน ประกอบกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับฟังความเห็นจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบันแล้ว มีความเห็นตรงกันว่าไม่จำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนสิทธิมนุษยชนอีกเนื่องจากมีกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกันมารองรับและให้ความช่วยเหลือกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว จึงเห็นสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ที่มีการตัดเรื่องกองทุนสิทธิมนุษยชนออกไป

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในระยะต่อไป หากการให้ความช่วยเหลือของกองทุนยุติธรรมมีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณที่ไม่เพียงพอแล้ว การจัดตั้งกองทุนสิทธิมนุษยชนมารองรับการให้ความช่วยเหลือกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรงจึงมีความจำเป็น เพื่อให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีช่องทางการรับความช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๖ การเปิดเผยข้อมูลหรือข้อเท็จจริง

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา ๔๓ บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่รู้หรือได้มาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยรายงานผลการตรวจสอบตามมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเป็นการเปิดเผยในการดำเนินคดีในศาล

ประเด็นนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีโอกาสเข้าถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ได้โดยกลไกการบังคับที่มีอยู่ตามกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากโอกาสของประชาชนทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อเท็จจริงของบุคคลหรือข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานได้ยาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเปรียบเสมือนกลไกสนับสนุนภาคประชาชนที่จะทำให้สามารถเข้าถึง

ข้อเท็จจริงต่างๆ ได้ หากกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงของภาคประชาชน ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขอเสนอให้ตัด มาตรา ๔๓ ออกจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยเห็นว่าในเรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐไว้อยู่แล้ว จึงไม่ควรบัญญัติห้ามเรื่องการเปิดเผยข้อเท็จจริงไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

๔.๗ สถานะของบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ วรรคหก บัญญัติให้มี สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. มาตรา ๑๙ จึงบัญญัติ ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะ เป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

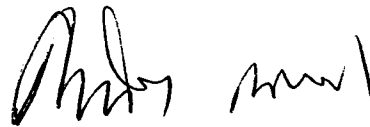
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้รับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรบางส่วนของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพบว่า ส่วนใหญ่ต้องการให้สำนักงานเป็นส่วน ราชการเพื่อให้บุคลากรมีสถานะเป็นข้าราชการต่อไป เนื่องจากมีผลต่อประโยชน์ตอบแทนเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ ภายหลังพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งประเด็นนี้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับสถานะของ หน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานว่า ตามหลักการปารีส (The Paris Principles) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่ จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีประสิทธิภาพ ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย ๖ ประการ ได้แก่

- (๑) มีความเป็นอิสระ
- (๒) มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเพียงพอ
- (๓) บุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้
- (๔) ยึดหลักความร่วมมือ
- (๕) ยึดหลักประสิทธิภาพในเชิงปฏิบัติการ
- (๖) มีความรับผิดชอบด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาลและรัฐสภา

ซึ่งหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสถานะของหน่วยงานและบุคลากร คือ หลักมีความเป็นอิสระ (Independence) ในการทำงาน มีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลและหน่วยงานใด ควรมีการเชื่อมโยงกับรัฐสภาหรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ มีการบริหารจัดการที่เป็นเอกเทศ มีกฎระเบียบของตนเอง ตั้งงบประมาณได้อย่างเพียงพอ แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้และต้องมียกย่องประกอบ ที่หลากหลายและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างแท้จริง

ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง และบุคลากรในหน่วยงานก็ควรมีสถานะที่เป็นอิสระด้วยเช่นกัน ไม่ควรมีสถานภาพเป็นข้าราชการ อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้รับฟังความคิดเห็นของข้าราชการสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและอาจได้รับผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติ ดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีข้อเสนอในระยะยาวว่า ในเรื่องกำหนดสถานภาพบุคลากร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ข้าราชการและพนักงาน โดยให้บุคลากรที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการอยู่ในปัจจุบันยังคงสถานภาพดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะพ้นจาก ตำแหน่ง ส่วนบุคลากรที่มีสถานภาพเป็นพนักงานราชการหรือลูกจ้างในปัจจุบัน ก็สร้างระบบพนักงาน ซึ่งมี ลักษณะเช่นเดียวกับการออกนอกระบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน เพื่อสร้างระบบงานบุคคลที่เป็น อิสระจากระบบราชการในอนาคตต่อไป

ด้วยเหตุที่ได้พิจารณาและกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงขอเสนอ ความเห็น ข้อเสนอและ และข้อสังเกตประเด็นต่างๆ มาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



(ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย