



บทวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ

เรื่อง

“รัฐธรรมนูญ : หมวด ๑๒ องค์การอิสระ (ตอนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)”

บทความตอนนี้ เป็นการนำเสนอรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย “หมวด ๑๒ องค์การอิสระ” เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้เรียบเรียงและนำเสนอมาตามลำดับ ตั้งแต่ ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ส่วนที่ ๒ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนที่ ๓ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่วนที่ ๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนที่ ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนนี้ คือ ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของหมวดนี้ โดยขอนำเสนอสาระสำคัญและบทวิเคราะห์เบื้องต้น ดังนี้

๑. องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

๒. วาระการดำรงตำแหน่ง (มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง)

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๓. คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม)

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย โดยในส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่บัญญัติไว้แตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ซึ่งประกอบด้วย

- (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
- (๔) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๓ คน เป็นกรรมการ
- (๕) ผู้แทนสหภาพนายความหนึ่งคน ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชนเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เป็นกรรมการ
- (๖) อาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัย หรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี ซึ่งกรรมการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) และ (๕) มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสองในสาม จำนวน ๑ คน เป็นกรรมการ

* บุญสงค์ ทองอินทร์. น.บ.(มร.) น.ม. (มสธ.) เนติบัณฑิตไทย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ทั้งนี้ กำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑)

๔. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา ๒๔๗)

กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(๓) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(๔) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(๕) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อรับทราบรายงานตาม (๑) และ (๒) หรือข้อเสนอแนะตาม (๓) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย

บทวิเคราะห์

๑. การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระนั้น เดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยอยู่ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ ซึ่งการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจะมีการแต่งตั้งกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ (๔) เพื่อสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยยกเว้นคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๒๐๓ (๔) เพื่อสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ โดยยกเว้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ตามมาตรา ๒๑๗) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่กระบวนการสรรหาต้องมีความหลากหลาย สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง^๒ กล่าวคือ มีที่มาที่มีความหลากหลายโดยการสรรหาต้องให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบและที่มาให้มีความหลากหลายดังกล่าวนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครององค์กรสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยให้มีหน้าที่และอำนาจชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและของประเทศไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๒. สำหรับการกำหนดจำนวนและวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ได้มีการกำหนดไว้แตกต่างกัน ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๑๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย (มาตรา

^๒ ความมุ่งหมายและคำอธิบายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. หน้า ๒๗๒.



๑๙๙) ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ได้กำหนดไว้วาระ ๗ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระอื่น อันเป็นการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ และฉบับปี ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยรายละเอียดเกี่ยวกับกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐ (๑๐) มาตรา ๒๔๖ มาตรา ๒๔๗ และมาตรา ๒๖๗

๓. ด้านบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น ได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนขึ้น ซึ่งเดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ของไทย และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เสนอแนะนโยบายและเสนอการปรับปรุงกฎหมาย ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยไม่ได้กำหนดอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล และไม่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเพียงองค์กรตรวจสอบสิทธิในประเทศเท่านั้น แต่กำหนดให้มีบทบาทสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้ต่างประเทศทราบในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลในการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทย และผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ^๙

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนึ่งใน “องค์กรอิสระ” โดยได้เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ รวมทั้งมีการเพิ่มบทบาทและลดบทบาทบางประการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความเป็นสากลและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ■

^๙ เรื่องเดียวกัน. หน้า ๔๓๙.