



ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ. 2542

ไพโรจน์ โพธิ์ไสย

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2544

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

ISBN 974-313-628-2

19 Feb 45
A 1095647

U 13916397

1945

W 297
2544

INCEPTION AND POWER AND DUTY OF THE NATIONAL HUMAN
RIGHTS COMMITTEE ACCORDING TO PROVISIONS OF THE
CONSTITUTION AND THE NATIONAL HUMAN RIGHTS ACT
B.E. 2542

PAIROJE POTHISAI

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2001

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ISBN 974-313-628-2

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณเลขานุการวุฒิสภา ที่มอบหมายให้ผู้เขียนรับผิดชอบงานเกี่ยวกับ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ตั้งแต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ โดยให้ผู้เขียนรับผิดชอบในหลายหน้าที่ นับตั้งแต่เป็น “ฝ่ายเลขานุการ” ในคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ “ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ทำหน้าที่ “คณะทำงานเตรียมการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” และได้รับมอบหมายให้ช่วยราชการ โดยรับผิดชอบในฐานะ “หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” รวมระยะเวลาที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 20 พฤศจิกายน 2542 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2544 ซึ่งผู้เขียนภูมิใจที่ได้มีส่วนในการก่อตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” และ “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ซึ่งถือเป็นประวัติและพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของสิทธิมนุษยชนไทย

ผู้เขียนขอขอบคุณรองศาสตราจารย์สุมาลี วงศ์วิฑิต ประธานกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำแนะนำ ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ มีคุณค่าทางวิชาการมากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สมาชิกวุฒิสภา และเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่กรุณาให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่กรุณาเสียสละเวลาให้สัมภาษณ์ แม้ว่าในวันนั้นมีภารกิจสำคัญเร่งด่วนก็ตาม นอกจากนี้ต้องขอขอบใจ น้อง ๆ ทั้งหลาย อาทิ “คุณขวัญเรือน สังข์ประไพ คุณวิเชียร บัวบาน คุณเกตุ หงสกุล” หลานสาว “สุกานดา ไชยจันทร์” และอีกหลายท่านที่ช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างมีคุณค่า

ไพโรจน์ โพธิ์ไสย

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ชื่อผู้เขียน : นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา : 2544

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์สุมาลี วงษ์วิจิตร ประธานกรรมการ
2. อาจารย์สมพล วณิชพันธ์

สิทธิมนุษยชนได้พัฒนามาตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน จนประเทศต่าง ๆ ได้นำไปเป็นแบบอย่างอยู่ในปัจจุบัน ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าคนไทยจะคุ้นเคยกับสิทธิมนุษยชนมาช้านานและได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ แต่สิทธิเหล่านั้นก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ช้ำยังมีแนวโน้มที่จะถูกละเมิดมากขึ้น จนมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเป็นพื้นฐานการปฏิรูปการเมือง โดยมี“องค์กรอิสระ” เป็นกลไกที่จะดูแลและควบคุมให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของบุคคลหรือองค์กรใด แต่ถูกควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลโดยวุฒิสภาและองค์กรอิสระด้วยตนเอง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” จะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่รัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2540) ใช้บังคับ แต่จนกระทั่งบัดนี้(พฤศจิกายน 2544) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้จัดทำขึ้นมาในภายหลังนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ จึงได้ทำการศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางแก้ไขปัญหาในบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. กฎหมายไม่กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสรรหาฯ และเหตุที่จะทำให้กรรมการสรรหาพ้นจากตำแหน่ง

2. กฎหมายไม่กำหนดจำนวนบุคคลฯ ที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาเพื่อเสนอให้วุฒิสภานำไปเลือกใหม่ (ในกรณีที่วุฒิสภานำไปเลือกกรรมการฯ ครั้งที่สองแล้วยังได้กรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน)

3. บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สัมพันธ์กัน คือบทบัญญัติมาตรา 7 กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่ได้ ต่อเมื่อลาออกจากตำแหน่งต่างๆ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา ซึ่งไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับขั้นตอนและวิธีการเลือกกรรมการฯ ตามมาตรา 8 ที่ต้องใช้เวลานานกว่าจะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวน จึงสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ได้รับเลือกที่ต้องลาออกจากงานทั้งที่ยังไม่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เพราะวุฒิสภานำไปเลือกกรรมการได้ไม่ครบสิบเอ็ดคน จึงยังไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนใดๆ

4. บทบัญญัติของกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ คือกฎหมายไม่ให้ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ และเมื่อได้รับงบประมาณแล้ว ก็ไม่สามารถวางกฎ ระเบียบเพื่อบริหารงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวได้

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุมและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเหล่านั้นให้ชัดเจน ครอบคลุมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 8 เพื่อให้การสรรหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว และต่อเนื่องไม่หยุดชะงักแม้จะมีกรรมการสรรหาพ้นจากตำแหน่ง และเพื่อให้คณะกรรมการสรรหาที่ทำหน้าที่สรรหาในคราวแรก ได้ทำหน้าที่สรรหาต่อไป (ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกกรรมการได้ไม่ครบสิบเอ็ดคน) และกำหนดจำนวนบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหา เพื่อให้วุฒิสภาเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่

2. เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อกำหนดรายละเอียดการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสรรหาและการดำเนินการเลือกซ่อม (ในกรณีกรรมการสรรหาพ้นจากตำแหน่ง)

3. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้สอดคล้องต่อกัน โดยการกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ต้องลาออกจากตำแหน่ง(ที่กฎหมายกำหนดไว้) ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่วุฒิสภาเลือกกรรมการได้ครบจำนวน(มาตรา 7) เพื่อให้สอดคล้องกับวิธีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 8) ที่ต้องใช้เวลาานกว่าจะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวน

4. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นเงิน “อุดหนุน” ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีอิสระในด้านงบประมาณมากยิ่งขึ้น

ABSTRACT

Thesis Title : Inception and Power and Duty of The National
Human Rights Commission According to Provisions
of The Constitution and The National Human
Rights Act B.E. 2542

Student's Name : Mr. Pairoje Pothisai

Degree Sought : Master of Laws

Academic Year : 2001

Advisory Committee :

1. Assoc. Prof. Sumalee Wongwittit Chairperson
2. Mr. Sompol vanigbandhu

Human rights has been developed since Greek and Roman era and have been used as the model by many countries including Thailand. Although Thai people have been familiar with human rights for a long time and have recognized these rights in most of Thai Constitutions, these rights have been rarely performed seriously but tended to be more violated. Until the new Constitution was established as the basis of political reform, "the independent agencies" occurred and acted as the machinery to seriously supervise and control the implementation of the Constitution.

According to the present Constitution, "the National Human Rights Commission" is one of the independent agencies being free from the authority of any person or any organization. However, the National Human Rights Commission could be checked and removed by the Senate and other independent agencies. This commission is responsible for the examination and report of the human rights violation. The present Constitution also provided that the National Human rights Commission Act

must be finished within 2 years as from the date of the enactment of the Constitution (B.E. 2540). However, until now (November 2001) the National Human Rights Commission is unable to function properly. The cause may come from the provision of the National Human Rights Commission Act which legislated thereafter.

Therefore, the study of the provision of the National Human Rights Commission Act, B.E. 2542 and related laws is necessary for the finding of the problems, the obstacles and the ways to solve the problems.

The study indicates that the provision of the laws are not clear and not in accordance with the intention of the Constitution in the following aspects ;

1. The law does not determine the necessary details of the term of the Selective Committee and the cause of its termination from the office.

2. The law does not determine the amount of persons elected by the Selective Committee and then proposed to the Senate for the re-election. (In case that the Senate elects the National Human Rights Commission in the second time but does not obtain all eleven members)

3. The details of the law are irrelevant. As in the section 7, it provided that the elected person will be in charge after his or her resignation from other positions within 15 day as from the date of the selection made by the Senate. This section is not in accordance with the procedure of the Selective Committee. In section 8, the procedure of the selection takes too much time to get all members. Thus, it gives trouble to elected persons whom still have not been appointed by the King. They have to resign from other positions and do not receive any payment because the Senate have not been finished the selection of all members.

4. The provision of the act is not in accordance with the intention of the Constitution. The law does not provide the National Human Rights Commission with the independence in the aspect of budget. But it has to depend on the Council of

ministers for the appropriation of the budget. Moreover, when the Commission receives the budget, it is unable to set any rules or regulations for flexible and dynamic administration of its own budget.

Suggestion

The aforesaid problems are caused by the law which is unclear and not covered all necessary details, as well as its lack of agreement with the intention of the Constitution. This study suggests to amend the provision of the law to be more clear, to cover all necessary details and to be in accordance with the Constitution in the following aspects ;

1. To amend the section 8 of the act for faster and continuous selective process, in spite of the termination from the office of the Selective Committee, for allowing the first Selective Committee to pursue their duties (in case of the incomplete amount of eleven members) and for determining the amount of persons being elected by the Selective Committee and then sent to the Senate for being re-elected.

2. To stipulate more details in the act in the aspect of the termination from the office of the Selective Committee and the process of re-election for the vacancy. (in case of the termination from the office of the Selective Committee)

3. To amend the act in order to be in accordance with each other by providing that the elected person must resign from his/her positions (as provided in the act) within 15 days as from the date of the complete selective process made by the Senate (section 7) in order to be in accordance with the procedure of the selection of the National Human Rights Commission (section 8). Otherwise, the process of the selection to get all members of the commission will consume too much time.

4. To amend section 21 in order to allow the National Human Rights Commission to receive the appropriation of annual budget in form of "supportive money". This will lead to the increase of the agility and independence in the budgetary aspect.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(7)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
บทที่	
1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา	1
2. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์	15
3. วัตถุประสงค์	17
4. วิธีการศึกษา.....	18
5. ขอบเขตการศึกษา	18
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	18
2 สิทธิมนุษยชนต่างประเทศ	20
1. ความหมายและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน	20
2. การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ	35
3. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ต่างประเทศ	41
3.1 ทวีปออสเตรเลีย	42
3.1.1 นิวซีแลนด์	42
3.1.2 ออสเตรเลีย	45
3.2 ทวีปเอเชีย	47
3.2.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	47
3.2.2 อินเดี๋ย	48
3.2.3 ศรีลังกา.....	51
3.3 ทวีปแอฟริกา	51

บทที่	หน้า
3.3.1 แอฟริกาใต้	51
3.4 ทวีปอเมริกา	53
3.4.1 สหรัฐอเมริกา	53
3.4.2 แคนาดา	55
3.5 ทวีปยุโรป	56
3.5.1 ฝรั่งเศส	56
3.5.2 เคนมาร์ก	57
4. บทสรุปเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างประเทศ	60
3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของไทย	62
1. สิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	62
1.1 ประวัติความเป็นมา	62
1.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	83
1.2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของประเทศไทย	90
1.2.2 องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	94
1.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ	94
1.2.4 การจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บท ด้านสิทธิมนุษยชนของไทย	95
2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542	96
2.1 ประวัติความเป็นมา	96
2.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542	97
2.2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	97

บทที่	หน้า
1.4 กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนบุคคลที่คณะกรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องสรรหาใหม่	155
2. บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน	160
3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	160
4. คณะกรรมการกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เป็นอิสระ	162
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	172
1. บทสรุป	177
1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจน ความไม่ครอบคลุมของ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย	181
1.1.1 ปัญหาองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	181
1.1.2 วิธีการเลือกกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ เป็นวิธีทำให้การเลือกเป็นไปอย่างล่าช้า ใช้เวลานาน	182
1.1.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ของกรรมการสรรหา	182
1.1.4 กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาใหม่	183
1.2 ปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน	184
1.3 ปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญและไม่สอดคล้องกับหลักการสากล	184
1.4 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ	185
2. ข้อเสนอแนะ	186
2.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 8(2)	186

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ไทยคุ้นเคยกับ “สิทธิมนุษยชน” มาอย่างยาวนานก่อนที่จะปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะก่อกำเนิดขึ้นเสียอีก ทั้งนี้ เพราะหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนบางส่วนมีปรากฏในหลักธรรมคำสั่งสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้าที่คนไทยยึดถือ ศรัทธา และปฏิบัติตาม ซึ่งคำสั่งสอนดังกล่าวมุ่งสอนให้คนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ คนไทยยังคุ้นเคยกับ “สิทธิเสรีภาพ” จากการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ในสมัยสุโขทัย ที่พระเจ้าแผ่นดินปกครองเหล่าอาณาประชาราษฎร์ด้วยความรัก ความเมตตาเปรียบประดุจการเลี้ยงดูบุตร ให้สิทธิและเสรีภาพอย่างมากมายโดยเฉพาะการไปมาหาสู่และการค้าขาย เป็นต้น ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่ได้มานั้น มิได้ได้มาโดยการต่อสู้เรียกร้องของประชาชนแต่ประการใด แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้นำสิทธิเสรีภาพมาบรรจุไว้เป็นหลักสำคัญที่จะดำเนินนโยบายในการปกครองประเทศ และได้บัญญัติไว้ใน "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศ นอกจากจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นยังได้บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญา เป็นต้น

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กล่าวถึงความเสมอภาค เสรีภาพในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการพูด การเขียน การนับถือศาสนา การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม และการเลือกผู้แทน เป็นต้น ซึ่งนับว่ารัฐธรรมนูญไทย มีบทบัญญัติแห่งสิทธิเสรีภาพที่ล้ำหน้าและมีมาก่อนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเสียอีก เมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเสร็จ

แล้ว (รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน โดยได้บัญญัติหลักการสำคัญต่าง ๆ ไว้และได้กลายเป็นแม่บทของรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา เช่น หลักการแห่งการได้รับความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน หลักแห่งความเสมอกันทางกฎหมาย และความมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา การปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา เป็นต้น รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2498 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ต่างก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยเช่นเดียวกันและบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันมากนัก

ในระหว่างที่สหประชาชาติ (The United Nations: UN) ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอยู่ด้วย กำลังจัดทำปฏิญญาสากล เป็นเวลาเดียวกันกับที่ไทยกำลังร่างรัฐธรรมนูญ(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492) ดังนั้นสาระแห่งสิทธิมนุษยชน ในปฏิญญาสากล(โดยเฉพาะสิทธิที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในอดีต) จึงถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย (ไทยให้ความเห็นชอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 (UN: Universal Declaration on Human Rights) ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491) เช่น บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการ อันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำ ความผิด สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดชอบ เป็นต้น

นับแต่นั้นมาสิทธิเสรีภาพก็ได้รับการบัญญัติรับรองและได้รับการบัญญัติเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับถาวร) ทุก ๆ ฉบับ เช่น ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการถูกทรมาน ขู่เข็ญ หรือใช้กำลังบังคับหรือเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ถ้อยคำนั้นเป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศรับรองไว้ กลับไม่ได้รับการเชื่อถือหรือปฏิบัติตามแต่อย่างใด ไม่ว่าจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานหรือแม้แต่สถาบันนิติบัญญัติก็ยังไม่ได้แข็งและฝ่าฝืน เช่น ร่างกฎหมายพรรคการเมือง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของสตรี ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ¹ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะสิทธิและเสรีภาพที่คนไทยคุ้นเคยและที่ได้มานั้น ได้มาจากความรักความเมตตาจากผู้ปกครองมิได้มาจากการต่อสู้เรียกร้องในลักษณะมีความตระหนักรู้หรือมีสำนึกและห่วงหาอาลัยสิทธิเหล่านั้นแต่กลับได้มาอย่างง่าย ๆ และเหตุการณ์เช่นนี้วนเวียนอยู่คู่กับคนไทยมานานไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์เช่นใด คนไทยก็มีสิทธิเสรีภาพที่คนไทยมีความรู้สึกว่ามีใจแล้ว แม้จะมียึดอำนาจการปกครอง มีการปกครองประเทศด้วยระบอบเผด็จการ มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกขัดข้องหมองใจมากนัก ทั้งนี้เพราะในภาวะที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ใช้ความเป็นประชาธิปไตย ไม่ได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่มีอย่างเต็มที่ อันอาจเป็นเหตุให้ผู้ปกครองไม่สนใจที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นจริงเป็นจังมากนัก เว้นแต่สิทธิเสรีภาพบางประการที่ได้รับความสนใจหรือประชาชนได้ใช้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นมาก รัฐบาลก็จะสนใจและมีมาตรการที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นเป็นจริงขึ้นมา เช่น เสรีภาพในการพิมพ์ สิทธิในการเลือกตั้ง หรือเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม และนี่คือสภาพสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในอดีต และมีอิทธิพลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าการต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจะมีมากขึ้นและด้วยวิธีที่รุนแรงมากขึ้น แต่นั่นก็ได้หมายความว่าประชาชนคนไทย “ตระหนักรักและห่วงหาอาลัย” สิทธิเสรีภาพของตนมากมาย เพราะการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบการปกครองและรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2516 หรือการเรียกร้องขับไล่ผู้ปกครองในปี พ.ศ. 2535 มีปัจจัยอื่นเกี่ยวข้องมากมายที่ทำให้ผู้คนมากมายเช่นนั้น และส่วนใหญ่จะ

¹ เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชน : เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 138, 141.

เป็น “ไทยมุง” ผู้ต้องการรู้เห็นเหตุการณ์มากกว่าจะเป็นผู้ที่ “ตระหนก” และเห็นคุณค่าในสิทธิเสรีภาพ ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังที่ได้สิทธิเสรีภาพมาแล้ว ได้ระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนมากแต่รัฐบาลก็ไม่ได้มีมาตรการที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพเหล่านั้นเป็นจริงหรือได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง

จึงกล่าวได้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กฎหมายรับรองไว้ถูกละเมิดมาโดยตลอด เท่าที่ผ่านมาประชาชนไทยถูกรีดรอนสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมากและยังไม่มีองค์กรใด ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที องค์กรที่ทำหน้าที่คอยดูแล ตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่แล้ว ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร ไม่มีอิสระในการทำหน้าที่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องสร้างองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจและเป็นอิสระ ขึ้นมาทำหน้าที่สอดส่องดูแล ให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของราษฎรเป็นหลัก ด้วยเหตุผลดังกล่าว แนวความคิดที่จะต้องมืองค์กรหรือคณะบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่สอดส่องดูแลมิให้มีการละเมิดสิทธิ จึงได้รับการผลักดันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง จนมีการตั้งคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ขึ้นเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้พิจารณาสอบสวนและศึกษาปัญหาในด้านสิทธิมนุษยชน¹ ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาล (นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี) มีมติให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยจะเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศ " ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง " (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) แห่งสหประชาชาติ และจะจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ² (ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535) และคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดศึกษาแนว

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส ดิษฐาอภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2542), หน้า 82.

² กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 6-7.

ทางจัดตั้งองค์กรระดับชาติดังกล่าว¹ ขณะเดียวกันก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2538 และ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2539) เพื่อให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน จัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานการปฏิรูปการเมือง และให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2540 (ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ จัดทำขึ้น) ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยได้รับรองสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค คัดค้านการตีความว่าเป็นมนุษย์ ทั้งที่มีการรับรองมานานแล้วและที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ เช่น สิทธิการรับรู้ข่าวสาร สิทธิชุมชน สิทธิการดูแลรักษาทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ยังได้บัญญัติหลักการเพื่อให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับอย่างจริงจัง เช่น

- 1) กำหนดให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กร ตลอดจนบุคลากรอื่นของรัฐ
- 2) กำหนดให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพสามารถดำเนินคดีในศาลได้
- 3) กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือโดยการใช้อำนาจรัฐ จะกระทำได้เฉพาะเหตุที่รัฐธรรมนูญอนุญาตไว้และเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพมิได้

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้จัดตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กรเพื่อดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น

- 1) ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น
- 2) ศาลยุติธรรม ทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

¹ รัตควาลัย คณิตวิทยาพิทักษ์, จรัส คิชฐาภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 82.

3) ศาลปกครอง ทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีหน้าที่ดูแลไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติที่มาและอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" ไว้ใน มาตรา 199 และมาตรา 200 รวมทั้งได้บัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายกำหนดรายละเอียดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 334 ดังนี้

1) ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบัญญัติไว้ในมาตรา 199 ดังนี้

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว"

2) รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" ไว้ใน มาตรา 200 ดังนี้

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

3) ระยะเวลาในการจัดทำกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 334 ให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” จะได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างแน่นอนและโดยเร็ว!

¹“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,”ราชกิจจานุเบกษา 114 (11 ตุลาคม 2540) : 326.

ด้วยเหตุนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 คณะรัฐมนตรี จึงได้เร่งรัดการร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เสร็จทันเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดย ได้มอบให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ร่าง เมื่อร่างเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ สำนักงานกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงเสนอสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2542¹ ซึ่งขณะนั้นได้มีร่างพระราชบัญญัติเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้ว 4 ฉบับ สภาฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ทั้ง 5 ฉบับ ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2542 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542²

โดยที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดเฉพาะเรื่องที่จะให้จัดทำกฎหมายไว้ในมาตรา 199 และมาตรา 200 เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดที่จะต้องนำไปบัญญัติไว้ใน กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ แต่หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่บทบัญญัติ แห่งกฎหมายใด จะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติที่รัฐสภาจัดทำขึ้น จึงต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐ ธรรมนูญ และไม่ควรขัดหรือแย้งกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลด้วย จึงจะทำให้ กฎหมายดังกล่าวได้รับการยอมรับจากประชาชนและนานาชาติ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พบว่ามีหลายมาตราที่บัญญัติไม่ชัดเจน ไม่สัมพันธ์หรือสอดคล้องต้องกัน ซึ่ง อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ บทบัญญัตินี้มีดังนี้

1) บทบัญญัติใน มาตรา 8 ที่เกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส คิชฐาอภิษฐ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 84-91.

² “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา 116 (25 พฤศจิกายน 2542): 1.

แห่งชาติ ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ คณะหนึ่ง ทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน เสนอให้ประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน ซึ่งบทเฉพาะกาล มาตรา 37 กำหนดไว้ว่าในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ให้คณะกรรมการสรรหาฯ ประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) อัยการสูงสุด
- (3) นายกสภาทนายความ
- (4) อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
- (5) ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนฯ (ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใช้บังคับ) แห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 10 คน
- (6) ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน
- (7) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็น 3 คน
- (8) เลขาธิการวุฒิสภา เป็นเลขานุการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ข้างต้นนำมาซึ่งประเด็นปัญหามากมาย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องใช้ระยะเวลาานาน ประเด็นปัญหาที่จะเกิดขึ้น เช่น

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ตลอดเวลาที่ทำหน้าที่หรือไม่ หากไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต้องเลือก(ซ่อม)แทนตำแหน่งที่ว่างทันทีหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากคุณสมบัติ

ของกรรมการสรรหาฯ ดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เช่น ดาย ลาออกหรือขาดคุณสมบัติฯ เป็นต้น

ผู้แทนของพรรคการเมือง (ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ หากภายหลังปรากฏว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นตัวแทน ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องขาดคุณสมบัติของการเป็นกรรมการสรรหาฯ หรือหากภายหลังการเลือกตั้งปรากฏว่ามีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกฯ ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นหลายพรรคการเมือง มีการยุบพรรคการเมือง หรือมีการฉีกพรรคการเมือง ก็จะเป็นปัญหาต่อกรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองที่ถูกยุบหรือที่ไปรวมกับพรรคใหม่ ว่าต้องเลือกกันใหม่หรือไม่ เป็นต้น รวมทั้ง กรรมการสรรหาฯ ที่ลาออกจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ จะทำได้หรือไม่ เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดของการเป็นกรรมการสรรหาฯ ไว้ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาทั้งสิ้น

กรณีอธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน หรือผู้แทนสื่อมวลชนในแต่ละกิจการ ก็จะมีประเด็นปัญหาดังกล่าวเหมือนกัน ซึ่งหากต้องเลือก (ซ่อม) แทนตำแหน่งที่ว่าง ก็ต้องใช้เวลามากขึ้นและอาจไม่สามารถดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ แต่หากไม่เลือกซ่อม ก็จะเป็นปัญหาว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อกิจการที่ดำเนินมาแล้วได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องดำเนินการสรรหาฯ ใหม่ (ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติครั้งที่สองแล้วยังมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบ 11 คน) ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสรรหาฯ ตามมาอีก เช่น คณะกรรมการสรรหาฯ (ตามมาตรา 8 และบทเฉพาะกาลมาตรา 37) ในส่วนของผู้แทนองค์การเอกชน สถาบันอุดมศึกษา พรรคการเมือง หรือผู้แทนสื่อมวลชน ยังคงเป็นกรรมการสรรหาฯ อยู่หรือไม่ หรือจะต้องเลือกผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการสรรหาฯ ใหม่ทุกครั้งที่มีการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อใหม่ เป็นต้น

ข. ขั้นตอนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อฯ บุคคล ในกรณีที่วุฒิสภา เลือkbบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่กรรมการสรรหาฯ เสนอ เป็นครั้งที่สองแล้วกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ไม่ครบ 11 คน ตามมาตรา 8

กฎหมายมาตรา 8 (1) กำหนดให้ คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคล จำนวน 22 คน โดยจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และต้องเสนอรายชื่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการฯ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อส่งให้ประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน

มาตรา 8 (2) กำหนดให้วุฒิสภาต้องเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการฯ ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือก หรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบ 11 คน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้น มาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง การเลือกครั้งนี้ ผู้จะได้รับเลือกยังต้องได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่

บทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้วุฒิสภาลงมติเลือกได้เพียง 2 ครั้งเท่านั้น โดยการเลือกทั้งสองครั้ง ผู้ได้รับเลือกต้องได้คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ แต่ถ้าวุฒิสภาเลือกครั้งที่สองแล้ว ยังไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการฯ หรือมีผู้ได้รับเลือกฯ ไม่ครบ 11 คน มาตรา 8(2) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (1) เพื่อเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่

บทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวทำให้มีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ กล่าวคือ

ก. การกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกตั้งได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (ทั้งการเลือกครั้งแรกหรือการเลือกครั้งที่สอง) จะทำให้การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นไปได้โดยยากและจะทำให้ได้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติครบจำนวน 11 คน ลำบาก

ข. ในกรณีที่การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ครั้งที่สองแล้ว ก็ยังได้กรรมการฯ ไม่ครบจำนวน 11 คน “คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องดำเนินการสรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม(1) เพื่อเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่” ประเด็นปัญหาคือ มาตรา 8(1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลจำนวน 22 คน ดังนั้น ประเด็นที่จะเป็นปัญหา ก็คือ ผู้ที่ได้รับเลือกไปแล้วถือว่าได้รับเลือกแล้วหรือไม่ หากถือว่าได้รับเลือกไปแล้ว การสรรหาฯ ใหม่ ก็ไม่จำเป็นต้องสรรหาฯ และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8(1) แต่หากสรรหาฯ มาใหม่จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการฯ ที่ยังไม่ครบ 11 คน ก็จะขัดกับบทบัญญัติมาตรา 8(1) ที่ให้สรรหาฯ มา 22 คน แต่หากต้องสรรหาฯ มาใหม่ จำนวน 22 คน ตามที่มาตรา 8(1) บัญญัติแล้ว ก็จะมีปัญหาต่อไปว่า ต้องเสนอชื่อผู้ได้รับเลือกไปแล้วอีกหรือไม่ หากจะถือว่าไม่ต้องเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกไปแล้วเพราะถือว่าได้รับเลือกไปแล้ว ให้สรรหาฯ มาใหม่จำนวน 22 คน เพื่อให้วุฒิสภาเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในจำนวนที่ยังไม่ครบ 11 คน ก็ยังจะทำให้การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง

2) บทบัญญัติมาตรา 8 ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 7 กล่าวคือ

ผู้ที่ได้รับเลือกวุฒิสภาให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติมาตรา 8 จะต้องลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับเลือกจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 กล่าวคือ

“ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด .

เมื่อวุฒิสภาลือคนบุคคลตาม (1) (2)หรือ(3)โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1)(2)หรือ(3)แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการและให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน”¹

บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับที่มาของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งอาจต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานตามที่บัญญัติไว้มาตรา 8 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาลือได้เพียง 2 ครั้ง หากยังได้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบ 11 คน ก็ต้องเริ่มต้นกันใหม่ คือ คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาลือใหม่ หากลืออีกสองครั้งก็ยังได้กรรมการฯไม่ครบ 11 คน คณะกรรมการสรรหาฯ ก็ต้องเริ่มสรรหาฯ ใหม่ เป็นเช่นนี้ไปจนกว่าจะเลือกกรรมการฯ ได้ครบ 11 คน รวมทั้งประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่เช่นเดิม ดังนั้นผู้ที่ได้รับเลือกไปแล้วในครั้งแรก จะต้องลาออกจากตำแหน่งที่มีเงินเดือนประจำทุกตำแหน่ง ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือก จึงต้องรอไปจนกว่าวุฒิสภาลือได้ ครบ 11 คน โดยไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะใช้เวลานานเท่าใด ผู้ที่ได้รับเลือกไปแล้วจึงไม่มีรายได้เลี้ยงชีพ ไม่มีเงินเดือน ค่าตอบแทนหรือรายได้ใด ๆ

¹“พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542,”
ราชกิจจานุเบกษา 116 (25 พฤศจิกายน 2542): 3.

บทบัญญัติที่ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องลาออก จากตำแหน่งต่าง ๆ ก็ด้วยเจตนาที่ต้องการให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ มีอิสระ จะได้ทำหน้าที่ได้อย่างเต็มเวลาและอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องคกอยู่ ภายใต้อิทธิพลหรือความผูกพันใด จึงได้กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกจากวุฒิสภาต้องลาออก จากตำแหน่งประจำต่าง ๆ ที่มีเงินเดือนประจำ ภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับเลือก ซึ่ง บัญญัติในลักษณะเดียวกันกับองค์กรอิสระต่าง ๆ แต่ด้วยเหตุที่วิธีการเลือกกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาดทั้งสองรอบ จึงทำให้การเลือก ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานโดยที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ ไม่สอดคล้อง สัมพันธ์กับขั้นตอนและวิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสร้าง ความเคือรอนให้กับผู้ที่อาสาหรือผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อย่างมากอีกด้วย

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอ ที่จะ ปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพได้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ โดยมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน ธุรการที่จะช่วยเหลือสนับสนุนการทำงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลประธานกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ(มาตรา 17) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจ ในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 19) ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น แต่ไม่สามารถ

บริหารการเงินและงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ (ไม่มีอำนาจที่จะออกกฎ ระเบียบเพื่อบริหารการเงินหรืองบประมาณของตนๆได้) ทั้งนี้ เพราะระเบียบการใช้จ่ายเงินหรือการงบประมาณของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ต้องอยู่ ภายใต้กฎ ระเบียบทั่วไป ที่อยู่ในการควบคุมดูแลของสำนักงานงบประมาณซึ่งอยู่ภายใต้ บังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ ต้องการให้เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้อำนาจ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 วรรคสอง "รัฐต้องจัด สรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน"

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคแรกก็ยืนยันว่า "กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตน อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและ ประชาชนประกอบด้วย" แต่ในการได้งบประมาณมาดำเนินการตามภาระหน้าที่ของคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๑ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่าน ประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับ การบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณราย จ่ายประจำปีๆ ในการนี้ ถ้าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องขอ คณะรัฐ มंत्री สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ อาจอนุญาตให้ประธาน กรรมการสิทธิฯ หรือผู้ที่ประธานกรรมการสิทธิฯ มอบหมายมาชี้แจงก็ได้ การกำหนด เช่นนี้ไม่ทำให้มีหลักประกันใดๆ ว่าคณะรัฐมนตรีจะจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งค่าของงบประมาณมาได้ เพราะคำว่า "งบ ปรมาณที่เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ" ของคณะรัฐมนตรีกับคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีความหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงก็ได้ เพราะแม้

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะร้องขอเพื่อจะชี้แจงเหตุผลประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ คณะรัฐมนตรีหรือคณะผู้พิจารณางบประมาณจะไม่อนุญาตให้มาชี้แจงก็ได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้งบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรในแต่ละปีจะได้น้อยเพียงใดเพียงพอหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี “ที่จะพิจารณาจัดสรรให้” หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างไม่เพียงพอ ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างคล่องตัวแล้ว ก็จะนำมาซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ดังเช่นปีงบประมาณ 2545 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ตั้งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคำแนะนำและข้อคิดคณะกรรมการสิทธิฯ และได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภา (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) จำนวน 99,494,520 บาท ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาอนุมัติเพียง 35,796,400 บาท ถูกตัดไปถึง 63,698,120 บาท

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการให้เป็นองค์กรอิสระ เพื่อดูแลตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนฯ หรือไม่

2. สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

2.1 ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ส่งผลให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติล่าช้า ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นโดยเร็ว

2.2 การกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องลาออกจากตำแหน่ง ๆ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ไม่สอดคล้องและ

สัมพันธ์กับขั้นตอนการสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตาม มาตรา 8 ที่อาจใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ครบจำนวน 11 คน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ได้รับเลือกตั้งกล่าวซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2.3 หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 200 และสอดคล้องกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันของนานาประเทศ

2.4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่มีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณของหน่วยงานตุลาการของตน(สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) มีอิสระเฉพาะการบริหารงานบุคคลเท่านั้น ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้หน่วยงานตุลาการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงทั้งการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณ

3. วัตถุประสงค์

วิชานีพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ดังนี้

3.1 เพื่อศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ว่า เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ได้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยเร็วและสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลหรือไม่

3.2 เพื่อศึกษาหามาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล

3.3 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เป็นปัญหา ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล

4. วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร(Document Research) โดยจะศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Document) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย รายงานการประชุมสภาฯ รายงานการประชุมคณะกรรมการ หรือบันทึกการประชุมสภาฯ เป็นต้น เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) เช่น เอกสารและบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย นิตยสาร วารสาร เป็นต้น นอกจากนี้ข้อมูลส่วนหนึ่งจะได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

5. ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการดำเนินการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยไม่ครอบคลุมถึงการศึกษารายละเอียดของการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เพื่อทราบถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นปัญหาและอุปสรรคหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล

6.2 เพื่อทราบถึงมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหา อันจะส่งผลให้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ หมดสิ้นไป การดำเนินตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นไปโดยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

6.3 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้มีความสมบูรณ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

6.4 เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษา ค้นคว้าต่อไป

บทที่ 2

สิทธิมนุษยชนต่างประเทศ

1. ความหมายและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนพัฒนามาจาก แนวความคิดความเข้าใจ ต่อธรรมชาติและลักษณะ ลักษณะของมนุษย์ ตามแนวคิดหรือคำสอนเกี่ยวกับมนุษย์ของนักปรัชญาในสมัยต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่สมัยของชนชาติฮิบรูส์ มีการบันทึกไว้ในหลักธรรมทางศาสนา ที่ให้สิทธิ ความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงกับชาย เช่น สิ่งที่ได้จากการสมรส หรือระหว่างการ สมรส จะเป็นมรดกของฝ่ายหญิง และสามีจะทำร้ายร่างกายภรรยาถึงสาหัสไม่ได้ แม้ จะมีการคบชู้ สำหรับทาสจะได้รับการเลี้ยงดูอย่างดี ถ้าทำดีปล่อยให้เป็นอิสระเจ้านาย จะต้องดูแลภรรยาของทาส และสามารถหาทรัพย์สินมาไถ่ถอนได้ เป็นต้น

ชนชาติกรีก เน้นในเรื่องของสิทธิเสรีภาพและการปกครองประชาธิปไตยซึ่งเป็น ชาติแรกที่จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกของโลก มีการปกครองโดยระบบรัฐสภา และที่สำคัญให้สิทธิเสรีภาพ แก่ประชาชนจนเป็นที่ยอมรับด้านปรัชญา การเมือง การปกครอง

Heraclitus ปรัชญาเมธีกรีก ซึ่งพยายามศึกษาค้นคว้าหาความจริง เกี่ยวกับแก่น สารของชีวิต เป็นผู้คิดค้นและวางรากฐานในทางปรัชญาแก่หลักกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติได้รับการพัฒนาต่อมาโดยปรัชญาเมธีคนสำคัญๆ เช่น โสกราตีส เพลโต และอริสโตเติล เป็นต้น¹

ชนชาติโรมัน ได้นำเอากฎหมายของกรีก มารวบรวมแล้วเขียนไว้ในแผ่นโลหะ 12 แผ่นคิดไว้ในตลาดเรียกว่ากฎหมาย 12 โต๊ะ ทำให้กฎหมายเผยแพร่ไปดวมชาวต่าง ชาติต่างๆ โดยเฉพาะกระจายไปในอังกฤษและยุโรป

¹พนัส ทศนิยานนท์, ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (กรุงเทพมหานคร: ป.สัมพันธ์ พาณิชย์, 2543), หน้า 8-10.

สมัยจักรวรรดิโรมันได้มีการพัฒนาแนวความคิดใหม่ว่าด้วยหลักกฎหมาย (Jurisprudence) โดยนักกฎหมายโรมัน เช่น แนวความคิดว่าด้วย ความเสมอภาคอันเป็นสากล(Universal Equality) และหลักกฎหมายว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ (Law of Nature) ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดในยุคกรีกเป็นอย่างมาก ส่วนที่เหมือนกันมีแต่ การแสวงหาความยุติธรรม (the Search for Justice) เท่านั้น แม้จะเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันก็ตาม ทั้งนี้เพราะจักรวรรดิโรมันมีคนหลายเชื้อชาติ หลายภาษา หลายวัฒนธรรมและการเดินทางติดต่อก็มีมากขึ้น กว้างไกลขึ้นแนวความคิดจึงเป็นสากล เป็นปัจเจกนิยม (Individualism) มากขึ้น¹ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพัฒนากฎหมายให้มีผลครอบคลุมคนต่างค้ำวและประชากรต่างชาติทั้งหมดที่ขึ้นต่อจักรวรรดิโรมัน ให้ได้รับความยุติธรรมโดยเท่าเทียมกันแม้จะไม่มีสถานะเป็นประชากรของโรมันก็ตาม²

นักคิดในยุคยุโรปกลาง เช่น ริชาร์ด สุกเกอร์ นักกฎหมายชาวอังกฤษเห็นว่า การออกกฎหมายและการที่ประชาชนจะเคารพกฎหมาย จะต้องยึดถือกฎหมายของพระเจ้า และ กฎแห่งเหตุผล(the Law of God and Reason) การนำกฎหมายออกปฏิบัติ จะต้อง ได้รับความเห็นชอบของ ประชาชน พวกขุนนางไม่ว่าจะฉลาดหรือมีคุณภาพเพียงใด ก็ไม่มี สิทธิทางธรรมชาติใด ๆ ที่จะปกครองคนอื่นแต่หากประชาชนรวมกันทำความตกลงกัน ทำให้การปกครองเป็นของ ประชาชนโดยแท้จริง ประชาชนยินยอมได้อยู่ได้ปกครองของ อำนาจนั้น การใช้อำนาจปกครองและควบคุมก็ได้รับการอนุญาตจากประชาชน³ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ ในการปกป้องรักษาตนเอง (Natural Right of Self - Preservation) จอห์น ล็อก (John Locke) เชื่อว่าปัจเจกชนมี สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ สิทธิตามธรรมชาติ ของมนุษย์ จึงเป็นสิทธิที่ไม่อาจจำหน่าย จ่ายโอนหรือถูกยกเลิก เพิกถอนได้ ไม่ว่าในกรณีใด ๆ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสอีกท่านหนึ่งคือ ฌักกาคส์ รูสโซ (Jean Jacques

¹ชุมพร สังขปริชา ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยธรรมชาติมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 127-129.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-154.

Rousseau) เห็นว่า เสรีภาพและความเสมอภาค เป็นแก่นแท้ของความสุขของมนุษย์ เสรีภาพและความเสมอภาค จึงมิใช่เป็นเพียงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่เป็น สิทธิตามกฎหมายที่ประชาชนทุกคนสามารถยกขึ้นอ้างอิงกันได้อย่างเท่าเทียมกัน (Civil Rights)¹ ฌัก-ฌัก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) “มนุษย์เกิดมามีเสรีภาพ แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในพันธนาการ” (Man is born free, but everywhere he is in chains)²

นอกจากนักปราชญ์เหล่านี้แล้ว ยังมีนักคิดนักปรัชญาอีกหลายท่านที่มีส่วนในการพัฒนาแนวความคิดดังกล่าว เช่น เอมานูเอล คานท์ มองเตสกีเยอ เดวิด ฮูม และ จอห์น ออสติน เป็นต้น

จอห์น ล็อก นักวิชาการชาวอังกฤษเชื่อว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่ดีมาตั้งแต่กำเนิด ความหมายของธรรมชาติที่ดีคือมีแนวโน้มที่จะประพฤติดี แต่การอยู่ในภาวะธรรมชาติ โดยมีสิทธิตามธรรมชาตินั้น ล็อกอ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้น ปัญหานั้นได้แก่การไม่มีผู้ตัดสิน เมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้น การที่ขาดผู้ตัดสินนี้เป็นเพราะแต่ละคนมีสิทธิโดยธรรมชาติ พอ ๆ กันโดยไม่มีใครมีอำนาจเหนือใคร สภาพธรรมชาติเป็นสภาพแห่งการอยู่ร่วมกันในสังคมอันเป็นสภาพยังไม่เข้าสู่สภาพทางการเมือง สภาพทางการเมืองเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจ “เหนือ” คนอื่นในสภาพของชุมชน หรือในสภาพ “สาธารณะ” การเข้าสู่สภาพทางการเมือง คือการทำชุมชนหรือสังคมให้มีสภาพเป็น “เผ่าชน” หรือให้เป็น “รัฐ” ขึ้นมาได้ นั่นเขาดังข้อสมมติฐานว่าเป็นการทำสัญญามอบหมายอำนาจให้บุคคลหนึ่งเป็นผู้นำหรือผู้บริหาร แต่การมอบอำนาจนี้เป็นไปอย่างมีเงื่อนไข คือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจะต้องประพฤติตนอยู่ในกรอบแห่งความถูกต้องตามเสียงของคนหมู่มาก หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจก็อาจถูกถอนจากตำแหน่งได้ กล่าวโดยสรุป ล็อก เชื่อว่าทุกคนมี “สิทธิตามธรรมชาติ” ในบางเรื่อง เช่น การมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการมีความเชื่อหรือการนับถือศาสนา

¹พนัส ทัศนียานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 45-53, 59-62.

²จิโรช (บรรพต) วีระสัช, สังคมกับการเมืองประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 19.

แนวความคิดทฤษฎีสติธรรมชาติของจอห์น ล็อก (John Locke) ที่เห็นว่าสังคมการเมืองที่ดี ควรมีรูปแบบทางสถาบันที่ดีที่สุดและสอดคล้องใกล้เคียงที่สุดกับ กฎแห่งธรรมชาติ อันเป็นสื่อกลางในการนำเจตจำนงของพระเจ้ามาสู่มนุษย์ที่เป็นปัจเจกบุคคล ที่มีเหตุผล(Rational Individual Man) คนทุกคนมีความสัมพันธ์ทางศีลธรรม ระหว่างกัน เป็นความสัมพันธ์อันเกิดจากสถานะทางธรรมชาติ ประชาชนเป็นสันตะปาปา แห่งตนเองมิใช่ได้รับการนำทางโดยศาสน-จักรผ่านทางกษัตริย์ที่ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แนวความคิดดังกล่าวมีอิทธิพลและส่งผลให้ เกิดการปฏิวัติในอเมริกาและฝรั่งเศส¹

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ ได้รับแรงบันดาลใจจากแนวคิดของ John Locke และแรงบันดาลใจจากการเคลื่อนไหวและการปฏิบัติเปลี่ยนแปลงในประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส กล่าวคือ เกิดจากแนวความคิดในเรื่องความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล (individual autonomy) ในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งรวมกับแนวความคิดลัทธิ “สังคมนิยม” (Socialism) “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) “ลัทธิต่อต้านการล่าเมืองขึ้น” (Decolonization) และการแผ่ขยายของแนวคิดเรื่อง “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) และการทำคำประกาศรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights) ในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20²

การพัฒนาสิทธิมนุษยชนตามสิทธิทางการเมือง น่าจะเกิดขึ้นจากความขัดแย้งอำนาจระหว่างพระเจ้าแผ่นดินจอห์นกับพวกขุนนาง ใน ค.ศ.1215 จนนำไปสู่การลดพระราชอำนาจของกษัตริย์ในเอกสารที่เรียกว่า Magna Charta (The Great Charter) เพื่อคุ้มครองมนุษย์ทุกคน เริ่มแรกทีเดียวเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษคือเมือง ค.ศ. 1215 ได้เกิด Magna Charta หรือ The Great Charter ซึ่งนับเป็นกฎบัตรฉบับแรกที่จะปกป้อง

¹พนัส ทัศนียานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 59.

² อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: นานาสังพิมพ์, 2544), หน้า 38-39.

ประชาชนจากระบบกษัตริย์ ต่อมาปีค.ศ.1689 การเรียกร้องสิทธิของขุนนางและชนชั้นกลางต่อพระเจ้าแผ่นดิน คือ พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทำให้รัฐสภาอังกฤษออก “บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิ” (Bill of Rights) การปฏิวัติและประกาศอิสรภาพของชาวอังกฤษในประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน โดยรัฐบาลอังกฤษออกพระราชบัญญัติ ลงโทษชาวอาณานิคมในอเมริกา เช่น ห้ามพลเมืองรัฐแมสซาชูเซตประชุมปรึกษาเรื่องการปกครอง จนนำไปสู่เหตุการณ์ Boston Tea Party ชาวอาณานิคมรัฐต่าง ๆ ในอเมริการวมตัวกันมีการประชุมและชุมนุมระหว่างรัฐ มีการต่อสู้ทางเศรษฐกิจจนทำให้ชาวอาณานิคมกร่าง Declaration of Independence ซึ่งมีโทมัส เจฟเฟอร์สัน เป็นผู้กร่างเป็นผลให้เกิดการประกาศอิสรภาพในเดือน กรกฎาคม 1776 ซึ่งมีใจความที่น่าสนใจ คือ

“.....คนเราถูกสร้างขึ้นมาเท่าเทียมกัน โดยผู้สร้าง(พระเจ้าเป็นเจ้าของ)ซึ่งได้ทราบให้สิทธิอันคิดว่าไม่อาจพรากจากมนุษย์ไปได้ ในบรรดาสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข” คำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งร่างขึ้นโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน และได้รับความเห็นชอบโดยรัฐสภาแห่งทวีป (Continental Congress) ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 (พ.ศ. 2319) การสถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกา เกิดจากความเชื่อมั่นใน “ความจริงที่ปรากฏชัดในตนเอง” (Self-evident Truths)¹ ได้แก่

- 1) มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน
- 2) มนุษย์เกิดมาพร้อมกับสิทธิ “คิดว่า” ได้แก่ ก. การมีชีวิต ข. การมีเสรีภาพ และค. การแสวงหาเพื่อได้มาซึ่งความสุข
- 3) เพื่อให้ประเทศปลอดภัยจากการรุกราน
- 4) เพื่อส่งเสริมความผาสุกของราษฎร และ
- 5) เพื่อคงไว้ซึ่งเสรีภาพ

¹จอร์จ โชน (บรรพต) วีระสัจ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 136-137.

แนวความคิดนี้ทำให้เกิดการริเริ่มจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งวิวัฒนาการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นการนำเอาหลักกฎหมายธรรมชาติในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดมาบัญญัติ เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรของฝ่ายบ้านเมือง เพื่อให้สิทธิตามธรรมชาติของประชาชนได้รับการรับรองอย่างชัดเจน ภายหลังจากอิสรภาพ มลรัฐทั้ง 13 แห่ง ได้ตกลงให้มีรัฐบาลกลาง จึงมีกฎหมายหลักคือรัฐธรรมนูญ¹ เมื่อปี ค.ศ. 1789¹ ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จัดว่าเป็นต้นตำรับของการบัญญัติหลักกฎหมายธรรมชาติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองบ้านเมือง และมีค่าบังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน กฎหมายอื่นใดที่มีข้อความหรือผลบังคับในทางที่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย² รัฐธรรมนูญดั้งเดิมของอเมริกา เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในโลกที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่เก่าแก่ที่สุดและยังยืนนานาน เป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างดีมา³ ในปี ค.ศ. 1791 ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องการรักษาและคุ้มครองสิทธิมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพทางศาสนา การพูด การพิมพ์ ทรัพย์สิน การพิจารณาคดี การปรับ การเลิกทาส และความแตกต่างระหว่างผิว และเชื้อชาติ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ยืนยาวมาเป็นเวลานานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษรมีความในอารัมภบทว่า “เราประชาชนแห่งสหรัฐเพื่อได้มาซึ่งสหภาพที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อสถาปนาความยุติธรรม เพื่อให้มีความสงบภายในเพื่อป้องกันประเทศ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และเพื่อได้มา

¹ นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร:ธรรมสาร, 2537), หน้า 44.

² พนัส ทศนียานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 55, 93.

³ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สาระศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 85.

ซึ่งผลอันประเสริฐของเสรีภาพ ทั้งนี้เพื่อตัวพวกเราเองในขณะนี้ และเพื่อประชาชนผู้จะกำเนิดภายหลัง (จึง) ได้สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐขึ้น”¹

ปฏิญญาแสดงเอกราชของอเมริกา (Declaration of Independence) ลงวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 และบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ (Bills of Rights) ของรัฐต่างๆ ในอเมริกาได้มีอิทธิพลเหนือความคิดของคนฝรั่งเศส ในยุคสมัยการปฏิวัติเป็นอันมาก ซึ่งฝรั่งเศสได้ถ่ายทอดความคิดนี้ตามแนวทางใหม่ของคนให้แก่ประเทศอื่นในยุโรปและแก่ประเทศละตินอเมริกา²

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ถือเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองและสังคมของยุโรป ที่ทำให้สมัยแห่งการปกครองระบอบเก่า (Old Regime หรือ Ancient Regime) ซึ่งยึดถือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ให้อภิสิทธิ์ต่าง ๆ แก่คนบางกลุ่ม ตามสถานะและชาติกำเนิด (ประชาชนชาวฝรั่งเศสในขณะนั้น แบ่งเป็น 3 ฐานันดร คือ นักบวช เป็น ฐานันดรที่ 1 ฐานันดรที่ 2 ขุนนาง และฐานันดรที่ 3 คือประชาชน ซึ่งฐานันดรที่ 1 และที่ 2 มีอภิสิทธิ์ไม่ต้องเสียภาษี และมีสิทธิออกเสียงในสภามากกว่าฐานันดรที่ 3 เป็นต้น) และการดำเนินกฎเกณฑ์ในสังคมตามระบบฟิวดัล (Feudalism) ได้เสื่อมสลายลง ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1789 ได้มีการประกาศสิทธิแห่งมนุษยชนและพลเมือง (Declaration of the Rights of Man and the Citizen) ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ที่เป็นอุดมการณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) ซึ่งประกาศดังกล่าวได้ย้าข้อเรียกร้องของประชาชนฐานันดรที่ 3 เช่น มนุษย์เกิดมาเป็นอิสระและมีสิทธิเท่าเทียมกัน การจับกุมกล่าวหาและหน่วงเหนี่ยวบุคคลใด ๆ จะกระทำได้เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด และทุกคนต้องเสียภาษีตามสัดส่วนของรายได้ ที่ได้รับ³ เป็นต้น

¹ จีโรซค (บรรพต) วีระชัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 162.

² ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 101.

³ ราชบัณฑิตยสถาน, สารานุกรมประวัติศาสตร์สากลสมัยใหม่: ยุโรป เล่ม 3 อักษร e-g (กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2543), หน้า 241-247.

ปฏิญญาแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสฉบับนี้ ผู้บัญญัติมิได้ประสงค์แต่จะให้เพียงประกาศรับรู้สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ต้องการให้ใช้กับมนุษย์ทุกชาติ ทุกภาษา ทุกยุคทุกสมัยและทุกหนทุกแห่งในโลกนี้ด้วย¹ แต่ศ.เจल्लीเนก (Jellinek) แห่งมหาวิทยาลัยไฮเดลแบร์ก เยอรมันนี้ เห็นว่า ปฏิญญาของฝรั่งเศสฉบับนี้มีฉบับแรกในโลก แต่เนื้อหาของปฏิญญาสืบเนื่องมาจากสมัยปฏิรูปทางศาสนา (Reform) โดยเฉพาะตามลัทธิของลูเธอร์. หลักการสำคัญของปฏิญญาฉบับนี้ได้มาจากหลักของปรัชญาเมธีแห่งศตวรรษที่ 18 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมองเตสกีเออ ปฏิญญาฉบับนี้จึงถือเสมือนเป็นธรรมนูญหรือกฏบัตร ไม่ใช่แค่ในทางประชาธิปไตยทางการเมืองแต่เป็นธรรมนูญหรือกฏบัตรในทางสังคมอีกด้วย²

ปฏิญญาแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง ค.ศ. 1789 (Declarations des Droits de l' Homme et du Citoyen) ของฝรั่งเศส ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในตอนต้นของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส ลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 และได้มีคำปรารภขึ้นต้นยืนยันรับรองความผูกพันในสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง อย่างชัดเจนทั้งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และฉบับ ค.ศ. 1958¹ ความโดยย่อของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปัจจุบัน (สาธารณรัฐที่ 5) มีว่า “ประชาชนฝรั่งเศสได้ประกาศความยึดมั่นต่อสิทธิ ต่าง ๆ ของมนุษย์ (Rights of Man) และต่อหลักการแห่งอธิปไตยของชาติ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาแห่งปี ค.ศ. 1789” ปฏิญญาดังกล่าว คือในปีแห่งการปฏิวัติใหญ่ ซึ่งมีการล้มเลิกระบอบกษัตริย์และโบราณราชย์ (Ancient Regime)³ นอกจากการการปฏิวัติฝรั่งเศสจะได้นำความเปลี่ยนแปลง ทั้งในด้านการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านกฎหมายและการศาลมาสู่ฝรั่งเศสแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อการปฏิวัติหลาย ๆ ครั้ง ที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา ทั้งยังเป็นที่มาของแนวความคิดสำคัญ ๆ อีกมาก โดยเฉพาะปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 99.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 100-101.

³จिर โซค (บรรพต) วีระชัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 162.

มนุษยชน¹ ทั้งการประกาศอิสรภาพของอเมริกาและการปฏิวัติการปกครองของฝรั่งเศสนี้ นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ด้วย

ความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ ศาสนาและดินแดน ที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น การก่อการร้าย การอพยพลี้ภัย การสังหารเช่นฆ่าระหว่างกลุ่มอันเนื่องจากการคิดกันรังเกียจเชื้อชาติ วิธีทางความเชื่อที่แตกต่างและแม้กระทั่งสีผิว ยิ่งประชากรโลกเพิ่มมากขึ้นทำให้ทรัพยากรขาดแคลน ธรรมชาติแวดล้อมเสียหาย ยิ่งบีบคั้นให้เกิดการแข่งขันแห่งกันรุนแรงขึ้น จนถึงกับมีการทำสงครามและฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การกดขี่ทำร้ายเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ สลับซับซ้อนขึ้น ทั้งที่เป็นการกระทำระหว่างปัจเจกหรือกลุ่มคน หรือโดยรัฐต่อประชาชนและรัฐต่อรัฐ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้นำมาซึ่งความกลัว การอพยพหลบหนีหรือต่อรอง และในหลายกรณีก็ใช้วิธีรุนแรงตอบโต้การข่มเหงรังแกมนุษย์ด้วยกันนั้นมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะในช่วงของสงคราม ดังเช่นที่มีปรากฏการณ์แห่งความหฤโหดของญี่ปุ่นในจีนที่เรียกว่า “การข่มขืนนครนานกิง” “การรุกรานและการทำลายล้างนานกิงอย่างป่าเถื่อน” (The Rape of Nanking) และพฤติกรรมเยี่ยงอสูรของคนเยอรมันภายใต้การบงการของ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ที่มีการมุ่งทำลายเผ่าพันธุ์อีกทั้งกรณี “สนามสังหาร” (The Killing Field) ในกัมพูชาซึ่งมีผู้คนบริสุทธิ์ล้มตายเป็นจำนวนมากจนเหลือคนองแผ่นดินแม้กระทั่งในยามปกติก็มีการละเมิดสิ่งที่ถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ นับเนื่องมาตั้งแต่มีประวัติศาสตร์บันทึกไว้ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ

ในช่วงศตวรรษที่ 20 แนวความคิดสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายมากขึ้น จนกระทั่งประเทศต่าง ๆ นำไปบัญญัติขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย รวมไปถึงสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ และด้วยความปรารถนาของบรรดาประชาชาติ ที่ได้มาซึ่งสันติภาพ ความเสมอภาคและความมั่นคงระหว่างชาติ จึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (The United Nations : UN) ขึ้นในปี ค.ศ. 1945¹

¹ราชบัณฑิตยสถาน, เรื่องเดิม, หน้า 257.

จึงเกิดกระแสการเรียกร้องต่อต้านการกระทำใด ๆ ที่ข่มเหงข้าย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีการเคลื่อนไหวในสังคมตะวันตกก่อนที่อื่น ๆ โดยการเน้นย้ำความเสมอภาคและสมานฉันท์พร้อม ๆ กับการสร้างคุณค่าความเป็นมนุษย์บนมาตรฐานสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมตะวันตก กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันขึ้น เรียกว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ด้วยพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนดังกล่าว จึงมีผู้สรุปไว้ว่า “ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางวัฒนธรรมมีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนวย กระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้ามสังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ก็มีแนวโน้มขี้ขลาดและเร่งรีบ ผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพต้องกลายเป็นความรุนแรง”²

สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในยุคแรก ๆ มีขึ้นเพื่อทำหน้าที่ต่อสู้เรียกร้องต่ออำนาจรัฐหรือเป็นคำขวัญ ที่ใช้อ้างเพื่อต่อสู้ความอยุติธรรมจากกษัตริย์ หรือผู้มีอำนาจปกครอง³ ในประเด็นสิทธิทางการเมือง การสร้างกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แล้วจึงขยายไปรวมถึงสิทธิของผู้ด้อยโอกาส สิทธิของคนชรา

ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ประกาศตึกความตกลงอนุสัญญาและปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN : Universal Declaration on Human Rights) หรือ The Universal Declaration of Human Rights เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2527 ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ มีขึ้นเพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับประชากรและประเทศต่าง ๆ เพื่อการส่งเสริมการเคารพสิทธิและอิสรภาพ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) มนุษย์ทุกคนมีอิสระ มีเกียรติศักดิ์และสิทธิเสมอภาคกัน

¹ศรีเพ็ญ สุภพิทยากุล, มนุษย์กับสันติภาพ (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 283.

²เสนห์ จามริก, เรื่องเดิม, หน้า 254.

³กุลพล พลวัน, เรื่องเดิม, หน้า 24.

- 2) มีเสรีภาพในการดำรงชีวิต
- 3) ห้ามค้าทาส
- 4) บุคคลจะถูกทรมาน ถูกลงโทษที่โหดร้าย ผิดมนุษยธรรม ไม่ได้
- 5) บุคคลเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
- 6) บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากศาลที่มีอิสระและเที่ยงธรรม
- 7) ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย

8) บุคคลจะมีความผิดทางอาญา เนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ ที่กฎหมายที่ใช้ขณะนั้นไม่ได้บัญญัติว่าเป็นความผิดไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่กฎหมายบัญญัติ ในขณะที่กระทำความผิดไม่ได้

- 9) บุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ในเคหสถานหรือในการสื่อสาร
- 10) บุคคลมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่
- 11) บุคคลมีสิทธิในการเดินทาง
- 12) บุคคลมีอิสรภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อถือ โดยการปฏิบัติประกอบพิธีกรรม

13) บุคคลมีสิทธิในการร่วมประชุมและตั้งสมาคม

14) บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในรัฐบาลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทน

15) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ เป็นต้น

คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ได้กล่าวถึงกำเนิดและเจตนารมณ์ของปฏิญญาว่า เกิดขึ้นจากความเชื่อมั่นในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิเท่าเทียมกันและเพื่อจะใช้เป็นมาตรฐานที่จะส่งเสริมการเคารพสิทธิอิสรภาพ ให้มีการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งปฏิญญานี้ได้กลายเป็นรากฐานของแนวคิดสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน¹

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, “จุลสารเฉพาะกรณี” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2542), หน้า 3.

อย่างไรก็ตาม แม้ปฏิญญาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจะมีมากมาย แต่ปฏิญญาแสดงสิทธิและเสรีภาพ (Declarations des Droits) ในแต่ละยุคสมัย มีสาระสำคัญที่ไม่แตกต่างกันมากนักกล่าวคือ ปฏิญญาแสดงสิทธิ (Les Declarations des Droits) ในยุคปลายศตวรรษที่ 18 และที่ 19 เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นของความคิดทางเสรีนิยมซึ่งเข้าใจไปว่ารัฐเป็นศัตรูที่สำคัญของเสรีภาพแห่งบุคคล ปฏิญญาเหล่านี้ยืนยันขึ้นยืนความเป็นอิสระของบุคคลเท่าที่เกี่ยวกับรัฐ เสรีภาพต่าง ๆ ที่ปฏิญญาประกาศออกมา คือ เสรีภาพที่จะมาที่จะไป การล่องละเมิดในที่อยู่อาศัยมิได้ การห้ามกักขังยัดหน่วงโดยพลการ เสรีภาพในทางความคิด เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการประกอบกิจการ และสิทธิในกรรมสิทธิ์¹

ปฏิญญาแสดงสิทธิในประเทศฝ่ายตะวันตก จะย้าถึงเสรีภาพของกลุ่มหรือของส่วนรวม และการพึ่งพาอาศัยขององค์กรหรือร่างแห่งสังคม (Corps Social) และกล่าวแสดงให้เห็นถึง วัฒนาการที่รู้สึกกันได้อย่างมากในความนึกคิดที่เกี่ยวกับบทบาทของรัฐ

ปฏิญญาแสดงสิทธิในปัจจุบันแสดงให้รัฐทราบว่าพันธกรณีจะต้องเข้าเกี่ยวข้องแทรกแซงอย่างไร สิทธิมนุษยชนตั้งอยู่บนรากฐานหรือพันธกรณี ที่มีแก่รัฐที่จะต้องทำหรือสอนให้เข้าใจในการทำงานและให้มีงานทำ (une formation et un emploi) จะต้องให้บุคคลมีความสุขสบายในวัยชราตามควร มีการรับประกันต่อการเจ็บป่วย และต่อการเลี้ยงภัยแห่งสังคม ฯลฯ²

สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมืองยังไม่เป็นอันยุติและรับรองกันทั่วไป กล่าวคือ

1) ไม่มีผลในทางกฎหมาย

การบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ จะมีคุณค่าทางกฎหมายอย่างแท้จริง แต่การประกาศแสดงสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง เป็นเพียงการอธิบายทางปรัชญา ที่จะช่วยในการตีความตัวบทรัฐธรรมนูญ และช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม แต่ไม่มีผลในทางบังคับตามกฎหมาย

¹ไพโรจน์ ชัยนาม, เรื่องเดิม, หน้า 131.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 131-132.

2) มีผลเป็นกฎหมาย

เพื่อให้การรับประกัน สิทธิทางรัฐธรรมนูญมีผลอย่างจริงจัง จึงมีนักปราชญ์หรือนักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงบางท่าน เช่น ศรีเวโรและเวแคลให้ข้อสังเกตว่า จะบรรลุผลอย่างชัดเจนได้ก็ต่อเมื่อสามารถออกเป็นบทบัญญัติของการกระทำหรือของการงดเว้นไม่กระทำ

อำนาจทางกฎหมายในสิทธิต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องอาศัยการมีองค์กรทางพิจารณาพิพากษา ที่สามารถจะบังคับให้ต้องเคารพ และมีการปฏิบัติตามได้ด้วย ก็จะต้องมีการควบคุมมิให้บทกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ผ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย¹

สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองหรือของบุคคลตั้งแต่ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สอง(ค.ศ. 1945) ได้วิวัฒนาการเป็น 4 จำพวก ดังนี้²

1) ประเทศที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มักจะมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคลขึ้นอย่างมากมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 นั้น มีคำปรารภ (preamble) ซึ่งยืนยันปรัชญาอันเป็นประเพณีที่สืบเนื่องติดต่อกันมาด้วยด้วยสิทธิของมนุษย์และสิ่งที่มีขึ้นใหม่ตามความจำเป็นในสถานการณ์ปัจจุบัน คือ กำหนดฐานะของการทำงาน กำหนดสิ่งที่บุคคลจะเรียกร้องรับเอาจากสังคมได้ กำหนดโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแห่งสาธารณรัฐครั้งที่ 4 นี้ ยังยืนยันอย่างเปิดเผยถึง ปณิธานแสดงสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์และของพลเมืองที่ได้ประกาศออกมาแล้วตั้งแต่ในสมัยการปฏิวัติใหญ่เมื่อ ค.ศ. 1789 รวมทั้งหลักการต่าง ๆ ที่เป็นรากฐานสำคัญ ซึ่งกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับรู้ไว้แล้วอีกด้วย

2) ประเทศที่เกิดขึ้นใหม่เพราะการขยายตัวของโซเวียตเข้าไปในยุโรป ภาคกลาง เช่น โปแลนด์ รัมเนีย บุลกาเรีย ฮังการี ยูโกสลาเวีย เยอรมันตะวันออกและเชคโกสโลวาเกีย ซึ่งได้เปลี่ยนสภาพเป็นประเทศประชาธิปไตยประชาชน (Democraties Populaires)

¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-133.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-135.

และในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของมนุษย์แล้ว ได้รับเอาความคิดเห็นแบบมาร์กซิสต์และ
สูตรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญโซเวียต ค.ศ. 1936 จรรโลงใจหรือชักนำขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง
ความล่าช้าของคนในการก่อสร้างสังคมโซเชี่ยลลิสต์ เมื่อเปรียบเทียบกับสหภาพสา
ธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์โซเวียตแล้ว

3) กลุ่มประเทศที่เพิ่งหลุดพ้น มาจากสภาพของการเป็นเมืองขึ้น เช่นประเทศที่
เคยอยู่ใต้ปกครองของอังกฤษและฝรั่งเศสนับตั้งแต่ อินเดีย แอลจีเรีย สำหรับประเทศที่
ใช้ภาษาฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นภาษาราชการหรือภาษาประจำชาติหรือภาษาทางวิชาการ
เกือบทั้งหมดได้เลียนแบบตามบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิของพลเมืองและของบุคคลในรัฐ
ธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ส่วนประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและการศึกษา
จากประเทศแองโกล-แซกซอน ก็ได้เลียนแบบด้วยทเหล่านี้ตามอิทธิพลของประเทศที่
ตนได้รับมา

4) กลุ่มประชาคมระหว่างชาติทั้งหมด (Communaute Internationale) หรือใน
กลุ่มประชาคมแห่งเขตแขวงหรือแคว้น (Communautes Regionales) กลุ่มนี้ได้เพียร
พยายามนำเอาสิทธิของมนุษย์ซึ่งแต่เดิมใช้อยู่ในระดับชาติหรือระดับภายในให้ขยายตัว
ออกไปเป็นระดับระหว่างประเทศ

ส่วนการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับชาติในต่างประเทศนั้น ได้รับการ
พิจารณาเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2489 (ค.ศ.1946) โดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม
(The Economic and Social Council หรือ ECOSOC) ขององค์การสหประชาชาติในการ
ประชุมครั้งที่ 2 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) ได้เชิญประเทศภาคีสมาชิก
มาร่วมพิจารณาการจัดตั้งกลุ่มทำงานด้านข่าวสาร ข้อมูลเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือคณะ
กรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ เพื่อประสานความร่วมมือ กับประเทศภาคี
สมาชิกต่าง ๆ¹ จากนั้นอีก 14 ปีก็มีการพิจารณาประเด็นนี้อีก และที่ประชุมได้มีมติ
สนับสนุนให้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
ขององค์การสหประชาชาติ ได้จัดสัมมนาในหัวข้อเรื่อง "สถาบันระดับชาติและท้องถิ่น

¹ สันติ อิศโรธกุล, ผู้แปล, คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, 2541), หน้า 7.

เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ที่จัดขึ้นในกรุงเจนีวา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2521 (ค.ศ.1978) เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ซึ่งที่ประชุมสัมมนาให้ความเห็นชอบต่อกรอบอำนาจหน้าที่ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศที่จะจัดตั้งขึ้น ว่าควรมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นแหล่งสารสนเทศเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้กับรัฐบาลและประชาชนในแต่ละประเทศ
- 2) ให้การศึกษาแก่ประชาชนและเสริมความเห็นของสาธารณชนและส่งเสริมให้เกิดการรับรู้และเคารพสิทธิมนุษยชน
- 3) พิจารณา วิเคราะห์ สรุปและเสนอแนะเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจเกิดขึ้นในระดับประเทศและเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลอาจจะส่งเรื่องมาให้ช่วย
- 4) ให้คำแนะนำ ปรีกษาในประเด็นปัญหาทุกประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนซึ่งรัฐบาลอาจจะส่งเรื่องมาให้ช่วย
- 5) ศึกษาและคอยทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 6) หน้าที่อื่นซึ่งรัฐบาลอาจจะขอให้ดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือพันธกิจของรัฐในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิก ของอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ในด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนโครงสร้างของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ องค์การสหประชาชาติได้เสนอโครงสร้างเพื่อเป็นแนวทางของแต่ละประเทศ ดังนี้

- 1) สะท้อนองค์ประกอบที่เป็นตัวแทนที่หลากหลายของประชาชาติ
- 2) สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ โดยที่สาธารณชนควรเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทันที
- 3) ในกรณีที่เหมาะสมควรมีคณะที่ปรึกษาในระดับประเทศ หรือระดับภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการ

แนวทางดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ขององค์การสหประชาชาติและที่ประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ได้เชื้อเชิญให้ประเทศภาคีสมาชิกยังไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ให้ดำเนินการตามขั้น

ตอนที่เหมาะสมเพื่อจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 ได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นในหลายประเทศ¹

2. การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ

การจัดตั้งสถาบันองค์การสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มาจากการสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ และมักจะใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้กฎหมายที่มีสถานะแตกต่างกัน² กล่าวคือ

- 1) ประเทศที่จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวเนซุเอลา
- 2) ประเทศที่จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อยู่บนพื้นฐานของพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศอังกฤษ
- 3) ประเทศที่จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายฝ่ายบริหาร เช่น ประเทศเม็กซิโก ประเทศโมร็อกโก ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเปรู และประเทศอุรุกวัย เป็นต้น

แนวความคิด ในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของประเทศต่าง ๆ มาจากหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งที่ประชุมเห็นร่วมกันถึงมาตรฐานขั้นต่ำของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่ารัฐควรจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นอิสระเพื่อที่จะ

¹ สันติ อิศโรวฤกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-9.

² The Role of the Commission, [Online], Available URL: <http://www.heroc.gov.au/about/index.html>, 2001(December, 15).

- 1) ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
- 2) แนะนำรัฐบาลในเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชน
- 3) ทบทวนกฎหมายสิทธิมนุษยชน
- 4) เตรียมรายงานสิทธิมนุษยชน
- 5) รับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากสาธารณชน

หลักการปารีส เป็นมาตรฐานสากลที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 6 ประการ คือ

1) ความเป็นอิสระ (Independence) ทั้งการทำงานมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซง จากรัฐบาลและหน่วยงานใด ควรมีการเชื่อมโยงกับรัฐสภาหรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ มีการบริหารจัดการที่เป็นเอกเทศ มีกฎระเบียบของตนเอง ตั้งงบประมาณได้อย่างเพียงพอ แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้และต้องมีองค์ประกอบที่หลากหลายและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆในสังคมอย่างแท้จริง

2) ต้องกำหนดการะหน้าที่ อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอ (Defined jurisdiction and adequate powers) ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ และตามข้อตกลง กติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศ ที่สำคัญต้องได้รับอำนาจทางกฎหมายอย่างเพียงพอไม่ว่าในการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล เป็นต้น

3) ต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่าย สามารถเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility) โดยมีกฎเกณฑ์และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อขึ้น คำร้องเรียนได้อย่างสะดวกรวดเร็ว มีสำนักงานสาขาทุกภูมิภาคเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทั่วประเทศ

4) ต้องยึดหลักการความร่วมมือ (Cooperation) กับทุกฝ่าย ตั้งแต่สหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค ระดับประเทศและกับองค์การเอกชนหรือองค์การที่มีใจของรัฐ (Non-Governmental Organizations-NGO) กับองค์การระหว่างรัฐบาล

(Intergovernmental Organizations) ที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกับหน่วยงานตุลาการ

5) ต้องยึดหลักประสิทธิภาพในเชิงปฏิบัติการ(Operational efficiency) โดยการจัดการทรัพยากรที่เพียงพอ วิธีการทำงานที่ไม่เป็นแบบราชการ (bureaucracy) บุคลากรมีความคิด ความรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ฯลฯ

6) ต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาลและรัฐสภา โดยต้องเผยแพร่รายงานและให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบัน ได้อย่างจริงจัง¹

การประชุมครั้งนี้ส่งอิทธิพลให้มีการตั้งสถาบันแห่งชาติขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 นอกจากหลักการปารีสแล้วยังมีหลักการอื่น ๆ ซึ่งกำหนดให้แต่ละประเทศ มีสิทธิการเลือกกรอบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของตนตามความเหมาะสมและความจำเป็น นอกจากนี้แต่ละประเทศจะจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของตนแล้ว ประเทศต่าง ๆ ยังได้ร่วมกันจัดตั้งองค์การระดับภูมิภาค เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมปกป้องและเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น เช่น สภายุโรป (Council of Europe) ได้จัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน พร้อมทั้งได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้น ส่วนในประเทศละตินอเมริกา องค์การรัฐอเมริกา (Organization of American States) ได้ออกประกาศว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ และได้ทำสัญญาระหว่างรัฐว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและตั้งสภาอเมริกาด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมา ขณะที่ในทวีปแอฟริกา มีการจัดตั้งองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of African Unity) พร้อมกับได้รับรองกฎบัตรของแอฟริกาว่าด้วย สิทธิมนุษยชนและของประชาชน รวมทั้งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแอฟริกาขึ้น

สำหรับทวีปเอเชียสำนักงานข้าหลวงใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Human Rights) ได้ร่วมกับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการของประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส ดิษฐาอภิชัย และ นฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 28-30.

เรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งความร่วมมือในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค แต่ก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคขึ้นมาดูแลเรื่องนี้อย่างเป็นทางการได้มีการริเริ่มจัดตั้ง คณะทำงานเพื่อผลักดันให้เกิดการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเรียกว่า ASEAN Working Group for ASEAN Regional Human Rights Mechanism ซึ่งปัจจุบันมีสมาชิกอยู่ 4 ประเทศ คือประเทศไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและมาเลเซีย นอกจากนี้ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ของประเทศต่าง ๆ ได้ผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้น โดยได้ร่วมกันร่างหลักการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียและได้ประกาศ ณ เมืองกวางจู ประเทศเกาหลีใต้ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 1998 เพื่อเป็นการประกาศยืนยันถึงเจตนารมณ์ของประชาชนชาวเอเชีย ในอันที่จะอยู่อย่างสันติและมีศักดิ์ศรีทัดเทียมกับมนุษย์ทุกคนบนโลก¹ ซึ่งกว่าการร่างหลักการดังกล่าวจะสำเร็จต้องมีการประชุมกันหลายครั้ง เช่นการประชุมที่ประเทศศรีลังกา (14-17 January, 1995, Piliyandala, Colombo, Sri Lanka) การประชุมที่ฮ่องกง (8-11 August, 1995, Hong Kong) การประชุมที่ประเทศอินเดีย (25-27 March, 1995, Bangalore, India) การประชุมที่ประเทศเนปาล (9-11 April, Katmandu, Nepal) การประชุมที่ฮ่องกง (January 1996, Hong Kong) และการประชุมที่ประเทศเกาหลีใต้ (14-17 May, 1998, Kwangju, South Korea)² ซึ่งสาระสำคัญของประการหนึ่งของหลักการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียก็คือ รัฐทุกรัฐจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสถาบันขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อดูแลปกป้องสิทธิของประชาชน ประเทศในภาคพื้นเอเชียจะต้องก่อตั้งสถาบันในระดับภูมิภาคหรือกิ่งภูมิภาคเพื่อสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชน³

¹ พงนา จันทรสันติ, ผู้แปล, “หลักการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย” หลักการของประชาชน ประกาศ ณ เมืองกวางจู เกาหลีใต้ (ม.ป.ท., 1998; เนื่องในวโรกาสครบรอบ 50 ปี แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 1998), หน้า 1-2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-34.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

ปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งกระทบกระเทือนความอยู่รอดและความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ ได้แก่ ความไม่เสมอภาค ความไม่ยุติธรรม การใช้กำลังและอำนาจ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การคุกคามสันติภาพของโลก การร่วมมือกันในระด็บนานาชาติ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นเร่งด่วนคงจะเห็นได้ว่าปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในแทบจะทุกภูมิภาคของโลก¹ และทวีความหลากหลายรุนแรงขึ้นเป็นลำดับไม่ว่าจะเป็นการแบ่งแยกผิว การกีดกันระหว่างเชื้อชาติ ศาสนา การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือการละเลยต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิ่งเหล่านี้ได้เกิดขึ้นและกำลังเกิดขึ้นทุกวินาที ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ ที่สหประชาชาติจะต้องเผชิญและหาวิธีตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เข้าแก้ไข เพราะการละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจก่อให้เกิดการขาดสันติภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่สงครามหรือการเผชิญหน้าอื่น ๆ ได้ มาตรฐานของสิทธิมนุษยชน มิได้ขึ้นอยู่กับทัศนะภายในประเทศ แต่ขึ้นอยู่กับทัศนะระหว่างประเทศโดยยึดว่าข้ออ้างทางด้านสิทธิมนุษยชนมิให้ถือว่าการแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละรัฐ² มาตรการเชิงบังคับ (Enforcement) ได้แก่ การประณาม การแข่งขัน การบอยคอต จนถึงการใช้กำลังทหาร ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมของสหประชาชาติ ได้ถูกนำมาใช้ในการเข้าแก้ปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กำลังเกิดขึ้น และปัญหาที่สหประชาชาติเห็นว่าอาจจะขยายตัวหรือมีผลถึงขั้นกระทบกระเทือนหรือเป็นภัยต่อเสรีภาพและสันติภาพของโลกโดยส่วนรวม³

ความคิดที่ว่าสิทธิในฐานะเป็นมนุษย์ ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของประเทศใดประเทศหนึ่งคือ ในฐานะเป็นพลเมือง(Citizen) หรือเป็นปัจเจกชน (Individual) ก่อนข้างจะใหม่ในวงการเมืองระหว่างประเทศ ดังเดิมทีเดิวนั้นกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) เน้นสิทธิของแต่ละรัฐ(State) กล่าวคือ ถือว่าเมื่อมีความ

¹ ศรีเพ็ญ สุภพิทยากุล, เรื่องเดิม, หน้า 293.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-90.

³ พลโท ประพาฬ กุลพิจิตร, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง สิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงของชาติ (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537), หน้า 118.

เป็นรัฐขึ้นแล้วรัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดหรืออธิปไตย (Sovereignty) ก็มีอำนาจอธิปไตยในตนเอง ดังนั้น จึงสรุปว่านานาประเทศไม่ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับวุ่นวาย กับกิจกรรมภายในซึ่งพัฒนาเข้าสู่สิทธิหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ที่เรียกว่า “การไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว” (Non-Intervention) ในสภาพเช่นนั้นสิทธิ มนุษยชนย่อมอยู่ภายใต้สิทธิของรัฐ (States Rights)¹

ช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่สองสิทธิมนุษยชนได้ถูกข่มขู่อย่างมาก เพราะสิทธิล่าอาณานิคม(Colonialism) หรือลัทธิจักรวรรดินิยมของบรรดาชาติตะวันตก อนึ่ง การที่ญี่ปุ่นตัดสินใจเข้าเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอักษะ(Axis Powers)ได้แก่ เยอรมนี และ อิตาลีในสงครามโลกครั้งที่สองก็อ้างว่า เพื่อจะช่วยให้ชาวเอเชียหลุดพ้นจากการถูกกดขี่ข่มเหงจากลัทธิอาณานิคมของชาติตะวันตกโดยการสถาปนา “อาณาบริเวณแห่งความมั่งคั่งร่วมกัน” (Co-Prosperity Sphere) ขึ้นคือเพื่อช่วยขบวนการกู้ชาติ (Nationalist Movement) ซึ่งได้เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ อยู่แล้วก่อนที่สงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น ขบวนการกู้ชาติของคนอินเดีย ตั้งแต่ปี ค.ศ.1885 ประมาณ 110 ปี มาแล้ว²

ในอดีตกาลที่ผ่านมามีตัวอย่างที่แสดงว่าศักดิ์ศรีของกลุ่มชนถูกข่มขู่สองเหตุการณ์ที่เห็นได้ชัด คือ เหตุการณ์แรก เกิดขึ้นในยุโรประหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ประมาณ ค.ศ. 1944-1945 เหล่านาซีอันประกอบด้วยเอส.เอส. (S.S.) และเกสตาโป (Gestapo) ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichman) ได้ดำเนินวิธีการต่าง ๆ ที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกันแก่ชนชาติยิว

เหตุการณ์ที่สอง เกิดขึ้นในทวีปแอฟริกาใต้ในราวศตวรรษที่ 20 ชนชาติผิวขาวที่อาศัยอยู่ในแอฟริกาใต้จะปฏิบัติต่อชนผิวดำซึ่งอยู่ในสังคมเดียวกันเสมือนว่าชนผิวดำเหล่านั้นมิใช่คน

การปฏิบัติที่เลวร้ายต่อชนชาติยิวในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองทำให้เยอรมันตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ โดยเขียนรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1949 มาตรา 1 (1)

¹จิร โชค (บรรพต) วีระชัย, เรื่องเดิม, หน้า 20-21.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

ว่า “ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกล่วงละเมิดมิได้ การเคารพและคุ้มครองเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแห่งรัฐทั้งปวง”¹

3. ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างประเทศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มาจากหลายสาขาอาชีพ เช่น นักกฎหมาย ผู้พิพากษา แพทย์ สื่อมวลชน ตัวแทนสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรเอกชน บุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคม บางประเทศมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมอยู่ด้วย เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา และเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้ เพื่อให้มีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน² เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาและตุรกีแต่งตั้งโดยรัฐสภา ประเทศเม็กซิโก โมร็อกโก แต่งตั้งโดยประมุขของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศแคนาดา ฝรั่งเศสและนิวซีแลนด์แต่งตั้งโดยหัวหน้าคณะรัฐบาล เป็นต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะมีวาระดำรงตำแหน่งที่มีกำหนดเวลาแน่นอนและเมื่อหมดวาระแล้วอาจดำรงตำแหน่งอีกได้ ส่วนจำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป เช่น อินเดียนครีลังกา ฟิลิปปินส์ และแอฟริกาใต้ มี 5 คน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ มี 7 คน สหรัฐอเมริกา แคนาดา มี 8 คน บราซิล มี 15 คน อินโดนีเซีย 25 คน และ ฝรั่งเศส 70 คน³ เป็นต้น

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศก็จะต่างกันในระยะเดียวกันนี้ ทั้งนี้ เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องอุดมการณ์ การคุ้มครอง

¹ อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 64-67.

² The Human Rights Commission, [Online], Available URL: <http://www.hrc.co.nz/index.htm>, 2001(December, 15).

³ United Nation, National Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights. Fact Sheet No. 19. United Nations, Geneva : n.p., 1993.

กรอบสิทธิมนุษยชนจึงต้องปรับใช้ให้เหมาะสมแต่ละประเทศ เพราะทุกประเทศมีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมและแนวความคิดทางกฎหมาย¹ แต่หลักการใหญ่ ๆ ของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่ละประเทศ จะมีลักษณะทำนองเดียวกันก็คือ มีอำนาจให้ปรึกษา แนะนำ เท่านั้น มิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่อย่างใด

รายละเอียดเกี่ยวกับ ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละทวีป ดังต่อไปนี้

3.1 ทวีปออสเตรเลีย

3.1.1 นิวซีแลนด์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของนิวซีแลนด์ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน) จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ.1993 (Human Rights Act 1993) มี 7 คน ประกอบด้วย

- 1) ประธานคณะกรรมการ
- 2) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการระดับข้อพิพาท ระหว่างเชื้อชาติ
- 3) กรรมการว่าด้วยความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิส่วนตัว(the Privacy Commissioner) แต่งตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นส่วนตัว ค.ศ. 1993 (the Privacy Act 1993)

- 4) กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการดำเนินคดี
 - 5) กรรมการสิทธิมนุษยชนผู้อื่นอีกไม่เกิน 3 คน
- กรรมการสิทธิมนุษยชนตาม 1), 2), 4) และ 5) ได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ(Governor General) โดยคำแนะนำของรัฐมนตรี

ผู้สำเร็จราชการโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี อาจแต่งตั้งกรรมการสมทบ (Alternate Commissioner) เพื่อทำหน้าที่แทนกรรมการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งได้

¹ กุมพล พลวัน, เรื่องเดิม, หน้า 23.

การเสนอบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการสมทบ รัฐมนตรี จะต้องพิจารณาทั้งคุณสมบัติส่วนตัวและความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องต่างๆ ที่อาจจะมีการนำเสนอต่อ คณะกรรมการเพื่อวินิจฉัย

1) การสรรหากรรมการและกรรมการสมทบ

บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการหรือกรรมการสมทบ จะไม่ถือว่าเป็นข้าราชการในพระมหากษัตริย์ โดยเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติภาครัฐบาล ค.ศ. 1988 (the State Sector Act 1988) หรือ กองทุนสวัสดิการสังคมของข้าราชการ ค.ศ. 1956 (the Government Superannuating Fund Act 1956)¹

2) การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน

(1) การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นกรรมการ หรือกรรมการสมทบ หรือการปฏิบัติงานของผู้พิพากษาในฐานะกรรมการหรือกรรมการสมทบ มิได้มีผลกระทบต่อวาระในการดำรงตำแหน่งทางตุลาการหรือกระทบต่อ ชั้นยศ สถานภาพ ลำดับ เงินเดือน เงินปี หรือค่าป่วยการ หรือสิทธิพิเศษ ในฐานะผู้พิพากษา (รวมตลอดทั้งที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสวัสดิการสังคมข้าราชการ) และโดยเจตนารมณ์ทั้งหมดแห่งกฎหมายนี้ การปฏิบัติงานของผู้พิพากษาโดยตำแหน่งกรรมการ หรือกรรมการ สมทบ จะถือว่าการปฏิบัติงานในฐานะผู้พิพากษา

(2) ผู้พิพากษาที่กำลังดำรงตำแหน่งกรรมการในช่วงขณะหนึ่ง อาจปฏิเสธที่จะมีส่วนร่วมหรือขอถอนตัว จากการมีส่วนร่วมในการกิจหรือกิจกรรมใด ของ คณะกรรมการ หากผู้พิพากษานั้นพิจารณาเห็นว่า การนั้นไม่สอดคล้องกับตำแหน่งทางตุลาการของตน

(3) กรรมการว่าด้วยความเป็นส่วนตัว อาจถอนตัวจากการมีส่วนร่วมในการกิจหรือกิจกรรมใดของคณะกรรมการหาก:

¹Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Right OHCHR Geneva [Online], Available URL: <http://www.yahoo.com>, 2001 (December, 15).

ก. กรรมการถือว่าด้วยความเป็นส่วนตัวพิจารณาแล้วว่า เรื่องดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับภารกิจหรือตำแหน่งในฐานะกรรมการว่าด้วยความเป็นส่วนตัวหรือ

ข. ในกรณีที่กรรมการว่าด้วยความเป็นส่วนตัว เป็นผู้พิพากษาและ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่สอดคล้องกับตำแหน่งตุลาการของตน

วาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกิน 5 ปีซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งกลับ เข้าดำรงตำแหน่งได้อีก โดยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ศาลพิพากษาให้เป็น บุคคลล้มละลายหรือถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยผู้สำเร็จราชการ¹

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นิวซีแลนด์) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) ส่งเสริมความรู้โดยให้การศึกษาและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(2) สนับสนุนและประสานแผนงานกิจกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชน

(3) จัดทำข้อคิดเห็นและรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณชน ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อ สิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อคิดเห็น รายงานที่ส่งเสริมความเข้าใจในกฎหมายสิทธิมนุษย ชนและการปฏิบัติตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน

(4) เตรียมและจัดพิมพ์เผยแพร่ตามแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร ซึ่งคำ แนะนำสำหรับการบอกล้างนิตินกรรม หรือบอกล้างการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งกับบท บัญญัติแห่งกฎหมายสิทธิมนุษยชนนี้

(5) เชิญผู้เกี่ยวข้องมาให้ปากคำ รวมทั้งขอข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นจาก หน่วยงานของรัฐในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

(6) หารือและร่วมมือกับบุคคลและองค์กรอื่นซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(7) ใ้มีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ซึ่งหมายรวมถึงการตรากฎหมายการปฏิบัติ หรือกระบวนการทั้งของภาครัฐ และมีใช้ภาครัฐที่เห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

(8) รายงานนายกรัฐมนตรี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา และกติกา

¹สุวลักษณ์ นาทีกาญจนลาภ, ผู้แปล, “กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศนิวซีแลนด์,” ใน เอกสารประกอบการประชุมระหว่างประเทศ เพื่อเสวนา เรื่องกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: แนวคิดและ ประสบการณ์ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2542), หน้า 6-11.

ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งข้อกฎหมายและข้อเสนอแนะของรัฐบาล ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน

(9) แผลงต่อสาธารณะเรื่องเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลในประเทศหรือ กลุ่มบุคคลที่อาจเดินทางมาประเทศนิวซีแลนด์ ผู้ที่เป็นหรืออาจจะเป็นเป้าหมายของความเกลียดชัง ผู้ที่ถูกหรืออาจถูกดูหมิ่น โดยมีมูลเหตุว่ากลุ่มบุคคลนั้น ประกอบด้วยบุคคลซึ่งการเลือกปฏิบัติต่อเขาเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายโดย กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษ ผู้ที่จงใจขัดขวางหรือต่อต้านการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย¹

3.1.2 ออสเตรเลีย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคทางโอกาส ค.ศ. 1986 (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) มาจากการแต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่หรือผู้สำเร็จราชการประกอบด้วยสมาชิก 7 คน² ได้แก่

- 1) ประธานกรรมการ
- 2) กรรมการสิทธิมนุษยชนด้านการเลือกปฏิบัติทางเผ่าพันธุ์
- 3) กรรมการสิทธิมนุษยชน
- 4) กรรมการด้านการเลือกปฏิบัติกับผู้พิการ
- 5) กรรมการด้านการเลือกปฏิบัติทางเพศ
- 6) กรรมการด้านสิทธิส่วนตัว
- 7) กรรมการว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมของชนพื้นเมือง และชาว

¹สุวลักษณ์ นาทีกาญจนลาภ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

²Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Rights OHCHR Geneva [Online], Available URL: <http://www.yahoo.com>, (December, 15).

เกาะ กรณีประสงค์จะแต่งตั้งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางศาลแห่งรัฐ ให้เป็นคณะกรรมการข้าหลวงใหญ่ หรือผู้สำเร็จราชการอาจจะเข้าดำเนินการ ร่วมกับผู้ว่าการรัฐ หากเป็นกรณีจำเป็นที่จะรักษาความปลอดภัยให้แก่บุคคล

การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการพิพากษา(ศาล)ให้เป็นสมาชิกจะต้องไม่กระทบกระเทือนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทางศาลหรือตำแหน่ง ชื่อ สถานะฐานันดร เงินเดือน เงินประจำปีหรือเงินอื่น ๆ หรือสิทธิหรือสิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่ทางศาลและการให้บริการแก่บุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นไปเช่นเดียวกับสิทธิทางศาล

วาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปีและสามารถได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง นอกจากนี้ข้าหลวงใหญ่สามารถปลดกรรมการได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเป็นผู้ประพฤติมิชอบ ไร้ความสามารถหรือเป็นบุคคลล้มละลาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ออสเตรเลีย) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- 2) ตรวจสอบพระราชบัญญัติและร่างกฎหมายว่าสอดคล้อง หรือขัดกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่
- 3) สอบสวนการกระทำหรือการปฏิบัติว่าสอดคล้อง หรือขัดกับสิทธิมนุษยชนหรือไม่
- 4) ส่งเสริมความเข้าใจ การยอมรับและการสนทนาของสาธารณชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในออสเตรเลีย
- 5) ดำเนินการวิจัยโครงการศึกษา และโครงการอื่น ๆ เพื่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน
- 6) ดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยการริเริ่มของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือเมื่อได้รับการร้องขอ
- 7) รายงานต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดของกติกาปฏิญญาหรือกลไกระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 8) ศึกษาพิจารณากลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน
- 9) เข้าร่วมการพิจารณาคดีโดยการอนุญาตจากศาลตามเงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดโดยศาลในระหว่างการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย มีอำนาจบังคับให้พยายให้ปากคำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่พยานก็สามารถปฏิเสธที่จะให้การในกรณีที่จะเป็นการกล่าวให้ร้ายตนเอง นอกจากนี้ยังมีอำนาจชี้ขาดในกรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศหรือทางเชื้อชาติได้ ซึ่งสามารถหิบบยกรณีดังกล่าวให้กับคณะไต่สวนสาธารณะ (tribunal Hearing) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย ซึ่งผลการตัดสินดังกล่าวจะไม่มีผลทางกฎหมาย แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียมีสิทธินำเรื่องขึ้นสู่ศาลแห่งสหพันธรัฐเพื่อให้การตัดสินนั้นมีผลทางกฎหมายได้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของออสเตรเลียมีสำนักงานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค มีเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครสิทธิมนุษยชน ประจำชุมชนที่มีรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีอำนาจค่อนข้างมากรวมทั้งมีอำนาจชี้ขาดในกรณีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติทางเพศหรือทางเชื้อชาติได้

3.2 ทวีปเอเชีย

3.2.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1987 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีบทบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน¹ ได้แก่

- 1) ประธานกรรมการ คนหนึ่ง
- 2) กรรมการอีกสี่คน ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้
 - (1) เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์โดยกำเนิด
 - (2) อายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
 - (3) ไม่อยู่ระหว่างการลงสมัครรับเลือกตั้ง
 - (4) ต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา
 - (5) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือเป็นพนักงานของบริษัทหรือหน่วยงาน

¹ United Nation. National Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights, Fact sheet no. 19, Printed at United Nations, Geneva , April 1993.

หรือสำนักงานใด ๆ

(6) ไม่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือสัมปทานต่าง ๆ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(ฟิลิปปินส์)มีอำนาจหน้าที่

ดังนี้

- 1) การสืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 2) ตรวจสอบทัณฑสถานและนักโทษ
- 3) ให้ความเห็นหรือให้การแนะนำเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ในการ

ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา

4) ดำเนินโครงการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และให้เป็นองค์กรที่ปรึกษาและเสนอแนะ

5) คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชาวฟิลิปปินส์ทั้งในประเทศและนอกประเทศ

6) จัดทำรอบการทำงานและขั้นตอนในการดำเนินงานต่างๆ

7) ให้ความคุ้มครองหรือสั่งปล่อยพยาน

8) กำหนดมาตรการป้องกันพยานและมีสิทธิขอความช่วยเหลือร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐ

3.2.2 อินเดีย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของอินเดียจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปกป้องสิทธิมนุษยชน(Human Rights Protection Act 1993) ภายใต้การคุ้มครองของรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ประกอบด้วย¹

- 1) ประธานที่เป็นประธานศาลฎีกา

¹Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Rights OHCHR Geneva [Online], Available URL: <http://www.yahoo.com>, 2001(December, 15).

- 2) สมาชิก 1 คน ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา
- 3) สมาชิก 1 คน ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล
- 4) สมาชิก 2 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้มีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิทธิมนุษยชน

5) ประธานของคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อชนกลุ่มน้อย คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อหริชน(ชนวรรณะต่ำ)และชนเผ่าที่ได้รับการกำหนดไว้และคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีโดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย¹

- | | |
|--------------------------------------|---------|
| 1) นายกรัฐมนตรี | ประธาน |
| 2) ประธานสภาผู้แทน (โลกสภา) | กรรมการ |
| 3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | กรรมการ |
| 4) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทน (โลกสภา) | กรรมการ |
| 5) ผู้นำฝ่ายค้านในวุฒิสภาระดับมลรัฐ | กรรมการ |
| 6) ผู้ช่วยประธานในวุฒิสภาระดับมลรัฐ | กรรมการ |

โดยมีเงื่อนไขว่าจะไม่มีผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่กำลังอยู่ในตำแหน่งจะได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่ว่าภายหลังที่มีการปรึกษาหารือกับประธานศาลฎีกา

คณะกรรมการฯ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับจากวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือจนกว่ากรรมการ จะมีอายุครบ 70 ปี และมีสิทธิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง การพ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ถูกถอดถอนในกรณี สัมลละลาย วิกลจริต พุพพลภาพทางร่างกายหรือจิตใจ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นต้น สมาชิกที่สิ้นสุดวาระในการดำรงตำแหน่งประธาน หรือสมาชิกจะต้องไม่ทำงานที่อยู่ภายใต้รัฐบาลอินเดียหรือภายใต้รัฐบาลระดับมลรัฐใด

¹Human Rights in India [Online], Available URL: <http://www.derechos.org/saran/ind.>, 2001(December, 15).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังนี้¹

- 1) ใ้ไ้สวนคำร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ส่งถึงคณะกรรมการ โดยผู้เสียหายหรือบุคคลใดในฐานะผู้เสียหาย
- 2) แทรกแซงเข้าไปในกระบวนการพิจารณาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาใดต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของศาล ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบของศาล
- 3) เยี่ยมเยือน(ภายใต้การแจ้งต่อรัฐบาลระดับมลรัฐ) เรือนจำหรือองค์กรใด ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลระดับมลรัฐ ซึ่งเป็นสถานที่ที่บุคคลถูกกักกันหรือเป็นที่พักชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ในการเยียวยา การปรับตัวหรือคุ้มครองเพื่อศึกษาสภาพความเป็นอยู่ของผู้พักอยู่ในสถานทีนั้นและทำข้อเสนอแนะโดยทันที
- 4) ตรวจสอบเครื่องป้องกันที่จัดเตรียมโดย หรือภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและเสนอแนะมาตรการเพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) ตรวจสอบปัจจัยรวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อการร้าย ที่ขัดขวางสภาพการดำรงชีวิต ที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม
- 6) ศึกษาสนธิสัญญาต่าง ๆ และกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและจัดทำ ข้อเสนอแนะเพื่อก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- 7) ดำเนินการและสนับสนุนการวิจัยด้านสิทธิมนุษยชนเผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนทุกส่วนในสังคมและส่งเสริมให้เกิดการรับรู้เรื่องเครื่องป้องกันที่มีอยู่ในการคุ้มครองสิทธิ โดยผ่านสิ่งพิมพ์ สื่อต่าง ๆ การสัมมนาและเครื่องมืออื่น ๆ ที่สามารถจัดหาได้สนับสนุนความพยายามขององค์กรเอกชนและสถาบันต่าง ๆ ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน
- 8) หน้าที่อื่น ๆ ที่พิจารณาว่าจำเป็นต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน²

¹สุพัตรา ภูมิประภาส, เรื่องเดิม, หน้า 3-6.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

3.2.3 ศรีลังกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติศรีลังกา (Human Rights Commission of Sri Lanka Act) มีจำนวน 5 คน มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามคำแนะนำของสภารัฐธรรมนูญ และมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลโดยประธานคณะกรรมการมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรี¹

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(ศรีลังกา) มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) ส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน
- (2) ให้คำปรึกษาแนะนำและช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่รัฐบาลในการพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิพื้นฐาน

- (3) สืบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่ได้รับร้องเรียน
- (4) แต่งตั้งคณะกรรมการในระดับจังหวัด เพื่อทำหน้าที่แบ่งเบาภาระและคอยสอดส่องดูแลงานแทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือเป็นพยาน และสามารถดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้ เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกละเมิด

3.3 ทวีปแอฟริกา

แอฟริกาใต้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2536 ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

¹Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Rights OHCHR Geneva [Online], Available URL: <http://www.yahoo.com>, 2001(December, 15).

พ.ศ. 2537 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยประธานและกรรมการ โดยมีคณะกรรมการปฏิบัติงานเต็มเวลาไม่น้อยกว่า 5 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีวาระ 7 ปี โดยมีเงื่อนไขว่า สมาชิกไม่น้อยกว่า 5 คน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา และประธานาธิบดีสามารถถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งได้

กรรมการสามารถลาออกจากตำแหน่งได้โดยการยื่นใบลาออกต่อ รัฐบาลเป็นเวลา 3 เดือนล่วงหน้า เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะมีมติเป็นกรณีพิเศษให้รับใบลาออกที่ยื่นล่วงหน้าเป็นเวลาน้อยกว่า กรรมการที่ดำรงตำแหน่งจนครบวาระอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการได้อีก 1 วาระ

เมื่อมีตำแหน่งว่างลงในคณะกรรมการ จะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลมารับตำแหน่งแทนโดยเร็วเท่าที่จะทำได้

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2536 กำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(แอฟริกาใต้) มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การส่งเสริมและกำกับดูแลให้มีการเคารพและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อสร้างจิตสำนึกเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน
- 2) จัดทำข้อเสนอแนะต่อองค์กรของรัฐในทุกระดับเพื่อให้เกิดมาตรการที่จะส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ
- 3) ศึกษาและจัดทำรายงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่
- 4) ขอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและการบริหารที่เกี่ยวข้องกับ สิทธิพื้นฐานต่อองค์กรของรัฐ
- 5) สอบสวนการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน และให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ได้รับผลกระทบเพื่อการชดเชยเยียวยา

ระกาวิน ลีชนะวานิชพันธ์, ผู้แปล, “กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้,” ใน เอกสารประกอบการประชุมระหว่างประเทศ เรื่องกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: แนวคิดและประสบการณ์ (กองการพิมพ์: ม.ป.ท., 2542), หน้า 1-13.

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญระบุว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาจมีอำนาจ อำนาจหน้าที่และบทบาทเพิ่มขึ้นได้ตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติอำนาจ หน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษย ชน ดังนี้

1) พัฒนาและสร้างโครงการข้อมูลข่าวสาร ที่จะสนับสนุนความเข้าใจ ของส่วนรวมต่อพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งต่อหมวดที่ 3 ของรัฐธรรมนูญและบทบาท ตลอดจนกิจกรรมของคณะกรรมการ

2) สร้างเครือข่ายในการติดต่อกับสถาบัน หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำงาน ในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการ เพื่อการประสานแผนนโยบายและส่งเสริมความ ร่วมมือกัน ในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ที่ร้องทุกข์ในกรณีที่มีเขตอำนาจพิจารณาตาม กฎหมายซ้ำซ้อนกัน

3) พิจารณาคำรับรอง ข้อเสนอแนะ ตลอดจนคำร้องขอในกรณีที เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งอาจได้รับข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

4) ศึกษาถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้น พื้นฐาน ซึ่ง อาจได้รับการอ้างถึง โดยประธานาธิบดีและคณะกรรมการ อาจนำเสนอในรายงานที่ จะต้องทำตาม ซึ่งจะรวมผลของการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องแล้วแต่จะ พิจารณาเห็นสมควร

5) ดำเนินการในศาลหรือองค์กรตุลาการ ในนามของคณะกรรมการเอง หรือในนามของบุคคล บุคคลกลุ่มหนึ่งหรือกลุ่มชน'

3.4 ทวีปอเมริกา

3.4.1 สหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย คณะกรรมการ 8 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี 4 คน และรัฐสภา 4 คน และจะมี กรรมการจากพรรคการเมืองเดียวกันได้ไม่เกิน 4 คน ประธานาธิบดีจะแต่งตั้งประธาน

'ระกาวิณ สีชนะวานิชพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2, 6-7.

และรองประธานจากคณะกรรมการฯ (ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)¹

คณะกรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ประธานาธิบดีสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ต่อเมื่อกรรมการผู้นั้นละเลยหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการจะจัดประชุมประจำเดือน (ยกเว้นเดือนสิงหาคม) และในหนึ่งปีจะมีการพบปะกันหลายครั้งเพื่อจัดการประชุม ปรึกษาหารือ และหาข้อมูลสรุปจากที่ประชุม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นหน่วยงานอิสระก่อตั้ง โดยสภานิติบัญญัติในปี พ.ศ. 2500 และก่อตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งในปี 2526 มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) สืบสวนคำร้องซึ่งข้อกล่าวหาว่าประชาชนถูกละเมิดสิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง เนื่องจาก เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความพิการ หรือชาติกำเนิด
- 2) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ หรือการปฏิเสธการปกป้องความเท่าเทียมกันทางกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ เนื่องจาก เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความพิการ หรือชาติกำเนิด หรือในการบริหารงานยุติธรรม
- 3) ประเมินกฎหมายส่วนกลางและนโยบายที่เกี่ยวข้อง กับการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิเสธการปกป้องความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย เนื่องจาก เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความพิการ หรือ ชาติกำเนิด หรือการบริหารงานยุติธรรม
- 4) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการตกลงของคู่กรณี (clearing house) สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ
- 5) ส่งรายงาน ผล และข้อเสนอแนะให้ประธานาธิบดี และสภานิติบัญญัติ จัดพิมพ์ประกาศเพื่อลดการเลือกปฏิบัติ หรือการปฏิเสธความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย (เนื่องจากเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความพิการ หรือ ชาติกำเนิด)

¹U.S Commission on Human Rights [Online], Available URL: <http://www.usccr.gov/cominfo.htm>, 2001(December, 15).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The United States Commission on Civil Rights) จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระตามบทบัญญัติทำหน้าที่รวบรวมและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิเสธการปกป้องความเท่าเทียมกันทางกฎหมายเนื่องจากเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความพิการ ชาติกำเนิด หรือ การบริหารงานยุติธรรมในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงเลือกตั้งการบังคับกฎหมายสิทธิพลเรือนและความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา การจ้างงานและที่อยู่อาศัย .

3.4.2 แคนาดา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของแคนาดาก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2520 มีจำนวนไม่เกิน 8 คน (มีสมาชิกทำงานเวลา 2 คน และสมาชิกที่ทำงานไม่เต็มเวลา 6 คน) ประธานและรองประธานกรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง 7 ปี ส่วนกรรมการอื่นๆ มีวาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน 3 ปี คณะกรรมการอื่นๆ ต้องประกอบอาชีพของตนและจะต้องถือประโยชน์ต่องานของคณะกรรมการซึ่งเป็นงานนอกเวลา คณะกรรมการฯจะมาจากส่วนต่างๆ ของประเทศและพื้นฐานต่างๆกัน โดยต้องมีสัดส่วนของชาย และหญิง จำนวนเท่าๆ กัน คณะกรรมการจะประชุมกันเป็นประจำตลอดปี¹

คณะกรรมการจะทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของชาวแคนาดา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์
- 2) ส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามหลักแห่งความเท่าเทียม
- 3) ลดปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการจ้างงานและการใช้บริการต่างๆ

รัฐสภาแคนาดาได้ตราพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแคนาดา ในปี

¹About the Canadian Human Rights Commission [Online], Available URL: [http://www.chrc-ccdp.ca/About CHRC/ members.asp?!=e.,](http://www.chrc-ccdp.ca/About%20CHRC/members.asp?!=e.,) 2001(December, 15)

2520 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองความเท่าเทียมกันของโอกาส และเสรีภาพจากการพิจารณาในเขตอำนาจศาลส่วนกลาง ซึ่งแนวความคิดในกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ประชาชนไม่ควรเสียสิทธิประโยชน์ เพียงเพราะ อายุ เพศ เชื้อชาติ หรือมูลเหตุอื่นๆ และการปฏิบัติที่แตกต่างถือเป็นการต่อต้านกฎหมาย

3.5 ทวีปยุโรป

3.5.1 ฝรั่งเศส

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Commission Nationales Consultative des Droits de l'Homme) ตั้งเมื่อ 31 มกราคม 2532 ประกอบด้วยสมาชิก 71 คน มาจากกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย เช่น สมาชิกรัฐสภา ผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐบาล เป็นต้น เป็นหน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Commission Nationales Consultative des Droits de l'Homme) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) เสนอความเห็น เสนอแนะ แก่นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ทั้งที่เป็นปัญหาสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ และสามารถเผยแพร่ข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่สาธารณชนได้ เป็นอำนาจหน้าที่ ในด้านให้คำปรึกษาและเสนอแนะในด้านนโยบาย กฎหมาย สนธิสัญญาและกลไกระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมาย ให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กำหนดมาตรการสำหรับส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และในเรื่องที่จะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาและความร่วมมือระหว่างประเทศ ว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน และในการจัดหาค่าชดเชยสำหรับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเหมาะสม รวมถึงจัดทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ในด้านส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อเสริมสร้างความรู้ การวิจัย การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการติดต่อกับองค์กรที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกัน

2) ดูแลให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน ตามหลักการที่ปรากฏทั้งใน

ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและหน้าที่พลเมือง รัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในอนุสัญญาระหว่างประเทศ และอำนาจหน้าที่ในการการสืบสวนและสอบสวน เพื่อนำเสนอฝ่ายบริหารหรือส่งให้อัยการฟ้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป¹

3.5.2 เดนมาร์ก

ศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่งเดนมาร์ก (The Danish Center for Human Rights) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2530² โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

คณะกรรมการมีจำนวน 12 คน โดยกรรมการ 6 คนจะได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุม กรรมการ 2 คนจะได้รับแต่งตั้งโดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยโคเปนเฮเกน ส่วนอีก 2 คนได้รับแต่งตั้งโดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัย Aarhus และอีก 2 คนได้รับแต่งตั้งจากสภาอธิการบดี สมาชิกอย่างน้อย 2 คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยโคเปนเฮเกนและมหาวิทยาลัย Aarhus สมาชิกที่ได้รับการเลือกจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และคณะกรรมการจะเลือกกันเองเป็นประธานคนหนึ่ง โดยจะมีวาระดำรงตำแหน่งประธาน 2 ปี

นอกจากคณะกรรมการจะมีหน้าที่รวบรวมและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติ ภูมิภาคและนานาชาติแล้ว ยังมีหน้าที่ให้การศึกษาวิจัย รวบรวมข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั้งของชาวเดนมาร์ก ชาวยุโรป และของนานาชาติ ตลอดจนส่งเสริม รวบรวมข้อมูล งานวิจัย ข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- 1) ศึกษานวัตกรรมและวิจัยเกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชน
- 2) จัดทำและส่งเสริมการเรียนการสอนด้านสิทธิมนุษยชนในทุก
ระดับการศึกษา รวมถึงการให้การศึกษาเผยแพร่ทั่วไป

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส คิชฐาภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 70.

² The Danish Center for Human Rights [Online], Available URL: <http://www.humanriests.dk/uk/center/statue.htm>, 2001(December, 15).

3) รับผิดชอบการสื่อสารข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน สำหรับองค์กร อาสาสมัครต่างๆ งานวิจัย องค์กรและกลุ่มสาธารณะทั่วไปที่สนใจและสำหรับจัดตั้งห้องสมุดสาธารณะและศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ

4) ส่งเสริมความร่วมมือและช่วยเหลืองานขององค์กรอาสาสมัคร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

5) สนับสนุนและขยายขอบเขตสมาคมของกลุ่มสแกนดิเนเวียและ นานาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตาม ได้มีการศึกษาวิจัยของสภาสากลว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน (International Council on Human Rights Policy) ซึ่งทำขึ้นระหว่างเดือนตุลาคม 2541 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2542 เพื่อประเมินว่าสถาบันเหล่านี้มีประสิทธิผล ในการส่งเสริม และปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพียงใด ผลการวิจัยได้เสนอปัจจัย ที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิและได้ให้ข้อเสนอแนะ¹ กล่าวคือ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อ

- 1) เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 2) มีการบริหารงานที่ดี กลไกการรับเรื่องราวร้องทุกข์มีประสิทธิภาพ คือค่าใช้จ่ายต่ำ รวดเร็ว และมีการติดตามผล
- 3) ที่ทำการต้องเข้าถึงง่ายและสื่อสารด้วยภาษาท้องถิ่นได้
- 4) เป็นอิสระอย่างแท้จริงและต้องเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อทุกฝ่าย
- 5) ร่วมมือกับกลุ่มหรือสถาบันประชาสังคม
- 6) ได้รับความระมัดระวังเพียงพอมีสระในการจัดการงบประมาณของตน และต้องมีการตรวจสอบทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ
- 7) ดำเนินงานอย่างไม่มี ความรุนแรงทางการเมืองและความรุนแรงระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ข้อเสนอแนะสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹ กวิน ชุตินา, ผู้แปล, จากบางส่วนของรายงานผลการวิจัยของสภาสากลว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน (International Council on Human Rights Policy) ฉบับย่อ (ม.ป.ท., 2544), หน้า 7.

- 8) ควรกำหนดบทบาทของตนให้แจ่มชัด
- 9) ควรทำงานเสริมมากกว่าเข้าไปทำงานแทนองค์กรอื่น
- 10) ควรแสดงให้เห็นว่าเป็นองค์กรที่อิสระจากฝ่ายบริหาร
- 11) ควรมีฐานะแยกจากรัฐบาลและขององค์กรเอกชน
- 12) องค์กรเอกชนและองค์กรประชาสังคมควรมีตัวแทนในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและได้รับการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ
- 12) ควรผันตัวเองจากการทำงานรับเรื่องร้องทุกข์ไปสู่การทำงานที่เอาโครงการเป็นหลัก
- 13) ควรกระตุ้นให้มีการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วม
- 14) ควรทำการปรึกษาหารือกับสาธารณชนในเรื่องสำคัญ ๆ ที่จะต้องมีการตัดสินใจ
- 15) ควรปรึกษาหารือกับกลุ่มคนที่อ่อนแอและองค์กรเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชน
- 16) ควรรับผู้หญิงและตัวแทนกลุ่มคนที่อ่อนแอและจากองค์กรเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาทำงานให้มากกว่าคนกลุ่มอื่น
- 17) ควรดำเนินการให้แน่ใจว่าผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มุ่งมั่นทำงาน เป็นตัวแทนของคนกลุ่มต่าง ๆ และเป็นอิสระ
- 18) ฝ่ายบริหารไม่ควรควบคุมกระบวนการแต่งตั้ง ซึ่งควรจะมีการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยและเป็นธรรมกับประชาสังคม
- 13) องค์กรระหว่างประเทศที่ประสานงานหรือสนับสนุนทางการเงินควรช่วยให้สถาบันเหล่านี้ปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 14) ควรให้ความสนใจต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- 15) ควรจะรวมเอาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเข้าไปในอาณัติของตนด้วย
- 16) ควรเข้าถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มากขึ้น
- 17) ควรปรับปรุงให้สาธารณชนเข้าถึงได้มากขึ้น ควรทำกระบวนการต่าง ๆ ให้ง่ายเพื่อให้กลุ่มคนอ่อนแอเข้าถึงได้

18) ควรสามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ด้วยวาจาและสื่อสารในภาษาของชนกลุ่มน้อยได้

19) ควรประเมินผลการดำเนินงานของตนเอง

20) ควรเก็บสถิติที่ทำเป็นกรณีต่าง ๆ ไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถาบันเหล่านี้ดำเนินการอย่างไรกับเรื่องที่คุณจัดว่าสำคัญและกับกลุ่มคนที่อ่อนแอที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้

21) ควรประเมินการทำงานของตนทุกปีโดยเทียบกับเป้าหมายของโครงการ สถาบันจำนวนมากขาดเงิน ไม่มีลักษณะเป็นตัวแทนเพียงพอ หรือต้องขึ้นต่ออิทธิพลทางการเมือง สถาบัน จำเป็นต้องสร้างความผูกพัน และความร่วมมือกับสาธารณชน โดยเฉพาะกับกลุ่มองค์กรประชาสังคมที่ทำงานไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

งานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าสถาบันทำได้มากกว่าการสอบสวนและแก้ไขเรื่องร้องเรียน สถาบันมีบทบาทสำคัญในการทำให้คุณค่าของสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ชอบธรรม และสื่อคุณค่านี้ออกไปในสังคม และในการขยายการปกป้องคุ้มครองและการช่วยเหลือไปยังกลุ่มคนที่อ่อนแอ¹

4. บทสรุปเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างประเทศ

ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศข้างต้น ไม่มีกระบวนการสรรหาที่สลับซับซ้อนหรือใช้ระยะเวลามากนัก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอินเดีย ที่กำหนดให้ประธานาธิบดี เป็นผู้แต่งตั้งประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอแนะจากคณะกรรมการ(จำนวน 6 คน) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่มีผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาลที่กำลังอยู่ในตำแหน่ง ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศนิวซีแลนด์ที่เป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการระดับข้อพิพาทระหว่างเชื้อชาติ และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการดำเนินคดี และ

¹กวิน ชุตินา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

กรรมการสิทธิมนุษยชนอื่นอีกไม่เกิน 3 คน กรรมการ ดังกล่าว ผู้สำเร็จราชการจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับประเทศออสเตรเลีย ที่กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน(กรรมการสิทธิมนุษยชนด้านการเลือกปฏิบัติทางเผ่าพันธุ์ กรรมการเลือกปฏิบัติทางเพศ กรรมการด้านสิทธิส่วนตัว) จะได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ โดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม¹

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น จะเห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ จะมีภาระหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์และไต่สวนกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำเท่านั้น ถึงแม้จะมีอำนาจสอบสวน สืบสวน ไต่สวน ใกล้เคียง หรืออำนาจทางแพ่งตามวิธีพิจารณาคความแพ่ง โดยสามารถออกหมายเรียกบุคคล พยาน หลักฐาน เอกสาร มาให้ปากคำหรือแสดงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถชี้ขาดและบังคับได้ ต้องเสนอฝ่ายบริหารหรือฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศเหล่านี้ด้วย

สรุปอำนาจหน้าที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนมากจะมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน คืออำนาจในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการสิทธิฯ แต่ละประเทศจะมีต่างกัน บางประเทศไม่มีอำนาจแม้แต่จะเรียกเอกสารหรือพยานมาให้ปากคำ ในขณะที่บางประเทศสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาในประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลนั้น ๆ ด้วย และที่เหมือนกันคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่สอบสวน ไม่มีอำนาจชี้ขาดมีอำนาจเพียงสอบสวนใกล้เคียง ประนีประนอมเท่านั้น บางประเทศมีอำนาจนำขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ชี้ขาด เป็นต้น

¹Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Rights OHCHR Geneva [Online], Available URL: <http://www.yahoo.com>, 2001(December, 15).

บทที่ 3

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของไทย

1. สิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 ประวัติความเป็นมา

คนไทยได้รู้จักและคุ้นเคยกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ มานานแล้ว เพียงแต่ว่าในขณะนั้นยังไม่ได้เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ทั้งนี้ เพราะหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน ปรากฏอยู่ในหลักธรรมคำสั่งสอนของพุทธศาสนา ที่คนไทยส่วนใหญ่นับถือ ศรัทธา มาช้านานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นคำสอนให้มีเมตตา ให้มีความอดทน มีความอดกลั้น และรู้จักให้อภัย หรือคำสอนให้มนุษย์เลิกคู่มือนเหยียดหยามกันในการแบ่งชั้นวรรณะ พระพุทธเจ้าทรงปฏิเสธระบบวรรณะของฮินดู และทรงเน้นว่ามนุษย์ทุกชั้นวรรณะต้องตกอยู่ในอำนาจกฎแห่งกรรม และในที่สุดก็อยู่ภายใต้กฎแห่งธรรมอย่างเท่าเทียมกัน พระพุทธองค์ทรงถือว่าทุกคนมีโอกาสเข้าถึงชีวิตที่ดี และโลกุตระธรรมเป็นสมบัติของทุกคน จะเอาชั้นวรรณะมาเป็นเครื่องจำกัดมิได้ พุทธศาสนาถือว่า “ค่าของคน” อยู่ที่คุณธรรม ความดี ไม่ใช่ชาติกำเนิดหรือการมีทรัพย์สินเงินตรา ยิ่งกว่านั้น พระองค์ทรงแสดงอิสรภาพที่เป็นจุดหมายซึ่งจะบรรลุได้ก็ด้วยความมีอิสรภาพ และทรงแสดงวิธีการอันเป็นสุขซึ่งนำไปสู่จุดหมายที่เป็นสุขนอกจากนี้ยังไม่สนับสนุนให้มีทาส เพราะตามหลักพุทธศาสนา คนทุกคนเท่าเทียมกันในข้อที่ว่า คนทั้งปวงตกอยู่ในอำนาจกฎธรรมชาติดีเดียวกัน ทุกคนต้องเกิด แก่ เจ็บ ตาย ทุกคนต้องเป็นไปตามกฎแห่งกรรม¹ คำสอนของพระพุทธศาสนาในเรื่องความเสมอภาค

¹ เสน่ห์ จามริก (Saneh Chamarik), พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน (Buddhism and Human Rights) (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543), หน้า 10.

² เรื่องเดียวกัน.

เช่น “กษัตริย์เป็นผู้ประเสริฐสุดในหมู่ชนผู้รังเกียจด้วยโคตร แต่ท่านผู้สมบูรณ์ด้วยวิชาและจรณะ นับว่าเป็นผู้ประเสริฐในหมู่เทวดาและมนุษย์” พุทธศาสนาทือว่ามนุษย์ปุถุชนล้วนเป็น“เวไนยสัตว์” คือ มีโอกาสที่จะหลุดพ้นจากโอฆะสงสารได้หากมีความพยายาม¹

อิทธิพลของพุทธศาสนาประกอบกับจารีตประเพณีและวัฒนธรรมไทยทำให้สถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันไม่มีเหตุการณ์ต่อสู้เรียกร้องที่รุนแรง พระมหากษัตริย์ที่ทรงมีพระราชอำนาจเหนือสิ่งใดทั้งปวง ได้ทรงปกครองเหล่าอาณาประชาราษฎร์ด้วยทศพิธราชธรรม ด้วยความรักความเมตตา ประคองบิดาเลี้ยงบุตรหลายต่อหลายครั้งที่ทรงเป็นตัวอย่างในการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน โดยที่ประชาชนมิต้องต่อสู้เรียกร้องแต่ประการใด คนไทยจึงไม่เคยเรียกร้องสิทธิอะไรจากผู้ปกครอง เนื่องจากในความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับพระมหากษัตริย์อันเป็นที่รักยิ่งของประชาชน ดังนั้น การเรียกร้องในลักษณะที่เป็นสิทธิเช่นเดียวกับตะวันตกจึงไม่มี อีกทั้งความสัมพันธ์ของคนในชุมชนภายใต้ระบบเจ้าขุนมูลนายกับไพร่นั้นก็เป็นไปแบบพึ่งพาอุปถัมภ์ เป็นเรื่องของความรัก ความเอ็นดู ความเมตตา สงสาร และเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน

เมื่อมีการเปิดประเทศเพื่อการติดต่อค้าขายกับต่างชาติ สังคมที่เคยเป็นแบบพออยู่พอกินจำต้องเปลี่ยนแปลงเป็นการผลิตเพื่อการค้า ประกอบกับอิทธิพลของต่างชาติและแนวความคิดของตะวันตกที่มากับการค้าขาย การศึกษาและวัฒนธรรม ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนไป มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีการผสมผสานแนวคิดและค่านิยมของต่างชาติมากขึ้น การเปรียบเทียบจึงทำให้เกิดความรู้สึกว่า “สิทธิ” เป็นสิ่งที่คนไทยสมควรเรียกร้องเอาจากผู้ปกครอง² ดังรายละเอียดในแต่ละยุคสมัยต่อไปนี้

¹จิร โชค (บรรพต) วีระสัจ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 305.

²อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: นานาสังพิมพ์, 2544), หน้า 45-46.

1.1.1 สมัยสุโขทัย

สิทธิเสรีภาพเพิ่งจะปรากฏเป็นบันทึกหลักฐานทางประวัติศาสตร์เป็นครั้งแรกในศิลาจารึกสมัยสุโขทัย¹ เช่น สิทธิทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการค้าขายที่สามารถทำได้โดยเสรี ไม่มีการผูกขาด ไม่เก็บภาษี ดังที่จารึกไว้ว่า “เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าเงือนทอง ค้า” สิทธิในการรับมรดกในทรัพย์สินของทายาท ที่ว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล ล้มตายหายกว่า เย่าเรือนพ่อเชื้อเสื่อถ้านันข้างขลุกลมียเย็บข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อ มันไว้แก่ลูกมันสิ้น” สิทธิที่จะทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ หรือสิทธิในการร้องทุกข์ ดังที่จารึกไว้ว่า “ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หัน ไพร่ฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงขุนบ่ไว้ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ขึ้น เรียกถามเมื่อสอบความแก่มัน ด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม”²

1.1.2 สมัยอยุธยา

แม้การปกครองในสมัยอยุธยาจะเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีและใช้สิทธิเหนือประชาชน แต่ลักษณะการปกครองในสังคมไทย พระมหากษัตริย์จะทรงมีทศพิธราชธรรม ทรงนับถือศาสนาพุทธ รวมทั้งอุปนิสัยของคนไทยก็เป็นคนอ่อนน้อม ถ่อมตน เชื่อฟังผู้อาวุโส มีความเห็นอกเห็นใจ และให้อภัย จึงทำให้สังคมไทยไม่ค่อยมีความขัดแย้งในสิทธิต่าง ๆ

1.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์

ได้มีการปรับปรุงเรื่องกฎหมายตรา 3 ดวง เรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้รับการคุ้มครองตามฐานะันคร ภายใต้การดูแลคุ้มครองของกฎหมาย

¹พลโท ประพาฬ กุลพิจิตร, เรื่องเดิม, หน้า 7.

²พนนธิ สุริยะ, เรื่องเดิม, หน้า 18 - 20.

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 4 ทรงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เรื่องการห้ามขายลูกเมียเป็นทาสซึ่งเป็นการให้สิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน ส่งเสริมให้เยาวชนมีการศึกษา

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงให้เลิกทาสและตั้งโรงเรียนเพื่อประชาชนเป็นครั้งแรก เป็นการยกระดับสถานภาพของคนในสังคม ให้มีสิทธิเท่าเทียมกัน ทรงโปรดให้มีการจัดการปกครอง ระบบมณฑลเทศาภิบาล ให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผลให้เกิดการเสริมสร้างสิทธิ เสรีภาพ ในการดำเนินชีวิตมากยิ่งขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นของการให้สิทธิ เสรีภาพ และประชาธิปไตยในสังคมไทย อีกทั้งยังส่งเสริมการศึกษาประชาชน มีการเลิกทาส และพัฒนาประเทศให้ทันสมัย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ก็ทรงให้ประชาชนมีสิทธิเสนอความคิดเห็นลงหนังสือพิมพ์ การส่งเสริมการศึกษาให้กับประชาชน การทดลองดุสิตธานี เพื่อให้ความรู้เรื่องสิทธิ เสรีภาพ แก่ประชาชน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงโปรดให้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่มิได้ทันใช้ก็เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งพระองค์ก็ทรงยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บ้านเมืองสงบ เป็นไปเยี่ยงอารยประเทศ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีพระปรีชาญาณ ให้สิทธิแก่ประชาชนและเสริมสร้างประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมาโดยตลอดแต่คำว่า “สิทธิมนุษยชน” เริ่มมีการใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้ประกาศนโยบายที่จะดำเนินการปกครองแบบใหม่ (ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ) โดยยึดนโยบายหลัก 6 ประการ¹ ได้แก่

¹จรัส (บรรพต) วีระสัตย์, สุรพล ราชภัฏจารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, เรื่องเดิม, หน้า 304.

- 1) รักษาความเป็นเอกราช
- 2) รักษาความปลอดภัยภายใน
- 3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎร
- 4) สืบทอดมรดก
- 5) เสรีภาพ
- 6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ มีการรับรองสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับแรก พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 กล่าวคือรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองความเสมอภาค เสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษา เสรีภาพในการนับถือศาสนา การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ และสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนโดยเสรี¹ นอกจากนี้จะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว หลักสิทธิมนุษยชนยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ของไทยอีกด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความทางอาญา เป็นต้น

บทบัญญัติแห่งสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยดังกล่าว นับว่าก้าวหน้าและมีหลายมาตราที่บัญญัติตรงกับหลักการสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ(พ.ศ. 2491) แม้ว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของไทย จะมีมาก่อนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่า นับว่าคนไทยคุ้นเคยกับสิทธิเสรีภาพมาก่อนที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นถึง 16 ปี แต่สิทธิเสรีภาพที่คนไทยคุ้นเคยนั้นมีใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นสิทธิเสรีภาพอย่างแท้จริง แต่ด้วย อุดมการณ์ทางการเมืองภายใต้ค่านิยมและความเชื่ออันมีรากฐานมาจากคำสั่งสอนของศาสนาดังกล่าวทำให้เกิดการยอมรับอำนาจการปกครองของชนชั้นปกครอง ยอมรับในคุณค่าของครอบครัวและให้ความเคารพนับถือผู้ใหญ่ ยอมรับและเข้าใจถึงสถานะที่แตกต่างกันของบุคคลโดยไม่เกิดข้อขัดแย้งที่รุนแรง²

¹พลโทประพาส กุลพิจิตร, เรื่องเดิม, หน้า 116.

²อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 3.

อย่างไรก็ตามแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่มาพร้อม กับแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตยที่เป็น ของตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามานับแต่มีการค้าขายกับต่างประเทศ ระบบการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยในทุก ๆ ด้านตามอย่างตะวันตกทำให้ แนวความคิดอ่านตามแบบตะวันตกแทรกซึมเข้าสู่แนวคิดและวัฒนธรรมแบบไทย ๆ ดัง จะเห็นได้จากสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังนี้ สิทธิและเสรี ภาพได้ปรากฏขึ้นใน“พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธ ศักราช 2475” ซึ่งคณะราษฎรจัดทำขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศภาย หลังการเปลี่ยนแปลงแผ่นดิน โดยประกาศใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อจัดการสถานการณ์หัว ใจของประเทศ ให้เข้าสู่สภาวะปกติ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังมีบัญญัติให้ประชาชนมี สิทธิมีส่วนในการปกครองด้วย ซึ่งถือเป็นการรับรองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการ¹ โดยมีหลักการสำคัญ เช่น

อำนาจของประเทศเป็นของประชาชน(มาตรา 1) ให้มีองค์กรที่ใช้ อำนาจแทนประชาชน (มาตรา 2) อันเป็นการยืนยันถึงการเปลี่ยนแปลงจากการปก ครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย “ราษฎรไม่ว่าเพศใด เมื่อมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ย่อมมีสิทธิออกเสียงลง มติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้”(มาตรา 14)² เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้ให้ความสำคัญ กับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว³ โดยได้

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร:กองการพิมพ์, 2542), หน้า 3.

²สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกลาง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475-2515 (กรุงเทพมหานคร:กองการพิมพ์, 2539), หน้า 7.

³สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 5.

บัญญัติไว้ทั้งในหมวด ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามและบัญญัติไว้ในหมวดทั่วไป เช่น¹

1) ประชาชนชาวสยาม ไม่ว่าแหล่งกำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน (มาตรา 1)

2) บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย (มาตรา 12)

3) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ปฏิบัติของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมของประชาชน (มาตรา 13)

4) ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เลหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ (มาตรา 14)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรไว้ แต่ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าใดนัก ยิ่งไปกว่านั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2476 มีผลทำให้มีบุคคลจำนวนมากถูกจับกุมคุมขังและถูกพิจารณาคดีทางการเมือง(โดยคณะกรรมการที่รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งแทนศาลสถิตยุติธรรม)² แต่ประชาชนก็มีได้ต่อสู้ หรือเรียกร้องสิทธิเสรีภาพที่เสียไปมากมายนักดังจะเห็นได้จากการปฏิวัติรัฐประหารที่กระทำสำเร็จและแทบจะไม่มี การต่อต้านใด ๆ จากประชาชนเลย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของชนชาวไทยไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475 แต่ได้เพิ่มสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นมา (มาตรา 15)³

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกลาง, เรื่องเดิม, หน้า 22-24.

²อุดม รัฐอมฤต, นพวิธิ สุริยะและ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 4- 5.

³สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกลาง, เรื่องเดิม, หน้า 61.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เป็นอีกฉบับหนึ่งที่คณะรัฐประหารยกร่างขึ้น เพื่อให้บังคับเป็นการชั่วคราวแทนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489¹ แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารยกร่างขึ้น แต่สิทธิของชนชาวไทย ก็มีบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย ซึ่งมีข้อความและเนื้อหาสาระ เหมือนกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ทุกประการ²

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญ ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 จัดทำขึ้น ซึ่งขณะจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นตรงกับช่วงเวลาที่ประเทศไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 ด้วยเหตุนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำเอาเนื้อหา สาระแห่งสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล (ที่รัฐธรรมนูญไม่มีบัญญัติ) มาบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่า เป็นประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยมากที่สุดฉบับหนึ่ง หมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงกลายเป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญ ฉบับต่อๆ มา³ เช่น

1) บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ (มาตรา 29)

2) บุคคลมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกาย หรือลัทธินิยมในทาง ศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน (มาตรา 28)

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

²สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกลาง, เรื่องเดิม, หน้า 95-100.

³พนินธิ สุริยะ, เรื่องเดิม, หน้า 70.

3) บุคคลมีเสรีภาพในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคมและการตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39)

4) บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย การจับกุมคุมขัง หรือการตรวจค้นตัวบุคคลจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย(มาตรา 31)

5) บุคคลมีเสรีภาพในเคหสถาน ได้รับความคุ้มครองในที่อยู่อาศัย และครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข(มาตรา 33)

6) บุคคลมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และในการประกอบอาชีพภายใต้ข้อบังคับแห่งบทกฎหมาย การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ (มาตรา 41)

7) บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดชอบ (มาตรา 44)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ได้ถูกประกาศใช้ภายหลังการทำรัฐประหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในร่างกาย ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การชุมนุมสาธารณะและการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ แต่ไม่ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองบทบัญญัติดังกล่าว¹

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ประกาศใช้ภายหลังการปฏิวัติยึดอำนาจ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางการเมืองแต่ประการใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการเรียกร้องของนิสิต นักศึกษาและประชาชน “ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ” จำนวน 18 คน ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการได้ยึดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹อุคม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะและบรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 8.

พุทธศักราช 2492 เป็นแนวทางในการร่าง มีการให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นอีกฉบับหนึ่งที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 (มาตรา 27-53) มาบัญญัติไว้แล้ว² ยังได้บัญญัติสิทธิเสรีภาพเพิ่มเติมขึ้นด้วย เช่น

- 1) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (มาตรา 28)
- 2) บุคคลย่อมมีสิทธิทางการเมือง การใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 29)
- 3) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดหาทนายความสำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 34)
- 4) บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง อันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการถูกทรมาน บังคับ หรือใช้กำลัง บังคับ หรือเกิดจากการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ถ้อยคำนั้นเป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ (มาตรา 35)
- 5) บุคคลใดต้องรับโทษอาญา โดยคำพิพากษาถึงที่สุด หากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่ร้องฟ้องคดีขึ้นพิจารณาใหม่ในภายหลังว่า บุคคลนั้นมีได้เป็นผู้กระทำความผิด ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทน และได้รับบรรดาสติขันธ์ที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน (มาตรา 36)

¹อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

²สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 25-26.

6) เสรีภาพในวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง (มาตรา 42)

นอกจากสิทธิเสรีภาพแล้ว แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 62 ถึงมาตรา 94) ก็ได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2492 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วยเช่นกันและก็ได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเพิ่มขึ้นอีก เช่น

1) รัฐต้องจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาล (มาตรา 67)

2) รัฐจะต้องรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข (มาตรา 71)

3) รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำ และได้รับค่าแรงตอบแทนตามควรและคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปโดยเป็นธรรม และพึงจัดให้ผู้ทำงานมีความมั่นคงก้าวหน้าในการทำงานและมีหลักประกันเมื่อเจ็บป่วยและชราภาพ (มาตรา 89)

4) รัฐพึงจัดให้บุคคลทุกพลภาพมีงานทำตามความสามารถและความเหมาะสม (มาตรา 90)

5) รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และพึงคุ้มครองสุขภาพของบุคคล และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย รัฐพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า การป้องกันและปราบปรามโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้องกระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า (มาตรา 92)

6) รัฐพึงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน (มาตรา 93)

สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 จึงจำแนกได้ดังนี้

1) ด้านความเสมอภาค เช่น ทุกคนเสมอภาค เท่าเทียมกันอิสรภาพในการดำรงชีวิตโดยไม่มีการกีดกันเพราะเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา

2) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับครอบครัวและทรัพย์สิน

3) สิทธิเสรีภาพทางการเมือง เช่น การให้สิทธิรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ เป็นพรรคการเมือง เป็นต้น

4) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่สิทธิที่จะหางานทำ สิทธิการประกอบอาชีพ สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม (สิทธิเหล่านี้ระบุไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ)

5) สิทธิเสรีภาพทางการศึกษา เป็นหลักการใหม่ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมและบำรุงการศึกษา ตลอดจนช่วยเหลือผู้ยากไร้ในเรื่องทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการเล่าเรียน

6) สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น รับรองฐานะความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ใช้บังคับหลังการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเนื้อหาสาระจะคล้ายกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ก็มีได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ก็เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับที่ประกาศใช้หลังการยึดอำนาจ มีเนื้อหาสาระคล้ายกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 คือบัญญัติให้มีระบบการปกครองแบบอำนาจเบ็ดเสร็จ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองและไม่มีหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน¹

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ประกาศใช้ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำรัฐประหาร รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับชั่วคราว และมีหลักการเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2520²

¹อุคม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะและบรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-10.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้นำสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ มาบัญญัติไว้ (โดยเฉพาะบทบัญญัติและหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2492 และพุทธศักราช 2517) แล้วจึงบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ เพิ่มเติม ด้วยเหตุนี้สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นใหม่จึงไม่แตกต่างกันมากนัก และด้วยเหตุที่บทบัญญัติแห่งสิทธิและเสรีภาพได้มีมานาน และมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ แต่ไม่มีการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ซ้ำยังถูกละเลยละเมิดมาโดยตลอด ไม่ว่าจะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานหรือแม้แต่สถาบันนิติบัญญัติก็ยังสามารถฝ่าฝืน เช่น รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นบัญญัติรับรองสิทธิในการตั้งพรรคการเมือง รับรองสิทธิขาย หญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ร่างกฎหมายพรรคการเมือง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิของสตรี ซึ่งบัญญัติสอดรับทำนองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ¹ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการอ้างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมักเป็นไปเพื่อเป็นเหตุแห่งความชอบธรรมของผู้ปกครองมากกว่าที่จะต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินจากระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองระบบเผด็จการ ยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายต่อหลายครั้งและร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมารองรับอำนาจของตนเองและรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่เพิ่มอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้แก่หัวหน้าเผด็จการที่ยึดอำนาจเหล่านั้น ดังบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 เป็นรัฐธรรมนูญ ที่คณะรัฐประหารเป็นผู้ร่างขึ้น โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้ว่า แนวทางการปกครองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักการและกลไกในการปกครองประเทศที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดไว้จะเห็นว่ามีความคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2489 มาก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ

¹ เสน่ห์ จามริก, เรื่องเดิม, หน้า 138, 141.

ฉบับนี้ได้ใช้หลักการของ “การปกครองในระบบรัฐสภา” เหมือนกัน มีสองสภาเหมือนกัน วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน¹

รัฐธรรมนูญฉบับที่ถูยกยกเลิก (ฉบับ พ.ศ. 2489) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง และร่างที่คณะรัฐประหารร่างขึ้นก็ไม่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ถูยกยกเลิกเลยเหตุผลของการยึดอำนาจที่แท้จริงจึงมิใช่ที่กล่าวอ้างข้างต้น

2) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 เป็นรัฐธรรมนูญที่คณะปฏิวัติร่างขึ้น ที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมการให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่หัวหน้าคณะปฏิวัติ กล่าวคือได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแก่นายกรัฐมนตรี ในใช้อำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ “เห็นสมควร” เพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์หรือ การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทวน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ยังผลให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวาง

3) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังจากคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจ และมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน แต่มีอำนาจการใช้บังคับที่กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อทวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนาถของประชาชนเป็นการกระทำที่ผิดร้ายแรงเท่ากับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ นอกจากนั้นยังบัญญัติให้ใช้มาตรานี้ย้อนหลังก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญนี้อีกด้วย

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้ภายหลังที่คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ยึดอำนาจการปกครอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการ

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญ, หน้า 11-12.

กระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมีผลใช้บังคับย้อนหลังกับกรณีที่เกิดขึ้นได้ด้วยเช่นเดียวกัน

5) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้หลังจากที่คณะปฏิวัติทำการยึดอำนาจ การปกครองประเทศ แต่ประเด็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา กล่าวคือ มีการตั้งสถานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติ ขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง โดยมีหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใด ประธานสถานโยบายแห่งชาติจะเสนอปัญหานั้นให้ที่ประชุมร่วมระหว่างสมาชิกสถานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมร่วมมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ซึ่ง การประชุมร่วมกันดังกล่าว ประธานสถานโยบายแห่งชาติจะเป็นประธานของที่ประชุม

นอกจากนี้ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของประธานสถานโยบายแห่งชาติ และที่ขาดไม่ได้ ก็คือ บทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ

6) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ซึ่งยังคงมีบทบัญญัติให้อำนาจพิเศษให้แก่ประธานสภา รสช.และหรือนายกรัฐมนตรีสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และถือว่าเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น¹

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองการประชาสัมพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญ, หน้า 6, 31-32.

รัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดจากการปฏิวัติยึดอำนาจเหล่านี้ จึงเป็นเพียงหลักประกันทางกฎหมายให้แก่ผู้ยึดอำนาจหรือรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่ได้เป็นหลักประกันทางกฎหมายให้แก่ สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ได้เป็นการปฏิวัติเพื่อให้ สิทธิเสรีภาพได้รับการเคารพ ค้ำครองหรือปฏิบัติตามแต่อย่างใด และหลังจากยึดอำนาจ แล้วก็บัญญัติอำนาจพิเศษให้แก่ตนเอง เพื่อใช้เป็นเครื่องประกันความมั่นคงในการอยู่ใน อำนาจของตนเอง

ส่วนประชาชนก็ไม่เคยยินดียินร้ายการยึดอำนาจมากนัก ทั้งนี้ เพราะ เคยชินกับการ ได้ยินและได้เห็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนมากมาย และบทบัญญัติเหล่านั้นก็ไม่ได้มีการเคารพหรือปฏิบัติตาม และ ฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐก็ไม่มีความพยายามที่จะควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เกิดขึ้นมานาน นานจนกระทั่งมีความรู้สึกว่าการในการบริหาร ประเทศ มิใช่เรื่องของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมใด ๆ ได้ จะมีสิทธิบ้างเล็กน้อยก็ตอนไป เลือกตั้งเท่านั้น สภาพการณ์ได้เกิดขึ้นวนเวียนเช่นนี้หลายครั้งหลายหน จนประชาชน คาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าเดี๋ยวก็ร่างรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นมาใช้ และก็จะใช้บังคับอยู่ได้ไม่ นานก็จะมี การยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิม ประกาศเคอร์ฟิว ห้ามคนออกจากบ้าน ยามวิกาล กาสใช้ธรรมนูญชั่วคราวที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในการสั่งจับ สั่งยิงเป้าใครก็ได้ บ้านเมืองช่วงนั้นจะสงบเงียบไม่มีผู้แทนฯมาทะเลาะกัน ไม่มีโจรผู้ร้าย(เพราะกลัวถูกยิง เป้า) เป็นวัฏจักรเป็นวงจรอุบาทว์อยู่เช่นนี้เรื่อยมา ดังนั้นเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหารอีก ประชาชนจึงไม่เดือดร้อนอะไร การต่อต้าน เรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ที่เผด็จการยึดไปจึงแทบ จะไม่มี

สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับข้างต้น ไม่เคยมีผล เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ได้แต่บัญญัติไว้เป็นหลักฐานในรัฐธรรมนูญซึ่งทำให้คุณแล้ว ให้ความ สำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมากมาย เช่น ศาลปกครองที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐ ธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้น การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นการบัญญัติเพื่อให้ “ดูดี” ให้ต่างประเทศเชื่อมั่นหรือหลงเชื่อว่า ประเทศไทยให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริงทั้ง ๆ ที่หลายต่อหลายอย่างที่ไม่เคยเป็นจริงตามที่บัญญัติ

ด้วยเหตุนี้แนวความคิดที่จะต้องมีมาตรการที่จะทำให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการเคารพ ยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังตามหลักการของความ เป็นกฎหมายสูงสุดที่ผู้ใดจะละเมิดหรือกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งมิได้ จึงเกิดขึ้น โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2539 คือ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539) เพื่อให้จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ¹

สภาร่างรัฐธรรมนูญฯ จำนวน 99 คน จึงได้รวบรวมและรับฟังความคิดเห็นความเห็นของประชาชนแล้วกร่างขึ้น บทบัญญัติและหลักการใหม่ ๆ แนวคิดใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นมากมาย เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งสิทธิเสรีภาพ ได้ถูกบัญญัติเพิ่มขึ้นมากมาย ซึ่งหลักการหรือสิทธิที่เพิ่มขึ้นนี้ มีทั้งสิทธิเสรีภาพที่เคยมีอยู่ก่อนและได้มีการรับรองมานานแล้ว เช่น สิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิแสดงความคิดเห็น สิทธิได้รับความคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น และสิทธิที่ยังไม่เคยมี หรือไม่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญในอดีตฉบับใด เช่น สักค้ำศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

การยกร่างรัฐธรรมนูญเกิดจากแนวคิดที่ว่าที่ผ่านมาประชาชนถูกรีดรอนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ค่อนข้างมากและยังไม่มีองค์กรใดที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่ โดยเฉพาะที่ผ่านมาเจ้าพนักงานได้ใช้อำนาจรัฐตัดสินใจตามความเห็นชอบของตน โดยไม่ได้คิดว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างไร อีกทั้งประเทศไทยมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างสูง ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าพนักงาน องค์กรตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ มักจะอยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร ไม่มี

¹สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมาธิการ 2, กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2540), หน้า 8-9.

อิสระในการทำหน้าที่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างองค์กรตรวจสอบที่มีอำนาจ และเป็นอิสระขึ้นมาทำหน้าที่สอดส่องดูแล ให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของราษฎรเป็นหลัก องค์กรดังกล่าวต้องมีที่มาจากประชาชน อาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม สภาวาระรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประเด็นสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง มีความสำคัญ ที่สุดเรื่องหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (human dignity) ของบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นเหล่าก้าเน็ด เพศ หรือศาสนาใด ซึ่งมนุษย์จะต้องปฏิบัติต่อกัน โดยเคารพต่อหลักนี้เป็นสำคัญ หากไม่ปฏิบัติตามหลักนี้ มนุษย์ก็จะมีคุณค่าไม่แตกต่างกับสัตว์หรือ สิ่งของที่ถูกกดขี่ข่มเหง ขูดรีด เขี่ยขยำทำลายได้ตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจมีโอกาสและอิทธิพลเหนือกว่า การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ขยายขอบเขตการรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีผลในทางปฏิบัติ และเพิ่มส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศให้มากขึ้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การเพิ่มสิทธิ เสรีภาพใหม่ ๆ และความเสมอภาคให้ประชาชน

(1) สิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีเพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันหมายถึง การห้ามปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์หรือเยี่ยงทาส เช่น จะนำมนุษย์มาทดลองเหมือนสัตว์ไม่ได้ (มาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28)

ข. ขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยห้ามการทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม (มาตรา 31) ห้ามการจับ โดยไม่มีหมายศาลและต้องนำตัวไปศาลใน 48 ชั่วโมง (มาตรา 237)

ค. รับรองสิทธิในครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา 34) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53) มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว (มาตรา 80)

ง. เพิ่มเติมเสรีภาพทางมโนธรรมและศาสนา โดยรับรองเสรีภาพในการปฏิบัติตาม ศาสนบัญญัติ (มาตรา 38) ให้รัฐคุ้มครองและอุปถัมภ์พุทธศาสนาและ

ศาสนาอื่น สร้างความสมานฉันท์ระหว่างทุกศาสนาและนำหลักธรรมศาสนามาพัฒนา
คุณธรรมและคุณภาพชีวิต (มาตรา 37)

จ. รับรองสิทธิพยานในคดีอาญา และผู้เสียหายให้ได้รับความคุ้มครองและค่าตอบแทนจากรัฐ (มาตรา 244-245) ผู้เสียหายในคดีอาญาที่ไม่ได้รับการบรรเทาความเสียหายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 245)

ฉ. ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวนด้วย (มาตรา 241) จำเลยที่ถูกคุมขังอยู่แต่ต่อมาศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าไม่ได้ทำผิด มีสิทธิเรียกร้องค่าทดแทนต่อหน้าเจ้าพนักงาน (มาตรา 246)

(2) สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองที่เพิ่มขึ้นมีดังนี้

ก. เพิ่มเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการห้ามปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุและโทรทัศน์ (มาตรา 39) กำหนดให้ความถี่ที่ใช้สำหรับวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคม เป็นทรัพย์สินของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระ (มาตรา 40) และให้เจ้าหน้าที่สื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวหรือความเห็นภายใต้จรรยาบรรณ (มาตรา 41) รัฐต้องจัดโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึง (มาตรา 78)

ข. ให้ความสำคัญกับเสรีภาพทางวิชาการและการศึกษา (มาตรา 42) รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เปล่าอย่างน้อย 12 ปี (มาตรา 43) ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และพัฒนาวิชาชีพครู (มาตรา 81) ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดการศึกษาและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม (มาตรา 289)

ค. ผู้ยากไร้มีสิทธิรักษาพยาบาลฟรี (มาตรา 52 และมาตรา 82)

ง. เด็กและเยาวชนจะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ไม่ให้มีการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และหากไม่มีผู้ดูแล รัฐต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาอบรม (มาตรา 53 และมาตรา 80)

จ. ผู้มีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้อื่น จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54 และมาตรา 80)

จ. ผู้พิการหรือทพพลาภจะได้สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 55 และมาตรา 80) ไม่ห้ามคนหูหนวกและเป็นใบ้สมัครรับเลือกตั้ง

ข. ผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครองและจะมีองค์กรอิสระกำกับดูแล (มาตรา 57)

ข. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเป็นผู้อนุรักษ์และฟื้นฟูจารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ศิลปะ และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 46 มาตรา 79 และมาตรา 290)

ฉ. บุคคลมีสิทธิร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งมีสิทธิฟ้องหน่วยงานให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 มาตรา 79)

ญ. บุคคลมีสิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รักษา กฎหมาย รักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและบริการประชาชน และวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)

(3) การรับรองความเสมอภาคของบุคคล ที่เพิ่มขึ้นมีดังนี้

ก. บุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (มาตรา 5) และห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา 30)

ข. รัฐเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบ และค้อยโอกาสได้ เช่น สตรี เด็ก คนพิการ คนเป็นเอดส์ เพื่อให้คนดังกล่าวเสมอภาคกับคนอื่น ๆ (มาตรา 29) การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับบุคคลดังกล่าวต้องมีผู้แทนองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องพิจารณาด้วย (มาตรา 190)

ค. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความเสมอภาคในการใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยเลือกผู้แทนได้เท่ากันทั้งแบบแบ่งเขตเลือก และแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 99, 102 มาตรา 105 วรรคสอง)

2) การทำให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ทำให้สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค มีผลจริงจางทางปฏิบัติ โดยมีมาตรการดังนี้

(1) หน่วยงานของรัฐ ต้องเคารพสิทธิและให้สิทธิฟ้องคดีในกรณี ถูกละเมิด

(2) การกำหนดให้สิทธิเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และ ศาล ในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย(มาตรา 27) และการใช้อำนาจ รัฐต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ (มาตรา 26)

(3) การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายบัญญัติต้องทำโดยกฎหมาย และต้องเท่าที่รัฐธรรมนูญอนุญาตและที่จำเป็น โดยจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้(มาตรา 29)

(4) ผู้ที่ถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ สามารถใช้สิทธิ ฟ้องศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาล ได้ (มาตรา 28)

(5) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(6) สิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญดังนี้

ก. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา(มาตรา 197)

ข. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199)

ค. ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า กฎหมายขัด รัฐธรรมนูญ(มาตรา 198, 264)

ง. ฟ้องศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย (มาตรา 276)¹

3) การเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน

(1) การเพิ่มองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งมีความเชื่อมโยงจากวุฒิสภาโดยการ เสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา การมีสำนักงานหรือหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว สามารถตรวจสอบและถูกถอดถอนได้ องค์กรดังกล่าวมีดังนี้

ก. ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น

ข. ศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นและพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

ค. ศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

ง. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

จ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ฉ. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ข้างต้นที่มีอำนาจคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอ้อม คือ

ก. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ข. ศาลรัฐธรรมนูญ

ค. ศาลปกครอง

องค์กรใหม่ที่มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹

1.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกลไกใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐ

¹ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (ม.ป.ท., 2543), หน้า 76.

ธรรมเนียมของไทยฉบับใดมาก่อน แต่ก็เป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้สากลโลกยอมรับในความก้าวหน้าทางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศนั้น ๆ¹ ซึ่งกว่าจะได้รับการยอมรับให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลาในการชี้แจงถึงผลดีผลเสียมากมาย เช่น ให้มี “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน องค์กรนี้จะเป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งยังเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วขึ้น

แม้ว่าจะได้รับความเห็นชอบในหลักการที่ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกองค์กรหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ยังมีกรดกเถียงในประเด็นดังกล่าวอยู่อีก คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นควรเป็นองค์กรอิสระ แต่อีกฝ่ายหนึ่งกลับเห็นว่าไม่ควรมี เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว ถ้าให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาอีก จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน เมื่อหาข้อยุติที่ชัดเจนไม่ได้ ที่ประชุมจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและมอบหมายให้ไปศึกษาในรายละเอียดเสียก่อน

เมื่อศึกษาเสร็จแล้วคณะทำงานฯ จึงได้ยกร่างเสนอให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” องค์กรเดียวโดยให้มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งรูปแบบหรือโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะทำงานได้เสนอแยกงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกเป็นสองส่วน คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั่วไปและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างฯ ได้อภิปรายอย่างกว้างขวางในเรื่ององค์ประกอบดังกล่าว ในที่สุดที่ประชุมก็ได้พบความแตกต่างระหว่างภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ประชุมจึงมีมติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแยกออกต่างหาก จากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และได้กำหนดให้มีอำนาจที่ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ส่วนรูปแบบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบเดียวกันกับ

¹ คณิน บุญสุวรรณ, สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองบุคคล (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2540), หน้า 31.

ซ้อนกัน ส่วนรูปแบบของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบเดียวกับ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้และได้มอบหมายให้คณะทำงานฯ รับผิดชอบร่างคณะทำงานได้ไป ยกร่างมาโดยให้มีองค์ประกอบที่กำหนดให้มีผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เป็นกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คน ซึ่งการกำหนดดังกล่าวก่อให้เกิดการย้อนกลับมากล ยึ่งกันในประเด็นเดิม เช่น มีการขอให้ตัดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออก (ไม่ให้มีตัวเอง) มีการเสนอแม้กระทั่งขอให้เปลี่ยนหลักการโดยสิ้นเชิงจาก “คณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ไปเป็น “สภาการเกษตรแห่งชาติ” พร้อมทั้งได้เสนอ องค์ประกอบของสภาการเกษตรแห่งชาติไว้เสร็จสรรพ สมาชิกบางท่านขอให้เปลี่ยน องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยให้ตัดผู้แทนจากองค์การเอกชน ด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนออกทั้งหมด บางท่านไม่สนใจในองค์ ประกอบแต่ขอให้เปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ บางท่านขอให้กำหนดองค์ประกอบใหม่โดยขอให้มีส่วนผู้หญิงและชายในสัดส่วน ที่เหมาะสม และบางท่านได้เสนอให้อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเป็นของนายกรัฐมนตรี ส่วนผู้แทนองค์การเอกชนที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็น กรรมการ ต้องมาจากองค์การเอกชนที่มีกฎหมายรับรอง รวมทั้งให้ลดวาระการดำรง ตำแหน่งจากหกปีเป็นห้าปี¹

ฝ่ายที่เห็นควรตัดออกทั้งหมด(ไม่ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ) ได้ให้เหตุผลว่าจะทำให้องค์การเอกชนมีอำนาจดำเนินการซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ ความมั่นคงของชาติได้ เนื่องจากองค์การเอกชนบางแห่งได้รับการสนับสนุนจากต่าง ประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเปิดโอกาสให้มีการก้าวท้าวสิทธิและอำนาจอธิปไตยของชาติ ได้ ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้ชี้แจงว่าการจัดตั้งคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นไม่ได้ขัดต่อความ มั่นคงของชาติ เนื่องจาก ภัย พิษภัยสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Convenient

¹ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 376-378.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไว้ การที่นำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมา บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังเป็น การให้ความสำคัญของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน อันจะส่งผลให้มีการยกเลิกการตอบโต้ ทางการค้าบางประการได้ เช่นเดียวกับที่สหภาพแอฟริกาใต้ ได้รับการยกเลิกมาตรการ การตอบโต้ทางการค้าจากประเทศต่าง ๆ ส่วนที่มีผู้แทนองค์การเอกชนมากกว่าครึ่งหนึ่ง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนจำนวนหนึ่ง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เอง จึงต้องกำหนดองค์ประกอบดังกล่าวไว้เพื่อให้ค่านึงการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขข้อความจากการกำหนดจำนวนที่ชัดเจน มาเป็น “ทั้งนี้ ต้อง คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย”¹(ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ได้ในบทสัมภาษณ์ ในภาคผนวก ก)

ภายหลังจากได้ข้อยุติในเรื่องที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติแล้ว ก็ได้มีการพิจารณาในส่วนของอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งประมวลข้อออกโดยสรุป ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการได้ยกร่างโดยกำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมี อำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับบทบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 200 จะมีส่วนที่ ต่างอยู่บ้าง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำ คือ การละเลยการกระทำอันเป็นการ ละเมิดสิทธิ มนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยให้การรับรอง และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม
- (2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และ ข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (3) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายใน ประเทศ

¹ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 379.

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ องค์กร เอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ประชุมได้ปรับปรุงโดยเพิ่มเติม(1)และ(3)เป็นดังนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำ คือ การละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยให้การรับรอง และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

ในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและประชาชนเป็นส่วนประกอบด้วย¹

การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีกรรมการและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคน ขอสงวนความเห็นและขอแปรญัตติ โดยบางท่านขอให้ตัดมาตรานี้ออกทั้งหมด บางท่านขอให้แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนหรือไม่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้มีอำนาจเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อให้มีการสอบสวนทางวินัยหรือ ทางปกครองหรือเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลต่าง ๆ รวมทั้งให้มีอำนาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ บางท่านเสนอขอให้แก้ไขในเรื่องอำนาจในการเรียกเอกสารและหลักฐานต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและความมั่นคงของชาติ บางท่านเสนอให้มี

¹มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 382.

อำนาจเข้าช่วยเหลือ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อดำเนินการคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิด หรือคุกคามสิทธิเสรีภาพ และบางท่านขอให้แก้ไขข้อความในมาตรานี้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาการเกษตรแห่งชาติ(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมบทสัมภาษณ์ ในภาคผนวก ก)

ที่ประชุมได้มีการอภิปรายในมาตรานี้เกี่ยวกับการขอแก้ไขให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง คำนึงถึงประโยชน์ของชาติจะเป็นการให้ความสำคัญต่อสิทธิส่วนบุคคลไม่ได้ ให้ความสำคัญต่อส่วนรวม ซึ่งคณะกรรมการได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบเท่านั้น เพราะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภา ไม่ได้มีอำนาจอิสระในการไต่สวนหรือฟ้องร้องด้วยตนเองซึ่งเรื่องสิทธิมนุษยชนมักจะเป็นเรื่องสิทธิส่วนบุคคล จึงต้องมีการนำเอาผลประโยชน์ของชาติและประชาชนมาพิจารณาประกอบด้วย นอกจากนี้ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยสิทธิ (Bill of Rights) ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอยู่ในความดูแลของศาล

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอขอแก้ไขปรับปรุงความใน (1) ข้อความว่า “พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยให้การรับรอง” เป็น “พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และขอปรับปรุงถ้อยคำในวรรคที่สามที่ว่า “ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของชาติ ประชาชนเป็นส่วนรวมประกอบด้วย” เป็น “ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย”¹

จะเห็นได้ว่า กว่าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้รับการยอมรับให้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาและใช้ความรู้ความสามารถที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลให้เห็นอย่างชัดเจน ไม่เช่นนั้นความความไม่เข้าใจและความสับสนในเรื่องของสิทธิมนุษยชนก็ยังมีอยู่อีกมาก และเมื่อยังมีความคลางแคลงใจหรือความไม่ชัดเจนอยู่ การยอมรับหรือการให้ความร่วมมือเพื่อที่จะสานต่อซึ่งอุดมการณ์ของสิทธิ

¹ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 382-383.

มนุษยชนก็เป็นไปได้ยากดังผู้ที่ค้านก็คัดค้านอยู่รำไปไม่ว่าจะรับหลักการว่าให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วก็ยังเสนอไม่ได้มีอยู่นั่นเอง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ เกิดขึ้นมานานแล้วในต่างประเทศ และไม่ได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยเสียทีเดียว เพียงแต่ชื่อเท่านั้นที่เป็นเรื่องใหม่ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคย ที่ว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ก็เพราะว่าได้มีการศึกษารูปแบบขององค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรูปแบบหนึ่งและนับเป็นก้าวแรกขององค์กรที่จะทำหน้าที่นี้ก็คือ ศาลปกครอง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517) แต่ศาลปกครองก็ไม่ได้มีการจัดตั้งแต่อย่างใด ต่อมาก็ได้มีการศึกษาถึงรูปแบบขององค์กรที่จะจัดตั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นมาอีกหลายครั้ง ซึ่ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ และได้รับการยอมรับโดยทั่วไป และในที่สุด สภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้เลือกองค์กรในรูปแบบของ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมิใช่เรื่องใหม่สำหรับคนไทยและประเทศไทยแต่อย่างใด

เมื่อที่ประชุมได้มีมติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดูแลด้านสิทธิมนุษยชน โดย ไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็ได้มีการนำรูปแบบขององค์กรอิสระมาใช้ และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม คุ้มครอง ตรวจสอบและรายงานการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ด้วยเหตุที่มีอำนาจหน้าที่เช่นนี้องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากจะเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรนี้จะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด เพราะในอดีตกาลที่ผ่านมามนุษย์ที่มีโอกาสและกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นหากต้องการให้องค์กรนี้ได้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต้องให้ความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ปราศจากการแทรกแซงใด ๆ และต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจใน มีอุดมการณ์ มีความเป็นกลาง เสียสละ และมีความกล้าหาญ จึงจะทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพได้

ปัญหาต่อมาก็คือ บุคคลใดจะมีคุณสมบัติเหล่านี้ หากจะมีส่วนใหญ่ก็จะใน

องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือ เรียกร้อง ค้ำชู และเกี่ยวข้องการสิทธิมนุษยชนมาอย่างยาวนาน ในเมื่อผู้ที่มิได้ชื่อว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดคือฝ่ายบริหาร และผู้ที่ค้ำชู เรียกร้องมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็คือองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้จึงถือเป็น “คนคอยจับผิดรัฐบาล” ซึ่งมีอำนาจบริหารอยู่ในมือ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการกำหนดสัดส่วนการเป็นกรรมการของผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนไว้อย่างแน่นอนตายตัว จึงได้รับคัดค้านอย่างหนักคัดค้านด้วยเหตุผลที่รุนแรง ถึงขั้นความมั่นคงของประเทศจะสั่นคลอน เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากต่างประเทศ ความ “หวาดระแวง” ดังกล่าวสะท้อนออกมาในบทบัญญัติที่ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้อง “คำนึงถึงประโยชน์ของชาติ” ด้วย และในที่สุดความหวาดระแวงก็ชนะ โดยต้องมีการประนีประนอม ขอมเปลี่ยนจากจำนวนที่ถูกกำหนดอย่างตายตัว เหลือเพียง “ให้คำนึงถึงบ้าง” เท่านั้น ซึ่งคำว่า “คำนึง” มีความหมายเพียงให้ “คิดถึงบ้าง” ไม่ได้หมายความว่า “จะต้องมี” คำนึงถึงแล้วแต่เลือกไม่ได้หรือไม่ได้รับเลือก ก็แล้วไปขอเพียงให้คำนึงถึงบ้างเป็นพอ

เจตนารมณ์ที่จัดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา มีอำนาจในการตรวจสอบเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการไต่สวนหรือฟ้องร้องเองแต่อย่างใด

1.2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

ความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏชัดเจนในปี พ.ศ.2527 โดยการผลักดันและรณรงค์ ขององค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ในปี พ.ศ. 2533 โดยได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาสอบสวนและศึกษาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน¹

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี(นายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่ง

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส คิชฐาอภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 82.

นาบกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 ประการ คือ

ประการแรก ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ

ประการที่สอง ประเทศไทยจะจัดตั้งกลไกระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยตรง (เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ที่สนับสนุนให้รัฐสมาชิกดำเนินการจัดตั้งกลไกดังกล่าวในประเทศของตน ตามรูปแบบที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้)

ประการที่สาม คณะรัฐมนตรีมีมติให้บรรจุวิชาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พื้นฐาน ในหลักสูตรวิชาทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ปกครองระดับต่าง ๆ เพื่อให้ตระหนักในคุณค่าของสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันก็ให้ความรู้แก่ประชาชนด้วย¹

เมื่อประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) วันที่ 10 กันยายน 2535 แล้ว คณะรัฐมนตรีได้ให้สถาบันการศึกษาของกองทัพ กรมตำรวจ และหน่วยงานของรัฐที่อาจละเมิดสิทธิมนุษยชน บรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในหลักสูตรการศึกษา ตลอดจนได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดศึกษาแนวทางเพื่อดำเนินการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน²

สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษารูปแบบและดำเนินการ

¹กุลพล พลวัน, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย,” ใน รวมบทความทางวิชาการ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535; เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม), หน้า 6-7.

²ลัดดาวัลย์ คันดิวิทยาพิทักษ์, จรัส คิมฐาอภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 82.

ขกร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะทำงานดังกล่าวได้ยกร่างกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ.” แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้พิจารณาจากคณะรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) แต่อย่างไร ครั้นถึงรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่วางแนวทางปฏิรูปการเมืองตามข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ดังกล่าว ได้จัดสัมมนาระดมความเห็นในการยกร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2539 โดยได้นำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ที่คณะทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้ยกร่างดังกล่าวมาศึกษาพิจารณาด้วย ขณะเดียวกันก็ได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ กลไกส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา(Ombudsman) ศาลปกครอง (Administrative Court) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ศึกษาวิจัยส่วนใหญ่ได้นำหลักการเรื่องการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติของสหประชาชาติและของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commissions) ของต่างประเทศมาศึกษาเปรียบเทียบ¹

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้พิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนอีกครั้ง โดยนำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ที่สำนักงานอัยการสูงสุดยกร่างมาศึกษาประกอบการพิจารณา และได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้น ว่าควรจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

¹ ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัล ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 83-84.

ประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายบริหารเป็นหลัก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนมักจะเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและฝ่ายบริหาร ดังนั้นหากให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน จะทำให้การวินิจฉัยสั่งการมีผลในทางปฏิบัติ โดยเสนอว่าองค์กรดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่สอดคล้อง เป็นไปทำนองเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส(Paris Principles) คือ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) รับเรื่องราวร้องทุกข์ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งภายในและจากต่างประเทศ
- 2) ใต้สวนสอบสวนเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเรียกพยานหลักฐาน
- 3) วินิจฉัย เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการและควรมีอำนาจในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาร้องเรียนตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล
- 4) ส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่สิทธิมนุษยชน
- 5) จัดทำรายงานประจำปี

ในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญฯ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการเสนอและผลักดันแนวความคิดเกี่ยวกับ“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” จนประสบผลสำเร็จ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการใหม่ๆ แห่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพิ่มขึ้นมากซึ่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับมาตรฐานของสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและตามข้อตกลงระดับนานาชาติอื่น ๆ ด้านสิทธิมนุษยชน¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็นแม่บทสองมาตรา โดยบัญญัติองค์กรประกอบไว้ในมาตรา 199 และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 200 และเพื่อเป็นหลักประกันว่า องค์กรหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างรวดเร็วและแน่นอน รัฐธรรมนูญฯ จึงได้มีบทบัญญัติให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคณะ

¹ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, เรื่องเดิม, หน้า 7.

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 199 มาตรา 200 ให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(มาตรา 334)

1.2.2 องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์ประกอบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 199 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยให้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว

1.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 200 ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือ หน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างหน่วยราชการ องค์กร เอกชน และองค์กรอื่นในถิ่นสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการไต่สวนหรือฟ้องร้องเองแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการเสนอเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนหรือไม่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีอำนาจร้องขอให้มีการสอบสวนทางวินัยหรือทางปกครอง มีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีแทนประชาชนต่อศาลต่าง ๆ รวมทั้งให้มีอำนาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดหรือคุกคามสิทธิเสรีภาพ ก็ตาม แต่สุดท้ายก็ได้มีการชี้แจงถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบเท่านั้น เพราะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐสภา ไม่ได้มีอำนาจอิสระในการไต่สวนหรือฟ้องร้องด้วยตนเอง

1.2.4 การจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนของไทย

นอกจากบทบัญญัติหรือมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อให้สิทธิเสรีภาพได้รับการคุ้มครองและยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว แผนแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนก็ได้รับการจัดทำขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 50 ปี ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนคณะหนึ่ง(จำนวน 43 คน โดยมีนายอานันท์

ป็นขารชุน เป็นประธาน) มีหน้าที่จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ประเทศไทยมีแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน อันจะเป็นกรอบในการดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยให้นำเสนออนนโยบายและแผนดังกล่าวพร้อมทั้งงบประมาณ ต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 1 ปี คณะกรรมการแห่งชาติฯ ได้จัดประชุมรวมทั้งสิ้น 9 ครั้ง และได้เสนอนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2543 ร่างนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ นับว่าเป็นฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอให้รัฐบาลนำไปใช้เป็นกรอบและแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีระยะเวลา 5 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2544-2548 และคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้รัฐบาลพัฒนา ปรับปรุงนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทฯ ทุกๆ สามปี โดยคำนึงถึงข้อคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ'

2. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.1 ประวัติความเป็นมา

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 334 บัญญัติให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 199 และมาตรา 200 ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่รัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540) คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเสนอร่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2542² ซึ่งขณะนั้นได้มี

¹ไพโรจน์ โทธิไสย, “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ,” รัฐสภาสาร (1 มกราคม 2544), หน้า 31-33.

²ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, จรัส ดิษฐาอภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล, เรื่องเดิม, หน้า 84-91.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อสภาผู้แทนราษฎร 3 ฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติพัฒนา¹

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ทั้ง 3 ฉบับสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับหลักการเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2542 และได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณารายละเอียดจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงลำดับมาตราและลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ 3 ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวันศุกร์ที่ 1 ตุลาคม 2542 และส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง²ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 เป็นต้นมา

2.2 สาระสำคัญและเจตนารมณ์บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.2.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ลำดับที่ 12 (กองการพิมพ์: ม.ป.ท., 2542), หน้า 16.

²สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กองกรรมาธิการ, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. วุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2542), หน้า 3.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิง ชายและผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน การแต่งตั้งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ(มาตรา 5)

บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการชี้แจงแสดงเหตุผลในบางส่วน เช่นคำว่า “คำนึง” มีความหมายหรือเจตนารมณ์ที่จะให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้นึกถึงบ้าง แต่ไม่ได้บังคับว่าถ้าไม่ทำแล้ว จะมีความผิด ส่วนหลักการที่ให้กำหนดเป็นสัดส่วนนั้น ก็เพราะสัดส่วนเป็นหลักประกันความเป็นประชาธิปไตยและการเป็นตัวแทนที่หลากหลาย และการบัญญัติคำว่า “การมีส่วนร่วมของทั้งชายและหญิง” นั้น เป็นการเตือนสติผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงได้เข้าทำงานในระดับชาติและเพื่อเป็นการสนองตอบบทบัญญัติที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันเนื่องจากที่ผ่านมา เมื่อมีการคัดเลือกคณะกรรมการในหลายองค์กร จะมีเพียงบุคคลเพศเดียวที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม (ตามมาตรา 6-7) ดังต่อไปนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- 3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
- 5) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- 6) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- 7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

8) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

9) ไม่เป็นบุคคลที่เคียดแค้นต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

10) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

11) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

12) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ได้มีประเด็นการชี้แจงเหตุผลดังนี้ เคิมมาตรานี้ได้กำหนดลักษณะของบุคคลต้องห้ามดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า ต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่า เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ความเชื่อทางศาสนาอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ¹ ที่ประชุมสภาจึงได้ตัดข้อนี้ออกไปส่วนการไม่กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ จึงไม่ควร

¹“หนังสือ สำนักนายกรัฐมนตรื ค่วนที่สุด ที่ นร 0114 (สร. 10)/20963,”

ประกอบกับได้กำหนดผู้ที่จะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนจะต้องมีประสบการณ์อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดอายุขั้นต่ำไว้¹

เหตุผลที่ไม่ห้ามการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ก็เนื่องจากในอนาคต เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองและให้คนใช้วิจารณ์ฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อดูแลสังคมให้ดีขึ้น จึงเห็นว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่เสียหายในการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองคนไทยให้อยู่ดีกินดีและสิทธิไม่ถูกละเมิดและเพื่อเป็นการส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองเป็นการให้โอกาสประชาชนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น

เรื่องคุณสมบัติกรณีถูกจำคุกไม่ได้ห้ามไว้ เนื่องจากบุคคลอาจจะเคยถูกจำคุกด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือถูกกักขังแก่งจากผู้มีอิทธิพลและเป็นการเปิดโอกาสให้กว้างขึ้น แต่หากกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความประพฤติเสื่อมเสียก็มีกลไกในการถอดถอนอยู่แล้ว²

นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จะเคยถูกจำคุก เคยถูกกักขังหรือลี้ภัยแทบทั้งสิ้น จึงไม่ควรปิดกั้น และ การต่อสู้หรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นจำเป็นต้องใช้การแสดงออกซึ่งอาจไปท้าทายอำนาจรัฐหรือกฎหมายในขณะนั้น จึงควรเปิดกว้างเพื่อที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตเพราะการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นลักษณะของพลวัตและเป็นลักษณะที่มีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ³

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีสัญชาติไทยโดยการเกิด เพราะการมีสายเลือดไทยจะทำให้ซึมซับจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมไทย สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนซึ่งปรัชญาและขนบธรรมเนียมของแต่ละประเทศแตกต่างกันการมีสัญชาติไทยจะทำให้เข้าใจจิตวิญญาณของความเป็นไทย กรรมการในองค์

¹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุม ครั้งที่ 3,” 29 มกราคม 2541, หน้า 2.

² ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เรื่องเดิม, หน้า 33.

³สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ),” 1 ตุลาคม 2542, หน้า 16-17.

กรณีระตามรัฐธรรมนูญก็ล้วนแต่กำหนดให้มีสัญชาติไทย ประกอบกับปัจจุบันมีความบกพร่องในการแปลงสัญชาติเป็นไทยมาก มีการปลอมแปลง ให้อาμισตินจ้างเพื่อให้ได้สัญชาติไทย เป็นต้น

การห้ามผู้ที่ถูกไล่ออก ปลดออกจากองค์กรเอกชนเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนก็เพราะมีบทบัญญัติห้ามผู้ที่ถูกไล่ออก ปลดออกจากภาครัฐด้วย จึงควรห้ามฝ่ายเอกชนด้วยแม้ว่าหน่วยงานเอกชนสามารถให้คนออกจากงานได้ง่ายกว่าภาครัฐก็ตาม¹

กรณีบุคคลที่วุฒิสภาเลือกให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐหรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และการเลือกนั้นได้รับความยินยอมของผู้นั้นด้วยแล้ว ผู้ที่ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ ต่อเมื่อได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก ถ้าไม่ลาออกตามเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกและให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่แทน

เจตนารมณ์ก็เพื่อต้องการให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเสียสละ ทำงานเต็มเวลา ทำงานอย่างเต็มที่และมีความคล่องตัวซึ่งการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาและบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติดังกล่าว ให้นำเนื้อความมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 139 ซึ่งเป็นคุณสมบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง²

2.2.2 ที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีที่มาตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

¹สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ),” 1 ตุลาคม 2542, หน้า 14-16/27-28.

²สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เรื่องเดิม, หน้า 36.

1) ขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็น
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ คณะหนึ่งประกอบด้วย¹

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) ประธานศาลปกครองสูงสุด
- (3) อัยการสูงสุด
- (4) นายกสภานายความ
- (5) อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติ

บุคคลแห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(6) ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นนิติบุคคล
ตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครอง
สิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์
ประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากดำเนินกิจการดังกล่าว แห่งละหนึ่งคนซึ่ง
เลือกกันเองให้เหลือสิบคน

(7) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(8) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจาย
เสียง และวิทยุโทรทัศน์ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน

(9) เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็น
เลขานุการ

ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใน
ระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ และองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

¹“พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุ
เบกษา ฉบับกฤษฎีกา 116 (25 พฤศจิกายน 2542): 3.

ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย(มาตรา 8)

- (1) ประธานศาลฎีกา
- (2) อัยการสูงสุด
- (3) นายกสภานาขความ
- (4) อธิการบดี หรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล

แห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

- (5) ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้ขึ้น

ทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสิบคน

(6) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(7) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน

(8) เลขาธิการวุฒิสภา เป็นเลขาธิการหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนขององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนข้างต้นนั้น ให้เป็นไปตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด

คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนยี่สิบสองคน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย รวมทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วยเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้มีความเหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่
ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2) ขั้นตอนการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(ของวุฒิสภา)

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน 22 คน จากคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุม เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภา เลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าว เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 11 คน ซึ่งวิธีการเลือกของวุฒิสภาต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบ 11 คนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้น มาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง การเลือกตั้งครั้งที่สองนี้ ผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 11 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลาก ว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้าที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือก หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบ 11 คน ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน เสนอให้วุฒิสภาเลือกใหม่ตามขั้นตอนและวิธีการดังได้กล่าวมาแล้ว

3) ขั้นตอนการแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อวุฒิสภา ได้เลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติครบจำนวน 11 คน ให้ผู้ที่ได้รับเลือกประชุมและเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ เพื่อประธานวุฒิสภาจะได้

ความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป¹

บทบัญญัติข้างต้น มีเหตุผลที่ประมวลมาจากการพิจารณา
กฎหมาย ในบางประเด็นคือ บุคคลที่เป็นกรรมการสรรหาต่าง ๆ จะเป็นบุคคลที่มีอำนาจ
หน้าที่เกี่ยวข้องและมีข้อมูลเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนค่อนข้างมาก² หลักเกณฑ์
การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตาม
แบบของการสรรหาเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การอิสระ
ต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ให้การสรรหาทำได้ 2 วิธีคือ คณะ
กรรมการสรรหาเองและมีการรับสมัครทั่วไป³ ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการ
สรรหาในส่วนต่าง ๆ ตลอดจนจำนวนผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อจำนวน 22 คน นั้น หาก
กำหนดจำนวนไว้มากเกินไปอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการสรรหา คืออาจทำให้การสรรหา
ไม่ครบจำนวน⁴ ซึ่งการกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนเป็นกรรมการสรรหาด้วย ก็เพราะ
กฎหมายฉบับนี้มีองค์กรเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง

ส่วนขั้นตอน วิธีการสรรหา ตลอดจนคะแนนเสียงของการ
ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ที่กำหนดไว้สูงเพราะผู้ที่จะมาเป็นกรรมการต้องเป็นบุคคลน่า
เชื่อถือ ไม่เช่นนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จะไม่ให้ความร่วมมือ ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนการ
ดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะคล้ายกับการร้องทุกข์ กล่าวคือ เมื่อคณะ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ก็จะแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ
ขอปรับแก้ไข (งานจะสำเร็จหรือไม่จึงต้องอยู่ที่คุณสมบัติของกรรมการสิทธิฯ หากได้รับ
การยอมรับนับถือ หรือมีบารมี การดำเนินการตามหน้าที่ก็ประสบผลสำเร็จ) ถ้าหน่วย

¹“พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542,” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา 116 (25 พฤศจิกายน 2542): 4.

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เรื่องเดิม, หน้า 42.

³ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย, คณะที่ 10 ครั้งที่ 1 (37/2542) 7/2542,” 22 มกราคม 2542, หน้า 2 – 4.

⁴ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย, คณะที่ 10 ครั้งที่ 4 (4/2542) 11/2542,” 1 กุมภาพันธ์ 2542, หน้า 8.

งานนั้นไม่แก้ไข ก็จะแจ้งค่อนายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการรัฐยังไม่ดำเนินการอีก ก็
จะแจ้งต่อรัฐสภา

มติในการเสนอชื่อของกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องกำหนดให้มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็เพราะในกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งผู้แทนมาร่วมประชุม ก็อาจจะไม่ครบองค์ประกอบ จึงกำหนดจำนวนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่เพื่อให้กรรมการสรรหาได้มาร่วมประชุมให้มากที่สุด¹

ถ้อยคำที่ว่า “โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย” นั้น เป็นถ้อยคำที่เหมาะสมสอดคล้องกับถ้อยคำในมาตรา 5² รวมทั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดสัดส่วนของชายและหญิงไว้แน่นอนตายตัว ซึ่งการกำหนดสัดส่วนที่ตายตัวอาจเป็นการกีดกันสิทธิของชายหรือหญิงมากเกินไป

2.2.3 วาระการดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจะเข้ารับหน้าที่ และเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการสิทธิมนุษยชนชุดเดิม กฎหมายได้กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ ก่อนที่วาระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดเดิม) จะครบวาระเป็นระยะเวลาหกสิบวัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีฐานะเป็นกรรมการชั่วคราว มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและค่าเดินทาง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย, คณะที่ 10, ครั้งที่ 3, (40/4) 10/2542,” 29 มกราคม 2542, หน้า 8.

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เรื่องเดิม, หน้า 40.

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) ตาย
- 3) ลาออก
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ดังนี้
 - (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 - (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
 - (3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
 - (4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
 - (5) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (6) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
 - (7) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (8) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - (9) ไม่เป็นบุคคลต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท
 - (10) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 - (11) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (12) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 - (13) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

5) กระทบการอันเป็นการฝ่าฝืน (ดำรงตำแหน่งหรือไม่ลาออก จากตำแหน่งในเวลาที่กำหนด) ดังนี้

(1) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐ วิชากิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือยังคงเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐ วิชากิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ดำรงตำแหน่งในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

6) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของ ชาติและประชาชน หรือไม่เป็นกลางหรือมีความประพฤติดูเลียมเลียมหรือบกพร่องทางศีล ธรรมจรรยาที่อาจมีผลกระทบหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ต่อการดำรง ตำแหน่งหน้าที่หรือต่อการส่งเสริม หรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือมีส่วนได้เสียใน กิจการหรือธุรกิจใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบโดยตรง หรือก่อให้เกิดความเสียหายทำนอง เดียวกัน หรือมีหรือเคยมีพฤติการณ์ในการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือบกพร่องต่อหน้าที่ อย่างร้ายแรง

7) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ใด ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย เหตุใดเหตุหนึ่งข้างต้น เว้นแต่ถึงคราวออกตามวาระ ให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ ประกอบด้วยกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน(มาตรา 12)

เมื่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง(นอกจาก การพ้นจากตำแหน่งตามวาระ) ให้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษย ชนแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่างลงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ คณะกรรมการสรรหาฯ จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจาก

ตำแหน่ง เสนอต่อประธานวุฒิสภา แต่ถ้ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ก็ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา (มาตรา 13)

2.2.4 องค์ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาประชุมไม่น้อยกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธานในที่ประชุมถ้าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มาประชุมเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุมถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผู้นั้น ไม่มีสิทธิเข้าประชุม (มาตรา 14)

2.2.5 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้(มาตรา 15)

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี (เรื่องที่มีการกระทำหรือการละเลย การ

กระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว) และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงาน ระหว่างหน่วยราชการองค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(6) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยต่อสาธารณชน

(7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อรัฐสภา

(8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เหตุผลในบางประเด็นของบทบัญญัติข้างต้นก็คือการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งเปิดเผยต่อสาธารณชนนอกเหนือจากเสนอต่อรัฐสภาเพราะเมื่อเสนอต่อรัฐสภาอาจไม่เสนอต่อรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีก็ได้ นอกจากนี้เรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศหรือต่อสาธารณชน โดยเฉพาะผล

ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ จึงกำหนดให้เสนอรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและสาธารณชนด้วย¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย(ลูก)นี้ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 คือมีอำนาจตรวจสอบเป็นหลัก ไม่มีอำนาจได้สวนฟ้องร้องแต่อย่างใด

2.2.6 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กฎหมายกำหนดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- (4) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย”

¹ ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เรื่องเดิม, หน้า 47-48.

บทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹ ขณะเดียวกันเมื่อเป็นส่วนราชการแล้วการแบ่งส่วนราชการก็สามารถออกเป็นประกาศ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา จะไม่ทำให้เสียความเป็นกลางแต่จะยังคงความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพราะกฎหมายกำหนดให้ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ความเป็นกลางของคณะกรรมการจะถูกกำหนดโดยวิธีการสรรหา คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม²

การสังกัดรัฐสภาไม่ได้หมายความว่าต้องอยู่ที่รัฐสภา แต่ลักษณะการทำงาน การบริหารงานบุคคลจะมีอิสระจากฝ่ายบริหาร การกำหนดและบริหารงบประมาณจะง่ายขึ้น

การกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) นั้น เป็นการใช้อำนาจในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง การบริหารงานบุคคล การบริหารงานภายในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนคุณสมบัติของข้าราชการ อัตราเงินเดือน จะเป็นไปตามกฎหมายข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามปกติ สิ่งใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทน กล่าวคือ ใช้อำนาจตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายจัดระเบียบปฏิบัติข้าราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

กฎหมายจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับ

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

การบริหารองค์กร การมอบอำนาจ การดำเนินการของบุคคลที่ใช้อำนาจฝ่ายรัฐสภา ส่วนกฎหมายระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ การปฏิบัติหน้าที่ วินัย การลงโทษ การอุทธรณ์การลงโทษ และว่าด้วยเงินเดือน เป็นต้น

2.2.7 การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

เรื่องที่จะได้รับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องเป็นเรื่องที่มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ซึ่งกฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า "สิทธิมนุษยชน" หมายความว่า ทักคิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทยหรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม(มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 13 และมาตรา 22)

ในเรื่องที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมอำนาจในการเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายขึ้นมา ทั้งนี้โดยให้เหตุผลรองรับการเสนออำนาจดังกล่าวว่าในกรณีผู้ต้องหาคดีฆ่า เซอร์รี่ แอน แคนแคน ซึ่งมีจำนวน 4 คน และศาลสั่งจำคุก ต่อมาผู้ต้องหาตายในเรือนจำ 1 คน อีก 1 คนทุพพลภาพ แต่ต่อมาปรากฏในภายหลังว่าผู้ต้องหาดังกล่าวไม่ได้เป็นผู้กระทำผิด แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขสิ่งที่เสียไป จึงควรเพิ่มอำนาจเยียวยาให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย¹

บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยสามารถยื่นคำร้องได้ 2 วิธี คือ ร้องเรียนด้วยวาจา ตามระเบียบที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และร้องเรียนโดยทำเป็นหนังสือ ซึ่งคำร้องนั้นจะต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

(2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำ หรือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน

(3) รายละเอียดของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน ที่ได้รับมอบหมาย เป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

คำร้องดังกล่าว จะยื่นที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่ง หรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติหรือด้วยวิธีการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนดก็ได้

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับคำร้องเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะ พิจารณาตรวจสอบคำร้องดังกล่าวและปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 23)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 32 มาตรา 34 และ 35)

(1) มีหนังสือสอบถาม ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐ วิสาหกิจ เพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใด หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมา ชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่ เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือไปส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตาม วัน เวลา และสถานที่กำหนด ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยาน หลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งดังกล่าวข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อเข้าไปใน เคาสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือเพื่อรวบรวม พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า

ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(4) วาระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของพยานบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้ง เพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(5) ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะปรากฏผลเป็น 3 กรณี (มาตรา 25) ดังต่อไปนี้

ก. เป็นเรื่องไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่รับไว้พิจารณา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องแจ้งผู้ร้อง หรือองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบโดยไม่ชักช้า และเพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จะส่งเรื่องต่อไปให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควรก็ได้

ข. เป็นเรื่องที่ควรได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยองค์กรอื่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถส่งเรื่องให้องค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่นั้นพิจารณาได้ ไม่ว่าเรื่องดังกล่าวจะอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในชั้นตอนใด หากปรากฏว่าองค์กรนั้นไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือรับไว้แต่ยังมีได้ดำเนินการเป็นประการใด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจรับเรื่องกลับไปพิจารณาได้ หากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

ค. เป็นเรื่องที่มีมูล

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต้องแจ้งบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่กำหนด การแจ้งดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง

ชาติต้องทำสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริง ให้เพียงพอต่อการชี้แจงได้โดยถูกต้องครบถ้วน และเมื่อพ้นกำหนดเวลาชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควร เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากผู้กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้กรณีมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาของตน เข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานและจัดทำรายงาน เสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว้นแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดเป็นอย่างอื่น(มาตรา 26)

ระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าอาจดำเนินการไต่สวนได้ก็จะไต่สวนไต่สวน เพื่อให้ผู้กรณีทำความตกลงประนีประนอมและแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าผู้กรณียินยอมและหากการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ต่อมาหากไม่เป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็จะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบต่อไป(มาตรา 27)

2.2.8 ผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า

1) เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและมาตรการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยระบุรายละเอียด ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมแห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว

มาตรการแก้ไขปัญหายๆ ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า บุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด ด้วยวิธีการอย่างไรรวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ด้วยวิธีที่เห็นเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

2) ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การกระทำหรือทะเลาะถกเถียงการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม สมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะกำหนดแนวทางแก้ไข เพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสม ภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นก็ได้

เมื่อผลการพิจารณาเป็นไปตาม 1 หรือ 2 แล้ว ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ (ตามผลรายงานการตรวจสอบ) โดยเร็ว ในกรณีนี้ให้บุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งดำเนินการ ตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ ถ้าการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะเวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนดระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว ยังมีได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับรายงาน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องกำหนดรายละเอียด การใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย แต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อรัฐสภา

และหากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนรวม จะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้ (มาตรา 28-31)

3. การดำเนินการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.1 คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ตามบทเฉพาะกาล)

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บทเฉพาะ กาลมาตรา 37 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มี ประธานศาลปกครองสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กร เอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดี หรือ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน เลขาธิการวุฒิสภา เป็นเลขาธิการ

หลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนขององค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตาม บทเฉพาะกาลดังกล่าว ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้กำหนด

โดยเหตุที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย กรรมการสรรหาโดยตำแหน่งและกรรมการสรรหาที่มาจากตัวแทนของกลุ่มบุคคล หรือองค์กรต่าง ๆ เลขาธิการวุฒิสภาในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้ ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว นับตั้งแต่ออกระเบียบวุฒิสภา ว่าด้วยหลัก เกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนฯ มาขึ้นทะเบียน

และแจ้งชื่อผู้แทนของตนแห่งละหนึ่งคน ตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 จนถึงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2542 (30 วัน) ปรากฏว่ามีองค์การเอกชนได้ขึ้นทะเบียน รวมทั้งสิ้น 58 องค์การ¹ ซึ่งผู้แทนองค์การเอกชนดังกล่าว ได้เลือกกันเองให้เหลือ 10 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2543 ล้อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้เลือกกันเองกิจการละหนึ่ง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(จำนวน 11 พรรค) เลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และอธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล จำนวน 56 แห่ง ได้มาเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543

3.2 การสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคล ผู้สมควรเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหาฯ (รายชื่อปรากฏตามภาคผนวก ก) ได้สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยวิธีการให้กรรมการสรรหาฯ สรรหาและเปิดรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อพ้นกำหนดวันรับสมัคร ปรากฏว่ามีผู้สมัครรวมทั้งสิ้น 200 คน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น(รายชื่อที่ปรากฏตามภาคผนวก ก)

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่ามีผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด จำนวน 55 คน คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เชิญบุคคลทั้งหมดมาชี้แจงแสดงวิสัยทัศน์โดยได้จัดลำดับและกลุ่มผู้ที่จะมาแสดงความคิดเห็น(ภาคผนวก ก) อย่างไรก็ตามก่อนที่จะมีการชี้แจงแสดงความคิดเห็น พลตรีวิสูตร เกิดเกรียงบุญ (ผู้แทนพรรคไทย) กรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคการเมือง ได้ขอลาออกจากความเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใน

¹“ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง บัญชีรายชื่อองค์การเอกชนและผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,” 30 ธันวาคม 2542.

วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543¹ หลังจากแสดงวิสัยทัศน์แล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาลงมติคัดเลือกให้เหลือจำนวน 22 คน (รายชื่อ ตามภาคผนวก ก) เมื่อได้ครบจำนวนแล้ว จึงเสนอให้วุฒิสภาในวันที่ 17 มีนาคม 2542 แต่วุฒิสภาจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 21 มีนาคม 2543 และภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ได้สมาชิกวุฒิสภาครบจำนวน 200 คน แล้ววุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 22 คนดังกล่าว รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น โดยที่ประชุมวุฒิสภากำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 21 วัน เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป(ภาคผนวก ก) เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วคณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือกผู้มีรายชื่อเพื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2543 ปรากฏว่ามีผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา จำนวนเพียง 9 คน(รายชื่อปรากฏตามภาคผนวก ค)ไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อวุฒิสภาเลือกครั้งที่สองแล้วมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ครบจำนวน 11 คน พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ แต่เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ครบองค์ประกอบ เพราะพลตรีวิสูตร เกิดเกรียงบุญ ผู้แทนพรรคไทได้ขอลาออกจากความเป็นกรรมการสรรหาฯ ไปก่อนนี้แล้ว ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหาฯ ปรากฏว่า นายไชยา สะสมทรัพย์ ผู้แทนพรรคเอกภาพ ได้รับเลือก แต่ยังไม่ทันที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะได้ดำเนินการสรรหาฯ ก็มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 เป็นเหตุให้ไม่มีกรรมการสรรหาฯ ในส่วนของ

¹“หนังสือพรรคไท ที่ พ.ท.4019/83,” 29 กุมภาพันธ์ 2542.

ผู้แทนพรรคการเมือง ประกอบกับองค์ประกอบในกรรมการสรรหาฯ ในส่วนอื่น ๆ ก็
 วางลงหลายตำแหน่ง เช่น นางจรี วิจิตรวาทการ พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีสถาบัน
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นายจร อำนาจวัฒนา (ประธานศาลฎีกา) เกือบอายุ จึงขาด
 คุณสมบัติการเป็นกรรมการสรรหา นอกจากนี้ได้มีกรรมการสรรหาฯ โดยตำแหน่งเพิ่ม
 ขึ้นมาอีกคนหนึ่งคือ ประธานศาลปกครอง (นายอัครทร จูฬารัตน) จึงได้มีการดำเนิน
 การ เพื่อให้คณะกรรมการสรรหาฯ ครบองค์ประกอบที่ตามกฎหมายกำหนด เมื่อคณะ
 กรรมการสรรหาฯ ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว(รายชื่อปรากฏตาม ภาค
 ผผนวก ค) คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาตามแนวทางเดิม ปรากฏว่ามีผู้
 สมัครรวมทั้งสิ้น 53 คน ที่ประชุมกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาคัดเลือก เหลือจำนวน
 25 คน เพื่อให้มาแสดงวิสัยทัศน์ จากนั้นคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้ลงมติเมื่อวันที่ 30
 เมษายน 2544 ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้ง
 หกเท่าที่มีอยู่ จำนวนจำนวนสองเท่าของตำแหน่งที่ว่าง คือ 4 คน (รายชื่อปรากฏตาม
 ภาคผนวก ค) ประธานคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสม
 จะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้ตั้งคณะ
 กรรมการธิการสามัญขึ้นจำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
 ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันที่
 24 พฤษภาคม 2544 เมื่อดำเนินการเสร็จ คณะกรรมการฯ จึงได้รายงานต่อวุฒิสภาซึ่ง
 วุฒิสภาได้พิจารณาลงมติเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอมา
 ในวันที่ 1 มิถุนายน 2544 มีผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก
 ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา จำนวน 2 คน(รายชื่อปรากฏตามภาคผนวก ค) จึงมีผู้รับ
 เลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติครบจำนวน 11 คน ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญ
 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนด(รายชื่อ
 ปรากฏตามภาคผนวก ค)

ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้ง 11 คน ได้ประชุมเพื่อ
 เลือกกันเองให้เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน
 2544 ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือก นายเสน่ห์ จามริก เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน
 แห่งชาติ และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ระยะเวลารวมทั้งสิ้น 1 ปี 8 เดือน 17 วัน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นกระบวนการเพื่อเลือกตนเองเป็นกรรมการสรรหาฯ และเป็นวันเดียวกับวันที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บังคับใช้เป็นกฎหมาย ถึงวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 ซึ่งเป็นวันที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

4. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีฐานะเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2544 โดยมีเลขานุการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานฯ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานฯ

4.1 โครงสร้างและอัตรากำลัง

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 4 สำนัก ดังนี้

- 1) สำนักบริหารกลาง
- 2) สำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย
- 3) สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- 4) สำนักวิจัยและนิติธรรม

โดยมีกรอบอัตรากำลัง 40 อัตรา โดยสำนักงานฯ ได้จัดอัตรากำลังในช่วง 3 ปีแรก (พ.ศ.2544-2547) จำนวน 75 อัตรา แต่ปีงบประมาณ 2544 ได้รับอนุมัติ 40 อัตรา ดังนี้

- 1) เลขานุการ(ระดับ 11)

1 อัตรา

2) รองเลขา(ระดับ 10)	1 อัตรา
3) ผู้อำนวยการสำนัก(ระดับ 9)	4 อัตรา
4) หัวหน้าส่วน(ระดับ 8)	13 อัตรา
5) ผู้ตรวจสอบภายใน	1 อัตรา
6) เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน (ระดับ 3-6/7)	11 อัตรา
7) เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	4 อัตรา
8) นักวิชาการเงินและการบัญชี (ระดับ 3-6)	1 อัตรา
9) นักบัญชี (ระดับ 3-6)	1 อัตรา
10) นักวิชาการพัสดุ(ระดับ 3-6)	1 อัตรา
11) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี(ระดับ 2-5)	2 อัตรา

4.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- 2) รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ และดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- 4) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- 5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4.3 งบประมาณ

ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดดูแลและรับผิดชอบในการเตรียมการรองรับภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และโดยเหตุที่บทเฉพาะกาลมาตรา 37 กำหนดให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง

และด้วยเหตุที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้หน่วยงานใดดำเนินการเพื่อเตรียมการรองรับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้รับอนุมัติให้ทำหน้าที่หน่วยงานธุรการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพลางก่อนจนกว่าจะจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นที่เรียบร้อย

1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้จัดทำคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (ผ่านความเห็นชอบของประธานรัฐสภา) โดยได้ขอไป 61,700,000 บาท จากเงินงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อรองรับการดำเนินงานขององค์กรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และขอคำวินิจฉัยธุรการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพลางก่อน จนกว่าจะจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นที่เรียบร้อย แต่เนื่องจากเหลือระยะเวลาที่จะสามารถเบิกจ่ายได้ทันปีงบประมาณเพียง 2 เดือนเท่านั้น คือ เดือนสิงหาคม และกันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติงบประมาณแก่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในปีแรก 24,154,800 บาท¹ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและค่าจ้างประจำ 2,910,000 บาท
 - ก. ประธาน (91,000 บาท/เดือน)
 - ข. กรรมการ 10 คน (78,300 บาท/เดือน/คน)
 - ค. เลขานุการกรรมการ 11 คน (37,500 บาท/เดือน/คน)
 - ง. เลขาธิการ 1 คน
 - จ. รองเลขาธิการ 1 คน
 - ฉ. พนักงานขับรถ 13 คน (600,000 บาท/เดือน/คน)
- (2) ค่าใช้จ่ายในลักษณะบริหารองค์กร 873,000 บาท
 - ก. ค่าใช้สอย 721,000 บาท

¹“หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คำนวนที่สุด ที่ นร 0114/สร1/16604,”

ข. ค่าวัสดุ 108,000 บาท

ค. ค่าสาธารณูปโภค 44,000 บาท

(3) ค่าใช้จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 20,371,600 บาท

ก. ค่าครุภัณฑ์ 9,371,600 บาท

ข. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 1,000,000 บาท

สำนักงานประมาณได้กำหนดเงินเดือนของประธานกรรมการไว้เท่ากับ อัตราของรองประธานศาลปกครองสูงสุดและกรรมการสิทธิจะได้รับเท่ากับตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำกว่าหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะสำนักงานประมาณเห็นว่าในระยะเริ่มแรกยังไม่มียกหมายรองรับ จึงตั้งไปพลางก่อน แต่หากมีพระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ก็จะสามารถเบิกจ่ายได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนบุคลากรที่ช่วยเหลืองานของกรรมการสิทธิฯ ที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณ ปี 2543 คือ เลขานุการกรรมการ 11 คน (37,500 บาท/เดือน/คน)

บุคลากรที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรชดเชยไว้ก่อน(ไม่อนุมัติ)ในปีงบประมาณ 2543 คือ

ก) ที่ปรึกษาประธานกรรมการ 1 คน

ข) ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ 11 คน

ค) เลขานุการประจำเลขาธิการ 1 คน

ง) ผู้ช่วยเลขานุการประจำเลขาธิการ 1 คน

อย่างไรก็ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ใช้จ่ายเพื่อการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพียง 13,792,805.23 บาท เท่านั้น ส่วนเงินงบประมาณที่คงเหลือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ขอเบิกเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปี จำนวน 10,361,994.37 บาท(หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค.0526.7/5390 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543)และได้มีการขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินอีกสองครั้ง(ขอขยายครั้งที่ 2 เมื่อ 28 มีนาคม 2544 และขอขยาย ครั้งที่ 3 เมื่อ 22 พฤษภาคม 2544) จึงเท่ากับว่างงบประมาณ ปี 2543 ที่ยังเหลือนั้น สามารถนำมาใช้จ่ายได้จนถึงสิ้นเดือนกันยายน 2544 ซึ่งงบดังกล่าวได้นำมาใช้จ่ายในการปรับปรุงสถานที่ จัดซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์

และเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ รวมถึงจัดซื้อรถประจำตำแหน่งของประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

2) ใช้งบประมาณ พ.ศ. 2544

ใช้งบประมาณ พ.ศ.2544 ได้รับอนุมัติ 33,342,000 บาท โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่ได้ตั้งคำขอเสนอขงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานประมาณเป็นผู้ตั้งคำขอขงบประมาณไว้รองรับรองหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ จำนวน 33,342,000 บาท ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้อนุมัติเท่าจำนวนที่สำนักงานขงบประมาณขอไป จำนวน 33,342,000 บาท สรุปได้ดังนี้

(1) ค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากร 24,057,000 บาท

ก. ประธานและกรรมการ 11 คน (ประธาน 104,500 บาท/เดือน กรรมการสิทธิ 10 คน 102,500 บาท/เดือน/คน)

ข. ข้าราชการ 35 คน

ค. ที่ปรึกษาประธานและกรรมการ 11 คน(15,000 บาท/เดือน/คน)

ง. ผู้ช่วยดำเนินงานประจำตัวกรรมการสิทธิ ท่านละ 2 คน (7,780 บาท/เดือน/คน)

จ. พนักงานขับรถ 14 คน(6,000บาท/เดือน/คน)

ฉ. เงินประกันสุขภาพกรรมการ (10,000บาท/คน/ปี)

(2) ค่าใช้จ่ายในการจัดการและบริหารองค์กร 9,285,000 บาท

ก. ค่าตอบแทน 1,150,000 บาท

ข. ค่าใช้สอย 6,354,000 บาท

ค. ค่าวัสดุ 1,073,000 บาท

ง. ค่าสาธารณูปโภค 708,000 บาท

ในส่วนของค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เสนอตั้งค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงานของกรรมการและอนุกรรมการไปและได้รับการพิจารณาในเดือน กรกฎาคม 2544 โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎีกาค่าตอบแทนฯ เห็นชอบในอัตราค่าตอบแทนของประธานและกรรมการตามที่สำนักงาน

เลขานุการวุฒิสภาเสนอไปคือ ค่าตอบแทนของประธาน ได้รับเงินเดือน 64,000 บาท ค่าตอบแทน 42,500 บาท รวม 104,500 บาท กรรมการ เงินเดือน 61,000 บาท เงินประจำตำแหน่ง 41,500 บาท (ผู้แทนสำนักงานเลขานุการวุฒิสภาที่ไปชี้แจงต่อคณะกรรมการพิจารณาฯ คือ นายสุภชัย ผุคส่อง ผู้อำนวยการกองกลาง)

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายไม่เห็นชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไป ปฏิบัติงานของประธาน กรรมการและอนุกรรมการ โดยคณะทำงานได้ปรับเปลี่ยนอัตราค่าเดินทางของประธานกรรมการสิทธิฯ เท่ากับข้าราชการระดับ 9 ส่วนกรรมการสิทธิฯ ให้ได้รับอัตราเดียวกับข้าราชการระดับ 8 และได้ขอให้เลขานุการวุฒิสภาไปร่วมประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวเมื่อเดือนมิถุนายน 2544 ซึ่งเลขานุการวุฒิสภาได้มอบให้นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย (ผู้เขียน) ไปร่วมประชุมพิจารณา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการเทียบตำแหน่งเพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานและกรรมการไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ เพื่อจะได้นำมติดังกล่าวไปแจ้งต่อที่ประชุมเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิฯ ได้พิจารณาเห็นว่าไม่เหมาะสมจึงมอบหมายให้นายสุรสีห์ โกศลนาวิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อหารือเลขานุการวุฒิสภาก่อนที่จะมอบหมายให้นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย ไปร่วมประชุมชี้แจงเพื่อปรับอัตราให้เหมาะสมตามมติที่ประชุมกรรมการสิทธิฯ

จากการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในที่ประชุมทำให้ทราบว่าผู้ที่มีส่วนในการพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนของคณะกรรมการสิทธิฯ ยังมีความไม่เข้าใจที่แตกฉานในองค์กรอิสระองค์กรใหม่ที่อยู่มาก โดยเข้าใจว่า คณะกรรมการสิทธิฯ เป็นเพียงคณะกรรมการคณะหนึ่งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขานุการคณะกรรมการสิทธิฯ (ที่ประชุมก็เข้าใจว่าเลขานุการฯ เป็นข้าราชการ ระดับ 10) เท่านั้นด้วยความเข้าใจเช่นนี้เองจึงนำไปสู่การปรับเทียบอัตราค่าเดินทางที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวคือ ให้ประธานกรรมการสิทธิฯ ได้รับค่าเดินทาง เท่ากับข้าราชการระดับ 9 ส่วนกรรมการสิทธิฯ ได้รับเท่ากับข้าราชการระดับ 8 ซึ่งผู้เขียนต้องใช้เวลาทำความเข้าใจเพื่อให้ทราบว่า องค์กรอิสระนี้เป็นมาอย่างไร มีอำนาจหน้าที่และฐานะอย่างไร ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอตั้งและเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเลขานุการซึ่งเป็นข้าราชการ

การระดับ II เมื่อมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเช่นนี้ ผู้เขียนจึงได้ขอลอนเรื่องเพื่อให้คณะทำงานได้ศึกษาภาพรวมก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดอีกครั้ง ประกอบกับร่างกฎฎีกาคำตอบแทนที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเสนอไปนั้น เป็นการเสนอความเห็นก่อนที่จะมีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งแล้ว จึงควรที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้พิจารณา เช่นเดียวกับกิจการอื่น ๆ ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินไปก่อนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็น่ากลับมาพิจารณาทบทวนใหม่ เช่นการปรับปรุงอาคารสถานที่ การจัดซื้อเครื่องเสียงเพื่อใช้ในห้องประชุม หรือการบริหารการเงินงบประมาณและการบริหารงานบุคคล เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ปรับปรุงคำตอบแทนบางรายการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเปรียบเทียบกับองค์กรอิสระอื่น ๆ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว จึงมีมติให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้เสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ต่อมาคณะรัฐมนตรี (คณะเล็กหรือคณะกลั่นกรอง คณะที่ 4 ซึ่งมี นายปลอด อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ได้เชิญเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทนไปชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม ซึ่งเลขาธิการวุฒิสภา ได้มอบหมายให้ นางสาววรรณี เกตุนิติ ผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภา และ นายไพโรจน์ โภธิไสย ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกลาง ไปชี้แจงที่ทำเนียบรัฐบาล (มิถุนายน 2544) แต่ก็ไม่เข้าไปชี้แจงแต่ประการใด ทั้งนี้ได้ทราบว่า มีหลายหน่วยงานได้เสนอเรื่องคำตอบแทนในลักษณะเดียวกันนี้ คณะรัฐมนตรี (คณะกลั่นกรองคณะที่ 4) จึงตั้งคณะทำงานไปศึกษาในภาพรวม โดยการเปรียบเทียบกับคำตอบแทนขององค์กรอื่น ๆ ทั้งหมด เสร็จแล้วจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรี (คณะที่ 4) พิจารณาอีกครั้ง ก่อนที่จะออกมาเป็นกฎฎีกาคำตอบแทนที่มีผลเป็นกฎหมาย จึงทำให้กฎฎีกาคำตอบแทนของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่ประกาศใช้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงยังไม่ได้รับคำตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางจนถึงปัจจุบัน (มีนาคม 2545) สร้างความเดือดร้อนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างยิ่ง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก)

3) งบประมาณปี พ.ศ. 2545

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ตั้งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยคำแนะนำและเห็นชอบจากผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(เดือนกรกฎาคม 2544 ผู้ได้รับเลือกฯ ยังไม่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) โดยผ่านและได้รับความเห็นชอบจากประธานรัฐสภา (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) จำนวน 99,494,520 บาท ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาอนุมัติจำนวน 35,796,400 บาท (ถูกตัดไปจำนวน 63,698,120 บาท) งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ สรุปได้ดังนี้

(1) ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร 26,797,000 บาท(ขอไป 37,930,120บาท)

ก. กรรมการ 11 คน 13,554,000 บาท

ข. ค่าตอบแทนเลขานุการประจำตัวกรรมการ 11 คน (37,500บาท/เดือน/คน) 4,950,000 บาท

ค. เงินประกันสุขภาพกรรมการ 11 คน (10,000 บาท/ปี/คน) 110,000 บาท

ง. ค่าตอบแทนพนักงานขับรถ 13 คน (6,000 บาท/เดือน/คน) 792,000 บาท

จ. ข้าราชการ 40 อัตรา (ขอไป 66 อัตรา) 7,391,000 บาท

(2) ค่าใช้จ่ายด้านการจัดการและบริหารองค์กร (ขอไป 42,996,400 บาท) 8,999,400 บาท

(3) ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (ขอไป 18,568,000 บาท) ไม่ได้รับอนุมัติ

งบประมาณปี 2545 ถูกตัดไป 63,698,120 บาท โดยรายการที่สำคัญหลายรายการรวมทั้งค่าใช้จ่ายในลักษณะครุภัณฑ์ไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการได้พิจารณาร่วมกับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วว่างบประมาณที่ได้รับจะไม่เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระ เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่มีการหน้าที่ยังรับผิดชอบจำนวนมาก จึงได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติม 17,778,000 บาท (เดิมสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาตั้งค่าขอเพิ่ม 19,778,000 บาท คณะกรรมการสิทธิฯ ปรับลดลงในส่วนของค่าใช้จ่ายในการรับรองแขกต่างประเทศของคณะกรรมการสิทธิ จำนวน 2,000,000 บาท) แต่ก็ไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมแต่อย่างใด แม้ว่าในเอกสาร

การพิจารณาครั้งแรก ๆ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิฯ จะได้รับการอนุมัติงบประมาณที่ขอแปรญัตติเพิ่มเติมไป จำนวน 8,000,000 บาท แต่เนื่องจากงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด จึงได้มีการพิจารณาทบทวนอีกหลายครั้ง จนในที่สุดงบประมาณที่ขอแปรญัตติเพิ่มเติมไปนั้นก็ไม่ได้รับอนุมัติ (ผู้เขียนได้เข้าร่วมชี้แจงและได้ร่วมสังเกตการณ์การพิจารณางบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับนายจามรงค์ สวมประกำ รองเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการวุฒิสภาซึ่งต้องรับผิดชอบงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย)

นับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับโปรดเกล้าแต่งตั้งในวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 จนกระทั่ง เดือนมีนาคม 2545 การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังไม่เรียบร้อย แม้ว่าจะได้มีการเตรียมการมานานตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม 2543 แล้วก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากก่อนที่คณะกรรมการสิทธิฯ จะได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง นั้นเป็นช่วงที่อยู่ระหว่างการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะมาช่วยปฏิบัติงาน ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิฯ ทั้ง 11 คน ก็ได้เร่งดำเนินการเพื่อการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วเสร็จโดยเร็ว และเพื่อจะคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงาน ในขณะที่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ปรากฏชัดเจนในหลายกรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 ด้าน ไปพร้อม ๆ กันด้านหนึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรอิสระที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กับอีกด้านหนึ่งคือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรบริหารงานบุคคล หรือ ก.ร.ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับสำนักงานและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยได้รับการสนับสนุนความช่วยเหลือด้านบุคลากรจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แต่ด้วย ความไม่คุ้นเคยกับกฎ ระเบียบ การบริหารราชการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางท่าน โดยเฉพาะท่านที่ไม่เคยรับราชการมาก่อน จึงก่อให้เกิดปัญหาหลายประการทั้งด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารงบ

ประมาณ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานไม่คืบหน้าเท่าที่ควร(ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ในภาคผนวก ก)

ในส่วนความช่วยเหลือด้านบุคลากรนั้น นายพินิต อารยะศิริ เลขาธิการวุฒิสภา ได้มอบหมายให้นายจันทน์ สวมประคำ รองเลขาธิการวุฒิสภา ดูแลรับผิดชอบ โดยมีข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาช่วยเหลือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามคำสั่ง ลงวันที่ 7 มีนาคม 2543 ต่อมา เมื่อวุฒิสภาเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 9 คน เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2543 นายจันทน์ สวมประคำ รองเลขาธิการวุฒิสภา ได้มอบหมายให้ นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกลาง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ผู้เขียน) ไปปฏิบัติหน้าที่บริหารสำนักงาน ในฐานะหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและทำหน้าที่เป็นเลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยประจำ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พร้อมกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม 2543 (วันที่ 31 ธันวาคม 2544 บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงกลับมาปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังเดิม หมคหน้าที่ในการทำหน้าที่ด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นที่เรียบร้อย มีการแบ่งส่วนราชการภายใน มีการกำหนดตำแหน่งและอัตรากำลัง รวมทั้งมีเลขาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นายชูชัย ศุภวงศ์ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุข 10 ชว. สำนักงานวิชาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข มารับราชการ ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2544) และได้รับโอนข้าราชการระดับ ผู้อำนวยการสำนัก และข้าราชการระดับปฏิบัติจำนวนหนึ่ง ซึ่งเพียงพอจะปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองแล้ว อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังคงมีพันธะที่จะต้องดูแลให้ความช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาแนะนำอยู่ต่อไป จนกระทั่งปลายเดือนมีนาคม 2545 จึงมีการส่งมอบงานทั้งหมดให้กับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ด้วยตนเองต่อไป

4.4 ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

นับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งในวันที่ 13 กรกฎาคมจนกระทั่งบัดนี้ (มีนาคม 2545) การคัดเลือกและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ(ทั้งหมด 40 อัตรา)ยังไม่เรียบร้อย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำงานพร้อมกัน 2 อย่างในขณะเดียวกันตั้งแต่ก่อนที่จะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งที่ต้องทำหน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลในเรื่องการจัดตั้งสำนักงาน การพิจารณากฎ ระเบียบ ในการบริหารงานบุคคล การกำหนดโครงสร้างอัตรากำลัง ไปจนถึงการจัดสรรอัตราเจ้าหน้าที่ลงในแต่ละสำนัก โดยการปิดรับโอนข้าราชการและด้วยความปรารถนาดีที่ต้องการให้ได้บุคคลากรเข้ามาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ คณะกรรมการจึงเร่งพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีการพิจารณาจากประวัติการทำงานและการสัมภาษณ์ในตำแหน่ง เลขฯ รองเลขฯ ผู้อำนวยการสำนัก ลงไปจนถึงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนในสำนักต่าง ๆ บางตำแหน่งที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อที่จะให้สามารถทำการ “เปิดสำนักงาน” และสามารถปฏิบัติงานได้ ความไม่คุ้นเคยกับระบบราชการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางส่วนดังกล่าว จึงก่อให้เกิดปัญหาบางประการ เช่น การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการฯ ตั้งแต่ ระดับ 8 ลงมา เป็นอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการที่จะพิจารณาบรรจุแต่งตั้ง(ดูรายละเอียดเพิ่มเติม ในภาคผนวก ก)

สรุปปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่จะปฏิบัติหน้าที่จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ได้กล่าวมาตอนต้นแล้วว่า สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้เข้ามาทำหน้าที่ช่วยงานการเตรียมการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ด้วยเหตุที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานใดทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงจึงไม่มี แต่โดยเหตุที่มีกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลว่าให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสรรหาฯ ไปด้วย และเมื่อสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้แล้ว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็จำเป็นต้องรับผิดชอบภารกิจเพื่อให้การจัดตั้งองค์การใหม่เป็นไปด้วย

ความเรียบร้อยสมเจตนาของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้มีองค์กรที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งการเข้ารับผิดชอบโดยกฎหมายมิได้บัญญัติไว้แต่ต้นนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในด้านระเบียบประมาณและในด้านอื่น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ขณะเดียวกับสำนักงานประมาณได้คาดการณ์ว่า การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและการจัดตั้งสำนักงานฯ น่าจะเสร็จโดยเร็ว จึงได้จัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. 2544 ในนาม “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” แต่การเลือกกรรมการและการจัดตั้งสำนักงานฯ เป็นไปด้วยความล่าช้ามาก งบประมาณที่อนุมัติไว้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายได้ เพราะไม่มีอำนาจเนื่องจากสำนักงานประมาณอนุมัติให้ “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เป็นผู้มีอำนาจเบิกจ่าย ซึ่งในความเป็นจริง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดตั้ง ยังไม่มีโครงสร้าง ไม่มีอัตรากำลัง ยังไม่มีตัวตน จึงไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณในส่วนนี้ได้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ต้องดำเนินการชี้แจงอยู่เนืองนิตย์กว่าจะแก้ไขปัญหา และสามารถเบิกจ่ายงบประมาณมาใช้จ่ายได้

2) ปัญหาความไม่เข้าใจในระบบราชการ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนใหญ่ มาจากองค์การพัฒนาเอกชน ไม่มีประสบการณ์ในการบริหารราชการ โดยเฉพาะไม่มีความเข้าใจ กฎ ระเบียบ ของทางราชการ โดยเฉพาะด้านการเงิน การงบประมาณ จึงมักใช้ประสบการณ์ที่เคยมีในองค์การพัฒนาเอกชนมาใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงทั้งแนวคิดและปรัชญาในการบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากเงินอุดหนุนที่องค์การพัฒนาเอกชนได้รับมานั้นเป็นของเอกชน การเบิกจ่ายจึงสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการและลักษณะงานขององค์การพัฒนาเอกชนนั้น ๆ นอกจากนี้มาตรการในการควบคุมการใช้จ่ายก็ไม่เคร่งครัดนัก แต่งบประมาณของส่วนราชการมาจากเงินภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินภาษีอากรของประชาชน จึงจำเป็นต้องได้รับการควบคุมดูแลอย่างเคร่งครัด มีขั้นตอนตรวจสอบหลายขั้นตอน ส่วนราชการทุกแห่งจึงต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและขั้นตอนโดยเคร่งครัด แนวความคิดที่ว่าระบบราชการเป็น

ระบบที่ล่าช้า ส่วนหนึ่งก็มาจากเหตุผลดังกล่าว การที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบอย่างเคร่งครัดและมีหลายขั้นตอน นำมาซึ่งปัญหาความไม่เข้าใจและส่งผลเสียหายต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในที่สุด

3) ปัญหาด้านบุคลากรช่วยงานและด้านการบริหารงบประมาณ

ปัญหาความไม่เข้าใจในระบบราชการดังกล่าว นำมาซึ่งปัญหาต่อเนื่องด้านหนึ่งก็คือการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญ มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อมาบรรจุเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่คุณสมบัติเหล่านี้หาได้ยากในแวดวงของบุคลากรที่ทำงานอยู่ในวงงานราชการ จะมีก็แต่ผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ศึกษาหาช่องทางและประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) เพื่อหาทางรับบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแต่ทำงานอยู่ในองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่เคยรับราชการมาก่อน เข้ามาบรรจุเป็นข้าราชการในระดับบริหารระดับสูง (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และระดับผู้อำนวยการสำนัก) โดยเฉพาะสำนักส่งเสริมและประสานงานเครือข่าย กับสำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่สามารถทำได้ใ้เนื่องจากได้รับคำชี้แจงจาก ก.พ. ว่า “ยังไม่เคยมีหน่วยงานราชการใด บรรจุผู้ไม่เคยรับราชการเข้ามารับราชการในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงมาก่อน”

การบรรจุบุคคลที่ไม่เคยรับราชการเข้ามาเป็นข้าราชการสามัญนั้น เคยมีกรณีเกิดขึ้น เมื่อครั้งเกิดวิกฤต “ฟองสบู่แตก” สำนักงาน ก.พ. เคยรับบุคคลจากสถาบันการเงินในระดับผู้จัดการ เข้ามาบรรจุเป็นข้าราชการในระดับผู้บริหารระดับกลางเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมั่นที่ว่าบุคคลที่มีประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงเหล่านั้นจะช่วยเหลืองานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างดี ประกอบกับงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานพิเศษที่จำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานหลัก ที่เป็นวิชาชีพในลักษณะผสมผสานกันระหว่างบุคคลที่มีคุณวุฒิด้านสังคมศาสตร์และนิติศาสตร์ ฉะนั้นผู้ที่จะปฏิบัติงานให้กับสำนักงานได้เป็นอย่างดี จะต้องมีความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสังคม ด้านการเมือง การปกครองและด้านกฎหมายประกอบกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้พิจารณาหา

แนวทางและช่องทางที่จะรับเข้ามาบรรจุให้เป็นข้าราชการให้ได้ แต่สุดท้ายก็ติดขัดด้วยเหตุที่ยังไม่เคยมีการกระทำมาก่อนดังกล่าว

เมื่อไม่สามารถบรรจุบุคคลจากองค์กรพัฒนาเอกชน หรือผู้ที่ไม่เคยรับราชการ เข้ามาช่วยเหลืองานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงต้องหันมา สรรหาบุคลากรตามส่วนราชการต่าง ๆ “โดยการเปิดรับโอน” เพื่อรับโอนมารับราชการในสำนักงานฯ ซึ่งข้าราชการที่มีประสบการณ์โดยเฉพาะการสอบสวน หรือการหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก็มีน้อยมาก และที่มีประสบการณ์มาก่อน ก็มีประสบการณ์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น และนี่เป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่ทำให้การบรรจุข้าราชการในสำนักงานฯ ตามอัตราที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณ จำนวน เพียง 40 อัตรา ยังไม่แล้วเสร็จ

ด้วยเหตุนี้ คณะอนุกรรมการจึงเป็นทางออกที่ดีที่จะสามารถเป็นช่องทางให้ผู้มีประสบการณ์ในองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านั้นเข้ามาช่วยเหลืองานได้ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่างบประมาณในส่วนค่าตอบแทน ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญ ที่ทำให้การทำงานของคณะอนุกรรมการไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ร่างกฤษฎีกากำหนดค่าตอบแทนฯ ได้ให้อนุกรรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุม ครั้งละ 1,000 บาท รวมแล้วไม่เกินเดือนละ 10,000 บาท และมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปปฏิบัติงาน เทียบได้กับข้าราชการระดับ 8 (ร่างพระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของประธานกรรมการ กรรมการ และอนุกรรมการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. คณะทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยกร่างเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณาวันศุกร์ที่ 13 กรกฎาคม 2544) ประกอบกับบุคลากรช่วยเหลืองานของคณะกรรมการ เช่น เลขานุการหรือผู้ช่วย เลขานุการต่าง ๆ ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเคยตั้งค่าของงบประมาณไป ตั้งแต่ตอนต้นและได้รับอนุมัติงบประมาณในปี งบประมาณ พ.ศ. 2543 ไปแล้วนั้น มีปัญหาในเรื่องค่าตอบแทนที่ได้รับอนุมัติน้อยกว่าที่ตั้งไว้เดิมมาก เช่นเลขานุการกรรมการ จำนวน 11 คน จากเดิมที่ตั้งไปและได้รับอนุมัติให้ได้รับค่าตอบแทน 37,500 บาท/เดือน/คน และผู้ช่วยดำเนินงานประจำตัวกรรมการ 11 คน 15,000 บาท/คน (สำนักงานเลขาธิการ

วุฒิสภาขอไป 2 คน คนละ 7,780 บาท/เดือน คณะกรรมการสิทธิฯ เห็นว่าไม่เหมาะสม จึงปรับปรุงใหม่ ให้เหลือเพียง 1 คน แต่ให้ได้รับค่าตอบแทนเดือนละ 12,500 บาท)

สำนักงานประมาณได้พิจารณาให้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คนหนึ่ง มีผู้ช่วยเหลืองานได้ 2 คน คือเลขานุการ 1 คน และผู้ช่วยฯ 1 คน โดย 2 คนได้รับค่าตอบแทนรวมกันไม่เกิน 30,000 บาท/เดือน การอนุมัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างมาก โดยเฉพาะเลขานุการของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลายท่านให้ความเห็นว่าไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ค่าตอบแทนที่ได้รับอนุมัติไม่สามารถที่จะหาผู้มีความรู้ มีประสบการณ์ มาช่วยเหลืองานได้ บางท่านมีความเห็นว่าค่าตอบแทนที่ได้รับอนุมัตินี้จะ เป็นอุปสรรคจนถึงขั้นที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยอิสระและอย่างเพียงพอกับภารกิจ แม้ว่าจะมีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบาง ท่านเห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวไม่มีความจำเป็นใด ๆ ไม่ได้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด(ดูรายละเอียดเพิ่มในภาคผนวก ก)

4) ปัญหาด้านอาคารสถานที่ทำการ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ขอใช้ตึกสำนักงานคณะกรรมการการ พองาน(ป.ป.ง.) ซึ่งเป็นอาคารที่มีอยู่เดิมเป็นที่ทำการและได้รับความอนุเคราะห์ให้ใช้ บางส่วนของชั้นที่ 1 ชั้นที่ 4 ชั้นที่ 5 และชั้นลอย แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติ เห็นว่าไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานตามภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษย ชนแห่งชาติ ที่ต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า ในการเข้าถึง เข้ามาติด ต่อ ร้องเรียนร้องทุกข์ต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส จึงต้องมีการปรับปรุงบางส่วนเท่า ที่จำเป็น ซึ่งก็ได้รับความอนุเคราะห์ด้วยดี (แม้ลักษณะงานของทั้งสององค์กรค่อนข้าง จะต่างกันมาก)แต่ด้วยโครงสร้างและสถานที่ที่คับแคบไม่ว่าจะเป็นสถานที่จอดรถ ห้อง น้ำซึ่งไม่ได้เตรียมการเพื่อรองรับประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สามารถปรับปรุงได้มาก นักจึงเป็นประเด็นปัญหาเรื่อยมา

ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ทำการขององค์กรอิสระที่เกิดขึ้นใหม่ตาม บท บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะมีปัญหาแทบจะทุกครั้งที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งในช่วงที่มี การจัดตั้ง “องค์กรอิสระ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญ” สำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภามีได้ดำเนินการหาสถานที่ให้ก่อน เพื่อให้กรรมการการเลือกตั้ง หรือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดำเนินการจัดหาสถานที่ตามความต้องการ แต่การกระทำดังกล่าวก็ทำให้เกิดปัญหากระทบต่อการปฏิบัติงาน เพราะกว่าจะหาสถานที่ทำการได้ ก็ทำให้เสียเวลาไปมาก สาระของเนื้อหาตามอำนาจหน้าที่ก็ถูกกระทบกระเทือน ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เมื่อต้องรับผิดชอบในการเตรียมการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้ดำเนินการจัดหาสถานที่ เพื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะได้รับการเลือกมานั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญในการปกป้อง ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ในทันที โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ขอใช้พื้นที่บางส่วน ของอาคารที่ทำการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เขตพญาไท กรุงเทพฯ) ซึ่งก็ได้รับความอนุเคราะห์ให้ใช้ได้ 3 ชั้น (ชั้น 1 ชั้น 4 และชั้น 5) จึงสามารถประหยัดงบประมาณได้มาก และเมื่อได้รับการอนุเคราะห์แล้วจึงได้ดำเนินการปรับปรุงโดยใช้งบประมาณ พ.ศ. 2543 ประมาณ 13 ล้านบาทเศษ แต่ด้วยประสบการณ์และแนวคิดที่อาจจะต่างกัน สถานที่และส่วนที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ปรับปรุงหรือเตรียมไว้ให้ นั้น ไม่ตรงกับความต้องการ ไม่ตรงกับปรัชญาหรือแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับเลือกมา ดังนั้น หลายสิ่งที่อยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงหรือบางส่วนที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ต้องหยุดดำเนินการหรือต้องรื้อเพื่อปรับปรุงขึ้นใหม่ เช่น ห้องประชุม ห้องสอบสวน หรือห้องทำงาน เป็นต้น

ความคิดที่ไม่ตรงกัน ทำให้ต้องมีการดำเนินการใหม่ตั้งแต่ต้นไม่ว่า การออกแบบ การประเมินราคา การประกวดราคาหรือการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องใช้เวลาทั้งสิ้น อันนำมาซึ่งความไม่พร้อมของสถานที่และกระทบไปถึงความไม่พร้อมในการรับบุคคลากรเข้ามาทำงาน ที่สำคัญที่สุดก็กระทบกับสาระสำคัญ คือการทำหน้าที่ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่หลายฝ่ายได้ต่อสู้ผลักดันกันมาอย่างยาวนานเพื่อให้มีการรับรองหรือบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้มาแล้วกลับต้องเสียเวลาในเรื่องที่อาจไม่ใช่สาระสำคัญดังกล่าว

5) ปัญหาด้านงบประมาณ

สำหรับปัญหาด้านงบประมาณนั้น ผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักการของคำว่า “องค์กรอิสระ” ควรมีความเป็นอิสระในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งด้านงบประมาณด้วยก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้นยังมิใช่ปัญหางบประมาณได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ แต่เป็นปัญหาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน เช่น ปัญหาการจัดสรร หรือบริหารงบประมาณอาจไม่เหมาะสม เพราะว่างบประมาณบางอย่างที่ได้รับการจัดสรร ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้จ่ายทันที ในขณะที่งบประมาณบางรายการมีความจำเป็นมากแต่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือการคาดการณืที่ผิดพลาด เช่น การอนุมัติงบประมาณให้เบิกจ่ายในนามของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้ง ๆ ที่สำนักงานยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น จึงมีปัญหาในการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงต้องทำความเข้าใจใหม่ เพื่อจะได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณ หรือกรณีการปรับปรุงอาคารสถานที่ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการไปเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้นำมาพิจารณาหยทวนใหม่ และเห็นว่าไม่เหมาะสม จึงให้หยุดดำเนินการ ยุติการจัดซื้อจัดจ้าง และบางอย่างต้อง “รี้อ”และเปลี่ยนแปลงใหม่ เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ จึงมิใช่ปัญหาที่เกิดจากการได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ แต่เป็นปัญหาการบริหารงบประมาณที่ไม่เหมาะสม ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจึงควรดำเนินการเพื่อให้มีการจัดสรรและบริหารงบประมาณมีความคล่องตัว สามารถโยกย้ายไปใช้ในส่วนที่จำเป็นหรือไม่เพียงพอได้ ในขณะเดียวกันการพิจารณาเพื่อตั้งค่าของงบประมาณ ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรมอย่างเหมาะสมถูกหลักวิชา และสามารถตรวจ วัดความสำเร็จได้ มากกว่าที่จะตั้งค่าของงบประมาณตาม “รูปแบบเดิม ๆ” ที่ตั้งค่าขอไปมากไว้ก่อน “เมื่อถูกตัด” ซึ่งหากทำได้เช่นนี้ คลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรีอาจจะน้อยลงและงบประมาณที่ได้รับก็อาจจะเพียงพอกับการบริหารงานที่เป็นอิสระ

บทที่ 4 บทวิเคราะห์

สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้รับการรับรองมานานแล้วทั้งโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น ๆ แต่ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ช้ำยังถูกละเมิดมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้มีองค์กรขึ้นมาดูแลด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะองค์กรดังกล่าว คือ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” นอกจากองค์กรนี้แล้วรัฐธรรมนูญฯ ยังได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระอื่น ๆ ขึ้นมาอีกหลายองค์กรนอกเหนือจากศาลยุติธรรม ซึ่งรัฐธรรมนูญได้แยกออกมาเป็นอิสระ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล การใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆ อย่างครอบคลุม เพื่อให้อยู่ในกรอบของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งหากจำแนกประเภทตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถจำแนกได้ สองประเภท คือ

ประเภทที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด จะมี 5 องค์กร คือ

- 1) ศาลยุติธรรม
- 2) ศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 4) ศาลปกครอง
- 5) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและให้คำปรึกษาหารือ หรือให้ความเห็นต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจเด็ดขาดในตัวเอง มี 3 องค์กร คือ

- 1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)
- 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แต่หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายลูกที่จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ องค์กรประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และหน่วยงานธุรการแล้ว จะเห็นว่าที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหลายขั้นตอน ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน และบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่มีความชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้การสรรหาหรือการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นมาโดยเร็ว ดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้จัดทำกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้มีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใน 60 วัน นับแต่วันที่กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้บังคับ แต่จากขั้นตอนและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคดังต่อไปนี้

1. ที่มาของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ขั้นตอนที่สอง มาจากการเลือกของวุฒิสภามาจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอ

ขั้นตอนแรก คือการสรรหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีองค์ประกอบตามที่กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนด

กล่าวคือ ประกอบด้วยกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยตำแหน่ง และกรรมการที่เป็นตัวแทนของสถาบันต่าง ๆ ซึ่งบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ว่าในกรณีที่มีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนด และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา
- 2) อัยการสูงสุด
- 3) นายกสภานายความ
- 4) อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- 5) ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน
- 6) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- 7) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน
- 8) เลขานุการวุฒิสภา เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินการสรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวนยี่สิบสองคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา ภายในหกสิบวันแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ขั้นตอนที่สอง เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อ บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง

ชาติแล้ว รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 บัญญัติให้ประธานวุฒิสภา ตั้งคณะกรรมการธิการ สามัญ คณะหนึ่งจำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของ บุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้ง 22 คน แล้วรายงานให้วุฒิสภาทราบ เมื่อได้รับรายงานแล้ว ประธานวุฒิสภาจะนัดประชุมเพื่อ ลงมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจำนวน 11 คน ซึ่งการลงมติจะกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และผู้ซึ่งได้รับ คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรณีไม่มีผู้ใดได้รับเลือก หรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติไม่ครบ 11 คน ก็ให้นำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้น มาให้สมาชิก วุฒิสภาเลือกอีกครั้งหนึ่ง ผู้ที่จะได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มี ผู้ได้รับเลือกเกิน 11 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกแต่ถ้าเลือก ครั้งที่สองแล้ว ยังมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบ 11 คน ก็ ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ ก็คือคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะ ต้องดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชน เสนอให้วุฒิสภาเลือกใหม่ตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวข้าง ดัน เป็นเช่นนี้จนกว่าจะมีผู้ได้รับเลือกครบจำนวน 11 คน

ด้วยขั้นตอนและวิธีการเลือกซึ่งกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำไว้ดังกล่าว จึงทำให้ การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ได้ครบจำนวน 11 คน ภายในการเลือก ครั้งที่สองของวุฒิสภาเป็นไปได้ยาก ต้องมีการเริ่มต้นสรรหาใหม่อย่างแน่นอน ซึ่งถ้า นับระยะเวลาตั้งแต่การดำเนินการเลือกกันเองผู้แทนสถาบันต่างๆ เพื่อเป็นกรรมการ สรรหาจนกระทั่งถึงการประชุมวุฒิสภาเพื่อเลือกจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการ สรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอมาแล้วจะใช้เวลาานาน ด้วยวิธีการเลือกที่ ต้องใช้เวลาานานนี้เอง จึงเกิดปัญหากฎหมายหลายประการ (ปัญหาเหล่านี้ไม่เป็น อุปสรรคต่อการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระนั้น ๆ เนื่องจากวิธีการเลือกไม่ยุ่งยาก) เช่น

1.1 ปัญหาองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์ประกอบของกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เป็นปัญหาคือ กรรมการสรรหาที่มาจากการเลือกกันเอง เช่น อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนฯ ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคฯ ผู้แทนสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกรรมการในส่วนนี้ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานะและมักจะขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสรรหาฯ อยู่เสมอ โดยเฉพาะผู้แทนพรรคการเมืองและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา เช่น กรณีที่พรรคการเมืองที่ผู้แทนของพรรคได้รับเลือกเป็นกรรมการ หากภายหลังปรากฏว่า พรรคการเมืองนั้นถูกยุบหรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่น หรือต่อมาสมาชิกที่เป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรตาย ลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งจนสมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอยู่เลย เป็นต้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2542 คือ พรรคไทยมีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว(นายสุชาติ ตันเจริญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดฉะเชิงเทรา) ต่อมานายสุชาติ ตันเจริญ ได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นตัวแทนพรรคไทย ที่เป็นกรรมการ ก็ต้องขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการในส่วนของตัวเองแทนพรรคการเมืองฯ เพราะไม่มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกเช่น ในระหว่างที่มีการสรรหาฯ หากสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภา หรือยุบพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นกรรมการ เหล่านี้ ก็จะทำให้กรรมการสรรหาขาดคุณสมบัติ ไม่ครบองค์ประกอบของกฎหมาย จึงไม่สามารถดำเนินการสรรหาต่อไปได้ ต้องรอไปจนกว่าจะครบองค์ประกอบ สิ่งเหล่านี้ คือส่วนหนึ่งของการค้นหาเหตุที่ทำให้การสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติล่าช้าออกไป

อีกกรณีหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ก็คือกฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุที่จะทำให้กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ้นจากตำแหน่ง จึงเกิดปัญหาว่า การตาย การลาออก ต่าง ๆ เหล่านี้ จะสามารถทำให้พ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน ก็คือ พลตรี วิสูตร เกิดเกรียงบุญ กรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคการเมือง

(พรรคไท) ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ ก่อนที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะดำเนินการเสร็จสิ้น

ประเด็นการลาออกนี้ ก็ยังคงเป็นประเด็นทางกฎหมายด้วยเหตุที่ยังไม่เป็นที่ยุติซึ่งก็จะนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ค่ะ เช่น หากการลาออกมีผลให้กรรมการที่ยื่นใบลาออกต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่นนี้แล้ว ก็จะทำให้องค์ประกอบของกรรมการไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด ก็ทำให้ต้องมีการเลือกกรรมการแทนผู้ที่ลาออกไป ปัญหาต่อมาก็คือ พรรคการเมืองที่ผู้ได้รับเลือกแล้วลาออก (พรรคไท) จะสามารถส่งผู้แทนพรรคมาเลือกอีกครั้งได้หรือไม่ หรือมีประเด็นใหม่ว่า ผู้แทนพรรคการเมืองจะต้องเลือกกันใหม่ทั้งหมดหรือไม่ และผู้ที่ได้รับเลือกจะเป็นตัวแทนพรรคการเมืองที่มีตัวแทนอยู่แล้วหรือไม่ หรือว่าต้องเลือกตัวแทนพรรคการเมืองที่ยังไม่มีผู้แทนเป็นกรรมการเท่านั้น คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องยุติการดำเนินการสรรหาเพื่อรอให้มีการเลือกกรรมการในส่วนที่ออกไปก่อนหรือไม่ และถ้ามีการดำเนินการไปก่อนการเลือกซ่อมดังกล่าว ดำเนินการที่กระทำไปแล้วชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

หากจะพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย เกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา ก็พิจารณาได้ว่ากรรมการในองค์กระอัสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมาทำหน้าที่ดูแลการใช้อำนาจอรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในส่วนของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่อันสำคัญยิ่ง นั่นก็คือต้องดูแล ตรวจสอบและส่งเสริมไม่ให้เกิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้ละเมิดปฏิบัติตามแต่ประการใดได้แต่ต้องรายงาน หรือประสานงานให้หน่วยงานหรือบุคคลที่ละเมิดสิทธินั้น หยุดการกระทำที่เป็นการละเมิดนั้นเสีย ด้วยเหตุนี้บุคคลที่จะต้องมาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ประสานงานดังกล่าวจึงต้องเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง มีบารมี เป็นที่ยอมรับ นับถือ นอกจากนี้ควรมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนเป็นที่ประจักษ์แล้ว ซึ่งการจะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ก็ต้องมีวิธีการคัดเลือกและคณะกรรมการเพื่อกลั่นกรองหาคนที่มีความสมบัติข้างต้นมาเป็นกรรมการ คณะกรรมการสรรหาฯ ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่คัดสรรและกลั่นกรองดังกล่าว ซึ่งองค์ประกอบของกรรมการก็ล้วนแต่เป็นบุคคลสำคัญของประเทศ เช่น ประธานศาล

ฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ผู้แทนพรรคการเมือง ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น และกฎหมายไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ในการทำหน้าที่แต่อย่างใด ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหา จึงเป็นผู้มีเกียรติยศโดยแท้ ส่วนวิธีการสรรหาและคัดเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องรังสรรค์ขึ้น เพื่อคัดเลือกผู้ก่อรูปด้วยคุณสมบัติอันพึงประสงค์เพื่อจะได้มาทำหน้าที่เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

ด้วยเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้ที่เป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีอาจที่จะปฏิเสธการทำหน้าที่ที่สำคัญ ด้วยการ “ลาออก” จากการเป็นกรรมการได้ คณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระต่าง ๆ ต่างก็ทำหน้าที่ด้วยความสำนึกและตระหนักถึงประโยชน์ของชาติและประชาชนที่จะได้รับ ดังนั้น การลาออกจึงไม่น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้พ้นจากตำแหน่ง อีกนัยหนึ่งก็คือ กรรมการสรรหาฯ จึงไม่สามารถลาออกจากตำแหน่งได้ จนกว่าภารกิจจะแล้วเสร็จ จึงจะพ้นจากตำแหน่ง ส่วนสาเหตุที่จะทำให้พ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาก่อนที่ภารกิจจะเสร็จสิ้น น่าจะมีกรณีเดียวคือ “ขาดคุณสมบัติ” ซึ่ง “การตาย” ก็ทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการเช่นเดียวกัน ส่วนสาเหตุอื่นเช่น ไม่มาประชุมแม้แต่ครั้งเดียวก็ไม่ทำให้พ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งซ่อมแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามเมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้งต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นและจะเป็นประเด็นปัญหาต่อไป ซึ่งจำเป็นต้องหาข้อยุติในประเด็นดังกล่าวโดยเร็ว

สำหรับอธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ ก็เช่นเดียวกัน หากต่อมาผู้นั้นพ้นจากการเป็นอธิการบดีหรือมิได้เป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษานั้น ก็จะขาดคุณสมบัติต้องเลือกกันใหม่ ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และผู้แทนสื่อมวลชนในแต่ละกิจการก็จะมีประเด็นปัญหาในลักษณะทำนองเดียวกัน

หากพิจารณาองค์ประกอบกรรมการสรรหา และบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระต่าง ๆ ก็ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในกฎหมายใด ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณะบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ

1.1.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนสามสิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

1) ผู้แทนของพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 19 คน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเลือกกันเองเหลือ 4 คน

3) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด จำนวน 4 คน

4) ผู้แทนศาลฎีกา จำนวน 4 คน

1.1.3 ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหากรรมการ มีจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

1.1.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดม

ศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมือง
ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้
เหลือสี่คน

1.1.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย
ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดี
ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้
แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน
ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำ
บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระข้างต้น จะ
ประกอบด้วยกรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง เช่น ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง เป็นต้นและกรรมการที่เป็นตัวแทน
ของพรรคการเมือง สถาบันการศึกษาหรือหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นปัญหาในเรื่ององค์
ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระต่าง ๆ จึงมีปัญหาลักษณะเดียวกัน
แต่เนื่องจากวิธีการเลือกกรรมการขององค์กรอิสระต่าง ๆ กฎหมายกำหนดให้สามารถ
เลือกได้ครบจำนวนในเวลาอันรวดเร็ว(ดูรายละเอียดรูปแบบการเลือกกรรมการในข้อต่อ
ไป) จะมีปัญหาอยู่บ้างในกรณีที่มีการสรรหาหลายครั้งต่อเนื่องกันไป เช่น ในส่วนของ
คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่ที่กรรมการสรรหาฯ พ้นจาก
ตำแหน่งคณบดีฯสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสรรหาฯ ที่
ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้คิดว่า รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ของสถาบัน
อุดมศึกษาสามารถเข้าร่วมประชุมและเสนอชื่อผู้สมควรจะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐ
ธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพราะหากไม่มีมติดังกล่าว อาจจะมีปัญหาในเรื่ององค์ประกอบของ
คณะกรรมการสรรหาฯในส่วนของคณบดีคณะนิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
ซึ่งมีจำนวนเพียง 4 สถาบัน(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช)เท่ากับจำนวนกรรมการ
สรรหาฯ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ปัญหาหรือกรณีการรวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรค

ไทยรักไทย ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายเอกภาพ พลซื่อ กรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคเสรีธรรมว่าจะขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสรรหาฯ เพราะพรรคเสรีธรรมที่ตนเป็นตัวแทน ได้ร่วมกับพรรคไทยรักไทย จึงทำให้เกิดกรณีปัญหาว่าพรรคเสรีธรรมถูกยุบเมื่อใด เป็นต้น(ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก)

1.2 วิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นวิธีที่ใช้เวลานาน

วิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นอีกกรณีหนึ่งที่จะเป็นปัญหาที่จะทำให้การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปได้โดย ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 8(1)ที่ว่า “...ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาคำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่...” นั่นคือผู้ที่จะต้องได้รับเลือกต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่า 101 (จากสมาชิกวุฒิสภา ทั้งหมด 200 คน) ทั้งในการเลือกครั้งแรก และหากเลือกครั้งที่สองแล้วยังมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบ 11 คน ก็ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหามาใหม่

วิธีการที่กำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำดังกล่าว ทำให้การเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการบังคับให้วุฒิสภาเลือกบุคคลที่วุฒิสภาไม่เลือกในรอบแรกแล้ว คะแนนเสียงของผู้ที่จะได้รับการเลือกในการเลือกครั้งที่สองยังกำหนดไว้สูงเท่าเดิมอีกด้วย จึงเป็นไปได้ยากที่จะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวนในรอบที่สองและแม้ว่าจะมีการสรรหามาให้วุฒิสภาเลือกใหม่แล้วก็ตาม วุฒิสภาก็สามารถเลือกได้เพียงสองครั้งเช่นเดิม ถ้าเลือกครั้งที่สองแล้วยังได้

กรรมการไม่ครบ 11 คน ก็ต้องเริ่มต้นสรรหาใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยไป ซึ่งวิธีการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระอื่น ๆ จะทำได้ง่ายกว่ามาก กล่าวคือ

1.2.1 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์

วิธีการเลือกคือให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสานิติศาสตร์และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสานิติศาสตร์ มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ มีไม่ครบสามคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคนแล้วแต่กรณี ให้ประธาน วุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

1.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วเพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อฯ ให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบจำนวนสองในสามให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไปและในการนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนสองในสามเป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธาน

สภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อฯ จำนวนไม่เกินสามคนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสามคนให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่ไม่มีผู้ใด ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ประธานวุฒิสภา แจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และให้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลฯ ใหม่ภายในหกสัปดาห์นับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนได้รับแจ้ง

1.2.3 ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีฯ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้กรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นจำนวนสองเท่า เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

1.2.4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

1.2.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเป็นกรรมการ แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกที่ได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบเก้าคนให้นำรายชื่อของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

วิธีการเลือกกรรมการในองค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น จำแนกได้เป็นสามรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก คือ กำหนดให้วุฒิสภาเลือกสองครั้ง โดยครั้งแรกผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา แต่หากมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด ก็ให้มีการเลือกครั้งที่สองโดยนำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกมาให้วุฒิสภาเลือกอีกครั้ง การเลือกครั้งนี้ผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับจนครบ

จำนวน จะเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ หากมีจำนวนเท่ากันอันเป็นเหตุให้เกินจำนวน ที่กฎหมายกำหนด ให้ประธานวุฒิสภาจับสลาก องค์กรที่กำหนดตามรูปแบบนี้ คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รูปแบบนี้จะไม่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการเลือกกรรมการเพราะ จะเลือกกรรมการได้ครบจำนวน ในการลงคะแนนครั้งที่สอง(เลือกครั้งที่สอง) อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกด้วยรูปแบบดังกล่าวจะมีประเด็นเกี่ยวกับการการยอมรับกรณีที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยจากสมาชิกวุฒิสภา แต่หากพิจารณาถึงการถึง ขั้นตอนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลแล้วจะเห็นได้ว่ามีหลายขั้นตอนและวิธีการพิจารณา มีการถ่วงถ่วงด้วยความละเอียดรอบคอบในระดับหนึ่งแล้ว

รูปแบบที่สอง กำหนดให้วุฒิสภาเลือกสองครั้งเช่นกันแต่การเลือกทั้ง ครั้งแรกและครั้งที่สองกฎหมายกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของผู้ที่จะได้รับเลือกไว้ด้วย ซึ่งต่างกับรูปแบบแรกที่กำหนดคะแนนขั้นต่ำไว้เฉพาะในการเลือกครั้งแรกเท่านั้น กล่าวคือการเลือกครั้งแรก ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องได้รับเลือกด้วยคะแนน เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับ เลือกหรือมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดให้นำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ได้รับ เลือกในคราวแรกนั้น มาเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในการเลือกครั้งที่สองนี้ผู้ที่จะได้รับเลือกจะ ต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อ เลือกครั้งที่สองแล้ว ยังมีผู้ได้รับเลือกไม่ครบจำนวนอยู่อีก ก็ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ องค์กรที่กำหนดให้เลือกตามรูปแบบนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รูปแบบนี้จะมีทำให้การเลือกกรรมการเป็นไปได้ยากมาก เพราะการ เลือกครั้งที่สองผู้ได้รับเลือกยังต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก วุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งการใช้วิจารณ์หรือการใช้กลยุทธ์ในการเลือกของ สมาชิกวุฒิสภานั้น เป็นไปโดยอิสระ ไม่อยู่ในบังคับของกลุ่มหรือบุคคลใด จึงไม่มี อิทธิพลหรือการชี้นำจากบุคคลใด คะแนนเสียงที่ออกมาจึงอาจกระจายไม่เป็นกลุ่มเป็น ก้อน เมื่อเลือกสองครั้งแล้วกรรมการยังไม่ครบจำนวน ก็ต้องเริ่มต้นสรรหากันใหม่ เมื่อ

สรรหามาได้และผ่านขั้นตอนการตรวจสอบประวัติมาแล้ว วุฒิสภาก็มีโอกาเลือกเพียงสองครั้งเท่านั้น หากเลือกครั้งที่สองยังได้ไม่ครบจำนวนอีกก็ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยไป

รูปแบบที่สาม กำหนดให้มีการลงคะแนนเพียงครั้งเดียวโดยผู้ที่จะได้รับเลือกต้องได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาจึงจะได้รับเลือก องค์กฤษฎีการที่กำหนดวิธีการเลือกแบบนี้คือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาในการเลือกแต่ประการใด เนื่องจากกฎหมายให้มีกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนไม่เกิน 3 คน ดังนั้น ในการเลือกแม้จะมีผู้ได้รับเลือกเพียงคนเดียว ก็ถือว่าครบองค์ประกอบของกฎหมายแล้วไม่ต้องเลือกจนครบสามคนแต่อย่างใด

ทั้งสามรูปแบบดังกล่าว รูปแบบที่สองเป็นรูปแบบนี้มีปัญหามากที่สุดและเลือกได้ยากที่สุด แต่มีข้อสังเกตว่ารูปแบบการเลือกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ร่างกฎหมายซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ได้กำหนดวิธีการเลือก เช่นเดียวกับองค์กฤษฎีการที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการเลือกตามรูปแบบแรก คือหากเลือกครั้งแรกแล้ว มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด ก็ให้นำรายชื่อที่ไม่ได้รับเลือกมาให้วุฒิสภาเลือกใหม่ ซึ่งการเลือกครั้งที่สองนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดเรียงตามลำดับไปจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือก แต่วุฒิสภาได้เปลี่ยนวิธีการเลือกใหม่ โดยกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำในการเลือกครั้งที่สองของวุฒิสภาด้วย และคะแนนเสียงขั้นต่ำที่กำหนดไว้นั้น เท่ากับคะแนนเสียงในการเลือกครั้งแรก และนี่คือต้นเหตุแห่งปัญหาทั้งปวง ทั้งนี้เพราะจะกระทบต่อบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ทันที ดังที่กล่าวมาบ้างแล้ว และที่กระทบชัดเจนที่สุดก็คือ ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันซึ่งเกือบถึงขั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากการแก้ไขบทบัญญัติเพียงมาตราเดียว โดยไม่ได้พิจารณาความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงของบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งฉบับ อันอาจทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายคลาดเคลื่อน

รูปแบบการสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเป็นรูปแบบที่มีหลายขั้นตอนและอาจต้องใช้ระยะเวลาาน ดังนั้นกฎหมายจึงได้

กำหนดระยะเวลาเอาไว้ด้วยเพื่อไม่ให้ใช้เวลามากเกินไป และถึงแม้จะกำหนดเวลาไว้ แต่ด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีปัญหาตัวเอง จึงทำให้การสรรหา เป็นไปอย่างล่าช้าเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสาเหตุที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ เช่น กรรมการสรรหา โดยตำแหน่งเกษียณอายุ หรือพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุอื่น หรือกรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งหากมีการยุบสภาหรือการเลือกตั้งยังไม่แล้วเสร็จ และหากมีเหตุต้องมีการสรรหาฯ ในระหว่างนี้ ก็จะกระทำไม่ได้ต้องรองนกว่าองค์ประกอบ กรรมการสรรหาจะครบตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่เกิดขึ้นในการเลือกกรรมการในหลายองค์กรรวมทั้งในการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย คือ ต้องรององค์ประกอบในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากการยุบสภา รวมพรรค ยุบพรรค เป็นต้น ส่วนที่เกิดขึ้นในการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนตำแหน่งที่ว่าง (แทนนางจรรววรรณ เมณฑกา) ก็คือ ต้องรอให้มีการโปรดเกล้าแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญคนใหม่แทนคนเก่า(นายประเสริฐ นาสกุล ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุ) และต้องเลือกผู้แทนพรรคการเมืองใหม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรค ความหวังใหม่ เนื่องจากไปร่วมกับพรรคไทยรักไทย เป็นต้น

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีการกำหนดขั้นตอนนี้หลายขั้นตอนดังกล่าว ก็เพื่อความยุติธรรม เสมอภาค โปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะเป็นหลักประกันที่จะทำ ให้ได้กรรมการที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือ โดยการกำหนดให้ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของวุฒิสภา จึงจะเป็นผู้ได้รับเลือก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจวินิจฉัยที่มีผลเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ต้องอาศัยการประสานงานการขอความร่วมมือและการรายงานเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ผู้ที่จะได้รับเลือก เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่อง เชื่อถือศรัทธา และเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการกล่าวว่าวิธีการเลือกรูปแบบนี้ไม่สามารถป้องกันลอบบี้ ช่วยเหลือกัน และไม่สามารถทำให้ได้คนดี มีความรู้ดังที่กฎหมายต้องการได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ก)

1.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปัญหาข้อกฎหมายประการหนึ่งที่เกิดขึ้น จากวิธีการสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็คือ เมื่อวุฒิสภาเลือกกรรมการทั้งสองครั้งแล้ว ยังมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ต้องไปสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาเลือกใหม่ ประเด็นข้อกฎหมายที่มีข้อโต้แย้งได้ก็คือ คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเป็นคณะกรรมการสรรหา คณะเดิมที่ได้ทำหน้าที่มาแล้วและได้เสนอรายชื่อให้ประธานวุฒิสภาแล้ว หรือว่าจะเป็นคณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ที่อยู่แทนองค์กรต่าง ๆ จะต้องมาเลือกกันเองใหม่ เพื่อเป็นกรรมการสรรหาชุดที่จะไปสรรหาและจัดทำบัญชีเสนอวุฒิสภาให้เลือกใหม่ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดเดิม แต่มีการเลือก(ซ่อม)แทนกรรมการสรรหาที่ขาดคุณสมบัติในส่วนต่าง ๆ และเคยมีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ชุดใหม่ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ที่ให้คณะกรรมการสรรหาชุดใหม่เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งก็ได้รับการโต้แย้งว่าควรจะให้คณะกรรมการสรรหาชุดเดิม โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการสรรหาชุดเดิม ยังปฏิบัติภารกิจไม่เสร็จสิ้น เพราะยังเลือกกรรมการได้ไม่ครบจำนวน ซึ่งประเด็นปัญหานี้เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายข้อ 1.4 ซึ่งจะวิเคราะห์รวมกันไปจาก เนื่องจากต่างมีปัญหาคำกฎหมายที่จะต้องก็ใช้หลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.4 กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องสรรหาใหม่

ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกประการหนึ่งก็คือ บทบัญญัติมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ ว่าจะต้องสรรหาจำนวนเท่าใด กำหนดไว้เพียงว่า “...ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่...” ในขณะที่ (1) กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ สรรหา

และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน ยี่สิบสองคน ดังนั้น จึงเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับจำนวนรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหาใหม่ว่ามีจำนวนเท่าใด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นปัญหาข้อกฎหมาย เป็น ปัญหาที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้และบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ดังนั้นจึงต้องอาศัยการตีความ กฎหมายเพื่อหาเจตนารมณ์ว่ากฎหมายมีจุดมุ่งประสงค์อย่างไร เพื่อจะได้นำมาพิจารณา ประกอบเหตุผลในการเสนอแนวทางปฏิบัติ ซึ่งหลักการตีความกฎหมายของไทยได้นำ รูปแบบมาจากประเทศอังกฤษ โดยมีหลักการดังนี้

หลักการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรของอังกฤษ เพื่อหาเจตนารมณ์ ของกฎหมาย มีหลายหลักการ เช่น หลักการตีความตามตัวอักษร (the literal rule) หลัก นี้มีสาระสำคัญว่า ศาลจะต้องหาเจตนารมณ์ จากความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ใน กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั่นเอง หากปรากฏว่าความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ ใน ตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น มีมากกว่าหนึ่งความหมาย หลักการตีความหมายนี้ ย่อมไม่ใช่บังคับ ข้อสันนิษฐานตามหลักการตีความว่า รัฐสภามุ่งประสงค์จะใช้ถ้อยคำ ให้มีความหมายธรรมดาของถ้อยคำนั้น (Parliament intends the ordinary and natural meaning of words it employs)¹

หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) หลักนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้ ถ้อยคำในกฎหมาย จะต้องตีความไปในทางที่จะละเว้น ไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา ในกรณีที่กฎหมายนั้น อาจแปลความหมายไปได้เป็นสองนัยหรือมากกว่านั้น ศาลย่อม จะตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร และมีใช้ไปในทางที่ไม่ควรจะเป็น หรือ บังเกิดผลประหลาด (a manifest absurdity)²

นอกจากนี้ ศาลอังกฤษยังได้พัฒนาหลักในการตีความจากหลักใหญ่ อีกเช่น การตีความกฎหมายจะต้องตีความ โดยพิจารณากฎหมายทั้งฉบับ ทั้งนี้เพราะ โดยเหตุที่ ถ้อยคำคำเดียว กันอาจมีความหมายแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ว่าถ้อยคำอื่นที่ใช้

¹ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร และนายวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 2523, หน้า 7.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ประกอบด้อยคำดังกล่าวนั้น มีอยู่อย่างใด ฉะนั้น ในการตีความด้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ละฉบับ จึงต้องพิจารณาด้อยคำอื่นที่ใช้ประกอบด้อยคำที่มีปัญหาทั้งในบทบัญญัตินั้น ๆ และบทบัญญัติอื่น ๆ ในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นด้วย

ส่วนศาลไทยได้ยึดถือหลักการตีความของอังกฤษ กล่าวคือ ศาลจะต้องยึดมั่นในด้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายนั่นเองเป็นสำคัญ หากกฎหมายบทใดมีข้อความเป็นที่สงสัยหรือเคลือบคลุม ฟังตีความไปในทางที่ทำให้กฎหมายนั้นเป็นธรรม หรือเป็นผล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องตีความตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายบทนั้น และในทางที่จะให้บทกฎหมายนั้น มีผลบังคับได้จริงจัง และฟังตีความกฎหมายไปในทางที่เป็นผลมากกว่าในทางที่ไร้ผล³

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2543 วุฒิสภาได้ลงมติเลือกบุคคล จากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา 22 คน ปรากฏว่ามีผู้ได้รับเลือก ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดที่มีอยู่ จำนวน 9 คน ขาดอีก 2 คน จึงจะครบจำนวน 11 คน เมื่อเลือกได้ไม่ครบ 11 คน กฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา ต้องดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตามมาตรา 8 (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้น 2 ประเด็นต่อเนื่องกัน กล่าวคือ ประเด็นแรกคณะกรรมการสรรหาฯ เป็นคณะกรรมการสรรหาชุดเดิมที่สรรหาฯ มาจำนวน 22 คน แรกนั้นหรือไม่ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุนี้ การตีความ จึงได้มุ่งไปในทางตีความตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเป็นหลัก โดยต้องพิจารณากฎหมายทั้งฉบับ เปรียบเทียบกับกฎหมายองค์กฤษฎีระ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน รวมทั้งคำนึงถึงหลักการตีความ เพื่อให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับได้จริงจัง

ประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสรรหาว่าสิ้นสุดเมื่อใดและเมื่อมีกรณีนี้เกิดขึ้น คณะกรรมการสรรหาฯ ควรเป็นคณะเดิมหรือคณะใหม่ เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมการสรรหาฯ ก็เพื่อให้ทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชี

³ ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร และนายวิชา มหาคุณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-15, 52-53.

รายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 22 คน เสนอให้ประธานวุฒิสภา เพื่อจะได้เรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลผู้มีรายชื่อในบัญชีที่เสนอนั้น เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 11 คน ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน และได้เสนอให้ประธานวุฒิสภาเสร็จแล้ว ก็หมดหน้าที่การเป็นกรรมการสรรหาฯ ต้องสลายตัวไป

แต่ปัญหาก็ยังมีต่อไปว่าภารกิจของคณะกรรมการสรรหาฯ สิ้นสุดเมื่อใด หากจะถือว่าสิ้นสุดลงนับตั้งแต่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลฯ ต่อประธานวุฒิสภาแล้ว เช่นนี้ก็จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ คณะใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลาในการเลือกกันเองใหม่ ทั้งผู้แทนองค์กรเอกชนฯ พรรคการเมือง อธิการบดี สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และสื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ เป็นต้น แต่หากถือว่าภารกิจของคณะกรรมการสรรหาฯ จะแล้วเสร็จก็ต่อเมื่อวุฒิสภาเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวน 11 คนตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิม

ที่ผ่านมาได้ดำเนินการสรรหาใหม่ โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิม เนื่องจากได้พิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาก็ก็นำหน้าที่จะสรรหาบุคคลเพื่อให้วุฒิสภาเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสรรหาฯ จึงต้องสรรหามาให้วุฒิสภาเลือกจนกว่าจะได้ครบจำนวน 11 คน จึงจะถือว่าเสร็จสิ้นภารกิจ เช่นเดียวกับกรณีการสรรหาใหม่ตามมาตรา 7 ที่ผู้ได้รับเลือกไม่ลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งจะถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือก ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน กรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิมก็จะทำหน้าที่ต่อไป เนื่องจากถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือก ซึ่งไม่ต่างกับกรณีเลือกกรรมการฯ ได้ไม่ครบจำนวนตามมาตรา 8(2) อย่างไรก็ตามประเด็นนี้ได้รับการโต้แย้งว่าภารกิจของคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิมนั้นสิ้นสุดลงแล้วตั้งแต่ได้เสนอบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา กฎหมายได้กำหนดให้"คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลฯ" เพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำเหมือนกันทุกประการกับความใน

มาตรา 13 กรณีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่างลง เนื่องจากมีการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ “คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลฯ” เสนอต่อ ประธานวุฒิสภา ความหมายในมาตรา 13 กรณีเลือกซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างนี้ น่าจะเป็นคณะกรรมการสรรหาฯ คณะใหม่อย่างแน่นอน ไม่เช่นนั้น คณะกรรมการสรรหาฯ ก็จะเป็นกรรมการสรรหาฯ ตลอดไป ซึ่งน่าจะไม่ต้อง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ค)

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เพราะกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการสรรหา และเลือกไว้ด้วยระยะเวลาที่จำกัด กล่าวคือ กรณีที่สรรหาใหม่เพราะผู้ได้รับเลือกไม่ลาออกจากตำแหน่งอื่นๆ กฎหมายกำหนดให้สรรหาและเลือกกรรมการภายใน 15 วัน ส่วนการเลือกซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง กฎหมายกำหนดไว้ 30 วัน ส่วนกรณีสรรหาและเลือกกรรมการ 11 คน กฎหมายกำหนดไว้ 60 วัน ดังนั้นหากต้องดำเนินการให้โดยคณะกรรมการสรรหาฯ คณะใหม่แล้ว จะต้องใช้เวลาส่วนหนึ่งในการดำเนินการเพื่อให้ได้ กรรมการสรรหาฯ ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการให้มีการเลือกกันเอง เป็นกรรมการสรรหา ซึ่งอาจไม่ทันเวลาที่กฎหมายกำหนด

อีกประเด็นหนึ่งที่มีปัญหาว่า จะต้องสรรหามาใหม่กี่คน ปัญหานี้เมื่อได้ พิจารณากฎหมายทั้งฉบับ ทั้งมาตรา 7 ซึ่งไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ มาตรา 8(1) ให้สรรหาฯ 22 คนเพื่อให้วุฒิสภาเลือกเป็นกรรมการ 11 คน ซึ่งก็คือ สองเท่านั่นเอง และ มาตรา 13 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้สรรหาฯ จำนวนสองเท่าของผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง ประกอบกับเทียบเคียงกับกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จึงตีความไปในทางที่สมควรสามารถปฏิบัติได้คือให้สรรหามาจำนวน 4 คน แต่ก็มีข้อโต้แย้ง (จากสมาชิกวุฒิสภาในที่ประชุมวุฒิสภา) ว่า คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอมาใหม่ จำนวน 22 คน เพื่อให้เลือก 2 คน การตีความหมายนัยนี้เป็นการตีความหมายตามตัวอักษร (the literal rule) ซึ่งแม้ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก เพราะโอกาสที่จะมีผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง(101 คะแนน)เป็นไปได้ยากมาก แต่ข้อโต้แย้งนี้ก็สามารถรับฟังได้ เพราะบทบัญญัติในมาตรานี้ สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ ยกร่างมาว่า “ให้คณะกรรมการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวนยี่สิบสองคน..” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขปรับปรุงเป็น “จำนวนสองเท่าของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้แก้กลับ

ไปเป็น “จำนวนยี่สิบสองคน” ซึ่งหากตีความตามตัวอักษรก็จะแปลได้ว่าต้องสรรหามาใหม่จำนวน 22 คน มิใช่จำนวนสองเท่าหรือ 4 คน อย่างแน่นอน แต่การตีความหมายเช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลประหลาดที่ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นจริงได้

2. บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน

การสรรหาและเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นวิธีการที่ต้องใช้ระยะเวลา นานกว่าจะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวน ซึ่งมาตรา 8(2) ได้กำหนดไว้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และมาตรา 7 วรรคสอง ก็กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกต้องลาออกจากตำแหน่งต่างๆ (ที่มีรายได้หรือ เงินเดือนหรือค่าตอบแทน)ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับเลือก ถ้าไม่ได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าไม่เคยได้รับเลือก บทบัญญัติสองมาตราดังกล่าว ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน การบัญญัติดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ได้รับเลือกไปก่อนต้องไม่มีรายได้เลี้ยงชีพเป็นเวลานาน เช่น ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน 9 คน จะต้องลาออกภายใน 15 วัน คือ วันที่ 28 ตุลาคม 2543 นับแต่วันได้รับเลือกคือวันที่ 13 ตุลาคม 2543 ลาออกแล้วก็ต้องรองกว่าจะเลือกได้ครบ 11 คน จึงจะได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง มีสิทธิสมบูรณ์ได้รับค่าตอบแทน เงินประจำตำแหน่งและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง วันที่ 1 มิถุนายน 2544 วุฒิสภาเลือกกรรมการสิทธิฯได้อีก 2 คน ครบจำนวน 11 คน ทั้ง 11 คน ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2544 ซึ่งใช้ระยะเวลาเกือบ 9 เดือน (วันที่ 13 ตุลาคม 2543 - 1 มิถุนายน 2544) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับเลือกไปก่อนหน้านี้ 9 คน จึงไม่มีรายได้ถึง 9 เดือน และ นับระยะเวลาที่เริ่มการสรรหาฯ ถึงวันได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งนานถึง 1 ปี 8 เดือน 17 วัน นับตั้งแต่ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 - 13 ตุลาคม 2543 (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่าเจตนารมณ์ที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา มีอำนาจในการตรวจสอบ ไม่ได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการไต่สวนหรือฟ้องร้องเองแต่อย่างใด ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว คือต้องการให้เป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมีอำนาจตรวจสอบการละเมิดหรือการรบกวนการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน และเมื่อตรวจสอบแล้วพบการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลแล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็จะแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบให้แก้ไข หากหน่วยงานนั้นไม่แก้ไข คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะแจ้งต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดไว้และถ้านายกรัฐมนตรียังไม่ดำเนินการอีก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีอำนาจรายงานต่อรัฐสภาและสาธารณชนอีกด้วยซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 15 ด้วย การรายงานที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเสนอรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ต่อรัฐสภา พร้อมทั้งเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเหตุผลที่ต้องการให้สาธารณชนทราบด้วย ก็เพราะเรื่องของสิทธิมนุษยชนแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะเป็นเรื่องส่วนบุคคลก็ตาม แต่ปัจจุบันเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของสากลที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประเทศหรือต่อสาธารณชน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของไทยก็ยังสอดคล้องกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันของประเทศส่วนใหญ่อีกด้วย กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ ในด้านส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อเสริมสร้างความรู้ การวิจัย การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการสร้างเครือข่ายในการติดต่อ กับองค์กรที่ทำงานในลักษณะ

เดียวกัน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน นอกจากนี้ยังต้องมีอำนาจหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการที่ปรากฏทั้งในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนและหน้าที่พลเมือง รัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในอนุสัญญาระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศก็คือเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจชี้ขาดมีอำนาจเพียงตรวจสอบ และไต่ถามถ้อยประนีประนอมเท่านั้น ไม่มีอำนาจชี้ขาดแต่อย่างใด

แม้ว่าบางประเทศสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจมากกว่าของไทย เช่น นิวซีแลนด์ มีอำนาจให้คำแนะนำในการบอกล้างนิติกรรมหรือการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายสิทธิมนุษยชน ประเทศออสเตรเลียมีอำนาจเสนอรายงานผลการสอบสวนต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจเข้าร่วมในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน (โดยการอนุญาตจากศาล) ทำนองเดียวกับประเทศอินเดีย ที่มีหน้าที่เขียนเขียนเรือนจำหรือสถานที่ลักษณะเดียวกันอีกด้วย ประเทศฟิลิปปินส์ มีอำนาจให้ความคุ้มครองหรือสั่งปล่อยพยาน รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันพยาน ประเทศศรีลังกา สามารถฟ้องร้องต่อศาลกรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ละเมิด ประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจในการจัดหา ค่าชดเชยสำหรับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่วนประเทศก็มีอำนาจบางอย่างน้อยกว่าของไทย เช่นอินโดนีเซีย ไม่มีอำนาจเรียกเอกสารหรือพยานมาให้ปากคำสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยนั้น ได้มีความพยายามที่จะเสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจมากกว่าการส่งเสริมและตรวจสอบ กล่าวคือให้มีอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนหรือไม่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้มีอำนาจเป็นผู้แทนของประชาชนเพื่อให้มีการสอบสวนทางวินัยหรือทางปกครอง หรือเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลต่าง ๆ รวมทั้งให้มีอำนาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ รวมทั้งเสนอให้มีอำนาจเข้าช่วยเหลือ หรือขอให้ศาลมีคำสั่งเพื่อดำเนินการคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดหรือคุกคามสิทธิเสรีภาพได้ด้วย แต่สุดท้ายก็มีอำนาจในการตรวจสอบเท่านั้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก)

4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เป็นอิสระ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เป็นอิสระ ในการบริหารการเงินและงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่จะคอยช่วยเหลือให้ภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระแล้ว ก็ย่อมต้องมีอิสระ ในการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัดด้วย การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่จึงจะมีประสิทธิภาพ แต่พระราชบัญญัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กลับกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และให้ข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานธุรการเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเป็นอิสระเฉพาะด้านบริหารงานบุคคลเท่านั้น ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานธุรการ ไม่สามารถวางกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้มีความคล่องตัวได้ เพราะส่วนราชการรัฐสภาต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบว่าด้วยการเงิน การงบประมาณของทางราชการโดยเคร่งครัด

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่หลายองค์กร โดยให้องค์กรเหล่านั้นมีอิสระ เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมนุษยชนแห่งชาติก็เป็นองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น และได้รับรองแนวทางหรือเจตนารมณ์ดังกล่าวไว้ในหมวดแผนนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสองว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” บทบัญญัติดังกล่าว ได้นำแบบอย่างมาจากสถาบันสิทธิมนุษยชนนานาชาติ

ประเทศที่ยึดหลักการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นอิสระตามหลักการปารีส ดังได้กล่าวมาแล้ว ความเป็นอิสระขององค์กรนั้น จะต้องมิอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณด้วย

นอกจากนี้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรยังมีบัญญัติรองรับไว้อีกในหลาย ๆ มาตรา เช่น ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 270 ศาลปกครอง กำหนดไว้ในมาตรา 280 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดไว้ในมาตรา 302 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดไว้ในมาตรา 312 วรคสาม คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล 327 (8) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล 333(3) จะมีก็เพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้นที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น และพระราชบัญญัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่จัดทำขึ้นก็ไม่ได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ประการใด แต่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการ

ถึงแม้ว่าการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้จัดเก็บ “หาเงิน” และเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการเงินการคลัง การจัดสรรเงินงบประมาณ ตลอดจนควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของประเทศ แต่ก็จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรเหล่านี้ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณ “อย่างเพียงพอ” นั้น แม้จะมีความหมายที่กว้างว่าเป็นความเพียงพอขององค์กรที่ของงบประมาณ หรือเป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจจัดสรรงบประมาณ แต่อย่างน้อยก็น่าจะเป็น “จุดกึ่งกลาง” ของทั้งผู้ขอและผู้จัดสรร ดังจะเห็นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่กำหนดให้มีการพูดคุยและชี้แจงความจำเป็นของผู้ตั้งคำถามของงบประมาณไว้ด้วยว่า หากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้

แต่จากการพิจารณาสรงบประมาณของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 3 ปี งบประมาณที่ผ่านมา โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2545 พบว่าคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเพียงหนึ่งในสามของงบประมาณที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอไปเท่านั้น ดังนั้น คำว่า “เพียงพอที่จะบริหารงานโดยอิสระ” จึงเป็นดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีโดยแท้ มิได้อยู่ที่เสียงเรียกร้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอิสระในการบริหารงาน เท่ากับอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากตัวเลขงบประมาณประจำปีของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการจัดสรรมา ดังนี้

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ขอไป 61,700,000 บาท ได้รับจัดสรร 24,154,800 บาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ขอไป 33,342,000 บาท ได้รับจัดสรร 33,342,000 บาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ขอไป 99,494,520 บาท ได้รับจัดสรร 35,796,400 บาท

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นั้น สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ตั้งคำขอไป(เท่ากับฝ่ายบริหารขอไปเอง จัดสรรให้เอง) ส่วนงบประมาณปี พ.ศ. 2543 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา(ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่เตรียมการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ได้ตั้งคำขอไป และปีงบประมาณพ.ศ. 2545 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ตั้งคำขอโดยความเห็นชอบของคณะผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ยังไม่ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง) ซึ่งถูกตัดไป 63,698,120 บาท โดยรายการที่สำคัญหลายรายการรวมทั้งค่าใช้จ่ายในลักษณะครุภัณฑ์ไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการได้พิจารณาร่วมกับผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วว่างบประมาณที่ได้รับจะไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน เนื่องจากเป็นองค์กรที่ดั่งขึ้นใหม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย โดยเฉพาะในด้านการสนับสนุนงานวิจัย จึงมีมติให้ขอแปรญัตติงบประมาณ เพิ่มเติม จำนวน 17,778,000 บาท(เดิมสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขอแปรญัตติตั้งคำของบประมาณเพิ่มเติมไป 19,778,000 บาท คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปรับลดในส่วน of ค่าใช้จ่ายในการรับรองแขกต่างประเทศของคณะกรรมการสิทธิ จำนวน 2,000,000 บาท) แต่ก็ไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมจากคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

งบประมาณ พ.ศ. 2543 ที่ถูกตัดไปนั้นมีเหตุผลเพียงพอที่จะตัด เนื่องจากเหลือเวลาที่จะเบิกจ่ายงบประมาณเพียง 2 เดือนเท่านั้น งบประมาณที่ได้รับมาจึงไม่สามารถที่จะเบิกจ่ายได้ทัน ส่วนปีงบประมาณ 2544 สำนักงบประมาณตั้งคำขอไป และได้รับอนุมัติเท่าจำนวนที่ขอไป ซึ่งเมื่อรวมกับเงินที่ขอกลับมาไว้เบิกจ่ายเหลือมปีอีกประมาณ สิบล้านบาทเศษ ก็ทำให้มีงบประมาณที่เพียงพอแก่การบริหารงานประกอบด้วยขณะนั้นก็ยังไม่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การใช้จ่ายงบประมาณจึงยังมีไม่มากนัก แต่ในปีงบประมาณ 2545 ซึ่งการพิจารณาตั้งคำขออนุมัติงบประมาณได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาจัดสรรให้เพียงหนึ่งในสามของงบประมาณที่ตั้งขอไป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่างบประมาณที่ได้รับจะไม่เพียงพอกับการบริหาร จึงได้มีมติให้จัดทำคำขอเพิ่มเติมไป คณะรัฐมนตรีก็ไม่จัดสรรให้

นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่สามารถบริหารงบประมาณได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรร “เป็นเงินอุดหนุน” ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดสรรไว้ในหมวด “เงินอุดหนุน” ทั้งสิ้น ดังบทบัญญัติต่อไปนี้

4.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเสนอขอรายจ่ายตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยก็ได้และให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมี

สิทธิเข้าชี้แจงงบประมาณของคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ (มาตรา 13)

4.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา (มาตรา 17)

ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการเสนองบประมาณผ่านประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ อาจ อนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้ (มาตรา 21)

4.3 ศาลปกครอง

ให้ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการ สำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง ได้ บัญญัติให้สำนักงานศาลปกครองเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรร เป็นเงินอุดหนุนของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยก็ได้ (มาตรา 91) นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองร้องขอให้ตนหรือผู้ที่ตนมอบหมายมาชี้แจง กรณีที่มีการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่าย การแต่งตั้งตุลาการศาลปกครอง หรือในการ พิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับสำนักงานศาลปกครองหรือศาลปกครอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีที่ ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อาจอนุญาตได้ (มาตรา 92)

4.4 ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณการเงินและทรัพย์สินและดำเนินการอื่นเช่น การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเงินและค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การกำหนดเงินเพิ่มพิเศษให้แก่ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง เป็นต้น

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่าย ตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน แก่คณะกรรมการและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ได้(มาตรา 58)

4.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอิสระทั้งด้านบริหารงานบุคคล งบประมาณและด้านอื่น

ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ ในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยก็ได้ (มาตรา 48)

4.6 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ให้มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินและการดำเนินการอื่นในเรื่องต่อไปนี้ เช่น การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ของเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น (มาตรา 27)

ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่าย ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรือการจัดทำประชามติ มากกว่างบประมาณที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่าย ให้เพียงกับการดำเนินงาน ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 34)

4.7 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนองบประมาณรายจ่าย ตามมติของคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำ

ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยก็ได้(มาตรา 115)

ในการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ หรือในการพิจารณาเรื่องใดเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าเลขาธิการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง อาจอนุญาตให้เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้(มาตรา 116)

ปัญหาความไม่มีอิสระในเรื่องงบประมาณของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เป็นอิสระดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่เป็นไปตามหลักการ จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส ซึ่งเป็นหลักการที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงควรแก้ไขให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล และงบประมาณ เพราะสิ่งเหล่านี้ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติตามภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลแก่ประชาชนทั้งปวง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าคนไทยรู้จักและคุ้นเคยมาตั้งแต่อดีตนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพที่ได้มาด้วยความรักความเมตตาของผู้ปกครอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่เคยมีการเรียกร้องสิทธิถึงขั้นที่เรียกว่า “ต่อสู้” เพื่อสิทธิเสรีภาพจากผู้ปกครองเลย และหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจอันสิทธิขาดมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประชาชนก็ได้รับสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้น และสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมา ในขณะที่สังคมตะวันตกมีการเรียกร้อง ให้มีการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และได้กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน จนในที่สุดองค์การสหประชาชาติได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 เพื่อให้ เป็นมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสำหรับเป็นแบบอย่างให้กับประชากรและประเทศต่าง ๆ นำไปใช้เพื่อการส่งเสริมการเคารพสิทธิและอิสรภาพ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) มนุษย์ทุกคน มีอิสระ มีเกียรติศักดิ์และสิทธิเสมอภาคกัน
- 2) มีเสรีภาพในการดำรงชีวิต
- 3) ห้ามค้าทาส
- 4) บุคคลจะถูกทรมาน ถูกลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมไม่ได้
- 5) บุคคลเสมอภาคกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
- 6) บุคคลมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากศาลที่มีอิสระและเที่ยงธรรม
- 7) ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย
- 8) บุคคลจะมีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ ที่กฎหมายที่ใช้ขณะนั้นไม่ได้บัญญัติว่าเป็นความผิด ไม่ได้และจะลงโทษอันหนักกว่าที่กฎหมายบัญญัติในขณะที่กระทำความผิดไม่ได้

- 9) บุคคลมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวในเคหสถานหรือในการสื่อสาร
- 10) บุคคลมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่
- 11) บุคคลมีสิทธิในการเดินทาง
- 12) บุคคลมีอิสรภาพในการนับถือศาสนาหรือความเชื่อถือโดยการปฏิบัติ

ประกอบพิธีกรรม

- 13) บุคคลมีสิทธิในการร่วมประชุมและตั้งสมาคม
- 14) บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในรัฐบาลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทน
- 15) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะ

หลักการสำคัญหลายประการ ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตรงกับสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยอยู่แล้ว (แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศจะเป็นรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐประหารยกร่างขึ้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้สิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. 2489) เช่น บุคคลจะได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน บุคคลมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา บุคคลมีเสรีภาพในร่างการ เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูดการเขียนการศึกษาอบรม การตั้งสมาคม การอาชีพ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่ประเทศไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอยู่นั้นเป็นเวลาเดียวกันที่ประเทศไทยกำลังจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ดังนั้น จึงมีการได้นำเอาเนื้อหาสาระแห่งสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากล มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ด้วยเช่น บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย การจับกุมคุมขังหรือการตรวจค้นตัวบุคคลจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บุคคลมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และในการประกอบอาชีพภายใต้ข้อบังคับแห่งบทกฎหมาย การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ หรือบุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการให้รับผิดชอบ เป็นต้น และนับแต่นั้นมาสิทธิเสรีภาพเหล่านี้ ก็ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ(ฉบับถาวร) ทุกฉบับ ซึ่งมักจะให้

สิทธิเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น

แต่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ แต่ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือปฏิบัติตามอย่างจริงจังแต่อย่างใด ซ้ำยังถูกละเลยถูกละเมิดมาโดยตลอด ทั้งนี้อาจจะด้วยความเคยชินที่ได้สิทธิเสรีภาพในหลาย ๆ เรื่องมาโดยไม่ต้องต่อสู้เรียกร้องใด ๆ จากผู้ปกครอง หรือไม่ว่าด้วยความที่ประชาชนไม่เห็นคุณค่า ไม่ตระหนักและความไม่มีสำนึกที่จะหวงแหนซึ่งสิทธิเสรีภาพเหล่านั้น ด้วยไม่รู้ว่ามีความเพียงพอแก่การหวงแหนอย่างไร ประกอบกับความไม่ใส่ใจของผู้มีอำนาจปกครองในขณะนั้น ที่พอใจเพียงแค่มิบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็เพียงพอที่จะนำไปอวดชาวโลกได้ คงจะเห็นได้ว่าสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไทยแต่ละฉบับในแต่ละยุคสมัยนั้น นับว่าล้าหน้ามากและแม้แต่ละฉบับแรกๆ ก็ยังล้าหน้ากว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติด้วยซ้ำไป การละเลยไม่ปฏิบัติหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นี้ มีมาโดยตลอดและหนักหน่วงขึ้นจนถึงขั้น “ยกเลิกสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ทั้งหมด” ด้วยการปฏิวัติ รัฐประหาร ยึดอำนาจในการปกครองประเทศ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกระบอบประชาธิปไตยหันมาปกครองด้วยระบอบเผด็จการ จากนั้น “ร่างบทบัญญัติ” ขึ้นมารับรองการกระทำของตนเอง และเพื่อจะได้อยู่ในอำนาจเผด็จการนานยิ่งขึ้นก็จะเพิ่มอำนาจในการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ด้วยการให้อำนาจทั้งหมดทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตกอยู่กับบุคคลคนเดียว นี่ก็คือ ภัยแห่งสิทธิเสรีภาพที่ร้ายแรงที่สุด

แต่คนไทยก็ไม่เดือดร้อนอะไรมากนัก ยังคงดำเนินชีวิตปกติแบบไทยไทยคือเขาไม่ให้สิทธิทำอะไรก็ไม่ทำ เขาให้สิทธิทำอะไรก็ยังไม่อยากทำ(นอกจากไม่ทำแล้วยังเอาไปขายอีก) ซ้ำยังมีความรู้สึกว่าการการปฏิวัติ รัฐประหารทำให้บ้านเมืองสงบ โจรสู้ร้ายแทบจะไม่มี ข้าราชการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงของนักการเมืองหายไป ไม่มีข้าราชการกินสินบาท คาคสินบนของกลุ่มผู้ยึดอำนาจการปกครอง ด้วยเหตุนี้ การยึดอำนาจยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกสิทธิเสรีภาพในประเทศไทยจึงมีหลายต่อหลายครั้ง และไม่เคยมีการต่อต้านจากประชาชนเลย ซ้ำยังมีบางคนนำดอกไม้ไปแสดงความยินดีแก่คณะผู้ยึดอำนาจอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เผด็จการที่ยึดอำนาจการปกครองจึงมักจะหลงอำนาจต้องการอยู่ในอำนาจให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ สิ่งไม่คิดต่างๆ การทุจริต คอรัปชั่น เริ่มปรากฏ

แก่สาธารณชนมากขึ้น รวมทั้งไม่รักษาคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชนเมื่อครั้งทำการเปิดอำนาจว่าจะร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ความเป็นประชาธิปไตย จะให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้การเรียกร้องรัฐธรรมนูญการเรียกร้องประชาธิปไตยก็มีขึ้น คั่งขึ้นและรุนแรงขึ้นจนผู้นำเผด็จการที่ครองอำนาจต้องลงจากอำนาจหรือไม่ก็หนีไปในที่สุด

นี่คือสถานการณ์ความเป็นมาของสิทธิมนุษยชนไทย จึงเห็นได้ว่าการจะให้คนไทยหวงแหนและรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ หรือการที่จะให้คนไทยลุกขึ้นเรียกร้องให้ผู้ปกครองดำเนินการให้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นจริงเป็นจังนั้น คงเป็นไปได้ยาก และการที่จะให้ผู้ปกครองสำนึกในการหามาตรการเพื่อให้สิทธิเสรีภาพเป็นจริงในทางปฏิบัติ ยิ่งเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อทำหน้าที่ดูแลในเรื่องเหล่านี้แทนประชาชน ซึ่งผู้ที่มาเป็นกรรมการในองค์กรนี้จะต้องมีความกล้าหาญ เสียสละ และเต็มเปี่ยมไปด้วยอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนจึงจะทำหน้าที่นี้ได้ เช่นเดียวกับในต่างประเทศ ที่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ดูแล โดยเฉพาะคือ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น องค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้คอยดูแล ตรวจสอบมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศที่มีองค์กรดังกล่าวจึงพัฒนาก้าวหน้าไปมาก คุณภาพชีวิตของประชาชนก็ดีขึ้นไปด้วย

แนวความคิดดังกล่าว ส่งผลให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อจัดระบบโครงสร้างทางการเมืองใหม่และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและอนุมัติรัฐธรรมนูญด้วยเหตุนี้หลักการและแนวคิดใหม่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพจึงเกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจัดให้มีองค์กรอิสระขึ้นมาหลายองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้ขยายขอบเขตการรับรอง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้มีเพิ่มมากขึ้น พร้อมทั้งทำให้สิทธิเสรีภาพนั้นมีผลในทางปฏิบัติ กล่าวคือ

มาตรการที่จะทำให้สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ มีผลบังคับอย่างแท้จริง เช่น

- 1) กำหนดให้สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และ

ศาลในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมายและตีความกฎหมายและการใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ

2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องทำโดยกฎหมาย(ที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา) และจะต้องทำเฉพาะที่รัฐธรรมนูญอนุญาตและเท่าที่จำเป็น โดยจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพไม่ได้

3) การให้บุคคลที่ถูกละเมิดความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ใช้สิทธิฟ้องศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้

4) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

5) สิทธิที่จะร้องทุกข์ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

6) สิทธิในการรับรู้ข่าวสารที่เป็นสาธารณะ ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ

7) สิทธิขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุมัติอนุญาต หรือดำเนิน โครงการที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือส่วนได้เสียของตนหรือชุมชนและแสดงความเห็นในเรื่องนั้น ๆ หรือสิทธิในการทำประชาพิจารณ์

8) สิทธิมีส่วนร่วมในการรับรู้ หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่กระทบหรืออาจกระทบต่อตน

9) เสรีภาพในการรวมตัวแบบต่าง ๆ

10) ให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้เพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรเหล่านี้จะได้รับการเลือกจากวุฒิสภา โดยการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหา สามารถดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวและแต่ละองค์กรจะมีสำนักงานหรือหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ถูกถอดถอนและตรวจสอบได้ องค์กรดังกล่าวมีดังนี้

1) ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่างๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน เป็นต้น

2) ศาลยุติธรรม ทำหน้าที่พิพากษาคดี ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

3) ศาลปกครอง ทำหน้าที่พิจารณาคดี เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมาย

1. บทสรุป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดมาก่อน แต่ก็ยังเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญของหลายประเทศได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการให้สากลโลกยอมรับในความก้าวหน้าทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศนั้น ๆ ความพยายามจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏชัดเจนในปี พ.ศ.2527 แต่เริ่มปรากฏเค้าโครงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในปี 2535 โดยได้มีการเสนอรูปแบบองค์กร ซึ่งได้มีการศึกษารูปแบบสถาบันสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบเปรียบเทียบกับสถาบันสิทธิมนุษยชนนานาประเทศรวมทั้งได้ศึกษาหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จากนั้นจึงได้เสนอรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าควรมีรูปแบบอำนาจหน้าที่ มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับมาอย่างไร ซึ่งรูปแบบและอำนาจหน้าที่ที่นำเสนอครั้งแรกกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระ แต่ให้มีองค์ประกอบจากตัวแทนจากฝ่ายบริหารเป็นหลัก โดยมีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการมีผลในทางปฏิบัติ (เทียบได้กับรูปแบบที่มี

ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น ปปง. คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร หรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น) และควรมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) รับเรื่องราวร้องทุกข์ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งภายในและจากต่างประเทศ

2) ใต้สวน สอบสวน เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ เรียกพยานหลักฐาน

3) วินิจฉัย เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการและควรมีอำนาจในการเยียวยา ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาร้องเรียนตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล

4) ส่งเสริม ศึกษาวิจัย และเผยแพร่สิทธิมนุษยชน

5) จัดทำรายงานประจำปี

แนวทางดังกล่าวได้รับการคัดค้านอย่างมากจนต้องมีการศึกษาทบทวนและมีการเสนอรูปแบบขึ้นมาใหม่ จนกระทั่งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

5) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

รายละเอียด คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนและการทำหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ไปกำหนดไว้ในกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการพิจารณาและใช้บังคับในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้สอดคล้องและทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสอดคล้องกับรูปแบบสถาบันสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบ กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คนหนึ่งและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิง ชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน การแต่งตั้งประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี(เรื่องที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็น

การละเมิดสิทธิมนุษยชนและมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว) และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

5) ส่งเสริมความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการองค์การเอกชนและองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ เสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีและเปิดเผยต่อสาธารณชน

7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

9) แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ส่วนที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น จะมีสองขั้นตอนคือขั้นตอนการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน ขั้นตอนที่สอง ขั้นตอนการเลือกของวุฒิสภาจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการเลือกไว้ว่าวุฒิสภาสามารถเลือกได้สองครั้ง โดยครั้งแรกผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา แต่หากเลือกครั้งแรกแล้วยังได้กรรมการไม่ครบ 11 คน ก็ให้นำรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้วุฒิสภาเลือกอีกครั้ง การเลือกครั้งที่สองนี้ ผู้ที่จะได้รับเลือกก็ต้องได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาเช่น

เดียวกัน แต่หากเลือกครั้งที่สองแล้วยังได้กรรมการไม่ครบ 11 คน คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการเพื่อเสนอให้วุฒิสภานเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่

การกำหนดคะแนนเสียงขั้นต่ำของผู้ที่จะได้รับเลือกทั้งในการเลือกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สองนั้น เป็นวิธีการที่ยากเพราะผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียงที่สูงและวุฒิสภามีโอกาสเลือกได้เพียงสองครั้งเท่านั้น เมื่อเลือกสองครั้งแล้วยังเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ไม่ครบ 11 คน ต้องเริ่มต้นสรรหาใหม่ ซึ่งการเริ่มต้นสรรหาฯ ต้องใช้เวลานานและเมื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภานแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภานตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวก่อน เสร็จแล้วจึงจะเลือกผู้มีรายชื่อดังกล่าว และถ้าวุฒิสภานเลือกสองครั้งแล้วหากยังไม่ครบ 11 คนอยู่อีก ก็ต้องกลับไปเริ่มต้นใหม่ เป็นเช่นนี้จนกว่าจะได้กรรมการครบ 11 คน และด้วยรูปแบบที่ทำให้ต้องใช้เวลาในการเลือกนานและต้องมีการสรรหาฯ มาให้วุฒิสภานเลือกใหม่นี้เองจึงเกิดปัญหาต่อเนื่องหลายประการ ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจน ความไม่ครอบคลุม ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

บทบัญญัติมาตรา 8 บัญญัติไว้ไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุม ทำให้การสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความล่าช้า คือ

1.1.1 ปัญหาองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีปัญหาคือ “อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน”

กรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในส่วนที่เป็นตัวแทนหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอโดยเฉพาะผู้แทน

พรรคการเมืองและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และหากตำแหน่งในส่วนนี้ว่างลง จะทำให้องค์ประกอบของกรรมการสรรหาไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด จึงอาจทำให้เกิดปัญหาและประเด็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายได้

1.1.2 วิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นวิธีทำให้การเลือกเป็นไปอย่างล่าช้า ใช้เวลานาน

วิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่บัญญัติไว้ เป็นวิธีที่ทำให้การเลือกเป็นไปได้อย่างยาก เพราะนอกจากจะเป็นการบังคับให้วุฒิสภานอกบุคคลที่วุฒิสภาไม่เลือกในรอบแรกแล้ว คะแนนเสียงของผู้ที่จะได้รับการเลือกในการเลือกครั้งที่สองยังกำหนดไว้สูงเท่าเดิมอีกด้วย จึงเป็นไปได้อย่างยากที่จะเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยความรวดเร็วและเมื่อสรรหาใหม่แล้ว วุฒิสภาก็เลือกได้เพียงสองครั้ง ถ้าเลือกครั้งที่สองแล้วได้กรรมการไม่ครบ 11 คน ก็ต้องเริ่มต้นสรรหาใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยไป

1.1.3 กฎหมายไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสรรหา

บทบัญญัติใน มาตรา 8 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสรรหาฯ ไว้ว่ากรรมการสรรหาฯ จะดำรงตำแหน่งกี่ปีและจะพ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ ได้อย่างไร บทบัญญัติที่เป็นปัญหาในกรณีนี้ก็คือนิยามกำหนดให้วุฒิสภานอกจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอมาได้เพียงสองครั้ง ถ้าเลือกครั้งที่สองแล้วยังได้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ครบจำนวน 11 คน ต้องเริ่มต้นสรรหาฯ ใหม่ แต่ด้วยเหตุที่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสรรหาฯ ไว้ จึงมีปัญหว่าการสรรหาใหม่จะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ คณะเดิมหรือคณะกรรมการสรรหาฯ คณะใหม่ ซึ่งหากถือว่าการภารกิจของคณะกรรมการสรรหาฯ ชุดเดิมสิ้นสุดลงนับตั้งแต่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้เหมาะสมจะเป็นกรรมการฯ และได้เสนอต่อประธานวุฒิสภาแล้ว และวุฒิสภานอกได้ไม่ครบจำนวนก็ต้องดำเนินการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาฯ คณะใหม่(กรณีนี้จะต้องใช้เวลาในการเลือกกันเองใหม่) แต่หากจะถือว่าการภารกิจของคณะกรรมการสรรหาฯ ยังไม่แล้วเสร็จ คณะกรรมการสรรหาฯ คณะเดิมต้องดำเนินการสรรหาต่อไปจนกว่าจะได้กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติครบตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง

กรณีนี้คณะกรรมการสรรหาฯ คณะเดิมก็ดำเนินการสรรหาต่อไปได้เลย โดยไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการเลือกกรรมการสรรหาใหม่ มีแต่ต้องเลือกช่อมในตำแหน่งที่ว่างลงเท่านั้น อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ยุติเพราะที่ผ่านแม้จะมีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ คณะเดิมก็ตาม แต่ก็ยังมีประเด็นข้อโต้แย้งดังได้กล่าวมาแล้ว

นอกจากปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งทั้งคณะแล้ว ยังมีปัญหาการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสรรหาฯ เฉพาะตัวอีกด้วย กล่าวคือกฎหมายไม่ได้กำหนดกรณีการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสรรหาฯ ไว้ จะพ้นจากตำแหน่งกรณีใดบ้าง จึงมีปัญหาว่าเมื่อมีกรรมการสรรหาฯ ขอลาออกจากตำแหน่ง การลาออกดังกล่าวจะทำให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งผลของการลาออกจะกระทบต่อการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาฯ ในหลายกรณี เช่น หากการลาออกทำให้พ้นจากตำแหน่ง เช่นนี้ก็จะมีความหมายว่ากรรมการสรรหาฯ ไม่ครบองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ต้องยุติไม่สามารถดำเนินการสรรหาต่อไปได้ จนกว่าจะองค์ประกอบดังกล่าวจะครบตามที่กฎหมายกำหนด หากคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่หยุดดำเนินการ ก็จะมีประเด็นปัญหาความชอบด้วยกฎหมายทันที เป็นต้น ซึ่งเคยมีกรณีเกิดขึ้นมาแล้วในการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อฯ ครั้งแรก จำนวน 22 คน (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ข)

แต่ถ้าถือว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ การลาออกจากตำแหน่งจึงไม่ทำให้พ้นจากตำแหน่ง ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ (ยกเว้น ตาย ซึ่งเป็นการขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการสรรหาโดยสภาพ)ซึ่งหากตีความเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการสรรหาฯ ก็สามารถดำเนินการสรรหาต่อไปได้โดยไม่ต้องมีการเลือกช่อม และการไม่มาร่วมประชุมแม้แต่ครั้งเดียวของกรรมการสรรหาฯ ก็ไม่ได้ทำให้พ้นจากตำแหน่ง เพียงแต่จะทำให้การลงมติในการเสนอชื่อจะทำได้ยากมาก เพราะต้องใช้คะแนนเสียงสูงถึง 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (นับรวมทั้งหมด ยกเว้นที่ตาย) มิใช่เน้นเฉพาะผู้ที่อยู่ในที่ประชุม

1.1.4 กฎหมายไม่กำหนดจำนวนบุคคล ที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหามาใหม่

บทบัญญัติมาตรา 8 (1) ไม่ได้กำหนดจำนวนที่คณะกรรมการสรรหา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อฯ เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ว่าจะต้องสรรหามาจำนวนเท่าใด เพียงแต่กำหนดไว้ว่า “...ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่...” กล่าวคือกฎหมายกำหนดไว้ว่าถ้าวุฒิสภาลงมติเลือกผู้สมควรเป็น กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ(ครั้งที่สอง) จากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอ แต่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบ 11 คน คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8(1) เพื่อเสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใหม่ซึ่งการบัญญัติไม่ชัดเจนเช่นนี้จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาข้อโต้แย้งได้ว่าต้องเสนอมานจำนวน 22 คนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8(1) หรือจะต้องสรรหามาจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่ยังเลือกไม่ได้ ซึ่งยังเป็นประเด็นโต้แย้งกันอยู่

1.2 ปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน

บทบัญญัติของกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 7 วรรคสอง ที่กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเลือกซึ่งบทบัญญัติเช่นนี้ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับวิธีการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งต้องใช้เวลานานในการเลือกและอาจมีการเริ่มต้นใหม่ตลอดเวลา ซึ่งทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกมาก่อนแล้ว ต้องลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ไม่มีรายได้แต่มีภาระหน้าที่ทั้งในการยังชีพ ภาระในการเตรียมการเพื่อทำหน้าที่ในฐานะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และจะต้องรอ (โดยไม่มีค่าตอบแทนใด ๆ) จนกว่าวุฒิสภาลงมติเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ว่างอยู่จนครบจำนวน บทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือนร้อนแก่ผู้ได้รับเลือกในรอบแรก ๆ อย่างมาก จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

1.3 ปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับหลักการสากล

รัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ที่ให้มี “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เป็นองค์กรอิสระ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้รับการ ปกป้องคุ้มครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 75 วรรคสอง “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” แต่กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความเป็นอิสระดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านการได้รับงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ แต่กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และให้ข้าราชการของสำนักงานฯ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา จะทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่สามารถวางกฎระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานธุรการดังกล่าวได้ เพราะหน่วยงานดังกล่าวเป็นส่วนราชการจึงต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบว่าด้วยการเงิน การงบประมาณของทางราชการโดยเคร่งครัด ในขณะที่งานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต้องการความคล่องตัวและยืดหยุ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวจึงควรแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเป็นหมวดเงินอุดหนุนให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายองค์กรอิสระอื่น ๆ

1.4 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและของประเทศ ต่าง ๆ ก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีหลักประกันที่แน่นอนเกี่ยวกับ

งบประมาณอันเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ก็จะไม่มีผลในทางปฏิบัติ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ทำไม่ได้หรือทำได้ก็เพียงเล็กน้อยไม่คุ้มค่ากับงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายที่สูญเสียชีวิตไปกับเรื่องเหล่านี้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกละเมิด ถูกข่มเหงรังแก สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้อย่างมากมายก็ไม่ได้รับการคุ้มครอง ไม่แตกต่างในอดีตที่ไม่มีองค์กรที่คอยดูแลโดยเฉพาะแต่อย่างใด

2. ข้อเสนอแนะ

ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว มีสาเหตุอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

2.1 แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 8 (2)

แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 8(2) เพื่อกำหนดจำนวนของบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาฯ จะต้องสรรหามาให้วุฒิสภาลือกใหม่ให้ชัดเจน โดยกำหนดให้สรรหาฯ มาจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ยังไม่ครบสิบเอ็ดคน กล่าวคือ

“(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเรียกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคนให้นายกรัฐมนตรีเรียกผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งและในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคนให้ประธานวุฒิสภาจับ

ฉลาดกว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคนให้คณะกรรมการสรรหาคำเนิการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่ยังไม่ครบสิบเอ็ดคน เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่”

2.2 เพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นมาตรา 8/1 และมาตรา 8/2

เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นมาตรา 8/1 และมาตรา 8/2 เพื่อให้การสรรหาเป็นไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงักแม้จะมีกรรมการสรรหาพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่สรรหาในคราวแรก ได้ทำหน้าที่สรรหาต่อไปในกรณีที่วุฒิสภาลือกรรมการได้ไม่ครบสิบเอ็ดคน ดังนี้

“ มาตรา 8/1 กรรมการสรรหากรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 (1)
- (4) คณะกรรมการสรรหาเสนอบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 8 (1) หรือ (2) แล้ว

เมื่อมีกรณีตาม (1) (2) และ (3) ให้กรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 8 (1) ประกอบด้วยกรรมการสรรหา เท่าที่มีอยู่ เว้นแต่กรรมการสรรหาเหลืออยู่ไม่ถึง 21 คน

มาตรา 8/2 ภายได้บังคับมาตรา 8/1 ให้เลขานุการคณะกรรมการสรรหาเริ่มดำเนินการเพื่อให้ได้กรรมการสรรหาครบจำนวน ตามมาตรา 8(1) ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

2.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 วรรคสอง

แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคสอง โดยให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องลาออกจากตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 วรรคแรก ภายใน 15 วัน นับแต่วันเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ครบจำนวนสิบเอ็ด เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 8 โดยแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) และ (3) โดยได้รับความยินยอมของผู้
 นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2)
 หรือ (3) แล้วซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกกรรมการได้ครบจำนวนสิบ
 เอ็ดคน ตามมาตรา 8 หรือนับแต่วันที่ได้รับเลือก ตามมาตรา 13 แล้วแต่กรณี แต่ถ้าผู้นั้นมี
 ได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ที่ไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้
 ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน”

2.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21

แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณเป็น
 “เงินอุดหนุน” ให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการ
 สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน โดยแก้ไขเพิ่มเติม
 ดังนี้

“มาตรา 21 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความ
 เห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณผ่านประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้คณะรัฐ
 มंत्रीพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้เพียงพอกับการบริหารงานโดย
 อิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหาก
 ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา
 หรือคณะกรรมการ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบ
 หมายมาชี้แจงก็ได้”

2.5 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ
 มนุษยชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หลักการ

ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 วรรคสอง มาตรา 8 (2) เพิ่มเติมมาตรา 8/1 มาตรา 8/2 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เหตุผล

โดยที่การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา มีความล่าช้า มีข้อโต้แย้งหลายประการ และสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และไม่สอดคล้องสัมพันธ์กัน นอกจากนี้การใช้จ่างบประมาณของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ไม่มีความคล่องตัว ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ดูแลและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการนี้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ให้มีความชัดเจน ครอบคลุม สอดคล้องกันและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) และ (3) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกกรรมการได้ครบจำนวนสิบเอ็ดคน

ตามมาตรา 8 หรือนับแต่วันที่ได้รับเลือกตามมาตรา 13 แล้วแต่กรณี แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการและให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8(2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเรียกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งและในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่ยังไม่ครบสิบเอ็ดคน เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่”

มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 8/1 และมาตรา 8/2 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

“ มาตรา 8/1 กรรมการสรรหาพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 8 (1)
- (4) คณะกรรมการสรรหาเสนอบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 8

(1) หรือ (2) แล้ว

เมื่อมีกรณีตาม (1) (2) และ (3) ให้กรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 8 (1) ประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่กรรมการสรรหาเหลืออยู่ไม่ถึง 21 คน

มาตรา 8/2 ภายใต้งบกับมาตรา 8/1 ให้เลขานุการคณะกรรมการสรรหา เริ่มดำเนินการเพื่อให้ได้กรรมการสรรหาครบจำนวน ตามมาตรา 8(1) ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 21 ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณผ่านประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหากประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ อาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้”

มาตรา 7 ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้

ผู้สนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ก
สรุปประเด็นการสัมภาษณ์

สรุปประเด็นการสัมภาษณ์

.....

การสัมภาษณ์

เพื่อให้การจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์ และได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างครบถ้วน ผู้เขียนจึงได้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว 5 กลุ่ม คือ

1. อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
 - 1.1 นายแก้วสรร อติโพธิ
 - 1.2 รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ
2. นายศักดิ์ กอแสงเรือง อดีตรองประธานกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
3. อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา
 - 3.1. นายทองใบ ทองเปาะ
 - 3.2 นายสุนทร จินดาอินทร์
4. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 4.1 ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - 4.2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐากิจชัย
 - 4.3 ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
 - 4.4 นายวสันต์ พานิช
 - 4.5 รองศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ
 - 4.6 นางสุนี ไชยรส
 - 4.6 นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน
5. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นการสัมภาษณ์

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ใน 4 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

1. ที่มาและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. อำนาจหน้าที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
3. ความเป็นอิสระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
4. ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

1. ที่มาและเจตนารมณ์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ หลายท่าน เช่น นายแก้วสรร อติโพธิ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ นางสุนี ไชยรส นายทองใบ ทองเปาด์ ศาสตราจารย์เกียรติคุณนายแพทย์ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี และรองศาสตราจารย์ ดร.สุทิน นพเกตุ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

1) ร่างรัฐธรรมนูญเดิม มี Ombudsman ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว ต่อมามีการเสนอให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา ก็พยายามจะขบคิดว่า 2 อย่างนี้ต่างกันอย่างไร ก็มาถึงข้อสรุปว่า กรณีของสิทธิมนุษยชน ข้อแรกมีพันธกรณีระหว่างประเทศอยู่แล้วโลกปัจจุบันให้ความสำคัญอันนี้มาก องค์กรนี้จะทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะ Specialize เฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน ก็น่าจะมี

อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องการให้ผู้ตรวจการรัฐสภามี Section พิเศษเฉพาะในที่สุดก็พบความแตกต่างว่า ผู้ตรวจการมีลักษณะรับเรื่องทุกข์ คือนั่งอยู่แล้วมีคนมาร้องทุกข์ แต่กรรมการสิทธิมนุษยชนมีบทบาทหลักคือบทบาท Active ในการที่จะเข้าไปตรวจ ไปคลุก ไปดูแลชนกลุ่มน้อยบ้าง ดูในคุกบ้างต้อง Active แล้วก็ทำรายงานเสนออะไรต่าง ๆ ก็เลยเห็นพ้องต้องกันว่า ต้องแยกเป็น 2 องค์กร

2) ในขณะที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ายังไม่ควรมี เพราะว่ากรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งจะเกิดในระยะหลัง ๆ ก็เกรงว่าถ้ามีแล้วจะมีปัญหาในเรื่องของการทำงาน ควรมีแค่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา อีก

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรจะมี เพราะว่าเป็นเรื่องที่มีการเตรียมการในการจัดตั้งกรรมการสิทธิฯ มานานแล้ว ๆ ก็เป็นสิ่งที่น่าจะมีพิทักษ์รักษาสิทธิของประชาชน

3) จำนวน 11 คนนี้ มองจากผู้มีประสบการณ์ ซึ่งเดิมได้มีข้อถกเถียงกันว่า ต้องมีตัวแทนมาจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วยหรือไม่ เดิมไม่มี ตอนหลังทางสาย NGOs บางส่วนเห็นว่าควรจะมี อันนี้ก็เป็นที่ปัญหาจนถึงทุกวันนี้คือแนวความคิดที่จะจูนกันระหว่างฝ่ายหนึ่งที่เป็นตัวแทนที่เคยเป็นข้าราชการ กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมาจากกลุ่มองค์กรเอกชนดูแล้วจะจูนกันลำบาก เพราะว่าฝ่ายหนึ่งก็อยากจะให้โครงสร้างของกรรมการสิทธิฯ เป็นไปตามโยงโยหรือว่าโยงกับระบบราชการ แต่ฝ่ายหนึ่งก็บอกว่าเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง เพราะฉะนั้นก็ไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องของการมากัน

4) ไทยเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ เป็นสมาชิกในคณะกรรมการร่างปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชนนี้ด้วย ในการร่างนี้เราก็อยากจะนำเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นมาตรฐานของระดับนานาชาติของระดับสากลมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐาน ให้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้น ซึ่งได้ศึกษาบรรดาประกาศปฏิญญา กติกา อนุสัญญาของสหประชาชาติเท่าที่มีหมดและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวกับด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชนนี้นอกจากนี้ก็ศึกษาจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเช่นบิลออฟไรซ์ของฟิลิปปินส์ หรือของอเมริกาและมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในการที่จะเพิ่มการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามพันธะที่มีต่อสหประชาชาติจะเขียนไว้ในตัวบทกฎหมายเลย ๆ นั้นย่อมไม่ได้ผล ต้องมีองค์กรหรือคณะบุคคลมาคอยกำกับดูแลหรือคอยปกป้องคุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย เช่นเดียวกับที่ประเทศอื่น ๆ เช่นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ในยุโรป ทำนองเดียวกับที่สหประชาชาติเองก็มีกรรมการสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน

5) ในการร่างเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้ ได้มีการศึกษาหลักการของ UN ทั้งหมดแล้วนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับภูมิประเทศ ประเพณี และวัฒนธรรมของไทย ในการจัดตั้งนี้ จะเห็นว่าก็ยังไม่มีสมบรูณ์ที่เดียวแต่คิดว่าตั้งขึ้นมาก่อนและค่อยพัฒนาต่อไป อาจจะมีข้อบกพร่องต้องใช้ไประดับหนึ่งก่อน และถ้ามีอะไร

ถึงมาแก้ไขที โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ณ วันนี้บุคลากรที่จะมาทำงานทางด้านนี้ก็ยังไม่พอหรือขาดประสบการณ์ หรือ 2. บุคลากรที่จะมาทำงานไม่มี ตั้งคนมาแล้วแต่ไม่มีเครื่องมือที่สมบูรณ์ และข้อสำคัญที่สุดก็คือตัวบุคคลที่มาทำจะต้องมีความเที่ยงธรรม มีความกล้าหาญ มีการ เสียสละ ตรงนี้เป็นสิ่งที่หายาก

6) กรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นองค์กรอิสระ เป็น 1 ใน 7 ของรัฐธรรมนูญ ก็อยากให้องค์กรนี้เป็นอิสระ ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องมีความอิสระ ถึงจะทำงานได้ ถ้าไม่อิสระจะไม่ทำงานได้ เพราะส่วนใหญ่ผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนก็คือข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พวกนายจ้างทั้งหลาย พวกที่มีเงินต่าง ๆ ส่วนมากคนเหล่านี้จะมีทั้งอำนาจทั้งเงินและอิทธิพล จะเป็นผู้ละเมิดกฎหมายละเมิดสิทธิต่าง ๆ ฉะนั้นถ้าผู้ดำรงตำแหน่งนี้ไม่มีความเป็นอิสระ การดูแลก็จะเป็นไปได้

7) การประชุมยกร่างที่พัทธา ร่างที่คณะกรรมการยกร่างขึ้นนั้น จะมีแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเท่านั้น จึงมีการเสนอให้มีคณะกรรมการสิทธิฯ เพิ่มขึ้นอีก องค์กรหนึ่งโดยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ มีองค์ประกอบ มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ซึ่งประเด็นที่มีอภิปรายกันมาก ก็คือรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่แล้วก็ควรจะให้เป็นส่วนหนึ่งของผู้ตรวจการ ดูแลด้านสิทธิมนุษยชนไปด้วย แต่อีกฝ่ายก็เห็นว่าการละเมิดสิทธิมีความซับซ้อนมาก จะต้องคุ้มครองภาคเอกชนที่ละเมิดต่อเอกชนด้วย ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้ทำ และจะต้องทำงานเชิงรุกด้วย นอกเหนือจากการรับเรื่องร้องเรียนและวินิจฉัย ไม่ต้องรอให้มีการร้องเรียน แต่จะออกไปประมวลเรื่องราวเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงและส่งเสริม ไปรณรงค์ เรื่องสิทธิมนุษยชนค่อนข้างซับซ้อน ต้องเข้าถึงได้ง่าย ต้องการความเป็นอิสระมากและมีนัยเฉพาะอภิปรายหลายรอบ ในที่สุดที่ประชุมก็มอบหมายให้คณะทำงานไปยกร่างเสนอใหม่ ครั้นเสนอมาใหม่ก็มีการอภิปรายประเด็นเดิมคือเรื่องที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่แล้วว่าจะคุ้มครองครอบคลุมหรือไม่ ผลสุดท้ายก็ส่งกลับไปแก้ ไปปรับอีก ซึ่งการพิจารณาครั้งแรกๆ ที่ประชุมมีความเห็นว่าจะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่ดูแลด้านสิทธิมนุษยชนด้วย อย่างไรก็ตามได้มีการไปร่างใหม่ ปรับอีกหลายรอบ เพื่อนำมาเสนอใหม่อีก

ต่อมาสมาชิกบางท่านได้เสนอที่จะให้มีคณะกรรมการสิทธิฯ แต่ให้บัญญัติไว้เพียงมาตราเดียว เช่นเดียวกับที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยบัญญัติให้ตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในภายหลัง ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประนีประนอมด้วยการตัดอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการสิทธิฯ ออกไป 2 ข้อ คืออำนาจในการเป็นตัวแทนผู้เสียหายฟ้องร้องต่อศาล และอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิฯ พบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่ต้องประนีประนอมดังกล่าวก็เพราะว่าการไม่กำหนดให้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยการรอให้มีการบัญญัติกฎหมายออกมานั้น เป็นเรื่องที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ว่ากฎหมายจะออกมาอย่างไร และจะมีความล่าช้าอย่างมาก

ประเด็นที่มีการอภิปรายอย่างมากอีกประเด็นหนึ่งก็คือ เรื่องให้คำวินิจฉัยสัดส่วนขององค์กรเอกชนฯ เป็นเรื่องที่มีการอภิปรายกันมาก เพราะที่ประชุมเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เป็นเรื่องคอมมิวนิสต์ เป็นเรื่องของการขายชาติ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย องค์กรนี้มีนัยแห่งอำนาจของภาคประชาชนซึ่งมีนัยของคอมมิวนิสต์

8) บทบัญญัติในกฎหมายกรรมการสิทธิฯ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่บัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนองค์ประกอบของกรรมการสิทธิฯ กฎหมายกลับบัญญัติให้ดียิ่งขึ้น โดยบัญญัติให้กรรมการต้องมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ ให้คำวินิจฉัยและชายด้วย ซึ่งเป็นข้อเสนอจากกรมการที่มาจากองค์กรผู้หญิงจำนวนหนึ่งได้เข้าไปเป็นกรมการและไปต่อสู้เรื่องนี้กันมากเช่นเดียวกัน จนกระทั่งสามารถบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีการบัญญัติชัดเจนว่าให้คำวินิจฉัยสัดส่วนหญิงและชาย ทำให้การสรรหากรรมการสิทธิฯ คณะกรรมการต้องคำนึงถึงนัยนี้ด้วย ทำให้เป็นองค์กรอิสระองค์กรเดียวที่มีผู้หญิงมาถึง 5 คน ในขณะที่องค์กรอื่นแทบจะไม่มีเลย

นายสุนทร จินดาอินทร์ และนายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ว่ายังไม่มีที่เหมาะสมและไม่มีความชัดเจน สรุปได้ดังนี้

1) รูปแบบและวิธีการสรรหาค่อนข้างจะยากแม้จะมีการเลือกครั้งที่ 2 ยังต้องได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ในขณะที่องค์กรอื่น ๆ โดยเฉพาะตุลาการศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดคะแนนขั้นต่ำในการเลือกครั้งที่สองไว้ ซึ่งผู้ที่กร่างอาจคิดว่าคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งน่าจะไม่มีปัญหา ซึ่งวิธีการเลือกดังกล่าวทำให้ได้คนที่มีความจริงหรือไม่ และการเอาคน 11 คน ที่มีปรัชญาแนวความคิดที่แตกต่างกัน มาทำงานร่วมกันถูกต้องหรือไม่ จึงทำให้มีความเป็นเอกภาพได้ยาก

2) กระบวนการสรรหาใหม่ กฎหมายก็บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ก็ยังถกเถียงกัน คดีเฉพาะกรณีที่เลือกได้ไม่ครบ 11 คน ขาดไป 2 คน สมาชิกบางส่วนเห็นว่าต้องสรรหามาใหม่ 4 เพื่อให้เลือก 2 คน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องสรรหาทั้ง 22 คน มาเลือก 2 คน ปัญหานี้ได้รับการทักท้วงว่าเป็นกระบวนการสรรหาที่ไม่ชอบ เพราะมาตรา 8 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้กรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสรรหาตามมาตรา 5 จำนวน 22 คน ไม่ได้บัญญัติให้มีเป็นจำนวน 2 เท่า ดังนั้นการเลือกครั้งที่ 2 ถึงแม้จะขาดอยู่ 2 คน ก็ควรจะเลือกมา 22 คน ให้วุฒิสภาเป็นคนเลือกแม้จะเลือกได้ยาก เพราะกฎหมายเขียนไว้ชัดเจน นอกจากนี้ก็ควรพิจารณาว่ากระบวนการสรรหาดังกล่าวทำให้ได้คนตรงกับงานหรือไม่ กระบวนการสรรหาที่ต้องใช้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งนั้นจำเป็นหรือไม่ และขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวหลีกเลี่ยงการวิ่งเต้นได้หรือไม่ และจะป้องกันได้อย่างไร

3) การสรรหาและการเลือกตั้งกรรมการสิทธิฯ มีปัญหาความล่าช้าและ ส่วนที่เลือกได้ก่อน 9 คน นั้นต้องลาออกจากงานเดิมภายใน 15 วันหลังจากวันที่วุฒิสภาเลือก หลังจากนั้นแล้วเลือกชุดที่ 2 มีการสรรหาที่จะเลือกอีก 2 คน ใช้เวลานานมาก ถ้าไม่แก้กฎหมายก็จะทำให้ผู้ได้รับเลือกไปแล้วได้รับความเดือดร้อนมาก เพราะหากเลือกได้ไม่ครบ 11 คน ก็ไม่สามารถได้รับการแต่งตั้งได้ โดยอาจจะแก้กฎหมายให้มีการเลือกใหม่สืบเนื่องกันไปจนกว่าจะได้ครบจำนวน เป็นต้น

4) กฎหมายไม่ได้กำหนดอายุของผู้ที่จะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ จึงควรต้องกำหนดเรื่องอายุไว้ด้วย เกือบทุก องค์กรกำหนดไว้ไม่เกิน 70 ปี ควรจะทำให้มีคุณสมบัติเหมือนกับองค์กรอิสระอื่น ๆ รวมทั้งการได้รับการตอบแทนและสวัสดิการอื่น ๆ

นายศักดิ์ กอแสงเรือง ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้

1) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังไม่เหมาะสมบางประการ คือ มาตรา 6(1) การมีสัญชาติไทยโดยการเกิดนั้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ผู้มีสัญชาติไทย การเกิดไม่ว่าจะเป็นหลักดินแดนหรือการแปลงสัญชาติก็ดี เมื่อเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยแล้วย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวและไม่เป็นไปตามค่านิยมในมาตรา 3 “สิทธิมนุษยชน” และมาตรา 15 (1) อำนาจอหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ ด้วย

2) มาตรา 6 (9) บุคคลที่เคยต้องคำพิพากษา ให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมาแล้ว ย่อมเป็นบุคคลที่มีความซบเซาซึ่งในสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างดี น่าเสียดายที่ขาดบุคคลที่ซบเซาซึ่งในสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างดีมาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนและผู้แทนพรรคการเมืองไม่สมควรเป็นกรรมการสรรหา เนื่องจากไม่มีความเป็นกลางในทางการเมืองจะทำให้ไม่เป็นกลางในการสรรหาด้วย และบางครั้งอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันอาจทำให้องค์ประชุมไม่ครบได้ตามมาตรา 14

3) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่น ๆ นั้น มีความเหมาะสมแล้ว เช่นกรณีที่ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง หมายความว่า จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่อายุ 35 ปี ประสบการณ์ต่าง ๆ จะน้อยไป คณะกรรมการชุดอื่น ๆ อายุจะสูงกว่านี้โดยทั่วไปจะ 40 ปี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐาอภิรักษ์และนางสุนี ไชยรส ได้ให้ความเห็นในเรื่องที่มาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้

1) คณะกรรมการสิทธิฯ นี้ ผ่านการเคลื่อนไหวเรียกร้องหลายปี องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนขององค์กรเอกชน เคลื่อนไหวเรียกร้องมาหลายปีแล้ว และได้รับความสำเร็จเป็นขั้น ๆ ขั้นแรกคือเรียกร้องให้สภาผู้แทนฯ มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ต่อมาก็เป็นคณะกรรมการการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อมาหลังกรณีพฤษภาคม 2535 คณะรัฐมนตรีของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีมติ 30 กันยายน 2535 มีมติที่จะให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปเตรียมร่างกฎหมาย แต่ที่ถือเป็นการต่อสู้ก็คือในช่วงระยะเวลา

ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพราะว่ามีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อย เห็นว่ายังไม่สมควรที่จะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากว่ามีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว มีศาลปกครองแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการต่อสู้ มีการณรงค์ มีการเรียกร้อง ต่อจากนั้นเมื่อประสบผลสำเร็จได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องผลักดันให้มีการออกกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเร็ว

2) กฎหมายคณะกรรมการสิทธิฯ ปัจจุบันเปลี่ยนไปจากร่างเดิมมาก มีทั้งเปลี่ยนไปทางดีและไม่ดีเพราะว่า ตามร่างส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิฯ มีประธานคือนายกรัฐมนตรี แต่กฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจของกรรมการสิทธิฯ ไว้มากกว่ากฎหมายฉบับปัจจุบัน ครั้นมีการยกร่าง พ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิฯ และขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายดังกล่าว ก็มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ เช่น สถานที่สังกัด ซึ่งร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และร่างที่เสนอโดยสมาชิกฯ พรรคการเมืองต่าง ๆ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ สังกัดในที่ต่างกัน เช่น กระทรวงยุติธรรม สำนักนายกรัฐมนตรี สุดท้ายจึงสังกัดรัฐสภา ซึ่งเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น ส่วนกรรมการสิทธิฯ นั้น ร่างที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ มาประชุมเป็นครั้งคราว ไม่ทำงานเต็มเวลา นอกจากนี้ส่วนที่เปลี่ยนไปในทางไม่ดีก็คือให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิฯ เป็นส่วนราชการ

3) การให้สำนักงานฯ เป็นส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา เป็นปัญหาในปัจจุบันมาก แต่ไม่ใช่เป็นเพราะระบบราชการไม่ดี แต่ทำให้ไม่มีความคล่องตัว เพราะต้องทำงานเชิงรุกเข้าถึงได้ง่าย ซึ่งระเบียบอันมากมายของทางราชการเป็นอุปสรรคดังกล่าว จึงต้องสร้างกระบวนการทำงานที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง กรรมการสิทธิฯ ต้องสามารถออกระเบียบได้ เพื่อทำให้เกิดกระบวนการทำงานเชิงรุกได้ การเป็นข้าราชการนั้นไม่ใช่ปัญหา แต่เมื่อเป็นข้าราชการทั้งตัวบุคคลและระเบียบที่มีหลายขั้นตอน จึงทำให้กระบวนการทำงานไม่คล่องตัว

นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวไว้หลายประเด็น สรุปได้ดังนี้

1) เจตนารมณ์หลักๆ ของรัฐธรรมนูญ คือ สร้างการเมืองในภาคพลเมือง หรือสร้างภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง รัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาล้วนมุ่งในการทำการเมืองของภาคการเมือง นักการเมืองให้เข้มแข็งซึ่งก็ล้มเหลวมาตลอด เพราะฉะนั้นการที่มีองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เจตนารมณ์ล้วนแล้วแต่ต้องการให้เป็นเครื่องมือของการเมืองภาคพลเมืองทั้งสิ้น คณะกรรมการสิทธิฯ นี้ก็เป็นกลไกหนึ่ง เป็นเครื่องมือหนึ่งของภาคพลเมืองที่กรรมการสิทธิฯ มีอำนาจที่มีความหมายแล้วทรงคุณค่ามากที่สุด คืออำนาจในการทำความจริงให้ปรากฏ อำนาจนี้ได้เปลี่ยนผ่านจากอำนาจที่ใช้เครื่องมือใช้อาวุธพัฒนามาสู่อำนาจของธุรกิจการเงินแต่อำนาจที่ยิ่งใหญ่กว่านั้นก็คือ อำนาจของข้อมูล อำนาจของความรู้ อำนาจของปัญญา ซึ่งกรรมการสิทธิฯ จะต้องทำตรงนี้ ทำความจริง ทำข้อมูลที่ถูกต้องสร้างปัญญาให้กับสังคมแล้วก็เป็นเครื่องมือในการที่สร้างการเมืองภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็ง

ดังนั้นการที่จะทำให้ได้ข้อมูลถูกต้อง ทำให้การสืบสวนตรวจสอบได้ การวินิจฉัยที่เที่ยงตรงนี้ก็จะต้องมีงานศึกษา งานวิจัยสนับสนุน เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือกฎหมายต่อไป อันที่จริงกรรมการสิทธิฯ ก็เขียนในกฎหมายชัดเจนว่าก็มีอำนาจในการเรียกบุคคล เรียกพยานหลักฐานหรือไม่ขอหมายศาลเพื่อเข้าไปในศาล เครื่องมืออันนี้ก็เพื่อให้ได้ความจริง ที่ถูกต้องที่แม่นยำและทันการณ์ อันนี้น่าจะเพียงพอแล้ว

2) กฎหมายกำหนดให้การเลือกกรรมการสิทธิฯ ต้องคำนึงถึงเพศสภาพ เป็นสิ่งที่ดี แต่ไม่เห็นด้วยถ้าจะมีการกำหนดสัดส่วนหรือเปอร์เซ็นต์ที่ตายตัว เพราะจะเป็นการจำกัด จึงไม่ควรจะเอาคุณสมบัติทางเพศเป็นหลัก แต่ควรจะเอาคุณสมบัติอื่นเป็นหลัก ถ้าความสามารถเท่ากันแล้ว ควรจะให้เพศหญิงก่อน ถ้าทุกอย่างออกมาเทียบใกล้เคียงกัน ต้องคำนึงถึงเพศสภาพคือต้องให้โอกาสผู้หญิง เพราะผู้หญิงถูกเอาเปรียบในสังคม

3) องค์กรประกอบของกรรมการสิทธิฯ มีความหลากหลาย จะต้องมีการบริหารจัดการและมีการนำที่ดีก็จะนำไปสู่ความมั่นคง จะนำไปสู่การทำงานได้ดี ตรงกันข้ามถ้าการบริหารจัดการไม่ดี ความหลากหลายก็อาจจะเป็นโทษมากกว่าเป็นคุณ เพราะความหลากหลายจะทำให้ไปคนละทิศคนละทาง แทนที่องค์กรจะเป็นเครื่องมือของภาคพลเมืองนี้ก็กลับจะกลายเป็นองค์กรที่ทำงานแบบสะเปะสะปะไม่มีทิศทาง

2. อำนาจหน้าที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ไม่มีอำนาจบังคับอย่างเด็ดขาดนั้นมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ยังมีบางส่วนของขาดหายไป ยังไม่มีความเหมาะสม ซึ่งกลายเป็นอุปสรรคต่อการรักษาสิทธิให้แก่ประชาชน ซึ่งสรุปความเห็นได้ดังนี้

กรรมการสิทธิฯ เป็นกรรมการที่ไม่มีอำนาจเด็ดขาดไม่มีสภาพบังคับ เหมือนกับองค์กรอื่น เพราะงานเรื่องสิทธิมนุษยชนอันนี้เป็นงานที่จะต้องไปแก้ไขเยียวยาเฉพาะกรณี แต่จริง ๆ แล้วเป็นงานที่รับกับปัญหาที่เกิดขึ้น คำร้องเรียนเกิดปัญหาก็ก็น่าสามารถริเริ่มได้ แต่งานเหล่านี้เป็นงานที่ต้องพิจารณาว่าเกิดจากสมุฐานอะไร สมุฐานที่ควรพิจารณามี 2-3 ประการที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในการแก้ไข คือ

1. อาจจะเป็นเรื่องกฎหมาย ที่ยังขาดตกบกพร่อง อย่างเช่น รัฐธรรมนูญหลายมาตราที่มักจะไปมองว่า จะต้องแก้กฎหมายเมื่อถึงเวลา 5 ปี แต่ความจริงมีหลายมาตราที่ยังไม่ได้รับการปฏิบัติ แต่คนมองข้ามไป

2. เวลาที่ อาจจะมีปัญหาเรื่องตำรวจซ้อมผู้ต้องหา เรื่องวิสามัญหรือคอร์รัปชันแต่สิ่งเหล่านี้นอกจากจะไปแก้ไขเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นแล้ว ก็ต้องเข้าใจว่าสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นนอกเหนือไปจากความไม่สุจริตของส่วนบุคคลแล้วก็เกิดจากวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมาตั้งแต่สมัยเผด็จการ ส่วนราชการทุกส่วนรวมทั้งวิธีคิดของนักกฎหมายก็สืบทอดมาจากสมัยพุทธกาล เพราะอยู่ ๆ กฎหมายรัฐธรรมนูญจะปฏิรูปการเมืองแบบพลิกฝ่ามือ นั้นเป็นไปได้ อันนี้เป็นที่มาของการละเมิดสิทธิ ไม่ควรไปดูแลเฉพาะตัวบุคคล

3. หลักกฎหมายหลาย ๆ อย่างเช่น หลักกฎหมายที่นักนิติศาสตร์ที่ว่าประกาศคณะปฏิวัติมีค่าเท่ากับกฎหมาย ถ้าต้องแก้ไขต้องแก้ไขโดยพระราชบัญญัติ ถ้าวิธีคิดเป็นเช่นนี้ แม้จะส่งคดีไปที่ศาลก็การจะไปแก้ไขปัญหาคารละเมิดก็จะไปถูกละเมิดสิทธิวิธีคิดของนักกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องคนที่เข้าไปในป่าแล้วถูกจับ มีคำพิพากษาหลายอันที่ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ที่ให้เผยแพร่ความรู้กับประชาชน อันนี้ก็เปิดช่องให้คณะกรรมการทำงานกับประชาชน แต่มีอุปสรรคก็คือติดอยู่กับระบบราชการ งานส่วนนี้จะหวังให้คน

ที่บรรจุมารในสาขาการออกไปเผยแพร่ นั่นทำได้ไม่ดีเพราะไม่มีประสบการณ์ ไม่มีทักษะหรือว่า ทักษะคิดที่จะออกไป จึงจำเป็นจะต้องมีบุคลากรอีกส่วนหนึ่งที่จะต้องทำหน้าที่อื่นนี้ในด้านของภายนอกเพื่อที่จะได้ทำงานด้วยความคล่องตัวได้ จำเป็นต้องมีส่วนนี้ อันนั้นเป็นส่วนที่ยังจะต้องพิจารณา อีกอันหนึ่ง คณะกรรมการสิทธิฯ เป็นงานที่พบเห็นปัญหาหลายอัน ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ว่ากรรมการสิทธิฯ ไม่อยู่ในฐานะที่เสนอปัญหาความถูกต้องของรัฐธรรมนูญได้ ต้องผ่านกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีขอบเขตจำกัดที่จะเสนอว่าอะไรถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็มีขอบเขตจำกัด เท่าที่ทำได้ในส่วนเฉพาะที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ องค์กรรัฐส่วนท้องถิ่น แต่ว่าการละเมิดรัฐธรรมนูญก็มีมาก ซึ่งถ้าคณะกรรมการสิทธิฯ ทำงานกับสังคมในวงกว้างก็จะเห็นอันนี้เป็นช่องว่างที่ไม่มีใครสามารถจะนำขึ้น ปัญหาการขัดรัฐธรรมนูญ อันนี้ก็มีความตั้งใจที่ต้องการให้มี เพียงแต่ อำนาจรายงานการละเมิดกฎหมายต่อนายกรัฐมนตรีมันไม่พอ

นายวสันต์ พานิช ศาสตราจารย์เกียรติคุณประคิษฐ เจริญไทยทวี รองศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ นางสุนี ไชยรส นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวินและนายนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่กรรมการสิทธิ ตามมาตรา 15 ของ พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2542 ไม่เพียงพอ คือตามหลักแล้วสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักปารีสหลักการอันหนึ่งคือต้องให้มีอำนาจเพียงพอ ถ้าไม่เพียงพอก็ทำอะไรไม่ได้ คำว่า อำนาจเพียงพอนี้ไม่ใช่ไปถึงขั้นว่ามีอำนาจในการบังคับใช้ Enforcement power เช่น มีอำนาจสอบสวน กฎหมายนี้จะไม่ใช่คำว่า สอบสวน จะใช้คำว่า ตรวจสอบ คือระหว่างการสอบสวนกับการตรวจสอบต่างกัน สอบสวนมีอำนาจมากแต่ถ้าถ้าพูดเป็นรูปธรรมมากแค่ไหนอันนี้คงต้องใช้เวลา ซึ่งกรรมการสิทธิก็ควรมีอำนาจสอบสวน

ประการที่ 2 น่าจะมีอำนาจที่จะส่งฟ้องศาล เหมือนกับกรรมการสิทธิฯ ของฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ให้มีอำนาจส่งฟ้อง เพราะเมื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วก็ตรวจสอบการละเมิดสิทธิ ถ้ามีอำนาจในการส่งฟ้องศาลก็จะเป็นการต่อเนื่องในการแก้ปัญหาการละเมิด บางประเทศจะก็ส่งไปให้รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม หรือว่าให้อัยการเป็นผู้ฟ้อง

ประการที่ 3 น่าจะมีอำนาจในการเยียวยาอย่างชัดเจน คือกรรมการสิทธิฯ สามารถที่จะเยียวยาได้บ้าง แต่ที่น่าจะเขียนไว้ชัดเจนในกฎหมายอย่างเช่น ของบางประเทศมีอำนาจเยียวยามีอำนาจที่จะช่วยเหลือผู้ที่ถูกละเมิดเช่น ในการตรวจสอบครั้งก็อาจจำเป็นจะต้องย้ายที่ทำงานเพื่อป้องกันปกป้องคุ้มครองหรือว่าเขาบาดเจ็บต้องรักษาพยาบาล แต่คณะกรรมการสิทธิฯของไทยจะช่วยเฉพาะบุคคลหรือช่วยเหลือพยาน ช่วยการเดินทางอาหารการกินที่อยู่กับพยานเท่านั้น

ประการที่ 4 คือ อำนาจที่จะปรับ เช่น บุคคลที่ไม่มา หรือว่ามากล่าวนึ่งที่นี้อำนาจนี้ต้องให้ศาล แต่ว่าของบางประเทศในกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเสียค่าปรับของกฎหมายสิทธิฯของไทยก็เขียนไว้เหมือนกันปรับไม่เกิน 10,000 บาท แต่ว่าคนปรับไม่รู้ใครก็คือศาลปรับ แต่ของออสเตรเลียเขียนไว้ชัด

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐธรรมนูญเขียนไว้กว้าง ให้ไปกำหนดในกฎหมายลูก ขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ให้เรียกเอกสาร แต่ปรากฏว่ากฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรียกทั้งจากหน่วยงานของรัฐและของเอกชนและถ้าไม่ส่ง ไม่มาชี้แจงมีความผิดหมด แต่กฎหมายคณะกรรมการสิทธิฯกลับเขียนให้แคบเข้าก็คือถ้าเรียกจากหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่ต้องชี้แจงก็ได้ ไม่มีความผิด แต่มีความผิดเฉพาะนิติบุคคลและเอกชน

ประการที่ 2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีความเห็นว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเห็นว่าไม่ชอบก็ฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไม่มีสิทธิยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องส่งไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำให้เกิดความล่าช้า

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องของอนุกรรมการซึ่งในกฎหมายผู้ร่างอาจมองภาพรวมว่าในการตรวจสอบ อนุกรรมการต้องตั้งเป็นคณะ ๆ ขึ้นมา ซึ่งความจริงไม่จำเป็นต้องมีมาก ทำให้ไม่มีความยืดหยุ่น ถ้าเรื่องนั้นเป็นเรื่องใหญ่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่องทั้งเด็ก ผู้หญิง หรือเกี่ยวกับฐานทรัพยากร ต้องเอาคนเข้ามาครบทุกด้าน เพื่อจะมา

พิจารณาเรื่องหนึ่ง ทำให้แจ้งตัว กลายเป็นว่า ต้องเอาหลายคณะมาเพื่อ ตรวจสอบ ซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริงในการทำงาน ไม่ควรตั้งคณะอนุกรรมการไว้ก่อนอย่างเรื่อง แทรกแซงสื่อถ้าเกี่ยวข้องกับด้านกฎหมาย ก็ดึงนักกฎหมายเข้ามา เกี่ยวข้องเรื่องสื่อก็ดึง นักสื่อสารมวลชนเข้ามา เป็นอนุกรรมการที่จะมาตรวจสอบ

3) คณะกรรมการสิทธิฯ ทำงานกับสังคม สังคมคือสภาพบังคับ และสังคมจะ ไป Sanction รัฐบาลเอง

4) อำนาจหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในนานาอารยประเทศ คือ ไม่มีอำนาจที่จะลงโทษแก่ผู้ละเมิด สิทธิมนุษยชน แต่ให้นำเรื่องเสนอไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากว่าไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ได้รับคำตอบประการใดก็ให้นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ถ้าหากว่าไม่เป็นผลสำเร็จก็ให้เสนอต่อรัฐสภาและเมื่อไม่มีผลในการที่จะดำเนินการประการใดแล้วก็นำเสนอในลักษณะ Publicsanction คือ ให้อับสื่อ จะเห็นได้ว่าไม่มีบทลงโทษเลย ยกเว้นแต่บทกำหนดลงโทษที่ดำเนินการแก่ผู้ที่ไม่ส่งพยานหลักฐานซึ่ง คณะกรรมการเรียกมาเพื่อประกอบการพิจารณา กรรมการสิทธิฯ ก็ไม่มีสิทธิที่จะนำเรื่องไปสู่ศาลปกครอง หรือขึ้นสู่ศาลใด ๆ ทั้งสิ้น

แต่อำนาจในการดูแลข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็เป็นอำนาจที่ไม่มีแท้จริง แต่ว่าการบังคับบัญชาขึ้นขึ้นอยู่กับเลขาธิการ เพราะ ฉะนั้นก็เหมือนหนึ่งว่าอำนาจนั้น ได้ถูกแบ่งออกครึ่งหนึ่ง

5) อำนาจที่เป็นปัจจุบันนี้ ต่างจากเดิมมาก คือ ร่างเดิมมีความเป็นอิสระ 100 เปอร์เซ็นต์ มีสำนักงานของตัวเอง ประธานคณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจเต็มที่ เพราะ ต้องการให้อิสระแล้วก็มีพลังของตัวเอง แต่ที่ได้มาได้ไม่ถึง 50 เปอร์เซ็นต์ในส่วนบุคคล ที่จะมาเป็นกรรมการนั้นถูกต้องความหวังไว้ค่อนข้างสูง ต้องบริสุทธิ์ต้องไม่ทำงานอื่น แล้วไม่ได้กำหนดอายุเพราะต้องการเห็นคนดีเข้ามาทำงาน

6) อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิฯ ตามกฎหมายนั้นไม่เป็นไปตามอุดม การณ์ที่ตั้งไว้ จึงต้องการให้แก้ไขให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจเต็มที่ มีความเป็น อิสระเต็มที่แต่ในขณะเดียวกันต้องมีกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้

ต้องการให้คณะกรรมการเข้าถึงข้อมูล อำนาจเข้าถึงข้อเท็จจริง อำนาจที่จะไปสืบเสาะ เพื่อให้เราได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่

7) คณะกรรมการสิทธิฯ ไม่มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์เพราะที่ผ่านมาคนมาร้องเรียนการละเมิดสิทธิทั้งหมด จะอยู่ที่กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ 3 มาตรา คือ มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 59 ที่ว่าต้องมีองค์การอิสระมาดำเนินงาน ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และปรากฏว่าไม่มีการออกกฎหมายดังกล่าวเลย จนกระทั่งใช้รัฐธรรมนูญจะครบ 5 ปีแล้ว ในขณะที่คนที่ขอแก้รัฐธรรมนูญยังไม่ได้เดินไปตามเจตนารมณ์ครบ อันนี้เป็นประเด็นที่ชัด กรรมการสิทธิฯ ก็ไม่สามารถจะเสนอได้ ต้องเสนอไปให้คณะรัฐมนตรี รวมทั้งกฎหมายที่ขัดแย้งก็ไม่มีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

8) คณะกรรมการสิทธิฯ เป็นองค์กรอิสระที่อำนาจน้อยที่สุด ควรจะเท่า ๆ กับ ป.ป.ช. คือสอบสวนเสร็จส่งอัยการได้ อัยการต้องฟ้อง ต้องทำแบบนั้น เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไปตรวจสอบแล้วพบว่าการละเมิดสิทธิ ถ้าเป็นคดีอาญาก็ส่งให้อัยการไปทำคดี อำนาจในการตรวจสอบของกรรมการสิทธิ ไม่เท่า ป.ป.ง. ถ้ามีหนังสือไปถึงส่วนราชการ ส่วนราชการนั้นจะไม่มาก็ได้ ที่ผ่านมากรรมการสิทธิฯ ทำไป 200 เรื่องไม่มีผลอะไร ไม่มีผลสำเร็จของเนื้องาน

9) กรรมการแต่ละคนไม่มีอำนาจอิสระจริง ๆ ต้องเป็นรูปคณะกรรมการ ในเมื่อกรรมการแต่ละคนได้รับเลือกมา เป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ กรรมการก็ควรเสนอเรื่องได้ โดยอิสระไม่ใช่ว่าต้องเข้าคณะกรรมการตลอด ไม่ว่าจะเสนอตามอำนาจหน้าที่ เสนอไปยังหน่วยงาน หลายครั้งที่คณะกรรมการมีความเห็นไม่ตรงกัน จึงทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพ เพราะจะทำอะไรก็ต้องให้คณะกรรมการเห็นชอบไม่ว่าจะเป็น มาตรา 25 ว่าสมควรจะให้มีการตรวจสอบละเมิด คณะกรรมการได้รับคำร้องได้รับเรื่อง ร้องเรียนก็ต้องให้คณะกรรมการ ทุกอย่างอยู่ที่คณะกรรมการ เพราะฉะนั้นจึงควรให้กรรมการมีอิสระ นอกจากเวลาที่จะวินิจฉัยจึงค่อยเข้าสู่คณะกรรมการ กรรมการควรจะเข้าไปทำอะไรได้พอสมควรในการตรวจสอบ ต้องให้คณะกรรมการตรวจดูสำนวน

เสร็จแล้วก็ต้องไปเขียนออกมา เพราะว่าตัวกรรมการแต่ละคนมีความคิดไม่เหมือนกัน
ชำนาญคนละเรื่อง

10) คณะกรรมการสิทธิฯ ไม่มีอำนาจไปจัดการกับคดีโดยตรง เพราะว่างานของ
คณะกรรมการสิทธิฯ เป็นงานที่กระตุ้นให้องค์กรรัฐทำหน้าที่ของตัวเอง กรรมการสิทธิฯ
ควรจะใจกว้างและมองในแง่ที่ว่า มีงานที่ควรจะทำอย่างไร ที่จะร่วมมือกันเพื่อปฏิรูป
กรรมการสิทธิฯ ไม่ควรรวบรวมรวบรวมมาทำเอง

11) ในขั้นขักร่างกฎหมายกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ นั้นเห็นว่าบัญญัติคล้าย กับ
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่ได้ติดใจในความเป็นอิสระ ไม่ติดใจในระบบราช
การเพราะไม่รู้ว่ามีนายชัยซ้อน แต่ที่น่าสนใจก็คือ มีคนแปรญัตติขอให้ตัดคณะกรรมการ
สิทธิฯ ไม่ต่ำกว่า 10 คน ซึ่งสะท้อนเบื้องหลังแนวคิดว่าองค์กรนี้เป็นเรื่องที่ยังสับสน
มาก เช่น มีการอภิปรายโดยใช้ถ้อยคำแรงแรงว่ามีการละเมิดสิทธิเสรีภาพนอกอาณา
เพราะการที่ไปขึ้นต่อปฎิญญาสากลการที่ไปผูกไว้กับปฎิญญาสากลหรือกติการะหว่าง
ประเทศ แสดงว่าองค์กรนี้จะให้ไทยถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขต

การที่มี NGO เข้ามา เขาใช้คำค่อนข้างแรงคือรับไม่ได้ และผลสุดท้ายก็ถูกตัด
ออก เดิมกำหนดว่ามี NGO 5 คน ก็เลยแก้เป็นว่า ให้คำนำถึง NGO ด้วย หลวมลงมา
หน่อยหนึ่ง แต่ยังมีข้อคดีที่มีเขียนว่า ผู้มีประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนเป็นที่ประจักษ์
พอเป็นที่ประจักษ์โดยนัย ก็ไม่พ้นภาคเอกชน แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ Sensitive ที่คน
วิจารณ์กันแรงมาก มันสะท้อนว่าทำไมไม่มีผู้ขอแปรญัตติเดือดมากที่สุด มากกว่าทุกเรื่อง
ก็คือขอตัดออกทั้งส่วน คือไม่ให้มีคณะกรรมการสิทธิฯ 20 กว่าคน ฉะนั้นเรื่องนี้จึงเป็น
การต่อสู้ทางแนวความคิดที่ยังไม่คนไม่เข้าใจ

12) ขณะนี้มีปัญหา คือการปฏิบัติการที่ต้องมีการเยียวยาด้วยและควรเข้าไปแก้
ไขปัญหาได้ทันที โดยกรรมการสิทธิฯ ต้องรับผิดชอบในกรณีจะไปละเมิดสิทธิหรือไป
ทำอะไรผิด

13) ต้องการให้กรรมการทำงานมากกว่านี้ มีอิสระในการทำงานและสามารถ
สอบสวน ตรวจสอบและส่งอัยการได้ ถ้าทำงานโดยไม่มีอำนาจก็ไปงานก็ไม่เสร็จ ในที่
นี้หมายถึงอำนาจในการที่จะไปปรับใช้ประชาชน

14) คณะกรรมการสิทธิฯ ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเป็นสิ่งดีคือไม่มีอำนาจรัฐในการที่จะเอาคนเข้าคุก ไม่มีอำนาจในการที่จะตัดสินชีวิต เพราะองค์กรที่มีอำนาจมักจะโดนคนที่มีอำนาจทำลายองค์กร ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่ากลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองพยายามส่งคนเข้าไปเพื่ออยู่ในองค์กรที่มีอำนาจนั้น หรือไม่ก็คิดเครดิตทำลายองค์กรนั้นเสีย คณะกรรมการสิทธิฯ ไม่มีอำนาจนั้นดีแล้ว เพราะจะทำให้ไม่เป็นที่หมายตาของผู้มีอำนาจทางการเมือง เพราะฉะนั้นการที่จะบอกว่ามีอำนาจหรือไม่มีอำนาจขึ้นอยู่กับนิยามของคำว่า อำนาจ ขึ้นอยู่กับมุมมองว่ามองอำนาจนั้นเป็นอย่างไร อำนาจนี้ที่น่าจะจริงยั่งยืนที่สุดน่าจะเป็นอำนาจของภาคพลเมือง คืออำนาจของประชาชน ถ้าประชาชนมีความเข้มแข็งแล้วสังคมก็就会有ความสงบสุขได้ แต่ว่าถ้านักการเมืองหรือข้าราชการประจำมีอำนาจมากสังคมจะมีปัญหา

นอกจากนี้ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมว่าอำนาจที่มีอยู่ ไม่สามารถที่จะคุ้มครองประชาชนได้ ไม่สามารถที่จะให้ความความเป็นธรรมกับประชาชนที่มาร้องเรียนได้ จึงต้องการให้มีอำนาจในทางที่จะให้ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะตัดสินใจโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกตรวจสอบแล้วว่าละเมิดสิทธิมนุษยชน

นายศักดิ์ กอแสงเรือง ได้ให้ความเห็นว่าในกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีผู้แทนสภาพนายความเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยทำให้ขาดบุคคลซึ่งมีความลึกซึ้งในปัญหาสิทธิมนุษยชน กฎหมายไม่ได้ระบุไว้แจ้งชัดว่า ให้ทนายความเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน เหมือนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในความจริงวิชาชีพทนายความเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลทางคดี ความลึกซึ้งในปัญหาสิทธิมนุษยชนจึงมีมาก จึงเห็นควรกำหนดในมาตรา 9 ให้มีผู้แทนจากสภาพนายความด้วย

นอกจากนี้การปฏิบัติงานเต็มเวลาตามมาตรา 16 ถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดบุคคลที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ไม่สามารถมาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนได้หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็อยู่ที่มาตรา 200 (1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่น่าปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

นายสุรสีห์ โกศลนาวินและนายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ ให้แสดงความคิดเห็นในเรื่องคุณสมบัติเบื้องต้นเกี่ยวกับอายุของ คนที่มาสมัครเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ไม่ควรเกิน 70 ปี

ในส่วนของความเป็นอิสระของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

กรรมการสิทธิมนุษยชนในหลายประเทศมีลักษณะคล้ายกับของไทยไม่มีอำนาจมาก แต่ในบางประเทศก็อาจแตกต่างกันไป เพราะว่าบางประเทศมีผู้ตรวจการแล้วไม่มีกรรมการสิทธิฯ แต่ทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องการละเมิดสิทธิฯ บางประเทศมีผู้ตรวจการ บางประเทศมีกรรมการสิทธิฯ แต่ก็ไม่มีผู้ตรวจการ เพราะฉะนั้นตรงนี้อาจก็อาจจะมากกว่ากรรมการสิทธิฯ ของประเทศไทย

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการสิทธิฯหรือสำนักงานนี้ มีข้อควรพิจารณาอยู่ 2 เรื่อง คือเรื่องงบประมาณ ถ้าเรื่องงบประมาณไม่ผูกติดกับ ครม. ปรับวิธีการใหม่สามารถที่จะบริหารจัดการให้ได้ดี ควบคู่ไปกับการจัดระบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ อีกเรื่องหนึ่งคือ การบริหารงานบุคคล จะต้องให้ความสำคัญแก่เลขาธิการ ในฐานะเป็นข้าราชการระดับสูงสุด ถ้าเลขาธิการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ที่กรรมการวางไว้ ก็ต้องมีกระบวนการ วิธีการประเมิน แล้วก็มีกระบวนการวิธีที่จะเอาเลขาฯ ออกจากตำแหน่งได้

3. ความเป็นอิสระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเด็นนี้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดเกี่ยวกับสถานะความเป็นอิสระของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เหมาะสมแล้วซึ่งฝ่ายที่มีความเห็นดังกล่าวประกอบด้วย นายแก้วสรร อดิโพธิ นายสุรสีห์ โกศลนาวิน นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ สรุปความคิดเห็นได้ดังนี้

1) ส่วนราชการคือส่วนที่ Serve แต่ส่วนการตัดสินใจคณะกรรมการสิทธิฯยังเป็นอิสระอยู่ ในส่วนงบประมาณนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องเก็บและบริหารงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งฝ่ายบริหารต้องเห็นภาพรวม

2) กฎหมายกำหนดไว้ดีแล้ว เพราะองค์กรลักษณะนี้ถ้าเป็นอิสระทั้งหมดจะเกิดปัญหา งบประมาณก็ควรจะใช้ไปตามความจำเป็น งบประมาณที่มีก็เพียงพอ

3) เงินเดือนของเลขานุการ ของผู้ช่วยฯ น่าจะเท่าเทียมกับที่อื่น เพราะตอนนี้ไม่ได้เท่ากัน แต่หากจะไม่มีเลย ก็ไม่มีปัญหาอะไร ให้สำนักงานฯ ทำหน้าที่นั้นแทนได้ เพราะจะรู้ว่าหน้าที่คือว่าเลขานุการต้องทำอะไรบ้าง

4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็มีอิสระแล้วในตัวของกรรมการเอง 11 คน แต่ว่าความเป็นอิสระจะไปผูกติดเรื่องการเสนอเรื่องวิธีการงบประมาณที่องค์กรอิสระบางองค์กรสามารถเสนองบประมาณได้โดยตรงกับรัฐสภา การเสนองบประมาณของคณะกรรมการสิทธิฯจะต้องผ่านให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่ง กรม. ไม่ควรจะมาแทรกแซง ควรจะให้เสนอโดยตรงแล้วก็รอวิธีการงบประมาณควรจะปรับเปลี่ยน

5) สำนักงานฯ เป็นส่วนราชการ ไม่มีความเสียหายอะไร และถ้าสามารถปฏิรูปเรื่องระบบงบประมาณ วิธีการงบประมาณที่มีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวกว่าเดิม เช่น มีเงินมาเป็นก้อนแล้ว ก็สามารถจัดสรรตามแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการที่ได้วางไว้ ถ้ามีเงินเหลือ ก็ไม่ต้องคืนสำนักงบประมาณ แต่จะต้องควบคู่ไปกับเรื่องกลไกในการประเมินผลที่เข้มข้น จะต้องมีความชัดเจนทั้งคณะกรรมการ ประเมินทั้งสำนักงาน แล้วก็ต้องแจ้งผลการประเมินนี้ต่อสาธารณะ โดยผ่านรัฐสภา ถ้าเป็นอย่างนี้ได้ตัวสำนักงานและข้าราชการก็ไม่น่าเป็นอุปสรรค

6) ถ้าสำนักงานเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว คณะกรรมการและสำนักงานก็จะโจมตีภาครัฐ ฉะนั้นจะทำให้ไม่ได้รับการเชื่อถือจากภาครัฐ จุดแข็งอีกประการหนึ่งก็คือ สามารถที่จะรับโอนคนจากที่ต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถคัดเลือกได้ว่าเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ ที่จะมาทำการบริหารจัดการในเรื่องของความรู้ ในเรื่ององงานวิจัยต่าง ๆ นี้ที่จะสนับสนุนกรรมการสิทธิฯ

ฝ่ายที่เห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่มีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ ประกอบด้วยศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส คิชฐาอภิชัย นายวิสันต์ พานิช ศาสตราจารย์เกียรติคุณประดิษฐ์ เจริญไทยทวี นางสุนี ไชยรสและรองศาสตราจารย์สุทิน นพเกตุ ซึ่งสรุปความคิดเห็นได้ดังนี้

1) ทุกองค์กรต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้ อันนี้เป็นหลักการ แต่ว่าความอิสระนั้นหมายถึงมีความคล่องตัวที่จะสามารถสื่อกับสังคม ประชาสังคมได้ อันนั้นเป็นงานหลัก แต่คนที่ช่วยงานได้กลับได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม ทำอย่างนี้เหมือนกับเจตนาที่จะตัดแขนตัดขากรรมการ ถ้าเรามัวแต่สื่อกับราชการ ข้าราชการอยู่ในสำนักงานอย่างเดียวและจะทำอย่างไรได้ อันนี้จะเห็นชัดเจนมาก

เรื่องงบประมาณควรมีกฎกติกาแน่นอนซึ่งโดยหลักแล้วต้องใช้เงินแผ่นดิน แต่คิดว่าคณะกรรมการควรมีอิสระ เป็นผู้วินิจฉัยนโยบาย คุณภาพ ปริมาณงาน จึงควรมีอิสระในการวินิจฉัยและ ไม่ใช่วินิจฉัยเรื่องเงิน วินิจฉัยแล้วก็ควรมีได้รับการสนองตอบ แต่ถ้ายังต้องเสนอไป 10 บาท เพื่อจะให้ได้รับการจัดสรร 5 บาท ถ้ายังคิดแบบนี้อยู่ อันนี้ก็จะอุปสรรค ความเป็นราชการเป็นอุปสรรคตรงนี้คือคิดแบบเดิม ๆ ที่ทำมา ไม่มีการริเริ่ม

2) ขณะนี้ที่มีปัญหา มาก ๆ ก็คือเมื่อกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนราชการก็ทำให้ความเป็นอิสระลดลง โดยที่ไม่รู้จะอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น จะหากคนมาทำงานในคณะกรรมการสิทธิฯ ก็ต้องเป็นข้าราชการแล้วจะมีตำแหน่งก็ต้องขอทำความตกลงกับกรมบัญชีกลาง แล้วความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ ก็ต้องผ่านรัฐสภา แต่ว่าโดยระบบหลักการงบประมาณของประเทศน่าจะมีเขียนไว้ว่าการพิจารณางบประมาณขององค์กรอิสระน่าจะเป็นอย่างไรควรมีหลักอย่างไร

ความเป็นอิสระอีกอันหนึ่งคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ก็มีปัญหา โดยเฉพาะงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิซึ่งก็ไม่สามารถทำอะไรได้มาก ประการแรกมีความเห็นอย่างไรก็เสนอต่อผู้ถูกกล่าวหา ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ถูกกล่าวหา ถ้าไม่ทำอะไร ก็ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้วถ้าไม่ทำอะไรก็ให้รายงานต่อสภา ซึ่งกระบวนการที่รายงานก็ทำให้กรรมการสิทธิฯ ลำบากใจไม่สามารถพูดเรื่องพวกนี้ได้

มาก เพราะการรายงานในแต่ละขั้นตอนต้องรอการพิจารณาจนจบขั้นตอนเสียก่อนแล้ว จึงดำเนินการอะไรต่อไปได้ ต้องทำตามขั้นตอนของกฎหมาย ความเป็นอิสระเป็นหลัก การที่สำคัญและเป็นประการแรกของหลักการปารีสต้องเป็นอิสระ ทั้งสถาบันที่เป็น ระดับชาติคือคณะกรรมการสิทธิฯ

3) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่า เป็นอิสระ 100 เปอร์เซ็นต์ เพราะอย่างไรก็ อยู่ในรัฐ ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมาย ต้องยึดถือกฎหมายและ ต้องของบประมาณจากรัฐบาล แม้กระทั่งรัฐบาลต้องจัดงบประมาณแผ่นดินก็หมายความว่าต้องขอจากรัฐบาล แต่ ว่า ความเป็นอิสระต้องมีในหลักที่ค่อนข้างสูง แต่จะเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อ ไป ต้องคำนึงถึงรูปธรรม ความเป็นอิสระประการหนึ่ง ก็คือว่าสำนักงานคณะกรรมการ สิทธิฯ นี้ไม่ควรเป็นส่วนราชการ

4) รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่อุดหนุน แต่ปรากฏ ว่าไม่เป็นเช่นนั้น ตัวอย่างเช่นงบประมาณปีแรกจัดสรรให้โดยไม่คำนึงถึงภารกิจ แต่ ขณะนั้นคณะกรรมการสิทธิฯยังไม่เกิดก็ไม่เป็นไร แต่ครั้งองค์กรเกิดขึ้นแล้วก็ตั้งคำขอ งบประมาณไปในสิ่งที่จำเป็น อย่างเรื่องร้องเข้ามาทั้งหมด 300 เรื่อง ปรากฏว่างบ ประมาณในส่วนของการตรวจสอบ เสนอไป 8 ล้านบาทได้รับอนุมัติล้านเศษ ๆ ซึ่งน้อย มาก งบประมาณปีแรกได้รับอนุมัติให้มีเจ้าหน้าที่ทั้งสำนักงานฯ 40 คน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ต้องกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ฝ่ายตรวจสอบ ฝ่ายคุ้มครองได้ 9 คน ทั้ง 9 คนนี้จะต้อง รับงานจำนวน สองสามร้อยเรื่องเป็นเรื่องที่เกินกำลัง จึงต้องแก้ปัญหาโดยการใช้ในรูป อนุกรรมการ แต่ก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือค่าใช้จ่ายต่อครั้งของอนุกรรมการแต่ละคน ครั้ง ละ 1,000 บาท งบก็ไม่พออีก

ประการที่ 2 สำนักงานเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือใน กระบวนการด้านสิทธิฯ ข้าราชการที่ทำงานด้านสิทธิฯ มีน้อยมาก หน่วยงานที่ทำหน้าที่ สืบสวน สอบสวน ตำรวจ อัยการ เงินเดือนสูงมาก ครั้นจะเอาตำรวจ ซึ่งเปรียบเสมือน เอาคนละเมิดมากู้มครองผู้ถูกละเมิดมันเป็นไม่ได้ ดังนั้นก็เหลือที่ไม่ใช่ราชการก็คือ ทนายความก็เข้ามาไม่ได้ ทั้งที่มีความเชี่ยวชาญ ตรงนี้ทำให้งานตรวจสอบ และงานอื่น ๆ อ่อนไป งานคุ้มครองก็เหมือนกับเริ่มงานใหม่คนที่มาไม่เคยทำงานสืบสวน สอบสวน

อย่างมากก็จะอยู่ในสำนักงานเขตรับเรื่องร้องทุกข์ เรื่องหาบเร่ แผงลอย ซึ่งงานเหล่านั้นไม่ได้ลงราคาลีกถึงประเด็นใหญ่ ๆ ของปัญหา และไม่ได้มุมมอง

ถ้าไม่ได้จำกัดให้มาอยู่ระบบราชการแล้วจะทำให้มีโอกาสเลือก ทั้งคนในราชการและนอกราชการ เหมือนกับ กกต. ที่สามารถเอาคนนอกมาได้หรือจากคนในก็ได้มีโอกาสเลือกและจะทำงานได้เร็ว จนปัจจุบันยังไม่สามารถที่จะตั้งสำนักงานได้ เปิดสำนักงานได้อย่างสมบูรณ์ แต่ไม่ใช่ว่าข้าราชการไม่ดีเพียงแต่ไม่ได้ออกไปทำงานกับสังคมมากพอ ไม่ได้มองระเบียบราชการว่ามีข้ออ่อนแต่ทำให้ซ้ำ ที่เป็นอยู่ขณะนี้ก็มีเงื่อนไขมากมาย กฎหมายไม่ได้ให้เรากำหนดเอง ต่างกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่สามารถกำหนดเองได้

5) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอ คณะกรรมการสิทธิฯ จึงจำเป็นต้องหาเงินจากที่อื่นมาช่วย ส่วนหนึ่งรัฐบาลจะต้องช่วย ต้องจัดสรรให้ ขณะนี้ยังมีทางออกตรงที่ว่ายังมีงบประมาณปี 2543 ปี 2544 ที่พอรองรับอยู่

6) น่าจะมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายงบประมาณ แต่ถ้าจะใช้องค์กรอื่นก็คือ วุฒิสภา ที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ไม่สังกัดรัฐบาล เพิ่มอำนาจให้วุฒิสภามีอำนาจเพิ่มงบประมาณได้ เพราะถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎร เสียงข้างมากเป็นเสียงของรัฐบาลก็จะไม่ต่างกัน ส่วนจะเขียนกฎหมายอย่างไรเพื่อให้มาสอดคล้องนั้น ต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

กรรมการสิทธิฯ ได้รับการเลือกตั้งมาเป็นระยะเวลาเกือบ 2 ปีแล้วพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับกำหนดค่าตอบแทนก็ยังไม่ออกจึงยังไม่ได้รับเงินเดือน ในขณะที่ต้องจ่ายเงินเดือนให้แก่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ จ่ายเงินเดือนให้แก่คนรด ซึ่งถ้าหากว่าไม่มีเงินจำนวนนี้ก็ไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้

ส่วนค่าตอบแทนของเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ขอไป 37,500 บาทต่อคน ผู้ช่วยเลขานุการนั้นขอไป 12,500 บาท กรมบัญชีกลางอนุมัติให้ได้รับรวมกัน 2 คน ไม่เกิน 30,000 บาท ซึ่งอันนี้ถือว่าทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำเนินการได้

7) โดยหลักการแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้จัดหาเงิน เป็นคนถือเงินและเป็นคนบริหารเงินก็ต้องพิจารณาแต่ว่าต้องพิจารณาโอนอ่อนผ่อนตาม เพราะกรรมการสิทธิฯ ตั้ง

คำขอของงบประมาณไปตามความจำเป็น จึงควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นองค์กระอิสระ โดยสิ้นเชิงทั้งฝ่ายของกรรมการและฝ่ายของข้าราชการสำนักงาน โดยดำเนินการเหมือนกับองค์กระอิสระอื่น ๆ คือส่งคำขอของงบประมาณไปยังรัฐสภา โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี

ควรให้ NGO เข้ามาร่วมช่วยทำงานเพราะบุคลากรของกรรมการสิทธิฯ ไม่มีสำนักส่งเสริมประสานงานเครือข่ายที่จะทำเรื่องเผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนลงไปในระดับล่างยังไม่มีเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เพียง 6 คนทั้งสำนัก ก็ทำอะไรไม่ได้ ก็มีอย่างเดียวคือต้องให้หน่วยงานอื่นทำแทน เช่นการไปจัดอบรม อาจจะต้องพึ่งสภาพนายความ ตรงนี้จะเอามาจากไหนในเมื่อรัฐไม่ให้ มีอย่างเดียวก็น่าจะต้องตั้งกองทุนขึ้นมา

อีกอย่างหนึ่งที่เราจะทำได้ก็คือตอนนี้มีองค์กรต่าง ๆ ที่พร้อมจะช่วยวิธีรับเงินช่วยโดยอาจจะต้องตั้งกองทุนขึ้นมาช่วยสนับสนุนงานบางอย่าง เช่น จัดบปให้สภาพนายความลงพื้นที่ที่จะไปอบรมขั้นพื้นฐานหรือทำหลักสูตรที่จะจัดเงิน

8) ความไม่เป็นอิสระในการทำงานทำให้ทำงานไม่ได้เต็มที่ ตัวอย่างเช่นขณะนี้มีปัญหาเรื่องเลขานุการ หรือคนที่ต้องมาทำงานช่วยที่มาจากภาคเอกชน จนป่านนี้ยังไม่ได้เงินเดือน โดยได้ตั้งค่าขอไว้ที่เดือนละ 37,500 บาท ซึ่งเป็นอัตราเดียวกันกับของ ป.ป.ช. ศาลปกครอง ผู้ตรวจการ เพราะต้องการความคล่องตัวของการทำงานและต้องการคนที่มีประสบการณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนมาช่วย เพื่อคลี่คลายสถานการณ์เนื่องจากเป็นระบบราชการทั้งหมด ซึ่งต้องยอมรับความเป็นจริงว่า ข้าราชการที่จะมีประสบการณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนมีน้อย ยิ่งขึ้นมาถึงระดับ 10 ระดับ 9 ระดับ 8 จะไม่ได้เข้าไปลึกซึ่งขนาดนี้ ต้องมีบุคลากรจำนวนหนึ่งที่มีประสบการณ์เรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ความภาคภูมิใจที่กว้างขวางขึ้น

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเคยตั้งเรื่องขอไป โดยกำหนดให้มีเลขฯ มีผู้ช่วยในระดับและอัตราเงินค่าตอบแทนเพียงพอที่จะสามารถชักชวนผู้ที่มีประสบการณ์มาช่วยงานได้ แต่ถ้าระดับเงินเดือน 7,000 บาท จะทำอะไรไม่ได้ ต้องไปอธิบายว่า กรรมการสิทธิฯ คือใคร ทำอะไรอยู่ เช่น ทำงานเชิงรุกอย่างไร การที่ต้องสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศ การที่ต้องมีเลขฯ ที่เก่งภาษาอังกฤษ เพราะว่าแขกต่างประเทศมาเยี่ยมเยียนบ่อยครั้ง เพราะฉะนั้นงานของกรรมการสิทธิฯ จึงกว้างขวาง ผลการอธิบาย

ทำให้มีการปรับค่าตอบแทนเป็น 30,000 บาท ต่อ 2 คน ซึ่งก็ยังไม่เหมาะสมแต่ก็ต้องยอมรับสถานการณ์ตรงนี้ ถ้าไม่ไปอธิบายแล้ว คนที่มีหน้าที่พิจารณาก็คงยังไม่มี ความเข้าใจว่ากรรมการสิทธิฯ คืออะไร เขาไม่สามารถเข้าใจว่างานที่เราต้องไปทำงานกับเครือข่ายภาคประชาชนเป็นอย่างไร ซึ่งงบประมาณเหล่านี้จะต้องมีความคล่องตัว พอเพียงในการประสานเครือข่าย ไปรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ภาคประชาชน รวมทั้งกระบวนการที่ต้องได้คนที่มีประสบการณ์สิทธิมนุษยชนมาเสริมตัวกรรมการด้วย เพราะกรรมการต้องวินิจฉัยเรื่องทั่วประเทศ ไปจนถึงเรื่องระหว่างประเทศ แต่ว่าตัวกรรมการคนหนึ่ง ๆ ย่อมไม่มีนี้ ความสามารถจะรู้ทุกเรื่อง เพราะฉะนั้นการที่มีเลขาฯ ที่ต้องมีประสบการณ์จึงเป็นเรื่องสำคัญ

4. ปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะ

นายแก้วสรร อติโพธิ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความมุ่งหวังในการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่าคณะกรรมการสิทธิฯ ควรจะรับบทบาทหลัก ในเรื่องการออกตรวจ การสำรวจ เป็นหลัก ซึ่งขณะนี้ดูแล้วจะไม่มีลักษณะ Active อย่างที่เห็น อย่างที่ต้องการจะเห็น การทำงานลักษณะ Active ก็ทำรายงานให้เห็นเป็น Policy ออกมา เพราะฉะนั้นคณะกรรมการสิทธิฯ จะต้องมีบทบาท Active

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ควรสนใจเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย และเสรีภาพของคน เช่น นักโทษโดยตรง ไม่ควรไปสนใจสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจ สิทธิในฐานะทรัพยากร ต่าง ๆ

ในขณะที่ศาสตราจารย์เฮนรี่ จามริก ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า ต้องมีเหตุมีผล มีความชัดเจน ควรจะเป็นคนที่มีมุมมองอะไรพ้นจากประสบการณ์เฉพาะตัว

ส่วนผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐาอภิชัย ได้กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคในการทำหน้าที่ในฐานะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปรียบเทียบกับกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศว่า

หลายประเทศ เช่น อาฟริกา จะกำหนดไว้ชัดเจนว่า ประธานกรรมการหรือ กรรมการจะเข้าพบรัฐมนตรีเมื่อใดก็ได้ แต่แน่นอนจะต้องทำจดหมายแต่ว่าเข้าพบเมื่อไร ก็ได้คือให้มีฐานะ ให้มีอำนาจมีความเป็นอิสระมีความคล่องตัว ไม่ใช่รอ เวลานี้ กรรมการสิทธิฯ จะเข้าไปพบรัฐมนตรีก็ลำบากจะต้องใช้เวลา แล้วความจริงแล้วถ้าตีความกันจริง ๆ แล้วไปพบรัฐมนตรีได้หรือเปล่านั้นไม่รู้เพราะเขาให้ขึ้นต่อคณะรัฐมนตรี ต่อนายกรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นไปพบรัฐมนตรีแต่ละคนจะได้หรือไม่เพราะว่าในการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องไปคุยกับฝ่ายบริหาร ไปคุยกับรัฐมนตรี คุยกับปลัดกระทรวง คุยกับอธิบดี อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี กฎหมายน่าจะบัญญัติให้ เสนอแนะต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วย

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์จรัส ดิษฐาอภิชัย และนางสุนี ไชยรส ได้แสดงความคิดเห็นว่า พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ดี หรือว่าหมวดว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ดี มาตรา 199 มาตรา 200 คนส่วนใหญ่ยังไม่รู้

คนส่วนใหญ่ยังไม่อ่าน แม้แต่คนที่สนใจการเมืองหรือคนที่เป็นนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง พวกมีการศึกษาก็ไม่อ่านไม่รู้ว่าคณะกรรมการสิทธิฯ ตั้งมาจากอะไร อาศัยรัฐธรรมนูญมาตราไหน ก็จะต้องเผยแพร่ให้คนรู้เนื่องจากสภาพขององค์กรคณะกรรมการสิทธิฯ หัวมังกุดท้ายมังกรจะต้องทำให้การทำงานยากลำบากจะต้องปรับ หัวมังกุดท้ายมังกร ก็คือคณะกรรมการคล้าย ๆ อิสระ แต่สำนักงานเป็นส่วนราชการ ขึ้นต่อกฎหมาย ขึ้นต่อระเบียบ ระบบราชการ

ประเด็นสุดท้าย คนส่วนใหญ่ที่รู้ยังไม่เข้าใจ ยังรู้สึกสับสนไม่เข้าใจว่าแตกต่างกันอย่างไรกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มันต่างอย่างไรกับศาลปกครอง หรือการมีปัญหาก็จะไปที่ไหน ปัญหานี้จะเป็นปัญหาประจำวันว่าจะไปที่ไหน ต่อไปจะต้องทำความเข้าใจกับสังคม

การให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนนั้น นางสุนี ไชยรส ให้ทัศนะว่าการตีประเด็นโครงสร้างกับกระบวนการเป็นเรื่องสำคัญ ก็คือ ต้องอาศัยการทำงานที่เป็น

รูปธรรม เป็นการให้สังคมเรียนรู้ ไม่ใช่ไปรณรงค์แบบสอนสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอในเชิงนโยบาย และกฎหมายสู่สาธารณะ ได้ทำบางส่วนแล้ว ทิศทางก็คือ

ต้องทำงานประสานกับเครือข่ายให้ได้ เพราะว่าไม่มีทางที่จะไปตรวจสอบเรื่องราวรูปธรรมได้ทุกเรื่อง ไม่มีทางที่กรรมการสิทธิฯ จะสร้างกระแสสิทธิมนุษยชนได้ ต้องอาศัยกระบวนการเผยแพร่ต่อสาธารณะทุก Case หรือทุกนโยบายทุกกฎหมาย คือการเรียนรู้ร่วมกันของสังคมในเชิงสิทธิมนุษยชน

กรรมการสิทธิฯ ซึ่งได้บทเรียนมากและจะต้องทำให้ได้ แต่ว่าเนื้อหาของกฎหมายก็ควรจะต้องแก้ ตอนนี้อยู่ที่คดีหลายระดับหนึ่ง เช่น พอกฎฎีกาออกเรื่องกรรมการที่เข้า เพราะเป็นเรื่องที่ติดพันหลายเรื่อง ความไม่เข้าใจของกรมบัญชีกลางในการกำหนดตำแหน่ง กำลังคนความไม่เข้าใจของสำนักงานประมาณในการจัดวางงบประมาณเป็นก้อนที่ทำให้มีความคล่องตัว กรรมการสิทธิฯ ต้องมีระบบการตรวจสอบ ซึ่งถ้าสามารถจะทำให้สังคมได้รับรู้เรื่องเหล่านี้ ไปเป็นกระบวนการร่วมกันจากตัวอย่างต่าง ๆ แล้ว ภาคราชการเองก็ต้องเปิดใจกว้าง เนื่องจากการละเมิดสิทธิส่วนใหญ่มาจากภาครัฐ การทำงานต่อ ๆ ไปจะกระทบต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยราชการของรัฐและกระทรวงระดับรัฐบาล เนื่องจากว่าอำนาจหน้าที่ของกรรมการสิทธิฯ จะมีตั้งแต่ Case รูปธรรมไปจนถึงการเสนอแนะในเชิงนโยบายและกฎหมาย คงต้องอาศัยความใจกว้างของภาครัฐทุกส่วนและอาศัยการเรียนรู้ของสังคมมาช่วย กรรมการสิทธิฯ จะต้องพิสูจน์ให้กระบวนการเหล่านี้ให้ได้ และต้องยอมรับว่าเมื่อ ยอมรับว่าคนยังไม่ค่อยเข้าใจเรื่องสิทธิก็อาจจะไม่ได้บรรลุผลทุกเรื่องแต่ก็เป็นการเรียนรู้ที่ละชั้น ๆ

ในส่วนการจัดองค์กรเพื่อความเป็นอิสระ สถานะ อำนาจหน้าที่ของกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรวมทั้งบทบาทของกรรมการและข้าราชการประจำควรเป็นอย่างไรนั้น นายแพทย์ ชูชัย สุภวงศ์ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

สถาบันพระปกเกล้า ควรจะทำการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินการของสำนักงานขององค์กรอิสระทั้งหลายในรูปแบบต่าง ๆ ว่า ถ้าเป็นราชการมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เป็นองค์กรมหาชนมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร หรือแม้กระทั่งมี พ.ร.บ. เฉพาะตัวเองนี้

มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรหรือมีจุดแข็งจุดอ่อนอย่างไร จะต้องมีการทำ R & D คือ Research and Development จนได้รูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในแต่ละองค์กร

ถ้าสถาบันพระปกเกล้าทำการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ กรรมการและสำนักงานฯ จะได้คำตอบที่ชัดเจน จะได้รูปแบบที่หลากหลายแล้วนำไปสู่ การพัฒนาได้

การสรรหากรรมการสิทธิฯ มีจุดแข็งคือ การไม่มีอำนาจเข้ามาแทรกแซง กลุ่ม คนที่เกี่ยวข้องที่จะเข้ามามีบทบาทสูงคือองค์กรพัฒนาเอกชน ต้องวางหลักเกณฑ์ราย ละเอียดต่าง ๆ ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะมีบทบาท ต้องมีผลงาน มีประสิทธิภาพ ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนอย่างไร ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ เพราะถ้ากฎ ระเบียบดี กระบวนการดี จะทำให้ได้คนดีเข้ามาดำเนินงาน

ด้วยเหตุนี้จึงควรทำการศึกษาวิจัยของบทบาทอำนาจของกรรมการสิทธิฯ กับความ สัมพันธ์ของสำนักงานนี้ให้ชัดเจนว่ากรรมการและสำนักงานฯ ควรจะมีบทบาทอย่างไร จะเชื่อมโยงอย่างไรหรือมีขอบเขตอย่างไร เป็นต้น

ส่วนมากจะมีปัญหาในเรื่องการจัดการ เพราะตัวคณะกรรมการหรือตัวเลขาธิการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการต่างก็เกี่ยวข้องด้วยกัน สำนักงานต้องให้ กรรมการมอบหมายว่าให้รับคำร้อง สืบสวนสอบสวนอย่างไร ส่วนกรรมการก็เข้าไป ตรวจสอบ ซึ่งวิธีคิดของกรรมการกับข้าราชการอาจแตกต่างกัน การปฏิบัติจึงต่างกัน

ภาคผนวก ข

รายละเอียดการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายละเอียดการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ¹

.....

1. คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาฯ ประกอบด้วย

- 1) กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง คือ ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกษัตริย์ศึก นายความ
- 2) อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- 3) ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน
- 4) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน
- 5) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคน รวมเป็นสามคน
- 6) เลขาธิการวุฒิสภา เป็นเลขานุการ

1.1 รายชื่อกรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง คือ

- 1) ประธานศาลฎีกา (นายจรูญ อำนวยวิวัฒนา)
- 2) อัยการสูงสุด (นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์)

1.2 รายชื่อกรรมการสรรหาในส่วนองค์กรเอกชน

ประธานวุฒิสภา ได้ออกระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นทะเบียนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542 ในวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนฯ มาขึ้นทะเบียนและแจ้งชื่อผู้แทนของตนแห่งละหนึ่งคน ต่อเลขาธิการวุฒิสภาพพร้อมหลักฐานที่แสดงว่าเป็นองค์กรเอกชน

¹ ไพโรจน์ โพธิ์ไสย, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 64-89.

ด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ระเบียบกำหนด ตั้งแต่วันประกาศคือ วันที่ 26 พฤศจิกายน 2542 จนถึงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2542 (30 วัน) ปรากฏว่ามีองค์การเอกชนได้ขึ้นทะเบียน รวมทั้งสิ้น 58 องค์การ ผู้แทนองค์การเอกชนฯ ได้เลือกกันเองเพื่อเป็นกรรมการสรรหาฯ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2543 ปรากฏผล ดังนี้

- 1) นายอานันท์ ปันยารชุน (มูลนิธิเด็ก)
- 2) นายพิภพ ชงไชย (สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย)
- 3) นายสมชาย หอมลออ (สมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน)
- 4) นางอุบลรัตน์ ศิริชูศักดิ์ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก)
- 5) นางวไล ฅ ป้อมเพชร (คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย)
- 6) นางสาวสุภัทรา นาคะผิว (คณะกรรมการองค์การพัฒนาเอกชนด้านเอดส์)
- 7) นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี (คณะทำงานไทยเพื่อจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอาเซียน)
- 8) นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (มูลนิธิอารมย์ พงศ์พจน์)
- 9) นางสาวสารี อ๋องสมหวัง (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค)
- 10) นางทิพาดี เมฆสุวรรณ (สมาคมติดตามการพัฒนาสตรีในประเทศไทย)

1.3 รายชื่อผู้แทนสื่อมวลชน

สื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้ดำเนินการเลือกกันเอง เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ปรากฏผลดังนี้

- 1) นายสุวัฒน์ ทองชนากุล ผู้แทนกิจการหนังสือพิมพ์
- 2) นายวีระ ลิ้มปะพันธ์ ผู้แทนกิจการวิทยุกระจายเสียง
- 3) นายสมพงษ์ วงษ์รักไทย ผู้แทนกิจการวิทยุโทรทัศน์

1.4 รายชื่อผู้แทนพรรคการเมือง

ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ในขณะนั้น) เลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2542 ปรากฏผลดังนี้

- | | |
|-------------------------------|------------------------|
| 1) นายวีระ มุสิกพงศ์ | ผู้แทนพรรคความหวังใหม่ |
| 2) นายฉัตรวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ | ผู้แทนพรรคชาติไทย |
| 3) นายวัลลภ สุปรียศิลป์ | ผู้แทนพรรคชาติพัฒนา |
| 4) นายบัญญัติ บรรทัดฐาน | ผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ |
| 5) พลตรี วิสูตร เกิดเกรียงบุญ | ผู้แทนพรรคไท |

1.5 รายชื่ออธิการบดีฯที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหา

อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล ได้มาเลือกกันเอง เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2543 ผลปรากฏดังนี้

- | | |
|-------------------------|--|
| 1) รศ.จรี วิจิตรวาทกา | อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 2) รศ.วิมลศิริ ชำนาญเวช | ผู้แทนมหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น |
| 3) นายกฤษณพงศ์ กีรติกร | อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี |
| 4) นายบุญทอง ภูเจริญ | อธิการบดีมหาวิทยาลัยพายัพ |
| 5) รศ. บรรเลง ศรีนิล | อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระนครเหนือ |

1.6 ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการสรรหาฯ

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| 1) นายอานันท์ ปันยารชุน | ประธาน |
| 2) นางจรี วิจิตรวาทการ | รองประธาน คนที่หนึ่ง |
| 3) นายศักดิ์ กอแสงเรือง | รองประธาน คนที่สอง |
| 4) นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | โฆษก |
| 5) นายสุวัฒน์ ทองธนากุล | โฆษก |
| 6) นายวีระ ลิมปะพันธุ์ | โฆษก |
| 7) นายสมพงษ์ วงษ์รักไทย | โฆษก |

2. วิธีการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาฯ

2.1 แนวทางการสรรหา

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดแนวทางการสรรหาฯ ดังต่อไปนี้

1) ให้กรรมการสรรหาฯ แต่ละท่านไปดำเนินการพิจารณาสรรหา ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กำหนดโดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

2) เปิดโอกาสให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กร พรรคการเมือง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล เสนอชื่อผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อ พร้อมประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

3) เปิดรับสมัครผู้ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หลังจากพ้นกำหนดวันรับสมัคร ปรากฏว่ามีผู้สมัครรวมทั้งสิ้น 200 คน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นฯ ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| 1) นางจรี วิจิตรวาทการ | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| 2) นางสาวสารี อ๋องสมหวัง | เป็นอนุกรรมการ |
| 3) นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | เป็นอนุกรรมการ |
| 4) นายสมชาย หอมลออ | เป็นอนุกรรมการ |
| 5) นายกฤษณพงศ์ กีรติกร | เป็นอนุกรรมการ |

คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก โดยให้ยึดถือด้วยคำและเจตนารมณ์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งระบุว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องมาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย โดยการพิจารณาจะมุ่งเน้นถึงบุคคล ดังต่อไปนี้

- 1) มีประสบการณ์และผลงานด้านสิทธิมนุษยชนกับประชาชนโดยตรง
- 2) มีประสบการณ์และผลงานในระดับนโยบายหรือการผลักดันเชิงนโยบาย

3) มีประสบการณ์และผลงานด้านวิชาการหรือการให้การศึกษาด้าน

สิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ต้องคำนึงถึง

- 1) การมีส่วนร่วมของหญิงและชายในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน
- 2) ผู้แทนจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในจำนวนที่มากพอควร นอกจากนั้นยังควรคำนึงถึง

1) ความหลากหลายในวัยวุฒิ พื้นที่ ชาติพันธุ์ และศาสนา

2) การมีส่วนร่วมของกลุ่มทางสังคม โดยเฉพาะกลุ่มคนที่ถูกละเมิดสิทธิ

มนุษยชน เช่น เด็ก และเยาวชน ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร ชนกลุ่มน้อย ผู้ติดเชื้อเอชไอวี เป็นต้น

ผลการพิจารณา ปรากฏว่ามีผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว จำนวน 55 คน คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เชิญบุคคลทั้งหมดมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น และได้จัดลำดับและกลุ่มผู้ที่จะมาแสดงความคิดเห็น โดยให้ชี้แจง 3 ประเด็น คือ

- 1) มีความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างไร
- 2) ถ้าได้รับการคัดเลือกฯ คิดว่าจะมีบทบาทในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างไร

3) สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สังคมไทยควรจะมีหรือที่ขาดไป อย่างไร

คณะกรรมการฯ ได้จัดกลุ่มผู้ได้รับการคัดเลือก โดยแบ่งเป็น 7 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 8 ราย

กลุ่มที่ 2 กลุ่มข้าราชการและอดีตข้าราชการ จำนวน 4 ราย

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักปฏิบัติ จำนวน 7 ราย

กลุ่มที่ 4 กลุ่มระดับนโยบายและนานาชาติ จำนวน 5 ราย

กลุ่มที่ 5 กลุ่มนักพัฒนา จำนวน 9 ราย

กลุ่มที่ 6 กลุ่มสื่อ จำนวน 3 ราย

กลุ่มที่ 7 กลุ่มทางสังคม (กลุ่มศาสนา กลุ่มชนกลุ่มน้อย กลุ่มแรงงาน

งาน กลุ่มสตรี กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้บริโภครวม กลุ่มสุขภาพ กลุ่มเด็ก และกลุ่มรากหญ้า) จำนวน 19 ราย

ก่อนที่จะมีการชี้แจงแสดงความคิดเห็น พลตรีวิสูตร เกิดเกรียงบุญ (ผู้แทนพรรคไท) กรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคการเมือง ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้วางแนวทางในการพิจารณาคัดเลือกบุคคล โดยให้ยึดถือหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนด โดยบุคคลที่จะผ่านการคัดเลือก จะต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาลงมติคัดเลือก 14 ครั้ง จึงได้บุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 22 คน

2.2 รายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้ได้รับการสรรหา ทั้ง 22 คน เรียงลำดับอักษร ดังนี้

- 1) นายจรัล ดิษฐาอภิชัย
- 2) คุณหญิง จันทน์ สันตะบุตร
- 3) นางทิวา ณ นคร
- 4) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง
- 5) นายนิคม จันทรวีฑูร
- 6) นายบัณฑิต อ่อนคำ
- 7) นายประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
- 8) นายประเสริฐ ตระการสุภกร
- 9) นางเพ็ญศรี พิชัยสนิธ
- 10) นายไพโรจน์ พลเพชร
- 11) นายมาร์ค ตามไท
- 12) นางสาวลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์
- 13) นายวสันต์ พานิช

- 14) นางศิริพร สะโกรบานีค
- 15) นายสรรพลสิทธิ์ คุ้มประพันธ์
- 16) นางสุธีรา วิจิตรานนท์
- 17) นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน
- 18) นางสาวสุวีรัตน์ ศรีมรรคา
- 19) นายเสน่ห์ จามริก
- 20) นางสาวเสาวนีย์ ลิ้มมานนท์
- 21) คุณหญิงอัมพร มีสุข
- 22) นางสาวอากร วงษ์สังข์

คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอรายชื่อบุคคลฯ ดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาก่อนวุฒิสภา จะหมดวาระ 4 วัน จึงต้องรอให้วุฒิสภาชุดใหม่ดำเนินการต่อไปซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่วันที่ 4 มี.ค.2542 ถึงวันที่ 22 ก.ค. 2543 จึงได้สมาชิกวุฒิสภา ครบจำนวน 200 คน

3. ขั้นตอนการเลือกของวุฒิสภา

3.1 คณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ

วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน 11 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความ โดยกำหนดพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 21 เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการฯ จึงได้เสนอรายงานต่อประธานวุฒิสภา

3.2 รายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2543 มีผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 9 คน ประกอบด้วย

- 1) นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน
- 2) นายเสน่ห์ จามริก
- 3) นายจรัล ดิษฐาอภิชัย
- 4) คุณหญิงอัมพร มีสุข

- 5) คุณหญิงจันทนี สันตะบุตร
- 6) นายประคิษฐ์ เจริญไทยทวี
- 7) นายวสันต์ พานิช
- 8) นางสาวอากร วงษ์สังข์
- 9) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง

3.3 การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิฯ เสนอให้วุฒิสภาลือ ใหม่

3.3.1 การเลือกกรรมการสรรหาฯ แทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อวุฒิสภาลือครั้งที่สองแล้วมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ครบจำนวน 11 คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่ แต่เนื่องจาก พลตรีวิสูตร เกิดเกรียงบุญ ที่ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้เลือกกันเอง ปรากฏว่า นายไชยา สะสมทรัพย์ ผู้แทนพรรคเอกภาพได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง

ต่อมามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 เป็นเหตุให้ไม่มีกรรมการสรรหาฯ ในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด กรรมการสรรหาฯ ประกอบกับมีตำแหน่งว่างหลายตำแหน่ง เช่น นางจรี วิจิตรวาทการ พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จึงพ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาฯ คือ นายจเร อำนวยวัฒนา(ประธานศาลฎีกา) เกษียณอายุ จึงต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสรรหาฯ และได้มีกรรมการสรรหาฯ โดยตำแหน่งเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งตำแหน่ง คือ ประธานศาลปกครอง (นายอัครพร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้ดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหาฯ ในส่วน ของอธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาฯ แทนตำแหน่งที่ว่าง ในวันที่ 5 มีนาคม 2544 ปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาฯ คือ ศาสตราจารย์บรรพต สุวรรณประเสริฐ ผู้แทนมหาวิทยาลัยนเรศวร

ส่วนผู้แทนพรรคการเมืองฯ นั้น ปรากฏว่าผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกมีดังนี้

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| 1) พลตรี พิชิต มีผดุง | ผู้แทนพรรคความหวังใหม่ |
| 2) นายธงชัย ขงเจริญ | ผู้แทนพรรคถิ่นไทย |
| 3) นายวิเชษฐ์ เกษมทองศรี | ผู้แทนพรรคไทยรักไทย |
| 4) นายชัยวัฒน์ กุลศักดิ์วิมล | ผู้แทนพรรครายสุร |
| 5) นายวิบูลย์ คุณพงษ์ลิขิต | ผู้แทนพรรคเสรีธรรม |

เมื่อคณะกรรมการสรรหาฯ ครอบงำประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เลือกนางสาวศรีประภา เพชรมีศรี เป็นรองประธานคณะกรรมการสรรหาฯ คนที่หนึ่ง และได้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นและประสานงานฯ จำนวน 5 คน คือ

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| 1) นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| 2) นางสาวสารี อ๋องสมหวัง | เป็นอนุกรรมการ |
| 3) นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | เป็นอนุกรรมการ |
| 4) นายสมชาย หอมลออ | เป็นอนุกรรมการ |
| 5) นายกฤษณพงศ์ กีรติกร | เป็นอนุกรรมการ |

3.3.2 แนวทางการสรรหาฯ

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาตามแนวทางเดิมโดยมีการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ กล่าวคือ

- 1) เปิดรับสมัครผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 2) เปิดโอกาสให้ผู้ที่เคยสมัครมาแล้ว สามารถสมัครใหม่ได้
- 3) ให้กรรมการสรรหาฯ สามารถเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่จำกัดจำนวน
- 4) ให้ส่วนราชการ หน่วยงาน องค์กร พรรคการเมือง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคล สามารถเสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ โดยไม่จำกัดจำนวน ซึ่งต้องเสนอรายชื่อพร้อมประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อฯ

5) ให้ผู้มีคุณสมบัติ สมัครด้วยตนเองหรือส่งใบสมัครทางไปรษณีย์ลงทะเบียน

6) ให้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การรับสมัคร ไปยังหน่วยงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรเอกชน สื่อมวลชนและสถานศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวม 708 แห่ง

7) ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครฯ

คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครและประสานงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สมัคร โดยให้คณะกรรมการพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดิมที่คณะกรรมการสรรหาฯ ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบและพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร 25 คน จากผู้ยื่นใบสมัครทั้งสิ้น 53 คน

3.3.3 รายชื่อผู้ได้รับการเสนอชื่อ(ในการสรรหาฯครั้งที่สอง)

ที่ประชุมกรรมการสรรหาฯ ได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ และได้เชิญผู้สมัครทั้ง 25 ราย มาแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูล จากนั้น ที่ประชุมกรรมการสรรหาฯ จึงได้ลงมติ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2544 ด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน 4 คน (สองเท่าของตำแหน่งที่ว่าง) คือ

- 1) นางรสนา โตสิตระกูล
- 2) นายแพทย์วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์
- 3) นายสุทิน นพเกต
- 4) นางสุนี ไชยรส

3.3.4 ขั้นตอนการเลือกของวุฒิสภา

ประธานคณะกรรมการสรรหาฯ จึงได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภา ได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอเสร็จแล้วได้จัดทำรายงานต่อวุฒิสภา

3.3.5 รายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาลงมติเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2544 มีผู้ได้รับเลือก(ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2 คน ประกอบด้วย

- 1) นายสุทิน นพเกตุ
- 2) นางสุนี ไชยรส

4. การโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้ง 11 คน ได้ประชุมเพื่อเลือกตนเองให้เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2544 ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือก นายเสน่ห์ จามริก เป็นประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544

ภาคผนวก ค
ประเด็นปัญหา(บางประการ)ที่เกิดขึ้นในการสรรหากรรม
ในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

**ประเด็นปัญหา(บางประการ)ที่เกิดขึ้นในการสรรหากรรมการ
ในองค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹**

.....

1. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสรรหาฯ มีจำนวน 13 คน ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลฎีกา
- 2) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่ง
เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- 3) คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง ซึ่ง
เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน
- 4) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรค
ละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

ปรากฏว่าคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าและคณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือ
เทียบเท่า มีจำนวน 4 คน เท่าจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดจึงไม่ต้องเลือกกันเอง

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ได้มีมติ ว่า
รศ.จรัส เล็งวิทยา ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราม
คำแหง เนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงทำให้ขาดคุณสมบัติการเป็นกรรมการ
สรรหาฯ แต่โดยที่ตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงที่ว่างลงดัง
กล่าวยังมิได้มีการแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งแทน ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติว่าผู้
รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวคือรองศาสตราจารย์ ประกอบ ประพันธ์เนติวุฒิ
มีสิทธิเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการสรรหาฯ และเสนอชื่อ ผู้สมควรเป็นตุลาการศาล

¹ ไพโรจน์ โพธิ์ไสย “การสรรหาคณะกรรมการในองค์กรอิสระ,” รัฐสภาสาร
12 (ธันวาคม 2544): 1.

รัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 48

การสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ในปี พ.ศ. 2541 ผู้แทนพรรคการเมืองฯ ที่ต้องมาเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน เห็นว่ากระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เสร็จสิ้น จึงสมควรให้ผู้แทนพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการ โดยไม่ต้องดำเนินการเลือกตั้งใหม่ และคณะกรรมการสรรหาฯ ก็ได้ประชุม(วันที่ 3 มีนาคม 2541) และเห็นว่ากระบวนการสรรหาฯ ยังไม่เสร็จสิ้น จึงมีมติให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ คือ ประธาน เลขาธิการ และโฆษก คงดำรงตำแหน่งต่อไปตามเดิม และในระหว่างการสรรหาฯ ปราบกฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงและประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชว่างลงและยังมีได้มีการแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งแทน คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาและมีมติว่า ผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวมีสิทธิเข้าร่วมประชุมเสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

การเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างในปี 2544 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้มีมติที่ประชุมมีมติให้รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตศิริรัตน์ ผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีอำนาจและสามารถเข้าร่วมประชุมและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขาวิชานิติศาสตร์ได้(12 กันยายน 2544) ต่อมาผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้เป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตศิริรัตน์

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้รวมพรรคเสรีธรรมเข้ากับพรรคไทยรักไทย นายเอกภาพ พลซื่อ ผู้แทนพรรคเสรีธรรม จึงพ้นจากการเป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเลือกกันเอง จำนวน 1 คน เพื่อเป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนนายเอกภาพ พลซื่อ ซึ่งปรากฏว่า ผู้แทนพรรคถิ่นไทย เป็นผู้ได้รับ

การคัดเลือกให้เป็นกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทน

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ในกรณีที่วุฒิสภานำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยังมีไม่ถึงจำนวนสามคน สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 9 คน สามเท่าของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวน 6 คน

วุฒิสภาได้เลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ(จำนวนไม่เกิน 3 คน) ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 โดยมีผู้ได้รับเลือกเพียงคนเดียวคือ นายพิเชต สุนทรพิพิธ

3. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย

1) กรรมการสรรหาโดยตำแหน่ง คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด

2) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน

3) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

คณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการสรรหาและเสนอรายชื่อ ประวัติ พร้อมทั้งความยินยอมของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมควรเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ลงมติเลือกเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2541 ได้ครบจำนวน 18 คน

ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่

ตรวจสอบประวัติฯ อยู่ ณ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการเสนอชื่อฯ คนหนึ่ง ได้ขอลอนตัวจากผู้สมควรได้รับการเลือกเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้จำนวนไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด วุฒิสภาจึงได้มีมติ ให้คณะกรรมการสรรหาฯ (คณะเดิม) ดำเนินการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน เพื่อให้ครบจำนวนสิบแปดคน ตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการสรรหาฯ (คณะเดิม) จึงดำเนินการสรรหาฯ แต่เนื่องจากคณะกรรมการสรรหาฯ (คณะเดิม) ไม่ครบองค์ประกอบ จึงต้องดำเนินการเพื่อให้ได้กรรมการสรรหาฯ ครบจำนวน

เมื่อได้กรรมการสรรหาฯ ครบจำนวนแล้ว จึงได้มีการประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเสนอให้วุฒิสภาต่อไป

4. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 14 คน ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) ประธานศาลฎีกา
- 3) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน
- 4) ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม จำนวนสองเท่าของแต่ละประเภท และจัดทำบัญชีรายชื่อ(รวม 20 คน)เสนอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2542 แล้วนั้น เนื่องจากผู้ได้รับการเสนอชื่อบางคนมีลักษณะต้องห้าม คือ ยังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและอีกคนหนึ่ง ขอลอนตัวจากการเป็นบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ จึงมีผลทำให้บัญชีรายชื่อผู้ทรง

คุณวุฒิในประเภทที่ (4) และ (2) มีไม่ครบสองเท่าตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการสรรหาฯ (ชุดเดิม) ได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 2 ประเภทเพิ่มเติม ประเภทละ 1 คน และเสนอให้ประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2543 ซึ่งวุฒิสภา ได้ลงมติเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ ประเภทที่(1) มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียง 1 คน (ไม่ครบ 2 คน) วุฒิสภาจึงมีมติให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ชุดเดิม) ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทที่(1) จำนวน 2 คน ซึ่งคณะกรรมการสรรหา(ชุดเดิม) ได้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน ซึ่งวุฒิสภา ลงมติเลือก เมื่อที่ 10 มีนาคม 2543 ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วุฒิสภาจึงได้ขอให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(ชุดเดิม) ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทที่ (1) เพิ่มเติมอีกจำนวนสองคน เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสรรหาฯ ได้สรรหาและเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1) จำนวน 2 คน ต่อมาวุฒิสภาได้ลงมติเลือกและมีผู้ได้รับเลือก ครบจำนวนตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ

คณะกรรมการสรรหากรรมการ จำนวน 17 คน ประกอบด้วย

1) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ และผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

2) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ วารสารศาสตร์ หรือสื่อมวลชนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคลและมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว สถาบันละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

3) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ที่เป็นนิติบุคคล สมาคมละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

4) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านสื่อสารมวลชน หรือใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ องค์กรละหนึ่งคน คัดเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน

คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่จะได้รับแต่งตั้ง เสนอต่อประธานวุฒิสภา กฎหมายคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ “กทช.” กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ

สำนักนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการเพื่อให้มีคณะกรรมการสรรหาฯ และคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็น กทช. จำนวน ๑๔ คน ต่อประธานวุฒิสภา

ต่อมาประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือถึงนายรัฐมนตรีความว่า วุฒิสภามีมติไม่รับรายชื่อของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอไป และมอบหมายให้ประธานวุฒิสภาแจ้งข้อขัดข้องพร้อมทั้งความเห็นของที่ประชุมวุฒิสภาต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีเหตุผลดังนี้

1) การตั้งคณะกรรมการสรรหาฯ ขัดต่อกฎหมาย

2) ข้อบกพร่องทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อสำคัญยิ่ง มีผลทำให้กระบวนการสรรหาต้องเสียไปทั้งกระบวนการ แม้จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็

จะได้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่มีปัญหาทางกฎหมาย และในฐานะที่กฎหมายได้บัญญัติได้บัญญัติให้วุฒิสภาเป็นผู้คัดเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและถวายคำแนะนำ ที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติมอบหมายให้ประธานวุฒิสภาแจ้งข้อขัดข้องพร้อมทั้งความเห็นของที่ประชุมวุฒิสภาต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการ นายกรัฐมนตรีจึงได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิจารณา ซึ่งเรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเมื่อ กฤษฎีกาพิจารณาแล้วจะส่งผลการพิจารณาให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งหากยังไม่เป็นอันยุติหรือเกิดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจขององค์กรแล้ว เรื่องดังกล่าวก็อาจถูกนำเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

บรรณานุกรม

- กวิณ ชูติมา, ผู้แปล. ผลการวิจัยของสภาสากลว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน (International Council on Human Rights Policy) ม.ป.ท., 2541.
- “กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: แนวคิดและประสบการณ์.” เอกสารประกอบการประชุมระหว่างประเทศเพื่อเสวนาปัญหาสิทธิมนุษยชน. กองการพิมพ์, 12 กรกฎาคม 2542.
- กุลพล พลวัน. “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย.” ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535. (พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม).
- _____. พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- แก้วสรร อติโพธิ. สมาชิกวุฒิสภา, อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2545.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10 ครั้งที่ 1 (37/2542) 7/2542.” 22 มกราคม 2542.
- _____. “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10 ครั้งที่ 3(40/4)10/2542.” 29 มกราคม 2542.
- _____. “รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 10 ครั้งที่ 4(4/2542) 11/2542.” 1 กุมภาพันธ์ 2542.
- คณิน บุญสุวรรณ. สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองบุคคล. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2540.
- จรัส คิชฐาอภิชัย. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2545.
- จิร โชก(บรรพต) วีระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. รัฐศาสตร์ทั่วไป(General Political Science). พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

- ชุมพร สังขปรีชา. **ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยชนชาติมนุษย.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- ชูชัย ศุภวงศ์. เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 20 มีนาคม 2545.
- ทองใบ ทองเปาะดี. สมาชิกวุฒิสภา, อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, อดีตประธานกรรมการตรวจสอบประวัติฯ. สัมภาษณ์, 21 มีนาคม 2545.
- ธานีินทร์ รัชวิเชียร และนายวิชา มหาคุณ. **การตีความกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- นพนิธิ สุริยะ. **สิทธิมนุษยชน.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ชธรรมสาร, 2537.
- พจนา จันทรสันติ, ผู้แปล. **หลักการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย หลักการของประชาชนประกาศ ณ เมืองกวางจู เกาหลีใต้.** ม.ป.ท., 1998. (เนื่องในวโรกาสครบรอบ 50 ปี แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ).
- พนัส ทศนียนนท์. **ปรัชญากฎหมายชนชาติ.** กรุงเทพมหานคร: ป.สัมพันธพาณิชย์, 2543.
- “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542.” **ราชกิจจานุเบกษา** 116 (25 พฤศจิกายน 2542): 1.
- ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี. **กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.** สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2545.
- ประพาฬ กุลพิจิตร, พลโท. **เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง สิทธิมนุษยชนกับความมั่นคงของชาติ.** กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาคหนึ่ง ความนำทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- ไพโรจน์ โปธิไสย. “การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ.” **รัฐสภาสาร** 12 (ธันวาคม 2544): 1.
- _____. “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.” **รัฐสภาสาร** 1 (มกราคม 2544): 1.
- มนตรี รูปสุวรรณ. รองเลขานุการวุฒิสภา อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2545.

- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 (11 ตุลาคม 2540): 1. ราชบัณฑิตยสถาน. สารานุกรมประวัติศาสตร์สากล สมัยใหม่: ยุโรป เล่ม 3 อักษร e-g (ฉบับบัณฑิตยสถาน). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2543.
- ลัดดาวัลย์ ดันดีวิทยาพิทักษ์, จรัส ดิษฐาอภิรักษ์ และนฤมล ทับจุมพล. งานวิจัยการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. เสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. ม.ป.ท., 2542.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. รายงานการวิจัย เรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิเสรีภาพรัฐธรรมนูญให้ได้อย่างเหมาะสม. คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- วสันต์ พานิช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2545.
- ศรีเพ็ญ ศุภพิทยากุล. มนุษย์กับสันติภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- ลัก กอแสงเรือง. สมาชิกวุฒิสภา, อดีตรองประธานกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คนที่สอง. สัมภาษณ์, 28 มีนาคม 2545.
- สันติ อิศโรวิชกุล, ผู้แปล. คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ **National Human Rights Institutions**. พิมพ์ครั้งที่ 2. ม.ป.ท.: คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “รายงานการประชุม ครั้งที่ 3.” 29 มกราคม 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 1/2544 เรื่อง รับโอนและบรรจุข้าราชการรัฐสภาสามัญ.” 3 ตุลาคม 2544.
- _____. “ประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2544.” 16 สิงหาคม 2544.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กองกรรมาธิการ. รายงานของคณะกรรมการสามัญเพื่อ
ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้
ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร: กอ
การพิมพ์, 2542.

_____. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร: กอการ
พิมพ์, 2542.

_____. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา พิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหา
สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: กอการพิมพ์, 2543.

_____. กอการประชุม. “สารบบ เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมา
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบแล้ว ลำดับที่
338.” ม.ป.ท., ม.ป.ป.

_____. “บันทึกการประชุมคณะกรรมการสรรหา, ครั้งที่ 3/2543.” 17 กุมภาพันธ์
2543.

_____. “รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ).” 1 ตุลาคม
2542.

_____. กอคลังและพัสดุ. “สรุปงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 –
2545 ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.” ม.ป.ท., 2544.

_____. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
กรุงเทพมหานคร: กอการพิมพ์, 2542.

_____. ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ... (สภาผู้แทนราษฎรลงมติ
เห็นชอบแล้ว) ลำดับที่ 122. กรุงเทพมหานคร: กอการพิมพ์, 2542.

_____. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: กอการพิมพ์, 2543.

_____. “ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง บัญชีรายชื่อองค์การเอกชนและผู้
แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา.” 30 ธันวาคม 2542.

_____. “ประกาศคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง
รับสมัครบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.” 20
มกราคม 2543.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กองกรรมาธิการ 2. กระบวนการจัดทำ
รัฐธรรมนูญของรัฐสภาและสภาร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: กองการ
พิมพ์, 2542.

_____. กองการประชาสัมพันธ์. ประวัติรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: กองการ
พิมพ์, 2542.

_____. หอสมุดรัฐสภา. เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. อ.พ.23/2542 สมัยประชุมสามัญทั่วไป.
กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, 2542.

สำนักนายกรัฐมนตรี. “หนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร 0114/สร 1/16604 เรื่อง ขออนุมัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 งบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อ
รองรับการดำเนินงานขององค์กรตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” 26
มิถุนายน 2543.

สุทิน นพเกตุ. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2545.

_____. โครงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : กลไกคุ้มครองและ
ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ไทย
เจริญการพิมพ์, 2542.

สุนทร จินดาอินทร์. สมาชิกวุฒิสภา, อดีตกรรมาธิการตรวจสอบประวัติฯ. สัมภาษณ์, 21
มีนาคม 2545.

สุนี ไชยรส. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2545.

สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 13 มีนาคม 2545.

เสน่ห์ จามริก. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2545.

_____. (Saneh Chamarik). พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน (Buddhiam and Human

Rights). กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.

_____. สิทธิมนุษยชน: เส้นทางสู่สันติประชาธรรม, **Human Rights; A Path Towards Santi Pracha Dhamma**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.

_____. สิทธิมนุษยชน: เกณฑ์คุณค่าและฐานความคิด, **HUMAN RIGHTS ; VALUE AND CONCEPTS**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ.

กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์ พรินติ้ง กรุ๊ป, ม.ป.ป.

อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: นานาสังพิมพ์, 2544.

About the Canadian Human Rights Commission [Online]. Available URL: [http://www.chrc-ccdp.ca/About CHRC/members.asp?!=e](http://www.chrc-ccdp.ca/About_CHRC/members.asp?!=e), 2001(December, 15).

Geral Framework for the Protection of Human Rights [Online]. Available URL: <http://www.hri.ca/forthecord2000/documentation/coredocs/hri-core-1-add49.htm>, 2001(December, 15).

Human Right: A Quarterly Review of the High Commissioner for Human Rights [Online]. Available URL: OHCHR Geneva. <http://www.yahoo.com>, 2001(December, 15).

Human Rights in India. [Online]. Available URL: <http://www.derechos.org/saran/ind>, 2001(December, 15).

The Danish Center for Human Rights [Online]. Available URL: <http://www.humanrights.dk/uk/center/statute.htm>, 2001(December, 15).

The European Commission of Human Rights: Organization, Procedure and Activities, 1997 – 1998, 2001(December, 15).

The Human Rights Commission [Online]. Available URL: <http://www.hrc.co.nz>

index.htm, 2001(December, 15).

The Role of the Commission [Online]. Available URL: <http://www.heroc.gov.au/about/index.htm>, 2001(December, 15).

U.S Commission on Human Rights [Online]. Available URL: <http://www.usccr.gov/cominfo.htm>, 2001(December, 15).

United Nation. National Institutions for The Promotion and Protection of Human Rights. Fact Sheet No. 19. United Nations, Geneva : n.p., 1993, 2001 (December, 15).

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ ชื่อสกุล : นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย
- วัน เดือน ปีเกิด : 2 มิถุนายน 2499
- สถานที่เกิด : บ้านคำชะอี อำเภอคำชะอี จังหวัดมุกดาหาร
- วุฒิการศึกษา : สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
จากโรงเรียนโยธินบูรณะ กรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2518
สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี
ศิลปศาสตรบัณฑิต(รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีการศึกษา 2521
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2526
- ประวัติการทำงาน : ปี 2522 รับราชการตำแหน่งวิทยากร ศูนย์บริการทางวิชาการ
และกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ปี 2528 รักษาการหัวหน้างานพิพิธภัณฑสถาน ศูนย์บริการเอกสาร
และค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ปี 2535 หัวหน้าฝ่ายบริการข้อมูลและกฎหมาย
ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปี 2536 ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองกลาง สำนักงานเลขาธิการ
วุฒิสภา
ปี 2545 ผู้อำนวยการกลุ่มงานแต่งตั้ง ถอดถอนและตรวจสอบ
สำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- การทำงานเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ :
- ปี 2542-2544 คณะทำงานเพื่อเตรียมการจัดตั้งสำนักงาน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ปี 2542-2543 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสรรหากรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปี 2543 ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติฯ ของผู้สมควรได้รับเลือกเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ปี 2543-2544 เป็นฝ่ายเลขานุการของผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และช่วยราชการในฐานะหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การทำงานกับคณะกรรมการ วุฒิสภา:

ปี 2535 – 2544 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

ปี 2544 – 2545 ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง (นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ)