

บทความพิเศษ : อำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ปัญหาว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไร จึงจะได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล กำลังอยู่ในความสนใจของสาธารณชนที่เกี่ยวข้องอยู่ในขณะนี้

ความเป็นมา

สหประชาชาติสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนที่มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติดังกล่าวควรเป็นไปตามหลักการปารีสว่า ด้วยสถานะของสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Paris Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) หรือที่เรียกโดยย่อว่าหลักการปารีส ซึ่งเป็นเอกสารที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตามข้อมติที่ ๔๘/๑๓๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ และเป็นเอกสารที่ถือกันว่าเป็นมาตรฐานในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติทั่วโลก

หลักการปารีส

หลักการปารีสกำหนดว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุม ทั้งด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจสรุปเป็นบทบาทสำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. บทบาทในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Promotional Function) โดยการจัดทำหลักสูตร การศึกษา เผยแพร่และรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน ผ่านกิจกรรมตามกลุ่มเป้าหมายต่างๆ รวมทั้งผ่านช่องทาง สื่อสารมวลชนและการจัดทำรายงานประจำปี

๒. บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) ซึ่งรวมถึงการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi- Judicial Function) ได้แก่ การหยิบยกกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นพิจารณาได้เองและการรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลเพื่อทำการตรวจสอบและวินิจฉัย และเสนอมาตรการแก้ไขปัญหไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓. บทบาทในการให้คำปรึกษา (Advisory Function) อาทิ การให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กฎหมายดังกล่าวจะไม่ขัดหรือส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน การให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสม ตลอดจนการเสนอให้รัฐบาลเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาดังกล่าว

๔. บทบาทในการเฝ้าระวังสถานการณ์ (Monitoring Function) เช่น การติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานภายในประเทศในการปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อจัดทำรายงานประจำปีหรือรายงานสถานการณ์

เฉพาะด้าน และรายงานการปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็น ภาคีเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบ

๕. บทบาทในการดำเนินความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ (Relationship with Stakeholders and Other Bodies) โดยจะต้องทำงานร่วมกับรัฐสภา กลไกที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากภาครัฐและองค์กรเอกชน ภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ โดยการดำเนินงาน จะต้องเน้นความเป็นกลางพร้อมทั้งนำเสนอจุดยืนที่อยู่บนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมถึงการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิด สิทธิมนุษยชนเป็น อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ มีกำหนดไว้ในหลักการปารีส โดยในการรับเรื่อง ร้องเรียนนั้น หลักการปารีสได้กำหนดแนวทางต่างๆ ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจดำเนินการไว้ โดยเฉพาะ ได้แก่ การแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉันทมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ยภายในขอบเขต ที่ กฎหมายบัญญัติ การแจ้งให้ผู้ร้องได้ทราบถึงสิทธิต่างๆ ที่มี โดยเฉพาะสิทธิที่จะได้รับการเยียวยา การส่งเรื่อง ร้องเรียนดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขต ที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดทำ ข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกรณีที่กฎหมาย กฎระเบียบและแนว ปฏิบัติที่มีอยู่เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิของบุคคล

สถาบันสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ

ในสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยทั่วโลกที่มีอยู่ ๑๐๘ แห่งในปัจจุบัน ส่วนใหญ่มีอำนาจ ในการรับเรื่องร้องเรียนและทำการตรวจสอบตามที่กล่าวถึงข้าง ต้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจ ในการรับเรื่องร้องทุกข์เหล่านี้ กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะภูมิภาคแอฟริกา เอเชียแปซิฟิก และ ละตินอเมริกา รวมถึงในยุโรปหลายประเทศ มีเพียงไม่กี่ประเทศในยุโรปเท่านั้นที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ ในลักษณะให้คำปรึกษา (advisory หรือ consultative body) หรืออยู่ในรูปของสถาบัน (Institute) อาทิ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เยอรมนี และลักเซมเบิร์ก เป็นต้น ทั้งนี้ อาจเนื่องจากยุโรปมี ศาลสิทธิมนุษยชนซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดับภูมิภาคที่ พิจารณาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ในประเทศที่เป็นภาคี อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปซึ่งทำหน้าที่ได้ค่อนข้างดีอยู่แล้ว จึงไม่มีความ จำเป็นต้องมีกลไกรับเรื่องร้องเรียนในแต่ละประเทศอีก

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย

ในส่วนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้อำนาจแก่ กสม. ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชน หรืออันไม่ เป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อ

บุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว ในแต่ละปี กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนราว ๖๐๐-๗๐๐ เรื่อง และได้พยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยในบางกรณี กสม. ได้ช่วยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ ร้อง บางกรณี กสม. ได้ดำเนินการไกลเกลี่ยระหว่างคู่กรณีเพื่อแสวงหาทางออกของปัญหาร่วมกันโดย คำนึงถึงความเป็นธรรมของทุกฝ่าย อันก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันระหว่างผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณีที่ กสม. ตรวจสอบแล้วพบว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่ส่งผลเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชน กสม. จะเสนอมาตรการแก้ไขปัญหามาไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งติดตาม ผลการดำเนินการ ทั้งนี้ การรับเรื่องร้องเรียนของ กสม. ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับการทำหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ ของรัฐเพราะเรื่องร้องเรียนใดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กสม. หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาขององค์กร อื่นๆ กสม. จะส่งต่อเรื่องร้องเรียนนั้นไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อ ดำเนินการต่อไป และหาก เป็นเรื่องที่มีการพิจารณาเป็นคดีอยู่ในศาลหรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กสม. จะไม่สามารถรับไว้ตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลนั้น แม้ว่าหลักการปารีสจะไม่ได้กำหนดว่าสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจ หน้าที่ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบาง ประเทศมีอำนาจในการนำคดี ขึ้นสู่ศาลได้ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของศรีลังกา แอฟริกาใต้ นิวซีแลนด์ และมองโกเลีย นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีกหลายประเทศยังสามารถให้ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับ หลักการหรือข้อกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนต่อกรณีที่มีการฟ้องร้องในศาลโดยความเห็นชอบของ ศาล เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของออสเตรเลีย อินเดีย สาธารณรัฐเกาหลี และอินโดนีเซีย เป็นต้น

ในส่วนของไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ กสม. มี อำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล ได้แก่ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) การเสนอเรื่องพร้อมด้วย ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มี ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อ สิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) การเสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคารละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม โดยการดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ทั้ง ๓ ประการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ทั้งสามประการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดการปรับ เปลี่ยนกฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อแก้ไขกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนในวงกว้าง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นส่วนรวมและเป็นวิธีการ ป้องกันและแก้ไขปัญหา

การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิผลมากกว่าการแก้ไข ปัญหาเป็นรายกรณี อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าบริหารประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง อำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) – (๔) ได้สิ้นสุดลงไปด้วย คงเหลือแต่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดใน พ.ร.บ. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ดังนั้น ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศ หากมีการกำหนดให้ กสม. มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกับที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทยที่ประชาชนจำนวนมากไม่ย่ออาจะมี ความยากลำบากในการเข้าถึงความยุติธรรมได้เนื่องจากสถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมและข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม

บทสรุป

บทบาทในการให้คำปรึกษาเป็นเพียงบทบาทสำคัญ ๑ ใน ๕ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่านั้น หากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้ กสม. ของไทยมีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำปรึกษา (Advisory) โดยไม่มีอำนาจหน้าที่อื่น หรือมีน้อยกว่าที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส คงไม่อาจถือได้ว่า เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีส อันจะได้มาตรฐานสากลเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เมื่อถึงเวลานั้น สถานะของ กสม.ไทยคงจะยิ่งตกลดต่ำกว่าปัจจุบัน ยากที่ฟื้นคืนมาได้

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มกราคม ๒๕๕๙