

ประเด็นสำหรับการบรรยายในหัวข้อ “ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับองค์กรฝ่ายตุลาการ” ในการสัมมนาของ SEANF วันที่ 27 กันยายน 2559 ที่กรุงเนปิดอว์ ประเทศเมียนมา

## บทนำ

- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National human rights institution – NHRI) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ แต่ NHRI ไม่ได้เป็นองค์กรเดียวที่มีบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ยังมีองค์กรของรัฐอีกหลายองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากหน่วยงานในฝ่ายบริหารแล้ว ศาลเป็นสถาบันหลักอีกสถาบันหนึ่งที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นการทำให้บทบัญญัติในกฎหมายมีผลบังคับใช้ ทำให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิได้รับความคุ้มครองและได้รับการชดเชยเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งทำให้ผู้ละเมิดได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
- โดยที่ทั้ง NHRI และศาลต่างเป็นสถาบันที่เป็นอิสระและมีหน้าที่ตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงควรมีการทำความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละฝ่ายว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร และ NHRI จะทำงานร่วมกับศาลหรือเสริมการทำงานของศาลในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้อย่างไร

## ความแตกต่างระหว่าง NHRI กับศาล

### การรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบ

- สำหรับ NHRI ที่มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิจากบุคคล NHRI นั้นจะทำหน้าที่เหมือนศาลในการวินิจฉัยว่ามีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นจริงตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียน NHRI นั้นจะต้องทำการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ จากทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องก่อนทำการวินิจฉัย หากพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชน NHRI จะเสนอมาตรการในการแก้ไขปัญหาไปยังหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำการละเมิด แต่สิ่งที่ NHRI ต่างจากศาลคือมาตรการแก้ไขของ NHRI โดยทั่วไปไม่มีผลบังคับทางกฎหมายเหมือนคำพิพากษาของศาล
- อาจมีผู้ถามว่าแล้วการยื่นเรื่องร้องเรียนไปยัง NHRI จะมีประโยชน์อย่างไร เพราะดูเหมือนว่าการนำปัญหาที่เกิดขึ้นไปฟ้องศาลจะได้ผลกว่า ในประเด็นนี้ นาย Brian Burdekin อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนออสเตรเลีย ได้เคยทำการรวบรวมข้อดีของกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนของ NHRI โดยเปรียบเทียบกับศาลไว้ในหนังสือเรื่อง National Human Rights Institutions in the Asia and Pacific Region (2007) ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้
  - 1) เป็นช่องทางการร้องเรียนที่ไม่มีค่าใช้จ่าย ประกอบกับขั้นตอนในการร้องเรียนไม่ยุ่งยาก ประชาชนทั่วไปจึงเข้าถึงได้ง่าย
  - 2) มีลักษณะของการเผชิญหน้าหรือความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างคู่กรณี (adversarial nature) น้อยกว่า
  - 3) มีกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ไม่เคร่งครัดเท่ากับการพิจารณาคดีในศาล จึงใช้เวลาในการพิจารณาน้อยกว่า

#### 4) NHRI ส่วนใหญ่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมปัญหาที่มีการร้องเรียน ทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

- สำหรับ NHRI บางแห่ง กฎหมายได้กำหนดขอบเขตการรับเรื่องร้องเรียนไว้อย่างชัดเจนเพื่อมิให้มีการทำหน้าที่ทับซ้อนกับศาล เช่น ในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย (กสม.) ที่กฎหมายกำหนดว่า กสม. ไม่มีอำนาจตรวจสอบเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว (มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542)
- อย่างไรก็ตาม มาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของ NHRI ส่วนใหญ่ไม่มีผลบังคับทางกฎหมายเหมือนคำพิพากษาของศาล โดยทั่วไป NHRI จะมีอำนาจเพียงการเสนอแนะเท่านั้น โดย NHRI จะส่งข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่รัฐบาลหรือหน่วยงานสามารถมีดุลพินิจว่าจะดำเนินการตามมาตรการที่เสนอแนะไปหรือไม่ก็ได้ และหากรัฐบาลหรือหน่วยงานไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้แต่อย่างใด
- การที่มาตรการที่ NHRI เสนอไม่มีผลบังคับ ไม่ได้หมายความว่าผลจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ร้อง ในกรณีของ กสม. ผู้ร้องอาจนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลและอ้างรายงานผลการตรวจสอบของ กสม. เป็นหลักฐานในการฟ้องคดีได้

#### การไกล่เกลี่ยกรณีที่มีการร้องเรียน

- ในระหว่างการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน NHRI อาจเสนอให้มีการไกล่เกลี่ยปัญหาในบางกรณีที่ไม่ได้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงก็ได้หากเห็นสมควร หากคู่กรณียินยอม การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้คู่กรณีสามารถแสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างรวดเร็ว NHRI ที่เป็นสมาชิก SEANF ส่วนใหญ่สามารถทำการไกล่เกลี่ยเรื่องร้องเรียนในระหว่างการตรวจสอบได้ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ และไทย แม้ว่าโดยทั่วไปศาลก็สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยของ NHRI มักมีขั้นตอนที่เป็นทางการน้อยกว่าของศาล จึงใช้เวลาน้อยกว่า
- ข้อตกลงที่เป็นผลจากการไกล่เกลี่ยของ NHRI ส่วนใหญ่ไม่มีผลบังคับเหมือนคำพิพากษาของศาล ในกรณีของ กสม. ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 27 วรรคสอง) หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้จากการไกล่เกลี่ย กฎหมายกำหนดให้ กสม. ทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่อไป และหากพบการละเมิดก็ให้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ทำการละเมิดนั้น อย่างไรก็ตาม มี NHRI บางแห่ง เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของเกาหลีใต้ ที่กฎหมายกำหนดให้ผลจากการไกล่เกลี่ยของ NHRI มีผลบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล แต่ข้อตกลงจากการไกล่เกลี่ยของ NHRI ที่มีผลบังคับเช่นคำพิพากษาของศาลมีจำนวนค่อนข้างน้อย ในกรณีที่ NHRI ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องได้ ผู้ร้องสามารถนำเรื่องไปฟ้องร้องต่อศาลได้ ในบางประเทศ เช่น ศรีลังกา กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของศรีลังกาในการเสนอเรื่องทำการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จไปยังศาลได้

#### สรุป

- โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า NHRI ไม่ได้ทำหน้าที่แทนศาล ศาลยังคงเป็นสถาบันหลักและเป็นสถาบันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้

กฎหมาย แต่ NHRI มิได้เป็นกลไกที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง การให้อำนาจแก่ NHRI ในการรับเรื่องร้องเรียนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นช่องทางอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนจะทำให้รัฐได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและช่วยให้ปัญหาบางเรื่องได้รับการแก้ไขในเบื้องต้นได้อย่างทันท่วงที และปัญหาบางเรื่องอาจสามารถแก้ไขได้โดยกระบวนการไกล่เกลี่ย ทำให้การแก้ไขปัญหาใช้ระยะเวลาที่สั้นกว่าการพิจารณาคดีของศาล และอาจมีผลช่วยลดจำนวนคดีในศาลได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

- กรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า NHRI ไม่ได้ทำหน้าที่แทนศาล เช่น กรณีการทำร้ายร่างกายบุคคลระหว่างการจับกุมหรือการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคง กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวหลายเรื่อง ซึ่งหลังจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพบว่าบางเรื่องมีการละเมิดสิทธิของผู้ถูกจับกุมจริง และ กสม. ได้ทำรายงานผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพร้อมเสนอมาตรการแก้ไขไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนใหญ่ กสม. ได้เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องเรียน หากพบว่ามีกรณีละเมิดเกิดขึ้นจริง ให้ดำเนินการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดและให้ชดเชยเยียวยาแก่ผู้เสียหาย ในกรณีเช่นนี้ แม้ว่า กสม. จะได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเสร็จสิ้นแล้ว แต่หากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดทางอาญา หน่วยงานก็ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาลงโทษทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดไปตามกฎหมายต่อไป

### การดำเนินงานของ NHRI ที่สัมพันธ์กับศาล

#### การให้ความเห็นต่อคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาล

- สำหรับ NHRI บางแห่ง กฎหมายได้กำหนดแนวทางการทำงานร่วมกับศาลไว้ในลักษณะของเสนอความเห็นของผู้เชี่ยวชาญหรือดำเนินการในฐานะ “เพื่อนของศาล” (amicus curiae) หรือการร้องสอดในคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลโดยการอนุญาตของศาล NHRI ที่เป็นสมาชิก SEANF ที่สามารถให้ความเห็นในคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลได้มีเพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย แต่มี NHRI อื่นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย ศรีลังกา และเกาหลีใต้ เป็นต้น ในบางกรณี ศาลอาจขอความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมายัง NHRI ก็ได้ การให้ความเห็นของ NHRI ต่อศาลสามารถช่วยให้การตีความของศาลสอดคล้องกับหลักการและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นจะต้องปฏิบัติตาม

#### การเสนอเรื่องไปยังศาล

- NHRI บางแห่งยังมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลหากพบว่ามีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็กรณีจากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับหรือกรณีที่ NHRI หยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเอง อย่างไรก็ตาม NHRI ที่มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลมีจำนวนค่อนข้างน้อย กสม. เคยมีอำนาจในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในการเสนอเรื่องต่อศาล ดังนี้

- 5) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อมีผู้ร้องเรียนว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และ กสม. เห็นด้วยกับคำร้องนั้น

- 6) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเมื่อมีผู้ร้องเรียนว่ามีกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดในทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และ กสม. เห็นด้วยกับคำร้องนั้น
  - 7) การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็น กรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม โดย วิธีดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- โดยที่ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อเดือนพฤษภาคม 2557 อำนาจ หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม จึงถูกยกเลิกไปด้วย อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ที่รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้จนถึงปี 2557 กสม. ได้มีการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 4 เรื่อง ศาลไม่รับไว้พิจารณา 3 เรื่องและอยู่ระหว่างการ พิจารณาของศาล 1 เรื่อง ในกรณีของศาลปกครอง กสม. ได้เสนอเรื่องไปเพื่อศาลพิจารณา 4 เรื่อง อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง 2 เรื่อง และของศาลปกครองสูงสุด (กรณีอุทธรณ์) 2 เรื่อง ส่วนการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายนั้น แม้ว่า กสม. จะได้รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้จำนวนมาก แต่จนถึงปี 2557 ก็ไม่มีเรื่องร้องเรียนใดที่ กสม. มีมติเห็นชอบให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น การไม่พบหลักฐานการกระทำผิดตามเรื่องร้องเรียน หรือไม่เข้าหลักเกณฑ์การแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น<sup>1</sup>

#### การอาศัยอำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานสำหรับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

- ในอีกด้านหนึ่ง การดำเนินงานของ NHRI ในบางด้านต้องอาศัยอำนาจศาลด้วย เช่น ด้านการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียน ซึ่งกฎหมายของ NHRI หลายแห่งกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่มาให้ข้อมูลหรือพยาน หลักฐานตามที่ NHRI ร้องขอ ผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของ NHRI หรือผู้ที่ให้ข้อมูลที่เท็จหรือปลอม แปลงหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนได้รับข้อมูลที่จำเป็นแก่ การวินิจฉัยประเด็นที่มีการร้องเรียนนั้นได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย
- NHRI ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกหลายแห่งมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษผู้ไม่ให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐาน กรณีที่มีเฉพาะโทษปรับ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเกาหลีใต้ กรณีที่มีทั้งโทษปรับและจำคุก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอินเดีย ฟิจิ และ กสม. ของไทย นอกจากนี้ NHRI บางแห่งอาจร้องขอต่อศาลให้ลงโทษบุคคลที่ไม่มาให้ข้อมูลได้ เช่น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย ศรีลังกา และมองโกเลีย

#### การช่วยเหลือให้บุคคลเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม

- การทำงานของ NHRI ที่เกี่ยวกับศาลอีกมิติหนึ่ง ได้แก่ การส่งเสริมและช่วยเหลือให้บุคคลสามารถเข้าถึง ความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ประชากรที่เป็นกลุ่มเปราะบาง โดยการให้ข้อมูลและ คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินคดีหรือขั้นตอนในการขอรับการชดเชยเยียวยา รวมทั้งการดูแลให้บุคคล ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี เช่น การพิจารณาคดีที่บุคคลเกี่ยวข้องเป็นชนกลุ่มน้อยหรือแรงงาน

<sup>1</sup> รายละเอียดของการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองปรากฏในรายงานการประเมินสถานการณ์ฯ และรายงาน ผลการปฏิบัติงานประจำปี 2556 หน้า 137-142 และรายงานผลการดำเนินงานของ กสม. ชุดที่สอง หน้า 304-308

ข้ามชาติ หากบุคคลนั้นไม่เข้าใจภาษาที่ใช้ในการพิจารณาคดี ศาลควรต้องจัดให้มีล่ามแปลภาษา หรือหากเป็นกรณีคนพิการทางการได้ยิน ศาลควรต้องจัดให้มีล่ามภาษามือ เป็นต้น

### การส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่บุคลากรในฝ่ายตุลาการ

- บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ NHRI ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ คือ การสนับสนุนองค์ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ของศาล การเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญา ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนคือการที่รัฐยอมรับที่จะนำบรรทัดฐานระหว่างประเทศมาปฏิบัติให้เกิดผลภายในประเทศของตน โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในรูปของสนธิสัญญาต่างๆ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่ประกันว่าสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศจะได้รับการคุ้มครองในระดับประเทศ จึงมีความจำเป็นที่บุคลากรในฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษา ควรจะมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศของตนมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม
- สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันได้มีการเรียนการสอนเรื่องกฎหมายสิทธิมนุษยชนในมหาวิทยาลัยมากขึ้น และเนติบัณฑิตยสภาได้บรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตด้วย นอกจากนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดให้มีการบรรยายเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่พิพากษาในบางหลักสูตรและได้เชิญประธาน กสม. ไปบรรยาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบุคลากรในฝ่ายตุลาการเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นแนวโน้มที่ดีและ กสม. จะให้ความร่วมมือกับศาลในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องต่อไป

### อำนาจหน้าที่ของ กสม. ที่สัมพันธ์กับศาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

- ประเทศไทยกำลังจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งผ่านการลงประชามติไปเมื่อเดือนสิงหาคม 2559 ที่ผ่านมา และในการนี้ จะมีการจัดทำกฎหมายว่าด้วย กสม. ฉบับใหม่เพื่อรองรับรัฐธรรมนูญที่กำลังจะมีการประกาศใช้ จึงเป็นโอกาสดีที่ กสม. จะได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ที่มีอยู่เดิมให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดย กสม. ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ... ไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด ในร่างกฎหมายที่ กสม. เสนอไป มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาลเพิ่มเติมจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ๒ ประเด็น
- ประเด็นแรก คือ การเสนอให้ กสม. มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองเหมือนในรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550
- ส่วนในกรณีของศาลยุติธรรม กสม. ไม่ได้เสนอขอคืนอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการหารือและอภิปรายถึงข้อดีข้อเสียของการมีอำนาจในการฟ้องคดีดังกล่าว โดยที่ที่ผ่านมา ปัญหาในการทำงานประการหนึ่งของ กสม. คือการที่ กสม. มีเพียงอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะ จึงไม่มีหลักประกันว่าหน่วยงานรัฐจะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กสม. หรือไม่ การที่ กสม. มีอำนาจในการฟ้องคดีจะเป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยให้ กสม. มีเครื่องมือที่จะทำให้หน่วยงานต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ กสม. เห็นสมควร (หากศาลเห็นชอบตามคำฟ้องของ กสม.)

- แต่การมีอำนาจในการฟ้องศาลแทนผู้เสียหายจะทำให้ กสม. กลายเป็นคู่กรณีในคดีพิพาท ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นกลางของ กสม. ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญของ NHRI รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของ กสม. ในภาพรวมด้วย หลังจากได้ชี้แจงน้ำหนักระหว่างข้อดีและข้อเสียแล้ว กสม. จึงเห็นว่าไม่ควรขอคืนอำนาจนี้ในกฎหมายใหม่ของ กสม.
- อย่างไรก็ตาม กสม. ได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้ กสม. สามารถเสนอความเห็นต่อศาลไม่ว่าจะเป็นศาลทหารหรือศาลยุติธรรมในคดีที่เห็นว่ากฎหมายหรืออนุบัญญัติที่ศาลดังกล่าวจะนำมาใช้แก้คดีอาญาในศาลของตนมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- ประเด็นที่สอง คือ การให้ประธานและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรืออาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่และอำนาจโดยสุจริต ข้อเสนอในเรื่องความคุ้มครองจากความรับผิดนี้เป็นไปตามความเห็นของกลไกที่มีหน้าที่ประเมินสถานะของ NHRI ทั่วโลกที่เรียกว่า Sub-committee on Accreditation (SCA) ซึ่งเห็นว่าความคุ้มครองดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการทำหน้าที่อย่างเป็นทางการของ กสม.
- ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย กสม. จะใช้เวลาภายใน 240 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งคาดว่าจะเสร็จในเดือนพฤศจิกายนปีนี้ คงต้องติดตามดูว่าประเด็นที่ กสม. เสนอข้างต้นจะได้รับการบรรจุไว้ในกฎหมายฉบับใหม่ของ กสม. หรือไม่อย่างไร

## บทสรุป

- ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่หลักของรัฐ รัฐในที่นี้หมายถึงองค์กรทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1948 ระบุไว้ในส่วนอารัมภบทว่า สิทธิมนุษยชนต้องได้รับความคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย<sup>2</sup> ดังนั้น ศาลจึงเป็นสถาบันหลักที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- อย่างไรก็ตาม NHRI สามารถช่วยเสริมการทำงานของศาลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ผ่านการใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมายในการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและเสนอมาตรการแก้ไข และการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ซึ่งสามารถช่วยลดจำนวนคดีที่ไปสู่ศาลได้ นอกจากนี้ NHRI ยังสามารถสนับสนุนการทำหน้าที่ของศาลโดยเสนอความเห็นในคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ดูแลให้กลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึงศาลและความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนแก่บุคลากรฝ่ายตุลาการ ดังนั้น NHRI กับองค์กรตุลาการจึงควรพิจารณาความร่วมมือและประสานการทำงานระหว่างกันตามความเหมาะสมของบริษัทในแต่ละประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดประสิทธิผลสูงสุด

<sup>2</sup> วรรคอารัมภบทวรรคสามของปฏิญญาฯ กล่าวว่า “Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law,”