

# ด่วนที่สุด

ที่ สม ๐๐๐๗/ ๙๘



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
ปฏิบัติหน้าที่	
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
เลขรับ..... 8692	
วันที่ 29 ส.ค. 2560	
เวลา 15-13	น.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗  
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ....  
กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๔๔๓๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... จำนวน ๙ หน้า

ตามหนังสือที่อ้างถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่า  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วนั้น ตรงตาม  
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้แจ้งความเห็นให้ทราบภายในสัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว  
เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ และประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ ๒๒ และ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติบางมาตราไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีรายละเอียดปรากฏตามความเห็นที่ส่งมาพร้อมนี้ ในการนี้  
จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายวัส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักกฎหมายและคดี

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๑๙๒๓

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๘๗๒๐

กลุ่มงานบริหารทั่วไป	
รับที่ ๑๙๖ / ๖๐	วันที่ ๒๙ / ๘ / ๖๐
เวลา ๑๕.๒๕	ส่ง พรช
....., นักการประชม	

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ  
รับที่ ๒๓๗ / ๒๕๖๐  
วันที่ ๒๙ / ๘ / ๖๐  
เวลา ๑๕.๒๗ น.

**ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**  
**ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ....**  
**เกี่ยวกับความสอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**  
**พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว (ส่งพร้อมหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๔๔๓๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๐) แล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีประเด็นที่ไม่สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใน ๖ ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘ ที่กำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกินกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘ กำหนดความรู้และประสบการณ์ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ๕ ด้าน ว่า ต้องมีด้านและจำนวนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละด้าน รวมทั้ง กำหนดระยะเวลาของความรู้หรือประสบการณ์ในแต่ละด้านไว้ด้วย เป็นการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้อย่างมาก นอกจากนี้ หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือหลักการปารีส (Paris Principles)<sup>๑</sup> ได้กำหนดว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย เช่น องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรด้านศาสนา มหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ รัฐสภา และหน่วยงานของรัฐ โดยมีได้กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับความรู้หรือประสบการณ์ไว้แต่อย่างใด การกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่เสนอตัวมาทำหน้าที่กรรมการสิทธิฯ เกินสมควรแก่เหตุ และยากแก่การสรรหา ขัดต่อหลักนิติธรรม จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๖ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓ วรรคสอง และ ๒๖ วรรคหนึ่ง

<sup>๑</sup> ประเทศไทยในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมรับรองหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือหลักการปารีส (Paris Principles) ตามข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ ข้อ ๔๘/๑๓๔ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๖

## ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรแก้ไขความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ ดังนี้

“มาตรา ๘ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้เป็นกลางทางการเมือง และมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ เป็นเวลาไม่น้อยยี่สิบปี ในด้านดังต่อไปนี้ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนแต่จะเกินด้านละสองคนมิได้

(๑) มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน ต่อหนึ่งครั้ง

(๒) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอนหรือทำงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับอุดมศึกษา

(๓) มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๔) มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๕) มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของชาวไทยที่เป็นสังคมพหุวัฒนธรรมเป็นที่ประจักษ์ที่จะยังประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ระยะเวลาที่ควรสรรหาหนึ่ง ให้นับถึงวันสมัครหรือวันที่ได้รับทราบเสนอชื่อเข้ารับทราบสรรหาแล้วแต่ครั้ง”

ประเด็นที่ ๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ วรรคห้า ที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาเลือกกรรมการสรรหาตาม (๖) แล้ว ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งในส่วนของผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตาม (๔) ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่ กำหนดให้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ วรรคห้า กำหนดให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาเลือกกรรมการสรรหาตาม (๖) แล้ว ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาเลือกกรรมการสรรหาตาม (๖) แล้ว แต่ยังไม่มีการสรรหาในส่วนของผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตาม (๔) คณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเท่าที่มีอยู่จะต้องดำเนินการสรรหาไปโดยขาดการมีส่วนร่วมของผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ร่างฯ มาตรา ๑๑ วรรคห้า จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสี่

## ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรแก้ไขความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ วรรคห้า ดังนี้

“ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาเลือกกรรมการสรรหาตาม (๖) แล้ว ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๒) (๕) (๕) หรือ (๖) หรือมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้น ให้ถือว่า คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่”

**ประเด็นที่ ๓ การกำหนดให้คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้แต่ในเฉพาะกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นการจำกัดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ได้บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชน... มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ กำหนดให้คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้แต่ในเฉพาะกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่จำกัดจนเกินไป และย่อมสร้างอุปสรรคให้กับคณะกรรมการในการที่จะตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงาน อันไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

**ข้อเสนอแนะ**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรแก้ไขความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ดังนี้

“ ในกรณีที่จำเป็นต้องได้ข้อมูลหรือมีการศึกษาเรื่องใด คณะกรรมการจะขอให้สำนักงานจ้างบุคคลหรือสถาบันซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญดำเนินการในเรื่องนั้นได้ตามที่จำเป็น หรือในกรณีที่ ไม่สะดวกหลีกเลี่ยงได้ มีความจำเป็นจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนก็ได้...”

**ประเด็นที่ ๔ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามร่างฯ มาตรา ๓๔ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ตามอารัมภบทของรัฐธรรมนูญฯ และมาตรา ๒๔๗ (๑)**

โดยที่ปรากฏตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอิสระว่า “...การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เที่ยงธรรม และมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น... รวมตลอดทั้งการลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขบนพื้นฐานของความรู้รักสามัคคีปรองดอง การจะดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ให้ลุล่วงไปได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและประเพณีการปกครองที่เหมาะสมกับสถานการณ์และลักษณะสังคมไทย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล...” และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๗ (๑) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสม

ในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง กระบวนการไกล่เกลี่ยนับเป็นการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ดังนั้น การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการฯ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงควรมีความชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีส่วนช่วยลดเงื่อนไขความขัดแย้งเพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญข้างต้น

ในการพิจารณาว่า การกำหนดหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง หรือไม่ เพียงใด นั้น จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักการปารีส ซึ่งได้กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (competence and responsibilities) ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจนองค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันฯ ต้องบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น นอกจากนี้ คู่มือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งจัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้เน้นย้ำว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิฯ จะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย<sup>๒</sup> โดยหลักการปารีสได้กำหนดเพิ่มเติมว่าด้วยสถาบันสิทธิฯ ที่มีอำนาจกึ่งตุลาการไว้ ดังนี้

๑. แสวงหาแนวทางยุติปัญหาอย่างฉับมิตรผ่านกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือโดยการตัดสินใจที่มีผลผูกพัน หรือหากจำเป็นบนพื้นฐานการปกปิดเป็นความลับ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

๒. แจ้งแก่ผู้ที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทราบถึงสิทธิต่างๆ ที่มี โดยเฉพาะการเยียวยาที่ผู้ร้องเรียนพึงได้รับและส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและการเยียวยาดังกล่าว

๓. รับฟังข้อร้องเรียนหรือเรื่องราวร้องทุกข์หรือส่งข้อร้องเรียนดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

๔. จัดทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเสนอให้มีการแก้ไขหรือปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมาย กฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติเช่นว่า ได้ทำให้เกิดความยากลำบากแก่บุคคลที่ส่งเรื่องราวร้องทุกข์ในการใช้สิทธิต่างๆ ของตน

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หมวด ๒ การดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ที่ได้วางแนวทางในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในฐานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันมีลักษณะเป็นการดำเนินงานตามอำนาจกึ่งตุลาการตามหลักการปารีส แล้ว คณะกรรมการสิทธิฯ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ในหมวดดังกล่าว กลับมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิฯ สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหากการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้แต่อย่างใด ทั้งที่การไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกที่ช่วยบรรเทาทุกข์ให้ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ลดการนำคดีขึ้นสู่ศาล ยุติข้อพิพาทด้วยความสมานฉันท์ ซึ่งบางกรณีความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องในเนื้อหา แต่เกิดจากความเข้าใจผิด หรือมีข้อมูลไม่ครอบคลุม การระงับข้อพิพาทกระแสหลักอาจใช้เวลา ค่าใช้จ่ายมากกว่า ประกอบกับการมุ่งเน้นการดำเนินการอย่างเป็นระบบแต่เพียงอย่างเดียว อาจต้องรอ

<sup>๒</sup> Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions History, Principles, Roles and Responsibilities. Professional Training, Series No.๔ (REV.๑) (New York and Geneva : United Nations, ๒๐๑๐, p.๗๒.

ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องใช้เวลานานในการแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน การไกล่เกลี่ยจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้สามารถให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง เยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ ซึ่งในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญและเห็นประโยชน์ของการไกล่เกลี่ย จึงได้กำหนดหลักการไกล่เกลี่ยไว้ในกฎหมายว่าด้วยสถาบันสิทธิฯ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย เป็นต้น ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มิได้กำหนดหน้าที่และอำนาจเรื่องการไกล่เกลี่ยไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ยังไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ตามหลักการปารีสดังกล่าว

อนึ่ง พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยด้วย

ทั้งนี้ แม้ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะมีข้อสังเกตว่า "...อย่างไรก็ดี ในบางกรณีคณะกรรมการอาจพิจารณาดำเนินการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการเยียวยาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งก่อนการมีข้อเสนอแนะอาจมีกรณีที่ต้องให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง ในระหว่างนั้น คณะกรรมการฯ อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีเพื่อเยียวยาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีดังกล่าวได้โดยความยินยอมของคู่กรณี และเพื่อให้การทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยเหมาะสมและมีมาตรฐานการปฏิบัติที่สอดคล้องกัน คณะกรรมการฯ จะวางระเบียบในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ตามร่างมาตรา ๒๗ (๕) หรือร่างมาตรา ๔๔ (๔) ไว้ด้วยก็ได้" แต่การกำหนดเป็นข้อสังเกตดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสที่กำหนดการใช้อำนาจในการไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนจะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ประกอบกับในทางปฏิบัติแล้ว หากคณะกรรมการดำเนินการใดๆ โดยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับไว้ ประชาชนก็จะขาดความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และจะนำมาซึ่งการโต้แย้งหรือร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการที่อาจถูกกล่าวหาได้ว่าใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ซึ่งไม่สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามหมวด ๒ การดำเนินการตามหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ยังไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง และเพียงพอ รวมทั้งขาดกระบวนการที่พึงกำหนดไว้ให้คณะกรรมการฯ มีส่วนช่วยเหลือเยียวยาความขัดแย้ง เพื่อให้ประเทศมีความสงบสุขมากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

#### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการฯ เห็นควรเพิ่มเติมหลักการไกล่เกลี่ยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ท้ายความในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง ดังนี้

"... ทั้งนี้ ในกรณีที่สมควร จำเป็น และได้รับความยินยอมจากคู่กรณี คณะกรรมการอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความเข้าใจความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด"

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดให้คณะกรรมการต้องตรวจสอบและชี้แจงหรือจัดทำรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง โดยไม่ชักช้า ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ทำให้คณะกรรมการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา ๒๔๗ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ กำหนดให้ในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใดว่ามีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม คณะกรรมการต้องตรวจสอบและชี้แจงหรือจัดทำรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องของสถานการณ์โดยไม่ชักช้า นั้น เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการในการพิจารณาว่าเรื่องใดสมควรจะต้องตรวจสอบและชี้แจง เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว เมื่อมีหน่วยงานหรือองค์กรใดทำให้ความปรากฏต่อคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องดำเนินการตรวจสอบและชี้แจงทุกกรณี ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๔๗ (๔) กำหนดไว้ อีกทั้งยังยอมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร อันไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง ที่ต้องการให้คณะกรรมการซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

#### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรแก้ไขความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๔ ดังนี้

“ในกรณีที่มีการรายงานข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม หากคณะกรรมการเห็นว่าเป็นเรื่องที่เหมาะสมต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน คณะกรรมการอาจพิจารณาตรวจสอบเพื่อที่จะชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชนก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๕ (๑) มาใช้บังคับแก่การตรวจสอบโดยอนุโลม”

ประเด็นที่ ๖ การกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๐ ซึ่งกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ แล้ว คณะกรรมการฯ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการที่ ๑ การกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมา โดยถูกต้องตามกฎหมาย พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ โดยที่มิได้อาศัยเหตุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๘ ถือได้ว่าเป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เป็นไปตาม



เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ เหตุผลความจำเป็นอย่างเพียงพอ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ เนื่องจาก

๑. กรณีที่คณะกรรมการฯ ถูกลดสถานะจาก A เป็น B เมื่อปี ๒๕๕๗ นั้น เนื่องมาจากเหตุผล ประการหนึ่งที่กฎหมายไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระและความหลากหลายเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่ง กรรมการฯ โดยคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub – Committee on Accreditation) ของคณะกรรมการ ประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ICC) ในอดีต หรือเครือข่ายพันธมิตรสถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติระดับโลก (Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI) ในปัจจุบัน มิได้มุ่งเน้นไปที่ตัวบุคคลซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการแต่อย่างใด การบัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการพ้น จากตำแหน่งก่อนวาระ จึงมิได้เป็นหลักประกันที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า ผู้ประเมินสถานะจะคืนสถานะ A ให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย การให้พ้นจากตำแหน่ง และต้องทำหน้าที่ต่อไป ทำให้ ประธานกรรมการและกรรมการไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับการทำหน้าที่ในขณะดำรง ตำแหน่ง ไม่อาจดำเนินงานตามนโยบายที่ประชาชนในประเทศและประชาคมโลกชื่นชม อันเป็นประโยชน์ต่อ ประเทศชาติ ทั้งกรณีเห็นได้ชัดว่า การพ้นตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการจะก่อให้เกิดประโยชน์ ต่อประเทศชาติหรือประชาชนเป็นส่วนรวมตามที่มีการให้เหตุผลไว้ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่อย่างใด การกำหนดให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ ตามร่างฯ มาตรา ๖๐ จึงเข้าข่ายเป็นการตรากฎหมายที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

๒. สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่ว่าจะมิสถานะ A หรือ B ต่างก็ได้รับสิทธิในการนำเสนอ ข้อมูลและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ รวมถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับ การนำเสนอสิทธิและมาตรฐานระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติในระดับประเทศในรูปแบบของ รายงานคู่ขนาน (Alternative report) ได้ ทั้งนี้ การบัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่ง โดยยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีและการเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติซึ่งอยู่ในสถานะของการรักษาการแทนเท่านั้น

ร่างมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการ จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ไม่เป็นไปตามหลัก นิติธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามหลักความได้สัดส่วน อันไม่ สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

ประการที่ ๒ บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ยังคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ส่วนการดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ ที่เกี่ยวข้อง บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ นั้นๆ ใช้บังคับ ส่วนการบัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรอิสระซึ่งปรากฏในบทเฉพาะกาล ของมาตราดังกล่าวนี้ ก็เพียงแต่บัญญัติไว้แต่เฉพาะในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบ



รัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยให้การพ้นจากตำแหน่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักการของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๕ ซึ่งได้บัญญัติรับรองให้คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่บริหารราชการแผ่นดิน/ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ เป็นคณะรัฐมนตรี/ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่ต่อไปจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ มิใช่ให้พ้นจากตำแหน่งโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เพียงในฐานะของผู้รักษาการเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่า หลักการหรือเจตนารมณ์ที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปเพื่อทำหน้าที่ในระยะเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ก็ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๗๓ ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... มาตรา ๖๐ ได้บัญญัติให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้บังคับ แต่ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการและกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น จึงเป็นการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๗๓

#### ประการที่ ๓

๑) การที่ กสม.ไทยถูกถอดสถานะจาก A เป็น B เพราะ กสม. ชุดที่แล้วไม่สามารถแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและความคุ้มกัน (Immunity) การปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. รวมทั้งตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิฯ ล่าช้า โดยเงื่อนไข ๒ ข้อแรกมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีหลักประกันความเป็นอิสระและความหลากหลายของกรรมการสิทธิฯ มิได้มุ่งประเด็นไปที่ตัวกรรมการสิทธิฯ เป็นรายบุคคลแต่อย่างใด เหตุผลที่อ้างว่าเพราะที่มาของการสรรหาไม่เปิดกว้าง ไม่มีเวลาให้กลุ่มที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเพียงพอตามที่ระบุไว้ในหลักการปารีส ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่เราต้องทำตามนั้น ก็เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง เพราะในการสรรหา กสม. ชุดปัจจุบัน สำนักงาน กสม. ก็ได้แก้ไขกระบวนการสรรหาเท่าที่จะมีอำนาจทำได้ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของผู้ประเมินแล้ว มีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง มีระยะเวลารับสมัครยาวนาน และมีผู้สมัครนับร้อยคน ทั้งคณะกรรมการสรรหาในขณะนั้นก็คำนึงถึงปัญหาข้อนี้ ทำให้การสรรหาได้ กสม. หลากหลายอาชีพรวมทั้งภาคประชาสังคม ที่อ้างว่า เวลา กสม. ไปประชุมในต่างประเทศ จะประชุมในฐานะของ กสม. ไม่ได้ ต้องไปในฐานะทีมงานของกระทรวงการต่างประเทศนั้น ก็ไม่เป็นความจริง เพราะกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยของรัฐบาล แต่ กสม. เป็นองค์กรอิสระ ต่างคนต่างมีบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในการประชุมคณะกรรมการประจำอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี กสม. ไทยมีศักดิ์และสิทธิเท่าเทียมกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นทุกประการ ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นความจริง

อนึ่ง กสม.ชุดที่แล้วซึ่งได้รับการสรรหามาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ (เหมือนกับ กสม.ชุดปัจจุบัน) ไม่ได้ถูกตั้งข้อห้วงโยในเรื่องกระบวนการสรรหาและความคุ้มกันจากผู้ประเมินสถานะเป็นเวลา ๕ ปี จึงถูกกำหนดให้แก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวหลังจากมีการรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗

๒) หลักการปารีส (Paris Principles) เกิดจากการประชุมทางวิชาการที่กรุงปารีสในปี ๑๙๙๑ และต่อมาได้รับการรับรองจาก UN General Assembly ในการประชุมปี ๑๙๙๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ และแนวทางการ

ดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ไม่ใช่พันธกรณีระหว่างประเทศดังที่มีการกล่าวอ้างแต่ประการใด

๓) ที่มีการอ้างว่า หากยังให้ กสม. ชุดปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจเกิดปัญหา ทำให้ กสม. ถูกลดเกรดความน่าเชื่อถือไปเรื่อยๆ และกระทบต่อการทำงานนั้น จากผลงานของ กสม. ชุดปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมาเป็นกลไกในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน มีชื่อเสียงเลื่องลือไปยัง กสม. ในอาเซียน สหภาพยุโรป และทั่วโลก มีการชมเชยให้ กสม. ไทยเป็นแบบอย่างของ กสม. ประเทศอื่น ข้ออ้างดังกล่าวจึงไม่เป็นความจริง

๔) ส่วนที่มีการอ้างว่า การให้ กสม. ชุดปัจจุบันอยู่ต่อครั้งวาระ กับการให้ยึดเวลาสรรหา กสม. ชุดใหม่ออกไป ๓๒๐ วัน ก็เป็นเวลาใกล้เคียงกันนั้น การกระทำเช่นนี้มีผลต่างกันมาก การให้อยู่ครั้งวาระมีผลว่า กสม. ยังคงอยู่ในตำแหน่งจนถึงปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ เมื่อไปดำเนินการใด ๆ ย่อมได้รับความเชื่อถือ แต่การเช็ดซีโร่ ทำให้ กสม. เปลี่ยนสถานะมาเป็นผู้รักษาการ ย่อมขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้เป็นผลเสียต่อประเทศชาติมากกว่า

#### ข้อเสนอแนะ

คณะกรรมการฯ เห็นควรบัญญัติถ้อยคำในมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ดังนี้

“มาตรา ๖๐ ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ บรรดาที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ โดยให้ยังคงได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับไปพลาง”

“มาตรา ๖๑ ในวาระเริ่มแรกกรณีที่ต้องมีการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ...

...

(...) ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาและวินิจฉัยว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ผู้ใดถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตาม (๔) และให้ดำเนินการสรรหาให้ครบจำนวนในคราวเดียว ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด”