

เสนอ กรธ. พิจารณาวินิจฉัยที่ 28 สิงหาคม 2560

ทำไม กสม. จึงถูก Downgrade?

นางณัฐธิดา เลอพิลเบิร์ต
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่ตอนนี้สังคมมีความสับสนอยู่มากกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.) ของประเทศไทยถูกลดสถานะจาก “เอ”^[๑] เป็น “บี”^[๒] ด้วยเหตุผลกลใด และทำอย่างไรถึงจะกลับไปยังสถานะ “เอ” ได้

เพื่อความกระจ่าง ผู้เขียนจึงได้ศึกษารายงานและข้อเสนอแนะของการประชุมคณะอนุกรรมการประเมินความน่าเชื่อถือ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) ของ International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights ที่ประชุมกันระหว่างวันที่ ๒๓-๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่เจนีวา ซึ่งเป็นการเตือนล่วงหน้าว่า กสม. ไทยจะถูกลดสถานะจาก “เอ” เป็น “บี” ในปี ๒๕๕๘ ถ้ายังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสอย่างครบถ้วนหรือยังไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสครบถ้วนแล้วภายในหนึ่งปี

ซึ่งในที่สุด กสม. ก็ไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสครบถ้วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ทำให้ กสม. ถูกลดสถานะจาก “เอ” เป็น “บี” ในการประชุมของ International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights ที่ประชุมกันระหว่างวันที่ ๑๖-๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ที่เจนีวา

หนึ่งปีผ่านไป การประชุมในปี ๒๕๕๙ ก็ไม่มีวาระการประชุมเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของ กสม. ไทย และในการประชุมที่จะจัดขึ้นในระหว่างวันที่ ๑๓-๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่จะถึงนี้ ก็ยังไม่มีการประชุมเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของ กสม. ไทยอีกเช่นกัน

ผ่านมาถึงเกือบสองปีแล้ว ทำไมเราจึงยังไม่สามารถแสดงได้ว่า กสม. ได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสครบถ้วนแล้ว??? เราติดขัดอะไรหรือ???

ผู้เขียนจึงพยายามสรุปรายงานของ SCA ว่าเขามีข้อเรียกร้องอะไรให้เราทำ เมื่อจะได้ช่วยกันคิดอ่านว่าจะทำอะไรให้ กสม. กลับไปสู่สถานะ “เอ” ได้เหมือนเช่นเดิม โดยในการสรุปนี้ผู้เขียนได้ใช้คำว่า “คณะกรรมการ” แทนชื่อเต็มของ SCA

เนื้อหาสาระของรายงานดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

* * * * *

๓.๑๐ ประเทศไทย: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (กสม.)

คณะกรรมการแนะนำให้ลดสถานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ประเทศไทย) เป็น บี ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๘.๑ ของ ICC Statute แต่คำแนะนำนี้จะยังไม่มีผลจนกว่าจะพ้นหนึ่งปี ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสแก่ กสม. เสนอเอกสารหลักฐานที่จำเป็นเพื่อแสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principle) ดังนี้ คณะกรรมการมีความเห็นว่า กสม. จะยังคงมีสถานะ เอ ต่อไปอีกเป็นเวลาหนึ่งปี

ความเห็นของคณะกรรมการ

๑. การสรรหาและแต่งตั้ง

คณะกรรมการได้แสดงความกังวลเป็นอย่างมาก (serious concerns) มาก่อนหน้านี้แล้ว เกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า

- ไม่มีข้อกำหนดให้ประชาสัมพันธ์ว่าตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนว่างลง

- คณะกรรมการสรรหาตามมาตรา ๘ (๑) ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนน้อยมาก ไม่ชัดเจนว่าเป็นตัวแทน (representation) ที่แท้จริง ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักหรือภาคประชาสังคม (key stakeholder groups or civil society)

- ไม่มีบทบัญญัติให้มีการปรึกษาหารือและ/หรือการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (broad consultation and/or participation) ในการสมัคร การคัดกรอง และการสรรหา

- การตัดสินใจไม่มีหลักเกณฑ์รายละเอียดที่ชัดเจน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบข้อกังวลเรื่องการไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และชี้แจงว่าได้แนะนำให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดเลือกสมาชิกสองคนจากภาคประชาสังคมแล้ว

คณะอนุกรรมการเห็นว่า ด้วยคำแนะนำนั้นอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอต่อความห่วงกังวลของคณะอนุกรรมการ และไม่ได้ทำให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใสและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมซึ่งส่งเสริมหลักการสรรหาตามระบบคุณธรรม (merit-based selection)

คณะอนุกรรมการเรียกร้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้คำแนะนำอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงกระบวนการสรรหาให้มีความชัดเจนโดยสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ การเปลี่ยนแปลงควรต้องมุ่งไปที่ข้อกังวลของอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้น

คณะอนุกรรมการอ้างอิงหลักการปารีส ข้อปี ๑ และ General Observation ๑.๘ เรื่อง “การคัดเลือกและการแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศ”

๒. ความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

คณะอนุกรรมการได้แสดงความกังวล (concerns) มาก่อนหน้านี้แล้วว่ากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องได้รับความคุ้มกันจากการดำเนินคดีทั้งปวงหากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า มีบทบัญญัติในกฎหมายหลายบทที่อาจจะให้ความคุ้มกันจากการดำเนินคดี กฎหมายดังกล่าวรวมถึงกฎหมายมหาชน ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๒๙ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๓ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๒๐ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕

คณะอนุกรรมการยังคงกังวลว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้มั่นใจว่าได้รับความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

คณะอนุกรรมการเคยแสดงความกังวลมาก่อนหน้านี้แล้วว่า บุคคลภายนอกอาจหาช่องทางเพื่อเข้ามามีอิทธิพลต่อการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ โดยฟ้องหรือขู่ว่าจะฟ้องศาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวและบทบาทอันเป็นเอกลักษณ์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนและปราศจากความคลุมเครือเพื่อปกป้องกรรมการจากความรับผิดทางกฎหมายสำหรับการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวต้องสร้างเสริม

-ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง

-ความสามารถของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการวิเคราะห์และการวิจารณ์ประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยปราศจากการแทรกแซง

-ความเป็นอิสระ และ

-ความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการเรียกร้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแนะนำให้มีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต

คณะอนุกรรมการอ้างถึงหลักการปารีส ข้อปี ๓ และ General Observation ๒.๓ เรื่อง “การประกันเรื่องความคุ้มครองตามหน้าที่”

๓. การตอบสนองต่อการมีประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างทันทีทันใด

คณะอนุกรรมการได้แสดงความกังวล (concerns) มาก่อนหน้านี้แล้วว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้ตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงอย่างทันทีทันใด

ในปี ๒๐๑๐ (๒๕๕๓) เกิดการประท้วงอย่างรุนแรงและการก่อความไม่สงบส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก ซึ่งเกิดขึ้นจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวจะมีความร้ายแรง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกลับใช้เวลาถึงสามปีในการดำเนินการและเผยแพร่รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นเมื่อปี ๒๐๑๐

ในปี ๒๐๑๓ (๒๕๕๖) เกิดการประท้วงที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ข้อมูลโดยย่อแก่คณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการในช่วงที่มีสถานการณ์ไม่สงบเกิดขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทำงานด้วยความยากลำบาก และได้ปรับปรุงกระบวนการติดตามการปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งคณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังจัดทำและเผยแพร่รายงานเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น ๒๐๑๓ ไม่แล้วเสร็จ

คณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่า ในสถานการณ์ที่มีการรัฐประหารหรือมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับการคาดหวังว่าจะต้องดำเนินการด้วยความตั้งใจและเป็นอิสระอย่างสูงสุดเพื่อสนับสนุนและทำให้มั่นใจว่าการดำเนินการต่าง ๆ เคารพต่อสิทธิ

มนุษยชน หลักประชาธิปไตย และสร้างความเข้มแข็งต่อหลักนิติรัฐโดยปราศจากข้อยกเว้น การดำเนินการดังกล่าวอาจรวมถึงการติดตาม การบันทึกเอกสาร การออกแถลงการณ์ และการเผยแพร่รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยละเอียดผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างทันท่วงที นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรดำเนินกิจกรรมเพื่อติดตามอย่างเป็นระบบ และสนับสนุนการพิจารณาและดำเนินการตามรายงานและคำแนะนำเพื่อให้มั่นใจถึงการคุ้มครองสิทธิที่ถูกละเมิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเผยแพร่รายงานต่อสาธารณชน ทั้งนี้ เพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการอ้างอิงหลักการปารีส ข้อเอ ๓ และ C.C รวมถึง General Observation ๑.๖ เรื่อง “คำแนะนำโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” และ ๒.๖ “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างสถานการณ์รัฐประหารหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน”

๔. ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

คณะอนุกรรมการเคยยกข้อกังวลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แสดงความฝักใฝ่ทางการเมืองอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนระหว่างปฏิบัติหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระบุว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ “กระตุ้น” ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและเป็นไปตามคู่มือจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า การแสดงออกถึงความฝักใฝ่ทางการเมืองขณะปฏิบัติหน้าที่ส่งผลกระทบต่อความซื่อสัตย์ต่อความเป็นอิสระที่แท้จริง ความเป็นกลางและการเข้าถึงสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ประเทศเกิดความไม่สงบทางการเมือง เพราะเป็นการยากที่เหยื่อจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเข้าถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานมีความเกี่ยวข้องทางการเมืองกับผู้กระทำความผิด ดังนั้น

คณะอนุกรรมการขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความรับผิดชอบเพื่อวาง “ประกัน” มากกว่าเพียง “กระตุ้น” ให้เจ้าหน้าที่ทำงานอย่างเป็นกลาง

คณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่า ในสถานการณ์รัฐประหารหรือสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นที่คาดหวังว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการด้วยความเป็นอิสระและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

คณะอนุกรรมการอ้างถึงหลักการปารีส ข้อเอ ๓ และ General Observation ๒.๖ เรื่อง “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” และ ๒.๖ “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างสถานการณ์รัฐประหารหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน”

๕. กระบวนการนิติบัญญัติ

คณะอนุกรรมการตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวข้องอย่างมากในการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน^[๓] และมีเจตนาที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับปัจจุบัน

กระบวนการนิติบัญญัติที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องนี้เป็นโอกาสที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการปารีส คณะอนุกรรมการจึงเรียกร้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการให้มีการแก้ไขประเด็นที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ รวมถึงการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการอ้างถึงหลักการปารีส ข้อเอ ๒ และ General Observation ๑.๑ เรื่อง “การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”

เรียกร้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอคำแนะนำและความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights) และ Asia Pacific Forum of NHRIs ในการดำเนินการ

* * * * *

^๑สถานะ “เอ” หมายความว่า ได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสอย่างครบถ้วน

^๒สถานะ “บี” หมายความว่า ยังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสอย่างครบถ้วนหรือยังไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสครบถ้วนแล้ว

^๓หมายถึงรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐