

สรุปความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต่อความเห็นของ กสม.
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.
ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้ว

* * * * *

ประเด็นที่ ๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.
กำหนดคุณสมบัติของ กสม. ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรธ.พิจารณาแล้ว คุณสมบัติของ กสม. ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว
ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้บัญญัติคุณสมบัติ ลักษณะ
ต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของ กสม. ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากองค์กระอิสระอื่น
ทั้งนี้ เนื่องจากคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของ กสม. ต้องสอดคล้องกับ
หลักการปารีส หากบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญและต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการปารีส ก็จะทำให้
ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยาก แต่หากบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการปารีสจะกระทำได้รวดเร็วกว่า อันจะทำให้ประเทศไทย
สามารถปฏิบัติตามหลักการปารีสอันเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับเป็นสากลได้โดยไม่ติดขัด และไม่ทำให้ประเทศ
ชาติเสียประโยชน์ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของ กสม.
ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงตรงตามเจตนารมณ์ของ
รัฐธรรมนูญแล้ว

อนึ่ง การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับความรู้และ
ประสบการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่ง กสม. ไว้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า กสม. จะประกอบด้วยผู้มีความรู้และ
ประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง และการกำหนด กสม. ต้อง
ประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส ก็เพื่อเป็นหลักประกันเสริมเพิ่มเติมขึ้น
อีกชั้นหนึ่งว่า กสม. จะประกอบด้วยสมาชิกที่มี “ความแตกต่างหลากหลายทางพลังสังคม” บรรดาที่เกี่ยวข้องกับ
การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง ไม่ถ่วงน้ำหนักไปที่ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งมาก
เกินไป ซึ่ง กรธ. เห็นว่าสอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในหลักการปารีสแล้ว

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดให้กรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนได้ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนตามมาตรา ๑๑ (๔) ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรธ.พิจารณาแล้ว กรณีดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของ กสม. เป็นไปตามที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่ได้ อธิบายไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

อนึ่ง มาตรา ๑๑ วรรคห้า ที่ กสม. อ้างถึง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา สามารถดำเนินงานต่อไปได้เท่านั้น มิใช่บทตัดสิทธิมิให้กรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) เข้าร่วมกระบวนการสรรหา เหตุที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) นั้นมาจากการเลือกกันเองของผู้แทนพลังทางสังคมต่าง ๆ หากไม่บัญญัติไว้เช่นนี้ และเกิดกรณีที่ไม่สามารถเลือกกันเองได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด จะทำให้กระบวนการสรรหาต้องหยุดชะงักลงทันที ทั้งนี้ หากระหว่างดำเนินการสรรหา ได้มีกรรมการสรรหาตามมาตรา ๑๑ (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) เพิ่มเติมขึ้น ก็สามารถเข้าร่วมการสรรหาได้ทันที

ประเด็นที่ ๓ การกำหนดให้ กสม. ตั้งคณะอนุกรรมการได้เฉพาะในกรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เป็นการจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กรธ.พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจาก กสม. เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็น “Commissioners” มิใช่ “Committee” เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. จึงต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจบรรดาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง โดยมีสำนักงานเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ดังนั้น การกำหนดให้ กสม. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้เฉพาะในกรณีที่ ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้นั้นจึงชอบด้วยเหตุผล ทั้งยังตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคสาม อย่างชัดเจนว่ารัฐ (ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรอิสระด้วย) พึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะ กรณีที่จำเป็นเท่านั้น

อนึ่ง กรธ. เห็นว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนั้น กสม. สามารถแสวงหาความร่วมมือจาก ภาคประชาสังคมได้หลากหลายวิธี มิได้จำกัดเพียงการตั้งคณะอนุกรรมการ ในทางตรงข้าม การตั้ง คณะอนุกรรมการอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ ทั้งยังเป็นการเพิ่มต้นทุนและสร้างความล่าช้าในการดำเนินงานอีกด้วยซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ประเด็นที่ ๔ การกำหนดหน้าที่และอำนาจของ กสม. ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงตามมาตรา ๓๔ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

กรธ.พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีดังกล่าวตรงตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ตามมาตรา ๒๔๗ ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

อนึ่ง กรณี กสม. ประสงค์จะให้เพิ่มบทบัญญัติให้ กสม. มีอำนาจไกล่เกลี่ยได้ด้วยนั้น กรธ. พิจารณามาตรา ๒๔๗ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งหมายให้ กสม. เป็นองค์กรที่มีอำนาจ กิ่งตุลาการเหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่มุ่งหมายให้ กสม. ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรายงานสถานการณ์ สิทธิมนุษยชนต่อผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชนอย่างรวดเร็วและตรงไปตรงมาตามหลักวิชาการ เสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และที่สำคัญได้แก่การสร้างเสริมทุกภาคส่วนให้ตระหนักถึงความสำคัญของ สิทธิมนุษยชนเพื่อมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น

ประเด็นที่ ๕ การกำหนดให้ กสม. ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้ากรณีที่มีการรายงาน สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม ขัดต่อความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

กรธ.พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีดังกล่าวตรงตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ตามมาตรา ๒๔๗ (๔) ของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

อนึ่ง กรธ. มีความเห็นเพิ่มเติมว่าการที่ กสม. จะชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้ากรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมนั้น เป็นหน้าที่ที่ กสม. ต้องกระทำ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กสม. มีความเป็นอิสระที่จะพิจารณาว่าการรายงาน สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเรื่องใดประเด็นใดถูกต้องหรือเป็นธรรมแก่ประเทศไทยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าถูกต้องหรือเป็นธรรมแก่ประเทศไทยแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องชี้แจง แต่หากเห็นว่าการรายงานใดไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม กสม. ก็ไม่ควรเพิกเฉยต่อความยุติธรรมดังกล่าวอันสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติโดยรวม

ประเด็นที่ ๖ การให้ กสม. ชุดปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

กรธ.พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแล้ว เนื่องจากมาตรา ๒๗๓ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติชัดเจนว่า ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ ใช้บังคับแล้ว การดำรงตำแหน่งต่อไปเพียงใดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกำหนดให้ กสม. ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง กรธ. เห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติบัญญัติให้ กสม. ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบันพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนั้น มีเหตุผลสนับสนุนหนักแน่นเพียงพอ เพราะเมื่อศึกษารายงานและข้อเสนอแนะของการประชุมคณะอนุกรรมการประเมินความน่าเชื่อถือ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) (คณะอนุกรรมการ) 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 ถ้ายังไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสอย่างครบถ้วนหรือยังไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักการปารีสครบถ้วนแล้วภายในหนึ่งปีสรุปได้ว่า คณะอนุกรรมการดังกล่าวแสดงความกังวลให้ กสม. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข จำนวน ๔ เรื่อง โดยได้แสดงความกังวลเป็นอย่างมาก (serious concerns) เกี่ยวกับกระบวนการสรรหา กสม. ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งคณะอนุกรรมการเห็นว่า

“- ไม่มีข้อกำหนดให้ประชาสัมพันธ์ว่าตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนว่างลง

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

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

- การตัดสินใจไม่มีหลักเกณฑ์รายละเอียดที่ชัดเจน”

- ทั้งนี้ ปรากฏในรายงานดังกล่าวว่า กสม. ได้รับทราบข้อกังวลเรื่องการไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหา และชี้แจงว่าได้แนะนำให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดเลือกสมาชิกสองคนจากภาคประชาสังคมแล้ว แต่คณะอนุกรรมการเห็นว่า ด้วยคำแนะนำนั้นอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อความห่วงกังวลของคณะอนุกรรมการ และไม่ได้ทำให้กระบวนการสรรหามีความโปร่งใสและทำให้เกิดการมีส่วนร่วมซึ่งส่งเสริมหลักการสรรหาตามระบบคุณธรรม (merit-based selection) และได้เรียกร้องให้ กสม. ให้คำแนะนำอย่างต่อเนื่องเพื่อปรับปรุงกระบวนการสรรหาให้มีความชัดเจนโดยสอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบหรือแนวปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวมีผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ โดยการเปลี่ยนแปลงควรต้องมุ่งไปที่ข้อกังวลของอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้น อันได้แก่กระบวนการสรรหา กสม. ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

อย่างไรก็ดี 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 และในการประชุมในปี ๒๕๕๙ ก็ไม่มีวาระการประชุมเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของ กสม. ไทย อีกทั้งการประชุมที่จะจัดขึ้นในระหว่างวันที่ ๑๓-๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่จะถึงนี้ ก็ยังไม่มีการประชุมเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของ กสม. ไทยอีกเช่นกัน

รายงานของ Sub-Committee on Accreditation ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากระบวนการสรรหา กสม. ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ไม่สอดคล้องกับหลักการปารีส และเป็นเหตุสำคัญให้ กสม. ถูกลดสถานะ อันส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวมหลายประการในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวม อันได้แก่ การค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องยกเลิกกระบวนการสรรหาเดิมและจัดให้มีการสรรหาใหม่ตามกระบวนการที่สอดคล้องกับหลักการปารีส ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติกระบวนการสรรหาให้สอดคล้องกับหลักการปารีสแล้ว กรณีจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ กสม. ชุดปัจจุบันซึ่งได้รับการสรรหามาตาม “หลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐”^๑ พ้นจากตำแหน่ง และจัดให้มีการสรรหา กสม. ชุดใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวมในการแก้ไขปัญหาสถานะและความน่าเชื่อถือของ กสม. รวมทั้งกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

* * * * *

^๑ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๘/๒๕๕๗ เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗

00001