

(คำแปล)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(พ.ศ. ....)

สิงหาคม 2560

เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2015 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย

ถูกพันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (the Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI)

ชื่อเดิมคือ คณะกรรมการ

ประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights – ICC)

ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับโลกที่จัดอันดับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติทั่วโลก (national human rights

institutions) ลดอันดับสถานะจาก “เอ” เป็น “บี” สถานะ “บี” หมายถึงการที่สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับชาติ (ที่เรียกว่าหลักการปารีส) อย่างเต็มรูปแบบ ทั้งนี้

การลดอันดับสถานะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเกิดจากข้อกังวลเรื่องการคุ้มครองและความ

เป็นอิสระในการทำงาน กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้ง ความเป็นกลางที่เห็นได้ของกรรมการสิทธิฯ

และเจ้าหน้าที่ รวมทั้งความสามารถในการรับมือเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างเร่งด่วน ดังนั้น การพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสภานิติบัญญัติแห่ง

ชาติจึงเป็นโอกาสสำคัญที่จะรับมือกับความกังวลของพันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI)

และเพื่อให้มีความสอดคล้องทางกฎหมายอย่างเต็มที่กับหลักการปารีส

เพื่อพันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI)

จะได้พิจารณากระดับสถานะของคณะกรรมการสิทธิฯ ของไทยให้เป็น “เอ” ต่อไป

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้วิเคราะห์ร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ

ฉบับปัจจุบัน (ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2550) เพื่อประเมินความสอดคล้องกับหลักการปารีส

พร้อมทั้งมีคำแนะนำและข้อสังเกตจากพันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI) จริ่งอยู่ที่ร่างพรบ.

ฉบับดังกล่าวจะมีบทบัญญัติที่เป็นบวกหลายข้อ ทว่า ในขณะเดียวกัน

ก็ยังคงมีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีสอย่างเต็มรูปแบบ

ในการนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ

ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ส่งจดหมายไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพรบ.

ฉบับนี้รวมทั้งข้อเสนอแนะ ดังนี้

## 1. กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้ง

วิธีการแต่งตั้งสมาชิกสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศมีความสำคัญยิ่งต่อความเป็นอิสระ ความเป็นมืออาชีพ ความซื่อสัตย์และความน่าเชื่อถือ หลักการปารีสกำหนดให้มีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งที่ชัดเจน โปร่งใส ตั้งอยู่บนพื้นฐานความรู้ความสามารถ และมีการคัดเลือกและแต่งตั้งอย่างมีส่วนร่วม

การคัดเลือกควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรประชาสังคม สหภาพแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญมหาวิทยาลัย นักกฎหมายและผู้สื่อข่าว เข้ามามีส่วนร่วม สมาชิกที่ได้รับคัดเลือกควรมีตัวแทนความหลากหลายทางสังคมชาติพันธุ์ ศาสนาและภูมิศาสตร์ของประเทศ

รวมทั้งมีส่วนผู้หญิงที่เป็นตัวแทนอย่างมีความหมายในทุกระดับของกระบวนการรับสมัครและคัดเลือก ข้อกำหนดสำคัญๆ บางประการของกระบวนการ ได้แก่

1. มีการเผยแพร่และโฆษณาตำแหน่งว่างอย่างกว้างขวาง
2. มีการขยายจำนวนผู้สมัครอย่างสูงสุดจากกลุ่มสังคมในวงกว้าง
3. มีการปรึกษาและ/หรือมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในระหว่างกระบวนการยื่นใบสมัคร คัดกรอง คัดเลือกและแต่งตั้ง
4. มีการประเมินผู้สมัครตามเกณฑ์ที่กำหนดล่วงหน้า มีความเป็นกลางและสาธารณชนสามารถเข้าถึงเกณฑ์ดังกล่าว
5. มีการคัดเลือกสมาชิกที่ทำหน้าที่ในนามตัวเองมากกว่าจะเป็นตัวแทนขององค์กร

### พันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI)

ได้พูดถึงข้อกังวลเกี่ยวกับขั้นตอนการคัดเลือกกรรมการสิทธิฯ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาหลายครั้งแล้ว โดยได้พูดถึงการที่เจ้าหน้าที่ได้รับการคัดเลือกเป็นพิเศษจากสถาบันรัฐเพียงไม่กี่สถาบัน โดยไม่มีตัวแทนหรือข้อกำหนดชัดเจนในการปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักหรือประชาสังคม

ไม่มีบทบัญญัติในการปรึกษาหารือและ/หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการยื่นใบสมัคร คัดกรองและคัดเลือก และการขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนและอย่างละเอียดเพื่อใช้ประเมินความสามารถของผู้สมัครที่มีสิทธิ์

มาตรา 11 และ 13 ของร่างพรบ.ซึ่งพูดถึงกระบวนการคัดเลือก

ได้แก้ไขข้อกังวลบางประเด็นที่พันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI) ชี้ให้เห็น

และได้จัดทำบทบัญญัติบางข้อ เช่น ความจำเป็นในการประกาศการเสนอชื่อและการคัดเลือกให้ทราบในวงกว้าง ตลอดจนการนำองค์กรประชาสังคมและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรายสำคัญๆ เช่น

สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ แพทย์และนักการสาธารณสุข ผู้ทำงานด้านสื่อ และสถาบันการศึกษา

มารวมไว้ในคณะกรรมการคัดเลือก กระนั้น

ร่างพรบ.ดังกล่าวยังไม่ได้รับประกันชัดเจนว่าจะมีการรวมเอาผู้หญิงและกลุ่มทางสังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา และกลุ่มที่มีความหลากหลายเชิงภูมิศาสตร์อื่นๆ มาไว้ในคณะกรรมการคัดเลือกแต่ประการใด และไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกณฑ์ที่เป็นกลางชัดเจนในการประเมิน ความเหมาะสมของกรรมการสิทธิฯ ที่เกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ วรรคสุดท้ายของมาตรา 11 ยังอนุญาตให้ยกเว้นการที่องค์กรประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ จะตั้งตัวแทนมานั่งในคณะกรรมการคัดเลือกหากเกิดความล่าช้าในการคัดเลือกสมาชิกคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกที่ต้องการรวบรวมผู้คนจากหลากหลายภูมิหลังเข้าด้วยกัน ด้วยเหตุนี้ ข้อกังวลของพันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI) จึงยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

ดังนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งประชาชาติจึงขอแนะนำให้ร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ มีบทบัญญัติซึ่งรับประกันการมีผู้หญิงและผู้ที่มีความหลากหลายทางสังคม ชชาติพันธุ์ ศาสนา และภูมิศาสตร์ เป็นตัวแทนในคณะกรรมการคัดเลือก

นอกจากนี้ เพื่อให้กระบวนการสมัครเป็นไปอย่างโปร่งใสและขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ

ร่างพรบ.ควรมีบทบัญญัติ

ที่ระบุเกณฑ์อย่างชัดเจนซึ่งคณะกรรมการคัดเลือกสามารถนำมาใช้พิจารณาผู้สมัครตามความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างน่าเชื่อถือ ในทางกลับกัน ร่างพรบ.ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือก จัดทำเกณฑ์เพื่อการประเมินที่ชัดเจนและเป็นกลาง

มีการประกาศให้สาธารณชนรับทราบก่อนประกาศกระบวนการ ขึ้นใบสมัคร

เราขอแนะนำด้วยว่าควรตัดวรรคสุดท้ายในมาตรา 11 ออก

ซึ่งอนุญาตให้คณะกรรมการคัดเลือกแนะนำกรรมการสิทธิฯ

แม้จะไม่มี การคัดเลือกตัวแทนองค์กรประชาสังคมและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่นมานั่งในคณะกรรมการคัดเลือกก็ตาม

บทบัญญัติในมาตรา 22 ของร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ

ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดสามารถแต่งตั้งกรรมการสิทธิฯ ได้ชั่วคราว เป็นเรื่องไม่จำเป็นและควรตัดออกเพื่อให้มีกระบวนการเสนอชื่อและแต่งตั้งเพียงกระบวนการเดียวเท่านั้น

## 2. คุณสมบัติของกรรมการสิทธิฯ

คุณสมบัติกรรมการสิทธิฯ ควรมีลักษณะให้มีตัวแทนในรูปแบบพหุลักษณะ (pluralist) ของสังคมที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิฯ สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ หากสมาชิกคณะกรรมการสิทธิฯ มาจากพื้นเพและกลุ่มที่หลากหลาย คณะกรรมการสิทธิฯ จะสามารถทำงานรับมือด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพกว้างขวางที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ สมาชิกคณะกรรมการสิทธิฯ ควรสะท้อนสมดุลด้านเพศสภาพและความหลากหลายด้านชาติพันธุ์ของสังคม

มาตรา 8, 9 และ 10 ของร่างพรบ. กำหนดคุณสมบัติและข้อกำหนดของกรรมการสิทธิฯ ไว้ดังนี้ บุคคลธรรมดาอายุต่ำกว่า 45 ปี บุคคลธรรมดาที่ไม่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี พระหรือครูสอนศาสนา อดีตสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ทำงานวิชาชีพอิสระ ถูกห้ามไม่ให้เป็นการกรรมการสิทธิฯ

ในขณะที่การจะมีผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสิทธิฯ ที่มีประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องและอย่างหนักแน่นเป็นเรื่องดีก็จริง รวมทั้งการที่กรรมการสิทธิฯ ไม่ควรถูกอิทธิพลทางการเมืองแทรกแซงขณะทำงานในตำแหน่ง แต่เป็นการไม่เหมาะสมที่จะระบุปริญญาชั้นอุดมศึกษา อายุ หรืออาชีพ มาเป็นเกณฑ์เบื้องต้น มีคนทำงานในระดับรากหญ้า/ชุมชน หลายคนที่มีทักษะและประสบการณ์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแต่ไม่จำเป็นว่าบุคคลนั้นจะได้รับปริญญาตรี หรืออาจมีอดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและนักกิจกรรมสิทธิมนุษยชนที่อายุน้อย ผู้รณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชนและมีทักษะและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงขอแนะนำให้บททวนร่างกฎหมายคณะกรรมการสิทธิฯ เพื่อให้เกณฑ์การคัดเลือกขึ้นอยู่กับทักษะและประสบการณ์ (ทั้งความสามารถทางเทคนิคและองค์ความรู้) เรื่องสิทธิมนุษยชน ข้อกำหนดที่ไม่จำเป็น เช่น อายุ ปริญญา หรืออาชีพ ควรตัดออกไปเพื่อให้ผู้สมัครที่จะเข้าสู่การคัดเลือกเป็นกรรมการสิทธิฯ มาจากภูมิหลังและกลุ่มทางวิชาชีพที่หลากหลาย ร่างกฎหมายนี้รวมมีบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความสมดุลทางเพศสภาพ ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และศาสนาในองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิฯ ด้วย

### 3. การรับประกันวาระการดำรงตำแหน่ง

การรับประกันวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและพหุนิยม พันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI) ได้เคยชี้ให้เห็นว่ากรรมการสิทธิจะถูกไล่ออกได้ก็ต่อเมื่อมีความประพฤติผิดอย่างร้ายแรงหรือไร้ความสามารถตามขั้นตอนที่ยุติธรรม เป็นภาววิสัย (objective) และเป็นกลางซึ่งกำหนดชัดเจนในกฎหมาย การไล่อกรรมการสิทธิฯ ออกก่อนวาระการดำรงตำแหน่งจะหมดอายุลงโดยไม่มีเหตุผลเฉพาะและไม่มีควมคุ้มครองในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพที่อนุญาตให้ได้แย้งการไล่ออก จึงไม่สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของคณะกรรมการสิทธิฯ

มาตรา 20 ของร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ กำหนดเงื่อนไขในการไล่อกรรมการสิทธิฯ ออก ภายใต้ร่างพรบ.ฉบับปัจจุบัน นอกจากการเสียชีวิตหรือลาออก กรรมการสิทธิฯ อาจถูกไล่อออกหากขาดคุณสมบัติเฉพาะหรือหากมีคุณลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 หรือ 9 หรือหากไม่ได้ส่งรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนดตามที่ระบุใน มาตรา 40

มาตรา 21 กำหนดขั้นตอนในการไล่อออก โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการคัดเลือกที่จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการไล่อกรรมการสิทธิฯ ออกเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีคุณลักษณะต้องห้าม อย่างไรก็ตาม ร่างพรบ. ฉบับนี้กลับไม่ได้กำหนดขั้นตอนในการไล่อกรรมการสิทธิฯ ออกกรณีล้มเหลวไม่ได้ส่งรายงานประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ร่างพรบ.ยังค่อนข้างคลุมเครือในข้อที่ว่ากรรมการสิทธิฯ เพียง 1 คนหรือทั้งหมดจะถูกไล่อออกกรณีไม่ส่งรายงาน ร่างพรบ.ยังไม่มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้กรรมการสิทธิฯ ได้แย้งการถูกไล่อออกอย่างยุติธรรม

ดังนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงขอแนะนำให้ทบทวนมาตรา 20, 21 และ 40 เพื่อรับประกันระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสิทธิ การแก้ไขเพิ่มเติมนี้ควรดูแลให้อนุญาตให้มีการไล่อออกก็ต่อเมื่อมีการประพฤติผิดหรือไร้ความสามารถอย่างร้ายแรงรวมทั้งมีขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อให้กรรมการสิทธิฯ มีโอกาสได้แย้งการถูกไล่อออก

นอกจากนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังมีความเห็นด้วยว่า วุฒิสภาซึ่งรับผิดชอบในการแต่งตั้งกรรมการ ควรเป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องมากกว่าในการตัดสินใจสุดท้ายในเรื่องของการไล่อออก วุฒิสภา สามารถตัดสินใจขั้นสุดท้ายตามคำแนะนำที่ได้รับจากคณะกรรมการคัดเลือก

และจะตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต่อเมื่อกรรมการสิทธิฯ

ผู้เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสโต้แย้งการถูกไล่ออกให้ลี้ภัยขณะที่ยุติธรรมและเป็นอิสระแล้ว

ร่างพรบ.ควรมีบทบัญญัติอนุญาตให้กรรมการสิทธิฯ หาทางแก้ไขกฎหมาย (legal recourse)

ในกรณีที่เห็นว่าการไล่ออก ไม่ยุติธรรม

#### 4. อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหมดในระดับประเทศ ในการประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโลกที่กรุงเวียนนา เมื่อปี 2536 มีการยอมรับว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่ปฏิบัติตามหลักการปารีส

เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ

รวมถึงสังเกตการณ์การปฏิบัติตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐให้สัตยาบัน ดังนั้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย

จึงกว้างขวางเกินกรอบกฎหมายระดับชาติของไทย

เพราะได้รวมสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นคู่สัญญาไว้ด้วย ด้วยเหตุนี้ มาตรา 4 ของร่างพรบ.ฉบับนี้จึงควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อสะท้อนองค์ประกอบนี้

ในขณะที่ร่างพรบ.ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แต่ก็มีความสำคัญเช่นกันที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้หรือนำอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมารวมเพื่อทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเป็นสถาบันที่มีความสำคัญระดับชาติในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในไทย สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีความกังวลว่า

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้ร่างพรบ.ฉบับปัจจุบันถูกลดทอนลงเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับปี 2542 และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ดังนั้น

จึงมีความสำคัญที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมร่างพรบ.ฉบับนี้เพื่อรวมอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับปี 2542 และรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ไว้ในร่างพรบ.

- มาตรา 25 ของร่างพรบ.ห้ามไม่ให้กรรมการสิทธิฯ เข้าร่วมในหลักสูตร โปรแกรม หรือการอบรม ยกเว้นว่าหลักสูตรหรือโปรแกรมดังกล่าวจะจัดโดยคณะกรรมการสิทธิฯ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นหัวข้อที่มีพลวัตและวิวัฒนาการ ดังนั้น กรรมการสิทธิฯ จึงควรได้รับการสนับสนุนมากกว่าจะถูกห้ามไม่ให้เพิ่มพูนการเรียนรู้ของตนด้วยการเข้าร่วมการอบรมและพัฒนาความรู้ความสามารถเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงการอบรมที่จัดโดยหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจตัดสินใจ

เรื่องความต้องการในการพัฒนาความรู้ความสามารถของกรรมการสิทธิฯ รวมทั้ง

กำหนดรูปแบบการฝึกอบรมและหลักสูตรที่กรรมการสิทธิฯ

ต้องการเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ ดังนั้น

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงขอแนะนำให้ตัดมาตรา 25 ออก พร้อมกันนี้

มาตรา 24 ควรได้รับการทบทวนเพื่อให้กรรมการสิทธิฯ มีโอกาสเข้าร่วมประชุม สัมมนา

ตามคำเชิญขององค์กรประชาสังคมหรือมูลนิธิว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

- มาตรา 26 (3) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ เสนอมาตรการในการแก้ไขกฎหมายและนโยบายระดับชาติ อย่างไรก็ตาม มาตรา 26 นี้ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสิทธิฯ ในเรื่อง การกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีนัยยะเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ร่างพรบ.ฉบับนี้ จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐบาลต้องขอความเห็นของคณะกรรมการสิทธิฯ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบายและโปรแกรมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- มาตรา 34, 37 และ 39 ของร่างพรบ. กำหนดกระบวนการยื่นคำร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิฯ มาตรา 34 อนุญาตให้ผู้เคราะห์ร้ายหรือผู้พบเห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีสิทธิยื่นคำร้องเรียน และมาตรา 37 อนุญาตให้กรรมการสิทธิฯ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิฯ ยื่นคำร้องหาก การละเมิดสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นความผิดทางอาญา มาตรา 39 (4) จำกัดคณะกรรมการสิทธิฯ ไม่ให้รับคำร้องเรียนที่ไม่ได้ยื่นด้วยเจตนาสุจริตและไม่ให้ตรวจสอบคำร้องเรียนที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน บทบัญญัติในปัจจุบันของร่างพรบ.ฉบับนี้ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการร้องเรียนถือว่าแคบมาก และอาจจำกัด ความสามารถของผู้เคราะห์ร้ายหรือครอบครัวในการยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิฯ โดยไม่จำเป็น ดังนั้น ร่างพรบ.จึงควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่ออนุญาตให้ผู้เคราะห์ร้ายหรือสมาชิกครอบครัวหรือบุคคลหรือองค์กรอื่นยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ในนามของตน นอกจากนี้ ร่างพรบ.ควรมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิฯ สอบสวนหรือไต่สวนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามดุลยพินิจของตน ดังนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงขอแนะนำให้ยกเลิกมาตรา 39 (4) เพราะมาตราดังกล่าวไม่ใช่เกณฑ์ที่เป็นกลาง (objective) ที่จะจำกัดคณะกรรมการสิทธิฯ จากการรับคำร้องเรียน นอกจากนี้ แทนที่จะกำหนดขั้นตอนการยื่นคำร้องเรียนในร่างพรบ. สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ขอแนะนำว่าจะมีความเหมาะสมมากกว่าที่จะให้คณะกรรมการสิทธิฯ กำหนดขั้นตอนการยื่นคำร้องเรียนและกระบวนการพิจารณาอื่นที่เกี่ยวข้องของตัวเอง

- มาตรา 35 กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิฯ สามารถเข้าไปในสถานที่หรือพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการกล่าวหาหรือเพื่อเก็บหลักฐาน อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะที่ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิฯ ในการเข้าไปในสถานีดำรวจคุก และสถานที่กักกันอื่นๆ  
ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงควรมีบทบัญญัติเป็นกรณีเฉพาะเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิฯ เข้าไปตรวจสอบสถานที่กักกันทุกแห่งโดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า คณะกรรมการสิทธิฯ ควรสามารถเข้าถึงสถานที่กักกันได้เต็มที่ และควรได้รับอนุญาตให้สัมภาษณ์พูดคุยกับผู้ถูกกักกันอย่างเป็นความลับ เป็นส่วนตัว และไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของใคร
- มาตรา 36 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ ร้องขอหน่วยงานรัฐหรือองค์กรเอกชนให้จัดหาทางแก้ (remedy) แก่ผู้เคราะห์ร้ายภายในเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม วรรค 3 ของมาตราดังกล่าวมีข้อความค่อนข้างคลุมเครือและอนุญาต  
ให้หน่วยงานรัฐหรือองค์กรเอกชนมีอำนาจตามอำเภอใจที่จะปฏิเสธคำร้องขอให้มีทางแก้ของคณะกรรมการสิทธิฯ ดังนั้น มาตรา 36 ของร่างพรบ.จึงควรมีบทบัญญัติที่จะอนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิฯ ทบทวนความสมเหตุสมผลของหน่วยงานรัฐหรือองค์กรเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำขอของคณะกรรมการสิทธิฯ ตลอดจนทำคำแนะนำที่จำเป็นซึ่งรวมถึงบทลงโทษหากคณะกรรมการสิทธิฯ เชื่อว่าเหตุผลดังกล่าวไม่เพียงพอหรือไม่เหมาะสม
- มาตรา 43 ของร่างกฎหมายกำหนดให้สถานีวิทยุแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิฯ อย่างไรก็ตาม ร่างพรบ.ไม่ได้ชี้แจงสถานะทางกฎหมายของคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิฯ (ไม่ว่าคำแนะนำนั้นจะผูกพันหรือไม่ก็ตาม) นอกจากนี้ ร่างพรบ.ไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการสิทธิฯ ควรใช้มาตรการใดในกรณีที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นๆ ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของตน ดังนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงขอแนะนำว่า  
ร่างพรบ.ควรบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิฯ มีอำนาจในการออกคำตัดสินที่ผูกพันซึ่งควรจะมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิฯ ทำคำแนะนำให้ลงโทษหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีที่เกิดความล้มเหลวเชิงระบบในการปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิฯ
- มาตรา 44 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ ชี้แจงและรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่ไม่ถูกต้องและไม่ยุติธรรมในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ร่างพรบ.ไม่ได้กำหนดกระบวนการหรือกลไกในการทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้  
ร่างพรบ.ยังไม่ได้พูดละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิฯ



ได้รับการคาดหวังว่าต้องชี้แจงรายงานประเภทใดให้ชัดเจน ในแต่ละปี มีรายงานหลายฉบับที่หน่วยงานรัฐ  
องค์กรประชาสังคม สื่อ นักวิจัยอิสระ นักวิชาการ หรือสถาบันอื่นๆ ตีพิมพ์ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิฯ  
จึงไม่สามารถจะทบทวนหรือพิจารณารายงานได้ทุกฉบับเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง นอกจากนี้  
หากคณะกรรมการสิทธิฯ ทำหน้าที่นี้ตามผลประโยชน์และคำขอของรัฐ คณะกรรมการสิทธิฯ  
ก็จะไม่มีความเป็นอิสระอีกต่อไป  
ร่างพรบ.จึงควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดทำอำนาจตามอำเภอใจให้แก่คณะกรรมการสิทธิฯ  
ในการกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังเกี่ยวกับงานด้านสิทธิมนุษยชนของตน  
ตลอดจนโอกาสการจัดเตรียมรายงานที่น่าเชื่อถือตามลำดับความสำคัญดังกล่าว

- ร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ มี

บทบัญญัติที่ระบุหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานอื่นของรัฐในการร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิฯ อย่างไรก็ตาม  
ร่างพรบ.ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการสิทธิฯ

จะสามารถดำเนินการใดกับเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ให้ความร่วมมือ

ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมในการทำตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตาม  
ชัดเจน ขาดความซื่อสัตย์ หรือโต้ตอบ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจึงใคร่ขอแนะนำให้

ร่างพรบ.ฉบับนี้มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิฯ

แนะนำบทลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ไม่ให้ความร่วมมือกับตนหรือไม่ได้ปฏิบัติตามคำร้องของตน นอกจากนี้

คณะกรรมการสิทธิฯ ควรได้รับอนุญาตให้ประกาศชื่อเจ้าหน้าที่ บุคคล

หรือหน่วยงานให้สาธารณชนทราบกรณีระบบล้มเหลวไม่ให้ความร่วมมือ

ร่างพรบ.ฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติเป็นกรณีเฉพาะอนุญาตให้คณะกรรมการสิทธิฯ จัดทำบทสรุป  
ว่าด้วยการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอย่างสมัครใจ

- ร่างพรบ.คณะกรรมการสิทธิฯ ควรมีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ

เรียนรู้สนธิสัญญาและตราสารว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ตลอดจนยื่นคำแนะที่จำเป็นและเหมาะสมให้กับรัฐเพื่อการทำสัตยาบัน และเพื่อ

การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ร่างพรบ.ควร

มีบทบัญญัติเป็นกรณีเฉพาะกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิฯ

มีอำนาจหน้าที่ในการร่วมมือและทำงานร่วมกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ซึ่งรวมถึงคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน หน่วยงานสนธิสัญญาของสหประชาชาติ และ

ผู้มีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิเศษ

ตลอดจนหน่วยงานสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ

- หนึ่งในบทบาทสำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศคือการส่งเสริมและสนับสนุนงานขององค์กรเอกชนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงควรมีบทบัญญัติเป็นกรณีพิเศษกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิฯ ส่งเสริมและสนับสนุนความพยายามขององค์กรเอกชน รวมทั้งพัฒนาโครงการเพื่อปกป้องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน
- ร่างพร.ฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิฯ ในการแนะนำค่าชดเชยให้กับผู้เคราะห์ร้ายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและครอบครัว ดังนั้นร่างพร.จึงควรมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการสิทธิฯ แนะนำค่าชดเชยหรือการฟื้นฟูแก่ผู้เคราะห์ร้ายและครอบครัว คณะกรรมการสิทธิฯ ควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาความช่วยเหลือเฉพาะกาลหรือการชดเชยให้กับผู้เคราะห์ร้ายและครอบครัวตามความจำเป็น

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังได้ระบุในจดหมายฉบับดังกล่าวว่า เราสนับสนุนให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติข้างต้นเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการปารีส ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาข้อกังวลที่พันธมิตรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโลก (GANHRI) ได้พุดถึงในรายงานปี 2015 และเพื่อดูแลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติพร้อมให้การสนับสนุนสถานิติบัญญัติแห่งชาติ