

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยและต่างประเทศ
เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน

1. แนวทางการจัดตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (National institutions for the promotion and protection of human rights)

องค์การสหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังและอย่างต่อเนื่อง ความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การมีการพัฒนาการแนวความคิดและวิธีการดำเนินงาน อยู่ตลอดเวลา โดยผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรง คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Commission on Human Rights) ซึ่งได้เสนอรูปแบบและแนวทางการจัดตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (national institutions for the promotion and protection of human rights) ขึ้นในแต่ละประเทศพร้อมกับการทบทวนปรับปรุงกฎหมายและกลไกของรัฐหรือสถาบันอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไปด้วย ในระเบียบวิธีและแนวทางการปฏิบัติในปฏิญญาเวียนนา 1993 (Vienna Declaration 1993)^{*} ได้ระบุแนวทางเพื่อที่จะ เพิ่มพูนความร่วมมือในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การสหประชาชาติจะให้การสนับสนุนและร่วมมือกับรัฐ

^{*} Implementation and Monitoring Methods of Vienna Declaration and Programme of Action, 25 June 1993.

ต่าง ๆ ในการที่จะก่อตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารตลอดจนประสบการณ์ระหว่างกลไกระดับชาติ ด้วยความร่วมมือกันกับองค์กรทุกระดับทั้งระดับภูมิภาคและระดับองค์กรสหประชาชาติ

หลักการจัดตั้งสถาบันหรือกลไกแห่งรัฐ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน แห่งสหประชาชาติได้จัดทำและให้การรับรองเอกสารที่เรียกว่า "หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับชาติ" ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 โดยเห็นว่าหลักการนี้ ควรจะได้รับการนำไปพิจารณาเป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับการจัดตั้งสถาบันระดับชาติ เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ กล่าวคือ¹

1. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
2. สถาบันระดับชาติควรมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และอำนาจดังกล่าวควรบัญญัติรับรองไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น
3. สถาบันระดับชาติควรมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้
 - 3.1 ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งพิจารณาเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะต่อสาธารณชน ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายหรือด้านบริหารต่าง ๆ รวมทั้งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับองค์กรตุลาการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจหมายรวมถึง ความรับผิดชอบของสถาบันระดับชาติในการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายหรือเอกสาร รับรองสิทธิต่าง ๆ พร้อมทั้งการให้ความเห็นข้อเสนอแนะในการที่จะให้บทบัญญัติ เหล่านั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ตลอดจนข้อเสนอแนะในการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ The United Nations Commission on Human Rights, Annex to Resolution 1992/54 on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 3 March 1992 อ้างใน รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน โดยอัยการ : วิเคราะห์ตามแนวทางสังคมศาสตร์, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ร่างกฎหมายใหม่หรือมาตรการด้านบริหารใหม่ ๆ ด้วย ดูแลสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันได้วินิจฉัยว่าควรเข้าไปดูแล การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและ เหตุการณ์เฉพาะเรื่อง กระตุ้นรัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และจัดทำข้อเสนอเพื่อการแก้ไขดำเนินการเพื่อยุติสถานการณ์ดังกล่าว กรณีที่จำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นและโต้ตอบในนามของรัฐบาล

3.3 สอดส่องการปฏิบัติตามสนธิสัญญา อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งประเทศนั้นได้ลงนามหรือให้สัตยาบัน

3.2 สนับสนุนและส่งเสริมการออกกฎหมาย และการปฏิบัติตามเอกสารรับรองสิทธิระหว่างประเทศที่ประเทศเข้าเป็นภาคีให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 จัดทำรายงานต่าง ๆ ที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการต่าง ๆ และต่อสถาบันระดับภูมิภาคต่าง ๆ โดยเป็นรายงานที่เสนอความคิดเห็นต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนภายใต้ความเป็นเอกราชของประเทศ

3.5 ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติ และองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันระดับชาติของประเทศอื่น ๆ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3.6 ช่วยเหลือการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการสอน วิจัย เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาบันอื่น ๆ

3.7 เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชน และต่อต้านการแบ่งแยกชนชั้นทุกรูปแบบโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกเชื้อชาติ โดยการประชาสัมพันธ์โดยผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ หรือให้การศึกษาเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงเรื่องดังกล่าว

1.1 องค์ประกอบของสถาบันระดับชาติและหลักประกันความเป็นอิสระ

1.1.1 สถาบันระดับชาติ ควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายโดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่น และควรมีหลักประกันความเป็น

อิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้อำนาจแก่องค์กรที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

ก. องค์กรภาคเอกชน ที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและ ต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติ อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักวิทยาศาสตร์

ข. องค์กรด้านศาสนา

ค. มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ

ง. รัฐสภา

จ. หน่วยงานของรัฐ

1.1.2 สถาบันระดับชาติควรได้รับการสนับสนุนในปัจจุบันที่ จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับงบประมาณที่เพียงพอ

1.1.3 เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สมาชิกของสถาบันระดับชาติ การแต่งตั้งควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน เพราะการแต่งตั้งดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อการดำเนินการของเจ้าพนักงาน

1.2 วิธีดำเนินงาน

ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ สถาบันระดับชาติจะมีวิธีดำเนินงานดังนี้

1.2.1 มีอิสระในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาล หรือที่ส่งถึงสถาบันโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูง

1.2.2 รับฟังข้อมูลจากบุคคลหรือจากเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาปัญหา

1.2.3 เผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ โดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ

1.2.4 จัดตั้งคณะทำงานโดยเลือกจากสมาชิกของสถาบัน และ จัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลืองานของสถาบัน

1.2.5 ในแง่ของบทบาทพื้นฐานขององค์กรภาคเอกชนในการขยายงานของสถาบันระดับชาติ นับเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ของภาครัฐกับองค์กรภาค

เอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเป็นการต่อต้านกลุ่มนิยมเชื้อชาติ ฯลฯ

1.3 หลักการที่เกี่ยวข้องกับสถานะของคณะกรรมการกับอำนาจกิ่ง คูลากการ

สถาบันระดับชาติอาจมีอำนาจที่จะพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งคำร้องเรียนนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเอง หรือโดยตัวแทนหรือบุคคลที่สาม องค์กรพัฒนาภาคเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ คณะกรรมการจะใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องเรียนดังกล่าวโดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

- 1.3.1 ทหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
- 1.3.2 แจ้งสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเยียวยาแก้ไขและการส่งเสริมให้เขาได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น
- 1.3.3 พิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับหรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่มีอำนาจ
- 1.3.4 ให้อำนาจเสนอแนะต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่าง ๆ

หลักการในการจัดตั้งกลไกระดับชาติ เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวทางที่สหประชาชาติจัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่แต่ละประเทศนำแนวทางดังกล่าวไปจัดตั้งกลไกในประเทศของตนและมีความเป็นเอกภาพในจัดตั้งกลไกดังกล่าวขึ้นทั่วโลก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีประวัติศาสตร์ สภาพทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกัน ฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงไม่สามารถกำหนดรูปแบบกลไกแบบใดที่เป็นมาตรฐานสากลที่จะมีความเหมาะสมสำหรับทุกประเทศได้ การกำหนดโครงสร้างของกลไกระดับชาติจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เพื่อให้กลไกที่จัดตั้งขึ้นมาสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

ในปัจจุบันสิทธิมนุษยชนได้รับการสนใจจากทุกส่วนของกิจกรรมของรัฐรวมทั้งในภาคเอกชน ประเด็นที่สะท้อนความจริงดังกล่าวจะเห็นได้จากกิจกรรมหรือบทความของสื่อมวลชน กิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ นักกฎหมาย ศาล องค์กรทางศาสนา องค์กรการค้า และองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ต่างก็มีการจัดตั้งองค์กรหรือกิจกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การดำเนินงานดังกล่าวแตกต่างกันหลากหลายรูปแบบ จึงมีความจำเป็นอยู่ที่แต่ละสังคมที่จะต้องกำหนดจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกแห่งรัฐ ซึ่งในความหมายของกลไกแห่งรัฐที่ไม่เฉพาะเจาะจง หมายถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งในความเป็นจริงในสังคมโลกไม่มีสถาบันหรือองค์กรใดที่มีลักษณะที่เหมือนกันจริง ๆ องค์กรต่าง ๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ทางการบริหารเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินความยุติธรรมหรือออกกฎหมาย มีอำนาจเพียงการให้คำปรึกษาโดยเคารพสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและมาตรฐานสากล การให้ความคิดเห็นคำแนะนำหรือการพิจารณาหาข้อยุติต่อข้อเรียกร้องของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคล ในบางประเทศรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ก่อตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนซึ่งจะถูกตั้งโดยกฎหมายหรือรัฐบัญญัติ ในขณะที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศสถาบันหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนจะถูกนำไปพิจารณาว่าจะให้มีในสาขาหน่วยงานของรัฐ ส่วนความอิสระของการดำเนินงานขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในการที่จะนำไปปฏิบัติ

1.4 รูปแบบกลไกสถาบันระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบสถาบันหรือกลไกระดับชาติตามแนวทางที่องค์การสหประชาชาติได้วางไว้ ในปัจจุบันกลไกสถาบันระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปสามารถจัดกลุ่มออกเป็น 4 ประเภท ได้ดังนี้

ก. องค์กรสิทธิมนุษยชนอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่าง ๆ (Commission on human rights) เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของฟิลิปปินส์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันของออสเตรเลีย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอินโดนีเซีย

ข. ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman)

ค. สถาบันเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งทำหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยใช้รูปแบบของกลุ่มอาสาสมัครโดยเฉพาะ เช่น กลุ่มความเชื่อทางศาสนา กลุ่มชนกลุ่มน้อย เด็ก ผู้อพยพและผู้หญิง

ง. องค์การสิทธิมนุษยชนของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาของแต่ละประเทศรวมทั้งสหภาพรัฐสภา เช่น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกัมพูชา คณะอนุกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมาธิการร่วมกัน การต่างประเทศ การป้องกันและการค้าของออสเตรเลีย คณะกรรมาธิการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนของไทย และคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา สหภาพรัฐสภา

ก. องค์การสิทธิมนุษยชนอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ

โดยส่วนใหญ่แล้วในประเทศต่าง ๆ จะตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติในรูปแบบของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) เช่น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและออสเตรเลียโดยมีวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนขึ้นมาในหลายประเทศก็เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่ากฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในการคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ทำหน้าที่อย่างอิสระจากหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าในการดำเนินงานคณะกรรมาธิการอาจจะรายงานฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกสมาชิกจะมาจากการกำหนดโควตาของตัวแทนหรือคัดเลือกจากบุคคลในแต่ละสาขาอาชีพ พรรคการเมืองหรือบุคคลในท้องถิ่น

คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนจะดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่าง ๆ ไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองพลเมืองและสิทธิมนุษยชน บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมาธิการจะกำหนดไว้ในกฎหมายหรือรัฐบัญญัติซึ่งขึ้นอยู่กับภารกิจที่ตั้ง โดยกฎหมายหรือรัฐบัญญัติจะกำหนดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กร ในการพิจารณาจะกำหนดขอบเขตของการแบ่งแยกหรือการกระทำผิดด้านละเมิด เช่น อำนาจในการสอบสวน การละเมิดที่ผิดกฎหมายในประเด็นสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนกรณีอื่น ๆ จะพิจารณากรณีหรือการแบ่งแยกบนขอบเขตของพื้นฐานเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ ชนชาติ ค่านิยม จริยธรรม คนพิการ ความประพฤติทางเพศ ฯลฯ

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมาธิการ คือ การรับเรื่องและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มที่ถูกละเมิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมาธิการจะหาหลักฐานในการสอบสวนโดยใช้การไต่ถาม สืบข้อขัดแย้ง

โดยปกติคณะกรรมการจะไม่ได้รับอำนาจจากรัฐมนตรี แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การวางรากฐานหรือขั้นตอนของการเยียวยาที่เหมาะสมโดยคณะกรรมการ จะถูกละเลย ในบางกรณีศาลพิเศษ (tribunal) จะรับฟังและตัดสินประเด็น จากข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และในกรณีที่ไม่มีศาลพิเศษ คณะกรรมการ จะสามารถส่งข้อเรียกร้องไปยังศาลปกติเพื่อตัดสินขั้นสุดท้าย หน้าที่ที่สำคัญ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเป็นการทบทวนนโยบายสิทธิมนุษยชนของ รัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อที่จะติดตามการตรวจสอบผลการดำเนินงานสิทธิมนุษย ชนและแนะนำวิธีการที่จะแก้ไข ในการกำกับชี้แนะข้อร้องเรียนต่อรัฐ คณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนจะใช้กฎหมายภายในหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศประกอบการพิจารณา

ในทางความเป็นจริงสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำเนินการได้โดยผ่าน กระบวนการทางกฎหมายหรือทางด้านบริหารแต่เพียงด้านใดด้านหนึ่ง โดยตระหนัก ถึงข้อความจริงอันนี้คณะกรรมการในแต่ละประเทศจึงเชื่อมั่นว่าความรับผิดชอบ ในการสร้างความรับรู้ ความสนใจของสังคมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมและ การให้การศึกษาทางด้านสิทธิมนุษยชนแก่สาธารณชนซึ่งก็เป็นหน้าที่และ เป้าหมายของ คณะกรรมการที่จะกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ การจัดสัมมนา การให้บริการคำปรึกษาและการจัดประชุมเพื่อที่จะ เป็นการสร้างความรับรู้และ เผยแพร่สิทธิมนุษยชนสู่สาธารณชน เป็นแนวทางหนึ่งในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข. ผู้ตรวจการรัฐสภา (Ombudsman)

ออมบุดส์มาน หรือผู้ตรวจการรัฐสภาเป็นอีกรูปแบบของหน่วยงานที่ถูก ตั้งขึ้นในหลายประเทศ ผู้ตรวจการรัฐสภาซึ่งอาจจะ เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แต่งตั้ง โดยรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้หรือผ่านตามกฎหมายพิเศษ อำนาจหน้าที่เบื้องต้นคือการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนซึ่งเป็นเหยื่อของการถูกระทำที่ไม่เป็นธรรมจาก ฝ่ายบริหาร ผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำหน้าที่หรือดำเนินการในฐานะ เป็นสื่อกลาง ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน

สถาบันผู้ตรวจการรัฐสภา ในแต่ละประเทศจะมีลักษณะ เฉพาะตัว ความเหมือนกันคือกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการรัฐสภาจะรับข้อร้อง เรียนจากสาธารณชนและสอบสวนข้อร้องเรียน ผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถเข้าถึง

ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานบริหาร แล้วเสนอความเห็นเสนอแนะ ถ้าข้อเสนอแนะไม่ได้รับการปฏิบัติแก้ไขผู้ตรวจการรัฐสภาก็จะจัดทำรายงานพิเศษไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในรายงานประจำปีซึ่งจะกล่าวถึงปัญหาและข้อเสนอแนะในการออกกฎหมายและการเปลี่ยนแปลงทางด้านบริหาร สำหรับการส่งข้อร้องเรียนสามารถส่งถึงสถานที่ทำงานผู้ตรวจการรัฐสภาโดยตรงหรือโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นความลับ บางครั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสามารถยกเรื่องขึ้นมาสอบสวนแนะนำตัวเองโดยไม่รอการร้องเรียน อำนาจของผู้ตรวจการรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคล้ายคลึงกันในเรื่องของการรับและสอบสวนข้อร้องเรียนสิทธิมนุษยชน โดยหลักการทั้งสองแบบไม่มีอำนาจในการตัดสิน ในบางประเทศใช้ทั้งสองรูปแบบในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

ตามที่กล่าวมาแล้ว เกือบทั้งหมดหน้าที่เบื้องต้นของผู้ตรวจการรัฐสภาจะทำหน้าที่เพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรมและความชอบธรรมตามกฎหมายของการบริหารสาธารณะ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเกี่ยวเนื่องเป็นพิเศษเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของชนในชาติ (discrimination) ซึ่งจะเน้นกิจกรรมต่อเอกชน บัณฑิตชนเช่นเดียวกับรัฐ โดยหลักทั่วไป ผู้ตรวจการรัฐสภา จะดำเนินกิจกรรมสอบสวนข้อร้องเรียนของบัณฑิตชน อย่างไรก็ตามขณะนี้กำลังเพิ่มกิจกรรมเกี่ยวกับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากยิ่งขึ้น

ค. สถาบันพิเศษ (specialized institutions)

สถาบันพิเศษจะถูกตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐบาลผู้กำหนดนโยบายสังคมหันมาให้ความสำคัญเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่ต้องการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชนเหล่านี้เกี่ยวกับจริยธรรม เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา เด็ก สตรี ความยากจนและคนพิการ เพื่อให้ความช่วยเหลือในการปรึกษาหารือ การให้เครื่องมือกลไกต่าง ๆ ต่อบัณฑิตบุคคลหรือกลุ่มบุคคล สถาบันหรือองค์การพิเศษจะรับผิดชอบในการควบคุมให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพต่อกลุ่มชนเหล่านี้ รวมทั้งการให้คำปรึกษาต่อรัฐสภา และหน่วยงานสาขาอื่น ๆ ของรัฐบาล

ง. องค์การสิทธิมนุษยชนของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาใน รูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ เช่น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนและรับเรื่องราวร้องทุกข์ของกัมพูชาและของไทย คณะอนุกรรมการ สิทธิมนุษยชนของออสเตรเลีย เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย และออกกฎหมายของด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งศึกษาพิจารณาควบคุมตรวจสอบการ ดำเนินงานทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนของฝ่ายบริหารให้เป็น ไปตามนโยบายหรือตามกลไกหลักเกณฑ์สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การดำเนินงาน ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐสภาจะคล้ายคลึง กับองค์การสิทธิมนุษยชนอิสระฯ และผู้ตรวจการรัฐสภาในเรื่องของการรับและพิจารณา สอบสวนเรื่องราวร้องเรียนสิทธิมนุษยชน โดยจะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแต่จะ เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา สหภาพรัฐสภาเป็น องค์การระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพรัฐสภา ที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครอง เฉพาะสมาชิกรัฐสภาจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การดำเนินงานและอำนาจ หน้าที่จะคล้ายคลึงกับสถาบันระดับชาติทางด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ แต่จะแตกต่างกัน ในแง่ของการใช้รูปแบบของการรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภาเพื่อเป็นมาตรการลงโทษทางอ้อมแก่ประเทศที่ละเมิดสิทธิ มนุษยชนสมาชิกรัฐสภา

นับตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมารูปแบบองค์กรในลักษณะ องค์การสิทธิ มนุษยชนอิสระฯ สำนักงานผู้ตรวจการรัฐสภาสถาบันพิเศษหรือองค์การสิทธิมนุษยชน ของฝ่ายนิติบัญญัติ มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนให้ก่อตั้งโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นความพยายามในการเพิ่มพูนความเติบโตทั้งในชาติและระหว่าง ประเทศ ทั้งนี้ รูปแบบกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะต้องพัฒนา ให้เข้ากับระบบวัฒนธรรมประเพณีทางกฎหมายเช่นเดียวกันกับองค์กรของทางฝ่าย รัฐบาล กลไกสิทธิมนุษยชนจะต้องเข้าใจบทบาทของตนที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในระบบของประเทศหรือระหว่างประเทศเพื่อที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2. คณะกรรมการสิทธิการของต่างประเทศ

เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบองค์กรและการดำเนินงานของสถาบันกลไกระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำรูปแบบองค์กรและการดำเนินงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย กัมพูชาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพรัฐสภามาศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งบางประเทศมีข้อมูลจำกัดทางด้านการค้นคว้าข้อมูลอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ เป็นสาระสำคัญก็สามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบได้และเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน ในเอกสารฉบับนี้ขอให้ความหมายของคำว่า "Commission" หมายถึง "คณะกรรมการ" และ "Committee" หมายถึง "คณะกรรมการ" สำหรับกลไกระดับชาติทางด้านสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ ส่วน "Committee" ที่ตั้งโดยรัฐสภาทั้งของไทยและต่างประเทศจะให้ความหมายว่า "คณะกรรมการ" เพื่อให้สอดคล้องกับคำแปลที่ใช้อยู่ในประเทศไทยดังรายละเอียดที่จะนำมากล่าวได้ ดังนี้

2.1 ฟิลิปปินส์ : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

(Commission on Human Rights)

2.1.1 การจัดตั้ง

จัดตั้งเมื่อเดือนพฤษภาคม 2530 ตามรัฐธรรมนูญของประเทศเมื่อปี 2530² มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ ได้รับงบประมาณจากรัฐบาล และมีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นพนักงานของรัฐ สมาชิกคณะกรรมการประกอบด้วย ประธาน 1 คน และกรรมการ 4 คน ดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระที่แน่นอน ดังนั้น จึงสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระพอสมควร คณะกรรมการฯ มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค 12 แห่ง และมีหน่วยงานย่อย 4 หน่วยงานทั่วประเทศเพื่อให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

² กุลพล พลวัน, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 165.

2.1.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศฟิลิปปินส์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับฟังข้อร้องเรียน ติดตามและสอบสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกรูปแบบ
2. พิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาด้านกฎหมาย
3. ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและให้คำทดแทนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือครอบครัว
4. มีอำนาจเข้าเยี่ยมเรือนจำและสถานที่คุมขังต่าง ๆ
5. จัดทำโครงการศึกษาวิจัย และโครงการข้อเสนอเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน
6. ติดตามดูแลให้รัฐบาลปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ฟิลิปปินส์เป็นภาคี ตลอดจนช่วยจัดทำรายงานสำหรับเสนอต่อคณะกรรมการอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านั้น
7. คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการตัดสิน แต่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังศาล และไม่มีอำนาจในการออกหมายเรียกพยาน

นอกจากนี้ฟิลิปปินส์ยังมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งประธานาธิบดี (Presidential Committee on Human Rights) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรและองค์กรเอกชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประธานาธิบดีมีหน้าที่ติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ สืบสวนรายงานหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ข้อเสนอแนะ เรื่องค่าชดเชยแก่ผู้เสียหายและเสนอแนะการลงโทษผู้กระทำผิด เป็นที่ปรึกษาประธานาธิบดีและมีการประสานงานกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานรัฐบาลอื่น ๆ

2.2 ออสเตรเลีย: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (The Human Rights and Equal Opportunity Commission)

ออสเตรเลียมีองค์กรที่เป็นสถาบันระดับชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญอยู่ 2 องค์กร กล่าวคือ

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน
(The Human Rights and Equal Opportunity Commission. HREOC)
ซึ่งดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแขนงต่าง ๆ โดยการตั้งกรรมการ (Commissioner) ในแต่ละด้านดูแลการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับสหพันธรัฐ (Federal) และในแต่ละรัฐตลอดทั้งดินแดนอาณาเขต (States and Territory)³
2. คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมการร่วมกันการต่างประเทศ การป้องกัน และการค้ารัฐสภา (The Human Rights Sub-Committee of the Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defense and Trade) ซึ่งจะพิจารณาการรายงานทางด้านสิทธิมนุษยชน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะขยายความรับผิดชอบของรัฐสภา และการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อให้สนใจการพัฒนาทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความสนใจในการอภิปรายในการจัดทำสนธิสัญญา และการเพิ่มพูนบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการออกสนธิสัญญา⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ Fact sheets of the Human Rights and Equal Opportunity Commission, Sydney NSW: May 1995.

⁴ Margaret Swierings, Human Rights Defender, Vol 4 No 4 August 1995, p. 10.

2.2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษ ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common law แบบเดียวกับประเทศอังกฤษ การปกครองของออสเตรเลียเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะมีกฎหมายของรัฐบาลกลาง และกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ออสเตรเลียเป็นเช่นเดียวกับประเทศทางตะวันตกต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมน้อยกว่าสิทธิพลเมืองและทางการเมือง⁵ ออสเตรเลียใช้เวลาในการพิจารณา เพื่อให้การรับรองกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นเวลาถึง 14 ปี⁶ เนื่องจากออสเตรเลีย จะต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อโต้แย้งของประชาชนชาวออสเตรเลีย จะต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อโต้แย้งของประชาชนชาวออสเตรเลียที่เห็นว่า กฎหมายภายในทั้งในระดับรัฐ และกฎหมายของรัฐบาลกลาง ก็ได้คุ้มครองสิทธิดังกล่าวแล้ว เช่นเดียวกัน⁷

ในประเทศออสเตรเลียได้มีการถกเถียงกันในระดับรัฐสภา และมีความพยายามที่จะนำสิทธิต่าง ๆ ในกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในแต่ไม่สำเร็จ ได้แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไปโยงกับสิทธิตามกติการะหว่างประเทศ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ Brain Burdekin, รายงานสรุปการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างไทยกับออสเตรเลีย สำนักงานอัยการสูงสุด, 20 มิ.ย. 2536.

⁶ Quentin Bryce AO, Australia's Ratification of Convention in Occational Paper from the Sex Discrimination Commissioner, No. 4 HREOC. Sydney, October 1990., p. 6.

⁷ Ibid., p. 6.

ดังกล่าว จึงอาจเกิดปรากฏการณ์ที่ว่า การกระทำบางอย่างเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่เป็นการละเมิดกฎหมายออสเตรเลีย⁸

ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของออสเตรเลีย จะเป็นการออกกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองสิทธิในแต่ละด้าน และมีองค์กรสถาบันระดับชาติ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสิทธิมนุษยชนภายในและที่จะมีผลกระทบจากนอกประเทศ รวมทั้งยังมีหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) อีกหลายหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบและผลักดันให้สิทธิมนุษยชนในออสเตรเลียได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้นด้วย

2.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (The Human Rights and Equal Opportunity Commission HREOC.)

2.2.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการ

ในช่วงเริ่มต้นคณะกรรมการได้เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1981 ซึ่งเป็นวันสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission Act) สำนักงานคณะกรรมการตั้งอยู่ในแคนเบอร์รา มีอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียน ทบทวนกฎหมายและชี้แนะทางด้านการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ 1975 (Racial Discrimination Act 1975) และกลไกระหว่างประเทศต่าง ๆ⁹



⁸ Brain Burdekin, Ibid.

⁹ Human Rights and Equal Opportunity Commission, Annual Report 1994-1995, p.8.

ในปี 1984 ออสเตรเลียได้ออกกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเพศ (Sex Discrimination Act) ซึ่งส่งผลให้ออสเตรเลียมีพันธกรณีต่อกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีและแ่งมุมปัญหาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention 156) กฎหมายฉบับนี้ยังได้คุ้มครองการเลือกปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับเพศ สถานภาพการแต่งงาน การตั้งครรภ์และความรับผิดชอบต่อครอบครัวในชีวิตของบุคคลทั่วไป เช่น ในการจ้างงาน การรับบริการ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ยุติบทบาทการทำงานในวันที่ 9 ธันวาคม 1986¹⁰ โดยการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (The Human Rights and Equal Opportunity Commission HREOC) เข้ามาทำหน้าที่แทน ซึ่งเป็นการตั้งขึ้นโดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Human Rights and Equal Opportunity Act. HREOCA) ในปี 1989 ออสเตรเลียได้ออกกฎหมายสิทธิส่วนบุคคล (The Privacy Act) กรรมการสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Commissioner) มีขอบเขตอำนาจการพิจารณาแตกต่างจากคณะกรรมการ HREOC ในหลายด้าน รวมทั้งการปฏิบัติในการส่งเสริมระบบการร้องเรียนเกี่ยวกับหลักสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งมีผลทำให้หลายหน่วยงานร้องขอไปยังคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อเสนอ และในหน้าที่การตรวจสอบบัญชีตามข้อร้องเรียนไปยังหน่วยงานรัฐบาลกลางและองค์กรเอกชน กฎหมายสิทธิส่วนบุคคลได้รับการปรับปรุงแก้ไขในปี 1990 เพื่อบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมรายงานความน่าเชื่อถือของโรงงานอุตสาหกรรมแก่ผู้บริโภค นอกจากนี้กรรมการสิทธิส่วนบุคคลยังมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย

ในปี 1990 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ (Racial Discrimination Act) ในประเด็นการเลือกปฏิบัติต่อ

¹⁰ Ibid., p. 9 ,

เชื้อชาติโดยทางอ้อม เพื่อเป็นเหตุผลในการร้องเรียนและมาตรการการรับผิดของ นายจ้างและหลักการสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และอาชีพ วิธีการปฏิบัติสำหรับกรรมาธิการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ (Race Discrimination Commissioner) ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมาย การขึ้นำทางด้านการศึกษา การรณรงค์ทั่วไปโดยจัดทำเป็นคู่มือความรู้ในการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมาย

การแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับเพศโดย กำหนดข้อยกเว้นไว้น้อยที่สุดการกำหนดข้อห้ามไว้อย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงาน สินค้าและการบริการและการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับที่พักอาศัย การขยายข้อห้ามเกี่ยวกับการรบกวนทางเพศเพิ่มขึ้นและการไล่ออกจากงาน อันเนื่องมาจากเหตุผลความรับผิดชอบต่อครอบครัว สามารถร้องเรียนได้ตามกฎหมายฉบับนี้ ในปี 1993 ออสเตรเลียได้ออกกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (Disability Discrimination Act) ซึ่งได้ขยายความรับผิดชอบของคณะกรรมการ HREOC โดยมีวัตถุประสงค์ให้คนพิการที่ได้รับการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความพิการให้ได้รับความเป็นธรรมและส่งเสริมให้สังคมยอมรับในหลักสิทธิที่เท่าเทียมกันของประชาชนทุกคน และได้ตั้งกรรมาธิการ Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner เพื่อที่จะดำเนินงานเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชนชาวอะบอริจินและทอเรส สเตรท ไออร์แลนด์เคอร์ โดยเฉพาะภายใต้กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (HREOCA) กรรมาธิการจะต้องรายงานต่อรัฐสภารัฐบาลกลาง (Federal Parliament) เกี่ยวกับผลการปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชนของชนชาวพื้นเมืองรวมทั้งข้อเสนอแนะที่ควรนำไปส่งเสริมสิทธิดังกล่าว และภายใต้กฎหมาย Native Title Act 1993 คณะกรรมาธิการจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้และผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนของชาวอะบอริจินและทอเรส สเตรท ไออร์แลนด์เคอร์ คณะกรรมาธิการยังรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามคำแนะนำของ Royal Commission Into Aboriginal Deaths In Custody (RCLADIC) ซึ่งเข้าไปมีส่วนในการดำเนินงานของกรรมาธิการนี้ด้วย

2.2.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

กรรมการ (commissioner) มาจากหลายสาขาอาชีพมีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น นักกฎหมาย ผู้พิพากษา แพทย์ สื่อมวลชน สหภาพแรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคม ส่วนการแต่งตั้งสมาชิก สมาชิกเดิมเป็นผู้เลือกสมาชิกใหม่¹¹

2.2.2.3 กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ¹²

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนข้อร้องเรียนการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (antidiscrimination and privacy legislation) และพยายามที่จะแก้ไขปัญหาโดยใช้วิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอมในกรณีที่เหมาะสม ในกรณีที่ไม่สามารถประนีประนอมกันได้หรือไม่เหมาะที่จะให้วิธีประนีประนอมก็อาจจะใช้วิธีดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ (public hearing) หรือใช้การพิจารณาโดยกรรมการรับฟังความคิดเห็น (hearing commissioner) โดยการสอบสวน การพิจารณาตัดสินเพื่อแก้ปัญหาการละเมิดกฎหมายนั้น ๆ

ภายใต้กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1986 คณะกรรมการจะตรวจสอบกฎหมายหรือการดำเนินการตามกฎหมายที่อาจจะทำให้เกิดสิทธิมนุษยชนหรืออาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ โดยคณะกรรมการจะรายงานไปยัง Attorney-General

คณะกรรมการจะสนับสนุนการอภิปรายรวมทั้งการให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการจัดการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือกรณีที่จะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติซึ่งจะทำให้เป็นผลเสียต่อโอกาสที่เท่าเทียมกันหรือการปฏิบัติในการจ้างงานหรืออาชีพการตรวจสอบกลไกระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อที่จะให้คำแนะนำ

¹¹ กุลพล พลวัน, หน้า 161.

¹² Ibid., p. 11.

นารัฐบาลกลางเกี่ยวกับองค์ประกอบของกลไกระหว่างประเทศนั้น รวมทั้งสนธิสัญญาอื่น ๆ หรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วของออสเตรเลีย คณะกรรมการอาจจะเสนอแนะแนวทางที่รัฐบาลควรปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติ

2.2.2.4 อำนาจหน้าที่

1. ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้กับฝ่ายบริหาร
2. รับฟังข้อร้องเรียน โดยในคณะกรรมการจะตั้ง commissioner เพื่อแบ่งหน้าที่ดูแลรับผิดชอบข้อร้องเรียนในการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนในแต่ละฉบับ เช่น กฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ คนพิการ เพศ แรงงานและอาชีพ สิทธิส่วนบุคคล โดยผู้ร้องเรียนอาจเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิได้ เพราะผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะเขียนคำร้องได้
3. สอบสวนเกี่ยวกับข้อร้องเรียนโดยตรวจสอบหลักฐานและ เอกสาร
4. ไม่มีอำนาจในการตัดสินปัญหาข้อร้องเรียนต่างๆในลักษณะที่อาจจะส่งผลผูกพันทางกฎหมายแต่จะส่งเรื่องที่คุณกรณีไม่สามารถตกลงกันได้ไปยังศาลเพื่อตัดสินต่อไป คณะกรรมการเน้นการตัดสินปัญหาโดยการประนีประนอม
5. ดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ออสเตรเลียเป็นภาคีและส่งเสริมให้กฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาระหว่างประเทศ

2.2.2.5 วิธีดำเนินงาน

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ เมื่อมีคำร้องเรียน (complaint) เกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนมายังคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่จะแยกเรื่องส่งไปยัง commissioner ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายต่าง ๆ คำร้องนั้นจะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดย

ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ถูกละเมิดไม่อยู่ในสถานะที่จะเขียน
ได้

ขั้นตอนในการพิจารณาคำร้องเรียนของคณะกรรมการ¹³

1. สอบสวน (enquiry)
2. สืบสวน (investigation)
3. โกล่เกลี่ยประนีประนอม (conciliation)
4. รับฟังความคิดเห็น (public hearing)

1. สอบสวน (enquiry) โดยผู้ที่เชื่อว่าตนเองถูกละเมิดสิทธิ
ตามกฎหมาย ยื่นหนังสือคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาส
เท่าเทียมกัน (HREOC) โดยในเบื้องต้นสามารถสอบถามทางโทรศัพท์ไปยัง
เจ้าหน้าที่สอบสวน (enquiry officer) ของ HREOC ซึ่งเจ้าหน้าที่จะให้คำ
แนะนำและเก็บข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับ คำร้องเรียนจะยื่นเป็นหนังสือคำร้องต่อ
คณะกรรมการ โดยผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่ไม่อยู่ในสภาพ
ที่จะเขียนได้ คำร้องเรียนจะเขียนเป็นภาษาของตนเองก็ได้ ซึ่งจะมีเจ้าหน้าที่สอบ
สวนเป็นล่ามแปลภาษา ในคำร้องเรียนจะกล่าวถึงสิ่งที่ผู้ถูกละเมิดเชื่อว่าตนเองได้
รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายเนื่องมาจากเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายวงศ์
ตระกูล ชาติพันธุ์ดั้งเดิม เพศ ความพิการ การจ้างแรงงาน อาชีพและสิทธิส่วนบุคคล
โดยบรรยายสิ่งที่เกิดขึ้น สถานที่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง พยานที่เห็นหรือได้ยิน
เหตุการณ์และส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องแนบมาด้วย ผู้ร้องเรียนไม่ต้องเสีย
ค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการสอบสวนหรือไต่สวน สิทธิส่วนบุคคลของผู้ร้องเรียนจะได้รับ
การคุ้มครองในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการ

2. การสืบสวน (investigation) คณะกรรมการจะพิจารณา
เอกสารคำร้องเรียนนั้นว่าเป็นการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายและสมควร
ที่จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ซึ่งถ้าหากกรณีดังกล่าว

¹³ Ibid., p.16.

ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย คณะกรรมการจะไม่ทำการสืบสวนและจะทำอธิบายให้กับผู้ร้องเรียนทราบ. และถ้าหากข้อมูลไม่เพียงพอคณะกรรมการจะแจ้งไปยังผู้ร้องเรียนเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาสืบสวนเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะสืบสวนข้อเท็จจริงจากผู้ร้องเรียน บุคคลหรือองค์กร เพื่อขอข้อมูลอีกด้านหนึ่ง และอาจสัมภาษณ์พยานบุคคลหรือขอข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณา

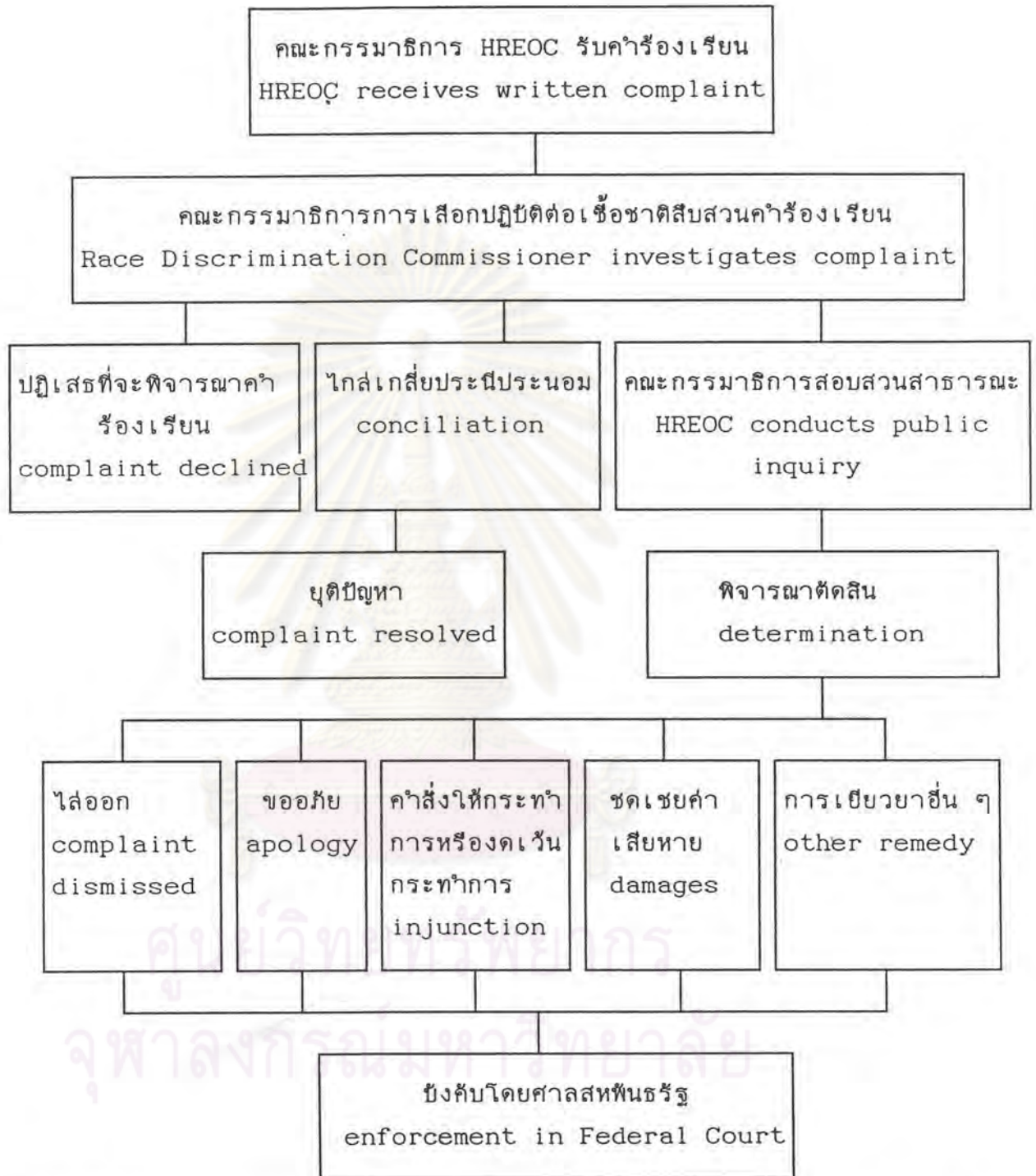
3. ไกล่เกลี่ยประนีประนอม (conciliation) ถ้าหากปรากฏพยานหลักฐานว่ามีการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นจริง คณะกรรมการจะพยายามหาข้อยุติ (solution) ในการแก้ปัญหาที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยประนีประนอมยอมความจะจัดทำขึ้นระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยจะดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการและเป็นความลับซึ่งผู้ร้องเรียนสามารถนำ เพื่อน ครอบครัว หรือบุคคลอื่นเข้าไปร่วมฟังด้วยได้และไม่จำเป็นต้องนำพยานความลับปรึกษาคดีเข้าไปรับฟังด้วย

ตัวอย่างข้อตกลงที่คู่กรณีตกลงจะดำเนินการให้แก่ผู้ร้องเรียน เช่น ค่าชดเชย การจ่ายเงินค่าทดแทน ข้อตกลงที่จะเลิกปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือวิธีปฏิบัติ เป็นต้น

4. การรับฟังความคิดเห็นโดยเปิดเผย (public hearing) ในกรณีที่ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ ผู้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการจัดรับฟังความคิดเห็น วิธีการดำเนินการในขั้นตอนนี้จะเป็นทางการโดยเปิดเผยโดยกรรมการรับฟังความคิดเห็น (hearing commissioner) คู่กรณีแต่ละด้านจะมีผู้แทนทางด้านกฎหมาย (legal representation) และคู่กรณีจะต้องส่งพยานหลักฐาน ประจักษ์พยานอื่น ๆ อาจจะต้องให้คำให้การ ผู้แทนสื่อมวลชนสามารถเข้าไปร่วมรับฟังและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นนี้ได้

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะพิจารณาตัดสินและออกคำสั่ง (determination and issue order) ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องเรียนดังกล่าว ตัวอย่างคำสั่งในขั้นตอนนี้ เช่น การให้จ่ายเงินค่าชดเชย การจ้างงาน การเข้ารับการอบรมเพื่อยุติการปฏิบัติ เป็นต้น

แผนภูมิขั้นตอนการพิจารณาคำร้องเรียน
(The Complaint Handling Process)



แผนภูมินี้เป็นแนวทางในการดำเนินการร้องเรียนตามกฎหมาย การร้องเรียนบางกรณี
จะไม่ได้ปฏิบัติเช่นนี้

ที่มา : fact sheet of Human Rights and Equal Opportunity
Commission, (Sydney NSW.May 1995).

2.2.2.6 รัฐมนตรีกำกับดูแลคณะกรรมการ

(the Minister)

คณะกรรมการ HREOC มีอัยการสูงสุด (the Attorney General)¹⁴ เป็นรัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบคณะกรรมการ โดยได้รับอำนาจตามกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกันให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. ออกหรือเปลี่ยนแปลงเพิกถอนนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและอาชีพให้กับรัฐหรือดินแดนอาณาเขต

2. ประกาศข้อมติของรัฐ เกี่ยวกับกลไกระหว่างประเทศที่จะเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ เพื่อเป้าหมายในการออกพระราชบัญญัติ

3. แต่งตั้งและให้คำแนะนำปรึกษากรรมการหรือคณะกรรมการ (committees) รวมทั้งให้คำปรึกษาในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่ร้องขอ และรายงานคณะกรรมการเกี่ยวกับข้อร้องเรียน (compliance) ของออสเตรเลีย ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 (ILO Convention III) และแนะนำให้พิจารณาจัดทำนโยบายแห่งชาติให้มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติทางด้านแรงงานและอาชีพให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน

รัฐมนตรีอัยการสูงสุดมีบทบาททางด้านการบริหารภายใต้กฎหมายระหว่างปี 1994-1995 กล่าวคือเข้าไปมีบทบาทในการปรับปรุงข้อตกลงในความร่วมมือประสานงานกับรัฐและดินแดนอาณาเขต แต่งตั้งบุคคลเพื่อรักษาการในระหว่างที่กรรมการไม่อยู่ แต่งตั้งบุคคลเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นและมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนทางด้านการเงินแก่บุคคลที่เข้าร่วมดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

¹⁴ HREOC. Annual Report 1994-1995, p.13.

2.2.2.7 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน

1. กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งคณะกรรมการ HREOC ซึ่งให้อำนาจในการบริหารงาน กำหนดความรับผิดชอบให้กับคณะกรรมการปฏิบัติตามกลไกระหว่างประเทศ ที่ออสเตรเลียได้ลงนามไว้ กลไกเหล่านี้คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาการเลือกปฏิบัติองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การจ้างงานและอาชีพ (ILO Convention III) อนุสัญญาสิทธิเด็ก ประกาศสิทธิเด็ก ประกาศสิทธิคนพิการ ฯลฯ กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่กรรมการ Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner ในการรายงานสิทธิมนุษยชนของชาวพื้นเมืองของออสเตรเลีย

2. กฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ (Racial Discrimination Act 1975) เป็นกฎหมายที่ส่งผลให้ออสเตรเลียมีพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติในทุกรูปแบบ วัตถุประสงค์หลักแห่งกฎหมายเพื่อที่จะส่งเสริมให้บุคคลได้รับความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงสีผิว เชื้อชาติ สัญชาติหรือสายพันธุ์ดั้งเดิม การกระทำใด ๆ ที่เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนอื่นเนื่องมาจากเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย วงศ์ตระกูล หรือสัญชาติ ชาติพันธุ์ดั้งเดิม ถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

3. กฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเพศ (The Sex Discrimination Act 1984) ซึ่งส่งผลให้ออสเตรเลียมีพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Convention 156) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเพศ ในการทำงาน

4. กฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ (The Disability Discrimination Act 1992) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะขจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลคนพิการ และเพื่อส่งเสริมให้ชุมชนยอมรับหลักความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนว่ามีสิทธิเท่าเทียมกัน

5. กฎหมายสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Act 1988) มีขอบเขตการดำเนินงานตามแนวทางที่องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) ได้วางมาตรฐานทางกฎหมายไว้โดยเฉพาะ 3 แนวทาง กล่าวคือ

5.1. หลักการเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคลทางด้านข่าวสารข้อมูล เพื่อที่จะปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานธุรกิจเป็นผู้รวบรวมไว้ การรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งการรวบรวมและการใช้ข้อมูล

5.2. แนวทางการรวบรวมข้อมูลการเสียบางอย่างเพื่อเป็นหลักประกัน ในการรวบรวมข้อมูลทางด้านภาษีและการนำข้อมูลนำมาใช้เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาษีหรือเพื่อเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือทางด้านธุรกิจ

5.3. รายงานข้อมูลเงินฝากในธนาคารของผู้บริโภค สิทธิส่วนบุคคลจะคุ้มครองข้อมูลเงินฝากในธนาคาร รวมทั้งรูปแบบของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งอาจจะถูกรวบรวมนำไปใช้และเปิดเผยข้อมูลนี้กรรมาธิการสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Commissioner) ยังมีอำนาจหน้าที่ในการชักจูงให้นักธุรกิจสมัครใจที่จะปฏิบัติตามแนวทางขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ด้วย

6. พระราชบัญญัติสหพันธรัฐอื่น ๆ เช่น กรรมาธิการสิทธิส่วนบุคคล (Privacy Commissioner) ยังมีอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติสหพันธรัฐอื่น ๆ กรรมาธิการเลือกปฏิบัติต่อเพศ (Sex Discrimination Commissioner) มีอำนาจหน้าที่ซึ่งสัมพันธ์กับการกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันของสหพันธ์ ภายใต้กฎหมายอุตสาหกรรมสัมพันธ์ 1988 และ

Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice
Commissioner มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบ
ภายใต้กฎหมาย Native Title Act 1993 เป็นต้น

2.2.2.8 การดำเนินงานของคณะกรรมการ

1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
ตามกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ (The Racial Discrimination Act
1975) เพื่อให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว วงศ์ตระกูล
ชาติพันธุ์ดั้งเดิม การละเมิดสิทธิดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายการเลือก
ปฏิบัติต่อเชื้อชาติ ภายหลังจากการออกกฎหมายฉบับนี้ ได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับ
การกระทำผิดกฎหมายฉบับนี้กว่า 10,500 เรื่อง ซึ่งจำนวนกว่า 3,500 เรื่องมา
จากชนชาวพื้นเมืองอะบอริจินและชาวทอเรส สเตรท ไออร์แลนด์เดอร์ และกว่า
4,000 เรื่องมาจากประชาชนผู้ที่ไม่ได้พูดภาษาอังกฤษ¹⁵

กรณีการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติจะเกิดขึ้นเมื่อ
บุคคลได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในสถานการณ์เดียวกันกับบุคคลอื่นอันเนื่องมาจาก
เชื้อชาติ สีผิว ฯลฯ หรือกรณีการเลือกปฏิบัติเมื่อมีนโยบายหรือระเบียบปฏิบัติสำหรับ
ทุกคน แต่นโยบายหรือระเบียบดังกล่าวเกิดผลที่ไม่ยุติธรรมต่อบุคคลกลุ่มเชื้อชาติหรือ
สีผิวใดโดยเฉพาะ การกระทำที่ผิดต่อกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติเกิดขึ้นได้
ในกรณีการจ้างงาน เช่น การหางานทำ การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง การจ่าย
ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันหรือเงื่อนไขในการจ้างงาน การซื้อบ้านที่ดิน การได้รับ
บริการและการซื้อสินค้า การเข้าไปใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและสถานที่สาธารณะ
การโฆษณาซึ่งจะต้องไม่มีการนำเสนอ โดยตั้งใจให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเข้า
ร่วมสหพันธ์การค้า เมื่อเกิดกรณีการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติต่อบุคคล ๓
นั้นสามารถที่จะเลือกวิธีแก้ปัญหาต่อบุคคลที่ปฏิบัติการเลือกปฏิบัติหรือขอความช่วยเหลือ

¹⁵ Fact Sheet, Ibid.

เหลือจากผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่สหภาพ เจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ชุมชน ซึ่งถ้าหากปัญหา ยังไม่ได้รับการแก้ไข บุคคลนั้นสามารถติดต่อคณะกรรมการ HREOC เพื่อให้สอบสวนข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดคำร้องเรียนขึ้น บุคคลที่จะยื่นคำร้องได้จะเป็นบุคคลหรือกลุ่มคนที่เชื่อว่าตนเองได้รับการเลือกปฏิบัติ หรืออาจยื่นคำร้องในนามของสมาชิกสหภาพการค้า การดำเนินงานของคณะกรรมการ HREOC ต่อกรณีที่มีการร้องเรียนว่ามีการละเมิดกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ คณะกรรมการจะดำเนินการตามขั้นตอนตามแผนภูมิที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2) การคุ้มครองสิทธิทางเพศโดยกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเพศ (The Sex Discrimination) กรณีที่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายการเลือกปฏิบัติต่อเพศ เช่น การได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเนื่องจากเพศ สถานภาพการแต่งงานหรือเนื่องมาจากการตั้งครรภ์ กรณีการเลือกปฏิบัติต่อเพศโดยตรง เช่น การเพิ่มเงินค่าจ้างให้กับพนักงานชายทุกคนแต่พนักงานสตรีไม่ได้รับ กรณีการออกนโยบายหรือระเบียบปฏิบัติสำหรับทุกคนแต่จะมีผลที่ไม่ยุติธรรมต่อกลุ่มต่อกลุ่มคนบางกลุ่มโดยเฉพาะ เช่น การที่บริษัทจะให้พนักงานที่ทำงานต่อเนื่องในบริษัทมา 20 ปี จะได้รับค่าจ้างสูงขึ้นในกรณีเช่นนี้จะทำให้พนักงานสตรีไม่ได้รับค่าจ้างสูงขึ้นตามระเบียบดังกล่าวเนื่องจากพนักงานสตรีจะต้องหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตร ทำให้ระยะเวลาการทำงานต่อเนื่องไม่ถึง 20 ปีได้ กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อเพศโดยอ้อม นอกจากนี้การถูกรบกวนทางเพศสัมพันธ์ การถูกไล่ออกจากงานเนื่องมาจากการต้องรับผิดชอบต่อครอบครัว ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายดังกล่าว การดำเนินงานของคณะกรรมการ HREOC เมื่อเกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายดังกล่าว กรรมการ (Sex Discrimination Commissioner) จะดำเนินการตามขั้นตอน กล่าวคือ สอบสวน สืบสวน ไกล่เกลี่ยและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งในสามขั้นตอนแรกจะดำเนินการโดยลักษณะของความเป็นส่วนตัวและเป็นความลับ ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ส่วนขั้นตอนสุดท้ายในกรณีที่ไม่สามารถทำความตกลงกันได้ ถ้าหากผู้ร้องเรียนนำผู้แทนทางด้านกฎหมายมาร่วมฟังด้วย ผู้ร้องเรียนจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเอง ค่าตัดสินของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เช่น การจ่ายค่าทดแทน การให้กลับเข้าทำงานตามเดิม การเลื่อนตำแหน่ง การให้คำสัญญาจะหยุดพฤติกรรม

3. การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติทางการจ้างงานและอาชีพ เป็นกรณีที่บุคคลได้รับการปฏิบัติที่ยุติธรรมน้อยกว่าบุคคลอื่นซึ่งไม่ได้มาจากความสามารถในการทำงานที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นไปสมัครงานหรือในช่วงการทำงาน การเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นเนื่องมาจากเหตุผลของสีผิว เชื้อชาติ เพศ ความแตกต่างด้านความคิดเห็นด้านการเมือง พื้นฐานดั้งเดิมทางสังคม อายุ ประวัติทางการแพทย์ ประวัติคดี การเป็นโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง สถานภาพการแต่งงาน ความพิการ สัญชาติ การร่วมกิจกรรมของสหภาพ รวมทั้งกรณีการไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งหรือการไล่ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรมอื่นเนื่องมาจากเหตุผลข้างต้น การออกข้อกำหนดในการทำงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายให้บุคคลอื่นเสียเปรียบบุคคลอื่น เช่น บุคคลที่ไม่สามารถอ่านหรือเขียนหนังสือภาษาอังกฤษได้จะเสียเปรียบบุคคลอื่นถ้าบุคคลนั้นจะต้องเขียนใบสมัครงานเป็นภาษาอังกฤษ ทั้งนี้ในตำแหน่งดังกล่าวทักษะการเขียนภาษาอังกฤษไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานนั้น เป็นต้น

ข้อกำหนดในการจ้างงานโดยส่วนใหญ่จะกำหนดทักษะหรือคุณสมบัติของบุคคลไว้แน่นอนเพื่อให้ได้บุคคลที่มีสมรรถภาพที่ปฏิบัติงานด้วยความปลอดภัย กรณีจะไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรืออาชีพถ้าหากบุคคลนั้นไม่ได้รับการจ้างงานหรือเลื่อนตำแหน่งเนื่องมาจากการขาดทักษะหรือขาดคุณสมบัติ

บุคคลที่เชื่อว่าตนเองถูกเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพสามารถส่งข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ HREOC ข้อร้องเรียนดังกล่าวจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยผู้ร้องเรียนเองหรือสหภาพแรงงานที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกหรือขอความช่วยเหลือให้บุคคลอื่นเขียนให้ได้ คำร้องเรียนสามารถส่งเป็นอักษรเบลล์ วีดีโอเทปหรือทางวาจา โดยคำร้องหรือทางวาจาจะทำได้เป็นภาษาใดก็ได้ โดยแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น วัน เวลา สถานที่ บุคคลที่เกี่ยวข้อง พยานบุคคล ข้อร้องเรียนจะถูกปกปิดเป็นความลับ

การดำเนินงานของคณะกรรมการ HREOC จะพิจารณาข้อร้องเรียนนั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อโอกาสที่เท่าเทียมกันหรือไม่ ถ้าได้รับการคุ้มครองจะส่งข้อร้องเรียนไปยังพนักงานประนอม (conciliator) ซึ่งจะสืบสวนข้อร้องเรียน โดยจะติดต่อผู้ร้องเรียนเพื่อขอข้อมูลรายละเอียดและจะทำหนังสือไปยังบุคคลหรือหน่วยงานต้นสังกัดผู้ร้องเรียนเพื่อขอทราบคำตอบ โดยพนักงานประนอมจะให้โอกาสทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยเพื่อหาข้อยุติอันเป็นข้อตกลงร่วมกัน การดำเนินการในขั้นตอนนี้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นซึ่งจะเป็นการทำงานแบบส่วนตัวและเป็นความลับ

ภายใต้กฎหมายคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน HREOCA คณะกรรมการที่ไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติอย่างเป็นธรรมหรือจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ร้องเรียนได้ ถ้ากรณีการประนีประนอมไม่สำเร็จคณะกรรมการจะรายงานผลไปยังอัยการสูงสุด

2.2.3 คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมการร่วมกัน การต่างประเทศ การป้องกันและการค้า รัฐสภา (The Human Rights Sub-Committee of the Joint Standing committee on Foreign Affairs, Defence and Trade)

2.2.3.1 ความเป็นมา

เป็นคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งในคณะกรรมการร่วมกัน การต่างประเทศ การป้องกันและการค้าของรัฐสภาออสเตรเลีย การที่คณะกรรมการคณะนี้อยู่ในคณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee) เนื่องจากออสเตรเลียไม่มีคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ การป้องกันและการค้าโดยตรง¹⁶ กรรมการจึงมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินงานร่วมกันและต้องรายงานผลการดำเนินงานแก่สภาทั้งสอง

บทบาทของคณะกรรมการ (committee) ของรัฐสภาจะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นสภาเล็กของรัฐสภา เพราะกระบวนการพิจารณาในร่างกฎหมาย การเสนอแนะนโยบายทางด้านการบริหารและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารส่วนหนึ่งจะมาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะได้รับการคุ้มครองจากอำนาจและความคุ้มกันของรัฐสภา ซึ่งจะ

¹⁶ Fact Sheet Chamber Research Office Department of the House of Representatives, Committee, No.4 May 1994, p.1

ปกป้องการดำเนินงานของคณะกรรมการภายใต้คำสั่งของประธานสภาแต่ละสภา คณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรครัฐบาล ประธานคณะกรรมการของวุฒิสภาอาจจะ เป็นผู้แทนพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ก็ได้¹⁷

หน้าที่ของคณะกรรมการจะพิจารณาตรวจสอบนโยบาย การดำเนินงานของรัฐบาลและข้อบกพร่องในกฎหมายต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การให้ความสนใจในประเด็นปัญหาข้อโต้แย้งที่ยังไม่ได้รับข้อยุติ รวมทั้งการเสนอแนะ การให้ความรู้ในนโยบายโดยเฉพาะ การดำเนินงานของคณะกรรมการจะเป็นการพิจารณาศึกษา การสอบสวนข้อเท็จจริง จากข้อมูล พยานหลักฐานเอกสารต่าง ๆ การเชิญผู้ชี้แจงมาให้ข้อเท็จจริง ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) เพื่อให้ได้ข้อสรุปแล้ว จัดทำเป็นรายงานเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อเสนอต่อรัฐบาลให้ดำเนินการต่อไป ซึ่ง ในการทฤษฎีรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นจะตอบกลับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการภายใน 3 เดือน โดยจะแจ้งผลการพิจารณารับข้อเสนอนั้นหรือเหตุผลที่ไม่รับข้อสั่งเกตเป็นลายลักษณ์อักษร

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนตั้งขึ้นในปี 1991 ซึ่งเป็น หนึ่งในสี่อนุกรรมการประจำในคณะกรรมการร่วมกันการต่างประเทศ การป้องกันและการค้า รัฐบาล อีกสามคณะอนุกรรมการคือ คณะอนุกรรมการการต่างประเทศ คณะอนุกรรมการการป้องกันและคณะอนุกรรมการการค้า การตั้ง คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนให้อยู่ในคณะกรรมการร่วมกันการต่างประเทศฯ สืบเนื่องมาจากแรงผลักดันภายในคณะกรรมการและ เกิดจากองค์กรนิรโทษกรรม ระหว่างประเทศ วัตถุประสงค์ในการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อต้องการขยายความ รับผิดชอบของรัฐบาลและการสนับสนุนจากสังคมรวมทั้งกลุ่มต่าง ๆ ให้สนใจเกี่ยวกับ

¹⁷ Magaret Swierings, Ibid.

การพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการพัฒนาความสนใจในการอภิปราย การจัดทำสนธิสัญญาและการเพิ่มพูนบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการออกสนธิสัญญา เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนรวมทั้งเป้าหมายระหว่างประเทศ การยอมรับบทบาทในการ เป็นจุดเชื่อมระหว่างสิทธิมนุษยชนกับนโยบายระหว่างประเทศ การป้องกันและ ประเด็นการค้า การตั้งคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมการร่วมกัน เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการในการทำความเข้าใจในการเสริมสร้างสิทธิมนุษย ชนให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติในทุกระดับของสังคมและในระดับประเทศ

2.2.3.2 เป้าหมายในการดำเนินงาน

เป้าหมายในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ สิทธิมนุษยชนมุ่งที่จะพิจารณาข้อร้องเรียน ข้ออุทธรณ์และการเป็นตัวแทนของ กลุ่มประชาคมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การทำงานของคณะอนุกรรมการจะได้รับคำ แนะนำจากเลขาธิการรายงานที่เป็นทางการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจากองค์กรนิรโทษกรรม ระหว่างประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะต้องเสนอราย งานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมที่รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งราย งานฉบับนี้จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการพิจารณาในวาระปกติของรัฐสภา

คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเน้นในการ ตรวจสอบรายงานข้อมูลสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลออสเตรเลียในกิจกรรมระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยไม่เกี่ยวข้องกับการ ตรวจสอบกรณีของปัจเจกบุคคลหรือข้อมูลสิทธิมนุษยชนของประเทศอื่น ซึ่งจะ เป็น การซ้ำซ้อนกับงานของหน่วยงานของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามให้สภา คองเกรสเข้าไปมีบทบาทต่อกระบวนการยุติธรรมของประเทศอื่น ในการตรวจสอบ รายงานข้อมูลสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการจะช่วยคณะอนุกรรมการ สิทธิในการตรวจสอบไม่ให้ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาในประเด็นดังกล่าว แต่ในทาง ปฏิบัติก็เป็นไปได้ยากสำหรับคณะอนุกรรมการที่จะแยกเรื่องหรือแง่มุมของปัญหาใด เป็นเรื่องภายในหรือภายนอกประเทศและกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มจาก นโยบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

2.2.3.3 แนวทางการดำเนินงาน

การดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมกับการ

ต่างประเทศ ๆ จะพิจารณาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับรายงานประจำปี การ
ดำเนินด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของรัฐบาลโดย
กระทรวงการต่างประเทศและการค้าเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงาน

ในการตรวจสอบรายงานจะมีกรอบระยะเวลา
ในการพิจารณาเป็นเวลา 12 เดือน โดยคณะกรรมการจะเผยแพร่ข้อมูลราย
งานที่จะตรวจสอบต่อสื่อมวลชนและส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับคณะทำงานพิจารณา รวม
ทั้งการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ 10 ครั้ง ในนครซิดนีย์ เมลเบิร์นและ
แคนเบอร์รา ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ อนุกรรมการจะส่ง
ร่างรายงานเสนอต่อคณะกรรมการร่วมกันฯ พิจารณา¹⁸

ในรายงานฉบับแรกในปี 1992 คณะกรรมา-
ธิการร่วมกันได้รับข้อมูลจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลที่ได้รับไม่ได้เป็นสิ่งที่
ประชาชนต้องการให้ตรวจสอบทางเลือกในแนวนโยบายการส่งเสริมหรือคุ้มครอง
สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือนโยบายความช่วยเหลือทางด้านอาหาร การ
เข้าร่วมสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่ข้อมูลกลับมาจากองค์กรกลุ่มที่
แสวงหาความสนับสนุนจากคณะอนุกรรมการให้กล้าที่จะกดดันรัฐบาลที่กดขี่สิทธิของ
ปัจเจกชนและชนกลุ่มน้อยในประเทศอื่น ๆ เช่น ตีมอร์ตะวันออก อิหร่าน ศรีลังกา
พม่า ไทย จีน ทิเบต บอลข่านและตะวันออกกลาง ฯลฯ

การสอบสวนของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษย
ชนในช่วงแรก ๆ คณะอนุกรรมการให้ความสนใจต่อสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ
ค่อนข้างน้อยและเนื่องจากข้อมูลที่เข้ามาถึงคณะอนุกรรมการกว้างมาก จึงทำ
ให้ไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ครบถ้วน รวมทั้งคณะอนุกรรมการตระหนักว่า
ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในประเทศมีคณะกรรมการกิจการภายในดูแลรับผิดชอบอยู่ เช่น คณะกรรมการกิจการอะบอริจินและทอเรส สเตรท ไออร์แลนด์เดออร์
รวมทั้งคณะกรรมการผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามในรายงานฉบับแรก คณะกรรมา-
ธิการร่วมกันการต่างประเทศฯ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าประเด็นปัญหาสิทธิของชนพื้นเมือง

¹⁸ Magaret Swierings, p. 11.

สิทธิสตรีและโอกาสที่เท่าเทียมกันของประชาชนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันและมีผลต่อการกำหนดนโยบายทางด้านต่างประเทศ ในความพยายามที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศ รวมทั้งตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวอะบอริจินไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติอย่างจริงจังต่อความเดือดร้อนที่ชาวอะบอริจินของชาวออสเตรเลียเสียผิวขาว รวมทั้งการคำนึงทางศีลธรรมถึงชีวิตและจิตใจของชาวอะบอริจิน นอกจากนี้คณะอนุกรรมการยังพบว่าศูนย์กลางปัญหาสิทธิมนุษยชนของออสเตรเลียอยู่ที่ชนพื้นเมืองอะบอริจิน ทำให้การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายหัวข้อยังไม่ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งการพิจารณาศึกษาปัญหาการตายของชาวอะบอริจินในสถานที่คุมขังและการสอบสวนกรณีการละเมิดเกี่ยวกับเชื้อชาติภายใต้พันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศยังเป็นประเด็นปัญหา ดังนั้น ในการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องสนใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในประเทศด้วย

ในรายงานฉบับที่ 2 ในปี 1994 ได้กล่าวถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของออสเตรเลียต่อพันธกรณีอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งความสนใจต่อสิทธิชนพื้นเมืองออสเตรเลีย แนวทางการแก้ไข ปัญหา การเคารพต่อสิทธิในการกำหนดใจตนเองเพื่อสร้างความเข้าใจและชี้แนะรัฐสภาในการกำหนดทิศทางให้กับรัฐบาล รวมทั้งการอภิปรายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมือง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการที่รัฐสภาจะพิจารณาร่างอนุสัญญาสิทธิของชนพื้นเมือง

โดยสรุป บทบาทของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนมีกรอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยพยายามที่จะไม่ก้าวล่วงกับงานสิทธิมนุษยชนภายในประเทศซึ่งมีคณะกรรมการกิจการภายในประเทศดูแลอยู่ แต่เนื่องจากออสเตรเลียยังมีประเด็นปัญหาสิทธิของชนพื้นเมืองและเชื้อชาติ จึงทำให้งานในภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนยังคงเกี่ยวข้องกับ การพิจารณาสอบสวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพิจารณาพันธกรณีสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไปพร้อม ๆ กัน จนกว่าประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในออสเตรเลียจะได้รับการพัฒนาแก้ไขให้ดีขึ้น

2.3 อินโดนีเซีย : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The National Commission on Human Rights)

2.3.1 การจัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก่อตั้ง โดยบทบัญญัติประธานาธิบดีที่ 50/1993¹⁹ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ เพื่อที่จะวางเงื่อนไขในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 1945 กฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และจะเพิ่มการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการสนับสนุนความพยายามที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในสังคมอินโดนีเซีย

2.3.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของอินโดนีเซีย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เผยแพร่เป็นการทั่วไปเกี่ยวกับแนวความคิด (concept) สิทธิมนุษยชนของชาติและระหว่างประเทศให้กับประชาชนชาวอินโดนีเซียและสังคมระหว่างประเทศ
2. ศึกษาทั่วโลกเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติโดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะให้คำแนะนำรัฐบาลในการเข้าไปให้การรับรองกลไกต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ
3. ชี้แนะเกี่ยวกับการดำเนินงานทางด้านสิทธิมนุษยชน จัดทำความคิดเห็นของคณะกรรมการข้อพิจารณาและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล

¹⁹ "Some highlights on the background and performance of the Indonesia", Commission on Human Right, n.p., n.d.

4. ให้ความร่วมมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

2.3.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการ

สมาชิกได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบัญญัติประธานาธิบดี

2.3.4 เรื่องที่พิจารณาของคณะกรรมการ

ในปี 1994 คณะกรรมการรับเรื่องพิจารณา จำนวน 453 เรื่อง ซึ่งในจำนวนนี้มี 343 เรื่องที่ได้รับการแก้ไขให้เป็นที่พอใจ²⁰ โดยส่วนใหญ่จะเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ข้อขัดแย้งเรื่องแรงงาน กลไกของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้อขัดแย้งเรื่องที่อยู่อาศัย ประเด็นปัญหาทางด้านศาสนาและเรื่องอื่น ๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพจากความกลัว การละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก ปัญหาข้อขัดแย้งในสถานศึกษา ปัญหาเรื่องการก่อสร้างเขื่อน

2.3.5 กิจกรรมการดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตั้งคณะอนุกรรมการ-ธิการขึ้นมา 3 คณะ เพื่อดำเนินงาน กล่าวคือ คณะอนุกรรมการการศึกษาและข้อมูลข่าวสาร คณะอนุกรรมการศึกษากลไกสิทธิมนุษยชน และคณะอนุกรรมการควบคุมการปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชน²¹

1) คณะอนุกรรมการการศึกษาและข้อมูลข่าวสาร ได้ดำเนินกิจกรรมในด้านการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศเกี่ยวกับพื้นฐานแนวความคิดสิทธิมนุษยชนให้กับหน่วยงานของรัฐบาล

²⁰ Marzuki Darusman, Human Rights : An Indonesia Perspective. Paper : Asia Foundation, Human Rights Workshop, Manila, March 2-4, 1994. p.1.

²¹ Ibid.

สถาบันเอกชนสถาบันการศึกษาและชุมชนนอกระบบการศึกษาการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยจัดการบรรยายการสัมมนา การเตรียมการเผยแพร่สิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางรายการโทรทัศน์

2) คณะอนุกรรมการศึกษากลไกสิทธิมนุษยชน ได้ดำเนินการกิจกรรมในด้านศึกษาอนุสัญญาและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและรายงานผลการพิจารณาเพื่อให้รัฐบาลดำเนินการเสนอแนะให้รัฐบาลให้การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965) และ Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984)²² รวมทั้งกำกับและศึกษาการปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในอินโดนีเซีย

3) คณะอนุกรรมการควบคุมการปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ในการป้องกันและกำกัับดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่รอให้มีการร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาก่อนและให้ความเห็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและแนะนำการแก้ไขต่อหน่วยงานของรัฐและสถาบันที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงปี 1994 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้สถาปนาความร่วมมือประสานงานกับองค์กรในระดับภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองกับสถาบันระดับชาติ โดยการเข้าเยี่ยมหน่วยงาน การแลกเปลี่ยนทัศนะและสัมมนา ร่วมกับองค์กร หน่วยงานประสานงานคณะรัฐมนตรีทางด้านการเมืองและความมั่นคงกระทรวงกลาโหม กระทรวงแรงงาน สถาบันความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรหน่วยงานระหว่างประเทศ โดยการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังของอินโดนีเซียต่อที่ประชุมสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

²² Ibid., p. 2.

โดยสรุป อินโดนีเซียได้ก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นผลมาจากพลังผลักดันจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ การรับรู้ถึงผลประโยชน์จากการนำประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบเสรีมาใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และ ประการสำคัญเนื่องมาจากการที่อินโดนีเซียถูกตั้งข้อกล่าวหาจากนานาชาติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก รวมทั้งปัจจัยภายในประเทศ ซึ่งเป็น ภาระในการกำหนดนโยบายของชาติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซีย ต้องเพิ่มการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เพื่อที่จะแสวงหาการยอมรับ จากอารยประเทศ²³ ดังนั้นการก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึง เป็นเครื่องหมายที่สำคัญในการนำนโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลไปปฏิบัติ ในขณะที่ อินโดนีเซียยังจะต้องวางหลักเกณฑ์การนำสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระหว่าง ประเทศไปแปรเปลี่ยนเป็นกิจกรรมและการปฏิบัติในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ มนุษยชนเพื่อให้เกิดขึ้นจริงและได้รับการไว้วางใจตามที่อินโดนีเซียได้ประกาศสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในประเทศ ซึ่งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอินโดนีเซียจะบรรลุผลก็ต่อเมื่อมีการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยในทุกรูปแบบให้บังเกิด ขึ้นอย่างแท้จริงในอินโดนีเซีย

2.4 กัมพูชา : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและรับเรื่องราวร้องทุกข์ (The National Assembly Commission on Human Rights and Reception of Complaints)

2.4.1 ข้อมูลพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชน

กัมพูชาเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาสงครามกลางเมือง ประชาชนประสบปัญหาจากภัยสงคราม ความยากไร้และการขาดเสถียรภาพทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเวลายาวนานนับสิบ ๆ ปี

²³ Ibid., p. 2.

ภายใต้ความช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติ ได้จัดส่งกองกำลังทหารสหประชาชาติ (UNTAC) เข้าไปรักษาความสงบภายในประเทศและได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชาและสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ออกกฎหมายรัฐธรรมนูญในปี 1993 ซึ่งในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา 1993 ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของชนชาวกัมพูชา ดังปรากฏในมาตรา 31-50 โดยเฉพาะในมาตรา 31^{*} ได้บัญญัติรับรองและให้ความเคารพสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิเด็กและสตรี บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายมีสิทธิเสรีภาพและหน้าที่เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเชื่อ การเมือง สถานภาพทางสังคม ความมั่งคั่งหรือสถานภาพอื่น ๆ การแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การแสดงออกดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ และในมาตราอื่น ๆ ก็ได้บัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนไว้ เช่น ได้กำหนดสิทธิในร่างกาย เสรีภาพ และความมั่นคงของบุคคล เสรีภาพในการเสนอข่าวสารและเผยแพร่ข้อมูล สิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในที่ดิน

กัมพูชาในเวทีระหว่างประเทศ ได้ให้การรับรองและให้สัตยาบัน กติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาสิทธิเด็ก และสตรี อนุสัญญาผู้ลี้ภัย²⁴

* Article 31 "The Kingdom of Cambodia shall recognize and respect human rights as stipulated in the United Nations Charter, the Universal Declaration of Human Rights, the covenants and conventions related to human rights, woman's and children's rights..."

²⁴ Human Rights. International Instruments Chart of Ratifications as at 21 December 1993, United Nation, New York and Geneva, 1994 p.23.

2.4.2 การจัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและรับเรื่องร้องเรียนเป็น คณะกรรมการคณะหนึ่งในจำนวน 9 คณะ ของรัฐสภากัมพูชา ก่อตั้งขึ้นในเดือน ตุลาคม 1993 คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อย กว่า 7 คน ประธานคณะกรรมการ รองประธานคณะกรรมการและ เลขานุการ คณะกรรมการตำแหน่งละ 1 คน

2.4.3 อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการของ กัมพูชา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้²⁵

1. พิจารณาบททวนกฎหมายและข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับสิทธิมนุษยชนและกลไกระหว่างประเทศ นอกจากนี้ คณะกรรมการมีหน้าที่ ในการเสนอกฎหมายเพื่อที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในกัมพูชา คณะ กรรมการมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายอื่นนอกเหนือจากเรื่อง สิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาด้วย

2. กำกับดูแล ตรวจสอบและรายงานผลการสอบสวน การละเมิดสิทธิมนุษยชนคณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการสอบสวนและ การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศ ในการปฏิบัติตามอาณัติหน้าที่ คณะ กรรมการได้ดำเนินการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมากทั้งใน จังหวัดต่าง ๆ และเทศบาลนครหลายแห่ง

* Principle 6,10 The Internal Regulations of the National Assembly of Cambodia, 1993.

²⁵ Work and duties of the National Assembly Commission on Human Rights and the Reception of Complaints (A Summary) n.d., n.p.

คณะกรรมการสิทธิการได้เข้าไปมีส่วนโดยตรงต่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนชนและดำเนินการช่วยเหลือผ่านทางภรรยา เบียบของรัฐบาลและกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าคณะกรรมการจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาล (the court hearings) แต่ได้เสนอแนะให้ศาลพิจารณาคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบกฎหมายภายในและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งกัมพูชาได้ให้การรับรอง

3. รับเรื่องร้องเรียน การรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเป็นอาณัติ (mandate) หน้าที่ที่ทำให้คณะกรรมการต้องปฏิบัติภารกิจด้านนี้เกือบตลอดเวลาประชาชนสามารถร้องเรียนได้โดยตรงหรือผ่านจังหวัด เทศบาลนคร องค์การเอกชน (NGOs) และสื่อมวลชน ภายหลังจากที่รับเรื่องร้องเรียนประธานคณะกรรมการจะเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว คณะกรรมการสามารถแก้ไขปัญหาค้าง ๆ จากการร้องเรียนเป็นจำนวนมาก ในการดำเนินงานของคณะกรรมการบางครั้งจะเชิญนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการ รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ระดับสูงมาชี้แจงตอบข้อซักถามเกี่ยวกับข้อร้องเรียน ณ รัฐบาล

จากการสัมภาษณ์นาย Sokha Kim ประธานคณะกรรมการ ในโอกาสที่เดินทางมาร่วมสัมมนาที่คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จังหวัดชลบุรี ในวันที่ 7 ตุลาคม 2538 เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนทั้งจากประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณปีละ 1,000 เรื่อง เรื่องที่พิจารณาถ้าหากเป็นเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับประชาชนจะส่งเรื่องให้ศาลพิจารณา ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วให้เสนอรายงานกลับมาที่รัฐบาล ในบางครั้งคณะกรรมการอาจเชิญรัฐมนตรีมาร่วมปรึกษาหาหรือหาแนวทางแก้ปัญหากรณีทางราชการส่งรายงานกลับมาที่รัฐบาลแล้ว ประชาชนไม่ยอมรับผลรายงานดังกล่าว คณะกรรมการจะดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากประชาชน (public hearing) ซึ่งถ้าผลการพิจารณาการดำเนินงานของทางราชการถูกต้อง คณะกรรมการจะอธิบายทำความเข้าใจกับประชาชน คณะกรรมการสามารถติดตามตรวจสอบข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการส่วนกลาง ท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ส่วนข้อร้อง

เรียนที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชน คณะกรรมการจะพยายามทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยประนีประนอม ถ้าหากดำเนินการไม่ได้จะส่งเรื่องไปสู่กระบวนการพิจารณาของศาล

2.4.4 บทบาทและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

พิจารณาข้อร้องเรียนเรื่องที่ดินทำกินของประชาชน ในปัจจุบันเป็นปัญหามากเนื่องจากรัฐบาลต้องการที่จะนำที่ดินไปเพื่อพัฒนาประเทศซึ่งจะต้องมีการกำหนดค่าทดแทนที่ดินในกรณีที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ขึ้น การฝึกอบรมสิทธิมนุษยชนให้กับพระภิกษุเพื่อให้เป็นผู้ฝึกอบรมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการกักขัง ควบคุม การจัดองค์กรและการแยกประเภทนักโทษ การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของนักโทษให้สอดคล้องกับนโยบายสิทธิมนุษยชน การผลักดันรัฐบาลและรัฐสภาให้ตระหนักถึงความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรมของศาล การสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน การติดตามสถานการณ์ทั่วไปของสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และการเป็นเครือข่ายสิทธิมนุษยชนร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ (Human Rights Vigilance NGOs)²⁶ และกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกัมพูชายังปรากฏอยู่แม้ว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นกลไกของรัฐสภาทำหน้าที่คอยตรวจสอบกำกับดูแล แต่เนื่องจากสภาพปัญหาทางด้านการเมืองของรัฐบาลกัมพูชายังไม่มั่นคง การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทางด้านการเมืองยังไม่สามารถเข้าไปแก้ปัญหาความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศได้ กลไกของรัฐสภาในส่วนของคณะกรรมการสามารถทำงานในการเยียวยาแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญและในส่วนของรัฐบาลจะให้การรับรองปฎิญญา กติการะหว่าง

²⁶ Ibid.

ประเทศและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไว้หลายฉบับไว้เป็นมาตรฐานสากล แต่ในทางปฏิบัติยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังปรากฏเป็นข้อเท็จจริงอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งทุกฝ่ายในกัมพูชาจะต้องร่วมมือร่วมใจแก้ปัญหากันไป

2.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union Committee on the Human Rights of Parliament)

2.5.1 การจัดตั้ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา สหภาพรัฐสภา เป็นองค์กรย่อยที่ตั้งขึ้นโดยมนตรีสหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Council) ในปี 1976 โดยอาศัยอำนาจตามธรรมนูญ (statutes) ข้อ 22 (g)²⁷ ที่ให้อำนาจมนตรีสหภาพรัฐสภาจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการพิเศษ หรือคณะทำงานที่มีบทบาทหน้าที่เฉพาะ การกำหนดตำแหน่ง ระยะเวลาทำงานงบประมาณและจะต้องรายงานต่อมนตรีสหภาพรัฐสภา

2.5.2 บทบาทอำนาจหน้าที่

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา สหภาพรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา เป็นหน่วยงานสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภา โดยใช้กระบวนการวิธีพิจารณาไต่สวนคำกล่าวโทษ (the communications procedure)²⁸ สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำกล่าวโทษให้กับสมาชิกรัฐ

²⁷ Leandro Despouy, Function and "Jurisprudence" of the IPU committee on the Human Rights of Parliamentarians 1977-1993, 1993, p.41.

²⁸ Ibid., p.3.

สภาผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งโดยตรงและลับ ตรวจสอบหาข้อยุติในการกล่าวโทษที่มีมูลโดยทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นอนุญาโตตุลาการโดยมีเป้าหมายที่จะไกล่เกลี่ยสอบสวนหาข้อสรุป บทบาทของคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการตัดสินหรือพิพากษาคดีหรือไม่มีหน้าที่ในการกล่าวหาหรือประนามว่าบุคคลหรือรัฐใดกระทำผิด แต่จะดำเนินกิจกรรมและบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกในการแนะแนวทางแก้ไขและประสานงาน ในกรณีสมาชิกสหภาพรัฐสภาถูกตัดสินดำเนินคดีในศาล คณะกรรมการมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นหลักประกันแก่สมาชิกสหภาพรัฐสภาในการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงกลไกมาตรฐานสากลระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชน และการพิจารณาไต่สวนคำกล่าวโทษของคณะกรรมการ จะไม่มีการลงโทษหรืออำนาจบังคับ แต่จะใช้วิธีเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการโดยมีเป้าหมายในการลงโทษและกดดันโดยอ้อมต่อประเทศที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศนั้น ๆ

2.5.3 องค์ประกอบคณะกรรมการและวิธีการแต่งตั้ง

มนตรีสหภาพรัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสหภาพรัฐสภาที่ได้รับการคัดเลือกโดยคำนึงความเท่าเทียมกันของสัดส่วนพื้นที่ของภูมิภาค และกลุ่มชาติ (National Group) จำนวน 5 คน ซึ่งจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การคัดเลือกกรรมการคำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคล แต่ก็เป็นการพิจารณาในฐานะตัวแทนของภูมิภาค (region) กรรมการไม่สามารถดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในสหภาพรัฐสภาได้อีกยกเว้นตำแหน่งประธานมนตรีสหภาพรัฐสภาหรือกรรมการบริหารสหภาพฯ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสามารถเลือกผู้ร่วมงานหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากประเทศเดียวกัน เข้าร่วมเป็นคณะทำงานเพียงแต่ไม่มีอำนาจเท่ากับคณะกรรมการ²⁹ มนตรีสหภาพรัฐสภาจะเลือกสรรบรรดาราชชื่อสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกชาติใดชาติหนึ่งหรือมาจากหลายกลุ่มจากทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้ทำหน้าที่สัมพันธ์กับพื้นที่ที่แต่ละคนเกี่ยวข้อง³⁰

²⁹ Ibid., p.42-43.

³⁰ Ibid., p.43.

2.5.4 ระยะ เวลาในการดำรงตำแหน่ง

5 ปี ตำแหน่งกรรมการว่างลงเมื่อกรรมการตาย ลาออก ขาดจากความเป็นสมาชิกสหภาพหรือกลุ่มรัฐชาติระงับตำแหน่ง³¹

2.5.5 การคัดเลือกและวาระการดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ

กรรมการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และรองประธานคณะกรรมการ โดย รองประธานคณะกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการกรณีที่ไม่ว่าง และปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน เมื่อประธานลาออกตายหรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือในกรณีที่ถูกระงับหรือปลดออกจากตำแหน่งจากสมาชิกกลุ่มรัฐชาติต่าง ๆ

วาระในการดำรงตำแหน่ง 1 ปี ในทางปฏิบัติจะมีผู้ประสานงานที่ทำความเข้าใจอย่างใกล้ชิด (rapporteur) ระหว่างมนตรีสหภาพรัฐสภา กับ ประธานคณะกรรมการ ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่ได้เป็นสมาชิกในมนตรี สหภาพ ในการประชุมสหภาพรัฐสภาคณะกรรมการสามารถ เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ คำปรึกษาและตอบข้อซักถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการได้³²

2.5.6 วาระการประชุมคณะกรรมการ

ดำเนินการประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ที่สำนักงานใหญ่ สหภาพฯ โดยจัดประชุมหลายสัปดาห์ก่อนการประชุมประจำปีครั้งที่ 2 ในการพิจารณา ร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา

ตั้งแต่ปี 1978 คณะกรรมการได้เห็นชอบที่จะจัดวาระการประชุม ในระหว่างประชุมพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพรัฐสภา ทั้งนี้เป็นประโยชน์ในแง่ ที่จะ ได้ติดต่อโดยตรงกับผู้เป็นสมาชิกชาติที่เกิดกรณี และสามารถติดต่อประสานงาน กันได้โดยทันที³³

³¹ Ibid.

³² Ibid., p.44.

³³ Ibid., p.45.

2.5.8 ขอบเขตอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการ (jurisprudence)

ขอบเขตอำนาจการพิจารณา (jurisprudence) ของคณะกรรมการจะกำหนดขอบเขตไว้เฉพาะสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง³⁴ เช่น สิทธิในการมีชีวิตร สหิทธิที่จะไม่ถูกทารุณหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายและสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่ยุติธรรม³⁵

2.5.9 ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ

แม้ว่าคณะกรรมการจะเป็นส่วนหนึ่งของมนตรีสหภาพรัฐสภาแต่คณะกรรมการสามารถศึกษาพิจารณาหรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ และสามารถกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติของตนเอง การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบข้อมูล การให้ความเห็นต่อวิธีการดำเนินงานในทางปฏิบัติต่อมนตรีสหภาพรัฐสภา กรรมการได้รับการแต่งตั้งจากมนตรีสหภาพรัฐสภา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภาจาก 108 ประเทศ การแต่งตั้งจะพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกและสอดคล้องกับการกระจายทางด้านภูมิศาสตร์การเมือง การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นความลับและตั้งอยู่บนพื้นฐานการดำเนินงานที่อยู่ภายในขอบเขตของความยุติธรรมของศาล คณะกรรมการได้พิจารณากรณีศึกษา (เรื่อง) แต่ละบุคคลจำนวน 600 เรื่อง จาก 47 ประเทศ³⁶ ซึ่งมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกซึ่งมีความแตกต่างทั้งทางด้านการเมืองและระบบศาลยุติธรรม ซึ่งได้นำเอาระบบ ระเบียบกฎเกณฑ์ และกระบวนการยุติธรรมมาประยุกต์ใช้สำหรับกรณีที่น่ามาพิจารณาศึกษาและไม่ได้นำเอาแต่ละกรณีที่น่ามาพิจารณาไปเปิดเผยเพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการกดดันใด ๆ ทั้งสิ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ Ibid., p.5.

³⁵ Ibid., p.41.

³⁶ Ibid., p.46.

ในกรณีที่พิจารณาศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเทศของกรรมการท่านใดท่านหนึ่ง กรรมการท่านนั้นสามารถให้ข้อมูลกรณีที่กรรมการร้องขอ แต่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมพิจารณาศึกษา และตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้ หลังจากที่พิจารณาได้ข้อสรุปว่ากรณีที่พิจารณาศึกษาค่ากล่าวโทษนั้นไม่เป็นความจริงและกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เสียหายร้ายแรง กรรมการนั้นสมควรที่จะทำจดหมายเปิดผนึกแจ้งไปยังสหภาพรัฐสภาให้ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อกล่าวหาว่าท่านนั้นไม่เป็นความจริง

2.5.10 องค์ประชุมและการออกเสียง

องค์ประชุม 3 คน และออกเสียงใช้คะแนนเสียงข้างมาก

2.5.11 การตั้งผู้แทนคณะกรรมการ (substitute)

คณะกรรมการสามารถตั้งผู้แทนดำเนินงานของคณะกรรมการได้ แต่ผู้แทนไม่มีอำนาจในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายหรือตัดสินใจ เพียงให้เข้าถึงเอกสารในการดำเนินงานและติดตามการดำเนินงานในฐานะผู้สังเกตการณ์

2.5.12 การให้คำปรึกษาเป็นลายลักษณ์อักษร

ในกรณีที่เร่งด่วน คณะกรรมการไม่สามารถรอจนถึงการประชุมสหภาพในสมัยหน้าได้ คณะกรรมการสามารถให้คำปรึกษาได้โดยทางโทรศัพท์ โทรสารหรือเทเล็กซ์ได้

2.5.13 การรับฟังความคิดเห็น (public hearing)

การรับฟังความคิดเห็นเพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามารถตัดสินใจได้บนพื้นฐานของพยานหลักฐานจริง ๆ เพื่อปกป้องแหล่งข้อมูลและเป็นเกราะป้องกันกรรมการจากแรงกดดันต่าง ๆ คณะกรรมการจะใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็น โดยการประชุมรับฟังความคิดเห็นหรืออาจรับฟังโดยประธานคณะกรรมการหรือกรรมการแต่ละคนแยกรับฟัง บุคคลที่เชิญมาร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น ผู้ถูกละเมิด กรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภา ผู้แทนหน่วยงานของประเทศที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา ผู้แทนผลประโยชน์ของผู้ถูกละเมิด เป็นต้น

2.5.14 การตั้งคณะทำงาน (mission)

คณะกรรมการมีอำนาจในการตั้งคณะทำงานเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและการพิจารณาตัดสินใจของคณะกรรมการ การทำงานของคณะทำงานไม่ต้องแจ้งต่อมนตรีสหภาพรัฐสภา โดยคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย คณะทำงานประกอบด้วยกรรมการ 1 หรือ 2 คน หรือบุคคลอื่น เช่นสมาชิกรัฐสภา เลขาธิการสหภาพรัฐสภาหรือผู้แทน ลูกขุน ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้คณะกรรมการยังสนับสนุนให้กลุ่มรัฐชาติตั้งคณะทำงานเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมของกลุ่มเพื่อติดตามผลการปฏิบัติตามข้อมติของมนตรีสหภาพ³⁷

1. วิธีการดำเนินงานของคณะทำงาน

คณะกรรมการจะตั้งคณะทำงานต่อเมื่อได้รับร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองให้ตอบคำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาสืบสวนสอบสวนแล้วเพื่อป้องกันหรือจำกัดอิทธิพลบทบาททางการเมืองและป้องกันผลกระทบต่อการทำงานของคณะทำงานมนตรีสหภาพรัฐสภาจะกำหนดกรอบวิธีดำเนินงานให้กับคณะทำงานเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนของสมาชิกรัฐสภาห้ามคณะทำงานรับเงินทุนจากองค์กรอื่นใดหรือรับค่าเชิฐเป็นการส่วนตัวไปยังประเทศที่กำลังสอบสวนข้อเท็จจริง การดำเนินงานของคณะทำงานจะใช้วิธีปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่กับประธานคณะกรรมการหรือเลขาธิการสหภาพรัฐสภา โดยจัดประชุมที่สำนักงานใหญ่ เจนีวา

2. การปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย

1. คณะทำงานรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานของรัฐ รัฐสภา ตุลาการ และบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งควรติดต่อและรับฟังพยานหลักฐานก่อนที่จะพบปะเพื่อหาข้อมูล

2. คณะทำงานต้องมั่นใจว่าไม่มีพยานรู้เห็นในขณะติดต่อกับสมาชิกรัฐสภาที่ถูกจับกุม และจะต้องไม่ทำให้สมาชิกรัฐสภาหรือแหล่งข้อมูลตกอยู่ในอันตราย

³⁷ Ibid., pp.125 - 133.

3. รายงานผลงานของคณะทำงาน

จะต้องจัดทำนำส่ง เลขาธิการสหภาพรัฐสภาภายใน 1 เดือน ภายหลังจากเสร็จภาระหน้าที่ รายงานจัดทำเป็นความลับ ซึ่งจะประกอบด้วยสรุปข้อมูลเบื้องต้นในการดำเนินงานและสรุปสถานการณ์อื่น ๆ ของผู้ที่ถูกละเมิด และข้อคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องรวมทำความคิดเห็นของคณะทำงานพร้อมทั้งข้อสังเกตทางด้านกระบวนการยุติธรรมผลการไต่สวนมูลฟ้อง และผลการพิจารณาของศาล

2.5.15 การทำรายงานลับปกปิด

ในวาระการประชุมแต่ละครั้ง คณะกรรมการจะพิจารณาเห็นชอบรายงานลับและหาข้อสรุปที่ชัดเจนก่อนการปิดประชุม ซึ่งจะส่งไปยังคณะกรรมการ และผู้แทนคณะกรรมการ (substitute)³⁸

2.5.16 รายงานเปิดเผย

คณะกรรมการจะจัดทำรายงานเปิดเผยเสนอต่อมนตรีสหภาพรัฐสภาภายในรายงานจะต้องมีรายงานกิจกรรมของคณะกรรมการ รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการและความคิดเห็นเสนอแนะต่อมนตรีสหภาพรัฐสภา³⁹

2.5.17 รายงานของคณะกรรมการประกอบด้วย

1. ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของข้อมูล หรือแหล่งข้อมูล เกี่ยวกับการไต่สวนคำกล่าวโทษ (communicate) และผู้ร้องทุกข์
2. กรอบของสถานการณ์กว้าง ๆ ที่สมาชิกสหภาพเกี่ยวข้อง
3. กรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการที่จะเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่มาของกรณีศึกษา

³⁸ Ibid., p.145.

³⁹ Ibid.

4. ข้อมูลเกี่ยวกับคำกล่าวโทษที่เกี่ยวข้องพิจารณาศึกษา ซึ่งได้รับจากผู้มีอำนาจหน้าที่และการติดต่อโดยตรง

5. ข้อคิดเห็นสำหรับการดำเนินงานของมนตรีสหภาพ โดยเฉพาะจากร่างข้อสรุป (draft solution) รายงานกรณีศึกษาที่ถูกลำเสนอ วาระประชุมต่อมนตรีสหภาพ ซึ่งจะถูกลำมารวมไว้เป็นข้อมูลเพื่อที่จะติดตามประเมินผลข้อเสนอจากมนตรีสหภาพ รวมทั้งข้อสังเกตจากกลุ่มรัฐชาติ

นอกจากนั้นยังนำเสนอข้อเสนอแนะข้อมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ

มนตรีสหภาพจะพิจารณารายงานของคณะกรรมการในวาระการประชุมครั้งที่ 2 ของปี ซึ่งรายงานดังกล่าวควรจะเปิดเผยต่อสาธารณะ

2.5.18 การเผยแพร่ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

การดำเนินงานระหว่างประเทศ ปราศจากการลงโทษ หรืออำนาจบังคับ การเผยแพร่ต่อสาธารณะ จึงมีเป้าหมายที่จะเป็นการลงโทษที่ถูกต้องและมีผลที่จะกดดันต่อประเทศที่เกิดกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อภาพพจน์ของประเทศนั้น ๆ การพิจารณาเปิดเผยต่อสาธารณะจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถูกละเมิด และคำนึงถึงบทบาท กลไกเครื่องมือต่าง ๆ ของกรรมการที่ต้องการปกป้องสมาชิกรัฐสภา

2.5.19 ผลของการเผยแพร่ต่อสาธารณะ

เพื่อเผยแพร่ให้สมาชิกรัฐสภาตระหนักถึงการเป็นเหยื่อของการละเมิดและคำนึงถึงสิทธิของตนเองเพื่อป้องกัน ปกป้องผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การโน้มน้าวไม่ให้รัฐบาลพยายามทำสิ่งที่ไม่ควรกระทำต่อสมาชิกรัฐสภา โดยการให้อนุญาตต่อตุลาการพิจารณาคดี สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันในหมู่สมาชิกรัฐสภาและตระหนักถึงสิทธิของสมาชิกภาพมากยิ่งขึ้นและ เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลของสหภาพรัฐสภา

2.5.20 หน่วยงานช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

มีสำนักงานเลขาธิการระหว่างประเทศสหภาพรัฐสภาเป็นหน่วยงานในการช่วยปฏิบัติ โดยเลขาธิการระหว่างประเทศ สหภาพรัฐสภา มีหน้าที่ตามระเบียบวิธีดำเนินงาน (procedure)⁴⁰ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ดังนี้

1. เป็นเลขานุการ อำนวยความสะดวกทางด้านการดำเนินงานให้กับกรรมการ
2. เรียกประชุมคณะกรรมการจัดเตรียมการประชุม จัดส่งระเบียบวาระและเอกสารประกอบที่ใช้ในการประชุม
3. จัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับการสอบสวนข้อร้องเรียน
4. ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้ร้องเรียนโดยจะนำเสนอรายงานสรุปเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับข้อกล่าวหา วันที่ได้ส่งเรื่องให้พิจารณา ข้อสรุปบทวิเคราะห์ข้อกล่าวหาและข้อมูลต่าง ๆ ข้อมูลกฎหมายอ้างอิง เช่นกฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศข้อมูลในการสอบสวนเบื้องต้น ข้อสังเกตต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะปรากฏว่าอยู่ในรายงานของคณะกรรมการ
5. จัดรับฟังความคิดเห็นให้กับคณะกรรมการ โดยเลขาธิการจะรับผิดชอบในการจัดเตรียมการรับฟังดังกล่าวทั้งทางด้านเทคนิคเครื่องมือและติดต่อประสานงาน
6. การเดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริงของคณะทำงานเลขาธิการฯ จะดำเนินการติดต่อประสานงานการเดินทางในเบื้องต้น การจัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายและข้อเสนอแนะสำหรับข้อเสนอแนะล่วงหน้า
7. การรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อมนตรีสหภาพ โดยเลขาธิการฯ จะประสานงานอย่างใกล้ชิดกับประธานคณะกรรมการ จัดเตรียมรายงานผลการพิจารณาช่วยในระหว่างการตอบคำถาม และให้ข้อเสนอแนะการประชุมมนตรีสหภาพที่เกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการ

⁴⁰ Ibid., pp.55 - 59.

ส่งรายงานล่วงหน้าให้กับล่ามและชวเลขและช่วยเหลือประธานมนตรีสหภาพ ในการเป็นประธานการอภิปรายเรื่องรายงานคณะกรรมการ และการลงมติใน ข้อเสนอแก้ปัญหาของคณะกรรมการหรือการแก้ไขปรับปรุงและยุติการเลือกตั้ง ซ่อมกรรมการใหม่หรือในกรณีอื่น ๆ ลงมติข้อเสนอของประมาณที่สัมพันธ์กับกิจกรรมพิเศษซึ่งอาจจะเสนอโดยสมาชิกมนตรีสหภาพ

8. ติดตามผลการตัดสินและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการและมนตรีสหภาพรัฐสภา

9. เผยแพร่ผลงานข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

10. เก็บเอกสารของคณะกรรมการ

2.5.21 สถานการณ์และการคุ้มครองมนุษยชนสิทธิของสมาชิกรัฐสภา

ก. สิทธิในการมีชีวิต

1. ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาถูก (extra-judicial execution) คณะกรรมการจะเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาล กองทัพและผู้มีอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยทันทีต่อกรณีการตายของสมาชิกรัฐสภา โดยขอให้มีการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมและตามกฎหมาย ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่จะต้องแถลงข้อเท็จจริงในกรณีที่ไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษ⁴¹

2. การลงโทษประหารชีวิต จะต้องผ่านการพิจารณาของกระบวนการยุติธรรมของศาล สมาชิกรัฐสภาจะต้องมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลสูง การขอภัยโทษและปกป้องโทษประหารชีวิตกรณีการยุบสภาและยึดอำนาจจากทหาร โดยมนตรีสหภาพจะขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ข้อเท็จจริงและผลของการสอบสวนกรณีที่เกิดขึ้นกับสมาชิกรัฐสภาในประเทศนั้น ขอให้มีการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมและขอให้ปลดปล่อยโดยเร็ว

⁴¹ Ibid., p.156.

ข. สิทธิในการได้รับการเอาใจใส่ดูแลและสิทธิที่ไม่ถูก

ทารุณกรรม

สมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการตัดสินให้ลงโทษจำคุก จะต้องได้รับการดูแลสุขภาพก่อนเข้าคุก การดูแลสุขภาพในยามเจ็บป่วยกรณีที่ถูกจำคุกและสิทธิที่จะไม่ถูกทารุณกรรมอย่างโหดเหี้ยม⁴²

ค. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยยุติธรรม

สมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 3, 9, 10 และ 11 ซึ่งหลักการถูกจับกุมหรือลงโทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย หลักการได้รับประกันว่าจะได้รับการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม สิทธิที่จะอุทธรณ์คดีอาญา ขบวนการพิจารณาคดีจะต้องไม่ล่าช้า การปล่อยตัวผู้ต้องหา และสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทน⁴³

ง. กรณีการถูกจำคุกทางการเมือง

สหภาพรัฐสภาจะ เอาใจใส่ปัญหาการตัดสินจำคุกทางการเมืองโดยปราศจากกระบวนการจับกุมที่ถูกต้องตามกฎหมาย สมาชิกสภาที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับการพิจารณาสอบสวนภายในระยะเวลาที่สมควร⁴⁴ กรณีที่มีการจับกุมคุมขังทันทีโดยไม่มีการจับกุมสอบสวน กรณีนี้สหภาพรัฐสภาจะ เข้าไปให้การคุ้มครองในทันที การจำกัดบริเวณซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพ ซึ่งเป็นความรู้สึกที่รุนแรงกว่าการติดคุกทางการเมือง ในข้อเท็จจริงจะเป็นการปิดหรือต่อเวลาการติดคุกทางการเมืองต่อไป สหภาพจะปกป้องสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและคุ้มครองให้ได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและให้ได้รับสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเลือกที่อยู่อาศัย ซึ่งสมาชิกรัฐสภาควรได้รับการคุ้มครองสิทธินี้เนื่องจากจะต้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴² Ibid., p.166.

⁴³ Ibid., pp.173 - 179.

⁴⁴ Ibid., pp.202 - 219.

ปฏิบัติการระงับที่ตามที่ได้รับมาจากประชาชน สิทธิในการอุทธรณ์และสิทธิที่จะ
ได้รับการทดแทนค่าเสียหาย

นอกจากนี้ยังคุ้มครองสิทธิในการเดินทางเข้าหรือออกประเทศโดย
เสรี คุ้มครองสิทธิทางการเมืองในการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอิสระโดยเคารพถึงมติ
ของประชาชนสิทธิในการสมัครเลือกตั้งและสิทธิของสมาชิกรัฐสภาในการได้รับเอก
สิทธิและความคุ้มกัน

จะเห็นได้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่และกระบวนการดำเนินงาน
งานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สหภาพรัฐสภาได้มีบทบาทสำคัญครอบคลุม
สิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ให้กับสมาชิกรัฐสภา จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินงาน
ของคณะกรรมการฯ พบว่าในระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมาคณะกรรมการประสบผล
สำเร็จในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับสมาชิกรัฐสภาในทุกภูมิภาคของโลก สมาชิก
รัฐสภาที่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยวปราศจากข้อกล่าวหา การซ้อม ทรมาน ถูกเนรเทศ
หรือถูกกระทำโดยไม่ยุติธรรมตามกฎหมาย หรือไม่สามารถแสดงความคิดเห็นโดย
เสรี ในปัจจุบันสามารถแสดงสิทธิต่าง ๆ ได้ ในขณะที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องแสดง
บทบาทหลักในการพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนหรือสังคม แต่ในตำแหน่งนี้การ
เมืองทำให้สมาชิกรัฐสภาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เช่นเดียวกันกับปัจเจกบุคคลอื่น ๆ
หรือผู้เลือกตั้งเข้ามา

ในฐานะที่สหภาพรัฐสภาเป็นองค์กรโลกที่มีวัตถุประสงค์ใน
การปกป้องและส่งเสริมสถาบันรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบที่เผชิญหน้ากับความเสี่ยงที่จะ
ถูกแทรกแซงทางการเมือง หรืออำนาจตามกฎหมาย เพื่อป้องกันสิ่งเหล่านี้ สหภาพ
รัฐสภาได้กำหนดกลไกไว้สองแนวทางกล่าวคือ ในด้านหนึ่งเป็นการดำเนินงาน
พิจารณาไต่สวนคำกล่าวโทษ (procedure for the examination of
communication) และอีกด้านหนึ่งเป็นกลไกในการหาแนวทางในการเยียวยา
แก้ไข (An impartial mechanism for their treatment) โดยอาศัยรูปแบบ
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนรัฐสภา คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิก
รัฐสภาที่มาจากห้าภูมิภาคหลักของโลก ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าระบบกฎหมายและ
ระบบการเมืองที่หลากหลายจะได้ถูกนำมาใช้ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์
ของระเบียบวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนรัฐสภา โดยไม่ต้อง

การที่จะระบุหรือประณามบุคคลที่กระทำผิดแต่จะหามาตรการในการเป็นอนุญาโตตุลาการในการตัดสินที่มีผลกระทบต่อสมาชิกรัฐสภา เพื่อที่จะปกป้องคุ้มกันและให้ได้รับการทดแทนจากการกระทำก่อนการพิจารณาคดีใด ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาอาจได้รับผลกระทบ การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องได้รับความร่วมมือด้วยดีจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้ทำหน้าที่ในฐานะเป็นอนุญาโตตุลาการ โดยทำหน้าที่เป้าหมายที่จะไกล่เกลี่ยกรณีข้อพิพาทสอบสวนหาข้อสรุปและใช้มาตรการรายงานเป็นมาตรการในการลงโทษโดยทางอ้อม คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้รัฐปฏิบัติตามใด ๆ ได้ รวมทั้งจะไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรหน่วยงานหรือรัฐแต่อย่างใด แต่จะควบคุมให้เคารพความเป็นปัจเจกชนขององค์กรอื่นให้อยู่ในกรอบมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนซึ่งน่าจะ เป็นบทบาทที่ถูกต้องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสมาชิกสหภาพรัฐสภา

3. คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรไทย

(The Committee on Justice and Human Rights)

หลักการสากลตามแนวทางของกลไกสถาบันระดับชาติสิทธิมนุษยชนในรูปแบบกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ จะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่และบทบาทในด้านนิติบัญญัติโดยการออกและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานสากล การเสนอแนะให้คำปรึกษาทางด้านสิทธิมนุษยชนให้กับฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการต่อไป การควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายสิทธิมนุษยชนของฝ่ายบริหาร การพิจารณาได้สอบสวนสวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อขัดแย้ง การติดต่อประสานงานการเผยแพร่ข้อมูลความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในการศึกษาอำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน จึงจะต้องวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และบทบาทตามกรอบแนวทางข้างต้น ทั้งนี้โดยจะต้องศึกษาถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่ บทบาทโครงสร้างและวิธีการดำเนินงาน การเข้าเป็นกรรมการ ชี้ความสามารถของคณะกรรมการตลอด

จนบุคลากรที่ให้บริการทางด้านข้อมูล ความรู้และช่วยในการดำเนินงานของ คณะกรรมการฯ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังนี้

3.1 ความเป็นมา

ในเบื้องต้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดให้มีการ จัดตั้งโดยนายชาญ แก้วชูใส เป็นผู้เสนอในนามของคณะกรรมการประสานงานองค์กร สิทธิมนุษยชน ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่อประธานสภาผู้แทนราช ฎรในปี พ.ศ. 2530 ประธานสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นคือนายชวน หลีกภัย ได้ มอบหมายให้คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการ กิจการสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเห็นด้วยกับข้อ เสนอแต่เห็นว่าควรที่จะมีการศึกษา ข้อดีข้อเสียโดยพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบเสียก่อนจึงจะ เสนอสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป⁴⁵

ในการพิจารณาศึกษาได้รับทราบข้อมูลว่า คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ คือ

1. สิทธิทางแพ่ง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษาบรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่ขัดต่อ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะแก้ไขเพิ่ม เต็มกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและนโยบายดังกล่าว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กองกรรมการ, "บันทึกการ ประชุมคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 13," 31 มีนาคม 2530 อ้างถึงใน อรทิพย์ พิศาลบุตร, ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการ สำนัประจําสภาผู้แทนราษฎร, ปริญญาณิพนธ์ มหาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532, หน้า 106-108.

3. ศึกษากรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นผลมาจากกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายที่ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

4. ศึกษาและประมวลข้อมูลภาพรวมเกี่ยวกับสภาพของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งนี้เพื่อเสนอให้เห็นความคืบหน้าหรือความถดถอยตลอดจนเสนอแนะเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานและสันติสุขในสังคมไทย

ทั้งนี้ ผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ ธรรมชาติการสามารถทบทวนแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ฯลฯ ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและพัฒนากฎหมายที่จะให้หลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ประชาชนจะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองมากขึ้นและธรรมชาติการสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยได้อย่างเต็มภาคภูมิอันจะส่งผลให้เกิดความศรัทธาต่อสถาบันผู้แทนราษฎรและทำให้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น⁴⁶

ต่อมา ได้มีการจัดสัมมนาขึ้นที่สภาผู้แทนราษฎรในระหว่างวันที่ 21-23 กันยายน 2530 โดยสภาผู้แทนราษฎร ศูนย์นิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ องค์การนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists) หนังสือพิมพ์มติชน คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย สถาบันกลางช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายได้ร่วมกันจัดขึ้น ซึ่งเป็นการพบปะแลกเปลี่ยนกันอย่างกว้างขวางระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ผู้ออกกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมายและตัดสินกฎหมาย และนักปฏิบัติการสิทธิ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁶ คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, "ข้อเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในสภาผู้แทนราษฎร", เอกสารประกอบคำชี้แจงเสนอที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป. (อัครสาเนา) อ้างถึงใน อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 108.

มนุษยชนจากหน่วยงานต่าง ๆ ข้อเสนอสรุปการสัมมนาดังกล่าวยืนยันที่จะให้มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการรองรับกับบทบาทภารกิจของสภาผู้แทนราษฎรต่อปัญหาความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น⁴⁷

ต่อมาได้มีการเสนอญัตติร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่...) พ.ศ. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เสนอโดยหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน นำโดยนายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรครวมไทย นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคกิจประชาคม นายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์ หัวหน้าพรรคสหประชาชาติไทย นายอุทัย พิมพ์ใจชน หัวหน้าพรรคก้าวหน้า นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทยและนายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรครวมไทยเป็นผู้เสนอเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2530 โดยมีเหตุผล "เนื่องจากข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อ 74 กำหนดให้มิมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาสืบแปดคณะ แต่ละคณะมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกิจการที่ระบุไว้ในคณะนั้น ๆ แต่ยังไม่มียุติบัญญัติคณะกรรมการคณะใดที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาหรือศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่มนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน เพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดความเคารพในสิทธิมนุษยชน โดยการร่วมมือกับสหประชาชาติในชั้นจุดหมายปลายทาง จากกรณีดังกล่าวจึงเห็นสมควรให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือให้บรรลุถึงจุดหมายปลายทาง โดยเป็นแกนกลางในการให้ความช่วยเหลือประชาชนตลอดจนเป็นแกนกลางในการควบคุมการเสนอความคิดเห็นและการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในองค์การสหประชาชาติ จึงสมควรให้มีคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิ

⁴⁷ เจริญ คัมภีรภาพ, เส้นทางเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันรัฐสภาไทย เสนอต่อคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร, มีนาคม 2531, หน้า 142-145.

มนุษยชนนี้ขึ้นอีกคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับนี้ขึ้น”^{*}

จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะผู้เสนอร่างข้อบังคับฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการส่งเสริมให้เกิดความเคารพในสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย เป็นแกนกลางในการให้ความช่วยเหลือทางด้านคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน ควบคุมการเสนอความคิดเห็นและร่วมมือกับรัฐบาลและองค์การสหประชาชาติในการดำเนินงานทางด้านสิทธิมนุษยชน

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับดังกล่าวยังไม่ได้รับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเกิดกรณีการยุบสภาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2531⁴⁸ ความพยายามในการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงหยุดชะงักลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

3.2 การตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

หลังการยุบสภาในปี 2531 ก็มีสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่งในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในช่วงนี้ไม่ได้มีความพยายามในการตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นแต่อย่างใด จวบจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลในปี 2534 และได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ออกกฎหมายและข้อบังคับการประชุมฯ แทนสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นในช่วงต้นปี 2535 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

^{*} สำเนาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล 18 มิถุนายน 2530 รับที่ 116/2530 วันที่ 18 มิถุนายน 2530 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา.

⁴⁸ ปธาน สุวรรณมงคลและประสิทธิ์ การกลาง, บันทึกข้อมูลพื้นฐานการเมืองการปกครองไทย, 2538. หน้า 37.

แทนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ นอกจากจะได้ยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วยังได้มีบทบาทในการตั้ง คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นใหม่หลายคณะ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีที่มาจาก คณะกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญมีนายไสว พัฒโน เป็นประธาน คณะกรรมาธิการ⁴⁹ ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมาธิการยังไม่ได้พิจารณาในการตั้งคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมาธิการได้พิจารณาในประเด็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายตุลาการได้ด้วย ซึ่งไม่ใช่เป็นการก้าวก่ายอำนาจกันแต่ประการใด⁵⁰ ในวันที่ 17 มิถุนายน 2535 คณะกรรมาธิการได้พิจารณารายงานแปรญัตติร่างข้อบังคับข้อ 72 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยนายสุวิทย์ คุณกิตติพร้อมด้วยนายประพันธ์ หุตะสิงห์ และนายประกิจ พลเดช เป็นผู้ขอแปรญัตติโดยขอให้เพิ่มคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเป็น 27 คณะ คณะละ 17 คน คณะกรรมาธิการที่เสนอเพิ่มเติมคือ⁵¹

1. คณะกรรมาธิการจริยธรรม
2. คณะกรรมาธิการนโยบายงบประมาณ
3. คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน
4. คณะกรรมาธิการการติดตามการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
5. คณะกรรมาธิการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

โดยนายสุวิทย์ คุณกิตติ ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการขอเพิ่มคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนว่าขณะนี้สภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีคณะกรรมาธิการหรือองค์กรใดรับ

⁴⁹ รายงานชว.เลขและพิมพ์ดีด คณะกรรมาธิการวิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 13 พฤษภาคม 2535

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁵¹ รายงานชว.เลขและพิมพ์ดีด 17 มิถุนายน 2535.

ผิดชอบงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง เช่น กรณีการประชุมทางการเมือง สิทธิของประชาชนถูกกีดกันทั้งในด้านการรับรู้ข่าวสารซึ่งถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นความจำเป็นและเหมาะสมกับเวลาที่จะตั้งคณะกรรมการชุดนี้ และถือว่าไม่เป็นการก้าวท้าวภารกิจของคณะกรรมการการปกครองแต่อย่างใด⁵²

นายวิทยา จันทอาสา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอตั้งชื่อคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน การที่เดิมคำว่ายุติธรรมเข้าไปด้วยเนื่องจากพิจารณาเห็นว่ากรณี (case) ที่เกิดขึ้นบางกรณีมีข้อขัดแย้งระหว่างกระบวนการยุติธรรมด้วยกันเองและเสนอแนะว่าขอบเขตภาระหน้าที่ของคณะกรรมการควรเปิดกว้างไว้สำหรับรับผิดชอบในงานใด ๆ ที่ไม่สามารถส่งให้กับคณะกรรมการอื่นได้พิจารณา เช่น กรณีสื่อมวลชนถูกระราน⁵³ เป็นต้น

นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้อภิปรายเสนอให้คณะกรรมการมีหลายคณะ เนื่องจากงานจะได้ขยายกว้างขึ้น จำนวนกรรมการในคณะควรจะลดลงในอัตราส่วนที่สัมพันธ์กันซึ่งจะทำให้คณะกรรมการทำงานได้กว้างขวางมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และนายสุธี ภูวพันธ์ ได้อภิปรายเห็นด้วยในการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสภาพปัญหาปัจจุบันกรณีการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายปราบปรามประชาชน กรณีการขังสี่มผู้ต้องขัง การไม่ให้ผู้ต้องหาประกันตัวเนื่องจากผู้ต้องหาปากจนการตีตรวนนักโทษออกจกรรจ์ กรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นภาระกิจหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาเห็นชอบกับการแปรญัตติเพิ่มคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 72 และต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเมื่อวันที่เห็นชอบกับร่างข้อบังคับฯ ดังกล่าว

⁵² เรื่องเดียวกัน.

⁵³ เรื่องเดิม.

โดยสรุปจะเห็นได้ว่ารากฐานที่มาของการก่อตั้งคณะกรรมการชุดนี้ เนื่องจากต้องการให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบทางด้านยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนโดยตรงเพื่อให้งานกำกับ ตรวจสอบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ในการเป็นแกนกลางสื่อผ่านระหว่างรัฐบาล ประชาชน และหน่วยงานองค์กรภายในและต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานทางด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 72 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ 25 มิถุนายน 2535⁵⁴ ทำให้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนได้ถือกำเนิดขึ้น

3.3 องค์ประกอบและโครงสร้างของคณะกรรมการ

ในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของไทย จำเป็นที่จะต้องศึกษาระบบคณะกรรมการ เพื่อเป็นข้อมูลและหลักเกณฑ์ประกอบในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าว โครงสร้างและองค์ประกอบที่สำคัญของคณะกรรมการ จะประกอบด้วยบุคคลในคณะกรรมการ ดังต่อไปนี้

1. กรรมการ
2. ประธานคณะกรรมการและตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ
3. คณะทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย

3.1 เจ้าหน้าที่ประจำ(staff)เพื่อช่วยอำนวยความสะดวก

คณะกรรมการ

3.2 คณะที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการ

ประจำคณะกรรมการ

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม



3.3.1 กรรมการ

การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ ซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการที่มีหลักเกณฑ์ ทั้งนี้ เพราะหากขาดกระบวนการที่มีหลักเกณฑ์แล้ว การได้มาซึ่งกรรมการก็จะขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเข้าสู่ตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภา กล่าวคือ

3.3.1.1 ขนาด ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 73 ภายใต้บังคับมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นปีละสามคณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวนสิบเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชนมีกรรมการจำนวน 17 คน เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรชุดอื่น ๆ ของไทย

3.3.1.2 อัตราส่วนพรรคการเมือง เนื่องจากในรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองหลายพรรค จึงจำเป็นต้องกำหนดสัดส่วนที่หนึ่งของพรรคการเมืองในคณะกรรมการ ระบบของการกำหนดสัดส่วนจะตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติข้อบังคับการประชุมหรือจารีตประเพณีของแต่ละประเทศ⁵⁵

สำหรับประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 158 วรรคสามได้บัญญัติให้การตั้งกรรมการสามัญซึ่งมาจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้มีการคิดอัตราส่วนกรรมการแต่ละคณะมาจากกรรมการ ดังนี้

⁵⁵ อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 116.

จำนวนสมาชิกแต่ละพรรค X จำนวนกรรมการ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

ซึ่งในคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนมีอัตราส่วนกรรมการจากพรรคต่าง ๆ ดังนี้

ตารางอัตราส่วนตัวแทนพรรคการเมืองในคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

พรรค	กรรมการ	17	คน
ประชาธิปไตย	4	คน	
ชาติไทย	4	คน	
ชาติพัฒนา	3	คน	
ความหวังใหม่	2	คน	
พลังธรรม	2	คน	
กิจสังคม	1	คน	
เอกภาพ	1	คน	

ที่มา : ฝ่ายประชุม 4 กองกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นได้ว่าจากการที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราส่วนที่นั่งกรรมการของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองไว้จึงทำให้คณะกรรมการเป็นรูปจำลองของสภา และในการคัดเลือกสมาชิกไปประจำคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นกรรมการ ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างพรรคการเมืองกับกรรมการ⁵⁶

⁵⁶ Malcom Shaw, Committee in Legislatures. p.392.

หลักเกณฑ์โดยทั่วไปในการพิจารณาคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเป็นกรณีการ มักคัดเลือกกรณีการที่มีประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญในกิจการด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ ความรู้ความเชี่ยวชาญอาจมาจากการศึกษาฝึกอบรม ประสบการณ์จากการทำงานหรืออาชีพ ความสนใจเป็นพิเศษ หรือความมีอาวุโสหรือเคยทำหน้าที่กิจกรรมในด้านนั้น ๆ ติดต่อกันเป็นเวลานาน แต่สำหรับการคัดเลือกกรณีการของพรรคการเมืองของไทย ในข้อเท็จจริงยังคงมีความแตกต่างจากหลักเกณฑ์ทั่วไป กล่าวคือ แม้ว่าพรรคจะได้คำนึงถึงความสำคัญในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งใช้สำหรับประกอบการพิจารณา โดยทั่วไปจะไม่มีกฎเกณฑ์หรือประเพณีปฏิบัติเท่าใดนัก การคัดเลือกกรณีการส่วนใหญ่มักใช้วิธีสอบถามความสมัครใจและพิจารณาความอาวุโสในทางการเมืองในกรณีที่เป็นคณะกรรมการสำคัญ⁵⁷ การจับสลากหรือออกเสียงลงคะแนน⁵⁸ และให้แจ้งความสมัครใจ ในทางข้อเท็จจริงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านไม่มีความสนใจในคณะกรรมการนั้น ๆ แต่แจ้งความจำนงอยู่ในคณะกรรมการ เนื่องจากความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกในพรรค⁵⁹ นอกจากนี้มักมีการเปลี่ยนไปประจำคณะกรรมการอื่นยกเว้นคณะกรรมการสามัญที่สำคัญทำให้ขาดความต่อเนื่องในการทำงานและการสะสมประสบการณ์⁶⁰ สำหรับการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นกรณีการในคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของพรรคการเมืองในช่วง พ.ศ. 2535-2537 คณะกรรมการชุดนี้ เป็นคณะกรรมการสามัญที่มีความสำคัญและตั้งขึ้นใหม่ จากการสำรวจรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรณีการในคณะกรรมการยุติธรรมและ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷ ปธาน สุวรรณมงคล, "บทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร" เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ (28 สิงหาคม 2538), หน้า 7.

⁵⁸ อรทิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 129.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ ปธาน สุวรรณมงคล, หน้าเดียวกัน.

สิทธิมนุษยชนชุดเดิมที่กลับเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 จำนวนคนกลับเข้ามาเป็นกรรมการการยุติธรรมมาจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นตัวชี้อีกหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพในการทำงานกับคณะกรรมการชุดอื่น ๆ มากกว่าที่จะสนใจในการดำเนินงานในคณะกรรมการชุดเดิมให้เกิดความต่อเนื่องและสะสมประสบการณ์เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ

ปัจจัยสำคัญในการคัดเลือกคณะกรรมการที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องตระหนักถึงความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ความตั้งใจในการทำงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยิ่งไปกว่าความสมัครใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การคัดเลือกกรรมการควรจะต้องเป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพื่อให้กรรมการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทุกฝ่าย ทุกภูมิภาค ทุกสาขาอาชีพ ซึ่งเมื่อพิจารณาตารางสัดส่วนการเป็นตัวแทนพื้นที่ ผลประโยชน์ทุกฝ่ายและปรากฏว่าภูมิหลังของกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนปรากฏดังนี้

ศูนย์วิทยพัทธยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* รายชื่อคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไทย ชุด พ.ศ. 2535-2538 และชุด พ.ศ. 2538 คูในภาคผนวก ฉ และ ช

**ตารางสัดส่วนการ เป็นตัวแทนพื้นที่ของคณะกรรมการการยุติธรรม
และสิทธิมนุษยชน
ปี พ.ศ. 2535-2537**

ตัวแทนพื้นที่	จำนวน/คน
1. ภาคกลาง	3
2. ภาคใต้	2
3. ภาคเหนือ	1
4. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	7
5. ภาคตะวันออก	4
รวม	17

ที่มา : ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 กองการ
ประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตารางภูมิหลังทางอาชีพ เดิมของกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

อาชีพเดิม	จำนวน/คน
1. ทนายความ	5
2. นักการเมืองระดับชาติ/ระดับท้องถิ่น	5
3. นักธุรกิจ	3
4. ข้าราชการ	1
5. เกษตรกร	1
6. อาจารย์	1
รวม	17

ตารางภูมิหลังวุฒิการศึกษาของกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

วุฒิการศึกษาสูงสุด	จำนวน/คน
1. ปริญญาเอกทางการปกครอง	1
2. ปริญญาโททางการเกษตรและปริญญาโท ทางด้านบริหาร	2
3. ปริญญาตรีทางด้านกฎหมาย	9
4. ปริญญาตรีทางด้านบริหารธุรกิจ	1
5. ปริญญาตรีทางการศึกษา	1
6. อนุปริญญา	1
7. มัธยมศึกษาตอนปลาย	2
รวม	17

ที่มา : ทำเนียบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535

กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในประเด็นการเป็นตัวแทนของภูมิภาค จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของกรรมการจะมาจากทุกภูมิภาคแต่สัดส่วนของกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมากกว่าภูมิภาคอื่น ภาคเหนือจะมีตัวแทนน้อยที่สุด ซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไปว่าการที่มีกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากภูมิภาคหนึ่งมากกว่าภูมิภาคอื่นจะส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการในประเด็นการยกเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการหรือไม่ อย่างไร โดยที่ไทยใช้ระบบการคัดเลือกบุคคลโดยใช้สัดส่วนของพรรคการเมืองคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ทุกพรรคต่างก็ส่งรายชื่อเข้ามาเป็นกรรมการ โดยไม่มีหน่วยงานกลางในการพิจารณากลับกรองรายชื่ออีกชั้น ในสถาบันทางด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติของประเทศต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ จะเห็นข้อแตกต่างขององค์ประกอบของกรรมการที่โดยส่วนใหญ่จะคัดเลือกมาจากบุคคลซึ่งเป็นตัว

แทนจากทุกสาขาอาชีพที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไทยจะมีสัดส่วนของตัวแทนกลุ่มอาชีพเดิมมีอาชีพเป็นทนายความและนักการเมืองมากกว่าอาชีพอื่น ๆ และภูมิหลังทางด้านวุฒิการศึกษาจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบคณะกรรมการโดยภาพรวมมีความรู้สูงพอสมควร กรรมการมีความรู้ในเรื่องทั่ว ๆ ไป (general) มากกว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะ (specialist) และเนื่องจากตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยมีประเด็นปัญหาแตกต่างกันหลายด้าน ในการแก้ไขปัญหา ถ้าหากได้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาดำเนินงานจะทำให้แก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพสำเร็จมากขึ้น ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าองค์ประกอบโดยส่วนใหญ่ของคณะกรรมการมีความรู้บางสาขาอาชีพ และมีความรู้ในเรื่องทั่ว ๆ ไปเท่านั้น ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงจะขึ้นอยู่กับผลงานของคณะกรรมการซึ่งคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาให้คำปรึกษาแนะนำทางด้านการดำเนินงาน รวมทั้งองค์ประกอบของเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ (staff) ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้กับคณะกรรมการจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งทั้งทางด้านวิชาการและเลขานุการ ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

3.3.1.3 ประธานคณะกรรมการและตำแหน่ง

ต่าง ๆ ในคณะกรรมการ

- โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปมีวิธีการคัดเลือกประธานคณะกรรมการ
 ธิการได้ 4 รูปแบบ⁶¹ กล่าวคือ
1. การคัดเลือกประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เอง
 2. การเลือกตั้งประธานคณะกรรมการโดยสภา
 3. การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการโดยประธานสภา

⁶¹ อรทิพย์ พิศาลบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 134-140.

4. การแต่งตั้งประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการ ธิดารคณะใดคณะหนึ่ง

วิธีการคัดเลือกประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการ
ธิดารคณะนั้น ๆ เองตามแบบที่ 1 ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้กันส่วนใหญ่และมักใช้กับ
คณะกรรมการทั้ง หมดทุกประเภทหรือบางประเภท เช่นเดียวกับประเทศ
ออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ประเทศไทยก็จัด
ได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้วิธีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการทุกประเภทในรูป
แบบนี้ด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535
ข้อ 76 วรรคสองและวรรคสาม ที่กำหนดไว้ว่า "ให้คณะกรรมการแต่ละ
คณะเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการผู้ช่วยเลขานุการ โฆษกและ
ผู้ช่วยโฆษกจากกรรมการในคณะนั้น ๆ

ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะ จะต้องมีความ
ตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค
การเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร "

ในทางปฏิบัติภายหลังจากการเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็น
ครั้งแรกแล้วนั้น ตัวแทนพรรคการเมืองทุกพรรคจะประชุมหารือทำความเข้าใจกัน
โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของจำนวนหรืออัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อ
กำหนดตำแหน่งประธานคณะกรรมการไว้ก่อนล่วงหน้า ในการประชุมคัดเลือก
ประธานคณะกรรมการของกรรมการจึงเป็นการประชุมเพื่อลงมติรับรองชื่อ
บุคคลเป็นประธานตามข้อตกลงของที่ประชุมตัวแทนพรรคการเมืองดังกล่าวเท่านั้น
และโดยอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ มีอำนาจในการจัดระเบียบ
วาระประชุมหรือยกเรื่องหรือปัญหาใด ๆ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อ
พิจารณาตลอดจนลงนามในหนังสือเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจง
แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม ซึ่งถ้าหากประธานคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความเป็นกลางในการตรวจสอบกำกับทางด้านการดำเนินงานทางด้านนโยบาย
ของฝ่ายบริหารแล้วจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการ
จะทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติตามที่กล่าวมา
แล้วในตอนต้นที่กรรมการเองยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง
พรรคการเมือง จึงทำให้บางครั้งในการดำเนินงานของคณะกรรมการขาดความ

วิธีการคัดเลือกประธานคณะกรรมการโดยคณะกรรมการคณะนั้น ๆ เองตามแบบที่ 1 ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้กันส่วนใหญ่และมักใช้กับคณะกรรมการทั้ง หมดทุกประเภทหรือบางประเภท เช่นเดียวกับประเทศ ออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ประเทศไทยก็จัด ได้ว่าเป็นประเทศที่ใช้วิธีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการทุกประเภทในรูปแบบนี้ด้วย ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 76 วรรคสองและวรรคสาม ที่กำหนดไว้ว่า "ให้คณะกรรมการแต่ละ คณะ เลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการผู้ช่วยเลขานุการ โฆษกและ ผู้ช่วยโฆษกจากกรรมการในคณะนั้น ๆ

ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาแต่ละคณะ จะต้องมีความ ตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรค การเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร "

ในทางปฏิบัติภายหลังจากการเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็น ครั้งแรกแล้วนั้น ตัวแทนพรรคการเมืองทุกพรรคจะประชุมหารือทำความเข้าใจกัน โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของจำนวนหรืออัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อ กำหนดตำแหน่งประธานคณะกรรมการไว้ก่อนล่วงหน้า ในการประชุมคัดเลือก ประธานคณะกรรมการของกรรมการจึงเป็นการประชุมเพื่อลงมติรับรองชื่อ บุคคลเป็นประธานตามข้อตกลงของที่ประชุมตัวแทนพรรคการเมืองดังกล่าวเท่านั้น และโดยอำนาจหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ มีอำนาจในการจัดระเบียบ วาระประชุมหรือยกเรื่องหรือปัญหาใด ๆ เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อ พิจารณาตลอดจนลงนามในหนังสือเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจง แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม ซึ่งถ้าหากประธานคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความเป็นกลางในการตรวจสอบกำกับทางด้านการดำเนินงานทางด้านนโยบาย ของฝ่ายบริหารแล้วจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่โดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการ จะทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติตามที่กล่าวมา แล้วในตอนต้นที่กรรมการเองยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง พรรคการเมือง จึงทำให้บางครั้งในการดำเนินงานของคณะกรรมการขาดความ เป็นกลางในทางการเมือง จึงทำให้เป้าหมายในการดำเนินงานในแต่ละด้านไม่ บรรลุผลดีต่อประชาชนเท่าที่ควร

วิเคราะห์และการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ การวางแผนงานในการตั้งคำถาม การร่างรายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ คณะทำงานของคณะกรรมการในเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 4 ประเภท กล่าวคือ เลขานุการของคณะกรรมการ (clerk to the committee) ที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ (specialist advisers) คณะทำงานของคณะกรรมการที่มีระดับกลาง (support staff of junior of middle grade) และเลขานุการประจำคณะกรรมการ (personal secretaries)*

ในประเทศอเมริกา คณะทำงานของคณะกรรมการ ได้แก่ แก่เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการทั้งทางด้านธุรการและวิชาการ ซึ่งจะทำงานประจำและคณะทำงานชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อช่วยคณะทำงานประจำในหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน⁶²

3.3.1.5 หน้าที่และการแต่งตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการ

บทบาทหน้าที่ของคณะทำงานคณะกรรมการในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ นับวันจะขยายวงกว้างขึ้นตามภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะต้องดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการและความเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาชน บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของคณะทำงานคณะกรรมการ เช่น ด้านการบริหารงาน การจัดเตรียมการประชุม การเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การจัดเตรียมวาระการประชุมและจัดทำรายงานการประชุม การยกกร่างรายงานของคณะกรรมการ การจัดพิมพ์แก้ไขร่างกฎหมาย การให้คำแนะนำทางวิชาการ ค้นคว้าวิจัย จัดเตรียมข้อมูลข่าวสาร

* รายละเอียดเรื่องคณะทำงานของคณะกรรมการในเทศอังกฤษ โปรดดูใน อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 165-166.

⁶² Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, Congress and Its Members, P.250 อ้างถึงใน อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 166.

การติดต่อประชาสัมพันธ์กับสื่อสารมวลชนการติดต่อประสานงานกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาหรือเลขาธิการรัฐสภาเป็นระยะเวลาใดเวลาหนึ่งโดยเฉพาะหรือเป็นการถาวร⁶³ ในประเทศอังกฤษจะแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ประจำ โดยเลขาธิการสภาสามัญ ส่วนที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ คณะกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งประเภทถาวรและชั่วคราวจะได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานคณะกรรมการ และผู้นำสมาชิกพรรคการเมืองเสียงข้างน้อย ในคณะกรรมการอย่างอิสระ⁶⁴

3.3.1.6 คณะทำงานของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไทย

องค์ประกอบของคณะทำงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนก็เช่นเดียวกันคณะกรรมการสามัญคณะอื่น ๆ ของไทย ซึ่งจะคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ กล่าวคือประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้กับคณะกรรมการทั้งคณะและคณะที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ

1. เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ

เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญสังกัดฝ่ายประชุม 4 กองกรรมการ แต่งตั้งโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประกอบด้วยนิติกร ระดับ 4 จำนวน 1 คน วิทยากร ระดับ 3 จำนวน 2 คน เจ้าพนักงาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶³ Helmut Schnellknecht, Ibid., p. 120.

⁶⁴ อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 175.

งานธุรการจำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่ธุรการ จำนวน 2 คนรวมทั้งคณะ 7 คน⁶⁵ ตามประกาศรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้กองกรรมาธิการ 2 มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานด้านการประชุมและกิจการต่าง ๆ ด้านสังคมของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา ทั้งทางด้านธุรการและ เลขานุการคั่นคว่ำและจัดทำเอกสารทางวิชาการและข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายและตามประกาศดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายประชุม 4 ต้องรับผิดชอบงานด้านธุรการและ เลขานุการของการประชุมคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คั่นคว่ำและจัดทำเอกสารทางวิชาการและข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการจึงมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่ชวเลขและพิมพ์ดีดซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภา ทำหน้าที่หมุนเวียนกันเข้าบันทึกรายงานการประชุม

จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับต้น นิติกรและวิทยาการซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการผู้ประสานงานประชุมมากกว่างานทางด้านวิชาการและส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการใหม่ยังไม่มีความรู้ความชำนาญเพียงพอ ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดจากการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาในปี 2535⁶⁶ ซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อัตรากำลังที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสที่มีความรู้ความชำนาญงาน

⁶⁵ กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร' สรุปผลการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรสมัย 2535/2-2538, หน้า 195. (เอกสารอัดสำเนา).

⁶⁶ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

ถูกปรับเปลี่ยนตำแหน่งไปตามโครงสร้างของการเปลี่ยนแปลงสำนักงาน จึงไม่สามารถจัดเจ้าหน้าที่อาวุโสให้ประจำคณะกรรมการได้ ประกอบกับจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจำนวนเป็น 23 คณะ อัตรากำลังในส่วนที่เป็นนิติกรหรือวิทยากรประจำคณะเพียง 3 คน ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อช่วยในภารกิจที่มากมายของคณะกรรมการตามที่จะได้กล่าวในตอนต่อไป อย่างไรก็ตามแม้ว่าในส่วน of สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุบุคลากรเพื่อทำหน้าที่ด้านช่วยปฏิบัติงานประจำคณะกรรมการ โดยบรรจุแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาโทและคุณวุฒิตรงกับงานของคณะกรรมการ แต่ก็ยังไม่มีความรู้ความชำนาญพอที่จะรองรับภารกิจทางด้านวิเคราะห์งานทางด้านวิชาการให้กับคณะกรรมการได้ทันที ยังจะต้องอาศัยระยะเวลาในการสร้างสมประสบการณ์ ซึ่งในข้อเท็จจริงงานของคณะกรรมการเป็นงานที่จะต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยทันที ถูกต้องและรวดเร็ว ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการการยุติธรรมประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการทั่วไป การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพจึงจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านคณะทำงานของคณะกรรมการเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงองค์ประกอบทางด้านโครงสร้างของคณะทำงานของคณะกรรมการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อว่าภารกิจทางด้านการกำกับ ตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานทางด้านปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างได้ผล

2. คณะที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการ

คณะทำงานที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกแยกออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

1. คณะทำงานที่มีค่าตอบแทนประกอบด้วย ที่ปรึกษาผู้ชำนาญการ นักวิชาการและเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งตามประกาศสภาผู้แทนราษฎรสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 15

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73.

กันยายน 2531 คณะกรรมการได้มีมติตั้งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ จำนวน 1 คน ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการจำนวน 3 คน นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ จำนวน 1 คนและเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ จำนวน 3 คน รวมทั้งสิ้น 8 คน^{*}

อำนาจหน้าที่ของคณะทำงานที่มีค่าตอบแทน โดยที่ประกาศดังกล่าวระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะทำงานเฉพาะผู้ชำนาญการ กล่าวคือ ผู้ชำนาญการมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทางวิชาการที่เป็นกลางและเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมาธิการแต่ละคณะดังต่อไปนี้

- (1) ทำงานทางวิชาการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการนั้น ๆ ตามที่คณะกรรมาธิการหรือประธานคณะกรรมาธิการมอบหมาย เช่น จัดทำรายงาน ความเห็น สรุประเด็น เป็นต้น
- (2) ริเริ่ม เสนอแนะและให้คำปรึกษาทางวิชาการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการคณะนั้น ๆ
- (3) ประสานงานทางวิชาการกับคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ส่วนนักวิชาการและ เลขานุการมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่คณะกรรมาธิการกำหนด และตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตั้งผู้ชำนาญการ นักวิชาการและ เลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2538 ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการไว้เหมือนกับประกาศสภาผู้แทนราษฎรในปี 2531 เพียงแต่เพิ่มเติมหน้าที่ความรับผิดชอบของที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนกับตำแหน่งผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ

ในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะทำงานจะ เน้นหนักไปในด้านการ เสนอแนะให้คำปรึกษาการให้ความเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ กำหนดประเด็นในการอภิปรายซักถาม การเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงของบุคคลที่คณะกรรมาธิการเชิญมาชี้แจง ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประจำคณะ

* รายชื่อคณะทำงานโปรดดูที่ภาคผนวก ซ.

คณะกรรมการในการจัดเตรียมร่างรายงานเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ การกำหนดโปรแกรมการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการ จัดทำกำหนดการสัมมนา จะเห็นได้ว่าขอบเขตงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการทั้งตามที่กำหนดไว้ในประกาศและในทางปฏิบัติซึ่งจะพบว่าขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบจะกว้างไม่มีข้อจำกัดความอย่างชัดเจน ทำให้บางครั้งคณะกรรมการบางคนยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน รวมทั้งเนื่องจากระบบการทำงานคณะกรรมการยังไม่มีการระเบียบที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับแต่ละคณะกรรมการจะดำเนินการเอง ประกอบกับคณะทำงานของคณะกรรมการจะมีอาชีพประจำของตนเองทั้ง 8 คน จึงทำให้มาทำงานให้กับคณะกรรมการได้เฉพาะวันที่มีการประชุมคณะกรรมการเท่านั้น งานของคณะทำงานจึงเป็นเพียงงานชั่วคราวไม่ต่อเนื่องและเป็นเพียงงานรอง⁶⁶ จึงส่งผลทำให้บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งทางด้านวิชาการ การให้คำปรึกษาและประสานงานทางวิชาการไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ในการตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้เท่าที่ควร

2. คณะทำงานที่ไม่มีค่าตอบแทน ประกอบด้วยที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ประจำคณะกรรมการ คณะกรรมการจะแต่งตั้งจากบุคคลหรือตัวแทนหน่วยงานองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยบุคคลเหล่านี้จะมาจากกลุ่มบุคคลที่แตกต่างหลากหลายอาชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะถูกเชิญเข้ามาร่วมประชุมกับคณะกรรมการ การให้ความเห็น คำปรึกษาต่อคณะกรรมการ เฉพาะเรื่องที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ตั้งที่ปรึกษาในส่วนนี้จำนวน 21 คน บุคคลในคณะทำงานกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งคณะกรรมการจะแต่งตั้งจากคุณสมบัติเฉพาะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชนแต่ละด้านและกระบวนการยุติธรรม เช่น การแต่งตั้งนายลัก กอแสงเรือง นายกสภานายความ

⁶⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มพูนสมรรถภาพของสภาผู้แทนราษฎรไทยฯ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์, 2538), หน้า 31-32.

นายทองใบ ทองเปาด์ ทนายความที่ได้รับรางวัลแมกไซไซ นางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของชุมชน เป็นต้น และส่วนหนึ่งจะแต่งตั้งเพื่อเป็นเกียรติกับบุคคล (รายชื่อคณะที่ปรึกษาภคติมศักดิ์โปรดคุณที่ภาคผนวก ข) และคณะทำงานที่ไม่มีค่าตอบแทนจะไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบกำหนดไว้แต่อย่างใด การทำงานของคณะทำงานกลุ่มนี้จึงไม่เคร่งครัดขึ้นอยู่กับระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการนั้นน่าสนใจหรือไม่และสามารถให้คำปรึกษาได้หรือไม่หรือได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ จึงจะเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ

จากการขาดรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการทำงานของคณะทำงานที่ชัดเจน ประกอบกับปัจจัยหลาย ๆ ด้านและข้อจำกัดทางด้านเวลาทำให้คณะทำงานของคณะกรรมการยังไม่สามารถช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการได้อย่างเต็มที่

3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

โดยที่คณะกรรมการเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกตั้งขึ้นตามความเหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภา เพื่อให้พิจารณาศึกษาประเด็นต่าง ๆ ตามที่สภามอบหมายและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสภา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจึงเสนอรายงาน และข้อเสนอแนะต่อสภาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป เป้าหมายในการทำงานของคณะกรรมการ คือ การทำงานที่สภาไม่สะดวกที่จะปฏิบัติ เช่น การแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง การตรวจสอบพยานหลักฐานและการพิจารณากฎหมาย คณะกรรมการจะสามารถดำเนินงานในการติดตามและรวบรวม

* โปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากมนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีคณะทำงานของคณะกรรมการฯ, หน้า.14-53.

รวมพยานหลักฐานจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลได้ดีกว่าการทำงานเต็มสภา⁶⁷ คณะกรรมาธิการยังเป็นกลุ่มตัวแทนของสมาชิกสภาเมื่อมีกำหนดการออกไปรับฟังสาธารณะ (public hearing) ซึ่งเป็นการนำสภาไปสู่ประชาชน การทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริงซึ่งทำให้ได้พบกับประชาชนมากยิ่งขึ้น การทำงานของคณะกรรมาธิการจึงไม่เป็นเพียงแต่เป็นการทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถนำเสนอของสิ่งคมกลับมาสู่สภา⁶⁸ อีกด้วย ในทางทฤษฎีอำนาจการตัดสินใจต่องานที่สภาได้มอบหมายให้กับคณะกรรมาธิการจะอยู่ที่สภา แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วรายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการมักจะได้รับการยอมรับของสภาเหมือนกับเป็นการตัดสินใจของสภาเอง⁶⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจและศักดิ์ศรีของคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมาธิการและสภามีความสัมพันธ์กันในแง่ของคณะกรรมาธิการเป็นเครื่องมือและกลไกในการดำเนินงานของสภาที่ทำหน้าที่เป็นแหล่งในการค้นคว้าข้อมูลข่าวสารและมติมหาชนจากนอกสภาเข้าสู่สภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยสมาชิกสภาในการพิจารณาตัดสินใจในการออกกฎหมายและวางมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งเป็นองค์กรที่จะชักจูงให้สภายอมรับข้อยุติจากการถกเถียงในระหว่างสมาชิกสภา⁷⁰ คณะกรรมาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ การออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล⁷¹ ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ

⁶⁷ A.R.Browning, House of Representatives Practice (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1989) p. 583.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 11.

⁷⁰ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การปฏิรูปรัฐสภา ข้อเสนอเบื้องต้นในการปรับปรุงรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2517), หน้า.29-30.

⁷¹ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 217.

ในแต่ละด้านขึ้นอยู่กับว่าสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการการประเภทยใด เช่น คณะกรรมการสามัญ วิสามัญหรือคณะกรรมการร่วมกันเป็นผู้ดำเนินงาน

3.4.1 ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน

โดยที่กรอบในการพิจารณาศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนจะศึกษาในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2535-2537 ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในช่วงนั้นมาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งให้อำนาจต่อสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเป็นคณะกรรมการสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือกระทำกิจการใด ๆ ที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา ตามเวลาที่สภากำหนด กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป

นอกจากนี้คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่องค์การสหประชาชาติได้วางแนวไว้ให้กลไกสถาบันสิทธิมนุษยชน

มาตรา 153 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลอยู่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย หรือกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา ตามเวลาที่สภากำหนด คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกิจการกระทำอยู่นั้นได้

กิจการที่สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการกระทำต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา และต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป"

ระดับชาติไว้ว่าควรมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย การเสนอแนะความคิดเห็น การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน การไต่สวนสอบสวน การติดต่อประสานงานการไกล่เกลี่ยกรณีข้อขัดแย้ง การเผยแพร่ข้อมูลความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแต่มีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าติดตามให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินงานต่อไป

โดยที่กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแบ่งออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วคือ การอนุมัติงบประมาณ การออกกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารและโดยที่รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการใด ๆ ได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้กระทำเป็นกรณี ๆ ไปโดยชัดแจ้ง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดขอบเขตอำนาจการดำเนินการของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้⁷²

3.4.1.1 ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

1. พิจารณาศึกษาปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายที่ออกตามความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. พิจารณาศึกษาปัญหาการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เริ่มตั้งแต่การจับกุม การสืบสวนสอบสวน การคุมขัง การฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษและการอภัยโทษ
4. พิจารณาศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและนอกประเทศ
5. พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายในประเทศและนอกประเทศที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน

⁷² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ สพ 0008/7252 ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535.

6. พิจารณาศึกษาและรับฟังปัญหาการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบ กฎหมายและสิทธิมนุษยชน

7. พิจารณาศึกษาปัญหาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสิทธิมนุษยชนที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน

ทั้งนี้โดยมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎร นับตั้งแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นต้นไป และให้ดำเนินการได้ทั้งในและต่างประเทศ

ในทางปฏิบัติ แม้ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจะระบุว่าให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาแล้วคณะกรรมการสามัญจะประชุมศึกษาหารือกันเพื่อกำหนดกรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินงานไปในทิศทางใด เมื่อได้ข้อสรุปชัดเจนแล้วจึงทำหนังสือกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย

จะเห็นได้ว่ากรอบขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในข้อ 1-3 จะเป็นการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรม และในข้อ 4-7 เป็นการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ระบุให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาทั้งทางด้านกฎหมาย การดำเนินการ การรับฟังการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบ กฎหมายและสิทธิมนุษยชน ในข้อ 3-5 ที่ระบุให้อำนาจกับคณะกรรมการในการพิจารณาศึกษาปัญหาการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาสิทธิมนุษยชนและปัญหากฎหมายในประเทศและภายนอกประเทศได้ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ทางด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นประเด็นการตั้งข้อสังเกตว่าคณะกรรมการมีอำนาจในการดำเนินงานที่อยู่นอกประเทศได้หรือไม่ อันเนื่องมาจากการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการซึ่งก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันนั้น จะดำเนินการหรือบทบาทที่เกี่ยวข้องกับภายนอกประเทศได้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ บททั่วไป มาตรา 4 ที่ระบุว่าประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ซึ่งหมาย

ความว่ารัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิของชนชาวไทยเท่านั้น ถ้าหากในกรณีที่คณะกรรมการ
 ธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนหยิบยกประเด็นปัญหานักศึกษาพม่าหลบหนีเข้าเมือง
 ไทยหรือแรงงานอพยพจากประเทศเพื่อนบ้านลักลอบเข้ามาทำงานภายในประเทศ
 แล้วถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำไปขอให้สภามีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง จะถูกคัดค้าน
 ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการอยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่หรือไม่ เนื่องจาก
 จากรัฐธรรมนูญจำกัดกรอบแห่งความคุ้มครองสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญไว้เฉพาะประ
 ชาชนชาวไทยเท่านั้น ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งถ้าหาก
 พิจารณาในแง่ของหลักสากลที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก ตามปฏิญญาเวียนนาที่ระบุไว้
 ในวรรค 5 ที่กล่าวไว้ว่า "สิทธิมนุษยชนทั้งหมดเป็นสากลไม่สามารถแบ่งแยกได้
 ต้องพึงพากันและมีปฏิสัมพันธ์กัน ประชาคมนานาชาติจะต้องปฏิบัติต่อสิทธิมนุษยชน
 อย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกันทั่วถึงทั่วโลก บนพื้นฐานเดียวกันและเน้นที่จุดเดียว
 กัน..."⁷³ สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิที่เหมือนกันทั่วโลก เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ
 เราแต่ละคนทุกคน ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสากลเพราะข้ามพ้นความแตกต่างทาง
 วัฒนธรรม ดังนั้น ถ้าหากเกิดกรณีที่คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
 หยิบยกประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณา ผู้เขียนเห็นว่าแม้คณะกรรมการ
 จะไม่ได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่หรือกำหนดภารกิจหลักไว้อย่างชัดเจน แต่โดย
 การยอมรับความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการซึ่งเป็นเครื่อง
 มือและกลไกที่จะทำหน้าที่ในการปกป้องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนย่อมที่จะ
 สามารถดำเนินงานดังกล่าวได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)
 พุทธศักราช 2538 ในมาตรา 158 ได้ขยายอำนาจให้กับคณะกรรมการให้
 กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่
 ของสภาแล้วรายงานต่อสภาโดยไม่ต้องขอให้สภามอบหมายแต่อย่างใดนั้น คณะ
 กรรมการย่อมจะดำเนินงานในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยและ
 ที่เกี่ยวข้องกับไทยได้ ด้วยถือว่าภารกิจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่โดยอ้อมของสภา
 ผู้แทนราษฎร

⁷³ อุทัยญา วิชญชาคร ผู้แปล, "ปฏิญญาสากล" ยูเนสโก คูรีเย
 (มีนาคม 2537), หน้า 9.

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายนิติบัญญัติ สภาก็อาจใช้มาตรการซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอมติอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อรัฐมนตรีที่ไม่ให้ความร่วมมือได้⁷⁵ ซึ่งประเด็นปัญหานี้จะต้องหามาตรการในการแก้ไขปัญหากันต่อไปและจะไม่กล่าวในรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามแนวทางกลไกสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขององค์การสหประชาชาติ จะคล้ายคลึงกันนับตั้งแต่การกำหนดหน้าที่ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นการ "ป้องกัน" ไม่ให้เกิดปัญหาด้วยการกำหนดหน้าที่ในการออกกฎหมาย การเผยแพร่ข้อมูลความรู้ให้กับประชาชนในทุกกระดับ การเสนอแนะความคิดเห็น และการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับคณะกรรมการในการ "แก้ไข" หรือ "เยียวยา" ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร การไต่สวน สอบสวนข้อร้องเรียน การไกล่เกลี่ยและเสนอแนะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับไปดำเนินงานต่อไป ส่วนในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนจะปฏิบัติตามบทบาทอำนาจหน้าที่นี้หรือไม่ เพียงใด จะนำไปวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

3.5 ระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนแยกพิจารณาออกเป็น กำหนดการประชุมคณะกรรมการ วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ

3.5.1 กำหนดการประชุมคณะกรรมการ

โดยหลักการทั่วไปเกี่ยวกับกำหนดการประชุมของคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 80, 76 และ 13 ได้ระบุให้

⁷⁵ มন্ত্রী รูปสุวรรณ "ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2522-2526 ชุด พ.ศ. 2526-2529 และชุดปัจจุบัน, "หน้า 103 , อ้างใน อรทิพย์ พิศาลบุตร, " อ้างแล้ว, หน้า 352 .

เลขาธิการรัฐสภาประกาศกำหนดการประชุมคณะกรรมการไว้ ณ สำนักงาน
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีหนังสือแนบผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมาชี้แจง
 ประกอบญัตติหรือคำแปรญัตติ แล้วแต่กรณีล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน หากเรื่องใด
 จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ต้อง
 แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย การมีหนังสือประกาศกำหนดการประชุมคณะ
 กรรมการต้องกระทำล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าในข้อบังคับการ
 ประชุมไม่ได้บัญญัติกำหนดวันประชุมของคณะกรรมการไว้อย่างแน่ชัดเพียงแต่บัญญัติ
 วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับประกาศกำหนดการประชุมของคณะกรรมการไว้เท่านั้น

ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนได้
 กำหนดวันประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ กล่าว
 คือกำหนดการประชุมไว้สัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทุกวันพฤหัสบดี

3.5.2 วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ

3.5.2.1 วิธีพิจารณา

1) การประชุมคณะกรรมการ

ในรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทย
 ยอมรับการนำข้อบังคับการประชุมของสภามาใช้บังคับสำหรับการดำเนินงานของคณะ
 กรรมการโดยอนุโลม^{*} ในการประชุมคณะกรรมการมักจะไม่ว่างครั้งต่อกฎ
 ระเบียบ ข้อบังคับการประชุม เพื่อให้การปรึกษาหารือของคณะกรรมการจะได้มี
 ความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงง่ายเป็นกันเองและไม่เป็นทางการ ในการดำเนินงาน
 ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไทยส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการ
 พิจารณาศึกษาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและที่เกี่ยวข้อง
 กับกระบวนการยุติธรรม การตรวจสอบนโยบาย และการชี้แจงทางด้านนโยบาย
 แก่รัฐบาลหรือสังคม โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการพิจารณาโดยใช้รูปแบบของการประ
 ชุมคณะกรรมการในรูปของการประชุมอภิปรายซักถาม ซึ่งจะมีการเชิญบุคคลที่
 เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี ทั้งตัวแทนหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้ามาร่วมประชุม

* ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 76.

เพื่อชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น ในการพิจารณาศึกษาในแต่ละ เรื่องหรือแต่ละ ประเด็น เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยคณะที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการและ เลขานุการซึ่งเป็นบุคคลภายนอก และเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ ซึ่งเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดเตรียม ประเด็นการพิจารณาประเด็นการสอบสวนเพื่อให้การศึกษาพิจารณา และการ สอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นไปอย่างกระชับได้เนื้อหาและหาข้อสรุปเป็นข้อยุติ ได้ซึ่งจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในบทที่ 4 ต่อไป

2) องค์กรประชุม

การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมี กรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing)

เป็นวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีหนึ่งที่เปิด โอกาสให้คณะกรรมการได้เข้าถึงข้อเท็จจริงได้โดยการรับฟังความคิดเห็นของ ทุกฝ่ายและจากกลุ่มผลประโยชน์ เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเรื่องใดหรือ เรื่องหนึ่งและเพื่อให้คณะกรรมการได้ทราบถึงความประสงค์ของประชาชน การ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เป็นการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนการตัดสินใจต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งและควรต้องกระทำโดยเปิดเผยยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง⁷⁶ วิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมีข้อเสียที่ทำให้การพิจารณา เป็นไปด้วยความล่าช้า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเนื่องจากต้องรวบรวมความคิดเห็นและ พยานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้นในการใช้วิธีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจึง ควรที่จะจำกัดอยู่ในเฉพาะกรณีที่เป็นการสมควรและจำเป็น

* ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2535 ข้อ 75.

⁷⁶ อรรถิพย์ พิศาลบุตร, หน้า 215-216.

อย่างไรก็ตาม มีรูปแบบของการสืบสวนสอบสวนโดยการใช้การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของคณะกรรมการประเทศออสเตรเลีย (Investigatory Committee) ที่น่าจะนำมาพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบในที่นี้ กล่าวคือ⁷⁷

โดยทั่วไปในการสอบสวน (inquiry) ของคณะกรรมการออสเตรเลียจะเริ่มต้นการสอบสวนโดยจะแถลงข้อกำหนด (term of reference) ที่จะสอบสวนผ่านสื่อมวลชนและ เชื้อเชิญให้บุคคลหรือหน่วยงานที่มีความสนใจในเรื่องนี้ หรือถ้ามีข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงส่งข้อเสนอ (submission) มายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการสอบสวนและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จะมาจากหน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้องของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการจะเป็นผู้จัดทำ เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาข้อเสนอที่ส่งเข้ามาแล้ว คณะกรรมการจะเชิญพยานมาให้ข้อมูลตอบข้อซักถามของคณะกรรมการซึ่งถือว่าเป็นการรับฟังอย่างเป็นทางการ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) มักจะจัดนอกรัฐสภาแคนเบอร์รา โดยจะจัดในเมืองหลวงของมลรัฐ หรือศูนย์กลางภูมิภาคและบางครั้งจะดำเนินการตรวจสอบในสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนด้วย

ภายหลังจากการตรวจสอบพยานหลักฐาน คณะกรรมการจะจัดเตรียมทำรายงานข้อสรุปและ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการซึ่งจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือทั้งสองสภาในกรณีที่เป็นคณะกรรมการร่วมกัน และ ยังเปิดโอกาสให้กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะทั้งหมดของคณะกรรมการสามารถจัดทำรายงานเสียงข้างน้อยหรือรายงานคัดค้านได้ด้วย

ในการนำเสนอข้อคิดเห็น (lodging a submission) จะต้องอยู่ในประเด็นที่คณะกรรมการพิจารณาสืบสวนสอบสวน การยื่นจะต้องแจ้งชื่อที่อยู่ของผู้เขียนหรือหน่วยงานที่บุคคลเป็นตัวแทน ข้อคิดเห็นนี้เมื่อส่งมายังคณะกรรมการจะกลายเป็นสมบัติของคณะกรรมการที่จะนำออกไปเผยแพร่หรือเปิดเผยโดยคณะกรรมการไม่อนุญาตไม่ได้

⁷⁷ Fact sheet House of Representative, Ibid., p.4-5.

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing)

ในการรับฟังการไต่สวนพยาน คณะกรรมาธิการออสเตรเลียมักจะทำเนิการโดยเปิดเผย โดยจะประชุมร่วมกับบุคคลภายนอกและผู้แทนสื่อมวลชน ในการประชุม ประธานคณะกรรมาธิการจะกล่าวสรุปความเป็นมาสั้น ๆ เกี่ยวกับการสอบสวน เป้าหมายและกระบวนการวิธีในการพิจารณา การพิจารณาจะเชิญพยานคนแรกหรือทั้งหมดมาที่โต๊ะคณะกรรมาธิการเพื่อให้กล่าวคำสาบาน (oath) ว่าจะกล่าวความจริง พยานจะบอกชื่อ สถานที่ทำงานเช่นเป็นตัวแทนของหน่วยงานหรือในฐานะเป็นปัจเจกบุคคล ถ้ามีเอกสารข้อคิดเห็นมาด้วย จะถูกซักถามในประเด็นความเกี่ยวข้องกับข้อคิดเห็นหรือต้องการจะแก้ไขเอกสาร โดยทั่วไปประธานคณะกรรมาธิการจะซักถามพยานก่อนบุคคลอื่น ๆ และเฉพาะคณะกรรมาธิการเท่านั้นที่จะซักถามพยานได้ พยานอาจจะคัดค้านคำถามแต่กรรมาธิการยืนยันที่จะได้รับคำตอบได้ หลังจากนั้นคณะกรรมาธิการจะจัดประชุมเป็นการภายในเพื่อจะพิจารณาความคืบหน้าในการสืบสวน พิจารณาหลักฐาน ตัดสินและการลงคะแนนเสียงและรับรองรายงาน

สำหรับประเทศไทยในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในช่วงปี 2535-2537 ในส่วนของการพิจารณาศึกษาสอบสวนเรื่องใด ๆ คณะกรรมาธิการไม่ใช้รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตามแบบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างใด เนื่องจากกรณีศึกษาแต่ละเรื่องเป็นเรื่องร้องเรียนเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายหรือประเด็นที่คณะกรรมาธิการต้องการให้สาธารณชนได้รับรู้หรือกระตุ้นให้สังคมสนใจ คณะกรรมาธิการได้ใช้วิธีการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากตัวแทน กลุ่มสาขาอาชีพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ ซึ่งอาจจะถือว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นเป็นสาธารณะเช่นกันก็ได้ เช่น การจัดสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา การสัมมนา เรื่อง สิทธิพื้นฐานของผู้ต้องขัง และการสัมมนา เรื่อง กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁷⁸ เป็นต้น

⁷⁸ กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน, สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร 2537-2538 (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์, ม.ป.ป.) หน้า 103.

4) การเดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริง

ในการพิจารณาศึกษาสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนนอกจากจะใช้วิธีการประชุมอภิปรายซักถามเพื่อให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนยังใช้วิธีการเดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนเพื่อตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ การรับฟังข้อมูลจากพยานบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงได้มากที่สุดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา หาข้อสรุปและจัดทำข้อเสนอแนะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป เช่น การเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบอุปสรรคต่อการดำเนินงานต่าง ๆ ตัวอย่างการเดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริง เช่น การศึกษาดูงานเรื่องร้องเรียนขอความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับเคราะห์กรรมอันเนื่องจากสารเคมีระเบิดที่ทำเรือคลองเตย การศึกษาดูงานเรื่องขอความเป็นธรรมกรณียามรักษาการณ์ของบริษัทแหลมทอง (สยาม) จำกัด ใช้อาวุธปืนยิงผู้ที่เข้าไปในบริเวณเกาะสี-เกาะห้า จังหวัดพัทลุง และการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการขออนุญาตออกโฉนดที่ดินและคำสั่งให้รื้อบ้านของนางบังอร ประวัตินาม จังหวัดชลบุรี⁷⁹ เป็นต้น

5) คณะอนุกรรมการ

ตามสภาพปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนของไทยที่กล่าวมาแล้วในบทที่สอง ได้ส่งผลมาสู่การส่งข้อร้องเรียนมาสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับภารกิจ นอกจากการพิจารณาศึกษาสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วยังมีการตรวจสอบนโยบายทางด้านกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของฝ่ายบริหาร ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาศึกษาหรือกระทำกิจการใด ๆ ได้โดยรวดเร็วทันเวลา คณะกรรมการจึงแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เหมาะสมเพื่อเป็นคณะอนุกรรมการให้ดำเนินงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย อำนวยในการตั้งคณะอนุกรรมการเป็นอำนาจที่ให้ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 76 วรรคสี่ ในข้อบังคับดังกล่าวไม่ได้ระบุคุณสมบัติของบุคคล ขนาดของ

⁷⁹ เรื่องเดิม, หน้า 102.

คณะกรรมการหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ ดังนั้น ในการตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน จึงใช้อำนาจของคณะกรรมการ แต่งตั้งบุคคลโดยพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ การมีประสบการณ์หรือมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยการแต่งตั้งบุคคลจากคณะกรรมการเอง เช่น กรรมการ ที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการหรือเลขานุการและบุคคลภายนอก ทั้งจากผู้ที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น หรือบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นอนุกรรมการ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการจะระบุภารกิจที่มอบหมายและกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาเรื่องนั้นไว้เป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ขนาดของคณะอนุกรรมการขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่และความสำคัญของเรื่องที่พิจารณาของคณะอนุกรรมการ

คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 15 คณะ^๖ ซึ่งภาระหน้าที่ที่คณะกรรมการได้มอบหมายให้กับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

5.1) ภาระหน้าที่พิเศษ ได้แก่ คณะอนุกรรมการที่ถูกตั้งขึ้น เพื่อจุดมุ่งหมายหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การรับฟัง (hearing) การตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดย หลังจากที่คณะอนุกรรมการทำงานเสร็จสิ้นแล้วจะจัดส่งรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ หลังจากนั้นคณะอนุกรรมการก็จะพ้นสภาพไป เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนกรณีความขัดแย้งระหว่างวัดแม่มาลัย (ล่าง) กับกรมศาสนา คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของราษฎรชุมชนร่องกระแจะและชุมชนคลองเงิน 1-2 ในเขตเทศบาลจังหวัดเชียงใหม่ และคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน"

5.2) ภาระหน้าที่ต่อเนื่อง ได้แก่คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นให้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานของคณะกรรมการเต็มคณะ เกี่ยว

^๖ รายชื่อคณะอนุกรรมการโปรดดูรายละเอียดที่ภาคผนวก ฉ

กับปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องกระบวนการยุติธรรม คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน

ส่วนอำนาจของคณะอนุกรรมการยังไม่มีบัญญัติของกฎหมายรองรับ ดังนั้น ในการเรียกบุคคล เอกสารต่าง ๆ จากบุคคลภายนอก คณะอนุกรรมการจะใช้อำนาจโดยผ่านทางคณะกรรมการและการประชุมของคณะอนุกรรมการก็ไม่มีกฎหมายรองรับไว้เช่นเดียวกัน ในทางปฏิบัติจึงนำข้อบังคับการประชุมสภาที่เกี่ยวกับคณะกรรมการมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในการประชุมของคณะอนุกรรมการจะใช้วิธีการประชุมที่ยืดหยุ่น เป็นกันเองและไม่เป็นทางการมากกว่าการประชุมของคณะกรรมการ

3.6 รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ

รายงานของคณะกรรมการนับเป็นภารกิจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการที่จะเป็นการรายงานถึงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการในเรื่องใด ๆ ที่สภาไม่สามารถดำเนินการได้เมื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษา สอบสวนปรากฏผลเป็นประการใดแล้วรายงานให้กับสภาทราบ

3.6.1 รูปแบบของรายงาน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้คณะกรรมการได้กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่มอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาและในที่ประชุมสภา คณะกรรมการมีสิทธิแถลงชี้แจงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวได้ รูปแบบของรายงานแบ่งออกเป็น 2 วิธีคือ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 153 และข้อบังคับการประชุมสภา พ.ศ. 2534.

1. การรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร
2. การเสนอรายงานด้วยวาจา

โดยทั่วไปคณะกรรมการมักจะมีข้อเสนอรายงานเป็นลายลักษณ์อักษร และอาจเสนอรายงานเพิ่มเติมด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาด้วยความริเริ่มของคณะกรรมการแต่ละคณะ เองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็อาจไม่มีการเสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะก็ได้

3.6.2 เนื้อหาของรายงานของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

1. ข้อความที่ระบุถึงปัญหาหรือภารกิจที่คณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ พร้อมด้วยคำสั่งหรือคำแนะนำที่มีถึงคณะกรรมการ
2. วิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการพอสังเขป
3. สรุปผลการดำเนินงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ตลอดจนข้อเท็จจริงหรือข้อสรุปจากข้อเท็จจริง
4. ข้อสังเกตที่คณะกรรมการเห็นว่าฝ่ายบริหารควรทราบหรือควรปฏิบัติ

3.6.3 การทำรายงาน

ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการจะเป็นมติของคณะกรรมการโดยให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของคณะกรรมการ ในต่างประเทศมีการรายงานจัดทำรายงานเสียงข้างน้อยโดยเสนอเป็นรายงานที่จัดทำเป็นต่างหากอีกฉบับ เช่น เยอรมันจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาโดยชัดเจนซึ่งกำหนดไว้ว่ารายงานจะต้องประกอบด้วยทัศนะของเสียงข้างน้อย สหรัฐและญี่ปุ่นก็มีการรวบรวมความคิดเห็นค้านไว้ในรายงาน⁸⁰

สำหรับประเทศไทย ในการจัดทำรายงานร่างพระราชบัญญัติจะมีบทบัญญัติกำหนดรูปแบบของรายงานไว้ส่วนในกรณีอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้ในทางปฏิบัติได้มีการจัดทำรายงานตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งไม่เคยมีรายงานของกรรมการเสียงข้างน้อยเลย เว้นแต่กรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติและ

⁸⁰ อรทิพย์ พิศาลบุตร , หน้า 221-222 .

มีการแปรญัตติ จะต้องรายงานมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับนั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการหรือการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ ไว้ในรายงานซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดว่าให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ดังนั้นเสียงส่วนน้อยจึงต้องถูกแสดงออกในที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณา

3.6.4 การยกร่างรายงานคณะกรรมการ

ในการจัดทำรายงานในเบื้องต้นจะมีการยกร่างรายงานของคณะกรรมการในประเทศออสเตรเลีย เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการในการจัดเตรียมร่างรายงานแล้วแจกจ่ายให้กับคณะกรรมการพิจารณาล่วงหน้าแล้วประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเห็นชอบกับร่างรายงานดังกล่าว⁸¹ สำหรับประเทศไทยไม่ได้ระบุมีบทบัญญัติระบุไว้ เป็นหน้าที่ของใครในการจัดทำรายงานในการปฏิบัติคณะกรรมการจะต้องคณะทำงานเพื่อยกร่างรายงานของคณะกรรมการแล้วนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเห็นชอบเป็นรายงานเสนอต่อสภา กรณีที่มีกรรมการที่มีความเห็นคัดค้านกับรายงานคณะกรรมการจะบันทึกไว้ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการ

3.6.5 การพิจารณารายงาน

เมื่อคณะกรรมการเสนอรายงานต่อสภาแล้วสภาจะได้มีการพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ซึ่งก่อนจะพิจารณาต้องได้พิจารณารายงานล่วงหน้าก่อน อย่างไรก็ตามบางประเทศก็ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในประเทศออสเตรเลีย จะเสนอเวลาใดก็ได้ แต่จะกำหนดการเสนอรายงานและการอภิปรายเกี่ยวกับรายงานกรรมการไว้ในวันจันทร์⁸² ผลที่ได้จากการอภิปรายรายงานของคณะกรรมการจะเป็นการสร้างองค์ความรู้และให้กับสังคมเกี่ยวกับประเด็นปัญหานั้น ๆ ให้สังคมร่วมกันแก้ไขและเป็นการกระตุ้นความสนใจให้กับสังคม

⁸¹ A.R.Browning, Editor, House of Representatives Practice, (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1989) p. 611.

⁸² Fact sheets, Committee, House of Representatives (No.4 May 1994), p. 6.

สำหรับประเทศไทย จะส่งรายงานของคณะกรรมการไปยังกรรมการธิการพร้อมระเบียบวาระและหนังสือนัดการประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่ประธานสภาเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรให้ส่งเพิ่ม จะต้องส่งก่อนกำหนดวันนัดไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน หลังจากทีคณะกรรมการได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาแล้ว ประธานควรจะเปิดอภิปรายสมาชิกผู้ร่วมประชุมมีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นเพิ่มเติมหรือวิจารณ์รายงานของคณะกรรมการได้

3.6.6 ผลการพิจารณาของสภา จะมีข้อยุติอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น มีมติเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งที่ประชุมสภาผูกพันกับข้อคิดเห็นหรือข้อสังเกตของคณะกรรมการตามที่ปรากฏในรายงาน ซึ่งประธานสภาต้องรีบแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี หรือที่ประชุมอาจรับรายงานฉบับนั้นบางส่วนหรือมีข้อยกเว้น หรือมติให้คณะกรรมการนำเรื่องและรายงานกลับไปศึกษาแก้ไขหรือจัดทำข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการ

3.6.7 การเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหาร ซึ่งมี 2 วิธี กล่าวคือ

1. การแจ้งข้อเสนอแนะไปยังฝ่ายบริหารโดยตรง จากกรณีที่คณะกรรมการได้เชิญผู้แทนหน่วยงานมาร่วมชี้แจง แสดงความคิดเห็นหรือเสนอเอกสารข้อมูล ในทางปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติมักจะเสนอข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารโดยตรงโดยผ่านทางผู้แทนหน่วยงานที่มาชี้แจง ซึ่งคณะกรรมการสามารถติดตามผลการปฏิบัติของฝ่ายบริหารได้ในการประชุมคณะกรรมการ โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานมาชี้แจงผลความคืบหน้าในการดำเนินการของฝ่ายบริหารอีกครั้งหนึ่ง
2. การรวบรวมข้อเสนอแนะไว้ในรายงานของคณะกรรมการธิการสำหรับประเทศไทยแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ เสร็จสิ้นลงแล้วในทางปฏิบัติจะมีการรายงานต่อสภาเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการริเริ่ม พิจารณาศึกษาสอบสวนภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการจะรายงานต่อสภาเฉพาะเรื่องที่สำคัญมากเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากเรื่องที่พิจารณานั้นได้ยุติและได้เสนอแนะข้อสังเกตต่อหน่วยงานผู้มาชี้แจงนั้นแล้ว หรือเป็นเรื่องด่วนที่จะต้องรีบแก้ไข ซึ่งฝ่ายบริหารรับเรื่องไว้พิจารณาแก้ไขแล้ว หรือกรณีที่พิจารณาเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญ

3.6.8 การตอบรายงานคณะกรรมการของฝ่ายบริหาร

แม้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจะไม่มีผลบังคับเหมือนกฎหมายโดยทั่วไป แต่ฝ่ายบริหารจะต้องตอบรายงานของคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ออสเตรเลีย ต้องตอบรายงานของคณะกรรมการภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่วันที่สภาพิจารณา ซึ่งฝ่ายบริหารจะยอมรับ หรือรับบางส่วน และประกาศมาตรการการปฏิบัติอย่างชัดเจนตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ กรณีที่ปฏิเสธรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจะต้องแจ้งเหตุผลให้ทราบ⁸³

สำหรับประเทศไทย ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสังเกตไปให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นหรือไม่ประการใด ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา

ในทางปฏิบัติในการเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อสภาในช่วงปี 2535-2536 และ 2537 จนกระทั่งยุบสภา ปรากฏดังนี้

รายงานของคณะกรรมการ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ 13 กันยายน 2535 - มิถุนายน 2536

คณะกรรมการ	รวมทั้งหมด	ส่งรายงาน จำนวนคณะ	รายงานที่เสนอ เรื่อง
คณะกรรมการวิสามัญ	15	15	15
คณะกรรมการสามัญ	23	6	8

ที่มา : กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
สภาผู้แทนราษฎร 2535 - 2536(กรุงเทพฯ:กองการพิมพ์, 2536)

⁸³ Ibid.

ตารางรายงานของคณะกรรมการ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ช่วง พ.ศ. 2535-2537



วาระการประชุม	คณะกรรมการ	จำนวน คณะ	จัดทำ รายงาน	จำนวน เรื่อง	รอการพิจารณา เรื่อง	ผ่าน
ก.ย.-ธ.ค. 2535	วิสามัญ สามัญ	- 23	8 -	8 -	8 -	- -
พ.ค.-ก.ค. 2536	วิสามัญ สามัญ	- 23	13 8	13 10	11 10	2 -
ก.ย.-ธ.ค. 2536	วิสามัญ สามัญ	- 23	14 11	14 16	5 7	9 9
พ.ค.-ก.ค. 2537	วิสามัญ สามัญ	- 23	6 5	6 6	- -	6 6
ก.ย.-ธ.ค. 2537	วิสามัญ สามัญ	- 23	1 2	1 2	1 2	- -

ที่มา : ฝ่ายสถิติ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หมายเหตุ : รายงานที่ค้างพิจารณาในแต่ละสมัยประชุมจะนำมาบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยต่อไป ดังนั้นข้อมูลในการจัดทำรายงานส่วนหนึ่งจะเป็นรายงานคณะกรรมการชุดเดิมอยู่ด้วย

3.6.9 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

การดำเนินงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในช่วงปี พ.ศ. 2535-2538 (ยุบสภา) สรุปผลการดำเนินงานออกเป็นตารางกิจกรรมได้ ดังนี้

สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2538

กิจกรรม	เรื่อง	ประชุม/ครั้ง	รายงาน คณะกรรมการ
1. สืบสวน			
- สอบสวนข้อร้องเรียน รัฐละเมิดสิทธิเอกชน	17	54	-
- ร้องเรียนเอกชน	9	59	-
- ศึกษาดูงานสภาพ ข้อเท็จจริง	8	8	-
2. ตรวจสอบนโยบาย			
- การบริหาร	18	71	-
3. เสนอแนะนโยบาย			
- จัดสัมมนาเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นสาธารณะ	10	10	-

ที่มา : ฝ่ายประชุม 4 กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สมัย 2535/2-2538. (อัดสำเนา)

3.7 ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการอื่น ๆ ของไทย

จากสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่มากมายหลายด้านทั้งทางด้านสิทธิเด็กและสตรี สิทธิทางด้านแรงงาน สิทธิทางด้านที่ทำกิน สิทธิในการจัดสรรทรัพยากร สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น การจับกุม คุมขัง เป็นต้น ในส่วนของสถาบันนิติบัญญัตินอกจากจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเพื่อกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนโดยตรงแล้ว ยังมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแต่ละด้านอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากคณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ คณะกรรมการการปกครองและคณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่สภาได้มอบหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 153 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการเข้าซ้อนทับกับคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงของสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทุกด้านของมนุษย์ ดังนั้นในการกำหนดมอบหมายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละคณะจึงหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกันไม่ได้ เช่น คณะกรรมการการปกครองได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้รับและพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ซึ่งเป็นงานที่ซ้อนทับกับคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนที่สภามอบหมายให้พิจารณาคดีศึกษาและรับฟังปัญหาการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบกฎหมายและสิทธิมนุษยชน และกับคณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายก็เช่นเดียวกับคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับมอบหมายให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านสิทธิเด็ก สตรีและผู้สูงอายุ และคณะกรรมการแรงงานและสวัสดิการสังคมที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะด้านสิทธิแรงงานในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งการส่งเสริมสวัสดิการสังคม การดูแลผู้ด้อยโอกาสในสังคมและกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาพิเศษ เช่น คนพิการและทุพพลภาพ การให้การสงเคราะห์แก่ผู้ยากไร้ใน เมืองและชนบท การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ที่มีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปรียบเทียบแผนนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อพิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่มีภารกิจหน้าที่ความเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วไปโดยตรงและโดยอ้อมมีถึงสี่คณะกรรมการ ซึ่งก็นับว่าเป็นนิมิตหมายอันดีสำหรับประชาชนชาวไทยที่จะมีกลไกเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของตนโดยผ่านทางคณะกรรมการของสถาบันนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ๑ ที่กล่าวมาแล้วว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แม้จะบัญญัติหรือมอบหมายให้ดำเนินการไว้อย่างเหมาะสมเพียงใด แต่ถ้าหากขาดการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงซึ่งก็นับว่าเป็นเรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง

4. เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยและต่างประเทศ

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยและต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ เป็นไปตามหลักการสากลของสิทธิมนุษยชน เสนอแนะให้คำแนะนำแก่รัฐบาลหน่วยงานในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีสนธิสัญญาระหว่างประเทศและการส่งเสริมสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกลไกระดับชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศจะคล้ายคลึงกันกับทุกด้าน โดยเฉพาะการไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดข้อร้องเรียน การใช้วิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอม และใช้วิธีลงโทษโดยอ้อมด้วยการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ การปฏิบัติตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกลไกสถาบันระดับชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสามารถคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับวิธีการดำเนินงานองค์ประกอบโครงสร้างของคณะกรรมการซึ่งเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เช่น การได้รับการสนับสนุนทางด้านการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงาน การนำข้อ เสนอแนะของคณะกรรมการไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังเพียงใด

5. บทสรุป

รูปแบบองค์กรและกลไกการดำเนินงานทางด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบองค์กรสิทธิมนุษยชนอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญและรัฐบัญญัติ ผู้ตรวจการรัฐสภา สถาบันเชี่ยวชาญพิเศษและองค์กรสิทธิมนุษยชนของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีแนวโน้มที่จะได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติและแต่ละประเทศต่างก็ให้ความสำคัญมากขึ้น กลไกสถาบันระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนต่างก็มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาสอบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การไต่สวน ใกล้เคียงข้อขัดแย้ง การตรวจสอบนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์สากล การเสนอแนะให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล หน่วยงาน การจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีกติการะหว่างประเทศ รวมทั้งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความพยายาม ในการที่จะเพิ่มพูนส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งนับวันกระแสของสิทธิมนุษยชนจะได้รับการขานรับจากสังคมทั่วโลก

ที่กล่าวมาแล้ว ทั้งหมดเป็นการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรและการดำเนินงานของสถาบันกลไกระดับชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงให้เข้ากับระบบวัฒนธรรมประเพณีและแนวทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกลไกหรือการจัดองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ดีเพียงไร แต่ถ้าหากกระบวนการต่าง ๆ ของสังคมยังไม่เคลื่อนไหวไปในทิศทางที่สนับสนุนกระบวนการสิทธิมนุษยชน เช่น การพัฒนาและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในทุกระดับ การกระจายอำนาจสู่ระดับล่างของสังคม การส่งเสริมและปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการรับรองตามหลักสากลอย่างเต็มที่ก็เป็นการยากที่สิทธิมนุษยชนในสังคมจะได้รับการคุ้มครองจึงจำเป็นที่จะต้องทบทวนกระบวนการประชาธิปไตยในทางปฏิบัติและปฏิรูปกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อว่าสิทธิของมนุษย์ทุกคนจะได้รับการรับรองอย่างเสมอภาคกัน