

การศึกษาบทบาทและแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพ  
การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

A Study of Roles and Guidelines for Enhancement of Performance  
of the National Human Rights Commission of Thailand  
According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

เลิศพร อุดมพงษ์\*

Lertporn Udompong\*\*

บทความนี้

Received

14 มิถุนายน 2564

Revised

27 กรกฎาคม 2564

Accepted

15 กันยายน 2564

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและสภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสม. ที่เหมาะสม ใช้การเก็บข้อมูลโดยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มกับ ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน สิทธิมนุษยชน ที่อยู่ในพื้นที่ของศูนย์ศึกษาและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของ กสม. 5 จังหวัด จำนวน 58 คน และ การศึกษาวิเคราะห์เอกสารต่างๆ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล การวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์แบบอุปนัย ผลการศึกษา พบว่า กสม. ยังสามารถดำเนินงานตาม หน้าที่และอำนาจได้ตามตัวชี้วัดต่างๆ แต่ประสบปัญหาและข้อจำกัดด้านการ ทั้งจากความผันผวนจากปัจจัยภายใน รวมถึง การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน ต่างๆ ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ กสม. พบว่า การรับรู้ใน บทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และขาดความไว้วางใจ สำหรับประเด็นความเหมาะสมของกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของ กสม. นั้น ส่วนใหญ่ยังเห็นว่า มีความเหมาะสม แต่มีข้อสังเกตว่า ที่มาของ กสม. ยังยึดโยงกับ

\* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

\*\* Senior Academics, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

ประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการสรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรคปิดกั้นมิให้ผู้แทนภาคประชาชน ได้มีโอกาสในการรับเลือก แนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสม. ที่เหมาะสม ประกอบด้วย การแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้ กสม. ทำงานในฐานะองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้มากขึ้น แก้ไขเรื่องการระบุจำนวน และคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง กสม. ควรมีการกำหนดกลไกการทำงานในระดับย่อยจากส่วนกลาง ควรมีการกำหนดให้มีสำนักงาน กสม. ระดับจังหวัดหรือภูมิภาคเป็นหน่วยงานของตนเอง ควรจัดสรร ทรัพยากรต่างๆ อย่างเพียงพอ ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาบุคลากรในการทำงานระดับพื้นที่อย่างเข้าถึง และเข้าใจประชาชน ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เพื่อให้ประชาชนรู้สึกเข้าถึงได้ง่าย ต้องมีการปรับปรุง ภาพลักษณ์ของ กสม. ในการทำงาน ต้องทำงานร่วมกับสื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อเป็นช่องทาง ในการให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชน ต้องมีการนำเสนอผลงาน การทำหน้าที่ของ กสม. ต่อสาธารณะในรอบปี มีการให้ข้อมูลป้อนกลับกับประชาชน เพื่อช่วยให้ ประชาชนเข้าใจกระบวนการทำงาน ตลอดจนเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับ กสม. ต่อสาธารณะมากขึ้น

**คำสำคัญ:** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ; องค์กรอิสระ; ประชาธิปไตย

## Abstract

This research aims to study the role and operation of The National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT), in accordance with the constitution of the kingdom of Thailand to present guidelines for promoting the efficiency of NHRCT operations appropriately. The qualitative research was used in group discussions with 58 persons, located in 5 areas where the coordination center of NHRCT. Analyze data with documentation, content analysis and analytic induction. The result showed that NHRCT was able to perform duties according to various indicators, but faced various problems and limitations from internal factors and they did not cooperate with other agencies. An analysis of the roles and operations of NHRCT revealed that the perception of the roles and operations of NHRCT was relatively low both at the central and local level. People and civil society have little confidence in their work and lack of trust. As for the appropriateness of the NHRCT recruitment process and qualifications, most still agree. However, it should be noted that the origin of the NHRCT is still linked to the people and the stipulated nomination process hinders the people's sector representatives from

having the opportunity to be elected. Appropriate approaches to promoting the NHRCT's operational efficiency include amendments to legislation enabling the NHRCT to work more on protecting people's human rights and amend the number and eligibility of NHRCT tenants. A provincial or regional NHRCT office should be established as its own agency and resources should be allocated sufficiently. There must be a selection and development of personnel to work at the local level with access and understanding of the people. Modify the way it works to make people feel easily accessible. The image of the NHRCT has to be improved in its work and NHRCT must work with the media and social media to be a channel to educate and raise awareness of human rights protection. NHRCT's performance must be presented to the public during the year and feedback is provided to the public to help people understand the work process as well as to build more confidence in the NHRCT to the public.

**Keywords:** The National Human Rights Commission of Thailand, Independent organizations, Democracy

## บทนำ

การออกแบบกลไกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปกครองประเทศ ด้วยการให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยเฉพาะในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้อย่างความกว้างขวางและครอบคลุมนั้น ถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจ ทั้งในแง่โครงสร้าง กระบวนการ และกลไกต่างๆ โดยมุ่งหวังในการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้ ผ่านการทำงานขององค์กรอิสระต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิ การปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ การกำหนดมาตรการให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร ตลอดจนการออกแบบกลไกการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระโดยประชาชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้น สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรหนึ่งที่มีการปรับปรุงในประเด็นต่างๆ หลายประการดังที่กล่าวมา

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติจะบอกว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่มิอยู่ตามธรรมชาติ แต่เหตุที่ต้องนำมาบัญญัติไว้ก็เพื่อให้เกิดความเป็น

รูปธรรม การที่จะนำมาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายนั้น ต้องผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญและเรื่องสิทธิเสรีภาพก็เป็นหนึ่งในหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีโดยเสมอภาคกันเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ และสร้างสรรค์ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิที่ได้มาพร้อมกับ การเกิดและเป็นสิทธิติดตัวบุคคลนั้นตลอดไป ไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใดๆ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นแนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์ที่ว่า มนุษย์นั้นมีสิทธิหรือสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยอื่นใด (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, น. 189-190) หากกล่าวย้อนไปในอดีตถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย จะพบว่า ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517 นั้น ยังไม่ได้รับความสนใจในสังคมมากเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นสิทธิเสรีภาพของกฎหมาย ไม่ค่อยมีความสำคัญในชีวิตจริงของประชาชน แต่หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจมากขึ้น กระทั่งถึง พ.ศ. 2540 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ดังปรากฏในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญร่างแรกที่ผ่านคณะกรรมการยกร่างฯ ที่ใช้คำว่า “สิทธิเสรีภาพของบุคคล” ไม่ใช่ของชนชาวไทย หมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพนั้นชื่อว่าหมวดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งอนุกรรมการที่ยกร่างนั้นต้องการที่จะให้เป็นสิทธิมนุษยชน ที่เรียกว่า “human rights” ไม่ใช่สิทธิพลเมืองที่เรียกว่า “civil rights” แต่สังคมไทยยังรับไม่ได้ เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางท่านในอดีตร่วมเป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย ทั้งที่หลายท่านเห็นด้วย แต่ก็แพ้เสียงข้างมาก ชื่อหมวดจึงถูกปรับเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สถานะของสิทธิมนุษยชนซึ่งผู้ร่างชุดแรกต้องการที่จะให้เป็น

สิทธิมนุษยชน (human rights) ของมนุษย์ทุกคน ไม่จำกัดเชื้อชาติ เรื่องสัญญาติถูกลดระดับ ลงมาเป็น สิทธิพลเมือง คือ เฉพาะคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่กระนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักอะไรไว้มากมาย โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนนั้นผูกพันโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ให้เคารพทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ต่อมามีการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังเป็นมาเรื่อยๆ จนกระทั่งมาออกรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ แต่เปลี่ยน สถานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากที่เคย สังกัดรัฐสภา เหมือนกับผู้ตรวจการแผ่นดินใน พ.ศ. 2540 เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อยู่ในหมวด ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วลด จำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเหลือ 7 คน จากเดิม 11 คน ส่วนสถานะกฎหมายจัดตั้งนั้น ยังคงเป็น พระราชบัญญัติตามเดิม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2560, น. 140) กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถูกยกระดับให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายจัดตั้งเพื่อระบุที่มาและอำนาจหน้าที่ และได้มีการยกเลิกเรื่องกลไกต่างๆ ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนเสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเติมคุณสมบัติ ของกรรมการสิทธิ ก็แก้ไขเรื่องผู้ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการสรรหา และเพิ่มหน้าที่ชี้แจงเพื่อแก้ต่าง สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (โครงการ อินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2559, ออนไลน์) โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ การออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิของประชาชน อันเป็น

กระบวนการตามวิถีประชาธิปไตย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และ 27 และแผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2565 โดยแบ่ง การดำเนินงานออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน (2) การจัดทำรายงานผลการประเมิน สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ (3) การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (4) การชี้แจงและรายงาน ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีรายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม (5) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของ สังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน (6) การศึกษาวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน (7) การส่งเสริม ความร่วมมือและการประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ และ (8) การบริหารจัดการและการ พัฒนาองค์กร ซึ่งในภาพรวมตามรายงานประจำปี พ.ศ. 2563 การดำเนินงานในเรื่องต่างๆ จะบรรลุตาม เป้าหมายที่กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ, 2563, ออนไลน์) แต่หากพิจารณาย้อนไป ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ยังคงพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดปัจจุบันยังคงต้องเผชิญหน้ากับความยากลำบาก ในการทำงานจากสภาวะต่างๆ ทั้งจากการทำงาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน และ ปัจจัยภายในประเทศจากความรู้สึกไม่เสถียรภาพของ คณะกรรมการฯ และแรงกดดันจากความขัดแย้งทาง

การเมือง ส่งผลให้ผลงานที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิโดยรัฐไม่เข้าตาประชาชน จนสูญเสียความเชื่อถือจากสังคม สะท้อนได้จากผลสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในช่วงสามปีย้อนหลัง คือ พ.ศ. 2561-2563 พบว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนมีแนวโน้มถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2561 ประชาชนให้คะแนนความเชื่อมั่นในระดับค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากอยู่ที่ร้อยละ 60.6 ถัดมาในปี พ.ศ. 2562 ลดลงเหลือ ร้อยละ 57.7 และ ในปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 53.9 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยสามปี ยังมีประชาชนราวร้อยละ 28 ที่ไม่มีความคิดเห็นต่อการทำงานหรือไม่รู้จักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, น. 9; 2563, น. 10; 2564, น. 8) จึงทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกสังคมตั้งคำถามอย่างหนักต่อการทำงานที่ในฐานะองค์กรอิสระกับการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้ง กลไกใหม่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกแบบให้ นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมต่อไป

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทและสภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

### วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บข้อมูลโดยวิธีการเชิงคุณภาพ แบ่งชุดข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

### 1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย (1) ภาควิชาการ ได้แก่ ผู้แทนจากมหาวิทยาลัย นักวิชาการที่สนใจในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (2) ภาคราชการด้านกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานศาล สำนักงานตำรวจภูธร สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด (3) ภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายองค์กรผู้บริโภค ศูนย์การเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า สื่อมวลชนในพื้นที่ และ (4) ภาคประชาชนที่มีประสบการณ์ในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์ศึกษาและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 5 จังหวัด ประจําภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) จังหวัดขอนแก่น (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) จังหวัดชลบุรี (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา) จังหวัดเพชรบุรี (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี) และจังหวัดสุราษฎร์ธานี (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี) รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 58 คน โดยใช้การสนทนากลุ่ม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมมีโอกาสพูดคุยและแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระระหว่างผู้วิจัยและผู้เข้าร่วมด้วยตนเอง ซึ่งการเสนอแนวคิดของผู้หนึ่งจะช่วยไปกระตุ้นแนวคิด ความจำ หรือประสบการณ์ให้แก่ผู้ที่อยู่ในวงสนทนา ทำให้เกิดแนวคิดที่หลากหลายขึ้นระหว่างการสนทนาในลักษณะเป็นลูกโซ่ ซึ่งได้ปรับรูปแบบคำถามจากแบบสอบถามมาอยู่ในรูปแบบของการสนทนา ในขณะที่เดียวกันผู้ทำวิจัยทำการบันทึกระหว่างการสนทนาที่เกิดขึ้น แบ่งวิธีการ



สนทนากลุ่มเป็น 2 รูปแบบ คือ การลงพื้นที่จัดสนทนากลุ่มใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ และ จังหวัดเพชรบุรี และการประชุมออนไลน์ จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (จัดประชุมในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19)

## 2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ดำเนินการเก็บข้อมูล โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการต่างๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 รายงานประจำปี พ.ศ. 2561-2563 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

### เครื่องมือวิจัย

ในการดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยกำหนดประเด็นคำถามไว้เป็นลักษณะกึ่งโครงสร้างที่มีทั้งประเด็นหลักและประเด็นย่อยเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยประเด็นคำถามประกอบด้วย

(1) จากประสบการณ์ที่ท่านทำงานหรือได้เคยไปร้องเรียน หรือว่าเคยพบเห็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่นั้น มีเรื่องใดบ้าง

(2) การวางหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่อำนาจ โครงสร้าง การปฏิบัติหน้าที่ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

(3) กลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และผลกระทบของบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

(4) สภาพการดำเนินงานปัจจุบันในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เป็นอย่างไร

(5) ข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาการทำงานโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนควรเป็นอย่างไร

### วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

- 1) ข้อมูลเอกสารใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม และ 2) ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยถอดเทปบันทึกการประชุมกลุ่มย่อยจากพื้นที่กรณีศึกษาต่างๆ ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.1 จากนั้นนำข้อมูลจากการถอดเทปมาวิเคราะห์เนื้อหา ด้วยวิธีการของ Glaser และ Strauss (1967 อ้างถึงใน ขจรศักดิ์ บั้วระพันธ์, 2554, น. 135) ที่เรียกว่า “Constant Comparative Method” ซึ่งเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่กระทำพร้อมๆ กับขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล สรุปเป็น 3 กระบวนการย่อย คือ 1) เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้ โดยใช้หลักความเหมือนหรือความคล้าย แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ต่างๆ 2) เมื่อได้รับข้อมูลใหม่ ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่ในหมวดหมู่เดิม แล้วจัดลงในหมวดหมู่ต่างๆ หากมีข้อมูลส่วนที่ไม่สามารถจัดเข้ากับหมวดหมู่

ได้ ก็ จะ สร้าง หมวดยุคใหม่ เพื่อรองรับข้อมูลนั้นๆ และ 3) พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูล ในหมวดยุคต่างๆ เพื่อสร้างเป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ ที่ศึกษา สำหรับวิธีการสร้างข้อสรุป ใช้วิธีการแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยเป็นการนำข้อมูลเชิงรูปธรรม ย่อยตั้งแต่ 2 ชุดขึ้นไป มาพิจารณาและวิเคราะห์ลักษณะ ร่วมกันของข้อมูล เพื่อสร้างข้อสรุปเป็นเชิงนามธรรม ซึ่งครอบคลุมข้อเท็จจริงส่วนน้อยมากขึ้น (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2542, น. 100; รัตนะ บัวสนธิ์, 2556, น. 206)

## ผลการศึกษา

### 1. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรายงาน ประจำปี พ.ศ. 2561-2563

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานประจำปีของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) นับแต่ที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้ในช่วง สามปีย้อนหลัง คือ พ.ศ.2561-2563 พบว่า ในภาพรวม กสม. ได้ดำเนินการภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามหน้าที่ และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และ 27 รวมถึง แผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2565 โดยในปี พ.ศ. 2561 นั้น กสม. ได้นำเสนอรายงานแบ่งเป็น 6 เรื่อง ประกอบด้วย

1) การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน

2) การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้าน สิทธิมนุษยชนของประเทศ

3) การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4) การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณี ที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

5) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนัก ถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน และ

6) การบริหารจัดการและการพัฒนาองค์กร

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 พบว่า กสม. ได้มีการเพิ่มหัวข้อใหม่ใน รายงาน 2 เรื่อง คือ “การส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและ การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริม ความร่วมมือและการประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ” ทำให้การนำเสนอผลการดำเนินงาน ในปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 มี 8 เรื่อง ซึ่งทำให้มี ความครอบคลุมหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น โดยมีข้อสังเกตว่า การนำเสนอ ข้อมูลในรายงานประจำปีซึ่งเป็นการเผยแพร่ต่อ สาธารณะบางปีมีความลักลั่นในการเสนอข้อมูลอันอาจ ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อสังคมและการทำ ตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. เช่น รายงานประจำปี พ.ศ. 2562 ในส่วนบทสรุปผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนต้นและ เป็นส่วนที่จะถูกอ่านมากที่สุดในรายงาน ได้เขียนว่า ในรายงานจะมีการนำเสนอผลการปฏิบัติงาน 7 เรื่อง โดยไม่ปรากฏเรื่อง การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ เป็นธรรม ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของ กสม. แต่ในเนื้อหาของรายงานได้มีการดำเนินการแล้ว หรือ เป็นกรณีที่มีอาจเกิดจากข้อผิดพลาดทางธุรการในการ พิมพ์ตัวเลขที่มีนัยสำคัญต่อการสะท้อนผลการปฏิบัติงาน ของ กสม. เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายัง กสม.



ในรายงานประจำปี พ.ศ.2561 ระบุว่า มีจำนวน 232 เรื่อง แต่ในรายงานประจำปี พ.ศ. 2562 มีการเสนอข้อมูลเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2561 แต่ระบุว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 623 เรื่อง เป็นต้น

ด้านบุคลากรของ กสม. พบว่า บุคลากรของ กสม. มี 4 กลุ่มประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานจ้างเหมาบริการ และผู้ชำนาญการประจำ กสม. และผู้ช่วยปฏิบัติงาน กสม. ซึ่งกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีจำนวนบุคลากรมากที่สุดในช่วงระยะเวลา 3 ปี งบประมาณ จำนวนบุคลากรของ กสม. ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในปี พ.ศ. 2561 กสม. มีบุคลากร รวม 272 คน ปี พ.ศ. 2562 กสม. มีบุคลากร รวม 263 คน และ พ.ศ. 2563 กสม.

มีบุคลากร รวม 276 คน ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเหมือนกันที่มีจำนวนบุคลากร 256 คน (สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561) แต่ถือว่ามีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรขององค์กรอิสระอื่น เช่น กกต. ป.ป.ช. และ สตง. โดยในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีโครงสร้างสำคัญ ประกอบด้วย เลขาธิการ กสม. รองเลขาธิการ กสม. ที่ปรึกษาสำนักงาน กสม. ผู้ช่วยเลขาธิการ กสม. หน่วยตรวจสอบภายใน และ สำนักงานต่าง ๆ ภายใน รวม 9 สำนัก สรุปลงจำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท และโครงสร้างสำนักงาน กสม. ดังตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563

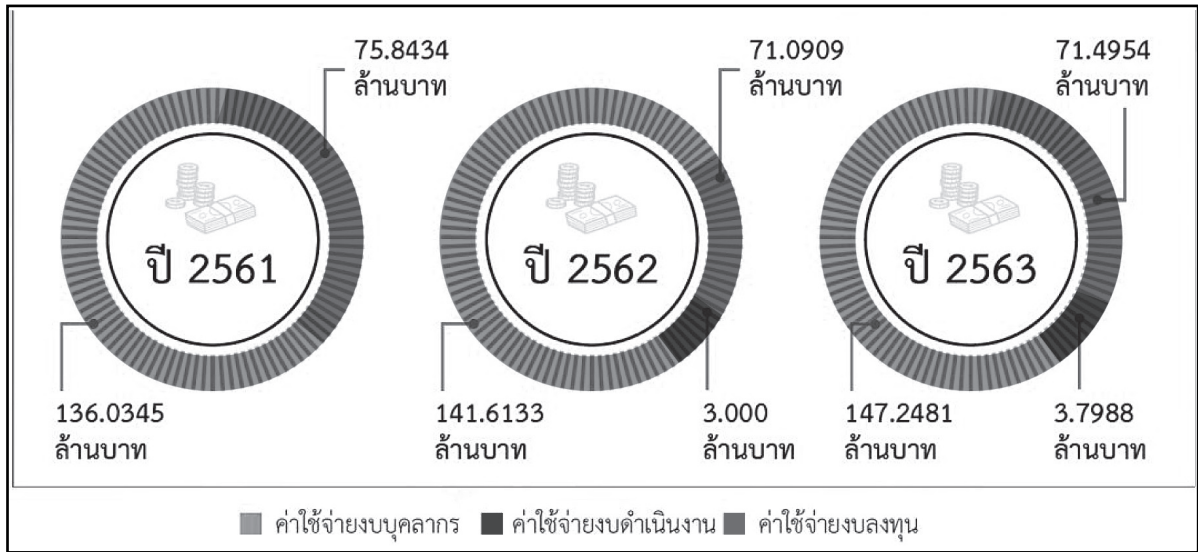
ปีงบประมาณ	จำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท				รวม
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	พนักงานจ้างเหมาบริการ	ผู้ชำนาญการและผู้ช่วยปฏิบัติงานประจำ กสม.	
2561	153	53	49	17	272
2562	154	48	50	11	263
2563	150	58	56	12	276

ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, น. 31; 2563, น. 34; 2564, น. 45

ด้านงบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงานพบว่า กสม. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และเมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า เป็นการเพิ่มขึ้นในด้านแผนงานบุคลากรภาครัฐ หรือ งบประมาณในส่วนของเงินเดือน/ค่าตอบแทน แต่ในส่วนของงบประมาณในการทำงาน มีการปรับขึ้นลงแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งขึ้นกับลักษณะของแผนงานที่ทาง กสม. เสนอขอรับ

งบประมาณ โดยในปี พ.ศ. 2561 กสม. ได้รับงบประมาณ 211.88 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับงบประมาณ 215.70 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 3.82 ล้านบาท) และ ปี พ.ศ. 2563 ได้รับงบประมาณ 222.54 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2562 จำนวน 6.84 ล้านบาท) สรุปลงงบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงาน จำแนกตามแผนงาน ดังภาพ 1

ภาพ 1: งบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงาน จำแนกตามแผนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563



ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2564, น. 50

สำหรับผลการดำเนินงาน ในส่วนของการตรวจสอบ และรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของ กสม. ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ อันเป็นการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้นั้น พบว่า สถิติของการร้องเรียนของประชาชน มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องที่เป็น ผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ เป็นผู้พบเห็นว่ามีกรกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 232 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล จำนวน 80 เรื่อง และ รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม 46 เรื่อง ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 551 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจำนวน 147 เรื่อง รองลงมา คือ เรื่อง การปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จำนวน 103 เรื่อง และ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียน จำนวน 465 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2562 แต่จำนวนเรื่องร้องเรียนเพิ่มสูงขึ้นเป็น 170 เรื่อง รองลงมา คือ เรื่องสิทธิพลเมือง จำนวน 74 เรื่อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ กสม. พิจารณา รับไว้แล้วดำเนินการ โดยเป็นไปในลักษณะที่ กสม. ดำเนินการประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหามากที่สุด รองลงมา คือ กสม. รับเรื่องไว้เป็นคำร้องและดำเนินการตรวจสอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของปัญหา อุปสรรค และ ข้อเสนอแนะ ที่ กสม. ได้เสนอไว้ในรายงานประจำปีทั้งสามฉบับนั้น พบว่า ในปีแรก คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กสม. ยังอยู่ในช่วงที่เพิ่งประกาศใช้กฎหมายใหม่ ดังนั้น ในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมาย กำหนดจึงยังติดขัดในเรื่องของกลไกการทำงานร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายใหม่ จึงเกิดการไม่ได้ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ กสม. หรือ การส่งข้อมูลต่างๆ ที่ทาง กสม. ร้องขอ เป็นไปด้วย ความล่าช้า หรือการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน

ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของหน่วยงานของตนเอง มากกว่า นอกจากนี้ เมื่อ กสม. ได้มีการเสนอแนะ มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้ว กสม. ได้รับเพียงมติรับทราบและการแจ้งว่าได้ประสานไปยัง หน่วยงาน/กรมการที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ทราบว่า คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความคิดเห็นต่อสาระใน ข้อเสนอต่างๆ ของ กสม. อย่างไรบ้าง รวมถึง ต้องใช้ ระยะเวลาเท่าใดในการดำเนินการและแจ้งเหตุผลให้ทาง กสม. รับทราบ และ ยังมีประเด็นด้านอัตรากำลังและ ข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากรด้วย

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กสม. ยังคงมีอุปสรรค ในข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับใช้ในการทำหน้าที่และอำนาจต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะในเรื่อง การสร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนของ สังคมตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ที่ถูก นำไปรวมกับส่วนของงบประมาณด้านการฝึกอบรมและ ประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับงบประมาณจำกัดอยู่แล้ว ทำให้ กสม. ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเรื่อง ดังกล่าว นอกจากนี้ การได้รับความร่วมมือจาก หน่วยงานต่างๆ ในการสนับสนุนข้อมูลให้กับ กสม. เพื่อ ใช้ประกอบการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ยังคงประสบปัญหา โดยเฉพาะกรณีที่บางหน่วยงานไม่จัดส่งข้อมูล ภายในกำหนดระยะเวลา หรือ การไม่ได้รับการตอบกลับ ในการขอข้อมูล หรือ การไม่ส่งผู้แทนของหน่วยงาน มาเข้าร่วมการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงาน ผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของ ประเทศ รวมทั้ง ปัญหาเชิงเทคนิคในแง่ของช่วงเวลา การจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานส่วนใหญ่จะจัดเก็บข้อมูล ตามปีงบประมาณ แต่การรายงานผลการประเมิน สถานการณ์ฯ เป็นการรายงานตามปีปฏิทิน ซึ่งส่งผลให้ กสม. ไม่สามารถทำรายงานดังกล่าวให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ได้ นอกจากนี้ กสม. ยังพบกับอุปสรรคในด้าน

กฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องตาม หลักการปารีสว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The Paris Principles Relating to National Human Rights Institutions: The Paris Principles) ในประเด็นบทบาทใน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) ที่รวมถึงการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Function) ได้แก่ การทียบยกรณีกฎหมายละเมิดสิทธิมนุษยชน ขึ้นพิจารณาได้เองและการรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคล เพื่อทำการตรวจสอบและวินิจฉัย และเสนอมาตรการ แก้ไขปัญหาไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่าง ไปจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ยังมีเรื่องของหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในเรื่อง การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มี การรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมนั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสในประเด็นหลักความเป็น อิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยการดำเนินงานจะต้องเน้น ความเป็นกลางพร้อมทั้งนำเสนอจุดยืนที่อยู่บนพื้นฐาน ของสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดด้วย รวมทั้ง กสม. ยังประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มี กสม. ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ จนเหลือ 3 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน คณะกรรมการทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดว่าให้มี กสม. จำนวน 7 คน ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ การไม่สามารถ ดำเนินการประชุมและลงมติเกี่ยวกับการดำเนินงาน ตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้เกิดสุญญากาศในการทำงาน ของ กสม. จนทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ตลอดจน การถูกลดสถานะของ กสม. จากเอ (A)

เป็นปี (B) โดยการประเมินของเครือข่ายพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระดับโลก (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI) โดยเป็นผลจากการที่ กสม. ถูกมองว่า ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เคยเสนอแนะอย่างเพียงพอและเป็นรูปธรรมในประเด็นการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการตอบสนองต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอย่างทันท่วงที

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 นั้น การทำหน้าที่ของ กสม. ยังคงประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรณีการถูกลดสถานะของ กสม. ซึ่งได้มีความพยายามประสานความร่วมมือในระดับต่างๆ ทั้งกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับประเด็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 (4) และมาตรา 44 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป รวมทั้ง เรื่องอำนาจในการดำเนินการไต่สวนบุคคลหรือหน่วยงาน และการได้รับการตอบสนองและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กสม. ซึ่งปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ยังถูกซ้ำเติมจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ซึ่งแพร่ระบาดไปทั่วโลก ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรในเวทีระหว่างประเทศและการขับเคลื่อนผลจากการเข้าร่วมประชุมตามกรอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการประชุมถูกเลื่อนออกไป และการลงพื้นที่ทำงานของ กสม. ก็มีอุปสรรคจากการต้องปฏิบัติตาม

มาตรการทางสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานของ กสม. ประสบกับปัญหาทั้งจากตัวบทกฎหมายใหม่และปัจจัยจากฝ่ายบริหารที่เป็นผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อกลางปี พ.ศ. 2557 และอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อทำหน้าที่ของการเป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

## 2. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การรับรู้ในบทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และขาดความไว้วางใจในทำหน้าที่ของ กสม. โดยสภาพดังกล่าวเกิดจากปัญหาสำคัญอย่างน้อย 4 ข้อ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร คือ (1) กสม. ยังมีการทำงานที่อยู่แต่ส่วนกลาง ยึดตามระบบราชการ ไม่กระจายการทำงานลงในระดับพื้นที่ จึงทำให้ไม่ได้สัมผัสประชาชน (2) ขาดการประชาสัมพันธ์ผลการทำงานขององค์กร จึงไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ทำให้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนได้ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้มากเท่าที่ควร (3) ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ทำได้เพียงตรวจสอบและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีอำนาจในการจัดการปัญหาที่ประชาชนมาร้องด้วยตนเอง จึงมีลักษณะเป็น “เสือกระดาษ” ในมุมมองของประชาชน และ (4) ปัญหาด้านภาวะผู้นำของ กสม. โดยเฉพาะผู้ที่เป็นประธาน กสม. สำหรับประเด็นความเหมาะสมของกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของ กสม. นั้น ส่วนใหญ่ยังเห็นว่า กระบวนการสรรหา กสม. ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคส่วนที่หลากหลาย ยังมีความเหมาะสม แต่มีข้อสังเกตว่า ที่มาของ กสม. ยังยึดโยงกับประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการสรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรค ปิดกั้นมิให้ผู้แทนภาคประชาชน

ได้มีโอกาสในการรับเลือกเข้ามาเป็น กสม. และควรที่จะมีช่องทางให้ประชาชน หรือผู้แทนจากภาคประชาชน สามารถมีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็น กสม. ด้วย นอกจากนี้ ยังเห็นว่า จำนวน กสม. อาจจะไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ โดยต้องการให้พิจารณาจำนวน กสม. เป็นกลุ่มประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหา มากขึ้น รวมทั้งไม่ควรมีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษา ในการเป็นเงื่อนไขของผู้มีสิทธิเป็น กสม.

### 3. ข้อเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

#### 3.1 แนวทางการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างและกฎหมาย

(1) ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้ กสม. ทำงานในฐานะองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้มากขึ้น หรือเป็นไปในลักษณะของการทำให้ข้อเสนอแนะของ กสม. มีผลบังคับในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เช่น หากเกิดกรณีที่ กสม. ตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานแล้ว แต่หน่วยงานนั้นไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายอาจมีข้อกำหนดให้ กสม. สามารถยื่นเรื่องเสนอต่อหน่วยงานนั้นให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ รวมไปถึงจนถึงการแก้ไขกฎหมายในประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการทำงานของ กสม. ให้เป็นไปตามหลักการสากล เช่น การเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่ กิ่งตุลาการที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมข้อพิพาทในด้านสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งข้อเสนอนี้สอดคล้องกับกรณีศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

แห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจ กิ่งตุลาการ โดยนอกจากจะสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้แล้ว ยังสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือเรื่องราวร้องเรียนในการขอคำปรึกษาจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อพิจารณาและดำเนินการช่วยเหลือส่งเรื่องต่อ หรือให้คำแนะนำแจ้งเตือนไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนได้ อันทำให้สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้ง สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงลึกของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ที่ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูล และโดยเฉพาะข้อมูลจากเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย ที่ให้ข้อมูลในส่วนหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออสเตรเลีย ประกอบกับได้รับทราบจาก กสม. เกี่ยวกับข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) ภายใต้กรอบความร่วมมือเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI) ในรายงานการพิจารณาประเมินสถานะของ กสม. เมื่อเดือนธันวาคม 2563 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ กิ่งตุลาการ ซึ่ง SCA ได้อ้างอิงหลักการปารีสและให้ข้อมูลว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมไปถึงการแสวงหาข้อยุติที่น่าเชื่อถือและปรองดอง ผ่านกระบวนการแก้ไขทางเลือก คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้อง อันเป็นการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน ตลอดจน เป็นการลดภาระของประชาชน และลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาล ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิผล



ในการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ  
 ควรพิจารณายกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 247 (4) ของ  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
 และมาตรา 26(4) ของพระราชบัญญัติประกอบ  
 รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
 พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้ กสม. ต้องชี้แจงและรายงาน  
 ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงาน  
 สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย  
 โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้ กสม. ทำงาน  
 ด้วยความเป็นอิสระ เป็นต้น

(2) ควรมีการเสนอต่อรัฐสภาให้มีการแก้ไข  
 เรื่อง การระบุจำนวนและคุณสมบัติของผู้ที่จะ  
 ดำรงตำแหน่ง กสม. ตามความของรัฐธรรมนูญแห่ง  
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามมาตรา 8  
 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560  
 เพราะสร้างปัญหาต่อคุณสมบัติและโครงสร้าง ของ กสม.  
 ที่ไปจำกัดว่า ต้องประกอบด้วย 5 ด้านใน 7 คน  
 จากกฎหมายเดิมของปี พ.ศ.2542 เน้นคุณสมบัติหลักที่  
 “ผู้มีประสบการณ์ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
 เป็นที่ประจักษ์” แต่กลับมากำหนดแยกแบบบังคับ  
 ตายตัว ส่งผลต่อผู้สมัครและการสรรหา ที่ควรเน้น  
 ประสบการณ์คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นที่ประจักษ์  
 โดยเสนอว่า ควรพิจารณากำหนดจำนวนและคุณสมบัติ  
 โดยอิงตามประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลและ  
 สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาของประเทศไทย  
 เช่น สิทธิชุมชน สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิเด็ก  
 สิทธิทางการเมือง สิทธิผู้พิการ สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์  
 เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ภาพรวมที่ครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิ  
 แล้ว อาจนำมาจัดกลุ่มเพื่อกำหนดจำนวนของ กสม.  
 ตามกลุ่มประเด็นให้เกิดความเหมาะสม

(3) ควรมีการกำหนดกลไกการทำงานใน  
 ระดับย่อยจากส่วนกลาง เช่น ระบบอนุกรรมการ/

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนระดับจังหวัด/ภาค  
 ในการพิจารณาประเด็นปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของ  
 ประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อให้หลักไถ่ถอนแก้ไขปัญหามี  
 ประสิทธิภาพมากขึ้น โดย กสม. จะต้องดูแลรับผิดชอบ  
 งบประมาณและจัดสรรบุคลากรลงไปร่วมทำงานในพื้นที่  
 ด้วย

### 3.2 แนวทางการส่งเสริมบทบาทและ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

(1) ควรมีการกำหนดให้มีสำนักงาน กสม.  
 ระดับจังหวัดหรือภูมิภาคเป็นหน่วยงานของตนเอง  
 มีการจัดสรรงบประมาณและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน  
 อย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหน่วยย่อยที่จะทำหน้าที่ประสาน  
 ความร่วมมือกับภาคีต่างๆ ทั้งในภาควิชาการ และ  
 ภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดหรือภูมิภาคในการ  
 ทำงานร่วมกันกับ กสม. (ยกเว้นระดับจากศูนย์ศึกษาและ  
 ประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ  
 สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) โดยเฉพาะ การขับเคลื่อนตาม  
 หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 มาตรา 247 ข้อ 5 ในเรื่องการสร้างเสริมทุกภาคส่วน  
 ให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(2) ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาบุคลากร  
 ในการทำงานระดับพื้นที่อย่างเข้าถึงและเข้าใจประชาชน  
 ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบข้าราชการ เพื่อให้  
 ประชาชนรู้สึกเข้าถึงได้ง่าย และสามารถเป็นที่พึ่งของ  
 ประชาชนได้อย่างแท้จริง

(3) ต้องมีการปรับปรุงภาพลักษณ์ของ กสม.  
 ในการทำงาน ที่สะท้อนให้ประชาชนได้เห็นว่า กสม.  
 มีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน  
 อย่างไร และสามารถเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้  
 โดยต้องกำหนดกลยุทธ์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์  
 ผลงานของ กสม. และช่องทางการติดต่อกับ กสม. อย่าง  
 ต่อเนื่องเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างความเชื่อมั่นใน



การทำงานของ กสม. โดยประสานความร่วมมือกับ สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ที่ปัจจุบันมีการสื่อสารผ่านทาง สื่อสังคมออนไลน์ ที่เป็นสื่อกระแสหลักในสังคมไทย

(4) นอกจากข้อ (3) แล้ว กสม. ต้องทำงาน ร่วมกับสื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อเข้ามาช่วยเป็น ช่องทางในการให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ด้าน การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการติดตามหรือ เป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิด สิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีที่ประสบความสำเร็จในการติดตามตรวจสอบ เมื่อเป็นกรณีที่สื่อ นำเสนอและประชาชนจำนวนมากให้ความสนใจ เรื่องนั้นๆ ก็จะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว

(5) นอกจากการรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีต่อรัฐสภาตามกฎหมายแล้ว กสม. ต้องมีการ นำเสนอผลงานการทำหน้าที่ของตนเองต่อสาธารณะ ในรอบปีว่า มีการดำเนินการในเรื่องใดไปอย่างไรบ้าง ต้องมีการแถลงข่าวเป็นระยะๆ เมื่อมีกรณีร้ายแรงด้าน สิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น รวมถึง ต้องมีการให้ข้อมูลป้อน กลับแก่สาธารณะว่า ในเรื่องที่กำลังไปดำเนินการติดตาม อยู่ ดำเนินการไปได้ถึงขั้นตอนใด อย่างไร ตัดขาดอุปสรรค ปัญหาในเรื่องใด อันเป็นการให้ข้อมูลป้อนกลับกับ ประชาชน โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานเลขาธิการ กสม. ต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนส่วนนี้อย่างเข้มแข็ง ทำงาน อย่างมีอาชีพ และจริงจัง เพื่อช่วยทำให้ประชาชนเข้าใจ กระบวนการทำงานของ กสม. มากขึ้น ตลอดจนเป็น การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้กับ กสม. ต่อสาธารณะ

### อภิปรายผลการศึกษา

1. การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. ยังคงต้องประสบกับมรสุมที่พัดพายุในการทำงาน ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งเห็นได้จากการประเมินตนเองของ กสม. ในรายงานประจำปี และมุมมองของบุคคล

ภายนอก นับว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ซึ่ง หลายเรื่องยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อนที่จะประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น ในเรื่องปัญหาการขาดบุคลากรในเชิงคุณภาพ ที่งานวิจัย ของ นพนิธิ สุริยะ (2550, น. 12) และ นิยม รัฐอมฤต และคณะ (2555, น. 23) ได้เคยเสนอไว้ว่า กสม. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสม. ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอในเรื่องสิทธิมนุษยชน จนส่ง ผลให้ กสม. ต้องดำเนินการสรรหาคณะอนุกรรมการ ที่มีความเชี่ยวชาญในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มาเป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นที่ปรึกษา สะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหามันไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ อย่างจริงจัง และยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข อย่างเร่งด่วน เพื่อให้ กสม. สามารถทำหน้าที่ของตนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และการขาดบุคลากรในเชิงปริมาณ ก็เป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อ การแก้ไขปัญหาเกิด ความล่าช้า ดังกรณีตัวอย่างของการจัดการความขัดแย้ง ระหว่างชาวบ้านกับโรงงานผลิตแอมโมเนียที่ปล่องน้ำเสียลงสู่คลองพระปรัง โดย กสม. จากการศึกษา ของ ศิริลดา ผิวหอม และ พันธุ์ทิพย์ จงโกทร (2562, น.99) ที่พบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย และ จัดทำข้อเสนอแนะหรือมาตรการแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยการเสนอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ในการรับผิดชอบประเด็นนั้น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตาม หน้าที่ของตนเองแล้ว เพียงแต่มีการดำเนินงานที่ล่าช้า เนื่องจากมีข้อจำกัดของจำนวนบุคลากร เช่นเดียวกับ ข้อสังเกตที่พบจากงานวิจัยนี้ ในเรื่อง ที่มาของ กสม. ที่ยังยึดโยงกับประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการ สรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรคที่จะปิดกั้นมิให้ผู้แทน ภาคประชาชนได้มีโอกาสในการรับเลือกเข้ามาเป็น กสม. นั้น ก็นับว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรังและเกิดขึ้นมาแล้วตั้งใน กสม. ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งงานของ ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ (2556, น. 94-95) ได้เคยเสนอไว้ว่า

กระบวนการสรรหาและการคัดเลือก กสม. ในขณะนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการขาดบุคคลที่มีประสบการณ์ ในการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนจากภาคประชาชนและ ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็น มุมมองและแนวคิดของผู้ร่างกฎหมายที่ไม่แตกต่าง ไปจากเดิม และในข้อเท็จจริงอาจเป็นเพราะผู้ที่ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ก็มีส่วนที่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันอยู่ด้วย จึงอาจส่งผลต่อการวางหลักคิดในเรื่องนี้ไว้บนฐาน เดียวกัน และหากพิจารณากรณีที่เกิดขึ้น เมื่อครั้ง การสรรหา กสม. ชุดที่สี่ ที่มีการกล่าวหาว่ามีการล้ม กระดานจากความขัดแย้งทางการเมือง ตามข้อมูลของ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (2562, ออนไลน์) ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่าอาจเป็นผลจากอำนาจ เห็นชอบของวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้งของ คสช. พิสูจน์ได้ชัดจากมติของวุฒิสภา ที่ไม่ยอมรับการสรรหา ชุดแรกที่มีคุณสมบัติชัดเจนในฐานะผู้มีประสบการณ์ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นที่ประจักษ์ ไม่น้อยกว่าสิบปี และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของ กสม. จึงเกิดความเคลือบแคลงว่า กระบวนการสรรหาที่เป็นอยู่ ในปัจจุบันจะทำให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็น กสม. ได้น้อย ซึ่งมีแนวโน้มที่ใกล้เคียงความเป็นจริงที่อาจเกิด ขึ้นได้อีกในอนาคต

2. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่พบว่า การรับรู้ ในบทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลาง และระดับพื้นที่ มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและ ภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และ ขาดความไว้วางใจในการทำหน้าที่ของ กสม. ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มนั้น ให้ผลที่สอดคล้อง กับผลการสำรวจในระดับมหภาคของ สถาบัน พระปกเกล้า (2562, น. 9; 2563, น. 10; 2564, น. 8) ที่ดำเนินโครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและ

การทำงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ทุกปี ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนกว่า สามหมื่นคน และจากผลการสำรวจ พ.ศ. 2561-2563 สรุปได้ว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีแนวโน้มถดถอย ลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2561 ประชาชน ให้คะแนนความเชื่อมั่นในระดับค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่น มากอยู่ที่ร้อยละ 60.6 ถัดมาในปี พ.ศ. 2562 ลดลงเหลือ ร้อยละ 57.7 และ ในปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 53.9 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยสามปี ยังมีประชาชนราว ร้อยละ 28 ที่ไม่มีความคิดเห็นต่อการทำงานหรือไม่รู้จัก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นถึง ความเป็นจริงจากผลการศึกษาคณะช่วงเวลา แต่ยังคง ให้ผลการศึกษาที่คงเส้นคงวาที่สะท้อนว่า กสม. จำเป็น ต้องแก้ไขเรื่องความเชื่อมั่นและไว้วางใจของสาธารณะชน เป็นการเร่งด่วน

3. ข้อเสนอที่ให้ กสม. ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบ ข้าราชการ และเน้นการสร้างเครือข่ายการทำงาน ถือเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการทำหน้าที่ ของ กสม. ให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ กล่าวคือ เมื่อ กสม. ยังไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังได้ และ ยังไม่สามารถเพิ่มงบประมาณในการทำงานได้ การสร้าง ความร่วมมือจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด ซึ่งนอกจาก จะช่วยให้การแก้ปัญหาเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดการแก้ปัญหาในเรื่องอื่นๆ ตามมา เช่น การประชาสัมพันธ์ องค์กรต่อประชาชนก็จะมี ความชัดเจนมากขึ้น คนจะรู้จักมากขึ้น และหาก การประสานความร่วมมือนั้น ทำให้เกิดการแก้ปัญหา ที่เป็นรูปธรรม ประชาชนที่รับรู้และติดตามก็จะมี ความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อ กสม. มากขึ้น ซึ่งข้อเสนอนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของนิยม รัฐอมฤต และ อุดม รัฐอมฤต (2562, น. 29) ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท ขององค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบ การเมือง โดยได้ศึกษาสภาพและพัฒนาการขององค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 โดยพบว่า การดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) โดยลำพัง นั้น ผลักดันให้เห็นผลงานได้ยาก ไม่มีพลังทางสังคม ในตัวเองมาก จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกลไกจากภาครัฐค่อนข้างมากเพื่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคม และงานของ ศิริลดา ผิวหอม และ พันธุ์ทิพย์ จงโกรย (2562, น. 101) ที่เสนอว่า กสม. ควรปรับบทบาทหรือการวางตัวเพื่อให้ ผู้ที่มาร่วมดำเนินการตรวจสอบมีความเชื่อมั่นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นกลาง และพร้อมจะรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายและดำเนินการ ด้วยท่าทีที่เป็นมิตรเน้นการขอความร่วมมือมากกว่า การสั่งการ

### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรมีการศึกษาวิจัยติดตามผลการดำเนินงานของ กสม. เมื่อสิ้นสุดแผนการดำเนินงานตามระยะเวลา 5 ปี ของแผนยุทธศาสตร์ กสม. โดยเพิ่มเติมการประเมิน ผลสำเร็จตามตัวชี้วัดต่างๆ โดยใช้องค์ประกอบ

การประเมินหลากหลายมิติ และ มีการสุ่มตัวอย่าง ที่เป็นไปตามหลักสถิติให้มีจำนวนตัวอย่างที่มากขึ้น เพื่อ ประเมินผลการทำหน้าที่ของ กสม. แบบเป็นภาพใหญ่

(2) ควรขยายการวิจัยเพื่อศึกษาบทบาทและสภาพ การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีอื่นๆ เพื่อนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบกับ ผลการศึกษาครั้งนี้ เช่น ศึกษาในพื้นที่ที่มีปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของประชาชนจำนวนมาก หรือ ศึกษาพื้นที่ ที่มี การติดต่อ กสม. ให้ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงมากๆ เป็นต้น

(3) ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการสรรหากรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

(4) ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบในประเด็น การวิเคราะห์งบประมาณและอัตรากำลังที่เหมาะสม สำหรับสถาบันด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อจัดทำข้อเสนอ แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

## รายการอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2563). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์. (2554). *วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด*. นครปฐม: สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2562). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2563). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (2564). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2559). “ยกเรื่องใหม่” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4358>
- \_\_\_\_\_. (2562). *การเมืองบนความขัดแย้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนบนทางตัน*. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4358>
- นพนิธิ สุริยะ. (2550). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ใน *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2555). *การติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ. สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. (2562). องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(2), 30-36.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). กสม. ในความคาดหวัง. *วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน*, 2(1), 129-152.
- ภาคภูมิ ถุกะเมธ. (2556). ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และที่มาของผู้บริหารในองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(1), 92-115.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2556). *วิจัยเชิงคุณภาพทางการศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 4.) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริลดา ผิวหอม และ พันธุ์ทิพย์ จงไกรย. (2562). บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการจัดการความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับโรงงานผลิตแอมโมเนียปัสปะหลังที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองพระปรัง. *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับบัณฑิตศึกษา) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 7(3), 91-102.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2561 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2561. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2563). ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2562 และ สรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2562. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2564). ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2563 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2563. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2563). คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560. สืบค้นจาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/6d6c1adb-4e38-43cf-bd27-d2793d4f0072/.aspx>
- สุภางค์ จันทวานิช. (2542). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.