

เหยี่ยวหลังแลหน้า 2 ทศวรรษคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
Looking Back to Move Forward: Reflections on Human Rights Progression
from Two Decades of National Human Rights Commission of Thailand

พัทธิธีรา นาคอุไรรัตน์ (Padtheera Anna Narkurairattana)¹

หนึ่งนยา ไหลงาม (Nuengnaya Laingam)²

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
Asst. Prof. Dr., Institute of Human Rights and Peace Studies Mahidol University

² อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
College of Politics and Governance Mahasarakham University

E-mail: nuengnaya.l@msu.ac.th

Received: 8 November 2024

Revised: 16 December 2024

Accepted: 17 December 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคาดหวังและมุมมองต่อการทำหน้าที่ขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาและข้อท้าทายในการทำงานของ กสม. ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร มีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเจาะจงผู้มีส่วนได้เสียกับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยและทำงานเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 23 คน และการสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนจากองค์กรที่ทำงานขับเคลื่อนด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 33 คน

ผลการวิจัยพบว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ปกป้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชนค่อนข้างสูงมาก แต่การทำงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังตอบโจทย์ความต้องการได้ไม่มากเท่าที่ควรและยังเน้นที่ภารกิจส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมากกว่าที่จะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชน ในด้านความท้าทายต่อการทำงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรากฏตั้งแต่ก่อนที่จะมีการบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญให้มีการจัดตั้งองค์กร เมื่อจัดตั้งองค์กรได้แล้วความท้าทายต่อการทำหน้าที่ขององค์กรมีหลายประการ ได้แก่ ทศนะและมุมมองของสังคมไทยที่มองว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของตะวันตก รวมทั้งวัฒนธรรมสังคมนิยมเมืองไทย ส่งผลให้การทำงานของ กสม. ไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับมากนักในสายตาของผู้มีส่วนได้ส่วน

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งนยา ไหลงาม

เกี่ยวกับการทำงานของ กสม. และยังคงถูกมองว่ามีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิพลเมือง เป็นยักษ์ไม่มีกระบอง ขาดการสื่อสารกับประชาชนเพื่อสร้างการรับรู้ในเรื่องการทำงานปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ผลการวิจัยยังพบว่า ประชาชนมีความคาดหวังต่อ กสม. ในด้านการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อเปิดพื้นที่เสริมอำนาจให้ประชาชนและเป็นที่พึ่งของประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ยังพบปัญหาและข้อท้าทายที่สำคัญ คือ การเผชิญหน้ากับการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของไทยตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาทั้งรัฐประหาร และการเมืองที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระในการทำงาน

คำสำคัญ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.), สิทธิมนุษยชน, หลักการปารีส, สิทธิพลเมือง

Abstract

This research article aims to study the expectations and perspectives regarding the role of the National Human Rights Commission (NHRC), as well as to analyze the problems and challenges faced by the NHRC over the past two decades. A qualitative research method was employed, collecting data from documents and conducting: 1) in-depth interviews with 23 stakeholders involved in human rights work in Thai society and related to the NHRC, and 2) focus group discussions with 33 individuals from organizations working to promote human rights.

The research findings indicate that stakeholders have very high expectations for the role of protecting and promoting human rights. However, the work of the NHRC has not sufficiently met these needs, focusing more on promoting human rights rather than protecting them. Challenges faced by the National Human Rights Organization have been apparent since before the establishment of the organization under constitutional law. After its establishment, various challenges arose, including societal views that perceive human rights as a Western, and the cultural and political environment in Thailand that poses significant obstacles. As a result, the work of the NHRC is perceived as slow and ineffective in protecting civil rights, described as a paper tiger. There is also a lack of communication with the public to raise awareness of its work in protecting and promoting human rights. The research further found that the public expects the NHRC to serve as a facilitator to coordinate between agencies, opening spaces to empower citizens and becoming more of a refuge for the public than it currently is. In addition, a significant challenge faced by all four NHRC committees was dealing with the non-democratic political environment in Thailand over

the past 20 years, marked by repeated coups and constraints on their independence in carrying out their duties.

Keywords: National Human Rights Commission of Thailand (NHRC), Human Rights, Paris Principle, Political Rights

บทนำ

เหล็ยวหลังแล้ไทย 1 ใน 48 ชาติ ร่วมประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลคล้ายกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทางด้านสิทธิมนุษยชนที่นานาชาติร่วมกันร่างขึ้นมาเพื่อใช้เป็นกลไกหลักในการปกป้องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอกันทุกคนทั่วโลกมิให้ต้องมีใครกดขี่เอาวัดเอาเปรียบละเมิดสิทธิและศักดิ์ศรีของผู้ใด เพราะตระหนักในพิษภัยของการไม่มีกติกาที่ทุกคนทุกชาติจะยึดถึงร่วมกันจนเป็นเหตุให้เกิดโศกนาฏกรรมแก่มนุษยชาติในกรณีการละเมิดสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลากหลายรูปแบบและอย่างร้ายแรงถึงขั้นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ด้วยวิธีการที่โหดร้ายทารุณและเป็นการกระทำของมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกันอย่างไร้มนุษยธรรม เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 60 ล้านคน โดยไม่เลือกว่าเหยื่อจะเป็นเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงวัย นักบวช นักวิชาการหรือใครก็ตาม ที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในนาม “โฮโลคอสต์” (The Holocaust) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

ผลจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ดังกล่าวทำให้ประเทศต่าง ๆ มารวมตัวกันเป็นองค์การสหประชาชาติ (United Nations Organisation) เพื่อที่จะต่อต้านสงครามความรุนแรงและการกระทำที่ย่ำยีศักดิ์ศรีและละเมิดชีวิตมนุษย์ด้วยกัน และไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติลำดับที่ 55 เมื่อ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 (กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2567) ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 เมื่อมีการประกาศรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Declaration of Human Rights - UDHR) ประเทศไทยจึงเป็น 1 ใน 48 ประเทศที่ออกเสียงรับรองมติดังกล่าว ขณะที่ 8 ประเทศที่งดออกเสียง โดยไม่มีประเทศใดออกเสียงคัดค้านปฏิญญาฉบับนี้ (กระทรวงต่างประเทศ, ม.ป.ป.(ข)) หลักฐานดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของไทยในเวทีโลกและสะท้อนถึงคุณค่าความสำคัญของไทยที่ตระหนักถึงการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

บทบาทด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในเวทีระหว่างประเทศยังมีอีกหลายบทบาทที่สำคัญ เช่น การเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council - HRC) ในปี พ.ศ. 2553 - 2556 สมัยที่ สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เป็นเอกอัครราชทูตและผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา และไทยยังเคยทำหน้าที่เป็นประธาน HRC ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - 2554 ด้วย ถือเป็นชาวเอเชียคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญนี้ ล่าสุดปี พ.ศ. 2567 ไทยสมัครเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่ง

พัทธวิธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

สหประชาชาติอีกครั้ง และได้รณรงค์หาเสียงจากนานาชาติจนได้รับเสียงสนับสนุนสูงสุดถึง 177 เสียงให้ทำหน้าที่ในวาระปี 2568 – 2571 อีกวาระหนึ่ง (กนกวรรณ เกิดผลานันท์, 2567)

แม้ว่าบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในเวทีระหว่างประเทศจะดูเหมือนว่าประสบความสำเร็จในการทำให้นานาชาติยอมรับพอสมควร อย่างไรก็ตามเมื่อมีการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศตามกลไก Universal Periodic Review – UPR ซึ่งจัดทำขึ้นทุก ๆ 4 ปี โดยไทยได้เข้ารับการทบทวนมา 3 รอบแล้วนั้น พบว่ายังมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศอีกมากที่ต้องได้รับการแก้ไข และน่าสนใจว่าคำแนะนำจากนานาชาติต่อไทยให้ปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นในรอบล่าสุดในการทบทวนครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2563 ไทยได้รับความเห็นถึง 278 ข้อจากนานาชาติ

ครั้งที่ 1 ไทยเข้าสู่กระบวนการทบทวนครั้งแรกในรอบที่ 12 (12th Session) เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ประเทศไทยได้รับข้อเสนอทั้งหมด 134 ข้อ โดยไทยตอบรับในครั้งแรกเพียง 100 ข้อและต่อมาได้รับข้อเสนอเพิ่มอีก 34 ข้อ และปฏิเสธข้อเสนอแนะไป 49 ข้อ ทั้งนี้ ประเด็นที่ไทยรับข้อเสนอ ได้แก่ สิทธิเด็กและผู้หญิง การลงนามอนุสัญญาผู้สูญหาย การดูแลแรงงานข้ามชาติ แก้ไขปัญหาสิทธิกลุ่มเปราะบาง ส่วนประเด็นที่ไทยปฏิเสธข้อเสนอ ได้แก่ เรื่องโทษประหาร สิทธิในการแสดงออก การลงนามอนุสัญญา ICC การลงนามอนุสัญญาสิทธิแรงงานข้ามชาติและครอบครัว การยกเลิกกฏอัยการศึก การแก้ไขกฎหมายอาญา มาตรา 112 และ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์

ครั้งที่ 2 ไทยเข้ารับการทบทวนในรอบที่ 25 (25th Session) วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ประเทศไทยได้รับข้อเสนอทั้งหมด 187 ข้อ รับทราบ (Noted) 62 ข้อ การแจ้งข้อรับทราบเหมือนเป็นการเลี่ยงการปฏิเสธไม่รับข้อเสนอทางอ้อม โดยหลายประเทศในช่วงทบทวนรอบ 2 ก็ใช้วิธีนี้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเกาหลีเหนือ ในรอบนี้จึงไม่มีข้อเสนอที่ไทยปฏิเสธ เพียงแต่ชี้แจงว่ารับทราบในข้อเสนอแนะเหล่านั้นแล้ว (दन्य था जेरिणुसुकी, 2564)

ครั้งที่ 3 ไทยเข้ารับการทบทวนในรอบที่ 39 ซึ่งได้รับข้อเสนอแนะรวมทั้งสิ้น 278 ข้อ โดยไทยได้ตอบรับข้อเสนอแนะทันที 193 ข้อ ขอนำกลับมาพิจารณาเพิ่มเติม 85 ข้อ และให้คำมั่นโดยสมัครใจ 8 ข้อ (กระทรวงการต่างประเทศ, ม.ป.ป.(ก))

จากการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั้ง 3 รอบที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยแม้ว่าจะมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาแล้วสองทศวรรษแต่สถานการณ์สิทธิมนุษยชนก็ยังคงเป็นปัญหาท้าทายอยู่ไม่น้อย จึงเป็นโอกาสดีที่ควรจะต้องทบทวนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า บทบาทของไทยในเรื่องสิทธิมนุษยชนมีมานานในระดับนานาชาติ ทว่าในระดับการเมืองระดับชาติที่ทำงานด้านนี้โดยตรงกลับต้องใช้เวลาถึง 49 ปีหลังการร่วมกับนานาชาติ ประกาศรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงจะสามารถจัดตั้ง กสม. ขึ้นมาได้และใช้เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ

กสม. ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุดและอยู่ในยุคสมัยที่สังคมการเมืองและการเมืองไทยกำลังอยู่ในบรรยากาศเสรีประชาธิปไตยเบ่งบาน นับจากวันที่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน เวลาได้ผ่านมากกว่า 2 ทศวรรษ การขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎเกณฑ์กติกาสากลที่ไทยได้ร่วมเป็นภาคีจำนวนทั้งสิ้น 7 ฉบับ และมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้หลักการปารีส (Paris Principle) และภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ การทำหน้าที่อิสระในการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

สองทศวรรษแห่งการมีอยู่ของกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในนาม กสม. กล่าวได้ว่า การทำงานขององค์กรตามภารกิจขององค์กรสิทธิมนุษยชนระดับชาติมีความก้าวหน้าตามลำดับ ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ แม้ว่าจะมีข้อความเห็นให้มีการปรับปรุงอีกจำนวนมากจากการทบทวน UPR ทั้ง 3 ครั้งก็ตาม ยิ่งกว่านั้น ในแง่ของบทบาทการทำหน้าที่ตามหลักการปารีส ซึ่งมีการประเมินผ่านกลไกเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance for National Human Rights Institutions: GANHRI) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยได้รับการประเมินปรับลดระดับจาก A เป็น B กระนั้น กสม. ก็ยังคงมุ่งมั่นทำงานฝ่าข้อท้าทายนานาชนิด

ข้อพิจารณาที่เป็นความท้าทายสำคัญต่อการทำงานของ กสม. มีหลายประการ ทั้งในส่วนที่เป็นบริบทการเมืองโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างผันผวน การเมืองภายในประเทศและกติกาทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาหลักของประเทศ 3 ฉบับในระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา นั้นหมายรวมถึงจำนวนที่มีการรัฐประหารด้วยเช่นกัน รวมถึงสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่แปลกใหม่และหลากหลายมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้ท้าทายการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง และยังคงเห็นความพยายามของ กสม. ที่จะรักษาคุณภาพมาตรฐานขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีสไว้ควบคู่กับการทำงานเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย คำถามที่น่าสนใจต่อการทบทวนการทำงานที่ผ่านมาของ กสม. ในฐานะที่เป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institute) ในงานวิจัยชิ้นนี้คือ การทำงานของ กสม. ในสองทศวรรษที่ผ่านมาเป็นอย่างไร สัมพันธ์กับมุมมองความหวังและเสียดสีของสังคมไทยที่มีต่อองค์กรที่ควรจะทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ปกป้องคุ้มครองส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนไทยหรือไม่ อย่างไร โดยพยายามแสดง

พัทธวิธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

ให้เห็นว่า “การเมือง” ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของ กสม. รวมถึงข้อท้าทายสำคัญสำหรับการพัฒนาองค์กร เพื่อให้มีบทบาทเป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาทัศนคติ มุมมอง และความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการทำงานของ กสม. ในรอบสองทศวรรษในฐานะองค์กรระดับชาติที่ทำหน้าที่หลักด้านสิทธิมนุษยชน
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อท้าทายต่อการทำงานของ กสม. เพื่อตอบใจทศัย ความคาดหวังของสังคมไทยต่อการเป็นองค์กรระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน

ทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในงานวิจัยนี้แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกว่าด้วยองค์กรอิสระ และส่วนที่สอง เรื่องการทำหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

องค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม โดยในรัฐที่เป็นประชาธิปไตยได้มีการ จัดตั้งองค์กรอิสระ (Independent Regulatory Agency) เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่งการบริหารที่มี ประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมี ข้อจำกัดเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ (นพดล เสงเจริญ, 2548)

องค์กรอิสระมี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเป็นผู้เชี่ยวชาญ องค์กรอิสระทำหน้าที่เป็นแหล่งพัฒนา ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สภาหรือคณะรัฐมนตรีไม่สามารถสร้างขึ้นเองได้ โดยมีการคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถในแต่ละด้านมาทำงานเพื่อให้สามารถให้คำแนะนำหรือดำเนินการที่ต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2) การสร้างความสง่างามให้องค์กรทางการเมือง โดยเน้น เรื่องการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน 3) การเป็นผู้พิทักษ์คุณค่าหรือบรรทัดฐานต่าง ๆ เช่น ความโปร่งใส สิทธิมนุษยชนและความรับผิดชอบ ซึ่งกลไกทางการเมืองไม่สามารถบังคับตัวเองได้ จึงต้องจัดให้มีองค์กร อิสระเพื่อพิทักษ์บรรทัดฐานเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าองค์กรอิสระเป็นส่วนหนึ่งของ เครือข่ายชนชั้นนำ หากพิจารณาคุณสมบัติตามที่องค์กรอิสระกำหนด จะเห็นได้ชัดว่าผู้ดำรงตำแหน่งมา จากกลุ่มบุคคลเดียวกัน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายชนชั้นนำ (ดิ วันโอวัน, 2567)

การทำหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขของชุมชน (2556) ศึกษาเรื่องการประเมินศักยภาพและพัฒนาระบบงานและกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 257 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำข้อมูลที่พบมากำหนดแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 257 (1) ซึ่งระบุถึงอำนาจหน้าที่ของ กสม. “ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป” ผลการวิจัยพบว่าการทำงานที่ตามมาตรา 257 (1) ของ กสม. นั้น มีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ ความล่าช้าและคุณภาพของงานที่ตรวจสอบยังมีข้อจำกัดรวมถึงยังไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องกับการละเมิดปฏิบัติตามข้อเสนอแนะและนำไปสู่การเยียวยาผู้ถูกละเมิด ยิ่งกว่านั้น รายงานการตรวจสอบยังมีจุดอ่อนที่ทำให้ถูกโต้แย้งด้วย ซึ่งมีเงื่อนไขเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับโครงสร้างและในระดับกระบวนการ โดยงานชิ้นนี้ได้สะท้อนกลไกการติดตามการแก้ไขปัญหา ได้แก่ การแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างพื้นฐานของสังคมไทยจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการติดตามข้อมูลภายในหน่วยงาน ซึ่งหากมีประสิทธิภาพจะช่วยเพิ่มโอกาสในการติดต่อกับผู้ร้องเรียน นอกจากนี้การจัดการฐานข้อมูลภายในก็ยังเป็นความท้าทายสำคัญ เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิอาจเพิ่มขึ้นในอนาคต หากไม่จัดทำระบบที่เชื่อมโยงกับข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิมนุษยชน การทำงานร่วมกับภาคีเครือข่ายก็มีความสำคัญ แต่การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของ กสม. กับอนุกรรมการที่มีวัฒนธรรมการทำงานที่แตกต่างกันอาจเป็นอุปสรรค ดังนั้นควรกระจายอำนาจในการบริหารจัดการและจัดทำคู่มือการทำงานที่ชัดเจน เพื่อเพิ่มระบบในการทำงานร่วมกัน รวมถึงเสนอให้ลดขั้นตอนในการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อให้สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการแก้ไขปัญหาได้เร็วขึ้น

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของเลิศพร อุดมพงษ์ (2564) เรื่อง องค์การอิสระกับการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้: ศึกษากรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาบทบาทและสภาพการดำเนินงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ 2560 และเพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การอิสระต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยพบว่า กสม. สามารถดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจได้อย่างครบถ้วนและบรรลุตามตัวชี้วัดต่าง ๆ บนข้อจำกัดนานัปการและความผันผวนจากปัจจัยภายใน รวมถึงการไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ใดๆก็ตามพบว่า การรับรู้ในบทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่มี

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

ค่อนข้างน้อย ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงานและขาดความไว้วางใจต่อ กสม. เนื่องจาก 1) การทำงานยังคงจำกัดอยู่ที่ส่วนกลางมากกว่าส่วนภูมิภาค 2) การขาดการสื่อสารสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นที่รู้จัก 3) การขาดอำนาจหน้าที่เพียงแค่ตรวจสอบ ทำให้ถูกมองว่าเป็นเพียงเสือกระดาษ และ 4) ในส่วนของคุณลักษณะของ กสม. ที่มีจำนวนน้อยไปไม่เพียงพอต่อการทำงานและไม่ควรจำกัดวุฒิการศึกษาของผู้สมัคร กสม. (เลิศพร อุดมพงษ์, 2564) ทั้งนี้ข้อค้นพบและข้อเสนอจากงานวิจัยของเลิศพรชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญเรื่องความคาดหวังต่อ กสม. ในเรื่องอำนาจที่จะสามารถปกป้องสิทธิของประชาชนได้มากกว่าที่เป็นอยู่และชี้ให้เห็นช่องว่างในการทำงานของ กสม. ที่สำคัญในเรื่องของการสื่อสารกับสังคมอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสื่อสารสองทาง คือ ให้ประชาชนสามารถสะท้อนกลับได้ด้วย

วรรณธมล หิรัญบุรณะและนันทนา นันทวโรภาส (2562) ศึกษาบทบาทและกระบวนการสื่อสารทางการเมืองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: ศึกษากรณีการละเมิดสิทธิทางการเมืองในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2552 - 2558 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบริบททางการเมืองในประเทศและปฏิกิริยาจากต่างประเทศที่ส่งผลต่อบทบาทและกระบวนการสื่อสารทางการเมืองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการสื่อสารของ กสม. ยังขาดแผนยุทธศาสตร์ในการรองรับ อีกทั้งสารที่ส่งไปถึงผู้รับยังขาดความชัดเจนและไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของกระบวนการสื่อสารทั้งระบบรวมถึงการสื่อสารภาพลักษณ์ของ กสม. ในภาวะวิกฤติทางการเมืองเป็นไปในทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ดังนั้น กสม. ควรสร้างระบบติดตามและประเมินผลกระบวนการสื่อสารขององค์กรเพื่อให้ทราบถึงความสำเร็จและความล้มเหลวในประเด็นการสื่อสารต่าง ๆ และนำมาปรับปรุงกระบวนการสื่อสารขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นในอนาคตและควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารโดยตรงเป็นผู้คอยให้คำปรึกษา จากงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมา กสม. อาจจะยังไม่สามารถสื่อสารให้สังคมรับรู้ทั้งในแง่ของบทบาทที่ชัดเจนขององค์กรและการทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมได้อย่างดีเพียงพอ โดยเฉพาะท่ามกลางบริบทที่มีความขัดแย้งทางการเมืองและมีการละเมิดสิทธิทางการเมืองของพลเมือง

ชนินทร์ อินทรปัญญา (2561) ศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย: กรณีศึกษารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชี้ให้เห็นถึงความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของ กสม. ที่สำคัญยิ่งและการมีอยู่ของ กสม. เป็นที่พึงให้กับประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะในการจัดทำรายงานการตรวจสอบสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างตรงไปตรงมาตามหลักการสากล ซึ่งยังเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการทำรายงานที่ทำให้งานด้านสิทธิมนุษยชนขาดพลังในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไปสู่การเคารพสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับ กสม. เผยให้เห็นถึงข้อจำกัดและความท้าทายที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กรนี้ การศึกษาต่าง ๆ พบว่า กสม. ประสบปัญหาในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการขาดประสิทธิภาพในการสื่อสารและการสร้างความเชื่อมั่นในหมู่ประชาชน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในระดับโครงสร้าง เช่น การจัดการฐานข้อมูลและการกระจายอำนาจในการทำงานอาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาชี้ให้เห็นการพัฒนาระบบติดตามและการสื่อสารที่ดีขึ้น การทำงานร่วมกับเครือข่ายภาคีอย่างมีประสิทธิภาพ และการปรับปรุงระบบการรับเรื่องร้องเรียนเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและผลลัพธ์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

งานชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเป็นหลัก และใช้การรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ กสม. ได้แก่ หลักการปารีส รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานในแต่ละ กสม. มีรายละเอียด ดังนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) ผู้มีส่วนได้เสียและขับเคลื่อนการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยและทำงานเกี่ยวข้องกับ กสม. โดยคำนึงถึงความหลากหลายในการร่วมงานกับ กสม. ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการและกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม จำนวนทั้งหมด 23 ราย เพื่อให้ข้อมูลมีความครบถ้วนและรอบด้านมากที่สุด และใช้การถอดเทปคำสัมภาษณ์แบบละเอียดเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการวิเคราะห์ข้อมูล

2) การสนทนากลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยจำนวน 33 ราย จากองค์กรที่ทำงานขับเคลื่อนสิทธิมนุษยชนและมีความสัมพันธ์ทั้งในลักษณะของการเคยเป็นผู้ร่วมงานกับ กสม. เคยเป็นผู้ร้องเรียน เคยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการปกป้องคุ้มครอง และเป็นผู้ร่วมมือในการส่งเสริมงานด้านสิทธิมนุษยชน

ผู้วิจัยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangle) ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์เชิงลึกควบคู่กับข้อมูลจากเอกสารประกอบ สำหรับการวิเคราะห์และเขียนรายงาน ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เขียนรายงานด้วยการพรรณนาความประกอบเรื่องเล่าที่มาจากประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม โดยใช้รหัสแทนชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูล นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเชื่อสิ่งที่ ชิต โคนี สมิต เรียกว่า “Personal Narrative and Human Rights Campaign” เรื่องเล่าส่วนตนของผู้คน (Personal Narrative) และการรณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชน ด้วยมี

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

ตัวอย่างว่าวิธีดังกล่าวสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับโลกได้ โดยเฉพาะเรื่องเล่า (ประสบการณ์ส่วนตัว) ในเวทีสิทธิมนุษยชนโลก ที่สามารถช่วยค้นหาความจริงจากการถูกข่มเหงทำร้าย เรื่องเล่าทั้งหลายก็ยิ่งบ่งชี้ถึงตัวผู้ก่อการรุนแรงและการละเมิดได้ด้วย ดังนั้น จุดหมายปลายทางของเรื่องเล่าส่วนตนจึงไม่ได้อยู่แค่การระบายความเศร้าโศกส่วนตัว แต่มันยังสามารถนำไปเป็นหลักฐานการดำเนินคดี การรวบรวมเข้าจดหมายเหตุความรุนแรง และการเผยแพร่สู่สาธารณะชนให้สังคมได้ตระหนักถึงปัญหาได้ด้วย (ยุคติ มุกดาวิจิตร, 2555)

จริยธรรมการวิจัยในมนุษย์

งานวิจัยนี้มีการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม ได้รับการพิจารณารับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2564 ตามเอกสารรับรองเลขที่ MU-CIRB 2021/448.1810

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาแบ่งได้เป็น 3 ส่วน โดยเริ่มต้นจาก ส่วนที่ 1 จุดเริ่มต้นของ กสม.: กว่าจะก่อตั้งช่างยากเย็นเข็ญใจ ส่วนที่ 2 กสม. ในสายตาสังคมไทย: ภาพลักษณ์และความคาดหวัง เป็นการศึกษาทัศนคติมุมมองและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการทำงานของ กสม. ในรอบสองทศวรรษ และส่วนที่ 3 ปัญหาและข้อท้าทายของ กสม. ท่ามกลางความสั่นไหวทางการเมืองตลอดระยะเวลา 20 ปี

1. จุดเริ่มต้นของ กสม. กว่าจะก่อตั้งช่างยากเย็นเข็ญใจ

กสม. เป็นกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ เกิดขึ้นจากการที่องค์การสหประชาชาติได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รายงานเหล่านี้ได้นำไปสู่การประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยสถาบันแห่งชาติเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (UN International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสในปี 1991 นำไปสู่การจัดทำ “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” (Principles relating to the status of national institutions) หรือ “หลักการปารีส” (Paris Principles) โดยเป็นหลักเกณฑ์ขั้นต่ำเพื่อให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตนได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยกำหนดสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

1. การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กำหนดองค์ประกอบและขอบเขตของหน้าที่

3. องค์ประกอบและหลักประกันในความเป็นอิสระและความหลากหลายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีตัวแทนที่หลากหลายของภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล

4. วิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การพิจารณาปัญหาใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ รับประทานอาหารและรับข้อมูลและเอกสารใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อประเมินสถานการณ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของสถาบัน ให้ความเห็นต่อสาธารณะเพื่อเผยแพร่ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสถาบัน จัดประชุมอย่างสม่ำเสมอ และมีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรอื่น ๆ

5. หลักการเพิ่มเติมสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ

สำหรับในประเทศไทยนั้นก่อนที่คำว่า “สิทธิมนุษยชน” จะปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2540 คำนี้ไม่เป็นที่นิยมและยังไม่คุ้นเคยนัก ในช่วงเวลาดังกล่าว “สิทธิมนุษยชน” ถูกมองว่าเป็นคำที่มีความแข็งแกร่ง แสดงถึงความหัวแข็ง และเป็นตัวแทนของฝ่ายซ้าย (KIO11, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2564) อาจกล่าวได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” ในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมีการระบุถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 และนอกจากนี้ ในมาตรา 199 ยังกล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน นับเป็นจุดเริ่มต้นของกลไกสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ ด้วยความหวังว่าจะทำหน้าที่ปกป้องและคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ดูเหมือนว่าการมีอยู่ของกลไกเช่นนี้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องง่ายและจบลงเพียงเท่านี้ แต่ความจริงแล้ว จุดเริ่มต้นขององค์กรนี้เต็มไปด้วยการต่อสู้และความยากลำบากในการก่อตั้งและพัฒนาขึ้นมา

เมื่อพิจารณาถึงจุดเริ่มต้นของการก่อสร้างตัวของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศไทยนี้ โดยย้อนเวลากลับไปในปี 2540 การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่ตื่นตัวและเป็นปีกแผ่นนั้นส่งผลต่อการก่อตั้งองค์กรและขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชน แต่กระนั้น ก็เชื่อว่าพลังการต่อรองของภาคประชาชนที่ตื่นตัวและรวมตัวครั้งใหญ่ทั่วประเทศจะสามารถต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองได้อย่างง่าย ตรงกันข้าม การต่อรองของภาคพลเมืองเป็นไปอย่างยากเย็นแสนสาหัส หากพิจารณารัฐธรรมนูญ 2540 จะพบว่า มีองค์กรอิสระเกิดขึ้นอย่างมากมาย รวมถึง กสม. และสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าทั้ง 2 องค์กรมีหน้าที่การทำงานที่ใกล้เคียงกัน กลุ่มผู้เสนอเห็นว่าควรมี กสม. เพื่อคุ้มครองสิทธิได้อย่างเต็มที่ และครอบคลุมมากกว่า จึงมีการศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและรูปแบบขององค์กรนี้ ซึ่งกลายเป็นว่าในรัฐธรรมนูญปี 2540 กสม. เป็นองค์กรถูกคัดค้านอย่างรุนแรง และอาจกล่าวได้ว่านี่คือการต่อรองและการประนีประนอมอย่างมากที่สุดเพื่อให้เกิด กสม. ขึ้น ดังคำสัมภาษณ์

“เรามองว่าควรจะมีคณะกรรมการสิทธิฯ จึงได้มีการค้นคว้า ศึกษาจัดวางแลเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นของคณะกรรมการสิทธิฯ แล้วต้องเป็นแบบไหน และทำไมต้องแยกออกมาจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่องนี้จึงเป็นข้อถกเถียงตลอดตั้งแต่วันที่นั้นจนกระทั่งปัจจุบัน ทำให้องค์กรที่เรียกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ถูกคัดค้านรุนแรงมากที่สุดในร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ผ่านการต่อสู้ ผลักดัน ต่อรองมากมาย เรามองว่า หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่ถึงการคุ้มครองสิทธิ ทำให้เกิดสภาพของการสูญไปถูกดำเนินไป เรื่องนี้ต้องชมคุณอานันท์ ปันยารชุนที่เข้าใจภาพการต่อสู้เรียกร้องว่าเราทำงานกันหนัก ... องค์กรนี้ (คณะกรรมการสิทธิฯ) ถูกมองว่าเป็นองค์กรฝ่ายซ้ายที่จะเข้าข้างประชาชนมากเกินไป ... (ส่วน) ชาวบ้านก็เห็นด้วยกันเยอะ เพราะเขาถูกละเมิดในหลายส่วน เรื่องกระบวนการยุติธรรม ที่ดิน และหลายเรื่องที่ไม่เคยพึ่งรัฐบาลหรือนักการเมืองได้เลย จึงอยากจะมีตัวช่วย ประกอบกับแบบสอบถามที่คนเห็นด้วยให้มีคณะกรรมการสิทธิฯ ประมาณ 1 ล้านคน เพราะฉะนั้นแล้ว องค์กรสิทธิฯ จึงเกิดยากและได้รับแรงสนับสนุนจากหลายฝ่ายและที่ชัดเจนที่สุดคือ **คณะกรรมการสิทธิฯ เกิดขึ้นมาจากความคาดหวังของผู้คนเป็นอย่างมากที่จะต้องลุกขึ้นมาคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้ได้ มันเกิดขึ้นมาจากพลังของผู้คนและขบวนการรณรงค์ที่ลุกขึ้นมาทั่วประเทศ** จึงผลักดันให้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นผ่าน” (KI012, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2564)

“นี่คือการผลักดันของภาคประชาสังคมล้วน ๆ อาจจะไม่ให้เครดิตกับภาควิชาการมากนัก พอได้รัฐธรรมนูญมาแล้วสิ่งที่พยายามทำกับภาคประชาสังคม คือ ร่าง พ.ร.บ.สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มันก็คือการประนีประนอม ในที่สุดอาจจะได้มาแค่ 50 เปอร์เซ็นต์” (KI012, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2564)

การรับรู้ประวัติศาสตร์เรื่องราวความยากลำบากในการต่อสู้ที่ดูเหมือนจะเล็กน้อยเหล่านี้มีความสำคัญต่อการตระหนักรู้คุณค่าของการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะจากมุมมองของผู้ที่ถูกละเมิดที่มักจะมาจากคนกลุ่มที่มีอำนาจน้อยที่สุดในสังคมในการจะเปล่งเสียงบอกเล่าความทุกข์ระทมจากผู้ที่มิอำนาจเหนือกว่า ยิ่งกว่านั้นในการรณรงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในหลายกรณีทั่วโลก เรื่องเล่าการเริ่มต้นในลักษณะเดียวกันข้างต้นนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิคนตัวเล็กตัวน้อยในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม และโดยเฉพาะในระดับการจัดทำหลักประกันในทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องต่อสู้กันอย่างหนักโดยในสังคมที่อาจจะยังไม่ได้เห็นคุณค่าความเป็นมนุษย์เสมอกัน

นอกเหนือจากนี้ความท้าทายในการผลักดันสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยจากการไม่เคยมีกำหนดในทางกฎหมายแล้ว ในทางการเมืองพบว่า นักการเมืองในเวลานั้นนอกจากไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนอย่างเข้าใจและแข็งขันแล้ว ยังมีพรรคการเมืองและนักการเมืองของบางพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งกลไก

สิทธิมนุษยชนระดับชาติและมีวิธีการโจมตีในทางการเมืองดังที่ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับการบอกเล่าในกระบวนการร่างกฎหมายเพื่อเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบว่า

“... ในสภาฯ มีการร้องห่มร้องไห้กัน เพราะว่า ส.ส. ไม่อยากได้กรรมการสิทธิฯ มีหนังสือสนทน่ออยู่ตามห้องน้ำเต็มไปหมด เขาบอกว่าถ้าได้กรรมการสิทธิฯ มาจะผลาญเงินไปเท่าไร เพราะตำแหน่งนี้เงินสูง มีรถเบนซ์รุ่นนี้ เราอยู่ในสภาฯ เราโดนชี้หน้าด่าจาก ส.ส. เป็นประจำ แม้แต่ในการประชุมสภาฯก็ชี้หน้าด่าเอ็นจีโอ ด่านักวิชาการ ว่าเป็นเข้ารับใช้อเมริกา เพราะเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องของไทย นี่คือนวัตกรรมในสภาสมัยนั้น” (KI012, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2564)

เรื่องเล่าข้างต้นสะท้อนให้เห็นความไม่เข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน การไม่ให้คุณค่าความสำคัญของการมีองค์กรที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นสถาบันที่แยกออกมาต่างหาก และสะท้อนภาพมายาคติที่ยังคงได้ยืมในเวลาต่อมาอีกหลายปีและยังคงอยู่ในปัจจุบันว่า สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของตะวันตก เรื่องเล่าเหล่านี้แสดงให้เห็นความยากลำบากและตั้งอยู่บนฐานคิดที่ปฏิเสธสิทธิมนุษยชนตั้งแต่แรก

2. กสม. ในสายตาสังคมไทย: ภาพลักษณ์และความคาดหวัง

การรับรู้เกี่ยวกับ กสม. เป็นเสมือนประตูแรกในการทบทวนการทำงานขององค์กรนี้ตลอด 20 ปีที่ผ่านมาโดยเริ่มจากคำถามว่า เมื่อคิดถึง กสม. ภาพลักษณ์หรือความทรงจำที่ประทับใจมีอะไรบ้าง คำตอบจากการสนทนากลุ่มกลับพบว่า “ไม่ประทับใจ กสม.” แม้ว่าเสียงนี้จะสะท้อนความทรงจำเชิงลบต่อการทำงานของกรรมการบางชุด แต่ก็อาจบ่งบอกถึงภาพรวมขององค์กรที่ต้องการชี้ให้เห็นว่า กสม. มีบทบาทและความรับผิดชอบอย่างไร

2.1 บทสะท้อนภาพลักษณ์ของ กสม.

ผลการวิจัยพบว่า ภาพรับรู้จากการสนทนากลุ่มทั้งผู้ที่ทำงานใน กสม. และบุคคลผู้เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องกันในหลายประเด็น เช่น ความเป็นกลาง ความล่าช้าในการดำเนินงาน และการไม่เป็นที่รู้จักของสาธารณะ ซึ่งยังสอดคล้องกับผลสำรวจจากซูเปอร์โพล (มติชนออนไลน์, 2564) ที่ระบุว่า ค่าความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญปี 2560 ต่ำกว่าครึ่ง โดย กสม. ได้คะแนนเพียง 48.62% เมื่อพิจารณาตามตัวชี้วัดต่าง ๆ พบว่า กสม. ได้รับการประเมินต่ำกว่าครึ่งในทุกด้าน เช่น การยึดหลักนิติธรรม คุณสมบัตินักบริหาร การยึดหลักจริยธรรม และความโปร่งใส ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กร

จากวงสนทนากลุ่มสะท้อนถึงความคาดหวังว่า กสม. ควรเป็นองค์กรที่สามารถเป็นที่พึ่งด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศไทย แต่กลับเต็มไปด้วยความผิดหวัง เนื่องจากภาพลักษณ์ที่ได้รับคือ ความไม่เป็นอิสระ การรับคำร้องที่ล่าช้าและการประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน นำไปสู่คำถามสำคัญว่า กสม. ควรจะมีอยู่หรือไม่ หากควรมีอยู่ เรามีความคาดหวังอย่างไรกับ กสม. บ้าง โดยมีรายละเอียดดังนี้

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

2.1.1 ความไม่เป็นอิสระ ผู้ให้ข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มสะท้อนว่า กสม. มีภาพลักษณ์ที่เป็นตัวแทนรัฐ ทำหน้าที่แตกต่างให้รัฐ โดยเฉพาะในวงสนทนากลุ่มผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนสะท้อนว่า กสม. ควรจะทำหน้าที่ยื่นหยัดอยู่ข้างประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิ ความรู้สึกนี้เกิดเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลมาจากอำนาจหน้าที่ของ กสม. ที่ถูกเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 เรื่อง การทำหน้าที่แตกต่างให้กับรัฐบาลในมาตรา 26 (4) ข้อความว่า ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการชี้แจงรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังพบการตั้งคำถามถึงการออกแบบ กสม. ซึ่งมีความยึดโยงกับรัฐและระบบราชการสูงมาก เสี่ยงสะท้อนมองว่าสิ่งนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของ กสม. “...จนมาถึงเรื่องดินแดงก็ยังมีแถลงการณ์ กสม. ที่ออกมาบอกให้ทั้ง 2 ฝ่าย ยุติความรุนแรง อุดมการณ์ความเป็นกลางของ กสม. คือ ความผิดพลาด ถ้าถามผม คุณต้อง take side สิทธิเสรีภาพของประชาชน กสม. ต้องหยุดความรุนแรงของรัฐให้ได้ก่อน นี่คือเรื่องใหญ่ในสังคมไทย” (KI013, สัมภาษณ์, 30 พฤศจิกายน 2564)

2.1.2 การรับคำร้องที่ล่าช้าและการประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ การทำงานของ กสม. ในการรับคำร้องที่ล่าช้าและขาดความก้าวหน้า กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกตั้งคำถามซึ่งเชื่อมโยงกับภารกิจหลักขององค์กรโดยตรง เสี่ยงสะท้อนจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงถึงความไม่พอใจและความกังวลเกี่ยวกับการดำเนินงานของ กสม. โดยเฉพาะในเรื่องการรับเรื่องร้องเรียนที่มีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาผ่านไป “...โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุดที่ 3 เริ่มตั้งแต่กรรมการไม่สามารถรับเรื่องเองได้ ต้องมีแบบฟอร์ม ต้องมีกระบวนการ ทำให้คนเข้าถึงเรื่องเหล่านี้ยากขึ้น” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

ความท้าทายอีกประการหนึ่ง คือ การขาดอำนาจที่จำเป็นในการบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาชี้แจงปัญหาทำให้การดำเนินการของ กสม. ต้องพึ่งพาความสมัครใจของหน่วยงานเหล่านั้นในการเข้าร่วมการประชุมหรือการตอบคำถาม ซึ่งอาจส่งผลให้การทำงานของ กสม. ถูกมองว่า ขาดความมีประสิทธิภาพและไม่สามารถสร้างผลลัพธ์ที่ชัดเจนได้ “... เท่าที่สัมผัสมา แม้กระทั่งตัวเองก็เคยมีประสบการณ์ ผมว่าร้อยละ 90 ไม่มีบทสรุปอะไรที่เป็นไฉนเป็นพายที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาอะไรเลย และหน่วยงานราชการก็ไม่ได้มอง กสม. อยู่ในสายตา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ กสม. ทำอะไรไม่ได้มาก นอกจากเรียกมาชี้แจง สรุปรายงาน เขา (หน่วยงานรัฐ) จะทำหรือไม่ทำก็ได้ อีกเรื่องหนึ่งคือ รายงานต่อรัฐสภา ... ไม่เห็นมีอะไรเกิดขึ้น ก็เป็นรายงานกว้าง ๆ เพราะฉะนั้นหน่วยงานรัฐไม่ได้กลัวเกรง ... ปัญหาอีกอย่างหนึ่ง คือ คุณภาพของ กสม. ... รอแต่คำร้อง ... ซึ่งอำนาจที่สำคัญของ กสม. คือ อำนาจการเรียกผู้รับผิดชอบมาชี้แจง ... ลักษณะเป็นการเชิญมาชี้แจง ทำให้ (หน่วยงาน) มาบ้าง ไม่มาบ้าง” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

2.1.3 การไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน “ลืมไปเลยว่าประเทศเรามีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอยู่” (KI009, สัมภาษณ์, 21 พฤศจิกายน 2564) หนึ่งในเสียงสะท้อนที่กล่าวถึง กสม. สิ่งนี้เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความล้มเหลวในการสร้างการรับรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กร โดยเฉพาะเมื่อประชาชนที่ประสบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนมักหันไปหาความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) หรือภาคประชาสังคมก่อนที่จะคิดถึง กสม. ซึ่งเป็นสัญญาณที่ชัดเจนว่า กสม. ยังไม่สามารถเป็นที่พึ่งหลักที่ประชาชนจะนึกถึงได้ทันที ปัญหานี้ไม่ได้เกิดขึ้นเพราะองค์กรขาดการประชาสัมพันธ์แต่สะท้อนถึงผลงานขององค์กรด้วยเช่นกัน บ่งชี้ว่า กสม. ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการที่ล่าช้าและขาดผลงานที่เป็นรูปธรรมทำให้ความสามารถขององค์กรถูกตั้งคำถามอย่างต่อเนื่อง หาก กสม. ต้องการเป็นที่พึ่งหลักสำหรับประชาชนจะต้องพัฒนาการสื่อสารและสร้างผลงานที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างแท้จริงเพื่อฟื้นฟูความเชื่อมั่นและการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทของตนในฐานะผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน “การที่ไม่รู้จัก กสม. ไม่ได้หมายความว่า การประชาสัมพันธ์ไม่ดี หรือไม่รู้จักศึกษา (แต่) หมายความว่า ผลงานของคุณไม่ดีและไม่เป็นดังหวังของสังคม ไม่สามารถแก้ปัญหาให้เขาได้” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

2.2 กสม. ควรมีอยู่หรือไม่: คำถามตั้งต้นจากความหวังของประชาชน

กสม. ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยเริ่มจากความหวังและการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนของประชาชน อย่างไรก็ตาม มีการอภิปรายถกเถียงรวมถึงเสียงบ่นเรื่องการยุบ กสม. อยู่บ่อยครั้ง เสียงสะท้อนส่วนหนึ่งที่มีความเห็นว่าเป็น กสม. ไม่ควรมีอยู่นั้น สำหรับเขาได้เริ่มตั้งคำถามนี้เป็นครั้งแรกในปี 2553 ในยุคที่การเมืองแบ่งขั้วอย่างรุนแรงในประเทศไทย แต่กลับไม่เห็นบทบาทของ กสม. ที่ควรจะเป็น “ตอนปี 2553 เราอยากเข้าไปอ่านเอกสารที่เขาจัดลำดับหรือให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนว่าเป็นอย่างไร เพราะในปี 2553 เป็นปีที่เกิดคำถามว่า สิทธิมนุษยชนในความเข้าใจของคนที่เป็น กสม. ตอนนั้นเป็นอย่างไร เพราะการใช้กำลังของรัฐกับคนเสื้อแดงกลายเป็นเรื่องที่ กสม. ไม่พูดถึงหรือพยายามเลี่ยงที่จะพูดถึงอย่างชัดเจน มันสะท้อนวิธีคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนของคนทำงานด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้รู้สึกว่าเป็นองค์กรที่ไม่สามารถช่วยหรือเป็นประโยชน์กับการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนมากเท่าไร ประเด็นที่เข้าไปถึงใจความสำคัญ เช่น การใช้ความรุนแรงของรัฐกับประชาชน นี่คือหัวใจสำคัญ เพราะฉะนั้น กสม. ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้เป็นลำดับต้น ๆ” (KI013, สัมภาษณ์, 30 พฤศจิกายน 2564)

การอภิปรายเรื่องการยุบ กสม. ได้รับความสนใจอย่างมากโดยเฉพาะในเดือนมีนาคม 2564 ในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมืองอย่างเข้มข้น ข้อเสนอการยุบ กสม. เกิดขึ้นจากนักวิชาการและฝ่ายรัฐ นักวิชาการบางคนแสดงความเห็นว่า หากกสม. ไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ ก็ควรที่จะยุบไป (KI013, สัมภาษณ์, 30 พฤศจิกายน 2564) นอกจากนี้ สิริระ เจนจาคะ ยังมีข้อเสนอให้ยุบ กสม. โดยระบุว่า “สิริระ

ชงยุบ กสม. แกลงบ็องมือบไม่ดูข้อเท็จจริง บอกเล็อกข้างแบบนี้ อยู่ไปก็เปลืองภาษี” (มติชนออนไลน์, 2564) ซึ่งให้เห็นว่าในขณะที่กลุ่มผู้ชุมนุมเห็นว่า กสม. ไม่ได้ปกป้องตนที่โดนละเมิดสิทธิจากรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลกลับมองว่า กสม. อยู่ข้างผู้ชุมนุมทางการเมือง นี่อาจเป็นคำวิพากษ์วิจารณ์ต่อ กสม. เสมอมา ไม่ว่าจะ เป็น กสม. ชุดใด

แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ กสม. การอภิปรายเรื่องการยุบ กสม. รวมไปถึงเสียงเหน้อยหน่าย เสียงสะท้อนจากงานวิจัยยังยืนยันว่าการมี กสม. นั้นเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องในการทำงาน แต่การมีอยู่ของ กสม. ยังคงมีความสำคัญในการทำหน้าที่ตามอาณัติและเป็นคานอำนาจในสังคมไทย “... (แม้ว่า) งานปกป้องคุ้มครอง (ของ กสม.) จะมีความขึ้น ๆ ลง ๆ ถ้าจำเป็นต้องมีคานของอำนาจ เราต้องให้ออกาส กสม. เป็นส่วนหนึ่งของคานดุลอำนาจนั้น เราจะพึงศาลอย่างเดียวนไม่ได้หรือจะพึงพากรมคุ้มครองสิทธิอย่างเดียวนก็ได้” นี่คือนิยามของคานอำนาจ” (KI011, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2564) นอกจากนี้งานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังต้องการ กสม. เพื่อทำงานในเชิงนโยบายอีกด้วย “... มองในแง่ดีว่า ... ถ้าไม่มี กสม. เราคงไม่สามารถทำในหลายเรื่องได้ แล้วก็หวังว่า กสม. จะเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งจะมารองรับในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปสู่การแก้ไขและเยียวยา” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

2.3 ความคาดหวังต่อ กสม.

แม้ว่า กสม. จะไม่ใช่ผู้วิเศษที่สามารถแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ทุกอย่างในประเทศไทย และไม่ง่ายอีกเช่นกันที่ กสม. จะทำงานในสภาพแวดล้อมที่มีประชาธิปไตยอันน้อยนิด จากการสนทนากลุ่มพบว่า เสียงสะท้อนเต็มไปด้วยความคาดหวังให้ กสม. มีบทบาทและทำหน้าที่ได้ดีตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้ง ซึ่งก็คือการเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ ความคาดหวังนี้แสดงถึงการรอคอยให้ กสม. กลับมาทำงานอย่างมีเกียรติและมีประสิทธิภาพอีกครั้ง โดยเฉพาะเมื่อผู้ให้สัมภาษณ์และผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้สะท้อนถึงอนาคตที่ต้องการเห็นจาก กสม. ในการทำหน้าที่เป็นกระบวนกรที่เชื่อมโยงทุกฝ่ายในสังคม (facilitator) แทนที่จะเป็นเพียง “พระเอก” ที่ทำงานคนเดียวเพื่อขับเคลื่อนนโยบาย กสม. ควรมุ่งเน้นการทำงานร่วมกับทุกฝ่ายและเป็นที่พึ่งให้กับผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเปรียบเทียบว่า กสม. ไม่จำเป็นต้องยักษ์ที่มีกระบองและอำนาจล้นฟ้า หากแต่ กสม. ควรมีลักษณะดังนี้

2.3.1 กระบวนกร (Facilitator) ความคาดหวังของประชาชนและสังคมที่มีต่อ กสม. นั้นมีความหลากหลาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน กสม. ก็ไม่ใช่สถาบันที่สมบูรณ์แบบ จากงานวิจัยพบว่าสิ่งที่ กสม. สามารถทำได้ตามอำนาจหน้าที่หลัก คือ การทำหน้าที่เป็นกระบวนกร (Facilitator) โดยเฉพาะในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา หากมีความสำเร็จใดเกิดขึ้นก็มักจะไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นผลงานของ กสม. แต่เพียงผู้เดียว สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่า กสม. ต้องทำงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ

ในการเปิดพื้นที่ให้ข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และพัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อรัฐบาล รวมถึงติดตามผลเพื่อสร้างการปกป้องสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมความรู้ให้กับประชาชนในการเข้าใจสิทธิมนุษยชน “ กสม. ไม่ใช่พระเอก ไม่ใช่ฮีโร่ แต่จะต้องเป็นผู้ที่เอื้อให้สังคมขับเคลื่อนได้ โดยที่เราต้องสร้างเงื่อนไข ต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ให้พิทักษ์และปกป้องสิทธิของเขา” (KI006, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2564) การทำหน้าที่เป็นกระบวนกรของ กสม. ยังหมายถึง การต้องลดความตึงเครียดในสังคมเมื่อมีสถานการณ์ความขัดแย้งด้วยการทำให้สถานการณ์สังคมเย็นลง (Cool Down) การลดอุณหภูมิความร้อนแรงของสังคมและจัดพื้นที่สำหรับการหาทางออกเมื่อเกิดความขัดแย้ง “ภารกิจของ กสม. ควรมากกว่าการออกแถลงการณ์ ควรมีการจัดพื้นที่เพื่อช่วยให้สังคมมีทางออกต่อความขัดแย้ง” (KI005, สัมภาษณ์, 13 พฤศจิกายน 2564) นอกจากนี้ การทำหน้าที่เป็นกระบวนกรของ กสม. ยังสามารถเปรียบได้กับการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างบุคคล องค์กรต่าง ๆ รวมถึงรัฐและสังคม “บทบาทของท่าน (กสม.) คือ สะพานเชื่อมระหว่างคนที่เป็น Informal กับ Formal เข้าด้วยกัน ... บางทีเราก็อาจจะถนัดที่คุยกันเอง ... แต่ในที่สุด เราต้องออกไปจากโลกที่เราไม่ถนัด ต้องหาทางคุยร่วมกัน” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

ท้ายที่สุด กสม. ต้องมีเพื่อน กลุ่มผู้ทำงานต่างเรียกหาการทำงานกับ กสม. แม้เสียงสะท้อนจากประสบการณ์การทำงานร่วมกับ กสม. จะเต็มไปด้วยความผิดหวัง อย่างไรก็ตาม เชื่อว่ามีความต้องการทำงานร่วมกับ กสม. ในฐานะพันธมิตร (Partner) และ กสม. จะต้องมีเพื่อนเพื่อที่จะส่งเสียงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ดังขึ้นเพื่อนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลง ซึ่งในส่วนนี้ กสม. จะต้องแสดงความเชื่อมั่นให้เครือข่ายเห็นว่าพร้อมที่จะร่วมงานในฐานะเพื่อนคู่คิดไม่ใช่การสั่งการหรือการอยู่ใต้การบังคับบัญชา หลายเสียงสะท้อนถึงการเริ่มต้นการทำงานที่ดีกับ กสม. แต่ไม่มีความต่อเนื่อง และยังขับเคลื่อนประเด็นอย่างไม่เป็นองค์กรรวมมากนัก “เราอยากทำงานกับคุณ (กสม.) เพิ่ม เพราะว่า 2-3 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้ทำอะไรกับพวกคุณเลย มีแต่ด่าหรือวิพากษ์วิจารณ์อย่างเดียว” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

ทั้งนี้ยังมีข้อเสนอที่สำคัญ คือ การทำงานกับเครือข่ายในรูปแบบใหม่ ๆ ให้มากขึ้น การเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการทำงานรวมถึงการเปลี่ยนแปลงวิถีคิด (Mindset) ในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการยุติธรรม การแสวงหาความร่วมมือกับภาคเอกชนต่าง ๆ เพื่อเข้ามารับเรื่องต่อจาก กสม. หรือเพื่อส่งต่อเรื่องร้องเรียนให้กับ กสม. รวมถึงการมีข้อเสนอให้ กสม. มีอาสาสมัครเพื่อลดกระบวนการที่ซ้ำซ้อนในการรับเรื่องร้องเรียน และข้อเสนอเรื่องการทำงานกับคนรุ่นใหม่ให้มากขึ้น

2.3.2 การเปิดพื้นที่และเสริมอำนาจ การเปิดพื้นที่สำหรับการพูดคุยและการไต่สวนสาธารณะ เป็นสิ่งสำคัญที่ กสม. สามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนและสร้างการรับรู้ในสังคม ขณะเดียวกันการเสริมอำนาจให้กับประชาชนและองค์กรสิทธิ

พัทธวิธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

มนุษยชนจะช่วยเพิ่มพลังในการปกป้องสิทธิมนุษยชน “ต้องให้ กสม. เปิดพื้นที่ในการประชุมใหญ่ทุก ๆ ปี เพื่อที่ทำให้ภาคประชาสังคมได้สะท้อนว่า เรื่องเดือดร้อนของเขาคืออะไรและสะท้อนว่า กสม. ทำงานอย่างไร และไม่ว่า กสม. จะเปลี่ยนไปแบบไหนอย่างไร กิจกรรมนี้ต้องดำเนินทุกปี ไม่ว่าจะปีไหนจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ รัฐบาลหรือสถาบันไหนก็ตาม ประชาชนจะเป็นคนริเริ่มและสนับสนุนคุณ (กสม.) ว่าคุณ (กสม.) ควรค่ากับการดำรงอยู่” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565)

2.3.3 การเป็นที่พึ่งของประชาชน กสม. ควรมีบทบาทสำคัญในการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือได้ง่าย และเป็นที่พึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน เปรียบเสมือนขอนไม้ที่ช่วยให้ประชาชนยึดเกาะในสถานการณ์ที่ลำบาก “กสม. อาจเป็นขอนไม้ ไม้ฟุ้งแต่ก็ยังมีอะไรให้เกาะเขา (ประชาชน) ไปหาหน่วยงานรัฐสิบแห่งแล้วไม่มีคนช่วย มันอาจไม่ได้ดูยิ่งใหญ่ แต่สังคมไทยก็ควรจะมี และต้องพัฒนาขึ้นไปเพื่อให้แก้ปัญหาได้ดีขึ้น” (IKI001, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2565) ซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญของการทำให้ กสม. เป็นแหล่งที่พึ่งพิงได้สำหรับประชาชนในยามวิกฤต

นอกจากนี้ กสม. ควรปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์จากการเป็นองค์กรราชการที่อาจมีอุปสรรคในการเข้าถึงให้เป็นองค์กรที่สามารถทำงานเชิงลึกและเป็นมิตรกับประชาชนได้ การลบภาพลักษณ์ข้าราชการออกไปและการดำเนินงานที่มีความกระตือรือร้นมากขึ้นในพื้นที่ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของ กสม. “อยากให้หลุดจากการเป็นข้าราชการมาก ตอนที่ทำกิจกรรมกับเขา ติดต่อไปหาเขา (กสม.) ด้วยเป็นราชการมันจะมีอุปสรรคบางอย่างที่ทำให้เรารู้สึกว่ายากจังเลยที่จะติดต่อคนนั้นคนนี้ ซึ่งถามว่าอยากให้เขาทำเหมือนเอ็นจีโอใหม่ คือ อาจจะไม่ต้องไปถึงเอ็นจีโอก็ได้ แต่อยากให้สละภาพความเป็นข้าราชการออกไปเยอะ ๆ มีความแอกทีฟมากขึ้น ทำงานเชิงลึก ลงไปในพื้นที่มากกว่า” (KI020, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2564) ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงที่ประชาธิปไตยในประเทศไทยกำลังตกต่ำ กสม. ยังถูกตั้งเป็นความหวังสำคัญในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและสนับสนุนผู้ที่ออกมาเรียกร้องความเป็นธรรม “... ตั้งแต่มันมีการรัฐประหาร เรื่องของสิทธิมนุษยชน พื้นที่ความปลอดภัยสำหรับนักสิทธิมนุษยชนที่จะออกมาพูด ออกมาเรียกร้อง เราแทบไม่มีเลยนะ เราก็หวังว่าเราอยากใช้กลไกของ กสม. แต่มันก็ไม่สามารถ เพราะว่ามันถูกการแทรกแซงของรัฐ” (กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, สนทนากลุ่ม, 26 มกราคม 2565) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของ กสม. ในฐานะกลไกที่สามารถรักษาความปลอดภัยและปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ในยุคที่ความเป็นประชาธิปไตยถูกทำลาย

2.3.4 การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย กสม. ควรทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและการแก้ไขกฎหมายแทนการมองว่า เป็นองค์กรที่มีอำนาจหรือเป็นองค์กรพัฒนาเพียงอย่างเดียว โดย กสม. ต้องทำให้เห็นถึงปัญหาและข้อเสนอแนะอย่างชัดเจนต่อผู้มีอำนาจ โดยใช้การสะท้อนปัญหาผ่านมวลชนและความรู้ของประชาชนเพื่อให้การทำงานมีความหมายและสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงได้จริง

“... เพราะองค์กร (กสม.) ไม่ใช่องค์กรแห่งอำนาจ องค์กรเราเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรพัฒนา ... สิ่งที่คุณเห็นคุณเป็นกระจกบานเล็ก ๆ ที่สะท้อนให้เข้าตากรรมการได้ไหม ถึงแม้ว่าเขาจะเป็นเผด็จการ มาจากไหน เพราะการทำงานทุกวันนี้ใช้มวลชน ใช้สาธารณะ ใช้ความรู้ของประชากรไทยทั้ง 70 ล้าน ไปเขย่าตรงนั้น เหมือนปาก้อนหินลงไปใต้น้ำแล้วน้ำมันกระเพื่อม แต่เมื่อไรคุณปาก้อนหินลงไปใต้น้ำแล้ว น้ำไม่กระเพื่อมมีค่าเท่ากับศูนย์” (KI024, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2565)

2.2.5 ความกล้าหาญและความมั่นคงในหลักการ แม้ กสม. จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีพันธกิจตามหลักการปารีส แต่การทำงานของ กสม. มักพบอุปสรรคจากกฎเกณฑ์และกฎหมายหลักของประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ 2550 และ 2560 ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่ชอบธรรมและไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากร่างโดยคณะรัฐประหาร การเผชิญกับสถานการณ์เหล่านี้ไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับ กสม. ความกล้าหาญจึงเป็นคุณลักษณะสำคัญที่จะยืนหยัดต่อความมั่นคงในหลักการ ความกล้าหาญที่จะเป็นอิสระจากรัฐ จากประชาชนและจากภาคประชาสังคมด้วย (KI011, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2564) “กสม. ต้องยืนให้มั่นและเป็นหลักให้ได้ในเรื่องความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ต้องอธิบายให้ได้ว่าการกระทำไหนใช่หรือไม่ใช่ กล้าหาญในเรื่องการท้วงติง กล้าหาญที่ถูกด่า กล้าที่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ กล้าที่จะไม่ถูกใจคนอื่น” (KI014, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2564)

3. ปัญหาและข้อท้าทายของ กสม. ท่ามกลางความสั่นไหวทางการเมืองตลอดระยะเวลา 20 ปี

กสม. ชุดที่ 1

กสม. ชุดที่ 1 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ประกอบด้วยคณะกรรมการ จำนวน 11 คน โดยมีประธาน 1 คน ดำรงตำแหน่งได้เพียง 1 วาระ ๆ ละ 7 ปี โดยชุดที่ 1 เข้ารับตำแหน่งในปี 13 กรกฎาคม 2544 – 24 มิถุนายน 2552 ประกอบด้วย 1. ศ.เสนต์ จามริก เป็นประธาน 2. คุณหญิงจันทน์ สันตะบุตร 3. นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง 4. ศ.เกียรติคุณ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี 5. นายวสันต์ พานิช 6. ผศ. ดร.สุทิน นพเกตุ 7. นางสุนี ไชยรส 8. นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน 9. คุณหญิงอัมพร มีสุข 10. นางสาวอาภร วงษ์สังข์ และ 11. ผศ. จรัล ดิษฐาอภิชัย แต่เมื่อดำรงตำแหน่งได้ไม่นานนัก ผศ.จรัลก็มีกรณีข้อกล่าวหาเรื่องความไม่ เป็นกลางทางการเมือง และถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2550 (ไอลอว์, 2562)

จุดเด่นของ กสม. ชุดที่ 1

จุดเด่นของ กสม. ชุดที่ 1 มีหลายประการ กล่าวคือ มีประธานที่เป็นนักวิชาการที่ทำงานในด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังมาอย่างยาวนานและได้รับการยอมรับจากประชาชนและจากสังคม มีการทำงานใกล้ชิดชุมชน นอกจากนี้ จุดเด่นเรื่องการเมืองที่มีวัฒนธรรมการทำงานในแนวระนาบร่วมมือกันอย่างเป็นปึกแผ่น และมีตัวแทนมาจากหลากหลายภาคส่วนที่ล้วนมีความเชี่ยวชาญ และยังมีเครือข่ายคนทำงานภาคประชาสังคมจำนวนมากที่เข้ามาช่วยขับเคลื่อนงานในฐานะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ในนาม “สามประสาน” กล่าวคือ กสม. ประสานไปยังเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนและจัดตั้งเป็น

พัทธวิธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

คณะอนุกรรมการเพื่อทำงานตรวจสอบการละเมิดเชิงประเต็น โดยใช้ข้อกฎหมายที่ให้อำนาจไว้และเป็น การตอบใจพทย์มาตรฐานการดำเนินงานของหลักการปารีสไปในตัวด้วย การผลักดันทางกฎหมาย กล่าวได้ ว่า กสม. ชุดที่ 1 นั้นสามารถผลักดันแนวทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเชิงโครงสร้างด้วยการ ออกกฎหมายและนโยบายสำคัญ ๆ ที่ช่วยลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนลงไปได้หลายประการ โดยเฉพาะ ในขณะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินทำกินของประชาชนที่ถูกละเมิดจากโครงการพัฒนาของรัฐมีจำนวน มาก ที่โดดเด่นได้แก่ โครงการสร้างเขื่อนปากมูล การแก้ไขปัญหาระเบิดที่ดินของคนจน การตกหล่นของคน ไทยทางทะเลเปียนราษฎรที่ทำให้ไม่สามารถออกบัตรประจำตัวประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม ระหว่างการดำรงตำแหน่งที่เป็นช่วงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และการรัฐประหาร 2549 เกิดสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และการ “ฆ่าตัดตอน” ในสงคราม ยาเสพติด การชุมนุมขับไล่รัฐบาลของทักษิณและรัฐบาลสุรยุทธ์ จุลานนท์ กสม. ชุดนี้มีบทบาทเพียงการ เข้าตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่แทบไม่ได้มีผลงานที่หยุดยั้งนโยบายของรัฐบาลได้ (ไอลอว์, 2562)

กสม. ชุดที่ 2 ในกระแสธารการเมืองแบ่งขั้ว

กสม. ชุดที่ 2 อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 จากเดิมที่เคยมี 11 คน ถูกปรับลดลงเหลือเพียง 7 คน เข้ารับตำแหน่งวันที่ 25 มิถุนายน 2552 – 19 พฤศจิกายน 2558 คณะกรรมการประกอบด้วย 1. ศ.กิตติคุณ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานกรรมการ 2. นพ.แท้จริง ศิริพานิช 3. นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ 4. นาย ปริญญา ศิริสารการ 5. นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ 6. พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัด และ 7. นางวิสา เบ็ญจะมโน

การเปลี่ยนกติกาหลักของประเทศ

ก่อนที่จะสิ้นสุดวาระของ กสม. ชุดที่ 1 สังคมไทยเดินหน้าเข้าสู่ความขัดแย้งทางการเมืองจน นำมาสู่การรัฐประหารอีกครั้งเมื่อ 19 กันยายน 2549 เป็นเหตุให้สังคมการเมืองไทยต้องเดินในวังวนของ การร่างรัฐธรรมนูญและผู้คนทั่วประเทศถูกละเมิดสิทธิทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดจนสิทธิอื่น ๆ อีกหลายประการก็ต้องสะดุดลงอีกครั้งหลังรัฐประหารดังกล่าว ประเทศไทยมีการร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับใช้ กสม. ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการให้อำนาจกับ กสม. เพิ่มขึ้น กล่าวคือ คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เสนอแนะมาตรการแก้ไข และสามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้ ซึ่งนับเป็นมิติใหม่ในการปรับโครงสร้างการทำงาน แต่ก็ไม่สามารถใช้ได้ อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามในการทำงานของ กสม. ในชุดที่ 2 ก็เต็มไปด้วยความท้าทายอย่างมาก เนื่องจากมี เหตุการณ์ที่สำคัญทางการเมืองทั้งการล้อมปราบการชุมนุมของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี 2553 การชุมนุมของกลุ่ม กปปส. ในปี 2556 และการรัฐประหารในปี 2557 ที่เข้าสู่ยุคการละเมิดสิทธิพลเมืองอีกครั้งภายใต้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ท่ามกลางการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากความผันผวนทางการเมือง

ดังกล่าว กสม. ชุดนี้แทบจะไม่มีบทบาทในการหยุดยั้งการละเมิดสิทธิจากรัฐได้เลยจึงถูกวิจารณ์จากสังคมอย่างมาก และความน่าเชื่อถือขององค์กรนี้ก็ค่อย ๆ เสื่อมถอยลงไปพร้อมกับสถานการณ์สิทธิในสังคมไทย (ไอลอว์, 2562) อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีความท้าทายในการทำหน้าที่ กสม. ชุดที่ 2 ก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนาตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน ในปี 2556 (วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, 2556) แม้ว่าจะยังไม่ได้นำมาปฏิบัติในการชี้วัดอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมภายในระยะเวลาที่ กสม. ชุด 2 อยู่ในตำแหน่งก็ตาม

กสม. ชุดที่ 3 ติดหล่มรัฐประหารและวัฒนธรรมระบบราชการ

เมื่อ กสม. ชุดที่สองทำงานจนครบวาระลงภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) คณะกรรมการสรรหาชุดใหม่เริ่มทำงานโดยวุฒิสภาซึ่งในขณะนั้นไม่มีอยู่ จึงให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มาจากการแต่งตั้งของ คสช. ทำหน้าที่พิจารณาการสรรหา สิ่งนี้กลายเป็นจุดสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาการรักษามาตรฐานตามหลักการปารีส โดยมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับที่มาของกรรมการสรรหาและการแสวงประโยชน์จากราชการเกษียณอายุ นอกจากนี้ยังมีคำถามเกี่ยวกับความจำเป็นในการมี กสม. ว่ามีบทบาทและหน้าที่เพื่ออะไร ปัญหานี้สะท้อนถึงภาพลักษณ์ที่แข็งแกร่งและอนุรักษ์นิยมของระบบสรรหาที่มาจากข้าราชการและฝ่ายตุลาการ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทำงานของ กสม. ขาดความเชื่อมโยงกับภาคประชาชนและการตอบสนองต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศ จากการประกาศเรื่องการรับสมัครกรรมการ ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนที่เข้มงวด โดยมีคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยผู้มีอำนาจในฝ่ายตุลาการและสภานิติบัญญัติ การสรรหาในครั้งนี้จึงไม่ได้สะท้อนถึงความต้องการและความหลากหลายของสังคม ทำให้การปฏิบัติงานของ กสม. อาจไม่สามารถรักษามาตรฐานและบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ไอลอว์, 2562)

กสม. ชุดที่ 3 จากการสรรหาในครั้งที่ 1 ประกอบด้วย 1. นายวิศ ดิงสมิตร ประธานกรรมการ 2. นางฉัตรสุดา จันทรัตย์ 3. นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ 4. นายแพทย์สุรเชษฐ สติตินิรามย์ (20 พ.ย. 2558 - 5 เม.ย. 2560) 5. นางอังคณา นีละไพจิตร 6. นางเตือนใจ ดีเทศน์ และ 7. นายชาติชาย สุทธิกลม โดยคณะกรรมการชุดที่ 3 เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ 20 พฤศจิกายน 2558 จนถึง 24 พฤษภาคม 2564 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, ม.ป.ป.) นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่ กสม. กว่าครึ่งลาออก เริ่มต้นจากนายแพทย์สุรเชษฐ สติตินิรามย์ ตามด้วยนางอังคณา นีละไพจิตร นางเตือนใจ ดีเทศน์ และนายชาติชาย สุทธิกลม โดยนายชาติชาย สุทธิกลม ได้ลาออกเพื่อไปดำรงตำแหน่งกรรมการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ในขณะที่นายแพทย์สุรเชษฐ สติตินิรามย์ นางอังคณา นีละไพจิตร นางเตือนใจ ดีเทศน์ ลาออกเนื่องจากให้เหตุผลว่าบรรยากาศการทำงานไม่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเมื่อการกำหนดแนวทางการตั้งอนุกรรมการถูกตีความให้มีความจำกัด ส่งผลให้การเชื่อมโยงกับภาคประชาสังคมลดลง และการรับเรื่องร้องเรียนก็ลดน้อยลงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้พวกเขายังรู้สึกว่าการดำเนินงานไม่ได้เป็นไปอย่างอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (โพสท์ทูเดย์, 2562) การลาออกดังกล่าวทำให้

พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

ต้องมีการสรรหาเพิ่มเติมเพื่อให้ กสม. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมาย ส่งผลให้เลขาธิการ กสม. ต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน กสม. ในชุดที่ 3

ไม่เพียงเท่านั้นในปี 2557 ประเทศไทยติดหล่มรัฐประหารอีกครั้งและเป็นครั้งที่ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างหนักภายใต้บริบททางการเมืองโลกที่ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเองก็ถดถอย ขณะที่การแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมไทยนั้นร้ายลึกตลอดตั้งแต่เหนือจรดใต้ ทั้งยังมีการแย่งชิงอำนาจระหว่างขั้วการเมืองใหญ่ที่ส่งให้การต่อสู้ภายในตั้งแต่กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ การละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เป็นที่เข้าใจได้ว่าเงื่อนไขการเมืองการปกครองส่งผลต่อการเติบโตและการทำงานของ กสม. อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ กล่าวให้ถึงที่สุด เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขที่เอื้อให้สิทธิมนุษยชนเติบโตได้มากกว่าการเมืองการปกครองในรูปแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะการรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยบ่อยครั้งถือเป็นเงื่อนไขที่ทำให้งานด้านสิทธิมนุษยชนชะงักงันและสถานการณ์การเคารพสิทธิมนุษยชนตกต่ำลง

ต้นปี 2559 นับเป็นหมุดหมายการตั้งคำถามที่สำคัญต่อการทำงานเชิงโครงสร้างของ กสม. เมื่อคณะกรรมการประสานงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee on National Human Rights Institutions: ICC) ได้ลดเกรด กสม. จาก A เหลือระดับ B ด้วยเหตุผลเชิงโครงสร้าง เช่น กระบวนการสรรหากรรมการขาดการมีส่วนร่วม การไม่มีกลไกป้องกันการแทรกแซงความเป็นอิสระ กสม. ไม่ได้ตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิอย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งในเหตุการณ์สลายการชุมนุมปี 2553 การชุมนุมของ กปปส. ปี 2556 รวมถึงสถานการณ์ที่มีการรัฐประหาร (โศลธ, 2562) ซึ่งการลดเกรดส่งผลกระทบต่อสำคัญโดยเฉพาะในการแสดงความคิดเห็นและส่งเอกสารในการประชุมคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมถึงการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย (UPR) ที่จัดขึ้นในต้นปี 2559 ซึ่งจะทำให้ กสม. เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ในการประชุมในระดับภูมิภาคและนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังไม่สามารถลงคะแนนเสียงในการประชุมของ ICC หรือสมัครเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการของ ICC ได้ ส่งผลให้ กสม. ประเทศไทยขาดอำนาจและเสี่ยงในการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิมนุษยชนในระดับสากล (ประชาไท, 2559) นอกจากนี้เหตุการณ์สำคัญในด้านความเป็นอิสระของ กสม. คือ การที่ พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับปี 2560 (ที่ออกมาในยุค คสช.) ได้มอบหมายบทบาทใหม่ให้กับ กสม. ในมาตรา 26 (4) ซึ่งกำหนดให้ กสม. จะต้องชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม อำนาจใหม่ถูกวิจารณ์ว่า เป็นการมอบหน้าที่ให้กับ กสม. ทำหน้าที่แก้ตัวแทนรัฐบาลไทย ในกรณีที่มีรายงานจากองค์กรระหว่างประเทศกล่าวถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยหรือการดำเนินการตามกลไกระหว่างประเทศกรณีรัฐบาลไทยถูกกล่าวหาว่าไม่แก้ปัญหาสิทธิมนุษยชน (ประชาไท, 2559)

อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่เริ่มทำงาน กสม. ชุดนี้ก็อยู่ภายใต้ความกดดันเพราะรัฐบาล คสช. ดำเนินนโยบายปิดกั้นการแสดงความคิดเห็น จับกุมดำเนินคดีผู้เห็นต่าง นำพลเรือนขึ้นศาลทหาร ทั้งระหว่างการทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญปี 2559 และการเลือกตั้งปี 2562 แต่บทบาทของ กสม. ต่อการใช้อำนาจของ คสช. ก็น้อยมาก มีเพียงอังคณา นีละไพจิตร ที่แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์อยู่ต่อเนื่อง แต่ในนามของ กสม. เองไม่ได้ออกรายงานการละเมิดสิทธิหรือข้อเสนอแนะเพื่อให้ คสช. แก้ไขปรับปรุง (โกลด์, 2562) ในขณะที่เสียงสะท้อนถึง กสม. ชุดที่สามว่ามีปัญหาในการทำงานและความสัมพันธ์กับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปิดเวทีในระดับภูมิภาค ผู้เข้าร่วมจากภาคประชาสังคมรู้สึกว่าการทำที่ของ กสม. ไม่ตอบสนองต่อความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้อง ทำให้เกิดความตึงเครียดและปะทะกันกับชาวบ้าน แทนที่จะช่วยปกป้องสิทธิของประชาชน และส่งผลให้จำนวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิลดลงในช่วงเวลาดังกล่าว (KI006, สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2564)

นอกจากการทำงานด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่เป็น “งานร้อน” กสม. ชุดที่ 3 เลือกที่จะทำงานในประเด็นที่เรียกว่า “งานเย็น” เช่น ธุรกรรมกับสิทธิมนุษยชนมากกว่า ทั้ง ๆ ที่ปัญหาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นปัญหาอย่างหนักในช่วงเวลานั้น และนอกจากนี้สำนักงาน กสม. ยังสร้างความประหลาดใจด้วยการเพิ่มสภาครอบครัวไปในตราสัญลักษณ์ของ กสม. ทำให้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันอีกระลอกหนึ่ง

กสม. ชุดที่ 4

ปัจจุบัน กสม. ได้เดินทางมาถึงชุดที่ 4 ประกอบด้วย 1. นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์ ประธาน 2. นางปรีดา คงแป้น 3. นายสุชาติ เศรษฐมาลินี 4. นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ 5. นางสาวปิติกาญจน์ สิทธิเดช 6. นายวสันต์ ภัยหลีกลี้ 7. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว โดยลำดับที่ 1 - 6 ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2564 และลำดับที่ 7 ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2565 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, ม.ป.ป.) กสม. ชุดนี้มีภารกิจหลักที่สำคัญ 5 ข้อเพื่อขับเคลื่อนการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ 1) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ 2) การประสานงานกับภาคีทุกฝ่ายเพื่อสร้างความร่วมมือที่แข็งแกร่ง 3) มุ่งหวังให้ กสม. กลับไปอยู่ในสถานะ A ตามมาตรฐานสากล 4) สร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมเพื่อส่งเสริมการเข้าใจและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง และ 5) การผลักดันให้สำนักงาน กสม. มีสมรรถนะสูง โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการทำงานและสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ (NKI001, สัมภาษณ์, 2 กุมภาพันธ์ 2565) โดยปัจจุบัน กสม. กลับไปอยู่ในสถานะ A ในเวทีโลกอีกครั้ง สะท้อนถึงความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดย กสม. ได้ตอบสนองต่อข้อกังวลเรื่องความเป็นอิสระ การสรรหาและแต่งตั้งที่หลากหลาย การเพิ่มอำนาจในการไต่ถามข้อพิพาท และการพัฒนากระบวนการติดตามข้อเสนอนแนะ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเชื่อมั่นในงานด้านสิทธิมนุษยชน (ประชาไท, 2565)

พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

นอกจากนี้ยังเห็นความพยายามในการสื่อสารกับสังคมอย่างเป็นรูปธรรมและสม่ำเสมอมากขึ้น ซึ่งเริ่มต้นหลังจากที่ กสม. ชุด 4 เข้ามาทำงานได้ไม่นานนัก เริ่มจากการพยายามที่จะออกแถลงการณ์เมื่อมีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความพยายามที่จะจัดรายการแถลงข่าวเด่นในรอบสัปดาห์เพื่อสื่อสารสร้างการรับรู้ต่อสังคมว่า กสม. ทำอะไรบ้างในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นมิติการสื่อสารเชื่อมโยงกับสังคมและมีผลต่อการสร้างภาพลักษณ์ของ กสม. ให้เป็นไปในเชิงบวกมากขึ้น และนอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนมาใช้ตราสัญลักษณ์ของ กสม. แบบเดิมโดยตัดทวนกรอบทิ้งไป

ทางด้านของสำนักงานนั้นมีความพยายามที่จะปรับแนวทางและวิธีการทำงานใหม่ โดยเริ่มจากภายในสำนักงาน ประสานความร่วมมือกับฝ่ายสำนักงานมากขึ้นและสร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบใหม่ ในองค์กรให้มีความเป็นองค์กรแนวระนาบ รับฟังเสียงของฝ่ายปฏิบัติการมากขึ้น “ให้ความสำคัญกับการรับฟังเสียงเจ้าหน้าที่ ทัศนคติ สิทธิมนุษยชนจำเป็นที่ต้องเริ่มที่บ้านหรือสำนักงานก่อน” (NKI003, สัมภาษณ์, 4 กุมภาพันธ์ 2565)

ปัจจุบันยังมีความพยายามที่จะเพิ่มอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรมซึ่ง กสม. เคยมีอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 กลับมาเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ (สำนักข่าวอิศรา, 2567)

สรุปผลการวิจัย

สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้พัฒนาไปพร้อมกับกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ซึ่งทำให้คำว่า "สิทธิมนุษยชน" ได้รับความชอบธรรมมากขึ้นในสังคม ประชาชนเริ่มใช้สิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องมือในการส่งเสียง โดยสามารถเห็นได้จากการที่ผู้คนกล้าก้าวเข้าสู่กระบวนการเรียกร้องสิทธิของตนเอง รัฐบาลเองก็จำเป็นต้องสนใจสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยสิทธิมนุษยชนถูกทำให้เป็นวาระแห่งชาติในสมัยของประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมาจากการรัฐประหาร กระนั้นการดำเนินการในทางปฏิบัติกลับยังไม่เป็นไปตามคาด โดยเฉพาะในด้านสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยต้องเผชิญซ้ำแล้วซ้ำเล่า นับตั้งแต่การเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการของ กสม. ในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ผ่านการต่อรองมาอย่างหนัก อาจกล่าวได้ว่าตั้งแต่ กสม. ชุดที่ 1 จวบจนชุดที่ 4 ในปัจจุบัน สิทธิทางการเมืองได้ทำทลายการทำงานของ กสม. มาโดยตลอด โดยจากสายตาสังคมไทยนั้น กสม. ได้สะท้อนภาพลักษณ์การทำงานที่ยังไม่ดีขึ้น ได้แก่ ความไม่เป็นอิสระ การรับคำร้องที่ล่าช้าและการประสานงานไม่มีประสิทธิภาพ การไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่การตั้งคำถามสำคัญว่า กสม. ควรจะมีอยู่หรือไม่ ท่ามกลางเสียงหลากหลายที่ต้องการให้ยุบ กสม. แต่เสียงสะท้อนกลับพบว่า กสม. จำเป็นจะต้องมีอยู่เพื่อเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริงตามหลักการปารีส นอกจากนี้ยังตั้งความหวังต่อ กสม. ในบทบาทการเป็นกระบวนกร การเปิดพื้นที่

สาธารณสุขและเสริมอำนาจ การเป็นที่พึ่งของประชาชน การขับเคลื่อนเชิงนโยบาย รวมถึงความกล้าหาญ และความมั่นคงในหลักการซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของ กสม.

ในขณะที่ปัญหาและข้อท้าทายสำคัญต่อการทำงานตลอดระยะเวลา 20 ปีของ กสม. นั้น คือ การเมืองภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและการทำงานของ กสม. รวมไปถึงเหตุการณ์ความขัดแย้ง และความรุนแรงที่ประเทศไทยเผชิญมาตลอดส่งผลการทำหน้าที่ของ กสม. ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง อาจกล่าวได้ว่าภายใต้ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่มากมายเหลือเกิน การทำงานของ กสม. ถูกแบ่งออกเป็นสองประเด็นหลัก ได้แก่ งานคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนหรืออาจเรียกว่า งานร้อน และการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชน หรืองานเย็น ซึ่งส่วนนี้ กสม. อาจทำได้ดีและเป็นรูปธรรมมากกว่า เช่น การพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน สะท้อนว่า กสม. จะสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่เมื่อเผชิญกับปัญหาที่ไม่ใหญ่เกินไปและไม่ขัดแย้งโดยตรงกับรัฐหรือกลุ่มทุนขนาดใหญ่ แต่หากประเด็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับรัฐโดยตรง กสม. จะไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่น ปัญหาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น ความยุติธรรมจะสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีที่มีปัญหานั้น ไม่กระทบกับผลประโยชน์หลักของรัฐ (KI013, สัมภาษณ์, 30 พฤศจิกายน 2564) ทำให้หลายเรื่องร้องเรียน ไม่มีผลในเชิงรูปธรรม อีกทั้งบทบาทของการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ กสม. ยังไม่สามารถทำได้ เช่น การเรียกร้องสิทธิแทนเหยื่อ การนำคดีเข้าสู่ศาล การคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการปกป้องพยาน สืบสวน และตรวจสอบ รวมถึงการไต่สวนสาธารณะและการค้นหาข้อเท็จจริงที่มีความหลากหลาย ซึ่ง กสม. ยังไม่สามารถใช้ศักยภาพนี้ได้อย่างเต็มที่ (KI011, สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2564)

อภิปรายผลการวิจัย

ภาพสะท้อนของ กสม. แสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นอิสระ การรับคำร้องที่ล่าช้า และการขาดประสิทธิภาพในการประสานงาน รวมถึงการที่ประชาชนยังไม่รู้จักองค์กรนี้อย่างกว้างขวาง เมื่อพิจารณาความคาดหวังดังกล่าวกับเจตนารมณ์การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระ กล่าวคือ การเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถให้ประชาชนเข้าถึงได้ อาจกล่าวได้ว่าภาพสะท้อนของ กสม. ยังคงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการมีอยู่ขององค์กรนี้ได้สอดคล้องกับงานวิจัยของ เลิศพร อุดมพงษ์ (2564) และวรรณธนพล หิรัญบุรณะ และนันทนา นันทวโรภาส (2562) ในการดำเนินงานของ กสม. ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นไว้วางใจของประชาชนที่ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจ และถึงแม้ว่าภาพลักษณ์ที่มีต่อ กสม. นี้สะท้อนออกมาแง่ลบ ถึงกระนั้น กสม. ก็ยังเป็นความหวังของผู้คนในสังคม กสม. ยังมีความสำคัญในฐานะคานของอำนาจและในฐานะเครื่องมือในการช่วยทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเยอรมนี จะเห็นได้ว่า ปัญหาและความท้าทายสำคัญในการทำงาน กสม. คือ วัฒนธรรมทางการเมือง แม้ว่าประเทศไทยจะปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การรัฐประหาร

พัทธธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งยา ไหลงาม

ที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่ายังคงส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและการดำเนินงานของ กสม. นอกจากนี้ ทัศนคติของชนชั้นนำในประเทศที่ยังไม่ค่อยยอมรับสิทธิมนุษยชนมากนัก ซึ่งสะท้อนออกมาจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ที่ยังมีอยู่ ต่างจากประเทศเยอรมนีที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างลึกซึ้งในสังคม (ชนินทร์ อินทรปัญญา, 2561) ดังนั้น การทำงานของ กสม. ให้ประสบผลสำเร็จจึงต้องอาศัยทั้งวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรมการเมืองที่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐไทยควรแก้ไขข้อกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของ กสม. เพื่อให้การปกป้อง คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากลมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อตอบใจภัยการปรับสถานะขององค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระดับนานาชาติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาคมนานาชาติในการทำหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามมาตรฐานสากล

2. กสม. ควรสร้างระบบกลไกให้ประชาชนผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าถึงการพิทักษ์ปกป้องสิทธิได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงโดยอาจใช้รูปแบบการทำงานร่วมกับเครือข่ายต่าง ๆ อย่างแข็งขันและใกล้ชิดกับภาครัฐ เอกชน และประชาชนทุกภาคส่วนโดยเฉพาะในการรับเรื่องร้องเรียน เช่น การมีอาสาสมัครเพื่อรับคำร้อง รวมถึงการสื่อสารสร้างการรับรู้ข้อมูลที่ต้องการในเว็บพททหน้าของ กสม. และข้อจำกัดที่มีอยู่ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันเพื่อสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องให้แก่สังคม โดยใช้ช่องทางการสื่อสารที่หลากหลายทั้งสื่อเก่าและสื่อใหม่เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง เหลียวหลังแลหน้า 2 ทศวรรษสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่กรุณาใช้เวลาสำหรับการสะท้อนข้อมูลอย่างตรงประเด็น และขอบคุณคณะทำงานในโครงการทุกท่านที่ช่วยผลักดันงานวิจัยให้ลุล่วงได้ด้วยดีภายใต้ข้อจำกัดในการทำงานหลายประการ

รายการอ้างอิง

กนกวรรณ เกิดผลานันท์. (2567). *เปิดहेตุผลไทยสมัครคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนยูเอ็น ยกระดับการพัฒนาสู่เวทีโลก*. กรุงเทพฯ:ธุรกิจออนไลน์. วันที่ค้นข้อมูล 23 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก

<https://www.bangkokbiznews.com/world/1144531?fbclid=IwY2xjawGFdzpleHRuA2F1b>

QIxMQABHWtNoju4mHdzi5GmHdFfQ0Gh6V7_mYMvCB-
DzKe5loSEloes9w5JYI5P1g_aem_vciJMy5mA08lwMFyDiS0ug#google_vignette
กรมองค์การระหว่างประเทศ. (2567). *ไทยกับสหประชาชาติ*. วันที่ค้นข้อมูล 27 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
[https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/page/72184-ไทยกับสหประชา
ติ?menu=5d8477eb182d956ee700c670#](https://thai-inter-org.mfa.go.th/th/page/72184-ไทยกับสหประชา
ติ?menu=5d8477eb182d956ee700c670#)
กระทรวงการต่างประเทศ. (ม.ป.ป.(ก)). *กระบวนการ UPR รายงานประเทศ*. วันที่ค้นข้อมูล 27 ตุลาคม
2567, เข้าถึงได้จาก <https://humanrights.mfa.go.th/th/upr/report-3/>
กระทรวงการต่างประเทศ. (ม.ป.ป.(ข)). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน - Universal Declaration of
Human Rights*. วันที่ค้นข้อมูล 23 มีนาคม 2565, เข้าถึงได้จาก
<https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/>
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 22 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
<https://www.nhrc.or.th/th/committee>
ชินินทร์ อินทรปัญญา. (2561). *บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น
มนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย: กรณีศึกษารายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ
มนุษยชน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
दन्य थाजेरुणकृती. (2564). *รัฐบาลไทยสัญญาอะไรไว้ในเวทีโลก: สิ่งที่ควรรู้ในกลไกตรวจสอบสิทธิ
มนุษยชน UPR รอบ 3*. วันที่ค้นข้อมูล 27 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
<https://www.the101.world/thailand-in-the-3rd-upr/>
ดิ วันโอวัน. (2567). *ปฏิรูปองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญ: ยุติอำนาจไร้ขอบเขต เพิ่มความเข้มแข็งให้
ประชาธิปไตยไทย*. วันที่ค้นข้อมูล 12 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
<https://www.the101.world/independent-entity-and-constitutional-court-reform>
นพดล เสงเจริญ. (2548). องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 7(21), 43-75.
ประชาไท. (2559). *กรรมการสิทธิฯ ถูกถอดถอนเป็น B สุนัขเฒ่ารีบพิสูจน์ตัวเอง ยุค คสช.*. วันที่ค้นข้อมูล
22 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2016/01/63744>
ประชาไท. (2565). *กสม. ผ่านประเมิน ได้ยกระดับเป็น A ในเวทีโลก-หยิบปัญหาสภาพแวดล้อมในสถานกัก
ตัวคนต่างชาติเพื่อตรวจสอบ*. วันที่ค้นข้อมูล 22 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
[https://prachatai.com/journal/2022/03/97955#:~:text=ประชาไท%20%2F%20ข่าว%
20%2F%20](https://prachatai.com/journal/2022/03/97955#:~:text=ประชาไท%20%2F%20ข่าว%
20%2F%20)
โพสท์ทูเดย์. (2562). *“อังคณา-เตือนใจ” ลาออกจาก กสม. เหตุ ระบบใหม่ไม่เอื้อต่อการทำงาน*. วันที่ค้น

พัทธ์ธีรา นาคอุไรรัตน์ และหนึ่งนยา ไหลงาม

- ข้อมูล 22 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.posttoday.com/politics/596382>
มติชนออนไลน์. (2564). *ซูเปอร์โพล ชี้ ปชช. ไม่ไว้วางใจ กกต.-ปปช.-ศาลรธน. คะแนนต่ำกว่าครึ่ง*. วันที่
ค้นข้อมูล 22 ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก
https://www.matichon.co.th/politics/news_2714563
- ยุกติ มุกดาวิจิตร. (2555). *จากเรื่องเล่าส่วนตนสู่สิทธิมนุษยชน*. วันที่ค้นข้อมูล 23 มีนาคม 2565, เข้าถึงได้
จาก <https://socanth.tu.ac.th/outreach/academic-events/yukti-sidonie-smith-personal-narrative-human-rights-campaigns/>
- เลิศพร อุดมพงษ์. (2564). *องค์การอิสระกับการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้: ศึกษากรณี
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วรรณธมล หิริบุญธนะและนันทนา นันทวโรภาส. (2562). *บทบาทและกระบวนการสื่อสารทางการเมือง
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: ศึกษากรณีการละเมิดสิทธิทางการเมืองในช่วงเวลาปี
พ.ศ. 2552 – 2558*. *วารสารมหาจุฬานาครธรรมศาสตร์*, 6(10), 4968 – 4986.
- วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. (2556). *รายงานการศึกษาโครงการ การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตาม
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. ศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา สาขาวิชา
นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ศูนย์เครือข่ายวิชาการเพื่อสังเกตการณ์และวิจัยความสุขชุมชน. (2556). *การประเมินศักยภาพและพัฒนา
ระบบงานและกระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 257 (1) ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.
- สำนักข่าวอิศรา. (2567). *ต้นแก้กฎหมาย กสม. เพิ่มอำนาจฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย*. วันที่ค้นข้อมูล 22
ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/130854-NHRC-Act-amendment-news.html>
- ไอลอว์. (2561). *กฎหมาย กสม. ฉบับใหม่ เปลี่ยนองค์กรตรวจสอบเป็นกระบอกเสียงรัฐ*. วันที่ค้นข้อมูล 22
ตุลาคม 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/16671>
- ไอลอว์. (2562). *การเมืองบนความขัดแย้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนบนทางตัน*. วันที่ค้นข้อมูล 22 ตุลาคม
2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/3687>

สัมภาษณ์

กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการทำงานสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. (2565, 26 มกราคม). สัมภาษณ์
ออนไลน์.

IKI001. (2565, 7 กุมภาพันธ์). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.

KI005. (2564, 13 พฤศจิกายน). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์..

- KI006. (2564, 14 พฤศจิกายน). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI009. (2564, 21 พฤศจิกายน). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI011. (2564, 18 พฤศจิกายน). นักวิชาการ. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI012. (2564, 14 พฤศจิกายน). นักวิชาการ. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI013. (2564, 30 พฤศจิกายน). นักวิชาการ. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI014. (2564, 20 พฤศจิกายน). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI020. (2564, 19 พฤศจิกายน). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- KI024. (2565, 7 กุมภาพันธ์). ผู้ให้ข้อมูล. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- NKI001. (2565, 2 กุมภาพันธ์). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์ออนไลน์.
- NKI003. (2565, 4 กุมภาพันธ์). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. สัมภาษณ์ออนไลน์.