

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน**



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานการศึกษาวិจัย

เรื่อง

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน**

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
กับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน**



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ISBN 978-616-7213-36-1

พิมพ์ครั้งที่ 1 : สิงหาคม 2558

จำนวนพิมพ์ : 500 เล่ม

จัดพิมพ์โดย : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550 อาคารรัฐประศาสนภักดี
120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0 2141 3800 , 0 2141 3900 โทรสาร 0 2143 9564

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์ดอกเปื้อน
โทรศัพท์ 0 2272 1169-72

คำนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (2)

ที่ผ่านมา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเอกชน ซึ่งหากพบว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น และบุคคลหรือองค์กรที่เป็นภาคเอกชนไม่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้บุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น ๆ ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวก็ไม่อาจมีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยตรง นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจมีผลขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาในกฎหมายเอกชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ดำเนินการศึกษาวิจัย เรื่อง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน” โดยมีสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการ มาตรฐานสากล บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศ และศึกษา วิเคราะห์ กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อันจะนำไปสู่การได้ข้อเสนอนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำในเรื่องดังกล่าว ในมิติสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนได้อย่างชัดเจน

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับประชาชนทั่วไป เพื่อจะได้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกัน และในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนของความเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อพิจารณาให้การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขที่เสนอให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมาพบว่ามีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในกรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดจากการกระทำของเอกชน ซึ่งหากพบว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น และบุคคลหรือองค์กรที่เป็นภาคเอกชนไม่ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้บุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนนั้น ๆ ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวก็อาจมีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งการบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยตรง นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจมีผลขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนาในกฎหมายเอกชน เช่น การคุ้มครองความเสมอภาคในการเลือกคู่สัญญาของเอกชน อาจกระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการแสดงเจตนา เป็นต้น ประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่การจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเข้าไปตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนว่ามีหรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะหากเป็นกรณีที่ความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากการที่คู่กรณีมีฐานะและอำนาจในการต่อรองหรือทำข้อตกลงที่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง การทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม สัญญาจ้างที่ทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบ ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งกรณีเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองคู่กรณีที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเข้าไปดูแลปกป้องคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมในสังคม มีสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมายและในสภาพความเป็นจริง และคุ้มครองไม่ให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวจึงส่งผลให้หลักสิทธิมนุษยชนเข้าไปมีบทบาทในขอบเขตประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ในทางแพ่ง ซึ่งแต่เดิมเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องของเอกชนเท่านั้น อีกทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ระหว่างกันอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงได้ดำเนินการเพื่อศึกษาวิจัย เรื่อง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน” โดยมี สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่ปรึกษา ทั้งนี้ เพื่อศึกษา แนวคิด หลักการ มาตรฐานสากล และศึกษา วิเคราะห์ กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (2) โดยใช้วิธีศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary research) เพื่อนำองค์ความรู้ที่ได้มาจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ด้วยกัน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 2 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนด้วยกัน และ (2) กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งมี รายละเอียดผลการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหา ที่เกิดจากแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็น กฎหมายมหาชน ซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบ การปกครองการใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น จึงมีผู้เข้าใจว่า การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเท่านั้น เป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด จึงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

กรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว จะเห็น ได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้ก่อให้เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยในมาตรา 200 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทย เป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว

เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องรายงานต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการกระทำดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ประกาศใช้บังคับก็ได้มีการกำหนดอำนาจเพิ่มเติมให้อำนาจตามมาตรา 257 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นด้วย โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และที่กฎหมายบัญญัติตามลำดับ ประกอบกับ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งลักษณะงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย หรือการแก้ไขปัญหาในภาพรวม แม้ว่าในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคลได้ด้วย แต่การใช้อำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะรายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการตรวจสอบที่ได้มากำหนดเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาในภาพรวม นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็เห็นได้ว่ามีบทบัญญัติรองรับให้บุคคลหรือหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่หากเป็นกรณีพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย โดยเหตุผลในการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น มิได้หมายความว่าอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการละเมิดต่อเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่อำนาจการสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขดังกล่าว รวมไปถึงกรณีที่เอกชนกระทำการละเมิดต่อเอกชนด้วยตนเองด้วย เนื่องจากว่าหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อเอกชน หรือเอกชนกระทำละเมิดต่อเอกชนด้วยกัน ในทุกกรณีก็ย่อมจะมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

โดยตรงในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสมอ นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กร กึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจใกล้เคียงชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช้อำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหา และบังคับการลงโทษได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะ แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอำนาจส่วนนี้ขององค์กรที่ ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจของ องค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง เหตุที่ต้องให้องค์กรศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ในการใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบก็เนื่องมาจากการตรวจสอบโดยองค์กรศาลนั้น เป็นระบบที่ได้รับการยอมรับ ว่าเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ศึกษากรณีศึกษาหลายกรณี แล้วพบว่า หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชน ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ ที่กำหนด แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรนั้น การแก้ปัญหาในระยะสั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ลงโทษ ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 32 (2) ต้อง ระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 35 ผู้ใดต่อสู้ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิด สิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กล่าวมาแล้ว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ก็ยังมีอำนาจในการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน และได้วางแผนแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้อง เผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนไปสู่ประชาชน ตลอดจนองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นประโยชน์และ ป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างยั่งยืนต่อไป

2. กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการ กระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

คณะผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดกรณีศึกษาจากข้อร้องเรียนที่มีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งแต่ละกรณีมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 กรณีข้อโต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ารัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชน ต่อเอกชน

กรณีนี้มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า แพทย์ของโรงพยาบาลเอกชน แห่งหนึ่งได้ทำคลอดและดูแลบุตรชายของผู้ร้องด้วยความประมาทไม่ระมัดระวังในการตรวจรักษาผู้ป่วยและ ใช้เกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานเป็นเหตุให้บุตรชายของผู้ร้องติดเชื้อที่สะโพกและขาพิการในเวลาต่อมา ทำให้ผู้ร้องต้อง เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการรักษาพยาบาลบุตรให้หายจากการเจ็บป่วย โดยในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณี

ดังกล่าวโรงพยาบาลเอกชนผู้ถูกร้องได้โต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่ง ระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งดังกล่าวฟังได้หรือไม่ เพียงใด

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มุ่งหมายที่การตรวจสอบ การกระทำของบุคคลว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจาะใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับ เจาะใจเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือ ปัจเจกชนด้วยกันเอง” โดยสิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชน ทั้งหลายด้วย ดังนั้น สิทธิมนุษยชนประการต่าง ๆ ดังที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) จึงต้องตีความอย่างกว้าง และได้รับการรับรองและคุ้มครองไม่เพียงแต่ในความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชนเท่านั้น หากแต่ยังได้รับการรับรองและคุ้มครองในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน หรือปัจเจกชนด้วยกันเองอีกด้วย การตีความในแนวทางดังกล่าวยังได้รับการยืนยันตามข้อ 13 ของอนุสัญญา แห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม” โดยนัยเช่นนี้ จึงต้องตีความว่า การแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนคนหนึ่งโดยเอกชนอีกคนหนึ่งย่อมจะกระทำ มิได้ยิ่งกว่า ข้อพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งยุโรปด้านสิทธิมนุษยชน ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดีอื่นด้วย โดยศาลได้ย้ำเตือนว่าหากข้อ 8 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อคุ้มครองเอกชนต่อการถูกแทรกแซงตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขต อยู่แต่เพียงการกำหนดห้ามมิให้รัฐภาคีกระทำการแทรกแซงเช่นนั้นอันเป็นข้อผูกพันที่จะไม่กระทำการ (un engagement négatif) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รัฐภาคียังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม (des obligations positives) เพื่อให้สิทธิของบุคคลในชีวิตส่วนตัวและในชีวิตครอบครัวได้รับการเคารพ อย่างแท้จริงอีกด้วย ซึ่งอาจครอบคลุมไปถึงการกำหนดมาตรการที่มุ่งหมายให้สิทธิดังกล่าวของบุคคลได้รับการ เคารพ แม้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง และจากเหตุผลที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือ มีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งหมายความว่า

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือของเอกชนที่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ได้บัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น ข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด จึงเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ได้แต่อย่างใด

2.2 กรณีผู้พิการถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินผู้ให้บริการบัตรเครดิตในการขอสมัครใช้บัตรเครดิต โดยให้เหตุผลว่าผู้พิการไม่สามารถกระทำตามขั้นตอนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลและสถานภาพทางการเงินของบุคคลตามที่ทางสถาบันการเงินกำหนดไว้ได้

โดยปกติเมื่อมีการยื่นขอสมัครใช้บัตรเครดิต ทางสถาบันการเงินผู้ให้บริการก็จะให้มีการกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพและสถานะทางการเงินของผู้สมัคร หรือจัดเจ้าหน้าที่เพื่อโทรศัพท์ไปสอบถามรายละเอียด แต่กรณีผู้ขอสมัครเป็นผู้พิการทางสายตาหรือเป็นผู้พิการทางการได้ยินซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ สถาบันการเงินจึงใช้เหตุผลดังกล่าวในการปฏิเสธไม่ให้ผู้พิการใช้บัตรเครดิต ทั้งที่สถานะทางการเงินของผู้พิการนั้นก็เป็นที่มาตามเกณฑ์ที่ทางสถาบันการเงินกำหนดว่าสามารถขอสมัครสมาชิกบัตรเครดิตได้

จากกรณีศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากกฎหมายและหลักสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการแล้ว มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) หลักการสากลที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ ทั้งกฎหมายว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2537 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (2) การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของคนพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ที่ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสาม ที่ว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และ (3) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR) ที่ว่าผู้ประกอบการธุรกิจต้องสนับสนุนและเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยหมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนภายในธุรกิจของตน และกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล โดยความรับผิดชอบต่อสังคมด้านสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงบริษัทในเครือผู้ร่วมทุนและคู่ค้า ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ให้บริการบัตรเครดิตปฏิเสธมิให้ผู้พิการสมัครบัตรเครดิต โดยการอ้างเหตุผลว่าผู้พิการไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ข้อมูลกับทางสถาบันการเงินตามระเบียบของสถาบันการเงิน โดยที่ยังไม่ได้มีการพิจารณาถึงเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของผู้ยื่น ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ

จากการศึกษาวิจัย คณะผู้ศึกษาวิจัยได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็นมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. มาตรการทางกฎหมาย

1.1 การกำหนดบทนิยามและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน มีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่งผลเกิดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันได้หรือไม่ และมีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

การแก้ไขปัญหานี้ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน เช่น กำหนดลักษณะของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบ ฯลฯ ให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวนี้มีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ซึ่งจะเป็นเส้นแบ่งที่สำคัญว่าการกระทำนั้นจะมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ ซึ่งในการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ของบุคคลนั้น อาจใช้แนวทางตามที่ที่ประชุม ICJ (International Commission of Jurists) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ในการประชุมเมื่อปี 1967 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ว่าเป็น “สิทธิที่จะอยู่โดยลำพังโดยมีการรบกวนการแทรกแซงในระดับที่น้อยที่สุด” ซึ่งมีการขยายความว่า หมายถึง สิทธิของปัจเจกชนที่จะดำเนินชีวิตโดยได้รับการคุ้มครองจากสิ่งเหล่านี้ คือ

- 1) การแทรกแซงในชีวิตความเป็นส่วนตัว ครอบครัว และเคหสถาน
- 2) การแทรกแซงในทางกายภาพ หรือในทางจิตใจ หรือศีลธรรมและเสรีภาพในทางความคิด
- 3) การกระทำต่อเกียรติยศและชื่อเสียง
- 4) การไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนความจริง ซึ่งทำให้เป็นที่เสื่อมเสียในสายตาของ

สาธารณชน

- 5) การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องอันเป็นที่น่าอับอายเกี่ยวกับชีวิตความเป็นส่วนตัว
- 6) การใช้ชื่อหรือเครื่องหมายชี้เฉพาะหรือภาพโดยไม่มีอำนาจ

- 7) การสืบความลับ การสอดรู้สอดเห็น การติดตามเฝ้าดู และการรบกวน
- 8) การแทรกแซงการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน
- 9) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ ซึ่งผู้กระทำได้รับมาอันเนื่องมาจากการประกอบ

วิชาชีพนั้น

- 10) การใช้งานในทางที่มีขอบซึ่งการติดต่อสื่อสารส่วนบุคคล

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าขอบเขตที่บุคคลควรได้รับการคุ้มครองและการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัว ก็คือการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระ มีสิทธิที่จะแสวงหาความสุขในชีวิตตามวิถีทางที่อาจเป็นไปได้และเป็นความพอใจ トラบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่เป็นการ ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ดังนั้น หากมีกรณีที่เอกชนได้กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตดังกล่าว ของบุคคลอื่น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำความละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ทั้งนี้ แม้ว่าในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจในการตรวจสอบก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและตรวจสอบแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวกับมิติการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ ส่วนตัวว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น โดยมีอาจก้าวล่วงพิจารณาไปถึงการกระทำ อันเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะของ องค์กรของรัฐแห่งอื่นอยู่แล้ว

นอกจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติจำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรของสำนักงานฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไป ในแนวทางเดียวกัน

1.2 การปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีบทบาทเห็นเป็นรูปธรรม ได้ชัดเจน

โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สามารถให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น แก่รัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวงได้โดยตรง เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการที่เป็นการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากกรณีการร้องเรียนในประเด็นที่มีผลกระทบต่อคนโดยส่วนใหญ่ โดยคำแนะนำต่าง ๆ จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญ ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น บทบาทในการสามารถให้คำแนะนำหรือให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ แก่หน่วยงาน ทั้งภาครัฐ องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคธุรกิจได้โดยตรง จึงน่าที่จะนำมากำหนดเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่ง ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

นอกจากนั้น ควรกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะสามารถ ดำเนินการแก้ไขเรื่องเร่งด่วนได้อย่างทันท่วงที หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะยัง ไม่ได้รับการร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม โดยจะสามารถสนับสนุนในเรื่องของบริการ ทางกายภาพ อาหาร เสื้อผ้า การเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่ หรือแม้แต่การจัดการกับคนที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเหยียดหยามผู้อื่นออกจากงาน อย่างเป็นทางการได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นนโยบายที่ดี เพื่อเข้าไปจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ได้รวดเร็วและทันท่วงที รวมถึงยังมีการแก้ไขเยียวยาและมีการจัดการกับคนที่กระทำการละเมิดด้วย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิครอบคลุม ครบวงจร

โดยมาตรการดังกล่าว อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและอาจต้องมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาว่าควรมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแค่ไหน เพียงใด

2. มาตรการอื่น ๆ

จากการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ สามารถนำแนวทางปฏิบัติและประสบการณ์ของต่างประเทศมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นสำคัญได้ โดยนอกจากจะมีการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายแล้ว ยังมีการดำเนินการด้านอื่น ๆ เป็นมาตรการเสริมด้วย ได้แก่

2.1 การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาขาต่าง ๆ ในต่างจังหวัดเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น

2.2 การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีการติดตามประเมินผลทั้งจากผู้ประเมินภายนอก และจากผู้ประเมินภายใน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนหน่วยราชการระดับกระทรวงให้ผู้ประเมินภายในสำหรับการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมาตรการนี้ถือเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนให้แผนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพราะทุกกระทรวงอยู่ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ต้องนำแผนไปปฏิบัติและต้องมียุทธศาสตร์เพิ่มเติม คือ “เป็นผู้ประเมินผลด้วย” เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดแต่ละกระทรวงตระหนักและเห็นความสำคัญในการที่จะต้องนำแผนไปปฏิบัติ แต่ในระยะเริ่มแรกอาจต้องมีการศึกษาวิจัย เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนก่อน

2.3 การปลูกจิตสำนึก สร้างความตระหนักโดยเริ่มตั้งแต่เด็กและเยาวชน เพื่อให้ได้เห็นคุณค่าในหลักการของสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกัน เพื่อสร้างค่านิยมในสิ่งเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สารบัญ

คำนำ	I
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	III
บทนำ	1
บทที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	5
1.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	5
1.1.1 ความหมายและความสำคัญของสิทธิมนุษยชน	6
1.1.2 รากฐานความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	13
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	18
1.2.1 รากฐานความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	18
1.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	23
1.3 แนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นเอกชนด้วยกัน	34
1.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	34
1.3.2 หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	36
1.3.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	36
1.3.4 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยภาคเอกชนตามแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility (CSR))”	39
บทที่ 2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของไทยและต่างประเทศ	43
2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค	43
2.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป	43
2.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา	46
2.1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกา	47
2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ	49
2.2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	49

2.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	50
2.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศแคนาดา	52
2.2.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	53
2.2.5 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	56
2.3 เปรียบเทียบและวิเคราะห์เกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในประเทศต่าง ๆ	67
บทที่ 3 บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน	71
3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน	72
3.2 กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน	76
3.2.1 กรณีข้อโต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชน	77
3.2.2 กรณีผู้พิการถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินผู้ให้บริการบัตรเครดิตในการขอสมัครใช้บัตรเครดิต โดยให้เหตุผลว่าผู้พิการไม่สามารถกระทำตามขั้นตอนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลและสถานภาพทางการเงินของบุคคลตามที่ทางสถาบันการเงินกำหนดไว้ได้	78
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	83
4.1 มาตรการทางกฎหมาย	83
4.1.1 การกำหนดบทนิยามและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน	83
4.1.2 การปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีบทบาทเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจน	85
4.2 มาตรการอื่น ๆ	85
บรรณานุกรม	87

บทนำ

สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความต้องการสองประการของมนุษย์ คือ ความต้องการเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันระหว่างระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน สืบเนื่องจากสังคมมนุษย์ในสมัยบุพกาลที่เต็มไปด้วยความทุกข์ยาก และความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ โดยมนุษย์ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นสูงกับชนชั้นล่าง โดยชนชั้นล่างจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นวัตถุสิ่งของหรือสัตว์เลี้ยงของชนชั้นสูง สิทธิต่าง ๆ ในสังคมถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูงเท่านั้น เนื่องจากชนชั้นล่างไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง และยังต้องพึ่งพาอาศัยชนชั้นสูงอยู่ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและปัจจัยสี่ ต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น มนุษย์มีความเป็นตัวของตัวเองและมีเหตุผลกว่าแต่ก่อน มนุษย์จึงสามารถช่วยเหลือและดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเหมือนแต่ก่อนหรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่น้อยเท่าที่จำเป็น

ต่อมา เมื่อมีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษยชาติมากยิ่งขึ้นก็มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปภายในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้นปกครอง กลุ่มนักการเมืองกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ และกลุ่มอิทธิพล กับคนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองในทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มแรก และต้องปฏิบัติตามการชี้นำของกลุ่มแรก เช่น กลุ่มชาวนาและเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้แรงงาน โดยคนกลุ่มแรกมักใช้กำลังและอำนาจที่ตนมีกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบคนกลุ่มหลังอย่างไร้มนุษยธรรม ทำให้คนกลุ่มหลังซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองพยายามหากฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเรียกว่า สัญญาประชาคม (Social Contract) โดยประชาชนแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนของตน คือ สิทธิที่จะบังคับตนเอง ให้รัฐหรือรัฐบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ซึ่งรัฐหรือบุคคลใดจะทำลาย ล่วงละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าวไม่ได้ และเมื่อใดที่รัฐหรือรัฐบาลทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาโดยการละเมิดสิทธิธรรมชาติของประชาชน ถือว่ารัฐได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนผู้ถูกปกครองย่อมมีอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างรัฐหรือผู้ปกครองที่ทำผิดสัญญาได้ และอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างผู้ปกครองดังกล่าว คือ สิทธิธรรมชาติในการลงโทษผู้ปกครองของผู้ถูกปกครอง ซึ่งต่อมาเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน”

การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการจัดทำเอกสารในยุคแรก ๆ เน้นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีเงื่อนไขสำคัญคือการปลดปล่อยการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบเสรีกลับทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความจริงที่ว่าคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ดังนั้น การปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากกลุ่มแรก และกลุ่มหลังซึ่งมีจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ และจากสภาวะการณ์ที่เกิดขึ้น

ในสังคมดังกล่าว นำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ในลักษณะเป็นสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีสภาพการทำงานที่ดี โดยการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดี สมความเป็นมนุษย์ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมที่ห้ามรัฐเข้าแทรกแซงก่อให้เกิดแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 เพื่อจะเยียวยาแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นผลมาจาก “ลัทธิเสรีนิยม” (Liberalism) ที่เปิดโอกาสให้มีการเอาัดเอาเปรียบกันเป็นอย่างมากของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่มีความแข็งแกร่งกว่ามีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มักจะใช้ความแข็งแกร่งและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของตนดังกล่าว กดขี่ ช่มเหง เอาัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาในความเป็นจริงเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาโดยแสดงออกในรูปของการไม่มีการเจรจาต่อรองกัน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ ถูกจำกัดในทางความเป็นจริงว่าต้องเข้าร่วมทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการการค้าหรือวิชาชีพได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาเช่าซื้อ กรรมธรรม์ประกันภัย หรือสัญญาจ้าง เป็นต้น สัญญาเหล่านี้จะถูกร่างเนื้อหาข้อสัญญาไว้ก่อนแล้วโดยผู้ประกอบการและฝ่ายที่จะเข้าทำสัญญาด้วยไม่มีสิทธิจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว แต่จะทำได้เพียงแต่จะยอมรับหรือปฏิเสธการทำสัญญาเท่านั้นการเจรจาต่อรองกันในสัญญาจะไม่มีในสัญญาเหล่านี้ และหลักที่ว่าสัญญาเกิดจากเจตนาร่วมกันโดยเสรีของคู่สัญญาก็จะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่มีเพราะในเมื่อข้อสัญญาได้ถูกกำหนดอย่างไม่ เป็นธรรมไว้ล่วงหน้าจากผู้ประกอบการแต่ฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องทำสัญญาด้วย สัญญาเหล่านี้จึงเสมือนเกิดจากเจตนาของผู้ประกอบการฝ่ายเดียว หลักเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจริง ๆ¹ โดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานซึ่งคู่สัญญาไม่ได้มีความเสมอภาคหรือมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง ในสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างเพราะเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต ในขณะที่ลูกจ้างมีแต่เพียงแรงงานที่จะขายให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้ลูกจ้างไม่อาจเป็นผู้ตั้งเงื่อนไขต่อรองกับนายจ้างได้เพราะมีแรงงานในตลาดที่พร้อมจะทำตามเงื่อนไขหรือความพอใจของนายจ้างอยู่มากมาย จึงเห็นได้ว่าลูกจ้างถูกความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับไม่ให้มีเสรีภาพในการที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเต็มที่ เสรีภาพความเสมอภาคในการทำสัญญาจ้างแรงงาน ในทางความเป็นจริงจึงเป็นไปไม่ได้² และนายจ้างมักจะขูดรีดเอาประโยชน์จากแรงงานลูกจ้าง เช่น กำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา จ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างในราคาที่ถูกและไม่ให้สวัสดิการหรือจัดหามาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้างและกดขี่ขูดรีดผู้ใช้แรงงานในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น

¹ พอฟันธุ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ดุลพาห, ปีที่ 40, เล่มที่ 6, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2536, น.40 - 41.

² มาลี พงษ์พงศาวิลี, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน”, น.6 - 7.

นอกจากนี้ แม้กระทั่งระหว่างคนในครอบครัวด้วยกันก็ไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวจะมีผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและมีอำนาจเหนือสมาชิกทุกคนในครอบครัว ส่วนสมาชิกในครอบครัวก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัว เพราะต้องพึ่งพาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวสำหรับปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ในบางกรณีผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวอาจใช้อำนาจเหนือที่ตนมีกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในครอบครัว เช่น การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือการละเมิดสิทธิเด็ก และคนในครอบครัวที่ถูกใช้ความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าว ก็ต้องจำยอมเพราะยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่

จากความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมเป็นอย่างมากและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าในสังคมดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในความเป็นจริงและในทางกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคม หรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น ดังนั้นประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยจึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ๆ นี้ ปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนหลาย ๆ เรื่องที่เสนอมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน และมีการตั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทั่วไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

คณะผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อการกระทำขององค์กรของรัฐและการกระทำของเอกชนอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

แต่การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีขอบเขตที่จะทำได้แค่ไหน เพียงใด ขึ้นอยู่กับว่ามีหลักการและมาตรฐานสากล หรือกฎหมายภายใน

ของประเทศนั้น ๆ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้อย่างไร และในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมายและปัญหาที่เกิดจากทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้นำมากำหนดเป็นประเด็นการศึกษาวิจัยหลักของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยคณะผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ต่าง ๆ จากหลักทฤษฎีและตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้มีความชัดเจนและสอดคล้อง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (2) ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดของการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 1

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่ไร้ระบบระเบียบในการปกครอง ณ ขณะนั้น การดำเนินชีวิตของผู้คนในยุคนั้นจึงค่อนข้างที่จะเป็นอิสระ และจากการที่ต่างคนต่างมีอิสระดังกล่าว การใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของแต่ละคนมักจะมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นอยู่เสมอ ๆ และเมื่อมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งกันดังกล่าวเกิดขึ้นต่างคนต่างก็มีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิเสรีภาพและลงโทษผู้ล่วงละเมิดด้วยกำลังของตนในลักษณะของการแก้แค้นทดแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคม และจากการไร้ระบบระเบียบในการปกครองดังกล่าว การปกครองบ้านเมือง ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่ดุลพินิจของผู้ปกครองที่จะกระทำตามที่ตนเห็นสมควร³ และผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจปกครองในลักษณะตามอำเภอใจตบตีข่มเหงผู้ใต้ปกครองให้ได้รับความทุกข์ยากแสนสาหัส นักคิดนักปรัชญาในยุคนั้นจึงได้กล่าวอ้างแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ของมนุษย์ขึ้น เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าว และแนวความคิดทั้งสองดังกล่าวก็ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน

1.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

แม้แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจะปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน แต่ในสมัยนั้นไม่ได้เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน (Human Rights)” แต่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights)” และต่อมาเรียกว่า “สิทธิของมนุษย์ (Rights of Man)” ก่อนที่จะมีการเรียกว่าสิทธิมนุษยชนดังเช่นปัจจุบันและบุคคลแรกที่ใช้คำว่า “สิทธิมนุษยชน” แทนคำว่า “สิทธิของมนุษย์” หรือ “สิทธิธรรมชาติ” คือ Thomas Paine นักเขียนและนักต่อสู้ทางการเมืองชาวอังกฤษ ในงานแปลคำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสเป็นภาษาอังกฤษ ต่อมา คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ได้ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 แต่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจกันว่าการเปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า “สิทธิของมนุษย์” มาเป็นคำว่า “สิทธิมนุษยชน” มาจากข้อเสนอแนะของนาง Eleanor Roosevelt ในปี ค.ศ.1943 ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งรับผิดชอบในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้รับการยอมรับจนใช้ค่าน้อย่างจริงจังในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948⁴ และเป็นที่รู้จักและยอมรับทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศและใช้ค่านี้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน

³ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2543), น. 14.

⁴ Alan S. Rosenbaum (Ed), “The Philosophy of Human Rights International Perspective”, Op.cit., P.9 อ้างถึงใน จริญญา โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 59 - 60.

1.1.1 ความหมายและความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

1) ความหมายของสิทธิมนุษยชน

แม้รัฐทุกรัฐจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐทุกรัฐ ไม่ใช่เรื่องภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป แต่ก็ยังไม่มีข้อกำหนดนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ให้ชัดเจนว่า หมายความว่าอย่างไร แม้แต่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 ในฐานะธรรมนูญขององค์การสหประชาชาติและ ตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับโลก หรือแม้แต่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งถือเป็นเอกสารแม่บทของสิทธิมนุษยชนปัจจุบัน ก็ไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเฉพาะเจาะจง⁵ ว่าหมายความว่าอย่างไร คงกำหนดไว้แต่เพียง องค์ประกอบหรือลักษณะของสิ่งที่จะถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนเท่านั้น⁶

การที่องค์การสหประชาชาติไม่ได้กำหนดคานิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้เป็นการเฉพาะ เจาะจงดังกล่าวอาจจะด้วยเหตุผลสามประการคือ ประการแรก เป็นการละไว้ในฐานที่เข้าใจกันได้โดยสามัญสำนึก ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการอธิบายความ และประการที่สาม เพื่อเปิดกว้างความหมายไว้เพื่อความยืดหยุ่นหรือตอบรับการพัฒนาความหมายสิทธิมนุษยชนที่ไม่หยุดนิ่งตามพลวัตสังคม⁷ และเมื่อพิจารณา จากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนจะพบว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัต (Dynamic) โดยขึ้นอยู่กับบริบทต่าง ๆ ของแต่ละสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา⁸ เช่น การมีประวัติศาสตร์ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง หรือสภาพแวดล้อม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน แต่ละสังคม จึงมีความเข้าใจสิทธิมนุษยชนในความหมายที่แตกต่างกันไป การให้นิยามคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการแน่นอนตายตัว จึงอาจเป็นการไปจำกัดความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้กับสังคมใดสังคมหนึ่ง ในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งมากเกินไป ดังนั้น จึงควรปล่อยให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนพัฒนาไปตามพลวัตของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในที่นี้ จึงจะแยกพิจารณาเป็นสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดั้งเดิมกับสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดสมัยใหม่

⁵ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสังพิมพ์, 2544), น. 42.

⁶ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 คำปรารภ “ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัว และสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานของเสรีภาพ, ความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ...”

ข้อ 1. มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง

ข้อ 2. บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้, ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องเรื่องใดๆ, เช่น เชื้อชาติ, สีดผิว, เพศ, ภาษา, ศาสนา, ความเห็นทางการเมือง, หรือทางอื่นใด, ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม, ทรัพย์สิน, กำเนิด, หรือสถานะอื่นใด.

นอกจากนี้ การจำแนกข้อแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมืองทางตุลาณาหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดน ซึ่งบุคคลสังกัดจะทำได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด.

⁷ จริญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 57.

⁸ อุดม รัฐอมฤตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 42.

(1) ความหมายตามแนวคิดดั้งเดิม

โดยที่แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีรากเหง้าความคิดมาจากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ การปรากฏตัวหรือสถานการณ์มีอยู่ของสิทธิมนุษยชนในสายตาของฝ่ายกฎหมายธรรมชาติหรือธรรมชาตินิยม มักมองว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีอยู่แล้วโดยธรรมชาติหรือเป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งมนุษย์เพียงค้นพบ (Discover) มิใช่สิทธิที่เกิดจากอำนาจหรือการประทานให้ของมนุษย์ด้วยกันเอง⁹ ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในยุคนั้นว่า

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่คนทุกคนมีอยู่โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เขาเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิที่ตั้งอยู่บนความใส่ใจต่อธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์ของเรา¹⁰ สิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิทธิที่เกิดมาเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ ในความหมายที่ว่าแหล่งที่มาของสิทธินี้คือธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) มิได้เกิดขึ้นเพราะการอนุญาตจากรัฐหรือเป็นผลจากการกระทำของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นในการมีสิทธิมนุษยชนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องมีสิ่งใดๆ นอกเหนือจากความเป็นมนุษย์เขาไม่ต้องทำอะไรทั้งสิ้น นอกเสียจากการได้เกิดมาเป็นมนุษย์¹¹

สิทธิมนุษยชน คือ คุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น¹² และไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน (Sovereign)” คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน¹³ สิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองถึงความมีอยู่ของสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกายของบุคคล เสรีภาพในทางความเชื่อของบุคคล เป็นต้น¹⁴

การให้ความหมายสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดังกล่าว เป็นการให้ความหมายสิทธิมนุษยชนโดยพิจารณาจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์และยืนยันถึงการถือครองสิทธิดังกล่าว โดยมนุษย์ทุกคน¹⁵ และจากความหมายดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของสิทธิมนุษยชน 2 ประการ คือ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน และการไม่อาจสละโอนหรือยอมให้พรากไปแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง คือ

⁹ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 59.

¹⁰ R.J.Vincent, “Human Rights and International Relations” (Cambridge : Cambridge University Press, 1988) ; จรัญ โฆษณานันท์ (แปล), “สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์ : บทวิจารณ์เชิงวิเคราะห์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในโลกที่มีขีดตะวันตก”, วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 10, ฉบับที่ 2, ธันวาคม 2528, น. 79 - 80.

¹¹ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 57.

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 44.

¹³ เพิ่งอ้าง, น. 40.

¹⁴ บรรเจิด สิงคนะนิต, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 73.

¹⁵ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 58.

- ความเป็นสากล (Universality) ของสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์และติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดสิทธิมนุษยชนจึงไม่มีข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคลคือ¹⁶ เป็นสิทธิที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิโดยไม่มีการแบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใด หรือศาสนาใด และสามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดสถานที่และเวลา

- การไม่อาจละโอนหรือยอมให้พรากไป (Inalienability) แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง กล่าวคือ แม้สิทธิมนุษยชนจะเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และบุคคลทุกคนสามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ แต่บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจแสดงเจตนาจำหน่ายโอนหรือสละสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลใดก็ได้ และรัฐหรือบุคคลใดก็ไม่อาจกระทำการใดอันเป็นการพรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลได้ เพราะหากยอมให้มีการโอน การสละ หรือการพรากสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลได้ เท่ากับยอมให้มีการสละหรือทำลายความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้ ซึ่งไม่อาจทำได้เพราะความเป็นมนุษย์ไม่อาจจะละโอนหรือทำลายได้โดยรัฐหรือบุคคลใดแม้กระทั่งมนุษย์คนนั้นเอง

นิยามความหมายสิทธิมนุษยชนดังกล่าว เป็นการนิยามความหมายสิทธิมนุษยชนในยุคเริ่มต้นในสังคมตะวันตก และเมื่อสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของตะวันตกเปลี่ยนแปลงไป การนิยามความหมายสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตกก็เปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย

(2) ความหมายตามแนวคิดสมัยใหม่

ตามแนวคิดสมัยใหม่เห็นว่า สิทธิมนุษยชนไม่ใช่สิทธิที่มีมาโดยธรรมชาติของมนุษย์ แต่เกิดจากการกระทำหรือการสร้างสรรค์ของมนุษย์ภายหลังที่เกิดสังคมการเมืองที่เรียกว่ารัฐแล้ว และเห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องอุดมการณ์หรือแนวคิดที่มนุษย์กล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องให้ประโยชน์ของตนได้รับการรับรองคุ้มครองจากผู้ปกครองหรือรัฐ โดยอ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human dignity)¹⁷ และมีการพัฒนาไม่หยุดนิ่งตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดสมัยใหม่จึงไม่ใช่สัจธรรมที่เป็นนิรันดร์ หรือคุณค่าสูงสุดและมีใช้สิ่งสมบูรณ์ถูกต้องในทุก ๆ สถานที่หรือโดยไม่จำกัดกาล¹⁸ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย และจากวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัยจนกระทั่งปัจจุบันจะพบว่า สิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบ่งออกเป็น 3 ยุค คือ¹⁹

ยุคที่ 1 สิทธิมนุษยชนแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เน้นคุณค่าอุดมคติเรื่อง “อิสระเสรีภาพ” ของมนุษย์และถือเป็นยุคเริ่มต้นแห่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏชัดในข้อเขียนของ John Locke นักปรัชญาชาวอังกฤษที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของ

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 14, น. 73.

¹⁷ วิชัย ศรีรัตน์, “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”, ดุลพาฬ, ปีที่ 48, เล่มที่ 3, กันยายน - ธันวาคม 2544, น. 47.

¹⁸ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 125.

¹⁹ เพ็งอ้าง, น. 79.

มนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน (Individualism) ว่ามีสิทธิอิสระที่ผู้มีอำนาจจะละเมิดมิได้อยู่และผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อม ๆ กับการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง²⁰ โดยผ่านทางสัญญาประชาคม (Social Contract) และ Locke ได้อาศัยทฤษฎีสิทธิปัจเจกชนนิยมนี้นับสนุนความชอบธรรมแห่งสิทธิชาวอังกฤษในการต่อสู้กับกษัตริย์ที่เป็นทรราช²¹ โดยสิทธิมนุษยชนในยุคนี้จะสร้างพันธะในทางลบ (Negative Obligation) ให้กับรัฐ กล่าวคือห้ามรัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลที่สามในการที่ต้องมีหน้าที่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธินั้นด้วย สิทธิมนุษยชนในยุคนี้จึงกำหนดให้รัฐเพียงออกกฎหมายรับรองสิทธิและบังคับใช้เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้ใช้สิทธิได้ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในการมีสัญชาติและการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในการมีศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในมโนธรรม ความคิด และศาสนา และสิทธิในการพูดและการแสดงออก เป็นต้น²²

ยุคที่ 2 สิทธิมนุษยชนแบบความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่ขยายคุณค่าอุดมคติไปสู่เรื่อง “ความเสมอภาค” ของมนุษย์ และทำให้เกิดการปรากฏตัวของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปรากฏในงานเขียนของ John Rawls เรื่อง “ทฤษฎีความยุติธรรม” ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เน้นคุณค่าของสิทธิเสรีภาพอย่างสูงของมนุษย์สองประการ คือ หลักความมีอิสระเท่าเทียมกัน ซึ่งมนุษย์ทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหลักความเสมอภาคของโอกาสที่เป็นธรรมหรือหลักความแตกต่าง ในกรณีของความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักความยุติธรรมทางสังคมแล้ว ความไม่เสมอภาคดังกล่าวจะต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรมหรือให้เป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบหรือด้อยโอกาสที่สุดในสังคม²³ ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากันทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์จากกลุ่มแรกและกลุ่มหลังมีคนจำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมาในลักษณะเป็นสิทธิที่ให้นมนุษย์มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีสมกับความเป็นมนุษย์²⁴

สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ได้สร้างพันธะในทางบวก (Positive Obligation) ให้กับรัฐฝ่ายเดียว คือ เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณค่าสมกับความเป็นมนุษย์แก่ประชาชนทุกคน แต่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่สามหรือเอกชนหาได้มีหน้าที่ต้องจัดหาสิ่งต่าง ๆ ให้กับบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธินั้น ๆ ไม่ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการมีอาหารที่เพียงพอ เป็นต้น²⁵

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 64.

²¹ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 63.

²² วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น. 42.

²³ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 137.

²⁴ วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17, น.44 - 45.

²⁵ เพ็งอ้าง, น. 42 - 43.

ยุคที่ 3 สิทธิมนุษยชนแบบกลุ่มบุคคล (Collective Rights) ที่มุ่งสู่หลักความเป็น

“ภราดรภาพ” หรือความสมานฉันท์ของเพื่อนมนุษย์ทั้งมวลในโลก เกิดเป็นสิทธิมนุษยชนใหม่ที่เรียกว่า สิทธิในความสมานฉันท์ (Rights of Solidarity) หรือสิทธิของประชาชน (Rights of Peoples) อันเป็นสิทธิร่วมกันของประชาชนทุกคน หากได้เป็นสิทธิของปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามลำดับ แต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล สิทธิมนุษยชนในยุคนี้เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านี้ถูกกดขี่และตกตวงผลประโยชน์จากรัฐเจ้าอาณานิคมและเนื่องจากประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน จึงกล่าวอ้างสิทธิในการพัฒนาโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของทุกรัฐที่จะต้องร่วมมือกันสร้างระเบียบโลกที่เป็นธรรม ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและต้องช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้น²⁶ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ได้แก่ สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากมรดกร่วมของมนุษยชาติ สิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีผู้ให้ความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในความหมายที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

John Stuart Mill.²⁷ อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ไม่อาจขาดได้ในความสุขของมนุษย์ อันหมายถึงว่าบุคคลทุกคนโดยธรรมชาติมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพนับถือเชิงศีลธรรมอย่างเท่าเทียมกันจากผู้อื่น

Joel Feinberg.²⁸ อธิบายว่า สิทธิมนุษยชนเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมอันมั่นคงสมบูรณ์ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทั้งหมด โดยถือว่าปัจเจกชนทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชนเพราะทุกคนต่างก็มีความต้องการเอียงมนุษย์เหมือนกัน หากไม่แล้วก็คงไม่สามารถมองเขาเหล่านั้นว่าเป็นดั่งมนุษย์ได้

John Rawls.²⁹ อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน คือ การมีสิทธิที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการในผลประโยชน์ต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มชนจักต้องได้รับการปกป้อง คำประกันและรับรองตามหลักความยุติธรรมทางสังคม

“สิทธิมนุษยชน” หรือ Human Rights หมายถึง³⁰ สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งปกป้อง “ปัจเจกบุคคล” (Individual) หรือ “กลุ่มบุคคล” (Group) จากการกระทำที่ต้องห้ามของสมาชิกอื่นหรือรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชน คือ³¹ สิทธิที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพื่อชีวิตที่ดีในสังคมที่ดี โดยมีหลักการที่สำคัญสามเรื่องคือ สิทธิในชีวิต สิทธิในการยอมรับนับถือ และสิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม

²⁶ เพ็งอ้าง, น. 43.

²⁷ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 7, น. 71.

²⁸ เพ็งอ้าง, น. 58.

²⁹ เพ็งอ้าง, น. 138.

³⁰ อุดม รัฐอมฤตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 5, น. 40.

³¹ เพ็งอ้าง.

สิทธิมนุษยชน คือ³² สิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อให้มนุษย์ได้มีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี การที่มนุษย์จะมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีได้ หาได้มีความหมายเพียงการมีชีวิต การดำรงชีวิตเท่านั้น แต่มนุษย์ต้องมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองเพื่อให้บรรลุถึงการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

จากความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าวจะเห็นว่า สิทธิมนุษยชนสมัยใหม่หรือในยุคปัจจุบันมิได้หมายความว่าเฉพาะสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วย ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในการยอมรับนับถือ สิทธิในการกำหนดตนเอง สิทธิในการพัฒนาตนเอง หรือสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของรัฐ นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ยังมิได้หมายถึงเฉพาะสิทธิของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลด้วย โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบในสังคมที่ต้องได้รับการดูแลปกป้องจากสังคมหรือรัฐ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่หรือในยุคปัจจุบันมีสองระดับคือ³³ สิทธิของปัจเจกชนกับสิทธิของกลุ่มบุคคล (Collective Rights)

2) ความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

จากความหมายและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความต้องการสองประการของมนุษย์ คือ ความต้องการเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันระหว่างระหว่างมนุษย์ด้วยกันและความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน และจากความต้องการดังกล่าวทำให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญ 2 ประการคือ

(1) สิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นหลักในการเรียกร้องอิสรภาพและความเท่าเทียมกันของมนุษย์

สืบเนื่องจากสังคมมนุษย์ในสมัยบุพกาลที่เต็มไปด้วยความทุกข์ยากและความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ โดยมนุษย์ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นสูงกับชนชั้นล่าง โดยชนชั้นล่างจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นวัตถุสิ่งของหรือสัตว์เลี้ยงของชนชั้นสูง สิทธิต่าง ๆ ในสังคมถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากชนชั้นล่างในขณะนั้นไม่มีความเป็นตัวของตัวเองและยังต้องพึ่งพาอาศัยชนชั้นสูงอยู่ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและปัจจัยสี่ และสภาพการณ์เช่นนี้ปรากฏทั้งในสังคมตะวันตกและตะวันออก คือ³⁴

ในสังคมตะวันตกเริ่มตั้งแต่สมัยเมโสโปเตเมีย ที่แบ่งไว้ด้วยความทารุณกรรมของระบบทาส การประหารหมู่ ทาสฝังตามลงไปประเพณีฝังศพพระราช การลงโทษที่รุนแรงในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน เช่น ถ้าคนใช้ตายในระหว่างการผ่าตัดแพทย์ผู้ผ่าตัดต้องถูกประหารตายตามไปด้วย สมัยอียิปต์ ภาพของแรงงานทาส การทำการทารุณกรรมทาส และการสูญเสียแรงงานทาสจำนวนมากจากการสร้างพีรามิด สมัยฮิบรู ที่ชาวยิวตกเป็นทาสของอียิปต์และต้องทำงานหนักได้รับทุกขเวทนาแสนสาหัส สมัยกรีก แม้กรีกจะมีความรุ่งโรจน์ในทางปรัชญา โดยเฉพาะปรัชญากฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติที่เชื่อในความเสมอภาคเท่าเทียมแห่งคุณค่าของมนุษย์ที่มีเหตุผลโดยธรรมชาติเสมอกัน แต่จากชะตาชีวิตของ 3 นักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของกรีกโบราณ ได้แก่

³² วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 17, น. 47.

³³ เฟิงอาน. น. 48.

³⁴ รายละเอียดโปรดดู จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 3 - 34.

โสกราตีส เพลโต และอริสโตเติล อาจสะท้อนให้เห็นการเบียดเบียน การข่มเหงกันภายในสังคมกรีกได้ในระดับหนึ่ง ที่วาระสุดท้ายแห่งชีวิตโสกราตีสต้องสิ้นสุดลงด้วยการดื่มยาพิษฆ่าตัวตายตามคำพิพากษาของศาลประชาชน การเนรเทศตัวเองออกจากเอเธนส์ของเพลโตและถูกจับเป็นทาสไปขายในตลาด และอริสโตเติลที่ต้องหลบหนี แทนการเผชิญหน้ากับโทษประหารชีวิตแบบโสกราตีส และในสมัยโรมัน แม้โรมันจะมีความเรื่องรองแห่งเหตุผล หรือคุณค่าของความยุติธรรมรองรับกฎหมายโรมัน แต่ก็ไม่สามารถดับหรือปิดกั้นความป่าเถื่อนหรือการข่มเหง มนุษย์ด้วยกันในสังคม โรมันถือว่าทาสมิใช่เพียงแค่แรงงานในการผลิตของนายทาสเท่านั้น หากยังเป็นเสมือน วัตถุไร้ชีวิตที่ตอบสนองความต้องการทุกอย่างของนายและอาจถูกซื้อขายกันได้ดังเช่นสัตว์เลี้ยง และปรากฏการณ์ เช่นนี้ก็ยังดำรงเรื่อยมาในสังคมตะวันตกตลอดจนสมัยใหม่ ในขณะที่ในสังคมตะวันออกก็มีสภาพการณ์ไม่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากในสังคมอินเดียที่มีความเชื่อในระบบวรรณะหรือการแบ่งชั้นวรรณะของมนุษย์ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ พราหมณ์ กษัตริย์ ไวศยะ และศุทราหรือทาส หรือแม้กระทั่งสังคมไทยในอดีตที่มีระบบทาสกับ นายทาส เป็นต้น

ต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น มนุษย์มีความเป็นตัวของตัวเองและมีเหตุผล กว่าแต่ก่อน มนุษย์จึงสามารถช่วยเหลือและดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเหมือนแต่ก่อน หรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่น้อยเท่าที่จำเป็น มนุษย์โดยเฉพาะชนชั้นล่างจึงมีความพยายามแสวงหาแนวทางเพื่อ ปลดปล่อยอิสรภาพตนเองจากอำนาจกดขี่ครอบงำของชนชั้นสูงที่เหนือกว่า หรือเพื่อให้ชนชั้นล่างซึ่งเป็นผู้ด้อยกว่า มีอิสรเสรีภาพมากขึ้นกว่าเดิม หรือมีโอกาสนำตนเองให้ทัดเทียมกับชนชั้นสูงที่เหนือกว่า สิทธิมนุษยชน จึงถูกกล่าวถึงในฐานะเป็นอุดมคติที่มนุษย์กล่าวอ้างขึ้นเพื่อเรียกร้องอิสรภาพและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางอย่างเหมือนกัน คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินที่ดีต่ออยู่กับความเป็นมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และไม่มีมนุษย์ คนใดที่จะพรากหรือโอนสิทธิดังกล่าวไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ดังนั้น จึงเป็นการไม่สมควรที่จะให้มนุษย์สามารถ ถือสิทธิครอบครอง ซื้อขาย กดขี่ข่มเหง และกระทำทารุณกรรมมนุษย์ด้วยกันได้

(2) สิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นหลักการในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

จากพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษยชาติจะพบว่า การต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เป็นผลมาจากความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปภายในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้น ปกครอง กลุ่มนักการเมือง กลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ และกลุ่มอิทธิพล ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง ในทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มแรกและต้องปฏิบัติตามการชี้นำของกลุ่มแรก เช่น กลุ่มชาวนาและเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้ แรงงาน และชนชั้นที่มีฐานะยากจน³⁵ และคนกลุ่มแรกมักใช้กำลังและอำนาจที่ตนมีกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบ คนกลุ่มหลังอย่างไร้มนุษยธรรมโดยเฉพาะชนชั้นผู้ปกครอง ทำให้คนกลุ่มหลังซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองพยายาม หากกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ได้แก่ แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดเรื่อง สิทธิธรรมชาติ กล่าวโดยเฉพาะแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติในฐานะแนวคิดเริ่มต้นของสิทธิมนุษยชน ได้เสนอผ่านทฤษฎี

³⁵ อุดม รัฐอมฤตและคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 2.

สัญญาประชาคมตามแนวความคิดของ John Locke ทั้งนี้ เพื่ออธิบายถึงที่มาและข้อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง โดยอ้างว่าในสภาวะธรรมชาติมนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการกำหนดตนเอง และเมื่อมีการล่วงละเมิดกันเกิดขึ้น มนุษย์ทุกคนก็มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ได้ด้วยตนเอง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อไปในสภาวะธรรมชาติ และเพื่อความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเรียกว่า สัญญาประชาคม (Social Contract) โดยประชาชนแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนของตน คือ สิทธิที่จะบังคับกันเองให้รัฐหรือรัฐบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ซึ่งรัฐหรือบุคคลใดจะทำลายล่วงละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าวไม่ได้ และเมื่อใดที่รัฐหรือรัฐบาลทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญา โดยการละเมิดสิทธิธรรมชาติของประชาชน ถือว่ารัฐได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนผู้ถูกปกครองย่อมมีอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างรัฐหรือผู้ปกครองที่ทำผิดสัญญาได้ และอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างผู้ปกครองดังกล่าว คือ สิทธิธรรมชาติในการลงโทษผู้ปกครองของผู้ถูกปกครอง³⁶ ซึ่งต่อมาเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน”

1.1.2 รากฐานความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

1) แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรีกโรมันและมีอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากมนุษย์ต้องการแสวงหาความยุติธรรมของมนุษยชาติในฐานะที่เป็นอุดมคติของกฎหมายเมื่อสังคมและกฎหมายอยู่ในสภาพที่ไม่พึงปรารถนา³⁷ กล่าวคือ เมื่อมีวิกฤตการณ์ทางสังคมหรือการเมืองเกิดขึ้นจากความขัดแย้งกันระหว่างคนในสังคมด้วยกัน หรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ปราศจากความเป็นธรรมของผู้ปกครอง และกฎหมายบ้านเมืองไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวได้ กฎหมายธรรมชาติจึงถูกกล่าวอ้างขึ้นในฐานะเป็นหลักประสานความขัดแย้งระหว่างคนในสังคมและเป็นเหตุผลในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและต่อสู้กับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว โดยอ้างว่าในสภาวะธรรมชาติดังกล่าวมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีผู้ใดบงการเรียกว่า “เหตุผลของเรื่อง” ควบคุมปกครองและผูกมัดมนุษย์ทุกคน และเหตุผลอันเดียวกันนี้ก็มิอยู่ในตัวมนุษย์ด้วยเช่นกัน มนุษย์จึงสามารถใช้เหตุผลที่ว่านี้ทำความเข้าใจและเข้าถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้นได้ และเหตุผลอันเป็นกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายธรรมชาติดังกล่าว ได้สอนมนุษย์ทั้งมวลผู้พิจารณาเห็นกฎธรรมชาตินี้ว่า³⁸

“โดยที่ชีวิตทั้งหมดล้วนเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นอิสระทั่วกัน จึงไม่มีผู้ใดอาจทำอันตรายผู้อื่นในด้านชีวิต สุขภาพ อิศรภาพ และทรัพย์สินสมบัติ...”

³⁶ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 113.

³⁷ สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 73.

³⁸ ในงานเขียนของ John Locke เรื่อง “หนังสือเล่มที่ 2 ว่าด้วยรัฐบาลพลเรือน” (Second Treatise of Civil Government) ใน จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 110 - 112.

และโดยที่มนุษย์ทุกคนต่างล้วนได้มาซึ่งคุณสมบัติเดียวกันที่ต่างร่วมเป็นเจ้าของในสภาวะร่วมแห่งธรรมชาติ จึงไม่อาจยินยอมให้มีการกดบังคับใด ๆ ระหว่างมนุษย์ด้วยกันซึ่งมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการทำลายมนุษย์ด้วยกันเองราวกับว่าเราถูกสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ใช้สอยของผู้อื่นหรือราวกับ (ผู้อื่น) เป็นสัตว์โลกที่ด้อยค่าด้อยต่ำกว่าที่ดำรงอยู่เพื่อรับใช้เรา...

ตามที่พิสูจน์มาแล้ว มนุษย์ซึ่งกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับสิทธิเด็ดขาดในเสรีภาพอันสมบูรณ์ และการไม่ถูกควบคุมซึ่งการใช้สิทธิทั้งมวลและอภิสิทธิ์ตามกฎหมายแห่งธรรมชาติในสภาพที่เท่าเทียมกับมนุษย์อื่น ๆ ในโลกล้วนมีอำนาจโดยธรรมชาติไม่เพียงการปกป้องทรัพย์สินของเขาเท่านั้นคือ ชีวิต อิสรภาพ และทรัพย์สินสมบัติ ต่อการถูกทำให้เสียหายหรือความพยายาม (ดังกล่าว) จากผู้อื่น แต่ยังมีอำนาจในการตัดสินและลงโทษการละเมิดกฎหมายแห่งธรรมชาตินั้นต่อบุคคลอื่น...”

จากคำกล่าวอ้างดังกล่าว กฎหมายธรรมชาติด้านหนึ่งจึงเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อความสะดวกและความเป็นไทยอย่างสมบูรณ์ของมนุษยชาติ อีกด้านหนึ่งก็เป็นอาวุธทางทฤษฎีของผู้ปกครองสำหรับการต่อสู้กับการใช้อำนาจของฝ่ายเผด็จการหรือผู้ปกครองที่ไม่เป็นธรรมทั้งหลาย³⁹ โดยเฉพาะอำนาจในการออกกฎหมายบ้านเมืองของผู้ปกครองที่ผู้ปกครองต้องออกกฎหมายให้สอดคล้อง และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ในเรื่องความมีอิสรภาพ ความสะดวก และความเท่าเทียมกันระหว่างมนุษย์ อันถือเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน และจากการพิจารณาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า การกล่าวอ้างแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติในยุคแรก ๆ มีแนวโน้มไปในทางวางรากฐานให้แก่อำนาจชอบธรรมในการปกครองและความมั่นคงของรัฐสมัยใหม่ยิ่งกว่าการเน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของเอกชน ในขณะที่การกล่าวอ้างแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่จะแสดงออกในรูปของการยกขึ้นอ้างเป็นหลักในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิที่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ความสะดวก หรือความมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันของมนุษย์⁴⁰ หรือเน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง และจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาตินี้จะเห็นว่าแต่ละยุคสมัยต่างให้ความหมายของคำว่ากฎหมายธรรมชาติว่า หมายถึง เหตุผล แต่เป็นเหตุผลในความหมายที่แตกต่างกัน คือ

สมัยกรีกและโรมัน กฎหมายธรรมชาติ เป็นเหตุผลที่มีอยู่แล้วในสภาพธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงหรือขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ใด และมนุษย์เพียงแต่ใช้เหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ไปค้นพบกฎหมายเหล่านั้นได้เท่านั้น⁴¹ กฎหมายดังกล่าวจึงอยู่เหนือกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นและมนุษย์จะต้องไม่บัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นใช้ในบ้านเมืองให้ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ หากขัดกฎหมายนั้นก็ไม่ควรค่าแก่การได้ชื่อว่าเป็นกฎหมาย⁴² คำว่า “เหตุผล” (Ratio, Reason) นี้ ตามความหมายทางปรัชญาสำนัก Stoicism ของกรีก หมายถึงระบบที่เป็นระเบียบที่มีอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบของจักรวาลที่เรียกว่า “เหตุผลสากล” (Universal

³⁹ จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), น. 156.

⁴⁰ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), น. 206 - 207.

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 37, น. 74.

⁴² ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 126.

Reason) กล่าวคือ โลกและเอกภพล้วนแต่ดำรงอยู่อย่างมีระเบียบมีกฎเกณฑ์มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อย่างมีเหตุผล เพราะโลกและเอกภพดำเนินไปโดยถูกจัดระเบียบจากสิ่งที่มีคุณภาพทางสติปัญญาที่เรียกว่า เหตุผลสากล และโดยที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของจักรวาลและถูกกำกับอยู่ด้วยเหตุผลสากล มนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ มีเหตุผลเช่นเดียวกับสิ่งอื่น ๆ และด้วยเหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจนี้ มนุษย์จึงสามารถเข้าถึงเหตุผลสากลที่มีอยู่ ในจักรวาลนี้ได้⁴³ และรู้กฎหมายได้โดยใช้เหตุผลหรือสติปัญญาที่มีในตัวมนุษย์ค้นหากฎหมายธรรมชาติในสมัยกรีก และโรมันจึงเป็นกฎหมายอุดมคติ (Ideal Law) ที่มนุษย์บัญญัติขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่แท้จริง (Reality) ต้องสอดคล้องหรือใกล้เคียงกับกฎหมายอุดมคติมากที่สุด

สมัยกลาง กฎหมายธรรมชาติ คือ เหตุผลและปัญญาอันศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้าเป็นเจ้าของในส่วน ที่มนุษย์สามารถเข้าถึงหรือหยั่งรู้ได้ด้วยเหตุผลและสติปัญญาของมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน⁴⁴ อันเป็น คุณลักษณะธรรมชาติที่พระเจ้าประทานให้แก่มนุษย์⁴⁵ และกฎหมายนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญที่สุดที่เป็นหลักชี้ นำการกระทำต่าง ๆ ของมนุษย์ให้เป็นไปตามหลักของเหตุผล คือ หลักเกณฑ์ที่ว่า “จงทำดี และละเว้นความชั่ว” และ อะไรดีอะไรชั่วนั้นเป็นเรื่องที่มนุษย์สามารถวินิจฉัยได้ด้วยเหตุผลที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน และสิ่งใดที่เป็นไปตาม ความโน้มเอียงตามธรรมชาติของมนุษย์สิ่งนั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติด้วย⁴⁶ เช่น ความต้องการมี ชีวิตรอด ความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันฉันสามีภริยาระหว่างหญิงกับชาย และความต้องการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ด้วยความสงบสุข และกฎหมายมนุษย์จะต้องสอดคล้องและไม่ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ ถ้ากฎหมายมนุษย์ขัดกับ กฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีค่าเป็นกฎหมาย⁴⁷ กฎหมายธรรมชาติในสมัยกลางจึงเป็นกฎหมายที่สูงกว่า (Higher Law) กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองของมนุษย์ ถ้ากฎหมาย บ้านเมืองขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมไร้ผลและราษฎรย่อมมีสิทธิไม่เชื่อฟังผู้ปกครองได้ เพราะราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติเหนือสิ่งอื่นใด⁴⁸ กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นจึงต้องอยู่ใต้บังคับ กฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่สูงกว่า

สมัยใหม่ กฎหมายธรรมชาติ คือ เหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ที่บ่งบอกว่าการกระทำใด ถูกหรือผิด ดีหรือชั่ว และกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอยู่ด้วยตนเองไม่ขึ้นกับใคร และในการพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ใด เป็นกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ พิจารณาได้จากกฎเกณฑ์นั้นเองว่าสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมหรือไม่ หากสอดคล้องกฎเกณฑ์นั้นก็เป็นกฎหมายธรรมชาติ หากไม่สอดคล้องกฎเกณฑ์นั้น ก็ไม่ใช่กฎหมายธรรมชาติ เช่น⁴⁹ หลักการงดเว้นไม่เอาของผู้อื่นมาเป็นของตน การรักษาความสัตย์สุจริตที่ให้ไว้ แก่ผู้อื่น การชดเชยค่าเสียหายแก่การที่ได้กระทำต่อผู้อื่นโดยมิชอบ เป็นต้น และมนุษย์ไม่เพียงแต่ใช้เหตุผลและ สติปัญญาที่มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวได้เท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เหตุผลและ

⁴³ เฟ็งอ้าง, น. 122, 330.

⁴⁴ เฟ็งอ้าง, น. 155.

⁴⁵ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 39, น. 137.

⁴⁶ ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 156 – 157.

⁴⁷ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 37, น. 93.

⁴⁸ ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 161.

⁴⁹ เฟ็งอ้าง, น. 197.

สิทธิมนุษยชนที่มีบัญญัติกฎหมายตามหลักกฎหมายธรรมชาติได้อย่างไม่จำกัด จากความเชื่อในเหตุผลและสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าว ทำให้ยุคนี้ในยุคแห่งการใช้เหตุผลตามธรรมชาติในการอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ เช่น การใช้เหตุผลตามธรรมชาติพิจารณาการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลของผู้ปกครอง กฎหมายธรรมชาติในสมัยนี้จึงมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกปกครองและจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในขณะเดียวกัน และได้มีการนำความคิดกฎหมายธรรมชาติมาบัญญัติเป็นกฎหมายบ้านเมืองในลักษณะของกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยอาศัยอำนาจของรัฐสมัยใหม่ กฎหมายบ้านเมืองในสมัยนี้จึงอยู่บนหลักการของเหตุผลหลักแห่งสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคและปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ มาจนกระทั่งปัจจุบัน⁵⁰

จากความหมายของกฎหมายธรรมชาติในยุคสมัยต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนการปฏิบัติของมนุษย์ที่มีอยู่เป็นการทั่วไปในสภาพธรรมชาติทุกหนทุกแห่งไม่เปลี่ยนแปลงที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม และการเกิดขึ้นหรือการมีอยู่ของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการจำนงใจหรือการยอมรับหรือไม่ยอมรับของผู้ใด มนุษย์จึงเป็นเพียงผู้ค้นพบกฎเกณฑ์เหล่านั้นเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวจึงอยู่เหนือกฎหมายของบ้านเมืองที่ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองตราขึ้นและเป็นหน้าที่ของฝ่ายบ้านเมืองในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว หากกฎหมายบ้านเมืองไม่สอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว กฎหมายบ้านเมืองย่อมไม่ควรค่าแก่การเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์และมนุษย์สามารถเข้าถึงและหยั่งรู้กฎหมายดังกล่าวได้ด้วยการใช้เหตุผลและสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์เอง จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดสถานที่ คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายในทุก ๆ ที่ ที่ทุก ๆ คนและทุก ๆ สังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม บุคคลทุกคนจึงสามารถกล่าวอ้างกฎหมายดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดสถานที่แม้สถานที่ดังกล่าวจะไม่ใช่อำนาจที่ตนสังกัดหรืออยู่ในบังคับก็ตาม
2. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายในทุก ๆ เวลา ไม่เปลี่ยนแปลงเป็นอนันตกาลในทุกยุคทุกสมัย บุคคลทุกคนจึงสามารถกล่าวอ้างกฎหมายดังกล่าวได้ตลอดเวลาไม่ว่าจะล่วงพ้นไปนานเท่าใดก็ตาม
3. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎเกณฑ์ที่มีคุณค่าในตัวเองเหนือกฎหมายบ้านเมือง ที่กฎหมายบ้านเมืองซึ่งมีที่มาจากเหตุผลของมนุษย์และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายบ้านเมืองในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ⁵¹
4. มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงและหยั่งรู้กฎหมายธรรมชาติได้ด้วยเหตุผลและสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์และทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว คือ เนื่องจากกฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่อยู่ในใจของมนุษย์ทุกคน มนุษย์จึงสามารถหยั่งรู้และค้นพบได้ว่าอะไรคือกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายธรรมชาติ โดยที่ไม่ต้องไป

⁵⁰ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 37, น. 95 - 96.

⁵¹ เพ็งอึ้ง, น. 108

ศึกษาค้นคว้าหรือสอบถามใคร โดยอาศัยเหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ในการหยั่งรู้และค้นหากฎหมายดังกล่าว

2) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ

แนวคิดเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) เป็นแนวคิดระยะเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสมัยปัจจุบันและเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อในความมีเหตุผลในธรรมชาติ ความมีเหตุผลของมนุษย์และเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลในธรรมชาติ และนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติให้ความสำคัญกับสิทธิธรรมชาติเป็นอย่างมากในฐานะเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติอย่างยิ่ง

เริ่มต้นที่นักคิดกลุ่ม Stoics นักคิดในสมัยกรีก อธิบายว่า⁵² เมื่อจักรวาลถูกกำกับอยู่ด้วยเหตุผลและโดยที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของจักรวาล มนุษย์ทุกคนในทุกหนทุกแห่งจึงย่อมอยู่ภายใต้บังคับหรือในกำกับแห่งกฎแห่งเหตุผลหรือกฎหมายธรรมชาติอย่างเดียวกัน และมนุษย์ในฐานะที่ต่างมีเหตุผลและรู้ผิดชอบชั่วดีเหมือน ๆ กัน มนุษย์ทุกคนจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสภาวะธรรมชาติ การแบ่งแยกคนออกเป็นเชื้อชาติว่าเป็นกรีกส่วนหนึ่ง ส่วนชาติอื่นเป็นคนป่า ส่วนหนึ่งเป็นนายอีกส่วนหนึ่งเป็นทาส จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายธรรมชาติ และในความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนาดังกล่าว นักคิดกลุ่ม Stoics อธิบายว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิอย่างหนึ่งเหมือนกันที่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ” อันเป็นสิทธิที่ตกอยู่กับบุคคลทุกคนและตลอดไป ไม่ใช่สิทธิสำหรับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนทุกสถานที่ต่างได้รับ ทั้งนี้ โดยเหตุที่ว่าเขาเหล่านั้นเป็นมนุษย์⁵³

ต่อมา แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติได้ปรากฏชัดในแนวคิดของ John Locke นักคิดในสมัยใหม่ในรูปของทฤษฎีสิทธิธรรมชาติ โดย Locke ได้พัฒนาทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นอาวุธทางความคิดในการต่อสู้ทางการเมืองและล้มล้างอำนาจศักดินาอังกฤษ⁵⁴ โดย Locke ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติไว้ว่า⁵⁵ มนุษย์ในสภาวะธรรมชาตินี้มีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ไม่มีข้อจำกัด มนุษย์ทุกคนจึงมีความเท่าเทียมกันและด้วยความที่มนุษย์มีธรรมชาติที่ดี คือ เป็นคนดีมีเหตุผล มนุษย์จึงใช้เหตุผลที่มีทำความเข้าใจกฎหมายธรรมชาติได้ และทำให้มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาคและเสรีภาพซึ่งกันและกัน คือ รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของกันและกัน แต่เนื่องจากความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนโดยไม่จำกัดดังกล่าว ทำให้มีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นอยู่เสมอ ๆ และมนุษย์แต่ละคนก็มีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่ตนมีตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยกำลังของตนเอง ทำให้การมีชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาตินี้ขาดความแน่นอนชัดเจนไม่มีหลักประกันและไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ยุติปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกัน

⁵² ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 123.

⁵³ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), น. 8.

⁵⁴ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7, น. 110.

⁵⁵ ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 40, น. 208 – 209.

เป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมที่เรียกว่า สัญญาประชาคม (Social Contract)

สัญญาประชาคม (Social Contract) ของ John Locke⁵⁶ เป็นสัญญาประชาคมแบบสัญญาสหภาพ กล่าวคือ เป็นสัญญาที่ประชาชนแต่ละคนตกลงโอนอำนาจบางส่วนของตน ซึ่งได้แก่ อำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐบาลหรือรัฐ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญาแต่ทุกคนยังคงสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ดังนั้น รัฐที่จัดตั้งขึ้นตามสัญญาประชาคมตามแนวคิดของ John Locke จึงมีอำนาจจำกัดเฉพาะรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน และรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจไปทำลายหรือล่งละเมิดสิทธิเหล่านี้ได้ เพราะสิทธิเหล่านั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ จึงไม่อาจถูกพรากและจำหน่ายโอนให้แก่กันได้ และเมื่อใดที่รัฐใช้อำนาจไปทำลายหรือล่งละเมิดสิทธิดังกล่าว ถือว่ารัฐได้ทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาประชาคมหรือเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะปฏิวัติล้มล้างผู้ปกครองที่ผิดสัญญานั้นได้

จากแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมของ John Locke ดังกล่าว จะเห็นว่า Locke ได้ยอมรับว่า ในสถานะตามธรรมชาติของมนุษย์มีสิทธิบางอย่างที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดที่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ” คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน ที่ไม่มีผู้ใดจะพรากหรือจำหน่ายโอนสิทธิดังกล่าวไปจากมนุษย์หรือโอนให้แก่กันได้ แม้กระทั่งรัฐหรือผู้ปกครองเองก็ไม่อาจใช้อำนาจล่งล้างหรือทำลายสิทธิดังกล่าวของประชาชนได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ซึ่งสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไม่ให้มีการล่งล้างสิทธิดังกล่าวระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และจากแนวคิดดังกล่าวของ Locke นับเป็นการปรากฏตัวอย่างชัดเจนของแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติและได้พัฒนาเรื่อยมาเป็นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความหมายปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติ⁵⁷ หมายถึง สิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนั้นมนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐนั่นเอง

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1.2.1 รากฐานความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน โดยอยู่ในรูปแบบของสิทธิธรรมชาติและพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน และมนุษย์ได้กล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนเพื่อการปลดปล่อยความเป็นอิสรภาพและเรียกร้องความเท่าเทียมกันของมนุษย์จากการถูกกดขี่ข่มเหง เอาเปรียบ และทารุณกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายที่ผู้สูงและ

⁵⁶ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 37, น. 101 - 102.

⁵⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” <http://www.pub-law.net>.

เหนือกว่า โดยเฉพาะในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 จนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ 2 ถือได้ว่าเป็นยุคเหตุโหดสำหรับมนุษยชาติ ประชาชนพลเมืองนับล้าน ๆ คนถูกกดขี่และเข่นฆ่าโดยรัฐบาลของตนเองอย่างทารุณ ทั้งนี้เนื่องจากการเกิดขึ้นของลัทธิชาตินิยมและลัทธิเหยียดเผ่าพันธุ์อื่น ๆ (Xenophobia) จึงนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทหารแบบเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลฟาสซิสต์ในอิตาลี นาซีในเยอรมันและอีกหลายๆ ประเทศ⁵⁸ และที่สะท้อนใจมนุษยชาติมากที่สุดคือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวโดยฮิตเลอร์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จากความโหดร้ายระหว่างมนุษย์ด้วยกันดังกล่าวจึงได้มีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ โดยมีรากฐานความคิดในการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจากหลักนิติรัฐและหลักสังคม กล่าวคือ

1) หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถึงขนาดกล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้ โดยปราศจากหลักนิติรัฐและเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น จึงจะควรค่าแก่การเรียกว่า “นิติรัฐ”⁵⁹ (Rechtsstaat หรือ L’Etat de Droit หรือ The Rule of Law) เป็นคำที่นักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร⁶⁰ ตามแนวความคิดของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Individualism) ที่เชื่อมั่นในความสามารถและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันของปัจเจกชนแต่ละคน และลัทธิเสรีนิยม ที่เชื่อและถ้อยมั่นในความมีคุณค่าและความสามารถที่จะพัฒนาไปสู่คุณค่าอันได้ด้วยตัวเองของมนุษย์ แต่ละคนถ้าได้รับโอกาสที่จะเลือกวิถีทางในการดำเนินชีวิตของตนไปได้โดยเสรี⁶¹ ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง เพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รัฐมีอำนาจจำกัดโดยต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด⁶² กล่าวคือ กรณีที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะกระทำได้⁶³ และกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frisherr von Aretin นักคิดที่สำคัญของเยอรมันได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรูปแบบ

⁵⁸ วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เจริญรณที่ 17, น. 27.

⁵⁹ Michel FROMONT, Alfred RIEG, (Sous la direction de), Introduction au droit allemande, Tome II, Droit public - Droit privé, op.Cit.,p.13. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 65 -66.

⁶⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), น. 1.

⁶¹ กนิษฐา เขียววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 76 - 77.

⁶² สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 14, น. 44 (กันยายน 2537).

⁶³ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิพากษ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 87.

ที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป⁶⁴ โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย⁶⁵ ต่อมา ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ถูกลดขอบเขตความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหากลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหารัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล และนี่คือความหมายของ “นิติรัฐ”⁶⁶ Gerhard Anschütz อธิบายว่า หลักนิติรัฐ คือ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนจะกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีฐานทางกฎหมายให้ใช้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้⁶⁷

จากความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐหมายถึง หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐโดยกฎหมาย กล่าวคือ การที่รัฐยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๆ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ และเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง และการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้อย่างชัดแจ้งและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเพื่อให้การปกครองโดยหลักนิติรัฐหรือโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนถูกองค์กรของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรตุลาการได้ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นเสีย หรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้นบังคับแก่กรณีของตน หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐกฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา (source)” และ “ข้อจำกัด (limitation)” อำนาจกระทำการต่างๆ ของรัฐและองค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า “ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ (Government of laws, not of men)”⁶⁸

⁶⁴ Albert Bleckmann Staatsrech I – Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl., Carl Heymanns Verlag 1997, S.188. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 23 - 24.

⁶⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule Of Law),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปีธรรมศาสตร์ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541 : น. 26.

⁶⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 64, น. 24.

⁶⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 65, น. 27.

⁶⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 60, น. 70.

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา กล่าวคือ⁶⁹

องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง และเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วจะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล องค์ประกอบในทางเนื้อหาประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

องค์ประกอบในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญคือ มีค่าบังคับในระดับสูงสุด ผูกพันอำนาจมหาชนของรัฐทุกอำนาจให้ต้องเคารพและเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง และเมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้วนิติรัฐจึงมุ่งตรงไปยังการรักษาความยุติธรรมในรัฐเอาไว้ในแง่นี้ เราจึงอาจกล่าวได้ว่า นิติรัฐมีลักษณะเป็น “ยุติธรรมรัฐ” (Gerechtigkeitsstaat) และองค์ประกอบในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อย ดังนี้ หลักการคุ้มครองความไว้วางใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย หลักการกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์สุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ (Arbitrarily) ในสภาพการณ์ที่รัฐมีข้อจำกัด ถูกผูกพันต่อกฎหมาย รวมทั้งถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ ซึ่งมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังนี้ คือ⁷⁰ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายและการควบคุมไม่ให้เกิดกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2) หลักสังคม – นิติรัฐ

หลักสังคม - นิติรัฐ หรือหลักสังคมรัฐ⁷¹ เสนอโดย Hermann Heller นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวเยอรมันตะวันตก เขาได้เสนอหลักการดังกล่าวในข้อเขียนของเขาชื่อ “นิติรัฐหรือเผด็จการ” โดยเสนอว่า มีแต่ต้องพัฒนานิติรัฐแบบเสรีดั้งเดิมไปสู่สังคม – นิติรัฐ หรือนิติรัฐทางสังคมนั้น จึงจะป้องกันการเผด็จการได้ และตามทรรศนะของ Heller หลักสังคม – นิติรัฐ หรือนิติรัฐ ทางสังคม ซึ่งเขาเสนอนั้นมีข้อแตกต่างจากนิติรัฐแบบเสรีนิยมดั้งเดิม โดยเฉพาะความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องความเสมอภาคในนิติรัฐว่ามีความเสมอภาคเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้นเอง กล่าวคือ ทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายโดยไม่ได้พิจารณาว่าแต่ละคนอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ ในนิติรัฐนั้น ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมนั้นจะไม่ได้มีการพิจารณา

⁶⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 57

⁷⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 60, น. 6 - 7.

⁷¹ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 63, น. 132 - 134.

แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เสรีภาพที่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามรูปแบบดังกล่าวจะนำไปสู่เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตของ ผู้ที่แข็งแกร่งกว่าหรือผู้ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจริง ๆ ในสังคม และบุคคลเหล่านี้จะเป็น ผู้กำหนดความเป็นไปในสังคมตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงผู้ที่มีฐานะอ่อนแอกว่าแต่ประการใด

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการทำสัญญาในนิติรัฐนั้นจะอนุญาตให้คู่สัญญาทำความตกลงกำหนด เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของตนได้ทุกกรณีในสิ่งที่ตนสามารถจะบรรลุผลได้ กรณีนี้ย่อมเกิดขึ้นได้กับ ผู้ว่างงานซึ่งอยู่ในช่วงเวลาวิกฤติในการดำรงชีพ แต่เขาจะไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับยกเว้นแต่อย่างใด ทั้งผู้ว่างงาน และนายจ้างต่างก็สามารถใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของตนได้เช่นเดียวกัน แต่ในกรณีนี้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ ผู้ว่างงาน อยู่ในฐานะที่อ่อนแอกว่า ไม่มีพลังใด ๆ มาต่อรองในการทำสัญญา จึงจำเป็นต้องยอมปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่นายจ้างกำหนดให้ทุกกรณี ความไม่ยุติธรรมในกรณีเช่นนี้จะไม่ได้รับการพิจารณาในนิติรัฐเลย ในนิติรัฐฐานะ ในทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันของนายทุนกับคนว่างงานจะไม่แตกต่างกันในทางกฎหมาย เพราะว่าทุกคนมีสิทธิ เสมอภาคเหมือนกันหมด ไม่ว่าจะเป็นนายทุนหรือคนว่างงาน ความเสมอภาคในนิติรัฐแบบดั้งเดิมจึงเป็นความ เสมอภาคตามรูปแบบตรงกันข้าม ความเสมอภาคในความหมายของสังคมนิติรัฐนั้นมีใช้ความเสมอภาค เพียงรูปแบบตามกฎหมายเท่านั้น แต่ทว่าต้องเป็นความเสมอภาคในเสรีภาพตามความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ องค์การผู้ออกกฎหมายของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการให้ผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคมมีเสรีภาพในทางความเป็นจริง และได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า ดังนั้น รัฐจะต้องคุ้มครองคนงานโดยกำหนดเงื่อนไขการทำงาน การประกันค่าแรงงานขั้นต่ำ และการคุ้มครองแรงงาน โดยมาตรการที่เหมาะสม

นอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองผู้เช่า กฎหมายคุ้มครองเยาวชนก็เป็นตัวอย่างในกรณีนี้ได้ กฎหมายเหล่านี้จำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างสำคัญ แต่ผลในทางความเป็นจริงกฎหมายเหล่านี้มิได้ ทำให้เสรีภาพของบุคคลลดน้อยถอยลง ตรงกันข้ามกลับทำให้มีเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือ ป้องกันไม่ให้มีการใช้เสรีภาพ ไปในทางที่ผิดโดยคนส่วนน้อยผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันก็ช่วยขยายเสรีภาพในความเป็นจริงให้กับ ผู้ที่อ่อนแอหรือผู้ที่มีฐานะที่ด้อยกว่าในทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่สามารถจะรักษาหรือปกป้องประโยชน์อันพึงมีพึงได้ โดยอาศัยกำลังของตนเองได้

หลักการทั่วไปของสังคม - นิติรัฐ แบ่งได้ 3 ประการ คือ

(1) รัฐมีหน้าที่ต่อสังคม ในขอบเขตนี้รัฐมีหน้าที่สร้างสถาบันกฎหมายทางสังคมให้ สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการสงเคราะห์ การแบ่งส่วน การชดเชยหรือทดแทนสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ หรือผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตปัจจัยทางวัตถุเท่านั้น แต่รวมไปถึงขอบเขตของทาง วัฒนธรรมของชาติด้วย เช่น เรื่องการศึกษา เป็นต้น

(2) สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวเนื่องกับสังคม หลักการนี้ของสังคม - นิติรัฐ เป็นความเกี่ยวพัน โดยตรงต่อสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้จึงมักจะเรียกหลักการนี้ว่า “ความเกี่ยวเนื่องกับสังคมของสิทธิ ขั้นพื้นฐาน” กล่าวคือ โดยทั่วไปจะต้องตีความสิทธิขั้นพื้นฐานให้หมายถึงสิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง นั่นคือ มีหลักประกันให้แก่ทุกคนในมาตรฐานที่เท่าเทียมกันที่จะก่อให้เกิดโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง

(3) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างรัฐกับสังคม หลักการนี้พัฒนามาจากหลักการของสังคมรัฐซึ่งเกี่ยวพันอยู่กับหลักประชาธิปไตย ตามหลักการนี้จะเรียกร้องให้รัฐผูกพันกับสังคมแบบพื้นฐานของการจัดองค์กรแบบประชาธิปไตย

1.2.2 หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระยะเริ่มต้นเป็นการคุ้มครองในระดับภายในประเทศและเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้น ๆ ว่าจะให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศ ไว้มากน้อยเพียงใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรและหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนก็ถือเป็นเรื่องภายใน (Domestic Jurisdiction) ที่ประเทศอื่น ๆ ไม่อาจเข้าไปสอดส่องดูแลหรือให้การช่วยเหลือได้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการก้าวล่วงหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ๆ อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งหรือมีกรณีพิพาทกันระหว่างประเทศ⁷² เริ่มต้นจากการจัดทำสารรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta) ตามมาด้วยคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des Droits de l’ Homme et du Citoyen) ของฝรั่งเศส แต่เนื่องจากในช่วงระยะเวลาก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองได้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฆ่ากันเพื่อล้างเผ่าพันธุ์ที่เยอรมัน ญี่ปุ่น รัสเซีย ฯลฯ จึงทำให้เกิดความคิดที่จะผลักดันให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศหรือเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่ทุกประเทศต้องเข้าไปดูแลช่วยเหลือเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นและร่วมมือกันดำเนินการกับประเทศที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายในประเทศของตนหรือประชาชนประเทศอื่น ๆ โดยถือว่าการเข้าแทรกแซงนั้นชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ⁷³ ดังนั้น ปัจจุบันรัฐใดรัฐหนึ่งจึงไม่อาจอ้างได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ “ตกอยู่เขตอำนาจภายในของรัฐ” (Domestic Jurisdiction) ของตนโดยเด็ดขาดได้อีกต่อไป แต่ได้วิวัฒนาการมาเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่รัฐซึ่งเป็นภาคีแห่งข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอาจอ้างข้อตกลงนั้น ๆ เข้าตรวจสอบหรือมีมติให้ใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐใดรัฐหนึ่งได้⁷⁴

1) สิทธิมนุษยชนที่ได้รับความคุ้มครอง

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นด้วยความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงโดยได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลมนุษยชาติ และได้มีการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติในฐานธรรมนูญสำหรับการดำเนินงานของสหประชาชาติขึ้นและในกฎบัตรฯ ดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ร่วมกันของแต่ละประเทศในความต้องการที่จะให้มี

⁷² กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 22-23.

⁷³ เพ็งอ้าง, น. 23.

⁷⁴ เพ็งอ้าง, น. 5.

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ของบรรดารัฐสมาชิกในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน แก่บุคคลทุกคนเสมอหน้ากันโดยปราศจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และได้มีการจัดทำสาส์นระดับระหว่างประเทศเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมามากมาย

เริ่มต้นที่ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกประเทศ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยึดถือเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับสากล ภูมิภาค และระดับภายในประเทศของแต่ละประเทศและถือเป็นเอกสารรับรองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดของ มวลมนุษยชาติเพราะนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่นานาประเทศได้พร้อมใจกันร่วมจัดทำและรับรองเอกสาร รับรองสิทธิของมนุษยชาติ ทำให้สิทธิมนุษยชนซึ่งเดิมถือเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศกลายมาเป็น สิทธิระหว่างประเทศที่ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกสามารถเข้ามาสอดส่องดูแลและเข้าแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกที่ขัดต่อหลักการในปณิญาฯ ได้ แต่โดยที่ปณิญาฯ มิใช่ข้อตกลง ระหว่างประเทศดังเช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศ จึงไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดา รัฐทั้งหลายที่ร่วมกันลงมติรับรองให้ประกาศใช้ให้ต้องปฏิบัติตาม เป็นแต่เพียงความผูกพันทางจริยธรรมทางการเมือง ระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศควรให้ความเคารพและปฏิบัติให้สอดคล้องไม่ขัดแย้งกับหลักการในปณิญาฯ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เท่านั้น ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในประเทศต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลจริงตามเจตนารมณ์ของปณิญาฯ องค์การสหประชาชาติ จึงได้ดำเนินการทำให้สิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน มีผลเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ทั้งนี้ โดยการจัดทำข้อตกลงระหว่าง ประเทศเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงและมีผลผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐ เช่น กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้นำสิทธิสำคัญ ๆ ในปณิญาฯ มารวมไว้เกือบทั้งหมดและจำแนกสิทธิแต่ละชนิดออกโดยละเอียด⁷⁵ และเมื่อพิจารณาจากปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ในฐานะที่เป็นมาตรฐานกลาง ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 จะเห็นว่าสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองคุ้มครองซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนทั่วไปแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังมีสิทธิมนุษยชน เฉพาะเรื่องที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในฐานะ ที่เป็นสิทธิมนุษยชนทั่วไปเท่านั้น คือ

⁷⁵ เพิ่งอ้าง, น. 28 - 33.

(1) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ สิทธิในการดำรงชีวิตเสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข และสิทธิดังกล่าวปรากฏอยู่ในปฏิญญาฯ 21 ข้อแรก⁷⁶ ซึ่งประกอบไปด้วย สิทธิในชีวิตเสรีภาพและความมั่นคงแห่งร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาลจากการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐาน เสรีภาพในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการลี้ภัย สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรส สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการนับถือศาสนา สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตน

สำหรับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ปรากฏอยู่ในข้อ 1 ถึง ข้อ 27⁷⁷ ของกติกาฯ ประกอบไปด้วย สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง สิทธิในความเสมอภาค สิทธิที่จะปลอดจากการถูกทรมาน สิทธิในชีวิต สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการมีอิสรภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล สิทธิของผู้ต้องขังที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และได้รับความเคารพนับถือในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในตัวเอง สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกเนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ สิทธิในการมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิในการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในเสรีภาพทางความคิด ศาสนาและความเชื่อ สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมกับบุคคลอื่น สิทธิในการสมรสโดยเสรี สิทธิของเด็กในการได้รับสัญชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐและการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตน สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา

(2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สืบเนื่องจากการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการจัดทำเอกสารในยุคแรก ๆ เน้นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีเงื่อนไขสำคัญคือ การปลอดการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบเสรีกลับทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความจริงที่ว่าคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ดังนั้น การปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากกลุ่มแรก และกลุ่มหลังซึ่งมีจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ และจากสภาวะการณที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าวนำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ในลักษณะเป็นสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีสภาพการทำงานที่ดี โดยการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีสมความเป็นมนุษย์ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมที่ห้ามรัฐเข้าแทรกแซง⁷⁸ แนวคิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบใหม่นี้ได้รับการสนับสนุนจากแนวคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยม

⁷⁶ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ.อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 6. น. 7 - 21.

⁷⁷ เฟ็งอ้าง, น. 67 - 101.

⁷⁸ วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 17, น. 44- 45.

และเป็นการเปลี่ยนแปลงจากรัฐเสรีนิยมมาสู่รัฐสวัสดิการที่เรียกร้องให้รัฐประกันการมีชีวิตที่ดีมีคุณค่าตามความเป็นมนุษย์แก่ประชาชน และนับเป็นชัยชนะของประเทศสังคมนิยมที่ทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอยู่ในฐานะเดียวกับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยการระบุสิทธิเหล่านี้ลงในปฏิญญา และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมปรากฏในปฏิญญา ตั้งแต่ข้อ 22 ถึงข้อ 27⁷⁹ ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐการได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาตนเอง สิทธิเกี่ยวกับการทำงานและได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน สิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง การจำกัดเวลาทำงานและมีวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าตอบแทน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว สิทธิของมารดาและบุตรที่จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือเป็นพิเศษทั้งบุตรในและนอกสมรส สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมการใช้ชีวิตทางด้านวัฒนธรรมอย่างเสรี

สำหรับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ปรากฏอยู่ในข้อ 1 ถึง ข้อ 15⁸⁰ ของกติกาฯ ประกอบไปด้วย สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิในความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิงในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับสภาวะการทำงานที่เป็นธรรม สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในการหยุดงาน สิทธิในความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม สิทธิในการปกป้องคุ้มครองครอบครัว เด็ก และเยาวชน สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในการมีมาตรฐานสุขภาพและจิตใจที่ดี สิทธิในการศึกษา และสิทธิในวัฒนธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

2) องค์การที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(1) องค์การระดับระหว่างประเทศหรือระดับสากล

- องค์การของสหประชาชาติ⁸¹

องค์การของสหประชาชาติที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานะภาพของสตรี คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม คณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแต่ละองค์กร มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

ก. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนจากสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้ ริเริ่มศึกษาและทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวงแก่ประชาชน ผ่านมติอนุมติตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วย

⁷⁹ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ.อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 6. น. 23 - 27.

⁸⁰ เพิ่งอ้าง, น. 30 -51.

⁸¹ รายละเอียดโปรดดูใน จริญญา โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 7, น. 412 441.

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก่อตั้งองค์กรย่อยที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เคลื่อนไหวต่อสู้ระดับสากลต่อลัทธิเผด็จการนิยมและลัทธิล่าอาณานิคม ตลอดจนการมีมติประณามอย่างเปิดเผยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในบางประเทศ

ข. คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีความรับผิดชอบพื้นฐาน ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบด้วย สมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจสำคัญ 5 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส สหพันธรัฐรัสเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน และสมาชิกไม่ถาวรที่มาจากการเลือกตั้งอีก 6 ประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในยูโกสลาเวียและรวันดา ซึ่งมีลักษณะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ คณะมนตรีความมั่นคงได้ก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาโทษบุคคลที่รับผิดชอบต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างรุนแรง เป็นต้น

ค. คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย กรรมการ 55 คน นอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้านสิทธิมนุษยชนในรูปของการทำข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วไป รับรองรายงาน ทำกิจกรรมร่วมและสรุปความตกลงต่าง ๆ จากหน่วยงานชำนาญการของสหประชาชาติซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ที่สำคัญยิ่งด้านสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีฯ คือ การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมาทำงานเป็นการเฉพาะ ที่สำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย คณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพของสตรี และอำนาจหน้าที่ในการรับรองให้มีมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ที่ 1235 ในปี ค.ศ. 1967 และมติฯ ที่ 1503 ในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นมติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบศึกษาอย่างจริงจังต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปนโยบายแบ่งแยกผิวและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และให้อำนาจแก่คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อยในการพัฒนา กลไกรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเอกชนและกลุ่มคนได้

ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ประกอบด้วยตัวแทนรัฐสมาชิก 53 คน โดยที่คณะกรรมการฯ เป็นเสมือนองค์กรย่อยหนึ่งของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นข้อเสนอ คำแนะนำ ตลอดจนรายงานเพื่อให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ พิจารณา ตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งปวง การปกป้องชนกลุ่มน้อยและการป้องกันการเลือกปฏิบัติและเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ในการประสานงานกิจกรรมเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การตรวจสอบศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสริมภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง รวมถึงนโยบายการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติการแบ่งแยกพลเมืองและการแบ่งแยกผิวในทุกประเทศ และการดำเนินการสืบสวนคำร้องเรียนจากเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งบ่งชี้ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสริมภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นไปอย่างรุนแรงต่อเนื่องและมีเหตุอันน่าเชื่อถือ เป็นต้น

จ. คณะกรรมการการว่าด้วยสถานภาพของสตรี คณะกรรมการการว่าด้วยสถานภาพของสตรี ประกอบด้วย กรรมการ 45 คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและดำรงฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล มีหน้าที่ในการเตรียมข้อเสนอแนะและรายงานอันเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิสตรี ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ พลเมือง สังคมและการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ การทำข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ ในปัญหาเร่งด่วนซึ่งจำเป็นต้องได้รับการใส่ใจทันทีโดยมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมหลักความเท่าเทียมในสิทธิของชายและหญิง รวมทั้งการพัฒนาข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจริงจัง และการวางบรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิทธิสตรี การตรวจสอบคำร้องเรียนพร้อมทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

ฉ. คณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม คณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีฐานะเป็นองค์กรย่อยหนึ่งของคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และถือเป็นกลไกตรวจสอบของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ช. คณะอนุกรรมการการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะอนุกรรมการการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย เป็นองค์กรย่อยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 26 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจากรายชื่อที่รัฐสมาชิกของสหประชาชาติเสนอมา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย 2 ลักษณะ คือ ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐานและการคุ้มครองต่อชนกลุ่มน้อยทางด้านเชื้อชาติ ชาติ ศาสนา และภาษา และการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ซ. ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ บุคคลที่จะเป็นข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ต้องเป็นบุคคลที่มีศีลธรรมอย่างมาก และมีความซื่อสัตย์เที่ยงตรง และมีความสามารถเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้อื่น ๆ โดยได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการสหประชาชาติโดยผ่านการรับรองจากสมัชชาใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหมด อันกินความตั้งแต่สิทธิพลเมือง การเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ตลอดทั้งสิทธิในการพัฒนา การให้คำปรึกษาและการช่วยเหลือทางเทคนิคแก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยผ่านศูนย์สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และการสร้างความเข้มแข็งในการปรับใช้กลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

ฌ. องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก มีฐานะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษหนึ่งของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน คือ การศึกษาค้นคว้าปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การยกย่อง มีมติรับรองอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติในด้านการศึกษา รับรองให้มีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผ่านคณะกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ ซึ่งมีหน้าที่พื้นฐาน

ในการวางหลักประกันให้มีข้อมูลอันมีคุณภาพ เพื่อสร้างความก้าวหน้าในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของยูเนสโก การมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชนอันเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมทางด้านชีวิต

- องค์การที่จัดตั้งตามตราสารสิทธิมนุษยชน⁸²

องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามตราสารสิทธิมนุษยชนมีหลายองค์การด้วยกัน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นตราสารสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ซึ่งแต่ละกติกาฯ ได้จัดตั้งองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้

ก. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐบาลต่าง ๆ ที่มีพันธะในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในกติกาฯ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระ จำนวน 18 คน ที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสมาชิกในกติกาฯ โดยต้องเป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพทางศีลธรรมระดับสูง และความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องสิทธิมนุษยชนจนเป็นที่ยอมรับและมีประสบการณ์ทางกฎหมายหรือนักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประชุมคณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณารายงานที่เสนอโดยรัฐสมาชิก สรุปข้อคิดเห็นหรือข้อสังเกตต่อรายงานดังกล่าวแล้วส่งต่อให้รัฐภาคีเจ้าของรายงาน ส่งสำเนารายงานและข้อสังเกตไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติเพื่อพิจารณา และส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมที่ได้กระทำทั้งหมดต่อสมัชชาทั่วไปสหประชาชาติ และตรวจสอบหนังสือร้องเรียนจากเอกชนที่อ้างว่าเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิใด ๆ ที่กำหนดไว้ตามกติกาฯ ดังกล่าวโดยรัฐภาคี ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฉบับแรกของกติกาฯ

ข. คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เดิมการตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นอำนาจของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ต่อมา คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ได้มีมติก่อตั้งคณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติกาฯ ฉบับนี้แทนคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ โดยเฉพาะการตรวจสอบรายงานของรัฐสมาชิกและส่งข้อสังเกตไปให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และองค์การสิทธิมนุษยชนอื่นของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมาธิการฯ ประกอบด้วย คณะผู้เชี่ยวชาญจำนวน 18 คน และในการพิจารณาตรวจสอบรายงานของแต่ละรัฐ โดยคณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจฯ รัฐเจ้าของรายงานจะได้รับเชิญให้ส่งผู้แทนหนึ่งคนเข้านำเสนอชี้แจงรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ โดยคณะกรรมาธิการฯ สามารถซักถามประเด็นต่างๆ ได้ และคณะกรรมาธิการฯ สามารถขอให้เสนอรายงานเฉพาะคราวเมื่อมีสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงเกิดขึ้นหรือตั้งคณะตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อค้นหาข้อมูลขั้นต้นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาสิทธิเฉพาะเรื่อง

⁸² เฟ็งอ้าง, น. 319 320, น. 340 342.

อย่างไรก็ตาม องค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาข้างต้นจะมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้แต่เฉพาะกับประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการทั่วโลกดังเช่นองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่อย่างใด

(2) องค์การระดับภายในประเทศ

สำหรับองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภายในประเทศในประเทศต่าง ๆ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งองค์กรที่เป็นและไม่เป็นองค์กรศาลพิจารณาได้ดังนี้ คือ

- องค์กรที่ไม่เป็นองค์กรศาล

องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่เป็นองค์กรศาลตามที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ มีสององค์กร คือ องค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน

ก. องค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ในที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ และได้มีความพยายามในการที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรฯ ดังกล่าวในประเทศต่าง ๆ มาเรื่อยจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรฯ ขึ้นในประเทศของตน เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เม็กซิโก และเดนมาร์ก เป็นต้น และองค์กรฯ ของแต่ละประเทศดังกล่าวต่างก็มีสถานะและทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางประเทศองค์กรฯ ก็ทำหน้าที่เป็นเสมือนที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแก่ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐ บางประเทศก็มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ บางประเทศก็มีอำนาจในการตรวจสอบสอบสวนคำร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1991 ได้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้น ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดแนวทางและมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรฯ ที่เรียกกันทั่วไปว่า “หลักการปารีส (Paris Principle)” และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสมาชิกทั่วไปแห่งสหประชาชาติก็ได้ให้การรับรองหลักการดังกล่าวในเวลาต่อมา

ในหลักการปารีส ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดตั้งองค์กรฯ ว่า ควรจัดตั้งองค์กรฯ ที่เป็นอิสระในด้านงบประมาณ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประกอบที่มีความหลากหลาย⁸³ และกำหนดองค์กรฯ ต้องได้รับมอบหมายอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวางเท่าที่จะมีได้ โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายที่ตราขึ้น และต้องมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ⁸⁴

- เสนอแนะและทำรายงานในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรที่มีอำนาจใด ๆ

- ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐและแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระดับสากล

⁸³ สุพจน์ เวชมุข, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 257 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 50.

⁸⁴ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 7, น. 514-515.

- กระตุ้นส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันและปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
- ช่วยเหลือในกระบวนการทำรายงานที่ต้องกระทำภายใต้ตราสารระหว่างประเทศ ช่วยเหลือในการจัดทำแผนงานด้านการสอนและวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน
- เพิ่มความสนใจตื่นตัวของสาธารณชนต่อเรื่องของสิทธิมนุษยชนผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา ประสานความร่วมมือกับสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันระดับชาติของประเทศอื่น ๆ และรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเอกชน

ปัจจุบันองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศมีอำนาจในการนำคดีขึ้นดำเนินการในชั้นศาลได้ด้วย โดยทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดิน⁸⁵ องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่เป็นองค์กรศาล นอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ในหลายประเทศยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจประกอบด้วยบุคคลหรือหลายคนก็ได้และมักได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา แต่ในบางประเทศอาจได้รับแต่งตั้งจากประมุขของรัฐและต้องทำรายงานต่อประมุขของรัฐด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยทั่วไปจะดูแลกำกับการบริหารรัฐกิจให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ที่เชื่อว่าตนตกเป็นเหยื่อการกระทำที่ไม่ชอบโดยฝ่ายปกครอง รวมทั้งทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยอย่างเป็นกลาง ระหว่างผู้ร้องเรียนกับฝ่ายรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป แต่ที่เหมือนกันในสาระสำคัญคือ การรับคำร้องเรียนจากสาธารณชนและสอบสวนกรณีที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ โดยสามารถเข้าถึงเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ จากนั้นจะทำรายงานสรุปไปให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน เพื่อแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็อาจทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเป็นเรื่อง ๆ ไป นอกเหนือจากการรายงานที่ต้องทำเป็นปกติอยู่แล้ว และรายงานสรุปผลการสอบสวนจะประกอบไปด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและระบุข้อเสนอแนะ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนิติบัญญัติและเชิงการปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะแรก ๆ จะไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรง ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการบริหารการปกครองให้บริสุทธิ์ยุติธรรมตามที่กฎหมาย

⁸⁵ รายละเอียดโปรดดูใน กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 175-186.

บัญญัติ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นในระยะหลัง ๆ มักได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย และมักจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านกิจกรรมให้การศึกษาต่อสาธารณชนและโปรแกรมข้อมูลข่าวสารเพื่อการเผยแพร่ด้านสิทธิมนุษยชน

- องค์การศาล

องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ นอกจากองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว องค์การศาลก็ถือเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย เนื่องจากหลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐจะปราศจากความหมาย หากการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ หรือเป็นไปตามหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie)⁸⁶ ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ทำให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้ง การกระทำของรัฐ เพื่อให้้องค์การศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เช่น การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในรูปแบบใดก็ตาม ส่วนการใช้การตีความของกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะเป็นการใช้การตีความที่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่นั้น ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์การศาลที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ เช่น หากเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครอง โดยทั่วไปแล้วย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบ ส่วนกรณีขององค์กรตุลาการหากเป็นการใช้หรือตีความโดยศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ศาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปก็จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบต่อไป

เหตุผลที่สนับสนุนว่าระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ นั้น ได้แก่⁸⁷

(ก) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีหลักประกันในความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น

(ข) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกซ์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น ๆ

(ค) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้าง ข้อเกี่ยวข้องของตนและหักล้างข้ออ้าง ข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

⁸⁶ ตัวอย่างเช่น มาตรา 28 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “...บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

⁸⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น. 56.

(ง) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏต่อคู่ความย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ทั้งนี้ ทั้งศาลในระบบกฎหมายเอกชนและศาลในระบบกฎหมายมหาชน ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศไทยศาลยุติธรรมมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาออกหมายจับหมายขัง บุคคลและหมายค้น เพื่อให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณากลับกรงและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะเข้าทำการจับ ขัง และค้น อันมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ศาลปกครองมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวหรือสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน และศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง และกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่บุคคลนั้นได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่องค์กรทั้งสองดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญยังมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียน และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลไทยเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิเช่น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2556 คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ซึ่งเป็นบทบัญญัติบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นถือเป็นการละเมิดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิง มีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรส ซึ่งมีได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันอันจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีจึงเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

1.3 แนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นเอกชนด้วยกัน

จากความหมายของสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า นอกจากสิทธิมนุษยชนจะมีความผูกพันต่อรัฐในการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การใช้บังคับกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรตุลาการและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ สิทธิมนุษยชนยังมีความผูกพันต่อเอกชนด้วยกันด้วยในการที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคล ซึ่งอาจเกิดจากการละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง และในการที่รัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นการเฉพาะจะเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันดังกล่าว มีแนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลที่ต้องพิจารณาดังนี้

1.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 ทั้งนี้ เพื่อจะเยียวยาแก้ไขความยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ณ ขณะนั้น อันเป็นผลมาจากแนวคิดที่เรียกว่า “ลัทธิเสรีนิยม” (Liberalism) ที่เปิดโอกาสให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันเป็นอย่างมากของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่มีความแข็งแรงกว่ามีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มักจะใช้ความแข็งแรงและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของตนดังกล่าวกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากลัทธิดังกล่าวเชื่อและยกย่องในความดีและมีเหตุผลของมนุษย์แต่ละคน มนุษย์ทุกคนจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะกระทำการต่าง ๆ ด้วยตนเองได้โดยเสรี แต่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนตามแนวคิดดังกล่าวเป็นความเสมอภาคเท่าเทียมกันเฉพาะในทางกฎหมายหรือในทางรูปแบบเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงมนุษย์ไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ความเสมอภาคเท่าเทียมที่แท้จริง มีอยู่จำเพาะคนบางกลุ่มในสังคมเท่านั้นคือ เฉพาะผู้ที่แข็งแรงกว่าหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจหรืออำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจดีกว่าเหนือกว่าซึ่งเป็นคนส่วนน้อยในสังคม และคนส่วนน้อยเหล่านี้ก็จะใช้ความแข็งแรงและอำนาจเหนือที่ตนมีกำหนดความเป็นไปของสังคมตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคมแต่ประการใด

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาในความเป็นจริงเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาโดยแสดงออกในรูปของการไม่มีการเจรจาต่อรองกัน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจถูกจำกัดในทางความเป็นจริงว่าต้องเข้าร่วมทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่งโดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการกิจการค้าหรือวิชาชีพได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาเช่าซื้อ กรรมธรรม์ประกันภัย หรือสัญญาจ้าง เป็นต้น สัญญาเหล่านี้จะถูกร่างเนื้อหาข้อสัญญาไว้ก่อนแล้วโดยผู้ประกอบการ และจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง อีกฝ่ายที่จะเข้าทำสัญญาด้วยไม่มีสิทธิจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว แต่จะ

ทำได้เพียงแต่จะยอมรับหรือปฏิเสธการทำสัญญาเท่านั้น การเจรจาต่อรองกันในสัญญาจะไม่มีในสัญญาเหล่านี้ และหลักที่ว่าสัญญาเกิดจากเจตนาร่วมกันโดยเสรีของคู่สัญญาก็จะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่มี เพราะในเมื่อข้อสัญญาได้ถูกกำหนดอย่างไม่เป็นธรรมไว้ล่วงหน้าจากผู้ประกอบธุรกิจแต่ฝ่ายเดียว และอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องทำสัญญาด้วย สัญญาเหล่านี้จึงเสมือนเกิดจากเจตนาของผู้ประกอบธุรกิจฝ่ายเดียว หลักเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจริงๆ⁸⁸ โดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานคู่สัญญาไม่ได้มีความเสมอภาคหรือมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง ในสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างเพราะเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต ในขณะที่ลูกจ้างมีแต่เพียงแรงงานที่จะขายให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้ลูกจ้างไม่อาจเป็นผู้ตั้งเงื่อนไขต่อรองกับนายจ้างได้ เพราะมีแรงงานในตลาดที่พร้อมจะทำตามเงื่อนไขหรือความพอใจของนายจ้างอยู่มากมาย จึงเห็นได้ว่าลูกจ้างถูกความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับไม่ให้มีเสรีภาพในการที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเต็มที่ เสรีภาพความเสมอภาคในการทำสัญญาจ้างแรงงาน ในทางความเป็นจริงจึงเป็นไปไม่ได้⁸⁹ และนายจ้างมักจะขูดรีดเอาประโยชน์จากแรงงานลูกจ้าง เช่น กำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา จ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างในราคาที่ถูกลง และไม่ให้สวัสดิการหรือจัดหามาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง และกดขี่ขูดรีดผู้ใช้แรงงานในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ แม้กระทั่งระหว่างคนในครอบครัวด้วยกันก็ไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวจะมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าครอบครัวซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและมีอำนาจเหนือสมาชิกทุกคนในครอบครัว ส่วนสมาชิกในครอบครัวก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัวเพราะต้องพึ่งพาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวสำหรับปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ในบางกรณีผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวอาจใช้อำนาจเหนือที่ตนมีกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในครอบครัว เช่น การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือการละเมิดสิทธิเด็ก และคนในครอบครัวที่ถูกใช้ความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าวก็ต้องจำยอมเพราะ ยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่

จากความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมเป็นอย่างมากและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครองคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าในสังคมดังกล่าวเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมเพื่อให้เขาเหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมทั้งในความเป็นจริงและในทางกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้ที่มีอำนาจในสังคมหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

⁸⁸ พอพันธ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ดุลพาฬ, ปีที่ 40, เล่มที่ 6, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2536, น. 40 - 41.

⁸⁹ มาลี พงษ์พวงศา, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น. 6 7.

1.3.2 หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐหรือกลุ่มทางสังคมและการเมืองแล้ว ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกันด้วย เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกลุ่มหรือหน่วยงานในทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีนายจ้างละเมิดสิทธิมนุษยชนลูกจ้าง หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในครอบครัว เช่น การละเมิดสิทธิเด็กหรือการใช้ความรุนแรงในครอบครัวในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนตามกฎหมายเอกชน บนพื้นฐานของหลักเจตนาและเสรีภาพในการแสดงเจตนาที่รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากคู่กรณีหรือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ในฐานะผู้ที่ด้อยกว่าหรือต้องเสียเปรียบอยู่เสมอและฝ่ายที่เหนือกว่าหรือที่ได้เปรียบได้กระทำต่อผู้ที่ด้อยกว่าหรือต้องเสียเปรียบในลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านั้นไม่ให้ถูกละเมิดโดยเอกชนด้วยกันเอง

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไปตรวจสอบการละเมิดและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันได้ดังกล่าว โดยทั่วไปถือหลักว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถกล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันได้โดยตรง เพราะนอกจากสิทธิมนุษยชนจะมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐแล้วยังมีผลผูกพันโดยตรงต่อเอกชนในการที่จะไม่กระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกันด้วย แต่ต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยองค์กรที่มีอำนาจ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ และในการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบได้เฉพาะในประเด็นที่ว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ส่วนในประเด็นอื่นในความสัมพันธ์นั้น เช่น สัญญาหรือข้อตกลงนั้นสมบูรณ์บังคับได้หรือไม่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจตรวจสอบเพราะอยู่นอกเหนือขอบอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1.3.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ด้วยกันโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

จากความพยายามในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขององค์การสหประชาชาติทำให้เกิดหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้น เรียกว่า “หลักการปารีส (Paris Principles)” และหลักการดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ ตามมาและถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่าง ๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ โดยหลักการดังกล่าวได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้

1) สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หลักการปารีส ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าควรจัดตั้งสถาบันฯ ที่เป็นอิสระและเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันฯ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สถาบันฯ ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ⁹⁰

- ความเป็นอิสระ (Independence) ในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานใด ควรมีการเชื่อมโยงกับรัฐสภาหรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ มีการบริหารจัดการที่เป็นเอกเทศ มีกฎระเบียบของตนเอง ตั้งงบประมาณได้อย่างเพียงพอ แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ และต้องมีองค์ประกอบที่หลากหลายและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างแท้จริง

- ขอบเขตอำนาจที่อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอ (Defined jurisdiction and adequate powers) กล่าวคือ สถาบันฯ จะต้องมีการระบุหน้าที่อย่างชัดเจนและเพียงพอในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่เฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ เท่านั้น หากควรเป็นไปตามข้อตกลง กติกาอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบของสหประชาชาติและกฎหมาย ที่สำคัญต้องได้รับอำนาจทางกฎหมายอย่างเพียงพอในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล เป็นต้น

- การเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility) สถาบันฯ จะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ทันที โดยมีกฎเกณฑ์และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องเรียนได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว และมีสำนักงานสาขาทุกภูมิภาคเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทั่วประเทศ

- ความร่วมมือกับทุกฝ่าย (Cooperation) สถาบันฯ จะต้องยึดหลักการความร่วมมือกับทุกฝ่ายตั้งแต่สหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระดับประเทศ องค์การเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้ของรัฐ ตลอดจนองค์กรระหว่างรัฐบาลที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกับองค์กรตุลาการ

- ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ (Operational efficiency) โดยการจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอ วิธีการทำงานที่ไม่เป็นแบบราชการ บุคลากรมีความคิดความรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ฯลฯ และ

- ความมีเหตุผลอธิบายความรับผิดชอบในการดำเนินงาน (Accountability) กล่าวคือ สถาบันฯ จะต้องมีความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาลและรัฐสภา โดยต้องรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ต่อรัฐสภาหรือองค์กรในลักษณะเดียวกันโดยละเอียด เพื่อพิจารณาและต้องเผยแพร่รายงานและให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบันได้อย่างจริงจัง

⁹⁰ Center for Human Rights, National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (Geneva : United Nations, 1995), pp. 10-17. และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543) น.28 30. อ้างถึงใน ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 29 31.

2) อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลักการปารีส ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจนองค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันควรบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้⁹¹

- เสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่างๆ ต่อรัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษา ไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ในการรับฟังปัญหาโดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานอื่นที่สูงกว่า โดยที่การเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่างๆ รวมทั้งอำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ได้แก่

1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่างๆ รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์การตุลาการที่มุ่งจะรักษาและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันฯ จะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดทางการบริหารที่มีผลบังคับใช้อยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอในทางนิติบัญญัติ และต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าบทบัญญัติเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากมีความจำเป็นสถาบันฯ จะต้องเสนอแนะให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่างๆ ทางการบริหาร

2) สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันฯ เห็นว่าสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณา

3) การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

4) การกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศและจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไข เพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว และหากมีความจำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นต่อจุดยืนและท่าทีของรัฐบาล

- ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมายภายในประเทศ ระเบียบ และการปฏิบัติต่างๆ จะสอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งรัฐร่วมเป็นภาคีและให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

- สนับสนุนให้มีการให้สัตยาบันสนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือให้การยอมรับกลไกเหล่านั้น รวมทั้งให้มีการนำไปปฏิบัติ

- จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นๆ มีพันธกรณีที่จำเป็นต้องเสนอต่อองค์การของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

- ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของต่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

⁹¹ เพิ่งอ้าง, น. 35-37.

- ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอนการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่าง ๆ
- เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยยกระดับความรู้ของสาธารณชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้การศึกษาและสื่อมวลชนทุกประเภท

3) การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

สถาบันฯ ควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงโดยในการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หลักการปารีสกำหนดให้สถาบันฯ ต้องยึดหลักการแสวงหาข้อยุติฉันมิตรภาพผ่านการเจรจาไกล่เกลี่ย ต้องมีการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิของตนที่มี ตลอดจนวิธีการที่จะแก้ไขเยียวยาและส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงกลไกเหล่านี้ได้ รวมทั้งการพิจารณาไต่สวนคำร้องเรียนหรือส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา และเมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ของสถาบันฯ จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการในตัวสถาบันฯ ซึ่งมีอำนาจไกล่เกลี่ยชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช่อำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เสร็จเด็ดขาดในตัวเอง และอำนาจส่วนนี้ของสถาบันฯ โดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง⁹²

อำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ตามหลักการปารีสที่กล่าวมาข้างต้น ถือว่าการมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการทำให้การคุ้มครองและส่งเสริมการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันฯ มีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีสดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักการปารีสในฐานะที่เป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันฯ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ โดยให้อำนาจรับเรื่องราวร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดนั้นต้องเป็นสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

1.3.4 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยภาคเอกชน ตามแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility (CSR))”

นอกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทโดยตรงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐแล้ว ปัจจุบันภาคเอกชนโดยเฉพาะในภาคธุรกิจก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันซึ่งได้มีการดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility

⁹² จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญรศที่ 7, น. 515.

(CSR)) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ได้แก่ การดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดี โดยรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับใกล้และไกล อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข โดยหากพิจารณาแยกเป็นรายคำศัพท์ คำว่า Corporate มุ่งหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินไปเพื่อแสวงหาผลกำไร (หมายรวมถึงองค์กรประเภทอื่นได้ด้วย) ส่วนคำว่า Social ในที่นี้ มุ่งหมายถึงกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กัน หรือมีวิถีร่วมกันทั้งโดยธรรมชาติหรือโดยเจตนา รวมถึงสิ่งมีชีวิตอื่นและสิ่งแวดล้อมที่อยู่รายรอบประกอบ และคำว่า Responsibility มุ่งหมายถึง การยอมรับทั้งผลที่ไม่ดีและผลที่ดีในกิจการที่ได้ทำลงไปหรือที่อยู่ในความดูแลของกิจการนั้น ๆ ตลอดจนการรับภาระหรือเป็นธุระดำเนินการป้องกันและปรับปรุงแก้ไขผลที่ไม่ดี รวมถึงการสร้างสรรค์และบำรุงรักษาผลที่ดี ซึ่งส่งกระทบไปยังผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย

- (ก) ที่มาของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ”
- (ข) หลักการของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” และ
- (ค) แนวปฏิบัติของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้
 - ที่มาของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social

Responsibility (CSR))

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 กระแสแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR) ได้มีพัฒนาการที่ชัดเจนมากขึ้น เมื่อนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ออกมาเรียกร้องให้ธุรกิจทั่วโลกแสดงความเป็นพลเมืองที่ดีของโลก (good global citizenship) รวมทั้งประกาศ “The UN Global Compact” เพื่อใช้เป็นกรอบดำเนินการการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับองค์กรธุรกิจต่อไป และในปีถัดมา องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ก็ได้ออกแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ (The OECD Guidelines for Multinational Enterprises) เสนอแนะให้บริษัทข้ามชาติของประเทศสมาชิก OECD มี CSR และติดต่อกับลูกค้ากับคู่ค้าที่มี CSR เท่านั้น

ทั้งนี้ หลักการ CSR สามารถสรุปด้วยคำกล่าวของ Bjorn Stigson ประธานสภาธุรกิจโลก เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (world Business Council for Sustainable Development (WBCSD)) ที่ว่า “ธุรกิจไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ในสังคมที่ล้มเหลว” (Business cannot succeed in a society that fails.)⁹³

สำหรับแนวปฏิบัติในเรื่อง CSR นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 8 เรื่อง ดังนี้

- การกำกับดูแลกิจการที่ดี
- การประกอบธุรกิจด้วยความเป็นธรรม
- การเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม
- ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค

⁹³ เข้มทิศธุรกิจเพื่อสังคม : คู่มือช่วยบอกทิศทางการดำเนินงานที่มีเป้าหมายด้านธุรกิจควบคู่ความรับผิดชอบต่อสังคม โดย คณะทำงานส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทจดทะเบียน, คณะกรรมการการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.)

- การร่วมพัฒนาชุมชนและสังคม
- การดูแลสิ่งแวดล้อม
- นวัตกรรมและการเผยแพร่นวัตกรรมจากการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคม
- การจัดทำรายงานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

โดยในที่นี้ จะขอกล่าวถึงรายละเอียดของส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ การเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีหลักการและแนวปฏิบัติ ดังนี้

- หลักการของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility (CSR))

การเคารพสิทธิมนุษยชน เป็นรากฐานของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอันมีส่วนสัมพันธ์กับธุรกิจในลักษณะการเพิ่มคุณค่า และทรัพยากรบุคคลนับเป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจในการสร้างมูลค่าเพิ่มและเพิ่มผลผลิต ดังนั้น ธุรกิจควรปรับปรุงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขในการทำงาน ให้พนักงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี และได้มีโอกาสแสดงศักยภาพ ตลอดจนได้รับโอกาสฝึกฝนและเพิ่มพูนทักษะในการทำงาน

- แนวปฏิบัติของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility (CSR))

- สนับสนุนและเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยหมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ไม่สนับสนุนการบังคับใช้แรงงาน (forced labor) ต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก (child labor) เป็นต้น

- ส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนภายในธุรกิจของตน และกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล โดยความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจด้านสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงบริษัทในเครือ ผู้ร่วมทุน และคู่ค้า

- จัดให้มีระบบการทำงานที่มุ่งเน้นความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่ทำงานอย่างเหมาะสม เช่น มีระบบป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน การจัดให้มีสถานที่ทำงานที่สะอาดเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุและโรคภัย

- พัฒนาพนักงานเพื่อฝึกฝนทักษะและเพิ่มพูนศักยภาพ โดยเปิดโอกาสให้พนักงานมีการเรียนรู้ และเลื่อนตำแหน่งเมื่อมีโอกาสที่เหมาะสม

- จัดให้มีเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมสำหรับพนักงาน และให้พนักงานได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมตามศักยภาพ

- จัดให้มีกระบวนการร้องเรียนอย่างเหมาะสมสำหรับพนักงานที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

- จัดให้มีการดูแลในเรื่องสวัสดิการแก่พนักงานตามสมควร เช่น จัดให้มีวันลาพักผ่อนประจำปี การทำงานล่วงเวลาที่สมเหตุสมผล การรักษาพยาบาลตามความจำเป็นและสมควร เป็นต้น

- ส่งเสริมให้พนักงานมีคุณภาพในการใช้ชีวิตระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว และส่งเสริมให้พนักงานมีโอกาสบำเพ็ญประโยชน์ ทำความดีเพื่อสังคม รวมทั้งการปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนาต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน

- จัดให้มีนโยบายปกป้องพนักงาน ไม่กลั่นแกล้ง หรือลงโทษทางวินัยกับพนักงานที่มีการรายงานอย่างสุจริตต่อผู้บริหารหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นภายในองค์กรธุรกิจ (Whistle blower protection)

- ให้ข้อมูลสำคัญแก่พนักงานและตัวแทนพนักงาน เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานและสภาพที่แท้จริงขององค์กรธุรกิจ

- สนับสนุนการหารือ/ความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับพนักงานและตัวแทนพนักงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน

- เคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของพนักงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการมีอิสระในการให้ความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง การได้รับข้อมูลหรือความคิดเห็นผ่านสื่อต่าง ๆ รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการสื่อสารเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเสรี

บทที่ 2

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของไทยและต่างประเทศ

ภายหลังจากการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นผลของการนำแนวความคิดในทางปรัชญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยย์มาบัญญัติในเอกสารเพื่อให้เป็นมาตรฐานสากลเดียวกัน นับแต่นั้นเป็นต้นมา สิทธิของมนุษย์ได้ทวีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ จนกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ของประเทศต่าง ๆ ที่จะต้องร่วมมือกันหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีที่สุด พัฒนาการสูงสุดของความร่วมมือกันเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีระดับโลกคือ การยกระดับความสำคัญของสิทธิเอกชน (Individual Rights) ให้เป็นสิทธิระหว่างประเทศ (International Rights) ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่รัฐกระทำการใดอันเป็นการละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลแล้ว ปัจเจกบุคคลอาจเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายระหว่างประเทศและสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อองค์กรซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ จะเห็นว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนในฐานะผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลได้นั้น ถือเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดว่ารัฐและองค์การระหว่างประเทศเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาในทางระหว่างประเทศนั้น จะแสดงออกโดยผ่านรัฐซึ่งเป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลดังกล่าว⁹⁴ นอกจากนี้ การกระทำละเมิดของรัฐดังกล่าวอาจถือเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของรัฐอื่น ๆ และทำให้รัฐเหล่านั้นมีสิทธิร่วมมือกันดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อยุติการกระทำนั้น ๆ ได้อีกด้วย กล่าวได้ว่า ปัจจุบันกระแสเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นจนนำมาสู่การก่อตั้งสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยมุ่งหมายให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในบทนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 ข้อ ได้แก่

- (1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค
- (2) บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ และ
- (3) บทสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค

2.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

จุดเริ่มต้นของระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแถบทวีปยุโรปสืบเนื่องจากรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคยุโรปเกิดความเกรงกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน จึงมีความพยายามร่วมมือกันในระดับภูมิภาค (regional) เพื่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่เรียกว่า

⁹⁴ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 227.

“สภายุโรป (Council of Europe)”⁹⁵ ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการยกร่างอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1953⁹⁶ และกฎบัตรทางสังคมของยุโรป ค.ศ. 1961 ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

- อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950) ได้กำหนดหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ปัจเจกบุคคลในฐานะเป็นผู้เสียหายไว้ว่า ในกรณีที่รัฐภาคีถูกรัฐอื่นซึ่งเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในอนุสัญญา⁹⁷ หรือเป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลภายในรัฐภาคีซึ่งเป็นผู้เสียหายกล่าวอ้างว่าตนตกเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพซึ่งถูกรับรองไว้ในอนุสัญญา⁹⁸ รัฐภาคีผู้เสียหายหรือปัจเจกบุคคลผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ได้โดยตรง มีเงื่อนไขว่าปัจเจกบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามอนุสัญญาสามารถนำคดีมาสู่ศาลได้ ก็ต่อเมื่อปัจเจกบุคคลนั้นได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนเสียก่อน และความเสียหายนั้นไม่สามารถเยียวยาได้ตามระบบกฎหมายภายในอีกต่อไป ทั้งนี้ จะต้องยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปภายในระยะเวลา 6 เดือน นับแต่คำตัดสินครั้งสุดท้ายของกระบวนการภายในสิ้นสุดลง⁹⁹

สำหรับการพิจารณาสาระสำคัญของอนุสัญญานับนี้อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองส่วนเช่นกัน คือ

ส่วนแรก เป็นบทบัญญัติรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของบุคคล ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกายของบุคคล สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา สิทธิในการได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลจากการกระทำละเมิดสิทธิจากผู้มีอำนาจในประเทศของตน เป็นต้น ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญา

⁹⁵ แม้สหภาพยุโรป (European Union: EU) จะเป็นการรวมกลุ่มของรัฐหรือเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่โครงสร้างของสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะ “เหนือชาติ” (supranational trait) อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐสมาชิกมีบทบาทในการร่วมสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายใน ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ อันประกอบไปด้วย สภายุโรป คณะมนตรี คณะกรรมาธิการ และศาลยุติธรรม โดยภารกิจหลักของสภายุโรป จะเป็นการร่วมตัดสินใจกับคณะมนตรีในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพซึ่งริเริ่มโดยคณะกรรมาธิการ การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป ให้การรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และที่สำคัญที่สุดคือการให้การรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการยุโรป

⁹⁶ Nicola Rowe and Volker Schlette, “The Protection of Human Rights in European after the Eleventh Protocol to the ECHR” European Law Review. (London : Sweet & Maxwell, 1998), p. 2.

⁹⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950 Article 33 - Inter-State cases Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the protocols thereto by another High Contracting Party.

⁹⁸ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950 Article 34 - Individual applications The Court may receive applications from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right.

⁹⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950 Article 35 - Admissibility criteria 1. The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognized rule of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.....

เป็นการผสมผสานระหว่างหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Fair Trial) ในกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว จะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันมาก เพียงแต่สิทธิที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้มีรายละเอียดมากกว่าและมีความชัดเจนมากกว่าสิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ มิได้กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรมแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นความแตกต่างที่สำคัญระหว่างอนุสัญญาฯ กับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกสำคัญในการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป เป็นองค์กรสำคัญในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ในอนุสัญญา

อาจกล่าวได้ว่า ผลของการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการยอมรับสถานะใหม่ของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าอาจเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ประชาชนชาวยุโรปอย่างน้อย 150 ล้านคนรวมทั้งผู้ที่มิใช่ชาวยุโรปแต่เป็นบุคคลที่อยู่ในความปกครองของรัฐบาลใดเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

ผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ รัฐบาลที่มีหน้าที่ต้องบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลนอร์เวย์ซึ่งได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ โดยมีเงื่อนไขทั้งนี้เพราะมาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญนอร์เวย์ ค.ศ. 1814 มีข้อความประกาศห้ามนับถือศาสนานิกายเยซูอิต ซึ่งเป็นการขัดต่อมาตรา 9 แห่งอนุสัญญาฯ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา แต่ภายหลังจากนั้นเป็นเวลา 4 ปี รัฐบาลนอร์เวย์ได้แสดงเจตนาก่อนเงื่อนไขในการให้สัตยาบัน พร้อมทั้งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนอร์เวย์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญาฯ ในเวลาต่อมาอีกด้วย

กฎบัตรทางสังคมของยุโรป ค.ศ. 1961 (The European Social Charter) ได้ถือกำเนิดขึ้นเนื่องจากอนุสัญญายุโรปฯ มิได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กว่าทศวรรษต่อมาสภายุโรปจึงมีมติรับรองกฎบัตรทางสังคมของยุโรปในปี ค.ศ. 1961 ซึ่งมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1965 หลังจากนั้น ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎบัตรนี้อีกหลายครั้งจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1996 จึงมีกฎบัตรทางสังคมของยุโรปฉบับใหม่เกิดขึ้นซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งสาระสำคัญของกฎบัตรทางสังคมของยุโรปฉบับใหม่นี้ อาจจำแนกสิทธิออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิในการทำงาน สิทธิในเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรม สิทธิในเงื่อนไขการทำงานที่ปลอดภัย เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการต่อรองร่วมกัน สิทธิในด้านการประกันสังคม สิทธิในโอกาสอันเท่าเทียม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและในการได้รับคำปรึกษา และสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นพิเศษสำหรับคนงานเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี บุคคลพิการและแรงงานอพยพ

กลุ่มที่สอง เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการได้รับคำแนะนำฝึกหัดอาชีพ สิทธิในการมีมาตรฐานทางสุขภาพสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิในการได้รับการสงเคราะห์ทางสังคมและการแพทย์

สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการให้บริการทางสวัสดิการสังคม สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองให้พ้นจากความยากจนและการกีดกันทางสังคมรวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอันเหมาะสม

กลุ่มที่สาม เป็นการรับรองและคุ้มครองเป็นการเฉพาะซึ่งอยู่นอกเรื่องสิ่งแวดล้อมในการทำงาน อันประกอบด้วย สิทธิของเด็กและเยาวชน มารดา ครอบครัวยุติธรรม คนพิการ คนชรา รวมทั้งคนงานอพยพและครอบครัวของพวกเขา

อย่างไรก็ดี ในส่วนของกลไกการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายบัตรทางสังคมของยุโรปนั้นกลับไม่ได้มีขนาดเป็นศาลสิทธิมนุษยชนแบบอนุสัญญายุโรป แต่เป็นระบบการให้ทำรายงานเสนอต่อเลขาธิการของสภาแห่งยุโรปทำนองเดียวกับกลไกในระดับสหประชาชาติ หลังจากนั้นก็จะมีการพิจารณาการผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Committee of Independent Expert : CIE) ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานของแต่ละประเทศในแง่ของกฎหมายว่ามีการปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายบัตรทางสังคมน้อยเพียงใด ทั้งนี้ จะมีผู้สังเกตการณ์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษา โดยผลสรุปของคณะกรรมการนี้จะส่งต่อให้คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาล (Governmental Committee) เพื่อสรุปพิจารณาเป็นรายงานและเสนอความเห็นต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นองค์กรสุดท้ายในการมีมติกำหนดข้อเสนอแนะหรือเสนอแนวทางแก้ไขต่อรัฐที่มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามกฎหมายบัตรทางสังคมของยุโรปต่อไป

2.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา

การประกาศใช้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 ได้แผ่อิทธิพลทางความคิดไปยังทวีปอเมริกา จนนำมาสู่การร่วมมือกันเพื่อจัดทำสนธิสัญญาให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นฉบับหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินงานตามแบบอย่างเช่นเดียวกับอนุสัญญายุโรป โดยระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกาถือกำเนิดขึ้นในคราวที่มีการประชุมของกลุ่มประเทศระหว่างรัฐอเมริกันครั้งที่ 9 ประเทศโคลัมเบีย เพื่อลงมติให้ก่อตั้งองค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States : OAS)¹⁰⁰ ควบคู่กับการประกาศกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกัน ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาแบบพหุภาคี และมีผลใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1951 ซึ่งวัตถุประสงค์และการจัดโครงสร้างขององค์การนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ กล่าวคือ เป็นการสร้างระบบภูมิภาคเพื่อใช้เป็นสถานที่ยุติข้อพิพาทอย่างสันติ สร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคพร้อม ๆ กับการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

นอกจากการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกันแล้ว ยังมีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในอนุสัญญาต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งอนุสัญญาที่มีความสำคัญมีอยู่สามฉบับ คือ

¹⁰⁰ องค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States : OAS) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 35 ประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกก่อตั้ง 21 ประเทศ (ค.ศ. 1948) ได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย บราซิล ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา คิวบา สาธารณรัฐโดมินิกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา เฮติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู สหรัฐอเมริกา อุรุกวัย เวเนซุเอลา และสมาชิกที่เข้าร่วมภายหลัง 14 ประเทศ ได้แก่ แอนติกาและบาร์บูดา เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน จาเมกา บาร์เบโดส เกรนาดา ซูรินัม โดมินีกา เซนต์ลูเชีย บาฮามาส เซนต์คิตส์และเนวิส แคนาดา เบลีซ กายอานา ตรินิแดดและโตเบโก (หมายเหตุ: เมื่อปี ค.ศ. 1962 คิวบาถูกระงับการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การฯ แต่ยังมีได้ถูกขับออกจากสมาชิกภาพ)

- **อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอเมริกัน ค.ศ. 1969** (American Convention on Human Rights) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ.1978 โดยสาระสำคัญของอนุสัญญานี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญ 26 ประการ ซึ่งมีความใกล้เคียงกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง หากต่างกันตรงที่อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอเมริกันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอยู่ในตัวเอง อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นั้นมีกล่าวไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา 26 ซึ่งวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “รัฐภาคียินยอมรับรองมาตรการต่าง ๆ ทั้งระดับภายในประเทศและผ่านความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและเทคนิคด้วยความคิดที่มุ่งบรรลุผลสำเร็จอันก้าวหน้าโดยอาศัยการนิวัติบัญญัติหรือกลไกอื่น ๆ ต่อการได้มาอย่างสมบูรณ์ของสิทธิต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม ดังมีกำหนดมาตรฐานไว้ในกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกัน ซึ่งมีการแก้ไขโดยพิธีสารบูโนสไอเรส (Protocal of Buenos Aires)”¹⁰¹

ส่วนที่สอง เป็นการกำหนดกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกันและศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน โดยมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นต้นแบบสำคัญ

- **อนุสัญญาระหว่างอเมริกันเพื่อการป้องกันและลงโทษการกระทำทารุณกรรม ค.ศ. 1985** ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 โดยอนุสัญญานี้จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำทารุณกรรม ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ดังนั้น การกำหนดกฎหมายเพื่อป้องกันและลงโทษการกระทำทารุณกรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นในแง่ของการเป็นมาตรการเชิงรุกด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- **อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกัน ลงโทษ และขจัดความรุนแรงต่อสตรี ค.ศ. 1995** โดยอนุสัญญานี้กำหนดให้มีคณะกรรมการระหว่างอเมริกันว่าด้วยเรื่องสตรี (Inter-American Commission on Women) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและหาทางแก้ไขโดยประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยบุคคลใด ๆ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในรัฐภาคีของอนุสัญญาอาจร้องเรียนกรณีการใช้ความรุนแรงกับสตรีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างอเมริกัน ในขณะที่บุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาอาจติดต่อกับคณะกรรมการสตรีเพื่อให้ความช่วยเหลือบรรเทาเยียวยาความเสียหายที่ได้รับก็ได้

2.1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกา

ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกาถือกำเนิดขึ้นโดยผลของการจัดตั้ง “องค์การแห่งเอกภาพของแอฟริกัน (Organization of African Unity : OAU)”¹⁰² ในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การ

¹⁰¹ Ian Brownlie (Ed), Basic Documents on Human Rights, (Oxford : Clarendon Press), 1994, pp. 506)

¹⁰² องค์การเอกภาพแอฟริกันมีสมาชิกกว่า 50 ชาติ กล่าวคือ รัฐที่มีเอกราชทุกรัฐในทวีปแอฟริกา ยกเว้นเพียงรัฐเดียว คือ แอฟริกาใต้ นอกจากนี้แล้วก็ยังมิชวามการปลดปล่อยต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับองค์การเอกภาพแอฟริกา ดังนี้ (1) ขบวนการ แอฟริกันแนชั่นแนลคองเกรส (เอเอ็นซี, ที่แอฟริกาใต้) (2) ขบวนการเดอะแพนแอฟริกันคองเกรส (ที่แอฟริกาใต้) (3) ขบวนการโพลีซาลิโ (ที่สาธารณรัฐซิมบับเว) และ (4) ขบวนการสวาโป-องค์การประชาชนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ (ที่นามิเบีย)

ระหว่างประเทศโดยก่อตั้งขึ้นจากแรงบันดาลใจในการต่อสู้เพื่อต่อต้านระบบอาณานิคม (ตะวันตก) ที่ยึดครองทวีปแอฟริกาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 พร้อมกันนั้น ได้มีการลงมติรับรองกฎบัตรแห่งแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ค.ศ. 1963 เพื่อเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมเอกภาพและความสามัคคีของรัฐแอฟริกัน รวมทั้งการเคารพต่ออำนาจอธิปไตยและอิสรภาพของรัฐอันนำไปสู่การเน้นความสำคัญของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกด้วยกัน และในขณะเดียวกันคำปรารภของกฎบัตรดังกล่าวยังเน้นการเคารพยึดมั่นต่อกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพร้อม ๆ กันด้วย

สาระสำคัญของกฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ ประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วนสำคัญ คือ

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมาตรการของการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการก่อตั้งและการทำงานของคณะกรรมการแห่งแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน

ส่วนที่ 3 เป็นบททั่วไปในเรื่องการให้สัตยาบัน พิธีสารพิเศษและการแก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ โดยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในยุโรปและอเมริกัน จะเห็นว่ากฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ มีลักษณะเด่นเฉพาะตัวทั้งในเรื่องรายการแห่งสิทธิที่คุ้มครอง จุดเน้นหนักในเรื่อง “หน้าที่” และกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องสิทธินั้น ถือว่ากฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ เป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่ทำให้การคุ้มครองแก่สิทธิมนุษยชนทั้ง 3 ยุคสมัย กล่าวคือ

- (1) คุ้มครองสิทธิพลเมืองและการเมืองของปัจเจกบุคคล
- (2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และ
- (3) สิทธิของประชาชนซึ่งจัดเป็นสิทธิมนุษยชนในสมัยที่ 3

ซึ่งหมายความว่าสิทธิในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิในมรดกร่วมของมนุษยชาติ สิทธิในสันติภาพและความมั่นคง รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันพึงปรารถนาที่เกื้อกูลต่อการพัฒนา (มาตรา 23 - 24) ซึ่งในจำนวนสิทธิของประชาชนเหล่านี้ “สิทธิในการพัฒนา” ถือเป็นสิทธิที่มีความโดดเด่นมากที่สุด เนื่องจากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งหมดตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดจากสิทธิในการพัฒนา โดยถือว่าเป็นการบูรณาการทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมืองและการเมืองทั้งหมดด้วย

ส่วนกลไกซึ่งทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายกฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ มีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ระบบรายงาน และระบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคล้ายคลึงกับกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิในระดับสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากความล้มเหลวของการคุ้มครองในระบบดังกล่าว จึงนำมาสู่การลงมติในพิธีสารว่าด้วยก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแห่งแอฟริกัน (African Court on Human and People’ Rights) เมื่อปี ค.ศ. 1998 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับจริงต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันจากภาคีสมาชิกขององค์การแห่งเอกภาพของแอฟริกัน 15 ประเทศแล้วเท่านั้น

2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ

2.2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกเหนือจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปยุโรป ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว ในกฎหมายภายในของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอง ก็ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ รัฐบัญญัติ ที่ 2007-292 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2007 ว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Loi no. 2007 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l'homme) โดยกำหนด ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ รัฐกฤษฎีกาที่ 2007-1137 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2007 ว่าด้วยองค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Decret n. 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif a la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme)

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติฯ และรัฐกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวไว้ ดังนี้

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme) ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย กลุ่มบุคคลจากหลากหลาย สาขาอาชีพ เช่น ผู้แทนขององค์กรเอกชน (de représentants des organisations non gouvernementales) ด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (le droit international humanitaire) และ กิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน (l'action humanitaire) ผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งในองค์การระหว่างประเทศ ด้านต่าง ๆ ดังกล่าว (d'experts siegeant dans les organisations internationales competentes) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสหพันธ์แรงงานหลัก องค์กรคุ้มครองสิทธิ (le Defenseurs des droits) ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หนึ่งคน สมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน และสมาชิกหนึ่งคนที่มาจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (Conseil economique, social et environmental) ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมขององค์กรนั้น ๆ¹⁰³

กรรมการมีอายุครบยกเว้นจากตำแหน่งตราว่าที่กรรมการยังมีคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไข แห่งการได้รับแต่งตั้งนั้น และกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอ (l'obligation d'assiduite)¹⁰⁴

อนึ่ง ผู้แทนนายกรัฐมนตรีและผู้แทนรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจเข้าร่วมประชุมกับ คณะกรรมการได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน¹⁰⁵ (sans voix deliberative)

¹⁰³ Art. 1, al. 3, L. 5 mars 2007

¹⁰⁴ Art. 1, al. 4, L. 5 mars 2007

¹⁰⁵ Art. 1, al. 5, L. 5 mars 2007

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนมีบทบาทเป็นที่ยปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจัดทำความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจของตนทั้งกิจการภายในและกิจการระหว่างประเทศ

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนยังสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการนั้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้¹⁰⁶ อีกด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยเป็นอิสระอย่างเต็มที่ (en toute independance)¹⁰⁷

อนึ่ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถขอความเห็นจากคณะกรรมการได้ หรือขอให้คณะกรรมการทำการศึกษารื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁸

2.2.2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในช่วงระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 กับครั้งที่ 2 ได้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการซึ่งก่อตัวขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อ ค.ศ. 1920 และดำเนินต่อไปจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบอบการปกครองดังกล่าว ได้มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดการทำลายล้างชีวิต และศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งความพยายามที่จะทำลายกลุ่มชนต่าง ๆ โดยอ้างเหตุแห่งเชื้อชาติและศาสนา ดังนั้น จึงปรากฏอย่างแน่ชัดว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติระดับนานาชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะการเคารพสิทธิมนุษยชนนับเป็นหนทางสำคัญที่จะนำไปสู่สันติภาพและความสงบสุขของโลก เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญที่ส่งผลให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งรัฐหรือบุคคลอื่นจะล่วงละเมิดไม่ได้ โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการเรียกร้องการสร้างตนเองอย่างอิสระของบุคคล เนื่องจากมนุษย์มีคุณลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสามารถสร้างชีวิตบนความรับผิดชอบของตนเองได้ ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงต้องทำให้เกิดความมั่นคงแก่บุคคลในอันที่จะพัฒนาลักษณะส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับในรัฐประชาธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดอันมิอาจล่วงละเมิดได้ จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความเคารพและได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

¹⁰⁶ Art. 1, al. 1, L. 5 mars 2007

¹⁰⁷ Art. 1, al. 2, L. 5 mars 2007

¹⁰⁸ Art. 2, al. 1, D. 26 juillet 2007

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้อีกเรื่องหนึ่งว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันแก่บุคคลในฐานะที่บุคคลนั้นเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องสอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพราะมนุษย์ถือเป็นเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐ มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐก็เป็นการดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคล และหลักความเสมอภาค¹⁰⁹ ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิและเสรีภาพประเภทอื่น ๆ ด้วย และประการที่สอง อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย รวมทั้งความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทนั้นได้รับการพัฒนาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เหตุผลสำคัญที่ต้องนำเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาอธิบายในฐานะเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นแท้จริงแล้วมีฐานะเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ซึ่งความสำคัญดังกล่าวจะมีผลต่อการกำหนดทิศทางของรัฐในฐานะเป็นตัวกำหนดและเป็นข้อจำกัดการดำเนินการหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายวางหลักไว้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิมิได้ (Wesengehaltsgarantie) จากหลักประกันดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่า อะไรคือสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ประเด็นคำถามนี้เป็นปัญหาที่ยังขาดความชัดเจน ต่อมา จึงได้มีการเสนอให้นำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหัวใจหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยให้ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสาระที่อันเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท ซึ่งรัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้ในขอบเขตดังกล่าว หากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ¹¹⁰

ปัญหาประการต่อมาคือ การกระทำอย่างไรจึงเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการอธิบายในเรื่องนี้วิธีที่ดีที่สุดคือ การอธิบายเรื่องดังกล่าวในเชิงปฏิเสธ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เคยวินิจฉัยการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยวิธีการอธิบายถ้อยคำต่าง ๆ เช่น การทำให้ได้รับความอับอาย การติดตามไล่ล่าการเนรเทศ และการลงโทษที่มีลักษณะโหดร้ายทารุณ หรือการกระทำ

¹⁰⁹ แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ 2 ประการที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ในอันที่จะพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลซึ่งทำให้มนุษย์มีความแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ

สิทธิในความเสมอภาค เป็นการแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน เพราะแม้ว่ามนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนแต่หากขาดหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมหรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น นอกจากบุคคลจะต้องมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว บุคคลยังจะต้องได้รับหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคด้วย ซึ่งต้องเข้าใจต่อไปด้วยว่าเสรีภาพในการกำหนดตนเองจะมีความเท่าเทียมกันในสายตากฎหมายเท่านั้น เพราะในทางความเป็นจริงแล้วบุคคลย่อมมีอาจเท่าเทียมกันได้ในทุกๆ ด้าน

¹¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), น. 92 - 93.

ที่เป็นการบังคับให้ทำงานการใช้คนเป็นทาส การก่อการร้าย การทำลายล้างชาติพันธุ์ หรือการนำมนุษย์ไปใช้ในทางทดลอง การกระทำเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichmann) มีการโกนหัวสตรี แล้วนำเอาผมไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มเพื่อให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของผมเหล่านั้นจะหนาวเหน็บเพียงใดในฤดูหนาว หรือการใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาโดยฉีดยาต่าง ๆ เข้าร่างกาย ซึ่งการทดลองที่นิยมกันมากคือ การนำมนุษย์ฝาแฝดมาใช้ทดลอง โดยความเชื่อว่าจะมีคุณสมบัติเหมือนกันมากกว่ามนุษย์อื่น ๆ และน่าจะให้ผลการทดลองที่ใกล้เคียงความจริงที่สุด โดยไม่คำนึงว่ามนุษย์เหล่านั้นจะได้รับผลร้ายเช่นไร เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้เป็นหลักกว้าง ๆ ได้ว่า การดำเนินการใด ๆ ที่กระทำโดยมีลักษณะไม่ให้ความสำคัญแก่มนุษย์ ทำให้มนุษย์ถูกลดคุณค่าของตนเองลงมาเป็นเพียงวัตถุของการกระทำ หรือการกระทำใด ๆ ก็ตาม ที่ทำให้ความเป็นมนุษย์ถูกลดคุณค่าลงต่ำกว่าจารีตในทางปฏิบัติที่บุคคลในฐานะนั้น ๆ พึงจะปฏิบัติต่อกัน ย่อมถือว่าเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น นอกเหนือจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปยุโรป ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว เมื่อตรวจสอบจากกฎหมายภายในของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงดังเช่นประเทศอื่น ๆ แต่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะกระทำโดยองค์กรศาล กล่าวคือ หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็จะมีการเสนอเรื่องสู่ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ตามเขตอำนาจของศาลนั้น ๆ แต่ลักษณะพิเศษของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประการหนึ่งคือ การกำหนดให้บุคคลสามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าบุคคลที่เสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องใช้มาตรการเยียวยาตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว และยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอ จึงจะสามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาเรื่องได้

2.2.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ Canadian Human Rights Act 1985¹¹¹ ซึ่งมีหลักการเพื่อรับรองความเสมอภาคของบุคคลขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และการได้รับความคุ้มครองจากการพิจารณาดีของศาลอย่างเท่าเทียมกัน

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อปี ค.ศ. 1977 ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งแคนาดา (the Canadian Human Rights Commission) และได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแคนาดาดังกล่าวไว้ ดังนี้

¹¹¹ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html>

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ¹¹²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยประกอบด้วย กรรมการไม่เกิน 8 คน (กรรมการทำงานเต็มเวลา (Full time) 2 คน และกรรมการที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part time) 6 คน) ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ส่วนกรรมการอื่น ๆ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งคัดเลือกมาจากผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ โดยคณะกรรมการต้องมีสัดส่วนของเพศชายและเพศหญิงเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน

(2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- ส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาค
- ลดปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการจ้างงานและการให้บริการต่าง ๆ

2.2.4 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี¹¹³

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2001 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันระดับชาติที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ รวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สาธารณรัฐเกาหลีได้ลงนามไว้

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี ได้จัดตั้งขึ้น พร้อมทั้งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี มีทั้งสิ้น 11 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 1 คน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 10 คน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องประกอบด้วย ผู้หญิงอย่างน้อย 4 คน กรรมการทั้ง 11 คนใน 4 คน จะถูกเลือกจากสภาแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี และอีก 4 คน จะถูกเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีสาธารณรัฐเกาหลี และอีก 3 คนจะถูกเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา โดยผ่านความเห็นชอบจากประธานาธิบดีสาธารณรัฐเกาหลี กรรมการสิทธิมนุษยชนมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี สามารถเป็นได้ 2 ครั้ง และได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐบาล

¹¹² Section 26 Canadian Human Rights Act

¹¹³ เรียบเรียงจากรายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 โดย นางจันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. 2005 (National Human Rights Commission of the Republic of Korea Act) มีดังนี้

- พัฒนา สนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำรวจ วิจัย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐบาล เพื่อนำไปปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน

- สอบสวนและเยียวยาให้กับเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ

- ส่งเสริมและสร้างความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในโรงเรียน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม

- ประสานความร่วมมือภายในประเทศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NGOs และผู้มีส่วนได้เสีย

- ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผ่านทาง The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF) และ The International Coordinating Committee of National institutions for the Promotion and Protection of human Rights (ICC)

- ประสานความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี จะมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ดังนี้

ก. มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

ข. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่การตรวจสอบและเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีบทอำนาจลงโทษ มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือศาล โดยไม่มีข้อบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ แต่โดยทั่วไปเมื่อมีข้อเสนอแนะแล้วก็จะมีการกดดันจากองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม เช่น สื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลก็จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ 90

ค. มีความเป็นอิสระตามหลักการปารีส แต่ก็ได้ทำงานร่วมกับภาคสังคม มิได้ทำงานแต่เพียงลำพัง

ง. เป็นองค์กรกึ่งระหว่างประเทศ โดยจะมีกลุ่มทำงานด้านระหว่างประเทศ และภายในประเทศ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้มีการนำหลักการของสหประชาชาติมาปรับใช้ สำหรับการจัดทำรายงานประเทศ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานต้องจัดทำรายงานที่ได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าจะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี จะระบุขอบเขตและอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และในการพิจารณาคำร้องเบื้องต้นนั้นจะมีศูนย์ให้คำปรึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและส่งไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้โดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากเรื่องนั้นไม่อยู่ในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด หรือบางเรื่องอาจส่งกลับ ในกรณีที่ประเด็นยังไม่ชัดเจนหรือจะชะลอเรื่องไว้ก่อน เมื่อพิจารณาแล้วศูนย์ก็จัดทำรายงานให้คณะกรรมการฯ ทราบเป็นสถิติทุก 4 เดือน

อย่างไรก็ตาม ศูนย์ให้คำปรึกษาก็ถือเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนจะเข้าพบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทุกเรื่อง ซึ่งเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกันก็จะมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกัน ทั้งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติ เมื่อเรื่องร้องเรียนที่ศูนย์ให้คำปรึกษาได้รับไว้แล้วก็จะส่งให้ฝ่ายสอบสวนดำเนินการต่อไป

ระยะเวลาในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนที่ผ่านมาใช้เวลา 30 วัน/คดี แต่ในปัจจุบันใช้เวลาเพียง 10 วัน/คดี ซึ่งปัจจัยที่ทำให้สามารถลดเวลาการทำงานได้มี 2 ประเด็น คือ การให้เจ้าหน้าที่ลงไปทำหน้าที่ในการสอบสวนเองและการมีสาขาในภาคต่าง ๆ 3 สาขา ได้แก่ เมืองปูซาน กวางจู และเฮจู

ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐจะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เนื่องจากมีกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้เป็นหลักประกันความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบเชิงนโยบายก็จะใช้วิธีการจัดประชุมทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

กรณีเรื่องที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหาย ถ้ามีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิ ก็จะส่งให้หน่วยงานนั้นรับไปดำเนินการ เช่น ประเด็นเรื่องสุขภาพก็จะส่งให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ ก็จะมีการเยียวยาในรูปแบบอื่น ๆ อีก ได้แก่ ให้ตำรวจสอบสวน ให้อัยการฟ้องร้องให้หน่วยงานตรงเข้ามาช่วยเหลือหรือลงโทษผู้กระทำการละเมิด จัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงาน แต่สำหรับการเยียวยาที่เป็นตัวเงินโดยหลักการจะไม่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ จะให้คำแนะนำไปยังผู้กระทำละเมิดให้เป็นผู้จ่ายเงินให้กับเหยื่อหรือให้สมาคมกฎหมายให้ความช่วยเหลือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

กรณีปัญหาที่ความเห็นระหว่างคนส่วนใหญ่กับคนส่วนน้อยมีความเห็นไม่ตรงกันกับเรื่องที่มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ โดยหลักการทำงานของคณะกรรมการฯ ก็จะยึดหลักความเป็นอิสระตามหลักการปารีส และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการเสนอแนะให้พัฒนานโยบายรัฐบาล ซึ่งจะเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงสิทธิในด้านสังคมของประชาชนการแก้ไขนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ถ้าเป็นกรณีที่กระทบต่อนโยบายคณะกรรมการก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายนโยบาย เพื่อศึกษาให้มีการแก้ไขนโยบายหรือเปิดให้มีการไต่สวนสาธารณะ หรือจะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นก่อนที่คณะกรรมการจะทำรายงาน ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหา ก็จะคำนึงถึงความสงบของสังคมส่วนรวมด้วย

การคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กำหนดว่า ประชาชนไม่ควรตกเป็นผู้ถูกละเมิด ดังนั้น จึงไม่ได้มีมาตรการในการคุ้มครองผู้ร้องเรียนเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากผู้ร้องเรียนว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยต้องไปอาศัยกลไกของตำรวจในการคุ้มครอง แต่ในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถจะเข้ามาแทรกแซงได้

การประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียน โดยปกติก็จะมีผู้ที่เข้ามาร้องเรียนยังคณะกรรมการฯ วันละประมาณ 80 คน และเมื่อมีการจัดทำรายงานเสร็จแล้วก็จะมีการพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ก็ค่อนข้างตรงใจประชาชน ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับช่องทางการร้องเรียน และเห็นความสำคัญและยอมรับในความมีอยู่ขององค์กรของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.2.5 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มืองค์กรทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกคือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ และกลุ่มที่สองคือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานภายในขององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญขององค์กรเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิโดยแบ่งออกเป็น

- (ก) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ
- (ข) องค์กรในฝ่ายบริหาร
- (ค) องค์กรในฝ่ายตุลาการ และ
- (ง) องค์กรเฉพาะด้านคุ้มครองสิทธิ

ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

1) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้วองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกพันที่จะตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย หรือออกกฎเกณฑ์รายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ กรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนั้น ๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้เรียกร้องการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่า หากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่ง

สิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ¹¹⁴ ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่¹¹⁵ ได้แก่ คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ของสภาผู้แทนราษฎรที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2533 ภายใต้รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายหรือศึกษากฎหมายที่มีข้อขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อขัดหรือแย้งกับสิทธิมนุษยชน ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ ศึกษา รับฟังการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ โดยมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทระดับหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดนี้ก็มิจุดอ่อนในการทำงานหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของการทำงานซึ่งไม่มีความต่อเนื่องโดยแปรผันไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการเรียกตัวบุคคลมาชี้แจงซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาการขาดกลไกสภาพบังคับเพราะมีอำนาจเพียงทำรายงานต่อสภาเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการขาดความเป็นอิสระและขาดความเป็นกลางในการทำงาน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้มีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคการเมืองต่าง ๆ ทำให้มีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จากข้อบกพร่องดังกล่าว ทำให้เกิดการผลักดันแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเวลาต่อมา¹¹⁶

2) องค์กรในฝ่ายบริหาร

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

¹¹⁴ มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

¹¹⁵ มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ละเมิดต่อหลักการตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นละเมิดข้อจำกัดในทางรูปแบบและข้อจำกัดในทางเนื้อหาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตเช่นกัน โดยทั่วไปแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมักจะไม่วางตัวเองเข้าไปในแดนที่เป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอิสระในการบัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน และเพื่อให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์มหาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความชอบธรรมที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเหล่านี้ในกรณีที่ขัดกับความสมดุลอย่างชัดเจนเท่านั้น

¹¹⁶ จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงในสังคม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 520 - 521.

(1) สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน สำนักงานอัยการ

สูงสุด

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน (สคช.) เป็นหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นในกรมอัยการ (ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด) ในปี พ.ศ. 2525 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ประกอบด้วย พนักงานอัยการ นิติกร และทนายความอาสาที่มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายอย่างสูง ที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยไม่คิดค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ สคช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1.1) รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(1.2) ศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว

(1.3) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ สคช. ที่สำคัญ เช่น กรณีการริเริ่มแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญามาตรา 18 ห้ามใช้โทษประหารชีวิต และจำคุกตลอดชีวิตสำหรับบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือกรณีการยกฐานะเบี้ยบำนาญข้าราชการตำรวจว่าด้วยการประสานงานด้านการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ส่งไปยังกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ สคช. ยังได้รับความไว้วางใจจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ จากสำนักเลขาธิการ กรณีราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเพื่อขอพระมหากรุณาเป็นที่พึ่ง จากนั้นจะสรุปผลการตรวจสอบและเสนอความเห็นไปยังราชเลขาธิการ เพื่อจะได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาฯ ต่อไป ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่า สคช. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

(2) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อมีการแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม และกำหนดให้มีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขึ้นในกระทรวงยุติธรรม โดยแนวคิดในการจัดตั้งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดตั้งสำนักงานสิทธิพลเมือง (Civil Rights Division) ของกระทรวงยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีพลเมืองหลากหลายเชื้อชาติจนนำมาสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยประชาชนด้วยกันเอง และนับว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของสหประชาชาติที่เร่งรัดให้รัฐสมาชิกจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงอีกด้วย

โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนพึงได้รับตามกฎหมาย ทำหน้าที่จัดระบบการบริหารจัดการส่งเสริมและพัฒนาด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่พัฒนาระบบและหามาตรการการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ซึ่งมีได้เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการระงับข้อพิพาทในสังคม ดำเนินการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ประสานงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งติดตามและประเมินการดำเนินการด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น¹¹⁷

3) องค์การในฝ่ายตุลาการ

สำหรับการพิจารณาองค์การในฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั้นอาจแยกพิจารณาออกเป็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

(1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลยุติธรรม

ในมาตรา 218 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมไว้ โดยบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น” ประกอบกับมาตรา 28 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” จากบทบัญญัติสองมาตรานี้แสดงถึงเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการทำหน้าที่ตัดสินคดีกรณีที่บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยกขึ้นต่อสู้ในคดีทั่วไปที่มีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น อันได้แก่ ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทจนมีการฟ้องร้องคดีมายังศาลยุติธรรมและคู่ความได้ยกบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลยุติธรรมย่อมมีหน้าที่ในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาใช้ในการตัดสินข้อเท็จจริงว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคู่ความเกิดขึ้นหรือไม่

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีมีลักษณะต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ กรณีนี้หากศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ๆ มาก่อน ศาลที่กำลังพิจารณาคดีต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วอาศัยอำนาจตามมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตัดสินว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีนี้จึงหมายความว่ารวมถึงกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วยเช่นกัน

¹¹⁷ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), น. 196 - 199.

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 3699 - 3739/2541 ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาพิทักษ์สิทธิเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญใช้ตัดสินในคดีโดยตรง ซึ่งมีประเด็นว่าการใช้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของสมณะพิสุทธโธเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ โดยศาลฎีกาตัดสินว่า “แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 38 จะบัญญัติให้ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา มีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนาบัญญัติ แต่ก็ได้บัญญัติแสดงความมุ่งหมายไว้ด้วยว่า การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าจำเลยจะมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว แต่การที่จำเลยขอลาออกจากการปกครองของมหาเถรสมาคมและแยกตัวมาตั้งพุทธสถานสันติอโศก โดยวางกฎระเบียบต่าง ๆ และพยายามปฏิบัติตนตามพระธรรมวินัยก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ที่บัญญัติขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ป้องกันมิให้บุคคลผู้มีเจตนาไม่สุจริตอาศัยร่มเงาพระพุทธศาสนาหาประโยชน์ใส่ตน ดังนั้นจำเลยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว” การกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ของจำเลยในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเกินขอบเขตที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศาลฎีกาพิพากษาพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพมาใช้ตีความบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี เช่น ในคำพิพากษาฎีกาที่ 1493/2543 เรื่องนี้ศาลฎีกาตัดสินว่า “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 มาตรา 21(9) ที่บัญญัติถึงการเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า “...ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความในทางรักษาสีทธิของผู้ต้องถูกตัดสิทธิ โดยคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 33 วรรคสองที่บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” การที่ผู้คัดค้านถูกพิพากษาให้จำคุกโดยศาลชั้นต้น ซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด ผู้คัดค้านจึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 10 (4)” คำพิพากษานี้จึงเป็นตัวอย่างของการใช้หลักการแห่งสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมาใช้ตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 เป็นต้น

(2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง

การที่ประชาชนจะนำคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ คดีดังกล่าวจะต้องเป็นคดีปกครอง อันได้แก่ คดีที่อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองแล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดประเภทของคดีปกครองที่สามารถนำเสนอต่อศาลปกครอง อันนำไปสู่ช่องทางที่จะสามารถพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพมาใช้ในการพิจารณาตัดสินคดี ซึ่งมีด้วยกันทั้งหมด 6 ประเภท คือ

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

นอกเหนือจากการที่ประชาชนจะคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้โดยตรงแล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้¹¹⁸

ตัวอย่างของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่น่าสนใจ เช่น

ก. คดีหมายเลขดำที่ พ.47/2549 (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก ผู้ฟ้องคดี)

คดีนี้มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดว่า เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการยกเลิกและแปรสภาพกิจการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ไปเป็น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยกระบวนการแปรรูป ปตท. ขัดกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. ปตท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ปตท. นั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ที่ได้รับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงเหตุผลของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจก่อนดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง และยังปรากฏด้วยว่าในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ฯ มีเจตนาไม่สุจริต ส่งผลให้ บมจ.ปตท. มีอำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนที่ดิน การประกาศเขต และรอนสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชน และเป็นการกำหนดสิทธิประโยชน์ยังส่งผลให้ บมจ.ปตท. มีอำนาจผูกขาดในการขายน้ำมันราชการ ผูกขาดการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ สิทธิการยกเว้นการเสียภาษีป้าย รวมทั้งสิทธิการวางหนังสือค้ำประกันธนาคารต่อกรมศุลกากร และอื่น ๆ รวมทั้งการจัดสรรและกระจายหุ้นก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม คือ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทย

¹¹⁸ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43

มีสิทธิเข้าถึงการเป็นเจ้าของ บมจ. ปตท. จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ปตท. ดังกล่าว

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระบวนการและขั้นตอนที่ได้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนข้ออ้างที่ว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายนั้นเห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะและต้องใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐเท่านั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2544 มิได้มีบทบัญญัติจำกัดการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ซึ่งมาตรา 4 วรรคสองได้บัญญัติให้อำนาจของ ปตท. ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 โอนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะบุคคลกระทำการ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรเพิกถอน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้ก็ได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544 จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ส่วนคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้น ให้ยก

ข. คำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 1605/2551 (นายदनัย ดังคุณธรรม กับพวก ผู้ฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ทั้งอำนาจทางปกครองและกำลังทางกายภาพเข้าสลายการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภา ลานพระบรมรูปทรงม้าโดยมิได้มีการประกาศแจ้งเตือนก่อนการเข้าสลาย อีกทั้งใช้วัตถุระเบิดหรืออาวุธสิ่งอื่น นอกเหนือไปจากแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งหก และประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมได้รับบาดเจ็บเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตร่างกายของผู้ฟ้องคดีทั้งหก นอกจากนี้ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน มิได้เป็นการบริหารบ้านเมืองโดยหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้เข้าร่วมชุมนุมและผู้ฟ้องคดีแต่ละคนมีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมชุมนุมที่แตกต่างกัน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้เข้าร่วมชุมนุมมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเป็น

ความผิดต้องได้รับโทษทางอาญา ประกอบกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ 7 ตุลาคม 2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับคุมขังให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปประชุมในรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีสามารถเข้าไปแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้ จึงเห็นว่าไม่มีเจตนาที่จะใช้อำนาจของตน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนการที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาปิดล้อมประตูเพื่อมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา และใช้รั้วลวดหนาม ยางรถยนต์ราดน้ำมันขวางกั้นถนนไว้ เป็นการกระทำที่มีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพจนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภา หรือออกจากรัฐสภาอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะสลายการชุมนุม เพื่อแก้ปัญหาการกระทำของผู้เข้าร่วมชุมนุมได้ อย่างไรก็ดี การสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ จึงมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) หากจะกระทำการใด ๆ ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุม ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งศาล ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติตามคำสั่งศาลจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(3) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองโดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle)¹¹⁹ โดยบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ย่อมหมายความรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยบทบัญญัติแห่งสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรสำคัญองค์กรหนึ่งซึ่งมีอำนาจในการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อาจแยกพิจารณาออกเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนมีผลใช้บังคับ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

¹¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น. 28 - 32.

(1.1) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนมีผลใช้บังคับ
ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 141 และมาตรา 254

ก. กรณีตามมาตรา 141

มาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 และมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

ข. กรณีมาตรา 154

บทบัญญัติมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายไว้ ดังนี้¹²⁰

¹²⁰ มาตรา 154 ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 150 หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้าในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีรับดำเนินการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วจึงนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป

- ร่างกฎหมายที่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ร่างกฎหมายที่อาจจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้นตามมาตรา 154 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น หากมิใช่เป็นร่างกฎหมายดังที่กล่าวมาและรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าว ย่อมไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญได้

- บุคคลที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

บุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็นสองกรณีคือ

กรณีที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

กรณีที่สอง นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(1.2) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้ยังจำแนกได้อีกสองกรณี คือ

ก. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมตามมาตรา 254

โดยมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉ้อฉล ดังต่อไปนี้

ก) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ข.) กฎ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ข. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมตามมาตรา 211 และมาตรา 212

ก) กรณีมาตรา 211 โดยมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัตินั้น ให้ศาลสงวนความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้น

ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ข) กรณีมาตรา 212

กรณีดังกล่าวเป็นการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมาตรา 212 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ตามมาตรา 212 เป็นการนำระบบร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาในระบบกฎหมายไทย แต่เป็นการร้องทุกข์เพื่อการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่ไม้อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

(4) องค์การเฉพาะด้านการคุ้มครองสิทธิ

(4.1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลประการสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 245 บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิด ดังต่อไปนี้

ก. บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ข. กฎ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4.2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 199 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มี

อำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง เพียงแต่มีการดำเนินการส่งเรื่องเพื่อรายงานต่อรัฐสภาให้รับทราบเพื่อดำเนินการต่อไป จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์กรดังกล่าวว่ามีอยู่น้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2550 โดยการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเชื่อมโยงกับอำนาจของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 257 (2) กล่าวคือ ให้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณี que seเห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตาม (3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกลไกเหล่านี้จะส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.3 บทสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในประเทศต่าง ๆ

เมื่อได้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ถึงลักษณะร่วมกันในหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวได้ตรากฎหมายเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส ยกเว้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งไม่มีองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะแต่จะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาล

ประการที่สอง ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวได้จัดตั้งองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยองค์กรดังกล่าวมี “ความเป็นอิสระ” อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้หลักการปารีสที่กำหนดว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สถาบันฯ ควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวน คำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง โดยในการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หลักการปารีสกำหนดให้สถาบันฯ ต้องยึดหลักการแสวงหาข้อยุติฉันมิตรภาพผ่านการเจรจาไกล่เกลี่ย ต้องมีการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิของตนที่มี ตลอดจนวิธีการที่จะแก้ไขเยียวยาและส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงกลไกเหล่านี้ได้ รวมทั้งการพิจารณาไต่สวนคำร้องเรียนหรือส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำให้การคุ้มครองและส่งเสริมการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีสดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักการปารีสในฐานะที่เป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันฯ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์

ระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ โดยให้มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดนั้นต้องเป็นสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ขององค์กรแล้ว จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจใกล้เคียงชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีไม่มีอำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอำนาจส่วนนี้ของสถาบันฯ โดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง¹²¹

ประการที่สาม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นำมาซึ่ง “หน้าที่” หรือ “ความผูกพัน” ต่อบุคคลทั้งหลายที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันก็ตาม ในอันที่จะต้องไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐ นอกจากองค์กรของรัฐจะต้องไม่กระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว องค์กรของรัฐยังมีหน้าที่กระทำการในการกำหนดมาตรการอันเป็นหลักประกันสิทธิเพื่อให้สิทธิมนุษยชนของบุคคลได้รับการคุ้มครองอีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกัน เอกชนหรือปัจเจกชนก็จะต้องไม่กระทำการใดหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเอกชนหรือปัจเจกชนอื่นด้วย

ประการที่สี่ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจเนอซีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเจเนอซีเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศจึงมิได้กำหนดเจเนอซีเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายแต่ประการใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” สิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชนทั้งหลายด้วยในอันที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของบุคคลคนหนึ่ง

อนึ่ง ในทางวิชาการกฎหมายมีการตีความโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนประการต่าง ๆ ดังที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) จะต้องตีความอย่างกว้าง และได้รับการรับรองและคุ้มครองไม่เพียงแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชนเท่านั้น หากแต่ยังได้รับการรับรองและคุ้มครอง

¹²¹ จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เจริญธรรม 7,

ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเองอีกด้วย การตีความในแนวทางดังกล่าวยังได้รับการยืนยันตามข้อ 13 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคล ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม”¹²² โดยนัยเช่นนี้ จึงต้องตีความว่าการแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนคนหนึ่งโดยเอกชนอีกคนหนึ่งย่อมจะกระทำมิได้ยิ่งกว่า

¹²² Article 13 Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles.

บทที่ 3

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

จากที่กล่าวมาแล้วว่าสิทธิมนุษยชนมีความผูกพันต่อเอกชนด้วยกันด้วยในการที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลซึ่งอาจเกิดจากการละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่การที่รัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะจะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีการรับรองอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน เนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเรื่องร้องเรียนหลาย ๆ เรื่องที่เสนอมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้พิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน และมีการตั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทั่วไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ให้เกิดความชัดเจน

โดยคณะผู้วิจัยจะได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และนำผลการศึกษาที่ได้มาจัดทำข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในบทนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

(1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

(2) กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น จึงมีผู้เข้าใจว่าการก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเท่านั้น เป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด จึงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

กรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้ก่อให้เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในมาตรา 200 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

นอกจากคณะกรรมการฯ จะมีอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการกระทำดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการกำหนดอำนาจเพิ่มเติมให้ให้อำนาจ มาตรา 257 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหา

การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นด้วยโดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และที่กฎหมายบัญญัติตามลำดับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่สำคัญ เช่น

- มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

- มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

- ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป ซึ่งลักษณะงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย หรือการแก้ไขปัญหาในภาพรวม แม้ว่าในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคลได้ด้วย แต่การใช้อำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะรายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการตรวจสอบที่ได้มากำหนดเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาในภาพรวม

ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่อง การเกณฑ์ทหารของบุคคลเพศที่สาม และได้มีการดำเนินการผลักดันจนศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน (หน่วยบัญชาการกำลังสำรองเดิม) และสัสดีจังหวัดลพบุรี เพิกถอนใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกิน (สด.43) ใบสำคัญสำหรับคนจำพวกที่ 4 (สด.5) และใบสำคัญให้รับราชการทหาร (สด.9) ของกลุ่มเพศที่สามผู้ฟ้องคดี ที่ใช้ข้อความว่า “เป็นโรคจิตถาวร” เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 และ 26 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 3 ดำเนินการให้มีการระบุข้อความใหม่ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่บ่งบอกถึงลักษณะของผู้ฟ้องคดีขณะเข้ารับการตรวจเลือกที่แสดงให้เห็นว่าไม่อาจเข้ารับราชการทหารได้ตามที่กฎหมายกำหนด¹²³

¹²³ ข่าวกจากหนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ วันที่ 13 กันยายน 2554

ศาลพิเคราะห์ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเลือกทหารกองเกินอาศัยเพียงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพร่างกายและบุคลิกดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้มีภาวะทางเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด ซึ่งมีได้สัมพันธ์กับอาการของผู้ป่วยทางจิตตามความหมายทางวิชาการ แล้วนำมาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นโรคจิตถาวร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และยังทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความอับอายและสูญเสียความภาคภูมิใจในคุณค่าของตนเองที่มีต่อครอบครัวและสังคม เนื่องจากการปรากฏข้อความว่า เป็นโรคจิตถาวรในเอกสารประจำตัวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเอกสารราชการที่ต้องนำไปแสดงในการสมัครงานหรือในการอื่น ๆ จึงเป็นการตีตราว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการทางจิตผิดปกติอย่างรุนแรงและไม่อาจรักษาให้หายขาดได้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นโรคจิตแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีให้น้อยลง จึงเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีนี้ปรากฏว่า เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2516) ที่ออกตามพระราชบัญญัติราชการทหาร พ.ศ. 2497 กำหนดคนจำพวกที่ 2 ซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดีเหมือนคนจำพวกที่ 1 แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ โดยเพิ่มเติมว่า “ข้อ 3 (12) ภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด” ซึ่งเป็นไปด้วยความเห็นชอบด้วยกันของผู้ถูกฟ้องที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กลุ่มเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งผู้ฟ้องด้วย

จากตัวอย่างที่ยกขึ้นมาี้ แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะรายแต่มีความประสงค์จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมและเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย มิใช่มีความมุ่งหมายที่จะเยียวยาความเสียหายเฉพาะกรณีให้แก่ผู้เสียหายเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติรองรับให้บุคคลหรือหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่หากเป็นกรณีพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้คณะกรรมการฯ รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นมาตรการบังคับให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการปฏิบัติตามรายงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการวินิจฉัยไว้ และการกำหนดให้คณะกรรมการฯ รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย โดยเหตุผลในการกำหนดให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น มิได้หมายความว่าอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีหน่วยงานของรัฐกระทำการละเมิดต่อเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่อำนาจการสั่งการ

ให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขดังกล่าว รวมไปถึงกรณีนี้ที่เอกชนกระทำการละเมิดต่อเอกชนด้วยกันเองด้วย เนื่องจากว่าหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อเอกชนหรือเอกชนกระทำการละเมิดต่อเอกชนด้วยกัน ในทุกกรณีก็ย่อมจะมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสมอ เช่น กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเกี่ยวกับข้อพิพาททางแรงงาน ก็จะมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานฯ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลและบังคับให้เอกชนผู้กระทำละเมิดดังกล่าวดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เช่นกัน

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาจากประสบการณ์ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 คณะผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐของต่างประเทศจะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เนื่องจากมีกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้เป็นหลักประกันความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบเชิงนโยบาย ก็จะใช้วิธีการจัดประชุมทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และหากมีกรณีเรื่องที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหายถ้ามีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะส่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงนั้นรับไปดำเนินการ เช่น ประเด็นเรื่องสุขภาพ ก็จะส่งให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ ก็จะมีการเยียวยาในรูปแบบอื่นๆ อีก ได้แก่ การส่งประเด็นแห่งคดีไปให้ตำรวจสอบสวน หรือการส่งให้อัยการฟ้องร้อง รวมทั้งการให้หน่วยงานโดยตรงเข้ามาช่วยเหลือหรือลงโทษผู้กระทำการละเมิด การจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงาน เป็นต้น สำหรับการเยียวยาที่เป็นตัวเงิน โดยหลักการจะไม่ใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ จะให้คำแนะนำไปยังผู้กระทำละเมิดให้เป็นผู้จ่ายเงินให้กับเหยื่อ หรือให้สมาคมกฎหมายให้ความช่วยเหลือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจใกล้เคียงชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช้อำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอำนาจส่วนนี้ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง เหตุที่ต้องให้องค์กรศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบก็เนื่องมาจากการตรวจสอบโดยองค์กรศาลนั้นเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่น ๆ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้ ได้แก่ ¹²⁴

¹²⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อังแล้ว เชิงอรุณที่ , น. 56.

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีหลักประกันในความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆทั้งสิ้น

2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกข์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่น ๆ

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเรียกร้องของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเรียกร้องของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏต่อคู่ความย่อมเป็นหลักประกัน แก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ดังนั้น ตามกรณีศึกษาเรื่องนี้ หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง มาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรนั้น การแก้ปัญหาในระยะสั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ลงโทษผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตาม มาตรา 32 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 35 ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 32 (3) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติก็ยังมีอำนาจในการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ รับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้วางแผนทาง ในการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องเผยแพร่วิธีการรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนไปสู่ประชาชน ตลอดจนองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นประโยชน์ และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างยั่งยืนต่อไป

3.2 กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ในการศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน คณะผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนด กรณีศึกษาจากข้อร้องเรียนที่มีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความ สัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งแต่ละกรณีมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 กรณีข้อโต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชน

กรณีนี้มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า แพทย์ของโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งได้ทำคลอดและดูแลบุตรชายของผู้ร้องด้วยความประมาทไม่ระมัดระวังในการตรวจรักษาผู้ป่วยและทำการต่ำกว่ามาตรฐานเป็นเหตุให้บุตรชายของผู้ร้องติดเชื้อที่สะโพกและขาพิการในเวลาต่อมา ทำให้ผู้ร้องต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการรักษาพยาบาลบุตรให้หายจากการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว โดยกรณีดังกล่าวโรงพยาบาลเอกชนผู้ถูกร้องได้โต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด¹²⁵ ข้อโต้แย้งดังกล่าวฟังได้หรือไม่ เพียงใด

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” โดยสิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือ ปัจเจกชนทั้งหลายด้วย ในอันที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของบุคคลคนหนึ่ง สิทธิมนุษยชนประการต่าง ๆ ดังที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) จึงต้องตีความอย่างกว้าง และได้รับการรับรองและคุ้มครองไม่เพียงแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชนเท่านั้น หากแต่ยังได้รับการรับรองและคุ้มครองในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเองอีกด้วย การตีความในแนวทางดังกล่าวยังได้รับการยืนยันตามข้อ 13 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาล

¹²⁵ ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.155 - 157.

แห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม”¹²⁶ โดยนัยเช่นนี้ จึงต้องตีความว่าการแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนคนหนึ่งโดยเอกชนอีกคนหนึ่ง ย่อมจะกระทำมิได้ยิ่งกว่า

ข้อพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งยุโรป ด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Marckx c/Belgique*¹²⁷ ศาลแห่งยุโรปได้รับรองการดำรงอยู่ของ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัวในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และใน คดี *X. et Y. c/ Pays-Bas*¹²⁸ ศาลแห่งยุโรปได้ยืนยันหลักการตีความอย่างกว้างเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวของตน โดยศาลได้ย้ำเตือนว่าหากข้อ 8 ของอนุสัญญาแห่งยุโรปมีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อคุ้มครองเอกชนต่อการถูกแทรกแซงตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่ เพียงการกำหนดห้ามมิให้รัฐภาคีกระทำการแทรกแซงเช่นนั้นอันเป็นข้อผูกพันที่จะไม่กระทำการ (*un engagement négatif*) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รัฐภาคียังมีหน้าที่จะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม (*des obligations positives*) เพื่อให้สิทธิของบุคคลในชีวิตส่วนตัวและในชีวิตครอบครัวได้รับการเคารพอย่างแท้จริงอีกด้วย¹²⁹ ซึ่งอาจครอบคลุมไปถึงการกำหนดมาตรการที่มุ่งหมายให้สิทธิดังกล่าวของบุคคลได้รับการเคารพ แม้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง

โดยเหตุที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” สิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กร ของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชนทั้งหลายด้วยในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของ บุคคลคนหนึ่ง

นอกจากนั้น ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบ และเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจ ตรวจสอบการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือของเอกชนที่ได้กระทำการ

¹²⁶ Article 13 Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles.

¹²⁷ Arrêt *Marckx c/Belgique* du 13 juin 1979, N° 31 de la série A des publications de la Cour, ใน www.coe.int

¹²⁸ Arrêt *X. et Y. c/Pays-Bas* du 26 mars 1985, de la série A, N° 91 de la série A des publications de la Cour. V. G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l’homme*, p. 373.

¹²⁹ Arrêt *Airey* du 9 octobre 1979, Volume n° 32 de la série A, p. 17.

อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ได้บัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกายของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น ข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด จึงเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ได้แต่อย่างใด

3.2.2 กรณีผู้พิการถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินผู้ให้บริการบัตรเครดิตในการขอสมัครใช้บัตรเครดิต โดยให้เหตุผลว่าผู้พิการไม่สามารถกระทำตามขั้นตอนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลและสถานภาพทางการเงินของบุคคลตามที่ทางสถาบันการเงินกำหนดไว้ได้

โดยปกติเมื่อมีการยื่นขอสมัครใช้บัตรเครดิต ทางสถาบันการเงินผู้ให้บริการก็จะให้มีการกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพและสถานะทางการเงินของผู้สมัคร หรือจัดเจ้าหน้าที่เพื่อโทรศัพท์ไปสอบถามรายละเอียด แต่กรณีผู้ขอสมัครเป็นผู้พิการทางสายตาหรือเป็นผู้พิการทางการได้ยินซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ สถาบันการเงินจึงใช้เหตุผลดังกล่าวในการปฏิเสธไม่ให้ผู้พิการใช้บัตรเครดิต ทั้งที่สถานะทางการเงินของผู้พิการนั้นก็จะเป็นไปตามเกณฑ์ที่ทางสถาบันการเงินกำหนดว่าสามารถขอสมัครสมาชิกบัตรเครดิตได้

จากกรณีศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากกฎหมายและหลักสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการแล้ว มีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

- (1) หลักการสากลที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ
- (2) การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของคนพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550

- (3) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR)

ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) หลักสากลที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ

(1) กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2537 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไว้ในหมวดการสร้างเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ (ข้อ 24-27) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

- คำว่า “การสร้างเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ” หมายความว่า หมายความว่า กระบวนการที่ทำให้ระบบต่าง ๆ ของสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า บริการ กิจกรรม ข้อมูลข่าวสารและเอกสารต่าง ๆ ได้รับการจัดทำขึ้นสำหรับประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการ

- หลักการความเสมอภาคทางสิทธิ มีความหมายว่า ความต้องการจำเป็นของบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญโดยเท่าเทียมกัน ฉะนั้น ความต้องการจำเป็นดังกล่าวจึงต้องนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการวางแผนในแต่ละสังคม นอกจากนี้ ทรัพยากรทั้งหมดในสังคมก็ต้องถูกใช้ไปเพื่อประกันว่า บุคคลทุกคนจะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมในสังคม

- คนพิการเป็นสมาชิกของสังคมเช่นเดียวกับบุคคลอื่น และมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง และควรจะได้รับคามสนับสนุนตามความต้องการจำเป็นที่มีอยู่ ภายใต้โครงสร้างปกติของสังคมในด้านการศึกษา สาธารณสุข การจ้างงาน และบริการสังคม

- เมื่อคนพิการได้รับสิทธิอันเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคมแล้ว เขาก็ควรจะมีบทบาทหน้าที่ที่เท่าเทียมด้วย เพราะเมื่อคนพิการได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่ตนเองสมควรจะได้รับ สังคมก็ควรที่จะเพิ่มความคาดหวังที่มีต่อคนพิการให้สูงขึ้นจากเดิม ดังนั้น จึงควรจะมีการดำเนินงานที่จะช่วยคนพิการให้ก้าวเข้ามารับผิดชอบสังคมอย่างเต็มที่ ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งก็จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการในสังคมอีกด้วย

2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อ 5 ความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

- รัฐภาคียอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันเบื้องต้นและภายใต้กฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ

- ให้รัฐภาคีห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งปวงเพราะเหตุแห่งความพิการ และประกันให้คนพิการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทั้งปวง

- เพื่อเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมกันและจัดการเลือกปฏิบัติ ให้รัฐภาคีดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อประกันว่าจะจัดให้มีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

- มาตรการเฉพาะซึ่งจำเป็นในการเร่งหรือเพื่อให้บรรลุถึงความเท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ แก่คนพิการต้องไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญานี้

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ

4) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ

(CSR)

ได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า ผู้ประกอบธุรกิจต้องสนับสนุนและเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยหมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนภายในธุรกิจของตน และกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล โดยความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจด้านสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงบริษัทในเครือผู้ร่วมทุนและคู่ค้า

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการสากลประกอบกับกับบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะเห็นได้ว่า การที่สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ให้บริการบัตรเครดิตปฏิเสธมิให้ผู้พิการสมัครบัตรเครดิตโดยการอ้างเหตุว่าผู้พิการไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ข้อมูลกับทางสถาบันการเงินตามระเบียบของสถาบันการเงิน โดยที่ยังไม่ได้มีการพิจารณาถึงเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของผู้นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คณะผู้ศึกษาวิจัยขอสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ดังนี้

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้เกิดประสิทธิภาพนั้น คณะผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นและข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น 4.1 มาตรการทางกฎหมาย และ 4.2 มาตรการ อื่นๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 มาตรการทางกฎหมาย

4.1.1 การกำหนดบทนิยามและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันมีปัญหาที่สำคัญคือ การขาดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่งผลเกิดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันได้หรือไม่ และมีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

การแก้ไขปัญหานี้ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน เช่น กำหนดลักษณะของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบ ฯลฯ ให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวนี้มีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันอาจจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ซึ่งจะเป็นเส้นแบ่งที่สำคัญว่าการกระทำความผิดนั้นจะมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ ซึ่งในการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ของบุคคลนั้น อาจใช้แนวทางตามที่ที่ประชุม ICJ (International Commission of Jurists) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ในการประชุมเมื่อปี 1967 ที่กรุงสต็อกโฮล์ม

ประเทศสวีเดน ว่าเป็น “สิทธิที่จะอยู่โดยลำพังโดยมีการรบกวนการแทรกแซงในระดับที่น้อยที่สุด” ซึ่งมีการขยายความว่า หมายถึงสิทธิของปัจเจกชนที่จะดำเนินชีวิตโดยได้รับการคุ้มครองจากสิ่งเหล่านี้ คือ¹³⁰

- 1) การแทรกแซงในชีวิตความเป็นส่วนตัว ครอบครัว และเคหสถาน
- 2) การแทรกแซงในทางกายภาพ หรือในทางจิตใจ หรือศีลธรรมและเสรีภาพในทางความคิด
- 3) การกระทำต่อเกียรติยศและชื่อเสียง
- 4) การไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนความจริง ซึ่งทำให้เป็นที่เสื่อมเสียในสายตาของ

สาธารณชน

- 5) การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องอันเป็นที่น่าอัปยศเกี่ยวกับชีวิตความเป็นส่วนตัว
- 6) การใช้ชื่อหรือเครื่องหมายชี้เฉพาะหรือภาพโดยไม่มีอำนาจ
- 7) การสืบความลับ การสอดรู้สอดเห็น การติดตามเฝ้าดู และการรบกวน
- 8) การแทรกแซงการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน
- 9) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ ซึ่งผู้กระทำได้รับมาอันเนื่องมาจากการประกอบ

วิชาชีพนั้น

- 10) การใช้งานในทางที่มีขอบซึ่งการติดต่อสื่อสารส่วนบุคคล

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าขอบเขตที่บุคคลควรได้รับการคุ้มครองและการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัว ก็คือการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระ มีสิทธิที่จะแสวงหาความสุขในชีวิตตามวิถีทางที่อาจเป็นไปได้ และเป็นความพอใจตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ดังนั้น หากมีกรณีที่เอกชนได้กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตดังกล่าวของบุคคลอื่น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ทั้งนี้ แม้ว่าในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจในการตรวจสอบก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมติการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น โดยมีอาจก้าวล่วงพิจารณาไปถึงการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะขององค์กรของรัฐแห่งอื่นอยู่แล้ว

นอกจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรของสำนักงานฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

¹³⁰ วีรพงษ์ ปิงไกร. (2543) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หน้า 14

4.1.2 การปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีบทบาทเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจน

โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สามารถให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น แก่รัฐมนตรีว่าการในแต่ละกระทรวงได้โดยตรง เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการที่เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากกรณีการร้องเรียนในประเด็นที่มีผลกระทบต่อคนโดยส่วนใหญ่ โดยคำแนะนำต่าง ๆ จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น บทบาทในการสามารถให้คำแนะนำ หรือให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคธุรกิจได้โดยตรง จึงน่าที่จะนำมากำหนดเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

นอกจากนั้น ควรกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขเรื่องเร่งด่วนได้อย่างทันท่วงที หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะยังไม่ได้รับการร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม โดยจะสามารถสนับสนุนในเรื่องของบริการทางการแพทย์ อาหาร เสื้อผ้า การเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่ หรือแม้แต่การจัดการกับคนที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเหยียดหยามผู้อื่นออกจากงาน อย่างเป็นทางการได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นนโยบายที่ดีเพื่อเข้าไปจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รวดเร็วและทันท่วงที รวมถึงยังมีการแก้ไขเยียวยาและมีการจัดการกับคนที่กระทำการละเมิดด้วย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนครอบคลุม ครบวงจร

โดยมาตรการดังกล่าว อาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอาจต้องมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิจารณาว่าควรมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแค่ไหน เพียงใด

4.2 มาตรการอื่น ๆ

จากการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ สามารถนำแนวทางปฏิบัติและประสบการณ์ของต่างประเทศมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นสำคัญได้ โดยนอกจากจะมีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายแล้ว ยังมีการดำเนินการด้านอื่น ๆ เป็นมาตรการเสริมด้วย ได้แก่

4.2.1 การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาขาต่าง ๆ ในต่างจังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น

4.2.2 การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีการติดตามประเมินผลทั้งจากผู้ประเมินภายนอก และจากผู้ประเมินภายใน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนหน่วยราชการระดับกระทรวงให้ผู้ประเมินภายในสำหรับการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมาตรการนี้ถือเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนให้แผนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพราะทุกกระทรวงอยู่ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ที่ต้องนำไปปฏิบัติและต้องมียุทธศาสตร์เพิ่มเติม คือ “เป็นผู้ประเมินผลด้วย” เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดแต่ละกระทรวงตระหนักและเห็นความสำคัญในการที่จะต้องนำไปปฏิบัติ แต่ในระยะเริ่มแรกอาจต้องมีการศึกษา วิจัย เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนก่อน

4.2.3 การปลูกจิตสำนึก สร้างความตระหนักโดยเริ่มตั้งแต่เด็กและเยาวชน เพื่อให้ได้เห็นคุณค่าในหลักการของสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ การไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกัน เพื่อสร้างค่านิยมในสิ่งเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้ภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2543), น. 14.
- กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), น. 8.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948
- จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), น. 156.
- จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 57.
- จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 227.
- (5) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule Of Law),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541 : น. 26.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น. 28-32.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2552), น. 92-93.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ , พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 64.
- ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550), น. 206 – 207.
- มาลี พงษ์พงศาวิลี, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น. 6 – 7.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), น. 1.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544), น. 56.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น. 44.
- วีรพงษ์ บึงไกร. (2543) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, น. 14
- สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 73.
- สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 87.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด นานาสีพิมพ์, 2544), น. 42.

เข้มทิศธุรกิจเพื่อสังคม : คู่มือช่วยบอกพิทักษ์การดำเนินงานที่มีเป้าหมายด้านธุรกิจควบคู่ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยคณะทำงานส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทจดทะเบียน, คณะกรรมการ การกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.),

วารสารภาษาไทย

พอพันธ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ดุลพาห, ปีที่ 40, เล่มที่ 6, พฤศจิกายน - ธันวาคม 2536, น. 40 - 41.

รายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลีใต้ (National Human Rights Commission of Korea) เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 โดย นางจันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชัย ศรีรัตน์, “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”, ดุลพาห, ปีที่ 48, เล่มที่ 3, กันยายน - ธันวาคม 2544, น. 47.

สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 14, น. 44 (กันยายน 2537).

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950

Ian Brownlie (Ed), Basic Documents on Human Rights, (Oxford : Clarendon Press), 1994, pp. 506)

Nicola Rowe and Volker Schlette, “The Protection of Human Rights in European after the Eleventh Protocol to the ECHR” European Law Review. (London : Sweet & Maxwell, 1998), p. 2.

วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

กนิษฐา เชี่ยววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 76 - 77.

ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 155 - 157

สุพจน์ เวชมุข, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติตามมาตรา 257 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 50.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย

<http://www.tddf.or.th/tddf/webboard/feedback.php?ID=9387&READNUM=&refpage=1>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” <http://www.pub-law.net>.

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html>

Section 26 Canadian Human Rights Act



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๘-๓๔๐๐, ๐-๒๑๔๘-๓๙๐๐
โทรร้องเรียน : ๑๓๗๗
Website : www.nhrc.or.th