



วารสาร

ปีที่ 20 เล่มที่ 59 เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ.2561

Constitutional Court Journal

ISSN 1513-1246

ศาลรัฐธรรมนูญ

ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
Constitutional Court Journal

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
Office of The Constitutional Court

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

Constitutional Court Journal

ปีที่ 20 เล่มที่ 59 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2561

ISSN 1513-1246

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

พิมพ์ครั้งที่ 1

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

กันยายน 2561

ราคา 120 บาท

พิมพ์ที่ : บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด

9 ซอยลาดพร้าว 64 แยก 14 แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0-2530-4114 (อัตโนมัติ) โทรสาร 0-2108-8950-51

บทบรรณาธิการ

วารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มนี้ นับเป็นเล่มที่ 59 กองบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อพันธกิจในการเผยแพร่องค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนไปสู่ผู้อ่าน จึงได้รวบรวมบทความทางวิชาการที่มีสาระความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และอื่นๆ ซึ่งเป็นบทความจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่สามารถถ่ายทอดให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่าย และสามารถนำไปเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติม และใช้ประโยชน์ทางวิชาการอีกด้วย

กองบรรณาธิการวารสารรัฐธรรมนูญ ขอขอบคุณเจ้าของบทความผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้สรรคสร้างบทความที่มีเนื้อหาทันสมัยและทำความเข้าใจได้ง่าย และหวังว่าวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป

บรรณาธิการ

สารบัญ

หน้า

- หลักสิทธิมนุษยชนกับแนวทางคำวินิจฉัย (บางประการ) ของศาลรัฐธรรมนูญ.....1
 จเด็จ อินสว่าง
- พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย 14
 จุมพล ลำเภาพล
- เครื่องมือในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน..... 30
 ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์
- การคุ้มครองและจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในประเทศไทยในสถานการณ์ฉุกเฉิน..... 47
 ข้อ 4 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองค.ศ. 1966
 เชิดชู รักตะบุตร
- แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่าง 58
 รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
 คิสทัต โทตระกิตย
- อัยการกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 79
 ตระกูล วินิจฉัยภาค
- ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัยในสังคมประชาธิปไตย..... 92
 นवलพรรณ ลำซำ
- ความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 103
 เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ
- แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือต่อบทบาทในเรื่องสิทธิมนุษยชน : กรณีศึกษา..... 113
 ชาวโรฮีนจา
 พีเชฐ ตานะเศรษฐ

- การให้ความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น 132
ผ่านสื่อออนไลน์
ภักพวงศ์ พงษ์เกตุรา
- สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐตามหลักนิติธรรม 143
วิรัตน์ พาณิชย์พงษ์
- หลักสิทธิมนุษยชนกับการค้นหาความจริงในคดีอาญา 214
สมัคร ชาวพานันท์
- สะท้อนภาพสิทธิมนุษยชนกับวัฒนธรรมในสังคมไทย 233
สมชัย สัจจพงษ์
- การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหายโดยกระบวนการยุติธรรม 244
สุรศักดิ์ ตริรัตน์ตระกูล
- ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์รากฐานของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ 266
อุดม รัฐอมฤต

หลักสิทธิมนุษยชนกับแนวทางคำวินิจฉัย (บางประการ) ของศาลรัฐธรรมนูญ

จเด็จ อินสว่าง*

บทคัดย่อ

สิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน ที่บัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้
ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ของหลักสิทธิมนุษยชน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านศาสนา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เพื่อให้ดำรงอยู่ใน
ประเทศไทยด้วยความสันติภาพ เพื่อประเทศเป็นหนึ่งเดียวกันและยอมรับถึงความหลากหลายใน
การดำรงชีวิต ทักษะ เพื่อเป็นการศึกษาแลกเปลี่ยนความรู้ ทักษะ การเปลี่ยนแปลงใหม่ ให้เกิดการ
ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของตนเอง บุคลิกภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับ
แต่ละประเทศ สิ่งหนึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติและความเข้าใจแต่ละรัฐและคนในสังคมที่มีต่อสิทธิมนุษยชน
และปัจจัยสำคัญ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะกฎหมาย
สิทธิที่ได้รับการยุติธรรม การเดินทางย้ายถิ่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิทางการพูดการสื่อสาร
ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บุคคลสามารถมีงานทำและได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน
มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย มีสวัสดิการของตนเองและครอบครัว สิทธิในการพัฒนา จากที่กล่าว
ข้างต้น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สิทธิหน้าที่ต่างๆ ของแต่ละบุคคลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและ
พัฒนาที่ดีขึ้น สามารถนำไปประยุกต์ใช้จากการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม รวมกัน
เป็นชุมชน รวมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในสังคมที่ประชาชนต้องมีการตรวจสอบโดยกฎหมาย
รัฐ ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมมากน้อยแค่ไหน ย่อมหมายถึงความเข้มแข็งของประเทศ
บ้านเมืองนั้น อย่างไรก็ตาม หลักสิทธิมนุษยชนนั้น ต้องคำนึงถึง การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก
ไม่ให้เกิดการแทรกแซงในชีวิตของประชาชน คุ้มครองประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยบุคคลที่แสวงหา
ผลประโยชน์ สถาบันสังคม กฎหมาย สถาบันต่างๆ จำเป็นต้องเข้าใจถึงประชาชนเพื่อสร้างองค์ความรู้
ในการพัฒนาต่อไป

* ข้าราชการบำนาญ (นักบริหาร 11 – อติตปัลติกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา), อาจารย์พิเศษ (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์),
ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีสมกับความเป็นมนุษย์ โดยมีลักษณะติดตัวกับผู้ทรงสิทธิได้ และเป็นสิทธิที่มีลักษณะสากล (Universal) คือเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ เพศ หรือนับถือศาสนาใด¹

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกันในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา และสถานภาพทางกายภาพและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมืองหรือความเชื่ออื่นๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดหรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้ (ชะวักชัย ภาติณฐ์, 2548:29)

ในสังคมไทยแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้สะท้อนอยู่ในวิถีของคนไทยมาตั้งแต่อดีต การส่งเสริมและการยอมรับในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในสังคมเห็นได้ชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนตั้งแต่สมัยสุโขทัย การยอมรับในเรื่องของความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ก็ปรากฏจากประกาศเลิกทาส ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากนั้น การที่สังคมไทยเป็นสังคมที่รักความสงบ มีสันติสุข มีความเอื้ออาทรต่อกัน ปราศจากความขัดแย้งที่รุนแรง ต้อนรับการปฏิบัติของทุกศาสนา ของชนทุกชาติ ย่อมแสดงให้เห็นว่าสังคมไทยมีรากฐานของการเคารพในสิทธิของบุคคล

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และต่อมาในปี พ.ศ. 2491 ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ตลอดจนเข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ที่ผ่านมายังมีลักษณะที่เป็นไปโดยธรรมชาติ พัฒนาไปตามความรู้ความเข้าใจ ค่านิยมและวัฒนธรรมของสังคมไทย ตลอดจนการดำรงชีวิตที่แตกต่างกันของประชาชน ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำในส่วนต่างๆ ของสังคม ทั้งโดยเจตนาและโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 44

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่น้อยหน้าประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ได้ทำการยกร่างและประกาศใช้แทนที่ที่ยังยึดถือแนวการให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียดคล้ายคลึงกัน ทั้งในด้านแนวคิด แนวปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่างๆ ต่อไปนี้²

1. การให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป โดยบัญญัติบังคับให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์การตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

2. การให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์การต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

3. การให้ความคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคล และความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย โดยบัญญัติห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

4. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อบังคับตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรงภายใต้เงื่อนไขบางประการ

5. การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายโดยการบัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยการบัญญัติห้ามมิให้จับและคุมขังบุคคลไว้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน นอกจากนี้หากมีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้น ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, 2550, คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา : กรุงเทพฯ

6. การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยการรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในสถานตลอดจนการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองสถานโดยปกติสุข ทั้งการเข้าไปในสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นสถานหรือที่รื้อฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติทำนองเดียวกับการค้น นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลยังให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วยซึ่งรวมถึงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน

7. การให้ความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่าเป็นการให้ความคุ้มครองที่เป็นหลักหรือแนวคิดทางทฤษฎี ซึ่งจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ก็ต่อเมื่อมีมาตรการรองรับไว้ในทางปฏิบัติ ซึ่งก็ได้แก่กระบวนการยุติธรรมนั่นเอง หากแม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การจับหรือการค้นต้องมีหมายศาล ก็ต้องมีมาตรการทางกฎหมายในแบบของกฎหมายวิธีบัญญัติออกมารองรับเพื่อให้เป็นมาตรการที่ต้องถือปฏิบัติเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการปฏิบัติในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น ก่อนจับต้องดำเนินการอย่างไร ภายหลังจับต้องดำเนินการอย่างไร ต้องแจ้งข้อหาอย่างไร มีอำนาจควบคุมตัวกี่วัน ต้องดำเนินการสอบสวนอย่างไรภายในกำหนดเวลาเท่าใด เป็นต้น

ในขณะที่โลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 การส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เป็นบรรทัดฐานของการจัดระเบียบใหม่ของโลก ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ท่ามกลางการปรับเปลี่ยนไปในแนวทางของการพัฒนาดังกล่าว โดยจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้อย่างกว้างขวางที่สุดนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมา จึงถือได้ว่าเป็นการประกาศถึงความเป็นชาติที่มีอารยธรรมเท่าเทียมกับชาติอารยธรรมอื่น แต่การที่มีเพียงกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เท่าเทียมกับนานาประเทศนั้นมิใช่สิ่งที่พึงประสงค์นั้นจะสามารถสร้างสันติสุขอย่างแท้จริงได้ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ได้มอบแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนว่า สิทธิมนุษยชนจะสัมฤทธิ์ผลที่แท้ ต้องประสานสู่จริยธรรมเชิงสร้างสรรค์ โดยไม่หยุดอยู่แต่เรื่องของการมีสิทธิ ใช้สิทธิ พินัยสิทธิ รักษาสิทธิ การมีปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือข้อกฎหมายต่างๆ นั้นเป็นเพียงเครื่องหมายรู้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม มนุษย์ย่อมต้องพัฒนาตนเองไป ยิ่งกว่านั้นมนุษย์ย่อมไม่ละเมิดผู้อื่น มิใช่เพียงเพราะเคารพตามกฎหมายเกณฑ์ มนุษย์ต้องปฏิบัติต่อกันจากส่วนลึกของจิตใจ ด้วยความเมตตา กรุณา ความรัก และความเอื้ออาทรต่อกัน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ปัญญา” หรือความเข้าใจที่ถูกต้องต่อความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ซึ่งคือเป้าหมายที่แท้จริงในการพัฒนาของมนุษย์

ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้มาตรการและกลไกตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นที่จะต้องพิจารณากำหนดมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครบวงจรอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงภูมิหลังของสังคมไทย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เพื่อให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างเหมาะสมและช่วยให้คนในสังคมไทยไม่ละเมิดต่อกัน มีเมตตา

มีความเข้าใจอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสร้างสรรค์ โดยไม่นำไปสู่ภาวะสุดโต่งทางสังคมสองด้าน คือ ด้านหนึ่งสังคมที่ยังไม่เข้าถึงอารยธรรม เพราะมนุษย์ในสังคมนั้นไม่คำนึงถึงสิทธิของกันและกัน ปล່อยให้มีการละเมิดต่อชีวิต ต่อทรัพย์สิน มีการกีดกันแบ่งแยก ทำให้บุคคลขาดอิสระเสรีภาพ อีกด้านหนึ่งคือ สังคมที่ใกล้ถึงจุดอวสานของอารยธรรม เพราะมนุษย์ในสังคมนั้นบีบรัดตัวให้คับแคบลงด้วยการคอยระวังในการที่จะปกป้องพิทักษ์สิทธิของตน จนสูญเสียความสัมพันธ์ตามธรรมชาติทั้งในครอบครัว และสังคม โดยอยู่ด้วยท่าทีและพื้นฐานของการปกป้องและเรียกร้องสิทธิแต่เพียงอย่างเดียว เป้าหมายหลักของนโยบายสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่สำคัญมีอยู่ 4 ประการ³

1. การมีสังคมที่มีสันติสุขอย่างแท้จริงกล่าวคือประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างอาทรมีเมตตาเคารพในสิทธิซึ่งกันและกันมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ทั้งนี้การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควรผสมผสานเข้าไปเป็นวัฒนธรรมที่สำคัญของสังคมไทยในอนาคต

2. การมีสังคมที่มีการเคารพกฎหมาย ยึดหลักนิติธรรม (rule of law) ควบคู่ไปกับหลักจริยธรรม โดยไม่ใช่หลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเงื่อนไขในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือมุ่งร้ายซึ่งกันและกัน

3. การมีสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยสร้างโอกาสความเสมอภาคและความยุติธรรมให้แก่บุคคลที่ด้อยโอกาสในสังคม ส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคประชาสังคม

4. การมีสังคมที่การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืนทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคนซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดของสังคม

การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทั่วไปนั้นมีหลักพื้นฐานว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันต่ออำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการของรัฐนั้นดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตและองค์กร ข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตคือการคุ้มครองโดยทั่วไปจะมีผลเฉพาะในอาณาเขตของรัฐ ส่วนข้อจำกัดขององค์กรคือจะผูกพันต่อองค์กรของรัฐนั้น

เหตุผลที่รัฐบาลบัญญัติให้มีการคุ้มครองด้านสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลในรัฐถูกระทำโดยไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมายจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ขยายตัวออกไปครอบคลุมถึงอำนาจที่ปัจเจกบุคคลในรัฐอาจเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐกระทำการได้โดยตรงดังเช่น มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น ที่บัญญัติให้บุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐเพื่อบังคับให้รัฐกระทำการได้

³ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดภาระหน้าที่และความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อสิทธิเสรีภาพนั้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรมเช่นมาตรา 35 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือมาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงานรวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธกิจที่จะต้องบัญญัติกฎหมายในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้การคุ้มครองหรือรับรองสิทธิของรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติอย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญได้บัญญัติต่อไปด้วยว่าหากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่บัญญัติกฎหมายเพื่อให้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สำเร็จ จะเกิดผลร้ายต่อฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะใดบ้าง ดังนั้นแม้จะกำหนดเวลาในการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนั้นแต่ก็ไม่ได้บัญญัติว่าหากละเลยไม่บัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะเกิดผลอย่างไร

บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดภารกิจในการให้หลักประกันในกระบวนการยุติธรรมทางศาลด้วย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเพราะศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายหากมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นดังนั้นหากมีแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิแต่เมื่อมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นกลับไม่มีหลักประกันว่าจะป้องกันการละเมิดหรือเยียวยาการละเมิดอย่างไรการคุ้มครองหรือรับรองตามรัฐธรรมนูญย่อมไร้ความหมายจึงจำเป็นต้องมีหลักประกันในกระบวนการทางศาล ที่จะทำให้อิทธิพลดังกล่าวนี้เป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติโดยถือเป็นสิทธิเรียกร้องมหาชนที่ประชาชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคสองของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพกับศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในหลายมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อาทิ

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความ กฎหมายทั้งปวง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้วให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความใน หมวดนี้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 32 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 39 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม⁴

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

บทบาทหลักในด้านการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญคือประชาชนสามารถได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามลักษณะพื้นฐานด้วยบทบาทอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญได้ใน 4 ลักษณะ คือ

1. บทบาทอำนาจในการโต้แย้งทางนิติบัญญัติ เช่น การโต้แย้งยับยั้งร่างกฎหมายขององค์กรอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. บทบาทอำนาจโต้แย้งทางบริหารเช่นการโต้แย้งยับยั้งพระราชกำหนดและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรอำนาจฝ่ายบริหารที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
3. บทบาทอำนาจการโต้แย้งทางตุลาการเช่นการโต้แย้งยับยั้งร่างกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินพิพากษาคดีขององค์กรอำนาจฝ่ายตุลาการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, 2550, คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา : กรุงเทพฯ.

4. บทบาทอำนาจผสมซึ่งเป็นบทบาทอำนาจที่เกี่ยวข้องครอบคลุมทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และฝ่ายตุลาการด้วย เช่นการที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผูกพันทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นโดยตรง ทั้งในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่ปวง ซึ่งมีผลต่อการมีบทบาทอำนาจผสมของศาลรัฐธรรมนูญในทางอ้อมด้วย⁵

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2552 “ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ จะต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งนั้น มีหลักการอย่างเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 34 และมาตรา 43 ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 43

การที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 บัญญัติห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ขายอาหารหรือเครื่องดื่มขายอาหารหรือเครื่องดื่มตั้งแต่เวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 15.00 นาฬิกา เว้นแต่จะรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นก่อนนั้น ย่อมเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรคหนึ่งโดยตรง คงมีปัญหาเพียงว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะเข้าข่ายกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความในวรรคสองหรือไม่ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของประชาชนนั้นจะต้องมีขอบเขต “เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโรคการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการจัดระเบียบ

⁵ เขาวณะ ไตรมาศ, บทความศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากหลายของมาตรการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

การประกอบอาชีพการค้ำครองผู้ประกอบการฝั่งเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”
ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรคสอง ทั้งยังจะเป็นไปเพียง “เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือน
สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” อีกด้วยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 29 วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 45
ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16
พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และมาตรา 43 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6
กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราอื่นๆ
หรือไม่ อีกต่อไป”⁶

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นแสดงให้เห็นถึงหลักสิทธิมนุษยชนของปวงชนชาวไทย
มีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญ 2550 ได้กำหนดไว้ การจำกัดเสรีภาพ
ในการขายอาหารหรือเครื่องดื่มในช่วงเวลา 01.00 นาฬิกา ถึง 05.00 นาฬิกาของแต่ละวันนั้นนอกจาก
จะเป็นการจำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพค้าขายโดยสุจริตของประชาชนจำนวนมากโดยไม่จำเป็น
แล้วยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้ประกอบการสุจริตอื่นๆที่มีความจำเป็นจะต้องบริโภค
อาหารและเครื่องดื่มในช่วงเวลาดังกล่าวของแต่ละวันโดยไม่มีเหตุผลและความจำเป็นสนับสนุน
อีกด้วยถึงแม้จะมีการผ่อนปรนให้ขอรับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้
ก็ยังคงเป็นการสร้างเงื่อนไขและภาระแก่การใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยไม่จำเป็นอยู่นั่นเองเพราะการที่
จะบังคับให้ประชาชนประกอบอาชีพค้าขายอาหารหรือเครื่องดื่มทั่วทุกพื้นที่ของประเทศจะต้องไป
ขอใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติทั้งยังเป็นทางให้ประชาชน
ผู้ประกอบการสัมมาชีพเหล่านั้นต้องตกอยู่ใต้อำนาจครอบงำของเจ้าหน้าที่โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร
อีกด้วยการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเห็นได้ชัดว่ามีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความมั่นคงของรัฐหรือ
เศรษฐกิจของประเทศ การค้ำครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปกป้องการรักษาความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือประโยชน์อื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 43 วรรคสอง
แต่อย่างใดประกอบกับความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป
จากเดิมและไม่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน

⁶ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, Available: [http://www.constitutionalcourt.or.th/\(2015,july29\)](http://www.constitutionalcourt.or.th/(2015,july29)).

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 “นางผณินทรา ภาคเกษม และคณะมีหนังสือร้องเรียน กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2545 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีและไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาคโดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่าสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะต้องมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรรคสี่

การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใดอันเป็นการแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของบุคคล โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน

เมื่อบทบัญญัติตามมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกันเกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6⁷

⁷ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, Available: [http://www.constitutionalcourt.or.th/\(2015,july29\)](http://www.constitutionalcourt.or.th/(2015,july29)).

ผลของคำวินิจฉัยนี้ ได้แสดงให้เห็นถึง สิทธิ ความเท่าเทียมของมนุษย์ ทั้งเพศชายและเพศหญิง ฝ่ายหญิงมีสิทธิในการเลือกที่จะใช้นามสกุล มิได้เป็นการบังคับแต่อย่างใด เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมาย

นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงถึงสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้จริง ได้เห็นเป็นรูปธรรม มิใช่นามธรรมที่ปฏิบัติมิได้

สรุป

การแสดงถึงสิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้จริง ได้เห็นเป็นรูปธรรม เพราะทุกคนเกิดมาย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้และปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดนคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของหลักสิทธิมนุษยชน และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้านศาสนา เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เพื่อให้ดำรงอยู่ในประเทศไทยด้วยความสันติภาพ เพื่อประเทศเป็นหนึ่งเดียวกัน และยอมรับถึงความหลากหลายในการดำรงชีวิต ทักษะคิด เพื่อเป็นการศึกษาแลกเปลี่ยน ความรู้ ทักษะ การเปลี่ยนแปลงใหม่ ให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของตนเอง บุคลิกภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับแต่ละประเทศสิ่งหนึ่งซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติและความเข้าใจแต่ละรัฐและคนในสังคมที่มีต่อสิทธิมนุษยชน และปัจจัยสำคัญ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะกฎหมาย สิทธิที่ได้รับคุ้มครอง การเดินทาง การย้ายถิ่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิทางการพูดการสื่อสาร ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม บุคคลสามารถมีงานทำและได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย มีสวัสดิการของตนเองและครอบครัว สิทธิในการพัฒนา จากที่กล่าวข้างต้น การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น สิทธิหน้าที่ต่างๆ ของแต่ละบุคคลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่ดีขึ้น สามารถนำไปประยุกต์ใช้จากการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ศิลปวัฒนธรรม รวมกันเป็นชุมชน รวมถึงการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในสังคมที่ประชาชน ต้องมีการตรวจสอบโดยกฎหมาย รัฐ ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมมากน้อยแค่ไหน ย่อมหมายถึงความเข้มแข็งของประเทศบ้านเมืองนั้น อย่างไรก็ตาม หลักสิทธิมนุษยชนนั้น ต้องคำนึงถึงการเคารพสิทธิของประชาชนเป็นหลัก ไม่ให้เกิดการแทรกแซงในชีวิตของประชาชน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ สถาบันสังคม กฎหมาย สถาบันต่างๆ จำเป็นต้องเข้าใจถึงประชาชนเพื่อสร้างองค์ความรู้ ในการพัฒนาต่อไป

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า หลักสิทธิมนุษยชนต้องนำเอาวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต มาร่วมในการพิจารณาด้วย ด้วยเหตุนี้เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญจากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำถามว่า ความเสมอภาคตามหลักสิทธิมนุษยชนกับความสอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิต ไปด้วยกันหรือไม่

บรรณานุกรม

ชวนะ ไตรมาศ, บทความศาลรัฐธรรมนูญกับความหลากหลายของมาตรการส่งมอบบริการด้านการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), 44

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, (คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา : กรุงเทพฯ, 2550)

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, Available: [http://www.constitutionalcourt.or.th/\(2015,july29\)](http://www.constitutionalcourt.or.th/(2015,july29)).

พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย

จุมพล สำเภาพล*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคนเนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว ซึ่งสิทธิเหล่านี้ย่อมต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐโดยถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์ สิทธิมนุษยชนครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม ทั้งนี้ สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) และยังมีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ จึงได้เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ได้แก่ 1. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) 2. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียน (CEDAW) 3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) 4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) 5. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD) 6. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรืออ้ายยัศักดิ์ศรี (CAT) 7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของชนพิการ (CRPD) การเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในประเทศไทย

คำสำคัญ พันธกรณีระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน

* อติตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่มีจุดกำเนิดจากโลกตะวันตก ซึ่งเรียกร้องให้รัฐได้คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ อันถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน และต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลาย และมีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จนได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสากล เป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย และถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย เมื่อพิจารณาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว หลักสิทธิมนุษยชนมีกำเนิดแรกเริ่มมาพร้อม ๆ กับการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เนื่องจากสถานการณ์ และความตึงเครียด การขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดสงครามโลก ดังนั้น เพื่อนำมาซึ่งสันติภาพของโลกอย่างยั่งยืนอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ จึงปรากฏชัดเจนในกฎบัตรแห่งสหประชาชาติว่าจะต้องให้ความสำคัญกับทั้งความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชนไปพร้อม ๆ กัน ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน เมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจึงได้เข้าร่วมในพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเป็นภาคีในอนุสัญญาต่าง ๆ เพื่อให้สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้รับการรับรองและคุ้มครอง

1. หลักการของสิทธิมนุษยชน

1.1 ความหมายสิทธิมนุษยชน

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในอดีตยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย จนกระทั่งเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติแล้ว จึงได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ ซึ่งในกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่ง เช่น ในอารัมภบท มีข้อความที่กล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติไว้ว่า

“เพื่อเป็นการยืนยันความเชื่อในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ To Reaffirm Faith in Fundamental Human Rights, in the Dignity and Worth of the Human Person....” (United Organization, 2012)

ในตัวกฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในที่ต่าง ๆ เช่น ในอารัมภบท ในข้อ 1 ข้อ 13 ข้อ 55 ข้อ 56 ข้อ 62 และข้อ 76 แต่ไม่ได้มีคำนิยามหรือคำอธิบายความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด

ในทางวิชาการมักไม่มีการให้คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพความยุติธรรมและสันติภาพโลก” นั้นหมายถึง

สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชน

ให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้ง 2 ประการมาประกอบกันก็สามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิมนุษยชนคือสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนาที่ดีขึ้น

1.2 ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน เมื่อพูดถึงสิทธิมนุษยชนจึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย นักกฎหมายทั่วไปมักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบในแง่ที่ว่า คนจะมีสิทธิได้ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิ แต่ในแง่ของ “สิทธิมนุษยชน” นั้นขอบเขตของสิทธิมนุษยชนกว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรองดังกล่าวข้างต้น สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท¹ ได้แก่

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต การไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติเสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือ และปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

¹ นิรุฒ มณีพันธ์, หลักสิทธิมนุษยชนกับการบริหารบุคคลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เข้าถึงจาก <http://institute.constitutionalcourt.or.th/> [25 สิงหาคม 2558]

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรมบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

ดังนั้น กล่าวได้ว่า “สิทธิตามกฎหมาย” ทุกอย่างไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีสิทธิบางอย่างเท่านั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการทำร้าย หรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับ “อาหาร” ที่เพียงพอแก่การยังชีพไม่ถือว่ามีใครทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างพอเพียงแก่การมีชีวิตอยู่รอด²

2. พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักที่มีความสำคัญในระดับโลกซึ่งมุ่งเน้นให้ทุกประเทศคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีพันธกรณีที่สำคัญ 2 ประเภท ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน

2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN Declaration of Human Rights: UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UN Declaration of Human Rights: UDHR) เป็นความพยายามที่จะสร้างมาตรฐานร่วมกันของทุกคนและทุกชาติต่อสิทธิในทุก ๆ ด้านของมนุษย์ภายใต้ความคิดที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างเสรีและเท่าเทียมในศักดิ์ศรีและสิทธิ” (All human beings are born free and equal in dignity and rights) ดังนั้น หลักการสำคัญของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้จึงห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งปวง อาทิ การเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่นใด ต้นกำเนิดทางชนชาติหรือสังคม ฐานะ การเกิด หรือสถานภาพอื่น ๆ เป็นต้น โดยได้แจกแจงสิทธิต่าง ๆ ที่จะได้รับคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และอื่น ๆ

² คำบรรยาย เรื่อง หลักสิทธิมนุษยชน เข้าถึงจาก http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/2plan3.pdf

2.2 สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเป็นภาคีสถิตินิติ ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ³ และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน หรือตีความสนธิสัญญาและเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสนธิสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป และต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดหรือไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างประเทศภาคีด้วยกัน

การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสถิตินิติด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว กล่าวคือ เมื่อต้องการเข้าเป็นภาคีสถิตินิติ ส่วนราชการ ผู้รับผิดชอบจะเรียกประชุมราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาบทบัญญัติของสนธิสัญญาแล้วขอความเห็นชอบเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาแล้วจากนั้นก็แจ้งผลต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบ ซึ่งส่วนราชการนั้นจะแจ้งต่อไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้เป็นหน่วยงานเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกรณีของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนนี้ กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการยื่นสัตยาบันหรือภาคยานุวัติสารตามต่อกรณีตามที่สนธิสัญญานั้น ๆ ระบุไว้มาปฏิบัติภายในประเทศ

นอกจากนี้ มาตรา 27(4) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ยังได้กำหนดว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีหรือการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁴

³ การภาคยานุวัติ คือ การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาซึ่งจะใช้ในกรณีที่รัฐนั้นมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาและมีได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อนแต่สนธิสัญญาหรือรัฐที่ทำการเจรจาเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือลงนามในสนธิสัญญาสามารถให้ความยินยอมเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาในภายหลังได้ ด้วยการแสดงเจตนาโดยการประกาศฝ่ายเดียว และแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการภาคยานุวัติอาจเกิดขึ้นก่อนหรือหลังการมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาก็ได้ ผลของการภาคยานุวัติ ก่อให้ถือว่ารัฐที่ทำการภาคยานุวัติสนธิสัญญานั้น เป็นภาคีของสนธิสัญญาตั้งแต่ที่ทำการภาคยานุวัติหรือภายหลังตามที่สนธิสัญญากำหนด และมีสิทธิ หน้าที่ตามที่สนธิสัญญากำหนดไว้นับแต่นั้น โดยไม่มีผลย้อนหลัง

⁴ บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)

3. สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 และได้เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ทำให้เกิดพันธผูกพันในการปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีรวมไปถึงข้อตกลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วย ประกอบกับการที่ประเทศไทยได้นำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ โดยในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่⁵

1. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)
2. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับเรื่องการรับข้อร้องเรียน (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)
5. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - ICERD)
6. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT)
7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบด้วย ซึ่งสามารถพิจารณาวันที่มีผลบังคับใช้และสรุปสาระสำคัญของสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาได้ดังนี้

⁵ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2535 โดยปัจจุบันคงเหลือข้อสงวน 1 ข้อ คือ ข้อ 22 การดูแลกลุ่มเด็กซึ่งเป็นผู้หนีภัยฯ ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวปฏิบัติในประเทศ

2) สาระสำคัญของอนุสัญญานี้มี 3 ส่วน 54 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ 1-41) เป็นสาระบัญญัติว่าด้วย สิทธิต่างๆ ของเด็ก (child) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยอนุสัญญาฯ ได้ยืนยันรับรองสิทธิของเด็กที่จะใช้สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันก็เน้นย้ำถึงสถานการณ์เฉพาะสำหรับเด็กที่จะต้องได้รับโอกาสหรือการดูแลที่แตกต่างเป็นพิเศษ โดยเน้นว่าเด็กควรจะได้รับ การคุ้มครองและช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อสามารถรับมือความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่เด็กยังไม่โตเต็มที่ทั้งร่างกายและจิตใจ จึงต้องการพิทักษ์และการดูแลเป็นพิเศษรวมถึงต้องการการคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมทั้งก่อนและหลังการเกิด และได้กำหนดสิทธิเด็กที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง เช่น

- สิทธิที่จะดำรงอยู่ เด็กมีสิทธิติดมาแต่กำเนิดที่จะดำรงชีวิตอยู่ โดยรัฐจะต้องมีมาตรการพิเศษที่ใช้เพื่อประกันสิทธิในการมีชีวิตของเด็ก ตลอดจนการสร้างสภาวะแวดล้อมเพื่อให้เด็กมีชีวิตรอดและได้รับการพัฒนาทั้งทางร่างกาย สติปัญญา จิตใจ จริยธรรม สุขภาพจิตและสังคมในลักษณะที่เคารพศักดิ์ศรีของเด็ก และเพื่อเตรียมให้เด็กได้มีชีวิตอยู่ในสังคมที่มีเสรีภาพ รวมตลอดถึงการให้มีการทำทะเบียนการตาย เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและมาตรการในการป้องกันการเสียชีวิตของเด็ก

- สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเนื่องมาจากตัวเด็กเองหรือเนื่องมาจากสีผิว เพศ เชื้อชาติ ความเชื่อ รูปลักษณ์ ฐานะ กิจกรรม ความคิดเห็น หรือความเชื่อของบิดามารดา

- สิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและพัฒนา เด็กมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและพัฒนาจากความรับผิดชอบของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นหลัก บิดามารดาและผู้ปกครองย่อมได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อการอบรมเลี้ยงดูเด็ก โดยรัฐให้ประกันให้มีการพัฒนาสถาบันการอำนวยความสะดวกและการบริการต่าง ๆ ในการเลี้ยงดูเด็ก และในกรณีที่พ่อแม่ต้องทำงานต้องได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องจากการบริการดูแลและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เด็กอยู่ในฐานะที่จะได้รับจากการดำเนินการที่เหมาะสมทั้งปวงของรัฐ

- รัฐจะต้องดำเนินมาตรการทั้งปวงที่เหมาะสมทั้งด้านกฎหมาย สังคมและการศึกษาเพื่อปกป้องคุ้มครองเด็กให้รอดพ้นจากการกระทำทุกรูปแบบที่เป็นความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือทำมิชอบ ทอดทิ้งหรือละเลยไม่เอาใจใส่การกระทำที่ผิดๆ หรือการแสวงประโยชน์จากเด็ก รวมทั้งการกระทำมิชอบทางเพศขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของพ่อแม่หรือผู้ปกครองตามกฎหมายหรือบุคคลอื่นใดที่เด็กอยู่ในความดูแล

- เด็กที่ถูกพรากจากสภาพความเป็นอยู่ในครอบครัวหรือไม่อาจอยู่ร่วมในครอบครัวได้ ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและช่วยเหลือดูแลเป็นพิเศษโดยรัฐ การดูแลรวมถึงการจัดหาผู้อุปถัมภ์ การรับเป็นบุตรบุญธรรมหรือจัดให้อยู่ในความดูแลของสถาบันเลี้ยงเด็กอย่างต่อเนื่อง โดยต้องคำนึงถึง เผ่าพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรมและภาษาของเด็กด้วย

- เด็กมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมและการประกันภัยทางสังคมโดยมี มาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลอันเกิดจากการใช้สิทธินี้อย่างเต็มที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้โดยต้อง คำนึงถึงแหล่งที่มาของประโยชน์ที่จะให้สภาพแวดล้อมบุคคลที่รับผิดชอบในการเลี้ยงดู ตลอดจน ข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองขอรับผลประโยชน์ที่เด็กร้องขอเองหรือมีผู้ร้องขอให้

- เด็กมีสิทธิได้รับการศึกษานรากฐานของการเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกันโดยรัฐต้องจัด ให้การศึกษาชั้นประถมเป็นภาคบังคับและมีทั่วถึงเพียงพอโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ชั้นมัธยมถึงชั้นอาชีวะ และสามัญศึกษาต้องจัดให้มีเพียงพอ เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ ต้องมีมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม ให้มีการศึกษาระดับสูง ต้องเปิดกว้างแก่ทุกคนที่เข้าศึกษา และต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการเข้าเรียน อย่างสม่ำเสมอและลดอัตราการออกจากโรงเรียนกลางคัน

- เด็กมีสิทธิได้รับการคุ้มครองปกป้องให้รอดพ้นจากการถูกใช้อย่างผิดกฎหมายเกี่ยวกับ ยาเสพติด สารพิษต่อประสาท รวมทั้งการใช้เด็กในการผลิตและค้าสารดังกล่าว โดยต้องมีมาตรการ ที่เหมาะสมทั้งปวง ทั้งด้านกฎหมาย สังคมและการศึกษา

- เด็กต้องได้รับการฟื้นฟูสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งการได้กลับคืนเข้าสู่สังคม ของเด็กที่ต้องได้รับเคราะห์ร้ายจากการละเลย ไม่เอาใจใส่ดูแลในทุกรูปแบบ การแสวงหาประโยชน์จาก การกระทำที่มีขอบ การทรมานหรือการลงโทษหรือการปฏิบัติที่ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม เหยียบย่ำ ความเป็นคนหรือการทำโทษหรือการพิพาทด้วยอาวุธ การฟื้นฟูและการนำกลับคืนสู่สังคมเช่นว่านี้ จะต้องกระทำในสภาพแวดล้อมแห่งการส่งเสริมสุขภาพ การเคารพตนเองและศักดิ์ศรีของเด็ก

ส่วนที่ 2 (ข้อ 42-45) ว่าด้วยการเผยแพร่อนุสัญญา คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก การเสนอรายงาน การส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความร่วมมือ ระหว่างประเทศ

ส่วนที่ 3 (ข้อ 46-54) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ การแก้ไข การตั้ง และการถอนข้อสงวน

3.2 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียน (Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528 โดยทำคำแถลงตีความ 1 ข้อ เกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้ภายในประเทศต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย และปัจจุบันคงเหลือข้อสงวน 1 ข้อ คือ ข้อ 29 การให้อำนาจศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท

2) สาระสำคัญ เนื้อหาของอนุสัญญานี้มี 2 ส่วน 30 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ 1-16) เป็นสาระบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ ของสตรี การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีรวมทั้งการประกันว่าสตรีและบุรุษมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีสำคัญที่จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรี ปรับรูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้เอื้อต่อการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปราบปรามการลักลอบค้า และแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรี ประกันความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรี ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการดำรงชีวิตทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง การสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ความเท่าเทียมกันในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติและการศึกษา การได้รับโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน การป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การประกันความเป็นอิสระด้านการเงิน และความมั่นคงด้านสังคม และการให้ความสำคัญแก่สตรีในชนบท ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย โดยเฉพาะในด้านกฎหมายแพ่ง และกฎหมายครอบครัว ซึ่งเป็นการประกันความเท่าเทียมกันในชีวิตส่วนบุคคล

ส่วนที่ 2 (ข้อ 17-30) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการเสนอรายงาน ผลกระทบของอนุสัญญา และการกำหนดมาตรการที่จำเป็น การลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ การแก้ไข การตั้งข้อสงวน และการระงับข้อพิพาท อนุสัญญานี้ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มีพิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียน 1 ฉบับ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียและประเทศที่ 5 ในโลกที่ให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียนของอนุสัญญา นับเป็น 1 ใน 10 ประเทศแรกที่ทำให้พิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียนของอนุสัญญา มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2543 พิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียน เป็นกระบวนการช่วยในการคุ้มครองสิทธิสตรี โดยเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในประเทศที่เป็นภาคี พิธีสารเลือกรับเรื่อง การรับข้อร้องเรียน เสนอข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิสตรีต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการเข้ามาไต่สวนได้ โดยมีเงื่อนไขว่า เรื่องดังกล่าวได้ดำเนินการโดยกระบวนการแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศจนหมดสิ้นแล้ว หรือมีเหตุผลว่ากลไกในประเทศดำเนินการล่าช้ากว่าปกติ นอกจากนั้น ยังต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลของประเทศนั้นก่อนด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีกรณีร้องเรียนของประเทศไทยไปยังคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแต่อย่างใด

3.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 มกราคม 2540 โดยมีการทำคำแถลงตีความ 2 ประเด็น ได้แก่ (1) เรื่องการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยมิได้หมายรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกภาพทางการเมือง (ข้อ 1 วรรคหนึ่ง) และ (2) การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม (ข้อ 20 วรรคหนึ่ง)

2) สารระสำคัญ เนื้อหาของกติกาฉบับนี้มี 6 ส่วน 53 ข้อ

ส่วนที่ 1 (ข้อที่ 1) กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (right of self-determination)

ส่วนที่ 2 (ข้อที่ 2-5) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าจะบุรุษหรือสตรีจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ลง

ส่วนที่ 3 (ข้อที่ 6-27) กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกลิดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้าย ถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามหรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ

ส่วนที่ 4 (ข้อที่ 28-45) กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee – HRC) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา ICCPR รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียน

ส่วนที่ 5 (ข้อที่ 46-47) กล่าวถึงการห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งการมิให้ตีความในการที่จะลิดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนที่ 6 (ข้อที่ 48-53) กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมกติกา

3.4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2542 โดยทำคำแถลงตีความข้อ 1 วรรคหนึ่ง เกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยมีให้ตีความรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกภาพทางการเมือง

2) สาระสำคัญ เนื้อหาของกติกาฉบับนี้มี 5 ส่วน 31 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ 1) กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (right of self – determination)

ส่วนที่ 2 (ข้อ 2-5) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับขั้น นับตั้งแต่การเคารพ คุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริงอย่างเต็มที่ตามที่ทรัพยากรมีอยู่เพื่อให้มีความคืบหน้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใด ๆ ในกติกาที่จะทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้

ส่วนที่ 3 (ข้อ 6-15) กล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาพะด้านกายและใจที่ดีที่สุดที่เป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

ส่วนที่ 4 (ข้อ 16-25) กล่าวถึงพันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี บทบาทของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกับกลไกอื่นๆ ของสหประชาชาติ รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกา การดำเนินการของรัฐภาคีที่จะร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการส่งเสริมสิทธิตามกติกา การห้ามการตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎบัตรและธรรมนูญขององค์กร รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนที่ 5 (ข้อ 26-31) กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกติกา

3.5 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546 โดยทำคำแถลงตีความ 1 ข้อ เกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้ภายในประเทศต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี และทำข้อสงวนไว้ 2 ข้อ ได้แก่ ข้อ 4 ในเรื่องการดำเนินมาตรการจัดการเลือกปฏิบัติเท่าที่จำเป็น และข้อ 22 ในเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

2) สาระสำคัญ เนื้อหาของอนุสัญญามี 3 ส่วน 25 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ 1-7) เป็นสาระบัญญัติว่าด้วยสิทธิต่าง ๆ โดยกำหนดความหมายของ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” การตีความและมาตรการพิเศษที่จัดขึ้นตามความจำเป็นด้วยเจตนาเพื่อประกันความก้าวหน้าของหมู่ชนบางกลุ่มที่ต้องการความคุ้มครองและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและกระพริบการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล กลุ่ม หรือสถาบัน หรือสนับสนุนการเลือกปฏิบัติเหล่านี้ การดำเนินมาตรการที่จะแก้ไขกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติด้วยวิธีการที่เหมาะสมและสนับสนุนการประสานเชื้อชาติเข้าด้วยกัน การจัดทำมีมาตรการพิเศษชั่วคราวเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เพื่อให้ได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาค การประณามการแบ่งแยกเชื้อชาติ ผิวก การโฆษณาชวนเชื่อในเรื่องความเหนือกว่าของบางชนกลุ่ม การเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติ การลงโทษตามกฎหมายแก่การกระทำที่ประณามเหล่านี้ และห้ามการดำเนินการส่งเสริมกระตุ้นการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกันสิทธิของทุกคนให้เสมอภาคกันตามกฎหมายภายใต้ศาลและกระบวนการยุติธรรมการคุ้มครองของรัฐ การใช้สิทธิอย่างทั่วถึงและเสมอภาคในทางการเมือง กิจกรรม สาธารณะและบริการสาธารณะ สิทธิของพลเมืองในเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่อง เช่น การมีถิ่นพำนัก การครองสัญชาติ การสมรสและเลือกคู่สมรส การรับมรดก สิทธิเสรีภาพทางความคิดเห็น การนับถือศาสนา การชุมนุม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ต่าง ๆ ทั้งในด้านการทำงาน ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข การศึกษา กิจกรรมทางวัฒนธรรม และบริการต่าง ๆ และการประกันสิทธิของรัฐที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทุกคนในอาณาเขตจากการเลือกปฏิบัติเหล่านี้ รวมถึงสิทธิที่จะร้องขอค่าทดแทนจากศาลเพื่อชดใช้ความเสียหายอันเป็นผลจากการเลือกปฏิบัติเหล่านี้

ส่วนที่ 2 (ข้อ 7-16) ว่าด้วยคณะกรรมการ การเสนอรายงาน การรับข้อร้องเรียนระหว่างรัฐ การดำเนินการ การไกล่เกลี่ยและการยุติข้อพิพาทของคณะกรรมการ

ส่วนที่ 3 (ข้อ 17-25) ว่าด้วยการลงนามเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ เงื่อนไขในการตั้งข้อสงวนและการถอนข้อสงวน การเพิกถอนอนุสัญญา และการเสนอข้อพิพาทสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

3.6 อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 โดยทำคำแถลงตีความ 3 ข้อ ดังนี้ 1. ข้อ 1 การตีความคำว่า “ทรมานฯ” ให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา 2. ข้อ 4 การกำหนดโทษทางอาญาให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา 3. ข้อ 5 การกำหนดเขตอำนาจศาลสำหรับความผิดฐานทรมานฯ ให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา และได้ทำข้อสงวนไว้ 1 ข้อ เรื่องการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

2) สาระสำคัญ⁶ เนื้อหาของอนุสัญญามี 2 ส่วน 33 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ1-16) กำหนดนิยามของคำว่า “การทรมาน” ซึ่งในที่นี้ หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าจะทางกายภาพหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยความมุ่งประสงค์เพื่อให้ข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้น หรือบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำ ซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ รวมทั้งการบังคับขู่เข็ญ โดยมุ่งเน้นไปที่การกระทำหรือโดยความยินยอมของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่น ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ ทั้งนี้ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องกำหนดให้การทรมานฯ เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา กำหนดมาตรการป้องกัน การทรมานฯ กำหนดให้ “การทรมาน” เป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา กำหนดเขตอำนาจที่เป็นสากลเกี่ยวกับความผิดการทรมาน พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังระบุให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการสืบสวน สอบสวน รวมทั้งดำเนินคดีที่เหมาะสมกับคดีทรมานฯ พร้อมทั้งให้ดำเนินการเผยแพร่ความรู้ และจัดฝึกอบรมหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ ให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้มีมาตรการที่เหมาะสมในการเยียวยาเหยื่อที่ถูกทรมานฯ รวมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันการกระทำหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีด้วย ส่วนที่ 2 (ข้อ 17-33) ว่าด้วยคณะกรรมการต่อต้านการทรมานฯ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ การเสนอรายงาน การระงับข้อพิพาท ฯลฯ

⁶ สว่าง กันตริเวียง. สถานการณ์และแนวโน้มด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและสังคมไทย : สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัตน์ : ประชาคมโลก (Global Community). (ออนไลน์).

http://www.baanjomyut.com/library/global_community/06_2.html. เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2555

3.7 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

1) วันที่มีผลบังคับใช้

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2551 โดยทำคำแถลงตีความ 1 ข้อ คือ การปรับใช้ข้อ 18 เกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน และสิทธิในการได้มาซึ่งสัญชาติจะต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับกฎหมาย กฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติภายในประเทศ

2) สาระสำคัญ เนื้อหาของอนุสัญญามี 2 ส่วน 50 ข้อ

ส่วนแรก (ข้อ1-33) เกี่ยวกับเรื่องวัตถุประสงค์และหลักการทั่วไปของอนุสัญญาฯ ความเสมอภาค กลุ่มสตรีและเด็กพิการ การเสริมสร้างความตระหนัก การเข้าถึง บริการต่าง ๆ สิทธิในชีวิต ร่างกาย สถานการณ์ฉุกเฉินทางมนุษยธรรม การเสมอภาคทางกฎหมาย การเข้าถึง ความยุติธรรม เสรีภาพ และความมั่นคงของมนุษย์ เสรีภาพจากการถูกทรมานฯ การกระทำ และการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี เสรีภาพจากการถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การกระทำรุนแรง และการกระทำที่มีขอบ การเคารพคนพิการ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน การได้มาซึ่งสัญชาติ การอยู่ร่วมกันในสังคม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเข้าถึงข้อมูล การเคารพสิทธิส่วนบุคคล การเคารพครอบครัว การเข้าถึงการศึกษา สิทธิในสุขภาพ การฟื้นฟูเยียวยา การทำงาน การมีมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี การมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สันทนาการ และการกีฬา การจัดเก็บสถิติและข้อมูล ความร่วมมือระหว่างประเทศ การปรับใช้อนุสัญญาฯ ภายในประเทศ การติดตามตรวจสอบการอนุวัติอนุสัญญาฯ

ส่วนที่ 2 (ข้อ 33-50) ว่าด้วยคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ การเสนอรายงาน ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการฯ กับหน่วยงานอื่น ๆ การระงับข้อพิพาท ฯลฯ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – ICPPED) เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2555 อนุสัญญาฯ เป็นหนึ่งในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งรับรองโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ (United Nations General Assembly – UNGA) สมัยที่ 61 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2549 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 23 ธันวาคม 2553 ปัจจุบันมีประเทศลงนามแล้ว 97 ประเทศ และมีประเทศที่เข้าเป็นภาคีแล้ว 58 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 22 สิงหาคม 2561) อนุสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้การทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นฐานความผิดตามกฎหมายอาญา (เน้นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการกระทำในนามเจ้าหน้าที่รัฐ) รวมทั้งกำหนดโทษของความผิดดังกล่าว โดยรัฐจะต้องกำหนดให้ตนมีเขตอำนาจศาลเหนือความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับถึงแม้ว่าบุคคลที่หายสาบสูญหรือบุคคลที่ประกอบอาชญากรรมดังกล่าวจะไม่ใช่คนชาติของตน⁷

⁷ อัจฉรา ฉายากุล, ชมพูนุท เฉลิมศิริกุล และปิยนุช วุฒิปิณฑนะ. (2546). พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา.

บทสรุป

ประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาหลัก 7 ฉบับ จึงก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจจะต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ ซึ่งสนธิสัญญาเหล่านี้ประเทศไทยได้นำมาใช้กับกฎหมายภายในประเทศ โดยมีการนำสาระสำคัญของสนธิสัญญามาเป็นแม่แบบในการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทยด้วย เช่น บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญประเทศไทยนี้หลังจากการรับรองปฏิญญาสากลแล้ว ต่อมาจึงได้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ความสำคัญทางด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีข้อความพิทักษ์สิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวางโดยมีสาระสำคัญในประเด็นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ความเสมอภาคของบุคคล สิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีสิทธิของเด็ก เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพทางการศึกษา สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในบริการสาธารณสุขและสวัสดิการ สิทธิของผู้สูงอายุ สิทธิของคนพิการหรือทุพพลภาพ สิทธิของผู้บริโภค สิทธิของชุมชนท้องถิ่น เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วม สิทธิในการร้องทุกข์และฟ้องคดี ซึ่งสิทธิเหล่านี้รัฐธรรมนูญรับรองเป็นหลักประกันที่สำคัญ ดังนั้น พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเป็นหลักประกันสันติภาพให้กับสังคม โดยเปิดโอกาสให้มนุษย์ทั้งหลายมีพื้นที่ในสังคมและอยู่กันอย่างสงบสุข การมีพื้นที่เพื่อให้เกิดการแสดงออกซึ่งศักยภาพหรือความสามารถอื่นๆ อาจนำมาซึ่งคุณูปการต่างๆ ต่อสังคมส่วนอื่นๆ และนำไปสู่การพัฒนาในด้านความแตกต่างหลากหลายและความคิดสร้างสรรค์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติหรือศาสนาใด ก็ต้องมีความเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเครื่องมือขจัดข้อขัดแย้งและแก้ไขปัญหาในสังคมเพื่อให้เกิดการไม่เลือกปฏิบัติและเพื่อให้เกิดการใช้เสรีภาพในการกำหนดอนาคตได้อย่างหลากหลาย

บรรณานุกรม

- เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. สิทธิมนุษยชน (กฎหมาย ใน/ระหว่าง ประเทศ). (ออนไลน์).
แหล่งที่มา : http://www.naksit.org/data_files/hr_db.htm . 14 มิถุนายน 2555
- เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. ดาวนโหลดหลักกฎหมายระหว่างประเทศ. (ออนไลน์).
แหล่งที่มา : http://www.naksit.org/hrlearning/index.php?option=com_content&view=category&id=43&Itemid=2. 14 มิถุนายน 2555
- นิรุฒ มณีพันธ์, หลักสิทธิมนุษยชนกับการบริหารบุคคลในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ, เอกสารวิชาการ
ส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เข้าถึงจาก
<http://institute.constitutionalcourt.ot.th/> [25 สิงหาคม 2558]
- บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3
(พ.ศ. 2557-2561)
- สว่าง กันศรีเวียง. สถานการณ์และแนวโน้มด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลและสังคมไทย :
สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัตน์ : ประชาคมโลก (Global Community) . (ออนไลน์).
แหล่งที่มา http://www.baanjomyut.com/library/global_community/06_2.html.
14 มิถุนายน 2555
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (ออนไลน์). แหล่งที่มา http://www.nhrc.or.th/menu_content.php?doc_id=29#top. 14 มิถุนายน 2555
- อัจฉรา ฉายากุล, ชมพูนุท เฉลิมศิริกุล และปิยนุช ฐิติพัฒนะ. (2546). พันธกรณีระหว่างประเทศด้าน
สิทธิมนุษยชนของไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา กรมการศาสนา.

เครื่องมือในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ชัชวาลย์ สุขสมจิตร*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

แนวคิดเรื่องแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พัฒนามาจากส่วนหนึ่งของการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จัดขึ้นในกรุงเวียนนา เมื่อปี ค.ศ. 1993 ที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญอันดับแรกของประชาคมโลก และมุ่งเน้นถึงความรับผิดชอบของทุกประเทศในการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวได้จัดทำปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการขึ้น โดยในข้อ 71 ที่ประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้เสนอแนะให้แต่ละรัฐพิจารณาความจำเป็นในการวางแผนปฏิบัติการแห่งชาติ เพื่อกำหนดวิธีการที่ให้รัฐปรับปรุงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาดังกล่าว รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ ด้วย ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้จัดทำและประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น ซึ่งปัจจุบันเป็นฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557 – 2561) เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในประเทศ รวมทั้งยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย

คำสำคัญ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

* สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ในลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 และเป็นภาคีสถิติสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ทำให้เกิดพันธะผูกพันในการต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมไปถึงข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วย ประกอบกับได้มีการนำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ ซึ่งแนวคิดเรื่องแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พัฒนาจากส่วนหนึ่งของการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่จัดขึ้นในกรุงเวียนนา เมื่อปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวได้จัดทำปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการขึ้น โดยในข้อ 71 ได้เสนอแนะให้แต่ละรัฐพิจารณาความจำเป็นในการวางแผนปฏิบัติการแห่งชาติ เพื่อกำหนดวิธีการที่ให้รัฐปรับปรุงการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ประเทศไทยโดยรัฐบาลจึงได้จัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาแล้ว 3 ฉบับ โดยแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับแรกสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางในการประสานงานและติดตามการดำเนินการ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 จึงโอนภารกิจงานให้กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดำเนินการต่อ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2552 เห็นชอบและประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2552-2556) สำหรับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้หมดวาระลงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ปัจจุบันเป็นแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) ซึ่งเป็นการจัดทำ “ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” ด้วยการให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้ร่วมเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน ร่วมสะท้อนปัญหา ร่วมคิดร่วมจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนจากระดับพื้นที่ ครอบคลุมผู้แทนจากทุกจังหวัด และพัฒนาต่อยอดสู่แผนมนุษยชนในระดับชาติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2557

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อให้ทุกภาคส่วนนำไปใช้ส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชน โดยเป็นแผนในระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้พัฒนาระบบงานด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในภาพรวมอย่างมีเอกภาพให้มีความก้าวหน้าและทัดเทียมกับนานาประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวมของประเทศมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มุ่งประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของประเทศที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศด้วย

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

1. ทบทวนวรรณกรรม

1.1 แนวคิดและหลักการสิทธิมนุษยชน เป็นการกล่าวถึงความหมายของสิทธิมนุษยชน ขอบเขตสิทธิมนุษยชน และหลักการสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิมนุษยชนยังไม่มีคำนิยามและอธิบายถึงคำว่า “สิทธิมนุษยชน” แต่อย่างไรก็ตาม แต่อาจสรุปได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” คือสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างเหมาะสมแก่ความเป็นคน และมีความสามารถมีการพัฒนาตนเองได้ โดยสิทธิมนุษยชนมี 2 ระดับ ได้แก่

ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ เช่น สิทธิในร่างกาย ห้ามฆ่าหรือห้ามทำร้าย ห้ามทรมาน เป็นต้น

ระดับสอง คือ สิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับความคุ้มครองโดยรัฐบาล เช่น การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ ความเสมอภาคของหญิงชาย เป็นต้น

สำหรับขอบเขตสิทธิมนุษยชนแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม โดยมีหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะ เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ความเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนได้ สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ว่าสิทธิใดสำคัญกว่าสิทธิใด ความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วม และการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิอื่นๆ การตรวจสอบได้และการใช้หลักนิติธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การนำหลักการของศาสนาทุกศาสนายึดโยงกับสิทธิมนุษยชน เพราะหลักสำคัญของแต่ละศาสนา สอนให้ทุกคนเป็นคนดี ละเว้นความชั่ว และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

1.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเหมือนแม่บทการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้แต่ละประเทศได้ใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงาน โดยมีเนื้อหาจำนวน 30 ข้อ แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นคำปรารภ ข้อ 1 และข้อ 2 ส่วนที่ 2 กล่าวถึงสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 3-21 ส่วนที่ 3 กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 22-27 และส่วนที่ 4 กล่าวถึงหน้าที่ของบุคคล สังคม และรัฐ ข้อ 28-30 แต่ปฏิญญามีใช้กฎหมายจึงขาดสภาพบังคับ

1.3 สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน มีทั้งหมด 9 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้วจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Form of Discrimination against Women – CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention

on the Rights of the Child – CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – CERD) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Right of Persons with Disabilities – CRPD) สำหรับฉบับที่ 8 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ประเทศไทยได้มีการลงนามรับรองแล้ว แต่อยู่ในระหว่างการเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญา และฉบับที่ 9 คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัวนั้น ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าร่วมภาคี

1.4 แนวทางแผนสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ เป็นแนวทางที่องค์กรสหประชาชาติจัดทำขึ้นเพื่อเป็นคู่มือปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน (Handbook on National Human Rights Plans of Action) เพื่อให้แต่ละประเทศได้นำไปปรับใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนให้เหมาะสมกับบริบทแต่ละประเทศ

1.5 แผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศอาเซียนและแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ โดยกล่าวถึง

1) ประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่วนสำคัญของปฏิญญาอาเซียนประกอบด้วย 7 ส่วน ได้แก่ (1) อาร์มภบท (2) หลักการทั่วไป (3) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (4) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม (5) สิทธิในการพัฒนา (6) สิทธิในสันติภาพ (7) ความร่วมมือในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน

2) แผนสิทธิมนุษยชนในประเทศอาเซียนจะมีอยู่ 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งขอกกล่าวถึงเฉพาะประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งจากหลายประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยอยู่ในลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) และเป็นภาคีสถิติสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (3) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับเรื่องการรับข้อร้องเรียน (4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับทั้ง 3 ฉบับ เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันทางกำลังอาวุธ เรื่องการขายนเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และเรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน (5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (6) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ โดยมีการนำสาระของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้มีผลบังคับปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ อีกทั้งประเทศไทยยังมีกลไกภายใต้ฝ่ายบริหาร

นิติบัญญัติ ตุลาการและองค์กรอิสระต่างๆ ที่สำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

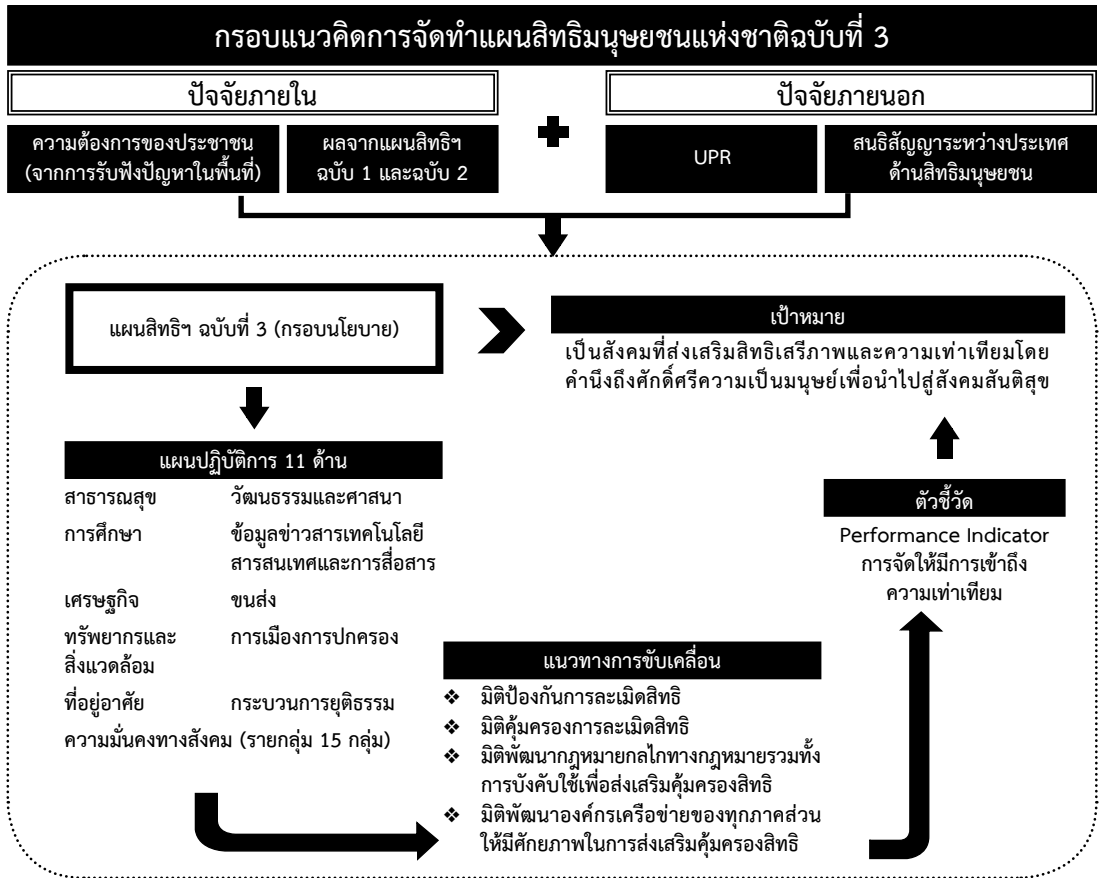
นอกจากนี้ ประเทศไทยมีการประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาแล้ว 3 ฉบับ ซึ่งฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบัน คือ ฉบับที่ 3 (ปี พ.ศ. 2557-2561)

3) การดำเนินงานแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของนานาประเทศ ซึ่งมีอยู่หลายประเทศที่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชน โดยขอแนะนำเฉพาะบางประเทศและแผนสิทธิมนุษยชนในบางช่วงปีของประเทศต่างๆ ที่มีความโดดเด่น เช่น จีน ออสเตรเลีย บราซิล เม็กซิโก เวเนซุเอลา เกาหลีใต้ ในการนำมาปรับใช้กับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ของประเทศไทย

2. กระบวนการยกร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

2.1 แนวคิดการจัดทำแผน

การจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 มีกรอบแนวคิดที่ให้แผนเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนครอบคลุมผู้แทนจากทุกจังหวัดทั่วประเทศเช่นเดียวกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการนำเสนอที่แตกต่างจากแผนฯ ฉบับที่ 2 เพื่อให้แผนสิทธิมนุษยชนฯ มีความเป็นสากลมากขึ้นด้วยการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยข้อเสนอแนะที่เป็นประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและปัญหาหรือความต้องการของประชาชน หล่อหลอมให้เป็นเนื้อเดียวกันเพื่อให้การขับเคลื่อนงานด้านสิทธิมนุษยชนของไทยเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมดจะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะในหลายประเด็นได้นำข้อเสนอแนะจากกลไกอยู่ UPR และสนธิสัญญาด้านสิทธิที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีเข้าบรรจุไว้แล้วแต่อย่างไรก็ตามมีหลายประเด็นในร่างแผนฯ ฉบับที่ 3 ที่มีการเพิ่มเติมมากกว่าประเด็นที่ระบุไว้ข้างต้น จากการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนทั้งการวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนและการยกร่างแผนในระดับพื้นที่ของประเทศไทยนั่นเองดังนั้นในการจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ในครั้งนี้ ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีที่แผนสิทธิมนุษยชนฯ จะเริ่มตั้งแต่ระดับรากหญ้าในประเทศไปจนถึงระดับสากลที่นานาประเทศให้การรับรองที่ครอบคลุมการดำเนินงานในทุกๆ เรื่องด้านสิทธิมนุษยชนและมุ่งประโยชน์ที่ประชาชนในชาติจะได้รับโดยแท้จริง



2.2 กระบวนการจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

การจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนครอบคลุมทั่วประเทศด้วยการให้ประชาชนได้ร่วมเรียนรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพร่วมสะท้อนปัญหาหารือร่วมตัดสินใจและร่วมจัดทำแผนจากระดับพื้นที่ (จังหวัด) พัฒนาเป็นแผนในระดับประเทศโดยแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ

ระยะที่ 1 “ยกร่างแผนสิทธิมนุษยชนจากระดับพื้นที่” โดยการศึกษาวิจัยและเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องในบริบทของไทยและหลักการสากลเพื่อนำมาวางกรอบทิศทางการทำงานพร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนโดยมีผู้แทนจากทุกจังหวัดเพื่อช่วยการยกร่างแผนสิทธิมนุษยชนจากระดับพื้นที่ครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานคร แล้วนำมาประมวลผลเป็นร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ในภาพรวมระดับพื้นที่

ระยะที่ 2 “จัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ฉบับสมบูรณ์” โดยนำร่างแผนสิทธิมนุษยชนระดับพื้นที่เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ 20 กระทรวงและหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องและพัฒนาปรับปรุงเป็นร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ในระดับชาติ (ร่างแรก) จากนั้นนำเข้าสู่กระบวนการวิพากษ์โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในหลายช่องทาง

และนำข้อคิดเห็นที่ได้มาสรุปประมวลผลและพัฒนาเป็นร่างแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (ร่างสุดท้าย) แต่เพื่อให้มีความสมบูรณ์และเป็นมาตรฐานสากลกระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจึงได้เชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติมาร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้าย พร้อมทั้งให้ผู้แทนจากแต่ละกระทรวงร่วมกันพิจารณาให้ข้อเสนอแนะตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละประเด็น ก่อนจัดทำเป็นแผนสิทธิมนุษยชนฯ (ฉบับสมบูรณ์) เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

2.3 กลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมจัดทำแผน

โดยกลุ่มเป้าหมายเป็นตัวแทนจากหน่วยงานครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาคที่เป็นตัวแทนจากทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคประชาชน นักการเมือง นักธุรกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชมรม สมาคม รวมทั้งกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิโดยผู้เข้าร่วมจัดทำแผนทุกช่องทางรวมทั้งสิ้น 4,181 คน

3. การวิเคราะห์และเชื่อมโยงเพื่อวางกรอบทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

3.1 การวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

การวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นข้อมูลสำคัญที่จะได้ทราบถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยว่ามีแนวโน้มอย่างไรโดยการวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยนั้นใช้ข้อมูลทฤษฎีภูมิที่มีการวิเคราะห์ไว้แล้วและข้อมูลปฐมภูมิจัดการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมโดยใช้เทคนิควิเคราะห์ Scenario Analysis ซึ่งจะเชื่อมโยงอย่างยิ่งต่อการวางกรอบทิศทางกรจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอการวิเคราะห์สถานการณ์ที่สำคัญได้แก่ (1) สถานการณ์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนจากการรับรองปฏิญญาสหประชาชาติ (2) สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยที่หน่วยงานต่างๆ มีการรวบรวมไว้ (3) ความสำเร็จและความท้าทายในรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 2 (ช่วงครึ่งแผน) ประจำปีพ.ศ. 2552-2554 (4) ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กระบวนการที่สำคัญ Universal Periodic Review (UPR) ที่สำคัญ (5) สถานการณ์ที่ปรากฏในรายงานประเทศตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

3.2 การวิเคราะห์เพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

เนื่องจาก “สิทธิมนุษยชน” มีความเป็นพลวัตรและมีความหลากหลายครอบคลุมเกี่ยวพันกับทุกๆ เรื่องในสังคม และเกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนอยู่แล้วซึ่งเมื่อได้ทำการศึกษาข้อมูลทั้ง (1) การทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการสิทธิมนุษยชน (ความหมายสิทธิมนุษยชน ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน หลักการสิทธิมนุษยชน ศาสนากับสิทธิมนุษยชน) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน แนวทางแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ แผนสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ ทั้งในประชาคมอาเซียนและนานาชาติ (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (3) การรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน

ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ ผ่านการจัดประชุมร่วมจัดทำร่วมวิพากษ์และเปิดช่องทางต่างๆ รับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางภายใต้ “กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” ซึ่งผลของการรับฟังได้นำเสนอเป็นประเด็นสภาพปัญหาและแนวทางไว้ในส่วนที่ 5 สารของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 และรวมกับประเด็นอื่นๆ ที่ศึกษามาด้วยแล้วเพื่อวางทิศทางแผนฯ ฉบับที่ 3 (4) การวิเคราะห์สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนสำคัญ จากหลากหลายหน่วยงาน ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review (UPR) สถานการณ์ที่ปรากฏในรายงานประเทศตามสนธิสัญญาาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ผลการประเมินแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 2 ที่กล่าวมาข้างต้นจึงนำมาเชื่อมโยงวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 โดยขอนำเสนอแสดงความเชื่อมโยงปรากฏตามแผนภาพดังต่อไปนี้

4. สารสำคัญของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561)

4.1 เป้าหมายหลักของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

“เป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข”

4.2 ทิศทางของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ได้กำหนดมิติของสิทธิมนุษยชนเป็น 11 ด้านและ 15 กลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

- 1) แผนสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข
- 2) แผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา
- 3) แผนสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ
- 4) แผนสิทธิมนุษยชนด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) แผนสิทธิมนุษยชนด้านที่อยู่อาศัย
- 6) แผนสิทธิมนุษยชนด้านวัฒนธรรมและศาสนา
- 7) แผนสิทธิมนุษยชนด้านข้อมูลข่าวสารเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 8) แผนสิทธิมนุษยชนด้านการขนส่ง
- 9) แผนสิทธิมนุษยชนด้านการเมืองการปกครอง
- 10) แผนสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม
- 11) แผนสิทธิมนุษยชนด้านความมั่นคงทางสังคมได้พิจารณาเป้าหมายที่มีผลต่อ

ความมั่นคงทางสังคมโดยพิจารณาเป้าหมายที่มีความเปราะบางต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนในที่นี้ประกอบด้วย 15 กลุ่มเป้าหมายดังนี้

- 1) กลุ่มผู้ต้องหาผู้ต้องขัง
- (2) กลุ่มผู้พันโทษ
- (3) กลุ่มผู้ต้องหาคดียาเสพติดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

พ.ศ. 2545/กลุ่มผู้ติดยาเสพติดและผู้ผ่านการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

- (4) กลุ่มเหยื่อ/ผู้เสียหาย
- (5) กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์
- (6) กลุ่มผู้ใช้แรงงาน
- (7) กลุ่มคนจน/ผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา
- (8) กลุ่มเกษตรกร
- (9) กลุ่มผู้สูงอายุ
- (10) กลุ่มเด็กและเยาวชน
- (11) กลุ่มสตรี
- (12) กลุ่มคนพิการ
- (13) กลุ่มผู้ไร้รัฐชาติพันธุ์และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ
- (14) กลุ่มที่รับผลกระทบจากสถานการณ์ความรุนแรง
- (15) กลุ่มความหลากหลายทางเพศ/อัตลักษณ์ทางเพศ

5. การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผล

การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561) ไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการสำคัญที่จะนำแผนในระดับชาติแปลงไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลตามเป้าหมายที่วางไว้โดยจะต้องร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อนำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ไปสู่การปฏิบัติด้วยการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตนเองถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติในแต่ละหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ที่จะทำให้สังคมไทย “เป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข” โดยองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนได้ร่วมมือกันนำแผนสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติไปพร้อมกัน

5.1 กรอบแนวคิดของการแปลงแผนสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ

การจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557- 2561) มีเจตนารมณ์ที่จะให้แผนเป็นเครื่องมือช่วยในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ มากกว่าจะเป็นแผนที่คอยตรวจสอบหรือเพิ่มภาระการทำงานเพื่อผลักดันให้หน่วยงานต่างๆ เห็นความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชนเพราะเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” จะมีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานอยู่แล้วโดยแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือถือกรอบแนวทางหนึ่งในระดับชาติที่จะช่วยเสริมสร้างการทำงานให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการตามภารกิจตนเองและนำมิติด้านสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวข้องมาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้ดียิ่งขึ้นด้วยการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจตนเองถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติราชการแผนพัฒนาองค์กรแล้วจะทำโครงการ/กิจกรรมรองรับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยการใช้งบประมาณของหน่วยงานดำเนินการ

5.2 องค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนที่จะนำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ

องค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนได้แก่ (1) ภาครัฐในส่วนกลาง (กระทรวง/กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าในระดับนโยบาย) ส่วนภูมิภาค (จังหวัด) ส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) (2) ภาคเอกชน (3) ภาคประชาชน (4) สถาบันการศึกษาและสถาบันทางวิชาการ (5) องค์กรศาล องค์กรอื่นและองค์กรอิสระ

5.3 ความเชื่อมโยงกระแสประชาคมโลกและบริบทของประเทศไทยต่อการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 และถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ

แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 มีกรอบแนวคิดที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน พร้อมทั้งยึดโยงกับกรอบแนวคิดของประชาคมโลกทั้งแนวคิดปรัชญาด้านสิทธิมนุษยชน การจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ และมาตรฐานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ ความร่วมมือของประชาคมอาเซียน ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna declaration and Programme of Action) ที่ให้แต่ละรัฐจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนรวมถึงแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (Handbook on National Human Rights Plans of Action) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR) สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้ง 7 ฉบับและบริบทของประเทศไทย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 และการประเมินผลแผนสิทธิมนุษยชนทั้งสองฉบับ เพื่อนำมาวางกรอบทิศทางการดำเนินงานพร้อมกับการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนโดยมีผู้แทนจากทุกจังหวัด เพื่อช่วยกันยกร่างแผนสิทธิมนุษยชนจากระดับพื้นที่ ครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาคและกรุงเทพมหานครแล้วนำมาประมวลผลเข้าสู่กระบวนการวิพากษ์ โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในหลายช่องทางพร้อมทั้งให้ผู้แทนจากแต่ละกระทรวง ร่วมกันให้ข้อเสนอแนะต่อตัวชี้วัดความสำเร็จในแต่ละประเด็น ตลอดจนเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติมาร่วมพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเป็นครั้งสุดท้ายก่อนจัดทำเป็นแผนสิทธิมนุษยชนฯ ฉบับสมบูรณ์ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการและให้หน่วยงานดำเนินการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยถ่ายทอดแผนฯ ลงสู่การปฏิบัติด้วยการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนหรือกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานถ่ายทอดลงสู่แผนปฏิบัติการราชการ แผนพัฒนาขององค์กร แล้วจึงทำโครงการ/กิจกรรมรองรับการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยการใช้งบประมาณของหน่วยงานดำเนินการ

5.4 แนวทางการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสู่การปฏิบัติ

ก่อนที่แต่ละหน่วยงานจะมีการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ควรมีการเตรียมความพร้อมเพื่อขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้ง 11 ด้านและ 15 กลุ่มเป้าหมาย ในแต่ละมิติดังนี้

1) มิติป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรเตรียมความพร้อมดังนี้

(1) การให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่ประชาชนเพื่อให้ทราบอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของการเป็นพลเมืองที่ดี พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิผู้อื่นและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

(2) ประสานความร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนโดยเฉพาะสื่อมวลชนในการประชาสัมพันธ์สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน การรณรงค์ และกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง

2) มิติคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรเตรียมความพร้อมดังนี้

(1) เปิดช่องทางการสื่อสารขององค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนในการเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง

(2) จัดระบบการประสานส่งต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพพร้อมทั้งฟื้นฟูและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล

(3) ตั้งค่านิยมให้บุคลากรในการองค์กรมีวัฒนธรรมการทำงานที่เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน (เช่น การไม่เลือกปฏิบัติ)

(4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลการร้องทุกข์ร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนและปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน

3) มิติพัฒนากฎหมาย กลไกทางกฎหมายรวมทั้งการบังคับใช้เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ควรเตรียมความพร้อมดังนี้

ทบทวนและศึกษากฎหมายตามภารกิจของหน่วยงานที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชนรวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเพื่อเตรียมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและไม่เกิดความเท่าเทียม

4) มิติพัฒนาองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนให้มีศักยภาพในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ควรเตรียมความพร้อมดังนี้

(1) ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ศึกษาด้วยการให้หน่วยงานต่างๆ ควรส่งเสริมการสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนและแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรของแต่ละหน่วยงานในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง โดยสอดแทรกเนื้อหาดังกล่าวในหลักสูตรซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพควรสนับสนุนวิทยากรและเนื้อหาหรือช่วยพัฒนาวิทยากรตัวคูณให้เกิดขึ้น เพื่อช่วยในงานต่างๆ ในการส่งเสริมความรู้และขยายผลต่อยอดรวมทั้งการแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ความรู้การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งส่งเสริมการวิจัย

ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการถอดบทเรียนการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ และนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงปฏิบัติ การแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(2) เร่งทำความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และความเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนให้กับหน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะสถาบันการศึกษา เพื่อสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานหลักในการศึกษาของประเทศ

(3) การพัฒนาเครือข่ายให้บริการด้านสิทธิมนุษยชนอย่างมีมาตรฐานต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือแลกเปลี่ยนเรียนรู้แนวทางปฏิบัติที่ดีด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมและสร้างเครือข่ายความร่วมมือรวมถึงการประสานความร่วมมือขององค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนในการปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชนทั้งภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน

5.5 วิธีการดำเนินงาน

รูปแบบวิธีการดำเนินงานเพื่อให้แผนสิทธิมนุษยชนไปสู่การปฏิบัติของแต่ละองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนสามารถพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมกับบริบทของแต่ละองค์กรหรือแต่ละพื้นที่นั้นๆ ซึ่งให้คัดเลือกประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการทำงานของแต่ละหน่วยงานมาพิจารณาดำเนินการ โดยอาจพิจารณาจากบทบาทภารกิจของตนเองที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นปัญหาสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีความรุนแรงซึ่งต้องรีบแก้ไขหรือเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรตนเอง เป็นต้น โดยไม่จำเป็นจะต้องดำเนินการในทุกด้านหรือทุกกลุ่มเป้าหมาย

5.6 การติดตามและประเมินผล

การติดตามและประเมินผลเป็นกระบวนการสำคัญในการรับทราบข้อมูลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 รวมทั้งปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ รวมถึงการรายงานการปฏิบัติตามแผนฯ ฉบับที่ 3 จากองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนว่ามีการนำไปสู่การปฏิบัติที่มุ่งผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่อย่างไร อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนฯ ฉบับที่ 3 เพื่อให้องค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนได้เห็นความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติและนำข้อมูลจากการติดตามประมวลผลไปปรับปรุงพัฒนาแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับต่อไป รวมทั้งเป็นข้อมูลประกอบการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภาพรวมของประเทศซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในฐานะหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้วางกรอบแนวทางและวิธีการในการติดตามประเมินผลเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินงานขององค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนในทุกระดับและครอบคลุมทุกหน่วยงานทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้สามารถดำเนินโครงการ/กิจกรรมให้มีความสอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 และมีความเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ

5.7 กรอบแนวทางการติดตามและประเมินผล

1) กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะทำการติดตามผลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ตามแบบรายงานที่กำหนดไว้กับองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนเมื่อสิ้นปีงบประมาณปีละ 1 ครั้งภายในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี

2) กระทรวงยุติธรรมโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะจัดจ้างที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและมีความเป็นกลางทำการประเมินผลโดยแบ่งเป็น 2 ช่วงคือช่วง 3 ปีแรกและ 2 ปีหลังของแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 เพื่อให้เห็นถึงความก้าวหน้าของแผนฯ และนำเสนองานรัฐมนตรีและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา

5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ระดับประเทศ

1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยพัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมระดับสากลจากการที่ประเทศไทยมีมาตรการ/เครื่องมือ/กลไกที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อสร้างหลักประกันที่ดีในการปฏิบัติตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

2) ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีและได้รับการยอมรับในเวทีระดับประเทศและประชาคมอาเซียนในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติและประชาคมอาเซียน

ระดับสังคม

1) สถานการณ์การละเมิดสิทธิในสังคมมีแนวโน้มเป็นไปในทางที่ลดลง

2) หน่วยงานทุกภาคส่วนร่วมมือกันป้องกันและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนและช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยเนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานอยู่แล้วแต่นำมิติด้านสิทธิมนุษยชนมาเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3) สังคมไทยเป็นสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุข

ระดับประชาชน

ประชาชนมีความมั่นคงและมีความสุขในชีวิตจากการที่ประเทศไทยมีหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล

สรุป

ปัจจุบันประเทศไทยมีแผนหลายฉบับในทุกระดับทั้งแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนปฏิบัติการของกระทรวง แผนยุทธศาสตร์ เพราะในแต่ละด้านที่เป็นประเด็นสำคัญเร่งด่วน เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์ของแต่ละกลุ่มเฉพาะทั้งกลุ่มเด็กสตรีผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยในแต่ละแผนก็จะมีครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอยู่ในทุกด้านและทุกกลุ่มสิ่งที่เป็นประเด็นท้าทาย

ที่สำคัญจึงเป็นเรื่องของการประสานทิศทางและบูรณาการทรัพยากรทั้งหมดให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อสร้างประสิทธิภาพสูงสุดในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 นี้ มีเป้าประสงค์เพื่อเป็นแผนระดับชาติเพื่อช่วยกำกับทิศทางของการพัฒนาในด้านสิทธิมนุษยชนในภาพรวมให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและให้หน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบจัดทำแผนย่อยในระดับหน่วยงานหรือประสานแผนปฏิบัติการที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาทางด้านสิทธิมนุษยชนหรือประเด็นปัญหาที่ตั้งไว้ได้ระบุไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

ดังนั้นแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ 3 นี้เป็นแผนปฏิบัติการที่ใช้เป็นแนวทางหรือเป็น Guideline สำหรับหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปฏิบัติเป็นเรื่องของ ใคร (Who) อะไร (What) เมื่อไหร่ (When) บอกกรอบเวลากว้างๆ ว่าทำภายใน 5 ปีและทำไม (Why) เพื่อมิให้หลงประเด็นว่าแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความละเอียดถึงขั้นที่ไหน (Where) และอย่างไร (How) ซึ่งหมายถึงในสองประเด็นท้ายนี้ หน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติต้องเป็นฝ่ายนำแผนไปดำเนินการตามความเชี่ยวชาญเฉพาะของหน่วยงานเอง อีกทั้งในการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ควรเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ ในการจัดลำดับความสำคัญของแผนฯ ในแต่ละด้านที่จะดำเนินการในช่วงเวลา 5 ปี เพื่อให้สามารถวัดความสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมควรจัดให้มีระบบการให้คำแนะนำการรายงานผลการดำเนินงานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อความสะดวกในการติดตามความก้าวหน้าและการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพต่อไป

บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติในการจัดหา
ทนายความให้แก่ผู้ต้องหาในคดีอาญา พ.ศ.2549 (2549). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 124
ตอนที่ 11 ก.16 กุมภาพันธ์ 2550.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2551). **แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2552- 2556)**.
ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2553 ก.). **คู่มือการปฏิบัติงานกระบวนการให้บริการเบิกจ่าย
เงินรางวัล และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ทนายความให้แก่ผู้ต้องหาตามโครงการ
ส่งเสริมสิทธิแก่ผู้ต้องหาในการสอบสวนคดีอาญา**. กระทรวงยุติธรรม.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2553 ข.). **แนวทางการดำเนินงานการจัดหาทนายความให้แก่
ผู้ต้องหาในการสอบสวนคดีอาญาในการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความประจำปี
งบประมาณ พ.ศ.2553**. กองพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวง
ยุติธรรม.
- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. (2555). **รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญา
ระหว่างประเทศว่าด้วยการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International
Convention on the Elimination of All of Racial Discrimination CERD) นำเสนอต่อ
คณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติ ทางเชื้อชาติขององค์การสหประชาชาติวันที่ 9 - 10
สิงหาคม 2555 และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (CERD
Committee)**. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
- กรมคุมประพฤติ. (2546). **พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545**. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2547). **มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรม
ทางอาญา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- กุลพล พลวัน. (2518). “**วันสิทธิมนุษยชน**,” **บทบัณฑิตย**, เล่มที่ 32 ตอนที่ 4.
- คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.). (2554). **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย: ข้อเสนอต่อพรรคการเมือง
และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**. นนทบุรี : สำนักงานปฏิรูป (สปร.).
- คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการจัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติ. (ม.ป.ป.).
**นโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2544 -2548**. สืบค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2556, จาก [http://www.rlpd.moj.
go.th/rlpd/images/stories/KSS_PDF/3_plan1/plan_sit_1.pdf](http://www.rlpd.moj.go.th/rlpd/images/stories/KSS_PDF/3_plan1/plan_sit_1.pdf)
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541. (2541) **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับฎีกาเล่มที่ 115
(ตอนที่ 8ก) ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541.

- พระราชบัญญัติความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554. (2554).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 128 (ตอนที่ 4ก) ลงวันที่ 12 มกราคม 2554.
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534. (2534). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 108.
 (ตอนที่ 69) ลงวันที่ 18 เมษายน 2534.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2553. (2533). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 107 (ตอนที่ 161),
 ลงวันที่ 1 กันยายน 2533.
- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537. (2537). **ราชกิจจานุเบกษา.** 28 ก ตอน 3 ลงวันที่ 30
 มิถุนายน 2537.
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตราสายสุนทร.(2551).“คนไร้รัฐคนไร้สัญชาติแห่งอีสาน : ความท้าทายอีกครั้ง
 ต่อสำนักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล,” **วารสารกฎหมาย.** คณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัย อุบลราชธานี.1, 100 - 116
- วิชัย ศรีรัตน์และคณะ. (2556).**การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วย
 สิทธิมนุษยชน.** ศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540. (2540). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 144
 ตอนที่ 55ก (11 ตุลาคม).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. (2550). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ 124
 ตอนที่ 47ก, หน้า 1-127.
- พิทยา จินาวัฒน์. (ม.ป.ป.) **การศึกษาเรื่องการทบทวนกฎหมายและนโยบายด้านเอตส์ที่ไม่เอื้อ
 ต่อการเข้าถึงบริการและสิทธิมนุษยชนของผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอตส์** (เอกสารโรเนียว).
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด, นิตยา สำเร็จผล และมณี อาภานันท์กุล (2548).**รายงานวิจัยเรื่อง
 ผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545.**
 กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดกรมคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรม.
 กรุงเทพมหานคร: ร้านพิมพ์ทอง.
- สารสนเทศส่งเสริมการเกษตรกรมส่งเสริมการเกษตร.(2555).**จำนวนเกษตรกรที่ขึ้นทะเบียน.**
 สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2555, จาก <http://www.agriinfo.doae.go.th/>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (ม.ป.ป.) **จะขจัดความยากจนให้หมดไปได้จริงหรือ.** สืบค้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน
 2555 จาก <http://sgis.nso.go.th/sgis/minute/index.html>
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.(2552). **หลักการยกยอการตำรวจว่าด้วยการใช้
 กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ
 แนวทางสร้างหลักประกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ก้าวไปสู่ความเสมอภาคและเคารพ
 สิทธิทางเพศ.** (แปลจากเรื่อง The YOGYAKARTA PRINCIPLE The Application of
 International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender

Identity โดย ไพศาล ลิขิตปรีชากุล) (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948)

อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 (ค.ศ.1949).

อัจฉรา ฉายากุล, ชมพูนุช เฉลิมศิริกุล และปิยนุช ฐิติพัฒนะ. (2546). **พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย** (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนากรมการศาสนา.

Australian Attorney General’s Department (2012). **Australia’s National Human Rights Action Plan 2012**. Attorney General’s Department, Australian Government, Retrieved June 20, 2013, from <http://www.ag.gov.au./Consultation/Documents/NationalHumanRightsActionPlan/Nation%20Human%20Rights%20Plan.pdf>

Silk, Dan (2012).”Community Policing to Prevent Violent Extremism”. **FBI Law Enforcement Bullitin**, Vol.81,pp 1-6.

Universal periodic Review (UPR) ประเทศไทย. (ม.ป.ป.) **รายงานร่วมภาคประชาสังคมถึงสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ** (มีนาคม 2554). ม.ป.ท

การคุ้มครองและจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในประเทศไทย ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ข้อ 4 แห่งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966

เชิดชู รักตะบุตร*

บทคัดย่อ

สาระสังเขป

สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในประชาคมโลกได้รับการรับรองไว้โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดสถานการณ์ที่จำเป็นบางประการ กติกาดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นให้เสรีภาพดังกล่าวถูกจำกัดลงได้บ้างตามเงื่อนไขบางประการ เรื่องนี้เป็นที่น่าสนใจเพราะสถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงภายในประเทศไทยในบางขณะส่งผลให้เกิดความจำเป็นที่รัฐบาลในเวลานั้น ๆ ต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนบางอย่าง ซึ่งสามารถทำได้โดยชอบ

คำสำคัญ สิทธิ เสรีภาพ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง

* อธิปไตยสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 2) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), LL.M. (Vrije Universiteit Brussel), ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. บทนำ

ในปัจจุบัน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เป็นสิ่งที่สังคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพื่อให้การคุ้มครองดังกล่าวมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ นานาประเทศได้ร่วมกันจัดทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศขึ้น สนธิสัญญาจำนวนมากถูกจัดทำขึ้นในกรอบของสหประชาชาติ ในจำนวนทั้งหมด สนธิสัญญาที่นับได้ว่ามีบทบาทอย่างมาก ได้แก่ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966” (1966 International Covenant on Civil and Political Right)

ในปีพ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เข้าร่วมกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (นับจากนี้ขอเรียกว่า “ICCPR”) โดยได้ลงนามเข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติ (accession) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้ (entry into force) เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน ICCPR โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายภายในฉบับอื่น ๆ ของประเทศไทย

2. สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่ได้รับรองไว้โดย ICCPR

บรรดาสถาบันสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนล้วนกำหนดพันธกรณีแก่รัฐภาคีในการรับรองสิทธิ (obligation to ensure) ของปัจเจกบุคคล ข้อบทใน ICCPR ได้รวบรวมสิทธิเสรีภาพรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ เพื่อรัฐภาคีกำหนดเป็นมาตรฐานการปฏิบัติขั้นต่ำ (standard minimum of treatment) ต่อปัจเจกบุคคลภายในรัฐของตน ดังนี้

ข้อ 6 สิทธิที่จะมีชีวิต (right to life)

ข้อ 7 สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกทรมาน (torture) หรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า (cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)

ข้อ 8 การห้ามเอาคนลงเป็นทาส (slavery)

ข้อ 9 สิทธิในเสรีภาพ (right to liberty) และความปลอดภัยของร่างกาย (security of person)

ข้อ 10 การปฏิบัติบนพื้นฐานศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อบุคคลซึ่งถูกจับกุมคุมขัง (people deprived of their liberty shall be treated with humanity and dignity)

ข้อ 11 เสรีภาพในการห้ามจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถปฏิบัติตามภาระหนี้ตามสัญญาได้ (freedom from prison due to debt)

ข้อ 12 สิทธิเสรีภาพในการโยกย้าย (right to liberty of movement) และเลือกถิ่นที่อยู่ (freedom to choose his residence)

ข้อ 13 การห้ามขับไล่คนต่างด้าวซึ่งได้อยู่ในดินแดนของรัฐอย่างถูกกฎหมาย (prohibition of expel an alien lawfully in the territory)

ข้อ 14 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเปิดเผยเป็นธรรม (right to fair trial) และสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (right to presume innocent)

ข้อ 15 ข้อห้ามในการบังคับโทษทางอาญาย้อนหลัง (no ex post facto law)

ข้อ 16 การได้รับการยอมรับอย่างเสมอภาคตามกฎหมาย (equal recognition before the law)

ข้อ 17 สิทธิในความเป็นส่วนตัว (right to privacy)

ข้อ 18 เสรีภาพทางความคิด (freedom of thought) มโนธรรม (conscience) และศาสนา (religion)

ข้อ 19 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of expression)¹

ข้อ 20 การห้ามมิให้มีการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม หรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา (prohibition of propaganda advocating war or national, racial or religious hatred)

ข้อ 21 สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (right of peaceful assembly)

ข้อ 22 เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (right to freedom of association with others) หรือเข้าร่วมและก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ข้อ 23 สิทธิในการสมรส (right to marry)

ข้อ 24 สิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครอง ได้รับการจดทะเบียนการเกิด มีชื่อ และสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ (right for children status as minors, nationality, registration and name)

ข้อ 25 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐ (right to participate in the conduct of public affairs)

ข้อ 26 สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาค (right to equal protection)

ข้อ 27 สิทธิของชนกลุ่มน้อยที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง (right for members of minorities, to enjoy their culture, practice their religion and use their language)

ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี ICCPR มีพันธกรณีที่จะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวข้างต้น และจะต้องไม่เป็นฝ่ายละเมิดพันธกรณีดังกล่าวเสียเอง

¹ สำหรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ICCPR ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ดังปรากฏจากการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษในการใช้เสรีภาพ ซึ่งต้องเคารพสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่น (reputations of others) และต้องไม่ละเมิดการรักษาความมั่นคงของชาติ (public security), ความสงบเรียบร้อย (public order), การสาธารณสุข (public health) หรือศีลธรรมของประชาชน (bonus mores)

3. ข้อยกเว้นให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตาม ICCPR

รัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้โดยอำเภอใจและไม่มีขอบเขต ในกรณีของ ICCPR ได้มีการกำหนดสถานการณ์พิเศษที่รัฐอาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี้ยว (derogating) พันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ ในข้อ 4 ในกรณีเกิดภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ

“ภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ” (public emergency which threatens the life of nation) คือ เหตุแห่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม การตีความถ้อยคำดังกล่าวก็เกี่ยวพันอย่างขัดแย้งกับพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังนั้น การตีความเหตุแห่งการจำกัดสิทธิเช่นนี้จึงต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด (interpretation stricto sensu)

ข้อ 4 วรรค 1 ของ ICCPR กำหนด ดังนี้

“ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลี้ยวพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงพอเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของเหตุการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่นๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็น การเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือ เผ่าพันธ์ทางสังคม”

มาตรการที่เป็นการเลี้ยวพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จึงต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

3.1 ต้องเกิดภาวะฉุกเฉินสาธารณะขึ้นในรัฐ

3.2 ภาวะฉุกเฉินนั้นต้องมีลักษณะที่รุนแรงถึงขั้นเป็นการคุกคามความอยู่รอดของชาติ (threaten the life of the nation)

แม้จะอยู่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะก็ได้หมายความว่า การเกิดความไม่สงบ (disturbance) หรือภัยพิบัติ (catastrophe) ทั่ว ๆ ไปจะเข้าเงื่อนไขเป็นภาวะฉุกเฉินที่คุกคามความอยู่รอดของชาติทุกกรณี²

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ได้อธิบายลักษณะของ “ภาวะฉุกเฉินสาธารณะ” (public emergency) อันเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตาม ICCPR ไว้ในคดี *Lawless v Ireland* ³ ว่า “เป็นสถานการณ์พิเศษที่ร้ายแรง หรือ วิกฤต ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งปวง (whole population) และมีลักษณะเป็นอันตรายต่อการใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุขของประชาชนในรัฐนั้น”

² General Comment No. 29 States of Emergency (Article 4) on International Covenant on Civil and Commercial Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11,31 August 2001, para.3

³ Case of *Lawless v. Ireland* (no. 3) (Application no.332/57), 1. July 1961.

ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ต้องด้วยภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ รัฐภาคีย่อมสามารถเข้ามาตราการพิเศษที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้

3.3 การประกาศอย่างเป็นทางการ (Official Proclamation)

รัฐดังกล่าวจะต้องประกาศอย่างเป็นทางการว่ารัฐนั้นตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งรูปแบบของการประกาศนั้น ไม่มีเงื่อนไขว่าจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร แม้จะมีตัวอย่างคดีที่รัฐประกาศภาวะฉุกเฉินสาธารณะเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ในคดี *Law Society of Lesotho v. Minister of Defense and Internal Security*⁴ ระบุว่า การประกาศอย่างเป็นทางการว่ารัฐตกอยู่ภายใต้ภาวะฉุกเฉินสาธารณะอันคุกคามความอยู่รอดของชาติเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐภาคีจะเข้ามาตราการจำกัดสิทธิเสรีภาพได้

3.4 การแจ้งรัฐภาคีอื่น (Inform Others States)

รัฐที่ใช้มาตรการที่เป็นการเสี่ยงพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะต้องแจ้งรัฐภาคีอื่นในเมื่อรัฐภาคีหนึ่ง ๆ ประสงค์จะกล่าวอ้างการหลีกเลี่ยงพันธกรณีตามข้อ 4 วรรค 1 ICCPR

ข้อ 4 วรรค 3 กำหนดไว้ ดังนี้

“รัฐภาคีใดแห่งกติกานี้ที่ใช้สิทธิเลียงดังกล่าวต้องแจ้งรัฐภาคีอื่นแห่งกติกานี้โดยทันที เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติซึ่งตนได้เลียงและเหตุผลแห่งการเลียงดังกล่าว โดยให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นสื่อกลาง ให้มีการแจ้งโดยผ่านสื่อเดิม”

การแจ้งต่อรัฐภาคีอื่นนั้นต้องแจ้งโดยทันทีหลังจากประกาศภาวะฉุกเฉิน โดยแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้สหประชาชาติแจ้งต่อรัฐภาคีอื่น ในส่วนของรายละเอียดที่จะต้องแจ้งนั้น รัฐภาคีที่ใช้มาตรการที่เป็นการจำกัดสิทธิจะต้องแจ้งว่ามาตรการนั้นเป็นการจำกัดสิทธิในข้อบทใดของ ICCPR พร้อมทั้งต้องให้เหตุผลของการใช้มาตรการดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ดี การไม่แจ้งรัฐภาคีอื่น และเลขาธิการสหประชาชาติ ไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ในการตรวจสอบการละเมิดพันธกรณีในการรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวตาม ICCPR เพราะการตรวจสอบเป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะมีการแจ้งหรือมิได้แจ้งจากรัฐภาคีดังกล่าวก็ตาม⁵

⁴ *Law Society of Lesotho v. Minister of Defense and Internal Security*, Supreme Court of Lesotho, [1988] L.R.C., 226.

⁵ *supra* note 2, para. 17.

3.5 วัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการที่เลียงพันกรณี

อย่างไรก็ดี ข้อ 4 ของ ICCPR ก็ได้ให้อำนาจอธิปไตยในอันที่จะใช้มาตรการดังกล่าวอย่างไม่มีขอบเขต แต่ต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองความอยู่รอดของชาติ เช่น การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (public safety), ความสงบเรียบร้อย (public order), การสาธารณสุข (public health), หรือศีลธรรมของประชาชน (bonus mores) ผู้อื่น⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การใช้มาตรการที่เลียงพันกรณีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเพื่อให้รัฐสามารถลงโทษซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบส่วนรวมได้

3.6 ความจำเป็น (Necessity) และความได้สัดส่วน (Proportionality) ของมาตรการที่เลียงพันกรณี

เนื่องจากมาตรการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินมากที่สุด แต่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุดตามหลักความจำเป็น (necessity) และหลักความได้สัดส่วน (proportionality)⁷

3.7 การใช้มาตรการโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)

นอกจากความจำเป็น และความได้สัดส่วนระหว่างภาวะฉุกเฉินสาธารณะกับการเลียงพันกรณี มาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพตาม ICCPR จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ (non-Discrimination) กล่าวคือ การใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและประชาชนผู้อื่น ดังนั้น จึงต้องใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการทั่วไป มิใช่อาศัยคุณสมบัติ หรือสถานะอย่างหนึ่งอย่างใด⁸ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์สังคม เป็นเกณฑ์ในการเลียงพันกรณี

4. สิทธิที่รัฐไม่อาจใช้มาตรการเลียงพันกรณีในการคุ้มครองได้ (Non-Derogable Rights)

แม้ข้อ 4 วรรค 1 ของ ICCPR จะกำหนดลักษณะและเงื่อนไขในการที่รัฐภาคีจะใช้มาตรการเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลภายในรัฐตนได้ ก็ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพทุกประการที่รับรองไว้โดย ICCPR จะถูกหลีกเลี่ยงหรือล่วงละเมิดได้ แม้แต่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ ดังกำหนดในข้อ 4 วรรค 2 ซึ่งระบุดังนี้

⁶ R. Higgins, 1979, "Derogation Under Human Rights Treaties," *British Yearbook of International Law*, Vol. 48, pp. 281-320.

⁷ S. Davidson, 1993, *Human Rights*, Open University Press, p. 76.

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, (2552), *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, น. 142.

“การเลียงพันธกรณีตามข้อบทที่ 6 ข้อบทที่ 7 ข้อบทที่ 8 (วรรค 1 และ 2) ข้อบทที่ 11 ข้อบทที่ 15 ข้อบทที่ 16 และข้อบทที่ 18 ไม่อาจทำได้ภายใต้บทบัญญัติของข้อบทนี้”

ข้อบททั้งเจ็ดข้างต้นมีการรับรองสิทธิที่ปัจเจกบุคคลมีติดตัวมาแต่กำเนิด (inherent rights) ซึ่งยึดโยงอยู่กับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) อย่างชัดเจน จึงมีลักษณะที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ (non-derogable rights) ดังนี้

- ข้อ 6 สิทธิในชีวิต (right to life) กล่าวได้ว่าเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุด ไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ รัฐภาคีก็มิอาจใช้มาตรการเพื่อล่วงละเมิดสิทธิในชีวิตได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิในชีวิตนั้นมุ่งคุ้มครองชีวิตของปัจเจกบุคคลซึ่งปรากฏตัวอยู่ในรัฐภาคี มิให้ถูกรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประหารโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ในอดีต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ได้ให้ความเห็นว่าการล่วงละเมิดสิทธิในชีวิตโดยรัฐ โดยการกำหนด “โทษประหารชีวิต” (death penalty) จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อเป็นการลงโทษต่ออาชญากรรมร้ายแรงเท่านั้น⁹ ในปัจจุบัน มีความพยายามที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิตดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิในชีวิต ดังปรากฏใน “พิธีสารเลือกรับฉบับที่สอง ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เรื่องมุ่งยกเลิกโทษประหารชีวิต” (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty)¹⁰ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยก็ยังมิได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารดังกล่าวแต่อย่างใด

- ข้อ 7 สิทธิในการที่จะไม่ถูกทรมาน (torture) หรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้ซึ่งมนุษยธรรม (cruel, inhuman or degrading treatment or punishment) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะปราศจากการถูกทรมาน สิทธิดังกล่าวนี้มีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) และมีลักษณะเป็นบทบังคับเด็ดขาด (jus cogens)¹¹

- ข้อ 8 วรรค 1 และ 2 เสรีภาพที่จะไม่ถูกเอาตัวลงเป็นทาส (freedom from slavery) ถูกค้าทาส (slave trade) หรือถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส (servitude) ลักษณะของการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพเช่นนี้กระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมาก

⁹ พรชัย ต่านวิวัฒน์, 2542, “ประเทศไทยกับการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 29, ฉบับที่ 4, น. 620.

¹⁰ Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 44/128 of 15 December 1989

¹¹ T. Meron, 1986, *Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Process*, New York: Oxford University Press, pp. 109-110.

ความหมายของ “การเอาคนลงเป็นทาส” (slavery) นั้น Black’s Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “สถานการณ์ซึ่งบุคคลหนึ่งมีอำนาจโดยสมบูรณ์เหนือ ชีวิต, ชะตากรรม และเสรีภาพของอีกบุคคลหนึ่ง”¹² ซึ่งความหมายดังกล่าวใกล้เคียงกับที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปตีความถ้อยคำดังกล่าวไว้ในคดี *Siliadin v. France*¹³ ว่า หมายถึง “สถานะ หรือเงื่อนไขของบุคคลหนึ่ง ที่เป็นการใช้อำนาจเหนืออีกบุคคลหนึ่ง ในลักษณะที่เป็นเจ้าของบุคคลดังกล่าว” กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเอาคนลงเป็นทาสจึงเป็นการลดสถานะของปัจเจกบุคคลจาก “ผู้ทรงสิทธิ” มาเป็น “วัตถุแห่งสิทธิ” (object)

- ข้อ 11 การห้ามจำคุกบุคคลด้วยเหตุที่ไม่สามารถปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญาได้ เพื่อประกันเสรีภาพของบุคคล โทษจำคุก (imprisonment) เป็นโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งมุ่งลงโทษบุคคลที่กระทำการอันสังคมส่วนรวมไม่ประสงค์ ด้วยการจำกัดเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ดังนั้น การอาศัยบทลงโทษดังกล่าวกับการปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญา (contractual obligation) ซึ่งเป็นหนี้ทางแพ่ง ย่อมขัดต่อวัตถุประสงค์ของโทษดังกล่าว

- ข้อ 15 ข้อห้ามในการบังคับโทษทางอาญาย้อนหลัง (no ex post facto penal law) การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง (retroactive law) เป็นข้อยกเว้นของหลักการบังคับใช้กฎหมายอย่างไรรู้ดี หลักการประการสำคัญของกฎหมายอาญาคือ “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (nullum crimen nulla poena sine lege) กล่าวคือ การกระทำที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาจะต้องมีการบัญญัติไว้อยู่แล้วในขณะกระทำความผิด เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โทษทางอาญาจึงต้องห้ามการบังคับใช้ย้อนหลัง ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม

- ข้อ 16 การได้รับการยอมรับสถานะอย่างเสมอภาคตามกฎหมาย (equal recognition before the law)

- ข้อ 18 เสรีภาพทางความคิด (freedom of thought), มโนธรรม (conscience) และศาสนา (religion)

กล่าวโดยสรุป สิทธิเสรีภาพข้างต้นไม่อาจล่วงละเมิดได้ (non-derogable rights) แม้แต่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ อันเป็นข้อบทที่ ICCPR อนุญาตให้ภาคีใช้มาตรการพิเศษเพื่อเลี่ยงการปฏิบัติตามพันธกรณีได้

¹² B.A. Garner, 1999, **Black’s Law Dictionary**, St.Paul, Minn: West Publishing Co., p. 1393

¹³ CASE OF SILIADIN v. FRANCE (*Application no. 73316/01*)

5. สถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน: มุมมองต่อการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ประเทศไทยในฐานะภาคีรัฐ ICCPR มีพันธกรณีที่จะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองประเภทต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อที่ 2 ซึ่งประเทศไทยได้รับรองและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสมอมา และจะใช้มาตรการที่เป็นการเลียงพันกรณีได้ก็แต่โดยสอดคล้องกับเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหัวข้อที่ 3 ข้างต้น

รัฐประหารและสถานการณ์ที่มีลักษณะเป็นภาวะฉุกเฉินสาธารณะ (public emergency) ในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2557 ประกาศวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีลักษณะที่เทียบเคียงได้กับการ “ประกาศอย่างเป็นทางการ” (official proclamation) ว่าประเทศไทยอยู่ในภาวะฉุกเฉิน และกระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมองค์การระหว่างประเทศ ในฐานะผู้ทำหน้าที่แทนกระทรวงการต่างประเทศ ได้แจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติแล้ว¹⁴ ตามข้อ 4 วรรค 1 แห่ง ICCPR ซึ่งให้สิทธิเลียงพันกรณีในการคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้ปรากฏข้อเท็จจริงที่มีการใช้มาตรการพิเศษในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิบางประการที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ (non-derogation rights) เช่น การใช้มาตรการในการเชิญบุคคลมาพบตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ¹⁵ เป็นต้น

ต่อมา คสช. ได้ประกาศยกเลิกกฎอัยการศึกเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2558¹⁶ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้สิ้นสุดภาวะฉุกเฉินสาธารณะตามข้อ 4 วรรค 1 แห่ง ICCPR แล้ว

อย่างไรก็ดี คสช. ก็ยังมีความจำเป็นจะต้องคงมาตรการที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตาม ICCPR อยู่เป็นระยะ ตัวอย่างเช่น ข้อ 12 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2558 เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ¹⁷ ซึ่ง “ห้ามมิให้มีการมั่วสุมหรือชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป” ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการขัดต่อพันธกรณีของ ICCPR ในข้อบทที่ 21 เรื่อง “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ” (right of peaceful assembly) แต่ด้วยเหตุแห่งความมั่นคงสาธารณะ (public security) จึงจำเป็นต้องคงสถานะคำสั่งดังกล่าวไว้ ซึ่งรวมถึงการจำกัดการใช้ “เสรีภาพในการแสดงออก” (freedom of expression) ตามข้อบทที่ 19 ICCPR โดยผลของมาตรา 61 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2559 อีกด้วย

¹⁴ อ้างถึง โทรเลขคณะผู้แทนถาวร ณ นิวยอร์ก เรื่อง การแจ้งเลขาธิการสหประชาชาติตามพันธกรณีของไทยภายใต้ ICCPR ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2557

¹⁵ คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 68/2557 ประกาศวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง ให้บุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 25 ก วันที่ 1 เมษายน 2558

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษที่ 73 ง วันที่ 1 เมษายน 2558

นอกจากนี้ ประเด็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วน และไม่เลือกปฏิบัติ ก็เป็นประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงด้วย เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง แม้จะเป็นรัฐบาลจากการรัฐประหารก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายและเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ

6. บทสรุป

กลไกของ ICCPR ได้พยายามสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารกิจการภายใน ด้วยการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติขั้นต่ำ (standard minimum of treatment) ต่อปัจเจกบุคคลภายในรัฐของตน ในขณะเดียวกันก็อนุญาตให้รัฐสามารถใช้มาตรการในการเล็งพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ในภาวะฉุกเฉินที่คุกคามความอยู่รอดของชาติ ซึ่งประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีก็ได้ดำเนินการในขณะที่เกิดสถานการณ์ทางการเมืองในปี 2557 ตามเงื่อนไขใน ข้อ 4 แห่ง ICCPR อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม ได้มีการประกาศยกเลิกภาวะฉุกเฉินสาธารณะ ประเทศไทยจึงไม่อาจกล่าวอ้างการใช้สิทธิเล็งพันธกรณีตามพันธกรณีได้อีก แต่ก็ยังคงมาตรการบางเรื่องที่มีลักษณะจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ในการบริหารประเทศให้สงบเรียบร้อย (public order)

ประเทศไทยมีหน้าที่ ทั้งตามกฎหมายภายใน ได้แก่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะรัฐภาคีของ ICCPR ก็จะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของปัจเจกบุคคลให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ แม้แต่ในบริบทของสถานการณ์การเมืองในปัจจุบันของประเทศไทย นับเป็นประเด็นท้าทายที่รัฐบาลไทยจะต้องบริหารประเทศภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันด้วยมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงพันธกรณีได้ (non-derogable rights) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในประเทศไทย และ ICCPR ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล รวมทั้งเพื่อให้ประเทศไทยและรัฐบาลของไทยในปัจจุบันได้รับการยอมรับทั้งในประเทศและในประชาคมระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

- General Comment No. 29 States of Emergency (Article 4) on International Covenant on Civil and Commercial Rights, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001
- Case of Lawless v. Ireland (no. 3) (application no. 332/57), 1. July 1961.
- Law Society of Lesotho v. Minister of Defense and International Security, Supreme Court of Lesotho, [1988] L.R.C. (Const.)
- R. Higgins, 1979, “Derogation Under Human Rights Treaties,” **British Yearbook of International Law**, Vol.48
- S. Davidson, 1993, **Human Rights**, Open University Press
- บรรเจิด สิงคะเนติ, (2552)ม, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
- พรชัย ดำานวิวัฒน์, 2542, “ประเทศไทยกับการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509,” **วารสารนิติศาสตร์**, ปีที่ 29, ฉบับที่ 4
- T” Meron, 1986, **Human Rights Law-Making in the United Nations: A Critique of Instruments and Process**, New York: Oxford University Press
- B.A. Garner, 1999, **Black’s Law Dictionary**, St.Paul, Minn: West Publishing Co.
- CASE OF SILIADIN v. FRANCE (Application no. 73316/01)
- โทรเลขคณะผู้แทนถาวร ณ นิวยอร์ก เรื่อง การแจ้งเลขาธิการสหประชาชาติตามพันธกรณีของไทย ภายใต้ ICCPR ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2557
- คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 68/2557 ประกาศวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2557 เรื่อง ให้นำบุคคลมารายงานตัวเพิ่มเติม
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 25 ก วันที่ 1 เมษายน 2558
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 1 เมษายน 2558

แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน
ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ
ยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557*

ดิสทัต โทตระกิตย**

บทคัดย่อ

“หลักสิทธิมนุษยชน” เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการอย่างยาวนานในระบอบการเมืองการปกครองที่มุ่งแสวงหาหลักการพื้นฐานที่รัฐพึงปฏิบัติต่อบุคคลและที่บุคคลพึงปฏิบัติต่อกันในฐานะของความเป็นมนุษย์โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ไม่ว่าจะเป็น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น

แม้คำว่า “หลักสิทธิมนุษยชน” จะไม่เคยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยอย่างชัดเจน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญหลักการหนึ่งในรัฐธรรมนูญที่แทรกอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตลอดมา ตลอดจนรัฐธรรมนูญได้มีการจัดตั้งองค์กรซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญมาแล้วตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างไรก็ตามเนื่องจากในอดีตบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีลักษณะถ้อยคำ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ปี พ.ศ. 2558) ซึ่งผู้เขียนได้จัดทำเสนอวิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในเดือนกันยายน 2558 ทั้งนี้ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้รับการแต่งตั้งในเดือนพฤศจิกายน 2557 และสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในเดือนกันยายน 2558

** นายดิสทัต โทตระกิตย วุฒิสการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประกาศนียบัตรทางการบริหารรัฐกิจ วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (ENA), ประกาศนียบัตรขั้นต้นทางกฎหมายเปรียบเทียบ มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman), D.E.A. de Droit Public มหาวิทยาลัย Strasbourg III (Robert Schuman) ตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ที่มุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นหลักจึงยังไม่ปรากฏเด่นชัดในลักษณะ
ถ้อยคำที่มุ่งประสงค์จะให้ความคุ้มครองต่อมนุษย์ทุกคน ตลอดจนยังขาดความชัดเจนซึ่งขอบเขต
ในการให้ความคุ้มครองเป็นการทั่วไปดังกล่าวว่าจะมีได้มากน้อยเพียงไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพทาง
การคลังและการงบประมาณของประเทศ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงได้มีความพยายาม
ในการทำความเข้าใจในหลักการดังกล่าวให้เกิดขึ้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก สอดคล้อง
กับหลักการสากล ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในด้านการเพิ่ม
หลักประกันให้สิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติ และการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

คำสำคัญ สิทธิมนุษยชน/รัฐธรรมนูญ/สิทธิมนุษยชน/สิทธิพลเมือง/Human Rights

1. ความนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ
ที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์
ซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่เกิด¹ และเมื่อพิจารณาจากความหมายในเชิง
รัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิมนุษยชนจึงหมายถึง สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคล
ทุกๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาหรือศาสนาใด
หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอำนาจทางพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้
รัฐธรรมนูญนั้นด้วย

จากการสำรวจพัฒนาการของสิทธิมนุษยชนพบว่า สิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการเริ่มมาจาก
แนวความคิดของนักปราชญ์ในทวีปยุโรปที่พยายามแยกเอาจริยธรรมของมนุษย์ออกจากหลักการ
ของศาสนาคริสต์เพื่อสร้างหลักเกณฑ์อันเป็นสิทธิโดยธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการ
ผ่านประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองอย่างต่อเนื่องจนมีรูปแบบเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นใน
กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษมีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐาน
ของพลเมือง ค.ศ. 1689 หรือเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า “The Bill of Rights” ประเทศสหรัฐอเมริกา
ได้มีคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ในปี ค.ศ. 1776 พร้อมด้วยรัฐธรรมนูญ
แห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความโดดเด่นในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในส่วน
ของประเทศฝรั่งเศสหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการออกคำประกาศว่าด้วย
สิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง (Déclaration des droits de l’homme et ducitoyen) ขึ้น

¹ Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, “Encyclopedia of Government and Politics”, 2002, Vol. 2, Routledge, New York, pp. 1319 - 1320

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับ ความห่วงใยจากประชาคมระหว่างประเทศ จนในที่สุดการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในรูปแบบของกฎหมายระหว่างประเทศภายหลังการเกิดเหตุการณ์ สงครามโลกครั้งที่สองซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งสหประชาชาติและออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) ด้วยความประสงค์ให้มี องค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ หลังจากนั้นเป็นต้นมาปฏิญญานี้ จึงถือเป็นหลักสำคัญของสิทธิมนุษยชนทั่วโลกในฐานะของ “บรรทัดฐานทั่วไปที่มนุษย์ทุกคนและ รัฐทุกรัฐพึงปฏิบัติต่อกัน”² และต่อมาในปี ค.ศ. 1966 จึงได้มีการออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) เพื่อกำหนดรายละเอียดและ กระบวนการให้หลักการตามปฏิญญามีผลเป็นรูปธรรมตามมา

บทความฉบับนี้มีความมุ่งหวังที่จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่รัฐต่างๆ มีพันธกรณีในการรับรองและคุ้มครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ของหลักการดังกล่าว ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้นำมาพิจารณาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

2. หลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ถือเป็นแม่บทหลักที่รัฐชาติต่าง ๆ ต้องยึดถือ เพื่อให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน และมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการกำหนดหลักการว่าด้วยการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ ในขั้นนี้จึงขอกล่าวถึงสาระสำคัญของ UDHR ICCPR และ ICESCR ดังต่อไปนี้

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “The United Nations Human Rights Treaty System”, Fact Sheet No. 30/Rev.1, 2012, United Nations, New York and Geneva, pp. 1 - 3

2.1 สารสำคัญของ UDHR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการวางหลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยได้ยืนยันถึงพื้นฐานทางอุดมการณ์ของคำปฏิญญาที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาอย่างมีอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรมจึงควรปฏิบัติต่อกันฉันท์พี่น้อง และยืนยันความเป็นสิทธิมนุษยชนว่าบุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพตามที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้โดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น³

(2) ให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคล เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสระจากการเป็นทาส อิสระจากการทรมาน การลงโทษหรือการปฏิบัติที่โหดร้าย สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลและการถูกละเมิดสิทธิ อิสระจากการจับกุม คุมขัง หรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ถึงความผิด สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายที่อยู่ ออกนอกประเทศ และสิทธิที่จะมีทรัพย์สิน และจะถูกริบทรัพย์สินโดยพลการไม่ได้⁴

(3) ให้การรับรองสิทธิในเชิงสถานะส่วนบุคคล เช่น สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว⁵

(4) ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ศาสนา ความเชื่อ ตลอดจนการแสดงความคิดเห็น เช่น มีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองต่อรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งและมีส่วนในรัฐบาลของประเทศตน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ มีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ⁶

(5) ให้การรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของพลเมืองในฐานะสมาชิกของสังคม ภายใต้ข้อจำกัดด้านระบอบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ เช่น สิทธิด้านแรงงาน อาทิ ค่าจ้างที่เป็นธรรม การหยุดงานในวันพักผ่อนโดยได้รับค่าจ้าง การรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน สิทธิในสวัสดิการที่เป็นมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอด้านปัจจัยสี่และบริการสังคมที่จำเป็นแก่พลเมือง และการได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับมารดาและเด็ก รวมตลอดถึงผู้ด้อยโอกาส สิทธิในการศึกษาแบบให้เปล่าและเป็นภาคบังคับในชั้นประถมศึกษา และมีการเปิดโอกาสทาง

³ UDHR, Article 1 – 2

⁴ UDHR, Article 3 – 14, 17

⁵ UDHR, Article 15 - 16

⁶ UDHR, Article 18 - 21

การศึกษาอย่างทั่วถึงในการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป สิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมโดยอิสระ ได้รับประโยชน์จากศิลปะและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และได้รับการคุ้มครองซึ่งผลงานทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรมที่ตนเป็นผู้สร้างขึ้น⁷

2.2 สารสำคัญของ ICCPR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การเน้นย้ำถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ และ UDHR และสร้างข้อผูกมัดหรือหน้าที่แก่รัฐว่ากรณีที่ยังไม่มีมาตรการในทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่น รัฐจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นของรัฐธรรมนูญในประเทศของตนเพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ใน ICCPR เป็นผล และจะต้องประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจะได้รับการเยียวยา แม้ว่าจะเป็นการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่ โดยการเรียกร้องการเยียวยาดังกล่าว จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามแต่กรณี และผู้มีอำนาจบังคับการจะต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล⁸

(2) การกำหนดข้อยกเว้นให้รัฐสามารถหลีกเลี่ยงพันธกรณีบางกรณีในช่วงภาวะฉุกเฉิน สาธารณะที่คุกคามความอยู่รอดของชาติเพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์และ ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว อย่างไรก็ตาม ได้เน้นย้ำว่ากรณีที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน บางประการที่กำหนดใน ICCPR แล้ว ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพันธกรณีได้⁹ ได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิต การไม่ถูกปฏิบัติหรือลงโทษโดยวิธีทารุณโหดร้าย การเกณฑ์แรงงานหรือเอาตัวลงเป็นทาส เว้นแต่กรณีงานบริการของผู้ถูกควบคุมตัวตามคำสั่งศาล การปฏิบัติงานในราชการทหาร หรือเกณฑ์กรณีฉุกเฉินหรือภัยพิบัติที่คุกคามความอยู่รอดของชุมชน หรือเป็นหน้าที่ปกติของพลเมือง หลักการที่ว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพราะเหตุไม่สามารถปฏิบัติตามภาระหน้าที่ได้ หลักการที่ว่าไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายและห้ามมิให้ใช้กฎหมายย้อนหลัง สิทธิในการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย และเสรีภาพในทางความคิด ศาสนาและความเชื่อ¹⁰

⁷ UDHR, Article 22 - 27

⁸ ICCPR, Article 2

⁹ ICCPR, Article 4

¹⁰ ICCPR, Article 6 – 8, 11, 15, 16, 18

(3) กล่าวถึงสาระของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป ได้แก่ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจับกุม ควบคุมตัว หรือการลงโทษ สิทธิของผู้ต้องหาในการพิจารณาและพิพากษาของศาล เช่น ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ความผิดตามกฎหมายและมีโอกาสในการต่อสู้คดี ได้รับการพิจารณาโดยไม่ชักช้าเกินจำเป็น ไม่ถูกบังคับให้เปิดเผยความเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และได้รับการพิจารณาทบทวนการลงโทษโดยคณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไป เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือโยกย้ายถิ่นฐานของบุคคลที่อยู่ในประเทศและการเดินทางเข้าประเทศของตน หลักการที่ว่าคนต่างด้าวจะถูกเนรเทศออกจากรัฐได้ก็แต่โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายและมีสิทธิชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้ง สิทธิของชายหญิงในการมีครอบครัวและการห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว หรือเคหสถาน เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก (Freedom of Expression) การรวมกันเป็นสมาคม และสิทธิเด็กที่จะได้รับการคุ้มครอง ได้รับการจดทะเบียนการเกิดและได้มาซึ่งสัญชาติ¹¹

(4) กล่าวถึงสิทธิโดยเฉพาะของพลเมืองในการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกอย่างเสรี สิทธิในการออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งโดยทั่วไปและเสมอภาค และสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนอย่างเสมอภาค¹²

(5) ประกันสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษาว่าจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในการที่จะมีวัฒนธรรมของตน หรือนับถือและประกอบพิธีกรรมทางศาสนา หรือใช้ภาษาของตนเองระหว่างชนกลุ่มน้อยด้วยกัน¹³

2.3 สาระสำคัญของ ICESCR ประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ให้การรับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนในการกำหนดเจตจำนงของตนเองอันประกอบด้วย การกำหนดสถานภาพทางการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนได้อย่างเสรีที่จะสามารถจัดการและใช้จ่ายทรัพยากรของตนเอง และจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนจากพันธกรณีต่าง ๆ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติจึงได้กำหนดข้อผูกมัดแก่รัฐจะต้องส่งเสริมให้การกำหนดเจตจำนงดังกล่าวให้เกิดผลอย่างจริงจัง¹⁴

¹¹ ICCPR, Article 9 - 10, 12 - 14, 17, 19, 22 - 24

¹² ICCPR, Article 25

¹³ ICCPR, Article 27

¹⁴ ICESCR, Article 1.1 - 1.3

(2) วางหลักในเรื่อง Progressive Realisation of Rights ซึ่งเป็นหลักที่ว่าในกรณีที่เป็นสิทธิในทางบวก (Positive Rights) หรือสิทธิที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้กับบุคคล (มิใช่เพียงแต่งดเว้นไม่แทรกแซงหรือคุ้มครองสิทธิมิให้ถูกละเมิด) นั้น แม้จะมีอุปสรรคทางด้านทรัพยากรและงบประมาณ แต่รัฐจะต้องใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้กลายเป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับ ด้วยวิธีที่ทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และได้วางหลักไว้ว่าสิทธิตามกติกานี้เป็นสิทธิมนุษยชนจึงจะต้องเปิดโอกาสให้แก่มนุษย์ทุกคนใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น เว้นแต่เป็นการจำกัดโดยกฎหมายที่ ยังคงสอดคล้องกับธรรมชาติของสิทธิและเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ในการสนับสนุนให้เกิดสวัสดิภาพเป็นการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตยเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดในทางเศรษฐกิจตามความเป็นจริงนั้น กติกานี้ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ให้สามารถกำหนดขอบเขตในการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตนเท่าที่สมควรโดยพิจารณาระหว่างคุณค่าต่อสิทธิมนุษยชนและข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้¹⁵

(3) กล่าวถึงประเภทของสิทธิต่างๆ ที่ให้การรับรองในกติกานี้ นี้ รวมตลอดถึงมาตรการเฉพาะซึ่งจำต้องมีการปฏิบัติเพื่อทำให้กลายเป็นความจริงในรายละเอียด ซึ่งประกอบด้วยสิทธิเกี่ยวกับการทำงาน ได้แก่ สิทธิในการทำงานภายใต้สภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งประกันสังคม สิทธิในชีวิตครอบครัว รวมทั้งการอนุญาตให้ลาในช่วงก่อนหรือหลังการให้กำเนิดบุตรตามสมควร โดยยังคงได้รับค่าจ้าง (parental leave) และการคุ้มครองเด็กในกรณีต่างๆ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพ ซึ่งรวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิทธิในสุขภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษาขั้นประถมศึกษาแบบให้เปล่าแก่ทุกคน จัดให้มีการศึกษาขั้นมัธยมศึกษาโดยทั่วไป และเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถได้รับการศึกษาขั้นอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และเน้นย้ำให้การศึกษาดังกล่าวต้องมุ่งให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์และความสำนึกในศักดิ์ศรีของตนอย่างบริบูรณ์และให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ตลอดจนได้รับความคุ้มครองผลผลิตทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม หรือศิลปกรรมที่ตนเป็นผู้สร้างสรรค์¹⁶

¹⁵ ICESCR, Article 2 – 5

¹⁶ ICESCR, Article 6 - 13, 15

3. บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดด้วยสิทธิมนุษยชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญ¹⁷

3.1 การทำความเข้าใจระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” และ “สิทธิของชนชาวไทย” ให้เกิดขึ้น ในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมาแต่เพียงบทบัญญัติที่รับรอง “สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย” เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติรองรับสิทธิของผู้ซึ่งมิได้เป็นพลเมืองหรือผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่เข้ามาหรืออยู่อาศัยในประเทศไทย ทั้งที่พันธกรณีต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เช่น UDHR ICCPR หรือ ICESCR มีการกำหนดให้รัฐภาคีรับรองในลักษณะของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐภาคี โดยเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights) ที่บุคคลทุกคนพึงมีไม่ว่าจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือไม่

ในชั้นแรก ที่ประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีความเห็น¹⁸ ควรมีการบัญญัติในลักษณะที่แบ่งแยกให้เกิดความชัดเจนระหว่าง “สิทธิของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง” หรือ “สิทธิพลเมือง” กับ “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นสิทธิของคนทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติไทยหรือของคนต่างชาติที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย จึงได้มีการปรับจากชื่อหมวด 3 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุเฉพาะ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” เป็นการแบ่งเป็นสองส่วนในหมวด 2 “ประชาชน” ประกอบด้วย ส่วนที่ 2 “สิทธิและเสรีภาพของบุคคล” ซึ่งในส่วนที่ 2 นี้ยังแบ่งออกเป็นสามตอน คือ ตอนที่ 1 “บททั่วไป” ตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” และตอนที่ 3 “สิทธิพลเมือง” ซึ่งความแตกต่างของถ้อยคำในบทบัญญัติจะอยู่ที่ “ผู้ทรงสิทธิ” โดยในตอนที่ 1 บททั่วไป และตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน จะใช้ถ้อยคำว่า “บุคคล” เป็นประธานของประโยคเพื่อสื่อความหมายว่าเป็นสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่มนุษย์ทุกคนไม่ว่าสัญชาติใด ส่วนในตอนที่ 3 สิทธิพลเมืองจะใช้ถ้อยคำว่า “พลเมือง” เป็นประธานของประโยคเพื่อสื่อความหมายให้ชัดเจนว่าเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองให้สำหรับเฉพาะบุคคลผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น และโดยนำพันธกรณีสำคัญ ๆ ที่ประเทศไทยมีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศมาพิจารณาประกอบเพื่อความครบถ้วนสอดคล้องกับหลักการสากล

¹⁷ รายงานผลการพิจารณากรอบแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณาการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะที่ 2 (ภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ) ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2557 ในบันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 2 ธันวาคม 2557 หน้า 11 ถึง หน้า 23

¹⁸ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 3 วันพุธที่ 12 พฤศจิกายน 2557 หน้า 15

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญและขอให้มีการพิจารณา ทบทวนการใช้คำว่า “พลเมือง” “ปวงชนชาวไทย” “ประชาชน” “บุคคล” และ “ราษฎร” เนื่องจาก เห็นว่าค่อนข้างยากต่อการทำความเข้าใจว่าสถานะของบุคคลซึ่งใช้ถ้อยคำไม่เหมือนกันจะก่อให้เกิด สิทธิหน้าที่ต่างกันอย่างไร หรือกรณีสิทธิของนิติบุคคลซึ่งปกติแล้วมีสิทธิเสรีภาพหลายประการ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิร้องทุกข์อาจเกิด ปัญหาว่านิติบุคคลเหล่านี้เป็น “พลเมือง” หรือไม่ และมี “สิทธิพลเมือง” หรือไม่ เนื่องจากแนวคิด การจัดประเภทบุคคลตามร่างรัฐธรรมนูญเป็นของใหม่และขัดกับความเคยชินที่มีแต่เดิมทั้งอาจก่อ ปัญหาในการตีความ โดยเฉพาะเมื่อนำไปใช้กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ในลำดับรองลงไปซึ่งยังคงใช้ ถ้อยคำเหล่านี้ในความหมายเดียวกัน¹⁹ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อความชัดเจนเห็นควรปรับเปลี่ยนการใช้ถ้อยคำโดยไม่ควรมีการใช้คำว่า “พลเมือง” และได้มี การแก้ไขเล็กน้อยโดยให้เปลี่ยนชื่อ ตอนที่ 3 จาก “สิทธิพลเมือง” เป็น “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” และเปลี่ยนถ้อยคำแสดงตัวผู้ทรงสิทธิจาก “พลเมือง” เป็น “บุคคล” แต่ยังคงสาระและหลักการสำคัญ ในการแยกระหว่าง “สิทธิมนุษยชน” ในตอนที่ 2 และ “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” ในตอนที่ 3 ไว้เช่นเดิม ซึ่งการเขียนในลักษณะนี้ในแง่การใช้การตีความรัฐธรรมนูญต่อไปนั้น คำว่า “บุคคล” จะหมายความถึงคนสัญชาติไทยเท่านั้น หรือรวมถึงคนที่มีเชื้อสัญชาติไทยด้วยจึงต้องพิจารณาจาก ชื่อตอนเป็นสำคัญ เช่น ในตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน คำว่า “บุคคล” นั้นหมายความรวมถึงคนที่มีสัญชาติไทย และคนที่มีได้มีสัญชาติไทยด้วย แต่สำหรับในตอนที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย คำว่า “บุคคล” ย่อมหมายถึงคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น²⁰ ในกรณีนี้ จึงอาจพิเคราะห์สาระของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในกรอบแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิมนุษยชนสำหรับบุคคลทั่วไป

เมื่อพิเคราะห์จากสาระในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วพบว่าบทบัญญัติในตอน ที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” มีสาระในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ใน UDHR ICCPR และ ICESCR ทั้งยัง ได้มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

¹⁹ ความคิดเห็นและคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรายมาตราของคณะรัฐมนตรี หน้า 2

²⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 112 วันพุธที่ 25 มิถุนายน 2558 หน้า 36 ถึงหน้า 37

(1.1) การประกันหลักความเสมอภาคของบุคคลตามที่ได้ยืนยันไว้ใน UDHR Article 2 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่ได้เพิ่มคำว่า “เสรีภาพ” จากหลักการเดิมเป็น “ชายและหญิงมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเท่าเทียมของบุคคล ซึ่งต้องมีทั้งสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตาม Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman (CEDAW) และได้เพิ่มคำว่า “เพศสภาพ” (gender) ซึ่งหมายความรวมถึงบทบาทและรสนิยมทางเพศ หรือวิถีชีวิตทางเพศที่อาจจะไม่ตรงกับเพศ เพื่อเพิ่มเงื่อนไขว่า นอกจากเพศแล้ว รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยเหตุของรสนิยมทางเพศอีกด้วย²¹

(1.2) การรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย และห้ามมิให้มีการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับ การคุมขังและการค้นตัว บุคคลจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ (ร่างมาตรา 36)²² ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 3 และ 5 และ ICCPR Article 9.1

(1.3) การรับรองหลักการที่ว่าไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายและให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด และจะปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 11 และ ICCPR Article 14.2 และ 15.1 ทั้งนี้ ยังได้เพิ่มหลักการให้บุคคลได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำที่เป็นผลร้ายกับตนเองซึ่งอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญา (Rule Against Self-Incrimination) (ร่างมาตรา 37)²³ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ ICCPR Article 14.3 (G)

²¹ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาพัฒนารูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 35 วรรคสองและวรรคสาม หน้า 1/37 ถึงหน้า 1/38

²² มาตรา 36 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม

การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ

²³ มาตรา 37 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด มิได้

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำซึ่งอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญา

รวมตลอดถึงสิทธิอื่น ๆ ของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่มีใช้แต่เฉพาะสำหรับผู้ถูกกล่าวหา เช่น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยสะดวกและเสียค่าใช้จ่ายน้อย ได้รับการพิจารณาพิพากษา โดยถูกต้องรวดเร็ว และสำหรับบุคคลผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม (ร่างมาตรา 44)²⁴ อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 10 และ ICCPR Article 10

(1.4) ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน (ร่างมาตรา 43)²⁵ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 12 แต่ได้เพิ่มหลักการเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลจนกระทบ ต่อประโยชน์สาธารณะตามหลักการ Social Theory of Property²⁶ คุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ ส่วนบุคคลและสิทธิของบุคคลในครอบครัว เสรีภาพในเคหสถาน ตลอดจนเสรีภาพในการสื่อสาร

²⁴ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทัวถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย
- (2) สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐาน ที่ชัดเจน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ย่อมมีสิทธิได้รับความ คุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม
- (3) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งนั่งพิจารณาคดีอย่างเปิดเผย และการคัดหรือทำสำเนาคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งอันเป็นการชี้ขาดคดี
- (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย และพยานในคดี ไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ หรือสถานะใด ย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม
- (5) ในคดีอาญา ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่จำเป็นและ เหมาะสมจากรัฐ ได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน ผู้ต้องหาและจำเลย มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางคดีจากทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ การได้รับการ ปลดปล่อยตัวชั่วคราวเป็นหลักเว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ และรับทราบเหตุผลประกอบคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของ พนักงานอัยการ

(6) ได้รับการเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

²⁵ มาตรา 43 สิทธิในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁶ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำ เจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึก เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนารมณ์เหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 43 หน้า 1/47

(ร่างมาตรา 38 ถึงร่างมาตรา 40)²⁷ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 12 และ 16 และ ICCPR Article 17 และ 23 ตลอดจนรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ร่างมาตรา 42)²⁸ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 19 และ ICCPR Article 19

(1.5) การรับรองเสรีภาพทางความเชื่อและศาสนา (ร่างมาตรา 41)²⁹ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 18 และ ICCPR Article 18

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่าหากพันธกรณีที่ได้รับรองไว้ใน UDHR ICCPR หรือ ICESCR ข้อหนึ่งข้อใดมิได้นำไปบัญญัติไว้เป็นร่างรัฐธรรมนูญในตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” มาตราหนึ่งมาตราใดไว้โดยเฉพาะ แต่พบว่าสาระดังกล่าวกลับมีบัญญัติไว้ในตอนที่ 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” แล้วจะหมายความว่าบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยจะไม่สามารถมีสิทธิดังกล่าวได้โดยสิ้นเชิง เนื่องจาก

²⁷ มาตรา 38 สิทธิของบุคคลในครอบครัว ย่อมได้รับความคุ้มครอง

สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง ข้อมูลส่วนบุคคล ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนตามที่กฎหมายบัญญัติ การแสวงประโยชน์จากการเชื่อมโยงข้อมูลส่วนบุคคลผ่านระบบต่าง ๆ จะกระทำมิได้เฉพาะเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 39 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน และย่อมได้รับความคุ้มครองในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข

การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

²⁸ มาตรา 42 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นของตนโดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁹ มาตรา 41 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

ได้มีการประกันสิทธิให้แก่บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยในร่างมาตรา 45³⁰ ที่เป็นมาตราสุดท้ายของตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” ให้บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอาจมีสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมได้ตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่รัฐจัดให้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการใน ICESCR Article 2.3 ที่เปิดช่องให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดขอบเขตในการประกันสิทธิทางเศรษฐกิจแก่ผู้ที่ไม่ใช่คนชาติของตน เท่าที่สมควรโดยพิจารณาระหว่างคุณค่าต่อสิทธิมนุษยชนและข้อจำกัดด้านสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้ต่อไป

(2) สิทธิมนุษยชนสำหรับชนชาวไทย

นอกจากหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติอยู่อย่างชัดเจนในตอนที่ 2 “สิทธิมนุษยชน” ข้างต้นแล้ว เมื่อพิเคราะห์จากสาระในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วยังพบว่าได้มีการนำหลักการที่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นสิทธิมนุษยชนแต่โดยส่วนใหญ่เป็นสิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมมาบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติตอนที่ 3 “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” อีกด้วยดังต่อไปนี้

(2.1) สิทธิในปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัว สิทธิของมารดาในการได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร และการคุ้มครองพัฒนาการของเด็กและเยาวชนจากการแสวงหาประโยชน์หรือการจ้างงานที่ไม่ชอบ (ร่างมาตรา 46)³¹ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 25 และ ICESCR Article 10 ตลอดจนหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC)

³⁰ มาตรา 45 บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพียงใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่รัฐจัดให้ เพื่อเอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี”

³¹ มาตรา 46 ครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างเป็นปึกแผ่นและเป็นสุข และมีสิทธิได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้าง ก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพหรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และบุคคลในครอบครัว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2.2) เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (ร่าง มาตรา 47)³² ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 13 และ ICCPR Article 12

(2.3) สิทธิในการศึกษาที่มีคุณภาพตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษา โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ร่างมาตรา 52)³³ ทั้งนี้ ได้รับรองสิทธิในการศึกษาเพิ่มขึ้นโดยเพิ่มสิทธิในการรับ การศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย เน้นการศึกษาให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของผู้เรียนแต่ละบุคคล พร้อมๆ กับการสร้างความตระหนักรู้ในการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความหลากหลายแทนรูปแบบ การศึกษาแบบดั้งเดิมซึ่งจัดเหมือนกันสำหรับผู้เรียนทุกคน ตลอดจนเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ในการได้รับ การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากเดิมที่กำหนดเป็นจำนวนปี เป็นการกำหนดระดับและรูปแบบ การศึกษาเพื่อเน้นความสำคัญของการศึกษาไม่ว่ารูปแบบใด³⁴ ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ UDHR Article 26 และ ICESCR Article 13 ในส่วนของสิทธิในด้านสาธารณสุขหรือสิทธิในสุขภาพ (ร่างมาตรา 58)³⁵ นั้นมีความสอดคล้องกับ UDHR Article 25 และ ICESCR Article 12

³² มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

ฯลฯ

ฯลฯ

การเนรเทศผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

³³ มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาที่มีคุณภาพและหลากหลายอย่างทั่วถึง เพื่อการพัฒนาตนเอง ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมท้องถิ่น ความถนัด และศักยภาพของแต่ละบุคคล ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงระดับมัธยมศึกษา สายสามัญและสายอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาอบรมและส่งเสริมการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชนเพื่อให้ประชาชน เรียนรู้ตลอดชีวิต การศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง การศึกษาทางเลือก และการศึกษาประเภทอื่นที่หลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อให้ ประชาชนมีศีลธรรม มีการพัฒนาจิตใจ และปัญญา

³⁴ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำ เจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึก เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับ เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ)”, มาตรา 52 หน้า 1/68 ถึงหน้า 1/69

³⁵ มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิในด้านสาธารณสุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังต่อไปนี้

(1) ดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี

(2) รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสาธารณสุข ขึ้นพื้นฐานอันจำเป็นอย่างเท่าเทียมกัน

(3) ได้รับข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยจากรัฐ

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจาก การปฏิบัติหน้าที่ตามจริยธรรมและมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ย่อมได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

(2.4) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิในการได้รับค่าจ้าง ความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงานที่เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมกลุ่ม (ร่างมาตรา 54 ร่างมาตรา 56 และร่างมาตรา 57)³⁶ ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 23 และ 26 และ ICESCR Article 6 ถึง 8

(2.5) สิทธิในการมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนในการดูแลรักษาขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาอันดีงาม (ร่างมาตรา 63³⁷) ซึ่งสอดคล้องกับ UDHR Article 27 และ ICESCR Article 15

3.2 การเพิ่มหลักประกันให้สิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติ

เนื่องจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีความเห็นว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ผ่านมานั้น เป็นบทบัญญัติในเชิงการ “รับรอง” สิทธิและเสรีภาพ และแม้จะมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวนมากที่เป็นกลไกในการบังคับการหรือปฏิบัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพนั้น แต่พบว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงไม่ตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร และละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ กระบวนการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและกระบวนการยุติธรรมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นไม่สามารถให้การปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพจึงเห็นควรให้มีบทบัญญัติ

³⁶ มาตรา 54 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การภาคเอกชน องค์การภาคประชาสังคม หรือหมู่คณะอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ อาชีพ หรือวิชาชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ

การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก หรือเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของผู้กระทำความผิด

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม มีหลักประกันความปลอดภัย อาชีวอนามัย สวัสดิภาพและสวัสดิการในการทำงาน ที่เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งมีหลักประกันในการดำรงชีวิตทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁷ มาตรา 63 ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พัฒนา อนุรักษ์ สืบสาน และพัฒนาขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาอันดีงามของชุมชน ของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพและทางวัฒนธรรมอย่างสมดุลและยั่งยืน

บุคคลย่อมมีสิทธิร่วมกับชุมชนหรือร่วมกับรัฐในการดำเนินการตามวาระหนึ่ง ตลอดจนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน

ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการประกันให้สิทธิและเสรีภาพที่รับรองให้กับบุคคลนั้นมีผลในทางปฏิบัติ

แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการที่เรียกร้องให้เป็นหน้าที่แก่รัฐโดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นของรัฐธรรมนูญในประเทศของตนเพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้เป็นผล และจะต้องให้หลักประกันในการเรียกร้องการเยียวยาของผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพว่าจะได้รับการพิจารณาจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจตามแต่กรณี ตลอดจนผู้มีอำนาจบังคับการจะต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผลอย่างแท้จริง ประกอบกับหลักการเรื่อง Progressive Realisation of Rights ที่รัฐจะต้องใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้เป็นความจริงอย่างบริบูรณ์โดยลำดับ ด้วยวิธีที่ทั้งปวงที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้ ตาม ICCPR Article 2.2 และ 2.3 และ ICESCR Article 2 ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสาระของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้พบว่า มีมาตรการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกันดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติในตอนต้นที่ 1 “บททั่วไป” ยังคงไว้ซึ่งหลักการที่ว่ารัฐต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ (obligation to respect) ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยผูกพันโดยตรงต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐอื่น และบุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่ได้เพิ่มความเข้มข้นในเชิงการกำหนดหน้าที่ของรัฐให้มีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สัมฤทธิ์ผลหรือสามารถบังคับใช้ได้จริง เท่าที่ความสามารถทางการคลังและงบประมาณเอื้ออำนวย และแม้ว่าจะจะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้แล้วแต่รัฐธรรมนูญยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อกำหนดขอบหรือขอบเขตของสิทธิโดยพระราชบัญญัติได้ เช่น บทบัญญัติที่มีลักษณะถ้อยคำว่า “... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งหากมีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมากำหนดขอบเขตแห่งสิทธิแล้วบุคคลก็จะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติ แต่หากฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ดำเนินการออกพระราชบัญญัติขึ้นมากำหนดรายละเอียด ตลอดจนขอบเขตแห่งสิทธิ ก็ให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องเรียกร้องบังคับการตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้วนั้นต่อรัฐได้ทันที โดยให้ถือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะพิจารณากำหนดขอบเขตเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพบังเกิดผลจริง³⁸ และยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือ

³⁸ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการยกย่องรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 32 หน้า 1/32

ในการใช้สิทธิและเสรีภาพให้เป็นไปอย่างเหมาะสมอีกด้วย (ร่างมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ร่างมาตรา 31 และร่างมาตรา 32 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคห้า)³⁹

(2) การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐมิให้ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพประชาชนนั้น ได้เน้นย้ำทั้งในส่วนการใช้อำนาจดำเนินการไม่ว่าในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ ว่าจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ว่าการตรากฎหมายเพื่อกำหนดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องไม่กระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิหรือเสรีภาพ หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วนอีกด้วย (ร่างมาตรา 30 วรรคสองและร่างมาตรา 32 วรรคสี่)⁴⁰ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดกรอบการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิหรือเสรีภาพว่าการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพจะลดขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพลง หรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพเกินสัดส่วนที่เหมาะสม ไม่ได้เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้จากการกำหนดรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิดังกล่าว⁴¹

³⁹ มาตรา 30 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา 31 สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐและหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความสามารถทางการคลังของรัฐ

มาตรา 32

ฯลฯ

ฯลฯ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง ในกรณีที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่หากเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองสิทธิหรือเสรีภาพให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มี การตรากฎหมายดังกล่าว บุคคลก็ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลได้โดยตรง

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง ส่งเสริม และช่วยเหลือให้การใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นไปอย่างเหมาะสม

⁴⁰ มาตรา 30

ฯลฯ

ฯลฯ

การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 32

ฯลฯ

ฯลฯ

การตรากฎหมายเพื่อกำหนดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามวรรคสาม จะกระทบต่อขอบเขตแห่งสิทธิหรือเสรีภาพหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรตามหลักความได้สัดส่วน มิได้

⁴¹ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรมการ 1 ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญด้านจัดทำเจตนารมณ์, “ตารางสรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำเจตนารมณ์เหตุการยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาพัฒนารูปแห่งชาติเพื่อลงมติ)”, มาตรา 32 หน้า 1/33

3.3 การเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ในประเด็นเรื่ององค์กรตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 35 วรรคสอง บัญญัติให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและในกรณีที่เป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ในขั้นต้น คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จึงมีแนวความคิดในการควรรวมองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สององค์กร คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากได้มีประเด็นว่า คณะอนุกรรมการประเมินสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Sub - Committee on Accreditation หรือ SCA) ซึ่งอยู่ภายใต้คณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (International Coordinating Committee on National Human Rights Institutions หรือ ICC) ได้ทำข้อเสนอให้ลดระดับของ กสม. จากสถานะ A เป็น B ต่อ UCC เมื่อเดือนตุลาคม 2557 และได้แสดงความเห็นต่อกรณีการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหายังไม่สามารถประกันได้ถึงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ทั้งยังไม่มีบรรทัดฐานชัดเจนในการประเมินคุณสมบัติของผู้สมัครที่เหมาะสม และเห็นว่า กสม. ใช้เวลาในการจัดทำรายงานเหตุการณ์การประท้วงทางการเมืองและการปราบปรามประชาชนในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ใช้ความรุนแรงปราบปรามประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐค่อนข้างล่าช้า ประกอบกับในการศึกษาจากกรณีประเทศต่าง ๆ พบว่ามีหลายประเทศที่ใช้องค์กรเดียวในการทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียนแล้วดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่มิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นแกนหลัก จึงเห็นควรควรรวมองค์กรทั้งสองโดยจัดตั้งขึ้นเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน” โดยบัญญัติไว้เป็นบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ การควรรวมดังกล่าวเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของทั้งสององค์กรโดยรวม⁴²

⁴² บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 43 วันศุกร์ที่ 30 มกราคม 2558 หน้า 37 ถึงหน้า 53

อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ได้พิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ แล้วพบว่าคำขอแก้ไขส่วนใหญ่เสนอให้แยกผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกจากกันเช่นเดิม และในส่วนคำขอของคณะรัฐมนตรียังได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ภารกิจเป็นเอกเทศและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติของหลายประเทศ ประกอบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามิประเด็นปัญหาเพิ่มเติมในการควมรวบทั้งสององค์กร เช่น การบริหารงานบุคคลของทั้งสององค์กรที่มีบุคลากรต่างสถานะกัน ความครบถ้วนของข้อมูลในด้านประสิทธิภาพขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นยังไม่พบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากนัก ประกอบกับอำนาจหน้าที่และบทบาทของทั้งสององค์กรยังมีความแตกต่างกันโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับการเป็นกลไกในการรับเรื่องร้องเรียนแล้วดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยังไม่สมควรควมรวบเพียงเพื่อแก้ปัญหประสิทธิภาพของ กสม. แต่เพียงอย่างเดียว ที่ประชุมจึงมีความเห็นร่วมกัน ให้ยังคงแยกผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกจากกันเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังคงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นเดิม (ร่างมาตรา 255)⁴³ แต่จะได้บัญญัติในบทเฉพาะกาลในการพิจารณาทบทวนและลดความซ้ำซ้อนของการทำงานต่อไป⁴⁴ จนในที่สุดได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรนี้โดยกำหนดให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของทั้งสององค์กรโดยพิจารณาถึงความซ้ำซ้อน ความรวดเร็วตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

⁴³ มาตรา 255 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรอบรู้และประสบการณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ ในการสรรหาต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการสรรหารวมทั้งวิธีการสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนการอื่นที่จำเป็น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนดมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาแล้วและกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴⁴ บันทึกการประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 108 วันจันทร์ที่ 22 มิถุนายน 2558 หน้า 16 ถึงหน้า 19

ว่าการคงสภาพตามเดิมหรือการควมรวมทั้งสององค์จะเป็นประโยชน์มากกว่ากัน ทั้งนี้เมื่อครบสี่ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต่อไป (ร่างมาตรา 279 (5))⁴⁵

4. บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ตลอดจนกรอบแนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แล้วจะเห็นได้ว่า “หลักสิทธิมนุษยชน” ซึ่งเปรียบเสมือนหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งและแทรกซึมอยู่ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้น ได้รับการยกระดับขึ้นทั้งในส่วนของสาระถึงว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองในแต่ละมาตราให้เกิดความชัดเจนว่าเป็นการรับรองแล้วซึ่ง “สิทธิมนุษยชน” สอดคล้องกับหลักการสากลที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับ และมีกระบวนการในการบังคับให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้เป็นจริงผ่านหลักการเรื่อง Progressive Realisation of Rights อันถือเป็นสองหลักการใหม่ ๆ ที่จะมีการบัญญัติให้เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก รวมตลอดถึงความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่เดิมให้สามารถทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นผ่านกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน จึงถือได้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ได้สร้างคุณูปการอันสำคัญให้กับประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนสืบไป อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น แม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ แต่สิ่งที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบัญญัตินั้นคือความตระหนักอย่างแท้จริงที่จะให้ความเคารพในสิ่งที่เรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ของบุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชนที่จะปฏิบัติต่อกันอย่างที่มีมนุษย์พึงกระทำ เพื่อให้เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บรรลุผลอย่างแท้จริง

⁴⁵ มาตรา 279 ในวาระเริ่มแรก ให้การดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการอื่นใดที่มีอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นไปตามระยะเวลาและเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(5) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญนี้ และให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดวาระที่มีอยู่เดิมในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าการคงสภาพตามเดิมหรือการควมรวมสององค์จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่า โดยให้พิจารณาถึงความซ้ำซ้อน ความรวดเร็ว รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

Mary Hawkesworth and Maurice Kogan, 2002, **Encyclopedia of Government and Politics, Vol. 2**, Routledge, New York.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012, **The United Nations Human Rights Treaty System Fact Sheet No. 30/Rev.1**, United Nations, New York and Geneva.

คณะกรรมการสิทธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2557 ถึง 2558, เอกสารบันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและการจัดทำจดหมายเหตุการณ์ยกร่างรัฐธรรมนูญในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ. **สรุปเจตนารมณ์รายมาตราของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ, 2557, เอกสารรายงานผลการพิจารณากรอบแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณาถ้อยร่างรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ **ตอนที่ 2 (ภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชนหมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ส่วนที่ 4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง และ ส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ**, กรุงเทพฯ.

คำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี.

อัยการกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ตระกูล วินิจฉัยภาค*

บทคัดย่อ

ภารกิจหลักของอัยการไม่ได้มีเพียงเฉพาะการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และการรักษาผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น แต่ภารกิจหลักอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นภารกิจสำคัญและกำลังทวีความสำคัญยิ่งขึ้นทุกขณะในสังคมไทย คือ ภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในสังคมไทยซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนและเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมนั้น มักจะประสบปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบ และความไม่เป็นธรรมทางสังคม ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนเหล่านี้ให้ได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่เสมอภาคกัน ตามหลักนิติรัฐ ที่ทุกฝ่ายกำลังเรียกร้องให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย ดังนั้น พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นองค์กรที่สำคัญของการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องรักษาความสมดุลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการคุ้มครองสิทธิ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมไม่เอาผิดเอาเปรียบ และเกิดความสงบสุขขึ้นในประเทศไทย

* อัยการอาวุโส, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

ในคำกล่าวสุนทรพจน์ของนาย Morris Rosenberg รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมและรองอัยการสูงสุดของประเทศแคนาดา เนื่องในโอกาสการประชุมประจำปี ครั้งที่ 20 ของสำนักงานอัยการสหพันธรัฐแคนาดา ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 ได้พูดถึงงานของอัยการว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นเป็นสิ่งที่ยาก การที่จะปฏิบัติงานอัยการได้ดี จำเป็นที่จะต้องมีการวินิจฉัยทางวิชาชีพและความสามารถทางกฎหมายที่เข้มแข็ง รวมทั้งประสบการณ์ในชีวิตที่โชกโชก และความสามารถที่จะทำงานได้ภายใต้บรรยากาศของความกดดันที่หนักหน่วง ไม่ใช่ใครก็ได้ที่จะทำงานนี้ได้ ยิ่งไปกว่านั้นไม่มีสูตรสำเร็จที่จะประกันว่ามีคำตอบที่ถูกต้องเสมอไปในทุกคดี และในหลายๆ คดี คนที่เหมาะสมสำหรับงานอาจแตกต่างกันไป พนักงานอัยการที่คาดหวังความแน่นอนและความจริงที่ได้คาดหวังนั้นเป็นการคาดการณ์ที่ผิดแล้ว การใช้ดุลพินิจของอัยการไม่ใช่วิทยาศาสตร์ที่แน่นอน ยิ่งประเด็นมีจำนวนมากและซับซ้อนมากเท่าไร โอกาสของความผิดพลาดก็มากขึ้นเท่านั้น”¹

แนวคิดของอัยการกับสิทธิมนุษยชน

ประชาชนทั่วไปมักจะเข้าใจกันว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่เอาคนเข้าคุก ความเข้าใจดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภารกิจของพนักงานอัยการในการปฏิบัติงานในด้านที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความยุติธรรม แต่ยังเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เพราะภารกิจของพนักงานอัยการด้านการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนนั้น ไม่ใช่จะตั้งหน้าตั้งตาเป็นศัตรูกับจำเลย เอาจำเลยเข้าคุกแต่ประการเดียว แต่ภารกิจด้านการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น หมายถึงการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความมีภาวะวิสัยให้สอดคล้องกับสถานะกึ่งบริหารกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Authority) ของพนักงานอัยการ ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงจำเป็นต้องให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา และสามารถใช้อำนาจตามหลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจ

¹ สืบค้นจาก www.odpp.nsw.gov.au.../human-rights-and-prosecutors เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2558 [2015, August, 12] (สารสนเทศจาก World Wide Web) In an address during the XXth Annual Conference of the Canadian Federal Prosecution Service in June 2000 then Deputy Minister of Justice and Deputy Attorney General of Canada, Morris Rosenberg, said:

“Carrying out the duty of a prosecutor is difficult. It requires solid professional judgement and legal competence, a large dose of practical life experience and the capacity to work in an atmosphere of great stress. Not everyone can do this. Moreover, there is no recipe that guarantees the right answer in every case, and in many cases reasonable persons may differ. A prosecutor who expects certainty and absolute truth is in the wrong business. The exercise of prosecutorial discretion is not an exact science. The more numerous and complex the issues, the grater the margin for error.”

ไม่แต่เฉพาะการสั่งไม่ฟ้อง แต่รวมถึงการถอนฟ้อง การถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาด้วย แสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติต่อการใช้อำนาจและดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ดังนั้น หากจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานอัยการกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็จะมีได้มีแต่เฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในทางอาญาเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในกรณีทั่วไป ทั้งที่มีบทบัญญัติของกฎหมายไว้ไม่แต่เฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่รวมทั้งการดำเนินคดีแพ่ง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน อันเป็นการบรรเทาภาระทางเศรษฐกิจและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ในบทบาทของผู้พิทักษ์สิทธิพลเมือง ในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญยิ่งของพนักงานอัยการไทย ดังจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจหลักตั้งแต่กำเนิดองค์กรอัยการในประเทศฝรั่งเศส ประเทศฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่มีการแยกโครงสร้างองค์กรอัยการออกจากฝ่ายตุลาการ เพื่อแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี² อัยการในยุคนั้นได้รับการแต่งตั้งมาจากทนายของกษัตริย์ (Procureurs du roi) พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้มีพระราชดำรัสในศาลเมืองเกรอนอบล์ว่า “ให้ศาลรับรู้ไว้ว่า ศาลจะดูหรือติเตียนอัยการของฉันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากฉันก่อนไม่ได้เป็นอันขาด” ภายหลังจากปฏิวัติและก่อตั้งสาธารณรัฐ ชาวฝรั่งเศสเห็นถึงข้อดีของการตรวจสอบผู้พิพากษาโดยอัยการ จึงได้มีกฎหมายแต่งตั้งอัยการขึ้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม จึงถือกันว่าอัยการเป็นผู้แทนของชุมชนและเป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม (Pouvoir Executif) ต่อมาอัยการฝรั่งเศสได้กลายเป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรป รวมทั้งอัยการเยอรมันด้วย³

การที่อัยการฝรั่งเศสมีสถานะตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา สามารถสับเปลี่ยนหน้าที่ระหว่างอัยการและผู้พิพากษาได้ มีสถานะและระบบอัตราเงินเดือนเท่ากัน เมื่อทำหน้าที่อัยการ เรียกว่า “ตุลาการฝ่ายอัยการ” (des magistrats du ministere public) หรือ “ตุลาการยืน” (magistrats debout)⁴ อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถทำงานอย่างเป็นอิสระอย่างยิ่ง⁵ ทำให้ระบบความเป็นอิสระ

² Quideline on the Role of prosecutors 1990 (United Nation), section 10 The office of prosecutirs shall be strictly separated from judicial functions.

³ คณิต ญ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง,” ใน ระบบอัยการสากล (กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, 2526), หน้า 22

⁴ อุทัย อาทิวา, “อัยการฝรั่งเศส” ในหนังสือ รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2557, หน้า 185

⁵ สุข เปรุณาวิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ”, ในระบบอัยการสากล, หน้า 37

ในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการฝรั่งเศสกลายเป็นต้นแบบของระบบอัยการทั่วโลก ที่พยายามสร้างหลักประกันและความเป็นอิสระให้กับองค์กรอัยการเช่นกัน ความเป็นอิสระเช่นนี้จะยังเป็นประโยชน์เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพล และสอดคล้องกับหลักความเป็นภาวะวิสัยในการถ่วงดุลซึ่งจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานไม่แต่เฉพาะฝ่ายผู้กล่าวหาที่พนักงานสอบสวนรวบรวมและเสนอมา แต่รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิทั้งฝ่ายผู้เสียหายและฝ่ายผู้ต้องหาให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคกันด้วย

สำหรับบทบาทของอัยการด้านการคุ้มครองสิทธินั้น ในแนวทางด้านบทบาทของพนักงานอัยการซึ่งได้รับอนุมัติ/เห็นชอบในการประชุมใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม ถึง ธันวาคม ค.ศ. 1990 (Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eight United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990) ได้กล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการซึ่งมีส่วนสำคัญในการบริหารความยุติธรรมทางอาญา และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบในการเคารพหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมีส่วนร่วมในการสร้างความยุติธรรมที่เป็นธรรมและสมดุล และการคุ้มครองพลเมืองจากอาชญากรรม

การคุ้มครองการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ โดยปลอดจากการถูกข่มขู่ ขัดขวางคุกคาม หรือแทรกแซง และปลอดจากความรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม⁶ แนวทางของสหประชาชาติวางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ซึ่งจะส่งผลทำให้อัยการสั่งคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม เนื่องจากไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใด ๆ ที่จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา นอกจากนี้หากไม่มีมาตรการให้อัยการปลอดจากความรับผิดทางแพ่ง อาญา หรือความรับผิดอื่นที่ไม่ชอบธรรม ในประเทศที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง จะทำให้ประชาชนที่เป็นคู่กรณีในคดีหากเกิดความไม่พอใจในการปฏิบัติงานของอัยการ สามารถฟ้องอัยการเป็นคดีความต่อศาลง่ายเกินไป ทำให้อัยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างเต็มศักยภาพ นอกจากนี้ สหประชาชาติวางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ ซึ่งจะส่งผลให้อัยการสั่งคดีอาญาเป็นไปโดยอิสระและเที่ยงธรรม อีกหลายประการดังนี้

แม้ในข้อ 11 ของแนวทางว่าด้วยบทบาทอัยการของสหประชาชาติ ค.ศ. 1990 ข้อ 11 จะกำหนดให้อัยการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประโยชน์สาธารณะ แต่ในข้อ 12 ก็ได้กำหนดให้อัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม ต่อเนื่องและรวดเร็ว เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

⁶ Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 4.

และยึดหลักการสิทธิมนุษยชน เพื่อประกันหลักกระบวนการนิติธรรมและความราบรื่นในการปฏิบัติงาน ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะ เป็นทางการเมือง สังคม ศาสนา เชื้อชาติ วัฒนธรรม เพศ หรือรูปแบบใด ๆ ก็ตาม (ข้อ 13)

ในสภาวะการณ์ที่ประเทศไทยเต็มไปด้วยชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นนักท่องเที่ยว แรงงานต่างด้าว ฯลฯ รูปแบบของอาชญากรรมจะมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีความแตกต่างและหลากหลายทวีปริมาณมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากอาชญากรรมที่เกิดขึ้นระหว่างคนไทยด้วยกันเอง ยกตัวอย่างเช่น คดีฆ่า 2 นักท่องเที่ยวอังกฤษที่เกาะเต่า ซึ่งผู้ต้องหาเป็นชาวพม่า จะมีความหลากหลายทางสัญชาติระหว่างผู้ตายกับผู้กระทำความผิด และมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่มีได้จำกัดวงแต่เฉพาะสังคมไทยหรือคนไทย แต่จะรวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตอังกฤษประจำประเทศไทย สถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย ญาติพี่น้องฝ่ายผู้เสียหายและผู้ต้องหา องค์กรด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่างประเทศ และในประเทศไทยเองร้องขอความเป็นธรรมหรือขอให้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นกลาง โปร่งใส ปราศจากความมีอคติ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือบิดามารดาของผู้ตาย และผู้ต้องหา ขณะเดียวกันผู้แทนจากรัฐบาลของทั้งสองประเทศฝ่ายผู้ตายและผู้ต้องหา ต่างก็เฝ้าสังเกตการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามกฎหมายและพยานหลักฐานด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม

ในส่วนของพนักงานอัยการนั้น มีหน่วยงานที่รับคำร้องขอความเป็นธรรมจากทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาในคดีอาญา จึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิทั้งสองฝ่ายอย่างเสมอภาคกัน⁷ พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานมาให้ซักถาม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสำหรับการสั่งคดีได้ ดังนั้น การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมก็จะเป็นเครื่องมือของพนักงานอัยการอีกประการหนึ่งที่ทำให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประกอบการสั่งคดี ไม่ว่าจะ เป็นพยานหลักฐานของฝ่ายที่กล่าวหาหรือต้องหากก็ตาม แม้แต่พนักงานอัยการฟ้องคดีไปแล้ว ก็สามารถสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการยังจำเป็นต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่งกับอาชญากรรมหรือความผิดที่กระทำลงโดยเจ้าพนักงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชัน การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง และอาชญากรรม

⁷ โปรดดู Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 13 (b) <<Protect the public interest, act with objectivity, take proper account of the position of the suspect and the victim, and pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect;>> and section 13(d) <<Consider the views and concerns of victims when their personal interests are affected and ensure that victims are informed of their rights in accordance with the Declaration of Basic Principles of Justice for victims of Crime and Abuse of Power.>>

อื่น ๆ ที่อยู่ในเป้าหมายของการป้องกันและปราบปรามตามกฎหมายระหว่างประเทศ⁸ จะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างยุติธรรม โดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลหรือการแทรกแซงทางการเมืองแต่ประการใด ตัวอย่างที่พนักงานอัยการ โดยเฉพาะอัยการสูงสุดได้แสดงให้เห็นต่อสาธารณชนว่าได้นำตัวผู้ต้องหาในคดีทุจริตประพัตติมิชอบในวงราชการ หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ได้แก่

(1) คดีจำนำข้าว อัยการสูงสุดพิจารณาพยานหลักฐานที่คณะทำงานอัยการส่งมาประกอบพยานหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่าคดีมีความสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีอาญานางสาวยิ่งลักษณ์ ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ จึงให้ดำเนินคดีอาญาฟ้องนางสาวยิ่งลักษณ์ ในข้อหาละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบฯ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบฯ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(2) คดีค้ำมนุษย์ที่สำคัญ พนักงานอัยการสำนักงานอัยการจังหวัดนาทวี จังหวัดสงขลา ได้ยื่นฟ้อง พล.ท. มนัส คงแป้น อดีตผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษกองทัพบก และพวกรวม 72 ราย เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนาทวี ในความผิดพระราชบัญญัติป้องกันและการปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และความผิดอื่น รวม 16 ข้อหา เป็นคดีหมายเลขดำ อ.2741/2558 แล้ว ภายหลังจากเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคมที่ผ่านมา นายตระกูล วินิจฉัยภาค อัยการสูงสุด ได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา 104 ราย ในข้อหาร่วมกันค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ มาตรา 4,6,7,10,11,52,53/1, ร่วมกันมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มาตรา 3,5,6,10,25 ร่วมกันหรือนำพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร หรือช่วยเหลือบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 63,64 เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตเพื่อให้เกิดความเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 รวมทั้งสิ้น 16 ข้อหา ตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรป่าตองเบซาร์ จังหวัดสงขลา ได้รวบรวมพยานหลักฐานพร้อมความเห็นกล่าวหา นายบรรจง หรือ จง ปองพล กับพวก รวม 120 คน ประกอบด้วย บุคคลสัญชาติไทย 107 คน ซึ่งเป็นพลเรือน 92 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจ 4 คน (สัญญาบัตร 3 คน และชั้นประทวน 1 คน) ทหาร 1 คน ข้าราชการพลเรือน 1 คน กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ผู้บริหารท้องถิ่น 3 คน และสมาชิกท้องถิ่น 4 คน บุคคลสัญชาติพม่า 9 คน และบุคคลสัญชาติบังคลาเทศ 4 คน สรุปสำนวนส่งให้อัยการสูงสุด

⁸ ดู Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation), section 15 <<Prosecutors shall give due attention to the prosecution of crimes committed by public officials, particularly corruption, abuse of power, grave violations of human rights and other crimes recognized by law or consistent with local practice, the investigation of such offences.>>

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดตามหลักนิติรัฐสำหรับผู้ต้องหาที่เป็นถึงอดีตนายกรัฐมนตรีในคดีทุจริตคอร์ปชั่น และนายทหารระดับสูงกับพวกในคดีค้ำมนุษย์เช่นนี้ สอดคล้องกับแนวทางของสหประชาชาติในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วยความเที่ยงธรรม บริสุทธิ์ ยุติธรรม เท่ากับเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ โดยปราศจากความเกรงกลัวในอิทธิพลใด ๆ แม้ผู้ต้องหาจะเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือทางราชการ และเหตุการณ์ก็เป็นดังคำกล่าวสุนทรพจน์ของนาย Morris Rosenberg รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรมและรองอัยการสูงสุดของประเทศแคนาดา เนื่องในโอกาสการประชุมประจำปี ครั้งที่ 20 ของสำนักงานอัยการสหพันธรัฐแคนาดา ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 ที่ผู้จัดทำรายงานได้ยกขึ้นกล่าวไว้ในรายงานฉบับนี้ข้อหนึ่งว่า การที่จะปฏิบัติงานอัยการได้ดั่งนั้นจำเป็นที่ต้องมีความสามารถที่จะทำงานได้ภายใต้บรรยากาศของความกดดันที่หนักหน่วง ไม่ใช่ใครก็ได้ที่จะทำงานนี้ได้

คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23(1) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดไว้ให้มีอำนาจและหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมาย ตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

ภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนที่มีกฎหมายรองรับในปัจจุบันนั้น มีใช้ภารกิจที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดมาตั้งแต่ต้น แต่มีการก่อตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีชื่อย่อว่า สคช. เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2525 ในสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ตามคำสั่งของกรมอัยการ ที่ 174/2525 ลงวันที่ 15 กันยายน 2525 สำหรับสาเหตุที่มีการก่อตั้ง สคช. นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ผลประโยชน์ และให้ความช่วยเหลือประชาชนทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนในชนบทเขตยากจน ซึ่งขณะนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผน กระทรวงมหาดไทย มาให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบดำเนินงานต่อ และต่อมาในวันที่ 27 สิงหาคม 2527 คณะรัฐมนตรีได้มีมติโอนงานช่วยเหลือทางกฎหมายแก่เกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งขณะนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาให้ สคช. สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบดำเนินการ โดยได้ดำเนินการตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพิจารณาพื้นที่เป้าหมายดำเนินงาน โดยนำเอาปัญหาที่แท้จริงของคนในท้องถิ่นที่แตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและแต่ละพื้นที่เป็นตัวกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนดำเนินไปอย่างทั่วถึงและครอบคลุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้มีคำสั่งจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัดขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัด

ทุกแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้การให้บริการแก่ประชาชน โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด ยกเว้นค่าธรรมเนียมในชั้นศาลที่ต้องเสียตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในปัจจุบัน สำนักงานอัยการสูงสุดได้ยกระดับงานด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัดขึ้นเป็นสำนักงานแยกต่างหากจากสำนักงานอัยการจังหวัด มีผู้บังคับบัญชาเป็นพนักงานอัยการระดับเทียบเท่าอัยการจังหวัด เรียกชื่อสำนักงานนี้ว่า “สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด” โดยเพิ่มงานการบังคับคดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 14(7),(8) ให้อยู่ในความรับผิดชอบด้วย มีอัยการจังหวัดคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ⁹

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน หรือ สคช. กลาง และ สคช. จังหวัดนี้ มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายด้านอรรถคดีแก่ประชาชนภายในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ

การคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้นเป็นการให้บริการทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ เช่น การยื่นคำร้องขอตั้งผู้จัดการมรดก ตั้งผู้ปกครองผู้เยาว์ ฯลฯ และที่สำนักงานอัยการสูงสุดสร้างระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยมีทนายความอาสาไว้ให้บริการแก่ประชาชนในด้านอรรถคดีทั้งทางแพ่งและอาญา ถือเป็นบริการภาครัฐที่ประชาชนผู้ยากจนและไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถเข้ามาขอรับบริการได้ที่ สคช. ในส่วนกลางและที่ทำการสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ซึ่งตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร

สำหรับหน่วยงานย่อยของ สคช. ส่วนกลาง ซึ่งมีอธิบดีอัยการ สคช. เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการมีหน่วยงานที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบในระดับสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย 8 ฝ่าย คือ

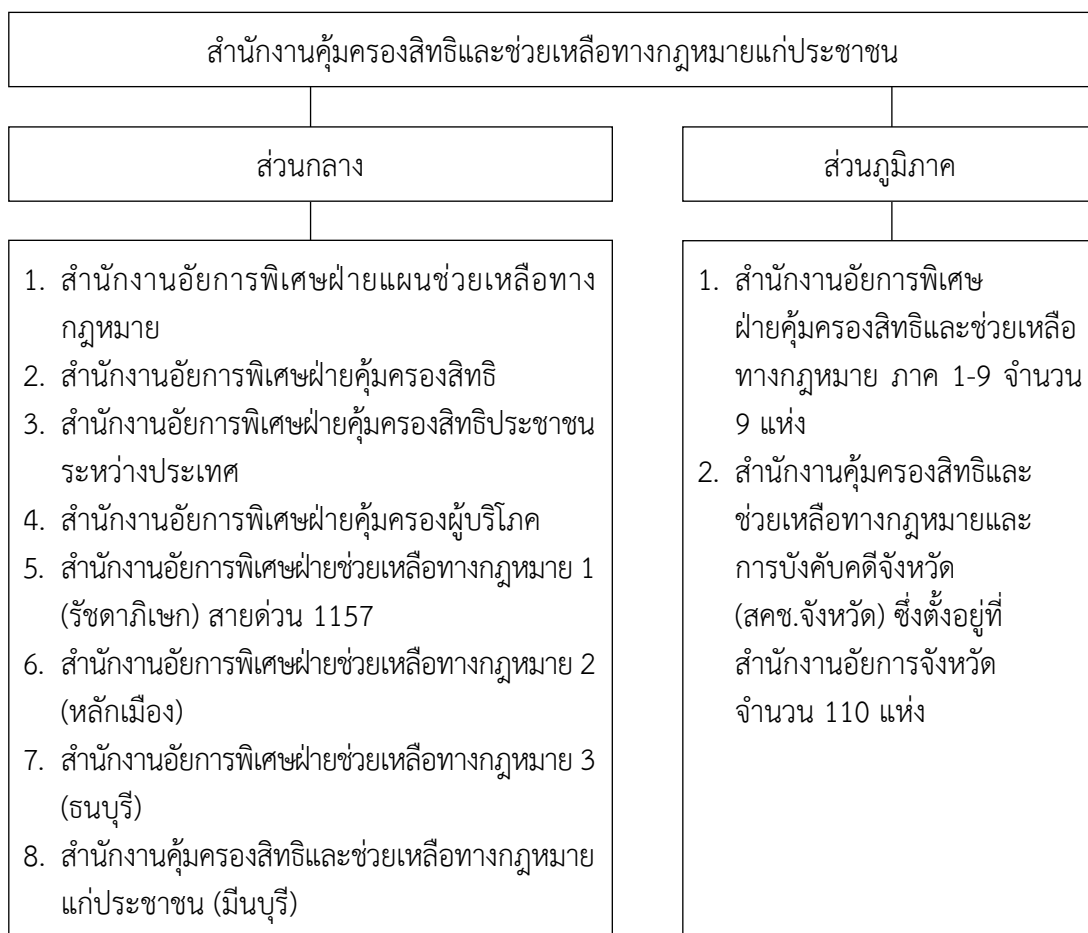
1. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายแผนช่วยเหลือทางกฎหมาย
2. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิ
3. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ
4. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภค

⁹ โปรตดู ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2556 ข้อ 7(46) ตั้งสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดขึ้นภายในสำนักงานอัยการสูงสุดทั่วราชอาณาจักร

5. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 1 (รัชดาภิเษก) สายด่วน 1157
6. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 2 (หลักเมือง)
7. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย 3 (ธนบุรี)
8. สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (มีนบุรี)
9. ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ แจ้งวัฒนะ

สำหรับ สคช. จังหวัด (ส่วนภูมิภาค) นั้น มีสำนักงานระดับที่มีอัยการพิเศษฝ่ายประจำภาค 1-9 เป็นผู้ดูแลและมีสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดประจำอยู่ในพื้นที่ระดับที่มีสำนักงานอัยการจังหวัด รวมทั้งระดับอำเภอที่ยกระดับขึ้นเป็นสำนักงานอัยการจังหวัด

1. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย ภาค 1-9 จำนวน 9 แห่ง
2. สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนประจำจังหวัด (สคช.จังหวัด) ซึ่งตั้งอยู่ที่สำนักงานอัยการจังหวัด จำนวน 110 แห่ง



สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.กลาง) มีภารกิจบริการประชาชน 3 ประการ คือ

(1) การคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่

- การร้องขอให้ศาลสั่งให้คนวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ
- การขอให้ศาลสั่งผู้ที่จากภูมิลำเนาไปเป็นคนสาบสูญ
- การขอให้ศาลตั้งผู้ปกครอง
- การขอให้ศาลถอนอำนาจปกครอง
- การขอให้ศาลถอนผู้ปกครอง
- การขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรม
- การร้องขอให้ศาลตั้งผู้ปกครอง ผู้อนุบาลผู้พิทักษ์ ในกรณีมรดกตกทอดแก่ผู้เยาว์ บุคคล

วิกลจริต

- การขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดก ฯลฯ

ประชาชนขอรับบริการได้ทุกวันเวลาราชการโดยไม่มีค่าบริการ เพียงแต่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเอง เมื่อไปดำเนินการยื่นคำร้องที่ศาล

(2) การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน งานภารกิจด้านนี้ มีดังนี้

- การปรึกษากฎหมายประชาชนที่มีปัญหาทางกฎหมายสามารถขอรับบริการปรึกษากฎหมายได้ทุกวันเวลาราชการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

- การประนีประนอมข้อพิพาท เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่ สคช. ช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเป็นความผิดที่ยอมความได้ไม่เป็นการตีความหรือที่จะยุติปัญหาข้อพิพาทก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาล

- งานช่วยเหลือทางอรรถคดี ผู้ที่มีรายได้น้อยอย่าได้กังวล เมื่อประสบปัญหาเรื่องกฎหมายในการที่จะต้องฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล สคช. ทั้งส่วนกลางและต่างจังหวัดจะจัดหาทนายความอาสาคอยช่วยเหลือทางอรรถคดีให้แก่ประชาชนผู้ยากจนโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

(3) การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมาย เป็นภารกิจที่ สคช. ทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัดได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง การเผยแพร่และให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนนั้น พนักงานอัยการและนิติกรจะเดินทางไปในท้องที่ต่าง ๆ โดยจัดทำเป็นโครงการออกไปเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และการฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในลักษณะของ Training for the trainers ยกตัวอย่างของ สคช. จังหวัดนครสวรรค์ได้จัดทำโครงการในแต่ละปีหลายโครงการ เช่น

- 1) โครงการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) โครงการอบรมนักเรียน ผู้ปกครองและครู เรื่องกฎหมายการกระทำรุนแรงในเด็กและสตรี กฎหมายครอบครัว

- 3) โครงการใช้มาตรการทางกฎหมายในการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 4) โครงการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนด้านการรักษาฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 5) โครงการอัยการคลายทุกข์
- 6) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการประนอมและระงับข้อพิพาท
- 7) โครงการอบรมพระภิกษุสงฆ์ เรื่องการทำนิตกรรมและสัญญาในระหว่างครองสมณะ
- 8) โครงการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 9) โครงการคุ้มครองสิทธิประชาชนเกี่ยวกับเอดส์
- 10) โครงการอัยการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค และ
- 11) โครงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกับองค์กรอื่น

จากการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนด้วยความตั้งใจและความทุ่มเทของพนักงานอัยการ นิติกร และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.) จึงทำให้หน่วยงานนี้มีผลงานประจักษ์เป็นที่ยอมรับของประชาชน และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และความร่วมมือด้านต่างๆ จากรัฐบาลของต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนระหว่างประเทศเป็นอย่างดี อีกทั้งภายในประเทศเอง ก็ได้รับคำชื่นชมและการสนับสนุนการช่วยเหลือประชาชนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสมอมา และได้รับรางวัลหน่วยงานดีเด่นภาครัฐ ในปี พ.ศ.2528

นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมจึงได้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นในปี พ.ศ.2548 พร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่จำนวนมากกว่า 1,000,000 คนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งการจัดกิจกรรมโครงการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายและการให้คำปรึกษาและแนะนำทางกฎหมายแก่ประชาชนคนไทยในต่างประเทศในลักษณะคลินิกกฎหมายสัญจร โดยประชาชนสามารถติดต่อเข้ามาได้ทางโทรศัพท์ อีเมลล์ จดหมาย หรือจะเดินทางมาพบด้วยตนเองก็ได้ ในการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนไทยในต่างประเทศนั้น สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศได้เปิดเว็บไซต์ให้บริการประชาชนระหว่างประเทศด้วย นับตั้งแต่เปิดบริการเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2551 เป็นต้นมาจนถึงวันที่ 10 สิงหาคม 2558 มีผู้ยอดใช้บริการ 8,065,870 ครั้ง¹⁰

¹⁰ [Http://humanrights.go.th](http://humanrights.go.th) [2015, August, 12] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

บทสรุป

จะเห็นได้ว่า ภารกิจของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นไม่ได้ขัดกับบทบาทของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ตรงกันข้ามกลับเป็นภารกิจที่เป็นส่วนหนึ่งของการอำนวยความยุติธรรม เพื่อความเป็นธรรมแก่คู่ความทุกฝ่าย จึงทำให้มิติของภารกิจด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพนักงานอัยการทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิในคดีอาญาขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว และได้รับความไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ในมิติด้านคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักภารกิจหนึ่งในโครงสร้างการทำงานของพนักงานอัยการนั้น ก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากระดับภายในประเทศจนไปถึงการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในต่างประเทศ โดยอาศัยวิธีการติดต่อหลายช่องทาง แต่ที่สัมฤทธิ์ผลความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทั้งประหยัดงบประมาณในการดำเนินการก็คือ ช่องทางที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information technology – IT)

อย่างไรก็ตาม การทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพนักงานอัยการที่ผ่านมา ยังจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงพัฒนาอีกเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการใช้บริการการจัดตั้งหน่วยงาน สคช. จังหวัด แยกออกมาต่างหากจากสำนักงานอัยการจังหวัดแสดงให้เห็นว่า สำนักงานอัยการสูงสุดได้พยายามตอบโจทก์อันเป็นความต้องการของประชาชนในด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างสะดวกและทั่วถึง โดยเป็นบริการที่ให้เปล่า ยกเว้นแต่ค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้จัดทำเชื่อมั่นว่าความพยายามของภาครัฐในการให้บริการแก่ประชาชนใน ส่วนความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการสูงสุดในด้านการคุ้มครองสิทธิประชาชนนี้จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สร้างความเป็นธรรม และทำให้สังคมไทยมีความสงบ ลดการเอาเปรียบ สอดคล้องกับแนวนโยบายในการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป เพื่อให้ประเทศไทยได้ชื่อว่า เป็นสังคมที่เคารพสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- คณิต ฒ นคร, 2526, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”,
 ใน **ระบบอัยการสากล**, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ, กรุงเทพฯ, หน้า 22.
- ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงาน
 ภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2556 ข้อ 7(46) ตั้งสำนักงานอัยการคุ้มครอง
 สิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดขึ้นภายในสำนักงานอัยการสูงสุดทั่ว
 ราชอาณาจักร
- สุข เปรุนาวิน, “ระบบอัยการในต่างประเทศ”, ใน **ระบบอัยการสากล**
- อุทัย อาทิวา, 2557, “อัยการฝรั่งเศส”, ในหนังสือ **รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 ฝรั่งเศส**, ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี เจ พรินต์ติ้ง, พิมพ์ครั้งที่ 2
- Guidelines on the Role of Prosecutors 1990 (United Nation)
- www.odpp.nsw.gov.au/.../human-rights-and-prosecutors---
- [Http://humanrights.ago.go.th](http://humanrights.ago.go.th) [2015, August, 12] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัย ในสังคมประชาธิปไตย

นวลพรรณ ล่ำซำ*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

การประกอบธุรกิจประกันภัยต้องให้ความสำคัญกับการนำแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) มาปรับใช้ควบคู่กับการดำเนินธุรกิจ ในสังคมประชาธิปไตย ที่มุ่งเสริมสร้างความแข็งแกร่งและการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนของธุรกิจ รวมถึงสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต้องพิจารณาบนปัจจัยพื้นฐาน 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและด้านสิ่งแวดล้อม ผ่านกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยยึดหลักความเสมอภาค เสรีภาพ และหลักนิติธรรม (การปกครองโดยกฎหมาย) ปัจจุบันนี้ แนวคิดในการดำเนินธุรกิจประกันภัยในระบอบการปกครองประชาธิปไตยนั้น ต้องยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งสะท้อนผ่านกระบวนการทำงาน ที่เรียกว่า CSR in Process ซึ่งเป็นกระบวนการภายในการประกอบธุรกิจทุกขั้นตอน รวมถึงความรับผิดชอบต่อสังคมที่แสดงออกถึงการตอบสนองต่อสังคมในรูปแบบกิจกรรมสร้างสรรค์ หรือการให้ความช่วยเหลือต่อชุมชนและสังคมในรูปแบบจิตอาสาต่างๆ ที่เรียกว่า CSR after Process อนึ่ง ความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชนจะประสบผลสำเร็จได้ หากภาครัฐให้ความร่วมมือ ด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม ให้เป็นรูปธรรม ด้วยการกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมให้ได้ระดับเท่าเทียมกับสถาบันการเงินอื่น ตลอดจนมีระบบการติดตาม และสร้างค่านิยมให้เกิดการยอมรับภาคธุรกิจอย่างจริงจัง

คำสำคัญ : ประชาธิปไตย ความรับผิดชอบต่อสังคม บริษัทประกันภัย

* กรรมการผู้จัดการและประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด(มหาชน), ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจประกันภัย ให้ความสำคัญกับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม และได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระการดำเนินงานที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินธุรกิจ ซึ่งมีเป้าหมายในการมุ่งแสวงหากำไร และความมั่งคั่งให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ ดังนั้น บทความนี้ได้นำเสนอหลักประชาธิปไตย ในแง่ความหมายของประชาธิปไตย หลักการสำคัญในการปกครองประชาธิปไตย และศึกษาบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัย โดยทำการศึกษาดังกล่าวถึงความรับผิดชอบต่อสังคม และความรับผิดชอบต่อสังคมมีประโยชน์อย่างไรกับธุรกิจภาคเอกชน ตลอดจนศึกษาถึงบทบาทของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชนอย่างไร พร้อมยกตัวอย่างความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ตลอดจนวิเคราะห์บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าควรจะมีทิศทางอย่างไร เพื่อเป็นประโยชน์แก่ธุรกิจภาคเอกชนได้นำหลักความรับผิดชอบต่อสังคม มาพัฒนาประเทศในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนต่อไป

ความหมายของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” หมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน” ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่” ประชาธิปไตยเป็นกรอบแนวความคิด (Concept) ที่มีความสำคัญมากที่สุด และเป็นกรอบแนวความคิดที่เก่าแก่ที่สุดแนวความคิดหนึ่งในทางรัฐศาสตร์ รากศัพท์ประชาธิปไตยมาจากภาษากรีกที่ว่าเป็น รัฐบาลโดยประชาชน คำว่า “ประชาธิปไตย” ถอดศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า “Democracy” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก สองคำ คือ Demos แปลว่า ประชาชน และ Kratos แปลว่า อำนาจเมื่อรวมกันเข้าแล้วก็มีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” สำหรับในภาษาไทยคำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชนพลเมือง กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อรวมคำกันแล้ว “ประชาธิปไตย” จะหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน¹ ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ และการปกครองระบอบเดียวที่มีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย² ดังต่อไปนี้

¹ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ประชาธิปไตย : เส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, รัฐศาสตร์สาร (ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ) 2546, หน้า 1.

² จีโรโซค วีระเสย และคณะ. 2557. รัฐศาสตร์ทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง) หน้า 23.

1. **หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน** หมายถึง ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย”³ แสดงให้เห็นการยอมรับแนวความคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

2. **หลักเสมอภาค** เป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรม ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ในความหมายของประชาธิปไตย หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนในประเทศมีความเสมอภาค หรือความเท่าเทียมกันในเรื่องสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่อการอยู่รอดและพัฒนาตัวเองตามหลักสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ปัจจัยสี่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา การศึกษาและการรับรู้ข่าวสาร การเข้าถึงการบริการสาธารณะและสวัสดิการสังคม การประกอบอาชีพ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน เป็นต้น

3. **หลักสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่** ได้แก่ ประชาชนมีอำนาจอันชอบธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีอิสระในการกระทำและมีแนวทางปฏิบัติตนที่เป็นอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้น สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง จึงเป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการเรียกร้องความต้องการขั้นพื้นฐานจากรัฐ ในฐานะที่เป็นราษฎรของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการตอบสนองประชาชนในรูปของการบริการสาธารณะ ที่ต้องสงวนไว้ในแก่พลเมืองภายในรัฐเท่านั้น

4. **หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองด้วยกฎหมาย** การปกครองในระบบประชาธิปไตย มีหลักกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์และกติกาของประเทศ คือ การที่ประชาชนใช้กฎหมายเป็นหลักในการทำงานเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเกิดความยุติธรรมในสังคม การนำประชาธิปไตยมาใช้โดยอาศัยหลักนิติธรรม เป็น “การปกครองโดยยึดหลักนิติธรรม” (Rule of law) คือ การปฏิบัติตามข้อกำหนดและภายในขอบเขตแห่งหลักกฎหมาย ซึ่งตามความหมายนี้ถือว่ากฎหมายจะต้องให้ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรมแก่ทุกคนเสมอ⁴ ดังนั้น การปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องอาศัยหลักฉันทามติในกระบวนการตัดสินใจ อันหมายถึง ทางออกแห่งปัญหาซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่าย ถึงแม้อาจไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดในใจของคนทุกคนที่ชนะของแต่ละกลุ่มย่อมแตกต่างกันออกไปทำให้ไม่ทราบว่าจะอะไร คือ เสียงมหาชน เช่น อาจเป็นเสียงมาจากกลุ่มผู้อยู่ในเมือง กลุ่มผู้มีอาชีพอิสระ หรือกลุ่มเกษตรกร ภาคธุรกิจ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคแรก “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยใช้กติกาการปกครองที่มาจากประชาชน คือ การปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) หรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” รัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายและหลักแห่งกฎหมายที่เป็นธรรม การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน กฎหมายที่ใช้ในการปกครอง จึงต้องมาจากประชาชนโดยผ่านผู้แทนราษฎรที่ราษฎรได้เลือกเข้าไปทำหน้าที่ออกกฎหมายแทน⁵

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนต่อตนเอง ได้แก่ ทำหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกของสังคม เช่น การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การกำหนดทิศทางของสังคมร่วมกัน เพื่อนำไปสู่สังคมที่เป็นธรรมและสันติสุข เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ การยอมรับหลักเสียงข้างมากและเคารพสิทธิเสียงข้างน้อย เช่น การเคารพมติที่ประชุม เป็นต้น นอกจากนี้ความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย ทำให้บุคคลทุกคนมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะพลเมือง เช่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม การรักษาทรัพย์สินของสังคม การช่วยเหลือผู้อื่น และการให้ความร่วมมือกับผู้อื่น ดังนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยประชาชนต้องพัฒนาตนเอง การมีวินัยในตนเอง การเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และการใช้สติปัญญาและเหตุผล

ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัย

การประกันภัยถือเป็นเครื่องมือที่สร้างความปลอดภัยและให้ความคุ้มครองคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนและทรัพย์สิน มีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และสังคม ตลอดจนเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของสังคม ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจว่าหากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้ประสบภัยจะได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ไม่เป็นภาระของรัฐบาลและสังคมในการให้ความช่วยเหลือ การดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจประกันภัย ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและความเชื่อมั่นแก่สังคม ทำให้บริษัทประกันภัยต้องมีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม คือ มีการดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการกำกับดูแลกิจการที่ดีควบคู่ไปกับการใส่ใจดูแล รักษา สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการส่งเสริมและสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม และต่อเนื่องก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ (Corporate Social Responsibility) ซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งการรับผิดชอบต่อสังคมของพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนที่จะรวมพลังแสดงออกโดยความรับผิดชอบต่อสังคมหรือประเทศชาติ องค์กรธุรกิจใดสามารถมีความรับผิดชอบต่อสังคม (CRS) ย่อมส่งผลให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นประชาธิปไตยหรือสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นบริษัทประกันภัยที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มภาคภูมิใจ

⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), 2556, หน้า 26.

หลักความรับผิดชอบต่อสังคมคืออะไร (Corporate Social Responsibility หรือ CSR)

ซีเอสอาร์ เป็นคำย่อจากภาษาอังกฤษว่า Corporate Social Responsibility (CSR) หมายถึง การดำเนินกิจการภายในและภายนอกองค์กรที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทั้งในองค์กรและในระดับ โกลบอล ด้วยการให้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้ อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข⁶

หลักความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ หมายถึง การประกอบกิจการด้วยความดูแลใส่ใจต่อ ผู้มีส่วนได้เสีย เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ ตลอดจน มีธรรมาภิบาลเป็นเครื่องกำกับให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส และการประกอบกิจการด้วยความเป็นธรรม ปราศจากการทุจริต มีความตระหนักถึงผลกระทบทางลบต่อ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยพร้อมจะแก้ไขเพื่อลดผลกระทบดังกล่าว รวมถึงสร้างภูมิคุ้มกัน ต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะช่วยให้การดำเนินกิจการเป็นการสร้างความสำเร็จและประโยชน์สุข อีกทั้งเพิ่มขีดความสามารถแข่งขันกับนานาประเทศในเวทีการค้าโลก ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความยั่งยืนของ กิจการ ผู้มีส่วนได้เสีย เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง⁷

การนำหลักความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ มาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารธุรกิจ ประกันภัย เพื่อประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับจากหลักความรับผิดชอบต่อสังคมประโยชน์ที่ได้รับจากการ ที่องค์กรนำแนวคิด CSR ไปปฏิบัติ จะเกิดผลลัพธ์ทั้งในส่วนรูปธรรมที่จับต้องได้ เช่น องค์กรสามารถ สร้างรายได้และส่วนแบ่งการตลาดเพิ่มขึ้นจากการที่ลูกค้าพิจารณาเลือกซื้อสินค้าและบริการจาก องค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม และไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และในส่วนที่เป็นนามธรรมที่จับต้อง ไม่ได้ เช่น องค์กรสามารถได้รับประโยชน์จากการวางตำแหน่งตราผลิตภัณฑ์ (Brand Positioning) ให้อยู่ในใจของลูกค้าเป็นอันดับต้นๆ หรือส่งเสริมภาพลักษณ์องค์กร (Corporate Image)

หลักความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (CSR) นับเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance: CG) หรือ บรรษัทภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการบริษัทที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย อันเป็นกรอบกติกาที่สำนักงานกำกับ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) นำมาใช้กับบริษัทประกันภัยของประเทศไทย⁸

⁶ รู้จักซีเอสอาร์ สืบค้น online http://www.thaicr.com/2006/03/blog-post_20.html

⁷ สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2555, แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ, (กรุงเทพมหานคร: เมจิกเพรส), หน้า 187.

⁸ หลัก CSR สืบค้น online [http:// www.Thaicr.com](http://www.Thaicr.com).

แนวความคิดความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัย: ศึกษากรณี บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน)

บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) ได้มีการนำแนวความคิดความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้ในกิจการมาโดยตลอดตั้งแต่ก่อตั้งบริษัท โดยได้วางแนวทางการประกอบกิจการโดยมุ่งจะเป็นธุรกิจภาคเอกชน ที่คำนึงถึงความสำคัญของการเกื้อหนุนระหว่างองค์กรและสังคม บริษัท นำเสนอให้การดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม เป็นพันธะสัญญาหนึ่งที่ประกาศไว้อย่างชัดเจนว่า ยึดมั่นในบรรษัทภิบาล และมีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยได้วางแนวทางการดำเนินนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรอย่างต่อเนื่องผ่านกิจกรรมต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างหลากหลาย⁹ บริษัทฯ ได้ดำเนินการตามนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน ได้วางแนวปฏิบัติไว้หลากหลายมิติด้วยกัน ผ่านกลุ่มเป้าหมายหลัก คือ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ และกีฬา และได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องโดยการจัดทำกลยุทธ์ที่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบต่อสังคม ได้พัฒนารูปแบบการดำเนินนโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) โดยกำหนดกลยุทธ์การขับเคลื่อนจากภายใน (Corporate – Driven CSR) มีการดำเนินกิจการความรับผิดชอบต่อสังคมโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์กรเป็นหลัก สามารถจำแนกได้¹⁰ ดังนี้

1. กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การธุรกิจที่อยู่ในกระบวนการทางธุรกิจ กระบวนการนี้เรียกว่า CSR in Process คือ หรือการดำเนินการที่อยู่ในกระบวนการทางธุรกิจ โดยปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดและยึดหลักบรรษัทภิบาลเพื่อลูกค้า ได้รับผลิตภัณฑ์ที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การดูแลชีวิตคนไทย ตัวอย่างเช่น แผนการพัฒนาการประกันภัย ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2553-2557) การเสริมสร้างให้ระบบประกันภัยมีบทบาทในการรับผิดชอบต่อสังคมไทย โดยบริษัทจะต้องดำเนินการจ่ายเงินผลประโยชน์หรือค่าสินไหมทดแทนให้กับประชาชนตามหลักการประกันภัยและเงื่อนไขความคุ้มครองของกรมธรรม์ประกันภัย เช่น พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัย ดำเนินธุรกิจด้วยความสุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น ห้ามตัวแทนประกันวินาศภัย ชักชวนซื้อของ หรือจัดการให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับบริษัท หรือห้ามบริษัทให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย¹¹ ดังนั้น บริษัทประกันวินาศภัย มีหน้าที่ต้องพัฒนากรมธรรม์ให้ครอบคลุมแก่ลูกค้าทุกระดับ การบริการที่รวดเร็ว สะดวกตอบสนองความต้องการของลูกค้า ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัย ส่งผลทำให้บริษัทประกันภัย ต้องมีแนวทาง

⁹ นโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) 2557.

¹⁰ นางนวลพรรณ ล่ำซำ, ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยกับบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม, งานวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 24 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2554 – 2555.

¹¹ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 31

ปฏิบัติการควบคุมการจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน การตรวจสอบภายใน และมาตรการบริหารความเสี่ยง มีการติดตามผลงานของฝ่ายบริหาร กำหนดให้มีรายงานผลการดำเนินงานทุกเดือนในการประชุมคณะกรรมการบริษัท รวมถึงรายงานทางการเงินที่ไม่ถูกต้องหรือระบบควบคุมภายในที่บกพร่อง การกำหนดให้มีมาตรการในการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียนการกระทำผิดกฎหมาย จรรยาบรรณ หรือพฤติกรรมที่อาจสื่อถึงการทุจริตหรือการประพฤติมิชอบ ทั้งจากพนักงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการเผยแพร่หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีของกิจการสู่สาธารณะ

2. กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การธุรกิจซึ่งแยกต่างหากจากกระบวนการทางธุรกิจที่เกิดขึ้นภายหลัง เรียกว่า CSR after Process หรือ การดำเนินการซึ่งแยกต่างหากจากกระบวนการทางธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การให้ เช่น การบริจาคเงินและสิ่งของสนับสนุนการศึกษาและอาชีพ การขับเคลื่อนนโยบายและกิจกรรมเพื่อสังคมที่บริษัทได้จัดขึ้น และต่อยอดไปสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมโดยเน้นการดำเนินกิจกรรมในกลุ่มเด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ สตรีและการกีฬา เช่น โครงการอาสาสมัครแพทย์พยาบาลไทย-นานาชาติฯ

โครงการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการไทย จิตอาสาเมืองไทยประกันภัย โครงการฉันทน์รักษ์เมืองไทย โครงการอาสาเกล้าใหม่เมืองไทย อาสาช่วยภัยน้ำท่วม โครงการฝึกอบรมทักษะฟุตบอลขั้นพื้นฐาน การสนับสนุนทีมฟุตบอลทีมชาติไทย ผ่านสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ และการสนับสนุนสโมสรการท่าเรือ เอฟ.ซี การเข้าร่วมสมัครจิตอาสา “เราทำความดีด้วยหัวใจ” เพื่อร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ สนองพระบรมราโชบายของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 10¹² เป็นต้น

บทบาทของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมในระบอบประชาธิปไตย

ภาครัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริมสวัสดิการทางสังคม แต่ในปัจจุบันทำไมภาครัฐกิจหรือภาคเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือดูแลสังคมร่วมด้วย เนื่องจากหากปล่อยให้หน้าที่ของรัฐเพียงลำพัง อาจทำให้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อ ภาคเอกชนมีส่วนที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการประกอบธุรกิจ จึงต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม และภายหลัง CSR เริ่มเกิดจากข้อกำหนดทางกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ได้มีการกำหนดเรื่อง CSR ไว้เป็นข้อปฏิบัติทางธุรกิจ เช่น ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้ภาครัฐกิจหรือภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามในฐานะพลเมืองที่ดี เพื่อให้กิจการเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้น บทบาทภาครัฐต่อความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชน ได้แก่

¹² รายงานประจำปี 2560 บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน).

1. **รัฐต้องส่งเสริม** ให้ธุรกิจกลุ่มนี้ มีบทบาทในการร่วมรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเต็มที่ที่สามารถที่จะพัฒนาให้กลายเป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างรัฐ และเอกชน (Public-Private Partnerships) ในการแก้ไขและพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพ ตลอดจนการประกาศเกียรติคุณแก่ธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม

2. **รัฐต้องเป็นผู้สนับสนุน** การดำเนินงานทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ ทำหน้าที่สร้างการรับรู้ (Awareness) และมาตรการจูงใจ (Incentives) ให้ธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมได้พัฒนากิจกรรม CSR ที่อำนวยความสะดวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมกันอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาขีดความสามารถ (Capacity Building) ในการดำเนินกิจกรรมด้าน CSR ขององค์กรในทุกระดับ

3. **รัฐต้องสอดส่อง** การดำเนินงานของธุรกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือกฎระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ผลกระทบจากกิจกรรมในทางธุรกิจไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐต้องดำเนินการบังคับใช้ (Enforcement) กฎหมายนั้น ๆ อย่างเข้มงวด สำหรับกิจการที่ละเมิดกฎระเบียบดังกล่าว

บทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทประกันภัยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญแก่ประชาชน โดยต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคม ยึดหลักนิติรัฐหรือการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของพลเมือง มิให้ถูกล่วงละเมิดและพลเมืองหรือประชาชน ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคม อันเป็นบทบาทหน้าที่และพันธกิจของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น บริษัทประกันภัย ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชน ในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตนเอง โดยการประกอบธุรกิจตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือบรรษัทภิบาล และมีความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย การดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส การให้บริการและการตอบแทนกลับคืนสู่สังคมเป็นสำคัญ โดยมีการดำเนินธุรกิจตามหลักการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืนใน 3 ด้าน ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. **ความรับผิดชอบต่อด้านเศรษฐกิจ** มีการดำเนินธุรกิจประกันวินาศภัย โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลที่ดี โดยสร้างสรรค์สินค้าและบริการ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า และดำรงเงินกองทุนให้สูงกว่าระดับมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ยึดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกรมธรรม์โดยจ่ายค่าสินไหมทดแทนอย่างถูกต้องและรวดเร็ว มีความรอบคอบในการบริหารความเสี่ยงในด้านต่างๆ ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎหมายของภาครัฐที่ผ่านผู้แทนจากประชาชน เพราะประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน และบริษัทมีหน้าที่เสียภาษีให้แก่รัฐ

จากรายได้จากการดำเนินกิจการ เพื่อให้รัฐนำเอาเงินภาษีดังกล่าวมาพัฒนาประเทศชาติต่อไป อันเป็นหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

2. ความรับผิดชอบด้านสังคม บริษัท ต้องปฏิบัติหน้าที่และให้ประโยชน์อันพึงมีในทุกเรื่องกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ (Human Divinity) และถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย บริษัทพึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹³ และบริษัทควรมีการวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน มีการประกาศเจตนารมณ์ในการต่อต้านการทุจริต ควบคุมความเสี่ยงในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น บริษัทจึงพึงมีบทบาทหน้าที่ด้านความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งภายในและภายนอกบริษัทต่อความรับผิดชอบด้านสังคม ดังนี้

2.1 ภายในองค์กร บริษัทต้องประกอบธุรกิจด้วยความเป็นธรรมตามแนวทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และมีการต่อต้านการทุจริตในองค์กร มีการปฏิบัติต่อพนักงานอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เช่น มีข้อบังคับการทำงานที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรมตามกฎหมายแรงงาน และมีการให้ผลตอบแทน และเงินช่วยเหลือพิเศษ แก่พนักงานทุกคน อย่างเหมาะสมผ่านระบบการประเมินผลปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคน อย่างเป็นธรรมเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักประชาธิปไตย

2.2 ภายนอกองค์กร บริษัทต้องพัฒนาสังคมและชุมชนโดยให้ความสำคัญกับการทำกิจกรรมต่างๆ โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมและจริยธรรมในชุมชน สร้างการจ้างงานและพัฒนาทักษะ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคหรือลูกค้า เช่น กิจกรรมเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ อันเป็นการหน้าที่ของพลเมืองที่ดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคม ช่วยเหลือและร่วมมือกับผู้อื่นในการพัฒนาประชาธิปไตย

3. ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม แม้ว่าบริษัท ซึ่งดำเนินธุรกิจประกันภัย จะไม่ได้ส่งผลกระทบต่อตรงต่อสิ่งแวดล้อม อาทิ แหล่งน้ำ ป่าไม้ และผืนดิน แต่ในการดำเนินธุรกิจต่างๆ บริษัทมีการใช้ทรัพยากรอันเกิดจากสิ่งเหล่านี้ อาทิ กระจายกรรมธรรม์ ระบบไฟฟ้า ดังนั้น บริษัทควรมีการจัดการพลังงานตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานด้านการจัดการพลังงาน เพื่อดำเนินการด้านการจัดการพลังงานควบคุมดูแลการใช้พลังงานอย่างเหมาะสม และกำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้บริหารและพนักงานทุกระดับ เพื่อเพิ่มมูลค่าและสร้างความยั่งยืนให้กับกิจการ รวมทั้งสังคม ชุมชน เศรษฐกิจประเทศชาติและประชาชนโดยรวม เช่น โครงการปลูกป่าชายเลน เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในสังคมอันเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่ดี

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 176

บทสรุป

บริษัทประกันภัยมีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะพลเมืองของประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอาศัยหลักประชาธิปไตย ได้แก่ หลักความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ และหลักนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมาย แสดงให้เห็นได้จากการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้นำแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมมากำหนดเป็นนโยบายการดำเนินธุรกิจที่สามารถวัดผลได้ใน 3 มิติ คือ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน การขับเคลื่อนความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืนเกิดจากภายใน โดยกำหนดกลยุทธ์การขับเคลื่อนจากภายใน (Corporate – Driven CSR) ผ่านรูปแบบของกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งในกระบวนการทางธุรกิจ (CSR in Process) และกระบวนการภายหลังจากกระบวนการทางธุรกิจ (CSR after Process) เช่น กิจกรรมสร้างสรรค์หรือการให้ความช่วยเหลือต่อชุมชนและสังคม อีกทั้งความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคเอกชนนั้น จะประสบความสำเร็จไม่ได้หากภาครัฐไม่ให้ความร่วมมือ ในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม โดยการกำหนดกฎระเบียบ นโยบายและแผนอย่างชัดเจน ตลอดจนติดตามตรวจสอบการบังคับใช้อย่างจริงจัง

บรรณานุกรม

- จิโรโชค วีระเสย และคณะ.2557. **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ.2546. **ประชาธิปไตย : เส้นทางเดินจากประชาธิปไตยโดยตรงสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**. รัฐศาสตร์สาร (ปีที่ 24 ฉบับพิเศษ).
- นางนวลพรรณ ล่ำซำ. **ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยกับบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคม**. งานวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 24 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2554 – 2555.
- นโยบายความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อการพัฒนาองค์กรอย่างยั่งยืน บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน) 2557.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554
- พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์ สืบค้น [Online] <http://psiba.blogspot.com/2012/12/3.html>.
- รายงานประจำปี 2560 ของ บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด (มหาชน)
- รู้จักซีเอสอาร์ สืบค้น online http://www.thaicr.com/2006/03/blog-post_20.html
- หลัก CSR สืบค้น online [http:// www.Thaicr.com](http://www.Thaicr.com).
- สกนธ์ ภู่งามดี. **ภารกิจความรับผิดชอบต่อพนักงานความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิด CSR กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร**. วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปีที่ 7 พ.ศ. 2554.
- สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย.2555. **แนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ**. กรุงเทพมหานคร: เมจิกเพรส.
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. **รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 5 เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน”** 2549. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2556. **พื้นฐานความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ*

หลักความเสมอภาคของบุคคลสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของประชาชนคนไทย ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันเสมอมา โดยได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับไม่ว่าจะเป็น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลไว้ในมาตรา 5¹ว่า ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือ ศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ซึ่งเห็นได้ว่ารัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของบุคคลภายในประเทศ ให้ได้รับความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพ ที่เท่าเทียมกัน เช่น ด้านกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 30²ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน รวมถึงความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง” บทบัญญัติที่เกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชนยังได้รับการรับรองไว้อีกหลายครั้งในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2550 บัญญัติเรื่องหลักความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ใน มาตรา 30-31³ เป็นต้น

* ที่ปรึกษาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ มาตรา 5 ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือ ศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน

² มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

³ มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับ บุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 31 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ การเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักกฎหมายหรือหลักการที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไป โดยมีการยอมรับเอาหลักความเสมอภาคเข้าไปไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ใช่ลายลักษณ์อักษร และยังถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับของรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและมีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายที่เท่าเทียมกัน โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด หลักความเสมอภาคยังเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ

บทความนี้ จึงกล่าวถึงความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อธิบายแนวคิดความเสมอภาค ตลอดจนพัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายของประเทศไทยรวมทั้งวิเคราะห์ความเห็นทางกฎหมาย

หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่ได้รับจากรัฐ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้วให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเรื่องนั้นๆ⁴ ในระบบกฎหมายของไทยตั้งแต่ครั้งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่ปรากฏว่ามีการบัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าในครั้งนั้นจะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะก็ตาม และต่อมาก็ได้มีการบัญญัติยอมรับซึ่งหลักความเสมอภาคเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ในมาตรา 30 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกันการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

⁴ นางสาวอัจฉราพร พรหมดา, เอกสารผลงานทางวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2556, เรื่องการสรรหาคนพิการเข้ารับราชการ : ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค, น.26-27, อ้างถึงใน ภาคภูมิ โภกะอินทร์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่องหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย 2549, น.17.

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

หลักความเสมอภาคทั่วไปตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิของบุคคลเพื่อเรียกร้องมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ หมายถึง การใช้อำนาจโดยไม่พิจารณาเนื้อหาของเรื่องนั้นๆ และไม่อาจจะค้นหาเหตุผลที่รับฟังได้จากการพิจารณาตัดสินใจดังกล่าวเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน มิได้เรียกร้องว่าจะต้องกระทำให้เท่าเทียมกันทุกประการ

เนื่องจากการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมายนั้น หมายถึง กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ย่อมได้รับผลในทางกฎหมายอย่างเดียวกัน ดังนั้น เรื่องหลักความเสมอภาคจึงต้องมีการเปรียบเทียบกันระหว่างข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริง บุคคล 2 บุคคล หรือกลุ่มบุคคล 2 กลุ่ม โดยจะต้องคำนึงว่า ไม่มีข้อเท็จจริงใดๆ หรือบุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดจะเหมือนกันทุกประการอีกข้อเท็จจริงหนึ่งหรืออีกบุคคลหนึ่ง เพราะหากปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้พิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้นๆ ในที่สุดอาจนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมได้

หลักความสำคัญของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพที่มีความสำคัญมากที่สุดประการหนึ่งต่อมนุษย์ทุกคนที่จะดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และย่อมต้องการการเคารพและคุ้มครองจากรัฐและปัจเจกชนผู้อื่นด้วย

1. หลักความเสมอภาคยังเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย⁵

ถึงแม้ว่ารัฐจะได้รับรองไว้ทั้งสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายทรัพย์สิน และสิทธิหรือเสรีภาพอื่นของบุคคลไว้ก็ตาม แต่หากบุคคลนั้นๆ ไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นได้เท่าเทียมกับผู้อื่น ต้องถูกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคมหรือถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้นั้นย่อมไร้ความหมาย เพราะฉะนั้นสิทธิทุกสิทธิจึงต้องมีความเสมอภาค และจะต้องได้รับการยอมรับนับถือจากรัฐ ตลอดจนรัฐจะต้องคุ้มครองมิให้ผู้ใดมาล่วงละเมิดต่อหลักความเสมอภาคหรือสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลได้

2. หลักความเสมอภาคถือหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁶

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น อาจกล่าวโดยสรุปสำหรับความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ว่าเป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์และผูกพันกับความเป็นมนุษย์เท่านั้น เป็นคุณค่าที่มีอยู่เพื่อให้มนุษย์มีอิสระที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคลนั้นภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง นั่นคือบุคคลที่เป็นมนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยไม่ต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือคุณสมบัติอื่นใดของบุคคลนั้น

⁵ บรรเจิด ลิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: มานูสคริปต์, 2547) น.107-110.

⁶ เฟิงอ้าง.

3. หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐให้อำนาจอย่างอำเภอใจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27 ที่กำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง และตามมาตรา 30 ซึ่งได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค นั่นคือองค์การพหุทั้งหลายซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหรือเป็นผู้กระทำการแทนรัฐจึงต้องผูกพันตนต่อหลักความเสมอภาค และจะต้องไม่กระทำการที่เป็นการให้อำนาจอย่างอำเภอใจอันขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคซึ่งได้รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ

4. หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศ

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ สังคมและวัฒนธรรมของทวีปยุโรปอย่างมาก โดยเฉพาะการปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติที่ยืนยันซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคกันของปัจเจกชนต่อรัฐ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาของหลักความเสมอภาคอย่างยิ่ง⁷ คือจุดเริ่มที่ทำให้หลักความเสมอภาคได้เบ่งบานให้เห็นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะพิจารณาเป็นเบื้องต้นเสียก่อนว่าในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในแต่ละประเทศให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคโดยได้กำหนดรองรับหลักความเสมอภาคไว้อย่างไรบ้าง

ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคหรือที่เรียกว่าหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันนี้ กล่าวได้ว่ามีบัญญัติรับรองอยู่ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐตั้งได้แสดงตัวอย่างแล้วข้างต้น หลักความเสมอภาคดังกล่าวนี้หมายความว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันก็ตีการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้เหมือนกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค⁸

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 น. 161-162 (มิถุนายน 2542), อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภคะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.12.

⁸ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสาร จำกัด, 2538) น.34-35 อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภคะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.17.

หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายความว่า ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อบุคคลสามารถนำสิทธิต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติรับรองคุ้มครองแก่บุคคลนั้นไปอ้างได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักความเสมอภาคยังถือได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด พื้นฐานเสียยิ่งกว่าเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะความเสมอภาคก็คือ มนุษย์ นั้นเอง ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง⁹

หลักความเสมอภาคจึงมิได้หมายถึงความเท่าเทียมกันในทุกกรณี แต่สาระสำคัญก็คือเป็นหลักการที่เรียกร้องให้ “ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น”¹⁰

สถานะของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคได้รับการยอมรับกันว่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่มีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน¹¹ หลักกฎหมายทั่วไปจึงมีความเป็นนามธรรมและยากที่จะกำหนดขอบเขตให้แน่นอนตายตัวและยังเป็นที่ถกเถียงกันได้ อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้นถือเป็นหลักที่มีความสำคัญเพราะถือเป็นหลักการที่ใช้ควบคุมหรือเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งหลายมิให้ใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ โดยอำเภอใจ

หลักกฎหมายทั่วไปนั้นถือว่ามีสภาพบังคับแม้จะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ แต่หลักกฎหมายทั่วไปก็ยังไม่ความสัมพันธ์กับกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยสภาพบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ๆ จึงต้องเกิดขึ้นจากหลักนั้นเอง มิได้อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่กล่าวคือมิให้มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้ เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่เป็นเพียงที่มาโดยอ้อมของหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 น.164-165 (มิถุนายน 2543), อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภกะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.19.

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, โครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง หลักความเสมอภาค, (กรุงเทพมหานคร:องค์การคำครุสภา, 2543) น.1 - 3, อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภกะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.17.

¹¹ บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป”, ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1 : กฎหมายปกครอง ภาคสารบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2548) น.10, อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภกะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.19.

หลักความเสมอภาคซึ่งถือกันว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลผูกพันการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กร เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์อย่างไรก็ดี หลักความเสมอภาคนั้นก็ยังถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับและถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วด้วย

ประเภทของหลักความเสมอภาค

ประเภทของหลักความเสมอภาคโดยทั่วไปแล้ว สามารถออกได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ หลักความเสมอภาคทั่วไป หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง และหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1. หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นหลักการที่มีได้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติให้เหมือนกันในทุกกรณีแต่เรียกร้องมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างอย่างอำเอใจ หรือมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกันให้เหมือนกันอย่างอำเอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคทั่วไปจึงถือได้ว่าเป็นหลักข้อห้ามหรือเป็นสิทธิเรียกร้องของบุคคลเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจอย่างอำเอใจนั่นเอง¹² ตัวอย่างของหลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมอยู่ในมาตรา 30 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

2. หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่นำมาใช้พิจารณาเฉพาะกรณีตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 30 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง และในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไว้อีกหลายเรื่องเช่นกัน ซึ่งในแง่ของการนำหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องไปใช้ โดยพิจารณาว่ากรณีใดจะขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องหรือไม่ จึงต้องดูที่หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้นั้นเสียก่อน หากเห็นว่าไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว กรณีดังกล่าวก็ไม่ต้องกลับมาพิจารณาหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก¹³ ตัวอย่างของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องหญิงและชาย เช่น กรณีของชื่อสกุลของหญิงมีสามีหลักการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น โดยมีได้ให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายหญิงเป็นชื่อสกุลของคู่สมรสแต่อย่างใดนั้น

¹² บุบผา อัครพิมาน, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 9 น.1-8, อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภคะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.21.

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 5, น.167.

เป็นการเลือกปฏิบัติของกฎหมายโดยอาศัยเหตุผลจากประเพณีวัฒนธรรมอย่างเดียว จึงไม่อาจถือเป็นเหตุผลอันสมควรที่จะเป็นข้อยกเว้นซึ่งหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายได้¹⁴

3. หลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ

ข้อห้ามในการเลือกปฏิบัติ หมายถึงว่า บุคคลไม่อาจได้รับการเลือกปฏิบัติอันทำให้บุคคลนั้นได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันเนื่องมาจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ และเหตุที่กำหนดไว้นั้นก็ได้แก่ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อความศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” ซึ่งการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันนั้น อาจเกิดจากการกระทำหรือละเว้นกระทำก็ได้ เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่บางกรณีแล้ว การปฏิบัติให้แตกต่างกันโดยอาศัยคุณสมบัติที่กำหนดไว้เหล่านั้น ก็อาจไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคได้หากถือได้ว่าเป็นกรณีที่ “มีเหตุผลอันสมควร” เช่น การใช้ “อายุ” มาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิเลือกตั้งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ที่ถือว่าไม่ขัดแย้งกับหลักเสมอภาค เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิเลือกตั้งนั้นไม่อาจกำหนดให้กับคนทุกคนได้¹⁵ เพราะสิทธิทางการเมืองดังกล่าวนั้น เป็นการกำหนดให้สิทธิโดยคำนึงถึงวิจารณญาณในการตัดสินใจของบุคคล จึงจำเป็นจะต้องให้ถึงวัยที่มีวิจารณญาณทางการเมืองอย่างเหมาะสมเสียก่อน

การเลือกปฏิบัติที่ไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคในความหมายของนิติรัฐแบบเสรีนิยมดั้งเดิมนั้นมักจะมองหลักความเสมอภาคในเชิงรูปแบบเท่านั้น ในนิติรัฐนั้น ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมจะไม่ได้รับการพิจารณา กล่าวคือทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ด้วยเหตุนี้ความเสมอภาคที่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามรูปแบบดังกล่าวจึงนำไปสู่เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขต ซึ่งความหมายของความเสมอภาคในนิติรัฐแบบดั้งเดิมจึงเป็นความเสมอภาคในทางรูปแบบตรงกันข้าม ในความหมายของสังคมนิติรัฐ (Sozialer Rechtsstaat) ความเสมอภาคมิได้มีความหมายเพียงรูปแบบตามกฎหมายเท่านั้น แต่ทว่าต้องเป็นความเสมอภาคในเสรีภาพตามความเป็นจริงด้วย กล่าวคือมีหน้าที่ต้องจัดการให้ผู้ที่มิฐานะอ่อนแอในสังคมมีเสรีภาพในความเป็นจริงและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายด้วยโดยไม่พิจารณาว่าแต่ละคนอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ เพื่อส่งเสริมให้ทุกคนได้ใช้สิทธิหน้าที่ที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของตนเองอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน

¹⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5, น.167-171.

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9, น.16, อ้างถึงใน, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, ภาคภูมิ โภคะอินทร์, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.23.

หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยและคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่ถือว่าขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวคำวินิจฉัยอันเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคไว้ดังนี้

กรณีแรก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ 5/2542 ว่า การที่สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากมาตรา 30 เป็นเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้บุคคลมีความเสมอภาคในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน แต่การคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย และโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจ ทั้งนี้ เป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ ดังนั้นการคิดดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30

กรณีที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ 37/2542 ว่า การที่หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติต่อกิจการของหน่วยงานในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากเมื่อพิจารณาตามมาตรา 30 จะพบว่าเป็นหลักความเสมอภาคทางกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสำนักงานผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา มีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมิใช่ส่วนราชการ มีใช้รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชนอันจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้วการปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงานฯ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจึงเป็นการสมเหตุสมผล เหมาะกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานฯ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 30

หลักความเสมอภาคตามคำพิพากษาศาลฎีกา

ศาลฎีกาได้พิพากษายืนยันถึงหลักความเสมอภาคของผู้มีสัญชาติไทยในการมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ในคำพิพากษาที่ 881/2495 ว่า จำเลย (นายอำเภอสันป่าตอง) ได้เข้าใจผิดในข้อสำคัญที่คิดไปว่า จำเลยมีอำนาจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใครๆ ซ้ำที่ดินก็ได้ ซึ่งไม่ถูกต้อง จำเลยหาอำนาจเช่นนั้นไม่ กล่าวคือหากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่หาอำนาจในการหน่วงเหนี่ยวขัดขวางการขอจดทะเบียนนิติกรรมอันเป็นการจำกัดสิทธิของราษฎรได้ ซึ่งย่อมแสดงว่าคนไทยทุกคนย่อมมีสิทธิเสมอกันในอันที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดๆ เว้นแต่จะมีกฎหมายห้าม

การนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน

พัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับพัฒนาการของระบบกฎหมายสมัยใหม่อย่างมาก การปรากฏตัวของกฎหมายสมัยใหม่ลักษณะที่สมบูรณ์เพียบพร้อมตามหลักวิชากฎหมายและเปี่ยมด้วยหลักเหตุผลตามหลักมนุษยธรรม การพัฒนาระบบกฎหมายของไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มต้นตั้งแต่แผ่นดินพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 โดยในรัชสมัยของพระองค์ได้มีการประกาศใช้กฎหมายมากมาย กฎหมายที่ประกาศใช้เวลานั้น นอกจากจะเป็นกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องแล้ว ประกาศส่วนหนึ่งจะแสดงถึงแนวพระราชดำริที่จะปรับค่านิยมของคนไทยให้เข้ากับคติในอารยประเทศด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการส่งนักกฎหมายไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษเป็นจำนวนมากรวมทั้งพระราชโอรสของรัชกาลที่ 5 พระองค์หนึ่ง คือ พระบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระองค์ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของกฎหมายไทย ได้ทรงศึกษาวิชากฎหมายที่ประเทศอังกฤษ พระองค์ได้นำหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ในประเทศไทยหลายลักษณะด้วยกัน รวมทั้งได้ทรงนำมาสอนในโรงเรียนสอนกฎหมายที่พระองค์ทรงตั้งขึ้นมาด้วย ดังนั้น หลักกฎหมายก็ดี แนวความคิดของอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็ดี ก็ได้เข้ามาในประเทศไทยในช่วงนั้น รวมทั้งหลักแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคเพื่อความเท่าเทียมของพลเมืองได้รับรู้กันมาโดยตลอดว่าได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษหรือได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดทางกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองทั้งสิ้น

หลักความเสมอภาคที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

ได้มีการบัญญัติหลักความเสมอภาคทั่วไปไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5 และมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในรายละเอียดของมาตรา 5 นั้น ได้กำหนดไว้ว่าประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ในแง่นี้ มาตรา 5 จึงเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐว่ามุ่งหมายที่จะให้การคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยทุกคนโดยไม่อาจเลือกปฏิบัติ เนื่องจากเหตุโดยเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาของบุคคลใด จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต่อประชาชนชาวไทยทุกคนอย่างเสมอภาคกัน โดยมีอาจถือเอาความแตกต่างของบุคคลโดยเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา มาเป็นเหตุให้มีการถือปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

ดังนั้น หลักความเสมอภาคทั่วไปตามมาตรา 5 จึงถือเป็นหลักความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยเท่านั้น ส่วนมาตรา 30 ที่ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 5 และมาตรา 30 มิได้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติให้เหมือนกันในทุกกรณี แต่เรียกร้องมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างอย่างอำเอใจหรือมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญต่างกันให้เหมือนกันอย่างอำเอใจ นั่นเอง¹⁶

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาของผู้เขียนในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงขอสรุปและข้อเสนอแนะบางประการเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาหรือเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติพัฒนาระบบกฎหมายไทยได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การนำเอาหลักความเสมอภาคมาใช้ในระบบกฎหมายไทยก็คือนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ที่ถือว่าเป็นพัฒนาที่สำคัญของการใช้และการตีความหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย การนำเอาหลักความเสมอภาคมาใช้ในระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหานั้นมิได้อยู่ที่การรับรองหรือการยอมรับซึ่งหลักกฎหมาย แต่สภาพปัญหาที่แท้จริงนั้นอยู่ที่การตีความหรือการนำเอาหลักความเสมอภาคมาใช้ขององค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำของสังคมนั้นๆ

ผู้เขียนยังมีความคิดเห็นอีกว่า สำหรับกรณีของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยปัญหาจึงมิได้อยู่ที่ความจำเป็นการต้องแก้ไขบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่สภาพปัญหาที่แท้จริงนั้นอยู่ในส่วนของการตีความหรือการนำมาใช้ซึ่งหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่ต้องผูกพันต่อหลักความเสมอภาค และในส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยหลักความเสมอภาค

¹⁶ ภาคภูมิ โกะะอินทร์, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย, น.106.

แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือต่อบทบาท ในเรื่องสิทธิมนุษยชน : กรณีศึกษาชาวโรฮิงจา

พีเชษฐ ตานะเศรฐ์*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

โรฮิงจา (ROHINGYA) เป็นชื่อเรียกชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามในรัฐยะไข่หรืออารากัน ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศเมียนมา ในอดีตรัฐอารากันเคยเป็นรัฐอิสระมาก่อน นับถือศาสนาอิสลาม อย่างไรก็ตามพื้นที่ที่รายรอบรัฐอารากันยังคงยึดมั่นในพุทธศาสนา ทำให้ชาวโรฮิงจา รัฐอารากันมีความแตกต่างจากคนในภูมิภาคอื่นๆ ของเมียนมา ประกอบกับรัฐบาลทหารของประเทศเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮิงจารวมเข้าไปในกลุ่มของชนพื้นเมือง (Indigenous groups) จำนวน 135 เชื้อชาติตามรัฐธรรมนูญของเมียนมา ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาไม่ได้รับสัญชาติเมียนมา อีกทั้งรัฐบาลทหารเมียนมายังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อชาวโรฮิงจาว่าเป็นประชาชนที่ “ลึกลับอย่างผิดกฎหมาย” การที่ชาวโรฮิงจาต้องอพยพออกจากดินแดนของตนเองนั้น มีสาเหตุจากถูกรัฐบาลทหารเมียนมาบีบบังคับไม่ให้ได้รับสิทธิต่างๆ เหมือนประชาชนกลุ่มอื่นๆ ของประเทศเมียนมา ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงทำให้ต้องอพยพไปอยู่ในที่แห่งใหม่เพื่อหนีความอดอยากและมีชีวิตที่ดีขึ้น ข้อมูลของชาวโรฮิงจาในประเทศไทยที่ปรากฏมีน้อยมาก ทั้งๆ ที่ชนกลุ่มนี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยนานแล้วบางคนเกิดในประเทศไทยจึงพยายามเรียกร้องสิทธิในการขอมีบัตรประจำตัว แต่ไม่สามารถทำได้ กลุ่ม NGOs หรือองค์กรเพื่อพัฒนาเอกชนของไทยพยายามเข้าไปช่วยเหลือโดยให้รัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของชาวโรฮิงจาเพื่อให้พวกเขาได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรนานาชาติต่างๆ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นต้น ส่วนในมุมมองของหน่วยงานด้านความมั่นคงมองว่าชาวโรฮิงจาเป็นกลุ่มที่อันตรายเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย และมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะจากการสอบสวนผู้อพยพเหล่านี้ที่เข้ามาทางเรือ และที่จับได้ในน่านน้ำจังหวัดระนอง ผู้ถูกจับเป็นเพศชายทั้งหมดอายุระหว่าง 12-55 ปี ต้องการเข้าไปในจังหวัดชายแดนภาคใต้และประเทศมาเลเซียเพื่อจุดประสงค์ใดไม่มีใครทราบได้ แต่ปัญหาชาวโรฮิงจา ในขณะนี้กำลังได้รับความสนใจจากหน่วยงานด้านความมั่นคง อีกทั้งยังมีองค์กร

* เสนาธิการทหารเรือ กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทภายในประเทศไทยจนทำให้การกระทำทุกอย่างต้องกระทำอย่างระมัดระวังไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความนำ

จากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั่วโลกในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของนายจ้างกับลูกจ้าง หรือการกระทำของผู้ปกครองประเทศต่อประชาชนบางส่วนที่เป็นอีกเชื้อชาติหนึ่งที่มีความแตกต่างทางด้านรูปร่างหน้าตา ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ถูกเผยแพร่สู่สายตาสาธารณชนในสื่อต่างๆ จากทั่วทุกมุมโลก จนทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างให้ความสนใจและต่างเรียกร้องทุกฝ่ายให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องสิทธิมนุษยชนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศก็ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีการปฏิบัติ และสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาที่ผ่านมามีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก คือ การอพยพของชาวโรฮีนจา ซึ่งได้อพยพมาจากรัฐยะไข่ของเมียนมาและได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้เป็นอย่างมาก รวมทั้งประเทศไทยที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะที่กองทัพเรือซึ่งเป็นหน่วยงานหลักและมีภารกิจหน้าที่ในการดูแลรักษาความมั่นคงทางทะเล ก็ย่อมต้องมีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับบทความฉบับนี้จะได้พิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความหมายของสิทธิมนุษยชน ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักการของสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเป็นมาของกรณีชาวโรฮีนจา นโยบายและการดำเนินการของประเทศไทยต่อกรณีชาวโรฮีนจา และในตอนท้ายจะได้เสนอแนวทางการดำเนินบทบาทของกองทัพเรือต่อกรณีชาวโรฮีนจา

ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ในการให้คำนิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนได้มีผู้ให้ความเป็นในประเด็นนี้แตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าไม่ควรมีการนิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ชัดเจน เพราะการให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนจะสร้างข้อจำกัดในการพัฒนาของสิทธิมนุษยชน ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าควรมีการให้นิยามความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้ในกรอบที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้อย่างหลากหลายเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น

- นายปรีดี พนมยงค์ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และศาสตราจารย์กุลพล พลวัน ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด โอนแก่กันไม่ได้ ความเป็นสากล ใช้ได้เสมอ ยกเลิกเพิกถอนไม่ได้ และไม่อาจพรากไปจากมนุษย์ได้ นอกจากนี้แล้วในบางกรณียังเป็นเรื่องของความต้องการพื้นฐานอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์

- ศาสตราจารย์วิทิต หันตราภรณ์ ได้นิยามไว้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นข้ออ้างเรื่องประโยชน์ที่ต้องได้อย่างน้อยเป็นการอ้างต่อรัฐ

- ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้นิยามไว้ว่า สิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดแล้ว รัฐรับรอง และถ้ารัฐจะจำกัดสิทธิประเภทนี้ต้องอธิบายให้เหตุผลได้อย่างชัดเจน หากเป็นสิทธิที่รัฐมอบให้รัฐสามารถจำกัดได้เสมอ¹

- องค์การสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights) ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะ มีสัญชาติ ที่อยู่ ชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา ภาษาหรือสถานะอื่นใด มนุษย์ทุกคนต้องไม่ถูกแบ่งแยกด้วยปัจจัยเหล่านี้ ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่เป็นอิสระและไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ (Human rights are rights inherent to all human beings, whatever their nationality, place of residence, sex, national or ethnic origin, colour, religion, language, or any other status. We are all equally entitled to our human rights without discrimination. These rights are all interrelated, interdependent and indivisible)

- ทั้งนี้โดยสรุปแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้

ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน

คำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้มีการกล่าวถึงมานับสองพันกว่าปีแล้ว โดยนักปราชญ์ชาวกรีกได้กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นมนุษย์ซึ่งดำรงอยู่ในสังคม ซึ่งอาจใช้เรียกในชื่ออื่นๆ เช่น สิทธิในธรรมชาติ สิทธิในธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิในความเป็นมนุษย์ดังกล่าวมิใช่เป็นสิทธิตามกฎหมายที่รัฐให้ความคุ้มครอง หรือที่เรียกว่าสิทธิตามกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิที่มีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่เป็นสิทธิที่เกิดมาจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมหรือยุติธรรม หรือที่เรียกว่าสิทธิในธรรมด้วย²

สิทธิมนุษยชนได้ก่อรูปขึ้นในช่วงของการพัฒนาการของสังคมสมัยใหม่ในสังคมตะวันตก ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา โดยสิทธิได้แปรเปลี่ยนจากสิทธิของชุมชนมาสู่สิทธิของปัจเจกบุคคล จากสิทธิที่รองรับโดยกฎเกณฑ์และธรรมเนียมของชุมชนมาสู่สิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและรัฐ³ ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น อังกฤษ

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 21

² สมชาย กษิติประดิษฐ์. (2546). สิทธิมนุษยชน Human Rights. หน้า 6

³ Ibid หน้า 37

มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ.1689 หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “The Bill of Rights” ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้มีคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ในปี ค.ศ.1776 พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะที่ในส่วนของฝรั่งเศสได้มีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 และได้มีการออกคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง

จากนั้นในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 เรื่องสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับ ความสำคัญและความสนใจอย่างแพร่หลายในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น และได้มีประกาศกฎบัตรสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.1946 กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่งเช่นในอารัมภบท ข้อ 1, ข้อ 13, ข้อ 55, ข้อ 56, ข้อ 62 และข้อ 76⁴ โดยเฉพาะในอารัมภบทมีข้อความที่กล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติไว้ว่า “เพื่อเป็นการยืนยันความเชื่อในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ To Reaffirm Faith in Fundamental Human Rights, in the Dignity and Worth of the Human Person ... ”⁵

ต่อมาได้มีการออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) โดยมุ่งประสงค์ให้มืองค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค เสรีภาพ และการไม่เลือกปฏิบัติจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ฐานะ ฯลฯ ทั้งนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชน 2 หมวด คือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากนั้นในปี ค.ศ.1966 ได้มีการออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) เพื่อกำหนดรายละเอียดและกระบวนการให้หลักการตามปฏิญญามีผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ก็ได้ทยอยออกกติกา อนุสัญญา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ.1979 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 เป็นต้น⁶ ขณะเดียวกันก็ได้มีการพยายามจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค หรือกลุ่มเพื่อความเหมาะสมสำหรับตน เช่น

⁴ Ibid หน้า 48

⁵ UN Documents, Gathering a body of global agreements, <http://www.un-documents.net/ch-ppp.htm>

⁶ การบังคับใช้กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-infodetail05.html>

ในภูมิภาคอาเซียน สภาสหประชาชาติแห่งภูมิภาคเอเชียอันเป็นองค์กรเอกชนประกอบด้วยนักกฎหมายและผู้เคารพในสิทธิมนุษยชนได้จัดทำ “ปฏิญญาว่าด้วยหน้าที่ขั้นพื้นฐานของประชาชนและรัฐบาลแห่งภูมิภาคอาเซียน” ขึ้น ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ.1983 ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยปฏิญญานี้เรียกร้องบรรดารัฐบาลและประชาชนในภูมิภาคนี้ จัดให้มีกลไกอันมีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชนและมีการกำหนดหลักการที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมแก่ภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น⁷

ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์ สามารถจำแนกเป็นประเภทของสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่

1. สิทธิพลเมือง (Civil Rights) ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต การไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติเสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือ และปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2. สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3. สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างมีอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4. สิทธิทางสังคม (Social Rights) ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

5. สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อ ความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจ ด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิง ได้โดยไม่มีใครบังคับ

⁷ กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน กองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน, (2556), ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2489 และได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ทำให้เกิดพันธะผูกพันในการปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก รวมทั้งข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วย ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสถิติสัญญาหลักจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

1. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)
2. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับเรื่องการรับข้อร้องเรียน (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CDAW)
3. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International on Civil and Political Rights – ICCPR)
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)
5. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)
6. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือ ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment)
7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

หลังจากที่ประเทศไทยเข้าร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้มีความตื่นตัว ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไว้ในกฎหมายไทย โดยประเทศไทยได้นำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้นมาเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ ปี พ.ศ.2540 และ ปี พ.ศ.2550 โดยได้กำหนดบทบัญญัติรับรองเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และยังมีบทบัญญัติที่รับรองความมีอยู่ของสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ ไว้ในหลาย มาตราตามขอบเขตของสิทธิมนุษยชนทั้งห้าประการ คือ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทาง เศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงองค์กระอิสระที่เรียกว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

และต่อมาได้มีการกำหนดแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557 – 2561) ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้อีกด้วย⁸

ความเป็นมาของชาวโรฮีนจา

โรฮีนจาเป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมที่มีถิ่นฐานอยู่ในรัฐยะไข่หรือที่สมัยโบราณเรียกว่า รัฐอาระกันของเมียนมา โดยที่ศาสนาอิสลามได้เริ่มเผยแพร่เข้ามาในรัฐอาระกันตั้งแต่ศตวรรษที่ 9-10 ทั้งนี้ในปัจจุบันรัฐอาระกันประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยหลายเผ่าพันธุ์ แต่สามารถแบ่งออกตามการนับถือศาสนา ได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ ประชากรที่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม⁹ ซึ่งชนส่วนใหญ่ประมาณ 60% ประกอบด้วยชนที่นับถือศาสนาพุทธ (เน้นนิกายเถรวาท) ได้แก่ ชาวยะไข่และชาวเมียนมาแท้ โดยถือเป็นชนชาติหลักของประเทศตามมุมมองของรัฐบาลเมียนมา ขณะที่ชนส่วนน้อยประมาณ 30-35% ได้แก่ กลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลาม (เน้นนิกายสุหนี่) เช่น ชาวโรฮีนจา พวกคามาน และพวกชาวจิตตะกองหรือชาวอินเดียเชื้อสายอื่นๆ ที่อพยพมาจากเอเชียใต้ ส่วนประชากรที่เหลือประกอบด้วยกลุ่มที่นับถือศาสนาคริสต์ (เน้นนิกายโปรเตสแตนต์) ฮินดู ซิกข์ และลัทธิบูชาภูตผี¹⁰

สำหรับประวัติความเป็นมาของชาวโรฮีนจายังคงเป็นที่ถกเถียงกัน โดยรัฐบาลเมียนมาและชาวยะไข่อ้างว่า โรฮีนจาเป็นชาวบังกลาเทศที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายในสมัยที่เมียนมาอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ขณะที่ชาวโรฮีนจายืนยันว่าพวกเขามีประวัติศาสตร์อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้มานานกว่าพันปีแล้ว พวกเขาจึงเป็นคนพื้นเมืองของรัฐอาระกัน ซึ่งจากความเป็นมาที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวโรฮีนจาประสบความยากลำบาก เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมา ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นของการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมาได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2505 เมื่อนายพลเนวินทำรัฐประหารได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญของตนเองอาระกัน มีการจัดตั้งรัฐบาลสังคมนิยมเมียนมาและประกาศใช้นโยบายวิถีเมียนมาสู่สังคมนิยม (Burmese way to socialist) นำไปสู่การสร้างความรู้สึกชาตินิยมเมียนมา-พุทธ ทำให้เกิดการบ่มเพาะความเกลียดชังกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากเมียนมา ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากเมียนมามากที่สุด คือ ชาวโรฮีนจาที่มีรูปลักษณ์ ภาษา การแต่งกายที่แตกต่างจากชาวเมียนมา นอกจากนี้ชาวโรฮีนจานับถือศาสนาอิสลาม ขณะที่ชาวเมียนมานับถือศาสนาพุทธ ประกอบกับความรับรู้ในประวัติศาสตร์ที่ว่าชาวโรฮีนจาเป็นผู้อพยพมาจากพื้นที่อื่นส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาปฏิเสธการให้สถานะพลเรือนแก่ชาวโรฮีนจา และได้ออกมาตรการจำกัดเสรีภาพของชาวโรฮีนจา รวมทั้งมีความพยายามที่จะขับไล่คนกลุ่มนี้ออกจากประเทศด้วยวิธีการต่างๆ¹¹

⁸ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557 – 2561)

⁹ พรพิมล ดรีโซติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2542), หน้า 6.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

ต่อมารัฐบาลทหารเมียนมาได้ออกปฏิบัติการที่เรียกว่า Nagamin (Operation Dragon King) เพื่อสำรวจสำมะโนประชากรและออกบัตรประจำตัวประชาชน โดยแยกคนที่ถือว่าเป็นชาวต่างดาวออกจากพลเมืองชาวเมียนมา มีการคัดกรองบุคคลที่เข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย นำไปสู่กระแสการต่อต้านและความรุนแรง ทำให้เกิดการฆ่า การข่มขืน และการทำลายหมู่บ้าน สถานที่ประกอบทางศาสนา รวมทั้งการยึดครองที่ดินของชาวโรฮีนจา เป็นเหตุผลักดันให้ชาวโรฮีนจา 200,000 คน ได้อพยพหนีการปราบปรามของรัฐบาลทหารเมียนมาออกนอกประเทศไปยังบังกลาเทศ จากนั้นในปี พ.ศ.2525 รัฐบาลทหารเมียนมาได้แก้กฎหมายสัญชาติการเป็นพลเมืองเมียนมา (Myanmar Citizenship Law) ส่งผลให้ชาวโรฮีนจากลายเป็นคนไร้สัญชาติที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับพลเมืองเมียนมา และต้องอยู่ในเมียนมาอย่างผิดกฎหมายโดยตกอยู่ในสถานภาพคนไร้รัฐ เป็นเพียงผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในเมียนมาและรอคอยการผลักดันออกนอกประเทศ รวมทั้งถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการศึกษาและเสรีภาพอื่นๆ และถูกกดขี่ในทุกด้าน เช่น ถูกกดขี่บังคับใช้แรงงานในการสร้างถนน และถูกให้ไปทำงาน ในค่ายทหาร ถูกข่มขู่ ริดไถ และเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม ถูกยึดที่ดินทำกิน ถูกจำกัดสิทธิ การแต่งงานและการมีบุตรเพราะไม่ต้องการให้พลเมืองโรฮีนจาเพิ่มขึ้น เป็นต้น มีการทำลายมัสยิด สุเหร่าและโรงเรียนสอนศาสนา มีการทำลายล้างบ้านเรือน การสังหาร ทารุณกรรม การข่มขืน ชาวโรฮีนจาถูกบังคับใช้แรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้างในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน ในโครงการด้านเศรษฐกิจโดยกองทัพของเมียนมาซึ่งมีสภาพการทำงานที่ยากลำบาก ต่อมารัฐบาลทหารเมียนมาประกาศยกเลิกค่าผู้อพยพชาวโรฮีนจาทั้งหมด ทำให้ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ต้องอพยพหลบหนีไปประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย¹² และยังคงมีบางส่วนที่ตกค้างอาศัยอยู่ตามค่ายผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดน

ผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจาต่อไทย

ปรากฏการณ์เรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติโดยการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทำให้เกิดผลกระทบหลายประการและมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแก่ประเทศไทย โดยสามารถแบ่งผลกระทบออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

1. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เห็นได้ชัดคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน กรณีของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ของชาวโรฮีนจาที่เป็นชนกลุ่มน้อยและลี้ภัยจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเมียนมา และได้หลบหนีเข้ามาในฝั่งไทยตามแนวตะเข็บชายแดนนั้น ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์ในการควบคุมรองรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้เนื่องด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการที่จะรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารของประเทศเมียนมาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้

¹² Ibid.

ยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นความกังวลใจหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก ในความกังวลของประเทศปลายทางคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติหลายรูปแบบ เช่น การค้ำมนุษย์ การปลอมแปลงหนังสือเดินทาง การตั้งตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

2. ผลกระทบด้านประชากร คือ เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดโครงสร้างประชากรในแง่ อายุและเพศ อัตราการเกิด และอัตราการตาย อัตราการแอ้อตทางประชากร การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส เป็นต้น ซึ่งการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรทั้งในประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง

3. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ ในด้านบวกแรงงานต่างชาติดาจเข้ามาช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานระดับล่างที่เป็นงานสกปรกอันตรายและเสี่ยง ซึ่งคนในท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบการมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่นและอำนาจในการต่อรองของคนงานท้องถิ่นน้อยลงเพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ซึ่งอาจส่งผลถึงเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบของประเทศปลายทางด้วย

4. ผลกระทบด้านสังคม การที่เมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาว่าเป็นพลเมืองสัญชาติเมียนมาทำให้ชาวโรฮีนจาถูกลอบเข้ามาในไทยโดยการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาเพื่อให้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในไทยชั่วคราว แต่หากมีการพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาแล้ว ชาวโรฮีนจาจะกลายเป็นผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในไทย ไทยกลายเป็นประเทศปลายทางที่ต้องแบกรับภาระ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด การเข้าเรียนของเด็กที่ติดตาม หรือเด็กเกิดใหม่ การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง

5. ผลกระทบด้านสาธารณสุข ชาวโรฮีนจาอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อเข้ามาสู่ไทย ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจนในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่างๆ รวมทั้งต้องดูแลช่วยเหลือแรงงานชาวโรฮีนจา ตามหลักสิทธิมนุษยชน

6. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ชาวโรฮีนจากลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูก ทำงานคุ่มค่ากว่าแรงงานไทย รวมทั้งยินยอมทำงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมบางประเภทที่แรงงานไทยไม่ยินยอมทำ เช่น การประมง จึงทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นแทนแรงงานไทย

กฎหมายของไทยกับการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา

ตามกฎหมายของประเทศไทย ชาวโรฮีนจาเหล่านี้ถือว่าเป็นเพียงคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยเมื่อพิจารณากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองจะพบว่า การเข้าเมืองในลักษณะ

ของชาวโรฮีนจาไม่ว่าจะเป็นการล่องเรือมาเองหรือมาด้วยวิธีใด หากไม่ได้เข้ามาตามช่องทางการตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้องแล้ว ถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่มีหลักว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมืองเขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองหมื่นบาท” ซึ่งทางการของไทยมีอำนาจดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเอาผิดตามกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจเลือกส่งตัวกลับออกไปนอกประเทศซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดกว่า หรือจะเลือกดำเนินคดีก่อนแล้วค่อยส่งตัวกลับภายหลังก็ได้ แต่ระหว่างการรอส่งตัวกลับนั้นเจ้าหน้าที่ไทยมีอำนาจควบคุมตัวคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้ที่ใดก็ได้ หรือเรียกว่าคุมขังไว้ก่อนรอการส่งกลับก็ได้ ซึ่งตามปกติแล้วจะควบคุมตัวไว้ที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ในกรณีของชาวโรฮีนจาได้มีการเรียกร้องให้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาบังคับใช้เพราะเห็นว่าเป็นกรณีที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 เป็นกฎหมายในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย และมีกลไกสนับสนุนกำกับการดำเนินงาน โดยมีหลักว่า “ให้รัฐไทยมีหน้าที่ที่ต้องช่วยเหลือดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ โดยต้องจัดหาอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล ให้อย่างเหมาะสม ต้องจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายหน้าที่หลอกมา จัดการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายเป็นหลัก” การที่ชาวโรฮีนจาเดินทางเข้ามาในไทยโดยถูกนายหน้าหลอกลวงหรือบังคับขู่เข็ญให้มาโดยทำเป็นขบวนการค้ามนุษย์ หากใช้กฎหมายการค้ามนุษย์กับกรณีนี้ จะส่งผลที่แตกต่างออกไปเพราะชาวโรฮีนจาเหล่านี้จะไม่ได้มีฐานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่จะกลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากเรื่องการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรง กฎหมายเรื่องการค้ามนุษย์มีบทบาทสำคัญมากในการดูแลและปฏิบัติต่อบุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หากเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้วจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปคือเป็นไปในเชิงคุ้มครองดูแลมากกว่าการป้องกันปราบปราม นอกจากกฎหมายภายในประเทศไทยแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีนี้ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 (The 1951 Convention relating to the Status of Refugees) สำหรับรัฐที่ลงนามเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติคือหากมีบุคคลใดก็ตามที่เข้ามาในอาณาเขตของรัฐและร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการดูแลผู้ลี้ภัยนี้ระหว่างการตรวจสอบสถานะ จะส่งตัวกลับหรือส่งตัวออกไปนอกประเทศไม่ได้และไม่ถือว่าผู้นั้นมีความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 มีสาระสำคัญคือหากตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลนั้นมีความกลัวอันมีมูลว่าจะได้รับภัยหรืออันตราย (Persecution) อันเกิดจากสาเหตุ

5 ประการ คือ เชื้อชาติ (Race) ศาสนา (Religion) สัญชาติ (Nationality) สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม (Membership of a Particular Social Group) หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Political Opinion) และบุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่สมัครใจ (Unable or Unwilling) ที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากความกลัวดังกล่าว จะถือว่าบุคคลนั้นมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ซึ่งผู้ลี้ภัยไม่ใช่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐจะดำเนินคดีเอาผิดฐานนี้ไม่ได้ และจะส่งกลับประเทศภูมิลำเนาเดิมไม่ได้ เว้นแต่เป็นความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเอง สิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยคือรับผู้ลี้ภัยนั้นไว้ในฐานะพลเมืองของรัฐนั้น หรือส่งตัวไปยังประเทศที่สามเพื่อเป็นพลเมืองของประเทศที่สาม ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่ต้องประกาศออกมาใช้ให้สอดคล้องไปกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 จะเห็นว่าหากไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 รัฐบาลไทยย่อมต้องปฏิบัติต่อกรณีของชาวโรฮีนจาแตกต่างออกไปคืออย่างน้อยที่สุดรัฐบาลไทยจะต้องดูแลคนกลุ่มนี้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นคน ที่สำคัญคือต้องไม่ผลักดันส่งกลับประเทศโดยไม่สมัครใจไปจนถึงอาจให้สิทธิคนกลุ่มนี้เข้ามาเป็นพลเมืองของไทยได้หากตรวจสอบแล้วว่าเป็นคนที่หนีภัยประหัตประหารมาจริง และรัฐยังมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายภายในมารองรับสิทธิของคนที่หนีภัยความตายเข้ามายังดินแดนของไทยด้วย อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ลงนามเข้าเป็นรัฐภาคีและไม่คุ้มครองสิทธิของคนที่หนีภัยความตายมาจากประเทศของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยสามารถเลือกใช้วิธีการอื่น ๆ ในลักษณะไม่เป็นทางการด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮีนจา เช่น การเรียกร้องให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาช่วยเหลือชาวโรฮีนจา หรือการเรียกร้องให้ประชาคมอาเซียนเข้ามา มีบทบาทในการปกป้องชาวโรฮีนจาโดยกดดันให้รัฐบาลเมียนมาและชาวเมียนมากลุ่มอื่นให้ยุติการปราบปรามเช่นฆ่าและการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจา เป็นต้น

นโยบายและการดำเนินการของประเทศไทยต่อกรณีชาวโรฮีนจา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 เป็นกรอบกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดหลักประกันสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ และกำหนดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมาตรา 30 ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” และในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ระบุว่า การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) เป็นหัวข้อสำคัญหนึ่ง และแนวทางนี้ถูกนำไปขยายในรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ.2557 และร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2559 ซึ่งระบุถึงการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางเพศด้วย¹³

¹³ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ 29 มีนาคม 2559, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 2559, หน้า 9.

ในส่วนของนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการเตรียมพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แก้ไขข้อพิพาทต่างๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนโดยใช้กลไกระดับทวิภาคีและพหุภาคี เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้ที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม จัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อน เพื่อซ้ำเติมปัญหาไม่ว่าจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้

นโยบายสิทธิมนุษยชนของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเป็นภาคีสันติสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและจำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ ทำให้เกิดพันธะผูกพันในการต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมไปถึงข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วยประกอบกับได้มีการนำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.2540 และปี พ.ศ.2550 เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557 – 2561) เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2557 โดยแผนฯ ได้จัดทำขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ให้มีสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุขกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั่วประเทศ และมีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนใน 11 ด้าน อาทิ ด้านวัฒนธรรมและศาสนา ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านความมั่นคงสังคม (รวมถึงกลุ่มผู้ไร้รัฐ ชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ) เป็นต้น

นโยบายด้านความช่วยเหลือ

ประเทศไทยมีประวัติที่ยาวนานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่น การรับผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านประมาณ 1 ล้านคน ใน 30 ปีที่ผ่านมา และได้ให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ และเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสนับสนุนสถานการณ์มนุษยธรรมในประเทศยุทธศาสตร์ เช่น ในเยเมนประเทศเมียนมา โดยการสนับสนุนงบประมาณสำหรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมีปัจจัยทางการเมืองมาเป็นตัวนำ และปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการตัดสินใจ

ตามนโยบายข้างต้น ไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาเมื่อครั้งประสบกับพายุไซโคลนนาร์กิส เมื่อปี 2550 และเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของผู้อพยพในมหาสมุทรอินเดีย พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หรือแนวทางแก้ไขปัญหาในระยะยาวและในประเทศต้นทางของผู้อพยพ

บทบาทรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงญา¹⁴

การที่ชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้น โดยได้กำหนดไว้ว่า หากเจอชาวโรฮิงญาในน่านน้ำไทยแล้วต้องผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไทยจะบังคับส่งกลับชาวโรฮิงญาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทย-เมียนมา เพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮิงญาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศ หรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังเมียนมา ชาวโรฮิงญาจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของเมียนมา และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลเมียนมาและพลเมืองของเมียนมาเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม แม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและน้ำดื่มแก่ชาวโรฮิงญาก็ตาม ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ เมื่อมีการพบชาวโรฮิงญาในน่านน้ำไทย แต่การดำเนินการต้องเคารพในกฎหมายของประเทศไทยด้วยเพราะทุกประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาปัญหาชาวโรฮิงญาโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การแก้ปัญหาชาวโรฮิงญา ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นภาพจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของเรือของชาวโรฮิงญาที่ยังคงเคื่องคว้างกลางกระแสน้ำในทะเล โดยช่วงใดที่ลมแรงและเรือสามารถหลบเข้าชายฝั่งได้ คนเริ่มสนใจปัญหาจะถูกหยิบยกขึ้นมาหารือเพื่อหาทางออก แต่เมื่อคลื่นลมสงบการแก้ปัญหาที่หยุดนิ่งตามไปด้วยและจะเริ่มแผ่วเบาตามกระแสความสนใจของคนลดลง

¹⁴ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาสู่ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติข้ามชาติ, หน้า 12.

ในอดีตชาวโรฮีนจาเคยมีการเรียกร้องสิทธิด้านมนุษยชนในประเทศไทย โดยเคลื่อนไหวเรียกร้องความช่วยเหลือต่อรัฐบาลไทย โดยนายหม่อง จอ นู ประธานสมาคมโรฮีนจาแห่งประเทศไทย ได้เข้าพบจุฬาราชมนตรี เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือโดยระบุข้อเรียกร้อง เช่น ขอย้ายส่งชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกลับประเทศเมียนมา ขอให้จัดสถานที่สำหรับดูแลชาวโรฮีนจารวมไว้ในที่เดียวกันเพื่อความเป็นอิสระและสะดวกต่อการประกอบศาสนกิจ ขอย้ายควบคุมไว้ในห้องขัง ขอให้รัฐบาลไทยประสานองค์การสหประชาชาติ (UN) ให้รับรองชาวโรฮีนจาให้อยู่ในสถานะของผู้ลี้ภัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้อยู่ในประเทศไทยได้ก่อนที่จะถูกผลักดันไปยังประเทศที่สาม ขอให้อาเซียนและนานาชาติประเทศคัดดันเมียนมาให้ปฏิรูปการเมือง และปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจาด้วยมนุษยธรรม และหากเมียนมาไม่ยอมรับข้อเสนอ ขอให้จัดกองกำลังนานาชาติเข้าไปคุ้มครองดูแลชาวโรฮีนจาในเมียนมาเพื่อความปลอดภัย

แนวทางการดำเนินบทบาทของกองทัพเรือต่อกรณีชาวโรฮีนจา

บทบาทของกองทัพเรือในการรักษากฎหมาย

บทบาทของกองทัพเรือนอกจากบทบาทในด้านการปฏิบัติการทางทหาร (Military Role) และด้านการสนับสนุนกิจการระหว่างประเทศ (Diplomatic Role) แล้ว ยังมีอีกหนึ่งบทบาทที่สำคัญคือ ด้านการรักษากฎหมายและช่วยเหลือ (Constabulary Role) คือ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การรักษากฎหมายตามที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ทหารเรือเป็นเจ้าหน้าที่ จำนวน 28 ฉบับ รวมไปถึงการเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองด้วย

บทบาทกองทัพเรือในช่วงเวลาที่ผ่านมาในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา

การที่ชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้น โดยได้กำหนดไว้ว่า หากเจอชาวโรฮีนจาในน่านน้ำไทยแล้วให้ จนท.รัฐ (กองทัพเรือ) ผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้ จนท.ตม. จะบังคับส่งกลับชาวโรฮีนจาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทยเมียนมา เพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮีนจาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศหรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังเมียนมา ชาวโรฮีนจาจะไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของเมียนมา และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลเมียนมาและพลเมืองของเมียนมาเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศ

ว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม แม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและน้ำดื่มแก่ชาวโรฮิงจาก็ตาม ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ เมื่อมีการพบชาวโรฮิงจาในน่านน้ำไทย การดำเนินการต้องเคารพในกฎหมายของประเทศไทยด้วยเพราะทุกประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้

ในช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมา กองทัพเรือภาคที่ 3 ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ด้านฝั่งทะเลอันดามัน ของกองทัพเรือ ได้ตรวจพบการหลบหนีเข้าเมือง และจับกุมชาวโรฮิงจาเป็นจำนวนมาก และเกรงว่าชาวมุสลิมโรฮิงจาอาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพเรือร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่จับกุมชาวโรฮิงจาที่หลบหนีเข้าเมืองพร้อมเรือ การดำเนินนโยบายจับกุมและผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงจา ออกนอกน่านน้ำเป็นนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องกันมาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ.2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต

ทั้งนี้จากข้อมูลที่หน่วยงานความมั่นคงได้มาจากการสอบถามผู้อพยพ ทราบว่าจริง ๆ แล้วไม่ต้องการที่จะมาอยู่ในเมืองไทย แต่อยากจะอพยพไปประเทศที่ 3 คือประเทศมาเลเซียหรืออินโดนีเซีย เพราะเวลานับถือศาสนาอิสลามเหมือนกัน แต่ต้องผ่านเกาะสุมาตรา ก็ต้องหันหัวเรือเข้ามาในน่านน้ำไทยเพื่อรับ นม.ชพ. เสบียงอาหาร และน้ำดื่ม เนื่องจากไม่เพียงพอต่อการเดินไกล จากยะไข่ลงมาถึงแนวหมู่เกาะอันดามัน ระยะทาง 1,800 กิโลเมตร หรือประมาณ 1 พันไมล์ทะเล และใช้เวลาประมาณ 20 – 30 วัน ส่วนใหญ่เสบียงอาหารก็จะมาหมดในช่วงนี้ เมื่อเรือของ ทร. ลาดตระเวนพบก็จะให้นำอาหารและน้ำมันเชื้อเพลิงก่อนทำการผลักดันออกไป ให้เดินทางต่อไปยังประเทศที่ 3 ไม่ให้เข้ามายังประเทศไทย และยังคงมีเสียงโจมตีจากกลุ่มปกป้องสิทธิมนุษยชนว่า ทหารเรือไทยกระทำการผลักดันกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงจาอย่างทารุณกรรม โดยปล่อยทิ้งให้ลอยเรืออยู่กลางทะเล เป็นต้น

การใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย¹⁵

สถานการณ์ที่เกิดปัญหามนุษยธรรมที่เกี่ยวพันกับปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏชัดเจนในพ.ศ.2558 เมื่อสถานการณ์ลักลอบเข้าประเทศของชาวโรฮิงจา มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาวิกฤตด้านมนุษยธรรมได้ปรากฏขึ้นเมื่อมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยปฏิเสธที่จะรับเรือซึ่งเต็มไปด้วยผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮิงจาขึ้นฝั่งในประเทศตน นับจากประเทศมาเลเซียมีคำสั่งให้กองทัพเรือผลักดันเรือผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮิงจา ออกนอกน่านน้ำของมาเลเซียและไม่ยอมรับชาวโรฮิงจาประเทศอินโดนีเซียยืนยันไม่ยอมรับชาวโรฮิงจาและผลักดันเรือของผู้อพยพออกนอกน่านน้ำของตน ประเทศบังกลาเทศที่ยอมให้ที่พักพิงกับชาวโรฮิงจา แต่กีดกันและจำกัดให้ชาวโรฮิงจาอาศัยอยู่ภายในค่ายพักพิง รวมทั้งผลักดันชาวโรฮิงจาส่วนหนึ่งกลับประเทศ และประเทศไทย

¹⁵ Ibid 15-16.

ที่ให้ความช่วยเหลือเรื่องน้ำและอาหารตามหลักมนุษยธรรม แต่ไม่ต้องการให้ที่พักพิงถาวรกับชาวโรฮีนจา

จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือระดับประเทศ และต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยเน้นหลักมนุษยธรรมและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศ ส่งผลให้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 รัฐมนตรีต่างประเทศจากมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย ร่วมประชุมฉุกเฉิน 3 ฝ่าย ที่เมืองปูตราจายา ประเทศมาเลเซีย เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาค เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่นั่งเรือลอยลำอยู่กลางทะเล ท่ามกลางการเข้าร่วมสังเกตการณ์ของตัวแทนจากหน่วยงานของสหประชาชาติและองค์กรช่วยเหลือผู้ลี้ภัยต่างๆ

ผลจากการหารือร่วมกันได้ข้อสรุปว่าประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซียจะไม่ผลักดันเรือผู้อพยพอีก โดยทางการมาเลเซียและอินโดนีเซียตกลงจะให้ความช่วยเหลือโดยส่งเรือของกองทัพเรือออกไปช่วยเหลือผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเรืออยู่กลางทะเลจำนวน 7,000 คน นำมาขึ้นฝั่งพักอยู่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวของทั้งสองประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าประชาคมโลกจะต้องรับผิดชอบให้การช่วยเหลือมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดยเฉพาะในเรื่องของเงินทุนที่จะนำมาเป็นค่าจัดตั้งที่พักพิงและค่าสิ่งของช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งหลังจากช่วยเหลือแล้วจะเข้าสู่กระบวนการคัดกรองเพื่อหาที่อยู่ใหม่หรือร่วมมือกันดำเนินการส่งผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทางภายใน 1 ปี และที่ที่พักพิงชั่วคราวเหล่านี้มีให้เฉพาะคนที่อยู่ในทะเลตอนนี้อย่างนั้น ขณะที่ไทยไม่ได้เข้าร่วมในการแถลงข่าว แต่ขอกลับไปตรวจสอบก่อนว่าการดำเนินการเช่นนี้จะขัดต่อหลักกฎหมายของไทยหรือไม่ ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกในการแก้ปัญหาวิกฤตผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจา หลังจากเกิดเหตุการณ์หลายชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผลักดันเรือผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานไม่ให้ขึ้นฝั่ง จนถูกกระแสดักดันและถูกองค์กรสิทธิมนุษยชนทั่วโลกตำหนิอย่างรุนแรง หลังจากการประชุมฉุกเฉิน 3 ฝ่ายดังกล่าว ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 โดยการประชุมดังกล่าวมีตัวแทนจำนวน 17 ประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชาวโรฮีนจาเข้าร่วมประชุม ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย อินเดีย อิหร่าน มาเลเซีย กัมพูชา ลาว เมียนมา นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม บังกลาเทศ และไทย โดยมีประเทศผู้สังเกตการณ์ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และมีองค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ ได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) การประชุมครั้งนี้ถือเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเป็นการระดมความคิดเห็นจาก 17 ประเทศ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจา แม้ว่าในที่ประชุมไม่มีการเอ่ยคำว่าโรฮีนจา โดยเฉพาะตัวแทนจากประเทศเมียนมาที่ใช้คำว่า Boat People หรือผู้อพยบนเรือ ในทุกประโยคที่แสดงความเห็นต่อที่ประชุม แต่มีเพียงการใช้คำเรียกว่าผู้อพยพและเหยื่อการค้ามนุษย์เท่านั้น

หลังจากนั้น รัฐบาลไทยได้สั่งการให้จัดฐานเรือลอยน้ำหรือการนำเรือหลวงขนาดใหญ่ของกองทัพเรือมาเป็นฐานปฏิบัติการพิเศษ (Floating Platform) เพื่อช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเลถือเป็นการช่วยเหลือตามแผนเร่งด่วน โดยภายในฐานเรือลอยน้ำประกอบด้วยทีมแพทย์และอุปกรณ์การแพทย์ ทีมสอบสวนการค้ำมนุษย์ และกองตรวจคนเข้าเมือง เพื่อบันทึกประวัติข้อมูลทำการคัดแยกและส่งต่อไปประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่ถ้าตรวจพบกระบวนการค้ำมนุษย์จะส่งดำเนินคดี¹⁶

จากการที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐที่ต้องรับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศเมียนมาต้องมุ่งแก้ปัญหาที่รากเหง้า โดยดึงแรงสนับสนุนจากนานาชาติและพยายามกดดันให้ประเทศเมียนมาแก้ไขปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนอย่างจริงจังโดยต้องมีการเจรจาทางการเมืองกับประเทศต้นทางคือเมียนมาหรือกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อหารือร่วมกันในการหาทางออกร่วมกันว่าจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่อไปอย่างไร เพื่อที่จะนำไปสู่วิธีการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริงและยั่งยืน ทั้งนี้ การจะคลี่คลายปัญหาดังกล่าวซึ่งกลายเป็นปัญหาระยะยาว ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเมียนมาเป็นสำคัญ เพราะถ้ายังขาดความร่วมมือจากประเทศเมียนมาก็เป็นไปได้ยากที่จะสำเร็จ

นอกจากการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถนำมาช่วยแก้ปัญหาได้คือความร่วมมือของประชาคมอาเซียน ที่ยังคำนึงถึงความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในกฎบัตรอาเซียนได้ระบุว่าประเทศสมาชิกจะไม่ก้าวล่วงกิจการภายใน แต่ขณะเดียวกันอาเซียนมีหน้าที่ส่งเสริมความยุติธรรมในภูมิภาค โดยปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาได้เกิดขึ้นจริงกับคนในภูมิภาค นับเป็นความท้าทายของอาเซียนต่อการมีบทบาทส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนของคนในภูมิภาคได้จริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงหากรัฐบาลของประเทศหนึ่งไม่ยอมรับคนของประเทศตนแล้วบทบาทของอาเซียนคงไม่อาจจะเข้าถึงได้ ทำให้บทบาทที่ผ่านมาของอาเซียนต่อกรณีชาวโรฮีนจาทำได้เพียงพยายามประสานกับรัฐบาลเมียนมาให้จัดการกับปัญหาด้านมนุษยธรรมของชาวโรฮีนจาเท่านั้น แต่อาเซียนไม่สามารถกดดันให้เมียนมาให้สิทธิความเป็นพลเมืองกับชาวโรฮีนจาได้ แต่กระนั้นการแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจาจะต้องให้ความสำคัญกับเมียนมาซึ่งเป็นประเทศต้นทาง トラบใดที่ประเทศเมียนมายังคงไม่ยอมรับและปฏิบัติกับชาวโรฮีนจาเช่นเดียวกับพลเมืองในประเทศ เรื่องนี้ยังคงเป็นปัญหาที่ทางอาเซียนต้องหาทางแก้ไขร่วมกันต่อไป การแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจาภายใต้กรอบอาเซียนต้องมีจุดเริ่มต้นในความสมดุลระหว่างการไม่ก้าวล่วงกิจการภายในของประเทศสมาชิกกับเรื่องการรักษา

¹⁶ Ibid 16.

สิทธิมนุษยชนในภูมิภาค แม้ว่าปัจจุบันอาเซียนยังไม่สามารถเข้าช่วยเหลือชาวโรฮิงจาได้อย่างเต็มที่ แต่หลักการสำคัญ คือทุกประเทศในคาบสมุทรอินเดียนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหา โดยเฉพาะประเทศต้นทางประเทศที่เป็นทางผ่าน และประเทศที่เป็นจุดมุ่งหมายที่ผู้อพยพต้องการเข้าไปอาศัยอยู่ โดยต้องมีการเน้นย้ำว่า ทุกประเทศต้องใช้หลักการร่วมแบ่งปันภาระระหว่างประเทศ (International Burden Sharing) และไม่จุดประเด็นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ต่อไป เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่เป็นประเด็นเร่งด่วนที่ถูกละเลยมานานให้สำเร็จ เพื่อประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สรุป

นับเป็นทศวรรษที่ชาวโรฮิงจาอพยพย้ายถิ่นโดยการลักลอบเข้าเมืองและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทย อาจจะต้องด้วยเหตุภัยสงครามจากรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่ทำให้กลุ่มชาวโรฮิงจาไร้สัญชาติไหลบ่าเข้ามาและลุกลามเป็นปัญหาระดับชาติที่ยังไม่มีแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน แม้จะมีการหารือร่วมกันถึงทางออกเรื่อยมา ชาวโรฮิงจาถือเป็นมนุษย์และบุคคลตามนิยามของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฏบัตรสิทธิมนุษยชนรับรอง ประเทศไทยในฐานะที่มีพันธกรณีอยู่กับกฏบัตรสิทธิมนุษยชนย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและงดเว้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮิงจาด้วย ถึงแม้ชาวโรฮิงจาไม่ใช่พลเมืองสัญชาติไทยและมีปัญหาทางเอกสารยืนยันในความเป็นสัญชาติเมียนมา แต่การจัดการปัญหาผู้อพยพชาวโรฮิงจาจะต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งนอกเหนือจากการที่ประเทศไทยช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน คือ การจำแนกชาวโรฮิงจาว่าหลบหนีเข้าเมืองจากเหตุใด จากภัยสงครามจากการปราบปราม หรือลักลอบเข้าเมืองเพื่อความอยู่รอดของตน และในกรณีที่ชาวโรฮิงจาเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ จะต้องมีการสืบสวน สอบสวน และคัดแยกให้ชัดเจนซึ่งการช่วยเหลือก็จะแตกต่างกันไป เพราะหากมีกระบวนการค้ามนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างตรงไปตรงมาและดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป โดยรัฐบาลและหน่วยงานของไทยจะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง จริงใจ คำนึงถึงมิตรภาพและความสัมพันธ์กับทุกฝ่ายเพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไทย โดยเฉพาะกองทัพเรือได้มีความพยายามสกัดกั้นและผลักดันชาวโรฮิงจาออกจากประเทศเพราะเกรงปัญหาความมั่นคง เนื่องจากการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติสามารถก่อให้เกิดปัญหาซับซ้อนวุ่นวายให้แก่การปกครองได้มีใช้น้อยแม้ว่าชาวโรฮิงจาคือบุคคลที่หลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์จากประเทศของตนมาก็ตาม แต่ประเทศไทยไม่สามารถดูแลชาวโรฮิงจาหรือต้องแบกภาระได้ตลอดไป ดังนั้น ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของชาวโรฮิงจาต้องใช้ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะจากความร่วมมือของประเทศในอาเซียน และองค์กรระหว่างประเทศจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถาวร

บรรณานุกรม

หนังสือ

- โชคดี เกตสัมพันธ์, พ.อ., **ชนกลุ่มน้อยในเมียนมา**กับการเข้ามาในประเทศไทย, **จุลสารสถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์** พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร, 2550
- ดร.อศวิณ เนตรโพธิ์แก้ว, **สงครามเงา**, กรุงเทพฯ: นาครมีเดีย, 2548
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, 2547
- พรพิมล ตรีโชติ, **ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมา (The Burmese Government and the Ethnic Minority Groups)**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2542
- สมชาย กษิติประดิษฐ์, **สิทธิมนุษยชน Human Rights**. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (สส.นพข.) **สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, การดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.2550-2554**
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, **แนวทางการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน/ชายฝั่งทะเลในกรอบ กอ.รมน. พ.ศ.2550-2544** (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการการดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน มิถุนายน พ.ศ.2550)
- กองเรือภาคที่ 1 กองเรือยุทธการ, **แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.2550-2554)**
- กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน กองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน, **ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, 2556
- Martin Smith, **Ethnic Groups in Burma**, (London : Anti-Slavery International, 1994), p.34

ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

- <http://en.wikipedia.org/wiki/rohingya>
- <http://www.prachatai.com>
- www.disaster.go.th/html/law/law/sum/sumsub_48.doc
- <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/93>
- <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/456>
- UN Documents, Gathering a body of global agreements, <http://www.undocuments.net/ch-ppp.htm>
- การบังคับใช้กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน,
- <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-infodetail05.html>

การให้ความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์

ภักดีพงศ์ พงษ์ภักดี*

หลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่เมื่อรัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนประชากรมากขึ้นและสังคมมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น ระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเข้ามาแทนที่และเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอสูดอย่างแท้จริง จึงเกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทรรศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่ทั้งนี้ในการแสดงทรรศนะหรือการวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องใดนั้น จำเป็นต้องมีขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เมื่อใดที่เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงสร้างสรรค์ สังคมประชาธิปไตยจะกลายเป็นสังคมที่อุดมไปด้วยปัญญา พร้อมแลกเปลี่ยนข้อมูลและนำความเจริญมาสู่สังคมในทุกด้าน

คำสำคัญ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, แสดงความคิดเห็น, สื่อ

* รองผู้อำนวยการตำรวจนครบาล, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

คำว่า “สิทธิ” (Right) หมายถึง อำนาจที่มีกฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพยากรหรือบุคคลอื่น อันเป็นกฎหมายที่รับรองให้แก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน¹ ซึ่งเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย ซึ่งหากนำไปปรับกับรัฐธรรมนูญถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” อันหมายถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน รวมทั้งได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ตนได้ สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึงการให้หลักประกันในเชิงสถาบันด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวระหว่างปัจเจกบุคคลต่อรัฐ สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ผูกพันรัฐที่จะต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และให้ความคุ้มครองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติ²

คำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) ได้แก่ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น อันเป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ฉะนั้น เสรีภาพคืออำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง³

ในการจำแนกประเภทสิทธิและเสรีภาพอาจพิจารณาจากบุคคลผู้รับสิทธิซึ่งกฎหมายมุ่งให้การรับรองและคุ้มครอง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. สิทธิมนุษยชน (Human Right) หมายถึง บรรดาสิทธิและเสรีภาพที่ตามสภาพธรรมชาติติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด เป็นคุณลักษณะประจำตัวมนุษย์แต่ละคน และทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพนี้อยู่ก่อนแล้วก่อนที่เกิดรัฐขึ้น โดยรัฐธรรมนูญมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธินี้แก่ทุกคนโดยเท่ากันและมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นเป็นคนเชื้อชาติใด ศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในขอบเขตอำนาจรัฐที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย เช่น สิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

2. สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นพลเมืองของรัฐนั้น ๆ เท่านั้นจะเป็นผู้ทรงสิทธิได้ และประชาชนสามารถเรียกร้องจากรัฐในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐ รัฐมีหน้าที่ให้การสนองตอบในรูปของการบริการสาธารณะและไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบด้วยการละเลยเพิกเฉยไม่กระทำการตอบสนองความเรียกร้องต้องการของประชาชนได้ สิทธิดังกล่าวมักเป็นสิทธิในทางการเมือง เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538). หน้า 21.

² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) หน้า 47.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดิม, หน้า 22.

3. สิทธิในความเสมอภาค เป็นสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันจากรัฐหรือการไม่เลือกปฏิบัติ เว้นแต่การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบ ผู้ด้อยโอกาสได้รับสิทธิโอกาสเท่าเทียมกับคนอื่น เช่น การเสมอกันในกฎหมาย การได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างนิยามของทั้งสองคำในทางรัฐธรรมนูญคือ สิทธิ เป็นอำนาจที่บุคคลมีเพื่อเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันใดอันหนึ่ง ส่วนเสรีภาพ เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจ โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น⁴ ทั้งสิทธิและเสรีภาพต่างเป็นสิ่งคู่กัน เพราะความเป็นมนุษย์นั้นย่อมชอบที่จะมีสิทธิเป็นผู้สร้างและรักษาสิทธิของตน ทำให้สิทธิและเสรีภาพกลายเป็นสิ่งที่มนุษย์พึงมีพึงได้โดยชอบอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยสิทธิและเสรีภาพที่มีตั้งแต่เกิดตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรอย่างชัดเจนหรือโดยปริยายก็คือ “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) นั่นเอง⁵

ในระบบเสรีประชาธิปไตย การใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมทำได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประเทศไทยหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เช่น การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นโดยการเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) ประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข่าวสารความเคลื่อนไหวของสังคมหรือการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งการรับรู้ของประชาชนเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริงได้รับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นจริง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นตัวชี้วัดความเป็นประชาธิปไตยของประเทศอีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 19 ได้บัญญัติไว้ดังนี้⁶

1) ทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง

2) ทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่แสวงหา รับ หรือกระจายข่าวสารและความคิดเห็นทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงเขตแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยการพูด การเขียนหรือการพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะหรือโดยสื่อประการอื่นตามประสงค์

3) การใช้สิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 2 จะต้องกระทำด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบ พิเศษ การจำกัดเสรีภาพนี้จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อความจำเป็นต่อ

3.1 การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

3.2 เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมอันดี

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 48.

⁵ สมฤทธิ์ ไชยวงศ์, สิทธิมนุษยชน : ประชาชนกับการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ, วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์, หน้า 65-66.

⁶ พิเศษฐ์ ขวาลารวัช, กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดับเบิลยูเอ็น, 2545), หน้า 45.

ในปัจจุบันนี้ โลกของการสื่อสารเป็นไปอย่างเสรี มีเทคโนโลยีเครือข่ายไร้สาย ในโลกออนไลน์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกได้อย่างเสรีปราศจากกฎเกณฑ์ใด ๆ เรียกได้ว่าการสื่อสารทางดิจิทัลโดยเฉพาะทางอินเทอร์เน็ตและสื่อออนไลน์ได้เข้ามาปฏิวัติระบบการสื่อสารทำให้ประชาชนสามารถใช้สื่อดังกล่าวเป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวาง สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ประชาชนมีประชาธิปไตยทางข้อมูลข่าวสารมากขึ้นโดยสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นนั้น ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องของสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน รวมทั้งให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นรวมถึงการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ด้วย

ในปัจจุบันการติดต่อสื่อสารผ่านระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญของการดำเนินชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก จนบางครั้งอาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพบางอย่างของผู้อื่นได้ ภายใต้ความมีสิทธิเสรีภาพนั้นยังมีประเด็นปัญหาในเรื่องของสิทธิมนุษยชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนว่ามีขอบเขตจำกัดเพียงใด คำว่า “พื้นที่ส่วนตัว” ที่ประชาชนใช้เป็นข้ออ้างในการวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่นหรือในเรื่องใด ๆ จะจำกัดอยู่ในขอบเขตได้เพียงใด รัฐสมควรที่จะเข้ามาแทรกแซงจำกัดสิทธิเสรีภาพบางอย่างในการแสดงความคิดเห็นหรือไม่ และสิทธิมนุษยชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอันเป็นสิทธิพื้นฐานที่ติดตัวมาแต่กำเนิดจะมีอยู่เพียงใด

แม้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว แต่การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลจำต้องอยู่ภายใต้กรอบ ขอบเขตของกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจรัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลคือ⁷

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรค 2

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิ ในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

1. เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ
2. เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
3. เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

รัฐในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองจึงสามารถตรากฎหมายหรือใช้มาตรการใดเพื่อจัดการควบคุมการใช้สิทธิและดูแลความสงบเรียบร้อย ซึ่งมาตรการดังกล่าวต้องมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในการแสดงความคิดเห็นให้น้อยที่สุดและต้องมีความเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ

ในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศมีความพัฒนาก้าวไกล กฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่อาจไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น การกระทำความผิดผ่านสื่อออนไลน์ ซึ่งมีการใช้อย่างแพร่หลาย สามารถเผยแพร่ได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ขึ้นและประกาศใช้เมื่อ 18 มิถุนายน 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อระบบการทำงานคอมพิวเตอร์ ระบบข้อมูล และระบบเครือข่าย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของสังคม⁸ โดยใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมและปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งประชาชนมีการแบ่งฝ่ายทางความคิดโดยใช้คอมพิวเตอร์และสื่อออนไลน์เป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็น ในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้รัฐมีอำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ง่ายขึ้น โดยอาศัยเหตุผลด้านความมั่นคง และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปิดกั้น ลิดรอนสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน จนบางครั้งมีปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจในการใช้ว่าไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้เพียงเพราะอาศัยเหตุผลทางความมั่นคง เป็นปัญหาในการตีความว่าความมั่นคงที่รัฐใช้เป็นเหตุผลนั้นควรมีขอบเขตเพียงใด เนื้อหาหรือถ้อยคำใดที่จะเข้าข่ายการขัดต่อความสงบเรียบร้อย โดยการแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อออนไลน์เป็นพื้นที่เสรีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการแสดงทัศนคติส่วนตัวอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ซึ่งหากรัฐตีความว่าการเผยแพร่ความคิดเห็นหรือข้อมูลใดที่มีผลเป็นการขัดต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐก็มีมาตรการปิดกั้นข้อมูลหรือปิดกั้นเว็บไซต์อันเป็นพื้นที่ในการใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองของประชาชนได้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของรัฐมีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวาง สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

⁸ รวบรวมกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ (หน้า 9) โดย สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, 2544, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ.

พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุม รวมถึงสามารถ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยเจตนารมณ์ที่แท้จริง ของกฎหมายได้กำหนดมาตรการทางอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดต่อระบบคอมพิวเตอร์ ระบบข้อมูลและระบบเครือข่าย เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพและคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคน ในสังคม แต่เนื้อหาบางประการของกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนที่รัฐสามารถอาศัยช่องว่าง ดังกล่าวนี้อำนาจในการเป็นเครื่องมือลิดรอนเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเผยแพร่ข้อมูล ผ่านระบบคอมพิวเตอร์หรือการระงับการเผยแพร่ข้อมูลที่กระทบต่อความมั่นคง เช่น มาตรา 14 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้การนำเข้าข้อมูลสู่ระบบคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนก แก่ประชาชน เป็นความผิดมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี ปัญหาทางด้านเนื้อหาและการตีความของบทบัญญัติ ดังกล่าวนี้ได้กำหนดขอบเขตของความมั่นคงของประเทศว่ามีเพียงใดจึงเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมาย ที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้

กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพบนอินเทอร์เน็ตและการสื่อสารสังคมออนไลน์ในต่างประเทศ⁹

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก โดยจะมี กฎหมายและมีมาตรการสอดส่องสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Surveillance Laws) ซึ่งละเมิด สิทธิและเสรีภาพของผู้ใช้อินเทอร์เน็ตโดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายที่ให้อำนาจรัฐ ในการตรวจสอบการสื่อสารผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นผลมาจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจและมีการก่อการร้ายที่มีผลกระทบต่อประเทศ โดยตรงมากกว่าเป็นเรื่องความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ กฎหมายจึงมีความเข้มงวด เพื่อความมั่นคงของประเทศอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลจะไม่แทรกแซงเนื้อหาการเข้าถึง ข้อมูลในอินเทอร์เน็ต การดำเนินงานของรัฐไม่มีผลกระทบต่อกลไกการกรองผ่านเนื้อหาการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองในโลกออนไลน์จะไม่ถูกแทรกแซงหรือปิดกั้นจากรัฐบาลและอินเทอร์เน็ต มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวของพลเมืองในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก

⁹ สุพัตรา พวงสนธิ. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นทาง การเมืองผ่านสื่อออนไลน์”. นิตยสารธรรมมาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557

ประเทศเยอรมนีได้กำหนดเนื้อหาที่ต้องห้ามในสื่อสาธารณะ หรือการเผยแพร่ นั้นจะเป็นความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น เนื้อหาที่มีลักษณะลามกอนาจาร เนื้อหาเผยแพร่แนวคิดลัทธิฝ่ายขวาหัวรุนแรง เนื้อหาสนับสนุนความรุนแรง เนื้อหาสนับสนุนความรุนแรงหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื้อหาหมิ่นประมาทบุคคลอื่น การพ่นผิดกฎหมายรวมถึงเนื้อหาขัดต่อความสงบสันติและความเป็นระเบียบสาธารณะ อันจะกระทบต่อความมั่นคง เช่น เนื้อหาที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ซึ่งสามารถนำบทบัญญัติเหล่านั้นมาปรับใช้กับการกระทำที่เกิดขึ้นบนการสื่อสารออนไลน์ได้

หากเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการสื่อสารบนสื่อออนไลน์ของต่างประเทศกับกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศมีการกำหนดกรอบข้อมูลที่มีเนื้อหากระทบต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศเยอรมนีได้บัญญัติเกี่ยวกับการเผยแพร่เนื้อหาที่เป็นความผิดต่อความมั่นคงว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อออนไลน์ด้วย

สภาพปัญหาการจำกัดสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น

ประเทศไทยมีการบังคับใช้ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดง ซึ่งความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์บางประการ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องของขอบเขตการใช้บังคับและการตีความ นำไปสู่ประเด็นปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของรัฐที่ให้เจ้าพนักงานมีดุลพินิจในการจำกัดสิทธิของประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน นอกจากกฎหมายฉบับนี้แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่น่าสนใจและเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจ การตีความถ้อยคำความหมายซึ่งมีขอบเขตที่ไม่แน่ชัด เช่น พ.ร.บ.ว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 มาตรา 7 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย” ได้ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดูแลให้การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียง เป็นไปโดยสุจริตและมีให้มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. นี้ หลักเกณฑ์ก็เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด แม้กฎหมายจะบัญญัติให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้นั้นก็ยังคงมีปัญหาว่าการแสดงความคิดเห็นที่ไม่สามารถทำได้คือ ความเห็นที่มีลักษณะชักจูงโน้มน้าวและปลุกระดม รวมไปถึงการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์อื่น ๆ ซึ่งเนื้อหาก็คงคงคลุมเครืออยู่ปัญหาที่เป็นที่สนใจของประชาชนคือ ประชาชนไม่สามารถเข้าใจถึงขอบเขตสิทธิเสรีภาพได้ว่าจะประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้มากน้อยเพียงใดเกี่ยวกับการลงประชามติและร่างรัฐธรรมนูญ การแจกจ่ายใบปลิว แผ่นพับ ที่มีข้อความเป็นเท็จ ถ้อยคำหยาบคาย หรือมุ่งสู่การปลุกระดม การชุมนุม หรือสร้างความวุ่นวายที่จะกระทำไม่ได้ มีปัญหาในการตีความค่าบางค่าที่เป็นเหตุในการห้ามแสดงความคิดเห็น เช่น ถ้อยคำหยาบคาย การปลุกระดมที่จะกระทำมิได้มีขอบเขตเพียงใด มีบรรทัดฐานจากสิ่งใด โดยไม่มีการอธิบายให้แน่ชัดมากไปกว่าเดิมเพื่อให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าการแสดง

ความคิดเห็นเช่นใดที่กระทำมิได้ จึงไม่ได้ช่วยให้ประชาชนเข้าใจขอบเขตสิทธิเสรีภาพของตนเองมากขึ้น แต่ในทางกลับกันกลับเป็นการลดละสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เพราะทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น การทำหรือแชร์สัญลักษณ์ที่หยาบคาย ปลุกกระดม เป็นการไม่สุภาพ หรือขัดต่อขนบธรรมเนียม ศีลธรรม ซึ่งนอกจากคำว่าหยาบคายและปลุกกระดม แล้วยังเพิ่มเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นในกรณีที่ไม่มีสุภาพและขัดต่อขนบธรรมเนียมศีลธรรม ในบทบัญญัติของ พ.ร.บ.ฯ ซึ่งมีความหมายกว้างขึ้นอยู่กับความรู้สึกและประสบการณ์ของแต่ละคน อาจดูดีตามแต่กาลเทศะและแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมความเชื่อของแต่ละท้องถิ่นและสังคม ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเงื่อนไขในการลดละสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชน

สรุป

สิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิด การสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นก็เป็สิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งเช่นกันในโลกยุคปัจจุบันประชาชนมีความเสรีในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการสื่อสารผ่านสื่อออนไลน์ จนบางครั้งอาจนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงในสังคมได้จนบางครั้งรัฐต้องใช้มาตรการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อรักษาความสงบในประเทศ เพื่อให้รัฐมีอำนาจในการลดละ สิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ โดยใช้มาตรการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 เป็นช่องทางในการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่มีความเห็นต่าง ถือเป็นเรื่องละเอียดอ่อนในการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องคำนึงถึงความชอบธรรม ไม่เกินขอบเขตเพื่อให้สาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นยังคงอยู่ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้

แม้การจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็น มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมบางอย่าง แต่การจะใช้อำนาจลดละสิทธิของประชาชนก็ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดข้อพิพาท กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการลดละสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้กฎหมายจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจได้ก็ตาม แต่ก็ควรมีองค์กรคอยตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันด้วย เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทบสิทธิ โดยยังไม่ผ่านการพิจารณาความผิดในกระบวนการยุติธรรม หรือผ่านการตัดสินคดีโดยศาลเสียก่อน โดยในการจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปตามหลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ซึ่งประกอบด้วยหลักย่อยอีกสามหลัก คือ

1. หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล คือ ในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญก็ดี หรือกฎหมายฉบับอื่นก็ดี เปิดช่องให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้นั้น รัฐจะต้องเลือกใช้มาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ หรือสิ่งที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นประสงค์ให้เกิดขึ้นเท่านั้น หลักดังกล่าวนี้ต้องการให้มีการตรวจสอบดุลยภาพระหว่างเหตุและผล

2. หลักแห่งความจำเป็น หากมาตรการที่องค์กรของรัฐจะใช้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมีหลายมาตรการ องค์กรของรัฐต้องเลือกออกหรือเลือกใช้มาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นน้อยที่สุด เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วแต่กรณี

3. หลักแห่งความเหมาะสม มาตรการหรือวิธีการที่องค์กรของรัฐจะใช้เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมาย จะต้องข้่งน้ำหนักความได้สัดส่วนกัน หากปรากฏว่ามาตรการนั้นถ้าใช้แล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหาย

ดังนั้น ในการดำเนินการของรัฐต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ นอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้วรัฐต้องมีหลักการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนี้

- หลักความพอสมควรแก่เหตุ เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เป็นไปโดยอำเภอใจ ซึ่งมาตรการที่จะใช้จะต้องเหมาะสมและกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด
- หลักการคุ้มครองสารัตถะแห่งสิทธิและเสรีภาพ ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายให้กระทบกระเทือนแก่นหรือสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพได้
- กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจขาดได้เพื่อให้ราษฎรสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการพัฒนาศักยภาพตน ในทางที่ตนต้องการโดยไม่ต้องกลัวว่าจะกระทำผิดกฎหมาย หากบุคคลไม่อาจแน่ใจได้ว่าการกระทำของตนถูกกฎหมายหรือไม่ไม่กล้าที่จะกระทำการใด ๆ นั้นหมายความว่ากฎหมายไม่มีความชัดเจน

ปัญหาที่รัฐอ้างความมั่นคงซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการกระทบต่อเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นของประชาชน จึงควรมีแนวทางในการใช้อำนาจที่ชัดเจนเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยต้องอยู่บนพื้นฐานการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงปลอดภัยของรัฐกับอิสรภาพของบุคคลในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐใช้เหตุผลทางด้านความมั่นคงโดยไม่มีขอบเขตหรือไม่มีเหตุผลโดยไม่ได้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่แท้จริงของการประกาศใช้กฎหมาย

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง (ICCPR) ที่รัฐไทยเป็นภาคี กำหนดให้รัฐบาลสามารถประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงได้และสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพบางด้านได้ก็ต่อเมื่อการประกาศดังกล่าวเป็นไปเพื่อแก้ไขภัยต่อความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยและหลักนิติธรรม (Rule of Law) ด้วย เช่น ใน พ.ร.บ.กฏอัยการศึก พ.ศ.2457 พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพ.ร.บ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ที่ให้อำนาจรัฐในการออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงออกทางความคิดเห็นภายใต้การประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงว่าจะกระทำ

ก็ต่อเมื่อเป็นการแสดงถึงความจงใจยั้งให้เกิดความรุนแรงเท่านั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการที่จะไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองเอาไว้

ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันมีองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงองค์กรที่คอยตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ชอบ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่มี ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. คอยตรวจสอบ หรือหากเป็นกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ในการปกป้อง คุ้มครองการถูกสิทธิรอนละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ยังไม่มีความเป็นรูปธรรมเมื่อเปรียบเทียบกับ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านอื่น ๆ ฉะนั้นควรส่งเสริมให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ที่คอยปกป้อง คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความรับรองคุ้มครองไว้ และให้องค์กรเหล่านี้เป็นอิสระจากรัฐ โดยการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชน

ในปัจจุบันที่โลกของการสื่อสารออนไลน์มีการพัฒนาก้าวไกล การแสดงความคิดเห็นของประชาชนหรือการที่ประชาชนรวมกันตัวใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ มีส่วนสำคัญในการสร้างประชาธิปไตย เพราะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง รวมถึงการแสดงเจตจำนงในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ การปิดกั้นการเข้าถึงข้อมูลหรือการกระทำใด ๆ ของรัฐที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนควรเป็นทางเลือกสุดท้ายที่จำต้องกระทำซึ่งจะกระทำได้โดยมีวัตถุประสงค์เดียวเท่านั้นคือเพื่อความมั่นคงของประเทศ โดยจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำที่แสดงถึงความจงใจยั้งให้เกิดความรุนแรงเท่านั้น

นอกจากนี้องค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้อง คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์นี้ ควรเป็นองค์กรที่มีความรู้เฉพาะด้านและมีความชำนาญเพื่อก้าวให้ทันเทคโนโลยีที่ไม่หยุดพัฒนาและเพื่อให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

บรรณานุกรม

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ, (2543), **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญใหม่**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช, (2545), **กฎหมายและจริยธรรมสื่อสารมวลชน**, พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดับเบิลนายน์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, (2538), **สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บทความ

สมฤทธิ์ ไชยวงศ์, “สิทธิมนุษยชน : ประชาชนกับการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ”, **วารสารนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์**.

รวมร่างกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ (หน้า 9) โดย สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ, 2544, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ.

อาภัสรา เทพจำนงค์, (2550), **วิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540)**, **ในรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 6 เรื่อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ, บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2550.

วิทยานิพนธ์

สุพัตรา พวกสนิท. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารและการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านสื่อออนไลน์”. **นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557**

สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม

วิรัตน์ พาณิชย์พงษ์*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

นับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ โดยฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขไว้ในหมวดต่างๆ อย่างชัดเจน อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติด้านสาธารณสุขไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติด้านสาธารณสุขไว้ในหมวดดังกล่าว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางด้านสาธารณสุขในขณะนั้น จึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมสาระสำคัญสรุปโดยสังเขป ดังนี้

1. กำหนดให้รัฐให้หลักประกันแก่ประชาชนในการเข้าถึงระบบสาธารณสุข เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเหมาะสมทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ
2. การคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนให้ได้รับหลักประกันในการอยู่รอดการพัฒนาอย่างรอบด้านทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ ตลอดจนเด็ก เยาวชน สตรีและบุคคลในครอบครัวจะได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลของความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลความรุนแรงดังกล่าว รวมทั้งการห้ามแทรกแซงและจำกัดสิทธิเพื่อให้สถาบันครอบครัวได้รับการดูแลอย่างอบอุ่นและมีการคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างครบถ้วน

* นักวิชาการอาวุโส, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

3. สิทธิให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จะได้รับความช่วยเหลือทั้งสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นๆ อย่างสมศักดิ์ศรีและเหมาะสมจากรัฐ

4. ให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพได้รับสิทธิในสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐอย่างแท้จริง โดยให้ครอบคลุมถึงบุคคลวิกลจริต เพราะถือเป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบากเช่นเดียวกับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และเพื่อให้เกิดความชัดเจน ในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลตามมาตรานี้อย่างเหมาะสม

5. สิทธิของบุคคลในการได้รับความคุ้มครองการไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่ การยังชีพในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสม

6. เพิ่มหลักการด้านสังคมการสาธารณสุขการศึกษาและวัฒนธรรมขึ้นใหม่ รวมถึงแก้ไข หลักการเดิมให้มีสาระสำคัญชัดเจนยิ่งขึ้น โดยรัฐต้องสนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษา ปฐมวัยและต้องให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพ รวมทั้งการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับทุกรูปแบบให้สอดคล้อง กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมสอดคล้องกับแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีของคนในชาติ

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดให้มีการปฏิรูปด้านสาธารณสุขไว้ในมาตรา 27 เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเหมาะสมกับ สภาพสังคมไทย ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงสะดวกรวดเร็ว และเมื่อ รัฐบาลชุดปัจจุบันที่มี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศได้ตระหนัก ถึงความสำคัญของการปฏิรูปสุขภาพที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีแบบองค์รวม ประกอบกับ ประเทศไทยมีระบบบริการสุขภาพเป็นระบบที่เปิดกว้าง ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการได้ทั้งภาครัฐ และเอกชน เป้าหมายหลักของการพัฒนาสาธารณสุขของประเทศ จึงมุ่งเน้นเพื่อความเป็นธรรมในการ เข้าถึงบริการของประชาชนและมีหลักประกันสุขภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบ การรักษาพยาบาลของภาครัฐ รวมทั้งระบบและกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมให้กับประชาชน ผู้รับบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จึงได้มีการกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขไว้ในข้อ 5 ว่า “นโยบายการยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน โดยวาง รากฐานให้ระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรในทุกภาคส่วนอย่างมีคุณภาพ โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการในแต่ละระบบ และบูรณาการข้อมูลระหว่างทุกระบบ หลักประกันสุขภาพ พัฒนาระบบบริหารสุขภาพโดยเน้นการป้องกันโรคมามากกว่ารอให้ป่วยแล้ว จึงมารักษา สร้างกลไกจัดการสุขภาพในระดับเขตแทนการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ปรับระบบ

การจ้างงาน การกระจายบุคลากรและทรัพยากรสาธารณสุขให้เหมาะสมกับท้องถิ่น สนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการตั้งครุภัณฑ์ในวัยรุ่น และปัญหาด้านการแพทย์และจริยธรรมของการอุ้มบุญ การปลูกถ่ายอวัยวะและสเต็มเซลล์ โดยจัดให้มีมาตรการและกฎหมายที่รัดกุม”

โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจะเป็นการปกครองในประเทศที่ใช้หลักการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of law) หรือหลักบังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ความสำคัญสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์ คือ การเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้ปกครองหรือนักการเมืองมาละเมิด

ทั้งนี้ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาชนชาวไทยทุกคนควรรับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม ตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนกระทั่งตาย เพื่อดำรงไว้ซึ่ง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพของบุคคล” บุคคลที่กล่าวถึงในที่นี้ คือ “บุคคลไม่ว่าจะเกิด ณ แห่งหนใด ในราชอาณาจักรไทย ย่อมมีสิทธิในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเป็นพลเมืองโดยเท่าเทียมกัน” และ “บุคคลควรมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจากรัฐและเอกชน” รวมอยู่ด้วย เพื่อที่จะให้ประเทศไทยครองความเป็นประเทศที่มีเอกราชตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีการปกครองตามหลักนิติธรรมโดยแท้

1. ความหมายและความเป็นมา

สิทธิ

“สิทธิ” คือ อำนาจอันชอบธรรม ซึ่งบุคคลทุกคนพึงมีพึงได้ โดยไม่ไปเบียดเบียนคนอื่นสิทธิที่มีอยู่นี้จะปรากฏในหลายๆ ด้าน เช่น สิทธิในบ้านเรือนที่อยู่อาศัย ตลอดจนทรัพย์สินต่างๆ ของตนเอง ที่เรียกว่า สิทธิตามกฎหมายแพ่ง หรือในการเลือกตั้งบุคคลทุกคนก็มีสิทธิในการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิในร่างกาย สิทธิในการประกอบกิจการต่าง ๆ ตามที่ตนเองต้องการ และสิทธิที่สำคัญที่สุดของบุคคลก็คือ สิทธิตามกฎหมาย

ตามสารานุกรมปรัชญาสแตนฟอร์ด “สิทธิ” คือ หลักเสรีภาพหรือการให้สิทธิทางกฎหมาย สังคมหรือจริยศาสตร์ นั่นคือ สิทธิเป็นกฎเชิงบรรทัดฐานพื้นฐานเกี่ยวกับสิ่งที่ประชาชนมีหรือเป็นของประชาชนตามบางระบบกฎหมาย ขนบธรรมเนียมทางสังคม หรือทฤษฎีจริยศาสตร์ สิทธิมีความสำคัญยิ่งในสาขาวิชาดังกล่าว เช่น กฎหมายและจริยศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีความยุติธรรมและกรณีกรรม และมักถือว่าสิทธิเป็นพื้นฐานของอารยธรรม ถือว่าเป็นเสาหลักซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคม วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

บริการสาธารณสุข

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2545 ให้คำนิยาม “สาธารณสุข” หมายถึง “..กิจการเกี่ยวกับการป้องกัน การบำบัดโรค การรักษาและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน..” นั้นหมายถึง การใดๆ ก็ตามที่รัฐต้องมอบให้กับประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งการบำบัด รักษา และส่งเสริมสุขภาพของประชาชน

ด้วยเหตุที่ว่านับแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน การสาธารณสุขในประเทศไทยยังคงไม่เต็มประสิทธิภาพตามคำนิยามอย่างแท้จริง คือ แม้บุคลากรด้านสาธารณสุขจะมีจรรยาบรรณของการแพทย์ในการรักษาผู้ป่วยด้วยจิตวิญญาณ แต่ในด้านปฏิบัติการปฏิบัติที่แท้จริงแล้ว ระบบงานในด้านสาธารณสุขยังพัฒนาไม่เพียงพอที่จะให้คำนิยามดังกล่าวเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ในประเทศไทย ซึ่งในที่นี้จะแบ่งออกเป็นสองประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง บุคคลที่มีฐานะทางการเงินดี หรือมีหน้ามีตาในสังคม หรือโดยเฉพาะเป็นบุคคลที่บุคลากรด้านสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับสถานพยาบาลที่เข้ารับการรักษารู้จักมักคุ้นหรือสนิทสนมกันเป็นการส่วนตัว มักจะได้รับการดูแลเอาใจใส่ดีกว่าลูกตาสีหลานยายสาธรรมาๆ ที่ไม่รู้จักใครๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักความเป็นจริงแล้ว ผู้ป่วยทุกคนที่เข้ามารับการรักษาย่อมมีความปรารถนาที่จะหายและอยู่รอดปลอดภัย คือ เขาเหล่านั้นได้ฝากชีวิตไว้กับบุคลากรด้านสาธารณสุขในสถานพยาบาลแห่งนั้นแล้ว แต่เมื่อเข้ารับการรักษาหากเขาถูกปล่อยทิ้งให้อนรอชั่วโมงการตรวจ รอรับการจ่ายยาตามสั่ง เขาเหล่านั้นจะรู้สึกเหมือนถูกปล่อยทิ้งเพียงไร โดยเฉพาะแล้วเมื่อพบเห็นบุคลากรด้านสาธารณสุขให้บริการกับบุคคลที่เป็นที่รู้จักหรือมีฐานะด้วยการบริการแบบยียงยวด และเมื่อการรักษาพยาบาลล้มเหลว อาจจะตั้งแต่นั้นหรือในตอนท้ายก็ไม่มีใครสนใจ เพราะมีค่านิยมที่คิดกันว่าเป็นบุคคลที่ไม่สำคัญ

ประเด็นที่สอง ความแตกต่างของสัญชาติหรือเชื้อชาติ เมื่อพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การบริการสาธารณสุขยังมีส่วนแต่ยึดติดกับเรื่องค่านิยมผิดๆ คือมีอคติเกี่ยวกับสัญชาติ หรือเชื้อชาติของบุคคลที่มีปัญหาสถานะบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการให้บริการสาธารณสุข ยังมีค่านิยมที่จะมีข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิในการเข้ารับการให้บริการสำหรับบุคคลที่มีปัญหาตรงจุดที่ว่าไม่ได้มีรายชื่อในทะเบียนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม (1) บุคคลที่ไร้สถานะบุคคลตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง หรือคนไร้รัฐ (Stateless Persons) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร ตาม พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 (2) บุคคลที่ไร้สถานะความเป็นคนชาติในทุกประเทศของโลก หรือคนไร้สัญชาติ (Nationality-less Persons) (3) บุคคลที่ไร้สถานะความเป็นบุคคลที่ถูกกฎหมาย (Unlawful People) มักจะเข้าใจไปว่าไม่ใช่คนสัญชาติไทย ย่อมไม่มีสิทธิของ “บุคคล” เหมือนกับผู้ที่มีสัญชาติไทย และย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสิทธิเหมือนกับคนที่มีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดและจัดว่าเป็นข้ออคติประการหนึ่งของบุคลากรด้านสาธารณสุขไทย โดยมักบุคลากรด้านสาธารณสุขที่มักจะใช้ข้ออ้างในการบอกปิดการรักษาว่าไม่มีสัญชาติไทยย่อมไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (บัตรทอง) และไม่สามารถให้บริการการรักษาได้ และเนื่องจาก

สวัสดิการสาธารณสุขทั้งหลายถูกรวบเข้าไปในโครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรคแล้ว จึงไม่สามารถใช้สิทธิอื่นๆ ได้ นอกจากต้องออกค่ารักษาพยาบาลหรือค่าบริการสาธารณสุขเอง ซึ่งเป็นเรื่องแน่นอนที่ว่าโดยส่วนใหญ่ของบุคคลทั้งสามประเภทนี้ย่อมไม่สามารถหาปัจจัยในการรักษาได้เพียงพอและบทสรุปแล้วเขาจะไม่มีโอกาสได้รับบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน

หรือเมื่อพิจารณาต่อไปจะพบว่าค่านิยมดังกล่าวเป็นค่านิยมที่ผิดอย่างยิ่ง ผิดทั้งต่อหลักจรรยาบรรณของบุคลากรด้านสาธารณสุขต่อหลักกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งมีสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นหลักพื้นฐานหรือผิดตามหลักกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งได้มีการบัญญัติเอาไว้ในกฎหมาย หลากๆ ฉบับ เช่น

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 2 บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด นอกจากนี้การจำแนกข้อแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางตุลาการหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด

ข้อ 25 (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็น และสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย ว่างหรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในเหตุการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 12

1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

ตามกฎหมายไทย (กฎหมายภายในประเทศ)

นับแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 เป็นต้นมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งสิ้น 19 ฉบับ โดยฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับด้านสาธารณสุขไว้ในหมวดต่างๆ อย่างชัดเจน อาทิรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติด้านสาธารณสุข ไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ และหมวด 5

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติด้านสาธารณสุขไว้ในหมวดดังกล่าว เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางด้านสาธารณสุขในขณะนั้น จึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมสาระสำคัญสรุปโดยสังเขป ดังนี้

1. กำหนดให้รัฐให้หลักประกันแก่ประชาชนในการเข้าถึงระบบสาธารณสุข เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับการดูแลด้านสาธารณสุขอย่างเหมาะสมทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

2. การคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนให้ได้รับหลักประกันในการอยู่รอดการพัฒนาอย่างรอบด้าน ทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ ตลอดจนเด็ก เยาวชน สตรีและบุคคลในครอบครัวจะได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลของความรุนแรง และมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูจากผลความรุนแรงดังกล่าว รวมทั้งการห้ามแทรกแซงและจำกัดสิทธิเพื่อให้สถาบันครอบครัวได้รับการดูแลอย่างอบอุ่นและมีการคุ้มครองโดยกฎหมายอย่างครบถ้วน

3. สิทธิให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จะได้รับความช่วยเหลือทั้งสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นๆ อย่างสมศักดิ์ศรีและเหมาะสมจากรัฐ

4. ให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพได้รับสิทธิในสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐอย่างแท้จริง โดยให้ครอบคลุมถึงบุคคลวิกลจริต เพราะถือเป็นบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบากเช่นเดียวกับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลตามมาตรฐานนี้อย่างเหมาะสม

5. สิทธิของบุคคลในการได้รับความคุ้มครองการไม่มีที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเหมาะสม

6. เพิ่มหลักการด้านสังคมการสาธารณสุขการศึกษาและวัฒนธรรมขึ้นใหม่ รวมถึงแก้ไขหลักการเดิมให้มีสาระสำคัญชัดเจนยิ่งขึ้น โดยรัฐต้องสนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย และต้องให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพ รวมทั้งการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรมย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนความรู้รักสามัคคีของคนในชาติ

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดให้มีการปฏิรูปด้านสาธารณสุขไว้ในมาตรา 27 เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงสะดวกรวดเร็ว และเมื่อรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เข้ามาบริหารประเทศได้ตระหนักถึง

ความสำคัญของการปฏิรูปสุขภาพที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีแบบองค์รวม ประกอบกับประเทศไทยมีระบบบริการสุขภาพเป็นระบบที่เปิดกว้าง ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เป้าหมายหลักของการพัฒนาสาธารณสุขของประเทศ จึงมุ่งเน้นเพื่อความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการของประชาชนและมีหลักประกันสุขภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงระบบการรักษาพยาบาลของภาครัฐ รวมทั้งระบบและกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมให้กับประชาชน ผู้รับบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน จึงได้มีการกำหนดนโยบายด้านสาธารณสุขไว้ในข้อ 5 ว่า “นโยบายการยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุขและสุขภาพของประชาชน โดยวางรากฐานให้ระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชากรในทุกภาคส่วนอย่างมีคุณภาพ โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการในแต่ละระบบ และบูรณาการข้อมูลระหว่างทุกระบบหลักประกันสุขภาพ พัฒนาระบบบริหารสุขภาพโดยเน้นการป้องกันโรคมามากกว่ารอให้ป่วยแล้วจึงมารักษา สร้างกลไกจัดการสุขภาพในระดับเขตแทนการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลาง ปรับระบบการจ้างงาน การกระจายบุคลากรและทรัพยากรสาธารณสุขให้เหมาะสมกับท้องถิ่น สนับสนุนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขประสานการทำงานระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการตั้งครุภในวัยรุ่น และปัญหาด้านการแพทย์และจริยธรรมของการอุ้มบุญ การปลูกถ่ายอวัยวะและสเต็มเซลล์ โดยจัดให้มีมาตรการและกฎหมายที่รัดกุม”

และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวงสาธารณสุขจึงมีนโยบายเร่งดำเนินงาน 10 ข้อ ได้แก่

1. ให้ความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนางานสาธารณสุขตามแนวพระราชดำริ และโครงการเฉลิมพระเกียรติ เพื่อเทิดพระเกียรติพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ โดยขอให้ทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขถือเป็นนโยบายสำคัญ ที่ต้องดำเนินการพัฒนาอย่างต่อเนื่องให้สมพระเกียรติและให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

2. พัฒนาระบบบริการสุขภาพให้ทุกคนบนแผ่นดินไทยสามารถเข้าถึงการบริการที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยมีการใช้ทรัพยากรสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบที่ยั่งยืน

- 2.1 พัฒนาและดำเนินการทศวรรษแห่งการพัฒนาระบบบริการปฐมภูมิโดยเน้นการพัฒนาขีดความสามารถในการดูแลสุขภาพด้วยตนเอง โดยการสนับสนุนของระบบบริการสารสนเทศด้านสุขภาพ และการมีบุคลากรและแพทย์ด้านเวชศาสตร์ครอบครัวให้ครอบคลุมทั่วถึง ทั้งในเขตเมือง กทม. และชนบท

- 2.2 พัฒนาระบบบริการในแต่ละเขตพื้นที่ โดยเน้นความเข้มแข็งระบบบริการระดับปฐมภูมิ ระบบเครือข่ายการส่งต่อระหว่างสถานบริการสุขภาพ ทั้งในภาครัฐและเอกชนที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบบริการทุกระดับ ทั้งนี้โดยมีระบบอภิบาลอย่างมีส่วนร่วมและโปร่งใส เพื่อให้เกิดการกระจายและการใช้ทรัพยากรอย่างเสมอภาค และมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.3 พัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพ ให้ทุกกองทุนมีความกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียว (Harmonization) ในเรื่องสิทธิประโยชน์ การเข้าถึงบริการ การสนับสนุนทางการเงิน และระบบข้อมูล

2.4 เร่งรัดดำเนินการให้การบริการการแพทย์ฉุกเฉินตามนโยบาย “ใช้บริการได้ทุกที่ ฟรีทุกสิทธิ” มีความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

2.5 เร่งรัดการดำเนินการระบบการสร้างเสริมสุขภาพ สำหรับผู้สูงอายุและผู้อยู่ในภาวะพึ่งพิง รวมทั้งผู้ป่วยในระยะท้ายของชีวิต ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมภายในหนึ่งปี และมีผลต่อเนื่องอย่างยั่งยืน โดยเน้นการดูแลโดยชุมชนและครอบครัว ด้วยการสนับสนุนและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสถานบริการสุขภาพและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.6 เร่งรัดพัฒนาระบบการเข้าถึงบริการสุขภาพ และพัฒนาหน่วยบริการสุขภาพสำหรับประชากรที่มีความต้องการบริการรูปแบบพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงบริการสำหรับคนพิการ ประชากรที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ ประชากรต่างด้าว/แรงงานต่างด้าว ประชาชนตามพื้นที่พิเศษ เช่น ชายแดนห่างไกล หัวจังหวัดภาคใต้ และการสร้างเสริมสุขภาพของแรงงานนอกระบบ

2.7 พัฒนาประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมในการจัดการและการใช้ทรัพยากรของระบบบริการ โดยเน้นเรื่องการสร้างภาวะผู้นำและระบบความรับผิดชอบของผู้บริหารการกระจายอำนาจและการสร้างระบบความยืดหยุ่นในการบริหารสถานพยาบาลของรัฐ รวมทั้งการให้มีโรงพยาบาลองค์การมหาชนในกำกับรัฐเพิ่มมากขึ้น

2.8 สนับสนุนการบูรณาการแพทย์แผนไทยและสมุนไพร เข้าสู่ระบบบริการสุขภาพอย่างครบวงจร โดยการสนับสนุนการเพิ่มการใช้ในสถานพยาบาล การเพิ่มการสนับสนุนทางการเงินในระบบหลักประกันสุขภาพ และการเพิ่มรายการยาสมุนไพรในบัญชียาหลักแห่งชาติ

2.9 เร่งรัดการดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริการ ให้ผู้รับบริการได้รับความปลอดภัยมากที่สุด และผู้ให้บริการมีความมั่นใจ รวมทั้งเกิดความเป็นกัลยาณมิตรระหว่างผู้รับและผู้ให้บริการ โดยจัดให้มีทิวศวรรษแห่งการพัฒนาคุณภาพบริการและความปลอดภัยของผู้ป่วย

3. สร้างเสริมสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชากรไทยตลอดช่วงชีวิต

3.1 จัดการกับปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพตามกลุ่มวัย (1) ทารกและเด็กเล็กเน้นการพัฒนาเชิงคุณภาพของศูนย์เด็กเล็กทั่วประเทศ การจัดทำชุดนโยบายเพื่อส่งเสริมพัฒนาการเด็กการออก พ.ร.บ.ควบคุมการตลาดอาหารทารกและเด็กเล็ก และการจัดการภาวะการขาดสารอาหารเฉพาะอย่าง โดยเฉพาะธาตุเหล็กและไอโอดีน (2) กลุ่มวัยเรียน (5-14 ปี) เน้นการปรับปรุงฉลากอาหารให้เอื้อต่อพฤติกรรมการบริโภคที่เหมาะสม และการดำเนินการโรงเรียนสร้างเสริมสุขภาพรวมทั้งการเสริมสร้างทักษะชีวิต และทักษะด้านสุขภาพ (3) กลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงาน (15-59 ปี) เน้นการจัดการกับปัญหาการบริโภค บุหรี่ สุรา สารเสพติด อนามัยการเจริญพันธุ์ (โดยเฉพาะการลดอัตราการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น รวมทั้งปัญหาสังคมที่ตามมา ความรุนแรงทางเพศ โรคเอดส์และความปลอดภัยจากการตั้งครรภ์และการคลอด) พฤติกรรม การบริโภค กิจกรรมทางกาย การคัดกรองโรคและปัจจัยเสี่ยงตามกลุ่มวัย

(4) ผู้สูงอายุ เร่งรัดการดำเนินการพัฒนาระบบการสร้างเสริมสุขภาพ และการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง

3.2 โภชนาการและอาหารปลอดภัย เน้นการแก้ปัญหาโภชนาการตามกลุ่มประชากรและการสร้างความเข้มแข็งของระบบการติดตามเฝ้าระวัง และการบังคับใช้กฎหมายภายหลังผลิตภัณฑ์ออกสู่ตลาด โดยเฉพาะการลักลอบนำเข้าอาหาร ปัญหาคุณภาพนมและอาหารโรงเรียน น้ำมันทอดซ้ำ ผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร การใช้สเต็มเซลล์ในอาหาร รวมทั้งการจัดการปัญหาการโฆษณาและการตลาดที่ไม่เหมาะสม

3.3 การป้องกันและการควบคุมการบาดเจ็บ โดยเฉพาะอุบัติเหตุจราจรและการบาดเจ็บในเด็ก โดยเน้นการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด

3.4 การดำเนินการเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งรัฐ เอกชน ประชาสังคม และชุมชนท้องถิ่น

4. สร้างเสริมความเข้มแข็งของกลไกนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพที่ทำงานข้ามภาคส่วนทั้งในภาครัฐ (กระทรวงอื่นๆ มหาวิทยาลัยและสภาวิชาชีพ) เอกชน ประชาสังคมและชุมชน ท้องถิ่น เพื่อร่วมกันดำเนินการฉันทกัลยาณมิตรในการสร้างเสริมสุขภาพ การจัดการปัจจัยเสี่ยงภัยคุกคามสุขภาพ และการจัดการสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น กลไกการทำงานข้ามภาคส่วนของกระทรวงสาธารณสุข กลไกภายใต้ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ร.บ.กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และ พ.ร.บ.การแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น

5. พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการบุคลากรสุขภาพ

5.1 สนับสนุนให้คณะกรรมการกำลังคนด้านสุขภาพแห่งชาติ ดำเนินการวางแผนกำลังคนด้านสุขภาพอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทั้งประเภท คุณภาพ ปริมาณและการกระจาย

5.2 ดำเนินการสนับสนุนการผลิตและพัฒนาบุคลากรให้มีจำนวนเพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของระบบบริการสุขภาพและแผนกำลังคน โดยเน้นความร่วมมือระหว่างผู้ผลิต ผู้ใช้ ประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น เน้นการผลิตที่มีฐานในระบบบริการสุขภาพในพื้นที่การศึกษาาร่วมกันระหว่างสาขาวิชาชีพ และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการจัดการเรียนการสอน

5.3 เสริมสร้างระบบการบริหารจัดการบุคลากรให้มีระบบการจ้างงาน และระบบการสร้างฉันทะและแรงจูงใจที่ส่งเสริมการกระจายที่เหมาะสม ทั้งในภาพรวมและรายสาขาบุคลากร มีขวัญกำลังใจดี มีความสุขและความภูมิใจ โดยใช้มาตรการทั้งด้านการศึกษา การบริหารจัดการ มาตรการทางสังคมและการเงินอย่างครบวงจร โดยเฉพาะการทำให้สถานที่ทำงานทุกแห่งเป็น Healthy Workplace

6. พัฒนาคความมั่นคงของระบบยา วัคซีน เวชภัณฑ์และเทคโนโลยีทางการแพทย์

6.1 ส่งเสริมและเร่งรัดการดำเนินการในการจัดตั้งโรงงานผลิตวัคซีน ชีววัตถุและวัตถุดิบในการผลิตยารวมทั้งเครื่องมือแพทย์ ทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อความมั่นคงด้านสุขภาพ โดยเฉพาะ

วัคซีนไข้วัดใหญ่ วัคซีนพื้นฐาน วัคซีนที่ใชในผู้ป่วยไตวายเรื้อรังและโรคเรื้อรังอื่นๆ ทั้งนี้โดยได้รับการสนับสนุนจากระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอย่างเหมาะสม

6.2 สร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนของกลไกการพัฒนาระบบยาและเทคโนโลยีของประเทศ โดยศึกษาทบทวนกลไกการพัฒนาระบบยาแห่งชาติ กลไกการประเมินเทคโนโลยีทางด้านสุขภาพ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้จ่าย วัคซีนและเทคโนโลยีทางการแพทย์อย่างเหมาะสม คุ่มค่า รวมทั้งการสนับสนุนอุตสาหกรรมในประเทศ

7. จัดการโรคติดต่อและภัยคุกคามด้านสุขภาพ

7.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการเฝ้าระวัง และสอบสวนโรคและภัยคุกคามด้านสุขภาพ เพื่อให้ทันกับแนวโน้มการระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ และสนับสนุนการดำเนินการของกฎอนามัยระหว่างประเทศ (IHR) โดยสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างขีดความสามารถด้านบุคลากรและเครือข่ายห้องปฏิบัติการ

7.2 เร่งรัดขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไข ปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. 2556-2557) โดยเน้นการดำเนินการตามหลักการ “สุขภาพ หนึ่งเดียว” ให้มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ทั้งในภาครัฐและเอกชนทุกระดับ

7.3 เร่งรัดและดำเนินการให้เกิดความยั่งยืนในการกำจัด กวาดล้างและควบคุมโรคติดต่อที่ป้องกันได้ด้วยวัคซีน โดยเฉพาะโรคโปลิโอ หัด คอตีบ บาดทะยัก ไกกรน และเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อที่สำคัญ เช่น วัณโรค โรคเอดส์ โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์โดยแมลงโรคตับอักเสบและพยาธิใบไม้ในตับ

7.4 เสริมสร้างความเข้มแข็ง และการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นและชุมชนในการจัดการ ภัยคุกคามทางสุขภาพ การจัดการอนามัยสิ่งแวดล้อมและโรคที่เกิดจากการประกอบอาชีพ โดยดำเนินการพัฒนาขีดความสามารถในการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพของชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ และการพัฒนากลไกควบคุมการทำงานของผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุข ในโรงงานอย่างเข้มงวด

7.5 พัฒนาระบบและกลไกในการพิจารณาการนำวัคซีนและเทคโนโลยีใหม่เข้าสู่ระบบหลักประกันสุขภาพ เช่น วัคซีนป้องกันมะเร็งปากมดลูก การทดสอบดีเอ็นเอในการตรวจคัดกรองมะเร็งปากมดลูก วัคซีนโรตาไวรัสป้องกันท้องร่วงในเด็ก วัคซีนผสมห้าหรือหกชนิด (Pentavalent and Hexavalent) เป็นต้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ได้จากการประเมินเทคโนโลยีที่เข้มแข็ง

8. สนับสนุนการพัฒนาระบบสุขภาพโลก (Global Health)

8.1 จัดทำและดำเนินการแผนยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพโลก และภูมิภาคอาเซียนของประเทศไทย โดยอาศัยจุดแข็งระบบสุขภาพไทย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพของประเทศ การประกันความมั่นคงของมนุษย์ การเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ การเป็นศูนย์กลางการผลิตและพัฒนาบุคลากรสุขภาพ รวมทั้งรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ทั้งนี้โดยความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุขและ

องค์กรด้านสุขภาพ ทั้งในภาครัฐและ เอกชน รวมทั้งภาคประชาสังคม ทั้งนี้โดยใช้กลไกสมัชชาสุขภาพ ภายใต้ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ

8.2 การพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านสุขภาพของภูมิภาคอย่างสมดุลและยั่งยืน

(1) พัฒนาระบบความสมดุลในการใช้ทรัพยากรด้านสุขภาพเพื่อมิให้นโยบายในการพัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางด้านสุขภาพของภูมิภาค ส่งผลกระทบต่อค่าบริการสุขภาพแก่คนไทย ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(2) พัฒนาระบบสารสนเทศในการรองรับการเชื่อมโยงข้อมูลผู้ป่วยและสถานพยาบาล ทั้งภายในและกับต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนา Health Care Logistics

(3) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนด้านบริการสุขภาพ เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านบริการสุขภาพอย่างยั่งยืน

9. สนับสนุนการวิจัยสุขภาพอย่างครบวงจร โดยการผลักดันให้มีกฎหมายจัดตั้งสถาบันวิจัยสุขภาพ เพื่อให้สามารถส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยสุขภาพที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร ตั้งแต่องานวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพพื้นฐาน ไปจนถึงการวิจัยระบบสาธารณสุข

10. พัฒนาและส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในกระทรวงสาธารณสุขและองค์กรด้านสุขภาพของรัฐ โดยการวางระบบและกลไกธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายการจัดซื้อจัดจ้าง การรับสิ่งของจากภาคเอกชนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ยึดหลักคุณธรรม ความคุ้มค่า ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมและการมีความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งนี้โดยร่วมมือกับการขับเคลื่อนในภาคเอกชน

สวัสดิการจากรัฐ (Welfare state)

สวัสดิการจากรัฐ หรือรัฐสวัสดิการ คือ มโนทัศน์การปกครองซึ่งรัฐมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมือง โดยอาศัยหลักความเสมอภาคของโอกาส การกระจายความมั่งคั่งอย่างชอบธรรมและความรับผิดชอบต่อสาธารณะแก่ผู้ไม่สามารถจัดหาขั้นต่ำสำหรับชีวิตที่ดีได้

หรืออีกความหมายหนึ่งซึ่งตีความอย่างกว้างๆ รัฐสวัสดิการ (Welfare state) มักหมายถึงสถานะที่รัฐเข้ามาจัดสร้างและจัดสรรสวัสดิการสังคมในรูปแบบต่างๆ แทนเอกชน เพื่อให้สิทธิหรือบริการสาธารณะเหล่านั้นกระจายไปสู่ประชาชนอย่างเหมาะสม (ตามอุดมการณ์หรือปรัชญาเบื้องหลังการจัดสวัสดิการในแต่ละรัฐ) เมื่อก้าวเช่นนี้ย่อมหมายความว่า ในทางปฏิบัติรัฐสวัสดิการยังสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับความเข้มข้น (Degree) และหลายรูปแบบของการจัดการ รัฐสวัสดิการจึงเป็นคำที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้างขวางเกินที่จะกล่าวขึ้นมาแล้วเข้าใจได้ตรงกันหมด แม้กระทั่งประเทศในกลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการ ก็ยังมีระดับความเข้มข้นและรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างมาก แต่หากจะกล่าวถึงจุดรวมสำคัญของรัฐสวัสดิการแล้ว สามารถกล่าวได้ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง รัฐสวัสดิการมักจะเป็นรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ (Big government) ในความหมายที่ว่า รัฐบาลมีบทบาทการสร้างและจัดสรรบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ให้แก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่าค่อนข้างสูง

ประการที่สอง บริการสาธารณะที่รัฐสวัสดิการให้ความสนใจทำมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นสามกลุ่ม ได้แก่ การศึกษา, การสาธารณสุข และประกันบำนาญ (Pension insurance)

ประการที่สาม เมื่อรัฐบาลโดยทั่วไปไม่สามารถจะทำนโยบายการคลังขาดดุล (Deficit budget) ได้เป็นระยะเวลายาวนาน หรือสูงมากจนกระทบกับความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้นนโยบายภาษีของรัฐที่ดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการจึงมักมีอัตราที่สูง แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องก้าวหน้าเสมอไป

อย่างไรก็ตาม รัฐสวัสดิการมีความเข้มข้นหลายระดับ กล่าวคือ ระดับความเข้มข้นของรัฐสวัสดิการ (Degree of welfare state effort) หมายถึง การวัดว่าประเทศต่างๆ ที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศซึ่งใช้นโยบายรัฐสวัสดิการนั้น มีระดับของบทบาทที่รัฐได้เข้ามาจัดการกับสวัสดิการสังคมมากน้อยเพียงใด โดยสามารถวัดได้ผ่านการพิจารณา รายจ่ายภาครัฐเพื่อสวัสดิการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การวัดรายจ่ายด้านสวัสดิการต่อหัวประชากรที่อยู่ภายใต้โครงการรัฐสวัสดิการ หรือการวัดช่วงเวลาที่ประชากรโดยเฉลี่ยจะอยู่ภายใต้โครงการสวัสดิการของรัฐ (Kumlin & Rothstein, 2005) ในขณะที่มิติเชิงคุณภาพ การประเมินความเข้มข้นของรัฐสวัสดิการอาจประเมินในแง่ลักษณะของบทบาทได้เช่นเดียวกัน เช่น รัฐดำเนินการแทรกแซงผ่านระบบตลาดหรือผ่านกลไกรัฐมากกว่ากัน รัฐเน้นการจัดสรรสวัสดิการเพียงอย่างเดียวหรือค้ำประกันเรื่องความเป็นธรรม/ความเท่าเทียมกันจากการจัดสรรบริการสาธารณะด้วย เป็นต้น

รูปแบบของรัฐสวัสดิการ มีหลายรูปแบบเช่นกัน และสามารถแบ่งออกได้ด้วยหลายหลักเกณฑ์ ทว่ากรณีที่มีักได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง คือ งานของ Esping-Andersen (ค.ศ.1990) ที่แบ่งรูปแบบรัฐสวัสดิการในโลกทุนนิยม ออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม และรัฐสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยมคาทอลิก สามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

1. รัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social democratic welfare state)

มักมีขนาดของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่สูง และเน้นกลไกรัฐมากกว่าระบบตลาด ในด้านตลาดแรงงานรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยดำเนินนโยบายบนหลักการใหญ่ เรื่อง การทำให้แรงงานไม่กลายเป็นสินค้า (Decommodification of labour) กล่าวคือทำให้แรงงานมีเสรีภาพและคุณค่าในการเลือกประกอบวิชาชีพ รวมถึงมีคุณภาพชีวิตในการดำรงชีพหลังออกจากงานไม่แตกต่างไปจากยามทำงานมากนัก หรือที่เรียกว่าสิทธิของสังคมที่จะผลักดันพรหมแดนของอำนาจทุนนิยมให้ล่าถอยไป

2. รัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal welfare state)

เน้นใช้กลไกตลาดมากกว่าการใช้กลไกรัฐหรือระบบราชการในการจัดสวัสดิการ เมื่อรัฐใช้กลไกตลาดมากกว่าที่จะเข้าไปจัดการโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น การทำกองทุนประกันการว่างงานที่ประชาชนสมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันด้วยตนเอง

วิธีการนี้อาศัยตลาดประกันความเสี่ยงช่วยจัดการและจัดสรรสวัสดิการมากกว่าที่รัฐจะเก็บเงินผ่านระบบภาษี แล้วนำมาจัดสวัสดิการให้โดยตรง ขนาดของรัฐในกรณีการจัดสวัสดิการ โดยระบบเสรีนิยมจึงมีขนาดเล็กกว่าระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย นอกจากนี้ ระบบการให้สิทธิประโยชน์ของรัฐสวัสดิการในแบบเสรีนิยมนั้นยังมีลักษณะที่เจาะจง (Targeting scheme) หมายความว่า ผู้ที่จะได้รับสวัสดิการนั้นต้องผ่านเงื่อนไขบางอย่างและต้องพิสูจน์สิทธิ์ มิใช่การให้สวัสดิการอย่างครอบคลุมถ้วนหน้า

3. รัฐสวัสดิการแบบอนุรักษ์นิยมคาทอลิก (Conservative Catholic) มีลักษณะที่ผสมผสานระหว่างสังคมนิยมประชาธิปไตยและเสรีนิยม กล่าวคือ ในด้านหนึ่งรัฐก็เข้ามาแสดงบทบาทอย่างมากในการแทรกแซงตลาดและจัดบริการสาธารณะให้แก่ผู้มีรายได้น้อย อย่างไรก็ตามรัฐในกลุ่มอนุรักษ์นิยมนี้ จะไม่เน้นเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในทางสังคม และมุ่งคงสภาพของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนเอาไว้ระดับหนึ่ง

นอกเหนือจากเกณฑ์การแบ่งรูปแบบของรัฐสวัสดิการตามแบบของ Esping-Andersen ยังมีการแบ่งรัฐสวัสดิการด้วยหลักเกณฑ์อื่นอีก ยกตัวอย่างเช่น รัฐสวัสดิการแบบบิสมาร์ค หรือแบบบรรษัทนิยม (Bismarck an or Corporatism) ซึ่งหมายถึง การจัดสรรสวัสดิการโดยผูกโยงสิทธิประโยชน์ไว้กับ “กลุ่มอาชีพ (Occupational base)” เช่น การทำมาตรการช่วยเหลือเป็นการเฉพาะให้แก่แรงงาน การทำมาตรการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตร เป็นต้น มาตรการเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดการยกระดับคุณภาพชีวิตหรือสวัสดิการสังคมแก่กลุ่มคนซึ่งแบ่งแยกกันด้วยฐานของอาชีพเป็นสำคัญ นัยนี้การทำรัฐสวัสดิการในระบบบิสมาร์คจึงอาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นได้ในตัวมาตรการเอง เพราะหากกลุ่มอาชีพใดมีพลังทางการเมืองมาก เช่น จัดตั้งได้แน่นแฟ้นคงสภาพได้ในระยะยาวและเข้าถึงทรัพยากรก่อน เป็นต้น กลุ่มชีพดังกล่าวก็จะได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ ทั้งๆ ที่ภาระการสมทบภาษีให้แก่รัฐอาจจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือภาระระดับเดียวกัน

จากรูปแบบทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ จะพบว่าอันที่จริงแล้วรัฐสวัสดิการมีความหมายกว้างกว่า “รัฐสวัสดิการ” ตามมโนทัศน์ที่ภาควิชาการและประชาชนในประเทศไทยเรียกร้อง เช่น งานศึกษาของอัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน (2550) เน้นมุมมองต่อรัฐสวัสดิการว่า เป็นโครงการที่รัฐเข้ามาจัดสวัสดิการอย่างถ้วนหน้า (Universal coverage) และแนวคิดหรือการดำเนินงานของรัฐสวัสดิการมีส่วนในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในตัวเอง ซึ่งอันที่จริงแล้วนิยามดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงรัฐสวัสดิการในแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมากกว่าจะกล่าวถึงรัฐสวัสดิการในความหมายทั่วๆ ไป

ปัจจัยกำหนดรูปแบบรัฐสวัสดิการ

รูปแบบของรัฐสวัสดิการมีความหลากหลายอย่างมาก คำถามสำคัญก็คือ อะไรที่เป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการในรัฐต่างๆ ประเด็นนี้จะเป็นตัวแปรที่เป็นสาเหตุกำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการ มักชี้ว่าการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนโครงการสวัสดิการ (Welfare Programme

Development) ในแต่ละประเทศได้ว่ามีแนวโน้มจะพัฒนาไปสู่รูปแบบใด และยังส่งผลต่อการวางยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดรูปแบบรัฐสวัสดิการในอนาคตได้อีกด้วย ในเบื้องต้นจะสรุปแนวคิดรวบยอดจากการศึกษาบทความและเอกสารวิชาการต่างๆ เป็นหลัก โดยสามารถแบ่งปัจจัยกำหนดรูปแบบรัฐสวัสดิการออกเป็นสามกลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

กลุ่มแรก บทบาทของกลุ่มการเมือง-กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) กลุ่มผลประโยชน์นั้นได้เข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างมากผ่านการจัดตั้งเข้ามากดดันต่อรองกับรัฐบาล โดยเฉพาะในมุมมองของกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ (New social movement) ที่เน้นการจัดตั้งตัวเองเข้ามาต่อรองนโยบายสาธารณะโดยมีเป้าหมายเพื่อระดมโยกย้ายทรัพยากรให้เป็นไปตามผลพึงประสงค์ร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่ม จากความสัมพันธ์ข้างต้นถ้าหากกลุ่มผลประโยชน์มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ร่วมกันแบบใดมีพลังทางการเมืองมาก ทิศทางของนโยบายหรือโครงการรัฐสวัสดิการก็มีแนวโน้มจะเอนเอียงไปตามความพึงพอใจของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ขบวนการแรงงานมีการจัดตั้งกันอย่างเข้มแข็งมีสหภาพแรงงานที่ครอบคลุม หรือมีพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย (Leftist party) ที่แข็งแรง ประเทศในกลุ่มนี้ย่อมเน้นให้ความสำคัญกับนโยบายแรงงานและการลดบทบาทของระบบตลาดหรือทุนลง ดังนั้น รูปแบบของรัฐสวัสดิการที่จะถูกผลักดันโดยประเทศในกลุ่มนี้จะมีลักษณะค่อนข้างไปทางรัฐสวัสดิการแบบสังคมนิยมประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หากการเติบโตของขบวนการแรงงานมีความแตกต่างกันมากในแต่ละอาชีพและรัฐมีอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด (Absolutist regime) รัฐสวัสดิการก็อาจจะเติบโตกลายเป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการแบบบิสมาร์คได้เช่นเดียวกัน หมายความว่า เมื่อแรงงานในแต่ละอาชีพมีพลังแตกต่างกัน แทนที่รัฐจะจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานทุกอาชีพมากเท่าเทียมกันอย่างถ้วนหน้า รัฐอาจเลือกที่จะแยกกลุ่มแรงงาน (Segmentation) แล้วทำสวัสดิการแบบแบ่งแยกให้เป็นรายอาชีพ ทั้งนี้เพื่อลดทั้งรายจ่ายภาครัฐและลดพลังการต่อรองของขบวนการแรงงานในภาพรวมลง โดยกลุ่มอาชีพที่มักได้รับสวัสดิการมากที่สุด ได้แก่ ข้าราชการระดับกลางถึงสูง, แรงงานปกขาว และแรงงานปกฟาลดหลั่นลงมาเป็นลำดับ การทำรัฐสวัสดิการในระบบบิสมาร์คนี้ คงต้องกล่าวเน้นย้ำว่าหลักฐานเชิงประจักษ์ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศสพยายามปฏิรูประบบรัฐสวัสดิการของตนเองไปสู่รัฐสวัสดิการที่แต่ละอาชีพได้รับการดูแลเท่าเทียมกันในภาพรวม (Unified welfare state) ทว่าทั้งสองประเทศก็ล้มเหลว เนื่องจากกลุ่มอาชีพที่ได้รับการดูแลจากรัฐภายใต้โครงการสวัสดิการเดิมต่อต้านมาตรการดังกล่าว สาเหตุก็เพราะปฏิรูประบบสวัสดิการเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกันมักกระทบต่อสิทธิประโยชน์เดิมของกลุ่มอาชีพที่ได้รับอภิสิทธิ์ ในแง่นี้ยิ่งกลุ่มอภิสิทธิ์เดิมมีพลังทางการเมืองมากเพียงใด ก็จะมีพลังต่อการปรับเปลี่ยนระบบสวัสดิการให้ออกจากรูปแบบบิสมาร์คได้ยากมากขึ้นเท่านั้น การมีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นอกจากจะกำหนดรูปแบบของระบบรัฐสวัสดิการภาพใหญ่แล้ว ยังอาจจะกระทบต่อชนิดของสวัสดิการสาธารณะที่รัฐให้ความสำคัญด้วย อาทิ ในสหรัฐอเมริกาบางรัฐได้ลดสัดส่วนการจัดสวัสดิการการศึกษาไปสู่สวัสดิการสุขภาพมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้ถูกกล่าวถึงในประเทศภูมิภาคยุโรปเช่นเดียวกัน สาเหตุที่ทิศทางของรัฐ

กำลังปรับเปลี่ยนไปสู่การให้ความสำคัญกับสวัสดิการด้านสุขภาพมากกว่าสวัสดิการด้านอื่นๆ ก็เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร (Demographic change) ของกลุ่มผลประโยชน์และรวมถึงผู้มีสิทธิ์ออกเสียงในประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้เริ่มเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging society) ทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนชนิดของนโยบายสาธารณะด้านสวัสดิการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

กลุ่มสอง โครงสร้างของรัฐ (Structure of government body) โครงสร้างของรัฐนั้นมีผลต่อการปรับตัวของรัฐสวัสดิการและชนิดของสวัสดิการที่รัฐเน้นความสำคัญ เนื่องจากโครงสร้างของรัฐจะสะท้อนความยากง่ายของการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อต่อรอง หากยกตัวอย่างโครงสร้างของรัฐในแง่ของระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี (Presidential regime) เปรียบเทียบกับระบบรัฐสภา (Parliament regime) ก็พบว่า ระบบประธานาธิบดีจะมีสายบังคับบัญชาจากพรรคการเมืองอ่อนแอกว่าระบบรัฐสภา เพราะในระบอบประธานาธิบดีนักการเมืองแต่ละคนมีฐานทรัพยากรทางการเมืองและฐานคะแนนเสียงที่เป็นอิสระจากพรรคมากกว่าระบบรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองออกคำสั่งต่อตัวนักการเมืองเป็นรายบุคคลได้น้อย ดังนั้น การวิ่งเต้นเพื่อกำหนดคะแนนเสียงในสภาจึงสามารถกระทำได้อย่างยากเพราะต้องทำเป็นรายคน ภายใต้รูปแบบนี้การที่จะวิ่งเต้นเพื่อกำหนดผลลัพธ์ในสภาสำหรับปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือระบบรัฐสวัสดิการจึงกระทำได้อย่างยาก หากริเริ่มโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากคนจำนวนมากมารวมตัวกัน เพราะมีต้นทุนดำเนินการที่สูง ในทางกลับกันกลุ่มนายทุนที่มีขนาดกระชับและมีทรัพยากรจำนวนมากจึงมีโอกาสมหาชนนโยบายหรือรูปแบบรัฐสวัสดิการได้มากกว่า ส่งผลให้โอกาสที่รัฐสวัสดิการจะมีรูปแบบเป็นสังคมนิยมประชาธิปไตยก็ลดน้อยลงด้วย และแนวทางรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยมจะมีความเป็นไปได้มากขึ้น รูปแบบการลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจนโยบายสาธารณะก็มีความสัมพันธ์กับความยากง่ายในการเรียกร้องสวัสดิการของประชาชน เช่น หากต้องใช้คะแนนเสียงจำนวนมากในการตัดสินใจก็จะทำให้เสียงส่วนน้อยที่มีทรัพยากรมากมีโอกาสสูงขึ้นในการกำหนดนโยบายสวัสดิการ วิธีการได้แก่ การกีดกันผลการลงคะแนนเสียง (Block vote) ซึ่งหมายถึงการที่เสียงส่วนน้อยใช้สิทธิ์เสียงข้างน้อยขัดขวางมิให้ที่ประชุมสามารถลงมติได้ผ่าน ยกตัวอย่าง หากกฎของที่ประชุมต้องใช้เสียงเอกฉันท์ในการกำหนดนโยบายรัฐสวัสดิการ กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายขยายสวัสดิการของรัฐก็สามารถกีดขวางมติดังกล่าวได้ด้วยการใช้เสียงเพียงเสียงเดียวลงคะแนนไม่เห็นด้วย การขัดขวางโดยใช้เสียงส่วนน้อยนี้ใช้ต้นทุนต่ำ เพราะไม่ต้องรวบรวมเสียงคนจำนวนมากทำให้ต้นทุนดำเนินการถูก ส่งผลให้สามารถคงสภาพของกลุ่มได้นานกว่ากรณีที่ต้องระดมคนเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์เป็นขนาดใหญ่ (เปรียบเทียบในกรณีที่ทรัพยากรมีเท่ากัน) ซึ่งในระยะยาวแล้วกลุ่มที่ต้องรวบรวมคนจำนวนมากเพื่อเรียกร้องนโยบายอาจสลายตัวไปก่อนทำให้นโยบายสวัสดิการถูกกำหนดโดยคนส่วนน้อยได้ในที่สุด

กลุ่มสาม การแลกได้แลกเสียระหว่างนโยบายรัฐ (Guns for butter trade-off) Huber, Ragin, และ Stephens (1993) ได้อ้างถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณทางทหารและงบสวัสดิการสังคม โดยรัฐที่มีงบทางทหารใหญ่มักมีขนาดของภาครัฐใหญ่ตามไปด้วย แต่

ในขณะที่เดียวกันงบประมาณทางทหารกลับมีความสัมพันธ์ทางลบกับรายจ่ายที่เป็นเงินโอน (Transfer payment) และรายจ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Social benefits expenditure) อื่นๆ นั้น หมายความว่า ยิ่งรัฐมีการจัดสรรงบประมาณไปทำกิจการทางทหารมากเท่าไร ความเข้มข้นของรัฐสวัสดิการก็ลดลงมากเท่านั้น การกล่าวเช่นนี้ อาจถูกมองและโต้แย้งได้ว่า งบประมาณทางทหารในท้ายที่สุดแล้วก็จะถูกนำไปใช้เพื่อบริการสาธารณะอันได้แก่การป้องกันประเทศและช่วยเพิ่มอำนาจของประเทศ (Hard power) ให้สูงขึ้นซึ่งทุกคนได้รับประโยชน์ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ไม่ว่าจะนิยามงบประมาณทางทหารว่าเป็นสวัสดิการสังคมชนิดหนึ่งหรือไม่ การแลกได้แลกเสียระหว่างงบประมาณทางทหารกับงบสวัสดิการสังคมชนิดอื่นๆ ย่อมทำให้ต้องตระหนักว่าการใช้งบประมาณทางทหารที่สูงมากเกินไปมีผลต่อการลดลงของสวัสดิการสังคมชนิดอื่น และการจัดสรรหรือแลกได้แลกเสียที่ไม่สมดุลย่อมนำมาซึ่งสวัสดิการสังคมโดยรวมที่ลดลง

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” เป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย เป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม มีพลวัตตลอดเวลา หลักนิติธรรมเป็นคำที่เริ่มมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการใช้คำว่าหลักนิติธรรมได้อย่างชัดเจนมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตามหลักนิติธรรมยังคงเป็นนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้และบุคคลทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าวอย่างแท้จริง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติ คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม

2.1 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม

ในความเป็นจริงของสังคมไทย อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนชาวไทยทุกคนมีสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลโดยแท้ กล่าวคือ รัฐได้จัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานและบริการสาธารณสุขให้กับประชาชนทุกกลุ่มวัย ดังตาราง 1 ต่อไปนี้

ตาราง 1 บริการสาธารณสุขและสวัสดิการของรัฐที่ประชาชนชาวไทยได้รับ ตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล

ประชากรตามวัย	งานบริการสาธารณสุขและสวัสดิการของรัฐ	หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ	หมายเหตุ
แม่และเด็ก	- ฝากครรภ์ ดูแลหลังคลอด วางแผนครอบครัว วัคซีน สร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค ประเมินพฤติกรรมสุขภาพ แนะนำให้คำปรึกษาอนามัยแม่และเด็ก	- กระทรวงสาธารณสุข	
วัยทารก (เด็กแรกเกิด-5 ปี)	- วัคซีนสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค (EPI) คลินิกแม่และเด็ก เฝ้าระวังภาวะขาดสารอาหาร ดูแลสุขภาพช่องปาก แนะนำให้คำปรึกษาพัฒนาการเด็กให้เติบโตสมวัย - การศึกษาชั้นปฐมวัย	- กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงศึกษาธิการ	
วัยเด็ก (อายุ 6-12 ปี และวัยรุ่น)	- วัคซีนสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค (EPI) ดูแลสุขภาพช่องปาก เฝ้าระวังภาวะขาดสารอาหารและการเจริญเติบโตตามวัย แนะนำให้คำปรึกษาเรื่องเพศศึกษา สุขบัญญัติ 10 ประการ - การศึกษาตามวัย - การเสริมสร้างทักษะ เพื่อการประกอบอาชีพขั้นพื้นฐาน พร้อมปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม	- กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงวิทย์ฯ - กระทรวงแรงงาน - กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ฯลฯ	
วัยทำงาน / วัยประกอบอาชีพ	- ตรวจคัดกรองความดันโลหิตสูงและภาวะโรคเบาหวาน ตรวจคัดกรองมะเร็งเต้านม/มะเร็งปากมดลูก วางแผนครอบครัว ให้คำแนะนำสุขภาพ - การประกอบวิชาชีพ/การเสริมสร้างทักษะต่างๆ	- กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงวิทย์ฯ - กระทรวงแรงงาน - กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ฯลฯ	
วัยเกษียณงาน/วัยชราและวาระสุดท้ายของชีวิต	- ตรวจคัดกรองความดันโลหิตสูงและภาวะโรคเบาหวาน วัคซีนป้องกันโรคไข้หวัดใหญ่ตามฤดูกาล ให้คำแนะนำสุขภาพ - การรับบริการจากรัฐ สวัสดิการผู้สูงวัย เช่น เงินบำนาญรับเบี้ยยังชีพ เบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยผู้ทุพพลภาพ ฯลฯ	- กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงวิทย์ฯ - กระทรวงแรงงาน - กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ฯลฯ	

ตาราง 1 (ต่อ)

ประชากรตามวัย	งานบริการสาธารณสุขและสวัสดิการของรัฐ	หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ	หมายเหตุ
ประชาชนกลุ่มเสี่ยง	- วัคซีนป้องกันโรคไข้หวัดใหญ่ตามฤดูกาล ติดตาม เฝ้าระวังป้องกันภาวะความดันโลหิตสูง และโรคเบาหวาน แนะนำให้ความรู้และ คำปรึกษาเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม สุขภาพ ให้ถูกต้อง	- กระทรวงสาธารณสุข	

2.2 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข ตามหลักนิติธรรม

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เป็นกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในมาตรา 3 จะกล่าวถึง “บริการสาธารณสุข” ซึ่งมีหมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคล เพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ทั้งนี้ ให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ “สถานบริการ” หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐของเอกชน และของสภาวิชาชีพ หน่วยบริการการประกอบโรคศิลปะสาขาต่าง ๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่นที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม “หน่วยบริการ” หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ “เครือข่ายหน่วยบริการ” หมายความว่า หน่วยบริการที่รวมตัวกันและขึ้นทะเบียนเป็นเครือข่ายหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้ “ค่าบริการ” หมายความว่า เงินที่ผู้รับบริการจ่ายให้แก่หน่วยบริการในการรับบริการสาธารณสุขแต่ละครั้ง “ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ ได้แก่

- (1) ค่าสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
- (2) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
- (3) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
- (4) ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์
- (5) ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอวัยวะเทียม และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์
- (6) ค่าทำคลอด
- (7) ค่ากินอยู่ในหน่วยบริการ
- (8) ค่าบริบาลทารกแรกเกิด
- (9) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย

(10) ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ

(11) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย และจิตใจ

(12) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อการบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนดและ

ในหมวด 1 กำหนดถึงสิทธิการรับบริการสาธารณสุข ดังมีรายละเอียด

มาตรา 5 บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนด โดยพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไม่ต้องจ่ายค่าบริการประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 6 บุคคลใดประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา 5 ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหรือหน่วยงานที่สำนักงานกำหนด เพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยบริการประจำการลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำ การขอเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำและหน้าที่ของหน่วยบริการประจำที่พึงมีต่อผู้รับบริการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของบุคคลเป็นสำคัญ ในกรณี que บุคคลใดมีสิทธิเลือกหน่วยบริการเป็นอย่างอื่นตามหลักเกณฑ์การได้รับสวัสดิการหรือตามสิทธิที่บุคคลนั้นได้รับอยู่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใด ให้การใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขในหน่วยบริการเป็นไปตามหลักเกณฑ์การได้รับสวัสดิการหรือสิทธิของบุคคลนั้น

มาตรา 7 บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริภการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 8 ผู้ซึ่งมีสิทธิตามมาตรา 5 ที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนตามมาตรา 6 อาจเข้ารับบริการครั้งแรกที่หน่วยบริการใดก็ได้ และให้หน่วยบริการที่ให้บริภการแก่บุคคลดังกล่าวจัดให้บุคคลนั้นลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำตามมาตรา 6 และแจ้งให้สำนักงานทราบภายในสามสิบวันนับแต่ให้บริภการ โดยหน่วยบริการดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายสำหรับการให้บริภการครั้งนั้นจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 9 ขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของบุคคลดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ ที่กำหนดขึ้นสำหรับส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้ใช้สิทธิดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ
- (2) พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานอื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นใดที่มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ
- (4) บิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับสวัสดิการการรักษาพยาบาลโดยอาศัยสิทธิของบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่จัดการให้บุคคลดังกล่าวสามารถได้รับบริการสาธารณสุขตามที่ได้ตกลงกันกับรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐแล้วแต่กรณี การกำหนดให้บุคคลตามวรรคหนึ่งประเภทใดหรือหน่วยงานใดใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสามใช้บังคับแล้ว ให้รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ดำเนินการจัดสรรเงินในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกานั้น ให้แก่กองทุนตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่ตกลงกับคณะกรรมการ

มาตรา 10 ขอบเขตของสิทธิรับบริการสาธารณสุขของผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม การขยายบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ไปยังผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน ให้คณะกรรมการจัดเตรียมความพร้อมในการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และเมื่อได้ตกลงกันเกี่ยวกับความพร้อมให้บริการสาธารณสุขกับคณะกรรมการประกันสังคมแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอรัฐบาลเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการเริ่มให้บริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้แก่ผู้มีสิทธิดังกล่าว เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานประกันสังคมส่งเงินค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากกองทุนประกันสังคมให้แก่กองทุนตามจำนวนที่คณะกรรมการและคณะกรรมการประกันสังคมตกลงกัน

มาตรา 11 ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ผู้ใดใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้เมื่อใดแล้วให้หน่วยบริการแจ้งการเข้ารับบริการนั้นต่อสำนักงานและให้สำนักงานมีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขจากกองทุนเงินทดแทน แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งต่อให้หน่วยบริการต่อไป ในกรณีที่ผู้เข้ารับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นลูกจ้างของนายจ้างที่ไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ให้สำนักงานมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินทดแทนแทนลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนเพื่อชำระค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข แต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งต่อให้หน่วยบริการต่อไปการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามมาตรานี้ให้ถือเป็นการจ่ายเงินทดแทนในส่วนของการรักษาพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 12 ในกรณีที่ผู้ประสบภัยจากรถตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ผู้ได้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขจากหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้เมื่อใดแล้ว ให้หน่วยบริการแจ้ง การเข้ารับบริการนั้นต่อสำนักงานและให้สำนักงานมีสิทธิเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข จากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย แต่ไม่เกินจำนวนค่าสินไหมทดแทนตามภาระหน้าที่ที่กองทุนทดแทน ผู้ประสบภัยต้องจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งต่อไป ให้หน่วยบริการต่อไป ในกรณีที่บริษัทผู้รับประกันภัยรถหรือบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถจำกัด มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถที่เข้ารับบริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้บริษัทดังกล่าวชำระค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขแต่ไม่เกินสิทธิที่ พึงได้รับตามเงื่อนไขในกรมธรรม์ประกันภัย ส่งเข้ากองทุนเพื่อส่งต่อไปให้หน่วยบริการต่อไป การจ่ายเงิน ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขตามมาตรา นี้ให้ถือเป็นการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในส่วนของค่ารักษา พยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ตัวอย่าง สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข ตามหลักนิติธรรม

จากเรื่องเล่าของ ส.ว. (ศาสตราจารย์นายแพทย์วิโรดิ พานิชย์พงษ์, 2556) ได้กล่าวถึง “การบูรณาการสิทธิของประชาชน เพื่อรับบริการด้านสาธารณสุขจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานถึง ศักยภาพการรักษาพยาบาลระดับนานาชาติ” ไว้ว่า ...

ปัจจุบันการให้บริการด้านสาธารณสุขในประเทศไทย ได้คำนึงถึงการให้บริการด้วยมาตรฐาน แห่งวิชาชีพ คุณภาพวิชาการที่ทันสมัยในระดับนานาชาติ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ควบคู่ ไปกับการบริการที่เป็นส่วนสนับสนุนให้ผู้ป่วยและญาติได้รับความสะดวกสบาย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นที่พึงพอใจของผู้ป่วย/ญาติ เป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งยังเป็นศักยภาพด้านสาธารณสุขของ ประเทศที่นานาชาติยอมรับ มั่นใจในการรับบริการสาธารณสุขที่ปลอดภัยในชีวิต มีความมั่นใจ ที่จะเข้ามารับบริการรักษาพยาบาลระดับสูง เข้ามาท่องเที่ยวอย่างมั่นใจ เข้ามาลงทุนในประเทศไทย มากขึ้น เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยในระดับต้นๆ ทางหนึ่ง สถานบริการสาธารณสุข ที่ให้การรักษาพยาบาลระดับนานาชาติมีหลายรูปแบบ เช่น โรงพยาบาลต่างๆ ของภาครัฐ คณะแพทยศาสตร์หลายแห่ง สถานพยาบาลเฉพาะโรคหัวใจ โรคสมอง ศูนย์รักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ แห่งชาติ ศูนย์มะเร็งแห่งชาติ โรงพยาบาลเอกชนบางแห่ง ฯลฯ มีศักยภาพให้การรักษาเฉพาะโรค โดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มีความรู้ความทันสมัยด้านวิชาการ มีความเชี่ยวชาญด้านทักษะ มีประสบการณ์ยาวนาน สามารถประสานการปฏิบัติงานกับผู้เชี่ยวชาญสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันได้ เป็นที่ยอมรับในเวชปฏิบัติบนพื้นฐานจริยธรรมวิชาชีพและธรรมาภิบาลที่เคร่งครัด เพื่อประโยชน์สูงสุด ของผู้ป่วย/ญาติในสังคมไทย ภายใต้กรอบคุณธรรมและกฎหมาย ส่วนองค์ประกอบที่จำเป็นต่อมาคือ ศักยภาพของโรงพยาบาลที่สามารถให้บริการด้านเวชภัณฑ์และอุปกรณ์การแพทย์ที่ล้ำยุค รวดเร็ว แม่นยำ เช่น เครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ เครื่องเอ็มอาร์ไอ ห้องปฏิบัติทางการแพทย์หลายระบบ ห้องผ่าตัดพร้อมอุปกรณ์เครื่องมือครบครันและบุคลากรที่สามารถให้บริการผ่าตัดระดับสูงสุดได้ตลอด

24 ชั่วโมง ในสภาวะที่มีประสิทธิภาพสร้างความปลอดภัยต่อผู้ป่วยด้วยการบริหารจัดการของผู้บริหารระดับมืออาชีพ ทั้งนี้ ยังมีองค์ประกอบสำคัญอื่นคือ การให้บริการที่พึงพอใจต่อผู้ป่วยและญาติด้วยการจัดระบบสื่อสารส่งต่อที่มุ่งความรวดเร็วปลอดภัยของผู้ป่วยเพื่อเพิ่มโอกาสช่วยชีวิตลดความพิการหรืออาการแทรกซ้อนของการเจ็บป่วยที่ไม่พึงประสงค์ออกไป นอกจากนี้งานบริการให้ความประทับใจต่อผู้ป่วยและญาติเหมือนโรงแรมห้าดาว เช่น การต้อนรับและบริการเสริมอื่นๆ ด้วยความพร้อมอย่างจริงจังตลอด 24 ชั่วโมง ตัวอย่างภารกิจบริการสาธารณสุขระดับนานาชาติที่สูงกว่าระดับความจำเป็นพื้นฐานปฐมภูมิ ทุติยภูมิและตติยภูมิในสถานบริการรักษาผู้บาดเจ็บ เช่น ผู้ป่วยได้รับบาดเจ็บที่ช่องอกจากอุบัติเหตุการจราจรเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลปฐมภูมิ แพทย์เอ็กซ์เรย์ช่องอกพบว่า มีเส้นเลือดแดงใหญ่ในช่องอกเอโอต้ามีขนาดใหญ่กว่าปกติ จึงสื่อสารส่งตัวไปยังโรงพยาบาลทุติยภูมิเพื่อยืนยันอาการบาดเจ็บและส่งต่อไปยังโรงพยาบาลตติยภูมิให้การตรวจวินิจฉัยยืนยันการบาดเจ็บต่อเส้นเลือดแดงใหญ่ช่องอกเอโอต้าด้วยการเอ็กซ์เรย์คอมพิวเตอร์ระบบเอ็มอาร์ไอยืนยันการบาดเจ็บได้แน่ชัด จำเป็นต้องได้รับการผ่าตัดเปลี่ยนเส้นเลือดแดงใหญ่ที่ได้รับบาดเจ็บด้วยเส้นเลือดเทียม โดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะร่วมกับคณะแพทย์พยาบาลที่มีประสบการณ์ร่วมการผ่าตัดมายาวนาน โดยจำเป็นต้องใช้เครื่องปอดหัวใจเทียมพร้อมเลือดสำรองที่จำเป็นที่ศูนย์รักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บแห่งชาติ หรือโรงพยาบาลเอกชนระดับเหนือกว่าสถานพยาบาลตติยภูมิเท่านั้น ทั้งนี้จำเป็นต้องใช้ระบบการส่งต่อผู้ป่วยทางอากาศและสื่อสารกับคณะแพทย์ให้พร้อมทำการผ่าตัดได้ทันที เพื่อลดความเสี่ยงที่เส้นเลือดแดงใหญ่จะปริแตกทำให้ผู้บาดเจ็บเสียชีวิตทันทีเมื่อใดก็ได้ ศักยภาพของการบริการสาธารณสุขระดับเหนือกว่าสถานพยาบาลตติยภูมิหรือสถานพยาบาลระดับนานาชาติจะสร้างความมั่นใจให้แก่ชาวต่างชาติที่เข้ามาใช้บริการรักษาพยาบาลเข้ามาประกอบอาชีพหรือมาท่องเที่ยวประเทศไทยด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยด้านสาธารณสุขระดับนานาชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ต่อแรงงานไทยที่ปฏิบัติงานด้วยความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บจะมีขวัญกำลังใจมากขึ้นและประชาชนชาวไทย 64 ล้านคน จะมีโอกาสได้รับการรักษาพยาบาลระดับนานาชาติได้ ถ้ารัฐบาลมีหลักการให้สวัสดิการต่อประชาชน 64 ล้านคน ด้านสาธารณสุขตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาและตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนประชาชนจึงต้องรับทราบศักยภาพการรักษาพยาบาลของไทยในระดับนานาชาติและต้องรับทราบสิทธิที่จะเข้าถึงระบบการรักษาในระดับนานาชาติที่มีอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ และในอนาคตที่ต้องสร้างสถานพยาบาลและบุคลากรที่จำเป็นให้พอเพียงเพื่อเป็นศักยภาพด้านการรักษาพยาบาลระดับนานาชาติของประเทศไทยที่สามารถแข่งขันกับนานาชาติอารยะประเทศได้

นอกเหนือจากนี้ ยังพบว่าประชาชนคนไทยได้รับสิทธิการรับบริการสาธารณสุขจากรัฐตั้งแต่เกิดจวบจนวัยชรา อีกทั้งยังคงได้รับสิทธิด้านอื่นๆ อีกมากมายเฉกเช่นเดียวกัน

2.3 สิทธิในวาระสุดท้ายของชีวิต สืบเนื่องจาก พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 12 วรรคหนึ่งว่า “บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับ

บริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้” ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลไว้ว่า

เมื่อถึงคราวที่เจ็บป่วยมากและอยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตซึ่งไม่อาจแสดงเจตนาได้ก็สามารถเขียนไว้ล่วงหน้าได้ถ้าจะขอจากไปตามธรรมชาติ ขอตายอย่างสงบโดยไม่ต้องการใช้เทคโนโลยีใดๆ มาเหนี่ยวรั้งเพื่อยืดการตายออกไป นั่นคือหลักการของกฎหมาย ซึ่งใครจะทำหนังสือไว้หรือไม่ทำก็ได้ สำหรับรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ มาตรา 12

1. ผู้ป่วยที่อยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิต สามารถแสดงความประสงค์ที่จะไม่รับบริการทางการแพทย์ เช่น การใช้เครื่องมือทางการแพทย์ที่เป็นไปเพื่อยืดความเจ็บป่วยทรมานโดยไม่จำเป็น หากแต่ผู้ป่วยยังคงได้รับการดูแลจากแพทย์ พยาบาลตามความเหมาะสมเพื่อบรรเทาความเจ็บปวดและอาการต่างๆ

2. บุคคลทั่วไปหรือผู้ป่วยที่มีสติสัมปชัญญะดี สามารถทำหนังสือแสดงเจตนาตามมาตรา 12 ได้ด้วยตนเอง (กรณาดูตัวอย่างแบบฟอร์มประกอบ) แต่ควรปรึกษาร่างกับแพทย์ พยาบาลที่มีความเข้าใจเรื่องนี้ ในกรณีผู้ป่วยเด็กนั้น ควรให้พ่อ แม่ ผู้ปกครองหรือญาติที่ให้การดูแลมีส่วนร่วมในการปรึกษาร่างกับแพทย์

3. ผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาควรแจ้งให้คนในครอบครัว ญาติมิตร คนใกล้ชิดรับทราบเรื่องการทำหนังสือดังกล่าว

4. แพทย์ พยาบาลที่ดูแลผู้ป่วยตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เพราะทำตามเจตนาดี ตามความประสงค์ของผู้ป่วย และกฎหมายสุขภาพแห่งชาติให้ความคุ้มครองไว้

5. แพทย์ พยาบาลควรให้ข้อมูลเกี่ยวกับโรคหรือสภาพของผู้ป่วยแก่ผู้ป่วยหรือญาติตามความเป็นจริง ไม่ควรปิดบังข้อมูลใดๆ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงช่วงเวลาและจังหวะที่เหมาะสม

6. สถานพยาบาลหรือโรงพยาบาลควรจัดทำแบบฟอร์มหนังสือแสดงเจตนา เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ป่วยหรือผู้ที่ต้องการทำหนังสือแสดงเจตนา

7. แพทย์ พยาบาลควรอธิบายขั้นตอนการทำหนังสือแสดงเจตนาดังกล่าวให้ผู้ป่วยหรือญาติทราบ กรณีศึกษาเรื่อง “เจตนารมณ์การขอใช้สิทธิการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต : ผลกระทบต่อผู้ป่วยและแพทย์” ของคณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายในวิชาชีพเวชกรรม ในคณะกรรมการการสาธารณสุขวุฒิสภา (2556)

ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิรัตน์ พาณิชย์พงษ์ ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการติดตามและตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายในวิชาชีพเวชกรรม ในคณะกรรมการการสาธารณสุขวุฒิสภา ได้กล่าวว่า คณะอนุกรรมการฯ มีการศึกษากรณีนี้โดยละเอียดและให้ข้อเสนอแนะในการแสดงเจตนารมณ์การขอใช้สิทธิการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต : ผลกระทบต่อผู้ป่วยและแพทย์” ดังนี้

เจตนารมณ์ของกฎกระทรวง ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

1. ให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
2. ให้รายละเอียดและวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นแนวทางที่ชัดเจน
3. ให้อำนาจคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ในการออกแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในเวชปฏิบัติ

หลักการและเหตุผลในการบัญญัติเป็นกฎหมาย

- ความตายเป็นหน้าที่ตามธรรมชาติของมนุษย์อย่างไม่มีใครจะปฏิเสธได้
- สภาพสังคมอันเร่งรีบในปัจจุบัน มักพูดถึงความตายในมิติเดียว คือ เป็นความเจ็บปวดทรมาน ความพลัดพราก ความตายจึงเป็นเรื่องน่ากลัว อับปางคลและต้องเอาชนะ
- นำไปสู่การรักษาแบบยื้อชีวิตเป็นเหตุให้ผู้ป่วยจำนวนมากต้องทุกข์ทรมานและมีสภาพไร้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ก่อให้เกิดแนวคิดเรื่อง “สิทธิปฏิเสธการรักษาในวาระสุดท้ายของชีวิต” อันมีรากฐานมาจาก “สิทธิที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง” อันเป็นพื้นฐานแนวคิดสิทธิมนุษยชน
- ในการร่าง พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติฯ ได้สนับสนุนกิจกรรมทางวิชาการในประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศ “สิทธิการตายอย่างมีศักดิ์ศรี” ก็เป็นอีกประเด็นสำคัญที่บรรจุไว้ในหมวด สิทธิหน้าที่ด้านสุขภาพ โดยเขียนไว้ว่า
- ในบั้นปลายของชีวิตบุคคลพึงมีสิทธิในการตายอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่เหมาะสม และไม่เป็นการแสวงหาประโยชน์ ทั้งแก่บุคคลและสังคมโดยรวม
- พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติฯ จึงได้รับรองสิทธินี้ในมาตรา 12 ซึ่งในรายละเอียดของการนำไปปฏิบัติจะต้องออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาอีกต่อไป

ผลกระทบของกฎกระทรวงตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

1. เปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการรักษา

เดิม : รักษาให้โรครหาย

ใหม่ : ทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยดีเท่าที่สภาพและการดำเนินการของโรคจะอำนวย
“ผู้ป่วยที่มาใช้หนังสือแสดงเจตนาตามมาตรา 12 ต้องได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์ว่าเป็นผู้ป่วยระยะสุดท้าย ซึ่งไม่อาจรักษาโรคที่ตนเองเป็นอยู่ได้ ดังนั้นบริการทางการแพทย์ที่ผู้ป่วยจึงไม่ใช่งานทำให้ผู้ป่วยหายขาดจากอาการของโรค แต่เป็นบริการทางการแพทย์ที่ทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยดี จนถึงช่วงวาระสุดท้ายของชีวิต เช่น ทำให้ผู้ป่วยไม่ทนทุกข์ทรมานจากอาการของโรค”

2. เปลี่ยนแปลงแนวคิดในการรักษา

เดิม : การรักษาพยาบาลให้ความสำคัญกับ “ร่างกาย”

ใหม่ : เพิ่มมิติการรักษาด้าน “จิตใจ” และ “สังคม”

3. เปลี่ยนหลักสูตรแพทยศาสตรศึกษา

เดิม : บุคลากรด้านการแพทย์และสาธารณสุข “ตั้งรับ” อยู่ที่โรงพยาบาลค้ำนึ่งถึงแต่เรื่องมิติการรักษาพยาบาลแต่ตัว “ผู้ป่วย”

ใหม่ : บุคลากรด้านการแพทย์และสาธารณสุข ต้องทำงานใน “เชิงรุก” ค้ำนึ่งถึงจิตใจและความรู้สึกของ “ผู้ป่วย” และ “ญาติผู้ป่วย”

ประเด็น Palliative care¹

คือ “การกระทำใดๆ ให้คุณภาพชีวิตของผู้ป่วยดีขึ้น แม้โรคจะลุกลามเกินเยียวยา แต่สามารถช่วยผู้ป่วยและญาติให้รู้สึกสบายขึ้น ทุกข์น้อยลง” มีการกล่าวถึงการดูแลแบบ Palliative ซึ่งเป็นการสอดรับกับการใช้กฎกระทรวงกรณีที่มีการแสดงเจตนาปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุข

ประเด็นปัญหาตามกฎกระทรวงที่ออกมา

1. ประเด็นข้อกฎหมาย Living Will (เจตสัญญาไม่ยื้อชีวิต)

1.1 การออกกฎกระทรวงฉบับนี้เกินขอบเขตอำนาจที่พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มาตรา 12 บัญญัติไว้หรือไม่ (ดูมาตรา 8 ประกอบ)

1.2 ขั้นตอนการออกกฎกระทรวงฉบับนี้ถูกต้องตามขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญหรือไม่ เช่น การทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในหมู่ภาคีวิชาชีพสาธารณสุข

1.3 การกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มาตรา 4, มาตรา 28 และมาตรา 32 มาเป็นฐานในการออกกฎหมายโดยอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีการบัญญัติไว้เช่นนั้นจริงหรือไม่ หรือเป็นการกล่าวอ้างที่เกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ยังกล่าวว่าการอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น

¹ Palliative care (from Latin palliare, to cloak) is a specialized area of healthcare that focuses on relieving and preventing the suffering of patients. Unlike hospice care, palliative medicine is appropriate for patients in all disease stages, including those undergoing treatment for curable illnesses and those living with chronic diseases, as well as patients who are nearing the end of life. Palliative medicine utilizes a multidisciplinary approach to patient care, relying on input from physicians, pharmacists, nurses, chaplains, social workers, psychologists, and other allied health professionals in formulating a plan of care to relieve suffering in all areas of a patient’s life. This multidisciplinary approach allows the palliative care team to address physical, emotional, spiritual, and social concerns that arise with advanced illness.

1.4 การทำหนังสือแสดงเจตนาฯ เช่นนี้ถือเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมหรือไม่ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 156 ซึ่งถือว่าการแสดงเจตนาเช่นนั้นเป็นโมฆะ เพราะโดยหลักแล้วไม่มีใครสามารถรู้ล่วงหน้าว่าตัวเองจะเสียชีวิตในลักษณะใด จากสาเหตุใด ณ สถานที่ใด และก่อนเสียชีวิตนั้นต้องได้รับการดูแลรักษาด้วยวิธีใด ต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ทางการแพทย์ชนิดใดบ้าง จะได้รับความทุกข์ทรมานเพียงใดหรือไม่ และผลการรักษาสุดท้ายจะเป็นเช่นไร ดังนั้น การแสดงเจตนาฯ ล่วงหน้าที่จะปฏิเสธวิธีการรักษาแบบนั้นแบบนี้ การปฏิเสธที่จะไม่ใช้อุปกรณ์ทางการแพทย์แบบนั้นแบบนี้จึงไม่ได้อยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้องเป็นจริงหรือเป็นการสำคัญผิดในข้อเท็จจริงซึ่งอาจเกิดความเสียหายได้ จึงเกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการแสดงเจตนาฯ นี้

1.5 การทำหนังสือแสดงเจตนาฯ ตามกฎหมายและกฎกระทรวงข้อนี้ไม่ได้ต่างอะไรกับการกระทำที่เรียกว่าการุณยฆาต² หรือที่รู้จักกันในชื่อ Mercy Killing แม้จะมีความพยายามออกตัวไว้ในคำแนะนำเบื้องต้นว่าไม่ใช่ เพราะคำว่า “การกระทำ” มีความหมายรวมถึง “การงดเว้นการกระทำ” ด้วยตามความในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 วรรค 5 ที่กล่าวว่า “.....การกระทำให้หมายความรวมถึงการให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดขึ้นโดยงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นด้วย” ดังนั้นการที่ปล่อยให้ผู้ป่วยเสียชีวิตลงโดยงดเว้นไม่ให้การรักษาหรือการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ทางการแพทย์บางอย่างเพื่อช่วยชีวิตตามมาตรฐานวิชาชีพก็มีค่าเท่ากับการกระทำให้ผู้ป่วยเสียชีวิตโดยผู้ทิ้งต่อนั่นเอง

1.6 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มาตรา 12 และกฎกระทรวงฉบับนี้ถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ขัดต่อหลักกฎหมายจารีตประเพณี เจตนาคติ ความรักความผูกพันความห่วงหาอาทรระหว่างกันในสถาบันครอบครัวของไทยหรือไม่

1.7 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 (ฆ่าผู้อื่น) มาตรา 289(4) (ฆ่าโดยไตร่ตรองไว้ก่อน) มาตรา 291 (ประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นตาย) มาตรา 307 (ทอดทิ้งผู้ป่วยเจ็บเกิดอันตรายต่อชีวิต) มาตรา 308 (บทเพิ่มโทษ) มาตรา 374 (เป็นการละเว้นหน้าที่ที่ช่วยได้แต่ไม่ช่วยผู้ตกในอันตรายถึงแก่ชีวิต) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 (ละเมิดถึงแก่ชีวิต) ได้รับการยกเว้นโดยกฎหมายฉบับนี้ได้ทั้งหมดหรือไม่ กรณีแพทย์ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาฯ ของผู้ป่วยและตามหลักศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy) กฎหมายฉบับนี้สามารถยกเว้นความรับผิดชอบผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายแพ่งฯ ดังที่กล่าวข้างต้นได้ทั้งหมดจริงหรือไม่

² การุณยฆาต หรือ ปราณียาต (อังกฤษ: euthanasia หรือ mercy killing; การุณยฆาตเป็นศัพท์ทางนิติศาสตร์ ส่วนปรานียาต เป็นศัพท์ทางแพทยศาสตร์) หรือ แพทย์านุเคราะห์ฆาต (อังกฤษ: physician-assisted suicide) หมายถึงการทำให้บุคคลตายโดยเจตนาด้วยวิธีการที่ไม่รุนแรงหรือวิธีการที่ทำให้ตายอย่างสะดวก หรือ การงดเว้นการช่วยเหลือหรือรักษาบุคคล โดยปล่อยให้ตายไปเองอย่างสงบ ทั้งนี้ เพื่อระงับความเจ็บปวดอย่างสาหัสของบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลนั้นป่วยเป็นโรคอันไร้หนทางเยียวยา อย่างไรก็ตาม การุณยฆาตยังเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและเป็นความผิดอาญาอยู่ในบางประเทศ กับทั้งผู้ไม่เห็นด้วยกับการฆ่าคนชนิดนี้ก็เห็นว่าเป็นการกระทำที่เป็นบาป อนึ่ง การุณยฆาต ยังหมายถึงการทำให้สัตว์ตายโดยวิธีการและในกรณีดังข้างต้นอีกด้วย

1.8 ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการประกันชีวิต การตายแบบนี้ถือเป็นการตายโดยผิดธรรมชาติหรือไม่ ต้องมีการชั้นสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 148 หรือไม่ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ปัญหามรดก ปัญหาเรื่องเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา 41 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพฯ ปัญหาการวินิจฉัยกรณีเป็นผู้บริจาคอวัยวะกับสภากาชาดไทยซึ่งอาจเป็นอุปสรรคได้ ปัญหานิติกรรม สัญญาต่างๆ ฯลฯ

1.9 ตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 “.....และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมิได้.....”

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับบริการอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน

(2)

ดังนั้นการที่จะปฏิเสธการรักษาใดๆ จะต้องไม่ใช่กรณีที่อยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิต มาตรา 12 “บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข

.....

การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว มิให้ถือว่ากรกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดชอบ

ตีความได้ว่ากฎหมายให้สิทธิบุคคลในการทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข.....ซึ่งถือเป็นการแสดงเจตนาหรือคำเสนอในการจะขอทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขต้องรับคำเสนอหรือให้คำสนองนั้น เพื่อก่อให้เกิดเป็นสัญญา และไม่สามารถบังคับให้ กระทำเช่นนั้นได้เพราะจะขัดกับหลัก “เสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ดังนั้น การออกกฎกระทรวงตามกฎหมายแม่บทมาตรา 12 นี้ จึงต้องไม่มีเนื้อหาในการจำกัดสิทธิในรูปแบบหนึ่งแบบใดของผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุข

แต่พบว่าในกฎกระทรวงฉบับนี้มีข้อความที่ไปจำกัดสิทธิของผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขเป็นจำนวนมากเป็นการแทรกแซงขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงอาจถือได้ว่าเป็นการออกกฎโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.10 สภาพบังคับของกฎหมาย กฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับทั้งผู้ป่วยที่แสดงเจตนาและผู้ประกอบการวิชาชีพสาธารณสุข สามารถใช้วิจารณ์ญาณตัดสินใจได้ว่าจะสนองตอบข้อเสนอนของผู้ป่วยหรือไม่ก็ได้และอาจมีการชี้แจงแลกเปลี่ยนความเห็นกับฝ่ายญาติรวมทั้งอาจมีการพิจารณาเปลี่ยนตัวผู้ให้การดูแลรักษาด้วย

1.11 ประเด็นกฎกระทรวงข้อ 4 “หนังสือแสดงเจตนาจะทำ ณ สถานที่ใดก็ได้ “ควรแก้เป็น “การจัดทำ การยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขหนังสือแสดงเจตนาฯ ต้องทำเป็นหนังสือ ลงวันที่ เดือน ปี และลายมือชื่อผู้จัดทำพร้อมพยานอย่างน้อยสองคนและจดทะเบียน ณ สำนักงาน สุขภาพแห่งชาติ และสาขา”

1.12 ถ้าการออกกฎกระทรวงฉบับนี้กระทำไม่ถูกต้องครบถ้วนตามรูปแบบขั้นตอนอัน เป็นสาระสำคัญ หรือออกนอกเหนือจากที่กฎหมายแม่บทกำหนด หรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 51 และมาตรา 80 (2) เรื่องสิทธิการได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาค ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพหรือขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 156 เรื่องการแสดงเจตนา โดยสำคัญผิดในสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรม หรือขัดต่อพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 หรือขัดต่อมาตรฐานและจริยธรรมในการรักษาผู้ป่วยหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือคาดว่าจะได้รับความเดือดร้อน เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงมิได้สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้เพิกถอนกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 11(2) หรือไม่

2. ข้อเท็จจริงทางการแพทย์และสาธารณสุข

2.1 สำนักงานสุขภาพแห่งชาติ (สช.) มีอำนาจหน้าที่ออกกฎกระทรวงมาบังคับให้ภาคีวิชาชีพ สาธารณสุขทั่วประเทศปฏิบัติตามหรือไม่

2.2 การทำหนังสือแสดงเจตนาฯ ถือว่าขัดต่อพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมหรือจริยธรรม ทางการแพทย์หรือไม่ ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือมีจุดประสงค์เพื่อช่วยชีวิตผู้ป่วยให้ดีที่สุดตาม ภาวะวิสัยและพฤติการณ์ในขณะนั้น แพทย์ไม่มีหน้าที่ทอดทิ้งให้ผู้ป่วยเสียชีวิตหรือแม้แต่จะกำหนด รูปแบบใดๆ ในการเสียชีวิตตามเจตนาของผู้ป่วยที่ขาดความรู้ความเข้าใจและสำคัญผิดในข้อเท็จจริง เป็นอย่างมาก

2.3. การทำหนังสือแสดงเจตนาฯถือเป็นการจำกัดสิทธิ แทรกแซง ขัดขวาง หรือก่อให้เกิด ความสับสนต่อบุคคลากรในกระบวนการรักษาพยาบาลตามมาตรฐานวิชาชีพตามกฎหมายของแต่ละ ภาคีวิชาชีพสาธารณสุขหรือไม่ เฉพาะงานที่รักษาผู้ป่วยตามปกติก็สิ้นมืออยู่แล้ว มีความขาดแคลน ทั้งบุคคลากรและงบประมาณ ยังต้องมีภาระเพิ่มในการพิจารณาเรื่องหนังสือแสดงเจตนาฯ ของ ผู้ใกล้ตาย อีกไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด มีหน้าซ้ำจะเป็นการทำให้ผู้ป่วยทั่วไปเสียโอกาสหรือ ถูกละเมิดสิทธิหรือไม่

2.4 สำนักงานสุขภาพแห่งชาติดูจะไม่มีความรับผิดชอบใดๆ เลยตามความใน กฎกระทรวงฉบับนี้ ทั้งๆ ที่เป็นผู้เสนอกฎหมายฉบับนี้แต่เพียงผู้เดียว แต่กลับมอบความรับผิดชอบ ทั้งหมดให้กับผู้ปฏิบัติงานทางสาธารณสุขรับไป เป็นการเพิ่มปัญหาความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกัน ระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางสาธารณสุขและญาติผู้ป่วยหรือระหว่างญาติผู้ป่วยด้วยกันเองและสุมเสียง ต่อการมีคดีฟ้องร้องกันในศาลมากยิ่งขึ้น

ข้อเท็จจริงที่ยังไม่เป็นที่ยุติในประเด็น “วาระสุดท้ายของชีวิต”

การเขียนกฎหมายกระทรวงฉบับนี้เป็นความพยายามที่จะทำให้ข้อสมมติฐานเป็นข้อเท็จจริง ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดในกฎกระทรวงดังกล่าวก็คือ นิยามคำว่า “วาระสุดท้ายของชีวิต” ยังไม่เป็นที่ยุติว่าอย่างไร จึงจะถือเป็นวาระสุดท้ายของชีวิต ซึ่งสามารถทำให้ยุติได้จากการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งแพทย์และนักกฎหมายควรจะใช้ข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความและนำไปสู่การฟ้องร้องในที่สุด

การตายตามกฎหมายนั้นแบ่งได้ 2 ประเภท คือ การตายตามธรรมชาติและการตายที่ผิดธรรมชาติ ถ้าเกิดมีการแสดงเจตนาตามความกฎกระทรวงฯ จะถือเป็น การตายตามธรรมชาติ หรือการตายที่ผิดธรรมชาติ

การเขียนกฎหมายในกฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาตินั้นเป็นการเขียนกฎหมายบนข้อเท็จจริงที่ไม่แน่นอน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้นในการเขียนกฎหมาย เพราะจะทำให้ข้อเท็จจริงไม่เป็นที่ยุติ โดยข้อเท็จจริงที่ถือเป็นที่ยุตินั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่สังคมยอมรับร่วมกัน โดยมีประเด็นปัญหาจากข้อเท็จจริง ดังนี้

1. มีความไม่แน่นอนของคำจำกัดความที่จะกำหนดให้แน่ชัดเป็นเกณฑ์มาตรฐานขึ้นกับแต่ละประสบการณ์ ทักษะของแพทย์ พยาบาล และความรู้ความเข้าใจของญาติ
2. มีความแตกต่างกันในระบบการรักษา ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และการตัดสินใจของแพทย์ในแต่ละสถานการณ์
3. มีความแตกต่างในความพร้อมและศักยภาพเกี่ยวกับเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ในโรงพยาบาลระดับต่างๆ ของประเทศ
4. มีความแตกต่างของญาติที่จะให้ผู้ป่วยได้รับการรักษาจนถึงที่สุด โดยมีปัจจัยไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่าย เพราะใช้สิทธิสวัสดิการของรัฐหรือใช้เงินทุนส่วนตัวหรือประกันชีวิต

แนวคำตัดสินของศาลต่างประเทศเกี่ยวกับ “วาระสุดท้ายของชีวิต”

ตัวอย่างการตัดสินคดีเกี่ยวกับกรณีของวาระสุดท้ายของชีวิต ในศาลชั้นต้นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้ให้เหตุผลในคำพิพากษาที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ผู้ป่วยเป็นผู้ที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากโรคที่ไม่อาจรักษาได้และอยู่ในขั้นสุดท้ายของโรคที่เป็นต้นเหตุ ซึ่งผู้ป่วยนั้นไม่อาจฟื้นขึ้นมาได้อีก
2. ผู้ป่วยนั้นได้แสดงความยินยอมไว้โดยชัดแจ้งและต้องได้รับการยินยอมรักษาไว้ก่อนที่จะถึงแก่ความตาย ถ้าผู้ไม่สามารถจะให้ความยินยอมได้โดยชัดแจ้ง ความยินยอมของผู้ป่วยนั้นอาจจะทำเป็นเอกสารแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าเหมือนกับการทำพินัยกรรม
3. ผู้ป่วยอาจจะอยู่ในภาวะของการหยุดให้การรักษา หรือหยุดการใช้เครื่องช่วยหายใจ
4. ผู้ป่วยต้องทนทุกข์ทรมานกับความเจ็บปวดด้านกายภาพเป็นอย่างมาก

มีข้อสังเกตว่า ผู้ป่วยต้องเป็นผู้ให้ความยินยอมเอง จะให้ทางครอบครัวให้ความยินยอมแทนไม่ได้ ถ้ายอมให้ครอบครัวเป็นผู้ให้ความยินยอมแทนอาจเข้าข่ายการส่งเสริมการฆาตกรรมได้

การแสดงเจตนาตามความในกฎกระทรวงฯ

การแสดงเจตนาตามกฎหมายสามารถแสดงออกได้โดยวาจาหรือแสดงเจตนาที่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ การแสดงเจตนาที่ทำเป็นหนังสือตามพระราชบัญญัติมาตรา 12 กำหนดให้การแสดงเจตนาต้องทำเป็นหนังสือ ฐานะของหนังสือแสดงเจตนาจึงเปรียบเสมือนเป็นพยานหลักฐานในคดีไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา

บุคคลผู้ทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์รับบริการสาธารณสุขต้องหมายถึงตัวผู้ป่วยเท่านั้น ไม่รวมถึงญาติพี่น้อง มีการแสดงแทนกันไม่ได้ ดังนั้น หนังสือแสดงเจตนาฯ ตามความในกฎกระทรวงฯ นั้น จะต้องมียลายมือชื่อของผู้แสดงเจตนาและมีบัตรสำคัญส่วนตัวของผู้แสดงเจตนา

เนื่องจากอาจจะมีการทำหนังสือแสดงเจตนาในวันเดียวกันได้หลายฉบับ หลายเวลา อาจเกิดการเปลี่ยนใจกะทันหัน ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าหนังสือแสดงเจตนาฉบับใดเป็นฉบับที่แท้จริงและเป็นฉบับสุดท้าย ถือเป็นปัญหาหนึ่งของการทำหนังสือแสดงเจตนาที่มีแนวทางในการจัดทำยุ่งยากเกินไป

การแสดงเจตนาไม่ประสงค์รับบริการสาธารณสุขจะต้องอยู่บนข้อเท็จจริง ดังนี้

1. การรักษาเป็นเพียงเพื่อยืดการตาย มิใช่การรักษาเพื่อให้หายจากอาการเจ็บป่วยโดยบุคคลที่จะชี้แจงได้ว่าการรักษานั้นเป็นเพียงการยืดการตายหรือเป็นการรักษาให้หายจะต้องเป็นคณะแพทย์เท่านั้น

2. ต้องเป็นวาระสุดท้ายของชีวิต ซึ่งยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของแพทย์อยู่ว่ากรณีใด จะถือเป็นวาระสุดท้ายของชีวิต เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีความชัดเจนแน่นอน นอกจากนั้นยังมีประเด็นเกี่ยวกับการทรมาณจากการเจ็บป่วยก็ยังคงถือเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่ยุติซึ่งพิจารณาได้ยากกว่าประเด็นวาระสุดท้ายของชีวิตจำต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีไป

ทั้งนี้การวินิจฉัยวาระสุดท้ายของชีวิตและการทรมาณจากการเจ็บป่วยโดยคณะแพทย์ในสถานบริการระดับต่างๆ ให้ยุติตามภาวะ วิสัย และพฤติการณ์ นั้นๆ

ปัญหาจากการแสดงเจตนา

1. แพทย์ต้องอธิบายให้ผู้ป่วยทราบว่าผู้ป่วยอยู่ในภาวะที่เป็นวาระสุดท้ายของชีวิตเป็นปัญหาทางข้อเท็จจริงที่ยังไม่ยุติ ต้องวินิจฉัยเป็นกรณีไป

2. ปัญหาความจริงแท้ของหนังสือแสดงเจตนา ได้แก่

2.1 เป็นหนังสือที่ทำโดยตัวผู้ป่วยที่มีสติสัมปชัญญะจริงหรือไม่

2.2 ประเด็นฉบับสุดท้ายหรือไม่ ถ้ามีหลายฉบับลงวันที่เดียวกันก็อาจเกิดปัญหาได้ ดังนั้นเห็นสมควรให้ สข. เป็นผู้รับรองหนังสือแสดงเจตนาฯ และรับผิดชอบความถูกต้อง

การฟ้องคดีต่อแพทย์ในปัจจุบัน

การฟ้องคดีเกี่ยวกับแพทย์ในปัจจุบันนั้นใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค มาใช้ ซึ่งเป็นการฟ้องคดีที่ค่อนข้างง่าย แต่ในความเป็นจริงนั้นแพทย์เป็นผู้ให้การรักษาพยาบาลความเจ็บป่วย และช่วยชีวิตคนไข้ ไม่ใช่ผู้ให้บริการดังนั้นการรักษาพยาบาลของแพทย์ไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

การวินิจฉัยชี้ขาดประเด็น “วาระสุดท้ายของชีวิต”

ข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทุกกรณีตามหนังสือแสดงเจตนา ไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ควรทำในรูปของคณะแพทย์ เพื่อเป็นมาตรฐานในการดำเนินการตลอดจนใช้เป็นพยานหลักฐานในกรณีที่อยู่ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขหรือผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมถูกดำเนินคดีทางศาล และพึงละเว้นการดำเนินการดังกล่าวโดยบุคคลคนเดียว

การจัดทำหนังสือแสดงเจตนาฯ และการเก็บรักษา

ถ้ามีการทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขควรมีหน่วยงานเก็บรักษา เอกสารดังกล่าวในรูปแบบที่คล้ายกับการทำพินัยกรรมฝ่ายเมือง เพื่อแก้ปัญหาในกรณีความแท้จริงของตัวหนังสือแสดงเจตนาอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้หน่วยงานที่ควรรับผิดชอบในการจัดเก็บหนังสือแสดงเจตนา นั้นควรจะเป็นหน่วยงานที่ร่างกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้ขึ้นมากล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรเป็นหน่วยงานที่ดูแลและเก็บรักษาเอกสารดังกล่าว

การตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายกรณีที่เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎกระทรวงฯ

คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรตั้งกองทุนชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะเขียนรองรับไว้ในมาตรา 12 ว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามเจตนาของผู้ป่วยจะไม่มีคามผิดและไม่ต้องรับผิดใด เพื่อเป็นการสร้างความสบายใจแก่แพทย์ผู้ปฏิบัติงาน

ผู้ป่วยที่อยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตส่วนใหญ่จะอยู่ในระยะที่ไม่สามารถแสดงสิทธิของตัวเองได้ ความเห็นส่วนใหญ่จึงมาจากตัวยาที่ผู้ป่วยได้รับและแพทย์เจ้าของไข้เป็นผู้ให้ข้อมูล

การบริการข้อมูลและสื่อประชาสัมพันธ์

ด้านการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรจัดตั้ง Call center ในการที่จะให้บุคคลหรือประชาชนสอบถามข้อมูล โดยเป็น Call center ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลของหนังสือแสดงเจตนาทุกฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้จัดเก็บไว้ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติควรจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์ในการกรอกข้อมูล

เกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตนาตามความในกฎกระทรวง โดยทำในลักษณะข้อมูลที่มีความเชื่อมโยงกันทั่วทั้งประเทศ

การคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข

ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขที่ได้ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตนหรือเพื่อยุติการทรมานการเจ็บป่วย มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและรับผิดทั้งปวง

การสร้างนักกฎหมายที่คอยคุ้มครองและให้ความเห็นแพทย์

การสร้างทีมงานทางกฎหมายที่แข็งแกร่งเพื่อคอยดูแลให้คำปรึกษาแพทย์ในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะกรณีตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติฯ มาตรา 12 นอกจากนั้นในการรักษาแต่ละครั้งควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับความรู้สึกรักจากจิตใจของผู้ป่วยและบรรดาญาติของผู้ป่วยเช่นกัน

แนวทางการปฏิบัติของแพทย์ฯ และแพทย์สภา

1. เมื่อได้รับหนังสือแสดงเจตนา แพทย์ต้องแน่ใจว่าหนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือแสดงเจตนาฯ กระทำโดยผู้ป่วยขณะมีสติสัมปชัญญะ เช่น หนังสือแสดงเจตนาฯ ที่กระทำโดยอยู่ในความดูแลของแพทย์ เช่นนี้แล้วให้ทำตามความประสงค์ของผู้ป่วย ยกเว้นการทำตามข้อ 5
2. หนังสือแสดงเจตนาฯ นอกเหนือจากข้อ 1 ควรได้รับการพิสูจน์ว่ากระทำโดยผู้ป่วยจริง
3. ในกรณีที่ยังพิสูจน์ไม่ได้ถึงความจริงแท้ของหนังสือแสดงเจตนาฯ ให้ดำเนินการรักษาผู้ป่วยตามมาตรฐานวิชาชีพเวชกรรม
4. การวินิจฉัยวาระสุดท้ายของชีวิตให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะแพทย์ที่เกี่ยวข้องตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ในขณะนั้น
5. ไม่แนะนำให้มีการถอดถอนการรักษาที่ได้ดำเนินการก่อนแล้ว
6. ในกรณีที่มีความขัดแย้งกับญาติผู้ป่วยเกี่ยวกับเรื่องความจริงแท้ของหนังสือดังกล่าว แนะนำให้ญาติใช้สิทธิทางศาล

ประเด็นหรือข้อสงสัยที่ยังไม่มีคำตอบ

1. กฎหมายฉบับนี้ยกเว้นความรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง หรือกฎหมายประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้หรือไม่
2. ความแตกต่างของความเชื่อ ศาสนา และจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ปฏิบัติ
3. หนังสือแสดงเจตนาฯ ที่ยื่นต่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเป็นฉบับจริงและเป็นฉบับสุดท้ายหรือไม่

4. ญาติที่ร่วมแสดงเจตนามีความเห็นที่สอดคล้องและตรงกันทุกคนหรือไม่
5. ญาติที่มีวาระซ่อนเร้นที่แตกต่างกันทั้งเรื่องผลประโยชน์และทรัพย์สินและผู้ป่วยมีค่ารักษา อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน
6. ค่ารักษาพยาบาลหลังจากที่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้ยุติการรักษาตามหนังสือแสดงเจตนาฯ ใครเป็นผู้รับผิดชอบ
7. ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นนับแต่การแสดงเจตนาฯ และในที่สุดคณะแพทย์มิได้หยุดการช่วยชีวิตผู้ป่วยจะเป็นความรับผิดชอบของใคร
8. การยุติการรักษาตามหนังสือเจตนาฯ เป็นการฆ่าตัวตายตามกรรมธรรม์ประกันชีวิตหรือไม่
9. สิทธิการรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ตามมาตรา 41 แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 จะบังคับได้หรือไม่ เพราะผู้ป่วยไม่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลเนื่องจากได้แสดงเจตนาตามหนังสือแสดงเจตนาฯ
10. ความตามกฎหมายกระทรวงฯ บางข้อและแนวทางการปฏิบัติบางประเด็น เป็นการตราขึ้นเกินกว่ากรอบของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 หรือไม่
11. ในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขหรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ได้ปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาฯ ถูกดำเนินคดีทางศาลจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวงอย่างไร ตามมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
12. การลงทะเบียนหนังสือแสดงเจตนาฯ เพื่อให้รู้ว่าเป็นฉบับสุดท้ายที่แท้จริง สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) จะสามารถเป็นหน่วยงานกลาง เพื่อรับลงทะเบียนและรับผิดชอบต่อความถูกต้องของหนังสือดังกล่าวได้หรือไม่
13. ยังมีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายฯ ทั้งประเด็นทางกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่อาจสร้างความขัดแย้งและความเสียหายในวงการแพทย์ กระทั่งขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนกฎและการทะเลาะกันบังคับตามกฎหมายดังกล่าว
14. ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตลอดจนประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตนาฯ อย่างทั่วถึง
15. เห็นควรนำความเห็นจากการสัมมนาในครั้งนี้ทั้งหมดเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม เพื่อขอคำแนะนำในการปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามหนังสือแสดงเจตนาฯ
16. ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมกับญาติผู้ป่วยเกี่ยวกับหนังสือแสดงเจตนาฯ ญาติจะใช้สิทธิทางศาลได้หรือไม่
17. ปัจจุบันการวินิจฉัยมาตรฐานวาระสุดท้ายของชีวิตของคณะกรรมการตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์ผู้ใดจะเป็นผู้กำหนด

18. จะออกหนังสือรับรองการตายตามหนังสือแสดงเจตนาฯ อย่างไร ซึ่งมีลักษณะการฆ่าตัวตาย ซึ่งเป็นการตายผิดธรรมชาติจะต้องมีการชันสูตรพลิกศพ หากเป็นการตายจากโรคจะบอกว่าตายจากโรคอะไร เพราะการรักษายังไม่สิ้นสุด

19. อาจมีประเด็นขัดแย้งระหว่างญาติผู้ป่วยลามไปถึงการเจตนาฆ่าผู้ป่วยโดยไตร่ตรองไว้ก่อน

ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรเสนอกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 และคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ได้พิจารณาและตอบข้อสงสัยตามประเด็นที่ 1 – 4 ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขและผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายพ้นจากความรับผิดชอบ

2. กฎหมายที่บังคับใช้แล้ว ผลการสัมมนาได้ข้อสรุปว่ายังมีปัญหาในการปฏิบัติหลายขั้นตอนและอาจเป็นกฎกระทรวงที่ออกเกินกว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 12 น่าจะมีการทบทวนหรือแก้ไขโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และแพทยสภา ในโอกาสต่อไป

3. เห็นควรแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกฎกระทรวงฉบับนี้ ควรพิจารณาว่าจะฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ โดยเพิกถอนกฎกระทรวงและทุเลาการบังคับตามกฎหมายกระทรวงหรือไม่

อย่างไรก็ตาม สิทธิของประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขในเรื่องนี้ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย รวมทั้ง การทำการุณยฆาต (Euthanasia หรือ Mercy killing) ซึ่งหมายถึงการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ผู้ป่วยที่ทุกข์ทรมานอยู่ในสภาวะหมดหนทางรักษาหรือสมองไม่ทำงานอีกต่อไป ได้จบชีวิตลงอย่างสงบและสบายที่สุด ในที่นี้หมายถึงโดยการช่วยเหลือจากบุคลากรทางการแพทย์เท่านั้น แบ่งออกเป็น

- **Passive euthanasia** (การุณยฆาตเชิงรับ) วิธีที่ยอมรับกันทั่วไป คือ การตัดการรักษาในกรณีที่ผู้ป่วยแสดงเจตจำนงเอาไว้ก่อนว่าหากอยู่ในสภาวะหมดหนทางรักษาแล้ว ให้บุคลากรทางการแพทย์หยุดการรักษา หรือช่วยให้อยู่ในภาวะสบายตัวโดยไม่พึ่งเครื่องมือช่วยยื้อชีวิตจนกว่าจะจากไปเอง (ในสถานบริการสาธารณสุข จะใช้รหัส “90” แก์ศูนย์ เขียนไว้ในบันทึกการรักษา ความหมายว่า ผู้ป่วยไม่ต้องการให้รักษาต่อไป และไม่ต้องยืดชีวิตในวาระสุดท้าย)

- **Active euthanasia** (การุณยฆาตเชิงรุก) วิธีนี้ กฎหมายไทยและประเทศส่วนใหญ่ไม่ยอมรับ คือ การที่บุคลากรทางการแพทย์ช่วยเหลือโดยเร่งให้ผู้ป่วยในสภาวะหมดหนทางรักษาได้จากไปอย่างสงบเร็วขึ้น

ในกฎหมายไทยและประเทศส่วนใหญ่ การเร่งการตายถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ประเด็นเจตนาฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน มีโทษถึงประหารชีวิต แต่บุคคลสามารถทำหนังสือแสดงเจตนา (Living Will) ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 มาตรา 12 เพื่อกำหนดแนวทางให้บุคลากรทางการแพทย์ดูแลรักษาในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือในสภาวะที่หมดหนทางรักษา ในลักษณะที่ไม่ใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อยืดชีวิตออกไปอย่างผิดธรรมชาติ การใช้สิทธิตามมาตรา 12 ตามพระราชบัญญัตินี้จะแตกต่างจากกรณีการุณยฆาต

ประเทศที่มีกฎหมายยอมรับการทำกรณยฆาตที่ถูกต้องตามกฎหมาย คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียมและลักเซมเบิร์ก ประเทศแรกที่ยอมรับให้การกรณยฆาตเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายมาตั้งแต่ ค.ศ.2002 คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ส่วนประเทศฝรั่งเศสนั้น มีการยกร่างเสนอให้การกรณยฆาตเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการยกร่างเสนอต่อสภา

นอกจากนี้ ยังมีคำถามต่อไปอีกว่า “ควรมีโทษประหารชีวิตหรือไม่?” ในสังคมไทยยังรู้สึกวาทะโทษประหารชีวิตจำเป็นต่อการรักษาความสงบในสังคม ขณะที่นักสิทธิมนุษยชนตอบเสียงดังฟังชัดมาเสมอว่า “ไม่ควรมี” และเรียกร้องเรื่องนี้สวนกระแสสังคมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา หลายประเทศยอมยกเลิกโทษประหารชีวิต เหลือเพียง 58 ประเทศทั่วโลกที่ยังมีโทษประหารชีวิตอยู่จนถึงปัจจุบัน แต่มีเพียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งที่นำโทษประหารชีวิตมาใช้จริงๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในแถบเอเชียและตะวันออกกลาง และหนึ่งในนั้นคือ ประเทศไทย ส่วนวิธีการที่ใช้เพื่อปลิดชีวิตอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ การตัดศีรษะ การแขวนคอ การยิงเป้า การฉีดยา การใช้กระแสไฟฟ้า การรมแก๊ส แตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยังมี ‘โทษประหารชีวิต’ เป็นโทษขั้นสูงสุดบัญญัติในกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก้ไขกฎหมายเมื่อ พ.ศ.2546 จากวิธีการ ‘ยิงเป้าให้ตาย’ เป็น ‘ฉีดยาให้ตาย’ และใช้มาจนถึงปัจจุบัน ความผิดในกฎหมายไทยที่มีโทษถึงประหารชีวิต เช่น ค้ายาเสพติด ความผิดต่อพระมหากษัตริย์ ความผิดฐานกบฏ ฆ่าคนตายโดยเจตนา เป็นต้น และล่าสุดเมื่อ พ.ศ.2552 มีการรื้อฟื้นโทษประหารชีวิตมาใช้กับนักโทษคดียาเสพติดสองราย หลังจากประเทศไทยเว้นจากการประหารชีวิตมาเป็นเวลา 6 ปี ซึ่งถือเป็นความถดถอยของแนวคิดสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

กิจกรรมต่อต้านโทษประหารชีวิตในประเทศไทยก็ยังคงมีความเคลื่อนไหวอยู่เรื่อย ๆ ล่าสุด Amnesty International (AI) หรือ องค์กรนิรโทษกรรมสากล ซึ่งเป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนในระดับสากลที่เรียกร้องในประเด็นนี้อย่างเข้มข้นมาโดยตลอด ได้จัดงาน Light Up Night: “ชีวิตติดใบสั่ง: A Ticket to Kill” ขึ้นเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2554 ที่ ร้านชา ชั้น 3 หอศิลป์วัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นกระตุ่นเตือนสังคมถึงประเด็นเรื่องการประหารชีวิต อีกครั้ง

Amnesty เปิดเผยข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับสถิติของโทษประหารชีวิตทั่วโลกในระยะเวลา 10 ปี ที่ผ่านมา 31 ประเทศ ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตทั้งในทางกฎหมายหรือทางปฏิบัติ แต่ประเทศจีน อิหร่าน ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอเมริกาและเยเมน ยังคงเป็นประเทศที่มีการประหารชีวิตมากที่สุดในโลก

โดยที่หลายกรณีมีความขัดแย้งโดยตรงกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ “จำนวนการประหารชีวิตได้ลดลง ในปี พ.ศ.2553 มีบุคคลถูกประหารชีวิตทั้งหมด 527 คน ในขณะที่ใน พ.ศ.2552 มีคนถูกประหารชีวิตทั้งหมด 714 คน Amnesty International เชื่อว่ามีประชาชนจีนหลายพันคนถูกประหารชีวิตใน พ.ศ.2553 ในขณะที่ประเทศจีนได้ปิดบังข้อมูลการใช้โทษประหารชีวิตต่อสาธารณะ” นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวในทวีปอเมริกาที่ยังมีการประหารชีวิตใน พ.ศ.2553 มีคำพิพากษาประหารชีวิตทั้งหมด 110 คดี ตัวเลขนี้เป็นตัวเลขเพียงหนึ่งในสามของคำพิพากษาที่เกิดขึ้นกลางทศวรรษ 2530 ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2554 มลรัฐอิลลินอยส์กลายเป็นมลรัฐที่ 16 ในสหรัฐอเมริกาที่ยกเลิกโทษประหารชีวิต”

พ.ศ.2553 คำพิพากษาประหารชีวิตและการประหารชีวิตลดน้อยลงในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติพ.ศ.2552 แต่อย่างไรก็ตามโทษประหารชีวิตที่ถูกบังคับใช้มักเกิดขึ้นบ่อยครั้ง หลังจากการพิจารณาคดีที่ไม่เป็นธรรมและกับข้อหาที่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็น “อาชญากรรมที่รุนแรงที่สุด” เช่น การค้ายาเสพติดหรือการคบชู้ คำพิพากษาเหล่านั้นจึงขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ในปีเดียวกันพบว่า อัตราส่วนจำนวนมากของการประหารชีวิตและการพิพากษาโทษประหารชีวิตในประเทศจีน อียิปต์ อินโดนีเซีย อิหร่าน ลาว ลิเบีย มาเลเซีย ไทย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซาอุดีอาระเบียและเยเมนมีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งสิ้น

ความเชื่อพื้นฐานทางอาชญาวิทยาให้เหตุผลหลักๆ ของโทษประหารชีวิตไว้ 3 ประการ คือ หลักการตอบแทน เป็นบทลงโทษที่สมน้ำสมเนื้อ หลักการแก้แค้นแทนผู้ถูกระทำความผิดและญาติ และหลักการเป็นเยี่ยงอย่าง คือ เป็นตัวอย่างให้สังคมและคนในสังคมไม่กระทำความผิดในแบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หลักอาชญาวิทยายังมีเหตุผลเบื้องหลังอันสำคัญของการลงโทษสำหรับโทษจำคุกหรือปรับว่า เป็นการลงโทษเพื่อให้หลบจำและสำนึกผิดได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องโทษประหารชีวิตอย่างแน่นอน ยังไม่นับหลักการการให้ ‘โอกาสที่สอง’ ให้ผู้กระทำความผิดกลับตัวกลับใจและกลับคืนสู่สังคม นักโทษประหารชีวิตที่ต้องรับโทษจริง คงไม่มีโอกาสเลยที่จะสำนึกถึงความผิดที่ทำและแก้ตัวใหม่อีกครั้ง ในบรรดาผู้ที่เชื่อถือหลักการสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ นอกจากจะมองการประหารชีวิตเป็นอาชญากรรมที่ไม่ต่างจากการฆาตกรรมที่กระทำโดยรัฐแล้ว ยังมีเหตุผลหลักๆ ที่จะต้องได้ยินเสมอเมื่อพูดถึงการไม่เอาโทษประหารชีวิต เช่น กระบวนการยุติธรรมยังคงมีการจับผิดตัวหรือจับ “แพะ” และมีผู้บริสุทธิ์จำนวนมากที่ต้องเสียชีวิตไปด้วยความผิดที่ตัวเองไม่ได้ก่อ งานวิจัยจากหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าโทษตามกฎหมายที่สูงไม่มีผลให้อาชญากรรมลดลง เพราะขณะกระทำความผิดอาชญากรจะเชื่อเสมอว่าจะหลบหนีการจับกุมได้

ก่อน พ.ศ.2552 ประเทศไทยเว้นการประหารชีวิตเป็นเวลาต่อเนื่องกันถึง 6 ปี เป็นสัญญาณที่ดีของการเรียกร้องอันยาวนานของบรรดานักสิทธิมนุษยชนผู้ยืนกรานถึงคุณค่าสูงสุดของมนุษย์ในการมีชีวิตอยู่ แต่เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2552 มีการรื้อฟื้นโทษประหารขึ้นอีกครั้ง นักโทษชายสองคนถูกประหารชีวิตด้วยวิธีการฉีดยาที่เรือนจำกลางบางขวางด้วยข้อหาค้ายาเสพติดหลังจากถูกตัดสินตั้งแต่ พ.ศ.2544 ขณะที่สถิติแสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จะยกเลิกโทษประหารชีวิต

ออกจากกฎหมายกันมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนกำลังเติบโตขึ้นอยู่เหนือแนวคิดเรื่องการลงโทษให้รุนแรงในสังคมแบบเก่า ประเทศไทยจะอยู่ตรงไหนในกระแสโลกาภิวัตน์ของยุคสมัยนี้ จะยังคงฝืนเชื่อมั่นกับจารีตประเพณีการลงโทษที่ตกทอดกันมาแต่สมัยโบราณ หรือจะก้าวเดินตามแบบฝรั่งไปให้เห็นกันว่าสังคมจะดีขึ้นหรือแย่ลงอย่างไร ยังคงเป็นโจทย์ที่ค้างคาไว้ให้ถกเถียงกันไปอีกนาน

2.4 สิทธิของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุจะได้รับสิทธิต่างๆ หลายประการ เช่น การยกเว้นภาษีของผู้สูงอายุที่มีรายได้ การรักษาพยาบาลฟรี การยกเว้นค่าธรรมเนียมโดยสาร เป็นต้น

ในที่นี้จะกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุไทย ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา จัดโครงการเสวนาเรื่อง “โอกาสหรือวิกฤต .. สิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุไทย ??” เมื่อวันจันทร์ที่ 3 มิถุนายน 2556 เวลา 08.30 – 14.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการหมายเลข 306 – 308 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2 ชั้น โดยมีประเด็นหลักในการเสวนา ได้แก่ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุในประเทศไทย นโยบายของรัฐด้านการเตรียมการหรือแนวทางสำหรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รวมไปถึงการดูแลเกี่ยวกับคุณภาพในการดำรงชีวิตและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุให้มีความครอบคลุมการดูแลทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสังคม ซึ่งบุคคลดังกล่าวควรที่จะได้รับความสุขสบายในบั้นปลายของชีวิต หรือใช้ชีวิตอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับและชื่นชมของชุมชนและสังคม การเสวนาครั้งนี้มีผู้ร่วมการเสวนาจากหลายหน่วยงาน อาทิ นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง สมาชิกวุฒิสภา นายแพทย์แท้จรัส ศิริพานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ประชาชนผู้สนใจ ได้แก่ ชมรมและสมาคมผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งวิทยากรของการเสวนาประกอบด้วย แพทย์หญิงนาฏ พองสมุทร กรรมการบริหารอาคารสวางคินิเวศ สภาอากาศไทย นางศิริพรรณ รักษาภักดี สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศนึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นางสุจิตรา พิยานรเศรษฐ์ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค นายบุญสืบ แซ่ม้อย หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนายอนุศักดิ์ คงมาลัย อดีตสมาชิกวุฒิสภาและอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในฐานะผู้ดำเนินรายการ

นายตวง อันทะไชย ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ได้กล่าวรายงานการเสวนาสรุปสาระสำคัญว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 ได้บัญญัติหลักการว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิที่จะได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือจากรัฐ” ประกอบกับมาตรา 80 (1) รัฐต้องสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้” ทั้งนี้ จากถ้อยคำของกฎหมายและนโยบาย

ของรัฐพบว่า ปัจจุบันสังคมไทยจะมีกฎหมายให้สิทธิประโยชน์และช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นกว่าเดิมได้ในระดับหนึ่งแต่จะพบว่าแท้จริงแล้วเป็นการเน้นหนักไปในด้านการสงเคราะห์ช่วยเหลือ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นเจตคติของสังคม ที่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่าผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทั้งในเมืองและชนบทเป็นจำนวนมากมักจะถูกทอดทิ้งหรือไม่ได้รับการดูแลอย่างถูกต้องทั้งจากรัฐและลูกหลาน ทั้งที่โดยข้อเท็จจริง ยังคงมีผู้สูงอายุอีกจำนวนมากไม่น้อยที่เป็นผู้ที่มีศักยภาพและพร้อมที่จะทำหน้าที่เป็นเสาหลักค้ำจุนสังคมให้เกิดความมั่นคง รวมไปถึงทำประโยชน์ให้แก่สังคมได้ ดังนั้นการพิจารณาบทบาทของผู้สูงอายุจึงควรมองในมิติรอบด้าน เพื่อที่ผู้สูงอายุจะมีคุณภาพชีวิตในวัยชราอย่างมีความสุขได้อย่างสมบูรณ์แท้จริง โดยจำเป็นต้องมีการพัฒนามีการสนับสนุนและการดูแลตนเอง ให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่าและสามารถพึ่งพาตนเองได้ควบคู่ไปกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับตามกฎหมายอีกทางหนึ่ง

นายนิคม ไวยรัชพานิช ประธานวุฒิสภา ได้กล่าวว่าในอนาคตเรื่องของจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจะเป็นปัญหาที่สำคัญของชาติและของโลก ดังนั้น ภาครัฐควรที่จะมีแผนหรือนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการปกป้องสิทธิและการสร้างความมั่นคงในบั้นปลายชีวิตของผู้สูงอายุ เพราะเรื่องดังกล่าว ถือเป็นโอกาสแก่ผู้สูงอายุให้มีบทบาทในสังคมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นเรื่องธรรมชาติที่ทุกคนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และโดยทั่วไปเราถือว่าผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป คือผู้สูงอายุที่เข้าสู่ระยะสุดท้ายของพัฒนาการแห่งชีวิต อย่างไรก็ตาม พบว่าในปัจจุบันมีผู้สูงอายุจำนวนมากไม่น้อยที่ยังคงสามารถทำหน้าที่และช่วยเหลืองานที่เป็นประโยชน์ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคือ หากผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและถูกต้อง รวมไปถึงการที่ทุกฝ่ายจะได้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุเหล่านั้นอย่างรอบด้าน ผลที่ตามมา นอกจากท่านเหล่านั้นจะไม่เป็นภาระของสังคมแล้ว ประสบการณ์และภูมิปัญญาของท่านยังจะช่วยค้ำจุนสังคมและยังเป็นเสาหลักที่มั่นคงของสังคมได้

สำหรับการเสวนา วิทยากรและผู้เข้าร่วมการเสวนา ได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง โดยสรุปสาระสำคัญ กล่าวคือ

แพทย์หญิงนาฏ ฟองสมุทร กรรมการบริหารอาคารสวางคินิเวศ สภากาชาดไทย ได้กล่าวว่าประเด็นปัญหาของผู้สูงอายุไทย คือ เรื่องของการดูแลตนเองและการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าสู่ระยะสูงวัย โดยพบว่าส่วนใหญ่จะไม่ได้มีการวางแผนเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะในส่วนของ การออมทรัพย์ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาเรื่องของการสงเคราะห์แต่เพียงด้านเดียวจะเพียงพอหรือไม่ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญคือการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อวางแผนชีวิตและให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้โดยที่สังคมและภาครัฐให้การสนับสนุน ทั้งนี้ พบว่าผู้สูงอายุที่ยังคงมีปฏิสัมพันธ์กับสังคมและดำเนินกิจกรรม เป็นกลุ่มที่มีโอกาสเชื่อมต่าง ๆ น้อยกว่าผู้สูงอายุที่แยกตัวออกจากสังคม

นางศิริพรรณ รักษาภักดี สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการถ่ายโอนงานด้านการสงเคราะห์คนชรา

จากหน่วยงานของรัฐมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าในส่วน of สถานสงเคราะห์ได้มีการถ่ายโอนงานเมื่อประมาณ ปี พ.ศ. 2547 โดยในช่วงแรกปัญหาที่สำคัญนอกเหนือจากเรื่องของงบประมาณสนับสนุนจะเป็นเรื่องของบุคลากรที่มีความรู้ด้านการสงเคราะห์ ขวัญกำลังใจในการทำงานและความดูแลเอาใจใส่ ซึ่งประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น กรณีการจัดการศพของผู้สูงอายุที่เสียชีวิตที่อาจมีการดูแลและไม่ถูกต้องจนเกิดเป็นปัญหาร้องเรียนและสร้างความขัดแย้งไม่ไว้ว่างระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสถานสงเคราะห์ฯ ได้รับข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ไปปฏิบัติโดยมีการใช้ถุงห่อศพและปรับปรุงการบริหารจัดการซึ่งทำให้ปัญหาคลี่คลายลง

นางสุจิตรา พิยานรเศรษฐ์ ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ บ้านบางแค ได้กล่าวถึงประเด็นการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการ โดยในเบื้องต้นจะเน้นทั้งส่วนของร่างกายและจิตใจ รวมไปถึงการส่งเสริมคุณค่าในตนเองของผู้สูงอายุซึ่งทางศูนย์จะมีการจัดกิจกรรมทางเลือกที่หลากหลายโดยมีกลุ่มเจ้าหน้าที่คอยให้การสนับสนุนและนำเสนอความคิดเห็นในการจัดกิจกรรมใหม่ ๆ ต่อผู้สูงอายุ เช่น กิจกรรมกายภาพบำบัด นันทนาการ อาชีวบำบัด การนำผู้สูงอายุไปบำเพ็ญประโยชน์ถ่ายทอดความรู้ให้กับนักเรียนในพื้นที่ใกล้เคียง โดยเฉพาะโครงการ Happy Home ที่ให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าคุณเองสามารถทำประโยชน์ให้กับสังคม รวมไปถึงการคำนึงถึงเรื่องสิทธิ โอกาส และทางเลือกของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่ก็อาจเกิดปัญหาขึ้นกับผู้สูงอายุในบางกรณี เช่น เรื่องของอาหารที่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าอยากทานปลาและผัก ในขณะที่บางส่วนอยากทานเนื้อหมูหรือขาหมู หรือการแจ้งความประสงค์ในการรับบริการด้านสาธารณสุข เช่น การถอนฟัน เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดปลีกย่อยดังกล่าวนี้ไม่ใช่วิกฤตแต่เป็นสิ่งที่สามารถรับรู้ได้และเป็นบทเรียนที่ต้องให้ความสนใจในการเรียนรู้ไปกับสิ่งเหล่านั้น รวมทั้งหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาในจุดที่เหมาะสม

นายบุญสืบ แซ่มซ้อย หัวหน้าผู้ตรวจการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวในส่วน of กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อประมาณ พ.ศ. 2545 โดยแยกตัวออกมาจากกรมการปกครองมาทำหน้าที่การกำกับดูแล สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกระจายอำนาจ มีภารกิจในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ล้วนแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารตนเอง เกี่ยวกับผู้สูงอายุพบว่าข้อมูลจากทะเบียนราษฎรของผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปในปัจจุบัน มีผู้ที่ได้รับเบี้ยผู้สูงอายุอยู่ประมาณ 7 ล้านคน ยอดเงินแต่ละปีประมาณ 5,700 ล้านบาท ด้านการรับถ่ายโอนสถานสงเคราะห์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักการ คือ หากจังหวัดใดมีความพร้อมก็จะให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ไปดำเนินการ ทั้งนี้งบประมาณของการดูแลสถานสงเคราะห์เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ 10 จังหวัด เป็นจำนวนประมาณ 90 ล้านบาทต่อปี แต่ในเรื่องของปัญหาภายในของแต่ละที่จะมีลักษณะแตกต่างกันซึ่งเป็นเรื่องที่จะพิจารณาแก้ไขปัญหาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณี

นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง สมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ ในคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาการถ่ายโอนภารกิจสถานสงเคราะห์ว่า แต่เดิมกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ

1. ด้านบุคลากรและโครงสร้างองค์กรสถานสงเคราะห์เมื่อถูกถ่ายโอนไปมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสำนักพัฒนาสังคม ทำให้เกิดความไม่เจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน เจ้าหน้าที่ขาดขวัญกำลังใจในการทำงาน
2. ด้านบุคลากร สถานสงเคราะห์คนชราที่รับถ่ายโอนส่วนใหญ่ขาดแคลนบุคลากรวิชาชีพเฉพาะ
3. ด้านการดูแลผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกให้รับมอบสถานสงเคราะห์โดยยังไม่เข้าใจโครงสร้างการบริหารงาน องค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้การดูแลผู้สูงอายุเพียงด้านปัจจัย 4 เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอ ผู้สูงอายุช่วยเหลือตัวเองได้บ้าง ผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้เป็นผู้สูงอายุติดเตียง จึงควรให้ผู้สูงอายุได้รับการบริการดูแลเป็นพิเศษมากกว่าการให้การบริการเฉพาะด้านปัจจัย 4
4. ด้านงบประมาณ ในช่วงแรกก่อนมีการจัดสรรเป็นเงินงบอุดหนุนเฉพาะกิจการถ่ายโอนการเบิกจ่ายงบประมาณต่างๆ เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่มีกรอบระยะเวลาแน่นอน นอกจากนี้งบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลาง ขาดความชัดเจน ไม่ได้ชี้แจงว่างบประมาณที่อุดหนุนจากส่วนกลางส่วนไหนเป็นของสถานสงเคราะห์ที่ขอไป หรือเป็นขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนกลางแบบไม่แยกประเภทว่าเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง ทำให้สถานสงเคราะห์ไม่ได้รับการสนับสนุนตามแผนงานที่ขอไป

นายแพทย์แท้จริง ศิริพานิช กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กล่าวว่าเบื้องต้นจะต้องมีการแยกระหว่างสิทธิมนุษยชนกับปัญหาของผู้สูงอายุว่าเป็นคนละเรื่องกัน เรื่องของสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่ทุกคนต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง ดังนั้น ในกรณีผู้สูงอายุจึงอาจพิจารณาว่าได้รับการปฏิบัติจากสังคมหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร เป็นการละเมิดสิทธิของผู้สูงอายุหรือไม่ และควรแยกประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหรือไม่ ทั้งนี้ เรื่องผู้สูงอายุของคนไทยยังขาดการศึกษาวิจัยที่เป็นรูปธรรมแต่มีกจะตัดสินใจตัดสินจากความรู้สึกเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญจึงน่าจะมุ่งเน้นในกระบวนการทางความคิดโดยพิจารณาข้อเท็จจริงจากสภาพสังคมโดยรวมที่เกิดขึ้น

นางเตือนใจ ดีเทศน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภาและประธานมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.) ได้กล่าวว่า ประเด็นปัญหาของกลุ่มผู้สูงอายุไทยที่ไร้สัญชาติหรือไร้สถานะทางทะเบียนหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องอันดับแรกคือ กระทรวงมหาดไทย จะต้องมึนโยบายเร่งด่วนในการแก้ปัญหาหรือควรมีการตั้งกองทุนแก้ปัญหาสำหรับคนไร้รัฐไร้สัญชาติขึ้น

กล่าวโดยสรุป การดูแลและการให้บริการด้านสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุในปัจจุบัน จะพบว่าเป็น การให้บริการในมิติการดูแล/การให้บริการสุขภาพแบบองค์รวม ซึ่งจะครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านร่างกาย จิตใจ สังคมและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ โดยนำแนวคิดทางพระพุทธศาสนาที่กล่าวถึงองค์รวมใน การดำเนินชีวิตที่ประกอบด้วย 3 ด้าน คือ ด้านความสัมพันธ์กับสังคมและสิ่งแวดล้อม ด้านภาวะจิต และด้านปัญญา องค์รวม 3 ด้านดังกล่าวจึงมีชื่อว่า ไตรสิกขา สำหรับการประยุกต์แนวคิดทาง พระพุทธศาสนากับการดูแลสุขภาพแบบองค์รวมของผู้สูงอายุสู่การดำเนินชีวิตที่ดียิ่งได้นั้น หลักไตรสิกขาเป็นหลักการถูกนำไปใช้พัฒนาในด้าน 4 ด้าน คือ หลักภาวนา 4 โดยบุคคลที่ประยุกต์ หลักภาวนา 4 ไปใช้ในชีวิตประจำวัน ผลลัพธ์จากการพัฒนาทั้ง 4 ด้าน คือความสุข เพราะเป็น การดูแลสุขภาพแบบองค์รวมอย่างแท้จริง หรือกล่าวได้ว่าการดูแลโดยใช้หลัก 4 อ. ได้แก่ อาหาร, ออกกำลังกาย, อารมณ์และอบอุ่น นั่นเอง

2.5 สิทธิของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาวไทยภูเขา

ประเทศไทยและสังคมไทยเป็นสังคมที่ประกอบด้วยผู้คนที่มีความหลากหลายของชาติพันธุ์และ วัฒนธรรม นับตั้งแต่อดีตการผสมผสานทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมได้มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ ประชาชนภายในประเทศอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและช่วยกันพัฒนาบ้านเมือง อย่างไรก็ตามการละเมิด สิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ ต่อกลุ่มชาติพันธุ์อื่นที่มีวัฒนธรรม แตกต่างจากคนกลุ่มใหญ่ในประเทศ ได้เกิดมากขึ้น ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญเนื่องจากการมีอคติ ความไม่รู้และความเข้าใจคลาดเคลื่อนที่มองว่า กลุ่มชาติพันธุ์นั้นๆ ไม่มีความเป็นคนไทย เป็นชนกลุ่มน้อย จึงไม่ควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับคนไทย ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยได้รับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และสาธารณชนทั่วไป ชนกลุ่มน้อยได้ถูกเอารัดเอาเปรียบถูกรังเกียจเหยียดหยาม ถูกปิดกั้นไม่ให้ สืบทอดวัฒนธรรม ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของ ความเป็นมนุษย์ ถูกกั้นออกจากการมีส่วนร่วม อย่างเต็มที่ในกระบวนการพัฒนาสังคม และในหลายๆ กรณี ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ไม่หวังดีต่อชาติ บ้านเมือง ทำลายทรัพยากรของประเทศไทย กลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่ากลุ่มอื่นๆ คือ กลุ่มที่เรียกว่า “ชาวไทยภูเขา”

ต้นตอสำคัญที่ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่เป็น ชาวไทยภูเขาเกิดจากการไม่มีสัญชาติไทย ปัญหาการไม่มีสัญชาติไทยเป็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการ ให้สัญชาติของระบบราชการที่ไม่สามารถบริการให้ครอบคลุมในทุกๆ พื้นที่ และในหลายๆ พื้นที่ แม้จะ พิสูจน์ได้แล้วว่าเป็นคนไทย แต่ก็ไม่สามารถที่จะมีบัตรประชาชนและมีสัญชาติไทยได้ เพราะการทุจริต ที่มีอยู่ในระบบราชการซึ่งยังไม่ได้มีการแก้ไข

ในกรณีชาวไทยภูเขาได้ประสบปัญหาดังกล่าวนี้ ทั้งๆ ที่โดยรากฐานและจากหลักฐานต่างๆ แล้ว ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในดินแดนของประเทศไทย เพียงแต่ไม่ปรากฏอยู่ในระบบข้อมูลของ ทางราชการ การตกร่องดังกล่าวนำให้เกิดความเข้าใจผิด เพราะเมื่อบุคคลต่างๆ เหล่านี้ไม่มี บัตรประชาชน โดยความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคนโดยทั่วไปไม่นับว่าเป็นคนไทย ประกอบกับ อคติที่ถูกสร้างทำให้มองไปในทางลบ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สถานการณ์ในทางสังคมของ

ชนกลุ่มน้อยอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าผู้ที่รัฐให้การยอมรับว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย การไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ยังทำให้สิทธิประการอื่นๆ ที่พึงจะมีในฐานะพลเมืองไทย และเป็นเหตุให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ ตามมา นอกจากนี้ สำหรับชาวไทยภูเขาที่ได้รับบัตรประชาชนมาแล้ว ก็ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเช่นคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยรัฐเอง อาทิเช่น การไม่รับเข้าระบบการคัดเลือกเป็นทหารเหมือนผู้ที่มีสัญชาติไทยคนอื่นๆ

ในปัจจุบันรัฐบาลไทยได้กำหนดการรับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นคนไทยเท่านั้น ซึ่งหมายความรวมถึงชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย ทั้งนี้ มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เป็นต้น นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยยังได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญฯ อีกหลายมาตรา

กรณีศึกษา การตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ และสิทธิชุมชนดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาวไทยภูเขาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภานำโดย ศาสตราจารย์วิรัตน์ พาณิชพงษ์ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ ด้านสิทธิมนุษยชน และประธานคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ได้มีการพิจารณาศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ และสิทธิชุมชนดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาวไทยภูเขาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 28 - วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2555

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางสมมาตร ทROY เกี่ยวกับกรณีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในการดูแลคนชราของเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ และกรณีขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับสิทธิชุมชนดั้งเดิมของกลุ่มชาวไทยภูเขา ณ บ้านป่าเกี๊ยะและบ้านมูเซอร์ปะโล้ว จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน การเคารพวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชุมชนชาวไทยภูเขา ตลอดจนการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาป่าต้นน้ำโดยประสานความร่วมมือกับชุมชนในพื้นที่เพื่อรักษาป่าไม้ หน่วยจัดการต้นน้ำแม่ตะมาน ดอยแม่ตะมาน ตำบลแม่ณะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบ และส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้เคยเดินทางไปตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยมีผู้เดินทางไปตรวจสอบข้อมูลและข้อเท็จจริงในครั้งนั้น คือ ศาสตราจารย์วิรัตน์ พาณิชย์พงษ์ ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ ด้านสิทธิมนุษยชน และนายธานี อ่อนละเอียด โฆษกคณะกรรมการฯ

ในการนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการฯ ได้มีมติเดินทางไปศึกษาดูงานและตรวจสอบข้อมูลข้อเท็จจริง กรณีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ อีกครั้งหนึ่งพร้อมทั้งไปศึกษาดูงานด้านสิทธิชุมชนดั้งเดิมของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาวไทยภูเขาในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวข้างต้น

วัตถุประสงค์ของการเดินทางไปศึกษาดูงานและตรวจสอบข้อเท็จจริง

1. เพื่อติดตามความคืบหน้ากรณีการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์
2. เพื่อรับทราบข้อมูลข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา หรือมาตรการเพื่อดำเนินการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและคุ้มครองผู้บริโภคต่อไป

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดสถานที่ศึกษาดูงานและตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้หลายแห่ง อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อรับฟังการบรรยายข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ และการดูแลสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุ การศึกษาดูงานด้านสิทธิ วิถีชีวิตและประเพณีท้องถิ่น และการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าม้ง ณ หมู่บ้านม้งป่าเกี๊ยะ และชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่ามูเซอร์แดง หมู่บ้านมูเซอร์ปะโล้ว และการศึกษาดูงานเครือข่ายด้านการพัฒนาวัฒนธรรมชุมชน ณ มูลนิธิสืบบ้าน (มะขามป้อม) วิถีชีวิตและประเพณีท้องถิ่นของชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าปะห่องและเผ่าละหู่ ตำบลแม่่นะ อำเภอเชียงดาว

สรุปสาระสำคัญจากการเดินทางไปศึกษาดูงานและตรวจสอบข้อเท็จจริง

ส่วนที่ 1 : วันพุธที่ 28 พฤศจิกายน 2555

- ◆ เวลา 10.00 – 11.00 นาฬิกา ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

นายพิเชษฐ์ พิสุทธิกุล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้กล่าวถึงภาพรวมของการบริหารจัดการสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ และการดูแลสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และ นางศิริพันธ์ พฤษภาภักดิ์ หัวหน้าฝ่ายสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ ได้บรรยายความคืบหน้าในการดำเนินงานและการแก้ไขปัญหาตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์คนชรา
วัยทองนิเวศน์ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลทั่วไป

เนื่องในวโรกาสที่สมเด็จพระเทพสมเด็จพระรัตนราชสุตา สยามบรมราชกุมารี ทรงเจริญพระชนมายุ
ครบ 3 รอบ ในปี พ.ศ.2534 กรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) ได้ขอพระราชทานพระราชาอนุญาต
ดำเนินโครงการจัดสร้างหมู่บ้านวัยทองนิเวศน์ ซึ่งได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมเสด็จ
เป็นองค์ประธานในพิธีเปิดโครงการหมู่บ้านวัยทองนิเวศน์ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2536 ซึ่งเป็น
ส่วนหนึ่งในจำนวน 8 โครงการ จัดสร้างขึ้นถวายเป็นการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระรัตนราชสุตาฯ
สยามบรมราชกุมารี โดยกำหนดและได้จัดบริการด้านสวัสดิการสังคมและจัดบริการสังคมสงเคราะห์
แก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะปานกลางได้มีพื้นที่ปลูกสร้างบ้านพักตามแบบแปลนของกรมพัฒนาสังคมและ
สวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีคุณหญิงสมศรี กันทะมาลา
เป็นผู้ริเริ่มโครงการฯ ดังกล่าวนี

โครงการหมู่บ้านวัยทองนิเวศน์ จังหวัดเชียงใหม่ ได้เปิดดำเนินการ เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์
2536 จนในปัจจุบันหมู่บ้านวัยทองนิเวศน์แห่งนี้ มีบ้านพักปลูกเอง จำนวน 29 หลัง และได้ขยาย
การให้บริการสังคมสงเคราะห์ประเภทสามัญแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยาก
และด้อยโอกาสทางสังคม เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2538 เป็นต้นมา โดยมีพื้นที่ทั้งสิ้น 172 ไร่ 3 งาน
ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอินทขิล ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์จากกรมป่าไม้ กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
(กรมประชาสงเคราะห์เดิม) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ณ ปัจจุบัน
ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยถ่ายโอนครุภัณฑ์ที่ดิน
และสิ่งก่อสร้าง เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546 และถ่ายโอนด้านบุคลากร เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2547
สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ ได้จัดบริการสวัสดิการสังคมและการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ
ทั้งประเภทปลูกบ้านอยู่เอง และประเภทสามัญซึ่งเป็นผู้รับการสงเคราะห์ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยาก
เดือดร้อน เช่น ถูกทอดทิ้งไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่มีผู้อุปการะดูแล ที่มีความสมัครใจเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์
ทั้งเพศชายและเพศหญิง โดยมีพื้นที่รับผิดชอบคือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน แพร่
น่าน ลำปาง และลำพูน ผู้รับบริการไม่ต้องเสียค่าบริการใด ๆ ทั้งสิ้น

ประเภทของการสงเคราะห์คนชรา

การสงเคราะห์คนชราของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ จังหวัดเชียงใหม่ แบ่งการให้
บริการออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. **ประเภทปลูกบ้านอยู่เอง** เป็นแบบแปลนที่กรมประชาสงเคราะห์ (เดิม) กำหนดปลูกในที่ดิน
ของสถานสงเคราะห์ โดยทำสัญญาปลูกสร้างเสร็จแล้วยกกรรมสิทธิ์ให้ทางราชการและผู้ปลูกสร้าง

อยู่อาศัยได้ตลอดชีวิต ซึ่งเรียกว่า “โครงการวัยทองนิเวศน์” เป็นโครงการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีผู้ช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาดูแล รวมทั้งจัดกิจกรรมที่เหมาะสมกับวัยผู้สูงอายุ ด้วยเจตนาของรัฐที่จะให้ผู้สูงอายุวัยเดียวกัน ได้อยู่ร่วมกันด้วยความอบอุ่น มีเพื่อน มีความเป็นเจ้าของในที่อยู่อาศัยอย่างมีศักดิ์ศรี มีอิสระ ตามความเหมาะสมของแต่ละบุคคล มีความสุขกายสุขใจ หมดกังวลเรื่องขาดคนเหลียวแลในบั้นปลายของชีวิต ประเภทบ้านพัก มี 2 แบบ คือ

- 1.1 แบบบ้านเดี่ยว (ราคาหลังละประมาณ 450,000 บาท) พื้นที่ใช้สอย 45 ตารางเมตร
- 1.2 แบบบ้านปฏิบัติธรรม (ราคาหลังละประมาณ 250,000 บาท) พื้นที่ใช้สอย 15 ตารางเมตร

2. ประเภทสามัญ เป็นการอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ โดยไม่เสียค่าบริการใด ๆ อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยรับผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ไร้ที่อยู่อาศัย ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ ดังนี้

- 2.1 หญิงหรือชาย สัญชาติไทย อายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป
- 2.2 ต้องมีความสมัครใจ
- 2.3 ไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง
- 2.4 ต้องไม่อยู่ระหว่างต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรืออยู่ระหว่างสอบสวนของพนักงาน

เจ้าหน้าที่หรือถูกดำเนินคดีอาญา

2.5 ไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่มีที่อยู่อาศัย ขาดผู้ดูแลและให้ความช่วยเหลือ และไม่สามารถอยู่กับครอบครัวได้อย่างปกติสุข

การจัดบริการสวัสดิการ

การจัดบริการสวัสดิการและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่คนชราที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ ได้รับงบประมาณประจำปีและการสนับสนุนจากเอกชน ดังนี้

1. การให้บริการเลี้ยงอาหาร 3 มื้อ
2. บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีปัจจัย 4 ที่จำเป็นต่อชีวิต เพื่อให้มีความสุขทั้งร่างกายและจิตใจ ในบั้นปลายชีวิตตามสมควรแก่อัตภาพ

3. บริการทางการแพทย์และอนามัย มีเจ้าหน้าที่พยาบาลดูแลรักษาพยาบาลเบื้องต้นและตามคำสั่งแพทย์ โดยมีพี่เลี้ยงอยู่เวรประจำตลอด 24 ชั่วโมง มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลตำบลสันมหาพน ทำการกำจัดมูลและแมลง ตลอดจนให้ความรู้เรื่องการทำความสะอาดที่พักอาศัย

4. บริการส่งเสริมสุขภาพ จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุให้แข็งแรงเป็นประจำ เช่น ออกกำลังกายตามวิถีทัศน์, กีฬาเปตอง, กายบริหาร เป็นต้น

5. บริการด้านอาชีพบำบัด เป็นการส่งเสริมและสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมยามว่างให้เหมาะสมกับความสามารถและตามความสมัครใจ เพื่อเป็นการส่งเสริมสุขภาพจิต และรู้จักใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์โดยจัดสอนงานประดิษฐ์ต่าง ๆ เช่น ดอกไม้จันทน์, พรมเช็ดเท้า, การถักโครเช่ เป็นต้น

6. บริการด้านสังคมสงเคราะห์ ได้จัดให้มีนักสังคมสงเคราะห์ให้คำปรึกษาหรือแก้ไขปัญหาฟื้นฟูและปรับสภาพในส่วนต่าง ๆ ให้ผู้สูงอายุได้มีความสุข ความอบอุ่นใจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมี

ความสุข ความอบอุ่นใจ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข โดยใช้หลักการวิธีการทางสังคมสงเคราะห์ เฉพาะรายและกลุ่มชน ตลอดจนให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหา ผู้สูงอายุ

7. บริการด้านศาสนา ได้จัดให้ผู้สูงอายุมิมีโอกาสประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามประเพณีนิยม ในวันสำคัญต่างๆ ในอาคารศาลาธรรม เช่น วันธรรมสวนะ วันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา และวันออกพรรษา เป็นต้น นอกจากนี้ได้จัดให้มีการทำบุญในวันสำคัญต่างๆ เช่น เทศกาลวันขึ้นปีใหม่ วันเฉลิมพระชนมพรรษา 12 สิงหาคม และ 5 ธันวาคม วันสงกรานต์ เป็นต้น

8. บริการด้านอาชีพ ผู้สูงอายุที่ถึงแก่กรรมในสถานสงเคราะห์ และไม่มีญาติสถานสงเคราะห์ ได้จัดพิธีกรรมทางศาสนา มีการทำบุญบำเพ็ญกุศลสวดพระอภิธรรมศพ ณ ศาลาธรรมก่อนประกอบพิธี ฌาปนกิจศพหรือการเผาศพ และสถานสงเคราะห์ฯ จัดพิธีทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้ทุกปีในช่วงเทศกาล สงกรานต์

งบประมาณ

การดำเนินงานของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ จากข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ รายละเอียด ดังนี้

ปีงบประมาณ	ข้อบัญญัติ อบจ.เชียงใหม่	เงินอุดหนุน (กรมส่งเสริมฯ)
2549	2,904,280.-	2,885,490.-
2550	1,565,902.-	7,813,050.-
2551	5,907,500.-	6,030,164.-
2552	4,628,240.-	6,514,000.-
2553	4,102,200.-	13,691,000.-
2554	6,309,300.-	11,468,800.-
2555	9,039,900.-	7,606,700.-

หมายเหตุ : ปี 2549-2550 เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา

ปี 2551-2554 เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป

ปี 2555 เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา

สำหรับในปีงบประมาณ 2556 ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์
คนชราวัยทองนิเวศน์ ดังนี้

งบดำเนินการ				งบบุคลากร	รวม
ค่าตอบแทนใช้สอย	ค่าวัสดุทั่วไป	ค่าอาหาร	ค่าสาธารณูปโภค		
953,000	1,410,000	2,336,000	550,000	576,500	5,825,500

งบประมาณที่ตั้งจ่ายจากข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปี 2556 จำนวน
1,035,000.- บาท

การบริหารงานของสถานสงเคราะห์ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันสถาน
สงเคราะห์ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. ข้าราชการ	จำนวน	8	คน
2. ลูกจ้างประจำ	จำนวน	9	คน
3. พนักงานจ้างตามภารกิจ	จำนวน	3	คน
4. พนักงานจ้างทั่วไป	จำนวน	11	คน
	รวม	31	คน

อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

1. อัตรากำลังจากการถ่ายโอน (1 ตุลาคม 2547) ประกอบด้วย ข้าราชการ 7 คนและลูกจ้าง
ประจำ 12 คน

2. รายละเอียดอัตรากำลังปัจจุบัน

2.1 ข้าราชการ (ถ่ายโอน) 3 คน (เกษียณอายุราชการ 3 คน ย้ายไปปฏิบัติงานที่ อบจ.
เชียงใหม่ 1 คน)

2.2 ลูกจ้างประจำ (ถ่ายโอน) 8 คน (เกษียณอายุราชการ 2 คน ลาออก 1 คน ย้ายไป
ปฏิบัติงานที่ อบจ.เชียงใหม่ 1 คน)

2.3 ข้าราชการ (อบจ.เชียงใหม่) 5 คน (หัวหน้าฝ่าย 1 คน พยาบาลวิชาชีพ 2 คน
นักสังคมสงเคราะห์ 1 คน เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล 1 คน)

2.4 ลูกจ้างประจำ (อบจ.เชียงใหม่) 1 คน

2.5 พนักงานจ้างตามภารกิจ 3 คน (พนักงานขับรถยนต์ ผู้ช่วยเจ้าพนักงานธุรการ 2 คน)

2.6 พนักงานจ้างทั่วไป 7 คน (คนสวน 3 คน พนักงานประจำตึก 1 คน คนงานทั่วไป 2 คน
ยาม 1 คน)

2.7 พนักงานจ้างทั่วไป 4 คน จ้างจากเงินอุดหนุน (พี่เลี้ยง 3 คน คนครัว 1 คน)

3. การจัดสรรอัตรากำลังเพิ่มเติม
 - 3.1 นักกายภาพบำบัด 3-5/6ว 1 คน
 - 3.2 เจ้าพนักงานส่งเสริมสุขภาพ 2-4/5 1 คน
 - 3.3 พี่เลี้ยง 6 คน
 - 3.4 คนสวน 1 คน
 - 3.5 พนักงานซักฟอก 1 คน
 - 3.6 คนครัว 1 คน

งบประมาณ อัตรากำลังและการพัฒนาบุคลากร

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีงบประมาณเพียงพอและสามารถจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมได้ตามที่เสนอขอ
2. อัตรากำลังที่ขาดแคลน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้วางแผนจัดสรรเพิ่มเติมให้ครบจำนวนในปีงบประมาณ 2556
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากร ดังนี้
 - 3.1 ให้ทุนเจ้าหน้าที่เรียนต่อระดับปริญญาตรี จำนวน 3 คน
 - 3.2 ให้ทุนเจ้าหน้าที่เรียนต่อระดับปริญญาโท จำนวน 1 คน
 - 3.3 สนับสนุนการศึกษาดูงานของเจ้าหน้าที่สถานสงเคราะห์ฯ เพื่อศึกษาดูงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม จำนวน 3 รุ่น เป็นประจำทุกปี
 - 3.4 สนับสนุนเจ้าหน้าที่ให้เข้ารับการฝึกอบรมและประชุมสัมมนาในทุกหลักสูตรหรือโครงการที่เสนอมา
4. การสรรหาพี่เลี้ยงเพื่อดูแลผู้สูงอายุ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ให้นโยบายในการคัดสรรผู้มีความเหมาะสม มีเจตคติที่ดีต่องานดูแลผู้สูงอายุ และมีใจรักงานบริการ โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยเคร่งครัด
5. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้จัดสรรโบนัสให้เจ้าหน้าที่เป็นประจำทุกปี รวมทั้งกำหนดให้มีระบบให้คุณให้โทษกับเจ้าหน้าที่

◆ เวลา 13.00 – 14.00 นาฬิกา สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่

ข้อมูลทั่วไป สถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ ตั้งอยู่เลขที่ 304 หมู่ที่ 7 ถนนเขื่อนแม่จัด กิโลเมตรที่ 1 ตำบลสันมหาพน อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายสถานสงเคราะห์ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 8 จังหวัด ภาคเหนือ ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน จังหวัดลำปาง จังหวัดแพร่ จังหวัดน่าน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงราย และจังหวัดพะเยา

แนวคิดการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทองนิเวศน์ เป็นไปตาม

1. แนวคิดสิทธิมนุษยชนและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ
 2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 3. พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553
 4. นโยบายรัฐบาล นโยบายนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
 5. มาตรฐานการจัดบริการผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- ### สรุปข้อเท็จจริง ปัญหา และอุปสรรค

จากการตรวจสอบและรับฟังข้อมูลคณะกรรมการฯ ได้รับทราบถึงข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ไม่มีปัญหาด้านการสนับสนุนเงินงบประมาณแต่ขาดแคลนเกี่ยวกับบุคลากรเฉพาะด้านการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ นักกายภาพบำบัด นักจิตวิทยาและพยาบาลรวมทั้งขาดแคลนการสนับสนุนงานด้านการบริการทางการแพทย์ ได้แก่ อุปกรณ์เครื่องมือในการรักษาพยาบาลคนชราที่เจ็บป่วย

2. ด้านการฝึกอบรมบุคลากร องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ขาดการจัดหลักสูตรการอบรมบุคลากรในด้านการดูแลและให้บริการคนชรา ทั้งในส่วนของการประสานงานกับหน่วยงานด้านการพัฒนาสังคมหรือการจัดหลักสูตรการอบรมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

3. ในส่วนของสถานสงเคราะห์คนชราวัยทอง ควรที่จะต้องเร่งให้มีการพัฒนาปรับปรุงสภาพแวดล้อมของสถานที่ เนื่องจากยังขาดการดูแลที่เหมาะสม เช่น การก่อสร้างรั้วรอบเรือนพักคนชรา การก่อสร้างอาคารที่แยกเป็นสัดส่วน เพื่อเป็นสถานที่รักษาพยาบาลคนชราที่มีอาการเจ็บป่วย เป็นต้น

4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ได้เปิดให้บริการด้านสถานสงเคราะห์คนชราแก่บุคคลทั่วไป ซึ่งรวมไปถึงบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพอย่างไรก็ตามปัญหาที่พบมาก ได้แก่ กรณีของคนชราที่มีสิทธิต่างๆ เช่น การเบิกค่ารักษาพยาบาลที่เป็นสิทธิข้าราชการ การทำฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งหลายกรณีไม่สามารถติดตามตัวเจ้าของสิทธิหรือผู้ดำเนินการแทนเนื่องจากไม่พบที่อยู่ติดต่อที่ชัดเจน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ควรมีการจัดทำสารบบเพื่อตรวจสอบข้อมูลจากฐานข้อมูลทะเบียนบ้านกลางหรือทะเบียนราษฎร เป็นต้น

ส่วนที่ 2 : วันพฤหัสบดีที่ 29 พฤศจิกายน 2555

◆ เวลา 10.00 – 12.00 นาฬิกา ศึกษางานด้านสิทธิ วิถีชีวิตและประเพณีท้องถิ่นและการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ของชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าม้ง (แม้ว) ณ หมู่บ้านม้งป่าเกี๊ยะ

หมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะ เป็นชุมชนดั้งเดิมของชาวเขาเผ่าม้งหรือเผ่าแม้ว ซึ่งอพยพจากประเทศจีน มาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยเมื่อประมาณ 70 ปีที่ผ่านมา ภาษาที่ใช้ในการพูดสื่อสารเป็นภาษาที่ใช้อยู่ทางตอนใต้ของประเทศไทย ได้แก่ ภาษาจีนกลางหรือจีนฮ่อ แต่ไม่มีภาษาเขียนหรือตัวอักษรที่ใช้ในการเขียน พื้นที่ของหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่มีโฉนดที่ดิน โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินของชาวบ้านเพื่อการอาศัยและทำกิน จะต้องให้ความร่วมมือกับป่าไม้ในการอนุรักษ์ และจำกัดเฉพาะพื้นที่ ทำกินเดิมโดยไม่แผ้วถางป่าใหม่ ทั้งนี้ ชาวบ้านมั่งป่าเกี๊ยะจะประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น การปลูกกะหล่ำปลี แครอทและผักสวนครัวต่างๆ แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนโดยหันมาปลูกส้มและส้มเขียวหวานเนื่องจากได้ราคาที่ดีกว่า

ปัจจุบันหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะมีประชากรอยู่ประมาณ 400 คน ซึ่งชาวบ้านทุกคนมีสัญชาติไทย และมีบัตรประจำตัวประชาชน จึงไม่พบปัญหาเรื่องคนอพยพหรือคนไทยตกสำรวจ ในส่วนของการใช้สิทธิต่างๆ ของชาวบ้านในหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะ มีดังนี้

1. **ด้านสิทธิทางการเมือง** ชาวบ้านหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 320 คน โดยในการเลือกตั้งจะใช้หมู่บ้านเป็นหน่วยเลือกตั้ง

2. **ด้านสาธารณสุข** มีการให้บริการสาธารณสุขแก่ชุมชนโดยมีการจัดหน่วยบริการนอกพื้นที่ มาให้บริการรักษาพยาบาลและตรวจสุขภาพ ปีละ 1 ครั้ง ส่วนการรักษาพยาบาลอื่นๆ จะใช้วิธีการเดินทางไปรักษาในโรงพยาบาลที่อำเภอเชียงดาว

3. **ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** หมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะไม่พบปัญหาเกี่ยวกับการลักทรัพย์หรือการติดยาเสพติด โดยมีการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจจากอำเภอเชียงดาวมาดูแล เนื่องจากจะไม่มีสถานีประจำที่อยู่ในหมู่บ้านซึ่งโดยส่วนใหญ่หากพบปัญหา ก็จะแจ้งผู้ใหญ่บ้านทราบ

4. **ด้านการนับถือศาสนาและความเชื่อ** ชาวบ้านมั่งป่าเกี๊ยะนับถือศาสนาพุทธ แต่ในหมู่บ้านไม่มีพระสงฆ์และไม่มีวัด ดังนั้น ในการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาพุทธ เช่น งานศพ จึงให้หมอผีประจำหมู่บ้านเป็นผู้ดำเนินการ

5. **ด้านการศึกษา** หมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะมีการจัดการเรียนศึกษาในระดับอนุบาล 1 - 2 และระดับประถมศึกษา 1 - 6 โดยโรงเรียนบ้านสันป่าเกี๊ยะ ซึ่งแต่เดิมโรงเรียนนี้ดำเนินการสอนโดยกรมประชาสงเคราะห์ ต่อมาได้มีการโอนกิจการให้กับสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2555 สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเชียงดาวจังหวัดเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2547 ย้ายไปสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชียงใหม่ เขต 3 โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากทางราชการและความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชาวบ้าน ทั้งนี้ ในปี 2554 มีนักเรียนซึ่งเป็นบุตรหลานของชาวบ้านหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะ รวมจำนวน 77 คน

สรุปข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

จากการตรวจสอบและรับฟังข้อมูลคณะกรรมการฯ ได้รับทราบถึงข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของชาวบ้านหมู่บ้านมั่งป่าเกี๊ยะ คือ

1. การพัฒนาระบบสาธารณสุขปึกคั่นพื้นฐาน ได้แก่ ถนนและไฟฟ้า
2. การพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้แก่ การจัดการศึกษาตามอัธยาศัยการศึกษาด้านอาชีพและการยกระดับรายได้ของชุมชน โดยคณะกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาด้านอาชีพ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการผลิตสินค้าประเภทงานฝีมือของชุมชน
3. การพัฒนาความรู้ด้านสิทธิและกฎหมายเบื้องต้น โดยการเชิญสภาทนายความจังหวัดเชียงใหม่มาให้ความรู้แก่ชาวบ้าน

◆ เวลา 13.00 – 15.00 นาฬิกา ศึกษาดูงานด้านสิทธิ วิถีชีวิตและประเพณีท้องถิ่นและการสนับสนุนส่งเสริมจากภาครัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่ามูเซอร์หมู่บ้านมูเซอร์ปะโล่ว

หมู่บ้านมูเซอร์ปะโล่วเป็นชุมชนดั้งเดิมของชาวเขาเผ่ามูเซอร์ ซึ่งอพยพจากประเทศจีนมาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย เมื่อประมาณ 60 ปีที่ผ่านมา มีประชากรทั้งสิ้น 110 คน 30 หลังคาเรือน พื้นที่ของหมู่บ้านอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งในอดีตชาวบ้านเคยมีการแผ้วถางป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอยและปลูกฝิ่น แต่ในปัจจุบันชาวบ้านได้หันมาประกอบอาชีพทำการเกษตร ได้แก่ การปลูกชา กาแฟ ลูกท้อ และต้นบัว และมีการนำสินค้าทางการเกษตรไปแลกเปลี่ยนเป็นข้าวสารจากชาวเขาอื่น ๆ

ในการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกินของชาวบ้านมูเซอร์ปะโล่ว ไม่มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนแต่จะมีกฎของหมู่บ้านหรือแผนที่ขอบเขตที่ดินทำกินโดยประสานกับหน่วยต้นน้ำ ซึ่งในปัจจุบันหมู่บ้านมีที่ดินอยู่ประมาณ 900 ไร่ โดยเฉลี่ยประมาณครอบครัวละ 20 ไร่ ชาวบ้านมูเซอร์ปะโล่วมีการตัดโค่นต้นไม้เพื่อใช้ทำฟืน โดยจะเลือกตัดโค่นต้นไม้ที่มีอายุมากเพื่อให้ต้นไม้ดังกล่าวแตกใบขึ้นใหม่

สำหรับประเด็นสิทธิต่างๆ ของชาวบ้าน ในหมู่บ้านมูเซอร์ปะโล่ว มีข้อเท็จจริงดังนี้

1. **ด้านสิทธิความเป็นพลเมือง** ได้พบปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน เนื่องจากไม่ไปดำเนินการแจ้งเกิด ซึ่งผลที่ตามมา คือ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิในด้านต่าง ๆ

2. **ด้านการศึกษา** พบว่าในหมู่บ้านให้การสนับสนุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนค่อนข้างน้อย โดยมีสาเหตุประการหนึ่ง ได้แก่ ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษายังโรงเรียนประจำที่ตั้งอยู่ในอำเภอ ปัญหาการไม่ผ่านเกณฑ์ของโรงเรียนที่มีการคัดเลือก และการไม่ได้รับโอกาสเนื่องจากไม่มีบัตรประจำตัว

3. **ด้านคุณภาพชีวิต** พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเส้นทางการคมนาคมที่ไม่สะดวกและขาดแคลนสาธารณสุขปึกคั่นพื้นฐาน ได้แก่ ไฟฟ้า รวมไปถึงเรื่องของการได้รับบริการด้านสาธารณสุขซึ่งไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาดูแล

4. **ด้านสิทธิในที่ดิน** พบว่ามีกรรูกกล้าที่ดินระหว่างชาวบ้านด้วยกันเอง รวมไปถึงการไม่มีการจัดทำข้อมูลอย่างเป็นระบบ เช่น ขอบเขตพื้นที่ ประวัติการสืบทอดสิทธิในการทำกิน ฯลฯ เพื่อประกอบการอ้างอิงถึงสิทธิของชุมชน

สรุปข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

จากการตรวจสอบและรับฟังข้อมูลคณะกรรมการมาธิการฯ ได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาที่สำคัญของชาวบ้านหมู่บ้านมุเซอร์ปะโล่ว โดยมีข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหา คือ

1. การรวบรวมและจัดทำข้อมูลประวัติของบุคคลและประวัติของหมู่บ้าน รวมทั้งการจัดทำแผนที่ที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงสิทธิเพื่อขอมีบัตรประจำตัวประชาชน การจัดทำสารบบแผนที่ด้านที่ดินทำกิน
2. การส่งเสริมด้านการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชน รวมทั้งการพัฒนาด้านอาชีพและรายได้ โดยแนวคิดในการพัฒนาหมู่บ้านให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และส่งเสริมด้านการผลิตสินค้าของชุมชนโดยประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การสนับสนุน
3. การพัฒนาระบบสาธารณสุข การส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวและการวางแผนเรื่องการออม โดยมีหน่วยงานที่เข้าไปให้การช่วยเหลือ อาทิ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นต้น

ส่วนที่ 3 : วันศุกร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2555

◆ เวลา 10.30 – 12.00 นาฬิกา ศึกษาดูงานเครือข่ายด้านการพัฒนาวัฒนธรรมชุมชน มูลนิธิสื่อชาวบ้าน (มะขามป้อม) วิถีชีวิตและประเพณีท้องถิ่นของชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าปะห่องและเผ่าละหู่ ตำบลแม่ละ อำเภอยางชุมน้อย

หมู่บ้านปางแดง เป็นชุมชนชาวไทยภูเขาเผ่าปะห่องและเผ่าละหู่ หรือชนเผ่าดาราอั้ง ทั้งนี้ในอดีตชาวบ้านปางแดงอาศัยอยู่ตะเข็บชายไทย-พม่า แต่เมื่อถูกรุกรานอย่างหนักจึงอพยพเข้ามาพักอาศัยในประเทศไทย ที่บ้านนอแล ดอยอ่างขาง ต่อมาเจ้าหน้าที่ได้นำชนเผ่าดาราอั้งมาปลูกป่าอำเภอยางชุมน้อย เมื่อปลูกป่าเสร็จเจ้าหน้าที่ไม่ได้พากลับ ชาวบ้านจึงต้องปลูกกระท่อมอาศัยอยู่ที่บ้านปางแดง ในเขตอำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ

อย่างไรก็ตาม หลังจากอาศัยอยู่บ้านปางแดง ชาวบ้านปางแดงก็ถูกคุกคามเรื่อยมาและถูกจับครั้งแรกในปี 2536 ในข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ครั้งที่ 2 เมื่อปี 2541 เผ่าดาราอั้ง บ้านปางแดงนอกถูกจับในข้อหาบุกรุกและแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติเช่นกัน และครั้งที่ 3 เมื่อปี 2547 เจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร อส. ได้เข้าจับกุมชาวบ้านปางแดงอีกครั้ง แต่ครั้งนี้มีทั้งผู้หญิงและชายการจับกุมครั้งดังกล่าว ปรากฏว่าไม่มีหมายค้นหมายจับและมีการตั้งข้อหาบุกรุกป่าสงวน

การจับกุมทั้ง 3 ครั้ง ได้ทำให้หลายหน่วยงานได้เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชนของชาวบ้านปางแดงและเข้ามาให้การช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนคณะทำงานแก้ไขปัญหาความยากจน ด้านที่ดิน ภายใต้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) ซึ่งนำโดย พล.อ.สุรินทร์ พิกุลทอง ประธานอนุกรรมการฯ ได้นำคณะทำงานลงพื้นที่หมู่บ้านปางแดงเพื่อหารือแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินให้กับชาวบ้าน โดยขั้นต้นให้สำรวจแนวเขตที่ดินก่อนว่าพื้นที่ใดอยู่ในเขตป่าสงวน พื้นที่ใดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและมีจำนวนเนื้อที่เท่าไร และสำรวจว่าชาวบ้าน

อาศัยอยู่ตรงส่วนไหน มีพื้นที่ทำกินตรงไหน เนื้อที่เท่าไร แล้วก็สำรวจข้อมูลพื้นฐานของชาวบ้านทั้งหมด ทั้งจำนวนประชากร การประกอบอาชีพแล้วนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำลงในแผนที่ และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างได้ผลให้ตั้งคณะทำงานในพื้นที่ขึ้นมาหนึ่งคณะเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินของชาวบ้านปางแดง โดยให้มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหลายๆ ส่วน เช่น นายอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยงานป่าไม้ ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนชาวบ้าน รวมทั้ง องค์กรภาคประชาชน จนกระทั่งปัจจุบันชุมชนปางแดงได้รับการช่วยเหลือให้ใช้ที่ดินเพื่อสร้างบ้านได้

สรุปข้อเท็จจริงและสภาพปัญหา

จากการตรวจสอบและรับฟังข้อมูลคณะกรรมการฯ ได้รับทราบถึงข้อเท็จจริง ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของชาวบ้านหมู่บ้านปางแดง คือ

1. ปัญหาเรื่องสัญชาติที่ทำให้ชาวบ้านไม่สามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ การเข้ารับการศึกษ การเดินทางออกนอกพื้นที่ การออกไปประกอบอาชีพรับจ้างนอกชุมชน
2. ปัญหาด้านที่ดินทำกินซึ่งพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำการเกษตร ทำให้ต้องออกไปทำงานรับจ้างนอกชุมชน ซึ่งชาวบ้านส่วนหนึ่งได้ถูกจับกุมเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือบางกรณีอาจถูกเอาผิดเอาเปรียบจากนายจ้าง
3. ปัญหาเรื่องการศึกษาของเยาวชนที่จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งไม่มีโอกาสศึกษาต่อในระดับชั้นที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงมีการประสานงานไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อช่วยเหลือผลักดันให้โรงเรียนบ้านปางแดงขยายโอกาสจนถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรือจัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน (กศน.) ในหมู่บ้านปางแดง.

2.6 สิทธิการดูแลผู้ต้องขังและนักโทษ ในด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนสิทธิมนุษยชนกับระบบติดตามความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง (Electronic Monitoring)

สถานะนักโทษล้นคุกหรือผู้ต้องขังล้นเรือนจำในประเทศไทยนับเป็นสถานะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ในขณะที่จำนวนผู้ต้องขังในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2555 มีอยู่ 239,684 คน แต่ความจุปกติของเรือนจำที่จะรองรับได้มีเพียง 160,000 คน เท่านั้น เท่ากับผู้ต้องขังเกินความจุของเรือนจำที่จะรองรับได้อยู่ถึง 80,000 กว่าคน และหากจะพิจารณาถึงสถิติผู้ต้องขังในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ก็พบว่าจำนวนผู้ต้องขังเกินความจุปกติ ที่เรือนจำจะรองรับได้ในทุกปี ทั้งนี้จำนวนผู้ผลิตขังได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเดือนละ 2,300 คน ดังนั้นหากจำนวนผู้ต้องขังยังเพิ่มขึ้นในอัตราดังกล่าวโดยไม่มีมาตรการใดๆ มาสกัดกั้นแล้ว จำนวนผู้ต้องขังจะเพิ่มขึ้นเป็น 300,000 คน ภายในปี พ.ศ. 2557 ซึ่งจะเกินจุปกติที่เรือนจำจะรองรับได้ถึงเกือบ 2 เท่า

สภาพความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือที่เรียกว่าสถานะผู้ต้องขังล้นเรือนจำไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังในทางลบเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเรือนจำอีกด้วย เพราะทำให้การจัดสวัสดิการและการดูแลผู้ต้องขังในด้านต่างๆ ทำได้ด้วยความยากลำบาก สภาพความแออัดทำให้ผู้ต้องขังต้องนอน กินและใช้ชีวิตความเป็นอยู่อย่างแออัด ผู้ต้องขังจำนวนมากต้องว่างงานเนื่องจากไม่มีสภาพที่เพียงพอและไม่มีความเพียงพอที่จะจ่ายให้

ผู้ต้องขัง ทำให้ผู้ต้องขังต้องอยู่ว้างๆ คิดฟุ้งซ่าน และหันไปมีพฤติกรรมละเมิดกฎระเบียบของเรือนจำ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นการพนันหรือแม้แต่หันไปสู่การกระทำผิดกฎหมายหรือประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติดในเรือนจำ

สภาพการณ์เช่นนี้ เพิ่มทวีขึ้นเมื่ออัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เรือนจำ ไม่ได้สัดส่วนกับผู้ต้องขัง ขณะที่จำนวนผู้ต้องขังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่จำนวนเจ้าหน้าที่ยังคงเดิม ทำให้อัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังของประเทศไทยห่างไกลจากมาตรฐานมาก ในขณะที่ประเทศอื่นๆ จะมีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังประมาณ 1 ต่อ 3 ถึง 1 ต่อ 6 และมาตรฐานสหประชาชาติคือ 1 ต่อ 5 ประเทศไทยมีอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขัง 1 ต่อ 20 คือ มีเจ้าหน้าที่ 11,000 คน แต่มีผู้ต้องขัง 240,000 คน ที่สำคัญ ในการปฏิบัติงานภายในแดนเรือนจำจริง ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่น้อยลงไปอีกเพราะเจ้าหน้าที่อีกส่วนต้องไปปฏิบัติหน้าที่ภายนอกแดน หรือปฏิบัติงานบริหารบนที่ทำการในขณะที่ในแดนหนึ่งๆ อาจมีผู้ต้องขังถึง 1,000 คน แต่มีเจ้าหน้าที่ดูแลเพียง 12 คน ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึงและไม่สามารถที่จะควบคุมรักษาวินัยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่กลับตกเป็นเบี้ยล่างผู้ต้องขัง ซึ่งได้รับการคุ้มครองเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้นโดยอาศัยการร้องเรียนเป็นเครื่องมือในการต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเรือนจำขณะนี้จึงเป็นผลมาจากความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำหรือสภาวะนักโทษล้นคุกเป็นสำคัญ ความแออัดยัดเยียดของผู้ต้องขังในเรือนจำเป็นผลมาจากที่ผู้กระทำไม่ว่าจะเป็นคดีเล็กคดีใหญ่ คดีที่ศาลยังไม่ตัดสินเด็ดขาดจะถูกส่งเข้าเรือนจำเป็นส่วนใหญ่เป็นผลให้ประเทศไทยมีอัตราส่วนของผู้ต้องขังต่อประชากร 100,000 คน สูงกว่าประเทศอื่นๆ มาก สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่า ขณะนี้ประเทศไทยใช้โทษจำคุกเป็นเสมือนยาครอบจักรวาลที่ใช้รักษาโรคต่างๆ สารพัดโรคเหมือนกันหมดหรือไม่ ถ้าหากว่าการใช้โทษจำคุกเป็นยาครอบจักรวาลเหมาะสำหรับผู้กระทำผิดทุกประเภทจริง และเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยจัดการกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมได้จริงแล้วผู้ต้องขังจะล้นคุกจะแออัดยัดเยียดกันเท่าใด ก็เป็นสิ่งที่ต้องทำและควรจะไปทางประมาณมาสร้างมาขยายเรือนจำให้เพิ่มมากขึ้น สังคมจะได้ปลอดภัยจากอาชญากรรมมากขึ้น แต่ตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น โทษจำคุกไม่ได้เหมาะกับผู้กระทำผิดทุกประเภท ในทางตรงกันข้ามเรือนจำควรเป็นสถานที่ควบคุมผู้ร้ายสำคัญที่เป็นอันตรายต่อสังคมและต้องควบคุมตัว เพื่อมิให้ออกไปก่อความเดือดร้อนต่อสังคมภายนอกแต่เรือนจำไม่เหมาะสำหรับผู้กระทำผิดครั้งแรกที่กระทำผิดในคดีไม่ร้ายแรงหรือกระทำโดยพลั้งพลาด ไม่มีสันดานเป็นผู้ร้ายหรือผู้ติดยาเสพติด บุคคลเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการจำคุก เพราะการนำบุคคลเหล่านี้มาขังไว้ในเรือนจำจะทำให้เกิดการเรียนรู้ถ่ายทอดพฤติกรรมอาชญากร เกิดความเคยชินต่อคุกตารางและไม่เกรงกลัวคุกตารางอีกต่อไป นอกจากนี้ยังทำให้มีชนชั้นกึ่งติดหลัง ถูกสังคมตราหน้าว่าเป็นคนชั่ว คุกขี้ตารางที่สังคมไม่ยอมรับ ทำให้ยากต่อการกลับไปเป็นพลเมืองดี การเอาคนเหล่านี้เข้าไปไว้ในเรือนจำจึงเท่ากับเป็นการสร้างอาชญากรรมขึ้นมาใหม่ ในทางตรงข้ามผู้กระทำผิดในคดีเสพยาเสพติด ควรส่งไปบำบัดรักษา ส่วนผู้กระทำผิดในคดีเล็กน้อย ทำผิดครั้งแรกหรือผู้กระทำผิดในคดีไม่ร้ายแรงทำผิดโดยพลั้งพลาดควรใช้วิธีการปฏิบัติที่เป็นทางเลือกอื่นๆ แทนโทษจำคุก ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี

มาตรการในการลดความแออัดยัดเยียดในเรือนจำโดยการหันไปใช้มาตรการทางเลือกแทนการใช้โทษจำคุกในเรือนจำครอบคลุมตั้งแต่การเบี่ยงเบนก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจนถึงการใช้มาตรการทางเลือกในการลดโทษหรือนักโทษจำคุก มาตรการดังกล่าวได้แก่

1. การกำหนดให้ความผิดทางอาญาบางประเภทเป็นความผิดอันยอมความได้ เช่น ความผิดที่เกี่ยวกับการลักทรัพย์บางประเภท

2. การยกเลิกการใช้โทษทางอาญาสำหรับความผิดอาญาบางประเภทที่มีฐานความผิดทางแพ่ง โดยกำหนดให้ใช้โทษอย่างอื่นแทนโทษทางอาญา เช่น กรณีความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คอาจใช้การห้ามใช้เช็คอีกต่อไปหรือมาตรการอื่นๆ

3. สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการชะลอการฟ้องสำหรับคดีอาญาบางประเภทในชั้นพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการเพื่อเบี่ยงเบนคดีไม่ต้องเข้าสู่ศาลโดยมีเงื่อนไขการคุมความประพฤติ หากผิดเงื่อนไขก็จะถูกฟ้องต่อไป

4. สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการคุมประพฤติสำหรับผู้กระทำผิดทางอาญาให้มากขึ้นโดยการขยายกฎเกณฑ์และเงื่อนไข แต่เพื่อให้สังคมมีความมั่นใจในการระบบคุมประพฤติ จึงควรนำเครื่องมือ Electronic Monitoring (EM) มาใช้ และรัฐควรให้การสนับสนุนกรมคุมประพฤติให้มากขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับการทำงานคุมประพฤติที่เพิ่มขึ้น

5. ควรมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนและพิจารณาคดีในเรือนจำลดน้อยลง ทั้งนี้อาจกำหนดให้มีการใช้เครื่องมือ Electronic Monitoring ประกอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมและความมั่นใจในการติดตามการหลบหนี

6. เร่งรัดให้มีการประกาศกระทรวงยุติธรรมในการกำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงยุติธรรม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดสถานที่อื่นที่ใช้ในการขัง จำคุกหรือควบคุมผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือผู้ซึ่งต้องจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุด พ.ศ.2552 โดยเร็ว ซึ่งหากกระทรวงยุติธรรมได้กำหนดสถานที่ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงนี้แล้ว ศาลอาจมีคำสั่งให้จำเลยอยู่ในความควบคุมในสถานที่อื่นอันควรนอกจากเรือนจำหรือสถานที่อื่นที่กำหนดในหมายจำคุกก็ได้ โดยเป็นไปตามมาตรา 89 วรรคหนึ่ง และวรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีวิธีการควบคุมและมีมาตรการป้องกันการหลบหนีโดยอาจนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้ประกอบด้วย

7. ปรับปรุงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพักการลงโทษโดยการขยายระยะเวลาการรับโทษในเรือนจำมาแล้วจากที่เกณฑ์กำหนดไว้ต้องรับโทษมาแล้วขั้นต่ำจาก 2/3 เป็น 1 ใน 3 เพื่อให้ผู้ต้องขังมีสิทธิขอพักการลงโทษมากขึ้น แต่เพื่อความมั่นใจของสังคมควรนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้ประกอบ

8. ผ่อนปรนการพักการลงโทษกรณีพิเศษให้มากขึ้น ทั้งนี้ให้นำระบบ Electronic Monitoring มาใช้เพื่อลดความระแวงของสังคมและควรมีการเปิดกว้างให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมเป็นกรรมการพิจารณาด้วยเพื่อความโปร่งใส

9. สนับสนุนให้มีโครงการโรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชภัฏเพิ่มขึ้นเพื่อให้ผู้ต้องขังได้เข้ารับการอบรมก่อนปล่อยพักการลงโทษกรณีพิเศษ

10. เพิ่มศักยภาพของเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิดที่จัดทำเป็นศูนย์เตรียมการปลดปล่อยให้สามารถรองรับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษได้มากขึ้น เพื่อเป็นการระบายผู้ต้องขังจากเรือนจำใหญ่มาไว้ที่ศูนย์เตรียมความพร้อมก่อนปล่อยเป็นการลดความแออัดในเรือนจำใหญ่ ทั้งนี้อาจนำเครื่องมือ Electronic Monitoring มาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมพร้อมทั้งแก้ไขระเบียบกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับอัตราส่วนการควบคุมของผู้คุมต่อผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราวให้มากขึ้นด้วย

มาตรการทั้ง 10 ข้อนี้ เป็นมาตรการในการรองรับผู้ต้องขังในคดีที่ทำผิดไม่ร้ายแรงหรือไม่มีพฤติกรรมการอาชญากรออกจากระบบเรือนจำ เพื่อให้เรือนจำเป็นที่คุมขังผู้ต้องขังที่เป็นอันตรายต่อสังคมหรือผู้ต้องขังรายสำคัญเมื่อใช้เรือนจำที่คุมขังเฉพาะผู้ต้องขังที่เป็นผู้ร้ายสำคัญ เรือนจำก็ไม่แออัดและสามารถปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้การดูแลอบรมแก้ไขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถที่จะจำแนกลักษณะ หาสาเหตุการกระทำความบกพร่องทางจิตใจหรือทางสังคม เพื่อวางแผนทางการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลรวมทั้งการควบคุมตัวผู้ร้ายสำคัญหรือผู้ร้ายที่เป็นอันตรายต่อสังคมไว้นานๆ โดยไม่ลดโทษแต่หากเรือนจำมีความแออัดยึดเยียดปะปนกันของผู้ต้องขังประเภทต่างๆ ทั้งผู้ต้องขังที่ทำโดยพลั้งพลาดและผู้ต้องขังที่กระทำผิดร้ายแรงหรือมีลักษณะร้ายการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเหล่านี้ นอกจากจะเกิดความยากลำบากดูแลไม่ทั่วถึง ยังทำให้มีการปฏิบัติต่อคนที่มีลักษณะร้ายด้วยโทษเบาเกินไปและปฏิบัติต่อคนพลั้งพลาดหนักเกินไป

การจะสร้างเรือนจำประเภทต่างๆ ขึ้นมารองรับจำนวนผู้ต้องขังที่เพิ่มขึ้นนับเป็นการแก้ปัญหาเพียงชั่วคราวเพราะตราบโศกสงคมยังไม่มีมาตรการลงโทษที่เป็นทางเลือกอื่นๆ ในแบบก้าวหน้าแทนโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำผิดบางประเภทแล้ว จะสร้างเรือนจำเพิ่มอีกเท่าไรก็ไม่เพียงพอ และเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการโดยตรง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโทษจำคุกไม่ใช่เป้าหมายของการลงโทษและไม่ใช่ว่าครอบจักรวาลสำหรับผู้กระทำผิดทุกประเภท หากแต่เป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการปฏิบัติต่อคนที่ทำผิด ซึ่งยังมีวิธีการอื่นๆ อีกหลายวิธี ตามแต่ลักษณะของความหนักเบาของคดีและลักษณะของผู้กระทำผิด

อย่างไรก็ตาม กระแสการพูดถึงประเด็นเรื่องสิทธิผู้ต้องขังก็เริ่มมีมากขึ้นในหมู่นักสิทธิมนุษยชนหรือผู้ทำงานคลุกคลีกับคุก เช่น การกล่าวถึงการเสียชีวิตของผู้ต้องขังในเรือนจำอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลอย่างเหมาะสม หรือปัญหาการซ้อมทรมานผู้ต้องขัง เป็นต้น กรณีเหล่านี้เริ่มเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางมากขึ้น เพราะโดยหลักยุติธรรม หลักกฎหมายอาญาอันเป็นที่ยอมรับในทางสากลนั้น โทษจำคุกเป็นโทษที่มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพในส่วนของอิสรภาพเป็นหลัก มิใช่ว่าตกเป็นนักโทษแล้ว รัฐจะละเลยสิทธิพื้นฐานอื่นๆ โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือจะเลือกปฏิบัติต่อพวกเขาอย่างไรก็ได้ ขณะเดียวกันหากติดตามและให้ความสำคัญกับพลวัตของเรือนจำในประเทศไทย โดยเฉพาะความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรือนจำในช่วงปี 2556 ที่ผ่านมานั้น กรมราชทัณฑ์ได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายใหม่ๆ หลายประการ โดยเฉพาะการสร้างเรือนจำใหม่กว่า 42 แห่ง

ทั่วประเทศ เพื่อทดแทนเรือนจำเก่าที่มีสภาพแออัดและอยู่ในเขตพื้นที่ชุมชน และเตรียมเปิดใช้เรือนจำความมั่นคงสูงสุด (Super-maximum Security Prison) ซึ่งมีรูปแบบการควบคุมที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้นเพื่อใช้สำหรับกลุ่มนักโทษคดีร้ายแรง หรือมีความประพฤติรุนแรง โดยนโยบายเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นลอยๆ หากแต่เกิดจากความพยายามแก้ปัญหาาระดับโครงสร้างของเรือนจำไทย

ตังกรณีการศึกษาทางด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขังและนักโทษ

การศึกษาทางด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขังและนักโทษ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค และคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษาติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา นำโดย ศาสตราจารย์วิรัตน์ พาณิชยพงษ์ ประธานที่ปรึกษา คณะกรรมการฯ ด้านสิทธิมนุษยชนและประธานคณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา และพลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัด กรรมการสิทธิมนุษยชน ในฐานะประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม และคณะ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2554 ณ เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ทัดพลสถาน โรงพยาบาลราชพัสดุสถานที่ควบคุมตัวและสถานที่เพื่อการตรวจพิสูจน์เรือนจำกลางคลองเปรมและเรือนจำกลางบางขวาง เพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ถูกจับกุมคุมขังและนักโทษ การดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังหรือนักโทษ อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังและนักโทษให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นการพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญเบื้องต้นบุคคลที่เป็น “ผู้ต้องขัง” หรือ “นักโทษ” ถือเป็นบุคคลที่ถูกจำกัดอิสรภาพ โดยจะต้องเข้ารับโทษอยู่ในเรือนจำหรือสถานที่คุมขังตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องรับโทษในการกระทำความผิด แม้ว่าบุคคลนั้นจะได้กระทำไม่ว่าโดยเจตนาหรือกระทำโดยไม่มีเจตนาก็ตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิของผู้ต้องขังหรือนักโทษย่อมที่จะต้องมีน้อยกว่าบุคคลปกติเพราะเหตุที่เคยกระทำความผิดไว้ ถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม “ผู้ต้องขัง” หรือ “นักโทษ” ก็มีสถานะของ “บุคคล” ซึ่งมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกับบุคคลทุกคน ดังนั้นในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงจำเป็น ที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ “ผู้ต้องขัง” หรือ “นักโทษ” ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้กับการมีชีวิตและความมั่นคงในชีวิตและร่างกายของบุคคลอันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนการปฏิบัติตามมาตรฐานของกรมราชทัณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองและคุ้มครองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับบุคคลทุกคน รวมทั้งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้หลายมาตราเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งจะต้องมีกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะไปจำกัดหรือทำลายสิทธิ ในชีวิตและร่างกายของประชาชนได้

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาในประเด็นต่างๆ ได้แก่

1. สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับการลงโทษประหารชีวิต
2. สิทธิของนักโทษหรือผู้ถูกคุมขังในการได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติหรือสิทธิได้รับคำปรึกษาทางด้านกฎหมายจากทนายความ
3. สิทธิของนักโทษและผู้ถูกจับกุมคุมขังประเภทต่างๆ ได้แก่ ผู้ถูกกักขัง ผู้ถูกกักขังระหว่างสอบสวนและผู้ถูกกักขังระหว่างพิจารณาผู้ถูกควบคุม หรือนักโทษระหว่างอุทธรณ์-ฎีกา นักโทษเด็ดขาด และนักโทษประหาร ได้แก่ การปฏิบัติต่อนักโทษและผู้ถูกจับกุมคุมขังและการแยกสถานที่ในการควบคุม
4. สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและฝึกวิชาชีพระหว่างต้องขัง การบริหารจัดการเรื่องนักโทษแรกรับและการปฏิบัติเกี่ยวกับการคัดแยกนักโทษ เช่น นักโทษระหว่างการพิจารณาคดีกับนักโทษเด็ดขาด ตลอดจนวิธีการจำแนกนักโทษและสิทธิของนักโทษในการเลือกที่จะอยู่หรือทำงานตามความถนัดของตน
5. สิทธิของนักโทษที่เป็นชาวต่างชาติที่ถูกจับกุมคุมขังในเรือนจำของประเทศไทยโดยศึกษาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานเอกอัครราชทูต รวมทั้งแนวคิดของการจัดระบบสวัสดิการเพื่อดูแลนักโทษชาวต่างชาติที่ถูกจับกุมคุมขัง และนำมาเปรียบเทียบกับการคุ้มครองดูแลคนไทยที่ถูกดำเนินคดีในต่างประเทศ

จากเดินทางศึกษาดูงานและเข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คณะอนุกรรมการ ได้มีการสังเคราะห์ประเด็นจากการรับฟังข้อมูลข้อเท็จจริง สภาพปัญหาและอุปสรรคและนำมาพิจารณาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องขังและนักโทษที่เหมาะสม โดยคณะอนุกรรมการฯ เห็นควรมุ่งประเด็นสำคัญไปยังการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการนำเสนอเพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา สรุปสาระสำคัญดังนี้

ประมวลประเด็นปัญหาและอุปสรรค

1. ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกายภาพ

1.1 ปัญหาสภาพความแออัดที่คุมขังของเรือนจำ หรือปัญหา “นักโทษล้นคุก” ถือเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังและนักโทษ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ กล่าวคือ ในปัจจุบันพบว่าเรือนจำของประเทศไทยมีสภาพที่แออัดและมีข้อจำกัดสำคัญในเรื่องของพื้นที่ซึ่งหากเปรียบเทียบกับจำนวนของผู้ต้องขังและนักโทษที่มีอยู่ในเรือนจำ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้ต้องขังและนักโทษที่มีอยู่เดิมและผู้ต้องขังและนักโทษที่เพิ่มขึ้นใหม่ ปรากฏว่ามีสภาพที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตามที่คณะกรรมการของยุโรปเพื่อป้องกันการทรมาน หรือ The European Committee for the Prevention of Torture : CPT ได้กำหนดพื้นที่ใช้คุมขังต่ำสุดสำหรับนักโทษไว้ที่ 4 ตารางเมตร/คน หากแต่ตัวเลขของพื้นที่เรือนจำของประเทศไทยต่อนักโทษ

1 คน จะเฉลี่ยอยู่ที่ 1.09 ตารางเมตร เท่านั้น นอกจากนี้ปัญหาสภาพความแออัดของเรือนจำยังได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการที่สำคัญต่างๆ ได้แก่ การจัดสถานที่ในการควบคุมนักโทษระหว่างการพิจารณาคดีกับนักโทษเด็ดขาดและการคัดแยกประเภทของผู้ต้องขังและนักโทษ อันนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ เช่น การถ่ายทอดประสิทธิภาพของการก่ออาชญากรรมจากนักโทษที่มีความผิดอุกฉกรรจ์ไปยังนักโทษที่ทำความผิดหลุโทษจนก่อให้เกิดพฤติกรรมกระทำทำความผิดที่หนักขึ้น เป็นต้น

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการพบญาติหรือทนายความ สิทธิในการพบญาติหรือสิทธิในการพบทนายความควรครอบคลุมถึงสิทธิในการพูดคุยกับทนายความอย่างเป็นทางการ และเป็นส่วนตัว และผู้ต้องขังและนักโทษควรมีโอกาสพบปะพูดคุยกับญาติหรือทนายความอย่างเหมาะสม โดยมีการจัดสถานที่ที่มีความเป็นส่วนตัวและไม่มีเจ้าหน้าที่ของเรือนจำเข้าร่วมรับฟังด้วย อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยทำให้ผู้ต้องขังและนักโทษได้รับความลำบากในการติดต่อจากครอบครัว โดยสถานที่ซึ่งใช้สำหรับติดต่อกับผู้ต้องขังและนักโทษหรือห้องพบญาติมีลักษณะเป็นการใช้โทรศัพท์เป็นสื่อกลางในการสื่อสารซึ่งมีความเสี่ยงต่อการถูกดักฟังการสนทนาได้

1.3 ปัญหาสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผู้ต้องขังและนักโทษมีความเสี่ยงต่อการถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลโดยจะได้รับความรู้เพียงข้อมูลที่ถูกต้องจากเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม พบว่าในการปฏิบัติหน้าที่บางประการอาจเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ต้องขังและนักโทษได้ เช่น การตรวจยึดจดหมาย การจำกัดจำนวนของจดหมาย หรือการกำหนดวันที่จะส่งจดหมายของผู้ต้องขังและนักโทษ เป็นต้น

1.4 ปัญหาการดูแลและให้บริการด้านสาธารณสุข แม้ในปัจจุบันจะมีการปรับปรุงมาตรฐานในเรื่องสุขอนามัยของผู้ต้องขังและนักโทษ รวมไปถึงการควบคุมดูแลและคัดกรองผู้ป่วยเพื่อป้องกันการติดเชื้อในเรือนจำที่เพิ่มขึ้น แต่จากสภาพความแออัดและจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ จึงทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงของการแพร่เชื้อของโรคติดต่อสำคัญ เช่น เชื้อโรคเอดส์ วัณโรคและไวรัสตับอักเสบรวมทั้งระบบการดูแลคัดแยกผู้ป่วยที่มีอาการทางจิตในเรือนจำอาจยังไม่ทั่วถึง ทำให้การดูแลและรักษา ยังมีไม่เพียงพอ

2. ปัญหาและอุปสรรคด้านกระบวนการ

2.1 ปัญหาด้านการบริหารจัดการงบประมาณ จากข้อเท็จจริงพบว่าการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ในส่วนของการบริหารงานเรือนจำ มีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะในแผนงานระดับใหญ่เมื่อเทียบกับจำนวนผู้ต้องขังและนักโทษที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนจากส่วนราชการ ซึ่งถ่ายโอนภารกิจมายังกรมราชทัณฑ์ เช่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของผู้ที่นำมาฝากขังไว้ที่เรือนจำ เช่น ผู้ต้องขังชั่วคราวหรือผู้ที่เข้ารับการรักษาเสถียรเป็นจำนวนเงินงบประมาณที่น้อยและการโอนไม่สอดคล้องกับระยะเวลาในการดำเนินงาน

2.2 ปัญหาด้านบุคลากร กรมราชทัณฑ์ได้รับการอนุมัติเจ้าหน้าที่ไม่เต็มตามกรอบอัตรากำลัง รวมทั้งยังมีการแบ่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในส่วนอื่นๆ เช่น การดูแลผู้ต้องขังชั่วคราวหรือผู้ที่เข้ารับ การบำบัดยาเสพติด การดูแลผู้ต้องขังของศาล ดังนั้น เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานจริงภายในเรือนจำจึงมี อยู่ไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังขาดเจ้าหน้าที่เฉพาะทางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในด้านสาธารณสุข เช่น แพทย์ หรือนักจิตเวช เป็นต้น

2.3 ทศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มุ่งเน้นการใช้อำนาจ โดยถือว่าการคุมขังผู้ต้องขัง หรือ นักโทษ เป็นมาตรการการลงโทษมากกว่าความรับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เคารพต่อศักดิ์ศรี ของความเป็นมนุษย์ของบุคคลดังกล่าว ยกตัวอย่าง กรณีการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าจัดการ ชั้นเด็ดขาดกับนักโทษที่ก่อการจลาจล ซึ่งลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาด้วยความรุนแรงหรือมีแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจและความรุนแรง มากกว่าการพิจารณาเหตุผล ที่แท้จริงและแก้ไข้ปัญหา

3. ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมาย

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต การลงโทษด้วยการประหารชีวิตเป็นสิ่งที่ถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของ “ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์” ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2555 มาตรา 32 ได้บัญญัติ หลักการที่ห้ามมิให้รัฐเข้าไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วยการทรมาน การทรมานกรรมหรือ ลงโทษด้วยวิธีการทรมานโหดร้าย ดังนั้น การลงโทษด้วยวิธีการประหารชีวิตจึงอาจเป็นประเด็น ที่ส่งผลถึงภาพลักษณ์ของระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย แม้ว่าข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ พบว่า การลงโทษประหารชีวิตจะไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง รวมทั้งมีขั้นตอนก่อนถึงการประหารชีวิตจริง ค่อนข้างมากโดยเฉพาะการที่นักโทษจะมีสิทธิในการทูลเกล้าเพื่อขอพระราชทานอภัยโทษและจะถูก ประหารชีวิต เมื่อฎีกานั้นตกไป

3.2 ปัญหาการพันนาการผู้ต้องหาหรือจำเลยการพันนาการได้ส่งผลกระทบต่อที่สำคัญ ต่อผู้ต้องขังหรือนักโทษ คือ ความทุกข์ทรมานจากบาดแผลและการติดเชื้อมตามร่างกาย รวมไปถึง ความทุกข์ทรมานทางจิตใจที่อาจบีบคั้นให้ผู้ต้องขังหรือนักโทษแสดงพฤติกรรมที่รุนแรงในเวลาต่อมา ทั้งนี้แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าการใช้เครื่องพันนาการเป็นการป้องกันเหตุร้ายหรือป้องกันการหลบหนี ของผู้ต้องขังหรือนักโทษที่มีประสิทธิภาพ และเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจใช้เครื่องพันนาการตาม พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 11 (2541) ออก ตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์พ.ศ. 2479 ก็ตาม แต่การใส่เครื่องพันนาการนั้นก็จำเป็นที่ จะต้องคำนึงถึงประเด็นความเหมาะสมและความจำเป็นด้วย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในประเด็น ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 86 กลับพบว่า กฎหมาย ดังกล่าวได้วางแนวทางกับเจ้าหน้าที่อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้ระบุว่าการควบคุมผู้ถูกจับให้ใช้วิธีการอย่างไร ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการยากที่จะพิจารณาว่า กรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เครื่องพันนาการ ตามความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. การพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังและนักโทษในด้านเรือนจำโดยคำนึงถึงมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งมีการพิจารณางบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานมีการบริหารจัดการเรือนจำอย่างเหมาะสม โดยมีสถานที่เจ้าหน้าที่และทรัพยากรในการทำงานที่เพียงพอและเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริง
2. การเสริมสร้างการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีระบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีความเข้มแข็ง อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิผู้ต้องขังและนักโทษ
3. การปลูกฝังทัศนคติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังและนักโทษ โดยการกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวในทุกขั้นตอน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและการคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์รวมทั้งการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังและนักโทษ
4. การสนับสนุนโครงการหรือแผนงานที่มีกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟูทางกายและใจของผู้ต้องขังและนักโทษในด้านต่างๆ ที่หลากหลาย ได้แก่ กิจกรรมด้านวัฒนธรรม ด้านการศึกษา ด้านการสนทนา การพัฒนาอาชีพ ซึ่งในด้านของการฝึกอาชีพนี้ควรมีการพิจารณาถึงความต้องการของตลาดแรงงานภายนอกควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างสวัสดิภาพของผู้ต้องขังและนักโทษที่จะกลับคืนสู่สังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
5. การสนับสนุนและรณรงค์ให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมที่ถูกต้องเกี่ยวกับผู้ต้องขังและนักโทษ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวสามารถกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างดีที่สุดในนี้ด้วยความช่วยเหลือและการมีส่วนร่วมของชุมชนและหน่วยงานด้านสังคม

ข้อเสนอแนะด้านมาตรการทางกฎหมาย

1. การพิจารณาประเด็นโทษประหารชีวิต เช่น การศึกษาเกี่ยวกับการยกเลิกโทษ ประหารชีวิต โดยศึกษาแนวทางการของฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิต ผลกระทบจากการยกเลิกโทษประหารชีวิต วิธีการยกเลิกโทษประหารชีวิตแก้ไขกฎหมาย หรือการงดใช้โทษประหารชีวิตเป็นจำคุกตลอดชีวิต เป็นต้น
2. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตัวผู้ต้องหาและนักโทษ ในส่วนของการใช้เครื่องพันธนาการ โดยให้มีรายละเอียดของขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม ยังคงเป็นประเด็นที่ถูกยกมากล่าวถึงเสมอ และยังคงมีการต่อเนื่องไปจนถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ยังให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐตามหลักนิติธรรมนี้ ดังรายมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. คำแถลงเรื่อง “ข้อเสนอกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดย ศ.ดร.คณิต ณ นคร ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2557 ณ ห้องประชุม สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น 16/2 ความว่า

ข้อเสนอกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้พิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่ได้มีการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557

ด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือ คปก. เป็นกลไกที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปกฎหมายของประเทศทั้งระบบและปฏิรูปกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่ากระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการปฏิรูปประเทศครั้งสำคัญ ที่ต้องตระหนักให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญ และเป็นการวางกรอบการบริหารจัดการประเทศในด้านต่าง ๆ ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยได้พิจารณากรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในประเด็นที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงประเด็นอื่นที่เห็นควรให้คงไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อเสนอใหม่ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปประเทศ

การพิจารณาจัดทำกรอร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือ คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและคณะทำงาน ที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาศึกษาและจัดทำข้อเสนอ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง รวมถึงรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ รวมถึงการสังเคราะห์งานวิจัยหรืองานวิชาการที่มีอยู่แล้วในแต่ละประเด็น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่อยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 2 ประการ คือ องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเห็นว่า ในบททั่วไปของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และต้องเพิ่มเติมหลักการสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งประชาชนชาวไทยที่มีความเป็นพหุเชื้อชาติ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

การใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และกำหนดผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้วางกรอบการปฏิรูปร่างรัฐธรรมนูญด้านต่างๆ ที่สำคัญไว้ดังนี้

ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ เสนอให้คุ้มครองความเสมอภาคเท่าเทียมของบุคคลทุกมิติ โดยกำหนดให้หญิงชายและบุคคลทุกเพศสภาพมีสิทธิเท่าเทียมกันและได้รับการคุ้มครอง และกำหนด

ให้การตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมืองและการตรวจสอบอำนาจรัฐต้องมีสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

ด้านสิทธิในสวัสดิการสังคม ยืนยันให้คงหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เรื่องสิทธิ ด้านผู้สูงอายุ สิทธิคนทำงาน สิทธิเด็ก สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียม และเพิ่มเติมด้านสิทธิ ในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐอย่างทั่วถึง โดยเพิ่มข้อกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับ การคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายที่ได้รับการบริการสาธารณสุข ตลอดจนได้รับการพิจารณาคดี อย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

ด้านสิทธิเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร การชุมนุม การสมาคม และการแสดงความคิดเห็นของ บุคคลและสื่อมวลชน ยืนยันคงหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และเพิ่มเติมสิทธิในการพัฒนาและ มีส่วนร่วมในการวางแผนเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พร้อมทั้งได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอย่าง เท่าเทียม และรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนการวางแผนการพัฒนาการเวนคืน หรือการออกกฎหมายที่อาจกระทบต่อประชาชน

ด้านสิทธิชุมชน สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เห็นควรให้ยืนยันหลักการรับรอง สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และให้เพิ่มเติมการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการ เข้าถึงและจัดการที่ดิน น้ำ และทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ อย่างทั่วถึงเป็นธรรม และมีการรับรองสิทธิ ในสิ่งแวดล้อมที่ดีไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ทั้งนี้ ในการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมต้องมึ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และต้องสอดคล้องกับการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับ ยุทธศาสตร์

ด้านสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม เห็นว่าให้คงหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และ ต้องบัญญัติหลักการสำคัญในกระบวนการอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการออกกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติที่อาจมีลักษณะไปจำกัดสิทธิซึ่งควรเป็นสิทธิที่ไม่สามารถไปละเมิดได้ เช่น หลักการ สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ หรือหลักการที่จำเลยมีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ ให้การก็ได้ หรือบุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมและได้รับ ค่าตอบแทนที่จำเป็นตามสมควรจากรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ คปก. เห็นควรให้เพิ่มเติมเรื่องสิทธิที่จะได้รับ บริการช่วยเหลือด้านกฎหมายอย่างทั่วถึงทุกขั้นตอน และมีคุณภาพจากรัฐในการเข้าถึงความยุติธรรม ได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผยและเป็นธรรมโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ทรงบงค์คณะ และให้สิทธิ แก่บุคคลที่ได้รับโทษโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุด รวมถึงผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการให้สามารถ ร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้

ด้านศาลและกระบวนการยุติธรรม การปฏิรูปประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้จะต้องปฏิรูปที่ศาล และกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ จึงได้เสนอให้

- ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติ และให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วย กฎหมายลำดับรอง

- การคัดเลือกและการแต่งตั้งผู้พิพากษาทุกระดับเป็นระบบเปิดและกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาให้มีความเหมาะสมทั้งวัยวุฒิ คุณธรรม และประสบการณ์ในด้านต่างๆ ทั้งกฎหมายและสังคม
- ศาลอุทธรณ์เป็นศาลที่พิจารณา (Trial court) และให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ให้แยกศาลแรงงานออกจากศาลยุติธรรม
- กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทหารเท่านั้น ศาลทหารไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่พลเรือนกระทำความผิดด้านกระบวนการยุติธรรม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอให้มีการใช้ยุติธรรมชุมชน กระบวนการยุติธรรมทางเลือกและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และมาตรการอื่นแทนการลงโทษ รวมทั้ง การเบี่ยงเบนหรือหันเหคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น การชะลอการฟ้อง การไกล่เกลี่ย การเยียวยาผู้เสียหาย ลดทอนความเป็นอาชญากรรมเป็นต้น เพื่อลดจำนวนบุคคลและคดีที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักโดยไม่จำเป็น
- ให้มีการปฏิรูปตำรวจซึ่งเป็นกระบวนการต้นทางของกระบวนการยุติธรรมให้มีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั้งการเรียนการสอนและวัฒนธรรมองค์กร ไม่มียศเหมือนทหาร ลดขนาดตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ตำรวจทำหน้าที่เน้นตามภารกิจหลัก คือ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองหรือท้องถิ่น และกระจายงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักให้แก่หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่โดยตรง เช่น จราจรให้ท้องถิ่น ป่าไม้ ให้กรมป่าไม้ ตรวจคนเข้าเมืองให้กระทรวงยุติธรรม
- ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลการสอบสวน การขอให้ศาลออกหมายอาญา รวมถึงการสั่งคดีและการดำเนินคดีในชั้นศาล
- ให้มีงานนิติเวชศาสตร์และนิติวิทยาศาสตร์ต่างๆ ที่เป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและมีมาตรฐาน และประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

ด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง คปก. ยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ที่ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และ คปก. เสนอให้การออกเสียงประชามติต้องไม่เป็นไปเพื่อเป็นคำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ต้องเป็นการกระทำที่มีผลผูกมัดนำไปสู่ข้อยุติ

ด้านการเข้าสู่อำนาจรัฐ การออกแบบกลไกและกระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งที่การออกแบบควรเป็นไปเพื่อให้กระบวนการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม และสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งสะท้อนการได้มาซึ่งผู้แทนที่สามารถทำหน้าที่ตอบสนองประชาชนในพื้นที่ หรือสะท้อนความนิยมของประชาชนโดยรวม การออกแบบระบบเลือกตั้งที่คำนึงถึงผลการเลือกตั้งที่เป็นธรรมต่อผู้สมัคร/พรรคการเมือง และจำนวนที่นั่งในรัฐสภาสะท้อนเจตจำนงของประชาชนที่มาออกเสียงเลือกตั้งอย่างแท้จริง รวมทั้งหลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่เป็นความลับและอิสระปลอดจากอิทธิพลต่างๆ การเลือกตั้งของบุคคลทุกคนเป็น “สิทธิ” ไม่ใช่ “หน้าที่” โดยไม่ควรจำกัดสิทธิการเลือกตั้งไว้เฉพาะบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนราษฎร

เท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้เลือกที่จะใช้สิทธิตามทะเบียนราษฎรหรือไม่ก็ได้เพื่อให้สามารถใช้สิทธิเลือกผู้สมัครในเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยจริงในฐานะผู้ทรงสิทธิทางการเมืองที่แท้จริง

ด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น คปก.เห็นควรให้ยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ในเรื่องหลักการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและให้เพิ่มเติมหลักการกำหนดทิศทางการกำหนดแผนพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะ โดยการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ และรัฐจะต้องสนับสนุนจังหวัดที่ประชาชนมีเจตนารมณ์ต้องการปกครองตนเองเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และให้มีการจัดตั้ง “สภาพลเมืองท้องถิ่น” เป็นองค์กรหนึ่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ด้านนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เห็นควรคงไว้ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และเพิ่มเติมหลักการปกครองตนเองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เพิ่มเติมหลักการกำหนดทิศทางการกำหนดแผนพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะ โดยการคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ และรัฐจะต้องสนับสนุนจังหวัดที่ประชาชนมีเจตนารมณ์ต้องการปกครองตนเองเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด และให้มีการจัดตั้ง “สภาพลเมืองท้องถิ่น” เป็นองค์กรหนึ่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะ

ด้านการคลังและงบประมาณของรัฐ เห็นว่าให้เป็นไปตามหมวดว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และเพิ่มเติมให้มีกลไกการตรวจสอบเงินนอกงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ และจัดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อตรวจสอบข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน ปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ คปก. เสนอให้มีการปรับปรุงองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้นเพื่อให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพียงพอต่อการดำเนินการตรวจสอบอย่างแท้จริงและไม่ถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมือง เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

ด้านสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ เห็นควรให้คงไว้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 และให้เพิ่มเติมในส่วนที่ว่าด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกฏอัยการศึกจะกระทำมิได้ เว้นแต่สถานการณ์ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

ด้านการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง กำหนดให้การปฏิรูปและการสร้างความปรองดองต้องเป็นไปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม และต้องอยู่บนพื้นฐานของการนำข้อเท็จจริงและรากเหง้าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศมาเป็นบทเรียนในการสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน โดยนำหลักความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านมาประยุกต์ใช้ เช่น

เรื่องการค้าเงินคดอัญญากับผู้กระทำความผิด การปฏิรูปสถาบันต่างๆ การนิรโทษกรรม เป็นต้น ทั้งนี้ กองทัพและทหารจะต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง

สำหรับเรื่องการนิรโทษกรรมนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่าจะต้องกำหนดเงื่อนไขสำคัญที่ชัดเจนและเฉพาะเจาะจงในการนิรโทษกรรม โดยพิจารณาลักษณะของการกระทำที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ หลักนิติธรรม และตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการลบเลือนการกระทำความผิดหรือการยกเว้นความผิดโดยมิชอบ และเห็นว่าไม่ควรมีการนิรโทษกรรมแก่คดีที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือการกระทำความผิดต่อชีวิตและร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา และจะต้องกำหนดให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงการไม่นำสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นประเด็นทางการเมืองอันจะเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวมีความสำคัญต่อการทำให้การปฏิรูปประเทศเป็นจริง หากสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญนำข้อเสนอทั้งหมดมาพิจารณา จักเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างยิ่ง

2. สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุขมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะการปฏิรูประบบสาธารณสุขในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นรายประเด็นดังนี้

ก. กำหนดให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสม มีคุณภาพและได้มาตรฐานและสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน

ข. บุคคลมีหน้าที่ในการดูแลและส่งเสริมสุขภาพส่วนตน บุคคลในครอบครัว และสังคม โดยรัฐมี หน้าที่ส่งเสริมศักยภาพ รวมทั้งให้ข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยแก่ประชาชน

ค. สุขภาพของประชาชนต้องเป็นพื้นฐานสำคัญที่รัฐมีหน้าที่สร้างเสริมพัฒนา ปกป้องคุ้มครอง

ง. รัฐมีหน้าที่สนับสนุนและจัดสรรทรัพยากร สำหรับบริการสาธารณสุขให้เพียงพอและยั่งยืน

จ. รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริม พัฒนาและอนุรักษ์การแพทย์แผนไทยคู่ขนานไปกับการแพทย์แผนปัจจุบัน

ฉ. รัฐต้องสนับสนุน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนและภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการด้านสาธารณสุข

ช. รัฐต้องเร่งพัฒนาระบบสุขภาพที่ให้ความสำคัญต่อการจัดบริการสาธารณสุขปฐมภูมิที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ

ซ. รัฐต้องคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข เช่นเดียวกับผู้ให้บริการสาธารณสุขที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ

นอกจากนี้ การพิจารณาของคณะอนุกรรมการในคณะคณะกรรมการปฏิรูประบบสาธารณสุข ยังได้มีการเสนอแนะและพิจารณาในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ก. คณะอนุกรรมการปฏิรูปการแพทย์แผนไทย ได้กำหนดกรอบการพิจารณาศึกษา ทั้งในระยะเร่งด่วน (Quick Win) และระยะเวลา 1 ปี ในประเด็นการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการแพทย์แผนไทย ปฏิรูประบบการศึกษาแพทย์แผนไทยให้ได้มาตรฐานวิชาชีพ และถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านแพทย์แผนไทย

ข. คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ได้กำหนดกรอบการพิจารณาศึกษา โดยเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสถานบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น เน้นการปฏิรูประบบสุขภาพให้ประชาชนตระหนักและให้ความสำคัญในการดูแลสุขภาพอย่างจริงจัง (Self-Care)

ค. คณะอนุกรรมการปฏิรูปนโยบายสาธารณะ ได้พิจารณาประเด็นด้านสุขภาพที่จะเสนอให้มีการปฏิรูป โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ (1) พิจารณากลไกการทำงานของระบบสุขภาพโดยคณะกรรมการชุดต่างๆ ว่ามีการขับเคลื่อนนโยบายอย่างไร และ (2) พิจารณากำหนดประเด็นด้านสุขภาพ เช่น มุ่งเน้นการยืดอายุวัยเกษียณให้แก่ผู้สูงอายุโดยเพิ่มสมรรถนะในการทำงานให้มากขึ้น การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ มุ่งเน้นการควบคุมสารเคมีที่ใช้ในการเกษตรที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ

ง. คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบบริหารจัดการระบบสุขภาพ ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปเร็ว (Quick Win) ใน 4 ประเด็น คือ (1) การประกันสุขภาพภาคเอกชนและการประกันสุขภาพพนักงานที่ต่างต่างชาติ (2) ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการด้านสุขภาพ (3) การกระจายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

3. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการจัดทำสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มุ่งตอบสนองต่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งประเทศ ส่งผลให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกินศักยภาพและความสามารถรองรับของระบบนิเวศประกอบกับมีการขยายตัวของสังคมเมืองเพิ่มขึ้น ประชาชนไทยจึงต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพและมีปัญหาสุขภาพอันอาจเกิดจากสิ่งแวดล้อม รวมถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติและภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก ดังนั้นระบบสาธารณสุขและการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมควรมีการทบทวน เตรียมความพร้อมและเตรียมการปฏิรูปตามบริบทสภาพแวดล้อมและสภาพสังคม

เปลี่ยนแปลงไป ให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและลดภัยคุกคามทางสุขภาพที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จากการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สามารถสรุปประเด็นได้ดังนี้

ปัญหาด้านสาธารณสุข

1. ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างกองทุนประกันสังคม กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
2. ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสุขภาพ และการจ้างงานที่เป็นธรรม
3. ปัญหาด้านระบบบริการสุขภาพและการอภิบาลระบบสุขภาพ
4. ปัญหาด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค และการจัดการกับภัยคุกคามสุขภาพ

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

1. ปัญหาป่าไม้
2. ปัญหากัดเซาะชายฝั่ง
3. ปัญหาอุทกภัยและภัยแล้ง
4. ปัญหาขยะและน้ำเสีย

3. บทสรุป

โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจะเป็นการปกครองในประเทศที่ใช้หลักการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of law) หรือหลักบังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ความสำคัญสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์ คือ การเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้ปกครองหรือนักการเมืองมาละเมิด

ทั้งนี้ สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า สิทธิที่ประชาชนชาวไทยควรได้รับจากรัฐ ตามหลักนิติธรรมนั้นครอบคลุมสิทธิหลายประการ กล่าวคือ

1. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา

- 1.1 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้
- 1.2 บุคคลมีสิทธิเลือกและตัดสินใจในการจัดทำหลักสูตรการศึกษาทางเลือกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของตนและชุมชนของตน

2. สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ

- 2.1 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน
- 2.2 บุคคลผู้ยากไร้ หรือด้อยโอกาสหรือไร้ที่อยู่อาศัยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ
- 2.3 บุคคลผู้พิการย่อมมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือและได้รับบริการสาธารณสุขอันเป็นสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวกจากรัฐ

3. สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

- 3.1 บุคคลมีสิทธิใช้คลื่นความถี่เท่าเทียมกับรัฐ
- 3.2 บุคคลมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐอย่างทั่วถึง เปิดเผยและโปร่งใส

4. สิทธิในการนับถือศาสนา

- 4.1 บุคคลมีเสรีภาพในการนับถือศาสนา

5. สิทธิในทรัพย์สิน

- 5.1 บุคคลย่อมมีสิทธิในที่ทำกินอันเป็นทรัพย์สินของตน

6. สิทธิในการประกอบอาชีพ

- 6.1 บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพ
ฯลฯ

ประชาชนชาวไทยทุกคนควรรับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ตามหลักนิติธรรม ตั้งแต่อยู่ในครรภ์จนกระทั่งตาย เพื่อดำรงไว้ซึ่ง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพของบุคคล” บุคคลที่กล่าวถึงในที่นี้ คือ “บุคคลไม่ว่าจะเกิด ณ แห่งหนใดในราชอาณาจักรไทย ย่อมมีสิทธิในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเป็นพลเมืองโดยเท่าเทียมกัน” และ “บุคคลควรมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมจากรัฐและเอกชน” รวมอยู่ด้วย เพื่อที่จะให้ประเทศไทยครองความเป็นประเทศที่มีเอกราชตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและมีการปกครองตามหลักนิติธรรมโดยแท้

บทอ้างอิง (Reference)

- คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา. สรุปผลการดำเนินงานคณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา ระหว่าง วันที่ 1 มกราคม – 30 ธันวาคม 2553.
- คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์เขตพญาไท : กรุงเทพมหานคร, 2557.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา. สรุปผลการดำเนินงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา. ระหว่าง วันที่ 1 มกราคม – 30 ธันวาคม 2553.
- คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา. บันทึกการประชุม คณะอนุกรรมการฯ, 2551.
- คณิต ฌ นคร. คำแถลงเรื่อง “ข้อเสนอกรอบการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ณ วันที่ 24 ธันวาคม 2557. ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ชั้น 16/2. ชำนาญ จันทร์เรือง. ยกเลิกโทษประหารชีวิต. <http://www.prachatai.com/category>.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย. <http://www.enlightened-jurists.com/directory/97/The-Rule-of-Law.html>.
- นันทิ จิตสว่าง. หลักทฤษฎีวิทยา. กรุงเทพฯ ; บพิธการพิมพ์, 2541.
- แบงค์ งามอรุณโชติ. นักเศรษฐศาสตร์ กลุ่มศึกษารัฐสวัสดิการ ตอนที่ 1: รัฐสวัสดิการ รูปแบบและตัวกำหนดพัฒนาการ, 2556
- เพลินตา ตันรังสรรค์. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, <http://click.senate.go.th/>. สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 8 - 19 ธันวาคม 2557.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ศาสตราจารย์ นายแพทย์ รัชตะ รัชตะนาวิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนายแพทย์ สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข, <http://ict4.moph.go.th/reportm/>.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ครม.แถลงนโยบาย 11 ด้านเน้นยุทธศาสตร์ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของในหลวง, 2557.
- วีรติ พาณิชย์พงษ์. The Senate Newsletter 28 :เรื่องเล่าจาก ส.ว. จุลินิติ. พฤษภาคม 2556, หน้า 27. อัมมาร สยามวาลา และ สมชัย จิตสุชน. งานศึกษาของ (2550)

- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม”. กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553. หน้า 113 – 114.
- “Esping-Andersen, Gøsta, 1947. Library of Congress. Retrieved 4 January 2015.pub. info sheet (b. 11/24/47, Naestved, Denmark; Ph.D., 1978, Univ. of Wisconsin-Madison, sociology; Dept. of Sociology, Harvard Univ., assoc. prof., Cambridge, Mass.) Evelyne Huber; Charles Ragin; John D. Stephens. Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets (Google eBook). November, 1993. Huber, Ragin, และ Stephens. Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets (Google eBook), 1993
- Jump up^ Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. ISBN 9780069028573.
- Jump up^ Esping-Andersen, Gøsta (Fall 1990). “The three political economies of the welfare state”. International Journal of Sociology (M.E. Sharpe, Inc. via JSTOR) 20 (3):92–123.JSTOR 20630041.
- Jump up^ Goodin, Robert E.; Headey, Bruce; Muffels, Rudd; Dirven, Henk-Jan ,1999. The real worlds of welfare capitalism. Cambridge, U.K. New York: Cambridge University Press.
- Manow, Religion and Faith-Based Welfare: From Wellbeing to Ways of Being, 2004.

หลักสิทธิมนุษยชนกับการค้นหาความจริงในคดีอาญา

สมัคร เชาวภานันท์*

บทคัดย่อ

เป้าหมายของการดำเนินคดีอาญาก็เพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อบรรลุเป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ต้องชี้ขาดเรื่องที่ถูกกล่าวหา โดยอาศัยการค้นหาความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการความ ต้องดำเนินการพิสูจน์ความจริงตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาจนสามารถพิสูจน์ได้ว่าเรื่องที่ถูกกล่าวหา นั้น มีมูลความจริงและผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิด และการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าวย่อมต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการค้นหาความจริงในคดีอาญา ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการดำเนินคดีอาญา

คำสำคัญ หลักสิทธิมนุษยชน การค้นหาความจริง คดีอาญา

1. ความนำ

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง กฎหมายที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการค้นหา ความจริงอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดและการนำตัวผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายอาญามาดำเนิน กระบวนพิจารณาและลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นดังกล่าว นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และศาล ในการร่วมมือกันค้นหาความจริงในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นว่า มีอย่างไร ใครเป็นผู้กระทำความผิด อีกทั้งศาลจะเป็นองค์การที่ชี้ขาดว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดนั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริง หรือไม่¹ ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนั้น ก็คือ “การดำเนินคดีอาญา”

* นายกษมาคนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ ณรงค์ โจทย์หาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 15-16.

ความหมายของการดำเนินคดีอาญา คือ การตรวจสอบความจริงในเรื่องที่กล่าวหา เพื่อจักได้ชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา นั้น ดังนั้น เป้าหมายของการดำเนินคดีอาญาก็คือ “การชี้ขาดเรื่อง ที่กล่าวหา”² การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาดังกล่าวจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยความจริงซึ่งต้องเป็น ความจริงแท้ของเรื่อง และต้องเป็นความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการความ และกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาสมัยใหม่แยกการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานและการดำเนินคดีของศาล ออกจากกัน ฉะนั้น การชี้ขาดคดีอาญาจึงแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ 1.การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาในชั้น เจ้าพนักงาน คือ การส่งคดีของพนักงานอัยการ ตอนหนึ่ง และ 2.การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาในชั้นศาล คือ การพิพากษาคดี

เหตุที่การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาดังกล่าวต้องกระทำโดยอาศัยความจริงแท้และต้องเป็น ความจริงที่ได้มาโดยชอบ ก็เพราะว่า การดำเนินคดีอาญามีการนำตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิดเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยการจับ การค้น ควบคุม เรียกมาให้คำพยาน เป็นต้น อันเป็น การกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเจ้าพนักงานจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจไว้ ดังนั้น การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา จึงจำเป็นต้องเป็นการชี้ขาดโดยอาศัยความจริงแท้ของ เรื่องที่กล่าวหาเท่านั้น³ และความจริงนั้นต้องเป็นความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หากการชี้ขาด เรื่องที่กล่าวหา เป็นการชี้ขาดที่มีได้อาศัยหลักเกณฑ์สองประการดังกล่าวแล้ว ถือเป็นการไม่ชอบด้วย กระบวนการพิจารณา

การชี้ขาดดังกล่าวก็เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อันเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งภารกิจหนึ่งของรัฐ การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหาดังกล่าวจึงมีความสัมพันธ์ โดยตรงกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในแต่ละประเทศ มีที่มา แนวความคิด และหลักการดำเนิน คดีอาญาที่แตกต่างกันออกไป ตามแต่ประวัติศาสตร์ ค่านิยม วัฒนธรรม พัฒนาการทางวิธีพิจารณา ความอาญา และวิธีการบังคับใช้กฎหมายอาญาของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ระบบการดำเนินคดี อาญาอันมีเป้าหมายเป็นกระบวนการค้นหาความจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษนั้น มีระบบ การดำเนินคดีอาญา 2 ระบบ คือ⁴

2.1.1 การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันในห้องครุในการดำเนินคดีที่ต่างหากจากกันเป็น

² คณิต ฌ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 46.

³ คำพิพากษาฎีกาที่ 305/2478 “คำรับสารภาพของจำเลยในคดีก่อน ศาลจะฟังลงโทษจำเลยในคดีเรื่องหลังหาได้ไม่”, (ธรรมสาร 2478) น. 453

⁴ คณิต ฌ นคร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2*, น. 55.

ผู้รับผิดชอบดำเนินการ แต่การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในอำนาจพิจารณาของบุคคลหรือองค์กรเดียว กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาหรือศาลและการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนี้ ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย มีฐานะเป็นเพียงวัตถุชิ้นหนึ่งในคดี หรือเป็นเพียง “กรรมในคดี”

ระบบไต่สวนให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจหน้าที่ ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาจเกิดความไม่บริสุทธิ์ใจ หรืออาจมีอคติในการดำเนินคดีได้ ประกอบกับผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงกรรมในคดี ทำให้ไม่มีโอกาสในการแก้ข้อกล่าวหา วิธีการค้นหาความจริงโดยการข่มขู่ ทรมาณร่างกายผู้ถูกไต่สวน เพื่อให้รับสารภาพว่าเป็นผู้กระทำความผิด จึงเป็นวิธีการค้นหาความจริงในระบบนี้ ในภาคพื้นยุโรป การดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนนี้ ได้เลวร้ายที่สุดเมื่อมีการทรมาณร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei) เกิดขึ้น⁵

2.1.2 การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยกอำนาจ “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน ให้องค์กรต่างองค์กรกันทำหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าว โดยมีองค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาชี้ขาดข้อเท็จจริงในแต่ละขั้นตอน ซึ่งทั้งสององค์กรมีอิสระจากกัน และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาหรือจำเลย) เป็น “ประธานในคดี” นอกจากนี้ผู้ถูกกล่าวหายังได้รับหลักประกันว่าจะถูกลงโทษต่อเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย

เมื่อยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นมาเป็นประธานในคดี ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง สามารถเสนอข้อเท็จจริงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือสามารถวางเฉยในการดำเนินคดีเพราะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิด

ระบบกล่าวหานี้ เป็นการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน เพราะเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนเป็นการมอบอำนาจให้กับองค์กรเดียวหรือผู้พิพากษามีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งหมด มักเกิดความมีอคติลำเอียง และจะมีความรู้สึกว่าตนเองมีหน้าที่ในการปราบปราม ดังนั้น เพื่อเป็นการลดอำนาจและขจัดข้อผิดพลาดดังกล่าว จึงมีการตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนฟ้องร้องออกไปโดยให้องค์กรอื่นคือ องค์กรอัยการ หรือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ใช้อำนาจหรือดำเนินการในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้อง ส่วนศาลหรือผู้พิพากษานั้นคงเหลือหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี⁶

⁵ เฟ็งอ้วง, น. 56.

⁶ เฟ็งอ้วง, น. 57.

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศ Common law อธิบายความแตกต่างระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนที่ “บทบาทของศาลในการค้นหาความจริง” หากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาในศาล ศาลมีบทบาทและอำนาจในการค้นหาความจริงด้วยตนเอง การพิจารณาคดีอาญาในศาลนั้นจะใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน แต่ถ้าหากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาล ศาลวางเฉยไม่มีบทบาทในการค้นหาความจริงการค้นหาความจริงเป็นหน้าที่ของคู่ความในการนำเสนอพยานหลักฐาน มีการต่อสู้กันทางพยานหลักฐาน การพิจารณาคดีอาญาในศาลนั้นจะใช้ระบบกล่าวหา (Adversary system) ในขณะที่กลุ่มประเทศ Civil law อธิบายความแตกต่างที่กระบวนการพิจารณาแบบมีคู่พิพาท (Contradictoire) กล่าวคือ หากการพิจารณาคดีอาญาในศาลเป็นการต่อสู้กันระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา มีลักษณะเป็นคู่พิพาทกัน ศาลนั้นใช้ระบบกล่าวหา (Procédure accusatoire) หากศาลใดไม่มีการต่อสู้กันระหว่างคู่ความ คู่ความไม่มีลักษณะเป็นคู่พิพาทระหว่างกัน ศาลเป็นผู้มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงไต่สวนพยานหลักฐานด้วยตนเอง หรือโดยความช่วยเหลือของผู้ช่วยของตนเอง การพิจารณาคดีอาญาในศาลนั้นใช้ระบบไต่สวน (Procédure inquisitoire)⁷

บทบาทศาลในการพิจารณาคดีอาญากรณีจำเลยให้การรับสารภาพนั้น ในระบบกล่าวหาเมื่อเริ่มการพิจารณาคดีศาลจะถามคำให้การจำเลยว่าจำเลยจะให้การรับสารภาพหรือปฏิเสธ หากจำเลยให้การปฏิเสธก็จะมีคดีนำพยานหลักฐานเข้าสู่ต่อสู้เพื่อพิสูจน์ความผิด แต่ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลสามารถลงโทษจำเลยได้โดยไม่ต้องมีการสืบพยาน การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea-Bargaining) จึงนำมาใช้อย่างแพร่หลายในระบบกล่าวหา เพื่อเบี่ยงเบนคดีออกจากกระบวนการพิจารณาเต็มรูปแบบ ซึ่งแตกต่างจากระบบไต่สวน แม้จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลยังต้องมีบทบาทในการค้นหาความจริงต่อไป แต่การพิจารณาจะไม่เต็มรูปแบบเหมือนกับกรณีที่จำเลยให้การปฏิเสธ⁸

2.2 หลักการค้นหาความจริงตามแบบและหลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา

2.2.1 การค้นหาความจริงตามแบบ หมายถึง การที่ศาลพิจารณาพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาลโดยพิจารณาว่า พยานหลักฐานนั้นยื่นมาโดยชอบหรือไม่ และเท่าที่ปรากฏหลักฐานที่นำเสนอมานั้นจึงวินิจฉัยได้ว่า การกระทำของจำเลยมีหลักฐานน่าเชื่อถือหรือไม่ การค้นหาความจริงตามแบบนี้ พยานหลักฐานอาจได้มาโดยการยอมรับของคู่ความทั้งสองฝ่ายว่านำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ และใช้หลักถามค้าน (Cross-examination) ในการสืบพยานหลักฐาน⁹

⁷ ปกป้อง ศรีสนิท, “ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา”, ใน *ยีนวิทยะบันหลักนิติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์เดือนตุลา, พฤษภาคม 2552), น. 119-146.

⁸ *เพ็ญอ้อ*.

⁹ วินัส โสมจิตสุรงค์กุล, “ระบบต่อสู้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 15-16.

2.2.2 การค้นหาความจริงตามเนื้อหา หมายถึง การที่ศาลเข้ามาค้นหาความจริงด้วยตัวศาลเอง โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย หรืออาจเป็นพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาเองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความตามความเป็นจริงว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ซึ่งศาลจะเข้าไปมีบทบาทในการซักถามพยานและเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ด้วยแทนที่จะเป็นการนำเสนอและซักถามพยานของฝ่ายโจทก์และจำเลยเพียงอย่างเดียว

2.3 ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา

การค้นหาความจริงเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นการนำตัวบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางอาญาของรัฐเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำไปลงโทษตามกฎหมาย อันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การดำเนินคดีอาญาจึงจำเป็นต้องมีการค้นหาความจริง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ และเป็นการป้องกันความผิดพลาดอันส่งผลให้มีการปรักปรำหรือดำเนินคดีแก่ผู้บริสุทธิ์¹⁰ ซึ่งการค้นหาความจริงของการดำเนินคดีอาญาแต่ละระบบ พิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 ระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System)

ระบบนี้พัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมาย Common Law ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)¹¹ อันมีแนวคิดที่คู่ความสองฝ่ายทั้งโจทก์และจำเลยมีความเท่าเทียมกัน ต่างฝ่ายต่างนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างของตนและนำสืบหักล้างพยานหลักฐานฝ่ายตรงข้ามในลักษณะต่อสู้กัน โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดและทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินคดีให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัดและป้องกันการเอารัดเอาเปรียบในการต่อสู้คดีในชั้นศาล ศาลไม่มีหน้าที่ในการสืบพยาน หน้าที่ในการสืบพยานเพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ปรากฏต่อศาลนั้นเป็นหน้าที่ของคู่ความ

บทบาทของศาลในการพิจารณาคดีในระบบนี้ หรือในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) อาจแบ่งการพิจารณาถึงบทบาทของศาลในระบบคอมมอนลอว์ได้ 2 ประการ¹² คือ

ก) การพิจารณาคดีในศาลที่มีคณะลูกขุน (Crown Court) ศาลจะมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมระเบียบการพิจารณาคดี และเป็นที่ปรึกษาในกระบวนการพิจารณาและตัดสินข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน ก่อนที่จะเป็นผู้ทำคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดี บทบาทในการค้นหาความจริงในระบบนี้เป็นของคู่ความ คู่ความจะเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย ศาลจะวางเฉยไม่มีส่วนร่วมในการสืบพยานเพื่อค้นหาความจริงนอกจากจะซักถามคำเบิกความเพื่อความชัดเจนของคำเบิกความหรือทำการซักถามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาเท่านั้น

¹⁰ ชาติ ชัยเดชสุริยะ และ ญัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์, “ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา : ข้อพิจารณาสำหรับการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย,” *อัยการนิเทศ*, เล่ม 60 ฉบับที่ 1-4, น. 62 (2541).

¹¹ ณรงค์ ใจหาญ, *อ่วงแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 31-32.

¹² สมทรัพย์ นำอำนวย, “บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาความจริงในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น. 7-10.

การซักถามพยานหรือการถามค้านเป็นไปโดยเคร่งครัด ศาลไม่มีอำนาจสืบพยานหรือรับฟังพยานหลักฐานอื่นได้นอกเหนือจากที่คู่ความนำสืบไว้¹³ และหน้าที่นำสืบตกแก่โจทก์เสมอในฐานะผู้กล่าวหา¹⁴ ศาลไม่มีหน้าที่ใด ๆ ในการสืบพยานหลักฐานในคดี¹⁵ เพราะในระบบการต่อสู้นี้จะถือว่าการที่ศาลพยายามค้นหาความจริงด้วยตนเองนั้น อาจทำให้การพิจารณาคดีอาญาในประเด็นสำคัญเกิดความผิดพลาด ซึ่งในที่สุดอาจจะไม่สามารถค้นหาความจริงในคดีได้เลย ในกฎหมายอังกฤษถือว่าหน้าที่ในการสืบพยานเป็นของทนายความ เพราะการที่ผู้พิพากษาเข้าค้นหาความจริงด้วยตนเองอาจทำให้เกิดอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

การเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีของผู้พิพากษา คือ การรับฟังพยานหลักฐาน การถามพยาน จะกระทำเมื่อมีความจำเป็นจะต้องทำให้เกิดความกระจ่างในประเด็นซึ่งถูกมองข้ามไปหรือไม่ชัดเจน สมัยดั้งเดิมหลักการต่อสู้คดี (Adversarial System/Fighting Theory) นี้ เรียกว่าหลักอาวุธเท่าเทียมกัน โดยการพิสูจน์ความจริงจะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังระหว่างโจทก์กับจำเลย (Trial by Physical Battle) ในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่าอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ปฏิบัติเหมือนตนเองเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่ง ดังเช่นนักกฎหมายทั่วไป ที่มักเข้าข้างคำฟ้องคดีของตนเองคัดเลือกพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีของตนเข้าสู่การพิจารณาคดี พยายามปกปิดจุดอ่อนข้อบกพร่องในการต่อสู้คดี พยายามทำลายเหตุผลข้อต่อสู้ของคู่ความฝ่ายตรงข้าม ทนายจำเลยถือเป็นคู่ความฝ่ายปรปักษ์ (Classic Opponent) โดยทนายจำเลยก็มีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของจำเลยในทุกด้านเช่นกัน¹⁶

เมื่อระบบนี้มีลักษณะการดำเนินคดีเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความ จึงได้สร้างหลักแห่งความเป็นธรรมขึ้น (Principal of Fairness) โดยคู่ความต้องมาศาลในฐานะเท่าเทียมกัน (on equal footing) และในการค้นหาความจริงเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี คู่ความมีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายลักษณะพยาน และศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีตามพยานหลักฐานที่คู่ความแสดง ซึ่งกฎหมายลักษณะพยานนั้นก็ขึ้นเพื่อที่จะจำกัดพยานหลักฐานของคู่ความแต่ละฝ่ายไว้ให้เหลือแต่พยานหลักฐานที่สมควรเข้าสู่คดีเท่านั้น เช่น พยานหลักฐานที่ดีที่สุด (Best Evidence Rule) หลักในเรื่องบทคัดพยานบอกเล่า (Rule against hearsay) เป็นต้น และในระหว่างพิจารณา เมื่อถือว่าคู่ความมีฐานะเท่าเทียมกัน คู่ความแต่ละฝ่ายจึงจำเป็นต้องรักษามลประโยชน์ของตนในคดี หลักในเรื่องการถามค้านพยานโดยคู่ความฝ่ายตรงข้าม (Cross Examination) จึงมีบทบาทในการค้นหาความจริงในระบบนี้¹⁷

¹³ Henry I. Abraham, *The Judicial process*, 4th (New York: Oxford University Press, 1980), p.104.

¹⁴ Delmar Karlen, *Anglo – American Criminal Justice*, (Oxford, Clarendon P., 1967), p.19.

¹⁵ Charles W. Wolfram, *Modern Legal Ethics*, (Minnesota: West Publishing Co., 1986), p.639.

¹⁶ ไมตรี วงศ์จรศิลป์, “ข้อจำกัดการค้นหาข้อเท็จจริงของทนายโจทก์จำเลยในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), น. 14.

¹⁷ John H. Wigmore, *A Student’s Textbook of The Law of Evidence*, (Brooklyn: The Foundation Press Inc., 1935), p.15.

ดังนั้น การค้นหาความจริงในชั้นรับฟังพยานหลักฐานจึงมีความสำคัญมาก โดยเรียก ระบบการรับฟังพยานหลักฐานว่า “System of rules of admissibility” หรือหลักการรับฟังพยานหลักฐานตามกฎหมาย เพราะตามแนวความคิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่แยกวิธีพิจารณาความแพ่งกับวิธีพิจารณาความอาญาออกจากกัน บทบาทของศาลในการสืบพยานหรือรับฟังพยานหลักฐาน จึงมีพื้นฐานในการค้นหาความจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Ve rite formelle) คือ ศาลมีบทบาทจำกัดในการค้นหาความจริงโดยไม่มีข้อแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาความแพ่งกับวิธีพิจารณาความอาญา¹⁸

ข) การพิจารณาความผิดที่มีโทษไม่รุนแรงหรือการพิจารณาคดีแบบรวบรัด เป็นการพิจารณาในศาล Magistrate Court (หรือศาลแขวงในประเทศสหรัฐอเมริกา) กระบวนพิจารณาในชั้นนี้จะกระทำโดยรวบรัดไม่เต็มรูปแบบสำหรับคดีความผิดเล็กน้อย การดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลชั้นนี้จะกระทำโดยผู้พิพากษานายเดียว ไม่มีคณะลูกขุนร่วมพิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและทำให้สามารถจัดการกับคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ผู้พิพากษาจะเป็นผู้พิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากปริมาณของคดีที่มีจำนวนมาก กระบวนพิจารณาของศาลในชั้นนี้จึงเป็นไปโดยรวบรัดเพื่อให้การพิจารณาเสร็จไปโดยเร็ว ความละเอียดรอบคอบในการพิจารณาอาจจะมีน้อยกว่า¹⁹

2.3.2 ระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System)

ระบบนี้อาจเรียกอีกอย่างว่า ระบบการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non – Adversarial System) หรือการค้นหาความจริงในเนื้อหา (Das Inquisitionsprinzip) พัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ²⁰ ระบบนี้รัฐจะเป็นผู้ค้นหาความจริงเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น มีอัยการเป็นผู้ดำเนินการค้นหาความจริงตั้งแต่ชั้นสอบสวนฟ้องร้อง โดยที่ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจริงและค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตัวศาลเอง คู่ความมิได้มีบทบาทหลักในการค้นหาความจริง ระบบนี้เน้นความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง ไม่มีลักษณะการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่าย หากแต่ศาลดีอัยการก็ดี หรือแม้แต่นายกิติ ต่างมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น เพราะระบบนี้มีเจตนารมณ์ที่จะค้นหาความจริงมิใช่ค้นหาความผิด ผู้เกี่ยวข้องในคดีอาญาทุกฝ่ายหรือองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กรต้องร่วมมือกันค้นหาความจริงอย่างจริงจัง จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลในระบบนี้จะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

¹⁸ สมทรัพย์ นำอำนวยการ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 12*, น. 11.

¹⁹ เฟิงอ่าว.

²⁰ คณิต ณ นคร, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 2*, น. 59-62.

ก. องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง

ข. ศาลเป็นผู้สืบพยาน ไม่ใช่ฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย โดยฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้มีการสืบพยานเท่านั้นและศาลต้องกระตือรือร้นในการสืบพยานเพื่อค้นหาความจริง²¹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบนี้ศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะมีบทบาทที่เด่นชัดเพราะในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ถือว่าคดีอาญารัฐเป็นผู้เสียหาย เพราะรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องไม่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ถูกกล่าวหา องค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมภายในรัฐจึงไม่อาจเป็นคู่ความกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นประชาชนของรัฐได้และในระบบนี้ศาลต้องมีความกระตือรือร้น (Active) ในการสืบพยานค้นหาความจริงด้วยตนเอง และเมื่อศาลเป็นผู้ค้นหาความจริง จึงไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบและการถามค้าน (Cross Examination) ในระบบนี้

บทบาทของศาลหรือผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาความอาญาในระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปนี้ ศาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญา สามารถสืบสวนสอบสวนพยานหลักฐานได้ด้วยตนเองเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยตามแนวคิดที่ว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมกันค้นหาความจริง ในประเทศภาคพื้นยุโรปศาลจึงเป็นผู้ถามพยานเอง และจะค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจในเรื่องพยานหลักฐานอัยการและจำเลยจะเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้ศาลดำเนินการโดยการอ้างการร้องขอให้ศาลสืบพยานต่างๆ และศาลเองก็มีหน้าที่สืบพยานเพิ่มเติมเองโดยพลการด้วย ในการดำเนินคดีอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบอย่างเช่นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีอาญาของประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรปไม่มีการต่อสู้และไม่มีคู่ความ²²

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระบบการค้นหาความจริงทั้งสองระบบดังกล่าวจะพบว่าการค้นหาความจริงในคดีอาญาของระบบต่อสู้ (Adversarial System) ซึ่งใช้ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น คู่ความจะเป็นผู้นำเสนอความจริงต่อศาล ศาลมีหน้าที่เพียงรับฟังพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอมา และวางเฉย (Passive) ทำหน้าที่ในฐานะผู้คุมกฎเพื่อรักษาความเท่าเทียมกันระหว่างคู่ความไว้ ไม่มีอำนาจโดยพลการในการสืบพยานอื่นเพื่อค้นหาความจริงได้ ศาลต้องรับฟังพยานหลักฐานตามที่คู่ความได้นำเสนอเท่านั้น ตามหลักความเท่าเทียมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย อันคล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง แม้ว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นอัยการ

²¹ มนสิชา โปธิสุข, “การเปิดเผยพยานหลักฐานในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 15.

²² คณิต ญ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 2, น.1-17 (2528).

ผู้ดำเนินคดีเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ในระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System) ซึ่งใช้กันในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) การค้นหาความจริงจะกระทำโดยรัฐ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องร่วมกันค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา โดยรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับฝ่ายจำเลยด้วยและไม่ถือเป็นคู่ความที่จะต้องต่อสู้เป็นปฏิปักษ์ต่อจำเลย ศาลมีอิสระที่จะค้นหาความจริงได้ด้วยตนเอง ไม่ผูกติดเพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมกันค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มี การต่อสู้กัน แม้จะเป็นการดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการกับทนายจำเลยก็ตาม

2.4 หลักสิทธิมนุษยชนสากลเกี่ยวกับการค้นหาความจริงในคดีอาญา

การค้นหาความจริงในคดีอาญาเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น เป็นเรื่อง ที่นานาชาติให้ความสำคัญ อันถือเป็นหลักสากลในการให้ความคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลย อันเกี่ยวเนื่องกับมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองเรื่องการดำเนินคดีอาญาไว้เป็นมาตรฐานสากลโดยบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) และมาตรฐานดังกล่าว ยังได้รับการบัญญัติรับรองในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก และองค์กรทางสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่น The European Convention Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 เป็นต้น

นอกจากหลักการค้นหาความจริงแท้เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในการดำเนินคดีอาญานั้น มีหลักการพิจารณาคดีอาญาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินคดีอาญาหรือการพิจารณาคดีอาญาจะต้องดำเนินการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม เพราะขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้น กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำ ความผิด อาจถูกจับกุมคุมขัง หรือค้น ซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างมาก อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องทนอยู่กับสภาพเลวร้ายตลอดการพิจารณาคดี และยังมีผลให้ความจำในข้อเท็จจริงในคดีของพยานหรือจำเลยค่อย ๆ เลือนหายไป พยานบางอย่างอาจสูญหายหรือเสียหาย หรือพยานบุคคลบางคน อาจเสียชีวิต ก่อนการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้น ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วยอมทำให้ข้อเท็จจริงกระจ่างชัด สามารถปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงได้ถูกต้องมากขึ้น และรวดเร็ว โดยไม่ลงโทษผู้บริสุทธิ์หรือปล่อยผู้กระทำความผิดไป²³

²³ เกษม คมสัจธรรม, “การยกเลิกการพิจารณาที่มีขอบของศาลในคดีอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 37.

หลักการพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม เป็นสิทธิมนุษยชนทางอาญาที่ได้รับแนวความคิดมาจากสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งมีความสำคัญและมีการรับรองไว้ในระดับนานาชาติ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และร่างกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ รวมทั้งได้มีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้รับรองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948²⁴ และยังได้ปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ค.ศ.1950 เช่นเดียวกันกับหลักการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยดังกล่าวข้างต้น

สาระสำคัญของมาตรฐานสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในการดำเนินคดีอาญาอันเกี่ยวกับหลักการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิด และการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

2.4.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948)

ก) หลักการค้นหาความจริง

ตามคำนำของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงความเชื่อของสหประชาชาติว่าจะยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง และชนชาติน้อยใหญ่ต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความผาสุก สหประชาชาติจะส่งเสริมความเคารพต่อและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน โดยไม่มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา²⁵ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของสหประชาชาติ จึงได้มีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับการพิจารณาพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างการดำเนินคดี ไว้ในข้อ 10 และข้อ 11(1)²⁶ คือ

²⁴ นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537), น. 11

²⁵ กุลพล พลวัน, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขและเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538), น. 38-39.

²⁶ Universal Declaration of Human Rights(1948)

Article 10 “Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.”

Article 11(1) “Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has had all the guarantees necessary for his defence.”

(1) บุคคลชอบที่จะได้รับความเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา (ข้อ 10)

(2) บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำความผิดตามกฎหมายภายใต้การพิจารณาที่เปิดเผย และผู้นั้นมีสิทธิได้รับหลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี (ข้อ 11(1))

จากหลักการดังกล่าวในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ในข้อ 11(1) จะเห็นได้ว่า มีการวางหลักการคุ้มครอง ในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดความอาญานั้น จะต้องมีการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลนั้น ๆ กระทำความผิดตามกฎหมาย และในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดจะต้องกระทำภายใต้การพิจารณาที่เปิดเผย ซึ่งมีความหมายว่าจะต้องกระทำภายใต้การพิจารณาที่สามารถตรวจสอบกระบวนการค้นหาความจริงได้ อันตรงกับระบบการค้นหาความจริง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System) หรือการค้นหาความจริงตามเนื้อหา

ข) หลักการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ได้บัญญัติหลักการแนวคิดอันเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วไว้ใน ข้อ 10²⁷ คือ บุคคลชอบที่จะได้รับความเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา

จากบทบัญญัตินี้จะให้ได้ว่า มีการรับรองให้พิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย แต่ไม่ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างรวดเร็วไว้ แต่การพิจารณาคดีโดยเร็วนี้ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งผู้เสียหาย และผู้ถูกกล่าวหา จึงพออนุมานได้ว่า สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็วเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ 10 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948)²⁸

2.4.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)

ก) หลักการค้นหาความจริง

ภายหลังจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ มีมติรับรองคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อปี ค.ศ.1948 สหประชาชาติได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางอาญา

²⁷ เฟ็งอ้าง.

²⁸ สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต, “การพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 13.

ที่สำคัญไว้ คือ สิทธิในความเสมอภาคกันตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา (The right to equality before the law and to fair trial if accused of any crime) รวมถึงสิทธิในการได้รับการพิจารณาโดยเหมาะสมในเวลาอันสมควร โดยบัญญัติไว้ใน “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองหรือสิทธิทางการเมือง” ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 และตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) ได้รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับการพิจารณาของศาลในคดีอาญาเพื่อพิสูจน์ความผิดไว้ในข้อ 14 คือ³⁰

(1) บุคคลจะได้รับการพิจารณาคดีอาญาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยเปิดเผยในศาลที่มีอำนาจอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หนังสือพิมพ์และสาธารณชนอาจถูกห้ามการรับฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติในสังคมประชาธิปไตย หรือด้วยเหตุผลด้านความเป็นอยู่ของคู่กรณี หรือกรณีในศาลเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นพฤติการณ์พิเศษ ซึ่งการเป็นข่าวอาจทำให้กระทบต่อความยุติธรรม แต่คำพิพากษาในคดีอาญาย่อมเป็นที่เปิดเผยเว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเด็กและเยาวชน (ข้อ 14(1))

(2) บุคคลทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย (ข้อ 14(2))

(3) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ให้การปรักปรำตนเองหรือสารภาพผิด (ข้อ 14(3)(g))

²⁹ เพิ่งอ้าง, น. 14.

³⁰ International Covenant on Civil and Political Rights 1966 Article 14

“1. All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (ordre public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgement rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children.

2. Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law.

3. In the determination of any criminal charge against him, every one shall be entitled to the following minimum guarantees, in full equality: ...

(g) Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt.”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว ในข้อ 14(2) จะเห็นได้ว่า มีการบัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา และในข้อ 14(3)(g) ยังให้ความคุ้มครองว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะไม่ถูกบังคับให้ให้การประปรัตตนเองหรือสารภาพผิด ดังนั้น กระบวนการการพิจารณาคดีอาญาจึงต้องมีการค้นหาความจริงตามหลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าว และในการพิจารณาคดีของศาลก็ต้องได้รับการพิจารณาอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมโดยเปิดเผยในศาล ตามข้อ 14(1) เพื่อให้สามารถตรวจสอบกระบวนการค้นหาความจริงได้ทำนองเดียวกันกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) ในข้อ 11(1) ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3.1

ข) หลักการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Human Rights) ได้ผลักดันหลักการต่าง ๆ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลจริงจังขึ้น โดยต้องก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายภายในรัฐที่เป็นภาคีสมาชิก อันเป็นผลนำไปสู่การกำหนดกติกา 2 ฉบับแยกจากกัน โดยนำหลักการสำคัญในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) แยกออกเป็นสองกลุ่มสาระสำคัญ คือ

1) หลักการเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้ร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็น “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966”

2) หลักการเกี่ยวกับสิทธิอื่นของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้ร่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็น “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966”³¹

ซึ่งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ได้บัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะได้รับการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม ในข้อ 14 (3) คือ

(1) สิทธิที่จะได้รับแจ้งสภาพและข้อหาแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหาโดยพลันและละเอียดในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้ (ข้อ 14(3)(a))³²

³¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และ กษมา เดชรักษา, “รายงานการวิจัย เรื่อง กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 6.

³² International Covenant on Civil and Political Rights 1966 Article 14 (3)(a) “To be informed promptly and in detail in a language which he understands of the nature and cause of the charge against him.”

(2) สิทธิที่จะมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อสู้คดีและติดต่อกับทนายความได้ตามความประสงค์ของตน (ข้อ 14(3)(b))³³

(3) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยปราศจากการชักช้าอย่างไม่เป็นธรรม (ข้อ 14(3)(c))³⁴

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในข้อ 14(3)(c) จะเห็นได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ได้รับรองสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว ไม่ชักช้าไว้อย่างชัดเจน ถือเป็นหลักประกันขั้นต่ำของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา และภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกได้นำไปเป็นแบบอย่าง รวมถึงประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธินี้ไว้เช่นเดียวกัน³⁵

2.4.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ค.ศ.1950 (The European Convention Human Rights and Fundamental Freedoms 1950)

ก) หลักการค้นหาความจริง

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ค.ศ.1950 นี้ เป็นความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างประเทศในทวีปยุโรป เพื่อกำหนดข้อตกลงในการให้ความคุ้มครองทางสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาคดีอาญาของประชาชนในประเทศภาคีสมาชิกทวีปยุโรป ซึ่งได้มีความตกลงอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ถูกฟ้องคดีอาญาว่าจะได้รับการพิสูจน์ความผิดไว้ในข้อ 6 สิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ในข้อย่อยที่ 2 กำหนดว่า “บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด”³⁶

ซึ่งหลักการดังกล่าวได้บัญญัติคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไว้ในทำนองเดียวกันกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในข้อ 2.3.1 และ 2.3.2 กล่าวคือ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น ๆ

³³ International Covenant on Civil and Political Rights 1966 Article 14 (3)(b) “To have adequate time and facilities for the preparation of his defence and to communicate with counsel of his own choosing.”

³⁴ International Covenant on Civil and Political Rights 1966 Article 14 (3)(c) “To be tried without undue delay.”

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (1) และ (3) “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้ (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ...”

³⁶ The European Convention Human Rights and Fundamental Freedoms 1950

Article 6 Right to a fair trial

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

ข) หลักการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแห่งยุโรป ค.ศ.1950 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการดำเนินคดีอาญาด้วยความรวดเร็วไว้ในข้อ 6 สิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ในข้อ 1³⁷ ไว้ว่า ในการพิจารณาสีทธิทางแพ่ง หรือความรับผิดชอบในหนี้ หรือการกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาในข้อหาใด ๆ ต่อบุคคล บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยภายในระยะเวลาอันสมควร โดยศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย คำพิพากษาจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เว้นแต่การเปิดเผยแต่สื่อมวลชนหรือต่อสาธารณะ จะได้รับการยกเว้นไม่ให้เปิดเผยการพิจารณาทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด เพื่อประโยชน์อันเกี่ยวกับศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติในประเทศประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีเยาวชน หรือเพื่อป้องกันสิทธิส่วนบุคคลในกรณีที่มีความจำเป็น หรือกรณีที่มีความจำเป็นอื่นใดตามการพิจารณาของศาลในสถานการณ์พิเศษ ที่ซึ่งการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยจะกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรม

จากหลักการค้นหาคำความจริงอันเป็นมาตรฐานสากลดังกล่าวในข้อ 2.4.1 ถึงข้อ 2.4.3 จะเห็นได้ว่า ได้บัญญัติรับรองถึงสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหาดำเนินคดีอาญาว่าจะต้องได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจะมีการพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำผิดตามกฎหมายหรือได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด กล่าวคือ บุคคลผู้ถูกกล่าวหาดำเนินคดีอาญาจะต้องได้รับการพิจารณาค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาและการพิสูจน์หาความจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนี้ ทุกองค์ประกอบในการกระบวนยุติธรรมจะต้องมีส่วนร่วม มิใช่เพียงกระทำแต่ในชั้นเจ้าพนักงานเท่านั้น การพิสูจน์ดังกล่าวรวมถึงการชี้ขาดความผิดโดยการพิจารณาพิพากษาของศาล และจะต้องกระทำโดยการดำเนินกระบวนพิจารณาที่เปิดเผยต่อสาธารณะ สามารถตรวจสอบกระบวนกรการค้นหาคำความจริงได้ด้วย ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศสามฉบับดังกล่าว ดังนั้น กระบวนกรการค้นหาคำความจริงเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นกระบวนกรที่มีความสำคัญดังที่มาตรฐานสากลทั้งสามฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

³⁷ The European Convention Human Rights and Fundamental Freedoms 1950 Article 6 Right to a fair trial

1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice..

ในส่วนของหลักการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมนั้น จากมาตรฐานสากลในข้อ 2.4.1 ถึงข้อ 2.4.3 เห็นได้ว่าการรับรองให้การดำเนินคดีต้องกระทำการพิจารณาภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหมายความว่าต้องไม่เป็นการชักช้าให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งจะเห็นได้ว่าทบทวนข้อนี้ก็เป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานสากลฉบับอื่น ๆ ที่ให้การรับรองในเรื่องการพิจารณาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม หรือการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เช่นเดียวกันนี้ไว้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญานั้น นอกจากการรับรองว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา หรือการพิจารณาจนสิ้นสงสัยตามสมควรก่อนพิพากษาลงโทษจะเป็นหลักการสำคัญที่นานาประเทศให้การรับรองแล้ว การพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม หรือการพิจารณาคดีโดยไม่ชักช้า นั้น ก็เป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งที่นานาประเทศให้ความรับรองไว้เช่นกัน

บทสรุป

เป้าหมายของการดำเนินคดีอาญาก็เพื่อชี้ขาดข้อกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด และการชี้ขาดข้อกล่าวหา นั้นจะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยความจริงแท้แห่งเรื่องที่กล่าวหา หากไม่สามารถหาความจริงได้แล้วก็ไม่อาจจะชี้ขาดได้เช่นกัน ประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมของรัฐทุกองค์กรต้องร่วมกันค้นหาความจริงแท้ เพื่อพิสูจน์ว่า ข้อกล่าวหาว่าความผิดอาญาได้เกิดขึ้นนั้น เป็นความจริงหรือไม่ และบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ดังนั้น ในกระบวนการดำเนินคดีอาญาทั้งหมดจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสืบสวนสอบสวน ตรวจสอบ ค้นหาความจริงให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และกระบวนการค้นหาความจริงนั้นใช้หลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา

หลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา หมายถึง การที่ศาลเข้ามาค้นหาความจริงด้วยตัวศาลเอง โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย หรืออาจเป็นพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาเองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความตามความเป็นจริงว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ซึ่งศาลจะเข้าไปมีบทบาทในการซักถามพยานและเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ด้วยแทนที่จะเป็นการนำเสนอและซักถามพยานของฝ่ายโจทก์และจำเลยเพียงอย่างเดียว

ตามหลักกฎหมายสากล ได้รับรองถึงการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย คือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights 1948) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) ได้รับรองหลักการดำเนินคดีด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมจำเลยในคดีอาญาจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ากระทำความผิด รวมถึงได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา นั้นจะได้รับการพิสูจน์บุคคลผู้ถูกกล่าวหาดำเนินคดีอาญาจะต้องได้รับการพิจารณาค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาและการพิสูจน์หาความจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาว่า

กระทำความผิดนี้ ทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะต้องมีส่วนร่วม มิใช่เพียงกระทำแต่ในชั้นเจ้าพนักงานเท่านั้น การพิสูจน์ดังกล่าวรวมถึงการชี้ขาดความผิดโดยการพิจารณาพิพากษาของศาล และจะต้องกระทำโดยการดำเนินกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณะ สามารถตรวจสอบกระบวนการการค้นหาคความจริงได้ด้วย ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกของความตกลงระหว่างประเทศสามฉบับดังกล่าว ดังนั้น กระบวนการการค้นหาคความจริงเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ให้การรับรองถึงสิทธิทำนองเดียวกันไว้เช่นกัน

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขและเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555.
- นพนิธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

วิทยานิพนธ์

- เกษม คมสัจธรรม. “การยกเลิกการพิจารณาที่มีขอของศาลในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- มนสิชา โปธิสุข. “การเปิดเผยพยานหลักฐานในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วินัส โฆษิตสรังคกุล. “ระบบต่อสู้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้องคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- สมทรัพย์ นำอำนวย. “บทบาทของศาลในชั้นพิจารณากับการค้นหาความจริงในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต. “ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา : ศึกษากระบวนการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล.” วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

บทความ

- คณิต ฅ นคร. “วิธีพิจารณาความอาญาไทย : หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 15. ฉบับที่ 2. (2528): 1-17.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. ธีรัฐสา ฉัตรไพฑูรย์. “ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา : ข้อพิจารณาสำหรับการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย.” อัยการนิเทศ. เล่ม 60. ฉบับที่ 1-4 (2541): 62.
- ปกป้อง ศรีสนิท. “ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา.” ยินหัยดบนหลักนิติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นคร (2552): 119-146.

เอกสารอื่น ๆ

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. กษมา เดชรักษา. “รายงานการวิจัย เรื่อง กฎหมายด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานและพันธกรณีระหว่าง ประเทศรวมทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.” กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

Books

Charles W. Wolfram. Modern Legal Ethics. Minnesota: West Publishing Co., 1986.

Delmar Karlen. Anglo – American Criminal Justice. Oxford. Clarendon P., 1967.

Henry I. Abraham. The Judicial process 4th. New York: Oxford University Press, 1980.

John H. Wigmore, A Student’s Textbook of The Law of Evidence, (Brooklyn: The Foundation Press Inc., 1935), p.15.

สะท้อนภาพสิทธิมนุษยชนกับวัฒนธรรมในสังคมไทย

สมชัย ลีจางพงษ์*

บทคัดย่อ

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงประกาศเลิกทาส จนกระทั่งถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งสิทธิมนุษยชนเป็นหลักกฎหมาย ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมา

เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมจารีตประเพณี หากจะกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย คงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงวัฒนธรรมและค่านิยมควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคม การทำงานในองค์กร กล่าวคือ วัฒนธรรมหรือประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมานั้นอาจมีได้เกื้อกูลต่อ หลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือ 1) ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนเพื่อพี่น้อง หรือเพื่อ อำนาจบารมี 2) ระบบอาวุโส ทั้ง 2 ระบบนี้ล้วนสะท้อนภาพสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติผู้บริหารในองค์กรจึงควรสร้างความ สมดุลระหว่างความอาวุโสกับความเหมาะสม โดยพิจารณาความอาวุโสเป็นปัจจัยหนึ่งประกอบการ พิจารณาควบคู่ไปกับความเหมาะสมในด้านอื่นๆ เพื่อให้บุคคลในองค์กรมีความเสมอภาคกัน ลดการ เลือกปฏิบัติเพื่อพวกพ้องของตนเท่านั้น

คำสำคัญ สิทธิมนุษยชน วัฒนธรรมในสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ ระบบอาวุโส

* อติตปภัตกระทรวงการคลัง, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนในสังคมไทย จำเป็นต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่า สิทธิมนุษยชนคืออะไร มีขอบเขตอย่างไร บางคนเรียกร้องและอ้างถึงสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้พิจารณาว่าสิ่งที่เรียกร้องนั้นเป็นสิทธิที่ตนพึงจะได้รับ มีกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้แล้วหรือไม่ หากจะพูดถึงสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยคงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงควบคู่ไปกับวัฒนธรรมและค่านิยมในสังคมไทยที่ถูกหล่อหลอมด้วยระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส ซึ่งทั้งระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโสในบางครั้งล้วนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมการทำงานในองค์กร

1. ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

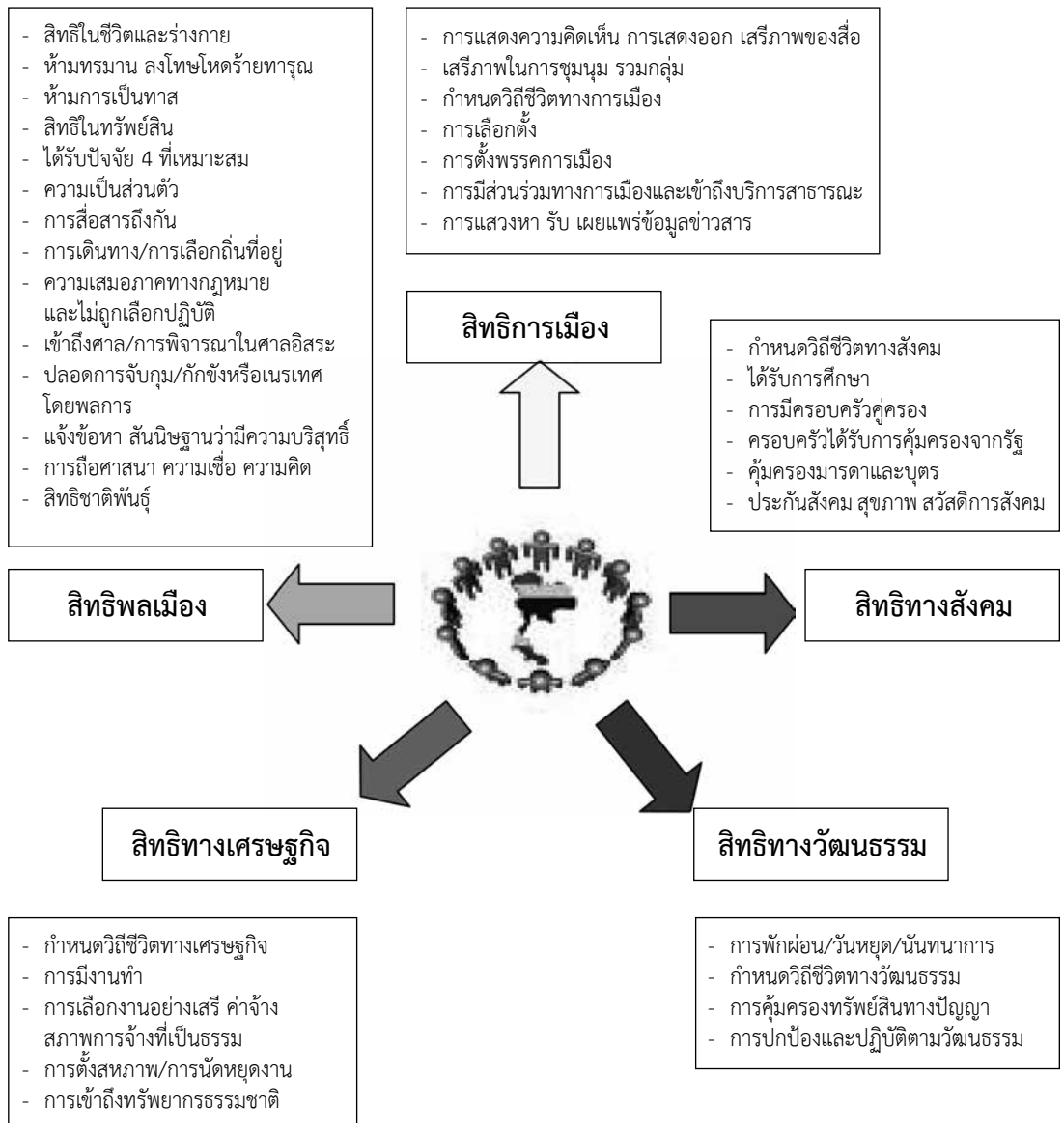
“สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) หมายถึง สิทธิที่มีตามธรรมชาติซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด โดยมีความเป็นสากลและมีการรองรับไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ กติกา อนุสัญญา ข้อตกลงต่างๆ ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ทุกรัฐทั่วโลกให้การรับรอง¹

“สิทธิมนุษยชน” มีขอบเขตกว้างกว่า “สิทธิ” โดยปกติตามกฎหมายทั่วไป เนื่องจาก “สิทธิ” ต้องเป็นสิ่งที่กฎหมายให้การรับรองไว้ หากกฎหมายไม่ให้การรับรองหรือคุ้มครองไว้ย่อมไม่มีสิทธิในทางสากลได้มีการรองรับสิทธิมนุษยชนไว้เป็น 5 ประเภท ได้แก่

1. สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ที่จะไม่ถูกฆ่าหรือถูกทำร้าย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมซึ่งทุกคนมีความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย เป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นธรรม สิทธิในสัญชาติ การนับถือศาสนา
2. สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกภายใต้กฎหมาย
3. สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในการประกอบอาชีพอย่างอิสระ การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง
4. สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันสุขภาพ สิทธิในการสมรส การเลือกคู่ครอง
5. สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ สิทธิในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามประเพณี วัฒนธรรมในท้องถิ่น ความเชื่อทางศาสนา การแสดงศิลปะและวัฒนธรรม บันเทิงโดยไม่มีใครบังคับ

¹ ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักการระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคี กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

แผนภาพ ภาพรวมของสิทธิมนุษยชน²



² แผนภาพที่ 1 ภาพรวมขอบเขตของสิทธิมนุษยชน ชุดความรู้สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลัก ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี

เนื่องจากขณะนี้ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ซึ่งมีเพียง 48 มาตรา ซึ่งได้บัญญัติไว้เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นหลักการของกฎหมายเท่านั้น ในที่นี้ผู้เขียนจึงนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาสรุปและวิเคราะห์ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเพื่อให้มีความเข้าใจในเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้หลายประการ ได้แก่

1. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
2. ความเสมอภาคของบุคคล
3. สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย
4. สิทธิของผู้ต้องหา
5. สิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีอาญา
6. สิทธิของเด็ก
7. เสรีภาพในการนับถือศาสนา
8. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
9. เสรีภาพทางการศึกษา
10. สิทธิในทรัพย์สิน
11. สิทธิในการบริการสาธารณสุข
12. สิทธิของคนพิการหรือทุพพลภาพและของคนชรา
13. สิทธิของผู้บริโภค
14. สิทธิของชุมชนท้องถิ่น
15. เสรีภาพในการรวมกลุ่ม
16. สิทธิในการรับรู้และการมีส่วนร่วม
17. สิทธิในการร้องทุกข์และฟ้องคดี
18. สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ

พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ปัจจุบันประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)
3. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)

4. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD)
5. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC)
6. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
7. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)

2. สะท้อนภาพสิทธิมนุษยชนกับวัฒนธรรมในสังคมไทย

แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเริ่มเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่การเลิกทาสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ซึ่งเป็นแนวพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่แสดงว่าทุกชีวิตมีคุณค่าเท่าเทียมกัน ไม่ต้องตกเป็นทาส ถูกแลกเปลี่ยนเหมือนสัตว์ สินค้า และเห็นได้ชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ของประเทศไทย โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 ดังปรากฏในคำแถลงการณ์ของคณะราษฎร “ประกาศคณะปฏิวัติ” ความว่า “ราษฎรทั้งหลายพึงรู้เถิดว่าประเทศนี้เป็นของราษฎร...”

การตื่นตัว ตระหนักรู้ถึงสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยมีมาตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากกลุ่มปัญญาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ชาวไทยทุกคนไม่อาจลืมเลือน เหตุการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการให้การศึกษาในสังคมไทยเพื่อเข้าใจถึงหลักสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง เห็นได้จากคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ แม้ขณะนี้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ยังคงได้รับการคุ้มครองและรับรองไว้อย่างชัดเจน

มาตรา 4³ ภายใต้บทบังคับบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้วย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557

หากจะกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะนำเอาวัฒนธรรมและค่านิยมมาพิจารณาาร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมการทำงานในองค์กร กล่าวคือ วัฒนธรรมหรือประเพณีที่ปฏิบัติสืบทอดกันมานั้นอาจมิได้เกื้อกูลต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือ 1) ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนเพื่อพี่น้อง หรือเพื่ออำนาจบารมี 2) ระบบอาวุโส

1) ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนเพื่อพี่น้อง หรือเพื่ออำนาจบารมี

คงไม่มีใครปฏิเสธว่า สังคมไทยเป็นสังคมระบบอุปถัมภ์กันมาอย่างยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คนไทยถูกหล่อหลอม ปลูกฝัง ให้เคยชินและอยู่ในระบบอุปถัมภ์ตลอดมา ในสังคมที่มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันซึ่งกันและกัน และมีใช้ประเทศไทยเท่านั้นที่มีระบบอุปถัมภ์ ในหลายประเทศก็มีระบบอุปถัมภ์เช่นกัน

ระบบอุปถัมภ์⁴ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า The patron-client system เป็นระบบที่อยู่ในสังคม จารีตนิยม ซึ่งได้แก่ ประเทศไทย ประเทศจีน ประเทศอินเดีย อินโดนีเซีย ฯลฯ ระบบอุปถัมภ์เกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ทรัพย์สินศฤงคาร สถานะ และอำนาจ (wealth, status and power) แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ จิตใจ ศีลธรรมและจริยธรรม ผู้อุปถัมภ์ (patron) จะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเอื้ออำนวยประโยชน์ได้ทั้งในอำนาจทางการเมือง ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม และสำหรับบางกรณีผู้อุปถัมภ์ คือ บุคคลเป็นที่เคารพนับถือในคุณความดี สามารถให้ความรู้สึกที่ดีกับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีลักษณะคล้ายเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยผู้อุปถัมภ์เพื่อผลประโยชน์ ดังกล่าว รวมทั้งส่วนที่เป็นบวกในทางจิตใจ เป็นทั้งที่พึ่งในทางวัตถุและในทางจิตใจ ในกรณีของสังคมไทยนั้น ผู้อุปถัมภ์จะต้องมีบารมี ซึ่งความหมายได้แก่ การเป็นที่ยอมรับว่ามีลักษณะเป็นผู้นำสามารถอุปถัมภ์ผู้ตามได้ ขณะเดียวกันผู้ตามก็หวังพึ่งผู้อุปถัมภ์ทั้งผลประโยชน์ต่างๆ ดังกล่าวมารวมทั้งกรณีทางจิตใจด้วย โดยกว้างๆ กล่าวได้ว่าระบบนี้เป็นระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความใกล้ชิด หรือความสัมพันธ์ในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

ระบบอุปถัมภ์เป็นฐานของสถาบันสังคม การเมือง การปกครอง การบริหารของไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณ กล่าวคือ ภายใต้ระบบดังกล่าวจะมีผู้อุปถัมภ์คอยให้คุณให้โทษกับคนที่ติดตามให้การสนับสนุนตนหรือที่เรียกว่า ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ โดยต่างคนได้ประโยชน์จากกันและกัน ในทำนองน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า ส่วนใหญ่ผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้ซึ่งมีฐานะทางสังคมสูง มีอำนาจและบารมีทั้งในทางการเงินและการปกครองบริหาร ขณะเดียวกันบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีลูกน้องคอยประดับบารมี รวมตลอดทั้งคอยช่วยเหลือในการทำงาน ทำราชการเพราะจะอยู่โดดเดี่ยวแต่ผู้เดียวไม่ได้

⁴ <https://www.gotoknow.org/posts/532522>

สภาวะดังกล่าวได้นำไปสู่ศิลปะแห่งการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ยูติอุปถัมภ์ หรือที่เรียกว่าระหว่างนายกับลูกน้อง โดยฝ่ายที่เป็นผู้อุปถัมภ์จะต้องผูกใจลูกน้องได้ด้วยการมีเงินแจกแจงถึงลูกถึงคน เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อลูกน้อง ทั้งในทางตำแหน่งหน้าที่ ในทางการเงินรวมตลอดทั้งแสดงความเป็นผู้นำให้ลูกน้องเกิดความเลื่อมใส ขณะเดียวกันก็ต้องมีความใจกว้างพอสมควร ผู้อุปถัมภ์หรือนายที่ตระหนี่ถี่เหนียวจะหาผู้ยูติอุปถัมภ์ไม่ได้⁵

จากลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่กล่าวมาข้างต้น ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยจึงนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยบิดเบือนการช่วยเหลือเกื้อกูล เป็นการสร้างฐานอำนาจและบารมีของผู้มีสถานะที่เหนือกว่าทั้งสถานะทางสังคม หน้าที่การงาน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่ปัญหาการตักตวงเอาเปรียบกันค้ำึงถึงแต่ผลประโยชน์เพื่อพวกพ้องของตนเท่านั้น เห็นได้ชัดจากองค์กรบางแห่งที่รับสมัครแต่ผู้ที่จบจากสถาบันการศึกษาเดียวกันกับตน หากไม่จบจากสถาบันการศึกษาเดียวกัน จะไม่รับพิจารณา แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติดีเพียงใด การรับสมัครงานมิได้คำนึงถึงคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงาน หากแต่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล เหมือนที่กล่าวกันว่า สถาบันเดียวกัน เลือดสีเดียวกัน เป็นรุ่นพี่รุ่นน้องมหาลัยเดียวกัน จึงรับเข้าทำงานในองค์กรเดียวกัน การเลือกปฏิบัติเช่นนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาด้านมนุษยชน ประการหนึ่งที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน

ความเสมอภาคของบุคคลเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเราเลือกปฏิบัติต่างกันต่อบุคคลที่เหมือนกันซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เราจึงมักได้ยินคำเปรียบเปรยว่า “ฝนตกไม่ทั่วฟ้า” “เลือกที่รักมักที่ชัง” “รักลูกไม่เท่ากัน” ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ อย่างไรจึงถือว่า เป็นการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน

ความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติเหมือนกันต่อบุคคลที่เหมือนกัน แต่มิได้หมายถึงทุกคนต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน หากสาระสำคัญปฏิบัติเหมือนกันก็ถือว่ามีความเสมอภาคกันแล้ว ในบางกรณีอาจมีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความแตกต่างด้านถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ เช่น ในบริษัทหรือองค์กรแห่งหนึ่งอาจกำหนดให้เงินเดือนพนักงานที่มีร่างกายพิการมากกว่าพนักงานที่มีได้พิการ การให้เงินเดือนมากกว่าเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องจากพนักงาน 2 คนนี้มีความแตกต่างด้านร่างกายจึงสามารถเลือกปฏิบัติได้โดยการเลือกปฏิบัติเช่นนี้มีกฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้ หลักเรื่องความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาอย่างยาวนาน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557

⁵ ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน, 2544 “ระบบอุปถัมภ์: ฐานของสังคมและการเมืองไทย”, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 5 กันยายน

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่หลักความเสมอภาค ได้เคยมีการบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน ในที่นี้ ขอยกตัวอย่าง เรื่อง ความเสมอภาค ตามมาตรา 30 ที่บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชาย และหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมการทำงานในองค์กรเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เริ่มตั้งการสมัครรับเข้าทำงาน การพิจารณาให้ทำงานในตำแหน่งใด การพิจารณาเลื่อนขั้น สังคมไทยก็ถือกุลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ถ้าเป็นพรรคพวกเดียวกันก็จะได้รับการพิจารณาก่อนบุคคลที่มีใช้พวกของตน การทำงาน การบริหารงานมิได้คำนึงถึงแต่ประโยชน์ขององค์กรเป็นที่ตั้ง หากแต่เป็นไปเพื่อค้ำจุนเพื่อน้อง เพื่ออำนาจบารมีของตน ระบบอุปถัมภ์จึงก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ละเมิดต่อหลักความเสมอภาค

2) ระบบอาวุโส

ระบบอาวุโส⁶ มีอยู่ทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรเพราะขึ้นอยู่กับแนวคิดผู้อาวุโสที่อยู่ในองค์กรนั้นๆ ว่า จะมีมุมมองในการทำงานต่อ “คนรุ่นใหม่” ที่เข้ามาเป็นบุคลากรในองค์กรอย่างไร

ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้อาวุโสในองค์กร มีมุมมองที่มีอัตราในตัวเองสูง “ใช้อำนาจความเป็นอาวุโสของตนเองหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง” หรือ “ชอบเอาเปรียบบุคคลที่มีตำแหน่งต่ำกว่า” ย่อมทำให้องค์กรนั้นล่าช้าไม่พัฒนา และมีโอกาสที่ลูกน้องจะเอาเป็นตัวอย่างในอนาคต แต่ในทางกลับกัน ถ้าผู้อาวุโสในองค์กรมีมุมมองที่ “มีบุคลากรที่มีจริยธรรมและคุณธรรมสูง” หรือ “มีการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล” ก็จะทำให้องค์กรนั้นพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรที่มี “ระบบอาวุโส” ก็เกิดเสถียรภาพในการปกครองและการบริหารงาน ไม่มีการก้าวหน้าข้ามหัวกัน เจริญก้าวหน้าตามความอาวุโส ตรงข้ามกับการมองความสามารถของบุคคล ที่ไม่สนใจความอาวุโส ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้อาวุโสในองค์กรนั้นๆ ด้วย

⁶ บทความ เรื่อง WSS : Worst Seniority System : ระบบอาวุโสที่เลวร้ายที่สุด

3. ทำอย่างไรจึงจะลดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในองค์กร

จากลักษณะของสังคมไทยที่มีวัฒนธรรมช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เคยชินอยู่ในระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส โดยอาจไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมในด้านอื่นๆ อันนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรเป็นที่ตั้ง ผู้บริหารควรสร้างความสมดุลระหว่างความอาวุโสกับความเหมาะสม ข้อเสนอของผู้เขียนมิใช่ให้บริหารจัดการภายในองค์กรโดยไม่พิจารณาถึงความอาวุโส แต่ให้พิจารณาความอาวุโสเป็นปัจจัยหนึ่งประกอบการพิจารณาควบคู่ไปกับความเหมาะสมในด้านอื่นๆ เพื่อให้บุคคลในองค์กรมีความเสมอภาคกัน

บางครั้งสิทธิมนุษยชน อาจไม่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน ผู้บริหารที่ดีจึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย พึงระวังถึงการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมกับบุคคลในองค์กร ในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างสิทธิในการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้แทนภายในองค์กร ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ 1) ลักษณะการให้สิทธิในการเลือกผู้แทนภายในหน่วยงานที่มีกฎหมายรองรับ 2) ลักษณะการให้สิทธิในการเลือกผู้แทนภายในหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

ลักษณะการให้สิทธิในการเลือกผู้แทนภายในหน่วยงานที่มีกฎหมายรองรับ

ตัวอย่าง การจัดให้มีการลงคะแนนคัดเลือกกรรมการจริยธรรมประจำกรมศุลกากรตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 14 (3)⁷ เพื่อให้ข้าราชการในกรมศุลกากรสามารถเลือกกรรมการเข้ามาพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมอย่างเป็นอิสระ กรมศุลกากร โดยกลุ่มคุ้มครองและส่งเสริมจริยธรรม จัดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรทุกคนสามารถลงคะแนนผ่านระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าจอของเจ้าหน้าที่แต่ละคนการลงคะแนนเช่นนี้เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถตัดสินใจได้อย่างเป็นอิสระ ไม่ถูกบังคับหรือกดดันจากใคร

⁷ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 14 ให้ ก.พ. โดยข้อเสนอของหัวหน้าส่วนราชการ แต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้นเพื่อควบคุม กำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้

(1) ...

(2) ...

(3) กรรมการสองคนซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนราชการที่ได้รับคัดเลือกจากข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างของส่วนราชการนั้น ตามวิธีการดำเนินการที่แต่ละส่วนราชการเห็นสมควร

ลักษณะการให้สิทธิในการเลือกผู้แทนภายในหน่วยงานที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

ตัวอย่าง การคัดเลือกรองอธิบดีกรมศุลกากร ที่ผ่านมาในอดีตจะเป็นการคัดเลือกในรูปแบบการสัมภาษณ์โดยผู้บริหาร ในปี 2557 ผู้เขียนในฐานะอธิบดีเปิดโอกาสให้ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างของกรมศุลกากรทุกคนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกรองอธิบดีฯ โดยโหวตลงคะแนนเสียงเข้ามาที่ e-mail ของอธิบดีฯ ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกรองอธิบดีฯ

สรุป

สังคมไทยเป็นสังคมจารีตประเพณีที่คอยช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน เป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์มาอย่างยาวนาน ผู้เขียนไม่มีเจตนาเสนอแนวคิดให้เปลี่ยนจารีตประเพณีหรือวัฒนธรรมในสังคมไทย แต่ผู้เขียนเจตนาสะท้อนให้เห็นภาพสิทธิมนุษยชนกับวัฒนธรรมในสังคมไทยที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความเข้าใจถึงแนวคิดสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง มุ่งหวังให้ผู้บริหารในองค์กรสร้างความสมดุลระหว่างความอาวุโสกับความเหมาะสม โดยพิจารณาความอาวุโสเป็นปัจจัยหนึ่งประกอบการพิจารณาควบคู่ไปกับความเหมาะสมในด้านอื่นๆ เพื่อให้บุคคลในองค์กรมีความเสมอภาคกัน ลดการเลือกปฏิบัติเพื่อพวกพ้องของตนเท่านั้น

บรรณานุกรม

กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, **ชุดความรู้สิทธิมนุษยชนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี**

รศ.ดร.วไล ธิ บ่อมเพชร รศ.ดร.สุวรรณา สถาอานันท์ คุณนิตยา กฤษณานนท์, ธันวาคม 2546, **เส้นทางสิทธิมนุษยชนศึกษา, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**
นางทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์, กันยายน 2542, **องค์การมหาชน มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ, สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.**

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหาย โดยกระบวนการยุติธรรม

สุรศักดิ์ ตริรัตน์ตระกูล*

บทคัดย่อ

ในยุคโลกาภิวัตน์กระแสความคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นกระแสที่แผ่ขยายไปทั่วโลก ควบคู่ไปกับกระแสการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเคลื่อนไหวในรูปแบบและวิธีการต่างๆ เพื่อปกป้องคุ้มครอง ขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการพัฒนาสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักการพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ สิทธิมนุษยชนจึงกลายเป็นเรื่องที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญและมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้น ต่อมามีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 และการรับรองกติกาของอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ รวมทั้งมีการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ระยะเวลาที่ผ่านมาสหประชาชาติได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกปี และที่สำคัญคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งขณะนี้มี 9 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ฟิจิ อินโดนีเซีย อินเดียน ศรีลังกา เนปาล มองโกเลีย โดยสมาชิกส่วนใหญ่ได้รวมตัวกันเป็นสภาสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติแห่งเอเชีย-แปซิฟิก มีการจัดประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสานความร่วมมือมากขึ้นเป็นลำดับ

ที่ผ่านมาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนได้ควบคู่กันมาตลอด การพัฒนาสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมาจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองแบบเผด็จการทหารและรวบอำนาจมาเป็นประชาธิปไตย รัฐบาลและสถาบันการเมืองการปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลกเริ่มนำปัญหาสิทธิมนุษยชนมาเป็นวาระทางการเมือง เช่น ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน นำเรื่องสิทธิมนุษยชนมากำหนดไว้ในนโยบายทางการเมืองและการบริหารประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติการกิจกรรมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

* ผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แม้ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงแนวคิดในการพัฒนาที่ถือคนเป็นศูนย์กลาง แต่ทิศทางการพัฒนาที่แก้ปัญหาอย่างแยกส่วน ขณะที่รัฐและกลไกของรัฐยังขาดความรู้และความเข้าใจ และยังใช้รัฐเป็นศูนย์กลาง ในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญในการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจน และยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการส่งเสริมและเคารพสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย

สำหรับกระบวนการยุติธรรมอันเป็นมาตรการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในเคหสถาน ตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจะต้องดำเนินนโยบายพื้นฐานด้านกระบวนการยุติธรรมใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ การดูแลการปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรปฏิรูปด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นหลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลมิให้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของรัฐเกินกว่า กรณีที่จำเป็น โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมอย่างครอบคลุม ทั้งประเด็นด้านกฎหมาย มาตรการ และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในเชิงรุกโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน แสดงออกถึงความมุ่งมั่นและความพยายามของรัฐบาลที่จะปรับปรุงและแก้ไขมาตรการของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักการของสิทธิมนุษยชน

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจหลัก คือ การอำนวยความสะดวกยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ในด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่จะช่วยขับเคลื่อนกระบวนการต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมทั้งมีการปฏิบัติที่เหมาะสมโดยให้คำนึงถึงสิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีสิทธิผู้ต้องหา และแม้ว่านโยบายรัฐมีโครงการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา พยาน และเหยื่ออาชญากรรม แต่ถึงอย่างไร กลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น คนจน ผู้ใช้แรงงาน ผู้ต้องหา ผู้เสียหายในคดีบางส่วน ก็ยังประสบปัญหาการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอยู่นั่นเอง ดังนั้น รัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมมือกันในการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน โดยเฉพาะเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ถูกกระทบจากการกระทำความผิด โดยต้องเร่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ถึงขั้นตอนและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้มากที่สุด หากประชาชนมีความรู้เรื่องกฎหมายและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐสามารถช่วยเหลือให้บุคคลดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือตามสิทธิ ประชาชนก็必将มีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนเกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: สิทธิมนุษยชน, กระบวนการยุติธรรม

สิทธิมนุษยชน

1. ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นสิทธิที่ถือว่าผู้ทรงสิทธิ คือ มนุษย์ทุกคน การเกิดขึ้นของสิทธิมนุษยชนเริ่มจากแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับสิทธิโดยกำเนิดที่เหมือนกัน ถูกสร้างมาอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนมานั้นเป็นสิ่งที่เป็นสากล ไม่สามารถจำหน่ายจ่ายโอน และไม่อาจแบ่งแยกได้¹

โดยทั่วไปแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิป้องกัน หมายความว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่บุคคลใช้ ในการป้องกันแดนแห่งเสรีภาพของตนจากอำนาจรัฐ นอกจากสิทธิมนุษยชนอาจถูกล่วงละเมิดจากรัฐ ได้แล้ว ยังอาจมีกรณีที่ถูกล่วงละเมิดจากบุคคลที่สามได้ด้วย ดังนั้น เพื่อให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับ ได้อย่างสมบูรณ์ จึงมีการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

จะเห็นได้ว่าในอดีตคำว่า สิทธิมนุษยชนยังไม่เป็นที่แพร่หลาย จนกระทั่งมีการก่อตั้งองค์การ สหประชาชาติแล้ว จึงได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ ซึ่งใน กฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่ง เช่น ในอารัมภบท ซึ่งมีข้อความที่กล่าวถึง ความมุ่งหมายของสหประชาชาติไว้ว่า “เพื่อเป็นการยืนยันความเชื่อในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็น มนุษย์ ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ : To Reaffirm Faith in Fundamental Human Rights, in the dignity and worth of the Human Person...”

ในตัวกฎบัตรสหประชาชาติได้เพียงกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ในที่ต่างๆ เช่น ในอารัมภบท แต่มีได้ มีคำนิยามหรือคำอธิบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด โดยในทางวิชาการมักไม่มีการให้ คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากล ว่าด้วย สิทธิมนุษยชน ที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัวและสิทธิเท่าเทียมกัน และโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก” นั้น หมายถึง สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่ เป็นคน เพื่อให้คนๆ นั้น มีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ² คือ

ระดับแรก คือ สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือ กฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้าม การค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อมโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิ มนุษยชนเหล่านี้ ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรม

¹ รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 223-224.

² กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, บทวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561), หน้า 2.

สำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

ระดับที่สอง คือ สิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

2. ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมีความหมายกว้างกว่า สิทธิตามกฎหมาย นักกฎหมายทั่วไปจึงอธิบายว่า สิทธิคือ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบ ในแง่ที่ว่าคนจะมีสิทธิได้ ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิ แต่ในแง่ของสิทธิมนุษยชนนั้น ขอบเขตของสิทธิมนุษยชนกว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรองดังกล่าวข้างต้น สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้นสามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท³ ได้แก่

(1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตาม ความเชื่อถือ

(2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

(3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ให้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

(4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

(5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้ โดยไม่มีใครมาบังคับ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สิทธิตามกฎหมายทุกอย่างไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีสิทธิบางอย่างเท่านั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การทำร้ายหรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับอาหารที่เพียงพอแก่การยังชีพ ไม่ถือว่า มีใครทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างเพียงพอแก่การมีชีวิตอยู่รอด

3. หลักการของสิทธิมนุษยชน

ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากระบุขอบเขตของสิทธิมนุษยชนว่าครอบคลุมสิทธิอะไรแล้ว ตัวปฎิญาฯ เองยังได้นำเสนอหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนไว้ด้วย หลักการนี้ถือเป็นสาระสำคัญที่ใช้อ้างอิงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน และใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าสังคมใดมีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ สำหรับหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน⁴ ประกอบด้วย

(1) เป็นสิทธิธรรมชาติ ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด (Natural Rights) หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีประจำตัวตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) นี้ ไม่มีใครมอบให้ เป็นสิ่งที่ธรรมชาติได้กำหนดขึ้นในมนุษย์ทุกคน

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงหมายถึง คุณค่าของคนในฐานะที่เขาเป็นมนุษย์ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) คุณค่าที่ถูกกำหนดขึ้นโดยสังคม เป็นการให้คุณค่าของมนุษย์ในฐานะการดำรงตำแหน่งทางสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการมีอำนาจหรือการยึดครองทรัพยากรของสังคม

2) คุณค่าที่ถูกกำหนดขึ้นโดยธรรมชาติ เป็นการให้คุณค่าของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งมีความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก

⁴ รศ. จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, หน้า 57-58.

การกำหนดคุณค่าที่แตกต่างกันนำมาซึ่งการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ผู้คนในสังคม โดยทั่วไปมักให้คุณค่าทางสังคม เช่น ฐานะตำแหน่งหรือเงินตรา มากกว่า ซึ่งการให้คุณค่าแบบนี้ นำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติ จึงต้องปรับวิธีคิดและเน้นให้มีการปฏิบัติ โดยการให้คุณค่าของความเป็นคน ในฐานะความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่ให้คุณค่าคนตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

(2) สิทธิมนุษยชนเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ (Universality & Inalienability) หมายความว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นของคนทุกคน ไม่มีพรมแดน คนทุกคนมีสิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่นเดียวกัน เพราะโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นคน ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติหรือศาสนาใด ก็ตาม ย่อมมีสิทธิมนุษยชนประจำตัวทุกคนไป จึงเรียกได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคน

กรณีสิทธิมนุษยชนไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ หมายความว่า ในเมื่อสิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมอบอำนาจ หรือสิทธิมนุษยชนของตน ให้แก่ผู้ใดได้ไม่มีการครอบครองสิทธิแทนกัน แตกต่างจากการครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ธรรมชาติกำหนดขึ้น เป็นหลักการที่ทุกคนต้องปฏิบัติ แต่หากจะถามว่า ในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนเช่นนี้แล้ว สามารถมีสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มได้หรือไม่ ในทางสากลได้มีการจัดหมวดหมู่และกลุ่มของสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของกลุ่มเฉพาะและสิทธิตาม ประเด็นปัญหา เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิของผู้ลี้ภัย เป็นต้น

(3) สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ว่าสิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง (Indivisibility) กล่าวคือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่สามารถแบ่งแยกว่ามีความสำคัญกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิทั้งสองประการนี้ต่างมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลใดจะมาอ้างว่าต้องพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ หรือต้องแก้ปัญหา ปากท้อง แล้วจึงค่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมขัดต่อหลักการนี้

(4) ความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and Non-Discrimination) การเลือก ปฏิบัติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานในทุกสังคม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุว่า ในฐานะที่เราเกิดเป็นคน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาค คือ การที่ทุกคนควรได้รับจากส่วนที่ควรได้ ในฐานะเป็นคน ส่วนหลักความ เสมอภาค คือ ต้องมีการเปรียบเทียบกับของ 2 สิ่ง หรือ 2 เรื่อง และดูว่าอะไรคือ สาระสำคัญของ เรื่องนั้น หากสาระสำคัญของประเด็นได้รับการพิจารณาแล้ว ถือว่ามีความเสมอภาคกัน

ส่วนการเลือกปฏิบัติ นั้น เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาค เช่น การรักษาพยาบาล หรือการ เข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปไม่ทั่วถึง และไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีความแตกต่างของบุคคล ในเรื่องเชื้อชาติ

(5) การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนและกลุ่มของประชาชนหรือประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่าง แข็งขัน ในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

(6) ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & The Rule of Law) หมายถึง รัฐและองค์กรที่มีหน้าที่ในการก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชน ต้องมีหน้าที่ตอบคำถามให้ได้ว่าสิทธิมนุษยชน ได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริงในประเทศของตน ส่วนสิทธิโดยยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสากล ก็ต้องอธิบายต่อสังคมได้ว่าจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะรัฐต้องมีมาตรการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรมหรือปกครองโดยอาศัยหลักการที่ใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ประชาชน เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีกระบวนการไม่ซับซ้อนเป็นไปตามหลักกฎหมายและมีความเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้ากฎหมาย ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมายได้

4. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

สาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะประกอบไปด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับ สิทธิ ผูกกับเรื่องหน้าที่และการตีความรวมทั้งสิ้น 30 มาตรา ในทางวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน ได้จำแนกสิทธิในปฏิญญาสากลฯ ที่สำคัญออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic, Social and Culture Rights)⁵

นอกเหนือจากการแบ่งประเภทสิทธิอย่างกว้างดังกล่าวแล้ว ศาสตราจารย์เรเน แคสซิ่ง (Rene Cassin) ได้อธิบายลักษณะของสิทธิในปฏิญญาสากลฯ ว่า ย่อมนับว่ามีคุณค่าต่อความเข้าใจอย่างสูง แคสซิ่งเป็นตัวแทนชาวฝรั่งเศสซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในการร่างปฏิญญาสากลฯ จนนักวิชาการบางท่านยกย่องให้เป็นเสมือนบิดาของปฏิญญาสากลฯ/สิทธิมนุษยชน (Father of the Declaration)⁶ แคสซิ่งชี้ให้เห็นว่าปฏิญญาสากลฯ ตั้งอยู่บนเสาหลัก (Pillars) พื้นฐาน 4 ต้น⁷ ดังนี้

ประการแรก คือ สิทธิส่วนบุคคล (Personal Rights) หมายถึง สิทธิแห่งความเสมอภาค, สิทธิในชีวิต, อิสรภาพ และความมั่นคงฯ ปรากฏอยู่ในมาตรา 3-11

ประการที่สอง คือ สิทธิซึ่งเป็นของปัจเจกบุคคลในความสัมพันธ์ของเขากับกลุ่มสังคมซึ่งตนเข้าไปมีส่วนร่วม ได้แก่ สิทธิในความเป็นส่วนตัวในชีวิตครอบครัวและการแต่งงาน, สิทธิในการมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวภายในรัฐ หรือออกนอกรัฐ, สิทธิในการมีสัญชาติ, ในการลี้ภัยในกรณีที่ถูกประหัตประหาร, สิทธิในทรัพย์สินและการปฏิบัติของศาสนา ปรากฏอยู่ในมาตรา 12-17

ประการที่สาม เป็นเรื่องอิสรภาพของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีการใช้เพื่อให้เกิดการก่อตั้งองค์กรแห่งรัฐบาล หรือเข้าไปมีส่วนในกระบวนการกำหนดตัดสินใจ อันได้แก่ เสรีภาพในมโนธรรม, ความคิดและการแสดงออก, เสรีภาพในการสมาคมและรวมตัวกัน, สิทธิในการลงคะแนน และสมัครรับเลือกตั้ง, สิทธิในการเข้าถึงรัฐบาล และการบริหารงานสาธารณะ ปรากฏอยู่ในมาตรา 18-21

⁵ รศ. จรัญ โฆษณานนท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, หน้า 289-293.

⁶ Antonio Cassese, "Human Rights in a Changing World", Op.cit., p.38; Imre Szabo, "Historical Foundation of Human Rights and Subsequent Development", Op.cit., p.23.

⁷ Antonio Cassese, "Human Rights in a Changing World", Op.cit., p.38-39.

ประการที่สี่ คือ สิทธิซึ่งมีการใช้ในด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม นับตั้งแต่บรรดาสิทธิ ซึ่งแสดงออกในเรื่องที่เกี่ยวกับแรงงานและความสัมพันธ์ในการผลิต และในด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา, สิทธิในการทำงานและการประกันทางสังคม และการมีอิสระในการเลือกการทำงาน, มีเงื่อนไข การทำงานที่เป็นธรรม, ในการได้รับค่าจ้างอันเท่าเทียมกันสำหรับงานที่เสมอกัน, สิทธิในการก่อตั้ง และเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน, ในการพักผ่อนและมีเวลาว่าง, ในการได้รับการดูแลรักษาสุขภาพ, ในการศึกษา และสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมอย่างอิสระในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชน ปรากฏอยู่ใน มาตรา 22-27

ประการที่ห้า ของปฏิญญาสากลฯ แคสซันเปรียบเทียบว่าเป็นเสมือนด้านจั่วสามเหลี่ยม (Pediment) ของวิหาร (แบบกรีกโบราณ) ซึ่งตั้งอยู่บนเสาหลัก 4 ต้น โดยคลุมความในมาตรา 28-30 หมายถึง สิทธิในการมีระเบียบ ทางสังคมและระเบียบระหว่างประเทศ (Social and International Order) ซึ่งจะเกื้อกูลให้สิทธิและอิสรภาพตามที่กำหนดในปฏิญญานี้ สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มเปี่ยม บทบัญญัตินี้เสนอครั้งแรกโดยตัวแทนจากเลบานอน มีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นความสำคัญว่า การส่งเสริม สิทธิต่างๆ ในปฏิญญาสากลฯ จักสามารถเป็นไปได้ต่อเมื่อมีการจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคม ที่เอื้ออำนวยซึ่งจะเปิดให้สิทธิดังกล่าวสามารถหยั่งรากลึกได้ และต่อเมื่อมีบริบท (ความสัมพันธ์) ระหว่างประเทศทั่วไปซึ่งกระตุ้นให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในประเทศที่ยากจนหรือทำให้ประเทศ ที่เจริญก้าวหน้าแล้วกระจายความมั่งคั่งให้มากขึ้นกันใหม่ (เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนา)

ในส่วนของมาตรา 29 (1) บัญญัติเรื่องหน้าที่ให้แก่ชุมชน โดยมีบทบัญญัติส่วนอื่นครอบคลุม เรื่องข้อจำกัด ซึ่งอาจกระทำได้เกี่ยวกับสิทธิภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ความจำเป็นในการประกันให้เกิดการเคารพอันถูกต้องต่อสิทธิของบุคคลอื่น และ เพื่อบรรลุความทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย

ประการที่สอง ความจำเป็นในการใช้สิทธิและเสรีภาพในลักษณะที่ไม่ขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายและ หลักการของสหประชาชาติ (โดยเฉพาะให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับเป้าหมายที่สำคัญของการปกป้อง สันติภาพ

ประการที่สาม คือ ความจำเป็นที่สิทธิต่างๆ จะไม่ถูกลบล้างหรือถูกลดทอนความสำคัญ จากการใช้สิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลฯ

บทบัญญัติในปฏิญญาสากลฯ ข้างต้น ถึงแม้จะดูเหมือนเป็นความพยายามร่วมที่สำเร็จผล ในการมุ่งสร้างสิ่งที่นางรูสเวลท์ (Eleanor Roosevelt) เชื่อว่าเป็น “แม่คานาคาต้าของมนุษยชาติ” (Magna Carta of Mankind)⁸ แต่กระนั้นก็ดูเหมือนบรรจุด้วยข้อความที่มีผู้เห็นเป็นความคลุมเครือ หรือจุดอ่อนแฝงอยู่ เช่น ประเด็นเรื่องข้อจำกัดสิทธิมนุษยชนที่เปิดช่องให้กฎหมายของแต่ละรัฐ

⁸ J.P.Humphrey, “The Magna Carta of Mankind”, in P.Davies (Ed.), “Human Rights”, (London: Routledge, 1988) PP.21-9.

เข้ามาจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ การให้ความสำคัญต่อกฎหมายในฐานะกลไกของรัฐที่เป็นทางการสำหรับการจำกัดสิทธิมนุษยชน ถึงแม้จะมีเจตนารมณ์ที่ดีในการกีดกันไม่ให้ข้อจำกัดสิทธิมนุษยชนกระทำได้ง่ายๆ ในรูปคำสั่งหรือประกาศที่มาจากตัวบุคคลที่มีอำนาจรัฐ แต่ลำพังความเป็นกฎหมายหรือกลไกในรูปของกฎหมายก็หาใช่จะเป็นเครื่องมือที่มีความชอบธรรมเสมอไป โดยบ่อยครั้งที่เรามักหลงยึดมายาของกฎหมายว่าเป็นตัวแทนของความชอบธรรมหรือมากกว่าสภาพกฎหมายเป็นเครื่องมือต่อต้านการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองเผด็จการ ไม่ว่าจะกฎหมายจะถูกมองให้เป็นยาวิเศษในการรักษาโรคทางสังคมอย่างได้ผลมากเพียงใด แต่จริงๆ แล้วแม้ในรัฐสมัยใหม่กฎหมายก็ได้บริสุทธิ์สะอาดหรืออิสระสมบูรณ์ในตัวเองแต่อาจตกอยู่ใต้การปั้นแต่งอย่างมีเลศนัยจากฝ่ายบริหารได้มิใช่หรือจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติภายใต้ระบบการเมืองที่เป็นอยู่⁹

แผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนของอาเซียนและประเทศไทย

1. ประชาคมอาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก ประกอบด้วยรวม 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว กัมพูชา และบรูไน ซึ่งประชาคมอาเซียนประกอบด้วยความร่วมมือ 3 ด้าน ซึ่งเปรียบเทียบเสมือนเสาหลักที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่ ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community - APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Culture Community - ASCC) ซึ่งคำขวัญของอาเซียน คือ หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งอัตลักษณ์ หนึ่งประชาคม (One Vision, One Identity, One Community) โดยในปฏิญญากรุงเทพฯ ได้ระบุวัตถุประสงค์สำคัญ 7 ประการ ของการจัดตั้งอาเซียนได้แก่

- (1) ส่งเสริมความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และการบริการ
- (2) ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค
- (3) เสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ พัฒนาการทางวัฒนธรรมในภูมิภาค
- (4) ส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี
- (5) ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบของการฝึกอบรมและการวิจัย และการศึกษาด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- (6) เพิ่มประสิทธิภาพของการเกษตรและอุตสาหกรรม การขยายการค้า ตลอดจนการปรับปรุง การขนส่งและการคมนาคม

⁹ Antonio Cassese, "Human Rights in a Changing World", Op.cit., p.40.

(7) เสริมสร้างความร่วมมืออาเซียนกับประเทศภายนอก องค์การความร่วมมือแห่งภูมิภาคอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศ

กฎบัตรอาเซียน (Asean Charter) เปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่วางกรอบทางกฎหมาย และโครงสร้างขององค์กร โดยเกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม 2551 โดยวัตถุประสงค์ของกฎบัตร คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนจะเป็นสถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ซึ่งมีเป้าหมายและหลักการ (Purposes and Principles) สำคัญ ได้แก่ เป้าหมายการส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ความมั่นคงของมนุษย์ การส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม การลดช่องว่างของการพัฒนา การส่งเสริมประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน สิ่งแวดล้อม การศึกษายาเสพติด การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน เป็นต้น ส่วนหลักการ ได้แก่ เรื่องอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล และการเคารพความแตกต่าง เป็นต้น¹⁰

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration-AHRD) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 (ค.ศ.2012) ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาไปสู่การเป็นกรอบความร่วมมืออาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน โดยปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นเอกสารทางการเมืองที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของอาเซียนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสะท้อนลักษณะเฉพาะของอาเซียนที่มีความแตกต่างในด้านการเมือง สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ ปฏิญญาฯ จะต้องรักษามาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล รวมถึงมูลค่าเพิ่มเติมจากกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action) และตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี ปฏิญญาฯ ฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนภูมิภาคอาเซียน ซึ่งเนื้อหาของปฏิญญาฯ ประกอบด้วย 7 ส่วน ได้แก่ (1) อารัมบท (2) หลักการทั่วไป (3) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (4) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (5) สิทธิในการพัฒนา (6) สิทธิในสันติภาพ (7) ความร่วมมือในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน¹¹

¹⁰ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2544.

¹¹ กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ, 2556.

2. สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในลำดับที่ 55 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) และเป็นภาคีสันติสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน 7 ฉบับ¹² ได้แก่

- (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- (3) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับข้อเรียกร้อง
- (4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับทั้ง 3 ฉบับ เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันทางกำลังอาวุธ เรื่องการขายเด็ก การค้าประเวณีเด็กและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และเรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน
- (5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
- (6) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
- (7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

โดยมีการนำสาระของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 เพื่อให้มีผลบังคับในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ และประเทศไทยยังมีกลไกภายใต้ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ ที่สำคัญในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาแล้ว จำนวน 2 ฉบับ ปัจจุบัน คือ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561)

สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรม

1. สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย

การพัฒนาการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สถานการณ์สิทธิมนุษยชนทางสากลมีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ที่สำคัญคือการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 4 ฉบับหลัก ได้แก่

- อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2528 และพิธีสารเลือกรับ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2543

¹² กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, บทวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561), หน้า 21.

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2535
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2542 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542

การเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาต่างๆ ของสหประชาชาติ ทำให้รัฐบาลไทยมีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมและพัฒนาให้มีหลักประกันว่า กฎหมายและแนวทางปฏิบัติภายในประเทศจะสอดคล้องกับมาตรฐาน สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ระบุในสนธิสัญญาเหล่านั้นรวมทั้งการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีเสนอต่อสหประชาชาติตามระยะเวลาที่กำหนด

การที่ประเทศไทยมีพัฒนาการขั้นสำคัญจากระบบเผด็จการในอดีตมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีอย่างต่อเนื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรอิสระต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การจัดการเลือกปฏิบัติและมาตรการส่งเสริมความเสมอภาค ฯลฯ เป็นสิ่งที่ประชาคมระหว่างประเทศและสหประชาชาติ เห็นว่ามีความสำคัญ และให้การยอมรับว่าประเทศไทยมีพัฒนาการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่รวดเร็วและก้าวหน้าประเทศหนึ่ง ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยมีวาระ 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2546

แม้ว่าประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง แต่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศอีกหลายฉบับที่ประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคี เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีและอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว ฯลฯ ซึ่งควรที่จะมีการพิจารณาเพื่อเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาต่างๆ เพิ่มเติมรวมทั้งประเทศไทยควรพิจารณาทบทวนข้อสงวน ที่ได้ทำไว้เมื่อร่วมเข้าเป็นภาคี ในบางฉบับเพื่อจำกัดการรับเอาพันธกรณีบางประการของสนธิสัญญานั้นๆ มาปฏิบัติ เพราะสถานการณ์ปัจจุบันมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศที่ปรากฏบ่อย มีดังต่อไปนี้

1) สถานการณ์ด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว

แม้ว่าโดยภาพรวม สถานการณ์ด้านเด็กและเยาวชนของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้นโดยเฉพาะในด้านสุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา และความหวังโยของสังคม รวมทั้งวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของสังคมไทย ยังมีความผูกพันที่เข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชนอยู่มาก แต่ทิศทางการพัฒนาที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา ส่งผลให้สถาบันครอบครัวไทยอ่อนแอลง ทั้งในแง่ของการพัฒนาศักยภาพบุคคลในครอบครัว และการสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เด็ก รวมถึงการทำร้ายเด็กโดยบุคคลในครอบครัว อันนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ที่มีแนวโน้มสูงขึ้นและรุนแรงขึ้น ได้แก่ เด็กและเยาวชนติดยาเสพติด ถูกล่วงละเมิดทางเพศ เด็กก้าพราว เด็กเร่ร่อน การใช้แรงงานเด็ก

เด็กในธุรกิจบริการทางเพศ เด็กหนีภัย เด็กและเยาวชนในสถานสงเคราะห์ สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เรือนจำ เป็นต้น ดังนั้นนอกจากการปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กแล้ว การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ต่อเด็กและเยาวชน ทั้งในและนอกระบบการศึกษา เพื่อเป็นการวางรากฐานของวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

2) สถานการณ์ด้านนโยบายทางสังคม

แม้ว่ากฎหมายได้รับรองและคุ้มครองมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มที่มีความแตกต่างกันไม่ว่าด้านใดและกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมความเสมอภาคแก่ผู้ด้อยโอกาส คนชรา เด็ก และคนพิการ รวมทั้งส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสระหว่างหญิงชาย และคุ้มครองมิให้ใช้ความรุนแรงในครอบครัว รวมทั้ง มีแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปที่ดิน การคุ้มครองผู้ใช้แรงงานและการรวมกลุ่มของภาคประชาชน ซึ่งมีผลให้เกิดการพัฒนาเชิงนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นบ้าง แต่ยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกมากมาย เช่น ประเทศไทยยังเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศส่งผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยเหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก ทั้งคนไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ และจากประเทศอื่นๆ รวมทั้งการถูกเอาเปรียบด้านธุรกิจบริการทางเพศ และการเอาเปรียบแรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการตลาด โดยใช้แรงงานราคาถูกเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้ อย่างหนักหน่วง ผู้ใช้แรงงานถูกเอาเปรียบและไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีขบวนการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานต่างๆ ที่เข้มแข็ง สภาพความปลอดภัยในการทำงานส่วนใหญ่ยังมีความเสี่ยงสูงและไร้หลักประกัน

สำหรับผู้หญิงและผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงโอกาสการพัฒนา ด้านการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่างๆ และยังมีกรณีละเมิดสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ โดยเฉพาะที่ยังมิได้รับสัญชาติไทยมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในด้านต่างๆ

3) สถานการณ์ด้านฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิชุมชน

กฎหมายได้รับรองสิทธิของชุมชนในด้านภูมิปัญญาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ส่งผลให้เกิดการตื่นตัวอย่างกว้างขวาง เพื่อพัฒนาให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรอง อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการพิทักษ์ปกป้องทรัพยากร และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งพื้นที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย ตลอดจนความสามารถในการจัดการชุมชนของตนเองเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรในระดับโลก กำลังทวีความรุนแรงขึ้นในขณะที่คุณค่า เชิงพาณิชย์และเชิงอุตสาหกรรมของทรัพยากรชีวภาพและความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศ ในป่าเขตร้อน ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยกลับเพิ่มมากขึ้น ภัยคุกคามจากบริษัทข้ามชาติ และกลุ่มธุรกิจที่มุ่งแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติจึงยิ่งรุนแรงมากขึ้นมีการฉกฉวยทรัพยากรของชุมชนและของชาติไปใช้ประโยชน์

โดยต่างชาติในรูปแบบต่างๆ เช่นกรณีเปเล่าน้อยซึ่งเป็นสมุนไพร่ไทย กรณีข้าวหอมมะลิ และล่าสุดกรณีกองทุนป่าเขตร้อนที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เสนอให้แปลงหนี้ที่ประเทศไทยจะต้องชำระเป็นกองทุน เพื่อใช้ประโยชน์ในการฟื้นฟูป่าของไทย โดยมีการกำหนดเงื่อนไขหลายประการ เป็นต้น

4) สถานการณ์ด้านการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

แม้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมหลายประการ แต่ความจำเป็นที่ต้องสร้าง “วัฒนธรรมองค์กรด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหา ต้องคำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับแนวคิดและกระบวนการลงโทษโดยวิธีต่างๆ ในเรือนจำ ต้องมีกฎหมายคุ้มครองเด็กและเยาวชนเมื่อเป็นผู้ต้องหาให้ถูกต้องตลอดจนผู้เสียหายและพยานในคดีอาญา ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันการใช้กฎหมายและการใช้อำนาจของภาครัฐ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกมาก เช่น ในกระบวนการสอบสวนและการให้ประกันตัว การพิจารณาคดีในศาลแรงงานที่ยังล่าช้า การปฏิบัติต่อผู้อยู่ในสถานพินิจและเรือนจำ การที่ศาลเยาวชนและครอบครัวยังมีไม่ทั่วถึง ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย กฎ และระเบียบอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และยังมีกฎหมายอีกจำนวนมากที่ยังไม่ออกมารองรับสิทธิของประชาชนและสิทธิชุมชน โดยเฉพาะสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกฎหมายการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ครบถ้วน เช่น องค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหาย

ปัจจุบัน อาชญากรรมเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมแทบทุกหนทุกแห่ง รูปแบบและลักษณะก็แตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม ซึ่งแต่ละสังคมต่างก็มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายในอันที่จะลงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายในความผิดทางอาญา กลไกที่ว่านั่นก็คือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) ซึ่งต้องมีความสอดคล้องกับแต่ละสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปแล้ว มักกล่าวถึงองค์กรหลักๆ ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ โดยองค์กรเหล่านี้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และเพื่อคุ้มครองผู้บริสุทธิ์อีกทั้งคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดกฎหมาย โดยก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เน้นหนักไปที่การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ต้องหา หรือจำเลย โดยละเลยสิทธิของเหยื่ออาชญากรรม (Crime-victim) หรือผู้เสียหายในคดีอาญา (Injured-person) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และเข้าเป็นภาคีสมาชิกในสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายหรืออาชญากรรมไว้

ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 8 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างได้ผล โดยศาลแห่งชาติซึ่งมีอำนาจ อันเนื่องมาจากการกระทำใดๆ ที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นมูลฐาน ซึ่งตนได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมาย”

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงได้รับเอาหลักการพื้นฐานจากกฎบัตรสหประชาชาติ ปฎิญา และสนธิสัญญาต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 245 ซึ่งมีการบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลผู้ซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต หรือร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ขึ้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าว และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40 (5) ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ในทำนองเดียวกัน แต่มีบทบัญญัติในลักษณะกว้างกว่า

นอกจากปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติทางใดทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็ด้านเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ สถานะ ทางสังคม ศาสนาและวัฒนธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหาย ยังมีปรากฏอยู่ในปฎิญาว่าด้วยหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ ค.ศ. 1985¹³ กล่าวคือ

องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา โดยได้ประกาศปฎิญานี้เมื่อ ค.ศ.1985 เพื่อกำหนดหลักการที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญานับแต่เริ่มดำเนินคดีจนถึงการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งในส่วนของ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาล และราชทัณฑ์ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายเพื่อให้เกิดความถ่วงดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำความผิดกับสิทธิของผู้เสียหายอย่างแท้จริง สิทธิของผู้เสียหายที่ต้องได้รับการคุ้มครองประกอบด้วย

- (1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to justice and fair treatment)
- (2) การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด (Restitution)
- (3) การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (Compensation)
- (4) การให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อ (Assistance)

¹³ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, 2559.

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

1. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่อง การได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริงข้อโต้แย้งและพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะและการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้ของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องรวดเร็วและเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรมและการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสมและย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(7) ในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐาน ตามสมควรการได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครอง ของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

2. สิทธิข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน

มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณา ภายในเวลาอันรวดเร็ว

3. แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม

มาตรา 81 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้องรวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนและจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพ มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

(2) ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียม ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย เดิมที่ผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมยังเป็นกลุ่มบุคคลที่ถูกละเลยอยู่มาก กฎหมายอาญาของประเทศไทยยังไม่ได้มีบทบัญญัติถึงการจ่ายค่าชดเชย หรือค่าทดแทนสำหรับเหยื่ออาชญากรรมแต่ประการใด ผู้เสียหายจึงต้องดำเนินการฟ้องร้องเรียกจากผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องละเมิด อย่างไรก็ตามมีผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยที่เป็นคนยากจน แม้มีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งได้ก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญคือ การฟ้องคดีแพ่งนั้น ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทั้งค่าธรรมเนียมศาลตามกฎหมาย ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทนายความ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ติดตามมา นอกจากนี้ ญาติพี่น้องและบุคคลใกล้ชิดของผู้เสียหายที่เรียกว่า เหยื่อทุติยภูมิ บ่อยครั้งจะต้องรับภาระเลี้ยงดู จ่ายค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระหว่างที่ผู้เสียหายเจ็บป่วย ซึ่งบางครั้งอาจถึงกับตลอดชีพในกรณีพิการทุพพลภาพ รวมทั้งตัวผู้เสียหายเองตลอดช่วงระยะเวลาจากการถูกประทุษร้าย ไม่ว่าจะต่อทรัพย์สิน ร่างกายหรือชีวิต จนกระทั่งมีการพิจารณาคดีในศาล อาจตกเป็นเหยื่อในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมซ้ำแล้วซ้ำอีก ตั้งแต่การไปแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน ในฐานะที่ตกเป็นผู้เสียหาย แต่อาจไม่ได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็วและสุภาพ บางครั้งใช้กิริยาท่าทางหรือถ้อยคำที่อาจเป็นการประทุษร้ายเหยื่อให้เกิดการเจ็บปวดทางจิตใจทับทิวคูนขึ้น เช่น ในคดีถูกข่มขืน ในขั้นนี้ผู้เสียหายต้องตกเป็นเหยื่อของกระบวนการ

ยุติธรรม ตั้งแต่การสอบปากคำของพนักงานสอบสวน การสอบสวนเพิ่มเติมจากพนักงานอัยการ การซักค้านจากทนายความฝ่ายจำเลยในศาล การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และการที่ผู้ต้องขังได้รับโทษน้อยกว่าที่ศาลพิพากษา เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งก็สามารถช่วยแบ่งเบาภาระของผู้เสียหายในคดีอาญาได้บ้าง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและต้องการใช้อำนาจมืดในการบิดเบือนรูปคดี หรือในการปกปิดความผิด โดยการหลอกล่อ กดดัน ช่มชู้ หรือบีบบังคับต่อเหยื่อ อาชญากรรมให้ถอนแจ้งความให้บิดเบือนคำให้การจากหนักเป็นเบา ให้หลบเลี่ยงการเป็นพยาน โดยวิธีการปฏิบัติต่อเหยื่ออาชญากรรมมีรูปแบบมากมายทั้งทางบวกและทางลบ ทั้งให้เงินและช่มชู้ ทั้งใช้พระเดชและพระคุณ และถ้าเหยื่ออาชญากรรมไม่กลัวคำช่มชู้ บุคคลกลุ่มนี้ก็อาจบงการฆ่าเหยื่ออาชญากรรม และบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อปิดปาก ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ การให้ความปลอดภัยต่อผู้เสียหายหรือเหยื่ออาชญากรรมด้วย ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 แต่หน่วยงานของรัฐและประชาชนยังไม่มีกรรณำกฎหมายนี้มาใช้ อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

จะเห็นได้ว่า ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประเทศไทย ซึ่งเป็นภาคีขององค์การสหประชาชาติก็ได้ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยการสร้างกฎหมายออกมาเป็นเครื่องมือในการนำมาคุ้มครองและบังคับใช้ในปัจจุบัน แต่หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องนำกฎหมายมาใช้อย่างเท่าเทียมและเสมอภาค เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

พนักงานอัยการกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

1. หน้าที่ของพนักงานอัยการ

ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ได้กำหนดหลักการดำเนินคดีไว้ ดังนี้

“พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม รักษาผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดมั่นศรัทธาของประชาชน

พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและประโยชน์ของส่วนรวม

ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคล

ซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและปฏิบัติหน้าที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้”

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยยึดหลักนิติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 วรรค 2 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม”

นอกจากนี้ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาของพนักงานอัยการที่ทำหน้าที่สอบสวนเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้ยึดหลักนิติธรรม อุทิศตน จรรยาบรรณ ในการปฏิบัติงาน ตามจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการในทางสากล โดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้

- 1) ต้องรักษาเกียรติและศักดิ์ศรีของการเป็นพนักงานอัยการ
- 2) ต้องมีความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและความเป็นกลางปราศจากอคติ ไม่ยอมให้อิทธิพลหรืออคติใดๆ อยู่เหนือการวินิจฉัยหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ
- 3) ต้องมีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพกฎหมายและการปฏิบัติงาน สมกับการเป็นพนักงานอัยการ โดยเป็นไปอย่างรอบคอบ รวดเร็ว
- 4) ต้องมีจิตสำนึกมุ่งมั่นในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- 5) ต้องดำเนินบทบาทที่เข้มข้นในการตรวจสอบให้ได้ความจริงตามหลักนิติธรรม เพื่อนำไปสู่ความยุติธรรม

6) ต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเหมาะสมและให้ความร่วมมือที่ดีในการอำนวยความยุติธรรม

2. พนักงานอัยการกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 8 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและหลักนิติธรรม

พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹⁴ ดังนี้

1. การร้องขอให้ศาลกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเสียใหม่ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังไม่ได้รับโทษหรือกำลังรับโทษอยู่และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3

2. การยื่นคำร้องต่อศาลขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ในกรณีที่พนักงานอัยการมิได้เป็นโจทก์ในคดีเดิมซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญา พนักงานอัยการก็มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526

¹⁴ เรวัตร์ จันทรประเสริฐ, รวบรวมบทความทางวิชาการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 354-355.

3. การขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล การทรมานทรมานกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม การจับและการคุมขังบุคคล การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ และในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว พนักงานอัยการมีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยได้

4. การขอให้ศาลคุ้มครองผู้ถูกคุมขังหรือขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ซึ่งการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ไม่จำกัดว่าจะเป็น การควบคุมหรือขังโดยเจ้าพนักงานหรือบุคคลทั่วไป พนักงานอัยการก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาขอให้ปล่อยได้

สำหรับกรณีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเหยื่อหรือผู้เสียหายนั้น พนักงานอัยการก็มีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้แก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับเหยื่อหรือผู้เสียหายที่ยากจนซึ่งมักประสบปัญหาในการฟ้องร้องคดี สำนักงานอัยการสูงสุดก็มีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนทั้งในส่วนกลางและทุกจังหวัดทั่วประเทศ ในการให้คำปรึกษาพร้อมดำเนินการฟ้องร้องคดีให้ด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐด่านแรกที่ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งพนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และเสมอภาคกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

บทสรุป

ปัจจุบันทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน โดยมีการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 และกติกาของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ แม้ว่าการให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนยังไม่ปรากฏนิยามที่ชัดเจน แต่ส่วนใหญ่่นานาประเทศก็ยึดแนวทางที่สหประชาชาติได้กำหนดหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนให้นำไปเป็นแนวทางเพื่อสร้างหลักประกันให้กับประชาชนในประเทศ

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล สิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของพยานและผู้เสียหายในคดีสิทธิของเด็ก เสรีภาพการนับถือศาสนา เสรีภาพทางการศึกษา สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการบริการสาธารณสุขและสวัสดิการ สิทธิของผู้สูงอายุ สิทธิของคนพิการหรือทุพพลภาพ สิทธิของผู้บริโภค สิทธิของชุมชนท้องถิ่น เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการชุมนุม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและมีส่วนร่วม สิทธิในการร้องทุกข์และฟ้องคดี ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้ มีรัฐธรรมนูญรับรองเป็นหลักประกันที่สำคัญในการแสดงถึงการคำนึงถึงสิทธิต่างๆ ดังกล่าว ไว้อย่างครอบคลุม

สำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามรัฐธรรมนูญก็มีบัญญัติไว้หลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ สิทธิที่จะได้รับการสอบสวน การพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม หรือสิทธิที่จะไม่ถูกล่อลวง ชู่เชี่ย หรือให้คำมั่นสัญญาในชั้นสอบสวน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ชดใช้ค่าเสียหายของผู้เสียหายหรือเหยื่อที่ถูกกระทบจากการกระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนั้น เป็นต้นธารสำคัญในการดำเนินคดีอาญาและพนักงานอัยการมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นกับประชาชนให้มากที่สุด โดยปัจจุบันการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความไม่เสมอภาคและการเลือกปฏิบัติของคนในสังคม รัฐจึงต้องรีบแก้ไขสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและขจัดการเลือกปฏิบัติให้เร็วที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเสมอภาค

ประการสำคัญรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันดำเนินการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับเหยื่ออาชญากรรมตลอดกระบวนการทางกฎหมาย และวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดความไม่สะดวกทั้งปวงของเหยื่ออาชญากรรมให้เหลือน้อยที่สุด ปกป้องความเป็นส่วนบุคคลของเหยื่ออาชญากรรม และให้หลักประกันความปลอดภัยของเหยื่ออาชญากรรมรวมทั้งครอบครัวและพยานที่เกี่ยวข้องจากการข่มขู่ และการล้างแค้น อีกทั้ง วางมาตรการให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเร่งรัดการดำเนินคดีและการปฏิบัติตามคำสั่งศาลให้สิ้นสุดโดยรวดเร็วที่สุด.

บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, บทวิเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางการพัฒนาสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561).
- รศ. จริญญา โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติธรรม, 2556.
- รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.
- เรวัตร์ จันทร์ประเสริฐ, รวมบทความทางวิชาการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: บริษัทพี.เพรส จำกัด, 2559.
- Antonio Cassese, “Human Rights in a Changing World”, Op.cit., p.38; Imre Szabo, “Historical Foundation of Human Rights and Subsequent Development”, Op.cit.
- J.P.Humphrey, “The Magna Carta of Mankind”, in. P.Davies (Ed.), “Human Rights”, (London: Routledge, 1988).

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

รากฐานของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

อุดม รัฐอมฤต*

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนหน้า ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ได้บัญญัติรับรองหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในระดับเดียวกับสิทธิและเสรีภาพ แต่โดยแหล่งที่มาของหลักการนี้มีคุณค่าที่เป็นแก่นสาระหรือรากฐานแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลในฐานะมนุษย์พึงมี ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชน แต่เป็นสิทธิมนุษยชนชนิดที่รัฐจะต้องผูกพัน ไม่ล่วงละเมิดคุณค่าเช่นนั้น โดยไม่ติดยึดว่าบุคคลนั้นเป็นคนชาติของรัฐนั้นหรือไม่ และไม่สนใจในความแตกต่างใดๆ เชิงคุณค่าซึ่งแต่ละวัฒนธรรมได้วางกรอบของบุคคลเอาไว้อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นอย่างนั้น วรรณะ ความยากดีมีจน สภาพทางกายภาพ สุขภาพ หรือความแตกต่างทางความคิดหรือความเชื่อใดๆ และโดยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนจึงมีลักษณะไม่หยุดนิ่ง แต่เรียกร้องให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในสภาวะการณ์ที่โลกและสังคมต้องปรับเปลี่ยนไปตามองค์ความรู้ของมนุษย์ในวิทยาการด้านต่างๆ โดยเฉพาะการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมไปถึงค่านิยมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

คำสำคัญ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
รัฐธรรมนูญ
สิทธิและเสรีภาพ
สิทธิมนุษยชน

* คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากนี้ได้มีการวางหลักเกณฑ์สำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันและองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานดังเช่นนานาอารยประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญที่กล่าวมาข้างต้นได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นหลักการสำคัญในระบบกฎหมายไทยอีกด้วย และแม้ว่าหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นหลักกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว แต่ก็ยังเป็นประเด็นกฎหมายที่มีความสำคัญให้ต้องทำการศึกษา โดยในบทความนี้จะได้ศึกษาประเด็นพื้นฐาน ได้แก่ (1) ความหมายและลักษณะทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (2) พัฒนาการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (3) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และ (4) การใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

1. ความหมายและลักษณะทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในเชิงความหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นฐานที่มาของการกำหนดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์หรือหลักสิทธิมนุษยชน อาจแยกเป็น 2 นัยในเชิงคุณค่า คือ ด้านหนึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ อีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องคุณค่าในเชิงศีลธรรม หากพิจารณาคุณค่าทั้งสองนัยตามที่พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน¹ ให้ไว้ปรากฏความหมายดังนี้

(1) “ธรรมชาติของมนุษย์” ได้แก่ ลักษณะที่แท้จริงของมนุษย์ที่เกี่ยวกับสภาพจิตใจและความต้องการจำเป็น (needs) ที่จูงใจมนุษย์ทำการใดๆ โดยทฤษฎีมนุษย์น่าจะเป็นอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด แต่ในทางปฏิบัติพฤติกรรมของมนุษย์อยู่ภายใต้อิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมด้วย

(2) “ศีลธรรม” ได้แก่ หลักที่ว่าด้วยความผิชอบชั่วดีที่สังคมกำหนดให้สมาชิกยึดถือศีลธรรมสากลไม่มี นอกจากอนุমানเอาจากส่วนที่กำหนดไว้เหมือนกันในความประพฤติบางเรื่อง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยซึ่งรวมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้ระบุเอาไว้ตรงๆ ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้น มีฐานะเป็นสิทธิ อย่างไรก็ตาม มีบางมาตราซึ่งเมื่ออ่านรวมกันแล้วมีนัยสำคัญว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับความคุ้มครอง เช่น

มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับการคุ้มครอง”

¹ พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ - ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์ 2524

มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้”

นอกจากนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560 ยังได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในความหมายของสิทธิมนุษยชน ดังความว่า

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้เป็นไปทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเจตนารมณ์โดยรวมของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความเสมอภาคของประชาชน จึงอนุมานได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และผูกพันการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐโดยตรง ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

สำหรับการวินิจฉัยว่าพฤติกรรมใดกระทบต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อาจแยกพิจารณาในสามประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก สิ่งนั้นมนุษย์ควรปฏิบัติต่อกันหรือไม่

ประเด็นที่สอง ความรู้สึกทางด้านจิตใจของสังคมไทยในขณะนั้นสนับสนุนหรือโต้แย้งอย่างไร

ประเด็นที่สาม แนวทางที่สังคมอื่นที่มีประสบการณ์มาก่อนเป็นข้อพิจารณาประกอบ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สถานภาพที่ตายตัว แต่มีลักษณะผันแปร ดังนั้น ในการวินิจฉัยแต่ละครั้งแต่ละเรื่องจึงต้องมีคำอธิบายที่ชัดเจนต่อสังคม

ในการพิจารณาแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น David Feldman เสนอให้พิจารณาเป็น 3 ประการ คือ (1) ศักดิ์ศรีของชนิดพันธุ์มนุษย์ทั้งปวง (2) ศักดิ์ศรีภายในชนิดพันธุ์มนุษย์ และ (3) ศักดิ์ศรีของปัจเจกชน²

² David Feldman, Human Dignity as a Legal Value, [1999] P.L. Winter@Sweet&Maxwell and Contributors, pp.682-687.

(1) ศักดิ์ศรีของชนิดพันธุ์มนุษย์ทั้งปวง

เป็นมุมมองทางด้านภาวะวิสัย ได้แก่ การแยกชนิดพันธุ์มนุษย์ออกจากชนิดพันธุ์อื่นๆ เช่น ลิง และโดยที่ “มนุษย์” เป็นสัตว์ประเสริฐมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัตว์อื่นๆ จึงจำเป็นต้องรักษาบูรณภาพของชนิดพันธุ์เอาไว้มิให้กลายเป็นพันธุ์หรือสูญเสียลักษณะของชนิดพันธุ์

ด้วยองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดวิธีการเจริญพันธุ์และสร้างพันธุ์กรรมของมนุษย์ที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ โดยแพทย์ นักวิทยาศาสตร์และนักชีววิทยาได้ร่วมกันประกาศว่าจะทำการโคลนนิ่ง (Cloning)³ มนุษย์ ความคิดดังกล่าวได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งอย่างหนัก เพราะนอกจากจะมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยของมนุษย์ซึ่งเกิดขึ้นใหม่ด้วยวิธีนี้แล้ว ยังมีปัญหาจริยธรรมทางชีววิทยา (Bioethics) ซึ่งเชื่อมโยงโดยตรงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อนึ่ง ถ้าจะมองไปในอนาคต ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายนี้อาจจะรวมถึงการวางหลักเกณฑ์ควบคุมนิเวศวิทยาและโภชนาการด้วย

(2) ศักดิ์ศรีภายในชนิดพันธุ์มนุษย์

สาเหตุที่ทำให้มนุษย์มารวมกันเป็นกลุ่มกันได้เพราะมีอะไรบางอย่างหรือหลายอย่างที่เหมือนกัน และสมาชิกเห็นว่าเป็นลักษณะเฉพาะของกลุ่มที่ต้องบำรุงรักษา หวงแหน หรือเชิดชูไว้ เช่น กลุ่มที่นับถือศาสนาเดียวกัน มีปรัชญาให้มนุษย์พึ่งตนเองและทำความดี จึงต้องการรักษาและเชิดชูแนวทางนี้ไว้ ถ้ามีบุคคลภายนอกกลุ่มโต้แย้งหรือเสียดสีก็จะทำให้สมาชิกในกลุ่มนั้นเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าถูกลดคุณค่าหรือถูกย่ำยี เช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรประหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เหล่านาซีอันประกอบด้วย เอสเอส. (S.S.) และเกสตาโป (Gestapo) ได้ดำเนินวิธีการต่างๆ ที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกันแก่ชนชาติยิว เช่น โกงหนวดสตรี แล้วนำผมไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มเพื่อให้ความอบอุ่นแก่ร่างกายโดยไม่คำนึงว่าผู้ที่เป็นเจ้าของผมเหล่านั้นจะหนาวเหน็บเพียงใดในฤดูหนาว หรือการใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาโดยฉีดยาต่างๆ เข้าร่างกาย ส่วนผลร้ายที่เกิดแก่มนุษย์เหล่านั้น ไม่ว่าจะความพิการหรือความตาย เหล่านาซีไม่เคยสนใจ

(3) ศักดิ์ศรีของปัจเจกชน

แนวคิดในระดับปัจเจกชนบางส่วนเป็นเรื่องอัตวิสัย กล่าวคือ ความรู้สึกที่ตนเองมีอยู่และต้องการให้ผู้อื่นรู้ด้วย อันได้แก่ การประเมินค่าของตนเอง ทั้งนี้ อาจเนื่องจากความเชื่อว่าตนเองมีอะไรดีกว่าคนอื่น เมื่อตนรู้สึกแตกต่างจากผู้อื่นในเชิงที่เหนือกว่าก็จะนำไปสู่ “การถือตัว” พฤติกรรมจึงเป็นไปในทำนองสื่อความหมายดังกล่าวเพื่อให้บุคคลภายนอกยอมรับ เช่น ถ้าบุคคลมีความสามารถทางกีฬาจนถึงระดับผู้ชนะเลิศ การประเมินค่าของตนเองก็คือฝีมืออยู่ในระดับแนวหน้า การถือตัวก็คือจะไม่ยอมเล่นกับฝีมือต่ำกว่ามากๆ

³ การทำโคลนนิ่งเป็นการทำสำเนามนุษย์ขึ้นอันมิได้มีการผสมพันธุ์ตามธรรมชาติ โดยเชื่อว่าจะสามารถถอดรုပ်ของต้นแบบไว้

ศักดิ์ศรีของปัจเจกชนอาจเป็นเรื่องของภาวะวิสัยก็ได้ นั่นคือ ท่าทีหรือทัศนคติของประชาชนทั่วไปที่มีต่อปัจเจกชนภายใต้กรอบของความคาดหมาย หรือบรรทัดฐานของสังคม การที่ต้องใช้เกณฑ์ของสังคมก็เพราะปัจเจกชนไม่สามารถใช้ดุลพินิจของตนได้ เช่น เด็กทารกหรือผู้ป่วยที่ยังมีลมหายใจอยู่ นอนนิ่งๆ แต่ตัดสินใจอะไรเองไม่ได้ ก็ชอบที่จะมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลอื่นจะทำอะไรต่อเขาตามใจชอบไม่ได้

2. พัฒนาการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เนื่องจากมนุษย์ไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้โดยลำพังตนเอง มนุษย์ไม่อาจแยกออกจากสังคมหรือรัฐได้ พัฒนาการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพจึงได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของสังคมหรือรัฐนั่นเอง ดังนั้น ในการพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงวิวัฒนาการการเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์และกระบวนการเรียนรู้ของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะกฎเกณฑ์ไม่ว่าจะเป็นศีลธรรมหรือกฎหมายเป็นสิ่งที่สมาชิกของสังคมมนุษย์ได้ร่วมกับกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและเกิดจากกระบวนการเรียนรู้และสังสมประสบการณ์ที่ยาวนานสืบต่อกันมา ด้วยกระบวนการเหล่านี้ นักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) เชื่อว่าเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือเกิดจากการที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและจักรวาลซึ่งมีกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีผู้ใดบงการ เป็นไปตาม “เหตุผลของเรื่อง” (nature of things) ตามแนวทางนี้ มนุษย์ก็สามารถที่จะรู้และเข้าใจได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่มาพร้อมกับธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ เป็นสิทธิตามธรรมชาตินั่นเอง”

ในทางตรงกันข้าม สำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) อธิบายว่ามนุษย์มีสิทธิหรือไม่นั้นจะต้องอยู่ที่ “กฎหมายบ้านเมือง” (positive law) บัญญัติถึงเรื่องนั้นๆ ไว้อย่างไร กล่าวคือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีสิทธิกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำนอกเหนือกว่าที่กฎหมายกำหนดสิทธิไว้อาจเป็นความผิดได้ และในขณะเดียวกันบุคคลที่ใช้สิทธิ เช่นว่านั้นจะกระทำการอันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่นไม่ได้

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 17-18 มนุษย์มีความสนใจในเรื่องของ “เหตุผล” ซึ่งหมายถึงความปราดเปรื่อง และ “ธรรมชาติ” ซึ่งหมายถึงสภาวะของสิ่งต่างๆ ที่เป็นอยู่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ว่ามนุษย์มีความสามารถที่จะสร้างธรรมชาติของมนุษย์ได้เองด้วยการใช้เหตุผล

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ได้รับแรงบันดาลใจจากแนวคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) และแรงบันดาลใจจากการเคลื่อนไหวและการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงในประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส⁴ กล่าวคือ เกิดจากแนวความคิดในเรื่องความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล

⁴ โปรตดูรายละเอียดย่อยได้ใน นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน : แนวคิดและการคุ้มครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559), หน้า 21-33.

(individual autonomy) ในช่วงศตวรรษที่ 18 ซึ่งรวมกับแนวความคิดลัทธิ “สังคมนิยม” (Socialism) และ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) “ลัทธิต่อต้านการล่าเมืองขึ้น” (Decolonization) และการแผ่ขยายของแนวคิดเรื่อง “รัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) และการทำประกาศรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง (Bill of Rights) ในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า สิทธิและเสรีภาพในสังคมตะวันตกนั้นเป็นสิ่งที่มิวิวัฒนาการมาจากการต่อสู้เรียกร้องของราษฎรเอง โดยเป็นการเรียกร้องเอาจากผู้ปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองกับผู้ปกครองอันสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งในด้านความเชื่อ ศาสนา ความคิดทางการเมือง และสภาพแวดล้อมทางสังคมแห่งยุคสมัยนั่นเอง

ปรากฏการณ์ทางวิชาการกฎหมายซึ่งแสดงโดยนัยว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีของปัจเจกชนที่มองเห็นได้ คือ ในสมัยโรมัน ได้แก่การดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ถูกลบหลู่เกียรติ (actio iniuriarum) ลำดับต่อมาคือการอนุญาตให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาในศาล ต่อจากนั้นเราก็มีกฎหมายต่างๆ ที่คุ้มครองในกรณีการหมิ่นประมาทและการดูหมิ่น

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1950 ข้อ 3 ได้บัญญัติห้ามการลงโทษหรือปฏิบัติต่อบุคคลอื่นเป็นการไร้มนุษยธรรม หรือการลดค่าของบุคคล (No one shall be subjected to ... or to inhumane or degrading treatment of punishment.) และด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ในยุโรปได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตกันไปมากแล้ว เพราะถือว่ามนุษย์ไม่ควรจะปฏิบัติต่อกันเช่นนั้น ซึ่งก็คือการยอมรับนับถือศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วยกันเอง

เมื่อใดก็ตามที่สังคมตระหนักถึงวาระที่จะต้องยอมรับนับถือศักดิ์ศรีของปัจเจกชนในเรื่องใด สังคมนั้นๆ ก็จะใช้กลไกที่ตนมีอยู่เพื่อให้ความคุ้มครอง ซึ่งถ้าเป็นเรื่องภายในของรัฐก็จะมีกรอกกฎหมายภายใน อาทิ การเข้มงวดกวดขันและการกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือผู้ป่วยที่ไม่ต้องการมีชีวิตอยู่ต่อไปให้จากไปโดยสงบ หรือถ้าเป็นเรื่องระหว่างประเทศก็จะมีความตกลงระหว่างประเทศ เช่น กรณีที่มีการตรวจค้นอวัยวะเพศของเด็กหญิงอายุ 13 ปี ก่อนที่จะอนุญาตให้เข้าไปเยี่ยมญาติ ซึ่งเป็นนักโทษ คณะกรรมาธิการซึ่งตั้งขึ้นตามอนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1969 มีความเห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิในเกียรติยศและศักดิ์ศรีซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ในอนุสัญญาข้อ 11 (1) ว่า คนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพในเกียรติยศ และยำเกรงในศักดิ์ศรีของเขา (Everyone has the right to have his honor respected and his dignity recognized)⁵

สำหรับสังคมตะวันออก แนวความคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็มีมานานแล้วเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการดำเนินชีวิตภายใต้หลักคำสอนทางพุทธศาสนาของไทยนั้น

⁵ Report No. 38/96 of October 15, 1996, Case 10,506 X v. Argentina, (1996) 6 B.H.C.R. 314 para 93-94, อ้างใน Public Law 1999, หน้า 689.

สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ที่ได้ ซึ่งคนไทยยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา เพียงแต่ไม่ได้เรียกหลักการนั้นว่า สิทธิมนุษยชนเท่านั้นเอง ที่กล่าวเช่นนี้ เป็นการพิจารณาโดยไม่ได้ใช้การตีความความหมายของ หลักการหรือแนวคิด แต่เป็นการพิจารณาที่วัตถุประสงค์และผลที่เกิดจากการปฏิบัติเป็นตัววัดที่สำคัญ ในการเปรียบเทียบโดยการยึดเอา “คุณค่า” อันมีแกนกลาง คือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสำคัญ ในแง่นี้สิทธิที่เคยยึดถือกันอยู่เดิมจึงอาจถูกหักล้างได้ถ้าหากว่าหลักการหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองกัน เกิดขึ้นมาใหม่ หรือมีคุณค่าในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เหนือกว่า และในทำนองเดียวกัน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีลักษณะอันเป็นรากฐานมากกว่าก็ย่อมอยู่เหนือเรื่องของปัจเจกบุคคล

แต่เมื่อย้อนกลับมามองดูประวัติศาสตร์ของไทยแล้ว การต่อสู้ในลักษณะดังกล่าวใน ประวัติศาสตร์ไทยเรานั้นกล่าวได้ว่าแทบจะไม่มีเอาเสียเลย การดำเนินชีวิตของคนไทย ทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจึงดำเนินไปอย่างสงบเรียบร้อยและเรียบง่ายภายใต้อิทธิพลของ พุทธศาสนา ดังนั้น การวางฐานทางความคิดในสังคมไทยเกี่ยวกับเรื่องสิทธิต่างๆ ในวิธีคิดอย่างเดียวกับ สังคมตะวันตกจึงยังไม่มี แต่ถ้าหากจะมีได้ ก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นการนำเอาความหมายเรื่องสิทธิ ที่มีอยู่ในสมัยหลังอันเป็นความหมายอย่างตะวันตกไปใช้เทียบเคียงกับสิ่งที่ผ่านมาแล้วในประวัติศาสตร์ ซึ่งยังน่าสงสัยว่านั่นเป็นความหมายที่ถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากว่าข้อความคิด (Concept) เป็นสิ่ง ที่ผันแปร (Dynamic) ไปได้ตามกาลเวลาและบริบท (Context) ของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเฉพาะรายละเอียดในแต่ละเรื่องนั้นคงเป็นการยากที่จะลงความเห็นว่าเป็นสิ่งเดียวกัน และการ “ถือว่าใช่” ก็ไม่ทำให้เป็นสิ่งเดียวกัน

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือหากพิจารณาถึงความหมายของสิทธิตามอย่างตะวันตก สิ่งที่จะต้องตอบเป็นประการแรกก็คือ ในอดีตคนไทยเคยเรียกร้องสิทธิอะไรบ้างจากผู้ปกครอง คำตอบก็คือ “ไม่เคย” ที่กล่าวเช่นนี้ก็เนื่องจากในความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้ปกครองในสังคมไทยนั้น มักกล่าวกันว่าผู้ปกครองซึ่งหมายถึงพระมหากษัตริย์ทรงปกครองไพร่ฟ้าประชาชนด้วยหลักทศพิธราชธรรม ด้วยความเมตตากรุณา และถือองค์พระมหากษัตริย์เป็นสถาบันที่รียกย่องของประชาชน ดังนั้น การเรียกร้อง ในลักษณะที่เป็นสิทธิเช่นเดียวกับตะวันตกจึงไม่เกิดขึ้น

แต่เมื่อมีการเปิดประเทศเพื่อติดต่อกับต่างชาติ อิทธิพลของต่างชาติและแนวความคิด แบบตะวันตกที่มากับการค้าขาย การศึกษาและวัฒนธรรม ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนไปมีความสลับซับซ้อน มากขึ้น มีการผสมผสานแนวคิดและค่านิยมของต่างชาติมากขึ้น การเปรียบเทียบจึงทำให้เกิดความรู้สึกว่า “สิทธิ” เป็นสิ่งที่คนไทยสมควรเรียกร้องเอาจากผู้ปกครองเพราะว่าเป็นสิ่งที่มนุษย์มีมาโดยธรรมชาติ

3. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

โดยที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดในรัฐธรรมนูญของประเทศ ในแถบยุโรปหลายประการ ซึ่งในที่นี้รวมถึงการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การนำ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปใช้ให้มีผลในทางปฏิบัติ หรือการตีความศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สิทธิและเสรีภาพ จึงควรศึกษาแนวทางในการใช้และการตีความจากประเทศที่เป็นต้นแบบในเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย

3.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรป

รัฐธรรมนูญเยอรมันลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 ซึ่งในอารัมภบทได้กล่าวถึงความตระหนักสำนึกของชาวเยอรมันต่อการเกิดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ได้มีการบัญญัติรับรองหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 1 (1) ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกล่วงละเมิดมิได้ การเคารพและคุ้มครองเป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแห่งรัฐทั้งปวง”⁶

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ตีความบทบัญญัติดังกล่าวในฐานะสิ่งที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของตนแล้ว ยังเป็นหลักการพื้นฐานในความนิติรัฐของประเทศเยอรมันและสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลไม่อาจจำหน่ายโอนอีกด้วย โดยมีนัยที่สำคัญดังนี้

ประการแรก มีความหมายเป็นหลักการทั่วไปที่มุ่งคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างมนุษย์เพื่อห้ามไม่ให้มีการกดขี่คนลงเป็นข้าทาส บ่าวไพร่ หรือการเหยียดหยามทางด้านชาติพันธุ์

ประการที่สอง ในขอบเขตของการลงโทษ คุ้มครองสิทธิในร่างกายของบุคคล ห้ามไม่ให้ใช้การกระทำทารุณหรือการลงโทษต่ออวัยวะของมนุษย์ การตรวจพิสูจน์ตัวบุคคลหรือสภาพจิตจะใช้เครื่องจับเท็จหรือการใช้ยา หรือวิธีการอื่นซึ่งทำลายเกียรติของบุคคลด้วยการบังคับให้เปลี่ยนแปลงความเป็นตัวตนของเขาไม่ได้

ประการที่สาม ในขอบเขตทางการแพทย์ จำกัดการใช้เทคโนโลยีชีวภาพโดยเฉพาะกับความ เป็นมนุษย์ เช่นในกรณีการโคลนนิ่ง (Cloning) เพื่อการสร้างมนุษย์ เป็นต้น

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีผลคุ้มครองปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกการกระทำที่เป็นการล่วงละเมิดในทุกกรณีทั้งในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตาม ในฐานที่เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศยุโรป หลักสิทธิมนุษยชนและกฎหมายของประชาคมยุโรปมีผลทำให้กฎหมายภายในที่ละเมิดหลักกฎหมายดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับอีกด้วย

กฎหมายของประชาคมยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ได้ใช้คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดยตรง แต่ได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในรูปของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มาตรา 3 “ห้ามมิให้มีการต่อบุคคลด้วยการกระทำทารุณ หรือด้วยการลงโทษหรือการกระทำอื่นใดที่ไร้มนุษยธรรมหรือลดค่าของมนุษย์ลง” มาตรา 14 ห้ามมิให้การแบ่งแยกมนุษย์

⁶ Article I (Human Dignity)

(1) Human Dignity shall be inviolable to respect and protect, it shall be the duty of all state authority.

ด้วยลักษณะ “ทางเพศชาติพันธุ์ สีผิว ภาษา ศาสนา ทรศนะทางการเมืองหรือในทางอื่น พื้นฐานทางเชื้อชาติหรือทางสังคม การสังกัดอยู่ในชนกลุ่มน้อยของชาติ ฐานะทางเศรษฐกิจ การเกิดหรือสภาพการณ์อื่นใด” หลักกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาบังคับใช้กับคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปอยู่เนืองๆ⁷

ควรกล่าวไว้ด้วยว่า นอกจากรัฐธรรมนูญเยอรมันแล้ว รัฐธรรมนูญของประเทศในยุโรปบางประเทศก็บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เช่นกัน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศกรีซฉบับลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ.1975 “การเคารพและคุ้มครองคุณค่าของความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการยึดมั่นไว้เช่นหลักการสูงสุดของรัฐ” หรือรัฐธรรมนูญของสเปนฉบับลงวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.1978 มาตรา 10 “1. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิทั้งหลายของบุคคลอันไม่อาจถูกล่วงละเมิด การพัฒนาบุคลิกภาพโดยอิสระของแต่ละบุคคล การเคารพกฎหมายและสิทธิของบุคคลอื่นเป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเมืองและความสงบเรียบร้อยทางสังคม”⁸

ในประเทศฝรั่งเศส คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ในคดี lancer de nian⁹ ในคดีดังกล่าว นายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่งได้ประกาศห้ามการแสดงที่ใช้เครื่องยิงส่งร่างคนแคระในลักษณะเป็นกระสุนออกไปในระยะสั้นๆ ให้ไปตกบนเบาะลมและศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยเหตุผลเนื่องจากสอดคล้องกับหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญของบ้านเมือง ดังนั้นเมื่อมีปัญหาว่าการแสดงนั้นกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ฝ่ายปกครองจึงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับ “สำนึกร่วมของชาติ” (conscience collective nationale) และห้ามการแสดงเช่นนั้นได้ แม้ว่าการห้ามการแสดงจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวของคนแคระซึ่งทำการแสดงเพื่อหารายได้และเพื่อการมีสถานะทางสังคมของบุคคลผู้นั้นก็ตาม อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การประกอบกิจการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งไม่อาจถูกยกขึ้นมาโต้แย้งอำนาจรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของฝ่ายบ้านเมืองที่จะต้องหยุดยั้งกิจกรรมใดๆ ที่ขัดต่อแบบแผนของสังคม

⁷ คำวินิจฉัยในคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ภาษา (Affaire linguistique belge, 23 juillet 1968) และคดีที่เกี่ยวกับการกระทำทารุณ (คดี Soering, 7 juillet 1987)

⁸ อ้างใน Marie-Luce Pavia. “La decouverte de la dignite de la personne humaine” in La Dignite de la personne humaine. Sous la direction de Marie-Luce Pavia et Thierry Revet, (Paris : Economica, 1999) p. 8-9.

⁹ CE, ass., 27 octobre 1995. Ville d'Aix-en-Provence, RFD adm. 1995. 1204. Concl. Frydman ; D. 1996. 177 note Lebreton ; JCP 1996. II. 22630. Note F. Hamon.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่นำมาหาประโยชน์ในเชิงการค้าไม่ได้ อวัยวะ ไข่หรือสเปิร์มของมนุษย์จึงไม่อาจเป็นวัตถุแห่งการซื้อขาย การยินยอมของปัจเจกบุคคลที่กระทำต่อเนื้อตัวร่างกายหรือส่วนของร่างกายของเขาเพื่อยกเว้นหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงไม่เกิดผลบังคับใดๆ ในทางกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมนุษย์ไม่อาจละทิ้งความเป็นมนุษย์ ซึ่งกรณีนี้ศาลสูงของฝรั่งเศสได้เคยวางแนวคำวินิจฉัยไว้แล้วในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการตกลงรับเป็นแม่อุ้มบุญ (mère porteuse)¹⁰

กรณีที่สองในคดี Benetton¹¹ ผู้ป่วยโรคเอดส์ร่วมกันเป็นโจทก์ฟ้องผู้จัดทำแผ่นป้ายโฆษณาแสดงส่วนของร่างกายมนุษย์เป็นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (l'intimité de la vie privée) ศาลชั้นต้นไม่รับข้ออ้างของโจทก์โดยเห็นว่าสิทธิส่วนบุคคลที่โจทก์อ้างเป็นสิทธิเฉพาะบุคคลที่ได้รับเสียหายเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งบุคคลโดยทั่วไปไม่อาจอ้างความเสียหายเพื่อมาเป็นโจทก์ฟ้องคดีนี้ได้ ในชั้นศาลอุทธรณ์ โจทก์ชี้ให้เห็นว่าป้ายโฆษณาทำให้ผู้พบเห็นเกิดความรังเกียจผู้ป่วยโรคเอดส์ ทำให้ไม่อาจอยู่ร่วมในสังคมปกติได้ จึงไม่ใช่เรื่องในขอบเขตของสิทธิส่วนบุคคลแต่เป็นสิทธิของความเป็นมนุษย์ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่าภาพที่มีการโฆษณาได้ก่อให้เกิดสัญลักษณ์ที่เป็นภาพลบต่อศักดิ์ศรีของบุคคลที่ถูกกระทบ คือทำให้เกิดความรู้สึกถูกปฏิเสธหรือย่ำความรู้สึกแปลกแยกจากสังคมมากยิ่งขึ้น จึงเป็นการใช้สิทธิโฆษณาที่มีชอบ

คดีในทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้เคยมีคำวินิจฉัยเห็นชอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการควบคุมสื่อวิทยุโทรทัศน์ (Conseil supérieur de l'audiovisuel) ที่สั่งลงโทษลดการอนุญาตกระจายเสียงของสถานีวิทยุแห่งหนึ่งลงเป็นเวลา 1 ปี เพราะเหตุที่ผู้จัดรายการของสถานีวิทยุดังกล่าวได้กระทำการโฆษณาหลายครั้งซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเชื้อชาตินิยมและการต่อต้านชาวยิว อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จะมีคำสั่งลงโทษได้¹²

3.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เหมือนเช่นที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับถัดมา นอกจากนี้ยังได้วางสภาพบังคับเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองไว้ไม่แตกต่างไปจากที่เคยมีมา

¹⁰ คำพิพากษาของศาลสูงโดยที่ประชุมใหญ่ Cass.Ass.Plén ; 311 mai 1991, D. 1991, jur. P.417, rapp. Chartier, note de Thouvenin, ซึ่งตัดสินกลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ปารีส CA Paris, 15 juin 1990, JCP 1991, II, n° 21653, note B. Edelman et C. Labrusse.

¹¹ CA Paris, 28 mai 1996, D. 1996, jur. P. 617, note B. Edelman.

¹² CE, 9 octobre 1996, Assoc. Ici et Maintenant, D. 1997, Somm. P. 81, obs. T. Hassler.

(1) การรับรองสถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้มีสถานะเป็นการวางหลักทั่วไป โดยการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้ความรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมาตรา 4 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเป็นหมวดที่กำหนดหลักการทั่วไปของรัฐ อันถือว่าเป็นสาระสำคัญที่มีลักษณะทั่วไป หรือเป็นการกำหนดขอบเขตกว้างๆ ของรัฐธรรมนูญว่า สาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดต่อๆ มาจะต้องสอดคล้องกับหลักทั่วไปดังกล่าว กล่าวคือ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล มีผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นตัวกำหนดและเป็นตัวจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ ความชอบธรรมของรัฐและของกฎหมายที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนั้น การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญยังเป็นการบังคับให้รัฐต้องกำหนดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปว่าอำนาจอื่นๆ นอกเหนือจากอำนาจรัฐก็ไม่อาจที่จะละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ในด้านการตีความเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ นั้น จะต้องตีความว่า สิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ นั้นต่างมีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยจะต้องถือว่าเนื้อหาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ด้วย

(2) สภาพบังคับของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองไม่ให้มีการล่วงละเมิดในฐานะที่เป็นแก่นหรือรากฐานของสิทธิและเสรีภาพ หรือกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ดังนั้น จึงมีสถานะทางกฎหมายไม่ต่างไปจากสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องผูกพันที่จะไม่ใช้อำนาจหรือกระทำใดที่มีผลกระทบในทางละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลในลักษณะเช่นเดียวกับที่ต้องผูกพันกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 จะมีได้บัญญัติโดยใช้ข้อความดังความที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 บัญญัติไว้ แต่โดยความของบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสอง¹³ ก็ยังคงมีความมุ่งหมายให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 3 วรรคสอง “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้ย้ำถึงการที่บุคคลอาจถูกล่วงละเมิดจากอำนาจรัฐโดยการตรากฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างกว้างขวางตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง อีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติอาจก่อผลกระทบต่อประชาชนได้อย่างกว้างขวางโดยประชาชนอาจไม่รู้สึกรู้สีกตัว รัฐธรรมนูญจึงวางหลักประกันไว้เป็นการเฉพาะเพิ่มขึ้น

ดังนั้น ในกรณีที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลถูกล่วงละเมิด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 25 วรรคสาม จึงบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองหรือแก้ไขเยียวยาได้ ดังความว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้”

การบัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญไทยได้ให้ความรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยแยกออกจากสิทธิและเสรีภาพ และถือว่าเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง รวมทั้งยังเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ อันถือว่าเป็นขอบเขตที่รัฐไม่อาจล่วงละเมิดเข้าไปได้

อนึ่ง การใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ยังอาจมีประเด็นปัญหาอีกว่า เฉพาะคนไทยเท่านั้นที่มีสิทธิกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิดังกล่าวรวมถึงบุคคลต่างด้าวที่อาจกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ด้วย ทั้งนี้ เพราะมีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ใน 2 หมวด กล่าวคือ ในหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

โดยที่มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ความรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเป็นการทั่วไป กรณีย่อมจะต้องตีความให้คุณค่าดังกล่าวมีผลเป็นการคุ้มครองทั่วไป นอกจากนี้หากพิจารณาสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว เป็นไปไม่ได้ที่จะมีการจำแนกกลุ่มบุคคลเพื่อให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้บัญญัติรับรองคุ้มครองเฉพาะแก่ชนชาวไทยเท่านั้น ดังนั้น เพื่อตีความการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ได้บัญญัติคุ้มครองไว้ดังกล่าวให้สอดคล้องกัน จึงอาจตีความได้ว่า บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าวย่อมที่จะอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แต่เฉพาะสำหรับคนต่างด้าวอาจมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการอ้างสิทธิดังกล่าวได้ รวมทั้งในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในกรณีทั่วไป

4. การใช้สิทธิเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในหัวข้อนี้จะได้แบ่งลักษณะของการใช้สิทธิเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การใช้สิทธิต่อองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล และการใช้สิทธิทางศาล

4.1 การใช้สิทธิต่อองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาล

ในกรณีที่การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลผู้ถูกละเมิดอาจใช้สิทธิต่อองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรศาลได้ดังนี้ (1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 228 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ แต่อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาวะแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป โดยเฉพาะในส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่ในเรื่องราวการตรวจสอบเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ ยังคงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการยื่นเรื่องเพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี ตามที่บัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 231 คือ กรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 246 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560 เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้มีการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องว่ามี การละเมิดสิทธิมนุษยชน และเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานผลการตรวจสอบต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีการใด รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ในกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงาน

มิได้ดำเนินการตามมาตราการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งให้มีการดำเนินการตามมาตราการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในระยะเวลาอันมีกำหนด และในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตราการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจสั่งการให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบแก้ไขเยียวยาการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพด้วยตนเอง คงทำได้แต่เพียงรายงานให้รัฐสภาและสาธารณชนทั่วไปได้ทราบ ในฐานะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตรวจสอบเพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเท่านั้น

4.2 การใช้สิทธิทางศาล

ดังได้กล่าวแล้วถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถใช้อ้างอิงได้เช่นเดียวกับสิทธิหรือเสรีภาพ ดังนั้นบุคคลซึ่งถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงสามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติมาตรา 3 วรรคสองได้บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย และในกรณีที่มีการใช้อำนาจล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้วมีบทบัญญัติใดมีผลกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากมีเหตุที่เกี่ยวกับการใช้บทบัญญัตินั้นในคดีความในศาล ย่อมมีสิทธิยกเหตุแห่งการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นขึ้นเพื่อให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 และไม่มีผลใช้บังคับได้

ส่วนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นกัน ส่วนจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้นก็ต้องพิจารณาจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นๆ ถ้าหากเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครอง การออกกฎหมายลำดับรอง หรือเป็นการกระทำในลักษณะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง ก็อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่ถ้าหากว่าไม่ใช่ก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 213 ยังได้เพิ่มเติมช่องทางในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในกรณีที่บุคคลถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นการกระทำละเมิดที่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็อาจใช้สิทธิเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ อีกด้วย

บทสรุป

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ให้ถูกล่วงละเมิดโดยมิชอบจากการกระทำใดๆ ของบุคคลอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการใช้อำนาจของรัฐ มีพื้นฐานมาแต่อดีตและลงหลักมันคงโดยการใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของรัฐ แต่ความละเอียดลึกซึ้งและขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสำนึกและความเข้าใจโลกและชีวิตของมนุษย์อยู่เสมอ ทำให้ยากแก่การกำหนดด้วยถ้อยคำภาษา การสร้างหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อให้ครอบคลุมคุณค่าที่มนุษย์พึงประพฤติปฏิบัติต่อกันจึงเป็นวิธีการที่ชาญฉลาดในมิติของกฎหมายและความยุติธรรมที่มนุษย์สามารถหยิบยื่นให้แก่กันได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การที่จะนำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นคุณค่ารากฐานของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมาใช้บังคับให้เกิดผลสมตามเจตจำนงที่พึงกระทำนั้น ยังต้องอาศัยองค์กรต่างๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งรวมถึงศาลที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย ในการดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกฎหมายนี้ไว้เช่นเดียวกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนแล้ว ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ในสังคมอย่างใดที่บุคคลพึงได้รับความคุ้มครองในขอบเขตเพียงใด หรือบุคคลพึงถูกกำหนดให้มีหน้าที่ต้องประพฤติปฏิบัติอย่างใดในการอยู่ในสังคมจึงต้องอาศัยองค์ความรู้และคุณธรรมของผู้ใช้กฎหมาย ดังนั้น หากสังคมของเราเป็นสังคมที่มีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานที่ดีเพียงพอแล้ว ประชาชนย่อมมีความหวังว่าผู้ใช้กฎหมายจะมีสำนึกรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความมนุษย์ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559

บรรเจิด สิงคะเนติ, “ระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์การตุลาการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” โฟกัสรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2561 น.21-43

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544

David Feldman, Human Dignity as a Legal Value, [1999] P.L>Winter@Sweet&Maxwell and Contribors

Marie-Luce Pavia. “La decouverte de la dignité de la personne humaine” in La Dignite de la personne humaine. Sous la direction de Marie-Luce Pavia et Thierry Revet, Paris : Economica, 1999

กองบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ขอเชิญชวนส่งบทความทางวิชาการเพื่อลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญมีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สาธารณชนได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้จัดพิมพ์วารสารศาลรัฐธรรมนูญเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจซึ่งวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มแรก ได้จัดพิมพ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา

เป้าหมาย : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ขอเชิญชวนบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ/เอกชน สถาบันการศึกษา เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ที่มีองค์ความรู้ทางด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ ส่งบทความทางวิชาการเพื่อลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ : เพื่อสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ

ระยะเวลาการจัดพิมพ์ :

วารสารศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ตามกำหนดห่วงระยะเวลา คือ

- เล่มที่ 1 ระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน
- เล่มที่ 2 ระหว่างเดือนพฤษภาคม - สิงหาคม
- เล่มที่ 3 ระหว่างเดือนกันยายน - ธันวาคม

ระยะเวลาการเผยแพร่ :

วารสารศาลรัฐธรรมนูญกำหนดเผยแพร่หลังจากสิ้นรอบระยะเวลาตามกำหนดการจัดพิมพ์ในแต่ละรอบนั้นๆ

แนวทางปฏิบัติในการนำเสนอบทความ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางการเขียนบทความทางวิชาการ ดังนี้

1. ต้องเป็นบทความทางวิชาการด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ

2. ลักษณะของบทความที่นำลงพิมพ์เผยแพร่ ต้องเป็นบทความทางวิชาการ ด้านรัฐธรรมนูญ คดีรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมาย และงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับ ศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ บทความทางวิชาการนั้น ประกอบด้วย ชื่อเรื่อง บทนำ เนื้อเรื่อง บทสรุป และการอ้างอิง

3. รูปแบบการอ้างอิงบทความทางวิชาการ ให้อ้างอิงในเนื้อเรื่องเป็นรูปแบบของการใส่เชิงอรรถตัวเลข ดังนี้

ภาษาไทย ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์//หน้าที่ยังอ้างอิง//

ภาษาอังกฤษ ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//ครั้งที่พิมพ์//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์.

4. เงื่อนไขการรับบทความและการนำลงพิมพ์ มีดังนี้

(1) บทความทางวิชาการที่นำเสนอต้องไม่เคยลงพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน และ ไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในสิ่งพิมพ์ใดๆ

(2) บทความทางวิชาการที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการตรวจสอบและประเมินคุณภาพความสมบูรณ์ของเนื้อหาโดยคณะกรรมการพิจารณาเผยแพร่ บทความวิชาการทางสิ่งพิมพ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หากคณะกรรมการฯ มีความเห็นและข้อสังเกตเพิ่มเติมต่อบทความที่ผ่านการตรวจสอบและประเมินคุณภาพแล้ว กองบรรณาธิการวารสารศาลรัฐธรรมนูญจะแจ้งให้ผู้เขียนบทความได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป และจะนำบทความลงพิมพ์เผยแพร่ภายหลังจากที่ผู้เขียนบทความได้แก้ไขปรับปรุงแล้ว สำหรับบทความที่ไม่ผ่านการพิจารณา จะแจ้งให้ทราบและส่งคืนต่อไป

5. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขอสงวนสิทธิ์ในการพิมพ์เผยแพร่บทความทางวิชาการ ที่ผ่านการพิจารณาแล้ว ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มใดก็ได้ตามความเหมาะสม

6. ผู้เขียนบทความทางวิชาการสามารถส่งต้นฉบับบทความทางวิชาการในช่องทางต่างๆ ดังนี้

(1) ส่งในรูปแบบเอกสาร จำนวน 1 ชุด พร้อมแผ่นซีดีที่บรรจุเอกสารบทความทางวิชาการ โดยส่งไปที่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

(2) ส่งในรูปแบบไฟล์เอกสารเวิร์ดทาง E-mail : journal@constitutionalcourt.or.th โดยสามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่โทรศัพท์หมายเลข 0 2141 7675 และ 0 2141 7681 ในวันเวลาราชการ

คำตอบแทนในการเขียนบทความ :

ผู้เขียนบทความทางวิชาการจะได้รับคำตอบแทนในการเขียนบทความเมื่อได้มีการนำบทความทางวิชาการลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ ตามอัตราที่กำหนดไว้

สถานที่จัดส่งบทความ :

ผู้สนใจส่งบทความทางวิชาการได้ตามที่อยู่ด้านล่างนี้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ)

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร 10210 E-mail : journal@constitutionalcourt.or.th

การสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ :

ผู้สนใจสามารถสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อรับวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ได้ที่ กลุ่มงานคลังและพัสดุ สำนักบริหารกลาง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หมายเลขโทรศัพท์ 0 2141 7680, 0 2141 7635

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม :

สามารถสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (อาคารเอ) ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 หมายเลขโทรศัพท์ 0 2141 7675 และ 0 2141 7681 ในวันเวลาราชการ หรือดูรายละเอียดทางเว็บไซต์ www.constitutionalcourt.or.th

ใบสมัครสมาชิก “วารสารศาลรัฐธรรมนูญ”

วารสารศาลรัฐธรรมนูญ

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

สมัครสมาชิก ค่าสมาชิก 300 บาท
(1 ปี 3 เล่ม รวมค่าจัดส่งทางไปรษณีย์)

ราคาจำหน่าย เล่มละ 120 บาท

ขอสมัครเป็นสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อ-สกุล.....

ที่อยู่..... รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์..... โทรสาร.....

ประจำปี พ.ศ..... เล่มที่.....

ตั้งแต่ พ.ศ..... ถึง พ.ศ.....

เล่มที่..... (ระบุให้ชัดเจน)

พร้อมนี้ได้แนบธนาคัตติ

ส่งจ่าย ปณฝ.ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 10215 / เช็คธนาคาร / ตัวแลกเงิน จำนวนเงิน.....บาท

โดยส่งจ่ายในนาม ผู้อำนวยการกลุ่มงานคลังและพัสดุ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210 โทร. 02 141 7777

หรือ ติดต่อโดยตรงได้ที่ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โทร. 0 2141 7681 โทรสาร 0 2143 9515

การส่งบทความเพื่อลงพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญและการติดต่อเรื่องอื่น ๆ กับกองบรรณาธิการ
โปรดแจ้งสถานที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก พร้อมเบอร์โทรศัพท์และ E-mail (ถ้ามี)



วารสาร

ISSN 1513-1246

ศาลรัฐธรรมนูญ Constitutional Court Journal

ปีที่ 20 เล่มที่ 59 เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2561

ที่ปรึกษา

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

บรรณาธิการ

นายเชาวนะ ไตรมาศ

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์

พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์

กองบรรณาธิการ

นายมนตรี กนกวารี

นายสิทธิพร เสาภายน

นายบุญเสริม นาคสาร

นางอัจฉริยา อนันตพงษ์

นางสาวอัจฉราพร พรหมกดา

คณะเจ้าหน้าที่

นายนิติกร จิรฐิติกาลกิจ

นางสาววิจิตราภรณ์ โพธิ์ชัย

นายรงค์รัชต์ จันทร์สุวรรณ

นายเจนวิวัฒน์ ต้องประสงค์

นางสาวพัชราภรณ์ ทองปานดี

ติดต่อหน่วยงานรับผิดชอบ :

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โทรศัพท์ 0 2141 7681

โทรสาร 0 2143 9515

<http://www.constitutionalcourt.or.th>

การสมัครเป็นสมาชิก :

ค่าสมัครสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญ

ปีละ 300 บาท (รวมค่าจัดส่งไปรษณีย์)

“บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสารศาลรัฐธรรมนูญเป็นวรรณกรรมของผู้เขียน
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย”

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500
www.constitutionalcourt.or.th