



วารสาร

ปีที่ 19 เล่มที่ 57 เดือนกันยายน-ธันวาคม พ.ศ.2560

Constitutional Court Journal

# ศาลรัฐธรรมนูญ

ISSN 1513-1246

ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย 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 19 เล่มที่ 57 เดือนกันยายน - ธันวาคม พ.ศ. 2560

ISSN 1513-1246

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

Office of the Constitutional Court

พิมพ์ครั้งที่ 1

จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม

มิถุนายน 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

วารสารศาลรัฐธรรมนูญปีที่ 19 เล่มที่ 57 เดือนกันยายน – ธันวาคม 2560 เล่มนี้เป็นวารสารเล่มท้ายสุดของปี พ.ศ. 2560 เนื้อหาของวารสารยังคงเต็มเปี่ยมไปด้วยบทความที่ทรงคุณค่าทางวิชาการซึ่งกองบรรณาธิการได้คัดสรรบทความของผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และนักวิชาการทางด้านกฎหมาย บทความที่นำเสนอในเล่มนี้ประกอบด้วยบทความภาษาไทยและบทความภาษาอังกฤษ ซึ่งสาระหลักยังคงมุ่งเน้นองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชนและกฎหมายอื่นๆ ทั้งในส่วนของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศและล้วนแต่เป็นบทความที่ให้ความรู้และแนวคิดที่เป็นประโยชน์ มีคุณค่าในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงทางวิชาการ ทั้งต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการ สถาบันการศึกษา คณาจารย์ และประชาชนผู้ที่สนใจ สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ต่อยอดองค์ความรู้ในทางวิชาการ และอำนวยความสะดวกต่อประชาชนต่อไป

กองบรรณาธิการขอขอบคุณสมาชิกทุกท่านที่ให้ความสนใจและติดตามวารสารศาลรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด และขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านที่ได้สร้างสรรค์ผลงานคุณภาพให้ผู้อ่านได้รับความรู้อันทรงคุณค่า ซึ่งวารสารศาลรัฐธรรมนูญเล่มต่อไปจะได้คัดสรรบทความวิชาการที่เป็นประโยชน์และน่าสนใจมาเผยแพร่ให้แก่สมาชิกทุกท่านเช่นที่ผ่านมา และในโอกาสนี้ใคร่ขอเชิญชวนสมาชิกวารสารศาลรัฐธรรมนูญและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เขียนบทความวิชาการที่เป็นความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนมาลงพิมพ์ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเผยแพร่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านในวงกว้างต่อไปด้วย กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วารสารเล่มนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านในการศึกษาค้นคว้าและต่อยอดองค์ความรู้ในทางวิชาการบ้างไม่มากก็น้อย และหากมีข้อเสนอแนะประการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวารสารศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กองบรรณาธิการขอน้อมรับด้วยความยินดี

บรรณาธิการ



# สารบัญ

หน้า

- การเรียกร้องความเสมอภาคของ นายศิริมิตร บุญมุล ทนายความผู้ไม่เคยยอมแพ้ ..... 1  
(A Fight for Equality of an Unyielding Lawyer, Mr. Sirimit Boonmoon)  
*คณิต วัลยะเพ็ชร*
- สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ..... 23  
*ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน*
- สิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาของไทย ..... 33  
*ธวัชชัย กิจรัตน์กุล*
- หลักสิทธิมนุษยชนในที่ทำงาน ..... 44  
*บุรณัฐ ปานกุลย์*
- สิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของประชาชนไทยในทศวรรษที่ผ่านมา ..... 57  
*ประสิทธิ์ วัฒนภา*
- การพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับคนรักเพศเดียวกันและคนรักร่วมเพศ ..... 65  
(The Development of the Gender-Neutral language and Homosexuality Laws)  
*ประเสริฐ โอนพรตันวิบูล*
- บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่อง ..... 79  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ  
*ผาณิต นิตินันท์ประภาส*
- สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการตามหลักสิทธิมนุษยชน ..... 102  
*พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์*
- การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กระแสการปฏิรูปประเทศไทย ..... 117  
(Human Rights Protection under Reforming of Thailand)  
*พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส*

- การวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการ และยุทธศาสตร์การสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร ..... 126  
ตามหลักพระพุทธศาสนาในภาคกลาง : บ้านพักใจ สระบุรี  
*ภุวิวัจน์ บุญยุวดีปริดา, อุบลวรรณภา ภวากานนท์, ศรัณย์ กอสนาน และฐิติเชษฐ หนูชนาฏ*
- ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ..... 171  
*วิชชกานต์ เศภาภายน*
- กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในคดีทุจริตและหลักสิทธิมนุษยชน ..... 199  
*วิชา มหาคุณ*
- งบประมาณกับการส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน ..... 224  
*สมศักดิ์ โชติรัตน์นะศิริ*
- การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : มุมมองจากกระบวนการยุติธรรมของไทย ..... 246  
*สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล*
- หลักสิทธิมนุษยชน ศีลภาครณี การเปิดเผยข้อมูลเครดิตของบุคคล ..... 266  
*สุภา ปิยะจิตติ*
- ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน ..... 275  
*สุรพันธ์ บูรานนท์*
- การประเมินหลักนิติธรรมโดยผู้อยู่ใต้การปกครอง ..... 293  
*อธิก อัครวานันท์*
- Globalisation and the New Challenges in International Politics : ..... 317  
An Introductory Remark on Interregional Cooperation  
*Nitikon Jirathitikankit*

# การเรียกร้องความเสมอภาคของ นายศิริमितร์ บุญมุล ทนายความผู้ไม่เคยยอมแพ้ (A Fight for Equality of an Unyielding Lawyer, Mr. Sirimit Boonmoon)

คณิต วัลยะเพ็ชร\*

## บทคัดย่อ

หลักความเสมอภาค เป็นรากฐานแห่งแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักประกันความมั่นคง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และคุณภาพชีวิตขั้นต่ำ ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน หรือสิทธิในความเสมอภาค เป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด การที่บุคคลมีสิทธิย่อมหมายความว่า กฎหมายได้รับรอง และคุ้มครองว่าเขาสามารถทำหรือได้รับประโยชน์ในเนื้อหาแห่งสิทธิอื่นๆ สิทธิในความเสมอภาคนั้น ก็ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในการที่จะไม่ถูกการเลือกปฏิบัติโดยใช้เหตุผลอันไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงการที่บุคคลจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจริงหรือไม่ ยังต้องพิจารณาตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ที่สำคัญ เช่น การเลือกปฏิบัติระหว่างคนผิวขาวและคนผิวเข้มในประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการยอมรับในสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหรือสิทธิในความเสมอภาคเป็นกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริงกฎหมายดังกล่าวอาจยังไม่ได้รับการบังคับใช้อย่างจริงจังและยังถูกบิดเบือนไปจากสาระสำคัญของแห่งสิทธิในความเสมอภาคอันนำไปสู่การต่อการต่อสู้เรียกร้องเพื่อสิทธิ เช่นว่านี่ โดยจากบทเรียนนี้ จึงได้มีการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ในประเทศไทย ซึ่งเรื่องราวที่โดดเด่นเรื่องหนึ่ง คือ การต่อสู้ของทนายความผู้มีความพิการทางร่างกายเพื่อเรียกร้องสิทธิในความเสมอภาคในการประกอบอาชีพผู้พิพากษารวมไปถึงอัยการซึ่งประเทศไทยยอมรับว่าอาชีพดังกล่าวเป็นอาชีพที่มีเกียรติและมีศักดิ์ศรีในสังคมสูง เรื่องราวนี้ได้สะท้อนสภาพและแนวความคิดของสังคมในเรื่องความเสมอภาค ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันของมนุษย์ได้เป็นอย่างดี

**คำค้น:** สิทธิมนุษยชน, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ, ความเสมอภาค, ศิริमितร์ บุญมุล, สิทธิในการประกอบอาชีพ

\* Principle Partner และกรรมการ บริษัท เบเคอร์ แอนด์ แม็คเค็นซี บจก., ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ 1 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



## Compendium

The principle of fairness is at the root of human rights issues related to security, personal honour, and standard quality of life. When considering human rights, the most important aspect is the balance of the concept of fairness and actual practice. When human rights are granted, it means that the law guarantees and protects the benefits gained from these rights. The principle of fairness dictates that people should not be discriminated against for any improper reason. In fact, when considering fairness, practical situations should be considered. Significant historical events, such as the racial discrimination between white and black people in the United States, illustrate that despite the enactment of human rights law concerning the right to fairness, the law has not been strictly followed and in practice, was distorted from the concept of the right of fairness, which lead black Americans to fight for their legal rights. From this historic lesson, we may consider the situation in Thailand and the outstanding story of the fight of a disabled lawyer in his appeal for fair treatment in the pursuit of a career as a judge and prosecutor, considered to be a high social class honour in Thailand. This story reflects the delicate balance between the concept of fairness and actual practice.

**Search terms:** human right, pact on the rights of persons with disabilities, fairness, Sirimit Boonmoon, right of professional occupation

## สิทธิมนุษยชน : การเรียกร้องความเสมอภาคของ นายศิริมิตร บุญมุล ทนายความผู้ไม่เคยยอมแพ้ A Fight for Equality of an Unyielding Lawyer, Mr. Sirimit Boonmoon

“ในสถานที่เล็กๆ ใกล้บ้าน เล็กและใกล้มากจนไม่สามารถมองเห็นได้ในแผนที่โลก สถานที่เล็กๆ แห่งนั้นเป็นโลกของปัจเจกบุคคล เป็นละแวกบ้านที่บุคคลอยู่อาศัย เป็นโรงเรียนหรือวิทยาลัยที่บุคคลได้เข้าเรียน เป็นโรงงาน ไร่ นา หรือสำนักงานที่บุคคลทำงาน สถานที่เหล่านี้เป็นที่ซึ่งบุรุษ สตรี และเด็กทุกคนต่างมองหาความยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน โอกาสที่เท่าเทียมกัน ศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการแบ่งแยก ถ้าสิทธิเหล่านี้ไม่มีความหมายอยู่ ณ สถานที่นั้นๆ สิทธิเหล่านี้ก็จะมี ความหมายเพียงน้อยนิดในทุกแห่ง ถ้าพลเมืองไม่ช่วยกันยืนหยัดปกป้องสิทธิเหล่านี้ให้อยู่ใกล้บ้าน ก็เปล่าประโยชน์ที่จะให้เกิดความก้าวหน้าในโลกที่กว้างใหญ่ขึ้น” นางเอลินอร์ รูสเวลท์ ภริยาอดีต ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ ของสหรัฐอเมริกา ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนชาติ ได้กล่าวไว้ในกรณียุติการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup>

### 1. บทนำ

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้รับการพัฒนามาจากแนวความคิด เรื่องกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยที่นานาประเทศต่างเห็นพ้องร่วมกันในการรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Universal Declaration of Human Rights) ในปี ค.ศ.1948 ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และคุณภาพชีวิตขั้นต่ำโดยได้ให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ไว้ เช่น สิทธิใน ความเสมอภาคและความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่มีความเท่าเทียมกัน สิทธิในการมีชีวิต สิทธิห้าม ความเป็นทาสหรือจะถูกทรมานย้ายศักดิ์ศรีไม่ได้ สิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมทางศาลและได้รับความ เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณา สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการมีครอบครัว ทรัพย์สิน สิทธิใน การมีส่วนร่วมทางการเมือง และได้รับการศึกษา เป็นต้น<sup>2</sup> และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาปฏิญญาสากล ฉบับนี้ได้กลายเป็นรากฐานให้กับสนธิสัญญาและกติการะหว่างประเทศในการกำหนดมาตรการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิต สุขภาพ อาหาร ที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม การศึกษา เสรีภาพในการแสดงออก การมีส่วนร่วมในสังคม ฯลฯ ยกตัวอย่าง เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วย

<sup>1</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, คำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>2</sup> ผู้ที่สนใจในรายละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในคำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights : [www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf](http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf)

สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms 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), อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED) และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families - MWC) เป็นต้น

หากเรายอมรับว่า สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิ (Rights) กรณีจึงต้องพิจารณาว่า ผู้ทรงสิทธิ (Subject of Rights) คือ ใคร กรณีสามารถเห็นได้จากการแสดงออกผ่าน ข้อ 2 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่า มนุษย์ทุกคนที่เกิดมามีสิทธิโดยไม่มีการแบ่งแยกโดยอาศัยเหตุปัจจัยเรื่อง เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นพื้นเพทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิด หรือสถานะอื่น นอกเหนือจากนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกบนพื้นฐานของสถานะทางการเมือง ทางกฎหมาย หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือแม้กระทั่งดินแดนที่บุคคลสังกัด ทุกดินแดน ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด อย่างไรก็ดี แม้ว่าปรัชญาหรือหลักการดังกล่าวจะเป็นที่ปรากฏชัดในทางกฎหมายระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ก็ตาม แต่การยอมรับนับถือหลักการดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติในความเป็นจริงหรือไม่ มีข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ดังที่ได้กล่าวถึงต่อไป

## 2. ความหมายของความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยก

ความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยก นั้น เป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญที่สุด ควรได้รับความคุ้มครองเป็นมาตรฐานขั้นต่ำยิ่งกว่าสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ เสียอีก เพราะความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า มีเสรีภาพแต่ประการใด<sup>3</sup> กล่าวคือ ความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยกทำให้ “บุคคล” มีโอกาสได้รับ “สิทธิ” ที่ตนพึงมีพึงได้อย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น ไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบซึ่งกันและกัน โดยไม่มีการจำกัดหรือปิดโอกาสในการนำเอาศักยภาพที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์หรือบุคคลดังกล่าวออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์ให้แก่ตนเองและผู้อื่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่ารัฐจะได้ให้ความคุ้มครองหรือรับรองและให้สิทธิใดๆ แก่ประชาชนหรือบุคคลภายในรัฐดีแค่ไหนก็ตาม แต่หากประชาชนหรือบุคคลภายในรัฐดังกล่าวไม่ได้รับ “สิทธิ” เหมือนกันอย่างเสมอภาคและไม่ได้รับสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยกแล้ว บุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติก็ย่อมไม่มี “สิทธิ” ที่รัฐให้ตนเอง เช่น รัฐมีนโยบายให้สิทธิในการศึกษาแก่บุคคลหรือประชาชนภายในรัฐ แต่มีบุคคลที่เป็นคนผิวขาวเท่านั้นที่ได้รับโอกาสได้รับการศึกษาจากภาครัฐ ส่วนบุคคลอีกจำพวกหนึ่งที่เป็นคนผิวเข้มกลับไม่ได้รับโอกาสการศึกษาจากรัฐ เช่นเดียวกับบุคคลผิวขาว จึงเท่ากับว่าบุคคลผิวขาวได้รับสิทธิจากรัฐโดยมีการแบ่งแยกจากสีผิวต่างๆ ที่ แม้บุคคลทั้งสองจะมีสีผิวที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญที่จะได้รับการศึกษาจากรัฐแต่อย่างใด และกรณีย่อมเป็นที่คาดหมายได้อย่างแน่นอนว่า บุคคลที่ได้รับโอกาสในการศึกษาจากภาครัฐย่อมจะสามารถพัฒนาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ดีกว่าคนที่ไม่ได้รับการศึกษา ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสภาพปัจจุบันที่ปรากฏว่า คนที่ไม่ได้รับการศึกษาส่วนใหญ่ย่อมเป็นคนที่ไม่มีโอกาสได้พัฒนาความรู้และไม่สามารถพัฒนาตนเองไปในทิศทางที่ถูกต้องและนำไปสู่ปัญหาที่ไม่ได้รับการจ้างงานที่ดี ทำให้บุคคลดังกล่าวต้องประกอบอาชีพที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีรายได้เลยก็เป็นไปได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า เมื่อมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ย่อมทำให้บุคคลเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบซึ่งกันและกัน และย่อมเป็นการตัดโอกาสของคนที่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้รับจนขาดโอกาสที่จะพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นบุคลากรที่จะสามารถช่วยเหลือสังคมให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นได้ในทางอ้อมอีกด้วย

<sup>3</sup> Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, 6<sup>e</sup> éd Edition (Paris : Dalloz, 1982), pp. 215 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *หลักความเสมอภาค*, วารสารนิติศาสตร์; มิถุนายน 2543 หน้า 165

ด้วยเหตุที่สิทธิในความเสมอภาคมีลักษณะเป็นเรื่องนามธรรมสูง กรณีจึงอาจมีปัญหาคำพิเคราะห์ที่อยู่เสมอว่า การกระทำอะไรที่เป็นการฝ่าฝืนความเสมอภาคและเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หลักการในการพิจารณาเบื้องต้นในเรื่องดังกล่าวอาจสามารถพิจารณาได้จาก หากกรณีมีข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกันแล้ว การปฏิบัติจะต้องเท่าเทียมกันจะปฏิบัติให้แตกต่างกันโดยอำเภอใจไม่ได้ เช่น คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 27/2542 กรณีการเคหะแห่งชาติ ได้ให้สิทธิผ่อนผันผู้เช่าซื้ออาคารที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่การเคหะแห่งชาติกำหนดไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพียงบางคนโดยไม่ได้ให้สิทธิผ่อนผันแก่ทุกคนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร<sup>4</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ที่ไม่เท่าเทียมกันกับรายอื่น การเคหะแห่งชาติมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง การปฏิบัติงานของการเคหะแห่งชาติจึงควรมุ่งเน้นในทางอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เช่าซื้อภายในกรอบระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแนวปฏิบัติที่กำหนดซึ่งได้ประกาศล่วงหน้าให้ทราบทั่วกันและควรปฏิบัติต่อผู้เช่าซื้อทุกรายโดยเท่าเทียมกัน

แต่หากกรณีมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันในสาระสำคัญ ก็จะต้องปฏิบัติให้แตกต่างกันตามลักษณะของกรณีที่แตกต่างกันนั้นๆ จะปฏิบัติให้เหมือนกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน เช่น คนพิการ ซึ่งมีสภาพร่างกายแตกต่างจากคนปกติทั่วไป ก็ต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกไว้โดยเฉพาะเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ เช่น ที่จอดรถ ห้องน้ำ ทางเดิน ฯลฯ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมและไม่ขัดกับหลักความเสมอภาค ในทางกลับกันหากเราปฏิบัติต่อคนพิการให้เหมือนกับคนปกติทั่วไป ก็อาจกลายเป็นความไม่เสมอภาคได้ เพราะเขามีความแตกต่างแต่เรากลับปฏิบัติต่อเขาเหมือนกับคนทั่วไป

จากตัวอย่างข้างต้น หากจะนิยามความหมายของความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยกในทางกฎหมาย อาจพอจะสรุปแนวความคิดได้ว่า คือ การที่จะมีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ความเสมอภาคก็ไม่ใช่ความเสมอภาคที่สูงสุดซึ่งที่เป็นการเสมอภาคแบบคณิตศาสตร์ได้ทั้งหมด แต่ควรเป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วนที่คำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคลด้วย เพราะโดยธรรมชาติ มนุษย์แต่ละคนก็มีความแตกต่างกันไปอยู่ในตัว<sup>6</sup> ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติ (ข้อเท็จจริงที่เหมือนกันแต่ปฏิบัติให้แตกต่างกัน) แต่เป็น

<sup>4</sup> เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

<sup>5</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”, ใน ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ (กทม. : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2526), น. 154.

<sup>6</sup> Claude-Albert COLLIARD, *Libertés publiques*, 6<sup>e</sup> éd Edition (Paris : Dalloz, 1982), pp. 197-198 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์; มิถุนายน 2543 หน้า 167

การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งมุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำของความแตกต่างดังกล่าว โดยมีเหตุผลที่อธิบายได้ (justifié)<sup>7</sup> หรือในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติดังกล่าวก็เพราะเหตุผลเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม<sup>8</sup> โดยทั้งสองกรณีดังกล่าวสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเหตุผลของเรื่องด้วย (Nature of things) อีกด้วยนั้น ในทางกฎหมายก็ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับหลักความเสมอภาคอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม การปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงควรหมายถึงการปฏิบัติที่ไม่อาจหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่าง” อันมีน้ำหนักสำคัญระหว่างสิ่งสองสิ่งหรือหลายสิ่งมาอธิบายอย่างสมเหตุสมผลได้<sup>9</sup> นั่นเอง

### 3. การยอมรับหลักความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยกของประเทศต่างๆ

ประเทศที่เป็นอารยะทั้งหลายต่างก็ได้ยอมรับหลักการและเหตุผลของความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยก โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกือบทุกประเทศก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวข้างต้นไว้ อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น

- รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคมสาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชน โดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

- รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ที่เชื่อว่า ความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายว่า

“ 1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย

2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้ความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

<sup>7</sup> Charles Debbasch, La Constitution de la Ve République Pratique et jurisprudence, (Paris : Dalloz, 1999), pp.20 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์; มิถุนายน 2543 หน้า 167

<sup>8</sup> René Chapus, Droit administratif general, T.1, 4 éd Edition, (Paris: Montchrestien, 1988), p.35 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์; มิถุนายน 2543 หน้า 167

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ 2555, หน้า 64



- รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 ว่า

“พลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีทางสังคมอย่างเดียวกันและเท่าเทียมกันเบื้องหน้าทางกฎหมาย โดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สภาพร่างกาย หรือสภาพทางสังคม

เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องขจัดอุปสรรคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดขวางต่อการพัฒนาของความเป็นมนุษย์หรือขัดขวางต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้แรงงานในองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ทั้งนี้ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง”

- รัฐธรรมนูญของสหพันธ์รัฐออสเตรีย ฉบับปัจจุบันลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 บัญญัติไว้ใน มาตรา 7 ว่า

“ 1. พลเมืองของสหพันธ์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย อภิสิทธิ์จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนา ไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะความพิการ สาธารณรัฐ ผู้กพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและบุคคลธรรมดาทั่วไปในทุกแง่มุมของ ชีวิตประจำวัน

2. สหพันธ์รัฐ มลรัฐ และเทศบาล รับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง มาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการ เหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่...”

สำหรับประเทศไทย หลักความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการแบ่งแยก ได้ถูกรับรองและคุ้มครองไว้นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปรากฏตามมาตรา 1 วรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) ที่บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เสมอกัน” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560) ก็รับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันใน มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560) ดังนี้ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

อย่างไรก็ดี การที่จะบังคับใช้มาตรฐานสิทธิในความเสมอภาคในระดับประเทศนั้น จะต้องพิจารณาสภาพความเป็นจริงของแต่ละประเทศ เพราะแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ วิถีในการดำรงชีวิตของคนในชาติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ในแต่ละประเทศมีการพัฒนาและยอมรับสิทธิในความเสมอภาคตามสภาพการกีดกันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเรียกร้องทางการเมืองที่ทำให้ประชาชนได้ตระหนักถึงและผู้บังคับใช้กฎหมายต้องยอมรับหลักการดังกล่าวที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ<sup>10</sup> จึงทำให้วิวัฒนาการของการบังคับใช้หลักความเสมอภาคในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไปด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การต่อสู้เรื่องสิทธิในความเสมอภาคเป็นเรื่องการต่อสู้ของคนผิวดำ ซึ่งจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่า แม้สงครามกลางเมืองของสหรัฐอเมริกา ระหว่างคนผิวขาวและผิวดำจะสิ้นสุดลงจนก่อให้เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ครั้งที่ 13 ในปี ค.ศ. 1865 และครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 1868 เพื่อให้คนผิวดำมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกับคนผิวขาวตามกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ต้องใช้เวลาหลายสิบปีกว่าสิทธิดังกล่าวจะได้รับการยอมรับจากสังคมอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก ขณะที่สภา Congress ผ่านกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของคนผิวดำ แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาก็กลับพยายามหลีกเลี่ยงที่จะคุ้มครองสิทธิดังกล่าว โดยได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาคดี Slaughter House (1873) ว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 1868 ไม่ได้ขยายสิทธิความเป็นพลเมืองของสหรัฐ ผลของคำพิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้ทำให้กฎหมายของสภา Congress ที่รับรองสิทธิของคนผิวดำไม่มีผลในทางปฏิบัติ และต่อๆ มา ในคดี United States V. Cruikshank ที่กลุ่มคนผิวดำในมลรัฐ Louisiana ได้ใช้ความรุนแรงไม่ให้นักผิวดำใช้สิทธิขั้นพื้นฐานและชุมนุมอย่างสงบ ผู้พิพากษาได้ตัดสินว่าสิทธิของคนผิวดำที่กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดไม่ใช่สิทธิที่รับรองโดยสหพันธรัฐ ดังนั้น สภา Congress จึงไม่มีอำนาจที่จะลงโทษบุคคลซึ่งละเมิดสิทธิดังกล่าว<sup>11</sup> ต่อมาในคดี Plessy v. Ferguson (1896)

<sup>10</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส.

<sup>11</sup> นกตล ช. สรพงษ์, ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อความเสมอภาค, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 7 เล่มที่ 21 กันยายน - ธันวาคม พ.ศ. 2548, หน้า 91-93



ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตีความบทบัญญัติที่ว่า “การคุ้มครองความเสมอภาคตามกฎหมาย” เพื่อรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแบ่งแยกที่นึ่งบนรถไฟระหว่างคนขาวกับคนดำว่าชอบด้วยกฎหมาย เพราะ ณ ขณะนั้นศาลเห็นว่า แม้จะเป็นการแบ่งแยก แต่ก็ถือว่าเสมอภาคตามกฎหมายแล้ว จนกระทั่งระยะเวลาผ่านไปกว่า 60 ปี ประกอบกับเหตุการณ์ที่ประธานาธิบดี Truman ได้ออกคำสั่งให้ยุติการแบ่งแยกผิวในกองทัพสหรัฐ (กล่าวคือ มีผลทำให้คนผิวขาวและผิวดำได้ร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กัน) ซึ่งเหตุปัจจัยดังกล่าวนี้ทำให้ในเวลาต่อมา ศาลสูงได้วางหลักใหม่ ในคดี *Brown v. Board of Education* (1954) ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่มีข้อเท็จจริง คือ เด็กหญิงลิตดา บราวน์ ได้สมัครเข้าเรียนโรงเรียนประถมของคนผิวขาวที่ตั้งอยู่ข้างบ้าน แต่โรงเรียนไม่รับสมัคร เธอและพวกจึงมาฟ้องต่อศาล โดยในคดีนี้ศาลสูงได้กลับหลักจากคดี *Plessy v. Ferguson* โดยให้เหตุผลว่า “เรา ไม่อาจหมุนนาฬิกาย้อนกลับไปปี 1868 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องความเสมอภาค เช่นกัน เราไม่อาจย้อนไปปี 1896 ที่ตัดสินคดี *Plessy v. Ferguson* เราต้องพิจารณาการศึกษาสาธารณะในฐานะเป็นดังแสงสว่างของการพัฒนา และอยู่ในชีวิตของคนอเมริกันทั่วทั้งชาติ เพียงเท่านี้เราก็จะพิจารณาได้ว่าการแบ่งแยกสีผิวในโรงเรียนของรัฐละเมิด หลักการคุ้มครองความเสมอภาคตามกฎหมายหรือไม่”<sup>12</sup> ในท้ายที่สุดศาลจึงมีคำพิพากษาว่า การแบ่งแยกสีผิวเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของประเทศไทย เรื่องราวเกี่ยวกับการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิความเสมอภาค ที่พอจะเห็นได้ว่าเป็นการต่อสู้ที่ต่อเนื่องยาวนานนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องการต่อสู้เพื่อสิทธิของคนพิการที่ไม่ได้รับโอกาสจากสังคม ดังจะเห็นได้จากงานเขียนของ ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ที่มีอย่างแพร่หลาย แต่สำหรับในส่วนการต่อสู้ทางคดีที่เกิดขึ้นในชั้นศาล ตัวอย่างที่เห็นภาพชัดเจน คือ คดีของนายศิริมิตร บุญมูล ทนายความที่มีร่างกายผิดปกติ เนื่องจากเป็นโรคโปลิโอ และได้ไปสมัครสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมได้เปิดรับสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ในปี พ.ศ. 2542 รุ่น 43 ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาพิจารณาเห็นว่า นายศิริมิตร บุญมูล มีร่างกายไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ จึงเห็นสมควรไม่รับสมัครให้นายศิริมิตร บุญมูล เข้าสอบ และคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (“ก.ต.”) ได้มีมติยื่นไม่อนุญาตให้สมัครสอบ

นายศิริมิตร บุญมูล จึงได้ร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 (“พ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ”)

<sup>12</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ, สำนักพิมพ์โอเพ่นบুকส์ (กุมภาพันธ์ 2552), บทนำของหนังสือ

ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 โดยเห็นว่า “...การรับสมัครสอบคัดเลือก นอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสภาพของร่างกาย และจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช้เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีในท้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาล ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสับ เพื่อสืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง...” จึงวินิจฉัยว่า “... เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ”... เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่าบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ดังกล่าว ...ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็น การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใด...”

ต่อมา นายศิริมิตร บุญมุล ได้ยื่นฟ้องขอเพิกถอนมติของ ก.ต. ที่ไม่อนุญาตให้สมัครสอบต่อศาลแพ่ง ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้องโดยให้เหตุผลว่า กรณีดังกล่าวยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีแพ่ง นายศิริมิตร บุญมุล จึงได้ยื่นอุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาที่ 7696/2548 ยืนตามคำพิพากษาศาลแพ่ง โดยให้เหตุผลว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องโจทก์ยังไม่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ตามมาตรา 55 ของประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

แม้ นายศิริมิตร บุญมุล จะไม่มีสิทธิสมัครสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่เขาก็ไม่เคยยอมแพ้ที่จะเป็นข้าราชการของรัฐ โดยในปี พ.ศ. 2544 นายศิริมิตร บุญมุล ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ซึ่งก็ถูกคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) ปฏิเสธไม่อนุญาตให้สมัครสอบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมกับที่จะเป็นข้าราชการอัยการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 นายศิริมิตร บุญมุล จึงยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งของ ก.อ. ต่อศาลปกครอง และขอให้ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นว่า มาตรา 33 (11) ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 44/2545 ยกคำร้อง โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกันกับเหตุผลที่เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 16/2545 และด้วยเหตุดังกล่าวศาลปกครองกลางก็ได้พิพากษายกคำฟ้องของนายศิริมิตร บุญมุล ไปด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547 โดยเห็นว่า นายศิริมิตร บุญมูล ประกอบวิชาชีพทนายความมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 และเคยปฏิบัติงานในท้องพิจารณาคดี โดยยื่นชั่งถามและถามค้านพยานในศาลโดยไม่เคยขออภิสิทธิ์กรณีใดเป็นพิเศษ เคยเป็นทนายความอาสาประจำสถานีตำรวจจังหวัดกำแพงเพชร เข้าฟังการสอบคำให้การผู้ต้องหาเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เคยเดินทางไปปฏิบัติงานในต่างจังหวัดหรือสืบพยานที่ศาลอื่นโดยขั้บรถยนต์ส่วนตัวไปปฏิบัติงานอยู่เป็นประจำ จึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีแม้จะมีรูปกายพิการ แต่ความพิการดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การงานโดยปกติได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยมิได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้อย่างไร มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยประจำปี พ.ศ. 2544 จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วย มาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลปกครองสูงสุดที่มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนมติที่ไม่รับสมัครในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. 2544 ทั้งนี้ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ได้มีการแก้ไขลักษณะต้องห้าม โดยตัดถ้อยคำว่า “กายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ” ออก<sup>13</sup>

<sup>13</sup> มาตรา 49 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 บัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

...

ข. ลักษณะต้องห้าม

...

(6) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด”

เวลาผ่านไปกว่า 3 ปีนับแต่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว นายศิริมิตร บุญมุล ได้ลองพยายามสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ 55 ประจำปี พ.ศ. 2550 อีกครั้ง ต่อมา ก.ต. ได้พิจารณาคุณสมบัติแล้วเห็นว่า นายศิริมิตร บุญมุล มีร่างกายไม่เหมาะสมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการตุลาการตามความใน มาตรา 26 (10) ของพ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ จึงมีมติไม่อนุญาตให้สมัครสอบ เช่นเดิม นายศิริมิตร บุญมุล จึงฟ้องคดีต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ 6357/2551 และได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา 26 (10) ของพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2550 หรือไม่ ด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งที่ 4/2552 ไม่รับคำร้องดังกล่าว เนื่องจาก นายศิริมิตร บุญมุล ยังมีคดีอยู่ในศาลยุติธรรมและคดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล และผู้ร้องยังอาจใช้สิทธิทางศาลตาม มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ ได้อยู่ นอกจากนี้ ผู้ร้องยังมีช่องทางที่จะใช้สิทธิร้องขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 (1) ของรัฐธรรมนูญ 2550 กรณีจึงยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงตาม มาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยเนื้อหาของคดีว่า มาตรา 26 (10) ของพ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2550 หรือไม่ เพราะนายศิริมิตร บุญมุล แพ้คดีในทางเทคนิคเสียก่อนนั่นเอง ทำให้นายศิริมิตร บุญมุล ยังไม่มีโอกาสที่จะสมัครเพื่อได้รับการคัดเลือกให้เป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตามที่ตนเองต้องการอีกปีหนึ่ง

#### 4. บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 และบทส่งท้าย

หากพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ในประเด็นที่วินิจฉัยว่า มาตรา 26 (10) ของพ.ร.บ. ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2540 หรือไม่ ซึ่งได้มีคำวินิจฉัยว่า “...รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน... จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย... จะกระทำมิได้... แต่ต้องยอมรับว่า... การรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกาย และจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ตีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช่เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีในห้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาล ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสึบ เพื่อสืบพยานที่มาศาลไม่ได้

การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบ คัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่าง และเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่ บ้าง...” จึงวินิจฉัยว่า “...เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ”... เป็นไปตาม ความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่า บทบัญญัติของ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ดังกล่าว ...ไม่กระทบกระเทือนถึง สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างใด...” นั้น

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะ ต้องห้ามผู้สมัครตำแหน่งข้าราชการตุลาการในศาลยุติธรรม ตาม มาตรา 26 (10) ที่ห้ามบุคคลที่ “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” เป็นข้าราชการตุลาการ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้ว โดยให้เหตุผลว่า

(1) ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับหลักความเสมอภาคและสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติโดยปราศจากการ แบ่งแยก ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ 2540 และการเลือกปฏิบัติเพราะสภาพทางกายจะกระทำ มิได้

(2) อย่างไรก็ตาม ยังต้องพิจารณาบุคคลที่มีบุคลิกที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่ง ที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และมีความจำเป็นจะต้องมี มาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่น อันเป็นข้อยกเว้นของ หลักความเสมอภาคข้างต้น กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตาม มาตรา 30 ของ รัฐธรรมนูญ 2540

(3) นอกจากนี้ การเลือกปฏิบัติอันเป็นข้อยกเว้นดังกล่าว ก็มีความจำเป็นเพื่อให้ผู้ที่ได้รับ คัดเลือกสามารถทำหน้าที่ตุลาการได้อย่างเต็มที่ เพราะมีบางกรณีจะต้องเดินทางไปนอกศาล เช่น การเดินเผชิญสืบ เป็นต้น กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตาม มาตรา 30 ของ รัฐธรรมนูญ 2540

(4) การบัญญัติลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตาม มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ 2540 นั้น

ด้วยความเคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนยังไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว เพราะการกำหนดลักษณะต้องห้าม บุคคลที่ “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” สมัครรับคัดเลือก นั้น ย่อมหมายความว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลที่มีร่างกายพิการ โดยมี

ลักษณะที่ครอบคลุมลักษณะของคนพิการอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ในที่สุด จึงเป็นการขัดต่อหลักนิติรัฐที่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีขอบเขตชัดเจนแน่นอน โดยหากมีการกำหนดจะต้องกำหนดลักษณะของความพิการหรือมีสภาพร่างกายที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการได้เท่านั้น และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งนี้ เพราะว่าอาจมีบุคคลที่แม้จะมีร่างกายพิการ แต่ความพิการบางส่วนนั้นไม่ได้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ เหมือนกรณี นายศิริมิตร บุญมุล ก็ได้ ฉะนั้น การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งกว้างโดยไม่มีขอบจำกัด จึงยอมเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสิทธิของคนพิการมากเกินสมควร อันอาจจะส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติ หรือเป็นการตัดสิทธิโดยสิ้นเชิงโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ จึงไม่ชอบด้วย มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ 2540

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเป็นธรรมนั้น จะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเหตุผลของเรื่อง (Nature of things) ที่สามารถอธิบายเหตุผลของการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการได้อย่างสมเหตุสมผลด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยความเคารพว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกเรื่องความจำเป็นที่ตุลาการต้องมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ กรณีจึงมีความจำเป็นในการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการไม่ให้มีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้วินิจฉัยหาเกณฑ์แห่งความแตกต่าง ระหว่าง “ผู้ที่มีร่างกายพิการ” กับ “ผู้ที่มีร่างกายไม่พิการ” ได้มีอย่างน้ำหนัก นอกจากนี้ ยังไม่ปรากฏเหตุผลที่อธิบายได้ (justifié)<sup>14</sup> ของการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ ทั้ง ๆ ที่ ผู้เขียนเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการบรรจุข้าราชการตุลาการคือการหาบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย เพื่อพิจารณาตัดสินหรือพิพากษาอรรถคดี และเพื่อให้ความยุติธรรมกับคู่กรณี โดยการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการไม่ได้ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของ “ผู้ที่มีร่างกายพิการ” กับ “ผู้ที่มีร่างกายไม่พิการ” แต่อย่างใด และการเลือกบุคคล “ผู้ที่มีร่างกายไม่พิการ” (บุคคลที่มีบุคลิกลีลา) ในการดำรงตำแหน่งตุลาการนั้น ก็ไม่ได้ทำให้ตุลาการมีเกียรติเพิ่มขึ้นได้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ความมีเกียรติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการที่ประชาชนเคารพนับถือควรมาจากการปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการ ตัดสินด้วยความเป็นธรรมแก่ประชาชนเสียมากกว่า

<sup>14</sup> Charles Debbausch , La Constitution de la Ve République Pratique et jurisprudence, (Paris : Dalloz, 1999), P. 20 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์, มิถุนายน 2543 หน้า 167



การพิจารณาจากรูปลักษณะภายนอกหรือบุคลิกของตุลาการผู้ตัดสินหรือพิพากษาคดี ดังนั้น การกำหนดลักษณะต้องห้าม “ผู้มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” หรือ “ผู้ที่มีร่างกายพิการ” จึงเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญ 2540 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายนิติบัญญัติ จะไม่สามารถกำหนดลักษณะต้องห้ามแก่ “ผู้มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” หรือ “ผู้ที่มีร่างกายพิการ” ในทุกกรณีอย่างเด็ดขาด โดยเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดลักษณะต้องห้ามของ “ผู้มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” หรือ “ผู้ที่มีร่างกายพิการ” ที่มีลักษณะ มีสภาพน่ารังเกียจ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงตำแหน่งหน้าที่ในการเป็นตุลาการได้ อาทิเช่น บุคคล ที่สูญเสียประสาททางสายตาส่งเสียงจนไม่ได้สามารถเห็นอากัปกิริยาของทนายความและพยานในการสืบพยานในชั้นศาล เป็นต้น เพราะผู้มีลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการจับข้อพิพาท และชี้แจงนำพยานหลักฐานของการเป็นผู้พิพากษาได้อย่างสมบูรณ์ นั่นเอง โดยลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเช่นนี้ควรบัญญัติกฎหมายให้มีความแน่นอนชัดเจนและมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติหน้าที่ตุลาการดังที่เรียนไว้ข้างต้น

อีกทั้ง การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาที่ต้องเดินทางไปนอกศาลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ หรือที่ศาลเพื่อสืบพยานไม่ได้ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลที่ “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” มาตรา 26 (10) ยิ่งคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริง เพราะแม้บุคคลที่มีร่างกายพิการ แต่ก็อาจมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้ เช่น นายศิริมิตร บุญมูล ที่เขาสามารถประกอบอาชีพทนายความ ใช้กฎหมายเช่นเดียวกับตุลาการ สามารถสืบพยานในชั้นศาล และสามารถปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายด้วยตนเองโดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดมา ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

บทสรุปส่งท้ายของอุทธรณ์นี้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่น 58 และ นายศิริมิตร บุญมูล ยังคงไม่ยอมแพ้เข้าสมัครเพื่อขอทดสอบคัดเลือกอีกครั้งเช่นเคย โดยผู้เขียนเข้าใจว่าคราวนี้ นายศิริมิตร บุญมูล อาจมีความมั่นใจเพิ่มขึ้นกว่าเดิมว่าจะไม่ถูกปฏิเสธการรับสมัคร เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ 2550 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้พิพากษามากขึ้นกว่า รัฐธรรมนูญ 2540 ดังจะเห็นได้จากตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

มาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ 2540	มาตรา 30 วรรคสามของรัฐธรรมนูญ 2550
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้	การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ <b>ความพิการ</b> สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

อย่างไรก็ดี ก.ต. ก็ยังคงมีมติไม่รับสมัครเช่นเดิม นายศิริมิตร บุญมุล จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 (1) ของรัฐธรรมนูญ 2550 ว่า มาตรา 26 (1) ของพ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2550 หรือไม่

จนในท้ายที่สุด การต่อสู้ของ นายศิริมิตร บุญมุล ประสบความสำเร็จ ในปี 2555 ภายหลังจากยื่นสมัครไปแล้วกว่า 3 ปี โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 15/2555 ว่า พ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ 2550 และเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ 2550 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในประการสำคัญ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญ 2550 ได้เพิ่มหลักการใหม่ที่สำคัญในการคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยในระดับสากลยอมรับกันว่าความพิการเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างคนพิการกับสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีได้เอื้ออำนวยให้คนพิการใช้ชีวิตแบบคนปกติทั่วไป โดยควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่เป็นอุปสรรคต่อคนพิการ เพื่อให้คนพิการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานอย่างเท่าเทียมและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขเช่นบุคคลทั่วไป

(2) ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่า หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศ คือ คำนึงถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD) ข้อ 27 (เอ) ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน รวมถึงเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง และการจ้างงาน การจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และสภาพการทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย และ (จี) ว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ



(3) ลักษณะต้องห้าม “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550<sup>15</sup> และตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)<sup>16</sup>

(4) การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการในการเข้าทำงานเป็นตุลาการเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่จะเป็นข้าราชการตุลาการที่จะมีผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง

(5) การกำหนดลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ของ พ.ร.บ.ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ (10) “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีขอบเขตชัดเจน นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งให้เกิดการเลือกปฏิบัติในท้ายที่สุด จึงเป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้นโดยสิ้นเชิง ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

(6) ศาลรัฐธรรมนูญยอมรับโดยปริยายว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนพิการในกรณีลักษณะนี้ อาจทำได้โดยมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน เช่น อาจกำหนดว่า มีลักษณะทางกายที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้เพียงใด เป็นต้น เพื่อให้ทราบว่าจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องใดบ้างอย่างไรก็ดี ต้องสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือของสังคมโดยรวมมากกว่าขององค์กร

<sup>15</sup> มาตรา 4 ....

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านหนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

<sup>16</sup> ข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

ความมุ่งประสงค์

อนุสัญญานี้มีความมุ่งประสงค์เพื่อส่งเสริม คุ้มครองและประกันให้คนพิการทั้งปวง ได้อุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิด

คนพิการ หมายความว่ารวมถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัส ในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคนานัปการ จะกีดขวางการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

กล่าวโดยสรุป จากอุทธรณ์นี้จะเห็นได้ว่า นับแต่ปี พ.ศ. 2542 ที่ นายศิริมิตร บุญมุล ขอสมัครเข้าสอบเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาครั้งแรก จนกระทั่งศาลรัฐธรรมนูญมี คำวินิจฉัยที่ 15/2555 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2555 ข้างต้นนั้น นายศิริมิตร บุญมุล ใช้เวลาต่อสู้เรียกร้องสิทธิของตนมากกว่า 13 ปี สิทธิของนายศิริมิตร บุญมุล จึงเพิ่งได้รับความคุ้มครอง โดยการต่อสู้ที่มุ่งมั่นและไม่ยอมแพ้ดังกล่าว ทำให้เห็นถึงตัวอย่างที่น่าชื่นชมเกี่ยวกับการลุกขึ้นสู้เพื่อสิทธิความเสมอภาคในบริบทของสังคมไทย ที่มีการต่อสู้เช่นเดียวกันกับในต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังทำให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางกฎหมายของการรับรองหลักความเสมอภาค ซึ่งมีประโยชน์อย่างมากในเชิงของการศึกษาทางประวัติศาสตร์กฎหมาย และในเชิงการพัฒนาการตีความกฎหมายของประเทศไทยที่มีแนวโน้มเป็นในทางที่ดีมากขึ้น

“สตีเฟน ฮอกกินส์ เป็นคนพิการที่ขยับได้เฉพาะส่วนหัวและนิ้วมือเล็กน้อย พูดไม่ได้ แต่ท่านเป็นนักวิทยาศาสตร์ทางฟิสิกส์ที่มีชื่อเสียงก้องโลกอยู่ในปัจจุบัน ได้รับการยกย่องว่าเป็นเจ้าพ่อของจักรวาล เป็นไอน์สไตน์คนที่ 2 ท่านเป็นเช่นนี้ได้เพราะท่านได้รับโอกาสให้เป็นผู้บรรยายวิชาฟิสิกส์ในมหาลัย ถ้าสิทธิและโอกาสในการรับการศึกษาและมีงานทำถูกปิดกั้น สตีเฟน ฮอกกินส์ คงเป็นได้แค่ขอทาน การจำกัดสิทธิและโอกาส ย่อมเป็นการจำกัด การนำเอาศักยภาพที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด”

ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ได้เขียนไว้ในบทความ  
สิทธิมนุษยชนกับการจ้างงานคนพิการ

## บรรณานุกรม

### บทกฎหมาย

#### กฎหมายระหว่างประเทศ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD)

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW)

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families - MWC)

อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance - CED)

### กฎหมายไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พุทธศักราช 2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส**. รวมบทความ  
กฎหมายมหาชน; เล่ม 1 พ.ศ.2545, หน้า 97 - 111.

ปรีดี พนมยงค์, **ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2526,  
หน้า 154.

ปิยะบุตร แสงกนกกุล, **ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
โอเพ่นบุ๊กส์, พ.ศ. 2552.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **กฎหมายปกครองทั่วไป**. กรุงเทพฯ : พ.ศ. 2555, หน้า 64.

## วารสาร

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. “หลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น”.

ในวารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 8 ฉบับที่ 3 กันยายน - ธันวาคม 2551. หน้า 66 - 85.

นภดล ช. สรพงษ์. “ประวัติศาสตร์การต่อสู้เพื่อความเสมอภาค”. ในวารสารรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 7  
เล่มที่ 21 กันยายน - ธันวาคม 2548. หน้า 76 - 99.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ. “สรุปงานวิจัย การแก้ไขกฎหมายที่กีดกันคนพิการในการเข้าไป  
มีส่วนร่วมในสังคม : ศึกษากรณีกฎหมาย และกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิคนพิการในการประกอบ  
อาชีพ”. ในวารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 34 ฉบับที่ 3 กันยายน 2547. หน้า 510 - 535.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์. “สิทธิมนุษยชนกับการจ้างงานคนพิการ”. ในวารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28  
ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2541. หน้า 739 - 753.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค”. ในวารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2543.  
หน้า 160 - 183.

สุภาวดี ชัยโยธา และ เจตน์ สถาวรศิลป์. “อำนาจดุลพินิจ หลักความเสมอภาคกับการสอบคัดเลือก  
เข้ารับราชการ”. ในวารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 มกราคม - เมษายน 2549.  
หน้า 139 - 151.

สุรียรัตน์ ประจณปัจจนิก. “สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคด้านการศึกษาของคนพิการ”. ในวารสาร  
กฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 ธันวาคม 2551. หน้า 23 - 34 .

## เอกสารเกี่ยวกับการประชุม

คณิต ญ นคร. “สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”. คำกล่าวในการเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องสิทธิมนุษยชนสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก วันอาทิตย์ที่ 11 ธันวาคม 2537 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย แปลและเรียบเรียงโดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และ ปิยธิดา จุลพงศธร.

ศิริมิตร บุญมูล. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม. ในเอกสารสรุปการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 8 ประจำปี 2549. หน้า 427 - 443.

## คำสั่ง / คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 16 / 2445

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 44 / 2545

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15 / 2555

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 4 / 2552

## คำแปลเอกสารต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศ, คำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561, จากเว็บไซต์กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ : <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

# สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน\*

## บทนำ

แต่เดิมจำต้องยอมรับว่าประเทศไทยยังคงเพิกเฉยและละเลยต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทั่วโลกให้การรับรองและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก จนกระทั่งเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน ต่อมาได้มีความพยายามในการพัฒนาความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเพื่อให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ โดยหนึ่งในกระบวนการสำคัญแห่งการพัฒนาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรง ในการนี้ การกระทำตามรัฐธรรมนูญที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อย่างง่ายดายคือ การดำเนินกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงนำเสนอให้เห็นถึงสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

## สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ

กระบวนการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับการพิจารณาและสืบพยานในศาลซึ่งต้องทำโดยเปิดเผย ต่อหน้าจำเลย และการปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและตามหลักสากลที่ศาลยุติธรรมต้องยึดถือเป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี สำหรับข้อยกเว้นกระบวนการพิจารณาของศาลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับในคดีบางประเภท หรือการที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวนหรือชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและตามหลักสากลหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

\* ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลอุทธรณ์, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 1 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมมีความสำคัญ ดังนี้

ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิต่างมีเหตุผลและมีโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

ข้อ 7 ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และจากการยุยงให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับบำนาญอันเป็นผลจริงจางจากศาลที่มีอำนาจแห่งชาติต่อการกระทำอันละเมิดสิทธิหลักมูลฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้

ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระ และเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำผิดอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา

ข้อ 11 (1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

(2) จะถือบุคคลใดๆ ว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใดๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะได้กระทำนั้นขึ้นไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 3 ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนว่า หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

สนธิสัญญาเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาประกอบเป็นพันธกรณีที่จะต้องยึดถือปฏิบัติอยู่รวม 6 ฉบับ คือ

ฉบับที่ 1 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับ

ฉบับที่ 2 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

- ฉบับที่ 3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง  
 ฉบับที่ 4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
 ฉบับที่ 5 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ  
 ฉบับที่ 6 อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย  
 ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550** มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้โดยกำหนดว่า

**มาตรา 4** ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

**มาตรา 26** การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

**มาตรา 27** สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

**มาตรา 28** บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้



**มาตรา 29** การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมไว้โดยกำหนดว่า

**มาตรา 30** บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

**มาตรา 40** บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้

1. สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
2. สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
3. บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม
4. ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

5. ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และขอความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

6. เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดี ที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

7. ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบ หรือได้รับทราบพยานหลักฐาน ตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

8. ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังกล่าวไว้โดย มาตรา 172 วางหลักไว้ว่า การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้กระทำโดยเปิดเผย ต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และหมวด 3 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว

สำหรับข้อยกเว้นเกี่ยวกับการพิจารณาและสืบพยานโดยเปิดเผยเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 177 ซึ่งให้ศาลมีอำนาจสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้เมื่อเห็นสมควรโดยผลการหรือ โดยคำร้องขอของคู่ความฝ่ายใด แต่ต้องเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศมิให้ล่วงรู้ถึง ประชาชน โดยมาตรา 178 บัญญัติว่า เมื่อมีการพิจารณาเป็นการลับ บุคคลเหล่านี้เท่านั้นมีสิทธิอยู่ใน ห้องพิจารณาได้ คือ

1. โจทก์และทนาย
2. จำเลยและทนาย
3. ผู้ควบคุมตัวจำเลย
4. พยานและผู้ชำนาญการพิเศษ
5. ล่าม
6. บุคคลผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและได้รับอนุญาตจากศาล
7. พนักงานศาลและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแก่ศาลแล้วแต่จะเห็นสมควร

ตามปกติ ศาลจะมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับเฉพาะคดีสำคัญโดยคำนึงถึงหลักการเพื่อ ประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความลับอันเกี่ยวกับ ความปลอดภัยของประเทศมิให้ล่วงรู้ถึงประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เท่านั้น การพิจารณาลับ ดังกล่าวไม่มีผลต่อสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยหรือหลักการที่ว่า การพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำ

โดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เนื่องจากจำเลยมีสิทธิที่จะอยู่ในห้องพิจารณาพร้อมทั้งทนายความของตน และยังคงมีสิทธิทุกประการตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ หาได้ทำให้จำเลยเสียเปรียบในเชิงคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การพิจารณาลับจึงไม่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและตามหลักสากลที่บัญญัติรับรองไว้

สำหรับการปล่อยชั่วคราว หากผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาล จะเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกระบวนการพิจารณาตามหลักสากลที่บัญญัติรับรองไว้หรือไม่นั้น คงต้องพิจารณาจากหลักการและข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแนวปฏิบัติของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 107 บัญญัติไว้ว่า เมื่อได้รับคำร้องให้ปล่อยชั่วคราว ให้เจ้าพนักงานหรือศาลรีบสั่งอย่างรวดเร็ว และผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคนพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 108 มาตรา 108/1 มาตรา 109 มาตรา 110 มาตรา 111 มาตรา 112 มาตรา 113 และมาตรา 113/1

มาตรา 108 บัญญัติว่า ในการวินิจฉัยคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว ต้องพิจารณาข้อเหล่านี้ประกอบ

1. ความหนักเบาแห่งข้อหา
2. พยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วมีเพียงใด
3. พฤติการณ์ต่าง ๆ แห่งคดีเป็นอย่างไร
4. เชื่อถือผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันได้เพียงใด
5. ผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะหลบหนีหรือไม่
6. ภัยอันตรายหรือความเสียหายที่จะเกิดจากการปล่อยชั่วคราวมีเพียงใดหรือไม่
7. ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องขังตามหมายศาล ถ้ามีคำคัดค้านของพนักงานสอบสวน

พนักงานอัยการ โจทก์หรือผู้เสียหาย แล้วแต่กรณี ศาลพึงรับประกอบการวินิจฉัยได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราวหรือศาลอาจรับฟังข้อเท็จจริง รายงานหรือความเห็นของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องด้วยก็ได้

ในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจสั่งให้ปล่อยชั่วคราว หรือศาลจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับที่อยู่ของผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราว หรือกำหนดเงื่อนไขอื่นใดให้ผู้ถูกปล่อยชั่วคราวปฏิบัติ เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือป้องกันภัยอันตราย หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการปล่อยชั่วคราวก็ได้

มาตรา 108/1 การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1 ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- 2 ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- 3 ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- 4 ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

5 การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสอบสวนของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

มาตรา 108/2 ในกรณีที่พยานสำคัญในคดีอาจได้รับภัยอันตรายอันเนื่องมาแต่การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พยานนั้นอาจคัดค้านการปล่อยชั่วคราวนั้นก็ได้ โดยยื่นคำร้องต่อพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล แล้วแต่กรณี

ถ้ามีคำคัดค้านการปล่อยชั่วคราวตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลแล้วแต่กรณีพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวทันที โดยให้มีอำนาจเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายมาสอบถามเพื่อประกอบการพิจารณาและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร

มาตรา 109 ในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องหาหรือถูกฟ้องในความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปี ถ้ามีคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวในระหว่างสอบสวนหรือระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้น ศาลจะต้องสอบถามพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือโจทก์ว่าจะคัดค้านประการใดหรือไม่ ถ้าไม่อาจถามได้โดยมีเหตุอันควร ศาลจะงดการถามเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้

นอกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประธานศาลฎีกายังได้ออกระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญตามข้อ 2 ว่าเมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวแล้ว ให้รีบพิจารณาและคำสั่งโดยเร็วโดยให้ถือเป็นหลักว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยพึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นต้องควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นไว้ ก็ให้ระบุเหตุผลไว้โดยครบถ้วนและชัดเจน และพิจารณาสั่งในแนวเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่จะกระทำได้อเมื่อมีเหตุผลอันสมควร และให้ระบุเหตุผลไว้โดยชัดเจนด้วย และข้อ 5 กำหนดว่า ในคดีที่ศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์พิพากษาลงโทษจำคุก

จำลยไม่เก็น 3 ปี เมื้อจำลยยื่นคำร้องขอให้ปล່อยชั่วครวระหว่งอุทธรณ์หรือฎีกา หกจำลยเคยได้รับการปล່อยชั่วครวในระหว่งการพิการณาของศาลชั้นต้นหรือศาลชั้นอุทธรณ์มาก่อน ให้ศาลชั้นต้นพิการณาสั่งอนุญาตให้ปล່อยชั่วครวโดยไม่จำต้องส่งให้ศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกาสั่ง นอกจากนั้ยังกำหนดแนวทวงปฏิบัติเก็วกับการปล່อยชั่วครวในชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกาโดยทวงโทรสารหรือทวงสื่่ออิเล็กทรอนิกส์ไว้เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการสั่ง รวมทั้งวางแนวทวงในการกำหนดเงื่อนไขเก็วกับที่อยู่ของผู้ต้องหาหรือจำลยหรือเงื่อนไขอื่นใดให้ผู้ต้องหาหรือจำลยปฏิบัติ เพื่อป้องกันกรหลหนีหรือเพื่อป้องกันภัยอันตรายหรือความเสี่ยหายที่อาจเก็วขึ้นจากการปล່อยชั่วครว เช่น ให้รายงานตัวต่อเจ้าพนักงานหรือบุคคลตามทีศาลเห็นสมควร วางข้อจำกัดเก็วกับสถานที่อยู่อาศัยหรือการเดินทวงออกไปนอกสถานที่อยู่อาศัย วางข้อจำกัดเก็วกับการประกอบอาชีพหรือการงานบางอย่ง หรือวางข้อจำกัดเก็วกับการเข้าไปในสถานที่บางแห่งที่อาจก่อให้เกิดกรกระทำความผิดอีกเป็นต้น และหากผู้ต้องหาหรือจำลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นก็ให้ศาลพิการณาเพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ปล່อยชั่วครวได้

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการปล່อยชั่วครวดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่งกำหนดให้เป็นดุลพินิจศาลในการพิการณาว่าสมควรจะให้มีการปล່อยชั่วครวผู้ต้องหาหรือจำลยหรือไม่ และเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในทวงเดียวกัน รวมทั้งป้องกันมิให้มีการเรียกลักประกนการปล່อยชั่วครวจนเกินควรแก่กรณี ประธานศาลฎีกาจึงได้ออกคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเก็วกับบัญญัติมาตรฐานกลางหลักประกนการปล່อยชั่วครวผู้ต้องหาหรือจำลย พ.ศ.2547 ไว้เป็นแนวทวงเบื้องต้นและเป็นเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินประกนตัวผู้ต้องหาและจำลยโดยเปิดช่องให้มีดุลพินิจที่จะเพิ่มหรือลดวงเงินประกนได้ตามสมควรแก่กรณี นอกจากคำแนะนำเก็วกับการกำหนดวงเงินประกนตามบัญญัติมาตรฐานกลางดังกล่าวแล้ว ประธานศาลฎีกายังให้คำแนะนำว่า การกำหนดวงเงินประกนสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ควรพิการณาข้อหาที่มีอัตราโทษหนักกว่าเป็นเกณฑ์ ส่วนกรกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ควรพิการณารวมวงเงินประกนในแต่ละกรรมเข้าด้วยกัน แล้วลดลงตามส่วนทีเห็นสมควร ในกรณีจำลยคนเดียวกันถูกแยกฟ้องเป็นหลายคดีในศาลเดียวกัน ศาลอาจใช้ดุลพินิจกำหนดวงเงินประกนและหลักประกนสำหรับทุกคดีรวมกันก็ได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลหรือพฤติการณ์พิเศษเป็นอย่งอื่น ความผิดเก็วกับทรัพย์ไม่ว่าตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ความผิดเก็วกับการกั้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเก็วกับผู้บริหารสถาบันการเงิน ความผิดเก็วกับเช็ค เป็นต้น ควรค่านึงถึงราคาหรือมูลค่าทรัพย์สินทีเก็วข้องในการกำหนดวงเงินประกนให้สูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานด้วย แต่การกำหนดวงเงินประกนสูงกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ไม่ควรเกินราคาหรือมูลค่าของทรัพย์สินทีถูกประทุษร้าย

ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หรือเป็นชาวต่างประเทศ ศาลอาจกำหนดเป็นเงื่อนไขก่อนการปล่อยชั่วคราวว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น จะต้องถ่ายเอกสารหนังสือเดินทาง (ถ้ามี) ส่งไว้ต่อศาล แต่หากมีความจำเป็นต้องปล่อยชั่วคราว ศาลควรกำหนดเงื่อนไขห้ามผู้ต้องหาหรือจำเลยเดินทางออกนอกราชอาณาจักร และแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว หากผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความจำเป็นต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ให้ศาลพิจารณาอนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยศาลอาจกำหนดให้เพิ่มวงเงินประกันด้วยก็ได้ ทั้งนี้เมื่อหมดความจำเป็นในการห้ามผู้ต้องหาหรือจำเลยเดินทางออกนอกราชอาณาจักรแล้ว ให้ศาลแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็วด้วย

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยแล้ว หากศาลเห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราว ศาลอาจเพิ่มวงเงินประกันตามบัญชีเกณฑ์มาตรฐานกลางตามสมควรแก่กรณีได้ แต่ไม่ควรเพิ่มเกินกว่า กิ่งหนึ่งของวงเงินประกันเดิม

ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้ยกฟ้องและให้ชั่งจำเลยไว้ระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา ศาลควรอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบและคำแนะนำของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวซึ่งศาลยุติธรรมยึดถือปฏิบัติย่อมเป็นหลักประกันและเป็นการรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะเรื่องการปล่อยชั่วคราวจากศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและตามหลักสากล ในทางปฏิบัติการใช้ดุลพินิจในการพิจารณามีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอปล่อยชั่วคราวโดยเฉพาะกรณีที่ไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวมักจะเรื่องที่เกิดเกรงว่า หากให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ต้องหาหรือจำเลยอาจหลบหนีโดยพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรงหรือเป็นคดีอุกฉกรรจ์ที่ปรากฏหลักฐานในเบื้องต้นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยน่าจะเป็นผู้กระทำความผิด เช่นถูกจับกุมพร้อมของกลางในลักษณะที่จำนนต่อพยานหลักฐานหรือให้การรับสารภาพในชั้นสอบสวนด้วยความสมัครใจ การกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นขบวนการหรือเป็นอาชญากรข้ามชาติ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน การกระทำความผิดเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้าหรือส่งออก หรือจำหน่ายยาเสพติดให้โทษเป็นจำนวนมาก พฤติการณ์ที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยเคยได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้วพยายามหลบหนีหรือหลบหนี หรือถูกจับกุมขณะกำลังหลบหนี หรือพยายามหลบหนี ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้มีอิทธิพลโดยปรากฏข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าหากให้ปล่อยชั่วคราวอาจจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน เช่นมีการข่มขู่ทำร้ายพยาน หรือไปก่อเหตุอันตรายประการอื่นอีก บางคดีแม้พฤติการณ์แห่งคดีเป็นเรื่องร้ายแรงหรือเป็นคดีอุกฉกรรจ์ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วข้างต้น และผู้ต้องหาหรือจำเลยให้การปฏิเสธต่อสู้คดี ส่วนใหญ่ศาลจะพิจารณาอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้ หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

ในกระบวนการยุติธรรมโดยไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราวในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำแนะนำของประธานศาลฎีกา หรือมีการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือปรากฏ ข้อเท็จจริงที่สื่อให้เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีอคติ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต นอกจาก ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะมีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกาเพื่อให้มีการทบทวนคำสั่งดังกล่าวตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนได้รับความคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญและตามหลักสากลอย่างแท้จริง.



# สิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาของไทย

ธวัชชัย กิจรัตน์กุล\*

## ความนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ในฐานะที่เป็นรูปธรรมของแนวคิด และความพยายามที่จะสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์นั้นมีเป้าหมายในการทำให้มนุษย์ทุกหมู่เหล่ามีความเท่าเทียมกัน โดยปราศจากกำแพงทางด้านเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความเชื่อในการนับถือลัทธิหรือศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง รวมไปถึงฐานะทางเศรษฐกิจ โดยหนึ่งในประเด็นที่สังคมโลกให้ความสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้น ก็คือสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา ประเทศไทยในฐานะหนึ่งสมาชิกของสหประชาชาติ ได้ร่วมแสดงออกถึงเจตจำนงในการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ผ่านแผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา และการให้ความสำคัญที่ภาครัฐได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับการยกระดับสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา ซึ่งเราสามารถวัดได้การปริมาณและสัดส่วนงบประมาณที่ภาครัฐได้ทุ่มเทลงทุนในภาคการศึกษาว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความจำเป็นและเหมาะสมเพียงใด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลเพียงพอแล้วหรือไม่ประการใด

## ความหมายของสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup>

ในทางวิชาการมักไม่มีการให้คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ว่า “โดยการที่ยอมรับนับถือเป็นเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก” นั้น หมายถึง สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า “เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คน ๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความ

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



เป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้” ว่า คือ “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้ง 2 ประการ มาประกอบกัน ก็สามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิมนุษยชน คือ “สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับ ในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คน ๆ นั้น มีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา” สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ

**ระดับแรก** สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถโอนถ่ายให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรม สำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็น ความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทาง ศาสนา เป็นต้น

**ระดับที่สอง** เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครอง โดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาค ของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรม อย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครอง ชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

## ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน (Categories of Human Rights)

จากความหมายข้างต้น จะเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชน จึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย ที่นักกฎหมายโดยทั่วไปมักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรองรับ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบ ในแง่ที่ว่า คนจะมีสิทธิได้ ต้องมีกฎหมายรองรับไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิแต่ในแง่ของ “สิทธิมนุษยชน” นั้นขอบเขตของสิทธิมนุษยชน กว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรอง ดังกล่าวข้างต้น สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก

<sup>1</sup> กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท<sup>2</sup> ได้แก่

1) **สิทธิพลเมือง** ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือ และปฏิบัติตามความเชื่อ

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

5) **สิทธิทางวัฒนธรรม** ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้ โดยไม่มีใครมาบังคับ

ดังนั้น กล่าวได้ว่า “สิทธิตามกฎหมาย” ทุกอย่างไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีสิทธิบางอย่างเท่านั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และเป็นสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การทำร้ายหรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับ “อาหาร” ที่เพียงพอแก่การยังชีพไม่ถือว่ามีใครทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างพอเพียงแก่การมีชีวิตอยู่รอด

<sup>2</sup> กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL:[http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

## งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ประเด็นด้านการศึกษาคือสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญในลำดับต้นเสมอมา ซึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์สิ่งหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ได้ระบุไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>3</sup>

รัฐบาลของไทยได้นำหลักการแนวคิดจากรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอย่างจริงจัง ซึ่งหนึ่งในตัวอย่างสำคัญที่ยืนยันการนำหลักการดังกล่าวสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ก็คือรัฐบาลได้วางแผนระยะยาวในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนทั้งรัฐและเอกชน ภายใต้โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (หรือโครงการเรียนฟรี 15 ปี) อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 จนมาถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐได้จัดสรรงบประมาณลงในโครงการเรียนฟรี 15 ปี จำนวนมากถึง 91,224.5993 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.54 ของงบประมาณรวมทั้งประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ที่มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 2.575 ล้านล้านบาท เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าจัดการเรียนการสอน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนของนักเรียนประมาณ 12.7 ล้านคนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือค่าเสียโอกาสจากการสูญเสียรายได้สำหรับครอบครัวที่มีฐานะยากจน

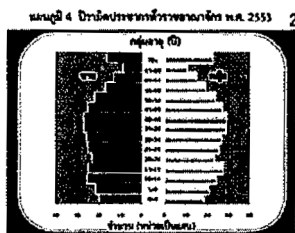
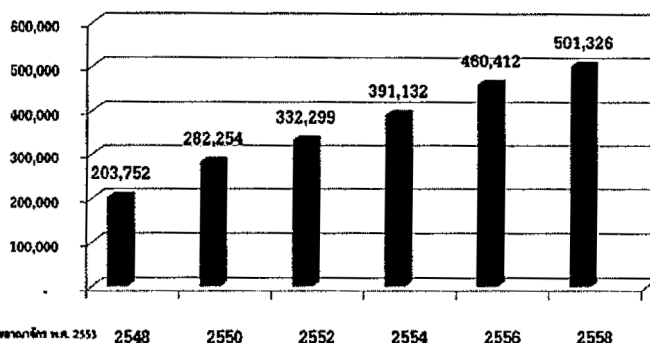
และหากมองในภาพรวมการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง จากข้อมูลย้อนหลัง 10 ปีที่ผ่านมาระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2558 พบว่า กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดลำดับความสำคัญในลำดับต้นเสมอมา สามารถครองแชมป์กระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงเป็นลำดับที่ 1 อย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า โดยกระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรร

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 [Online]. Available URL: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons50/cons2550.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf) [20 มีนาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

งบประมาณในเชิงปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จาก 2 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็น 5 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (แสดงดังกราฟ) นอกจากนี้หากมองในมิติของสัดส่วนงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการมีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของประเทศ จากประมาณร้อยละ 17 ของงบประมาณประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อใช้จ่ายและจัดให้มีการศึกษาสำหรับเด็กไทยทั่วทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของไทยจากการสำรวจการสำมะโนประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2553 พบว่า จำนวนเด็กไทยกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อเทียบจากสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้ต่อจำนวนเด็กนักเรียนในประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะทุ่มเทงบประมาณเพื่อลงทุนด้านการศึกษาไปอย่างมากอย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่ต้นทุกด้านการศึกษาภายในประเทศกลับทะยานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกันในช่วงที่ผ่านมา โดยจากผลการศึกษาระยะยาวด้านการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556 พบว่า รายจ่ายด้านการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่สูงมากและมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จาก 584,869 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 เป็น 805,239 ล้านบาท โดยสัดส่วนงบประมาณจากด้านการศึกษาของรัฐบาลส่วนกลางคิดเป็นเพียง 5 ใน 8 ของรายจ่ายด้านการศึกษารวมของไทยทั้งหมด

### งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ



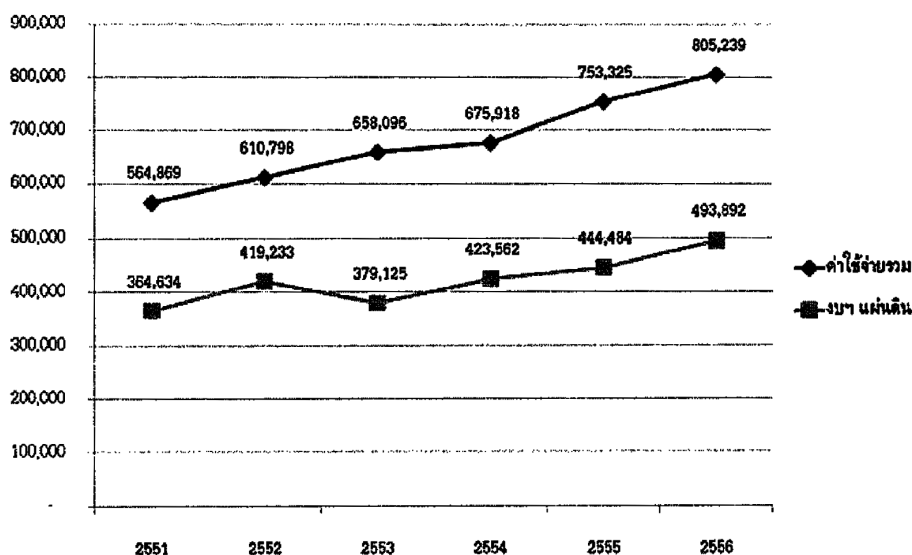
ที่มา : <http://popoer.us.nso.go.th/file/popoer.us-10-01-66-T.pdf>

<sup>4</sup> สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), 2558, บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556, กรุงเทพฯ

โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รัฐจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษ จำนวนรวมทั้งสิ้น 493,892 ล้านบาท แต่รายจ่ายด้านการศึกษารวมของประเทศไทยกลับมีมูลค่าสูงถึง 805,239 ล้านบาท ซึ่งเป็นการคำนวณจากการรวบรวมค่าใช้จ่ายจากทุกแหล่ง ได้แก่ รัฐบาลส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายที่มาจากภาครัฐวิเอื้อน การสนับสนุนและการลงทุนของธุรกิจเอกชนในด้านการศึกษารวมถึงเงินบริจาคขององค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร (แสดงดังกราฟ) ซึ่งส่วนต่างของรายจ่ายด้านการศึกษารวมกับงบประมาณที่รัฐจ่ายไป เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำโอกาสด้านการศึกษาซึ่งสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือน รวมถึงคุณภาพของสถานศึกษาที่อยู่ในเขตเมืองกับชนบทอย่างชัดเจนอีกด้วย

หากมองในมุมของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดจากการลงทุนด้านการศึกษา โดยอ้างอิงจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Develop: IMD) ซึ่งได้จัดลำดับความสามารถในการแข่งขันจาก 61 ประเทศเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2558<sup>5</sup> พบว่า ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 48 จาก 61 ประเทศเศรษฐกิจ ซึ่งดีขึ้น 6 อันดับจากปี 2557 ซึ่งได้อันดับที่ 54 ส่วนหนึ่งมาจากตัวชี้วัด

รายจ่ายด้านการศึกษารวมของไทย ปี 2551-2556



ที่มา : สิ่งพิมพ์ เรื่อง บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ เผยความจริงรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย (สสค.)

<sup>5</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, รายงานสถานการณ์การศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2558, กรุงเทพฯ

ด้านงบประมาณที่ภาครัฐใช้ไปในด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัด “ความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาสาขาบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการภาคธุรกิจ” มีอันดับตกลงถึง 10 อันดับจาก 42 เป็น 52 หรือตัวชี้วัด “ความคิดเห็นต่อการตอบสนองความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย” มีอันดับตกลง 5 อันดับ จาก 48 เป็น อันดับ 53 ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าผลผลิตจากสถานศึกษาไม่ตรงกับความต้องการของภาคธุรกิจ

## แผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา

แผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) ถือเป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยและเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนโดยมีผู้แทนจากทุกจังหวัดในการจัดทำร่างแผนฯ เข้าสู่กระบวนการวิพากษ์ที่เปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในหลายช่องทางเพื่อปรับปรุงเป็นร่างฉบับสุดท้าย หลังจากนั้นจึงเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติมาร่วมพิจารณา พร้อมทั้งให้ผู้แทนจากแต่ละกระทรวงร่วมกันให้ข้อเสนอแนะก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติไว้อย่างน่าสนใจ ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

### สภาพปัญหา

1. ระบบการศึกษาของประเทศไทยยังคงมุ่งเน้นเป้าประสงค์ในเชิงปริมาณ คือ การได้รับการศึกษาตามจำนวนปีที่กำหนด แต่ย่อหย่อนในเรื่องคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับทั้งในและนอกระบบ และคุณภาพของผู้สอนรวมทั้งมาตรฐานวิชาการ
2. การเข้าถึงการศึกษาในเชิงคุณภาพมีความแตกต่างสูงตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวและเขตที่อยู่อาศัย อีกทั้งการศึกษาในระบบยังคงมาเอื้อต่อการเข้าถึงของคนบางกลุ่ม เช่น ชาวมุสลิม คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นต้น
3. ความรู้และทักษะที่ได้รับจากการศึกษาในหลายสาขาไม่ตรงตามความต้องการของนายจ้าง และไม่สามารถเตรียมความพร้อมของแรงงานในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

<sup>6</sup> กระทรวงยุติธรรม, 2556, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561) [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/2556/thaigov\\_Plam3/1plan3.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plam3/1plan3.pdf) [20 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)



4. บุคลากรทางการศึกษายังคงมุ่งเน้นความก้าวหน้าของตนและคาดหวังผลตอบแทนเป็นที่ตั้ง และขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างแท้จริง

5. นโยบายทางการศึกษายังขาดความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละรัฐบาล นอกจากนี้ ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายทางการศึกษาหลายเรื่องที่ผ่านมายังคงกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณ อีกทั้งแม้กระทรวงศึกษาจะได้งบประมาณเป็นสัดส่วนที่สูงมาก แต่เกือบทั้งหมดเป็นรายจ่ายประจำสำหรับเงินเดือนของครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับงบลงทุนเพื่อการพัฒนาในโครงสร้างและศักยภาพทางการศึกษาอื่นๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายคุณภาพทางการศึกษา

6. นโยบายเรียนฟรีได้ให้การสนับสนุนในด้านค่าเรียนและอุปกรณ์การศึกษาเท่านั้น หากเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนยังคงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าเสียโอกาสทางรายได้จากการประกอบอาชีพช่วยเหลือครอบครัว

7. หลักสูตรทางการศึกษาถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักเรียน ผู้ประกอบการ เช่น นายจ้าง อย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้ผลการศึกษาและทักษะของผู้ศึกษาต่อคุณภาพและไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง

8. การศึกษาสำหรับกลุ่มเฉพาะ เช่น ชาวมุสลิม คนพิการ เป็นระบบที่ค่อนข้างตายตัวและจัดแยกออกไป เป็นสถานศึกษาซึ่งลดโอกาสการให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถเข้าร่วมการศึกษาระบบหลักอย่างเพียงพอ

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาวที่ได้มีการบังคับอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่องในทุกรัฐบาล และปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดหลักทางการศึกษาของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของการศึกษา ทั้งในและนอกระบบ การศึกษาขั้นพื้นฐานและอาชีวศึกษา เช่น คะแนนเฉลี่ยจากการวัดผลในวิชาหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิชาที่จำเป็นในการเตรียมความพร้อมแรงงานเข้าสู่การแข่งขันในระดับนานาชาติ เช่น ภาษาที่สองและวิทยาศาสตร์เป็นประเด็นหลัก

2. ผลักดันหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหลักในการสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาในพื้นที่ โดยมีหน่วยงานจากส่วนกลางเป็นผู้สนับสนุน การสร้างมาตรฐานคุณภาพในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา เช่น อุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์สื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาคุณภาพและจิตสำนึกของบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาชุมชนให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ในระดับ การให้ทุนการศึกษา และส่งเสริมการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาให้มีความเท่าเทียมและมาตรฐานเดียวกันทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนชุมชนเมืองและพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล



3. สนับสนุนโครงการสร้างอาชีพของเด็กนักเรียน เพื่อจูงใจนักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนให้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่ต้องเสียรายได้จากการทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัว

4. ส่งเสริมหลักสูตรทางการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อันได้แก่ผู้ศึกษาและนายจ้างและส่งเสริมการศึกษาที่ไม่เพียงเน้นการศึกษาในวัยเรียน แต่ให้รวมถึงการเรียนรู้ตลอดช่วงอายุชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทักษะแรงงานสำหรับคนในกลุ่มวัยแรงงานและการพัฒนาทักษะที่จำเป็นของกลุ่มผู้สูงอายุ

5. พัฒนาหลักสูตรและโครงสร้างทางการศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน บริบทของท้องถิ่นและเอื้อต่อสิทธิในการศึกษาของคนกลุ่มเฉพาะและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การจัดการศึกษาทางเลือกสำหรับผู้สูงอายุ การบรรจุวิชาเกี่ยวกับศาสนาเป็นวิชาเลือก การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ทางการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น คนพิการ ให้สามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง สร้างการยอมรับในโรงเรียนและสภาพแวดล้อมที่มีความปลอดภัย สร้างการยอมรับในอัตลักษณ์และสร้างการมีส่วนร่วมในโรงเรียน อีกทั้งควรปรับเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจในเรื่องของผู้มีความหลากหลายทางเพศในวิชาสุขศึกษา

6. จัดให้มีหลักสูตรด้านศีลธรรม จริยธรรม การเคารพสิทธิผู้อื่น หน้าที่พลเมือง กฎหมายเบื้องต้น ทักษะชีวิต วัฒนธรรมไทยและท้องถิ่น และการมีสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัวให้เด็กสร้างจิตสำนึกและตระหนักในสิทธิของผู้อื่นมากขึ้น ตลอดจนให้ความสำคัญกับสาธารณสุขศึกษา และพลศึกษา เพื่อเพิ่มความรู้ ความเข้าใจให้สามารถเอาไปใช้ปฏิบัติในการดูแลสุขภาพเบื้องต้น

7. บูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าไปในกระบวนการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น สร้างจิตสำนึกให้ประชาชนทุกวัยเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ตลอดชีวิต และเข้าถึงการศึกษาทางไกลได้ง่ายในราคาถูก เพื่อพัฒนาทุนทางการศึกษาและขับเคลื่อนให้เกิดเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ต่อไป

## บทสรุป

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ และได้จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความกระตือรือร้นในการยกระดับเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา โดยมีผลผลิตในเชิงปริมาณที่หลากหลายรอบด้าน ทั้งการกำหนดระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิด้านการศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายแม่บทอย่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงตัวเลขงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดงบประมาณ หรือสัดส่วนต่องบประมาณ

ประเทศ ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เด็กไทยทุกคนไม่ว่าจะยากดีมีจนได้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันผ่านโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดให้มีการศึกษาทั้งในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ชายขอบ

อย่างไรก็ตามคุณภาพการศึกษาของไทยก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกัน นอกจากนี้ยังพบว่า มีเด็กบางส่วนที่หายไปจากการศึกษาในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ปกครองไม่สามารถสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา ซึ่งไม่ถูกเรียกเก็บภายใต้ชื่อค่าเล่าเรียนได้ จึงถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะขยับก้าวเลยเขตแดนของสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาจากความเท่าเทียมเป็นความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่มากกว่ากับคนที่มีโอกาสน้อยหรือด้อยกว่าตามหลักความเหมาะสมที่คำนึงถึงความแตกต่างของค่าใช้จ่ายตามพื้นที่ภูมิศาสตร์หรือสถานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือนเพื่อแก้ปัญหาเด็กเรียนออกกลางคันในระดับการศึกษาภาคบังคับ หรือการแก้ไขปัญหาครูขาดแคลนในโรงเรียนที่ห่างไกล ด้วยการส่งเสริมการเรียนแบบทางไกลหรือเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของครูในพื้นที่ชายขอบ รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษา (ซึ่งโครงสร้างงบประมาณด้านการศึกษาว่ากึ่งหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายประจำเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรทางการศึกษา) เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากลตามหลักสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาได้อย่างยุติธรรมสามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และทำให้ประเทศไทยยกระดับคุณภาพของประชากรซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของประเทศให้เกิดความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืนในโอกาสต่อไป

## บรรณานุกรม

- กระทรวงยุติธรรม, 2556, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/plrdnew/images/rlpd\\_1/2556/Thaigov\\_Plan3/1plan3.pdf](http://www.rlpd.go.th/plrdnew/images/rlpd_1/2556/Thaigov_Plan3/1plan3.pdf) [20 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลัก ระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, รายงานสภาวการณ์การศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2558, กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 [Online]. Available URL: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons50/cons2550.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf) [20 มีนาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)
- สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), 2558, บัญชีรายชื่อรายงาน การศึกษาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ

# หลักสิทธิมนุษยชนในที่ทำงาน

บุรณัฐ ปานกุลย์\*

การยอมรับซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม และสันติภาพนั้น เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการอยู่ร่วมกันของสังคมมนุษย์ หากมีการดำรงอยู่ท่ามกลางการละเมิดหรือดูหมิ่นเหยียดหยาม ก็ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ ดังนั้น ทุกคนควรได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวเรามาตั้งแต่กำเนิด แม้ไม่มีกฎหมายมารองรับก็ยังสามารถดำรงอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเหมาะสม จึงจำเป็นต้องมีการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในรูปแบบกฎหมายหรือได้รับการรับรองโดยรัฐบาล เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์เพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาต่อไป ในสังคมไทยมีการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กันมาอย่างยาวนาน จนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการคุ้มครองและธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนทั้งในส่วนของสำนักงานต่อประชาชนและภายในสำนักงานเองด้วย เพื่อส่งเสริมซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรมของทุกฝ่ายต่อไป

## ความหมายของหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights คือ สิทธิความเป็นมนุษย์หรือสิทธิความเป็นคนที่เป็นของทุกคน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ แหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีมืด ฐานะ ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือในเรื่องอื่น ๆ

\* บุรณัฐ ปานกุลย์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดสามารถล่วงละเมิดความเป็นมนุษย์ได้ ซึ่งในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิพื้นฐานที่มนุษย์พึงมี โดยคำว่า สิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย คำว่า สิทธิ กับ มนุษยชน สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม มนุษยชน หมายถึง บุคคลทั่วไป สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของแต่ละบุคคลในฐานะมนุษย์ เช่น สิทธิในการดำรงชีวิตอยู่อย่างมนุษย์ สิทธิในการอยู่ร่วมกันในสังคม เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทำให้มนุษย์สามารถมีชีวิตอยู่ได้ ได้รับการคุ้มครองให้ปลอดภัย และได้รับการตอบสนองตามความต้องการขั้นพื้นฐานของชีวิต เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย สิทธิมนุษยชนเกิดจากมุมมองที่ว่าทุกชีวิตมีคุณค่าเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นคนปกติ หรือคนพิเศษ เช่น คนพิการ คนชรา ฯลฯ มีสิทธิได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน สามารถดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ถูกต้อง โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือต่อศีลธรรมอันดีของสังคม ส่วนในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น

## ความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนบนโลกที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและเป็นสากล ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ชนชาติ ประเทศ เพศ อายุ ผิวพรรณ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม สติปัญญา ความสามารถฐานะทางเศรษฐกิจ ที่จะดำเนินชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีอิสระ เสรีภาพ เสมอภาค มีชีวิตที่ดี มีสิทธิแสวงหาปัจจัยมาดำรงชีพ ได้รับการยอมรับจากสังคมและการปฏิบัติจากรัฐอย่างเหมาะสม รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิในการประกอบอาชีพ การไม่ถูกทรมาน และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเมื่อตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คือสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคน ซึ่งจะทำให้มนุษย์อยู่รอดและสามารถพัฒนาตัวเองได้ และได้รับการคุ้มครองเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็นทางการทั่วไปในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิเหล่านี้เข้าใจทั่วไปว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่สามารถโอนให้ระหว่างกันได้ ซึ่งบุคคลมีสิทธิในตัวเองเพราะเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งสากล มีผลทุกที่ และเสมอภาค คือเท่าเทียมสำหรับทุกคน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวเรามาตั้งแต่กำเนิด และอยู่เหนือกฎหมายหรืออำนาจใด ๆ ของรัฐ ซึ่งสิทธิเหล่านี้ ได้แก่ สิทธิในชีวิตที่ห้ามฆ่าหรือทำลายต่อชีวิต ห้ามการค้ำมนุษย์ ห้ามทรมาน หรือ การที่ทุกคนมีสิทธิในความเชื่อหรือลัทธิทางศาสนา หรือมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและ แสดงออก สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับก็ยังสามารถดำรงอยู่ เช่น แม้ไม่มี กฎหมายห้ามฆ่าคนก็ตาม แต่ทุกคนก็สำนึกได้ว่า การฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้ามและเป็นสิ่งที่บาป อย่างไม่รู้ก็ตาม สิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการรับรองในรูปแบบของกฎหมายหรือต้องได้รับความคุ้มครอง โดยรัฐบาล ซึ่งอาจต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การประกอบอาชีพ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของเพศ สิทธิของเด็กและเยาวชน สิทธิของผู้สูงอายุ สิทธิของ คนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการสาธารณสุข เป็นต้น

ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) หรือการประกาศเจตนารมณ์ในการร่วมมือระหว่างประเทศที่มีความสำคัญในการวางกรอบ เบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ซึ่งที่ประชุม สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรอง มีสาระสำคัญที่ระบุถึงหลักสิทธิมนุษยชนไว้คือ ข้อ 1 “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและ มโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” ข้อ 2 “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าในชนิดใด ๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ อนึ่ง จะต้องไม่มีความแตกต่างใด ๆ อันเนื่องมาจากพื้นฐาน แห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศ ของประเทศหรือดินแดน ที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้เป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ ไม่ได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้ การจำกัดอธิปไตยใด ๆ ทั้งสิ้น” และข้อ 3 “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน”

ในระดับโลก มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง สหประชาชาติ และกองทุนสงเคราะห์เด็กแห่งสหประชาชาติ หรือยูนิเซฟ (UNICEF) สำหรับใน ประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวปกป้อง คุ้มครองและเผยแพร่ แนวคิดสิทธิมนุษยชนค่อย ๆ ขยายตัวมากขึ้น จนถึงในปี พ.ศ. 2540 จึงเกิดรัฐธรรมนูญที่ประชาชน

มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและยังมีบทบาทผู้คิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเด่นชัด รวมไปถึงการก่อให้เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในมาตรา 25 ดังนี้

**มาตรา 25** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจดังต่อไปนี้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(1) ให้นำหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยาน หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีเคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าไปในนั้นมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแทนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เว้นแต่การออกคำสั่งตาม (1) ให้มอบหมายได้เฉพาะเลขาธิการหรือรองเลขาธิการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ในการดำเนินการตาม (2) ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือถ้าหากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องให้มาเป็นพยาน ในการนี้ ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปโดยสะดวก

## หลักการพื้นฐานและประเภทของหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน 6 ประการ ได้แก่

1. ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หมายถึง เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด เป็นคุณสมบัติ จิตใจ สิทธิเฉพาะตัวที่พึงสงวนของมนุษย์ทุกคน และรักษาไว้มิให้บุคคลอื่นมาล่วงละเมิดได้ การถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับความยุติธรรมจากรัฐ



2. คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)
3. สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่าง ๆ (Universality)
4. สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วน ๆ ไม่ได้ และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)
5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชน หรือประชาสังคม ย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึง และได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

6. ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)  
การจะเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนั้น จำเป็นต้องเข้าใจหลักการต่าง ๆ ที่ถือเป็นองค์รวมของสิทธิมนุษยชนด้วย ได้แก่

สิทธิ (Rights) ซึ่งเป็นสิ่งติดตัวมนุษย์ทุกคนตามธรรมชาติที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ทุกคนมีสิทธิมีชีวิตที่จะอยู่รอด อยู่อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ แม้กฎหมายยังไม่รองรับ แต่สิทธิก็ยังมีอยู่

เสรีภาพ (Freedom) คือ การที่มนุษย์สามารถทำอะไรก็ได้ภายใต้ขอบเขตของศีลธรรมอันดีงาม โดยไม่เบียดเบียนสังคม หรือไม่ล่วงล้ำสิทธิของบุคคลอื่นหรือส่วนรวม ซึ่งคำว่าสิทธิและเสรีภาพมักจะอยู่รวมกัน ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ เพื่อแสดงออกทางความคิดและการปฏิบัติ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นคำอธิบายความหมายของสิทธิมนุษยชนในแง่ของการให้คุณค่าแก่ความเป็นคนว่าทุกคนมีคุณค่าเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่กำหนดสิทธิมาตั้งแต่เกิด ใครจะละเมิดไม่ได้ และไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการมีชีวิตและความมั่นคงในการมีชีวิตอยู่ เพราะคนทุกคนที่เกิดมาบนโลกมีศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ดังนั้น การปฏิบัติต่อกันของผู้คนในสังคมจึงต้องเคารพความเป็นมนุษย์ ห้ามทำร้ายหรือทรมาณอย่างโหดร้าย ตลอดจนการกระทำใด ๆ ที่ถือเป็นการเหยียดหยามความเป็นมนุษย์ ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญา และปฏิญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ สังคมในปัจจุบันมักจะละเลยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพราะมีการให้คุณค่าของคนต่างกันตามสถานภาพทางสังคมของคนแต่ละคน เช่น กำนัน นายทหาร ภารโรง นายกรัฐมนตรี ซึ่งสถานภาพเหล่านั้นไม่ใช่ตัวชี้วัดว่ามนุษย์หรือคน ๆ นั้น

มีศักดิ์ศรีของมนุษย์หรือไม่ แต่ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์คือการให้คุณค่าความเป็นคนตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเกิดมาเป็นผู้ชาย ผู้หญิง กระเทย คนพิการ ปัญญาอ่อน หรือยากจน ต้องถือว่าคนทุกคนมีคุณค่าเท่ากัน ต้องปฏิบัติต่อกันเยี่ยงมนุษย์อย่างเสมอหน้ากัน เพราะถือเป็นการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยกัน แต่ในสังคมก็ยังมองเห็นความแตกต่าง เช่น ความแตกต่างทางเพศ ความแตกต่างทางฐานะ เป็นต้น ดังนั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งหมายถึง การเหยียดหยาม ลดทอน หรือปฏิบัติต่อคนเหมือนไม่ใช่มนุษย์ หรือลดฐานะมนุษย์เป็นเพียงวัตถุสิ่งของจึงเกิดขึ้นอยู่เสมอ

ความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติ (Equality and Discrimination) คือ เกณฑ์ในการวัดว่าสังคมหนึ่งสังคมใดมีการละเมิดหรือเคารพสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความเสมอภาคหรือการปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เท่าเทียมกัน

สาเหตุที่มนุษย์ต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เกิดจากมนุษย์ทุกคนเกิดมาแล้วย่อมมีสิทธิในตัวเอง มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มนุษย์มีเกียรติภูมิที่เกิดมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีฐานะไม่เท่าเทียมกัน

ประเภทของสิทธิมนุษยชน แบ่งได้ 5 ประเภท ทั้งนี้ เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้แก่

1. สิทธิพลเมือง (Civil Rights) เป็นสิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองแห่งรัฐ เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายของรัฐ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับสัญชาติ เป็นต้น

2. สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการเลือกตั้งอย่างเสรี

3. สิทธิทางสังคม (Social Rights) เป็นสิทธิของประชาชนทางสังคมที่จะได้รับบริการจากสังคม ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม ได้แก่ สิทธิการได้รับการศึกษา สิทธิการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครอง และสร้างครอบครัว เป็นต้น

4. สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights) ได้แก่ สิทธิการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระ และได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น

5. สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights) ได้แก่ สิทธิเข้าร่วมในพิธีกรรม ประเพณีวัฒนธรรมของประชาคมในด้านศิลปะต่าง ๆ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจทางศิลปวัฒนธรรมและการบันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบีบบังคับ เป็นต้น

## หลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

สิทธิมนุษยชนนั้นมีความสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นอารยธรรมที่ถูกกำหนดมาเพื่อให้คนทั่วโลกคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่มีพื้นฐานมาจากความชอบธรรมในสิทธิตั้งแต่กำเนิด เป็นเรื่องที่สำคัญต้องให้ความสำคัญทั้งในด้านสังคมโลกและสังคมไทย สิทธิมนุษยชนจะครอบคลุมสิทธิต่าง ๆ ในการดำรงชีวิตของมนุษย์เพื่อให้มีชีวิตที่ดีในสังคม ทั้งสิทธิในชีวิต สิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ถูกต้อง หรือสิทธิในการยอมรับนับถือ เป็นต้น

ในสังคมไทยมีการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กันมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เหตุการณ์ ร.ศ. 130 ที่คณะทหารก่อการกบฏเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 ที่มีหลัก 6 ประการของปรีดี พนมยงค์ ซึ่งกล่าวถึงหลักสิทธิเสมอภาคและความเป็นอิสระเสรีภาพ การต่อสู้ในยุคเผด็จการทหารนับหลังจากรัฐประหารในปี พ.ศ. 2490 จนถึงยุคของระบบปฏิวัติของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ซึ่งแม้ไทยจะให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 แต่แนวคิดสิทธิมนุษยชนก็ยังเติบโตช้า ต่อมามีการต่อสู้เรียกร้องสิทธิและเสรีภาพอย่างเข้มข้น เช่น ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เรื่องของมนุษยชนเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากร ต่อมา มีการก่อตั้งคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อศึกษากฎหมายหรือร่าง พ.ร.บ. ที่แย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งชัยชนะของประชาชนมีผลผลักดันสร้างสำนึกสิทธิมนุษยชนที่จริงจังในสังคมไทย จนกระทั่งถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่เป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย รวมถึงองค์กรอิสระและมูลนิธิอื่น ๆ อีก เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดิน มูลนิธิเพื่อพัฒนาเด็ก มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน ซี.ซี.เอฟ. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี เป็นต้น แต่ปัญหาการละเมิด

สิทธิมนุษยชนก็ยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทยมาจนถึงปัจจุบัน เนื่องด้วยสังคมไทยเป็นสังคมเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จึงเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้เงื่อนไขว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจ ความพยายามก้าวไปสู่ความพัฒนาทำให้รัฐบาลใช้กฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบ เช่น การประกาศเขตอุทยานทับที่ทำกินของชาวบ้าน การสร้างเขื่อนทำลายระบบนิเวศและวิถีชีวิตชาวบ้าน การให้สัมปทานเหมืองแร่แก่นายทุน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตที่ว่า อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนในปัจจุบันกำลังตกอยู่ในที่นั่งลำบากทำนองเดียวกับประชาธิปไตย หรือป้ายชื่ออุดมการณ์ทางสังคมการเมืองอื่น ๆ ทั้งหลาย กล่าวคือ กลายเป็นอุดมการณ์ที่ถูกตีความ และนำไปใช้ปฏิบัติขัดแย้งกัน จนเป็นผลทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันทั่วโลก แต่เราก็จะปล่อยให้ปัญหาแบบนี้ผ่าน ๆ กันไป หรือไม่ซำร้ายก็ยอมรับกันไปแต่โดยดี ยิ่งกว่านั้นได้กลายเป็นกฎปฏิบัติที่เห็นดีเห็นงามกัน ไม่ว่าจะบุคคลก็ดี หรือชนชั้น หรือประชาชาติก็ดีที่จะเทศนาเรื่องสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2540 ได้เกิดรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและยังมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเด่นชัด รวมไปถึงยังก่อให้เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว วาระละ 6 ปี โดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำ หรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ไม่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป รวมทั้งเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและการประสานงาน เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและของประชาชน ประกอบด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

<sup>1</sup> เสน่ห์ จามริก, 2545, พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, หน้า 3-4.

จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ด้วยสังคมไทยนั้นมีประชากรต่างเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ แต่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และสามารถกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียว โดยไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องการแบ่งชนชั้น แต่กลับพบการละเมิดในเรื่องอื่น ๆ เช่น การละเมิดสิทธิเด็ก การละเมิดสิทธิสตรี การละเมิดทางเพศ แรงงาน ยาเสพติด อบายมุข เป็นต้น ดังนั้น แต่ละบุคคลควรเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ในสังคมไทยที่พัฒนาความรู้ ทักษะ ค่านิยมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ ของตนเอง บุคลิกภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่ ที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของชาติบ้านเมือง อย่างมีอิสระเสรีภาพ ใช้สิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมให้มีประสิทธิภาพ และศึกษาหาความรู้ เกี่ยวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

### หลักสิทธิมนุษยชนในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจหลัก ในการดำเนินงานหลายประการ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญยิ่งคือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและ ความเสมอภาคอย่างเป็นธรรม โดยการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วย กฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตจนสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ดังนั้น การส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนภายในสำนักงาน ตลอดจนการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้กับประชาชนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานให้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และ ยุทธศาสตร์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

### ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. 1809 ซึ่งเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” โดยมี หน้าที่หลักเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและดำรงความยุติธรรมให้กับประชาชน ผ่านการรับเรื่องร้องเรียน จากประชาชน หรือถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องเรียน แต่หากเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประชาชน ได้รับความเดือดร้อน ก็สามารถนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาทำการสอบสวนได้เอง แนวคิดใน การมีผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ ได้แพร่หลายไปยังหลายประเทศ

ทั่วโลก ต่อมา มีการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ในเกือบทุกภูมิภาค เช่น เดนมาร์ก ฟินแลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา แอฟริกาใต้ ฮองกง และเกาหลีใต้ เป็นต้น

การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินประสบความสำเร็จในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 มาตรา 167 และมาตรา 198 และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้นมา และเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย และต่อมาในวันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2543 ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปราโมทย์ โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย ต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก 2 คน คือ นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก อีร์เดช มีเพียร ซึ่งต่อมา พลเอก อีร์เดช มีเพียร ได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก

ต่อมาได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2549 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ปัจจุบัน “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ได้ทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงแต่ได้มีประกาศ คสช. ฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป กับทั้ง



ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดิน 2 คน ได้แก่ พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายบุรณัฐาปนดุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

## บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” คือ บุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน มีหน้าที่และอำนาจแก้ไขปัญหามาให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรม อันเกิดจากกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ หรือเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย กับหน่วยงานของรัฐที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 230

## หลักสิทธิมนุษยชนในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังกล่าวมาแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่และอำนาจ และภารกิจหลักในการดำเนินงานหลายประการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอย่างเป็นธรรม ป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตจนสร้างความเดือดร้อน ทั้งนี้ สำนักงานได้ดำเนินภารกิจดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมาย โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “คุ้มครองประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม” กำหนดพันธกิจ ข้อ 1 ว่า “ตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม” และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ ข้อ 1 ว่า “พัฒนาขีดความสามารถในการตรวจสอบดูแลเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน”



มีกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

1. การให้สิทธิและเสรีภาพแก่พนักงานทุกคนในสำนักงาน ทั้งสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายในการกระทำการใด ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายและกฎระเบียบสำนักงาน สิทธิในการรับรู้และมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ของสำนักงานอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ความเสมอภาคของบุคคลไม่แบ่งแยกระดับหรือฐานะของบุคคล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ อย่างเปิดเผยเพื่อร่วมกันพัฒนาองค์กร เสรีภาพในการรวมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพทางการศึกษา และเสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่สำนักงานให้สิทธิและเสรีภาพแก่พนักงานทุกคนอย่างดีเสมอมา

2. การให้สิทธิแก่ประชาชนในการร้องเรียน โดยไม่เลือกปฏิบัติใด ๆ ไม่ว่าประชาชนที่มาร้องเรียนจะมีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางด้านภูมิลำเนา ชชาติพันธุ์ การศึกษา สาขาอาชีพ ฐานะ ความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจ หรือแม้กระทั่งวัตถุประสงค์ของการร้องเรียน เป็นต้น ซึ่งสำนักงานยินดีรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนทุกเรื่องไว้พิจารณาตามระบบขั้นตอนต่อไป

3. การคุ้มครองผู้ร้องเรียนตามกฎหมาย โดยการปกปิดชื่อในกรณีที่ผู้ร้องเรียนไม่ประสงค์จะให้สำนักงานเปิดเผยชื่อตนเองต่อผู้ถูกร้องเรียนหรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน ซึ่งเป็นสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติที่เหมาะสม

4. การสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนกรณีต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ไม่มีอคติ หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็ประชาชนผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน เพื่อความเป็นธรรมของทั้ง 2 ฝ่าย และดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจากทั้ง 2 ฝ่าย รวมทั้งข้อเท็จจริงแวดล้อม อื่น ๆ จนเป็นที่ประจักษ์ดี จึงสามารถสรุปและยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอย่างถูกต้องเป็นธรรมได้ ซึ่งเป็นหลักการที่คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลที่ว่า หลักประกันขั้นพื้นฐานของกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งก็คือ การกำหนดข้อสันนิษฐานว่าคุณคนทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิด (Presumption of innocence)<sup>2</sup>

<sup>2</sup> ขาดิ ชัยเดชสุริยะ, 2549, มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, สำนักงานอัยการสูงสุด, กรุงเทพฯ, หน้า 61.

## บทสรุป

หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักที่จำเป็นในการอยู่ร่วมกันของสังคม ไม่ว่าจะเป็นสังคมใหญ่ ระดับโลก สังคมระดับประเทศ หรือสังคมที่เล็กลงมาในระดับชุมชนหรือในที่ทำงานก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข ไม่มีการละเมิดซึ่งกันและกัน ในประเทศไทยมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งปรากฏอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเด่นชัด รวมไปถึงมีองค์กรอิสระเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์อำนาจที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีความสำคัญยิ่งต่อการคุ้มครองซึ่งสิทธิมนุษยชนของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากการใช้อำนาจรัฐ และเสริมสร้างให้สังคมมีการเคารพซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เพื่อประโยชน์สุขของสังคมและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

# สิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของประชาชนไทย ในทศวรรษที่ผ่านมา

ประสิทธิ์ วัฒนาภา\*

## แผนสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557 – 2561)<sup>1</sup>

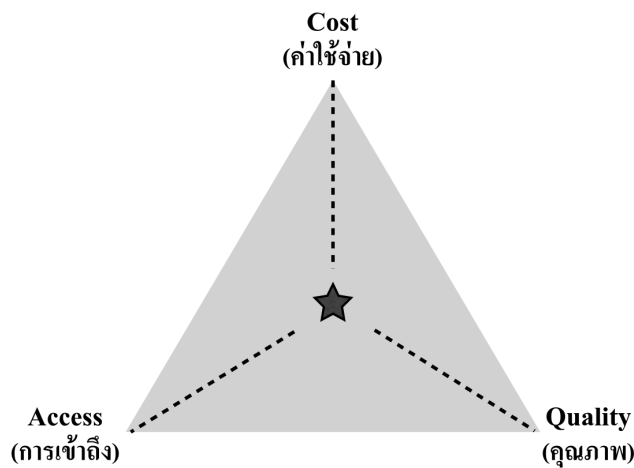
ประเทศไทยภายหลังจากที่มีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ได้พัฒนาไปอย่างก้าวหน้าในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human Right) ในด้านการสาธารณสุข โดยประชาชนชาวไทยเกือบทั้งหมดของประเทศจะได้รับสิทธิในการรับการรักษาพยาบาลจากหนึ่งในสามระบบหลักตามสิทธิของตน คือ สวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า อีกทั้งยังได้รับสิทธิในการเข้ารับบริการในกรณีอุบัติเหตุและฉุกเฉินโดยไม่ต้องถูกถามสิทธิ และไม่ต้องสำรองเงินจ่ายไปก่อน อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นท้าทายที่สำคัญทางด้านสาธารณสุขที่ควรได้มีการผลักดันเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการเข้ารับบริการสุขภาพ การพัฒนาคุณภาพของบริการ และการสร้างความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการได้รับบริการสุขภาพ (Health Equity) ของผู้อยู่ในหลักประกันสุขภาพที่แตกต่างกัน ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อรับผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ในปัจจุบัน ทั้ง 3 ระบบนี้ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนในสัดส่วนที่ต่างกัน ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการและครอบครัวประมาณ 5 ล้านคน ระบบประกันสังคมให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างหรือผู้ประกันตนประมาณ 10 ล้านคน ในขณะที่ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่นอกเหนือจากสิทธิ์ความคุ้มครอง 2 ระบบดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนมากถึงประมาณ 48 ล้านคน เป็นข้อถกเถียงกันมานานเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่แตกต่างกันของระบบประกันสุขภาพต่างๆ เหล่านี้ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว จึงขอเริ่มด้วยการอธิบายความหมายของคำว่า Health Equity หรือความเสมอภาค ความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้ารับบริการทางสุขภาพ และ Iron Triangle of Healthcare หรือสามเหลี่ยมของการดูแลสุขภาพ

\* คณบดีคณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

**Health Equity (ความเสมอภาค ความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการเข้ารับบริการทางสุขภาพ)** หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านสังคม ชนชั้น เชื้อชาติ เศรษฐฐานะ หรือถิ่นที่อยู่อาศัย ได้รับการดูแลหรือเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพได้โดยปราศจาก ซึ่งความแตกต่างที่หลีกเลี่ยงได้หรือลดความเหลื่อมล้ำได้ อีกทั้งยังหมายถึง การปราศจากซึ่งการขัดต่อความยุติธรรมและสิทธิอันพึงได้ส่วนบุคคล<sup>2</sup>

**Iron Triangle of Healthcare** หรือสามเหลี่ยมของการดูแลสุขภาพ เป็นการอธิบายความสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงของปัจจัย 3 ประการของระบบการดูแลสุขภาพ<sup>3</sup> (ดูภาพประกอบที่ 1)

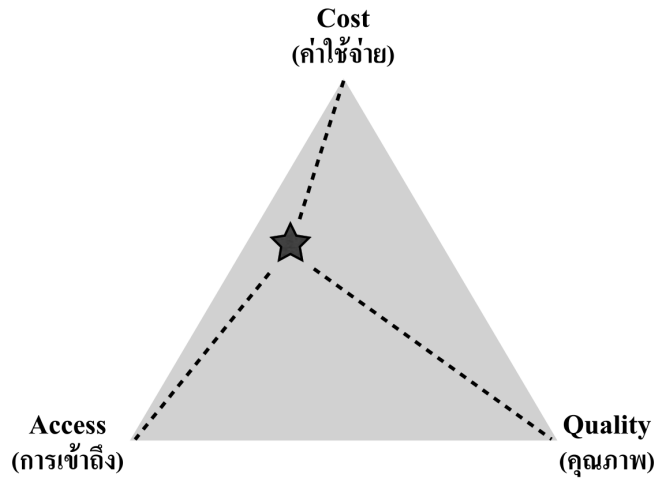


ภาพประกอบที่ 1 : สามเหลี่ยมของการดูแลสุขภาพ (ประยุกต์จากเอกสารอ้างอิง)<sup>3</sup>

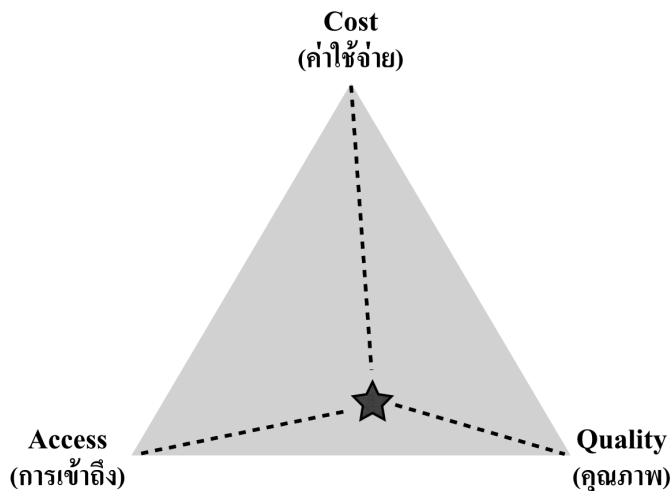
สิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของคนในชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการคือ ค่าใช้จ่าย (Cost) คุณภาพการให้การดูแลรักษาพยาบาล (Quality) และความสะดวกในการเข้าถึงการดูแลรักษาพยาบาล (Access) ระบบที่อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการและมีคุณภาพการบริการที่ดี ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูง หากต้องการลดค่าใช้จ่าย อาจใช้วิธีลดคุณภาพหรือลดความสะดวกในการเข้ารับบริการ (เช่น โรงพยาบาลปิดหอดูผู้ป่วย ทำให้ระยะเวลารอเตียงนานขึ้น) ขณะเดียวกัน คุณภาพการให้บริการจะลดลง หากการเข้าถึงบริการไม่สะดวกหรือกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายไว้ต่ำ ระบบการให้บริการด้านสุขภาพของแต่ละประเทศจึงอยู่ที่จุดสมดุลของปัจจัยทั้ง 3 ดังกล่าว

★ เป็นจุดสมดุลที่ประชาชนหรือสมาชิกในชุมชนนั้นๆ สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกได้รับบริการที่มีคุณภาพระดับหนึ่ง และมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

ในการกำหนดจุดสมดุลของระบบการดูแลสุขภาพของสมาชิกของชุมชนหรือประชาชนของประเทศใดประเทศหนึ่งนั้น นโยบายด้านสุขภาพจึงเป็นประเด็นที่สำคัญ ซึ่งต้องคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ ปัญหาสุขภาพและความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนรวมถึงระบบการให้บริการ (สถานที่ให้บริการ บุคลากรที่ให้บริการ เทคโนโลยีด้านการดูแลสุขภาพ ระบบการส่งต่อผู้ป่วย ระบบการเบิกจ่าย ฯลฯ) ดังตัวอย่างที่แสดงในภาพประกอบที่ 2 และ 3



ภาพประกอบที่ 2 : ระบบการดูแลสุขภาพที่มีค่าใช้จ่ายต่ำ การเข้าถึงไม่สะดวก ส่งผลให้ระบบการให้บริการห่างจากมาตรฐานคุณภาพที่ควรเป็น



ภาพประกอบที่ 3 : ระบบการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพสูง เข้าถึงได้ง่าย ย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงไปตามส่วน

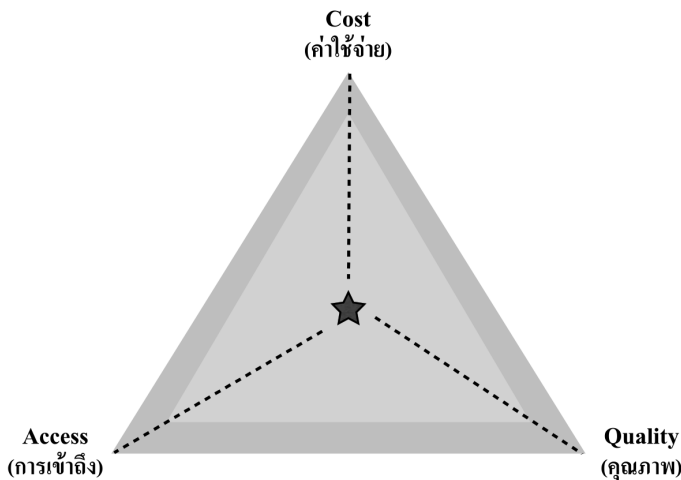
สำหรับในประเทศไทย ระบบการประกันสุขภาพที่สำคัญ 3 ระบบ กำหนดสิทธิ์ในการรับบริการที่แตกต่างกัน จุดสมดุลของทั้ง 3 ระบบ ไม่ได้เป็นจุดเดียวกัน ประเด็นที่มักเป็นข้อถกเถียงกันเสมอคือลักษณะดังกล่าวถือว่าขัดต่อภาวะ Health Equity หรือไม่? ประชาชนคนไทยได้รับการให้บริการด้านสุขภาพที่มี 3 มาตรฐานหรือไม่?

### การวิเคราะห์ระบบการดูแลสุขภาพของประชาชนของประเทศไทย

เพื่อให้เกิดความสมดุลของสามเหลี่ยมการดูแลสุขภาพและเกิดความเสมอภาคทางสุขภาพ รวมถึงความเท่าเทียมกันในการรับบริการทางสุขภาพขึ้น หลักการการดำเนินการกระทำได้ 2 รูปแบบคือ

#### รูปแบบที่ 1 : จุดสมดุลของทั้ง 3 ระบบ อยู่ที่จุดเดียวกัน

ภายใต้หลักการนี้ จุดสมดุลคือสิทธิการรับบริการด้านสุขภาพพื้นฐาน (ซึ่งกำหนดระดับความสะดวกในการเข้าถึงการบริการ มาตรฐานคุณภาพการบริการที่เป็นที่ยอมรับภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม) ของทั้ง 3 ระบบประกันสุขภาพ เป็นจุดเดียวกัน (Basic Service Package) บุคคลใดที่ต้องการได้รับบริการที่สูงกว่าระดับดังกล่าว ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเองเมื่อเข้ารับบริการในแต่ละครั้ง - Copayment (ดูภาพ ประกอบที่ 4) ทั้งนี้ สิทธิการรับบริการด้านสุขภาพพื้นฐานดังกล่าว ต้องครอบคลุมทั้งการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาโรค และการฟื้นฟูสุขภาพ



ภาพประกอบที่ 4 : ระบบการดูแลสุขภาพที่ผู้รับบริการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนที่เกินจากการให้บริการระดับพื้นฐาน

## รูปแบบที่ 2 : จุดสมดุของแต่ละระบบอยู่ต่างที่กัน

ภายใต้หลักการนี้ จุดสมดุคือสิทธิการรับบริการด้านสุขภาพของแต่ละระบบอยู่ต่างที่กัน นั่นคือผู้ได้รับสิทธิของแต่ละระบบ ได้รับสิทธิการรับการรักษาพยาบาลพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ผู้มีสิทธิในแต่ละระบบมีส่วนรับผิดชอบในจุดสมดุของการให้บริการด้านสุขภาพพื้นฐานโดยผ่านกลไกต่างๆ (เช่น การหักเงินรายได้ การกำหนดอัตรารายได้ที่ต่ำ) และส่วนรับผิดชอบของผู้มีสิทธิควรเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับสิทธิที่ได้รับที่แตกต่างกัน

### 1. การเข้าถึงบริการสาธารณสุข

1. ประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ไร้สัญชาติและกลุ่มผู้อาศัยอยู่ในพื้นที่กันดาร ซึ่งมีอุปสรรคในการติดต่อกับสถานที่ราชการ ไม่มีบัตรประชาชน จึงไม่มีสิทธิในการได้รับหลักประกันสุขภาพตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า นอกจากนี้ ยังขาดความชัดเจนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับหลักฐานที่จำเป็นต้องแสดงเมื่อเข้ารับบริการ

ตารางประกอบที่ 1 : แสดงให้เห็นความแตกต่างของระบบการดูแลสุขภาพต่างๆ<sup>4</sup>

	ข้าราชการ	ประกันสังคม	ประกันสุขภาพ ถ้วนหน้า	แรงงาน ต่างด้าว	พนักงาน ส่วนท้องถิ่น	ข้าราชการ กรุงเทพฯ
ลักษณะ	สวัสดิการ	ประกัน ภาคบังคับ	สวัสดิการ	ประกัน ภาคบังคับ	สวัสดิการ	สวัสดิการ
หน่วยงาน กำกับดูแล	กรมบัญชีกลาง	สนง.ประกัน สังคม	สปสช.	สนง.สาธารณสุข จังหวัด	องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	กองบำเหน็จบำนาญ สนง.คลัง กทม.
กระทรวง ต้นสังกัด	กระทรวง การคลัง	กระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม	กระทรวง สาธารณสุข	กระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม	กระทรวง มหาดไทย	กระทรวง มหาดไทย
แหล่งเงิน	งบประมาณ แผ่นดิน	ลูกจ้าง/ นายจ้าง/รัฐ	งบประมาณ แผ่นดิน	ผู้ประกันตน	งบประมาณ แผ่นดิน	งบประมาณ แผ่นดิน
วิธีจ่าย ค่าบริการ	จ่ายตามจริง	เหมาจ่าย	เหมาจ่าย	เหมาจ่าย	จ่ายตามจริง	เหมาจ่าย

หมายเหตุ : รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพสถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย : กุมภาพันธ์ 2556



2. ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีฐานะยากจนยังคงมีปัญหาในการรับภาระด้านการเดินทางและค่าเสียโอกาสจากการต้องหยุดงานเมื่อประสงค์จะเข้ารับบริการสาธารณสุข จึงไม่สามารถเข้ารับบริการได้ แม้จะเข้าถึงหลักประกันสุขภาพตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

3. โครงสร้างของปัญหาการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพมีความเชื่อมโยงกับปัญหาในมิติอื่นๆ เช่น การคมนาคมขนส่ง การเมืองการปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานอื่น และจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างบูรณาการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

4. การเข้าถึงบริการสาธารณสุขเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องพัฒนาโอกาสและช่องทางการเข้ารับบริการ ควบคู่ไปกับสิทธิในการเข้ารับบริการที่ปัจจุบันได้รับการรับรองตามกฎหมาย

### ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข<sup>1</sup>

1. สร้างความรู้และความเข้าใจแก่ผู้ป่วยถึงสิทธิในการรักษาพยาบาลที่พึงได้ของตน และให้ผู้ป่วยมีสิทธิในการได้รับรู้ข้อมูลการรักษาของตนเองอย่างเป็นรูปธรรมและมีการบังคับใช้จริง ทั้งในส่วนของกระบวนการรักษา และยาที่ใช้ในการรักษา เพื่อให้ได้ทราบทางเลือกของตนเกี่ยวกับบริการสุขภาพตามสิทธิที่พึงได้รับ ตลอดจนการได้รับการชดเชยเยียวยาผลกระทบจากการรักษาที่ผิดพลาดตามสมควร

2. จัดทำสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในการรับบริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน

3. กระจายทรัพยากรสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งแพทย์ ซึ่งควรจัดให้มีเพียงพอในทุกสถานพยาบาล

4. พัฒนาระบบการสาธารณสุขเคลื่อนที่ เพื่อช่วยลดภาระในการเดินทางเข้ารับบริการสาธารณสุขของผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแผนการตรวจเยี่ยม และรักษาเคลื่อนที่นอกเวลาราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ที่ต้องประกอบอาชีพในช่วงวันและเวลาราชการ

5. พัฒนาช่องทางการบริการสำหรับกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มวัยรุ่นที่มีปัญหาการตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้พิการ และกลุ่มแรงงานข้ามชาติ โดยสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาตินั้น อาจควรพิจารณาให้มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการด้านสุขภาพที่จัดเก็บเงินสมทบจากแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะ เพื่อความยั่งยืนในการบริหารโดยไม่เป็นภาระงบประมาณของประเทศ รวมทั้งพัฒนาช่องทางการร้องเรียนกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขหรือไม่ได้รับความเท่าเทียมกันของคุณภาพการบริการ

6. พัฒนาระบบการชดเชยค่าเสียโอกาสจากการหยุดงานเมื่อต้องเข้ารับบริการรักษาพยาบาล ซึ่งสะท้อนการสูญเสียรายได้ตามจริง และเป็นธรรมกับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

## 2. ความเท่าเทียมของคุณภาพบริการ

1. คุณภาพ ประเภทของบริการที่ได้รับยังมีความเหลื่อมล้ำ และความล่าช้าของการได้รับบริการ ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ ตลอดจนรูปแบบและสัดส่วนการสมทบเข้ากองทุนยังคงมีความแตกต่างกัน ตามแต่ละระบบประกันสุขภาพ

2. ความเหลื่อมล้ำของคุณภาพบริการและยาที่ได้รับ การกระจายจำนวนบุคลากรทางด้านสาธารณสุข ปริมาณและคุณภาพของครุภัณฑ์ทางการแพทย์ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท และระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ

3. ประชาชนยังขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข

4. หลักประกันสุขภาพตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเป็นการรับรองการเข้าถึงบริการสุขภาพขั้นพื้นฐานตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีโครงสร้างที่แตกต่างจากสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสุขภาพอื่นๆ กล่าวคือ ระบบสวัสดิการข้าราชการและรัฐวิสาหกิจมีสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลอยู่ในรูปของสวัสดิการของข้าราชการที่มีฐานเงินเดือนต่ำกว่าผู้ประกอบอาชีพในภาคเอกชน และระบบประกันสังคมที่ผู้ได้รับสิทธิและนายจ้างต้องจ่ายสมทบเข้ากองทุน

5. บุคลากรทางการแพทย์มีแนวโน้มที่จะออกจากระบบราชการมุ่งสู่เอกชน เนื่องจากค่าตอบแทนที่สูงกว่า และมักจะกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ๆ ซึ่งมีคุณภาพชีวิตดีกว่า

6. การจัดสรรงบประมาณสำหรับสถานบริการสาธารณสุขและครุภัณฑ์ทางการแพทย์ยังคงจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกแก่โรงเรียนแพทย์และสถานบริการสาธารณสุขในเขตเมือง ซึ่งมีความพร้อมในการต่อยอดและพัฒนาศักยภาพระบบบริการที่มีอยู่แล้วให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาจัดทำแผนสิทธิมนุษยชนด้านสาธารณสุข<sup>1</sup>

1. เพิ่มทางเลือกในการร่วมจ่ายสมทบของผู้ประกันในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แก่ผู้ประสงค์จะได้รับบริการที่มีคุณภาพสูงขึ้นกว่าบริการขั้นพื้นฐานดังที่ระบุไว้ตามสิทธิ อันเป็นแนวทางที่ช่วยสร้างความยั่งยืนทางการคลังของระบบประกันสุขภาพของประเทศโดยรวม และสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ประกันในระบบอื่นที่ได้มีการร่วมสมทบในรูปแบบอยู่แล้ว

2. พัฒนาระบบการให้บริการสุขภาพอย่างบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership) ทั้งในด้านการป้องกันการส่งเสริมสุขภาพ และการรักษาโรค เพื่อร่วมใช้ทรัพยากรทั้งในด้านสถานบริการบุคลากร และครุภัณฑ์ใน

ภาครัฐและเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนามาตรการให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการเกิดโรค

3. พัฒนาระบบการส่งต่อผู้ป่วยในเขตพื้นที่ห่างไกลสู่โรงพยาบาลศูนย์ในพื้นที่ ตลอดจนระบบการแพทย์ทางไกล (Telemedicine) เพื่อเพิ่มการเข้าถึงคุณภาพบริการของประชาชนในเขตพื้นที่ห่างไกล

4. บูรณาการระบบบริหารจัดการด้านการบริการทางการแพทย์ของ 3 กองทุน ได้แก่ กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนสวัสดิการการรักษายาบาลข้าราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบริการทางการแพทย์ ทำให้ทุกคนได้รับบริการที่มีคุณภาพ มาตรฐาน รวดเร็วและปลอดภัยเท่าเทียมอย่างทั่วถึง และไม่มีความเหลื่อมล้ำในการให้บริการ

### เอกสารอ้างอิง

1. แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557 – 2561)
2. Health Equity : World Health Organization.  
[www.who.int/healthsystems/topics/equity/en/](http://www.who.int/healthsystems/topics/equity/en/)
3. William Kissick, Medicine's Dilemmas: Infinite Needs Versus Finite Resources, 1994
4. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, วรวิทย์ ไพบูลย์จิตต์อารี, ธารทิพย์ ศรีสุวรรณเดศ, พรชัย ฟิลหาเวสส. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการพัฒนาแนวทางอภิบาลระบบหลักประกันสุขภาพ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : กุมภาพันธ์ 2556

# พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับคนรักเพศเดียวกัน และคนรักร่วมเพศ (The Development of the Gender-Neutral Language and Homosexuality Laws)

ประเสริฐ โอนพรัตน์วิบูล\*

## บทคัดย่อ

ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....ถือว่าเป็นก้าวใหม่ของสังคมไทยสำหรับคู่รักเพศเดียวกัน ปัจจุบันมีคู่ชีวิตเพศเดียวกันจำนวนมากที่ใช้ชีวิตร่วมกันเหมือนครอบครัวคู่รักหญิงชายทั่วไป แต่ไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพ ทำให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ที่จะพึงมีพึงได้ ซึ่งขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเกิดความไม่เท่าเทียมกันเพราะความแตกต่างทางเพศหรือการเลือกปฏิบัติโดยเหตุผลเรื่องเพศ ในประเทศทางตะวันตกหลายประเทศมีการแก้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะครอบครัวเพื่อให้มีการจดทะเบียนสมรสระหว่างผู้รักเพศเดียวกันได้ แต่ในทวีปเอเชีย ยังไม่มีประเทศใดยอมรับกฎหมายลักษณะนี้ ซึ่งหากประเทศไทยผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะประเทศแรกที่เป็นผู้นำในด้านสิทธิความเท่าเทียมกันในเรื่องเพศ ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าทางกฎหมายที่สำคัญยิ่ง

**คำสำคัญ :** คนรักเพศเดียวกัน, คนรักร่วมเพศ, ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ..., Civil partnership, Sexual orientation and Homosexuality

\* ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลแพ่งกรุงเทพใต้, ผู้เข้าร่วมการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 1 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. 2556)

## บทนำ

ในโลกปัจจุบันที่เราเรียกว่าโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งหมายถึง การที่ประชาคมโลก ไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือรับผลการกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง เป็นผลจากการพัฒนา การติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศ อันแสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ที่เกิดขึ้นในบางส่วนของโลก ที่ส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นๆ ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพทางสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว สืบเนื่องจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างสะดวกและง่ายดายจนทำให้มีความเคลื่อนไหวทางด้านความคิดจากโลกตะวันตกไปสู่ตะวันออก ถือได้ว่าเป็นโลกที่ไร้พรมแดน ประกอบกับการเคลื่อนย้ายของคนในประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นไปโดยเสรี ก็เป็นผลให้มีการนำแนวความคิดใหม่ ๆ ไปยังอีกสังคมหนึ่งด้วย หนึ่งในแนวความคิดที่สำคัญที่มีการยอมรับในสังคมไทยมากขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา คือ เรื่องคนรักเพศเดียวกัน (Gender-Neutral Language) และคนรักร่วมเพศ (Homosexuality) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีการเปิดเผยตัวในสังคมไทยมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แตกต่างจากยุคก่อนหน้าที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะอยู่กันแบบไม่เปิดเผย เพราะหากเปิดเผยตัวจะมีผลกระทบต่อตนเองและครอบครัวอย่างมากเนื่องจากสังคมยังไม่ยอมรับและจะมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือตั้งข้อรังเกียจที่รุนแรงได้ แต่ขณะนี้กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกชนชั้นของสังคมไทยเลยทีเดียวได้ ทั้งแวดวงนักธุรกิจ ข้าราชการ สื่อมวลชน เป็นต้น เมื่อมีการเปิดเผยตัวของกลุ่มคนรักเพศเดียวกันมากขึ้น ก็มีการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ในฐานะมนุษย์ว่าควรได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวรวมไปถึงเรื่องการสมรสและการก่อตั้งครอบครัว (Gender-Neutral Marriage)

## บทที่ 1

### พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับคนรักเพศเดียวกันและคนรักร่วมเพศในสังคมโลก

คนรักร่วมเพศหรือคนรักเพศเดียวกันหมายถึง พฤติกรรมทางเพศ หรือความสนใจของในเพศเดียวกัน หรือรสนิยมทางเพศ ในเรื่องรสนิยมทางเพศหมายถึง “มีเพศสัมพันธ์หรือความรักในทางโรแมนติคพิเศษกับบุคคลในเพศเดียวกัน” และยังหมายถึง “ความรู้สึกส่วนตัวและการแสดงออกทางสังคม” โดยยึดจากความชอบ พฤติกรรมที่พวกเขาแสดงออก และการเป็นสมาชิกในกลุ่มสังคมเดียวกันของพวกเขา ปัจจุบันได้มีคำศัพท์ใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น “ความหลากหลายทางเพศ” หรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ เนื่องจากคำดังกล่าวมีความหมายที่ครอบคลุมและตรงตัวกว่าคำว่า “รักร่วมเพศ” ที่อาจถูกตีความบุคคลประเภทนี้ให้ความสำคัญต่อการมีเพศสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม คำว่าความหลากหลายทางเพศนั้นอาจหมายรวมถึงผู้ที่มีรสนิยมรักสองเพศด้วย

คนรักร่วมเพศนั้น หรือคนรักเพศเดียวกัน มีมาตั้งแต่ยุคประวัติศาสตร์แรก ๆ รูปแบบบางอย่างเกี่ยวกับการดึงดูดทางเพศและความต้องการทางเพศระหว่างผู้ชายด้วยกัน ผังแนวมานานเป็นการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของบรรทัดฐานทางสังคมและมีการกล่าวถึงมากที่เกี่ยวกับกรีกโบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเพศ ในบางวัฒนธรรมอย่างศาสนาเอบราฮัม มีกฎหมายออกมาและโบสถ์ได้ถือว่าการร่วมเพศทางทวารหนักเป็นการละเมิดต่อกฎสวรรค์หรือเป็น “อาชญากรรมฝืนธรรมชาติ” ที่ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างรุนแรง เช่น การประหารชีวิต โดยมากใช้ไฟเผา (เพื่อเป็นการกระทำชำระบาป) การร่วมเพศทางทวารหนักระหว่างผู้ชายด้วยกันเกิดขึ้นก่อนยุคความเชื่อคริสเตียน โดยมากมักอ้างถึงในกรีกโบราณว่าเป็น “อธรรมชาติ” ย้อนไปได้ในยุคเพลโต

ศตวรรษที่ 20 เรื่องคนรักเพศเดียวกันเป็นเรื่องการศึกษาที่สำคัญและถกเถียงกันในสังคมตะวันตก โดยเฉพาะหลังจากการเคลื่อนไหวเพื่อสิทธิของเกย์ที่เริ่มในปี 1969 และเมื่อผ่านอำนาจผู้มีอำนาจอย่างด้านพยาธิวิทยาหรือความป่วยทางจิตที่สามารถรักษาได้ การรักเพศเดียวกันได้มีการตรวจสอบมากขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เข้าใจทางด้านชีววิทยา จิตวิทยา การเมือง พันธุศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และความหลากหลายด้านวัฒนธรรมของการปฏิบัติทางเพศ และอัตลักษณ์กฎหมายและสถานภาพทางด้านสังคมของคนที่ต่อสู้ในการกระทำของชาวรักร่วมเพศ หรือการบ่งชี้ในฐานะเกย์หรือเลสเบี้ยน แปรเปลี่ยนไปทั่วโลก และในบางที่ก็ยังคงต่อต้านทางด้านการเมืองและศาสนา

ทัศนคติด้านสังคมเกี่ยวกับความสัมพันธ์เพศเดียวกันมักแตกต่างกันไปทั้งสถานที่และเวลา มีตั้งแต่ความคาดหวังของผู้ชายที่จะต่อต้านความสัมพันธ์เพศเดียวกัน ถึงการรวมตัวอย่างไม่ตั้งใจผ่านการยอมรับของสังคม ถึงการเห็นที่การปฏิบัติในฐานะคนบาป ความอดกลั้น การบังคับใช้ทางกฎหมาย และวิธีการตัดสินทางกฎหมายและการห้ามปรามที่อาจมีโทษถึงตาย หลายชาติส่วนใหญ่ไม่กีดกัน

การอยู่ร่วมกันของคน อำนาจศาลบางแห่งให้ความสำคัญของสิทธิเท่าเทียมกันการปกป้องและสิทธิของโครงสร้างครอบครัวเดียวกัน รวมถึงการแต่งงานด้วย ในบางชาติควบคุมออกจากคนรักต่างเพศ ในบางที่ห้ามแสดงออกกิจกรรมรักร่วมเพศและถือว่าผิดกฎหมาย ผู้ฝ่าฝืนมีโทษถึงตาย ในประเทศที่เป็นมุสลิม ยกตัวอย่าง ประเทศอิหร่าน ซูดาน เยเมน โซมาเลียและบางส่วนของประเทศไนจีเรีย

สำหรับเรื่องการสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกัน (Gender-Neutral Marriage) นั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางของสังคมประเทศทั่วโลก รวมทั้งในประเทศไทยที่ยังไม่มีการยอมรับการสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกัน โดยถือว่ายังขัดต่อกฎหมายไทย ด้วยเหตุนี้สถานะทางทะเบียน เพื่อการอยู่ร่วมกันของบุคคลเพศเดียวกันหรือ Civil Partnership จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ เหตุผลที่ทำให้หลายประเทศเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายรับรอง “การสมรส” หรือ “รับรองสถานภาพการอยู่ร่วมกัน” ของบุคคลเพศเดียวกันนั้น เป็นเพราะว่านักกฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่าเป็นเรื่องถูกต้องและชอบธรรมที่จะสร้างสถาบันขึ้นมาอีกสถาบันหนึ่งสำหรับคนกลุ่มนี้เคียงคู่ไปกับสถาบันสมรสของคนต่างเพศ เนื่องจากมนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการสมรส และการก่อตั้งครอบครัว และต้องคำนึงอยู่เสมอว่าสิทธิเสรีภาพในการสมรสและการก่อตั้งครอบครัว “เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน” ของมนุษย์ทุกคน ไม่จำเป็นว่าเฉพาะแต่ชายและหญิงเท่านั้นที่จะได้รับสิทธิดังกล่าว นอกจากนี้พัฒนาการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องยืนยันว่านอกเหนือจากการสมรสระหว่างคนต่างเพศกันแล้ว การสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันก็ยิ่งถือเป็น “สิทธิเสรีภาพ” อย่างหนึ่งของ “มนุษย์” เช่นกัน หมายถึง ปัจเจกชนต้องมีอิสระในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง (Self-determination) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเรายอมรับว่ามนุษย์มีสิทธิในการกำหนดเพศวิถีของตนแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะนำมาใช้เป็นข้อคัดค้านสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตและการก่อตั้งครอบครัวของบุคคลเพศเดียวกัน และจากแนวความคิดนี้เองที่ทำให้กล่าวได้ว่า “การสมรสควรเปิดกว้างให้กับทุกคน” หรือจะเรียกว่าเป็นเสรีภาพที่มนุษย์สามารถเข้าถึงได้โดยไม่สมควรจะนำเรื่องการแบ่งแยกทางเพศมาเป็นอุปสรรค

สำหรับประเทศที่กฎหมายรับรองการสมรสระหว่างคนเพศเดียวกันว่าเป็นคู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายครอบครัว และมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลต่างเพศได้แก่

- ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อปี 2001 ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในโลกที่ยอมรับการสมรสระหว่างเพศเดียวกันโดยถูกกฎหมาย
- ประเทศเบลเยียม เมื่อปี 2003
- ประเทศสเปนและประเทศแคนาดา เมื่อปี 2005
- ประเทศแอฟริกาใต้ เมื่อปี 2006 ซึ่งถือเป็นชาติแรกในทวีปแอฟริกาที่ยอมรับการแต่งงานของบุคคลรักเพศเดียวกัน



- ประเทศสวีเดน เมื่อปี 2009 มีเสรีภาพในการประกอบพิธีสมรสตามหลักศาสนาได้
- ประเทศโปรตุเกส เมื่อปี 2010 โดยมีการเห็นชอบให้กลุ่มบุคคลรักร่วมเพศเดียวกันสามารถแต่งงานได้โดยชอบธรรม
- ประเทศไอซ์แลนด์ เมื่อปี 2010 ซึ่งนายกรัฐมนตรีหญิงของประเทศได้เข้าพิธีสมรสกับคู่รักหญิง และกฎหมายฉบับใหม่ของประเทศได้ให้เสรีภาพแก่คู่รักเพศเดียวกันให้แต่งงานกันได้
- ประเทศอาร์เจนติน่า เมื่อปี 2010 ซึ่งถือเป็นประเทศแรกในละตินอเมริกาที่ผ่านร่างกฎหมายรับรองการแต่งงานของคู่รักเพศเดียวกัน

นอกจากนี้ยังมีอีก 2 ประเทศที่มีการออกกฎหมายรับรองการแต่งงานของคู่รักเพศเดียวกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เฉพาะบางรัฐ คือประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐไอโอวา คอนเนตทิคัต แมสซาชูเซตส์ เวอร์มอนต์ นิวแฮมป์เชียร์ และกรังวอชิงตัน ดี.ซี. ล่าสุดรัฐอิลลินอยส์ได้ผ่านกฎหมายของคนรักร่วมเพศเดียวกันเข้าสภาแล้ว เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2556 โดยวุฒิสภาลงคะแนน 32 ต่อ 21 ผ่านกฎหมายรับรองการแต่งงานของคนรักร่วมเพศเดียวกันโดยกฎหมายนี้จะกำหนดนิยามของการแต่งงานตามกฎหมายใหม่ที่ไม่ว่าจำกัดเฉพาะว่าเป็นการแต่งงานระหว่างผู้ชายและผู้หญิงเท่านั้น แต่เปลี่ยนเป็นการแต่งงานของคนสองคนแทน แต่ยังมีข้อห้ามใน 30 รัฐ ซึ่งประธานาธิบดีบารัค โอบามา เคยกล่าวว่าคู่รักเพศเดียวกันสมควรได้รับการอนุญาตให้แต่งงานกันได้ และชาวอเมริกันส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนการแต่งงานของกลุ่มคนรักร่วมเพศเดียวกันมากขึ้น เมื่อประมาณกลางปี 2555 ผู้พิพากษาศาลในรัฐคอนเนตทิคัตมีคำพิพากษาว่า กฎหมายที่ให้คำนิยามการแต่งงานว่าหมายถึงการแต่งงานระหว่างเพศชายและหญิงเท่านั้น ปฏิเสธการแต่งงานของชาวเกย์ นั้นเป็นสิ่งที่ขัดรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิความเท่าเทียมกัน และประเทศแม็กซิโก โดยเฉพาะกรังแม็กซิโกซิตี อย่างไรก็ตาม ในประเทศฝรั่งเศสนั้นเคยยอมรับพิธีการจดทะเบียน (civil union-registered partnership) หรือลักษณะเป็นหุ้นส่วนชีวิต เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่กลุ่มคนที่ยังไม่ปรารถนาที่จะสมรสตลอดจนกลุ่มคนรักร่วมเพศเดียวกันไม่ได้ใช้ชีวิตด้วยกันอย่างถูกต้องตามกฎหมายได้รับสิทธิต่างๆ ในระดับหนึ่งคล้ายคลึงกับการสมรส ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 ที่ผ่านมา สมัชชาแห่งชาติฝรั่งเศสได้ผ่านร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการ อนุญาตให้กลุ่มชาวรักร่วมเพศ สามารถแต่งงานกันได้อย่างถูกต้องแล้ว และสามารถรับเลี้ยงบุตรบุญธรรมได้ หลังลงมติรองรับจากวุฒิสมาชิก 329 ต่อ 229 เสียง โดยกฎหมาย “สมรสสำหรับทุกคน” ได้รับการสนับสนุนจากประธานาธิบดี และวุฒิสมาชิกฝ่ายซ้าย และมีการจัดทำผลสำรวจ พบว่าชาวฝรั่งเศสจำนวน 55 57 60 เปอร์เซ็นต์ เห็นด้วยกับการอนุญาตให้กลุ่มหญิงรักร่วมเพศหรือชายรักร่วมเพศแต่งงานกันอย่างถูกกฎหมาย และอีกราว 50 เปอร์เซ็นต์ ยอมรับกับการที่กลุ่มรักร่วมเพศรับอุปถัมภ์เด็ก และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษได้ลงมติสนับสนุนร่างกฎหมายแต่งงานของคนเพศเดียวกันด้วยคะแนนเสียง 400 ต่อ 175 เสียง ซึ่งการลงมติดังกล่าวถือเป็นชัยชนะ

ครั้งสำคัญของนายกรัฐมนตรีนครเดวิด คาเมรอน ที่พยายามผลักดันให้การแต่งงานของคนเพศเดียวกัน เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายแม้ว่าจะเผชิญกับเสียงคัดค้านก็ตาม โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ จะถูกนำเข้าหารือในสภา ในรายละเอียดเพิ่มเติมและหากมีผลบังคับใช้ ก็จะเป็นการเปิดทางให้ คนเพศเดียวกันสามารถแต่งงานกันได้ ทั้งพิธีที่จดทะเบียนสมรสและพิธีทางศาสนา โดยประเทศอังกฤษ ตั้งแต่ปี 2005 ผู้รับเพศเดียวกันมีสิทธิจดทะเบียนเป็นคู่ครองกัน (Civil Partnership) แต่ไม่สามารถ สมรสกันได้ ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับการสะสมจากประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศอังกฤษ นอกจากนี้ยังมีประเทศที่ได้รับรองโดยผลของกฎหมายว่า มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนชีวิต (Civil Partnership) ที่จะได้รับสิทธิพิเศษต่างๆ จากรัฐและมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแม้จะไม่เต็มที่เท่ากับ ประเทศที่มีการยอมรับการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกัน ว่าเป็นคู่สมรสที่ต้อง ตามกฎหมายครอบครัว ดังที่กล่าวมาแล้วได้แก่ รัฐอันดอร์รา ประเทศออสเตรเลีย สาธารณรัฐเช็ก ประเทศฟินแลนด์ ประเทศเยอรมนี ประเทศฮังการี ประเทศไอซ์แลนด์ รัฐลิกเทินสไตน์ รัฐลักเซมเบิร์ก รัฐสโลวีเนีย ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

## บทที่ 2

### พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับคนรักเพศเดียวกันและคนรักร่วมเพศในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทยนั้น มีคำถามว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่กฎหมายไทยจะยอมรับและ ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพในการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวแห่งความสุขนี้ แม้จะยังไม่ก้าวไปถึง การยอมรับการสมรสแต่อย่างน้อยการยอมรับสถานะทางทะเบียนก็ถือเป็นเรื่องสำคัญและ นับเป็นความก้าวหน้าอีกอย่างหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายครอบครัว และกฎหมาย ระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล

คำตอบก็คือ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 30 บัญญัติว่า บุคคล ย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานภาพบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ ในสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ถือได้ว่าทุกคนที่เกิดมามีสิทธิเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันมีบุคคล เพศเดียวกันใช้ชีวิตคู่อยู่ด้วยกันเป็นจำนวนมากแต่มิได้มีการรับรองตามกฎหมายเหมือนเป็นบุคคล ในครอบครัวเดียวกันเนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 มาตรา 1448 ว่าด้วย เรื่องครอบครัวมักให้สิทธิเฉพาะชายกับหญิงที่มีเพศตามที่กำหนดมาและกฎหมายรับรองเท่านั้น

ซึ่งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่ใช้มานานและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สำหรับประเด็นการจดทะเบียนรับรองคู่คนรักเพศเดียวกันนั้น เคยมีการพูดคุยกันมาแล้วตั้งแต่ปี 2544 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเห็นด้วยที่จะมีการจดทะเบียนคู่คนเพศเดียวกัน แต่ขณะนั้นยังเป็นเรื่องที่แปลกเกินไปสำหรับสังคมไทย ต่อมาปี 2548 มีการเสนอว่าหากต้องการให้กฎหมายจดทะเบียนรับรองคู่ชีวิตเพศเดียวกันสามารถรวบรวมรายชื่อขอแก้ไขกฎหมายได้ แต่เป็นเพียงการจุดประเด็นที่ไม่มีการสานต่อ ปัจจุบันสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กฎหมายจดทะเบียนรับรองคู่ชีวิตคนรักเพศเดียวกันถูกหยิบยกขึ้นมาทบทวนอีกครั้ง จากการผลักดันของกลุ่มองค์กรหลาย ๆ องค์กรก่อให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพราะที่ผ่านมาทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนมักเลือกปฏิบัติต่อคนรักเพศเดียวกันอย่างไม่เหมาะสม ทั้งกรณีที่ชายทั้งสองคนไปยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรสที่สำนักทะเบียน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อมีการตรวจสอบเอกสารประกอบคำร้องขอ พบว่าทั้งสองคนเป็นเพศชาย ซึ่งไม่เข้าเงื่อนไขแห่งการสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1448 ที่ระบุว่า “การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์” สำนักทะเบียนจึงไม่อนุมัติให้จดทะเบียนสมรสได้ คู่รักคู่นี้เห็นว่าคำสั่งปฏิบัติปฏิเสธการจดทะเบียนสมรสเป็นการละเมิดสิทธิ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมเพราะความแตกต่างทางเพศ จึงร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการกฎหมายการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ผู้ร้องร้องว่าเป็นชายโดยกำเนิด แต่ได้รับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะเพศเป็นหญิงแล้ว เพียงแต่ไม่สามารถมีบุตรได้เท่านั้น ซึ่งผู้ร้องมีความประสงค์จะถือเพศเป็นหญิง แต่เจ้าพนักงานขัดข้องในการแก้หลักฐานในทางทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนทหาร นอกจากจะได้รับอนุญาตจากศาลก่อน จึงขอร้องให้ศาลสั่งอนุญาตให้ผู้ร้องถือเป็นเพศหญิง คดีดังกล่าวศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เพศของบุคคลธรรมดา นั้น กฎหมายรับรองและถือเอาตามเพศที่กำเนิดมาและคำว่า “หญิง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหมายความว่า คนที่ออกลูกได้ ผู้ร้องถือกำเนิดมาเป็นชายถึงหากจะมีเสรีภาพในร่างกายโดยรับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะเพศเป็นอวัยวะเพศหญิงแล้วก็ตามแต่ผู้ร้องรับรู้ยู่่าไม่สามารถมีบุตรได้ ฉะนั้นโดยธรรมชาติและตามกฎหมายรับรอง ผู้ร้องยังคงเป็นเพศชายอยู่ และไม่มีกฎหมายรับรองให้สิทธิผู้ร้องขอเปลี่ยนแปลงเพศที่ถือกำเนิดมาได้เนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลฎีกา และบุคคลกลุ่มรักเพศเดียวกันมีเจตนาที่จะอยู่ร่วมกันหรือมีความยินยอมสมัครใจที่จะอยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยาที่ไม่สามารถทำการสมรสกันได้ แล้วกฎหมายให้สิทธิเฉพาะชายกับหญิงที่มีเพศตามที่กำเนิดมาและกฎหมายรับรองเท่านั้น นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วยังมีหนังสือชีวิตที่ถูกละเมิดเรื่องเล่ากะเทย ทอมดี้ หญิงรักหญิง ชายรักชาย และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้เล่าเรื่องของหญิงรักหญิงคู่หนึ่งซึ่งคนหนึ่งเป็นข้าราชการ สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ วันหนึ่งคนรักของเธอประสบอุบัติเหตุโรงพยาบาลไม่ยินยอมให้เธอเซ็นอนุญาตในการรักษา

ผู้ป่วย เนื่องจากเธอไม่ใช่ญาติและไม่ใช่คู่สมรสตามกฎหมาย นอกจากนี้เธอยังไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลให้กับคนรักได้ด้วย เนื่องจากระเบียบของกระทรวงการคลังมิได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่ใช้ชีวิตคู่กับคนเพศเดียวกัน หรือกรณีที่ผู้ชายรักชายที่ใช้ชีวิตร่วมกันมานานต้องการทำประกันชีวิตโดยให้ระบุให้คนรักฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่บริษัทประกันปฏิเสธไม่รับทำสัญญาประกันชีวิตให้กับชายรักชายผู้นี้ ถึงแม้ทั้งสองคนกลับคำสัญญาประกันชีวิต แต่ไม่สามารถยกประโยชน์ให้แก่กันและกันได้ เพราะทั้งสองคนไม่ได้เป็นสามีภริยาตามกฎหมาย และไม่ได้เป็นญาติกัน ในขณะที่สามีภริยาที่อยู่กินกันโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส สามารถทำประกันชีวิตและยกประโยชน์ให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ คณะกรรมการการฯ ของสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะทำงานขึ้นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ และได้สรุปแนวคิดว่าควรจะมีร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ.... ขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมจึงเสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคการเมืองผลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้มีการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ 4 ครั้งใน 4 ภูมิภาค คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และวิทยาลัยพาณิชยการโดย 80 เปอร์เซนต์ เห็นด้วยที่จะให้มีพระราชบัญญัติดังกล่าวและหลังจากนั้นจะดำเนินการตามขั้นตอนที่เสนอสภาพิจารณาต่อไป โดยขณะนี้จะมีการรวบรวมรายชื่อประชาชนอย่างน้อย 15,000 ชื่อ เพื่อนำเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้พิจารณาเรื่องนี้อย่างเร่งด่วนมีความเห็นจาก พ.ต.อ. ณรงค์ เศวตน์นันทน์ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมว่าร่าง พ.ร.บ. คู่ชีวิต พ.ศ. ดังกล่าวเป็นการจัดระเบียบให้กับสังคมไทย เพราะไม่มีใครเสียประโยชน์และไม่ได้ให้สิทธิพิเศษใด ๆ แก่ผู้จดทะเบียนชีวิตคู่เหนือกว่าชายหญิงทั่วไปที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นการสร้างความเท่าเทียมในสังคมแก่กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศที่ขาดสิทธิ และยังเจอปัญหาการเลือกปฏิบัติและขาดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ.... ทุกมาตรามีเนื้อหาดังต่อไปนี้

### ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ....

โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัวได้บัญญัติใช้มานานและไม่สอดคล้องกับด้วยสถานการณ์ปัจจุบันที่มีบุคคลจำนวนมากที่ใช้ชีวิตด้วยกันอย่างรักใคร่ห่วงใยดูแลกันและกันและเช่นบุคคลในครอบครัวสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีพึงได้จากการใช้ชีวิตคู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่าพระราชบัญญัติคูชีวิต พ.ศ. ...

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นซึ่งมีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

**มาตรา 4** ในพระราชบัญญัตินี้

“คูชีวิต” หมายถึง บุคคล 2 คนที่จดทะเบียนคูชีวิตตามพระราชบัญญัตินี้

“การจดทะเบียน” หมายความว่า การที่บุคคลสองคนแสดงความยินยอม โดยการจดข้อความลงในทะเบียนคูชีวิตเพื่อความสมบูรณ์ทางกฎหมาย

“การบันทึก” หมายความว่า การจดข้อความลงในทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานในการพิสูจน์

“นายทะเบียน” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ได้แต่งตั้งขึ้น

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า

(1) คู่กรณีที่มีนิติสัมพันธ์กันในครอบครัว

(2) คู่สมรส คูชีวิต บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้ปกครอง ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรมของบุคคลตาม (1)

**มาตรา 5** บุคคลที่จะเป็นพยานตามมาตราี้ไม่ได้คือ

(1) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(2) บุคคลวิกลจริตบุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถ

(3) บุคคลที่หูหนวก เป็นใบ้ หรือจักษุบอดทั้งสองข้าง

**มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ มีหน้าที่รักษาการเท่าที่เกี่ยวกับกระทรวงนั้น ๆ ให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามระเบียบการงานตามอำนาจหน้าที่ กับให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้นเมื่อได้รับประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 2 เจื่อนไขแห่งการจดทะเบียนคู่ชีวิต

**มาตรา 7** การจดทะเบียนคู่ชีวิตจะทำได้ต่อเมื่อบุคคลทั้งสองบรรลุนิติภาวะ การจดทะเบียนคู่ชีวิตจะกระทำได้โดยบุคคลทั้งสองเช่นว่านั้นได้แสดงความยินยอมให้ปรากฏโดยเปิดเผยต่อหน้านายทะเบียนและให้นายทะเบียนบันทึกความยินยอมนั้นไว้ด้วย

**มาตรา 8** การจดทะเบียนคู่ชีวิตจะกระทำมิได้ถ้า

(1) บุคคลที่จดทะเบียนคู่ชีวิตฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ได้มีสัญชาติไทย  
(2) บุคคลที่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือเป็นบุคคลซึ่งศาลสั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถ  
(3) เป็นญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือลงมาก็ดี เป็นพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมแต่บิดาหรือมารดาก็ดีความเป็นญาติดังกล่าวมานี้ ให้ถือตามสายโลหิต โดยไม่คำนึงว่าจะเป็ญาติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(4) บุคคลใดซึ่งได้จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 อยู่ก่อนหรือได้จดทะเบียนคู่ชีวิตกับบุคคลอื่นก่อนอยู่แล้ว หากจดทะเบียนคู่ชีวิตอยู่ก่อนการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ให้ถือการจดทะเบียนในครั้งแรกเป็นสำคัญ การจดทะเบียนใดในครั้งหลังให้ถือว่าเป็นการจดทะเบียนซ้อนกับการจดทะเบียนครั้งแรกและเป็นโมฆะ

(5) มีความสัมพันธ์เป็นผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมต่อกัน

**มาตรา 9** การจดทะเบียนคู่ชีวิตในต่างประเทศระหว่างคนที่มีสัญชาติไทยด้วยกันหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสัญชาติไทย จะทำตามแบบที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายแห่งประเทศนั้นก็ได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งประสงค์จะจดทะเบียนตามกฎหมายไทยให้นายทะเบียนหรือกงสุลไทยเป็นผู้รับจดทะเบียน

### หมวด 3 ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ชีวิต

**มาตรา 10** คู่ชีวิตตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือเสมือนอยู่ในฐานะคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย และให้นำบทบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของคู่สมรสมาใช้กับคู่ชีวิต ตามกฎหมายนี้เสมือนเป็นคู่สมรสตามกฎหมาย

ให้ถือว่าคู่ชีวิตเป็นบุคคลในครอบครัว ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรุนแรงในครอบครัว และมีให้อำนาจจัดการแทนผู้เสียหายในกรณีที่คู่ชีวิตอีกฝ่ายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการจัดการเองได้ ตามมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้เป็นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจในกรณีตาม มาตรา 150 และ มาตรา 246 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และถือเสมือนว่าเป็นทายาทโดยธรรมของคู่ชีวิตอีกฝ่ายโดยให้มีสิทธิเท่ากับ ทายาทโดยธรรมที่เป็นคู่สมรส

**มาตรา 11** คู่ที่จดทะเบียนคู่ชีวิตอาจเลือกใช้ชื่อสกุลของฝ่ายหนึ่งเป็นชื่อสกุลในการจดทะเบียน โดยต้องแจ้งการใช้ชื่อสกุลนั้นต่อเจ้าหน้าที่ในขณะที่ยื่นจดทะเบียน

**มาตรา 12** เมื่อการจดทะเบียนคู่ชีวิตสิ้นสุดลงด้วยความตายของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด คู่ที่จดทะเบียน คู่ชีวิตยังสามารถใช้ชื่อสกุลในการจดทะเบียนคู่ชีวิตนั้นหรือกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิม

**มาตรา 13** คู่ชีวิตทั้งสองต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน

**มาตรา 14** ถ้าการอยู่ร่วมกันจะเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือทำลายความผาสุกอย่างมาก ของทั้งสองฝ่ายฝ่ายที่จะต้องรับอันตรายหรือความเสียหายอาจร้องต่อศาลขอให้สั่งอนุญาตให้ตนอยู่ต่างหากในระหว่างที่เหตุนั้น ๆ ยังมีอยู่ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลจะกำหนดจำนวนค่าอุปการะเลี้ยงดูให้ ฝ่ายหนึ่งเสียให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งตามควรแก่พฤติการณ์ก็ได้

**มาตรา 15** ในกรณีที่ศาลสั่งให้คู่ชีวิตฝ่ายใดเป็นคนที่ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ คู่ชีวิตอีกฝ่ายยอมเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ แต่เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้เสียหรืออัยการร้องขอและถ้ามี เหตุสำคัญศาลจะตั้งผู้อื่นเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ก็ได้



**มาตรา 16** กรณีที่คู่ชีวิตฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นคนวิกลจริตไม่ว่าศาลจะได้สั่งให้เป็นคนไร้ความสามารถหรือไม่ถ้าคู่ชีวิตอีกฝ่ายหนึ่งไม่อุปการะเลี้ยงดูฝ่ายที่วิกลจริต หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด อันเป็นเหตุให้ฝ่ายที่วิกลจริตตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิดความเสียหายทางทรัพย์สิน บุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือผู้อนุบาลอาจฟ้องคู่ชีวิตอีกฝ่ายหนึ่งเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูให้แก่ฝ่ายที่วิกลจริต หรือขอให้ศาลมีคำสั่งใดๆ เพื่อคุ้มครองฝ่ายวิกลจริตมันได้

ในกรณีฟ้องเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูตามวรรคหนึ่ง ถ้ายังไม่ได้มีคำสั่งของศาลว่าคู่ชีวิต ซึ่งวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถก็ให้ขอต่ศาลในคดีเดียวกันให้ศาลมีคำสั่งว่าคู่ชีวิตซึ่งวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ โดยขอให้ตั้งตนเองหรือผู้อื่นที่ศาลเห็นสมควรเป็นผู้อนุบาล แต่ถ้าได้มีคำสั่งของศาลแสดงว่าคู่สมรสซึ่งวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถอยู่แล้ว จะขอให้ถอดถอนผู้อนุบาลคนเดิมและแต่งตั้งผู้อนุบาลคนใหม่ก็ได้

ในการขอให้ศาลมีคำสั่งใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตฝ่ายที่วิกลจริตโดยไม่ได้เรียกค่าอุปการะเลี้ยงดูด้วยนั้น จะไม่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้คู่ชีวิตฝ่ายที่วิกลจริตนั้นเป็นคนไร้ความสามารถ หรือจะไม่ขอเปลี่ยนผู้อนุบาลก็ได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าวิธีการคุ้มครองที่ขอนั้นจำเป็นต้องมีผู้อนุบาล หรือเปลี่ยนผู้อนุบาล ให้ศาลมีคำสั่งให้จัดการทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง แล้วจึงมีคำสั่งคุ้มครองตามที่เห็นสมควร

#### หมวด 4 วิธีการจดทะเบียนคู่ชีวิต

**มาตรา 17** การจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้จะทำที่แห่งใด ๆ ดังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็ได้ ในกรณีที่มีการจดทะเบียนที่เกี่ยวข้องถึงกันมากกว่าแห่งหนึ่งให้ หมายเหตุในทะเบียนต่าง ๆ ถึงการเกี่ยวข้องนั้น ๆ ดังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้ใช้บทบัญญัติ ในวรรคก่อนนี้บังคับตลอดถึงการบันทึกด้วย

**มาตรา 18** คำร้องขอการจดทะเบียนต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

**มาตรา 19** รายการที่ลงไว้ในทะเบียนนั้น ให้นายทะเบียนลง วัน เดือน ปี และลายมือชื่อในทะเบียนไว้เป็นสำคัญ

**มาตรา 20** เมื่อได้รับจดทะเบียนหรือการเพิกถอนการจดทะเบียนโดยความยินยอม นายทะเบียนต้องออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียน หรือการเพิกถอนการจดทะเบียนนั้น มอบให้ฝ่ายละฉบับ โดยค่าธรรมเนียมให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

**มาตรา 21** เมื่อมีการร้องขอให้จดทะเบียนแล้ว ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนให้

**มาตรา 22** ถ้านายทะเบียนไม่ยอมรับจดทะเบียนจะยื่นคำร้องต่อศาลก็ได้ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลเมื่อศาลไต่สวนได้ความว่าการได้เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งกฎหมาย ครบถ้วนแล้ว ก็ให้ศาลมีคำสั่งไปให้รับจดทะเบียน

**มาตรา 23** เมื่อศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนการจดทะเบียนกันแล้ว ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะขอให้ นายทะเบียนบันทึกไว้ในทะเบียนก็ได้แต่ต้องยื่นสำเนาคำพิพากษาอันถึงที่สุดที่รับรองว่าถูกต้องแล้วต่อ นายทะเบียน

#### หมวด 7 ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ชีวิตและบุตร

**มาตรา 27** หากคู่ชีวิตที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้จะรับบุตรบุญธรรม และไม่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ลักษณะ 2 หมวด 4 บังคับใช้ โดยอนุโลม

**มาตรา 28** อายุความในสิทธิเรียกร้องระหว่างคู่ชีวิตทั้งสองตามพระราชบัญญัตินี้ มีกำหนดระยะเวลาหนึ่ง ปีนับแต่วันสิ้นสุดการจดทะเบียนคู่ชีวิต

กล่าวโดยสรุปสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.จดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. ... นั้นมีเนื้อหาสำคัญคือ คู่ชีวิต หมายถึง บุคคลสองคนที่จดทะเบียนกันตามพระราชบัญญัตินี้ การจดทะเบียนจะทำได้ต่อเมื่อ บุคคลทั้งสองบรรลุนิติภาวะแล้ว นอกจากนี้บุคคลใดที่จดทะเบียนสมรสอยู่แล้ว มาจดทะเบียนคู่ชีวิต หรือจดทะเบียนคู่ชีวิตอยู่แล้วไปจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนครั้งหลังถือเป็นโมฆะ และคู่ชีวิต ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือเสมือนอยู่ในฐานะคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงคู่ชีวิตอาจเลือกใช้นามสกุลของอีกฝ่ายได้ ส่วนในเรื่องทรัพย์สิน ให้นำบทบัญญัติในประมวลแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว หมวด 4 ทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยามาใช้บังคับ (สิทธิในการจัดการทรัพย์สิน เหมือนกับคู่สามีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสกัน) เช่นเดียวกับเรื่องมรดกให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 6 มาใช้บังคับ (คู่ชีวิตมีสิทธิรับมรดกเช่นเดียวกับคู่สามีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสกัน) นอกจากนี้ คู่ชีวิตมีสิทธิต่าง ๆ ในฐานะคนในครอบครัว เช่น เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาแทนเจ้าตัวได้ เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นบุคคลในครอบครัวตามกฎหมายความรุนแรงในครอบครัว เป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์หากคู่ชีวิตถูกสั่งให้เป็น

ผู้ไร้ความสามารถ เป็นต้น อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นคำถามที่ให้ถกเถียงกันอีกมาก เช่น การจดทะเบียน คู่ชีวิตจะใช้สิทธิเท่าเทียมกับคู่สมรสได้จริงหรือ การแบ่งการจดทะเบียนเป็น 2 ระบบจะเป็นการ เลือกปฏิบัติซึ่งจะขัดต่อหลักความเท่าเทียมหรือไม่ คู่ชีวิตที่ไม่ใช่ชายหญิงตามแบบฉบับควรมีสถานะ และสิทธิต่างจากผู้ชายมีภรรยาที่สมรสตามกฎหมายเดิมหรือไม่ สิทธิและหน้าที่ในการเลี้ยงดูบุตร จะเป็นอย่างไร ซึ่งจะต้องติดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวครั้งต่อไป

### บทที่ 3

#### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากวิวัฒนาการการพัฒนาทางด้านความคิด เป็นเพียงนามธรรม จนถึงได้นำมาก่อร่างเป็น รูปธรรม ซึ่งมีหลายประเทศที่ยอมรับการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันแล้วและถือว่าเป็น คู่สมรสที่ถูกต้องตามกฎหมายครอบครัวและมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการจดทะเบียนสมรส ระหว่างบุคคลต่างเพศหรือชายกับหญิง และยังมีอีกหลายประเทศที่ให้การรับรองผลของกฎหมายว่า มีลักษณะเป็นหุ้นส่วนชีวิต ที่จะได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากรัฐและมีหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย แม้จะ ไม่เต็มทีเท่ากับประเทศที่มีการยอมรับการจดทะเบียนสมรสระหว่างบุคคลเพศเดียวกันแล้วก็ตาม และในประเทศไทยได้มีการร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตขึ้น ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญอย่างยิ่งสำหรับกลุ่ม คนรักร่วมเพศ ที่ได้มีการยอมรับและให้การสนับสนุนจากสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติ คู่ชีวิตของไทยได้ผ่านการทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศในเบื้องต้นแล้ว แต่ไม่ว่าจะผ่านการพิจารณา ของสภานิติบัญญัติให้เป็นการอนุมัติให้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ ถือได้ว่าเป็นมติใหม่ของสังคมไทย ที่เปิดโอกาสให้กับกลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นคนไทยเช่นเดียวกันที่จะมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียม กับชายและหญิงโดยกำเนิด นอกจากนี้หากมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตและได้รับการรับรอง เป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้ว ควรที่จะต้องมีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใน บรรพ 5 กฎหมายลักษณะครอบครัวในมาตราที่เกี่ยวข้องหลายมาตรา เช่น เพื่อให้รับสมและสอดคล้อง กับพระราชบัญญัติคู่ชีวิตด้วย

# บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ\*

## บทคัดย่อ

สิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมีด้วยความเสมอภาค เพื่อดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สีผิว ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา หรือความเชื่อในทางอื่นใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้มีการวางหลักการว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” โดยประชาชนชาวไทยไม่ว่าถิ่นกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน และยังได้มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นกลไกทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ดังกล่าว โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบว่ากฎหมายมีการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำสำคัญ : สิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

\* อดีตประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## Abstract

Human rights are commonly considered fundamental rights. Every individual is entitled to have rights equally with their dignity and without being differentiated by their native land, ethnicity, color, language, gender, physical and mental disability, personal status, economic and social status, religious or any other beliefs. The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 gives priority to human rights protection with a principle, “human dignity, rights, freedom, and equality of an individual shall be inevitably protected”. Citizen of Thailand, hence, regardless of their birthplace, gender, or religion, shall be equally protected under the Constitution. As a consequence, Organisations were established to perform as a human right mechanism. Ombudsman is one of the organisations responsible for the task through its procedures to investigate whether a law is begging a question of constitutionality.

**Key Words :** Human rights  
Ombudsman

## สิทธิมนุษยชน เกี่ยวข้องกับประเทศไทยอย่างไร<sup>1</sup>

หลายปีมานี้ สิทธิมนุษยชนกลายเป็นถ้อยคำที่มีคนนำมาพูด เขียน และถกเถียงกันมากขึ้น บ้างก็ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของต่างชาติไม่เข้ากับวัฒนธรรมไทย บ้างก็ว่าเป็นเรื่องไกลตัวไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตของตัวเรามากนัก ทั้ง ๆ ที่สิทธินี้เป็นของคนทุกคน เกี่ยวข้องกับชีวิตของเราตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย เป็นที่มาของความเจริญ สุขสบาย ความทุกข์ของคนในสังคมอย่างมาก เริ่มตั้งแต่เกิดเป็นทารก ซึ่งจะต้องได้รับการเลี้ยงดู ได้รับความรัก ความอบอุ่น การศึกษา เมื่อเติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่จะต้องมีปัจจัยในการดำรงชีพ อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า ยารักษาโรค มีงานทำ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นชาวนา ชาวไร่ ก็ควรจะมีที่ดินพอสมควร สำหรับทำมาหากิน ขายผลผลิตได้ในราคายุติธรรม อยู่ในชุมชน สังคมและประเทศที่สงบ เข้าร่วมกิจกรรมของสังคมและรัฐ ได้รับการบริการด้านต่าง ๆ จากรัฐ การที่จะได้สิ่งเหล่านี้จะต้องแสวงหา กระทำหรือดำเนินการอย่างหนึ่ง ซึ่งการแสวงหา กระทำหรือดำเนินการดังกล่าว ถือว่าเป็นสิทธิของคนเราทุกคน และเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดซึ่งรัฐและสังคมจะต้องยอมรับ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์

## ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนคืออะไร<sup>2</sup> ในทางวิชาการยังไม่มีคำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพโลก” นั้น ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คน ๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาการตนเองได้ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้งสองประการมาประกอบกัน ก็สามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิมนุษยชนคือ สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คน ๆ นั้น มีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา

<sup>1</sup> คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง โดย ผศ.จรัล ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันนโยบายศึกษา

<sup>2</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

สิทธิมนุษยชนจึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ดังนี้

**ระดับแรก** คือ สิทธิที่ติดตัวทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจใดของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

**ระดับที่สอง** เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิง ชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น ซึ่งสิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้น จะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนั้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานในการดำเนินงานเกี่ยวกับมนุษยชนได้ให้ความหมายของ “สิทธิมนุษยชน”<sup>3</sup> หมายความว่า สิทธิที่มีตามธรรมชาติ ซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด โดยมีความเป็นสากลและมีการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือ กติกา อนุสัญญา ข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ทุกประเทศทั่วโลกให้การรับรอง

<sup>3</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม



## หลักการของสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ได้นำเสนอหลักการสำคัญของมนุษยชน หลักการนี้จึงถือเป็นสาระสำคัญที่ใช้อ้างอิงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน และใช้เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าสังคมใดหรือประเทศใดมีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนหรือไม่ในเวลาต่อมา

### หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

1. เป็นสิทธิธรรมชาติ ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด หมายความว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีประจำตัว ตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ไม่มีใครมอบให้ เป็นสิ่งที่ธรรมชาติได้กำหนดขึ้นในมนุษย์ทุกคน ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าของคนในฐานะที่เขาเป็นมนุษย์

(2) การให้คุณค่าของมนุษย์ แบ่งเป็น 2 ประเภท

(2.1) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะการดำรงตำแหน่งทางสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการมีอำนาจหรือการยึดครองทรัพยากรของสังคม

(2.2) คุณค่าของมนุษย์ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งมีความเท่าเทียมกัน ไม่แบ่งแยก

(3) การกำหนดคุณค่าที่ต่างกันนำมาซึ่งการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ผู้คนในสังคมโดยทั่วไปมักให้คุณค่าของฐานะ ตำแหน่ง หรือเงินตรา มากกว่า ซึ่งการให้คุณค่าแบบนี้ นำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติ จึงต้องปรับวิธีคิดและเน้นให้มีการปฏิบัติ โดยการให้คุณค่าของความเป็นคนในฐานะความเป็นมนุษย์ ไม่ใช่ให้คุณค่าคนตามสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

2. สิทธิมนุษยชนเป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ หมายความว่า สิทธิมนุษยชนนั้น เป็นของคนทุกคน ไม่มีพรมแดน โดยหลักการแล้วถือว่า คนทุกคนย่อมถือว่าเป็นคน ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลก ไม่ว่าจะเชื้อชาติ สัญชาติ เหล่ากำเนิดใดก็ตาม ย่อมมีสิทธิมนุษยชนประจำตัวทุกคนไป จึงเรียกได้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคน ไม่ว่าจะคน ๆ นั้น จะยากจนหรือร่ำรวย เป็นคนพิการ เป็นเด็ก เป็นผู้หญิง ส่วนที่กล่าวว่า สิทธิมนุษยชนไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ หมายความว่า ในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวมนุษย์ มนุษย์แต่ละคนย่อมไม่สามารถมอบอำนาจ หรือสิทธิมนุษยชนของตนให้แก่ผู้ใดได้ ไม่มีการครอบครองสิทธิแทนกัน แตกต่างจากการครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ธรรมชาติกำหนดขึ้น เป็นหลักการที่ทุกคนต้องปฏิบัติ แต่หากจะถามว่าในเมื่อสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนเช่นนี้แล้ว สามารถมีสิทธิมนุษยชนเฉพาะกลุ่มได้หรือไม่

<sup>4</sup> ชุดความรู้ “สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยภาคี” กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

ในทางสากลได้มีการจัดหมวดหมู่และกลุ่มของสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของกลุ่มเฉพาะและสิทธิตามประเด็นปัญหา เช่น สิทธิสตรี สิทธิเด็ก สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิผู้ติดเชื้อเอชไอวี สิทธิของผู้ลี้ภัย เป็นต้น

**3. สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วน ๆ ว่าสิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง** กล่าวคือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไม่สามารถแบ่งแยกว่ามีความสำคัญกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิทั้งสองประการนี้ต่างมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐบาลใดจะมาอ้างว่าต้องพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ หรือต้องแก้ไขปัญหาปากท้องก่อน แล้วจึงค่อยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมขัดหลักการนี้

**4. ความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ** การเลือกปฏิบัติเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานในทุกสังคม และถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะเหตุว่าในฐานะที่เราเกิดมาเป็นคน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนรวย คนพิการ เด็ก หรือผู้สูงอายุ คนป่วย หรือมีสุขภาพดี ความเสมอภาค คือ การที่ทุกคนควรได้รับจากส่วนที่ควรได้ในฐานะที่เป็นคน เช่น การแจกของผู้ประสบภัยน้ำท่วม ทุกคนจะได้รับของแจกชิ้นพื้นฐาน เช่น ได้รับข้าวสาร อาหารแห้ง ยาป้องกันเท้าเปื่อย แต่หากมีครอบครัวหนึ่ง มีคนป่วยที่ต้องการยาเป็นพิเศษ หรือบางครอบครัวมีเด็กอ่อน ต้องได้รับนมผงเพิ่มสำหรับเด็ก ทางราชการสามารถเพิ่มยาและนมผงให้แก่ครอบครัวเหล่านั้น นี่คือการเสมอภาคที่ได้รับ เพราะทุกคนในครอบครัวได้รับแจกสิ่งจำเป็นเพื่อการยังชีพแล้ว

หลักความเสมอภาค คือ ต้องมีการเปรียบเทียบกับของสองสิ่ง หรือสองเรื่อง และดูว่าอะไรคือสาระสำคัญของเรื่องนั้น หากสาระสำคัญของประเด็นได้รับการพิจารณาแล้ว ถือว่ามีความเสมอภาคกัน เช่น การที่รัฐจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลไม่เท่ากัน คนที่มีรายได้มากก็เสียภาษีมาก คนที่มีรายได้น้อยก็เสียภาษีน้อย คนที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็ไม่ต้องเสียภาษี แต่การมีรายได้มากหรือน้อยเป็นสาระสำคัญของการเก็บภาษี ซึ่งเป็นธรรมสำหรับประชาชน การเลือกปฏิบัตินั้น เป็นเหตุให้เกิดความไม่เสมอภาค เช่น การรักษาพยาบาล หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปไม่ทั่วถึงและไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีความแตกต่างของบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ เช่น หากมีแรงงานข้ามชาติ ชาวกัมพูชาหรือพม่ามารักษา เจ้าหน้าที่มักไม่ยอมให้บริการที่ดี หรือไม่ยอมรับรักษาผู้มีเชื้อเอชไอวี หรือผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

สำหรับหลักการเรื่องความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติในสังคมไทยนั้น ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่อาจกระทำได้

**5. การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น** หมายความว่า ประชาชนแต่ละคนและกลุ่มของประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

6. **ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม** หมายถึง รัฐและองค์กรที่มีหน้าที่ในการก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชนต้องมีหน้าที่ตอบคำถามให้ได้ว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริงในประเทศของตน ส่วนสิทธิโดยังไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักสากลก็ต้องอธิบายต่อสังคมได้ว่าจะมีขั้นตอนดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะรัฐต้องมีมาตรการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรม หรือปกครองโดยอาศัยหลักการที่ใช้กฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีกระบวนการไม่ซับซ้อนเป็นไปตามหลักกฎหมายและมีความเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้ากฎหมาย ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมายได้

### บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับสิทธิมนุษยชน

หลังจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ลงมติรับรองและประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมลงมติให้การรับรอง ก็ได้พยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว โดยมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญต่อการจัดทำกฎหมายที่จะออกมาในภายหลัง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น เพื่อลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจรัฐอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม ตลอดจนปรับปรุงองค์การตรวจสอบให้มีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรอง กำกับ และเรียกร้องเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้ในมาตรา 4 เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาตรา 26 เพื่อให้รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนชาวไทย และมาตรา 28 บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แต่การกล่าวอ้างนั้นต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น หากบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเองได้

### สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทย

ปัญหาของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยดูเหมือนจะเป็นสิ่งหนึ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด แม้รัฐธรรมนูญทุกฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ แต่สภาพความเป็นจริงก็คือประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องนี้ในระดับที่ดีเท่าที่ควร จนปรากฏเป็นที่มาของการขยายความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กว้างขวางและเป็นจริงกว่าเดิมในกรอบของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ด้วยกฎหมายคือที่มาของอำนาจรัฐและการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย ซึ่งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality) คือ “การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมกระทำไม่ได้” เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจรัฐมากเท่าไร ประชาชนย่อมมีโอกาสถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้มากขึ้นเท่านั้น ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะยอมให้รัฐตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญก็กำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายไว้ทั้งในเรื่องของรูปแบบและเนื้อหา คือ กฎหมายนั้นต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการออกกฎหมาย และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ ดังนั้น จึงปรากฏให้เห็นได้ในหลายกรณีว่าประชาชนอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั่นเอง กฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะนี้จึงเป็นกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกินกว่าความจำเป็นหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือกฎหมายที่มีเนื้อหาไปจำกัดไม่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ เป็นต้น ส่วนปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่รัฐตราขึ้นในทางรูปแบบ เช่น กฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่อ้างถึงอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ยอมให้ออกกฎหมายได้ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 เป็นต้น

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังมีการประกาศใช้นั้น เท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในระดับต้นสาย มิให้ถูกล่วงละเมิดจากการมีหรือบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากลำพังการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้แปลความว่าประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ และเมื่อมีปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็จำเป็นที่จะต้องมืองค์กรมาทำหน้าที่คุ้มครอง เพื่อการดังกล่าวจึงจะต้องมีองค์กรและกระบวนการควบคุมให้กฎหมายนั้นมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### การสร้างกลไกโดยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ

การสร้างกลไกตามแนวความคิดที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการนั้น อาจมีผู้โต้แย้งว่าเป็นแนวความคิดที่ไม่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันเนื่องจากอำนาจอธิปไตยมีเพียงหนึ่งเดียวแต่แยกใช้โดยองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร หรือองค์กรตุลาการเท่านั้น มีองค์กรหลายองค์กรได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสอดส่อง ตรวจสอบ และวินิจฉัยกรณีที่มี หรืออาจมีการละเมิดสิทธินั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 204 – 206 ศาลปกครอง ในมาตรา 223 – 227 ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในมาตรา 242 – 245 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในมาตรา 256 – 257 เป็นต้น

### ผู้ตรวจการแผ่นดิน : กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ในกรณีที่หน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการ หรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 245 โดยเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองตามแต่กรณี คดีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินร้องมาตามมาตรา 245 นี้ไม่ต้องเป็นคดีที่ฟ้องร้องกันในศาล หรือกรณีพิพาทเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นก็สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญโดยผ่านมาตรานี้ได้ โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหรือไม่

### การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>5</sup>

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มีขั้นตอนในการพิจารณาโดยสรุป ดังนี้

<sup>5</sup> รวมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน : กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สำนักกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

## 1. การตรวจสอบเบื้องต้นว่ากรณีตามคำร้องเรียนเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือไม่

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้การพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 245 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แยกออกจากการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ดำเนินการ โดยหลักแล้วเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เช่นเดียวกันเรื่องร้องเรียนทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ จะต้องเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 244 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วย ดังนั้น เมื่อมีคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงต้องตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ โดยมีองค์ประกอบในการพิจารณา ดังนี้

**1.1 เป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือไม่** หากพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เนื่องจากเรื่องการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยสามารถพิจารณาในทางรูปแบบว่าข้อร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกับคำฟ้องของศาลเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ หากเป็นเรื่องเดียวกัน ย่อมถือได้ว่าคำร้องเรียนนั้นมีลักษณะของเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) เช่น

- เรื่องที่ผู้ถูกร้องเรียน มิใช่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

- เรื่องที่ผู้ถูกร้องเรียนมิได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง คือ เรื่องที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง



(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นเรื่องจริยธรรมตามมาตรา 13 (2) เนื่องจากเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง และกระบวนการเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาสิทธิมีกลไกดูแลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า เรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 13 (2) กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจในการดำเนินการตามนัยแห่งมาตรา 14 เช่นเดียวกัน

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 กล่าวคือ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีทำเป็นหนังสือจะต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- 1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
- 2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร

3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

สำหรับคำร้องเรียนที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น ในการระบุนเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน ควรปรากฏข้อเท็จจริงที่อ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วยว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตราใด

**1.2 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552**

หากปรากฏว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบในวงราชการ เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของหลายองค์กร เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

(2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีบทบาทหน้าที่หลักในการรับเยียวยาสิทธิแก่ผู้ร้องเรียนเป็นรายกรณีหรือเฉพาะกรณี แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม แม้ผู้ร้องเรียนจะมิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

(3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากการรับ



คำร้องเรียนที่พ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียนอาจนำไปสู่ปัญหาในการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะการค้นหายานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาสองปีนี้ไม่ใช่เรื่องของอายุความที่จะนำไปสู่จำกัดสิทธิของผู้ร้องเรียน

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญกับแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของผู้ร้องเรียนมิใช่การพิจารณาเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้ว ก็ไม่มีประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาต่อไป

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องมีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ร้องเรียนในการดำเนินการดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินย่อมไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า กรณีนี้ถือเป็น “เงื่อนไขบังคับในเชิงรูปแบบ” อันมิได้เป็นเหตุโดยตรงในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่ และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมุ่งแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับผู้ร้องเรียนเป็นหลัก

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเป็นเรื่องเดิมที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว และเพื่อมิให้เป็นการดำเนินการซ้ำ เว้นแต่เป็นกรณีปรากฏข้อเท็จจริงใหม่เพิ่มเติม

## 2. การพิจารณาวัตถุแห่งการตรวจสอบว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่

เมื่อคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ วัตถุแห่งการตรวจสอบตามคำร้องเรียน เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 หรือไม่ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางรูปแบบ ได้แก่ กฎหมายที่ผ่านกระบวนการออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และต้องมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะร้องเรียนแล้วเท่านั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(2) บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางเนื้อหา ได้แก่ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ ที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีชื่อเรียกอื่นใดที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ อาทิ

- พระราชกฤษฎีกาที่รัฐธรรมนูญถวายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุม ตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- กฎอัยการศึก ตามมาตรา 188 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ เพราะถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ จึงควรถูกตรวจสอบในลักษณะเดียวกัน

### 3. การพิจารณาว่ากรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในการพิจารณาว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร ส่วนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาจดำเนินการเช่นเดียวกับการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน กรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนี้

(1) ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) ให้นำหัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

#### 4. การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลใด

หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนที่รับไว้พิจารณามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลใด ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 กำหนดเขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชัดเจนแล้วว่า

(1) หากกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

(2) หากกรณีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตาม มาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง

#### 5. การพิจารณาว่าจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจากมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้ ...” จึงอาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 245 เป็นการใช้อำนาจ “ดุลพินิจ” ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วย กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องปรึกษาหาและเห็นชอบร่วมกันว่า กรณีตามคำร้องเรียนหรือประเด็นแห่งข้อร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเห็นควรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี หรือไม่ จึงจะดำเนินการได้

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

1. เรื่อง พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินในขณะนั้น) ขอให้พิจารณา กรณี พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากมิได้ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ บทบัญญัติดังกล่าว

จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น กระทำมิได้ ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนดให้เฉพาะหญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี และเป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้งได้บัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เพราะทำให้หญิงถูกกีดกันสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 21/2546 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2546 ความสรุปได้ว่า

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อ

บุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นก็มีได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา 30 วรรคสี่

2. การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใด โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้มีการใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องมิให้มีการใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

3. ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 คือ คำว่า “ให้ใช้” มีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป การบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น จึงเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้น เป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เพื่อเกลาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกกว่า เป็นสิทธิของชายหรือหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้นมิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

4. สำหรับข้อชี้แจงของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่าเป็นเพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น เป็นข้ออ้างที่รับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี 2456 โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

5. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

2. เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้พิจารณา กรณีผู้ร้องได้ไปสมัครทดสอบความรู้เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมแจ้งว่า ก.ต. มีมติไม่รับสมัครโดยให้เหตุผลว่าสภาพร่างกายและจิตใจไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการตุลาการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการตัดสิทธิสอบบุคคลด้วยเหตุผลดังกล่าวถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกายหรือความพิการ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม ได้บัญญัติข้อความว่า “ความพิการ” เพิ่มเติม อันเป็นหลักการสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เฉพาะหลักการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตาม ตามมาตรา 30 วรรคสาม จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 15/2555 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2555 ความสรุปได้ว่า



1. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 16/2545 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 แล้ว ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities : CRPD) ของสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 28 สิงหาคม 2551 เป็นต้นมา และทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ตามพันธกรณีข้อ 27 (เอ) ที่กำหนดว่า ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการในทุกด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมถึงเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง และการจ้างงาน การจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพการงาน และสภาพการทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย และ (จี) ที่กำหนดให้ว่าจ้างคนพิการเข้าทำงานในหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องคำนึงถึงพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

2. การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ให้ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น คำว่า “กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม” อยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการไว้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน นำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ในที่สุด กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องมีขอบเขตชัดเจนแน่นอน เช่น อาจกำหนดว่า มีลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการตุลาการได้เพียงใด เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายดังกล่าวต้องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดบ้าง และต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์องค์กร

3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) จึงเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็นอันอาจส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัครบุคคลเพื่อสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการ โดยให้เป็นดุลพินิจของ ก.ต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้น เป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้น



โดยไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน ทั้งภารกิจหลักตามอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม คือ การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และต้องนั่งพิจารณาโดยครบองค์คณะ ความพิการจึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จะเป็นข้าราชการตุลาการที่จะมีผลต่อการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความหรือผู้เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม

### 3. เรื่อง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนโดยสรุป ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้พิจารณา กรณีบริษัทผู้ร้องเรียนถูกเจ้าพนักงานทำการค้นเพื่อพบและยึด/อายัดเครื่องคอมพิวเตอร์หรือแผ่นซีดี ที่มีการติดตั้งหรือบันทึกข้อมูลโปรแกรมคอมพิวเตอร์ละเมิดลิขสิทธิ์ในงานวรรณกรรม และได้มีการร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์โดยได้มีหมายเรียกผู้ต้องหาจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมายังบริษัทและกรรมการบริษัททุกคน ในฐานะผู้ต้องหา ผู้ร้องเรียนเห็นว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย” เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด”

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา คำร้องเรียนนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองหรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง ถือเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา โดยให้โจทก์มีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 เป็นการสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลโดยให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม ซึ่งมีผลว่าเมื่อโจทก์สามารถนำสืบให้เห็นถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของข้อสันนิษฐานว่า กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดแล้ว ก็จะทำให้ได้รับการสันนิษฐานว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดด้วย อันเป็นการนำการกระทำความผิดของบุคคลอื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลมีความรับผิดชอบทางอาญา เป็นการผลักระบบการพิสูจน์ให้แก่กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลในการที่จะต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อสันนิษฐาน นอกจากนั้น บทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลให้กรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่ากรรมการหรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นได้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้นหรือไม่ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

ผลการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 5/2556 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2556 ความสรุปได้ว่า

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 39 เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 4 สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยวรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้กระทำความผิด ซึ่งข้อสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (presumption of innocence) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสองนี้เป็นข้อสันนิษฐานอันมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชน ดังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 11 ที่ว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จำเป็นในการต่อสู้คดี และกตिका

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ 14.2 ที่ว่า บุคคลทุกคนซึ่งต้องหว่ากระทำผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่าความผิดอันถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลที่ว่า บุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดอาญา เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา จนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิด และเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานาอารยประเทศ

2. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและศีลธรรม ซึ่งบุคคลผู้สร้างสรรค์พึงได้รับจากผลงานสร้างสรรค์อันเกิดจากการเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อให้เกิดงานสร้างสรรค์อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น จึงต้องมีมาตรการคุ้มครองด้านลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้า และอุตสาหกรรมของประเทศและระหว่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมให้มีการสร้างสรรค์งานในด้านวรรณกรรม ศิลปกรรม และงานด้านอื่น ๆ รวมทั้งมีบทกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ และสำหรับกรณีนิติบุคคลกระทำความผิดมีบทบัญญัติให้กรรมการหรือผู้จัดการเป็นตัวการร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลตามมาตรา 74 ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่ากรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

3. กรณีจึงเป็นการสันนิษฐานไว้แต่แรกแล้วว่า กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นได้กระทำความผิดร่วมกับนิติบุคคลด้วย อันมีผลเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ไปยังกรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติมาตราดังกล่าวจึงเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหาและยังขัดกับหลักนิติธรรมข้อที่ว่าโจทก์ในคดีอาญาต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้บทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขังโดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเบื้องต้นว่า บุคคลนั้นได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดตามที่ถูกกล่าวหา บทบัญญัติมาตราดังกล่าวในส่วนที่สันนิษฐานความผิดอาญาของ

ผู้ต้องหรือจำเลยโดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับความผิดนั้น จึงขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

4. พระราชบัญญัติสิทธิเสรีภาพ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

## บทสรุป

นอกจากตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่หยิบยกมาข้างต้นนี้ ในสังคมไทยยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางด้านอื่นอีกหลายด้านที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข เช่น ปัญหาสิทธิของคนพิการที่ควรจะได้รับ การดูแลให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 54 ระบุว่า “บุคคลซึ่งพิการ หรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” และมาตรา 80 ระบุว่า “รัฐต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้” แต่ในสภาพความเป็นจริงคนพิการต้องประสบปัญหาด้านการให้ความช่วยเหลือด้านการสาธารณสุข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ผ่านกองทุนความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่การจัดบริการยังมีความเหลื่อมล้ำ ด้านการศึกษาของคนพิการยังมีช่องว่าง เช่น การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนที่ไม่ชัดเจน สำหรับด้านสุขภาพ แม้ปัจจุบันจะมีระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ก็มีคนพิการจำนวนหนึ่งที่มีหลักประกันยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพอย่างที่ควรจะเป็น รวมไปถึงข้อจำกัดในเรื่องการเดินทาง เช่น ในเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกจากการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ จึงทำให้เส้นทางของการเข้าถึงการบริการยังไม่มี ความเหมาะสม และถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการเสียภาษีของหญิงที่มีสามี ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแบบองค์รวมไม่ใช่เพียงแต่เรื่องความเสมอภาคของหญิงชายเท่านั้น แต่พิจารณาถึงเสถียรภาพในการประกอบอาชีพ สถาบันครอบครัว บุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ผู้หญิงที่มีสามีเท่านั้น ต้องพิจารณาทั้งตัวบุคคลและคณะบุคคลที่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง และพบว่า การคำนวณภาษีในอัตราก้าวหน้าของผู้ที่มีคู่สมรส ตามประมวลรัษฎากร มาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่มีคู่สมรส อีกทั้ง ยังส่งผลกับความไม่เป็นธรรมทางสังคม ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัว ดังนั้น จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทบทวนผลคำวินิจฉัยที่ 48/2545 ว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ที่จะได้กล่าวถึงในอีกบทความหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ายินดี

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 17/2555 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2555 ว่าการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากสามีและภริยาตามมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ เป็นการจำกัดสิทธิสามีและภริยาในการยื่นรายการและเสียภาษี ถือว่าไม่ส่งเสริมความเสมอภาคของชายและหญิง กรณีจึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บทบัญญัติตามมาตรา 57 ตรี และมาตรา 57 เบญจ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนในกรณีเรื่องร้องเรียนที่ 3 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับแจ้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า ยังมีพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกับมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 นี้ กำลังรอผลการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งเมื่อมีการพิจารณาแล้วเสร็จจะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

เรื่องดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมและเป็นประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวคิดในการรวบรวมปัญหาที่เกิดขึ้นโดยจะวิเคราะห์และจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาแล้วเสนอรายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการตรากฎหมาย การตีความ และการบังคับใช้กฎหมาย อาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ หากถูกลิดรอนหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน ประชาชนสามารถใช้ช่องทางจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรวจสอบว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้ประชาชนในสังคมไทยสามารถยืนยัน อ้างอิงหลักการสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ขึ้นต่อสู้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้เป็นอย่างมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีส่วนช่วยปกป้องไม่ให้เกิดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยอีกทางหนึ่ง

# สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการตามหลักสิทธิมนุษยชน

พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์\*

## บทคัดย่อ

สังคมโลกปัจจุบันให้ความสำคัญกับคนพิการ (disability) โดยมีได้มองว่าคนพิการเป็นผู้ป่วยที่ต้องคอยรับความช่วยเหลือจากสังคม แต่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้คนพิการสามารถพึ่งตนเองและเป็นที่ยอมรับของสังคม รวมทั้งให้คนพิการสามารถประกอบอาชีพ (occupation) ตามศักยภาพที่ตนเองมีอยู่เพื่อให้คนพิการอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ไม่ตกเป็นภาระของสังคมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง องค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ต่างบัญญัติให้รัฐที่เป็นภาคีสมาชิกให้ความสำคัญกับคนพิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้คนพิการมีสิทธิประกอบอาชีพตามความถนัดหรือตามความต้องการ โดยต้องไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Unjust discrimination) แก่คนพิการ ซึ่งประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกขององค์การดังกล่าวต้องมีหน้าที่ส่งเสริมสมรรถภาพและฟื้นฟูคุณภาพของคนพิการให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ

**คำสำคัญ** คนพิการ, การประกอบอาชีพ, แรงงาน, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, การเลือกปฏิบัติ

\* กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, น.บ., ร.ป.ม., นักศึกษาหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นปธ.) รุ่นที่ 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ



ในอดีตผู้พิการส่วนใหญ่ถูกแยกออกจากสังคมอันเนื่องมาจากทัศนคติที่มองว่าผู้พิการไม่มีศักยภาพที่จะใช้ชีวิตในสังคมและเป็นภาระของสังคม ทำให้ผู้พิการขาดบริการที่จำเป็นและเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ การศึกษา อาชีพ และสังคม ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ผู้พิการขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกับคนทั่วไปในสังคม และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ (discrimination) อย่างไม่เป็นธรรม ผู้พิการจึงถูกผลักเข้าสู่วงจรแห่งการพึ่งพาตลอดชีวิต ไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>1</sup> ซึ่งทัศนคติดังกล่าวมีมุมมองว่าคนพิการเป็นเสมือนผู้ป่วยไม่สามารถดำเนินชีวิตตามปกติเหมือนคนทั่วไป ต้องเป็นภาระของสังคมในการดูแลรักษา แต่ปัจจุบันแนวความคิดนี้ได้ถูกกลบฝังไปแล้ว เนื่องจากสังคมได้รับรู้อัตมโนทัศน์ (self-concept) ของคนพิการที่ต้องการมีอิสรภาพและพึ่งพาตนเอง โดยเฉพาะความเป็นอิสระในการประกอบอาชีพของคนพิการ ทำให้เกิดความภาคภูมิใจในการพึ่งพาตนเองและเป็นบุคคลที่มีคุณค่า (value) ต่อสังคม เช่นเดียวกับคนที่มีสภาพร่างกายปกติทั่วไป

## 1. สิทธิมนุษยชนกับสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ

### 1.1 สิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) มีที่มาจากความคิดของนักปรัชญาชาวกรีกที่สนับสนุนในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีอยู่ตามธรรมชาติ คือ เกิดมาโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้น และเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัด และเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” (natural rights) ที่ถือว่า “มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์มาโดยให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันและไม่มีใครล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพและสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องกระจายอำนาจเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผลยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดี และเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติสุขและมีความสุข”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ผลา ศรีขาว และคณะ. ปัจจัยที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพของผู้พิการที่จบการฝึกจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการบ้านพองพูนเผ่าพันธ์ จังหวัดอุบลราชธานี, (ออนไลน์) สืบค้น [http://www.human.ubru.ac.th/hunac2015/imag/document/Article/Format\\_Conference.pdf](http://www.human.ubru.ac.th/hunac2015/imag/document/Article/Format_Conference.pdf) [18 มิถุนายน 2558]

<sup>2</sup> โปรตดู, กุมพล พลวัน. 2547, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้าที่ 14-16



ต่อมาในยุคจักรวรรดิโรมันได้มีการพัฒนาแนวความคิดใหม่ว่าด้วยหลักกฎหมาย (jurisprudence) เช่น แนวความคิดว่าด้วยความเสมอภาคอันเป็นสากล (Universal Equality) และหลักกฎหมายว่าด้วยธรรมชาติ (Law of Nature) ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดยุคกรีกเป็นอย่างมาก ส่วนที่เหมือนกันคือ การแสวงหาความยุติธรรม (The search for justice) เท่านั้น เพราะจักรวรรดิโรมันมีคนหลายเชื้อชาติ หลายภาษา และหลายวัฒนธรรม การเดินทางติดต่อมีมากขึ้น<sup>3</sup>

สำหรับความหมายของ “สิทธิมนุษยชน” ในปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนก็ไม่ได้ให้ความหมายหรือกำหนดนิยามไว้อย่างชัดเจน เพราะการที่องค์การสหประชาชาติไม่เขียนคำนิยามไว้ อาจเป็นการละไว้ในฐานะที่เข้าใจได้โดยสามัญสำนึกหรือเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการอธิบายความหมายหรือเปิดกว้างไว้เป็นความยืดหยุ่นในการตีความหรือเปิดทางในการพัฒนาความหมายของสิทธิมนุษยชนที่เป็นไปตามพลวัตสังคม<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนในข้อบทสามข้อแรกได้บัญญัติหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน คือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์มีอยู่ตามธรรมชาติและความเป็นอิสระเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะมีถิ่นที่อยู่อาศัยชนชั้น ชาติพันธุ์ เพศ อายุ สีผิว ภาษา และมีความเชื่อทางศาสนาหรือทางการเมืองเป็นเช่นไร ซึ่งบุคคลสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุผล เพราะบุคคลนั้นเป็นมนุษย์

การยอมรับคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ สิ่งที่ต้องมีความจำเป็นที่บุคคลผู้ใดความสามารถหรือคนพิการได้รับการคุ้มครองหรืออ้างสิทธิในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีและต้องได้รับประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย บุคคลดังกล่าวเป็นเป้าหมายในตัวเอง คำพูดดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างเข้มแข็งในการต่อต้าน และเป็นแรงผลักดันในสังคมในความหมายความมีประโยชน์และคุ้มครองป้องกันมิให้มีการกระทำที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ<sup>5</sup>

หลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนอกจากจะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รับรองความเป็นอิสระความเท่าเทียมของมนุษย์แล้ว ยังใช้เป็นข้อต่อสู้กับการใช้อำนาจรัฐเพื่อมิให้เกิดความย่ำยีละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ตามอำเภอใจ อันจะก่อให้เกิดความทุกข์ยากหรือความเดือดร้อนแก่ประชาชนอีกด้วย

<sup>3</sup> ชุมพร สังขปริษา, 2531. **ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยธรรมชาติมนุษย์**. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, หน้า 127-129.

<sup>4</sup> จริญญา โฆษณานันท์, 2545. **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงของสังคม**, สำนักนิติธรรม กรุงเทพฯ, หน้า 57.

<sup>5</sup> Ann Lawson. (2008) “Disability and Equality Law in Britain” Oxford And Portland, OREGON. P.19 สืบค้น <http://www.aoc.magill.ca>. [25 MAY 2014]

## 1.2 สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิและความเสมอภาคแก่คนพิการอย่างมากมาย โดยได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิที่จะได้รับประกันทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานและได้รับสวัสดิการสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ กล่าวคือ

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration of the Rights of Disabled Persons) ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติต่อคนพิการอย่างเท่าเทียม รวมทั้งการเข้าสู่บริการต่างๆ โดยได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการในฐานะที่ทุกคนเกิดมาอย่างเสรี มีสิทธิและเกียรติศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียม สิทธินี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประจำตัวของมนุษย์ทุกคนซึ่งมีอาจโอนให้กันได้ และรวมทั้งรับรองสิทธิของคนพิการที่มีสิทธิได้รับหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ พวกเขาที่มีสิทธิตามความสามารถที่จะได้รับสวัสดิการในการทำงานหรือได้รับประโยชน์จากผู้ผลิตและรายได้จากอาชีพและเข้ามามีส่วนร่วมในสหพันธกรรมกรต่างๆ

(2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) ถือเป็นอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ให้หลักประกันในสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อคนพิการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551 โดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการฉบับนี้ได้ยอมรับในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิด การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดๆ บนพื้นฐานของความพิการเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีมาแต่กำเนิดของมนุษย์ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการแก้ไข ผลกระทบเชิงลบของความยากจนที่มีต่อคนพิการ นอกจากนี้อนุสัญญา ได้รับรองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ กล่าวคือ ให้รัฐภาคียอมรับสิทธิของคนพิการในโอกาสที่จะหาเลี้ยงชีพ โดยการทำงานที่ตนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกโดยอิสระ และต้องปกป้องส่งเสริมให้การใช้สิทธิของคนพิการในการทำงานดังกล่าวเป็นจริง ห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการในทุกด้านที่เกี่ยวกับการจ้างงาน รวมถึงเงื่อนไขในการคัดเลือกบุคคลกรว่าจ้าง และการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าในอาชีพ และสภาพการทำงานที่ถูกสุขอนามัยและปลอดภัย

ในเนื้อหาของบุคคลผู้ไร้ความสามารถหรือคนพิการ การตอบสนองที่สำคัญหรือความจำเป็นต้องปฏิบัติที่แตกต่างตามสภาพแวดล้อมหรือพฤติกรรมของแต่ละบุคคลในฐานะที่เป็นเงื่อนไขเริ่มแรกของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งได้รับการยอมรับในแผน/โครงการของการปฏิบัติต่อผู้พิการ และยอมรับโดย UN. General Assembly 1992 ว่า “ความสำคัญของสิทธิความเสมอภาคของผู้ไร้ความสามารถ หรือพิการ หรือไม่ใช่ผู้ไร้ความสามารถ มีความหมายว่า ความต้องการของปัจเจกบุคคลทุกคนต้องมีความสำคัญเท่าเทียมกัน และความต้องการดังกล่าวต้องปฏิบัติเป็นมาตรฐานเพื่อเป็นการวางแผนของสังคม และวิธีการจ้างบุคคลแต่ละรูปแบบต้อง

ได้รับความคุ้มครอง เพื่อปัจเจกบุคคลทุกคนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกัน” (The principle of equal rights for the disabled and non-disabled implies that needs of each and every individual are of equal importance, that these needs must be made the basis for planning of societies, and that resources must be employed in such a way as to ensure, for every individual, equal opportunity for participation)<sup>6</sup> ดังนั้น สิทธิในการประกอบอาชีพของคนพิการต้องได้รับสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลผู้มีร่างกายปกติทั่วไป ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลผู้พิการ เว้นแต่การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (justice discrimination) ตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้พิการสามารถประกอบอาชีพได้ตามความสามารถของตน

### 1.3 ความหมายของคนพิการตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของไทย

กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้ความหมาย “คนพิการ” ไว้ดังนี้

(1) องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายไว้ในกฎหมาย 2 ฉบับ ด้วยกัน คือ

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Declaration of the Rights of Disabled Persons) ว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างหลักประกันให้แก่ตนเอง ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนในด้านสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตในฐานะปัจเจกบุคคลหรือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั่วไป เนื่องจากความสามารถทางร่างกายและจิตใจที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นมาแต่กำเนิดหรือไม่ก็ตาม การรักษาไว้หรือการแสวงหาความก้าวหน้าในอาชีพการงานที่เหมาะสมของตน ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจที่ปรากฏอย่างชัดเจน

2) อนุสัญญาว่าด้วยคนพิการ (Declaration of the Rights of Persons with Disabilities) ว่า “คนพิการ” หมายรวมถึง บุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือทางประสาทสัมผัสในระยะยาว ซึ่งเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคนานัปการจะกีดขวางการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับคนอื่น

(2) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ว่า “คนพิการ” คือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีโอกาสด้านความมั่นคงในชีวิต สถานภาพการจ้างงาน หรือการก้าวหน้าในอาชีพอย่างเหมาะสมถูกจำกัดหรือลดลงอย่างชัดเจน อันเป็นผลมาจากความบกพร่องทางร่างกายหรือจิตใจ

<sup>6</sup> General Assembly Resolution 37/52 (3 December 1982) para 25.

(3) พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ว่า “คนพิการ” หมายถึง บุคคลที่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นๆ ประกอบกับมีอุปสรรคด้านต่างๆ และมีความจำเป็นพิเศษที่ต้องได้รับความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป

จากความหมายของคนพิการดังกล่าวข้างต้น ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของไทย ต่างบัญญัติความหมายของคนพิการไว้ในลักษณะเหมือนกัน และเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองคนพิการให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสังคมเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ต้องขจัดสิ่งที่เป็นเครื่องขัดขวางการเข้าร่วมในสังคมของคนพิการให้หมดไป

## 2. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (NON-Discrimination)

ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมิให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐ บุคคลจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคหรืออย่างเท่าเทียมกัน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานอย่างสำคัญสูงสุด และเป็นหลักการที่ได้รับการเชิดชูความสำคัญจนปรากฏเป็นจุดร่วมที่ดำรงอยู่ในกติกาสากลระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับ ซึ่งจะกำหนดให้รัฐภาคีให้การรับประกันหรือให้สิทธิต่างๆ อันเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือความเห็นอย่างอื่น และยังคงประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย<sup>7</sup> หลักการไม่เลือกปฏิบัติในเบื้องต้นต้องการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (unfair) หรือได้รับการปฏิบัติอย่างลำเอียง (favourable) ต่อบุคคลเพราะบุคคลมีลักษณะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (immutable) และมีมาแต่โดยกำเนิด (inherent) ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ เช่น คนพิการ คนไร้ความสามารถ เป็นต้น

หลักการไม่เลือกปฏิบัติจึงมีหลักการเช่นเดียวกับหลักความเสมอภาค (Equality) ที่ยอมรับความเท่าเทียมและความเสมอภาคของบุคคล แต่อย่างไรก็ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติหรือหลักความเสมอภาคไม่สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมได้ในความเป็นจริง เพราะการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนราวกับว่าบุคคลดังกล่าวมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่บุคคลนั้นๆ มีความแตกต่างไม่ว่าจะเป็นด้านกายภาพ หรือความคิด สติปัญญา ก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อพวกเขาเช่นเดียวกัน

<sup>7</sup> จริญญา โฆษณานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 316

การปฏิบัติที่แตกต่างกันย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแทบทั้งสิ้น ถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอคติ (objective) การเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง หรือการปฏิบัติที่ไม่มีเหตุผลเชื่อมโยงกับหลักแห่งความได้สัดส่วน (proportionality) ระหว่างวิธีการ (means) กับจุดหมายที่ทำให้เป็นจริง (realize) โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อบุคคลที่ไร้ความสามารถหรือคนพิการที่กระทำโดยไม่เป็นธรรม (unjustified) โดยไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษระหว่างบุคคลกับการที่ทำให้คุณค่าของบุคคลนั้นลดลง (impairment)<sup>8</sup>

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ได้ถูกพัฒนาภายใต้แนวคิดเรื่องความยุติธรรมของ อริสโตเติล (Aristotle) โดยมีหลักว่า “การเลือกปฏิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์เดียวกันแต่ได้รับการปฏิบัติ (กฎเกณฑ์) แตกต่างกัน หรือในต่างสถานการณ์กันแต่ได้รับการปฏิบัติ (กฎเกณฑ์) อย่างเดียวกัน” (when comparable situations are treated differently and different situation treated in the same way)<sup>9</sup> ซึ่งการเลือกปฏิบัติแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

**2.1 การเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct Discrimination)** หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับการปฏิบัติน้อยกว่าหรือด้อยกว่าบุคคลอื่นบนพื้นฐานข้อห้ามด้านเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความพิการ อายุ หรือเพศ ในสถานการณ์เดียวกัน หรือการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันบนพื้นฐานของลักษณะพิเศษของบุคคลซึ่งแตกต่างจากบุคคลอื่น โดยอาจต้องตัดสินใจโดยใช้เครื่องมือในการเปรียบเทียบและความเป็นเหตุเป็นผลของการได้รับปฏิบัติน้อยกว่าและเปรียบเทียบการกระทำต่อสถานการณ์ที่สำคัญในสภาพแวดล้อมของการเลือกปฏิบัติโดยตรง<sup>10</sup> การเลือกปฏิบัติโดยตรงมีพื้นฐานมาจากความเสมอภาคตามรูปแบบ (Formal Equality) ที่เน้นให้มีการปฏิบัติเช่นเดียวกัน หากมีการปฏิบัติที่ต่างกันภายในสถานการณ์เดียวกันถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง<sup>11</sup> เช่น การห้ามมิให้ผู้หญิงเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เท่าเทียมผู้ชาย หรือการปฏิบัติต่อคนที่มีความพิการทางจิตแตกต่างจากคนพิการทางกาย เป็นต้น ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกการเลือกปฏิบัติโดยตรงว่า Disparate Treatment

<sup>8</sup> Hendriks. A.C. (2002) “Different Difinition-Same Problem-One Way Out?” in M.L. Brelin and S. yee (Eas.), Disability Right Law and Policy : Internatonal and Nation Perspectives, P.212

<sup>9</sup> Justyna Malizawska-Nienatowicz, 2014. Direct and Indirect Dicrimination in European Union Law-How to Draw a Dividing Line?. International Journal of Social Sciences. P.42.

<sup>10</sup> Ipid, P.42.

<sup>11</sup> พรรณณิภา เอียดช่วย, (2556). การเลือกปฏิบัติทางเพศของพนักงานสอบสวนหญิงในเขตพื้นที่ภูธรภาค 5, วิทยานิพนธ์ หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 27

สำหรับปัจจัยสำคัญที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรงหรือไม่ ศาลอังกฤษพิจารณาโดยหา “ตัวเปรียบเทียบ” ว่า บุคคลที่จะกล่าวหาว่าการกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ต้องพิจารณาด้วยตัวเปรียบเทียบ<sup>12</sup> ดังนี้

1) บุคคลนั้นจะต้องเปรียบเทียบกับบุคคลเพศตรงข้ามตามสภาพความเป็นจริง โดยบุคคลเพศตรงข้ามต้องประกอบด้วยลักษณะหนึ่งลักษณะใด กล่าวคือ ทำงานแบบเดียวกัน (Like Work) ทำงานระดับเดียวกัน (Work Rates As Equivalent) หรือทำงานที่มีคุณค่าเท่ากัน (Work of Equal Value)

2) การเปรียบเทียบต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่แน่นอน

3) ตัวเปรียบเทียบต้องเป็นการปฏิบัติในการจ้างงานแบบเดียวกันกับผู้กล่าวอ้าง หมายถึง ทำงานกับนายจ้างคนเดียวกัน หรือมีความสัมพันธ์กัน

**2.2 การเลือกปฏิบัติโดยทางอ้อม (Indirect Discrimination)** เกิดจากแนวความคิดหลักความเสมอภาคตามเนื้อหา (Substantive Equality) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศหรือกายภาพ<sup>13</sup> อยู่บนพื้นฐานของหลักการปฏิบัติอย่างเป็นกลางซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีข้อห้ามปฏิบัติ แต่มีลักษณะไม่เท่าเทียมเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลอื่น หรือการปฏิบัติหรือออกกฎเกณฑ์ที่เป็นกลางแต่ในความเป็นจริงกลับทำให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบต่อบุคคลอื่น<sup>14</sup> เช่น การปฏิบัติกรวางนโยบาย การออกมาตรการ การวางแผนงาน การทำระเบียบออกใช้เสมอภาคกันทุกคน ไม่กีดกันใคร ไม่เลือกปฏิบัติต่อใคร เป็นมาตรฐานเดียวกันหมด แต่ผลการปฏิบัติทำให้เกิดผลเสียโอกาสอย่างไม่เป็นธรรม แต่คนพิการทั่วไปก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ<sup>15</sup> การเลือกปฏิบัติโดยทางอ้อมจึงอาจเกี่ยวข้องกับนโยบายหรือการปฏิบัติที่เป็นกลางแต่มีผลกระทบต่อกลุ่มที่มีลักษณะที่ได้รับการคุ้มครองเสียเปรียบ และไม่มีเหตุผลที่สนับสนุนได้ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกการปฏิบัติโดยอ้อมว่า Disparate Impact หรือ Adverse Effects

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 22

<sup>13</sup> Government Equality office, “Equality Act 2010 Obtaining Information” P.6. อ้างอิงใน พรรณณิญา เอียดช่วย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 30

<sup>14</sup> Justyna Maliszewska, Ibid หน้า 43

<sup>15</sup> จรรย์ ภัคดีธนากุล, การบรรยายพิเศษ เรื่อง “การจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ : กฎหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อความเป็นธรรมในสังคม” . หน้า 3. สืบค้น [http://www.nep.gv.th/law/file/document\\_1\\_.doc](http://www.nep.gv.th/law/file/document_1_.doc) [23 พฤษภาคม 2558]

แนวความคิดการเลือกปฏิบัติโดยทางอ้อมได้รับการพัฒนาโดยศาลสูงสุดสหรัฐในคดี Griggs V. Duke Power Co และนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร โดยแก้ไขปรับปรุงหมวด 7 ของพระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1964 ใน ค.ศ. 1991 ปรากฏในข้อ 703 (k) (1) (a) ว่า “...การกระทำในการจ้างงานที่ผิดกฎหมายจะเป็นการเลือกปฏิบัติในทางอ้อม เมื่อปรากฏดังนี้

- (i) ผู้ฟ้องคดีได้แสดงให้เห็นว่าการกระทำในการจ้างงานของผู้ถูกฟ้องเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอ้อม โดยวางพื้นฐานอยู่บนเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ หรือถิ่นกำเนิด และผู้ถูกฟ้องร้องพิสูจน์ไม่ได้ว่าการกระทำดังกล่าวเกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งดังกล่าว (Job Related) และเป็นความจำเป็นในทางธุรกิจ (Business Necessity) หรือ
- (ii) ผู้ฟ้องคดีได้แสดงปรากฏตามอนุมาตรา (C) ถึงการปฏิบัติในการจ้างงานอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องอาจจะกระทำได้ แต่ผู้ถูกฟ้องปฏิเสธที่จะกระทำดังกล่าว...”<sup>16</sup>

ความเสมอภาคตามเนื้อหา (Substantive Equality) ไม่เพียงแต่จะทำให้บรรลุความสำเร็จในกฎเกณฑ์สำคัญในการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเท่านั้น แต่ความจำเป็นเพื่อขจัด (eliminate) การเลือกปฏิบัติของสังคมและโครงสร้างทางการเมืองจะต้องมีมาตรการตรวจวัดบนพื้นฐานของความยุติธรรมและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับสังคม มาตรการที่จะทำให้เกิดความเท่าเทียมกัน (equalization measures) จะต้องมึรูปแบบการเข้าถึงองค์ประกอบของหลักตามความเป็นจริง (holistic approach) โดยมาตรการตรวจวัดต้องประกอบด้วยมาตรการต่างๆ และไม่ควรถูกจำกัดการมีส่วนร่วมของคนกลุ่มน้อยในสังคม (minority group) ที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งกำหนดความต้องการเพื่อรับรององค์ประกอบต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลดังกล่าว มาตรการตรวจวัดความเป็นจริงจะสนับสนุนและเกิดทำให้เกิดผลดี (fruitful) ต่อการเปลี่ยนแปลงตามความเป็นจริงของการไร้ความสามารถหรือความพิการ การเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องจะสามารถถึงความจริง คุณลักษณะของบุคคลออกมาได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการยอมรับให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลได้ถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลชอบธรรมอย่างเพียงพอ หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ในทวิปัญโรปกฎหมายที่ว่าด้วยการจ้างแรงงาน (European Employment Law) ก็ยอมรับในหลักการดังกล่าว ซึ่งหากมี

<sup>16</sup> พรรณนิภา เอียดช่วย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 44.



การเลือกปฏิบัตินายจ้างต้องให้เหตุผลทางกฎหมายในการจ้างลูกจ้างให้ทำงานที่แตกต่างกัน โดยมีข้อยกเว้นการมีเหตุผลพิเศษในเรื่องอายุหรือความสามารถทางด้านกายภาพ (objective justification) แต่การเลือกปฏิบัติดังกล่าวต้องมีเหตุผลชอบธรรมอย่างเพียงพอ โดยต้องประเมินค่าของการเลือกปฏิบัติ ต้องมีความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายที่จะต้องมีการพิจารณา ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวจะต้องเป็นจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate aim) และมีความเป็นเหตุเป็นผลของความได้สัดส่วนระหว่างจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมายและมาตรการการเลือกปฏิบัติภายใต้การตรวจสอบทบทวน ซึ่งการเลือกปฏิบัติที่จะใช้ต้องมีความเหมาะสมและความได้สัดส่วนในแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนั้น การเลือกปฏิบัติที่รัฐมีความมุ่งหมายส่งเสริมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในสถานะที่เสียเปรียบกว่าได้รับโอกาสหรือจะใช้สิทธิได้เท่าเทียมกับบุคคล รัฐจะสามารถกระทำได้โดยมีเหตุผลแห่งความชอบธรรมและความจำเป็น ซึ่งรัฐจำเป็นต้องกำหนดเป็นนโยบายในแต่ละกรณีไป

### 3. สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการในประเทศไทย

ในอดีตสังคมไทยยังไม่ได้เปิดกว้างให้สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Right of Person with Disabilities) แล้ว สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการในประเทศไทยได้เปิดกว้างมากขึ้น คนพิการสามารถประกอบอาชีพได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่คนพิการ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากรัฐประหาร (Coup d' etat) ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่ก็ยังมีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของชนชาวไทย โดยบรรดาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพใดๆ ที่ปวงชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ซึ่งสิทธิของคนพิการที่มีอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมา รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศใด ๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันหรือให้การรับรองแล้ว สิทธิของคนพิการจะมีอยู่ตลอดไปและได้รับความคุ้มครองจากองค์กรของรัฐทุกองค์กรในการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย

**3.1 การรับรองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ** นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้รับรองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการไว้แล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 20 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ โดยการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพคนพิการ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มโอกาสให้คนพิการประกอบอาชีพหรือส่งเสริมให้คนพิการมีงานทำมากขึ้น กล่าวคือ

3.1.1 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนรับคนพิการเข้าทำงาน โดยในปัจจุบันกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามระบบสัดส่วนโดยผู้ใช้แรงงานทั่วไป 100 คน ต้องจ้างคนพิการเข้าทำงาน 1 คน (มาตรา 33) โดยเศษของ 100 คน ที่เกิน 50 คน ให้รับคนพิการเพิ่มอีก 1 คน

3.1.2 หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามข้อ 3.1.1 ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด และหากมิได้ส่งเงินเข้ากองทุน ส่งล่าช้า หรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุน (มาตรา 34) และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการแห่งชาติ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้อายัดทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนที่ไม่ส่งเงินเข้ากองทุน (มาตรา 36)

3.1.3 ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานและ/หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนไม่รับคนพิการเข้าทำงาน และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนให้หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการภาคเอกชนอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือเหมาบริการโดยวิธีการพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการก็ได้ (มาตรา 35)

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการโดยให้หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของ

ภาคเอกชนต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามระบบสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการประกอบอาชีพของคนพิการในวัยทำงาน ปรากฏว่าคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานมีจำนวน 756,820 คน<sup>17</sup> แบ่งเป็น

- (1) คนพิการที่ประกอบอาชีพ จำนวน 230,627 คน
- (2) คนพิการที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ จำนวน 371,708 คน
- (3) คนพิการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ (เนื่องจากพิการมากจนช่วยเหลือตัวเองไม่ได้) จำนวน 154,485

จากข้อมูลดังกล่าวพบว่าคนพิการที่ไม่ได้ประกอบอาชีพมีจำนวนถึง 371,708 คน หรือประมาณครึ่งหนึ่งของคนพิการที่อยู่ในวัยทำงานซึ่งช่วยเหลือตนเองได้แต่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นภาระของสังคมจะต้องให้การดูแล ดังนั้น รัฐจะต้องให้การส่งเสริมและฟื้นฟูสมรรถภาพทางกาย เพื่อลดภาระของสังคมไทยในอนาคต ให้ผู้พิการได้มีความภูมิใจและตระหนักในคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

**3.2 การรับคนพิการเข้าทำงานในภาครัฐ** ในปัจจุบันพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับคนพิการตามระบบสัดส่วนของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ 100 คน ต่อคนพิการ 1 คน แต่ปรากฏว่าในปี 2557 มีหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจำนวน 290 แห่ง ซึ่งตามสัดส่วนจะต้องรับคนพิการเข้าทำงานจำนวน 10,246 คน แต่ปรากฏว่ามีหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงาน 160 แห่ง และเป็นการจ้างคนพิการเข้าทำงานเพียง 1,280 คน เท่านั้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐยังไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับภาคเอกชนในการรับคนพิการเข้าทำงานตามกฎหมาย ทำให้สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการถูกล่วงละเมิดจากหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่อาชีพการรับราชการเป็นอาชีพที่มั่นคงและได้รับการยอมรับจากสังคม หากหน่วยงานของรัฐได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว

**3.3 การรับคนพิการเข้าทำงานในภาคเอกชน** ในภาคเอกชนเมื่อพิจารณาจำนวนสถานประกอบการทั่วประเทศซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป มีอยู่จำนวนทั้งสิ้น 12,469 แห่ง เมื่อพิจารณาจำนวนคนพิการที่สถานประกอบการจะต้องรับเข้าทำงานแล้วไม่น้อยกว่า 58,253 คน แต่มีสถานประกอบการที่รับคนพิการเข้าทำงานเพียง 24,492 คน หรือประมาณร้อยละ 50 ของ

<sup>17</sup> กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2558). รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทย หน้า 6 จาก [http://nep.go.th/sites/default/file/document/report\\_Sep 58.pdf](http://nep.go.th/sites/default/file/document/report_Sep 58.pdf). [สืบค้น 10 มกราคม 2559]

<sup>18</sup> TCJ. (2559) คนไทยรู้ยัง : ปี 2557 ภาครัฐจ้างงานคนพิการเพียง 1,280 คน จาก <http://www.tcjthai.org/tcjthainews/view.php?ids=6077> [สืบค้น 29 มิ.ย.2559]

คนพิการที่สถานประกอบการต้องรับเข้าทำงาน เนื่องจากสถานประกอบการบางแห่งอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น สถานที่ยังไม่พร้อมสำหรับคนพิการเข้าทำงาน<sup>19</sup> แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลที่สถานประกอบการภาคเอกชนที่รับคนพิการเข้าทำงานแล้วมีถึงร้อยละ 50 ของคนพิการที่สถานประกอบการต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีจำนวนมากกว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับคนพิการเข้าทำงานที่มีเพียงร้อยละ 12.50 แล้ว สถานประกอบการภาคเอกชนยังรับคนพิการเข้าทำงานมากกว่าหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิประโยชน์บางประการแก่สถานประกอบการภาคเอกชน อาทิเช่น สิทธิการได้รับยกเว้นภาษีของจำนวนค่าจ้างที่จ่ายให้แก่คนพิการหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุน การลดหย่อนภาษีค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสถานประกอบการเพื่อรองรับพนักงานที่พิการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นายจ้างและสถานประกอบการใช้ทางเลือกที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติมากกว่าที่จะจ้างคนพิการเข้าทำงาน หรือเมื่อรับคนพิการเข้าทำงานแล้วก็มีได้จัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการทำให้คนพิการไม่สามารถทำงานอย่างคนปกติทั่วไปได้

#### 4. มาตรการคุ้มครองสิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการ

สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการตามหลักสิทธิมนุษยชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐ โดยให้คนพิการมีโอกาสที่จะได้เลี้ยงชีพโดยการทำงาน เพื่อให้คนพิการออกมาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับคนปกติได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี รัฐจึงควรกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเพื่อให้โอกาสในการประกอบอาชีพแก่คนพิการ กล่าวคือ

**4.1 มาตรการบังคับ** การที่หน่วยงานของรัฐไม่รับคนพิการตามสัดส่วนที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติโดยตรงต่อคนพิการ ทำให้คนพิการไม่สามารถเข้ารับราชการตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิไว้ได้ ทั้งที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ภาคเอกชน ดังนั้น รัฐควรกำหนดมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 อย่างเคร่งครัดและจริงจัง รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานดังกล่าวให้ชัดเจน หากดำเนินการไม่เสร็จตามกำหนดระยะเวลา ก็ให้มีบทลงโทษตามหน่วยงานรัฐภาคดังกล่าว

<sup>19</sup> หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (2558) : จ้างคนพิการ กฎหมายไม่ขลัง. จาก <http://www.thairath.co.th/content/542051>

**4.2 มาตรการจูงใจ** การรับคนพิการเข้าทำงานในภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนส่วนใหญ่พิจารณาว่าการรับคนพิการเข้าทำงานนั้นเป็นภาระแก่นายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการ เนื่องจากนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการพิจารณาในเรื่องของกำไรหรือขาดทุนทางการเงินมากกว่า และยังมีความพึงใจว่าผลผลิตที่ได้รับจากการรับคนพิการเข้าทำงานย่อมสู้จ้างคนปกติเข้าทำงานไม่ได้ อีกทั้งต้นทุนของการจ้างแรงงานและสวัสดิการของคนพิการและคนปกติไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจึงเลือกใช้วิธีจ่ายเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการแห่งชาติมากกว่าที่จะจ้างคนพิการเข้าทำงาน ซึ่งนอกจากจะเสียเงินน้อยกว่าแล้ว ยังไม่เป็นภาระด้านการจัดสวัสดิการหรือจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานของคนพิการอีกด้วย ถึงแม้รัฐบาลจะมีมาตรการจูงใจทางด้านภาษีแต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจ้างคนพิการเข้าทำงานได้ รัฐควรกำหนดมาตรการจูงใจทางด้านอื่นๆ อีก เช่น มาตรการสนับสนุนช่วยเหลือด้านเงินทุนให้แก่ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่จ้างคนพิการเข้าทำงานมากกว่าที่กฎหมายกำหนด มาตรการพัฒนาศักยภาพการทำงานให้แก่คนพิการ (in the job training) เพื่อให้คนพิการมีสมรรถนะ (performance) ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือเครื่องใช้ให้แก่คนพิการในการปฏิบัติงานตามความต้องการของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ เป็นต้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจ้างคนพิการเข้าทำงาน

**4.3 มาตรการทางสังคม** การให้การยกย่องหรือรางวัลเชิดชูเกียรติแก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่รับคนพิการเข้าทำงาน ซึ่งจะเป็นผลให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมิได้คิดถึงแต่ประโยชน์ทางการเงินเพียงอย่างเดียว นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ด้วย เพราะการทำ CSR โดยการรับคนพิการเข้าทำงานมากเท่าใด ผลลัพธ์คือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากเท่านั้น มิได้ปล่อยให้คนพิการเป็นภาระต่อสังคมให้ต้องดูแลแต่เพียงอย่างเดียว

## สรุป

สิทธิการประกอบอาชีพของคนพิการนับว่าเป็นสิทธิที่สำคัญตามหลักสิทธิมนุษยชน หากสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนให้ความสนใจและเข้าใจในสิทธิดังกล่าว ก็จะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างคนพิการกับคนปกติ ไม่เป็นภาระของสังคมที่จะต้องเลี้ยงหรือดูแลคนพิการไปจนกว่าชีวิตจะหาไม่ โดยให้คนพิการสามารถใช้ชีวิตความเป็นอยู่ได้เหมือนคนปกติ มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ. (2558). รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านคนพิการ ในประเทศไทยจาก [http://nep.go.th/sites/default/files/document/report\\_Sep58.Pdf](http://nep.go.th/sites/default/files/document/report_Sep58.Pdf).

กมล พลวัน. 2547 สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย.

จรัญ ภัคดีธนากุล. การบรรยายพิเศษ เรื่อง “การจัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ : กฎหมาย และวิธีการปฏิบัติเพื่อความเป็นธรรมในสังคม”. จาก <http://www.nep.gv.th/law/files/document1.doc>

จรัญ โฆษณานันท์. (2545). สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงของสังคม. สำนักนิติธรรม, กรุงเทพฯ

ชุมพร สังขปรีชา. (2531). ปรัชญาและทฤษฎีการเมืองว่าด้วยธรรมชาติมนุษย์. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

ผลา ศรีขาว และคณะ ปัจจัยที่เอื้อต่อการประกอบอาชีพของผู้พิการที่จบการฝึกจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการบ้านทองพูนเผ่าพนักส จังหวัดอุบลราชธานี. จาก <http://www.human.ubru.ac.th/hunac2015/images/document/ArticleFormatConference.pdf>.

พรรณณิภา เอียดช่วย. (2556). การเลือกปฏิบัติทางเพศของพนักงานสอบสวนหญิงในเขตพื้นที่ภูธรภาค 5. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (2558). จ้างคนพิการ กฎหมายไม่ขลัง. จาก <http://www.Thairath.co.th/content/542051>.

### ภาษาต่างประเทศ

Anna Lawson. (2008) “Disability and Equality Law in Britain” Oxford And Portland, OREGON. Online From <http://aoc.magill.ca>. (25 MAY 2014)

General Assembly Resolution 37/52 (3 December 1982)

Hendrika. A.C. (2002) “Different Definition-Same problems-One Way Out?” in M.L. Brelin and S. yee (Eas.), Disability Right Law and Policy: International and Nation Perspective.

Justyna Maliszewska-Nienartowicz, 2014. Direct and Indirect Discrimination in European Union Law-How to Draw a Dividing Linr?. International Journal of Social Scirnces.

# การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กระแสการปฏิรูปประเทศไทย (Human Rights Protection under Reforming of Thailand)

พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส\*

## บทคัดย่อ

### สาระสังเขป

เนลสัน แมนเดลา บิดาแห่งแอฟริกาใต้ยุคใหม่ กล่าวว่า ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เราไม่อาจมีสิ่งหนึ่งโดยปราศจากอีกสิ่งหนึ่งได้” (Democracy and human rights are inseparable. We cannot have the one without the other.) ถ้าเรา เชื่อตามที่ท่านเนลสัน แมนเดลา กล่าวไว้ คือเป็นสิ่งเดียวกันและแบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้น ทั้งประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนจึงเติบโตและเกาะติดไปด้วยกัน และเมื่อเข้าใจสิ่งหนึ่งก็หมายถึงการเข้าใจอีกสิ่งหนึ่ง แต่เนื่องจากว่าปัจจุบันนี้กระแสของโลกมีความโน้มเอียงไปสู่เรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติและผู้ที่มี แนวโน้มที่จะละเมิดอธิปไตยของชาติอื่น ดังนั้น สิทธิเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะออกเป็นกฎหมาย ภายลักษณะอักษรอย่างชัดเจน

ดังนั้น คำว่า “สิทธิมนุษยชน” โดยส่วนใหญ่แล้วยังไม่ใช่คำที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ แต่คนส่วนใหญ่สามารถเข้าใจได้ไปในทิศทางเดียวกัน ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิต่างๆ อาทิ สิทธิใน การกำหนดอนาคตตนเอง (self-determination) สิทธิในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สิทธิที่จะมี สิ่งแวดล้อมที่สมบูรณ์ สิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิในความเท่าเทียมกัน ระหว่างคนแต่ละยุคและความยั่งยืน เป็นต้น

การเรียกร้องให้ปฏิรูปประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยมีการพัฒนาการมาอย่างเป็นลำดับ ควบคู่ไปกับการพัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองของไทย

### คำสำคัญ สิทธิมนุษยชน สิทธิของประชาชน การปฏิรูป

\* อดีตผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ



## บทนำ

“สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ไม่มีการกำหนดความหมายไว้ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 มีเพียงคำว่า “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจอันชอบธรรม อำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย และหากแปลความตามตัวอักษร คำว่า “สิทธิมนุษยชน” อาจหมายถึง สิทธิของมนุษย์ หรืออำนาจอันชอบธรรมที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ ในอันที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้

หากกล่าวถึงเรื่องของสิทธิมนุษยชน คงต้องศึกษาถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งเป็นการวางหลักเกณฑ์ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันของคนทุกเชื้อชาติ ทุกเพศ ทุกวัย สำหรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ทำให้เห็นถึงแนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) ความมีอิสระเสรี และมีศักดิ์ศรี มีสิทธิที่เท่าเทียมกัน
- (2) การปฏิบัติต่อกันฉันท์พี่น้อง
- (3) การไม่แยกความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง เป็นต้น

### 1. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” มีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย เนื่องจากนักกฎหมายโดยทั่วไปอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบ ในแง่ที่ว่า คนจะมีสิทธิได้ ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ

สำหรับมุมมองของนักสิทธิมนุษยชน คำว่า “สิทธิมนุษยชน” นั้นมีขอบเขตกว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรอง โดยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท<sup>1</sup> ได้แก่

<sup>1</sup> [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf)

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือนับถือ

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

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพแม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิงได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

## 2. วิวัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย<sup>2</sup>

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงต้น ภายใต้กฎหมายตราสามดวงมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและฐานะทางกฎหมายของราษฎรไว้พอสมควร เช่น สิทธิถือครองที่ดินของราษฎร สิทธิในความเป็นเจ้าของให้บังคับได้ระหว่างราษฎรด้วยกัน สิทธิในการสืบมรดก และสิทธิในการทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตามกฎหมายตราสามดวงไม่ได้รับรองสิทธิของบุคคลให้เสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย เพียงแต่มุ่งหมายให้ราษฎรมีสิทธิได้รับความเป็นธรรมตามที่กฎหมายรับรองไว้เท่านั้น การแบ่งชนชั้นทางสังคมหรืออภิสิทธิ์ชนอันเนื่องมาจากชาติกำเนิดยังคงได้รับการรับรองเป็นพิเศษตามกฎหมายอยู่ ราษฎรในสมัยนั้นจึงมีสิทธิตามกฎหมายได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกันไปตามสถานะทางสังคมของยุคสมัยนั้น

<sup>2</sup> <https://www.gotoknow.org/blog/works-of-archannop>

กรุงรัตนโกสินทร์ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเมื่อพุทธศักราช 2475 เป็นความพยายามของนักคิดรุ่นใหม่ที่จะการศึกษาจากชาติตะวันตกซึ่งมีรูปแบบการปกครองที่ทันสมัย มีความเจริญก้าวหน้า และมีการรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของชาติตะวันตกและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกแก่ประชาชนชาวไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 แม้ธรรมนูญการปกครองฉบับแรกของไทยจะมีได้กล่าวถึงหรือรับรองสิทธิ เสรีภาพ ตลอดจนสิทธิมนุษยชนเลย แต่จากคำประกาศของคณะราษฎรที่ได้นำหลักการของสิทธิมนุษยชนไปใช้ในทางปฏิบัติและระบอบรับรองให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน แสดงให้เห็นการตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องดังกล่าว จึงวิเคราะห์ได้ว่าเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎรเป็นจุดเริ่มต้นของความเคลื่อนไหวในด้านสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ถูกร่างและประกาศใช้ในปี พ.ศ.2475 ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของไทย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ได้ปรากฏบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วย สิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ซึ่งมีสาระสำคัญให้การรับรองหลักความเสมอหน้ากันในกฎหมาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม การตั้งสมาคม และการอาชีพ โดยบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการให้ความรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก

ขณะเดียวกันนั้นประเทศสยามได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระบบกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศและเป็นที่ยอมรับของรัฐต่างชาติ ด้วยความมุ่งหมายที่จะเรียกร้องเอกราชทางการศาลกลับคืนมาเป็นของไทย แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อีกทั้งมีความพยายามสร้างกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรงและโดยอ้อมผ่านทางสถาบันตุลาการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.2477 มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา ซึ่งแตกต่างจากระบบจารีตนครบาลที่มีมาแต่เดิมอย่างสิ้นเชิง

ต่อมาวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2489 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 และเป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และเสรีภาพในการจัดตั้งคณะกรรมการเมืองในรัฐธรรมนูญ ส่วนเสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ได้เปลี่ยนเป็นเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 มีผลใช้บังคับ ปี พ.ศ.2490 ปรากฏกระแสที่สำคัญคือ เกิดการรวมตัวของกรรมกรในชื่อว่า “สหอาชีพกรรมกรแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของกรรมกรจากกิจการสาขาต่างๆ เช่น โรงเลื่อย โรงสี รถไฟ เป็นต้น เนื่องจากกรรมกรเหล่านี้ ถูกกดขี่ค่าจ้างแรงงานอย่างมากอันเป็นผลมาจากการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กระแสความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นเป็นการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อสังคมและรัฐให้สนองตอบความต้องการที่จำเป็นของตน ทำให้สังคมตระหนักถึงสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน อันเป็นการแสดงออกถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดจากการกระทำของเอกชนด้วย

ในปี พ.ศ.2491 สหประชาชาติได้ประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 อันเป็นช่วงเวลาประเทศไทยกำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 พอดี รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 จึงได้รับอิทธิพลจากการประกาศใช้ปฏิญญาสากลของสหประชาชาติ มีบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพเป็นจำนวนมากและละเอียดกว่า รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ

หลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ที่ได้รับการบรรจุลงไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 นอกเหนือจากสิทธิที่เคยรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ได้แก่ หลักการได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาคกันตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีกำเนิดหรือนับถือศาสนาแตกต่างกันก็ตาม (มาตรา 26) สิทธิของประชาชนที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นโดยฉุกเฉิน เฉพาะเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือภาวะสงครามหรือในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น (มาตรา 32) เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางไปรษณีย์หรือทางอื่นที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 40) เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่และการประกอบอาชีพ (มาตรา 41) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองในครอบครัวของตน (มาตรา 43) ตลอดจนการให้การรับรองแก่บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการประจำอื่น และพนักงานเทศบาลที่จะมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเหมือนดังพลเมืองคนอื่น ๆ (มาตรา 42)

ในทางปฏิบัติสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้รับการรับรองคุ้มครองอย่างจริงจังเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์บ้านเมือง สภาพเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนทัศนคติของผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิในตนเอง เพราะต่อมาธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 ไม่ปรากฏบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใด และการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 ช่วงรัฐบาลเผด็จการ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยเลย จนกระทั่งภายหลังเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย โดยนักศึกษานักศึกษาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ซึ่งได้รับการยอมรับ

ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และมีการวางหลักการใหม่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านที่มีการจำกัดอำนาจรัฐที่จะเข้ามาแทรกแซงอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในด้านการเพิ่มหน้าที่ให้แก่รัฐในการให้บริการแก่ประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (มาตรา 28) สิทธิทางการเมืองในการใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิออกเสียงประชามติ (มาตรา 29) สิทธิที่จะไม่ถูกปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ เว้นแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปิดโรงพิมพ์หรือห้ามทำการพิมพ์ (มาตรา 40) เสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา 42) การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย (มาตรา 45) และเสรีภาพในการเดินทางภายในราชอาณาจักร (มาตรา 47) นอกจากนี้แล้วสิทธิในทางกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาและจำเลยยังได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ด้วย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในการจัดหาทนายความ (มาตรา 34) สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง อันจะทำให้ตนถูกฟ้องเป็นคดีอาญา และถ้อยคำของบุคคลที่เกิดจากการถูกทรมาน ชูเชิญ หรือใช้กำลังบังคับหรือการกระทำใดๆ ที่ทำให้ถ้อยคำนั้นเป็นไปโดยไม่สมัครใจ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้ (มาตรา 35) และสิทธิที่จะได้ค่าทดแทน หากปรากฏในภายหลังว่าบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิด (มาตรา 36)

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 ซึ่งมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” นับว่าเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิเสรีภาพกว้างขวางมาก แต่ไม่มีการกำหนดว่าเป็นสิทธิเสรีภาพชนิดใด ต่อมาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 นำบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพมาบัญญัติไว้อีก โดยมีสาระสำคัญส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แต่ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองความเสมอภาคของชายและหญิง เสรีภาพในทางวิชาการ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพออกไป

ภายหลังจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้กระทำการยึดและควบคุมการปกครองประเทศไว้เป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้ว ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

พุทธศักราช 2534 แทน โดยให้ไว้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 ซึ่งไม่ปรากฏมีบทบัญญัติใดเลยที่ทำให้การรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน

ต่อมาในปี 2538 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยเพิ่มหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามที่ประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 ซึ่งนำเอาบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาบัญญัติไว้อีกครั้ง แต่ได้ตัดเสรีภาพในทางวิชาการออกเสีย และเพิ่มบทบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน (มาตรา 41) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา 48) และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยงานราชการ (มาตรา 48 ทวิ)

จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ก็ได้ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นรูปธรรมมีความชัดเจนมากกว่าฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมา โดยมีการบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 และ 257 โดยมีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้คือ

- การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏที่ว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณี queเห็นชอบตามที่ได้มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณี queเห็นชอบตามผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

- ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณี queเห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ เป็นต้น

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประชาชนตื่นรู้สิทธิของตนเองที่พึงจะได้รับการคุ้มครองโดยวางหลักในกฎหมายที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศ ครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนเพิ่มขึ้นใน



ด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ก่อนที่จะมีการยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ดีร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังจะมีการลงประชามติรับหรือไม่รับร่างดังกล่าว ก็ยังคงเนื้อหาที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเต็มที่ไม่น้อยลงไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่อย่างใด

## บทสรุป

ตลอดระยะเวลาของการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แม้จะถูกขัดขวางโดยปัญหาการเมืองการปกครองเป็นบางเวลา แต่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทางอ้อมปรากฏให้เห็นผ่านทางกลไกของรัฐ เช่น กรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและออกกฎหมายที่ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยฝ่ายบริหารเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน การพิจารณาพิพากษาคดีขององค์กรตุลาการโดยยึดหลักกฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เหล่านี้ นับว่าเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แม้จะมีได้มีความมุ่งหมายให้เป็นผลโดยตรงก็ตาม

กรณีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้นั้น ส่งผลให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าแต่ก่อน จะเห็นได้ว่าหลายประเทศทั่วโลกต่างมีความเคลื่อนไหวที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้น สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยจึงเป็นสิ่งท้าทายและรอการพิสูจน์สำหรับกระบวนการยุติธรรมไทย หากมีการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในอนาคต เพื่อพิสูจน์ว่ากลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพและบังคับใช้ได้จริงเป็นรูปธรรมหรือไม่



## บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน. (2538). พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มาลี พฤษพงษ์ศาวลี. (ม.ป.ป.). เอกสารประกอบการการสอนสัมมนากฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสตรี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชา มหาคุณ. (2541). ศาลเยาวชนตามแนวความคิดสากล (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนากระบวนการยุติธรรมเยาวชนและครอบครัว ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง.
- กรกาญจน์ อรุณปลอดภัย. การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวความคิดทางกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- กรกฎ ทองชะโชค. “การออกหมายจับในคดีอาญา”. วารสารบทบัญญัติ, เล่ม 64 ตอน 1, (2551) ก่อพงษ์ ชัยตรุณ. พนักงานฝ่ายปกครองกับการควบคุมการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดภาคเหนือตอนบน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- การอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง “มุมมองเกี่ยวกับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล”. วารสารสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์, ปีที่ 31 (มกราคม-เมษายน 2548) กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. การปฏิรูประบบกฎหมายไทยภายใต้อิทธิพลยุโรป. กรุงเทพฯ, 2546.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- กุลพล พลวัน. การบริหารกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2544.
- กุลพล พลวัน. พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538

# การวิเคราะห์รูปแบบ กระบวนการ และยุทธศาสตร์ การสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร ตามหลักพระพุทธศาสนา ในภาคกลาง : บ้านพักใจ สระบุรี

ภุริวิจันต์ ปุณยวุฒิปริตตา, อุบลวรรณภา ภวากานันท์, ศรัณย์ กอสมาน และนายฐิติเชษฐ นุชนานา\*

ปัญหาอาชญากรรมเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งก่อผลกระทบในวงกว้างทั้งต่อบุคคลโดยตรงและสังคมส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข อาชญากรรม และการพัฒนาประเทศ ทำให้ต้องสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณมหาศาลในการปราบปราม ป้องกัน และแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกำลังสำคัญของประเทศ และการแพร่ระบาดของยาเสพติดก่อให้เกิดการเสื่อมเสียชื่อเสียง และเกียรติภูมิของประเทศ ทำให้นานาชาติเกิดความไม่ไว้วางใจในความปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินและรู้สึกเสี่ยงต่อการเข้ามาท่องเที่ยวหรือลงทุนทางการค้าและธุรกิจต่างๆ ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ดังเช่น จากสถิติงบประมาณแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเชิงบูรณาการ โดยสำนักยุทธศาสตร์สำนักงานป.ป.ส. (2557)<sup>1</sup> พบว่า ประเทศไทยได้สูญเสียงบประมาณในการปราบปรามเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากจำนวน 1.2 พันล้านบาทในปี 2546 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 3.7 พันล้านบาท ในปี 2556 งบประมาณด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด เพิ่มขึ้นจาก 1.8 พันล้านบาท เป็น 3.1 พันล้านบาท ซึ่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมา ความสูญเสียจำนวนมหาศาลยังไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจากการประมาณการต้นทุนเฉลี่ยในการดำเนินคดีอาญาจะตกประมาณ 76,000 บาท ต่อคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น ยิ่งกว่านั้นปัญหาอาชญากรรมทำให้สภาพแวดล้อมไม่เอื้อต่อการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยทั้งในการเสี่ยงต่อการค้าการผลิตที่ต้องพัฒนาฝีมือแรงงาน แต่การแพร่ของยาเสพติดที่ทำให้พนักงานหลงไปเสถียรจะกลายลงไปเป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีปัญหาในการทำงาน เกิดการว่างงาน และนำไปสู่ปัญหาด้านสังคมอื่นๆ ที่เป็นต้นเหตุหรือเกี่ยวพันกับปัญหาอาชญากรรมต่างๆ เช่น การลักทรัพย์ การทำร้ายร่างกายผู้อื่น เพื่อหาเงินมาใช้ในการซื้อยาเสพติด ตลอดจนการคลุ้มคลั่งจากการเสพยาเสพติด เป็นต้น โดยปัญหา

\* คณะผู้วิจัย

<sup>1</sup> สำนักยุทธศาสตร์งบประมาณแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเชิงบูรณาการ รายงานการติดตามผลการดำเนินงานประจำปี 2557.(กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม) หน้า 241

อันดับต้นๆ ของเยาวชนไทยในปัจจุบันคือ การตกเป็นทาสยาเสพติด แม้จะมีมาตรการป้องกันปราบปรามเข้มข้นเท่าไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี อีกทั้งตั้งแต่ปี 2547 ผู้เสพยาเสพติดมีอายุน้อยลงและมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น จากสถิติยาเสพติดของกระทรวงยุติธรรม (2558)<sup>2</sup> พบว่า มีผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 จำนวนทั้งสิ้น 17,982 คน ต่อมาในปี 2550 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 48,895 คน และในปี 2555 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 176,066 คน

อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาและรายงานต่างๆ รวมทั้งสภาพการณ์ที่ปรากฏเป็นข่าวและความเป็นจริงทั้งหลายที่สามารถพบเห็นได้กลับพบว่า การปราบปรามหรือการเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดไม่ได้ทำให้ปัญหาเสพยาเสพติดลดน้อยถอยลงหรือหมดไปแต่ประการใด จากรายงานของสำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (2557) พบว่า การปราบปรามหรือเพิ่มโทษมิได้ทำให้ยาเสพติดหมดไปหรือลดน้อยลง จำนวนผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทยกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังเช่นในปี 2553 มีผู้เสพยาเสพติด 161,061 คน แต่ในปี 2555 มีจำนวนเพิ่มเป็น 177,818 คน ซึ่งผู้เสพยารายเก่าก็ยังมีได้เลิกเสพ กลับมีผู้เสพยาเสพติดรายใหม่เพิ่มจำนวนมากขึ้น นั่นแสดงให้เห็นว่า กลไกการแก้ปัญหายาเสพติดโดยเน้นการปราบปรามอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายด้านอื่นเข้ามาสนับสนุนในการแก้ไขปัญหา ในปี 2556 รัฐบาลจึงได้จัดทำยุทธศาสตร์แผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการแก้ปัญหายาเสพติดภายใต้ “ยุทธศาสตร์ 5 รั้ว ป้องกัน” เพื่อป้องกันจุดอ่อน 5 ด้าน ทั้งด้านชายแดน ด้านปัจจัยเสี่ยงทางสังคม ด้านความอ่อนแอของครอบครัว-ชุมชน และด้านปัจจัยทางเศรษฐกิจ-สังคม สภาพแวดล้อม นอกเหนือจากยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันแล้ว ยังมีการใช้มาตรการทางกฎหมายการสืบสวน ปราบปราม กลุ่มการค้ายาเสพติดระดับต่างๆ เพื่อตัดโครงสร้างการแพร่กระจายยาเสพติดไปยังผู้เสพ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เเร่งรัดโครงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสถานภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดแบบบูรณาการ นำผู้เสพติดเข้าสู่ระบบการบำบัดฟื้นฟูของกระทรวงสาธารณสุข รวมถึงการใช้กระบวนการชุมชน ประชาสังคมนำผู้เสพเข้าค่ายปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น กองบัญชาการกองทัพไทย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน ในการจัดทำค่ายบำบัดฟื้นฟู และการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินชีวิตภายหลังผ่านการบำบัดฟื้นฟู เช่น การให้อาชีพ สนับสนุนเงินทุนการประกอบอาชีพ ตลอดจนการจัดกลไกติดตามผู้ผ่านการบำบัดให้กลับสู่สังคมได้ตามปกติ ดังนั้น การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจึงมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงป้องกัน

<sup>2</sup> สำนักงานศาลยุติธรรม รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2558 รายงานประจำปีของศาลทั่วราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม 2558) หน้า 27

และปราบปรามในพื้นที่ แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงงานด้านการบำบัดฟื้นฟูสถานภาพผู้ติดยาเสพติดด้วย โดยผู้ที่ติดยาเสพติดที่ถูกจับกุม และศาลพิจารณาคัดสินให้เป็นผู้ป่วย เข้ามาบำบัดรักษา และหลังจากนั้นส่งไปฟื้นฟูสมรรถภาพในหน่วยทหารที่จัดตั้งเป็นศูนย์บำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด ภายใต้ชื่อ “โรงเรียนวิวัฒน์พลเมือง” โดยมุ่งหวังให้ผู้เข้ารับการบำบัดได้เรียนรู้เกี่ยวกับแนวทางการดูแลตัวเองให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ตลอดจนได้รับการฝึกวิชาชีพ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเลือกเพื่อพัฒนาทักษะให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพหลังจบหลักสูตร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่แต่ในกลุ่มผู้ติดยาเสพติดที่ถูกดำเนินคดี และผู้เสพยาเสพติดที่เข้ารับการบำบัดโดยสมัครใจ<sup>3</sup>

ต่อมาในปีพ.ศ. 2557-58 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดขึ้นอีก โดยต้องมีการนำผู้เสพเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาอย่างเหมาะสมให้ได้จำนวน 220,000 คน ผลในช่วง 3 เดือนแรกของแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดนั้น จากรายงานการบำบัดรักษาผู้ใช้สารเสพติด (บสต.3) ของหน่วยบำบัดรักษาในพื้นที่ (ข้อมูล ณ วันที่ 12 มกราคม 2557) พบว่า ช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2557 มีการรายงานผู้เสพซึ่งเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาจำนวน 27,146 คน เป็นผู้เข้ารับการบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ 7,429 คน (27.3%) ระบบบังคับบำบัด 18,040 คน (66.3%) และระบบต้องโทษ 1,742 คน (6.4%) โดยพื้นที่ที่มีผู้เสพสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาสูง 10 อันดับแรก ได้แก่ เชียงราย กทม. เชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา มหาสารคาม ตาก ร้อยเอ็ด สงขลา สุราษฎร์ธานี และนครราชสีมา โดย 31.8% ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เข้ารับการบำบัดที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมา 24.5% อยู่ในพื้นที่ภาคเหนือ 22% อยู่ในภาคกลาง 12.6% อยู่ในภาคใต้ และ 9.1% อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งทำให้สถานบำบัดฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดของหน่วยงานรัฐจำเป็นต้องถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเยียวยาและรักษา แม้จะเป็นการแก้ไขปัญหายาที่ปลายเหตุแต่หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ก็ได้พยายามหาวิธีการหรือกระบวนการในการเยียวยาทั้งด้านร่างกาย จิตใจ รวมถึงการฝึกอาชีพให้กับผู้ที่เข้ามาบำบัดการติดยาเสพติดให้หลุดพ้นจากการเป็นทาสยาเสพติดและสามารถกลับเข้าสู่การยอมรับของครอบครัวและสังคมต่อไป

จากรายงานสำนักงานป.ป.ส.ปี 2558<sup>4</sup> เสนอว่า พื้นที่เฝ้าระวังปัญหายาเสพติดที่สำคัญของประเทศไทยจะมีทั้งหมด 29 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สระบุรี ชลบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร นครราชสีมา มุกดาหาร หนองคาย ร้อยเอ็ด

<sup>3</sup> ศูนย์ประสานงานการปฏิบัติที่ 1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. ผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับพื้นที่ตามนโยบาย “ยุทธศาสตร์ 5 รื้อ และ 2 โครงการหลัก” ภาพรวมประเทศ (1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2552 22-56). (กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม)

<sup>4</sup> สำนักยุทธศาสตร์ แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม)

อุบลราชธานี สกลนคร ศรีสะเกษ มหาสารคาม อุตรดิตถ์ ตรัง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ปัตตานี สงขลา แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ แพร่ และสุโขทัย ซึ่งพบว่า เป็นภาคกลางถึง 10 จังหวัด ทั้งนี้ เพราะภาคกลางถึงจะไม่ได้เป็นพื้นที่นำเข้า แต่ภาคกลางถือเป็นภาคที่มีปัญหาการค้ายาเสพติดมากกว่าทุกภาค โดยเฉพาะการค้ายาบ้าซึ่งเป็นยาเสพติดที่ใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุด ขนาดของปัญหาการใช้ยาเสพติดในภาคกลางไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนผู้ใช้ยาเสพติดโดยรวม หรือเฉพาะผู้ใช้ยาเสพติดรายใหม่ต่างอยู่ในระดับไม่น้อยกว่า 30% ของจำนวนผู้ใช้ยาเสพติดโดยรวมทั้งประเทศ และมีการใช้ยามากกว่า 1 ชนิด มีการเสพโดยการสูบเป็นหลัก ยาบ้าและเฮโรอีนเป็นตัวยาลึกที่แพร่ระบาดในพื้นที่ภาคกลางมาไม่น้อยกว่า 7 ปี ต่อมาในระยะหลังการใช้ยาบ้าได้เพิ่มปริมาณขึ้นและกลายเป็นตัวยาลึกที่ผู้ใช้ยาในภาคกลางใช้เป็นส่วนใหญ่ สัดส่วนของผู้รับการบำบัดรายใหม่เพิ่มขึ้น โดยกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดเป็นครั้งแรกกลุ่มใหญ่ที่สุด คือเยาวชนอายุไม่เกิน 24 ปี ถึงแม้สัดส่วนของผู้ใช้ยาเสพติดในภาคกลางเกือบทั้งหมดเป็นเพศชาย แต่สัดส่วนของผู้เสพสตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในกลุ่มผู้รับจ้างและเกษตรกร ขณะที่ผู้ใช้ยาเสพติดในกลุ่มอาชีพต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก เพื่อยังเป็นปัจจัยสำคัญของการใช้ยาเสพติดในภาคกลางแม้ว่าความอยกอลองจะยังคงเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดก็ตาม โดยสถานการณ์ปัญหาเสพติดในภาคกลางจะครอบคลุมพื้นที่จำนวน 31 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดชัยนาท จังหวัดนครนายก จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดจันทบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดตราด จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดระยอง จังหวัดสระแก้ว จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพิจิตร จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดลพบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสิงห์บุรี จังหวัดสุโขทัย จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสระบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดอ่างทอง และจังหวัดอุทัยธานี

**จังหวัดสระบุรี**นั้นตั้งแต่ปี 2550 ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ศอ.ป.ส.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ได้คัดเลือกให้เป็น**จังหวัดนำร่องในการใช้ระบบแบบบูรณาการของการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด** ในพื้นที่สำนักงาน (ป.ป.ส.) ภาค 1 ซึ่งดำเนินการแก้ไขยาเสพติดแบบครบวงจร ทั้งนี้ เนื่องจากจังหวัดสระบุรี ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตะวันออก และภาคเหนือ มีเส้นทางลำเลียงยาเสพติดผ่านพื้นที่รอยต่อระหว่างจังหวัดทางหลวงหมายเลข 1 ถนนพหลโยธิน กรุงเทพมหานครสู่ปทุมธานี ลพบุรี ทางหลวงหมายเลข 2 ถนนมิตรภาพ ผ่านจังหวัดนครราชสีมา และถนนสายรอง หมายเลข 3 เชื่อมต่อจังหวัดนครนายก ปราจีนบุรี และสระแก้ว โดยข้อมูลระหว่างปี 2546-2551 พบว่า จังหวัดสระบุรี มีการค้ายาเสพติด การแพร่ระบาดในพื้นที่เสี่ยงและประชาชน มีพฤติกรรมเสพยาเสพติดตามแหล่งมั่วสุมต่างๆ ทั้งในชุมชนเมือง และเขตรอยต่อระหว่างจังหวัด

ที่ยังพบว่า มีหมู่บ้านและชุมชนหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยจังหวัดสระบุรียังมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และมีประชากรอยู่หนาแน่น เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ทำให้ได้รับผลกระทบจากปัญหาเสพติดเช่นเดียวกับอีกหลายจังหวัด โดยเดือนตุลาคม 2551-เดือนกุมภาพันธ์ 2552 ที่ผ่านมามีจังหวัดสระบุรีได้ดำเนินการปราบปรามยาเสพติดรวม 308 ราย ภายหลังการดำเนินการปราบปราม จับกุม บำบัดและฟื้นฟูผู้ที่มีปัญหาเสพติดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แยกเป็นระบบสมัครใจ 10 ราย ระบบบังคับบำบัด 267 ราย และระบบต้องโทษ 31 ราย ซึ่งปัจจุบันจังหวัดมีจำนวนผู้ต้องขังประมาณ 2,010 คน พบว่า ส่วนใหญ่ต้องโทษด้วยคดียาเสพติด ดังนั้น การสร้างศูนย์ “บ้านพักใจ” ที่จังหวัดสระบุรีนี้จะสามารถรองรับผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดแล้วจากจังหวัดใกล้เคียงในภาคกลาง แม้แต่จากกรุงเทพฯ เพราะมีพื้นที่เพียงพอในการสร้างเป็นแหล่งพักพิงและเป็นศูนย์นำร่องต้นแบบต่อผู้ติดยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดแล้วแต่ยังไม่สามารถกลับคืนสู่ครอบครัวหรือหมู่บ้านและชุมชนได้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม ที่ยังไม่เอื้ออำนวย เพื่อให้ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดได้มาสร้างความพร้อมด้านสุขภาพร่างกาย มีภูมิคุ้มกัน มีจิตใจที่เข้มแข็ง มีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพการงาน และมีงานทำที่มั่นคงก่อนกลับไปสู่ครอบครัวและชุมชน เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดหันกลับไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดอีกต่อไป และเรียนรู้ที่จะอยู่กับสังคมที่ปลอดภัยโดยใน ปีงบประมาณ 2550 สำนักงานป.ป.ส.ภาค 1 ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจำนวน 1,300,000 บาท (หนึ่งล้านสามแสนบาทถ้วน) เพื่อจัดทำโครงการนำร่องในการจัดตั้งแหล่งพักพิงให้แก่ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด และประสานกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นผู้จัดหาสถานที่และบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้ชื่อว่า **บ้านพักใจจังหวัดสระบุรี** เป็นแหล่งพักพิงให้แก่ผู้บำบัดยาเสพติดหรือผู้ที่อยู่ระหว่างกระบวนการบำบัดรักษาให้ได้รับการดูแลด้านปัจจัย 4 และให้การพัฒนาศักยภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม อาชีพ การศึกษา การป้องกันตนเอง และการฝึกทักษะการปฏิเสธยาเสพติด เรียนรู้ที่จะอยู่ในสังคมที่ปลอดภัยโดยรวมทั้งการบริการด้านสิทธิประชาชน ต่อมาในปี 2551 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด และตัดวงจรการแพร่ระบาดของยาเสพติด จึงได้สนับสนุนงบประมาณการดำเนินงานของบ้านพักใจจังหวัดสระบุรีอย่างต่อเนื่องและจัดตั้งบ้านพักใจจังหวัดสระบุรีขึ้นเป็น **หน่วยงานราชการ**เมื่อปี 2550 และในปี 2552 ได้โอนย้ายเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สำนักบริการสวัสดิการสังคม โครงการการจัดการองค์ความรู้ “วิธีการพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด บ้านพักใจ จ.สระบุรี”. (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 2557). หน้า 4-5



ดังนั้น การวิจัยบ้านพักใจจังหวัดสระบุรีนี้จะทำให้เห็นถึงรูปแบบ กระบวนการ และยุทธศาสตร์ ในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร โดยเฉพาะการใช้หลักทางพระพุทธศาสนาที่ได้นำหลักโอวาท ปาติโมกข์ที่เป็นหลักการสำคัญของพระพุทธศาสนาในจุดยืนและแนวทางการยึดถือปฏิบัติสำหรับ สงฆ์และพุทธศาสนิกชนทั้งหลาย<sup>6</sup> ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ โดยการวิจัยนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าหรือสภาพการณ์จริงที่เกิดขึ้นแล้วนำย้อนกลับไปสรุปสู่องค์ความรู้ ซึ่งเป็น สิ่งที่สังคม ภาครัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องการเพื่อนำไปสร้างประโยชน์อย่างมากต่อการแก้ไข ปรับปรุง พัฒนา และการนำไปใช้เป็นต้นแบบในการสร้างศูนย์หรือบ้านอื่นๆ ต่อไป ที่จะช่วยให้ผู้ที่ผ่านการบำบัด การเสถียรแล้วกลับคืนสู่สังคมอย่างมีศักยภาพด้วยความเชื่อมั่น ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระ ผู้อื่น สามารถเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาครอบครัว ชุมชน และเรียนรู้ที่จะอยู่ในสังคมได้อย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามหลักพระพุทธศาสนาของบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี
2. เพื่อศึกษากระบวนการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามหลักพระพุทธศาสนาของบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี
3. เพื่อศึกษายุทธศาสตร์การสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามหลักพระพุทธศาสนาของบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี

### นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

**รูปแบบ** หมายถึง ลักษณะของการถ่ายทอดความคิด ความรู้ ความเข้าใจ วิธีการทำงาน ตลอดจนจินตนาการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือชุมชนใดชุมชนหนึ่งต่อเรื่องราวหรือปรากฏการณ์ ใดๆ ให้ออกมาในการสื่อสารรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

**ยาเสถียร** หมายถึง สารใดๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือได้จากธรรมชาติ หรือจากการสังเคราะห์ ที่เสถียรเข้าไปแล้วจะเกิดความต้องการทั้งทางร่างกายและจิตใจต่อไปโดยไม่สามารถหยุดเสถียรได้ และ จะต้องเพิ่มปริมาณมากขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดจะทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บต่อร่างกายและจิตใจขึ้น

<sup>6</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2546), หน้า 373.



**กระบวนการสร้างสังคมปลอดยาเสพติด** หมายถึง วิธีและขั้นตอนการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 : คัดเลือกชุมชนเป้าหมาย ขั้นตอนที่ 2 : สืบสภาพชุมชน ขั้นตอนที่ 3 : พบผู้นำชุมชนตามกลุ่มเป้าหมาย ขั้นตอนที่ 4 : เลือกผู้นำธรรมชาติ ขั้นตอนที่ 5 : รมรงค์ประชาสัมพันธ์ ขั้นตอนที่ 6 : คัดแยกผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ขั้นตอนที่ 7 : การรับรองครัวเรือน ขั้นตอนที่ 8 : ใช้มาตรการทางสังคม และขั้นตอนที่ 9 : รักษาสถานะชุมชนเข้มแข็ง

**หลักพระพุทธศาสนา** หมายถึง แนวทาง วิธีการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และปัญญาตามหลักโอวาทปาฏิโมกข์คือ หลักการ 3 ประการ อุดมการณ์ 4 ประการ และวิธีการ 6 ประการ ดังนี้

**หลักการ 3 ประการ** คือ

- 1) การไม่ทำบาปทั้งปวงไม่ว่าจะด้วยกาย วาจา และใจ
- 2) การทำกุศลให้ถึงพร้อมได้แก่ การทำความดีทุกอย่าง และ
- 3) การทำจิตใจให้ผ่องใสด้วยการละบาปทั้งปวง ถือศีลและบำเพ็ญกุศลให้ถึงพร้อมด้วยการปฏิบัติสมณะและการวิปัสสนากัมมัฏฐาน

**อุดมการณ์ 4 ประการ** คือ

- 1) ความอดทน คือ การอดกลั้นไม่ทำบาปทั้งกาย วาจา ใจ
- 2) ไม่เบียดเบียน คือ การงดเว้นจากการทำร้าย รบกวนหรือเบียดเบียนผู้อื่น
- 3) ความสงบ คือ ปฏิบัติตนให้สงบทั้งกาย วาจา และใจ
- 4) การดับทุกข์ของชีวิตที่เป็นเป้าหมายสูงสุดในพระพุทธศาสนา (นิพพาน)

**วิธีการ 6 ประการ** คือ

- 1) ไม่ว่าร้าย คือ ไม่กล่าวให้ร้ายหรือโจมตีใคร
- 2) ไม่ทำร้าย คือ ไม่เบียดเบียนผู้อื่น
- 3) สำรวมในปาฏิโมกข์ คือ ความเคารพพระเบียบวินัย กติกา กฎหมาย ขนบธรรมเนียม ประเพณี ที่ตั้งงามของสังคม
- 4) รู้จักประมาณ คือ รู้จักพอดี พอกินพออยู่
- 5) อยู่ในสถานที่สงบสงัด คือ อยู่ในสถานที่ที่สงบและมีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมและ
- 6) การฝึกหัดจิตใจให้สะอาด คือ การชำระจิตใจให้ขาวรอบเสมอ

**ยุทธศาสตร์การสร้างสังคมปลอดยาเสพติด** แนวทาง วิธีการ รูปแบบของการบริหาร และการพัฒนาเพื่อขับเคลื่อนองค์การไปสู่ความสำเร็จโดยการบูรณาการองค์ความรู้จากศาสตร์สมัยใหม่ และหลักพระพุทธศาสนา ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่

**ส่วนที่ 1** การวางแผนยุทธศาสตร์แบบสามเส้า (The Triangle Strategic Formulation) ได้แก่ การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร (Capturing the Business Vision)  
การกำหนดพันธกิจ (Mission)  
การกำหนดโครงสร้างขององค์กร (The Institutional Structure)  
การกำหนดจุดยืนในการแข่งขัน (Competitive Positioning)  
การกำหนดยุทธศาสตร์ (The Strategic Agenda)

**ส่วนที่ 2** การนำยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติและการประเมินผลอย่างเป็นพลวัตรที่มีพลังความคิดใหม่และต่อเนื่อง (The Dynamic and Continuous Strategic Implementation and Evaluation) ได้แก่ การกำหนดแผนปฏิบัติการ (Define action plans)  
การเชื่อมโยงระบบการวัดผลกับวัตถุประสงค์ (link measurement system to objectives)  
การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ (Execute the active plans)  
การเรียนรู้จากการดำเนินการ (Review learning)  
การดำเนินการตามที่ปรับปรุง (Sustain the improvement)  
การดำเนินการหลักการ (Institutionalization)  
การทบทวนแผนตามวงรอบ (Annual Renewal)

การปรับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (Improve strategic management process)

**ส่วนที่ 3** กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ 7 ประการ คือ

1. กระบวนการเชิงบูรณาการแบบสามเส้า (The Triangle)
2. การมีส่วนร่วม (Participation)
3. กระบวนการบริหารอย่างเป็นพลวัตรที่มีความคิดใหม่และต่อเนื่อง (The Dynamic and Continuous)
4. ระบบข้อมูลในการบริหาร (MIS: Management information System)
5. การวิจัยและพัฒนา (Research and Development)
6. กระบวนการคุณภาพ (Plan-Do-Study-Act Cycle)
7. กระบวนการปรับแต่ง (The Adaptive Process)

**บ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี** เป็นสถานที่ฟื้นฟูผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด ที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสำนักบริการสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดได้รับการพัฒนาศักยภาพ ฟื้นฟูร่างกาย จิตใจ สร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพ ทำให้ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดสามารถกลับคืนสู่ครอบครัวและสังคมได้ เรียนรู้การอยู่ในสังคมปลอดภัยเสถียร ไม่กลับมาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก และทำให้เป็นศูนย์ต้นแบบให้แก่บ้านหรือศูนย์ในลักษณะนี้ที่จะสร้างต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบบศึกษาข้อเท็จจริงจากสภาพการณ์จริงไปสรุปสู่องค์ความรู้ (Expo Factor Research) ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์หลักพระพุทธศาสนาที่ใช้ในรูปแบบ กระบวนการ และยุทธศาสตร์ในการสร้างสังคมปลอดภัยของบ้านพักใจ จ.สระบุรี

2. **ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** ประชากรศึกษา คือ ผู้ที่อยู่หรือทำงานหรือเกี่ยวข้องกับบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรีโดยจะทำการสุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้วยวิธีแบบบังเอิญนั่นคือ ผู้ที่ปฏิบัติการณ์ วันที่ไปเก็บข้อมูล ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 74 คน ซึ่งมาจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ครู และผู้ดูแลที่ทำงานอยู่ในบ้านพักใจ ซึ่งใช้การสุ่มแบบบังเอิญ ได้ทั้งหมด 11 คน

กลุ่มที่ 2 ผู้ที่ได้รับการบำบัดหรือเยียวยาแล้วมาพักฟื้นเพื่อการปรับตัวคืนสู่สังคมของบ้านพักใจ ที่ซึ่งใช้การสุ่มแบบบังเอิญได้ทั้งหมด 54 คน

กลุ่มที่ 3 บุคคลในชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของบ้านพักใจ ซึ่งใช้การสุ่มแบบบังเอิญ ได้ทั้งหมด 9 คน

**การวิเคราะห์ข้อมูล** การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อเท็จจริงหรือสภาพการณ์จริงที่เกิดขึ้นแล้วนำย้อนสรุปสู่องค์ความรู้ (Expo Factor Research) จึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำข้อมูลที่ได้จากทั้ง 3 กลุ่ม ใน 5.1.1 มาวิเคราะห์ร่วมกันหาข้อมูลที่ตรงกันจากทุกกลุ่ม ในหลักพระพุทธศาสนาที่ใช้ในการสร้างสังคมปลอดภัยของบ้านพักใจสระบุรี

### 3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย มีขั้นตอนดังนี้

ก. วิจัยเอกสาร เพื่อรวบรวมข้อมูล แนวคิดและผลงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ใช้ในการสร้างเครื่องมือ กำหนดทิศทาง กรอบการศึกษา โดยเฉพาะจากนโยบายและวัตถุประสงค์การสร้างบ้านพักใจ สระบุรีของรัฐบาลรวมทั้งระบบในการดำเนินการบริหารจัดการ

ข. สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้างปลายเปิดถึงหลักพระพุทธศาสนาที่ใช้อยู่ในรูปแบบกระบวนการ และยุทธศาสตร์ของการสร้างสังคมปลอดภัยในบ้านพักใจ สระบุรี โดยใช้โครงสร้างและเนื้อหาตามนิยามของแผนงานและโครงการวิจัยนี้รวมทั้งข้อมูลจากเอกสารในข้อ ก. และมีนิยามของหลักพระพุทธศาสนาตามนิยามของวิจัยนี้แจกให้ประกอบการตอบ (ดูภาคผนวก ข) แล้วหาคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ หลังจากนั้นนำไปอบรมวิธีใช้ให้กับเจ้าหน้าที่รวบรวมข้อมูลของโครงการโดยมีการหาค่าความเชื่อมั่นในการเก็บข้อมูลด้วยการทดสอบค่า intercorrelation ของผู้สัมภาษณ์ 2 คน ด้วยค่าที่ไม่ต่ำกว่า 0.98

#### 4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยนั้น มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ก. ลงพื้นที่ทำการติดต่อและคุศสภาพกลุ่มผู้ให้ข้อมูล แล้วทำการนัดหมายการสัมภาษณ์
- ข. ลงพื้นที่เก็บข้อมูล แล้วนำข้อมูลที่ได้นำวิเคราะห์และสรุปผล
- ค. จัดทำรายงานผลแล้วนำไปสรุปผลร่วมกับแผนงานวิจัย และนำเสนอต่อชุมชน/เผยแพร่ต่อมวลชนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการใช้งานต่อไปทั้งในการปฏิบัติงานและทางวิชาการต่อไป

#### สรุปผลการวิจัย

##### 1. ผลของการใช้หลักพระพุทธศาสนาในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร

บ้านพักใจสระบุรีมีเป้าหมายของการดำเนินงานการพัฒนาอยู่ใน 3 ระดับคือ *ระดับปัจเจก* : การดับทุกข์ จากยาเสพติด (ปลดทาสให้เป็นไท ปลดใจจากยาเสพติด) *ระดับองค์กร* : การสร้างสุภาวการณ์เอื้ออาทร เพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเอง เรียนรู้ เชื่อมมัน ในการเป็นองค์กรต้นแบบ และ*ระดับครอบครัว* : เพื่อพัฒนาศักยภาพผู้บำบัดยาเสพติดระดับครอบครัวและชุมชน การสร้างครอบครัวและชุมชนให้เข้มแข็ง (ยั่งยืน) มีความสุขเกิดความมั่นคงในครอบครัวและชุมชน ย่อมส่งผลให้เกิดสันติสุขในครอบครัวและชุมชน โดยทุกคนมีคุณค่าและมีส่วนร่วมในการสร้างพื้นที่ความสุขในอนาคตร่วมกัน ซึ่งจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยพบว่า ในการดำเนินงานตามเป้าหมายของบ้านพักใจฯ เพื่อการพัฒนาศักยภาพและอาชีพและสร้างสังคมเป็นสุขปลอดภัยเสถียรในทั้ง 3 ระดับนั้น มีการประยุกต์ใช้ *หลักพระพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้ทั้งหลักการ 3 ประการ อุดมการณ์ 4 ประการ และวิธีการ 6 ประการ* ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือ “*หลักโอวาทปาฏิโมกข์*” ที่เป็นหลักการสำคัญทางพระพุทธศาสนาที่พระพุทธองค์ได้ทรงแสดงจุดยืนและแนวทางในการปฏิบัติตนของพระภิกษุ และข้อยึดถือปฏิบัติสำหรับคฤหัสถ์ไว้อย่างเด่นชัดและชัดเจนทั้งใน*แง่รูปแบบ อุดมการณ์ หลักการ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติ* คำสอนเรื่องโอวาทปาฏิโมกข์นี้เป็นหัวใจสำคัญของพระพุทธศาสนา เป็นหลักสรุปของพระพุทธศาสนา โดยยึดหลักของไตรสิกขา คือ *ศีล สมาธิ ปัญญา และ มรรค 8* เป็นหลักในการปฏิบัติโดยเบื้องต้นคือ การรักษาศีล 5 ธรรม 5 ทำภาวนาสมาธิ<sup>7</sup> รู้จักธรรมของ *อริยสัจ 4* ทำให้ได้หัวใจพระพุทธศาสนาคือ *จิตจะขาวรอบเป็นปรีโยทปนะ* ชาวพุทธที่ปฏิบัติตนด้วยการแสดง*ความกตัญญูทเวที* ต่อผู้ที่มีพระคุณ รู้จักใช้หลัก *อิทธิบาท 4 พรหมวิหาร 4 หิริโอตตปปะ* ในการทำกิจการงานและปฏิบัติตนต่อผู้อื่น *อดทน รู้จักละอาย*

<sup>7</sup> เจษฎากรณ์ รอดภัย, การศึกษาวิเคราะห์หลักโอวาทปาฏิโมกข์ในทัศนะของพระเถระในประเทศไทย วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2555, หน้า (2)

และกลัวต่อบาป ก็จะทำให้มีชีวิตที่เป็นสุข รวมทั้งการรู้จักใช้หลัก **ขรവാธธรรม 4** **สาราณียธรรม 6** และ**สังคหัตถุ 4** ประกอบในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมกับบุคคลอื่นๆ รู้จักมีส่วนร่วม เอื้ออาทร มีจิตอาสาที่จะสามารถประยุกต์ตนเข้าได้กับทุกกลุ่มทุกองค์กร **สร้าง ความเข้าใจและความสามัคคี** และการรู้จักใช้หลักการบริหารหรือประพฤตินิติปฏิบัติตนต่อครอบครัว กลุ่ม ชุมชน และสังคม ไม่เป็นภาระ ฟังพาดตนเองด้วยหลัก **สปปุริสธรรม 7** ประกอบกับหลักโอวาทปาฏิโมกข์แล้วก็จะทำให้บุคคลอยู่ร่วมกันได้ด้วย **ความสันติภาพอย่างสงบสุข**

นอกจากหลักทางพระพุทธศาสนาที่กล่าวแล้วผลของการวิจัยนี้ยังพบว่า ในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจสระบุรียังใช้ **แนวการสื่อสารเชิงพุทธ** ใช้ปิยวาจา สามารถเข้าใจ มีความเห็นอกเห็นใจกันและกัน สร้างการเป็นกัลยาณมิตร ทำให้มีบรรยากาศที่อบอุ่นใจ และมีการใช้ **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริรัชกาลที่ 9** ที่สอนให้รู้จักประมาณตน พออยู่ พอกิน รวมทั้งการสร้าง **ความเชื่อและความรู้สึกในเชิงมนคติของบ้านพักใจสระบุรี** เพื่อให้เกิดความผูกพันเชิงจิตวิทยาว่าเป็นบ้านหรือเคยเป็นที่ที่ตนจะกลับมาเพื่อปรับสภาพเดิมๆ ให้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี มีชีวิตใหม่ และใช้หลัก **5 ส.** ในการทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์เพื่อให้รู้จักความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาดตา ยิ่งกว่านั้นยังพบว่า **ระบบการบริหารจัดการ กิจกรรมและเทคนิคเชิงคลินิกและจิตวิทยา** ที่ใช้ในการพัฒนาสมาชิกนั้นมีประสิทธิภาพอย่างมาก แต่ที่สำคัญที่ทำให้บ้านพักใจสระบุรีประสบความสำเร็จในการดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายคือ **บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ทั้งผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ครู พี่เลี้ยง และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายที่มีความตั้งใจ และทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่** ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าชื่นชมอย่างยิ่งที่ประเทศไทยมีบุคลากรเช่นนี้ที่ช่วยให้ประเทศชาติได้พัฒนาคนดีคืนสู่สังคม

## 2. สรุปผลของหลักพระพุทธศาสนาที่ใช้ในรูปแบบการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามของบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี ดังตารางต่อไปนี้

รูปแบบการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรตามหลักพุทธศาสนา	รูปแบบที่ใช้
<p>ลักษณะการถ่ายทอดความคิด ความรู้ ความเข้าใจ วิธีการทำงาน</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้การเรียนการสอนในและนอกห้องเรียน และในการทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยหลักโอวาทปาฏิโมกข์ ไตรสิกขา รักษาศีล 5-ธรรม 5 มรรค 8 อริยสัจ 4 อิทธิบาท 4 เช่น การทำภาวนาสมาธิ ไหว้พระสวดมนต์ทุกวันเช้า-เย็น รวมทั้งหลักพรหมวิหาร 4 ทิริโอดัปะ ความกตัญญู และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริรัชกาลที่ 9 เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาตน การดำเนินชีวิตที่ปลอดภัยจากสารเสพติด</li> <li>2. ใช้การอบรมด้วยวิทยากรทางศาสนาแนะแนวทาง ดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นด้วยหลักสัปปริสธรรม 7 ขรวาสาธรรม 4 สาราณียธรรม 6 และสังคหวัตถุ 4 และการใช้วิธีเพื่อนช่วย/บอกต่อ/สอนเพื่อน ทำกิจกรรมร่วมกันด้วยปิยวาจา การสื่อสารเชิงพุทธ</li> <li>3. ให้การปรึกษา กลุ่มบำบัด เพื่อแก้ไขปัญหาข้อข้องใจ และแนะแนวการปฏิบัติเป็นรายบุคคลและรายกลุ่มด้วยหลักพระพุทธศาสนา ร่วมกับหลักทางจิตวิทยา</li> <li>4. จัดสภาพสิ่งแวดล้อมของบ้านพักใจให้ปลอดภัยจากสารเสพติด เป็นแหล่งเอื้ออาทร ใช้หลักคุณธรรมนำทางในการดำเนินชีวิต</li> <li>5. มีการตรวจสารเสพติดเป็นประจำด้วยพรหมวิหาร 4</li> <li>6. สร้างความเชื่อและความรู้สึกในเชิงมนโคตต่อบ้านพักใจ มีสัจจะจริงใจ ให้ความรัก กตัญญูต่อกัน</li> <li>7. อบรมและสร้างคุณสมบัติในการทำงานด้วยหลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวในข้อ 1. แก่เจ้าหน้าที่ และผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้รับการบำบัดเหมือนคนในครอบครัว</li> </ol>
<p>รูปแบบการสื่อสาร</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ใช้การสื่อสารเชิงพุทธเน้นการสื่อสารสองทางที่สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้ในห้องเรียนและในบ้าน เป็นอิสระในการสื่อสาร</li> <li>2. ปากต่อปาก/สื่อปฏิบัติการจิตวิทยาบุคคล</li> <li>3. ใช้ผู้รับบริการเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์</li> <li>4. พุดคุย แลกเปลี่ยนความคิด บอกเล่า ในการประชุมหรือรวมกลุ่มกัน ทำกิจกรรมต่างๆ</li> </ol>

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า รูปแบบในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจสระบุรีใช้ระบบการเรียนรู้การสอนทั้งในและนอกห้องเรียน การทำกิจกรรมปฏิบัติ และการสื่อสารเชิงพุทธเป็นหลักในการถ่ายทอดความคิด ความรู้ ความเข้าใจ วิธีการทำงาน และระบบสื่อสารของการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรด้วยหลักทางพระพุทธศาสนา

### 3. สรุปผลหลักพระพุทธศาสนาที่ใช้ในกระบวนการการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจจังหวัดสระบุรี

ผลพบว่าในทุกขั้นตอนของกระบวนการการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจสระบุรีจะมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมของโอวาทปาติโมกข์ ไตรสิกขา มรรค 8 กาวนา 4 อริยสัจ 4 อิทธิบาท 4 หิริโอตตัปปะ พรหมวิหาร 4 สาราณียธรรม 6 ฆราวาสธรรม 4 สังคหวัตถุ 4 สปัจริยธรรม 7 และแนวคิดของการสื่อสารเชิงพุทธ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ ร.9 และความเชื่อเพื่อสร้างมโนคติของบ้านพักใจ ซึ่งการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ขั้นตอนของกระบวนการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนาตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการและหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 1 : คัดเลือกชุมชนเป้าหมาย (ชุมชนในการวิจัยนี้หมายถึง กลุ่มที่ผู้รับบริการของบ้านพักใจฯ ได้เป็นสมาชิกอยู่)	ใช้	ใช้	ใช้	- ครั้งแรกที่สมาชิกเข้าบ้านจะถูกตรวจแยกเข้ากลุ่มตามสภาพอาการเสพยา ที่แบ่งเป็น 3 กลุ่ม (ดังกล่าวแล้ว) กลุ่ม C ที่ยังต้องการการบำบัดดูแลใกล้ชิดและไม่ได้เข้าโปรแกรมการพัฒนาศักยภาพและฝึกอาชีพของบ้านพักใจฯ เพราะสภาพยังไม่พร้อม ดังนั้น กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยนี้จะเป็นกลุ่ม A และ B เท่านั้น ทั้งสองกลุ่มนี้จะถูกแยกเข้ากลุ่มย่อยตามระดับการศึกษาและวิชาชีพที่สมาชิกถนัดและสมัครใจด้วย โดยมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน



ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 2 : สืบสภาพชุมชน (ชุมชนในการวิจัยนี้ หมายถึง กลุ่มที่ผู้รับบริการของบ้านพักใจฯ ได้เข้าเป็นสมาชิกอยู่)	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมื่อสมาชิกเข้ากลุ่ม เจ้าหน้าที่จะให้การปรึกษาดูแลการทำตามตารางและเข้าร่วมกิจกรรม รวมทั้งการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น โดยมีการวัดผลงานโดยครูผู้สอน</li> <li>- ทุกกลุ่มย่อยจะมีการบันทึกพฤติกรรมการทำตามกฎ ระเบียบ กิจกรรมต่างๆ และสภาพการอยู่กับบุคคลอื่นๆ ของสมาชิกโดยเจ้าหน้าที่และหัวหน้ากลุ่มย่อยด้วย</li> <li>- ตรวจสอบเสถียรอย่างสม่ำเสมอ วัดความจงรักภักดีต่อองค์กร ความเชื่อและมโนคติต่อบ้านพักใจ และความมีจิตอาสา</li> <li>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 3 : พบผู้นำชุมชน ตามกลุ่มเป้าหมาย (ชุมชนใน การวิจัยนี้ หมายถึง กลุ่มที่ผู้รับ บริการของบ้านพักใจฯ ได้เข้า เป็นสมาชิกอยู่)	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในแต่ละกลุ่มย่อยจะทำการเลือกผู้นำกลุ่มกันเองเพื่อคุมและแบ่งหน้าที่การช่วยเหลือในงานและกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการอยู่ร่วมกันด้วยความสงบ</li> <li>- มีการประชุมผู้นำกลุ่มย่อยทุกเดือนหรือที่มีจำเป็น และให้การปรึกษาจากเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาหรือวางแผน</li> <li>- ผู้นำกลุ่มจะประชุมสมาชิกในกลุ่มเป็นประจำเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลและวางแผนงาน บางครั้งเจ้าหน้าที่ร่วมฟังและให้การปรึกษาและพาไปดูงานที่อื่น</li> <li>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน</li> </ul>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนียมของการวิจยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 4 : เลือกผู้นำ ธรรมชาติ	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในแต่ละกลุ่มย่อยเจ้าหน้าที่ หัวหน้ากลุ่มและสมาชิกในกลุ่ม จะค้นหาสมาชิกที่โดยธรรมชาติมีนิสัยชอบช่วยเหลือ มีสัมพันธ์ภาพที่ดี เอื้ออาทร มีน้ำใจ กล้าตัดสินใจนำเพื่อนๆ เพื่อเป็นผู้ช่วยหัวหน้ากลุ่มในการดูแลเพื่อนๆ ในกลุ่มด้วย</li> <li>- ให้ผู้นำธรรมชาตินั้นเข้าร่วมประชุมกับหัวหน้ากลุ่มด้วยโดยมีการวัดจิตอาสา และมีสัจจะเด็ดขาด กล้าหาญ จริงใจ รับฟังผู้ดูแล คุณครู เคารพในระเบียบวินัย กติกาของบ้านพักใจ และช่วยเพื่อนด้วยความสุภาพ ซื่อสัตย์</li> <li>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 5 : รณรงค์ ประชาสัมพันธ์	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้หลักการสื่อสารเชิงพุทธโดยเฉพาะการสื่อสารสองทางทั้งในห้องเรียนและในบ้านหรือในระหว่างการทำกิจกรรมต่างๆ และการสื่อสารแบบปากต่อปาก และสื่อปฏิบัติการจิตวิทยาคุศล รวมทั้งใช้ผู้รับบริการและบุคคลในบ้านเป็นสื่อในการประชาสัมพันธ์ด้วยตนเอง</li> <li>- ใช้การพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูลในการประชุม การเรียน การรวมกลุ่มทำกิจกรรมต่างๆ เขียนรายงาน เรียงความ หรือประชาสัมพันธ์ด้วยการจำหน่ายผักปลอดสารพิษที่สมาชิกช่วยกันปลูกและเหลือจากการกินของคนในบ้านแก่คนภายนอกในชุมชน (การพอออยู่พอกิน) และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์คุณสมบัติของสมาชิกที่ฝึ กวิชาชีพระ็จแก่ผู้ประกอบการหรือผู้จ้างงานและเพื่อนร่วมงานในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียง</li> </ul>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 6 : แยกผู้มีพฤติกรรม เกี่ยวข้องกับยาเสพติด	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ครั้งแรกที่เข้ามาจะมีการตรวจบันทึก ตำหนิรูปพรรณสมาชิกเพื่อใช้เป็น ข้อสังเกตบุคคลและเป็นหลักฐานใน การติดตามตัวสมาชิกได้</li> <li>- ตรวจสอบสารเสพติดทุกอาทิตย์ พร้อม ให้ความรู้ด้านกฎหมาย พิษภัยของ ยาเสพติด</li> <li>- ให้ดื่มน้ำสมุนไพรในตอนเช้า งดดื่ม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เครื่องดื่มที่มี คาเฟอีน หรือเครื่องดื่มบำรุงกำลัง งด สูบบุหรี่</li> <li>- นำสมาชิกออกปฏิบัติงานนอกบ้าน เพื่อทดสอบความพร้อมและการต้านยา</li> <li>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนิน งาน</li> </ul>
ขั้นตอนที่ 7 : การรับรองครัว เรือน	ใช่	ใช่	ใช่	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตั้งแต่วันแรกสมาชิกฯ จะต้องลง ทะเบียนและรายงานตัวทันทีต่อ เจ้าหน้าที่แล้วจะไปเข้ากลุ่มพร้อม รายงานตัวเป็นสมาชิกของกลุ่มย่อย กับเจ้าหน้าที่และผู้นำกลุ่มเพื่อบันทึก ลงทะเบียนต่อบ้านพักใจฯทันที</li> <li>- สมาชิกฯ ทุกคนจะต้องเข้าร่วม กิจกรรมตามกลุ่มของตนโดยมีครู เจ้าหน้าที่ หัวหน้ากลุ่มและเพื่อนใน กลุ่มช่วยกันตรวจดูแลและบันทึก ทุกครั้งและทุกวัน</li> <li>- ทุกกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นจะต้องได้รับการ ยอมรับและบันทึกโดยเจ้าหน้าที่ของ บ้านพักใจฯ โดยมีผู้นำกลุ่มทำหน้าที่ บันทึกความประพฤติและกิจกรรมของ สมาชิกในกลุ่มทุกคน</li> <li>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนิน งาน</li> </ul>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 8 : ใช้มาตรการทาง สังคม	ใช่	ใช่	ใช่	<p>- มาตรการทางสังคมจะเป็นการใช้กิจกรรมเป็นหลักเกณฑ์ เช่น สมาชิกที่เฝ้าเสพติดมานานจะมีน้ำหนักมากทำให้มีปมด้อยก็จะถูกจัดให้ออกกำลังกายและกิจกรรมที่ใช้แรงมาก เช่น ขุดดินแปลงเกษตร ถางป่า ขุดบ่อขยะหรือตั้งแต่แรกเข้าบ้านสมาชิกจะถูกตรวจร่างกายเพื่อเอามูกที่ฝึงอวัยวะเพศออก แต่ถ้าคนใดเฝ้าฝืนอีกจะได้รับโทษด้วยการทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์หรือขยายวันพัฒนาศักยภาพไปอีก 1 เดือน และถูกส่งตัวให้ตำรวจในข้อหาไม่มีใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ หรือในการทำกิจกรรมส่วนตัวบางครั้งมีการทะเลาะวิวาทเพราะสมาชิกที่แข็งแรงแกล้งรุ่มน่องที่มีพฤติกรรมรักร่วมเพศจึงมีการจัดเจ้าหน้าที่และผู้นำกลุ่มคอยดูแลและคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยถ้าสมาชิกคนใดไม่ทำกิจกรรมส่วนตัว ก็จะถูกเรียกให้ทำทันที ซึ่งจะมีการตรวจความสะอาด เช่น เล็บมือ-เท้า การตัดผม เป็นประจำเพื่อป้องกันเชื้อโรคทางผิวหนังที่ติดต่อได้</p> <p>- มีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
ขั้นตอนที่ 9 : รักษาสถานะ ชุมชนเข้มแข็ง	ใช้	ใช้	ใช้	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้การพัฒนาการศึกษาและสติปัญญาของสมาชิกเป็นรายบุคคลและเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อจิตใจด้วยหลักธรรมและแนวคิดดังกล่าวข้างต้นในการดำเนินงาน</li> <li>- ใช้การดูแลสมาชิกเหมือนครอบครัวโดยเจ้าหน้าที่พร้อมจะรับฟังทุกปัญหาให้การปรึกษา ให้โอกาส/อภัย ยอมรับการตัดสินใจ ให้กำลังใจ ด้วยปิยวาจา</li> <li>- ใช้กิจกรรมประชุมกลุ่ม/กลุ่มบำบัดที่จัดทุกวันเสาร์ สมาชิกต้องเข้าร่วมในกิจกรรมทุกครั้ง เช่น การตอบคำถามที่สมาชิกคับข้องใจ เลือกผู้นำหรือผู้แทนสมาชิก การทำสัญญาระหว่างผู้รับบริการกับครอบครัว การร้องเพลงและเต้นรำ</li> <li>- สมาชิกทุกคนต้องทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ด้วยวิธี 5 ส.</li> <li>- ใช้เทคนิคการเยี่ยมบ้านที่สามารถสร้างขวัญและกำลังใจเป็นอย่างมากและเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวและสภาพแวดล้อมของสมาชิกเพื่อการวางแผนในการคืนสมาชิกคืนสู่สังคม</li> <li>- ใช้ การติดตามผลหลังส่งกลับภูมิลำเนาเดิม จำนวน 3 เดือนหรือ 1 ปี เพื่อรวบรวมข้อมูลไว้เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงให้เป็นประโยชน์ต่อไป</li> </ul>

#### 4. สรุปผลหลักพระพุทธศาสนาที่ใช้ในยุทธศาสตร์การสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจ จังหวัดสระบุรี

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่าทุกขั้นตอนของยุทธศาสตร์ในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจสระบุรีนั้นใช้**หลักพระพุทธศาสนาตามแนววิจัย**ซึ่งก็คือ **หลักโอวาทปาฏิโมกข์** และมีการใช้หลักธรรมอื่นๆ ร่วมด้วยคือ มีการใช้หลัก **ไตรสิกขา มรรค 8 เบญจศีลเบญจธรรม และภาวนา 4** เป็นรูปแบบแนวทางในการดำเนินงาน รวมทั้งเน้นการใช้หลักอริยสัจ 4 เป็นวิธีในการแก้ปัญหาหรือดับทุกข์หรือเข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้นในชีวิต และใช้ **อิทธิบาท 4 ทริโอดัปปะ-ธรรมคัมภีร์ครองโลก และพรหมวิหาร 4** เป็นยุทธศาสตร์ในการเรียน ทำงาน ทำกิจกรรม ทำอาชีพและครองชีวิต ใช้**หลักสารณียธรรม 6 สังคหวัตถุ 4 และฆราวาสธรรม 4** เป็นยุทธศาสตร์ในการที่จะอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างสันติสุข ใช้**หลักสัปปุริสธรรม 7** เป็นพฤติกรรมของการเป็นผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่มหรือหัวหน้าครอบครัวหรือหัวหน้าชุมชน และใช้แนวทางของ**ความกตัญญูกตเวที การสื่อสารเชิงพุทธ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริรัชกาลที่ 9 กิจกรรม 5 ส. และความเชื่อและความรู้สึกในเชิงมนโคติของบ้านพักใจสระบุรี** เป็นยุทธศาสตร์ในการทำให้ชีวิตบรรลุเป้าหมายของชีวิตไม่กลับไปสู่เส้นทางทำลายตนเองอีก สามารถอยู่กับครอบครัว ชุมชน และสังคมได้อย่างเป็นสุขไม่เป็นภาระ พึ่งพาตนเองได้ด้วยความรู้ความสามารถของตนเอง ซึ่งผลขั้นตอนของยุทธศาสตร์ในการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรของบ้านพักใจ สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ขั้นตอนของกระบวนการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนาตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการและหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
<b>ส่วนที่ 1</b> 1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร	ใช้	ใช้	ใช้	- เป็นโครงการนำร่องที่เป็นแหล่งพักพิงเพื่อพัฒนาศักยภาพและอาชีพแก่ผู้รับบริการให้กลับคืนสู่ครอบครัว ชุมชน ดำรง ชีวิตได้ตามปกติสุข และไม่กลับไปเสถียรซ้ำ ด้วยหลักคุณธรรมและความเอื้ออาทร - ทำสถานที่สงบ มีสิ่งแวดล้อมเหมาะสมปลอดภัยเสถียร ด้วยการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวข้างต้น

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิตยสารของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
1.2 การกำหนดพันธกิจ	ใช้	ใช้	ใช้	<p>- เป็นแหล่งพักพิงของสังคมปลอดภัย เสถียร สมาชิกฯ ไม่ยุ่งกับยาเสพติด ถึงบ้านจะไม่มีรั้ว แต่ก็ไม่ให้ออกไปนอกบ้านโดยไม่ได้รับอนุญาต ไม่ให้สูบบุหรี่ และใช้เครื่องตีที่มีสารกระตุ้น มีการตรวจสารเสพติดและร่างกายเป็นประจำ</p> <p>- พัฒนาศักยภาพและอาชีพ เสริมทักษะ การดำเนินชีวิตที่ถูกต้องเหมาะสม เน้นการฝึกอาชีพตามความถนัด และความสนใจที่สมาชิกต้องการยึด เป็นอาชีพ โดยเน้นการใช้คุณธรรม จริยธรรมเป็นหลัก เคารพในระเบียบ วินัย กติกา กฎหมาย ประเพณีของบ้านพักใจ รู้จักประมาณตน ทำหน้าที่และ กิจกรรมต่างๆ ภายใต้อาชีพที่ว่าเป็น คนดีคืนสู่สังคม ไม่กลับมาเสพยาเสพติดซ้ำ ช่วยเหลือตนเองได้ ไม่เป็นภาระผู้อื่น เป็นผู้นำครอบครัวและกำลังสำคัญในการพัฒนาครอบครัว ชุมชน และสังคม อย่างยั่งยืน</p> <p>- ประยุกต์ใช้หลักโอวาทปาติโมกข์ อริยสัจ 4 ไตรสิกขา มรรค 8 คือ ความเพียร ขันติ สมาธิ และปัญญา เช่น สวดมนต์ ไหว้พระ ทำสมาธิ ทุกวันเช้า-เย็น ทำจิตใจให้ผ่องใสด้วยการไม่ทำบาปทั้งปวง ถือศีลและบำเพ็ญกุศล ให้ถึงพร้อมด้วยการปฏิบัติสมณะ และการวิปัสสนากัมมัฏฐาน ขำระจิตใจให้ชาวสะอาดเสมอ และหลักอิทธิบาท 4 พรหมวิหาร 4 ในการทำหน้าที่ปฏิบัติ ทำให้งานประสบความสำเร็จ ฝึกความเพียรพยายามในงานอาชีพด้วยความเอาใจใส่เพื่อจะได้ช่วยเหลือตนเอง มีอาชีพ มีรายได้ พึ่งพาตนเองได้ ห่างไกลยาเสพติด ไม่ทำความเดือดร้อน คินสู่สังคมอย่างเข้มแข็ง โดยมีการหมั่นดูแลเขาต่างๆ และให้ความรู้ที่ถูกต้อง รวมทั้งการมีสัจจะ ซื่อสัตย์</p>



ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				ใช้หลักทริโอดตัมปะ สาราณียธรรม 6 ฆราวาสธรรม 4 สัมปยุตธรรม 7 สังคหัตถ์ 4 ความกตัญญู การสื่อสาร เชิงพุทธ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวพระราชดำริ รัชกาลที่ 9 และ ความเชื่อและความรู้สึกในเชิงมโนคติ ในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นอย่างมีความสุข การเป็นผู้ไม่ อดทนอดกลั้น รู้จักความ พอดี พอกินพออยู่ - เป็นสถานที่เตรียมความพร้อมสมาชิกฯ ก่อนกลับสู่ครอบครัว ชุมชน เพื่อ ป้องกันการเสพติดซ้ำ เป็นการคืนคนดี สู่สังคม การกำหนดพันธกิจเป็นสิ่งที่ ถูกกำหนดจากส่วน กลางคือ กรม พัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหน้าที่ นำมาปฏิบัติ ทำให้งานนี้ประสบความสำเร็จ สำเร็จ เช่น การเยี่ยมบ้าน
1.3 การกำหนดโครงสร้างของ องค์กร	ใช้	ใช้	ใช้	บ้านพักใจจังหวัดสระบุรี มีโครงสร้าง เป็นหน่วยงานราชการ ในสังกัด สำนักงานสวัสดิการสังคม กรมพัฒนา สังคมและสวัสดิการ กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่เป็นผู้จัดหาสถานที่และบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน โดยจัดให้มีลักษณะเป็น โครงการนำร่องของแหล่งพักพิงแก่ ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดหรือผู้ที่ อยู่ระหว่างกระบวนการบำบัดรักษา โดยให้การดูแลด้านปัจจัย 4 และ ให้การพัฒนาศักยภาพและอาชีพ ทาง ด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม อาชีพ การศึกษา สิทธิประชาชน การป้องกันตนเอง และแหล่งฝึกทักษะ การปฏิเสธยาเสพติด รวมทั้งการบริการ ด้านสิทธิประชาชน ผู้เข้ารับบริการที่จะ

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				เป็นเพศชายเท่านั้นและมีสภาพพัน ความผิรอกการพักผ่อนเพื่อการพัฒนา ส่งคืนสู่ครอบครัว โดยใช้หลักธรรม และแนวคิดที่กล่าวข้างต้นเป็นหลัก โครงสร้างในการดำเนินงานดูแล - เจ้าหน้าที่จะเป็นข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถตามหน้าที่ เช่น รับ-สืบ ประวัติ แยกกลุ่มรักษาพฤติกรรม วิเคราะห์ประเมินครอบครัว ชุมชน สังคมเพื่อการส่งกลับคืนสู่ครอบครัว ดูแลแรงงานสมาชิกฯ การเข้าร่วม กิจกรรมที่ทางศูนย์จัดขึ้น เป็นต้น
1.4 การกำหนดจุดยืนในการ แข่งขัน	ใช้	ใช้	ใช้	ใช้การแข่งขันกับตนเอง ทำวันนี้ให้ดี ที่สุด ผลของวันหน้ามาจากการกระทำ ในวันนี้ โดยใช้หลักธรรมในการดำเนิน งานตามวัตถุประสงค์ ซึ่งประยุกต์ใช้ หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวข้างต้น
1.5 การกำหนดยุทธศาสตร์	ใช้	ใช้	ใช้	“สอนให้ทำ นำให้คิด สอนให้ดู เรียนรู้ ด้วยการปฏิบัติ ขจัดความขัดแย้ง แย้งกันทำความดี”เป็นยุทธศาสตร์ใน การพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัด ยาเสพติด 7 ด้าน คือ 1. ด้านร่างกาย 2. ด้านอารมณ์และจิตใจ 3. ด้านสติปัญญา 4. ด้านการพัฒนาศักยภาพตามความ ถนัดและสนใจ 5. ด้านครอบครัวและสังคม 6. ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา เสถียร 7. ด้านสิทธิประชาชน โดยการประยุกต์ใช้หลักธรรมและ แนวคิดที่กล่าวข้างต้นในการดำเนิน งาน เช่น กำหนดตารางเวลาพัฒนา อารมณ์และจิตใจ ด้วยการสวดมนต์

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				ไหว้พระ ทำสมาธิ 5.00-6.00 น. และ 18.00-19.00 น. ส่วน 19.00-21.00 น. เข้าเรียนเรื่องหลักธรรม คุณธรรม ทุกวัน เพื่อฝึกให้สมาชิกฯ มีความอดทนอดกลั้น ไม่เบียดเบียนผู้อื่น มีความสงบทั้งกาย วาจา และใจ มีการทำบุญวันอาทิตย์ เวียนเทียน ฝึกจิตใจให้สะอาด เป็นต้น แล้วยังประยุกต์ใช้ร่วมกับหลักจิตอาสา การบำเพ็ญประโยชน์ กิจกรรมการพัฒนาศักยภาพด้านอื่นๆ ด้วย
ส่วนที่ 2 2.1 การกำหนดแผนปฏิบัติการ	ใช้	ใช้	ใช้	แผนปฏิบัติการกำหนดให้มีกิจกรรมตามยุทธศาสตร์ในการพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด 7 ด้าน ดังกล่าวแล้ว ในส่วนที่ 1 ข้อ 1.5 คือ 1. กิจกรรมกีฬาและนันทนาการ 2. กิจกรรมเกษตรกรรมชาติและเศรษฐกิจพอเพียง (ปลูกผักสวนครัว ปลอดภัยพืช สมุนไพร ทำปุ๋ยน้ำชีวภาพ น้ำยาอเนกประสงค์ ซักผ้า ล้างจาน ทำความสะอาด) 3. กิจกรรมแปรรูปอาหาร 4. กิจกรรมฝึกอาชีพตามความถนัด ช่างเดินสายไฟภายในบ้าน ช่างก่อสร้าง ช่างตัดผม ช่างเชื่อมโลหะ ช่างเฟอร์นิเจอร์ ไม้ ช่างตกแต่งภายใน ช่างทาสี ช่างประปา 5. กิจกรรมเตรียมความพร้อมครอบครัว 6. กิจกรรมเสริมสร้างความต้านทานกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>7. กิจกรรมแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ (ทักษะศึกษา/ดูงาน)</p> <p>8. กิจกรรมกลุ่มบำบัด</p> <p>9. กิจกรรมดนตรีบำบัด</p> <p>10. กิจกรรมเยี่ยมบ้าน</p> <p>11. กิจกรรมติดตามผลภายหลังกลับสู่ ครอบครัว ชุมชน</p> <p>โดยกิจกรรมเหล่านี้ประยุกต์ใช้หลัก ธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นใน การดำเนินการร่วมกับแผนปฏิบัติการ ที่มาจากส่วนกลาง และกิจกรรมที่ ปฏิบัตินี้จะปรับไปตามสภาพและความ ถนัดของผู้บำบัดฯ แต่ละรายที่จะนำไป ใช้ในอนาคต</p>
2.2 การเชื่อมโยงระบบการ ประเมินผลกับวัตถุประสงค์	ใช่	ใช่	ใช่	<p>ระบบการประเมินที่เชื่อมโยงกับ วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของ บ้านพักใจฯ มีดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อเป็นแหล่งพักพิงสำหรับผู้ผ่าน การบำบัดยาเสพติดที่ไม่สามารถกลับ สู่ครอบครัวชุมชนและสังคมได้</li> <li>การประเมิน-สถิติของผู้เข้ารับบริการ การเข้า-ออกของบ้านพักใจฯ</li> <li>- เพื่อการส่งเสริมการประกอบอาชีพ แก่ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดตามความ ถนัดและความสนใจที่ต้องการยึดเป็น อาชีพหลักในการดำเนินชีวิต</li> <li>การประเมิน-สมาชิกทุกคนจะได้รับการ ฝึกอาชีพและมีผลบันทึกความก้าวหน้า และความสามารถ เมื่อฝึกจนถูก ประเมินว่า ผ่าน กลุ่ม A จะได้ออกไป ทำงานเพื่อสร้างรายได้และสร้างการ ปรับตัวกับสังคมภายนอก</li> </ul>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>- เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด ครอบครัวและชุมชน ก่อนส่งผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด กลับสู่สังคมต่อไป</p> <p>การประเมิน-มีการวางแผนพัฒนา ศักยภาพเป็นรายบุคคลเพื่อเตรียมความพร้อมกลับคืนสู่สังคมเช่น ทั้งกลุ่ม A และ B จะออกสู่สังคมเป็นวิทยากร เล่าเรื่องให้กลุ่มเสียงอื่นๆ ฟัง หรือ กลับคืนสู่ครอบครัวเมื่อครบ 4 เดือน โดยความเต็มใจของพ่อแม่ คนรัก หรือ ครอบครัว</p> <p>- เพื่อป้องกันกลุ่มผู้มีพฤติกรรมเสี่ยง เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด</p> <p>การประเมิน-มีการวางโปรแกรมการ เลิกยาเสพติดในทุกกลุ่มและทุกคน โดยใช้กิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรม การ ตัดน้ำสมุนไพร การไม่สูบบุหรี่และดื่ม เครื่องดื่มที่มีสารกระตุ้น การฝึกความ อดทนต่อการเลิกยาเสพติด ไม่ออก จากบ้านพักใจทั้งที่ไม่มีรั้วกันบ้านๆ ทดสอบด้วยการนำออกสู่สังคมเป็น วิทยากรให้กลุ่มเสียง หรือให้ครอบครัว มาเยี่ยมเป็นระยะเพื่อดูว่ามีการนำหรือ ซ่อนสารเข้ามาหรือไม่ การให้ร้ายคน อื่นเพื่อใช้ให้เป็นประโยชน์ในการได้ ยาเสพติด ผลคือ สมาชิกไม่มีการใช้ ยาเสพติด สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับ สังคมโดยไม่พึ่งยาได้ นอกจากนั้นยังมีโปรแกรมติดตามพฤติกรรมหลังการ ส่งคืนสู่ครอบครัว และชุมชนอีกด้วย ซึ่งในการดำเนินการนี้มีการประยุกต์ใช้ หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวไว้ข้างต้น</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนियามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
2.3 การดำเนินการตามแผน ปฏิบัติการ	ใช่	ใช่	ใช่	<p>- ตั้งแต่วันแรกสมาชิกฯ ทุกคนจะถูกตรวจแยกเข้ากลุ่มตามสภาพอาการของการเสพยา และจะถูกแยกเข้ากลุ่มย่อยตามระดับการศึกษาและวิชาชีพที่ผู้รับบริการถนัดรวมทั้งมีความสมัครใจด้วย แล้วมีการวางแผนพัฒนาเป็นรายบุคคล เพื่อให้เหมาะกับสภาพที่แท้จริงของสมาชิกซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น โดยทุกคนจะต้องเข้าเรียนตามตารางสอนและร่วมกิจกรรมของตนและกลุ่ม</p> <p>- ผู้รับบริการเมื่อได้เข้ากลุ่มเจ้าหน้าที่ ครู พี่เลี้ยงให้การศึกษาดูและเป็ยวินัย การทำตามกำหนดตารางเรียน/กิจกรรม การเข้าร่วมกิจกรรมของบ้าน มีการวัดผลงาน ความจงรักภักดีต่อองค์กร ความเชื่อและมนโคติต่อบ้านพักใจ และจิตอาสาของสมาชิกฯ ทุกคน และทุกวันต้องส่งรายงานก่อนกลับที่พัก ที่สำคัญต้องสวดมนต์ไหว้พระ ทำสมาธิทุกเช้าเย็นทุกวันเพื่อทำจิตใจให้ผ่องใส ละบาปทั้งปวง และทุกคนต้องเข้ากิจกรรมนันทนาการบำบัด (คลายเครียด) เพื่อห่างไกลยาเสพติดและเรียนรู้การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข</p> <p>- ทุกกลุ่มย่อยจะมีการตรวจสอบเสพยา และมีการบันทึกพฤติกรรมการทำตามกฎ ระเบียบ กิจกรรมต่างๆ และสภาพการอยู่ร่วมกันกับบุคคลอื่นๆ ของสมาชิกของกลุ่มย่อยอย่างสม่ำเสมอ</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>โดยมีเทคนิคในการพัฒนาศักยภาพสมาชิก ดังนี้ 1. เทคนิค “หน้ากาก 2. เทคนิคการพยากรณ์ เพื่อสร้างพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ 3. เทคนิคการเตรียมความพร้อมร่างกายเพื่อถอนพิษยาเสพติด 4. เทคนิคด้านอารมณ์และจิตใจการนำคุณธรรมมาเป็นหลักในการดำเนินชีวิต 5. เทคนิคการประชุมกลุ่มบำบัด 6. เทคนิคการบำบัดฟื้นฟูประโยชน์ต่อส่วนรวม 7. เทคนิคการศึกษา 8. เทคนิคการเกษตร 9. เทคนิคการฝึกอาชีพ 10. เทคนิคการเยี่ยมบ้าน 11. เทคนิคการขับสารพิษ 12. เทคนิคการรักษาสิทธิของสมาชิก 13. เทคนิคการสร้างแรงจูงใจ - ใช้กิจกรรม 5 ส กิจกรรมนันทนาการและงานอาชีพ กิจกรรมเกษตรบำบัด กินที่ปลูก ปลูกที่กิน การแปรรูปอาหาร สมาชิกต้องมีความสงบอดทน และเป็นผู้ไม่เบียดเบียนผู้อื่น สามัคคี มีส่วนร่วมในการทำงาน ร่วมแรงกัน มุ่งมั่นในการทำงาน ไม่ย่อท้อ ต่ออุปสรรค รู้จักพอดี พอกินพออยู่ เพื่อเป็นไปตามแผนสร้างคนกลับส่งครอบครัว เป็นการดำเนินการและต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่องอย่างน้อยต้อง 4 ถึง 6 เดือน ในการดูแลให้เขาได้รับความรู้และการปฏิบัติตามแผนต่อเนื่องจนกลับคืนสู่สังคม ซึ่งมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวไว้ข้างต้นในการดำเนินงาน</p>



ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
2.4 การเรียนรู้จาก การดำเนินการ	ใช้	ใช้	ใช้	<p>มีการถอดบทเรียนผู้ใช้บริการที่ประสบความสำเร็จ สามารถเลิกยาเสพติดได้ ใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข รวมทั้งประสบการณ์ที่ผ่านมา จากผลพบว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจกรรมและเทคนิคที่สร้างขึ้นเพื่อพัฒนานั้นสามารถทำให้สมาชิกฯ ได้ปรับปรุงและพัฒนาตนได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ไม่มีการหนีออกจากบ้าน ไม่มีการใช้สารเสพติด กล้าที่จะระบายความทุกข์ใจหรือเรื่องราว/ปัญหาในการทำกลุ่มบำบัด</li> <li>2. การที่ผู้บำบัดสามารถทำงานสร้างรายได้ให้ตนเองและสังคมให้การยอมรับ ทำให้ชีวิตของผู้บำบัดมีความหวังอีกครั้ง</li> <li>3. การนำสมาชิกฯ กลับเยี่ยมบ้าน เมื่อสมาชิกฯ พัฒนาศักยภาพได้ให้กลับบ้านทำให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้บำบัดเองและคนอื่นๆ อย่างมาก</li> <li>4. การใช้หลักธรรมและแนวคิดต่างๆ เช่น โอวาทปาติโมกข์ ไตรสิกขา เบญจศีลเบญจธรรม อริยสัจ 4 ทิริโอดตปปะ อิทธิบาท 4 พรหมวิหาร 4 สัมปยุตธรรม 7 ฆราวาสธรรม 4 สาราณียธรรม 6 สังคหวัตถุ 4 การสื่อสารเชิงพุทธ ความกตัญญู ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริรัชกาลที่ 9 และความเชื่อและความรู้สึกในเชิงมนโคติ ทำให้สมาชิกฯ มีจิตใจที่อ่อนโยน สงบ ไม่ทำบาป มีส่วนร่วม มีจิตอาสา อดทน ไม่ทำร้ายผู้อื่น ทำความดี มีเมตตา เห็นใจกัน สำรวม นอบน้อมถ่อมตน มีความเข้มแข็งในการใช้ชีวิตให้ดีขึ้น</li> </ol>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				5. การเก็บรวบรวมข้อมูลของสมาชิกฯ และเจ้าหน้าที่แล้วนำมาประมวลผลร่วมกันทำให้สร้างองค์การเรียนรู้ในการดำเนินการได้เป็นอย่างดี
2.5 การดำเนินการตาม ที่ปรับปรุง	ใช้	ใช้	ใช้	จากแผนปฏิบัติการมีการดำเนินการปรับปรุงให้การสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นคือ 1. การใช้กิจกรรมประชุมกลุ่มหรือกลุ่มบำบัดที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเป็นอย่างดี ทำให้สมาชิกฯ ได้ผ่อนคลายความเครียด ลดปัญหาแรงกดดันภายในใจของสมาชิกฯ แต่ละรายเป็นการถ่ายทอดอารมณ์และความรู้สึกให้ผู้อื่นได้รับรู้ แล้วยังได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่สมาชิกสะท้อนออกมา ทำให้ทราบความคิดอารมณ์ข้อวิตกกังวลของสมาชิกฯ เพื่อหาแนวทางป้องกันได้ทันที่ เช่น การทำงานของบ้านพักใจฯ เป็นระบบไม่ควบคุมตัว ไม่มีรั้วกักกัน สมาชิกฯ ต้องสมัครใจอยู่เอง หากรายใดมีปัญหาทางอารมณ์และจิตใจจะเป็นสาเหตุสำคัญให้สมาชิกหลบหนี การทำกลุ่มบำบัดจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขนี้ 2. กิจกรรมนำสมาชิกกลับไปเยี่ยมบ้านทำให้เกิดความหวัง และแรงกระตุ้นในความพยายามที่จะฝึกพัฒนาตนเองให้ประสบความสำเร็จอย่างมาก และพบว่าไม่มีการนำสารเสพติดหรือสิ่งเกี่ยวข้องกลับมา มีการปรับปรุงด้วยการติดต่อครอบครัวไว้ล่วงหน้า และยอมให้ครอบครัวมาเยี่ยมเป็นครั้งคราวด้วยเพื่อลดความคิดถึงและมีการปรับตัวเข้าหากันด้วยก่อนกลับ

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>3. มีการปรับตารางการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นตามสภาพจริง เช่น บางคนที่ไม่นับถือศาสนาพุทธ ก็จะมีสถานที่ที่ตนสามารถปฏิบัติตามศาสนาตนได้ และให้สมาชิกฯ สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ แต่ต้องมีหลักยึดที่เป้าหมายของงาน หรือมีการช่วยเหลือแก้ไขเรื่องอาหาร เช่น การต้มน้ำสมุนไพร อาจต้มน้ำที่ตนสามารถรับได้แล้วค่อยๆ เพิ่ม เป็นต้น หรือกิจกรรมที่ทำ เช่น ขนาดของการทำแปลงเกษตร ซึ่งจะเป็นการทำให้สมาชิกฯ ไม่รู้สึกเครียดหรือกดดันเกินไป และพัฒนาตนได้ดีตามสมรรถภาพและความถนัด</p> <p>4. มีการสอนการประยุกต์ใช้หลักธรรมในกิจกรรมต่างๆ เพื่อปรับสภาวะจิตใจ ให้มีที่ยึดเหนี่ยวและหลักการประพฤติตนหรือทางแก้ไข ปัญหาเมื่อกลับคืนสู่สังคม เช่น หลักธรรมและแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น</p>
2.6 การดำเนินการสร้าง หลักการ	ใช่	ใช่	ใช่	<p>ในการพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ และกิจกรรมทั้งหลายจะมีการกำหนดหลักการที่ชัดเจนในการดำเนินงาน เช่น การป้องกันยาเสพติด จะมีระบบการตรวจสภาพของการเสพยาตั้งแต่เข้ามา และมีการตรวจสอบเสพยาทุกสัปดาห์ รวมทั้งการช่วยกันดูแลของเพื่อนๆ ในกลุ่ม และยังมีการทำและการต้มน้ำสมุนไพรทุกวัน โดยไม่มีการอนุญาตให้ใช้เครื่องดื่มที่มีสารกระตุ้น เช่น กาแฟ ซึ่งสมาชิกฯ ทุกคนจะถูกแยกไปเข้าทำกิจกรรมในแต่ละแผนกที่มีหลักการ</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดยาเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น การทำความสะอาดเสื้อผ้า การดูแลแปลงเกษตรปลอดสารพิษ การทำความสะอาดห้องนอน เป็นต้น โดยมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพด้านต่างๆ ของผู้รับบริการฯ เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งจะมีรูปแบบทิศทางชัดเจนในการสร้างคนดีให้สังคมได้รับรู้ และเพิ่มคนดีให้แก่ครอบครัวไปสู่สังคมอย่างคุณภาพไม่เป็นภาระสังคม</p> <p>- ในการสร้างหลักการต่างๆ นี้จะประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นเข้าไปร่วมด้วย</p>
2.7 การทบทวนแผนประจำปี	ใช้	ใช้	ใช้	<p>- มีการทบทวนแผน 1 ปีต่อ 2 ครั้ง คือ การรวบรวมปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการและกลุ่มเป้าหมายเพื่อมาปรับปรุงและพัฒนากิจกรรมต่างๆ ให้ดีขึ้น</p> <p>- เป็นการทบทวนแผนงานเพื่อการปรับปรุงแผนให้สมาชิกมีคุณภาพหรือมีปริมาณมากขึ้นตามเป้าหมายซึ่งในอนาคตจะมีการตรวจสอบระยะยาวของผู้ที่กลับบ้านไปแล้วมีการเสพยาหรือไม่ สิ่งแวดล้อมดีหรือไม่</p> <p>- มีการทบทวนประจำปีว่าต้องเน้นการสร้างภาวะผู้นำแก่สมาชิก และผู้นำนั้นต้องไม่ว่าร้าย ไม่เบียดเบียนผู้อื่นและต้องเป็นผู้เคารพในระเบียบวินัย กฎกติกาของบ้านพักใจ</p> <p>- มีการทบทวนสรุปผลการดำเนินงานประจำปีในการที่สมาชิกทราบแนวทางที่แท้จริงเกี่ยวกับงานยาเสพติดและการบรรลุจุดมุ่งหมายที่บ้านปลอดสารเสพติดอย่างแท้จริงหรือไม่</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนियามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>- มีการทบทวนว่าการใช้การสอนเสริมสร้างคุณธรรม (ธรรมะบำบัด) ชัดเกลาคณในบ้านให้มีจิตใจที่เข้มแข็งขึ้น ไม่เสพยาอีก และสามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้ตามเป้าหมาย โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นเข้าไปร่วมในการทบทวน</p>
2.8 การปรับกระบวนการ บริหารเชิงยุทธศาสตร์	ใช้	ใช้	ใช้	<p>- ใช้กระบวนการบริหารงานปรับตามสถานการณ์ และแก้ปัญหาโดยใช้หลักเหตุผลบนพื้นฐานของคุณธรรมตามแนวทางพระพุทธศาสนา โดยมีกิจกรรมการตรวจแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเมื่อนำไปดำเนินงานการพัฒนาตามสายงานผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดที่ชัดเจน เช่น แผนส่งคนดีคืนสู่สังคมได้จริงและจะทำให้ผู้รับบริการไม่กลับมาเสพยาอีก การทำดีดูแลตนเองไม่ทำบาปทั้งกาย วาจา ใจ สอนให้รู้จักพูดจาไพเราะ เป็นคนเสมอต้นเสมอปลาย ไม่เบียดเบียนผู้อื่น</p> <p>- ในการปรับกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์นั้น จะต้องเป็นการแก้ปัญหาระดับปัจเจกชนคือเพื่อดับความทุกข์ของผู้เข้ารับการบำบัด หรือระดับครอบครัวและสังคมที่ต้องทบทวนการทำงานของผู้ใช้บริการที่ผ่านการพัฒนาศักยภาพแล้วไม่เป็นผลสำเร็จ ผู้ใช้บริการกลับไปเสพยาอีกต้องมีการปรับแก้แผนใหม่ เช่น ปรับปรุงแผนด้านอาชีพให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้สถิติเปอร์เซ็นต์ที่สำรวจประจำปี</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>- มีการประชุมหารือเพื่อแก้ไขบุคคลที่มีอาการเสถียร เพื่อปรับโปรแกรมการพัฒนาศักยภาพ ใช้กระบวนการหลักของความสงบ คือ การสังเกตของผู้ที่ได้รับการบำบัดว่าดีขึ้นหรือแย่ลง ต้องใช้ความอดทน เรียนรู้ต่ออุปสรรคต่างๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแผนปฏิบัติการ</p> <p>- โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นเข้าไปร่วมในการดำเนินงานด้วย</p>
<p>ส่วนที่ 3</p> <p>3.1 กระบวนการเชิงบูรณาการแบบสามเส้า</p>	ใช้	ใช้	ใช้	<p>การพัฒนาบ้านพักใจเป็นศูนย์การเรียนรู้ของผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดมีกระบวนการบูรณาการส่วนร่วมดำเนินการของผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดเอง กับเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร นักวิชาการเครือข่ายภาคพัฒนาที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาคธุรกิจผู้ประกอบการ บุคลากรขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจังหวัด และบุคลากรในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการร่วมกันถ่ายทอดประสบการณ์ องค์ความรู้ ที่นำเสนอของผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด อาสาสมัคร และเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในทุกฐานขององค์ความรู้ ซึ่งประกอบด้วย</p> <p>ฐานที่ 1 ฐานเกษตรปลอดภัย/เกษตรพอเพียง/เกษตรผสมผสาน</p> <p>ฐานที่ 2 ฐานแปลงสาธิตเรือนสมุนไพรเหาะเช่า บ้านปุ๋ย กิจกรรมแยกขยะ น้ำหมักชีวภาพเรือนไม้ประดับ</p> <p>ฐานที่ 3 ฐานแปรรูปผลิตภัณฑ์</p> <p>ฐานที่ 4 ฐานดนตรีศิลปะบำบัด</p> <p>ฐานที่ 5 ฐานนมตี กระทิงตั้ง</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>ฐานที่ 6 ฐานเพาะเม็ดพอเพียงและถั่วอกคอนโด</p> <p>ฐานที่ 7 ฐานน้ำยาอเนกประสงค์ น้ำยาล้างจาน น้ำยาซักผ้า แชมพู สบู่</p> <p>ฐานที่ 8 ฐานซ่อมเครื่องยนต์</p> <p>ฐานที่ 9 สมุนไพรในการรักษาผู้ติดยาเสพติด</p> <p>ฐานที่ 10 ร้านค้าผลิตภัณฑ์</p> <p>โดยบ้านพักใจในฐานะแหล่งความรู้ การพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดด้วยการใช้หลักธรรมเข้าร่วมในการสร้างองค์ความรู้ที่นำไปปรับใช้กับชีวิตประจำวัน สร้างงาน สร้างเงิน เป็นศูนย์ต้นแบบของศูนย์เรียนรู้ในประชาคมอาเซียน</p> <p>- กระบวนการบูรณาการการมีส่วนร่วมของผู้บำบัดฯ นั้นใช้กิจกรรมบำบัดให้สมาชิกในบ้านเล่าถึงปัญหาของตนเองเป็นรายบุคคล เมื่อทราบปัญหาเจ้าหน้าที่จะได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน ด้วยแนวคิดที่ว่า เราเลือกกลุ่มเป้าหมายไม่ได้ แต่เราสามารถทำให้ทุกคนเป็นคนดี มีศักยภาพได้ การทำดีจะได้ดี ทำชั่วจะได้ชั่ว โดยใช้การแก้ไขปัญหามีการบริหารแบบล่างสู่บน คือมีการแก้ไขปัญหาระดับล่างก่อนเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นเข้าไปร่วมในการดำเนินงานด้วย</p>



ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
3.2 การมีส่วนร่วม	ใช่	ใช่	ใช่	<p>ในการบริหารจัดการบ้านพักใจฯ นั้นใช้การทำงานร่วมกันตามหน้าที่ที่ได้รับทั้งของสมาชิกฯ เจ้าหน้าที่ ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย โดยสมาชิกฯ ทุกคนต้องทำงานบำเพ็ญประโยชน์เพื่อตนเองและส่วนร่วม นอกเหนือจากตารางเรียนและกิจกรรมต่างๆ เช่น การทำความสะอาดเรือนนอน การซักเสื้อผ้า การทำอาหาร เป็นต้น โดยมีเจ้าหน้าที่หรือพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือดูแลกำกับ รวมทั้งผู้นำของกลุ่มต่างๆ ด้วย</p> <p>โดยระบบในการจัดการบ้านพักใจฯ จะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทุกคน โดยเฉพาะสมาชิกฯ ที่มาพักฟื้นเพื่อจะได้เรียนรู้ถึงการอยู่ร่วมกับสังคม ความอดทน ไม่รังแกกัน เมตตา รักกัน สามัคคี ไม่โลภรู้จักพออยู่พอกิน อ่อนโยน มีกัลยามิตรที่ดี ไม่เบียดเบียน ซึ่งมีการใช้การให้รางวัลในการปฏิบัติงานเป็นแรงผลักดันให้พวกเขาตั้งใจปฏิบัติงานและทำกิจกรรมให้มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้บริหารต้องรับภาระหนักในการบริหารเรื่องต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิสูจน์ให้สมาชิกฯ เชื่อมั่นในความรู้ ความสามารถ มีการทำงานเป็นตัวอย่างที่ดีต่อสมาชิกฯ สร้างแรงจูงใจ และมีการสื่อสารที่ดีเพื่อให้สมาชิกฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมเพื่อการพัฒนาตนเองให้พ้นจากยาเสพติดและเป็นไปตามเป้าหมาย โดยทุกคนรู้จักที่จะใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้นในการมีส่วนร่วมร่วมกับคนอื่น นอกจากการมีส่วนร่วมของคนในบ้านเพื่อที่จะทำให้อัตถุประสงค์ของ</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				บ้านพักใจฯ ประสบความสำเร็จแล้ว ก็ยังมีชุมชนโดยรอบ ผู้ประกอบการ และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่ยังมีส่วนร่วมในการสนับสนุนให้ การพัฒนาศักยภาพของสมาชิกฯ ได้ บรรลุเป้าหมายได้ เช่น การเปิดโอกาส รับสมาชิกฯ เข้าไปทำงานในองค์กรการ ทำงาน
3.3 กระบวนการบริหารอย่าง เป็นพลวัตรที่มีความคิดใหม่ และต่อเนื่อง	ใช้	ใช้	ใช้	ในการบริหารใช้หลักความถูกต้องให้ เหมาะสมตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ขณะนั้น โดยใช้ปรับหรือแสวงหาแนวทาง การทำงานที่เหมาะสมกับองค์กรและ กลุ่มเป้าหมาย มีการทบทวน ปรับปรุง รูปแบบ กระบวนการที่เป็นไปตามการ เปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี ขณะนั้นอย่างเหมาะสม เช่น กิจกรรม หรือเทคนิคในการพัฒนาต่างๆ ก็มี ความยืดหยุ่นและลองใช้เทคนิคใหม่ๆ ที่คิดว่าจะเหมาะสมกับสมาชิกฯ แต่ต้อง เป็นไปตามกฎ ระเบียบของบ้านพักใจ ที่ทุกคนจะต้องเข้าร่วมหรือปฏิบัติทุกคน - โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิด ที่กล่าวแล้วข้างต้นเข้าไปร่วมในการ ดำเนินงานด้วย
3.4 การบริหารระบบข้อมูล	ใช้	ใช้	ใช้	การบริหารข้อมูลนั้นมีเจ้าหน้าที่ ที่ทำหน้าที่รวบรวมเก็บข้อมูลจาก สายงานต่างๆ และผลรายงานของ สมาชิกฯ แต่ละคนมาทำเป็นฐานข้อมูล กลางของบ้านพักใจฯ และสรุปรายงาน ส่งหน่วยงานกลางทุกเดือน ส่วนในเรื่อง การติดต่อสื่อสาร แรกๆ ใช้โทรศัพท์ติดต่อ อย่างเดียว แต่พบว่ามีความลำบากในการ สื่อสาร จึงปรับมาใช้โทรศัพท์มือถือ

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>สื่อออนไลน์ต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงวิทยุสื่อสาร ในการสื่อสารแจ้งเหตุต่างๆ เช่น เวลาออกนอกสถานที่ หรือ สมาชิกทะเลาะวิวาท แต่เครื่องมือสื่อสารเหล่านี้จะไม่อนุญาตให้สมาชิกฯ มีติดตัวทุกคนต้องมาใช้ที่ส่วนกลางหรือแม้แต่ครอบครัวติดต่อเข้ามาก็ต้องอยู่ในการดูแลของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันการเสี่ยงเรื่องยาเสพติดเพราะพบว่าครอบครัวบางครั้งนำเรื่องกวนใจมาสู่สมาชิกฯ ทำให้จิตใจวุ่นวายหรือมีผู้ปลอมตัวติดต่อมาเพื่อดิ่งสมาชิกฯ เข้าสู่วังวนเดิม อย่างไรก็ตามบ้านพักใจฯ ก็มีกรให้ใช้อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ เพื่อสร้างความเข้าใจและสนุกเพลิดเพลิน แต่อยู่บนหลักความพอดี ไม่มากไม่น้อยไป จนเกินความจำเป็น ไม่มากจนเป็นความลุ่มหลง มัวเมา เป็นกิเลสติดนิสัย ซึ่งการใช้คอมพิวเตอร์ และสื่อออนไลน์ต้องอยู่ในการดูแลของเจ้าหน้าที่เช่นกัน ซึ่งจะให้ใช้ในกิจกรรมการเรียนรู้ถึงพิษภัยของยาเสพติด กฎหมายยาเสพติด หรือเป็นการเปิดธรรมะให้ดู เปิดเพลงให้ร้องและเต้นตามจังหวะเสียงเพลง หรือเป็นการประชาสัมพันธ์หน่วยงานผ่านทางเว็บไซต์ เพื่อให้ทราบหลักการบริหารจัดการแนวบริหารเหล่านี้โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้น เข้าไปร่วมในการดำเนินงานด้วย</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
3.5 การวิจัยและพัฒนา	ใช่	ใช่	ใช่	ในปีงบประมาณ 2557 สำนักบริการ สวัสดิการสังคม กรมพัฒนาสังคมและ สวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ได้ทำงานวิจัย ถอดบทเรียนองค์ความรู้ในการพัฒนา ศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด บ้านพักใจ จ.สระบุรี เพื่อนำงานไป ถ่ายทอดให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงาน อื่นๆ ผลการวิจัยนั้นได้ถูกนำมาใช้ ปรับปรุงกระบวนการที่ใช้พัฒนาผู้รับ บริการฯ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งข้อมูล ที่ทางบ้านพักใจเก็บรวบรวมเพื่อการ ทบทวนแผนงานประจำปีได้ถูกนำมาใช้ ในการปรับปรุงแผนปฏิบัติการประจำปี เช่นเดียวกัน และงานวิจัยนี้เป็น การวิเคราะห์ให้เห็นว่าในการดำเนินงาน ของบ้านพักใจฯ นั้น ได้ใช้หลักทาง พระพุทธศาสนาอย่างไรบ้าง ซึ่งจะ ช่วยให้มีการประยุกต์และบูรณาการใช้ ร่วมกับความรู้หรือวิธีการอื่นๆ ให้มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3.6 กระบวนการคุณภาพ	ใช่	ใช่	ใช่	ในการดำเนินการกิจการต่างๆ ของบ้าน พักใจฯ นั้น ได้มีการควบคุมคุณภาพ เช่น ในระดับบริหาร ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มี ความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการดูแล และพัฒนาผู้บำบัดจากการติดยาเสพติด เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้อง ทุกคนในบ้านนี้จะมีความรู้ความสามารถ ในหน้าที่ที่ตนปฏิบัติ มีทักษะในงานตน รับผิดชอบ และเข้าใจ ตั้งใจช่วยเหลือ สมาชิกฯ อย่างแท้จริง จากผลการ สัมภาษณ์พบว่าทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งผู้ปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสถียร	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>มีความเอื้ออาทรต่อสมาชิกฯ ดูแลเหมือนเป็นครอบครัว แม้แต่วิธีการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการเข้ามาทำงานทั้งหลายก็มีเกณฑ์ในเรื่องนี้เช่นกัน รวมทั้งมีช่องทางให้สมาชิกฯ ร้องเรียนถ้าผู้ใดปฏิบัติอย่างไม่ยุติธรรม หรือก้าวร้าวต่อผู้เข้ารับบริการแม้แต่ผู้บริหารก็ตาม ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการควบคุมคุณภาพของการบริหารจัดการดูแลสมาชิกฯ ส่วนผู้เข้ารับบริการเองก็จะมีรางวัลทั้งในเชิงปริมาณของจำนวนการทำกิจกรรมและผลผลิตต่างๆ รวมทั้งในเชิงคุณภาพที่มีการบันทึกการพัฒนาในพฤติกรรมต่างๆ เช่น การร่วมงาน การมีจิตอาสา การมีน้ำใจช่วยเหลือเพื่อนๆ การอยู่กับคนอื่น โดยมีกิจกรรมให้สามารถแสดงถึงพฤติกรรมเหล่านั้น เช่น ค่ายคุณธรรม การร่วมปลูกต้นไม้ การร่วมลดสารพิษ การร่วมทำความสะอาด เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทดสอบความอดทน การสื่อสาร ความขยัน ความเคารพระเบียบวินัย ความเข้าใจในเหตุทำให้เกิดผล ผลมาจากเหตุทุกสิ่งที่เป็นไป มีที่มาที่ไปทั้งสิ้น เพื่อให้สมาชิกกลับไปสู่สังคมอย่างมีคุณภาพ โดยมีระบบการควบคุมที่ชัดเจนคือ เมื่อสมาชิกที่ผ่านกระบวนการและศักยภาพไปแล้วจากบ้านพักใจจะไม่รับสมาชิกเดิมกลับมาอีก เพราะมีการตรวจสอบคุณภาพติดตามหลังการส่งกลับบ้านแล้ว 1 ปี นั่นคือ ก่อนส่งกลับมีการตรวจสอบทางครอบครัวก่อนว่าเขาพร้อมที่รับกลับไปดูแลไหม การมีหลักธรรมยึดเหนี่ยวจิตใจในความอดทนอดกลั้น</p>

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสรรค์มรดกอยุธยาเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				การไม่ทำบาปทั้งปวง เมื่อกลับคืนสู่สังคม จะมีการคอยติดตามผลทุก 3 เดือน ดังนั้น การที่สังคมครอบครัว ชุมชนยอมรับกลับคืนสู่สังคมและผู้เข้ารับการบำบัดสามารถใช้ชีวิตได้ด้วยตนเองและเป็นที่พักของคนอื่นได้ โดยไม่กลับไปพึ่งสารเสพติดอีก ก็จะไม่คืนกลับมาสู่บ้านพักใจฯ อีก ซึ่งก่อนการส่งกลับมีการเตรียมความพร้อมและประเมินครอบครัวของสมาชิก เพื่อให้ครอบครัวและผู้เกี่ยวข้องด้วยด้วยยุทธศาสตร์เหล่านี้โดยประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้วข้างต้น เข้าไปร่วมในการดำเนินงาน
3.7 กระบวนการปรับแต่ง	ใช้	ใช้	ใช้	สมาชิกฯ แต่ละคนนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในฝ่ายฟื้นฟูและพัฒนา ศักยภาพมารับตัวตั้งแต่เข้ามาเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนา ศักยภาพ ทั้ง 7 ด้าน ซึ่งสมาชิกแต่ละคนจะได้รับการบริการที่แตกต่างกันตามสภาพ ปัญหา ความจำเป็น โดยผ่านการใช้แผนพัฒนา ศักยภาพรายบุคคล การดูแลสมาชิกของเจ้าหน้าที่จะเหมือนคนในครอบครัว สมาชิกแต่ละคนจะมีปัญหาส่วนตัว ซึ่งต้องการคนรับฟัง และเข้าใจก็จะมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นพี่เลี้ยงคอยปรึกษาดูแลให้ ซึ่งรวมไปถึงการเลิกกาแฟ กินยาสมุนไพร พฤติกรรมต่างๆ ซึ่งจะทำงานร่วมกับครูและเจ้าหน้าที่เพื่อทำให้สมาชิกแต่ละคนมีการพัฒนาที่ดีขึ้นบรรลุเป้าหมายให้ได้ทุกสิ่งทีเจ้าหน้าที่ทำต้องเน้นประโยชน์ของสมาชิก โดยเฉพาะ การปรับตัวตามสภาพสังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญแก่

ขั้นตอนของกระบวนการ สร้างสังคมปลอดภัยเสพติด	หลักพุทธศาสนา ตามนิยามของการวิจัยนี้			วิธีการของกระบวนการ และหลักธรรมที่ใช้
	หลักการ 3 ประการ	อุดมการณ์ 4 ประการ	วิธีการ 6 ประการ	
				<p>สมาชิกฯ ที่ต้องมีจุดยืนของตนเอง ฝึกเอาชนะใจตนเองไม่ให้หวนกลับไป เสพสารเสพติดอีกครั้ง</p> <p>- มีการพัฒนาโปรแกรมรับผู้บำบัด ที่เลิกยาเสพติดแล้วมาเป็นผู้ช่วยครู หรือเรียกว่า จิตอาสา และพัฒนา โปรแกรมสายงานยาเสพติดให้มี คุณภาพที่ดีขึ้น ผู้เข้ารับการบำบัด สามารถเลิกยาเสพติดได้ และมี กิจกรรมการทดสอบผู้เข้ารับการบำบัด ใน 6 ด้าน คือ ด้านร่างกาย ด้านจิตใจ ด้านสติปัญญา ด้านอาชีพนอกศูนย์ / ในศูนย์ ด้านสังคม และครอบครัว</p> <p>- บ้านพักใจฯ ได้นำจุดอ่อนและปมด้อย ของสมาชิกฯ คือ ปัญหาครอบครัว สภาพแวดล้อมที่อยู่ก้าวร้าว ขาดแบบ อย่างที่ดี มาเป็นแนวทางในการเสริม สร้างความเข้มแข็งต่อจิตใจด้วยการ ประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิด ดังกล่าวแล้วข้างต้น</p>

ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้น การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้เสพถือเป็นปัจจัย อันสำคัญเนื่องด้วยตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรี แห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยหลักบังคับของกฎหมาย และตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีสิทธิเสรีภาพเสมอกันตามกฎหมาย สมควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ผู้อยู่ในภาวะยากลำบากพึงได้รับการสงเคราะห์ การจัดสวัสดิการที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับการรับรองตามสิทธิของบุคคลโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น เมื่อทุกคนในบ้านอยากที่จะกลับเข้าไปสู่การยอมรับทางสังคม โดยหลายคน



มีศักยภาพในงานวิชาชีพที่ดีและยินดีจะฝึกฝนเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ และสามารถปรับทัศนคติฟื้นฟูพัฒนาการทางด้านจิตใจ หรือปรับทัศนคติให้มีความแข็งแรงเพียงพอที่จะกลับเข้าไปสู่สภาพแวดล้อมเดิมและต่อสู้กับปัญหาได้ต่อไป กระบวนการหนึ่งในการฝึกฝนและอบรมสภาพจิตใจของสมาชิกบ้านพักใจ คือ การนำแนวคิดของพระพุทธศาสนามาขัดเกลาและเยียวยาสมาชิกของบ้านพักใจ เสริมทักษะการดำเนินชีวิตที่ถูกต้องเหมาะสม เสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม โดยการดำเนินงานของบ้านพักใจ ใช้เชิงบูรณาการให้ผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดได้พัฒนาศักยภาพของตนเองด้วยวิธีการปฏิบัติตาม การสอนทั้งทางโลกและทางธรรมเพื่อเรียนรู้ที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดซ้ำ ถือเป็นการตัดวงจร การแพร่ระบาดของยาเสพติด สร้างสังคมสีขาวปลอดยาเสพติด เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่มีคุณค่าต่อสังคมและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

จากผลการวิจัยทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิแสดงให้เห็นว่า ทั้งรูปแบบ กระบวนการ และยุทธศาสตร์ ของการสร้างสังคมปลอดยาเสพติดในทุกขั้นตอนมีการประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่กล่าวแล้ว ข้างต้น และนอกจากนั้นยังมีปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานของบ้านพักใจจังหวัดสระบุรีให้ประสบความสำเร็จดังนี้

1. การบริหารงานแบบศูนย์รวมอำนาจ ด้วยแนวคิดระบบอุปถัมภ์จากบนสู่ล่างและล่างสู่บน และระบบเครือข่าย สามารถบริหารงานในภาวะวิกฤต สร้างวัฒนธรรมการอยู่ร่วมกันแบบครอบครัว ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เป็นกันเอง แบ่งปัน แก้ไขปัญหาและร่วมรับผิดชอบ อบอุ่น พุดจา สุภาพ อ่อนหวาน ให้เกียรติยกย่อง ทำให้สมาชิกเกิดความเชื่อถือในการปกครอง และเป็นแรงจูงใจ ในการพัฒนาศักยภาพและอาชีพเพื่อเป็นคนดีของสังคม ห่างไกลยาเสพติด

2. บุคลากรของบ้านพักใจฯ สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบครอบครัวและ เครือญาติ ทำงานเป็นมืออาชีพ มีบุคลิกภาพที่น่าเชื่อถือ รู้สิทธิของผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด ช่างสังเกต ใฝ่ระวัง รับผิดชอบและรักในงานที่ทำ เป็นนักจินตนาการ ให้โอกาส มีความอดทนอดกลั้นรับฟัง สร้างบรรยากาศความไว้วางใจที่ทำให้สมาชิกกระหายความใส่ใจ ความอดทน ความกังวล ความกลัวใจ เพื่อได้ข้อมูลไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาศักยภาพและอาชีพได้อย่างเหมาะสม สร้างอุดมการณ์ จากเพื่อนร่วมพัฒนาสู่เพื่อนร่วมใจ สร้างอนุสาวรีย์ความดีผ่านแปลงเกษตร งานช่าง ไร่ ภายใต้ว วัฒนธรรมขององค์กรผ่านความศรัทธาประวัติของพื้นที่และความเชื่อที่เล่าจากรุ่นสู่รุ่น

3. การรู้จักหน้าที่ของกลุ่มเป้าหมายและบุคลากรในบ้านพักใจฯ การกำหนดเจต्योंและเป้าหมาย การทำงานร่วมกันอย่างชัดเจน และการมีเครือข่ายองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ทำหน้าที่ เสริมพลังและอำนาจในการพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีเป็น คนต้นแบบที่ทรงคุณค่าในอนาคต

4. การมีผู้นำองค์กรที่มีความเชื่อมั่น มีภาวะการณำสูง สามารถบริหารงานภายใต้ความขัดแย้ง และภาวะวิกฤตขององค์กร เน้นกระบวนการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ที่สอดคล้องกับการทำขององค์กร สร้างเป็นหลักสูตรการวิเคราะห์และการจัดการความรู้ โดยมุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลกร เพื่อให้บ้านพักใจจังหวัดสระบุรี พร้อมการจัดการกระบวนการ การทำงานที่มุ่งเน้นความสำเร็จ โดยยึดหลักที่ว่า บ้านพักใจเปรียบเสมือนการตอบแทนคุณแผ่นดินโดยใช้หลักคุณธรรมวางหลักการ ทำงานโดยยึดให้ความยุติธรรมกับทุกคนอย่างเสมอภาพและเป็นธรรม

5. จุดเด่น/จุดแข็งของบ้านพักใจ คือ เจ้าหน้าที่และคนทำงานมีจิตใจอาสา อดทน เข้มแข็ง ตั้งใจทำงาน มีหลักในใจว่า “การวางแผนที่จะส่งสมาชิกกลับคืนสู่สังคมด้วยการกำหนดชีวิตของตน ที่จะออกไปเป็นเรือลำใหญ่ ช่วยนำพาเรือลำอื่นๆ ที่ดูแลอยู่เพื่อนำไปให้ถึงฝั่ง ถึงแม้ว่าเวลาที่พาไป จะประสบผลสำเร็จบ้าง ล้มเหลวบ้างอย่างน้อยที่สุดเราก็ภูมิใจ” ส่วนจุดด้อย/จุดอ่อน การทำงาน บางครั้งต้องตรวจสอบเป็นระยะ หากไม่เช่นนั้นอาจมีการเพิกเฉยหรืออาจเป็นเพราะงานล้นมือ

6. แนวคิดและมุมมองของผู้ประกอบการนั้น คือ อยากให้โอกาสและเชื่อมั่นต่อบ้านพักใจว่า สามารถสร้างคนที่ติดยาให้เป็นคนดีได้ โดยพบว่า ผู้ผ่านการบำบัดฯ เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ มีทักษะ ในการใช้แรงงาน อยู่ในกฎระเบียบของสถานประกอบการ มุ่งมั่นและตั้งใจทำงาน ทำให้ผู้ประกอบการ ต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นและแนะนำการจ้างงานแก่ผู้ประกอบการรายอื่นๆ และผู้ประกอบการอนุมัติ การจัดปาร์ตี้เล็กๆ ให้กับคนอื่นๆ ที่ไม่ได้ทำงาน โดยผู้ผ่านการบำบัดฯ จะนำเงินที่ตนได้จากค่าจ้าง ทำงานมาซื้อขนมแจกเพื่อนในกลุ่มซึ่งเป็นการแสดงถึงความเอื้ออาทรของสมาชิกและเป็นแรงจูงใจ ต่อเพื่อนๆ ด้วย

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรสร้างบ้านพักใจในลักษณะเช่นนี้ในเขตพื้นที่เสี่ยงอื่นๆ หรือในสถาบันรูปแบบคล้ายคลึงกัน เช่น สถานพินิจ เรือนจำ และทดลองประยุกต์ใช้หลักธรรมและแนวคิดที่ได้จากงานวิจัยนี้เข้าไปช่วย พัฒนาปรับปรุงพฤติกรรมว่าจะมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกันหรือไม่
2. ควรสร้างบ้านพักใจในลักษณะเช่นนี้รองรับผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติดที่เป็นหญิงซึ่งมีอัตราการติดยาเสพติดค่อนข้างสูง
3. ควรให้โอกาสองค์กรภาคประชาชน (Out Source) ได้ทดลองดำเนินการ โดยองค์กร ภาครัฐทำหน้าที่กำกับการบริหารจัดการทั้งในองค์ความรู้และการดำเนินงาน
4. ควรมีการเสริมพลังใจในการจ้างงาน เช่น การปฏิบัติเฉกเช่นคนงานปกติ
5. ด้วยผลจากการเคยเสพยามาก่อน งานที่เข้าใจง่ายไม่ยุ่งยากมากนัก เช่น งานสวน งานเสริมพ งานปศุสัตว์ หรืองานเป็นชิ้นๆ ทำให้เสร็จในเวลา จะเป็นงานที่เหมาะสมกับสภาพสมาชิกเหล่านี้ที่มีระยะ ของการฟื้นฟูไม่นานนัก

6. ควรได้มีการนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ในการพัฒนาระบบการจัดการเรียนการสอน การบริหาร วิชาการของการสร้างสังคมปลอดภัยเสถียรทั้งในประเด็นของการบริหารจัดการ การฝึกปฏิบัติการ สนับสนุนช่วยเหลือของสังคมหรือชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม

7. ควรนำผลการวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างวัฒนธรรมไทยที่ใช้หลักพุทธศาสนาไป บูรณาการสร้างสังคมให้ปลอดภัยจากยาเสพติด

8. ควรนำผลการวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการวิจัยทั้งในทางกว้างสู่สังคมหรือศูนย์หรือจังหวัด อื่นๆ และในทางลึกเป็นการศึกษาต่อยอดในประเด็นอื่นๆ ให้ชัดเจนเพื่อเป็นลักษณะเฉพาะแบบของ สังคมไทย

## บรรณานุกรม

เจษฎาภรณ์ รอดภัย, (2555), การศึกษาวิเคราะห์หลักโอวาทปาฏิโมกข์ในทัศนะของพระเถระ ในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ พุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนา มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2546), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม พิมพ์ครั้งที่ 12, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), (2541), การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development), กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สหธรรมิก

พระไพศาล วิสาโล. (2543), การศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏ เชียงราย

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตฺโต, 2538), ธรรมะและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ : บริษัท สหธรรมิก จำกัด

พระราชวรมณี (ประยูร ปยุตฺโต), (2528), คุณธรรมและจริยธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์ประสานงานการปฏิบัติที่ 1 กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (2552). ผลการดำเนินงานการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับพื้นที่ตามนโยบาย “ยุทธศาสตร์ 5 ไร่ และ 2 โครงการหลัก” ภาพรวมประเทศ (1 เมษายน – 30 มิถุนายน 2552). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

สำนักงานศาลยุติธรรม (2558). รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2558 รายงานประจำปีของศาลทั่วราชอาณาจักร กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม

สำนักบริการสวัสดิการสังคม (2557). โครงการการจัดการองค์ความรู้ “วิธีการพัฒนาศักยภาพผู้ผ่านการบำบัดยาเสพติด บ้านพักใจ จ.สระบุรี ประจำปีงบประมาณ 2557”. กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

สำนักยุทธศาสตร์ (2557) งบประมาณแผนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเชิงบูรณาการ รายงานการติดตามผลการดำเนินงานประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

.----- (2557). แผนยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด พ.ศ. 2558 – 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

# ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วิชชกานต์ เศภาภายน\*

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นองค์กรศาลในทางกฎหมายมหาชน มีอำนาจและหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมิได้ ประการที่สอง ตรวจสอบปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ กล่าวคือ ขจัดปัญหาอันเกิดจากขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประการสุดท้าย ควบคุมความชอบด้วยองค์การตุลาการ กล่าวคือ เพื่อเป็นการควบคุมองค์กรของรัฐมิให้กระทำการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการที่มีอำนาจและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีในทางมหาชนย่อมมีความยึดโยงกับประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงมีฝ่ายที่เห็นด้วยและเห็นต่างออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการพิจารณาวินิจฉัยคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองกระบวนการพิจารณาคดีของศาลและการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พนักงานราชการรัฐสภาทั่วไป (นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 38 “ให้ศาลมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดีในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลที่เข้ามาหรือจะเข้ามาในที่ทำการศาล หรือบริเวณที่ทำการศาล หรือเข้าฟังการไต่สวนของศาล หรือในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อย และรวดเร็ว รวมทั้งวางระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

การวิจารณ์คำวินิจฉัยคดีที่กระทำโดยสุจริตและมีได้ใช้ถ้อยคำหรือมีความหมายหยาบคาย เสียดสี หรืออาฆาตมาดร้าย ไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล”

มาตรา 39 “ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งศาลหรือระเบียบตามมาตรา 38 ให้ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาล และให้ศาลมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
  - (2) ไล่ออกจากบริเวณศาล
  - (3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลตาม (3) ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

จากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น เป็นบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... เพื่อนำมาเป็นเครื่องมือหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยสงบ เรียบร้อย และรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นมาตรการหนึ่งในการยับยั้งและป้องปรามมิให้ผู้ใดแสดงออกเกินขอบเขตของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจและให้ผู้อ่านได้รับทราบหลักการเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในบทความนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอหัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. หลักนิติรัฐ
2. แนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ
3. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล
5. ข้อยกเว้นการละเมิดอำนาจศาลในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
6. บทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## 1. หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) เป็นแบบของการจัดตั้งประชาคมการเมือง (Political Community) ในรูปของระบบรัฐแยกกำลังบังคับภายใต้อำนาจออกจากตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง (coercion of men) ไปเป็นอำนาจทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยที่การได้มาและการดำรงอยู่ของอำนาจทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับรากฐานของหลักยึดพื้นฐาน 5 ประการ คือ กฎเกณฑ์ ระเบียบแบบแผน ความเชื่อถือศรัทธา สันติวิธี และความยุติธรรม<sup>1</sup>

ทั้งนี้ เพื่อนำประชาคมการเมืองไปสู่การบรรลุเป้าหมายของรัฐในที่สุด แม้จะดำเนินไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางเฉพาะทางของตนแล้ว แต่เมื่อประกอบกันเป็นผลรวมในท้ายที่สุดแล้ว ก็จะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายรวมของรัฐ (Ultimate goal)

หลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังต่อไปนี้

กาเร เดอ มัลแบร์ กล่าวไว้ว่า<sup>2</sup> รัฐและหน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนได้ฝ่ายเดียว โดยเอกชนไม่ต้องให้ความยินยอม กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นก็จำกัดอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ผลที่ตามมาคือต้องมีการควบคุมการกระทำโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยองค์กรฝ่ายตุลาการ (คำพิพากษาหรือคำสั่ง) หรือการกระทำโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร (กฎ คำสั่งทางปกครอง) ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองกับกฎหมายในสถานะที่องค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งได้แก่ รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้ด้วยกระบวนการของรัฐสภาผ่านบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรรัฐสภานั้น การมองหลักนิติรัฐในมิตินี้จะเห็นได้ว่า การเมืองเป็นที่มาของกฎหมายแต่การมองในอีกมิติหนึ่งเมื่อได้มีการตรากฎหมายขึ้นแล้ว อำนาจการเมืองซึ่งได้แฝงอยู่ตามองค์กรทั้งหลายของรัฐ รวมตลอดถึงบุคคลทั้งหลายนั้น จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายด้วย เนื่องจากหลักนิติรัฐเป็นเรื่องของหลักการปกครองโดยกฎหมาย อาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการปกครองมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดควบคุมมิให้กฎหมายและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่เป็นกฎหมายพื้นฐานทางอำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองการปกครองของรัฐ

<sup>1</sup> เขาวนะ ไตรมาศ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ. รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 3. บริษัทพีเพรส จำกัด. กรุงเทพมหานคร. 2547. หน้า 81 - 84.

<sup>2</sup> ชาลส์ ชัย แสงศักดิ์. ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง. 2545. หน้า 4 - 7.



ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐไว้ว่า<sup>3</sup> หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรูปแบบการปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ได้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐว่า<sup>4</sup> หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ราษฎร เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนเห็นสมควร รัฐจึงยอมจำกัดอำนาจโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ให้คำจำกัดความหลักนิติรัฐไว้ว่า<sup>5</sup> เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองตามอำเภอใจ และเป็นระบบที่สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการปกครองพื้นฐานของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน เพื่อประชาชนจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อนึ่ง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หลักนิติรัฐ จึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการปกครองภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำอันใดที่เป็นการลบล้างสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะกระทำไม่ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เรียกว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย แต่ภายใต้หลักนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจของตนได้ รัฐจะกระทำการใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยกระทำตามวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

<sup>3</sup> ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **หลักนิติรัฐ นิติธรรม**. บทความเรื่อง หลักนิติรัฐ (des Rechtsstaatsprinzip) ของบรรเจิด สิงคะเนติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พฤษภาคม 2553. หน้า 233.

<sup>4</sup> **หลักนิติรัฐ นิติธรรม**. บทความเรื่อง หลักนิติรัฐ ของสมยศ เชื้อไทย. เล่มเดิม. หน้า 133.

<sup>5</sup> ผศ.ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน**. หน้า 113.

## 2. แนวคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่มีระบบ “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” และมีการสถาปนาให้มีรัฐธรรมนูญ เป็น “กฎหมายสูงสุด” ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ ให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา สร้างกลไกในการรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติมิให้ตัวบทกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วยเสมอ

วิวัฒนาการทางการเมืองของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในยุโรป แม้ช่วงแรกจะยอมรับกันว่า อำนาจอิสระในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยต่อมาเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอำนาจอ้างกล่าวจึงเป็นของประชาชนหรือของชาติ และต่อจากนั้นเมื่อมีระบบรัฐสภา ถือว่า รัฐสภาคือองค์กรสูงสุดเป็นผู้แทนของประชาชน อำนาจอิสระกลับกลายเป็นของรัฐสภา หากแต่ว่าประชาชนได้รับประสบการณ์ในทางที่ไม่ดีกับผู้แทนของตนรวมไปถึงพรรคการเมืองอันยังผลให้ขาดความเชื่อถือในระบบรัฐสภา ประชาชนจึงหันมายอมรับแนวความคิดทางการเมืองที่ว่า รัฐหรือผู้ใช้อำนาจอิสระต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ผลจากการนี้ ส่วนหนึ่งจึงเป็นเหตุให้มีศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น สำหรับใช้ถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา<sup>6</sup>

จากความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม จึงต้องมีสถาบันหรือองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมมิให้องค์กรของรัฐกระทำการที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป โดยสรุปแล้วมี 3 รูปแบบ คือ<sup>7</sup>

รูปแบบแรก รูปแบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมในรูปของศาลสูงสุด รูปแบบนี้ใช้อยู่ในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศโบลิเวีย ประเทศเม็กซิโก ประเทศคิวบา ประเทศไนจีเรีย ประเทศคูเวต และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

รูปแบบที่สอง รูปแบบที่ให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้ควบคุมในรูปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รูปแบบนี้ใช้อยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศเวียดนาม ประเทศกัมพูชา เป็นต้น

รูปแบบที่สาม รูปแบบที่ให้ศาลที่มีอำนาจเฉพาะเป็นผู้ควบคุมในรูปแบบของศาลรัฐธรรมนูญ รูปแบบนี้ใช้อยู่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอิตาลี ประเทศสเปน ประเทศเบลเยียม ประเทศโปรตุเกส สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย เป็นต้น

<sup>6</sup> อมร จัทรสมบุรณ์. ศาลรัฐธรรมนูญ ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 สถาปนาพระราชกรณียกิจ (เล่ม 2). มิถุนายน 2536. หน้า 299.

<sup>7</sup> วิรัช นิภาวรรณ. ศาลรัฐธรรมนูญ : วิเคราะห์เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2544. หน้า 55.

การจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อตรวจสอบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นแนวคิดของ นักปรัชญากฎหมายชาวออสเตรีย คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) โดยเห็นว่าการจัดตั้ง “ระบบคณะกรรมการ” ดังของฝรั่งเศส เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากไป<sup>8</sup> ส่วนในสหรัฐอเมริกา การให้ “ศาลยุติธรรม” ทำหน้าที่เช่นนั้น โดยระบบผู้พิพากษาอาชีพ มีปัญหาเรื่องความคิดอ่านคับแคบไม่ทันกับความต้องการของสังคม ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ มีผลเป็นการล้มล้างกฎหมายนั้น ด้วยเหตุนี้ เคลเสน จึงเสนอว่า องค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ควรต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนในการแต่งตั้ง<sup>9</sup> อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีผู้ถูกแทรกแซงกดดันทางการเมืองและเพื่อให้อำนาจเป็นอิสระในการทำงาน ต้องจัดรูปองค์กรตรวจสอบให้มีฐานะเป็นองค์กร “ศาล” เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อการปฏิบัติหน้าที่และทันกับเหตุการณ์ของสังคม ผู้จะมาทำหน้าที่ในองค์กรศาลนี้ จำเป็นต้องมีที่มาจากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายทางการเมือง และทางเศรษฐศาสตร์ประกอบกัน โดยจัดโครงสร้างองค์กรให้มีเพียงองค์กรเดียวและคำวินิจฉัยให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป<sup>10</sup>

แนวความคิดดังกล่าวของเคลเสนได้รับการยอมรับในประเทศออสเตรีย รัฐธรรมนูญออสเตรีย ค.ศ. 1920 ได้สถาปนาสถาบัน “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นเป็นครั้งแรก และเป็นแบบอย่างให้กับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ประเทศอิตาลี ประเทศโปรตุเกส ประเทศเบลเยียม สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐเกาหลี ฯลฯ สำหรับไปจัดตั้งสถาบันศาลรัฐธรรมนูญในประเทศของตน

เมื่อพิจารณาแล้ว แสดงให้เห็นถึงความเป็นนิติรัฐของรัฐนั้น ๆ ได้โดยสมบูรณ์ เพราะการควบคุมความชอบในการใช้อำนาจมหาชนโดยองค์กรอื่นที่มีองค์กรตุลาการมีอาจถือได้ว่า เป็นหลักประกันที่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าว และหากมีการใช้อำนาจมหาชนใดโดยปราศจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการแล้ว การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นการควบคุมความชอบที่ขัดกับ “หลักนิติรัฐ”<sup>11</sup>

<sup>8</sup> วิษณุ เครืองาม. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. 2530. หน้า 667.

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. วารสารรัฐสภาภิรัช ปีที่ 41 ฉบับที่ 2. หน้า 24.

<sup>10</sup> *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. เล่มเดิม. หน้า 695.

<sup>11</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *ปัญหาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จากวารสารวิชาการศาลปกครอง*. 2545 เล่ม 13. สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 49.

นอกจากนั้น รัฐที่มีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเป็นหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกัน กล่าวคือ แต่ละองค์กรย่อมต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) โดยองค์กรอื่นภายใต้หลักนิติรัฐ หมายความว่า บรรดาการกระทำของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ย่อมต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการกระทำนั้นต้องเป็นไปตามวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ” และหากรัฐกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงต้องมีกลไกและกระบวนการที่จะให้มืองค์กรของรัฐเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำนั้น เรียกว่า “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ” ในระบบกฎหมายทั่วโลก มอบหน้าที่ในการควบคุมนี้ให้องค์กรตุลาการหรือองค์กรศาล อาจจะเป็นศาลยุติธรรม ในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สมพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

ต่อมาในช่วงรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เมื่อยุโรปมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง กล่าวคือ มีวิวัฒนาการหลังจากอำนาจสูงสุดในการปกครองเปลี่ยนจากตัวบุคคล คือ พระมหากษัตริย์ มาสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยอำนาจมาสู่ประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้งตัวแทนเข้าสู่รัฐสภาเพื่อปกครองประเทศ กลับเป็นการทำให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดแทนประชาชน และได้ใช้อำนาจของตน โดยมีได้ค้ำประกันถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จนเกิดปัญหาตามมามากมาย ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งองค์กรศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาถ่วงดุลการใช้อำนาจของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายเสียงข้างมากในรัฐสภา<sup>12</sup>

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นแนวความคิดอันเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่สมัยโรมันจนถึงปัจจุบันตามสังคมแต่ละยุคสมัย ก่อให้เกิดองค์กรศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจะแบ่งแยกตามแนวความคิดต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

### 2.1 การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายมหาชน

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บรรดากฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลบังคับได้ เป็นการคุ้มครองรัฐธรรมนูญดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุด แนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่

<sup>12</sup> อมร จันทสมบุรณ์. ศาลรัฐธรรมนูญ (น. 299). ในรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. มิถุนายน 2536. เล่ม 2. ลิขสิทธิ์ โดยสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 229.

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานมาจากความคิดทางกฎหมายมหาชน (Public Law) ตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ ทฤษฎีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญอิสระเมื่อปี ค.ศ. 1920 โดยเป็นศาลรัฐธรรมนูญแห่งแรกของโลก ตามแนวความคิดของฮานส์ เคลเสน มีแนวความคิดสำคัญที่จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นอำนาจหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการ การพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เพื่อเป็นการคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามหลักบรรทัดฐานสูงสุดจำต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นผลให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับตามลำดับชั้นแห่งบรรทัดฐานกฎหมาย และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญผูกพันอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

## 2.2 การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

ตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)<sup>13</sup> มีพื้นฐานความคิดจากอริสโตเติลในสมัยกรีกและโรมัน โดยอริสโตเติล ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญมีลักษณะ 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบกษัตริย์ ระบบอภิชนาธิปไตย และระบบสาธารณรัฐ แนวความคิดของอริสโตเติลเป็นความคิดริเริ่มของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นพื้นฐานความคิดของสหรัฐอเมริกา ในการปฏิบัติประกาศอิสรภาพแยกตัวจากสหราชอาณาจักร และได้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1787 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ซึ่งหลักการร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนิยมอันสมบูรณ์ และแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานี้ เป็นต้นกำเนิดแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ในระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา ระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือกึ่งรัฐสภา ระบบสังคมนิยม อีกทั้ง รัฐธรรมนูญนิยม ใช้รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดระบบกลไกต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งเห็นได้จากกระบวนการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>13</sup> วุฒิชัย จิตตานุ. กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก. 2556. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 11 – 12.

ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในยุโรปตะวันออกได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม ได้แก่ ประเทศแอลเบเนีย ประเทศบัลแกเรีย สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐเช็ก ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงในระบบการเมืองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง ศาลรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมเหล่านี้ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านรัฐธรรมนูญและเสริมสร้างความมั่นคงให้รัฐธรรมนูญได้อย่างถาวร

อนึ่ง สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาปรับใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ โดยสมบูรณ์แบบขึ้นเป็นครั้งแรก

### 2.3 การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดเสรีนิยม

แนวความคิดตามทฤษฎีเสรีนิยม (Liberalism)<sup>14</sup> มาจากพื้นฐานความคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติ โดยได้ให้ความสำคัญแก่คุณค่าความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลภายใต้สภาวะความเป็นธรรมชาติ (State of nature) มนุษย์แต่ละคนย่อมมีเสรีภาพและความเสมอภาค การจำกัดเสรีภาพและความเสมอภาค ต้องมีเหตุอันควรภายใต้สัญญาประชาคม จึงเป็นที่มาของแนวความคิดพื้นฐานทฤษฎีเสรีนิยม

รัฐธรรมนูญ คือ สัญญาประชาคมเป็นข้อตกลงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือ ประชาชนจัดตั้งขึ้น โดยการยอมสละสิทธิของปัจเจกแต่ละคนเป็นสัญญาประชาคม เพื่อจัดตั้งรัฐบาลดำเนินการแทนตนภายใต้รัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วยพื้นฐานโครงสร้างการประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามสิทธิธรรมชาติ ตามความคิดของนักปรัชญา โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ่ (Rousseau) ในศตวรรษที่ 17 และ 18

สัญญาประชาคม เป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพสังคมการเมือง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ รัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นกระจกเงาบ่งชี้ให้เห็นธรรมชาติของปัจเจกบุคคลภายใต้ประชาคมนั้น ๆ ที่ได้มอบอำนาจสูงสุดตามเจตจำนงร่วมกันในการทำสัญญาประชาคม ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

จากกรณีดังกล่าว แนวความคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม จึงจำต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่ในการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

<sup>14</sup> กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก. เล่มเดิม. หน้า 12 – 15.



ในประเทศไทย ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2489 เมื่อศาลยุติธรรม ได้สถาปนาอำนาจของศาลโดยอาศัยคำพิพากษาฎีกาที่ 1/2489 ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของศาลยุติธรรม หลังจากนั้นสภาพปัญหาทางสังคมและการเมืองส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้จัดตั้ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นสถาบันใหม่ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลยุติธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกหลายฉบับได้บัญญัติยืนยันถึงอำนาจเช่นว่านั้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไประยะเวลาหนึ่ง หลายฝ่ายเริ่มเห็นว่าการทำงานที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวนี้มีปัญหาเพราะการจัดวางสถานะของตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง เนื่องจากกำหนดให้ส่วนหนึ่งของตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการโดยตำแหน่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการทำงาน เพราะไม่ได้รับผิดชอบงานในหน้าที่นี้เป็นงานหลัก ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการขัดกัน ในตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากมีบทบาทหลายบทบาทที่ต้องทำในเวลาเดียวกันซึ่งขัดแย้งกันด้วย<sup>16</sup> ยิ่งกว่านั้น ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก การจัดโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ปฏิเสธมิได้ว่าทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของสมาชิก รัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองโดยอ้อม จึงส่งผลให้เกิดความไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่<sup>17</sup>

เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่ได้กล่าวมานี้ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงตัดสินใจจัดวางแนวทางในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรประกอบ อำนาจ หน้าที่ ตลอดจนวิธีพิจารณาขององค์กรที่ทำหน้าที่ประกันสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียใหม่ โดยให้อยู่ในรูปแบบ “ศาล” เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในลักษณะที่เป็นศาลตามกระบวนการยุติธรรม ในสาขากฎหมายมหาชน โดยไม่มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองที่ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลเหนือคำวินิจฉัยในบางเรื่อง<sup>18</sup> จากการได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “ศาลรัฐธรรมนูญ” จึงถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเพื่อเป็นหลักประกันสถานะความเป็น

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2489 พุทธศักราช 2495 พุทธศักราช 2511 พุทธศักราช 2517 พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534.

<sup>16</sup> ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. เล่มเดิม. หน้า 17.

<sup>17</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ ในรายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. 2538. หน้า 15.

<sup>18</sup> ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. เล่มเดิม. หน้า 18.



กฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแทนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่นี้มาแต่เดิม เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>19</sup>

ด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับประเทศไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรศาลในทางกฎหมายมหาชน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยใดไปแล้วจะมีผลกระทบต่อระบบกฎหมายไทยเป็นอย่างมาก เพราะจะมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

### 3. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

การมีศาลที่เป็นอิสระและมีความยุติธรรมในการพิจารณาคดีโดยเที่ยงธรรม ถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบตุลาการ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม ต้องมีการรับรองให้ระบบตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และจะต้องได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย เพื่อรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้ความสำคัญกับหลักการนี้เป็นอย่างมาก เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนว่าทุกคนมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตน โดยมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองอำนาจตุลาการให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการอาจแบ่งได้ 3 ประการ คือ

1. ความอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษามีอิสระในการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. ความอิสระในทางองค์กร หมายความว่า ผู้พิพากษาต้องไม่อยู่ในลักษณะของความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่นไม่ว่าจะโดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย
3. ความอิสระในทางส่วนบุคคล หมายความว่า การโยกย้ายผู้พิพากษาไม่อาจกระทำได้หากเป็นการขัดความประสงค์ของผู้พิพากษา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ทางตุลาการ

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และพุทธศักราช 2560.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ในหมวด 10 ศาล ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 188 การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล

การพิจารณาความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ประการแรกจำเป็นต้องมีความรู้เบื้องต้นอันเป็นหลักพื้นฐานในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลว่ามีหลักสากล ความหมายของการละเมิดอำนาจศาล ประเภทของการละเมิดอำนาจศาล ลักษณะการละเมิดอำนาจศาล และการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เพื่อให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ในทางกฎหมายที่จะกำหนดโทษในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

##### 4.1 หลักการทั่วไป

ตามประวัติความเป็นมาของความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล (Contempt of court) ในระบบคอมมอนลอว์ ปรากฏในตำราของ Sir John Fox เห็นว่า ความผิดดังกล่าว มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 คือ สมัยตั้งแต่มีการตั้งระบบศาลคอมมอนลอว์ (Common law court) ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยระบบกฎหมายคอมมอนลอว์เป็นระบบที่ให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจบริหารงานยุติธรรม และพัฒนาหลักกฎหมายโดยอาศัยเหตุผลและความยุติธรรม (Justice and equity) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับระบบกฎหมายอื่น ๆ ในการที่จะต้องมีมาตรการปกป้องไม่ให้บุคคลใดมาทำให้เสียความยุติธรรม หรือไม่สามารถทำหน้าที่บริหารงานยุติธรรมได้โดยถูกต้อง ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะปกป้องศาลให้ได้รับความเชื่อถือ และจำเป็นต้องรักษาหลักการนี้ไว้ (Maintenance of public confidence) โดย Lord Justice Phillimore ซึ่งเป็นประธานกรรมการรัฐสภาในการวิจัยเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลนี้ได้เสนอรายงานเมื่อปี 1974 ว่า ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นมาตรการที่จำเป็นและไม่สามารถหามาตรการอื่นมาแทนได้โดยเด็ดขาด<sup>20</sup> โดยในระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) อำนาจของผู้พิพากษาในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะค่อนข้างกว้างกว่าในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) เนื่องด้วยในคดีแพ่ง (Civil Case) การกระทำความผิดจะเกี่ยวพันอยู่กับสิทธิส่วนบุคคล (Private Citizens)<sup>21</sup>

<sup>20</sup> รອງพล เจริญพันธ์. ความผิดฐานหมิ่นประมาทศาลในระบบคอมมอนลอว์. จากหนังสือ ละเมิดอำนาจศาลกับสังคมไทย ของสถิต ลิ้มพงศ์พันธ์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พาลีโน. หน้า 58.

<sup>21</sup> Contempt of court [Online], Available URL : [http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt\\_of\\_court.2009](http://en.wikipedia.org/wiki/Contempt_of_court.2009).

โดยบุคคลที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เรียกว่า “Contemnor”<sup>22</sup> ซึ่งในการที่จะพิสูจน์ว่าบุคคลดังกล่าวมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือไม่ พนักงานอัยการหรือโจทก์จักต้องพิสูจน์ให้เข้าองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การมีอยู่จริงของคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย (Existence of a lawful order)
2. ผู้กระทำรู้ถึงคำสั่งดังกล่าว (The contemnor’s knowledge of the order)
3. ผู้กระทำมีความสามารถในอันที่จะปฏิบัติตาม (The contemnor ability to comply)
4. ผู้กระทำไม่ปฏิบัติ (The contemnor’s failure to comply)

#### 4.2 ความหมายของการละเมิดอำนาจศาล

คำว่า “ละเมิด” หมายถึง การล่วงละเมิด ฝ่าฝืน ทำการโดยพลการ ส่วนคำว่า “อำนาจ” หมายถึง สิทธิ ความสามารถ ความรุนแรง การบังคับบัญชา กล่าวได้ว่า คำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” หมายถึง การจงใจกระทำความผิดหรือล่วงละเมิดการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลหรือไม่เชื่อฟังคำสั่งศาล อันก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม

สำหรับความหมายของคำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” ตามหนังสือ Black’s Law Dictionary ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง การกระทำซึ่งน่าจะก่อให้เกิดการรบกวน ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อศาลในการบริหารงานยุติธรรม หรือน่าจะเป็นการลดอำนาจหรือศักดิ์ศรีของศาลลง ส่วนในหนังสือ The Concise Law Dictionary ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลสูง การขัดขวาง หรือการหมิ่นประมาทศาลหรือผู้พิพากษา<sup>23</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “ละเมิดอำนาจศาล” หมายถึง การขัดขืน หรือไม่เคารพเชื่อฟังศาล โดยจงใจกระทำการใด ๆ ที่เป็นปรปักษ์ต่ออำนาจหรือศักดิ์ศรีของศาล และการกระทำการใด ๆ ที่เป็น การขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมหรือมีแนวโน้มว่าจะขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมด้วย

#### 4.3 ประเภทของการละเมิดอำนาจศาล

การแบ่งประเภทของการละเมิดอำนาจศาล สามารถแบ่งได้ตามลักษณะของการกระทำความผิด ดังนี้

##### 4.3.1 การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา (Criminal Contempt of Court)

การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา (Criminal Contempt of Court) หมายถึง<sup>24</sup> การกระทำใดก็ตามที่ถือว่าเป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมโดยตรง เช่น การขัดขวางกระบวนการ

<sup>22</sup> One who has committed contempt of court โปรดดู LB CRUZON, Sixth Dictionary of Law, P. 92.

<sup>23</sup> พูนศรี พงศ์เพชรดิถ. ปัญหาการละเมิดอำนาจศาลในประเทศไทย. จากการศึกษาอิสระปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ปีการศึกษา 2551. หน้า 10 – 11.

<sup>24</sup> จิราพร ศิริพงษ์. ละเมิดอำนาจศาล : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการวิพากษ์ที่เป็นธรรม. จากวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ปีการศึกษา 2547. หน้า 13.

วิธีพิจารณาความในศาลทุกรูปแบบ การดูหมิ่นศาลซึ่งหน้า การรบกวน การทำให้กระบวนการพิจารณาของศาลขาดตอน นอกจากนี้ การดูหมิ่น โดยทางอ้อมบางประการก็มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลในทางอาญา เช่น การตีพิมพ์เอกสารหรือความประพฤติหรือพฤติกรรมบางประการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การไต่สวนในขณะคืออยู่ระหว่างไต่สวนหรือการกล่าวหาว่าผู้พิพากษารับสินบน เป็นต้น

ตามระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญาหมายถึง การกระทำใด ๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อการเป็นปฏิปักษ์ต่อศักดิ์ศรีหรืออำนาจของศาลหรือผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี และผลแห่งการกระทำนั้นเป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมของศาล ซึ่งทำให้เกิดความโน้มเอียงให้ศาลต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือความเคารพนับถือ การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญาของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นได้ ทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

#### 4.3.2 การละเมิดอำนาจศาลในคดีแพ่ง (Civil Contempt of Court)

การละเมิดอำนาจศาลในคดีแพ่ง (Civil Contempt of Court) หมายถึง การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล โดยในอังกฤษยุคที่สหภาพแรงงานสามารถควบคุมพรรคการเมืองได้ และมีการปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งศาลแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Industrial Relation Court) ทำให้เกิดอุปสรรคแก่การจัดระบบแรงงานในสังคมเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ จึงได้เสนอให้รักษามาตรฐานการลงโทษฐานดูหมิ่นศาลไว้ มิเช่นนั้น จะทำให้เกิดปัญหาความไม่สงบขึ้น และการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลนั้น ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะทางแพ่งเสมอไป เช่น การไม่มาศาลตามหมายเรียก การที่พยานไม่ตอบคำถามของศาลเมื่อถูกถาม การยุยงให้บุคคลอื่นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล การไม่ฟังคำสั่งศาล และทนายความปฏิบัติกรโดยมิชอบด้วยหน้าที่และเป็นการหมิ่นประมาทศาล<sup>25</sup> เป็นต้น

#### 4.3.3 ลักษณะของการละเมิดอำนาจศาล<sup>26</sup>

ลักษณะของการละเมิดอำนาจศาล สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การละเมิดอำนาจศาลโดยทางตรงกับการละเมิดอำนาจศาลโดยทางอ้อม

##### 4.3.3.1 การละเมิดอำนาจศาลโดยทางตรง (Direct Contempt) หมายถึง

การละเมิดอำนาจศาลในห้องพิจารณาหรือการกระทำในทันทีทันใดที่ได้กระทำลงต่อหน้าศาลหรือมีลักษณะใกล้ชิดกับการนั่งพิจารณาคดีของศาล นอกจากนี้ การละเมิดที่กระทำต่อหน้าผู้พิพากษา

<sup>25</sup> ความผิดฐานหมิ่นประมาทศาลในระบบคอมมอนลอว์. เล่มเดิม. หน้า 61.

<sup>26</sup> ภาสพงษ์ เรณูมาศ. การนำหลักการละเมิดอำนาจศาลมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญไทย. จากเอกสารผลงานเพื่อขอรับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 7 ว. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ในห้องทำงาน ถือว่าเป็นการละเมิดโดยตรงได้ แต่หากเป็นการกระทำละเมิดอำนาจใด ๆ ในห้องทำงานของผู้พิพากษาในระหว่างที่มีได้มีการพิจารณาในฐานะผู้พิพากษาหรือมีได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล แต่อยู่ในฐานะของบุคคลทั่วไป เช่นนี้ย่อมไม่ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาล จึงกล่าวได้ว่าการละเมิดอำนาจศาลในห้องพิจารณามีขึ้นไม่ได้ ถ้าไม่กระทบต่ออำนาจศาลในการรักษาไว้ซึ่งคำสั่งศาลหรือมารยาทในระหว่างการพิจารณาของศาล

4.3.3.2 การละเมิดอำนาจศาลโดยทางอ้อม (Indirect Contempt) หรือเรียกว่า การละเมิดอำนาจศาลนอกห้องพิจารณา หมายถึง การละเมิดใด ๆ ซึ่งกระทำลงนอกศาลมิได้กระทำในขณะที่หรือใกล้ชิดกับการนั่งพิจารณาคดีของศาล แต่มีผลเป็นการขัดขวางหรือทำลายการบริหารงานยุติธรรม ตัวอย่างเช่น การที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพิกเฉยหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่งให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำ หรือประกาศที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำเกี่ยวกับข้อกำหนดที่สำคัญของศาล ย่อมถือเป็นการละเมิดอำนาจศาลโดยทางอ้อม นอกจากนี้ การละเมิดอำนาจศาลนอกห้องพิจารณา อาจเกิดขึ้นได้จากการวิจารณ์หรือการกล่าวถึงศาลในทางที่ไม่เหมาะสมหรือรบกวน ขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศาล ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมเกี่ยวกับคดี

#### 4.4 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ<sup>27</sup>

##### 4.4.1 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญประเทศออสเตรเลีย

ศาลรัฐธรรมนูญประเทศออสเตรเลียได้บัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953 ส่วนที่ 2 การดำเนินการต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป มาตรา 28 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บุคคลใดก่อการรบกวนในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญหรือประพฤติดนไม่เรียบร้อย ต้องโทษปรับในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นจำนวนไม่เกิน 36 ยูโร และในกรณีไม่มีเงินชำระค่าปรับ ต้องถูกกักขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 วัน

ในกรณีบุคคลใดที่กระทำให้สถานการณ์มีความร้ายแรงขึ้นอย่างชัดเจน ต้องถูกลงโทษจำคุกภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญอาจกำหนดโทษบุคคลที่ใช้ภาษาที่ไม่เหมาะสมในการเสนอคำร้องต่อศาล ในการกำหนดโทษสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลนั้น ไม่ตัดอำนาจการดำเนินคดีอาญานั้นอีก

<sup>27</sup> วัชชกานต์ เศาภายน. ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล : ศึกษากรณี การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. จากวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. ปีการศึกษา 2559. หน้า 100 – 123.

(2) ผู้ใดแสดงกริยาที่ไม่เหมาะสมในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการใด ๆ หรือผู้ใดเบิกความเท็จ เพื่อที่จะให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล่าช้า จะต้องถูกปรับ 109 ยูโร โดยศาลรัฐธรรมนูญ หรือจะต้องถูกกักขังเป็นระยะเวลาไม่เกิน 9 วัน ในกรณีที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้

(3) การลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ผู้มีอำนาจในการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษตาม (1) คือ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งตาม (1) หรือ (2) จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกสเตรียแล้ว จะมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. การก่อกวนรบกวนกิจกรรมของศาลรัฐธรรมนูญหรือกระทำการอันไม่เหมาะสม
2. กรณีใช้ถ้อยคำที่รุนแรงในการเขียนคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
3. การแสดงกริยาที่ไม่เหมาะสมในการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการใด ๆ
4. เบิกความเท็จ เพื่อที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล่าช้า
5. การก่อให้เกิดสถานการณ์ที่มีความแตกแยก

#### 4.4.2 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญประเทศลัตเวีย

ศาลรัฐธรรมนูญประเทศลัตเวียได้บัญญัติการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในกฎหมาย (Constitutional Court Law) มาตรา 28.2 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา 28.2 กระบวนการในการลงโทษ

(1) ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกำหนดมาตรการในการลงโทษได้ ดังนี้

1. ตักเตือน (Warning)
2. การไล่ออกจากห้องพิจารณาคดี (Expulsion from the court hall)
3. ปรับ (Fine)

(2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งตักเตือนผู้ที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในระหว่างการพิจารณาตัดสินคดี

(3) การไล่ออกจากห้องพิจารณาคดีอาจนำมาใช้ ในกรณีที่บุคคลผู้นั้นได้รับการตักเตือนแล้ว และได้กระทำการดังกล่าวซ้ำอีกในระหว่างการพิจารณาตัดสินคดี บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีหรือบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี และได้รับการขอร้องให้ออกไปจากห้องพิจารณาคดีโดยประธานองค์คณะในการพิจารณาคดีแต่ไม่ยอมออกไป

(4) ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งปรับในกรณีและจำนวนเงิน ดังต่อไปนี้

- 1) ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี ผู้ที่หมายเรียกให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ

พยานหรือล่าม ไม่มาตามหมายเรียกของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีเหตุอันสมควร จะต้องถูกปรับ 100 แลต (Lats) และ

2) ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีหรือบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในคดีได้รับการตักเตือน แต่ได้กระทำการดังกล่าวอีกในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องถูกปรับ 150 แลต (Lats)

(5) การคัดลอกสำเนาคำพิพากษา (คัดบางส่วนจากรายงานการประชุม) ผู้ที่ถูกปรับเท่านั้น ที่มีสิทธิขอคัดลอกสำเนาคำพิพากษา

(6) บุคคลใดที่ถูกกำหนดโทษปรับภายใน 10 วันหลังจากที่ได้รับสำเนาคำพิพากษา (คัดบางส่วนจากรายงานการประชุม) อาจร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อยกเว้นค่าปรับหรือลดค่าปรับก็ได้

(7) การปรับให้เป็นไปตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญประเทศลัตเวียแล้ว จะมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. การประพฤติตนไม่เรียบร้อยในระหว่างการพิจารณาคดี
2. กรณีผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดี ผู้ที่หมายเรียกให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานหรือล่าม ไม่มาตามหมายเรียกของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีเหตุอันสมควร

#### 4.4.3 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเช็ก

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเช็กได้บัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเช็ก ส่วนที่ 2 การดำเนินการต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป มาตรา 61 (มาตรการในการลงโทษ) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประชุมหรือพิจารณาคดี กรณีที่บุคคลใด ขัดขวางกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะหากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นต่อศาลโดยไม่อาจปฏิเสธได้หรือขัดขวางคำสั่งศาลหรือกระทำการแทรกแซงคำสั่งของศาลหรือกระทำกิริยาที่ไม่เหมาะสมต่อคำสั่งศาล ประธานองค์คณะตุลาการอาจกำหนดโทษปรับ 100,000 Kc'

(2) การปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลในการกำหนดโทษปรับ จะต้องออกมาในรูปแบบกฎ ข้อบังคับพิเศษ หรือในรูปแบบกฎหมาย

(3) เพื่อความยุติธรรม การกำหนดโทษปรับอาจได้รับยกเว้น หากเกิดขึ้นภายหลังการดำเนินกระบวนการพิจารณาได้เสร็จสิ้นแล้ว

(4) โทษปรับให้นำส่งแก่รัฐ



เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเช็กแล้ว จะมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. กรณีที่บุคคลใดขัดขวางกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะหากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นต่อศาล โดยไม่อาจปฏิเสธได้
2. การขัดขืนคำสั่งศาล
3. การกระทำการแทรกแซงคำสั่งศาล
4. กระทำกริยาที่ไม่เหมาะสมต่อคำสั่งศาล

#### 4.4.4 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี

ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีได้บัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1988 (แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 2008) มาตรา 79 บัญญัติว่า บุคคลใดก็ตามที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรานี้ จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านวอน คือ

- (1) บุคคลใดถูกหมายเรียกหรือได้รับมอบหมายให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้ตีความหรือล่าม ให้มาศาลรัฐธรรมนูญแต่ไม่มา โดยปราศจากเหตุอันสมควร
- (2) บุคคลใดถูกถามหรือให้นำเสนอเอกสาร พยานหลักฐานต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ยอมนำส่ง โดยปราศจากเหตุอันสมควร
- (3) บุคคลใดปฏิเสธหรือรบกวนหรือหลีกเลี่ยงในการตรวจสอบ สอบสวนของศาลรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากเหตุอันสมควร

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลีแล้ว จะมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. บุคคลใดถูกหมายเรียก (Summoned) หรือได้รับมอบหมายให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ ผู้ตีความหรือล่าม ให้มาศาลรัฐธรรมนูญแต่ไม่มา โดยปราศจากเหตุอันสมควร
2. บุคคลใดถูกถามหรือให้นำเสนอเอกสาร พยานหลักฐาน ต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ยอมนำส่ง โดยปราศจากเหตุอันสมควร
3. บุคคลใดปฏิเสธหรือรบกวนหรือหลีกเลี่ยงในการตรวจสอบ สอบสวนของศาลรัฐธรรมนูญ โดยปราศจากเหตุอันสมควร

#### 4.4.5 การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้บัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในกฎหมายประกอบศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1995 มาตรา 9 ละเมิดอำนาจศาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) บุคคลใด

(a) ในระหว่างการนั่งพิจารณาของศาล มีเจตนาหมิ่นประมาทประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ใดของศาลในขณะนั่งพิจารณาคดีหรือกระทำการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ใดของศาลในการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(b) เจตนาขัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลหรือประพฤติดัวไม่เหมาะสมในบริเวณพิจารณาคดีของศาลเป็นเหตุให้หยุดชะงัก

(c) กระทำการอื่นใดอันเป็นการปฏิบัติตัวที่ไม่เหมาะสมอันมีอิทธิพลต่อศาลเกี่ยวกับคดีหรือการพิจารณาคดีโดยศาล

โดยคำสั่งศาลผู้นั้นอาจต้องออกไปหรือถูกกักขังจนกว่าจะเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีของศาล

(2) การออกไปหรือการกักขังภายในระยะเวลาตาม (1) ไม่ตัดอำนาจศาลในการดำเนินคดีของบุคคลที่เกี่ยวข้องคดีในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแอฟริกาใต้แล้ว จะมีลักษณะการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. ในระหว่างการนั่งพิจารณาของศาล มีเจตนาหมิ่นประมาทประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ใดของศาล

2. ในขณะนั่งพิจารณาคดี กระทำการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของศาลในการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

3. เจตนาขัดขวางการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลหรือประพฤติดัวไม่เหมาะสมในบริเวณพิจารณาคดีของศาล เป็นเหตุให้หยุดชะงัก

4. กระทำการอื่นใดอันเป็นการปฏิบัติตัวไม่เหมาะสม อันมีอิทธิพลต่อศาลเกี่ยวกับคดีหรือการพิจารณาโดยศาล

## 5. ข้อยกเว้นการละเมิดอำนาจศาลในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นหัวใจสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นระบอบการปกครองที่ให้ความสำคัญกับทุกสิทธิทุกเสียง และทุกความคิดเห็น กล่าวคือ เป็นไปตามหลักการของเสียงข้างมาก แต่ไม่ละทิ้งหรือละเลยต่อเสียงข้างน้อย การแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี จึงเป็นหลักการที่มีความสำคัญของหลักการ

ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่ไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ไม่ว่าจะเห็นด้วย เห็นต่าง หรือมีความคิดเห็นคัดค้าน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนี้ เป็นเสรีภาพพื้นฐานประการหนึ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ถือเป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก และจะต้องมีการบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งโดยทั่วไปแล้ว นานาอารยประเทศก็ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนภายในรัฐของตนเอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น เป็นสิ่งที่เป็นสากลได้รับการยอมรับในหลายประเทศ โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ส่วนในระดับระหว่างประเทศก็ได้มีการจัดทำข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างกัน เพื่อเป็นพันธกรณีที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ

#### 5.1 การคุ้มครองระดับระหว่างประเทศ<sup>28</sup>

องค์กรระหว่างประเทศหรือการประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามที่จะจัดทำข้อตกลงร่วมกัน เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิก ได้แก่

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) โดยมาตรา 19 บัญญัติว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงและมีสิทธิที่จะรับหรือแสวงหาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เป็นกลางอย่างไรพรมแดนผ่านสื่อ โดยปราศจากการกีดกัน”

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Convention on Civil and Political Rights) มาตรา 19 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลเอาไว้ ดังนี้

- 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

<sup>28</sup> กขพร มุทสิกบุญเลิศ. การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ. จากวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. ปีการศึกษา 2556. หน้า 76 – 80.

3) การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้น ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย และจำเป็นต่อ

(1) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

(2) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน

3. อนุสัญญายุโรปเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention For The protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) โดยการคุ้มครองเสรีภาพในการพูด การแสดงความคิดเห็น ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 10 ดังนี้

1) บุคคลย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งสิทธิดังกล่าวให้รวมถึงสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นกลาง โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ห้ามรัฐที่จะกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตสำหรับการดำเนินกิจการวิทยุโทรทัศน์หรือกิจการภาพยนตร์

2) การใช้สิทธิต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องใช้อย่างมีเงื่อนไขและมีความรับผิดชอบ ดังนั้น รัฐจึงสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิการใช้สิทธิดังกล่าวได้ และกำหนดโทษ ในกรณีที่มีการละเมิด ไม่กระทำตามกฎหมาย กฎหมายที่ออกมานี้อาจเป็นไปเพื่อเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ศีลธรรม สุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้ง เพื่อคุ้มครองชื่อเสียงของบุคคลอื่น สิทธิของผู้อื่น และคุ้มครองความยุติธรรมในการพิจารณาคดีของศาล

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 - 36 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ดังนี้

มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

มาตรา 35 “บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสาร หรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบการวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณา หรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง แต่ให้คำนึงถึง วัตถุประสงค์ และภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ด้วย”

มาตรา 36 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลที่บุคคลสื่อสารถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

## 5.2 การคุ้มครองในระดับประเทศ

5.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น รวมไปถึงให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการ แต่การใช้เสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการดังกล่าวนี้ เพื่อให้ประชาชนได้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนด โดยมีขอบเขตชัดเจน และไม่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาต่อไป ศาลมีหน้าที่วินิจฉัยอรรถคดีและพิจารณาพิพากษาคดีเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่สังคม ประชาชนต้องให้ความเคารพต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาล และในขณะเดียวกันประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ แต่ต้องเป็นไปตามหลักวิชาการ ไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่นด้วย

จะเห็นได้ว่า เสรีภาพทางวิชาการ หมายความว่า ความมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องการเรียนการสอน การแสวงหาความรู้ การวิจัย และหมายความรวมถึงความมีอิสระในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ที่ตนมีความรอบรู้ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกในการพูด การอภิปราย หรือการพิมพ์เผยแพร่ความคิดเห็นต่าง ๆ

ผู้เขียนเห็นว่า การใช้เสรีภาพทางวิชาการ เพื่อให้ข้อมูลที่น่ามาใช้ประกอบการให้ความเห็นต้องเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ตรงตามความเป็นจริง และเป็นปัจจุบันที่สุด การให้ความเห็นต้องเป็นไปโดยสุจริต ปราศจากอคติ และความลำเอียง การให้ความเห็นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ต่อประเทศชาติ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของตัวเองหรือเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของอีกฝ่ายหนึ่ง

5.2.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 65 บัญญัติว่า “ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล หรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ” โดยหลักแล้ว ประชาชนสามารถวิจารณ์การพิจารณาคดีหรือพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ หากได้กระทำไปโดยสุจริตและด้วยวิธีการทางวิชาการ โดยถือเป็นข้อยกเว้นไม่เป็นการละเมิดอำนาจศาล แต่ถ้าได้กระทำไปโดยไม่สุจริตหรือไม่ใช้วิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นอาจมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการได้ ความผิดฐานดูหมิ่นศาลหรือตุลาการนี้ ได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 198 บัญญัติว่า<sup>29</sup> “ผู้ใดหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีหรือพิพากษาคดี หรือกระทำการขัดขวางการพิจารณาหรือพิพากษาของศาล ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาล และสามารถวิพากษ์วิจารณ์ศาลได้เสมอ ทั้งนี้ การวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวต้องไม่ส่งผลกระทบต่อและเกิดความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน ในทางกลับกัน

<sup>29</sup> อรรถาธิษฐานแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560.



การที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาล จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางการศึกษา ค้นคว้า การแสดงความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์ รวมไปถึงข้อบกพร่องในตัวคำพิพากษาที่อาจจะมีได้ ทั้งยังเป็นกระบวนการตรวจสอบองค์กรศาลโดยภาคประชาชน เช่น การเข้าถึงผลของคำพิพากษา ต้องเป็นไปโดยง่าย ภายหลังจากอ่านคำพิพากษาให้คู่ความฟังแล้ว คำพิพากษาต้องเปิดเผย ให้สาธารณชนได้รับรู้และรับทราบ เพื่อให้บุคคลได้มีโอกาสวิจารณ์ จึงเป็นการตรวจสอบการทำงานขององค์กรศาลด้วย ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นการตัดสินที่ถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

## 6. บทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรและตามหลักทฤษฎีความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ โดยคำวินิจฉัยมีลักษณะเป็นที่สุด กล่าวคือ คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระอื่นของรัฐ และมีกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นการเฉพาะ โดยเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการในทางเนื้อหา

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากศาลอื่นทั่วไป กล่าวคือ มิใช่ศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง อันเป็นคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทของสิทธิระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือคดีอาญา อันเป็นคดีที่พิจารณาบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในทางอาญาเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม มิใช่ศาลที่พิจารณาคดีพิพาทกลางโทษผู้กระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ในขณะที่กระทำความผิดเช่นเดียวกับศาลทหาร และมิใช่ศาลที่พิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับศาลปกครอง แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาร่างกฎหมายและกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้ง เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมมิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเด็ดขาดต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

เห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินคดีมีลักษณะเป็นศาลที่ใช้กฎหมายมหาชนต่างจากศาลยุติธรรมปกติ ซึ่งโดยลักษณะของคู่กรณี กระบวนการพิจารณา และผลของคำวินิจฉัยแล้ว ย่อมผูกพันต่ออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ



ดังนั้น เมื่อผลของคำวินิจฉัยจะออกมาเป็นประการใด อาจทำให้มีฝ่ายที่ได้รับประโยชน์หรือฝ่ายที่ไม่ได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยดังกล่าว จะออกมาแสดงความคิดเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยได้ เมื่อพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคู่ขัดแย้งที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีลักษณะเป็นวงกว้าง

บทบัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล เป็นหลักกฎหมายสากลทั่วไปไม่ว่าจะเป็นศาลในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือศาลในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ต่างก็มีความหมายที่ให้อำนาจศาลพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดอำนาจศาล เพียงว่าไม่มีการบัญญัติกฎหมายไว้โดยตรง สำหรับการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีอำนาจชี้ขาดหรือขจัดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งหรือความเดือดร้อนให้แก่คู่ความ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการ หรือเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล และเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเสมอภาคกับคู่ความอันเป็นประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติในเรื่องละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้อำนาจศาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณที่ทำการศาลและบริเวณภายนอกศาล รวมทั้งคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว ปราศจากข้อครหาจากสังคมโดยรวม

การกระทำหรือพฤติกรรมที่เกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งไม่ยอมรับคำพิพากษาของศาล หรือการกระทำใด ๆ เพื่อสร้างสถานการณ์ในทางเมืองให้เกิดความไม่ชอบธรรมแก่ศาลหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การกระทำหรือพฤติกรรมนั้น จึงควรต้องมีบทบัญญัติเพื่อกำหนดบทลงโทษให้มีความชัดเจนและมีลักษณะเฉพาะที่เป็นความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยต้องผ่านขั้นตอนการลงมติ เพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

ความจำเป็นที่จะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิเคราะห์ว่า หากได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวแล้ว ผลที่ตามมาจะมีประโยชน์อย่างไร

ถ้าหากให้มีการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะมีเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการควบคุมความสงบเรียบร้อยและปกป้องการทำหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการคุ้มครองตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีจากบุคคลที่จะกระทำการ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดอำนาจศาลเนื่องจากเคยมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างการศึกษาของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น กรณีที่ตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญถูกข่มขู่ คุกคาม โดยบุคคลผู้ไม่หวังดีก็ดี หรือกรณีวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยในทางที่เสียหายต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ดี วิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติหน้าที่ของศาลหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ดี หรือกรณีศาลรัฐธรรมนูญถูกปิดล้อมและบุกรุกเข้าไปฉีกหมายปิดประกาศและไม่ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าทำหน้าที่พิจารณาคดีภายในที่ทำการของศาลรัฐธรรมนูญในคดีสำคัญ หรือในกรณีใช้ถ้อยคำรุนแรงโดยปลุกปั่น ยุยง ให้ประชาชนไม่ยอมรับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณา วินิจฉัยคดี จึงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองป้องกัน และกำหนด บทลงโทษสำหรับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ

ถ้าหากไม่มีการบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มี บทบัญญัติอันมีลักษณะที่เป็นการเฉพาะ ในการคุ้มครองการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

เมื่อพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลในทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ มีลักษณะของ กระบวนการพิจารณาคดีและผลของคำพิพากษามีลักษณะพิเศษ ซึ่งผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ประกอบกับพิจารณาถึงการให้มีบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาล มีเครื่องมือในการกำหนดหลักเกณฑ์และบทลงโทษของฐานความผิดดังกล่าว จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่า มีความเหมาะสมและมีความจำเป็นในการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ไว้ในกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะเป็นเอกเทศ เพื่อเป็น เครื่องมือสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบริเวณศาล และให้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของศาลศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีระบบ รวดเร็ว และเกิด ความชัดเจน ทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ความศรัทธาให้กับประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการในนามพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากหากไม่มี มาตรการใดมาใช้บังคับได้อย่างชัดเจนแล้ว ประชาชนก็จะไม่มีความยำเกรงหรือเกรงกลัว และเป็นผล ทำให้องค์กรตุลาการโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นศาลสูงที่จำเป็นต้องได้รับความเชื่อมั่น และเคารพนับถือจากประชาชน

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงควรอยู่ในรูปแบบของการบัญญัติโดยผ่านรัฐสภาที่มีจุดยึดโยง กับประชาชน มิใช่เป็นการนำข้อบังคับหรือระเบียบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาปรับใช้ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะขัดต่อหลักการพื้นฐานในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน

การตราบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหลักการที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน หากมีการกระทำในลักษณะของการละเมิดอำนาจศาล ย่อมมีความผิด และถูกลงโทษตามกฎหมาย การกำหนดให้มีบทลงโทษจำคุกต่อบุคคลโดยอ้อมเป็นการละเมิดสิทธิ

ขั้นพื้นฐานของบุคคล ด้วยเหตุนี้พึงระลึกเป็นอย่างยิ่งว่ากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นกฎหมายที่แท้จริง กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยรัฐสภาเท่านั้น

การกำหนดความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงบทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... นั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยบรรทัดคดีของศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักสากลที่ยอมรับเป็นการทั่วไปของทุกประเทศ และการที่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับบริบทของสภาพสังคมของประเทศไทยด้วย

อย่างไรก็ดี การตีพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญ หากผู้วิพากษ์วิจารณ์กระทำโดยสุจริต ตามวิสัยปกติชนทั่วไป หรือเพื่อประโยชน์ทางวิชาการแล้ว ย่อมสามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้กับประชาชนสามารถที่จะกระทำได้โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34 อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และได้มีการกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. .... มาตรา 38 วรรคสอง ด้วย แต่การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานในเชิงดูหมิ่นอย่างไม่เป็นธรรม ชมชู้ คูกคาม รวมถึงคาดเดาการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปในทางที่ครอบงำต่อความคิดของสาธารณชนให้เชื่อหรือให้เข้าใจไปในทางใดทางหนึ่งหรือเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแล้ว นอกจากจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายแล้ว ยังเป็นการไม่เคารพต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเท่ากับว่าเป็นการแทรกแซงให้ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่อาจดำเนินการสอบสวนพิจารณาวินิจฉัยคดีไปได้อย่างเป็นอิสระได้ตามที่ควร และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมประเทศชาติ และพัฒนาการต่อการปฏิรูปกฎหมายและการเมืองไปในทางที่ดีขึ้นของประเทศไทย

แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลมหาดชน หากการวิพากษ์วิจารณ์มีผลกระทบ ต่อองค์กรศาลรัฐธรรมนูญในภาพรวม กรณีดังกล่าวอาจเป็นความผิดต่อรัฐได้ แต่หากกระทบต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนบุคคล กล่าวคือ เป็นเรื่องเฉพาะตัวหรือมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านนั้นก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายเป็นการเฉพาะเอง

## 7. สรุป

บทบัญญัติในเรื่องละเมิดอำนาจศาลนั้น เป็นหลักกฎหมายสากลที่ศาลทุกประเทศทั่วโลกยอมรับ และใช้บังคับอยู่ไม่ว่าจะเป็นศาลในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) หรือศาลในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) อันเปรียบเสมือนเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ให้ไว้แก่ศาลในฐานะอำนาจ

ตุลาการผดุงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ขององค์กรตุลาการ และในการที่จะให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลดำเนินไปด้วยความสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้แก่คู่กรณีอีกด้วย เหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีบทบัญญัติที่ให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว และเป็นธรรม

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีทางรัฐธรรมนูญ คุ้มครองสิทธิและพิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐทุกองค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล และฝ่ายตุลาการ คือ ศาล และองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความยึดโยงกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นเหตุให้มิทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและเห็นต่างออกมาแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ต่อสาธารณะ แสดงพฤติกรรมอันมีลักษณะเป็นการก่อกวนหรือรบกวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ อาจมีความเสี่ยง หมิ่นเหม่ และล่อแหลมต่อการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมความสงบเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาลและภายนอกศาล โดยมุ่งคุ้มครองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง และคุ้มครองประโยชน์ให้แก่คู่ความในคดีอีกด้วย

บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นคำตอบของประเทศไทย และเหมาะสมแก่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการที่จะนำหลักการ วิธีการ และการกำหนดบทลงโทษ มาใช้เป็นเครื่องมือให้ศาลกำหนดมาตรการในการควบคุมความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกศาล และเพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลให้ประชาชนเกิดความเคารพและเชื่อมั่นต่อความยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ สมดังพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สร้างบรรทัดฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ สร้างความถูกต้องและความเป็นธรรมบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และรักษาความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

# กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในคดีทุจริตและหลักสิทธิมนุษยชน

วิชา มหาคุณ\*

## บทคัดย่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. มีบทบาทและภารกิจอันยิ่งใหญ่ ในอันที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นภัยร้ายแรงของประเทศชาติและสังคมส่วนรวม กระบวนการบังคับใช้กฎหมายในคดีทุจริต ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การห้ามดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและส่วนรวม การกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

เพราะเหตุที่การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศและสังคมส่วนรวม ตลอดจนทำลายหลักการการคุ้มครองและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม จึงต้องนำแนวทางของหลักสิทธิมนุษยชนมาทำงานร่วมกับแนวทางในการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและการทุจริตประพฤติมิชอบไปพร้อมกัน

การบูรณาการมิติด้านสิทธิมนุษยชนให้เข้าสู่การต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ ย่อมเกื้อหนุนและส่งเสริมความพยายามให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะทั้งหลายได้อย่างครบถ้วน จึงต้องตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีบทบัญญัติการคุ้มครองพยาน และการกันไว้เป็นพยาน

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

อันเป็นผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างได้ผล และช่วยคุ้มครองป้องกันเหล่านักเคลื่อนไหวในด้านสิทธิมนุษยชน มิให้ถูกข่มขู่ คุกคาม และสามารถยื่นหยัดเป็นพยานในคดีทุจริต จนสามารถเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ในที่สุด

**คำสำคัญ** การบังคับใช้กฎหมาย การต่อต้านการทุจริต หลักสิทธิมนุษยชน

## บทนำ

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ล้วนกำเนิดขึ้นจากหลักอันเป็นมาตรฐานชั้นสูงในการดำเนินชีวิตสาธารณะ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รวม 7 ประการ ได้แก่<sup>1</sup>

(1) ความไม่เห็นแก่ตัว (Selflessness) ควรกระทำทุกอย่าง เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ควรแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ครอบครัว หรือ พวกพ้อง

(2) ความซื่อตรง (Integrity) ไม่ควรวางตนอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเงิน หรือ กฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อบุคคลหรือองค์กร ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

(3) การไม่มีอคติ (Objectivity) ต้องวางตัวเป็นกลางในการบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งบุคคล การให้รางวัล และผลประโยชน์แก่บุคคล การจัดทำสัญญาใด ๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของคุณความดี

(4) ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) ต้องยินยอมให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจอย่างละเอียดและทุกขั้นตอน

(5) ความเปิดเผย (Openness) ควรเปิดเผยการตัดสินใจที่ได้กระทำไปทั้งหมด เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยสามารถให้เหตุผลสำหรับการตัดสินใจทุกอย่าง การปกปิดข้อมูลจะกระทำต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

(6) ความมีสัมมาอาชีวะ (Honesty) ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนใด ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อเป็นการแก้ไขความขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น

(7) ความเป็นผู้นำ (Leadership) ควรสนับสนุนและส่งเสริมหลักการทั้งหลายเหล่านี้โดยประพฤติตนเป็นแบบอย่าง

<sup>1</sup> สรุปรจาก Committee on Standards in Public life, Life, Stand on Conduct in the House of Commons อ่างในครีษฐา ดาราศร, ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ศึกษาเฉพาะกรณีขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548, หน้า 29-30.



หลักอันเป็นมาตรฐานของกฎหมาย ป.ป.ช. จึงต้องระบุไว้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในอันที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยและองค์กรของรัฐทุกองค์กร และเสริมสร้างกระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สำหรับปกป้องคุ้มครองประชาชนผู้ด้อยโอกาสให้พ้นจากการใช้อิทธิพลข่มขู่คุกคามของผู้ใช้อำนาจรัฐ มิให้มีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะและกีดกันมิให้ใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนทุกคนที่อยู่รวมกันในสังคม

### ภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเปลี่ยนแปลงองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว จากคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2558 กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ไว้ดังนี้ :

(1) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

(มาตรา 32,33,34,35,36,37,37/1,37/2,38,39,40,41 และ 42)

หากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และผู้นั้นจะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดต่อไปอีกชั้นหนึ่ง (มาตรา 34,41)

(2) การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง

แท้จริงอำนาจนี้เป็นของวุฒิสภา เมื่อมีการร้องขอว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจาก



ตำแหน่งได้ (มาตรา 58,58/1,59,60,61,62) แต่เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องขอแล้วให้ตรวจสอบแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เมื่อไต่สวนแล้วจึงจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา ว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่เพียงใด หากเห็นว่าไม่มีมูลข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไปเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มาจากกรเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งมีมูลและรายงานไปยังวุฒิสภาแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว มติถอดถอนให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผู้ถูกถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง หรือออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี มตินี้ให้เป็นที่สุด และจะร้องขอถอดถอนในเหตุผลเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาแล้วแต่กรณี (มาตรา 63,64,65)

### (3) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้กระทำผิด ในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนก็ดี ตลอดจนบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน จะถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 66,70,71) ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542

### (4) การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายรอยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าพฤติการณ์ หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาอันเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งได้แสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย การกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกินห้าปี (มาตรา 75,76,77,78,79) ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติให้คณะกรรมการดำเนินการดังนี้ คือ ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แต่กรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 80)

**(5) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

เป็นการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหา หรือ กรณีมีเหตุอันควรสงสัยเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กรณีข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ไปยังผู้บังคับบัญชา เพื่อลงโทษทางวินัย หากมีมูลความผิดทางอาญาด้วย ก็ให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา (มาตรา 88,89/1,89/2,89/3,89/4,97,98 และ 74)

**(6) การกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (มาตรา 100)**

ซึ่งได้มีประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่นและรองผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตำแหน่งต้องห้ามตาม มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ

**(7) การกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 103)**

ซึ่งได้มีประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.2543 กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ที่จะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาได้ 3 กรณี ดังนี้ :

1. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนเหมาะสมตามฐานะานุรูป
2. รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติ ซึ่งมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาส ไม่เกินสามพันบาท
3. รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะที่ให้กับบุคคลทั่วไป

**(8) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ**

กฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ได้มอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ให้ดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ช. สำหรับบุคคลอื่นก็ให้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไปโดยให้ถือรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

## การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช.

ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาว่า จะอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือไม่

กรณีนี้ได้มีคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือสรุปว่า สำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าว แต่โดยเหตุที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น และมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่อยู่ในบังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใดๆ และการดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามอำนาจ และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เมื่อมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฯ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้กล่าวไว้ว่าข้อมูลข่าวสารใดที่มีลักษณะเป็นข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารดังกล่าว เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการมอบหมายนั้นย่อมต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามมาตรา 120 ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็ยังได้วินิจฉัยยืนยันว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการอยู่นั่นเอง ซึ่งหมายความว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของตน คณะกรรมการต้องใช้ดุลพินิจตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร มาตรา 15 เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ องค์กรใด ในกรณีที่ศาลต้องการให้ส่งเอกสารพยานหลักฐาน อันอยู่ในความดูแลของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ดี หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ดี มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 231 กำหนดไว้ว่า

“เมื่อคู่ความหรือผู้ใดจะต้องให้การหรือสืบพยานหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. เอกสารหรือข้อความที่ยังเป็นความลับในราชการอยู่
2. เอกสารหรือข้อความลับ ซึ่งได้มาหรือทราบเนื่องในอาชีพ หรือ หน้าที่ของเขา
3. วิธีการ แบบแผน หรืองานอย่างอื่น ซึ่งกฎหมายคุ้มครองไม่ยอมให้เปิดเผย คู่ความหรือบุคคลนั้นมีอำนาจไม่ยอมให้การหรือส่งพยานหลักฐาน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความลับนั้น

ถ้าคู่ความหรือบุคคลใดไม่ยอมให้การ หรือไม่ส่งพยานหลักฐานดังกล่าวแล้ว ศาลมีอำนาจออกหมายเรียกเจ้าหน้าที่หรือบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับความลับนั้นมาแถลงต่อศาลเพื่อวินิจฉัยว่าการไม่ยอมนั้นมีเหตุผลจำเป็นหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไร้เหตุผล ให้ศาลบังคับให้ให้การ หรือส่งพยานหลักฐานนั้น” จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

## อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการทั่วไปในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตลอดจนจนการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต (มาตรา 19(8)(10) )

นอกจากนี้ยังมีอำนาจดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ (มาตรา 19(9))

## หลักทั่วไปในการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 (3)(4) ที่ว่า :

1. เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติหรือไม่ ได้แก่ มีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือ
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ได้แก่ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือเจ้าหน้าที่นั้นใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมีเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือ
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 75 วรรคสอง กำหนดว่า การกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินห้าปี

หลังจากมีการกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยนั้น เข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยอาจนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินมาพิจารณาประกอบด้วยก็ได้

หากเรื่องดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับไว้พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป โดยอาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นตามรายการวิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดก็ได้ในระหว่างนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ชั่วคราวก็ได้ หากมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ ก็จะดำเนินการเพื่อให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้สั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

กรณีเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ทั่วไป มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งโทษไล่ออก หรือ ปลดออก เจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยถือว่าเจ้าหน้าที่นั้นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เว้นแต่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม หรือ ศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ ซึ่งการลงโทษไล่ออก ปลดออก ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะแจ้งให้ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประธานคณะกรรมการอัยการทราบ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ของกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป

### อำนาจพิเศษของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 25(1)(2)(3))

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อการตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือ

พยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้ง “คณะกรรมการไต่สวน” เพื่อดำเนินการแทนได้ (มาตรา 45) และมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยก็ได้ (มาตรา 45/1)

คณะกรรมการไต่สวน ประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีข้อห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคล ซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้ เป็นอนุกรรมการไต่สวน

1. รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่น ที่มีไว้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
2. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
3. มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา
4. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
5. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา

### อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

ตามมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวน มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1)(2) หรือ (3) หรือ มาตรา 26 ดังต่อไปนี้

1. ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายปฏิบัติกรอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากบุคคลที่เกี่ยวข้องคนใด เพื่อเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อเป็นประโยชน์แก่การไต่สวนข้อเท็จจริง



2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะ

3. ออกหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

4. ในกรณีดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายนี้ ให้คณะอนุกรรมการไต่สวน มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

5. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับหรือควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

## การดำเนินการไต่สวน

การไต่สวนเริ่มจากการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านได้ หลังจากนั้นหากเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้เรียกผู้กล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดเวลาตามสมควรให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบ คำชี้แจง โดยผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำทนายความ หรือ บุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำได้ (มาตรา 47) ทั้งต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อย 2 คน ร่วมรับฟังคำชี้แจงหรือให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน ในระหว่างไต่สวน หากผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจาก ถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไปอีก ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา พ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดำเนินการไต่สวนเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป (มาตรา 57)

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้ทำสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 50 โดยประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 ประการ คือ :

1. ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
2. เรื่องที่ถูกกล่าวหา



3. ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
4. เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
5. บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
6. สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ให้จัดประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน (มาตรา 51)

### การไต่สวนคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามมาตรา 84 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันมิใช่บุคคลธรรมดาตามมาตรา 66 ซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีผู้กล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้กล่าวหาต้องทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยื่นคำกล่าวหาขึ้นในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี และคำกล่าวหาต้องมีสาระสำคัญ 3 ประการตามมาตรา 85 ได้แก่ :

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
2. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
3. ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

#### กรณีต้องห้าม มิให้ ป.ป.ช. รับพิจารณาคดี

1. เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี
2. เรื่องที่ศาลรับฟ้องในประเด็นเดียวกัน และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาลพิพากษา หรือ มีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

ในบางกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ดุลพินิจในการไม่รับ หรือยกเรื่องกล่าวหาลักษณะดังนี้ :

1. ลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนได้ หรือ
2. เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปได้

นอกจากนี้กฎหมายยังเปิดช่องให้ ป.ป.ช. มีสิทธิไต่สวนในกรณีที่ถูกผู้เสียหายร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามมาตรา 66 ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำการดังกล่าวโดยให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวหาเพื่อให้มีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าว มีใช้กรณีกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมสามารถส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพักงาน ซึ่งต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม (มาตรา 90)

## ขั้นตอนหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้ว เห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาที่ตกไป แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย หรือความผิดทางอาญา ตามมาตรา 92 ถึงมาตรา 98 ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ :

### ก. การดำเนินการทางวินัย

กรณีพิจารณาแล้ว เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเร็ว โดยให้ถือเอาเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย

## ข. การดำเนินการทางอาญา

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการส่งรายงาน เอกสาร รวมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจโดยตรง โดยถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดรับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นว่ารายงานยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี ให้แจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบถึงข้อที่ไม่สมบูรณ์ จากนั้นให้ร่วมกันตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากัน แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากคณะทำงานไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

ไม่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางวินัย หรือทางอาญา หากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาอนุวัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดโดยมิชอบอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย หากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ละเลยไม่ดำเนินการให้ดำเนินการทางวินัย เช่นเดียวกับกรณีเพิกเฉยต่อรายงาน การชี้มูลทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## การบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชนสู่กระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช.

เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นภัยอันร้ายแรงต่อประเทศและสังคมส่วนรวม ตลอดจนทำลายหลักการคุ้มครอง และการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TRANSPARENCY INTERNATIONAL)<sup>2</sup> จึงพยายามที่จะนำแนวทางของสิทธิมนุษยชนให้ทำงานร่วมกับแนวทางการต่อต้านทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาร้ายแรงดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการทุจริตประพฤติมิชอบไปพร้อมกัน

<sup>2</sup> องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ, บูรณาการสิทธิมนุษยชนสู่วาระการปราบปรามทุจริต : ความท้าทาย ความเป็นไปได้ และโอกาส, แปลโดย วีระ สมบูรณ์ และคณะ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มติชน, 2555) หน้า 15.

การบูรณาการมิติด้านสิทธิมนุษยชนให้เข้าสู่กระบวนการต่อต้านการทุจริตประพตมิชอบ ย่อมช่วยหนุนเกื้อและส่งเสริมความพยายามให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะทั้งหลายได้อย่าง ครบถ้วนและทำให้คุณภาพของงานตลอดจนคุณภาพของชีวิตและการบริการสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา สาธารณสุข และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การเคลื่อนไหวของนักสิทธิมนุษยชนและนักต่อต้านการทุจริตย่อมทำให้ตกอยู่ในสภาวะ ของความยากลำบาก อันเนื่องมาจากการข่มขู่ คุกคาม และการกดดันในทุกรูปแบบ เหตุนี้จึงต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อคุ้มครองพยานและผู้ให้เบาะแสและข้อมูล รวมทั้งการกันไว้เป็นพยาน อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างได้ผล และช่วยคุ้มครอง เหล่านี้เคลื่อนไหวในด้านสิทธิมนุษยชนไปด้วยในตัว

จากการไต่สวนคดีทุจริตของผู้เขียนตลอดระยะเวลาเกือบเก้าปีที่ผ่านมา ในคดีทุจริตที่เกี่ยวข้อง กับการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดียึดถือและครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐโดยมิชอบ เช่น คดีสร้างโรงไฟฟ้า ที่ตำบลหินกรูด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คดีสร้างบ่อบำบัด น้ำเสีย ที่ตำบลคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ คดีสร้างโรงถลุงเหล็กบนพื้นที่ชุ่มน้ำ ในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ฯลฯ ล้วนแต่เคลื่อนไหวต่อต้านโดยกลุ่มองค์กรภาคเอกชน ด้านอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อมและนักสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากการร้องคัดค้านดังกล่าว จนทำให้นักสิทธิมนุษยชนเหล่านั้นถูกคุกคามข่มขู่จนถึงแก่ชีวิตก็มี เหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองพยาน และกันไว้เป็นพยานเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนให้สามารถคุ้มครองการเคลื่อนไหวในลักษณะของการสร้าง เครือข่ายในพื้นที่สามารถดำเนินการจนประสบผลสำเร็จ สามารถชี้มูลความผิดผู้กระทำผิดที่เป็น ตัวการใหญ่ หรือผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดฐานทุจริต ได้แก่ :

**1. การคุ้มครองพยาน** เป็นไปตามมาตรา 303/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งบัญญัติว่า :

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใด เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัยผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยาน ที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมาย ดังกล่าว สำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย

ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการดำเนินการ หรือการให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน ที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยาน ในคดีอาญาด้วย”

ทั้งนี้ ได้มีระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน พ.ศ.2554 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองช่วยเหลือพยานในคดีที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต การร่ำรวยผิดปกติและการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลรวมทั้งเกิดประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมและบุคคลซึ่งเป็นพยาน ในคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีสาระสำคัญ โดยให้ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือ ข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต ต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือ ข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของ ผู้ร้องขอ และบุคคลอื่นใดที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ร้องขอเป็นผู้ร้องขอได้

พยานตามระเบียบนี้คือ ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วย เรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีด้วย

ขั้นตอนการพิจารณาในการคุ้มครองช่วยเหลือพยานนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ คำร้องขอแล้วจะพิจารณามีมติว่าสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยานหรือไม่ และ ให้แจ้งมติให้ผู้ร้องขอทราบ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือพยาน ให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้สำนักงานคุ้มครองพยาน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองช่วยเหลือ พยาน ทั้งนี้ การประสานการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วม ระหว่างสำนักงานและหน่วยงานนั้นๆ โดยให้มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประสานงานและติดตามผล ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือพยานกับหน่วยงานนั้นๆ ด้วย และในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ให้มีมาตรการคุ้มครอง ช่วยเหลือพยาน ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้ร้องขอที่จะยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือพยานใหม่

กรณีจำเป็นเร่งด่วนต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือผู้ร้องขอก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เลขานุการต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยเร็ว ทั้งนี้ การคุ้มครองช่วยเหลือพยานเป็นการชั่วคราวดังกล่าวให้นำวิธีการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

การยื่นคำร้องขอคุ้มครองช่วยเหลือนั้น ผู้ร้องขอสามารถร้องขอได้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. (สำนักงานใหญ่) หรือที่สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดก็ได้

## 2. การกันไว้เป็นพยาน

บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญ ในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีประกาศเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ.2554 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่นไว้เป็นพยานเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่ง “พยาน” ตามประกาศดังกล่าว หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งยังมิได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดที่ได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญ ในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียดดังนี้ :

### ก. บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (2) เป็นผู้ที่ได้ให้ถ้อยคำอันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญจนสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยข้อมูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นที่เป็นตัวการสำคัญนั้น



(3) เป็นผู้ที่เต็มใจที่จะให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลและรับรองว่าจะไปเบิกความเป็นพยานในชั้นศาลตามที่ให้การหรือให้ถ้อยคำไว้

**ข. การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้กระทำได้ในขั้นตอนดังต่อไปนี้ :**

(1) การตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 103/18 (3)

(2) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) การไต่สวนข้อเท็จจริง

**ค. การพิจารณากับบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานและการสอบปากคำผู้ถูกกันไว้เป็นพยาน** ต้องมิได้เกิดจากการขู่เข็ญ หลอกลวงหรือโดยมิชอบด้วยประการอื่นใดแก่ผู้ถูกกันไว้เป็นพยานเพื่อชักจูงใจให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำหรือข้อมูลในเรื่องที่กล่าวหา

ง. ในกรณีที่บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาขายใจประสงค์ที่จะให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา ดังกล่าวที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อการกระทำผิดของตนที่อาจตกอยู่ในฐานะผู้ร่วมกระทำผิดหรือมีส่วนสนับสนุนในการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือในภายหลัง ก็ให้บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นมีคำขอด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้กันตนไว้เป็นพยานในคดีนั้นได้ นับแต่ได้ทราบเหตุแห่งการกล่าวหาในคดีนั้น

จ. หากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการไต่สวนแล้วแต่กรณี พบว่าคำให้การของบุคคลใด จะเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือสามารถที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา นั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการไต่สวน แล้วแต่กรณีสอบปากคำบุคคลดังกล่าวไว้และทำความเข้าใจว่าสมควรกันบุคคลนั้นเป็นพยานหรือไม่เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยให้นำมาใช้บังคับกับการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองทั้งคณะด้วยโดยอนุโลม

ฉ. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำขอแล้ว จะต้องพิจารณาคำขอหรือความเห็นดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุดังต่อไปนี้

(1) หากไม่กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้วพยานหลักฐานที่มีอยู่ อาจไม่เพียงพอและไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาหรืออื่นที่เป็นตัวการสำคัญ

(2) บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นจะต้องเบิกความตามที่ให้การไว้



ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่ได้รับไว้ พิจารณานั้น และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายหรือ ระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วย หากพยานไม่ไปเบิกความหรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือ ให้อภัยค่าไว้ หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิปักษ์ ย่อมไม่ได้รับการกักไว้เป็นพยานและให้การกักบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลง

## บทสรุป

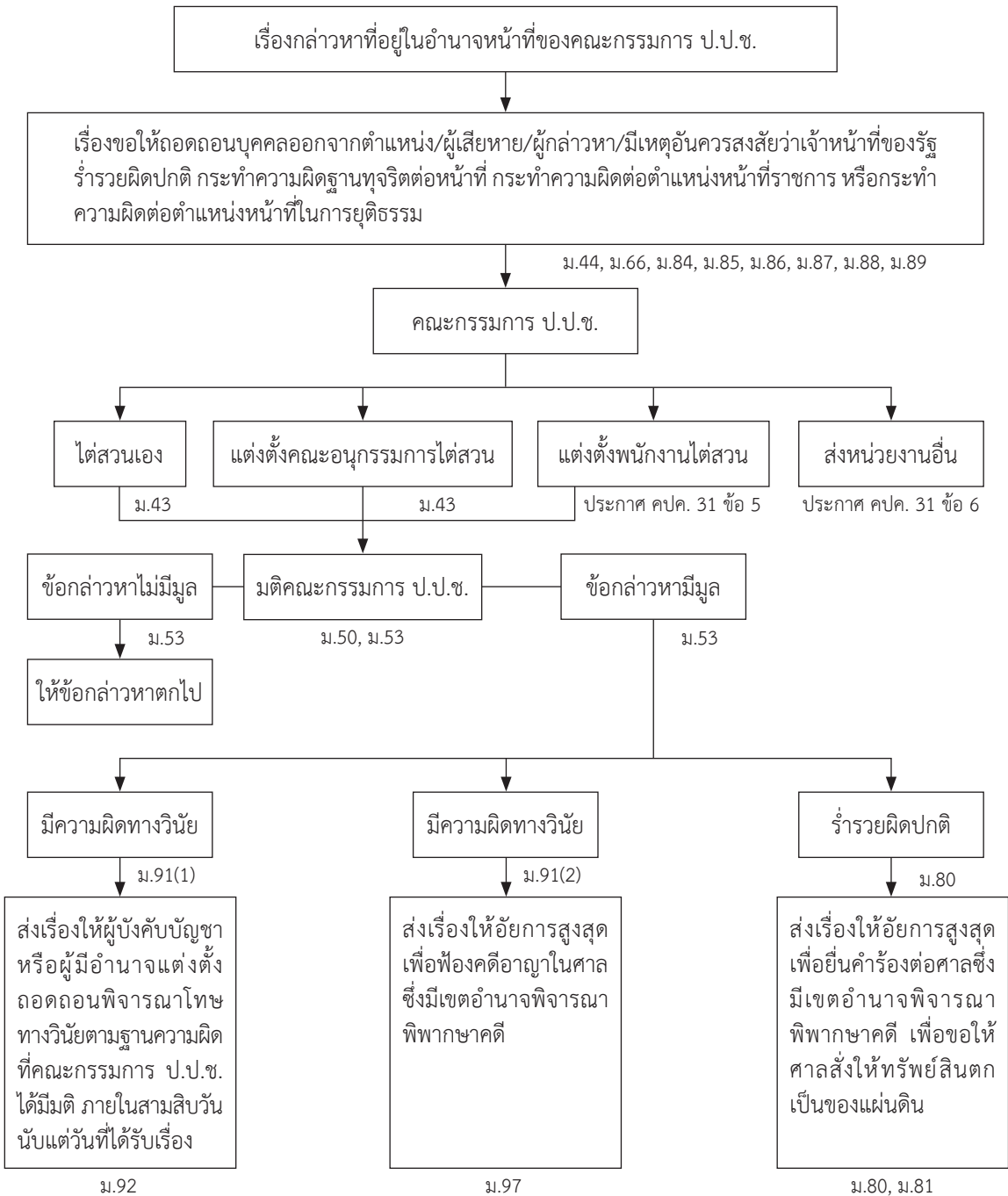
การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะได้ผลอย่างจริงจัง จึงต้องบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชนในกระบวนการไต่สวน กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สามารถ เข้าถึงและคุ้มครองกลุ่มคนที่ถูกผลกระทบจากการทุจริต และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>3</sup> อันเป็นการสนับสนุนในเชิงรุกของการมีส่วนร่วม ทำให้ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนได้อย่าง ทันท่วงทีเป็นผลทำให้สามารถต่อสู้กับอิทธิพลของกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในการจัดสรร ทรัพยากรสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการทุจริตมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบเป็นพิเศษ ต่อกลุ่มที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากการกีดกันและการเลือกปฏิบัติ ซึ่งโดยธรรมชาติมีความสามารถน้อย ที่จะปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน ดังนั้น รัฐจึงต้องเอาใจใส่เป็นพิเศษต่อการช่วยเหลือคุ้มครอง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและใช้มาตรการในเชิงรุกเพื่อให้มีโอกาสได้มีส่วนร่วมในการพิทักษ์ปกป้องทรัพยากร สาธารณะไว้ เพื่อประโยชน์ของสังคมและของประเทศชาติสืบไป

กฎหมายป้องกันการทุจริตในยุคปัจจุบัน จึงต้องให้ความสำคัญต่อหลักคุ้มครองพยาน และกักไว้เป็นพยาน โดยกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายป้องกันการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบอำนาจรัฐละเลยต่อเครือข่ายสิทธิมนุษยชน และบรรดาผู้เคลื่อนไหว เพื่อต่อต้านการทุจริตและต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้สามารถยื่นหยัดต่อสู้ เพื่อขจัดปัญหา การทุจริตและการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนได้เป็นผลสำเร็จไปพร้อมกันนั่นเอง

<sup>3</sup> สมัชชาสภาว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน, การทุจริตและสิทธิมนุษยชน: สร้างความเชื่อมโยง, แปลโดย วีระ สมบูรณ์ และคณะ (กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์มติชน, 2553), หน้า 22.

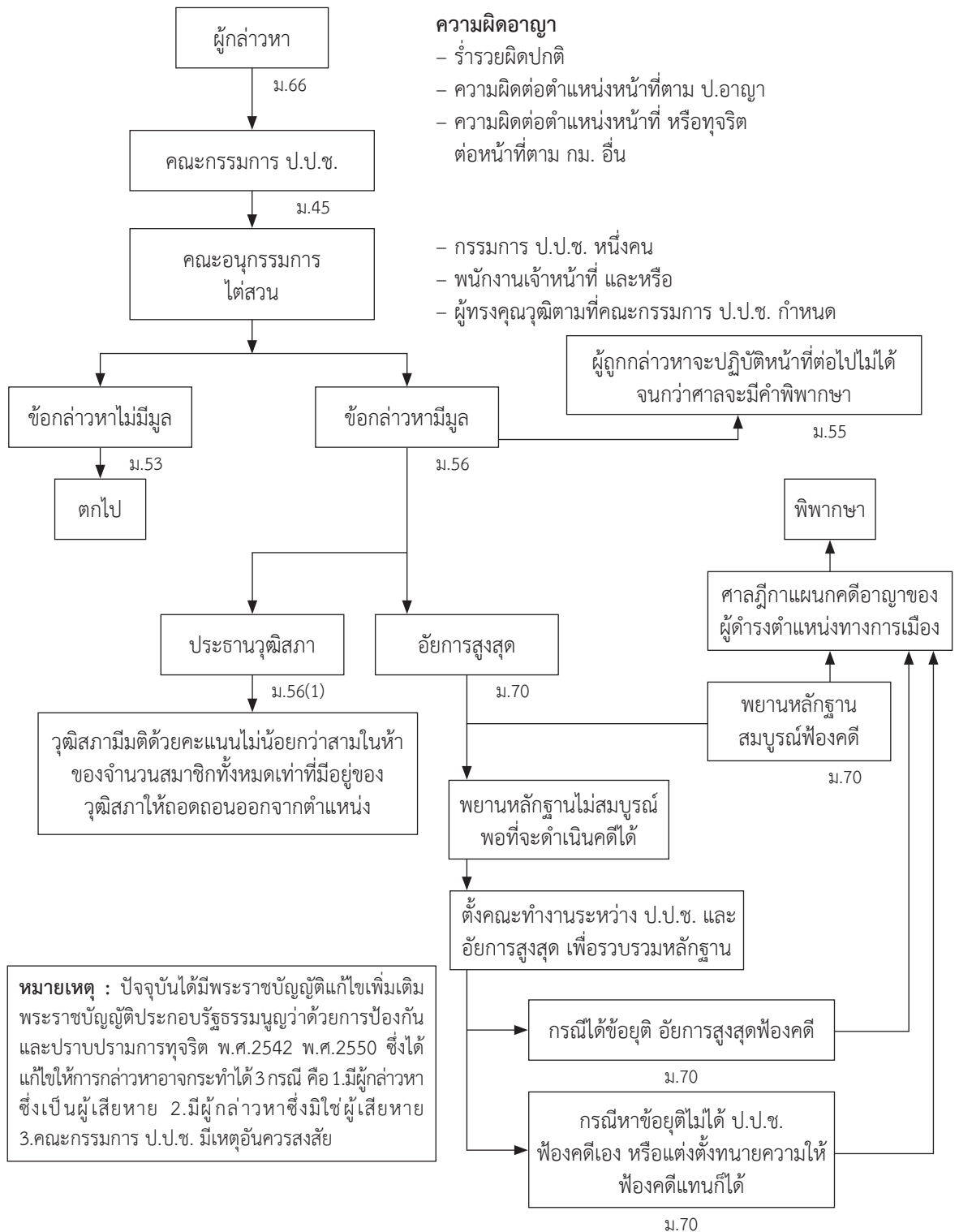


## แผนผังการรวมขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

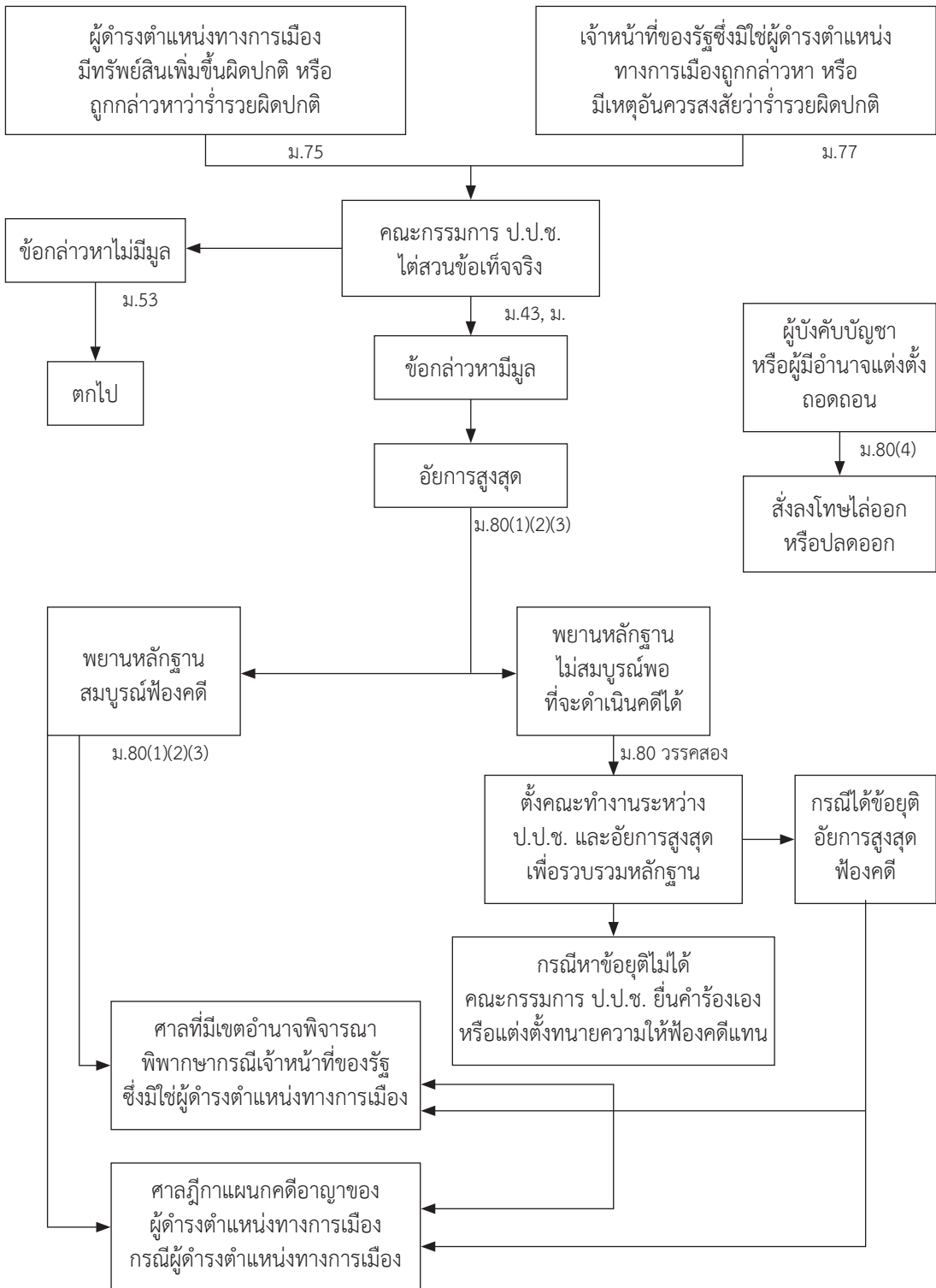


**หมายเหตุ :** ส่งหน่วยงานอื่นหมายความว่า ส่งให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งให้ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือส่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติดำเนินการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

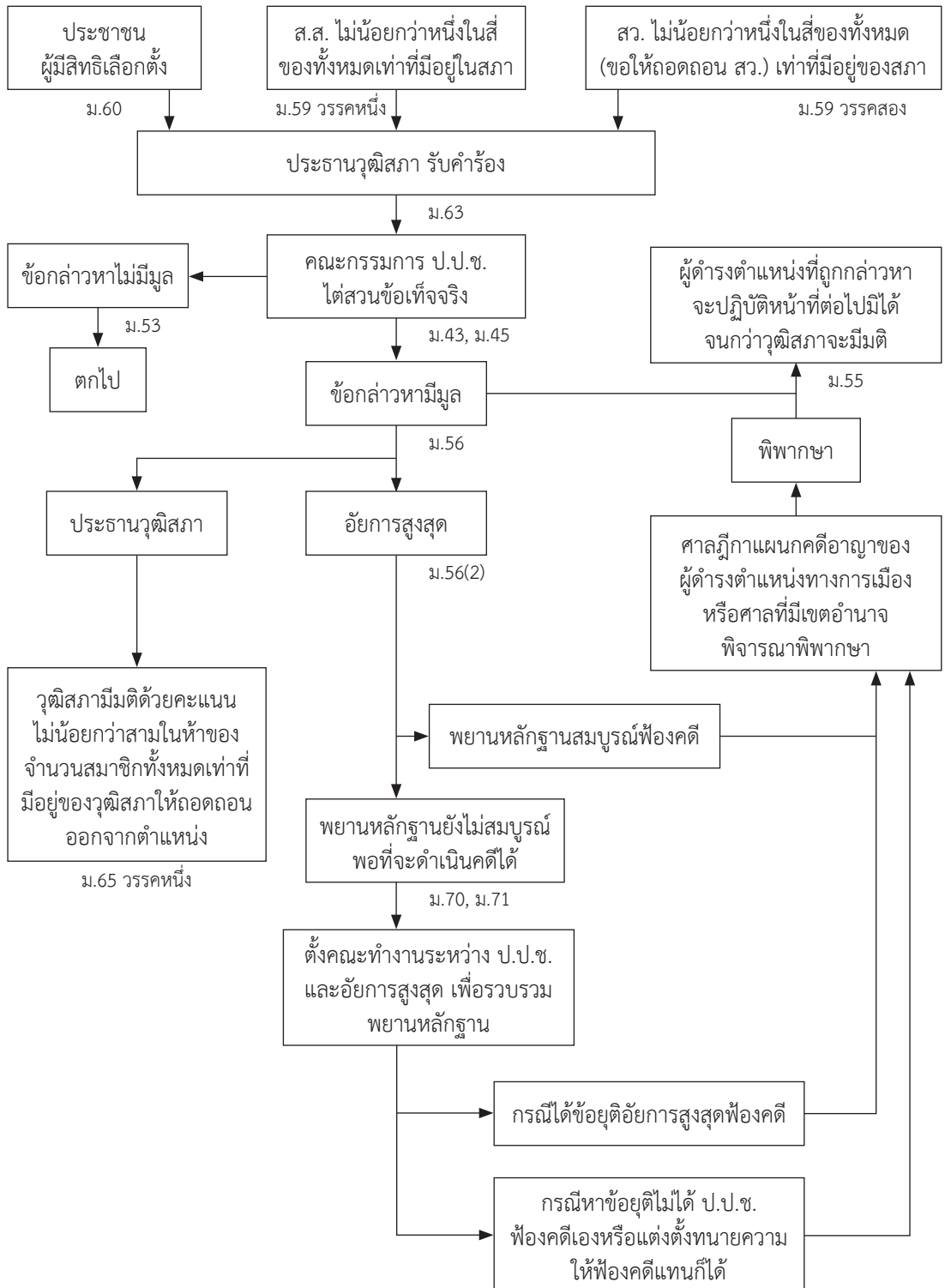
## แผนผังการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



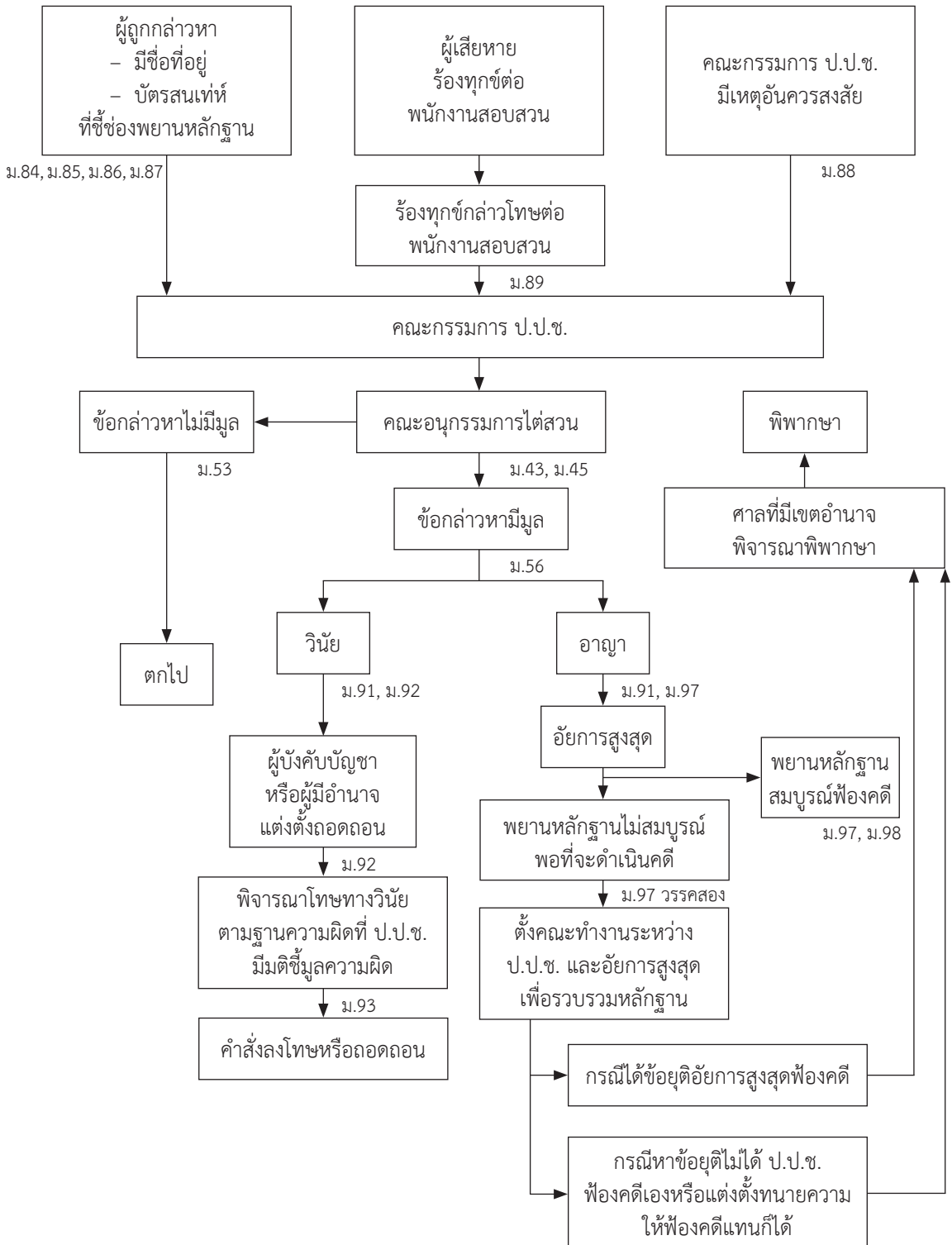
## การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน



## การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง



## การดำเนินการทางวินัยและอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ศรีษฐา ดาราศร, ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2548 : ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและประโยชน์สาธารณะ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

สมัชชาสภาคิดว่าด้วยนโยบายสิทธิมนุษยชน, การทุจริตและสิทธิมนุษยชน : สร้างความเชื่อมโยง, แปลโดย วีระ สมบูรณ์ และคณะ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มติชน, 2553.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ, บูรณาการสิทธิมนุษยชนสู่วาระการปราบปรามการทุจริต : ความท้าทาย ความเป็นไปได้ และโอกาส, แปลโดย วีระ สมบูรณ์และคณะ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มติชน, 2555.

# งบประมาณกับการส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน

สมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ\*

## บทนำ

สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานกลางทางการคลังและงบประมาณที่มีบทบาทและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารและดำเนินงานตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณให้มีความคุ้มค่า และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานตามแผนที่กำหนดไว้ ตลอดจนติดตามประเมินผลและรายงานผลความสำเร็จของการดำเนินงานจากการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงบประมาณเป็นองค์กรสำคัญในการนำนโยบายของรัฐที่เป็นนามธรรมไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยใช้กลไกด้านการงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนประกอบกัน เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยในมิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่เป็นนามธรรม ได้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อเป็นการรักษาสิทธิพื้นฐานของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน ส่วนวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงบประมาณ ซึ่งเป็นกระบวนการด้านการงบประมาณ สำนักงบประมาณได้คำนึงถึงการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชน โดยแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมได้จากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 – 2564) แผนแม่บทระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและเกิดผลเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้าน

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

การเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น โดยได้น้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติ โดยมียุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง

ปัจจุบัน สำนักงานงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มาใช้ในการจัดการงบประมาณ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้งบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิต และการติดตามประเมินผล โดยที่ผ่านมาการจัดการงบประมาณดังกล่าวจะเป็นการให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณในมิติหน่วยงานมากกว่ามิติบูรณาการเพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญในการจัดสรรงบประมาณ ประกอบกับการจัดการงบประมาณตามระบบงบประมาณดังกล่าว ยังมีข้อจำกัดและอุปสรรคบางประการ อาทิ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในด้านการงบประมาณ ขาดการบูรณาการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ งบประมาณขาดความยืดหยุ่นและไม่ทันต่อสถานการณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งสำนักงานงบประมาณได้นำแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนมาผนวกรวมไว้ในการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยมีหลักการและวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการด้านการงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณมาจากเงินภาษีของประชาชน การที่จะนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่ายในกิจการใด ย่อมที่จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง ซึ่งปัจจุบันได้รับความยินยอมผ่านรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้แทนของประชาชนในรูปแบบของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสอดคล้องกับหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การจัดการงบประมาณของประเทศเป็นไปโดยสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงสมควรอย่างยิ่งที่สำนักงานงบประมาณในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงสิทธิอื่นที่บุคคลทุกคนมีติดตัวมาแต่กำเนิด เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

### ข้อความคิดว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มีมานานตั้งแต่สมัยกรีก ซึ่งเรียกว่าเป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) อันมีรากฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) โดยกลุ่มปรัชญาสโตอิก (Stoic) ได้อธิบายเรื่องสิทธิธรรมชาติว่า สิทธิธรรมชาตินั้นมีอยู่กับตัวมนุษย์ทุกคนมาตลอดเวลา สิทธิเหล่านี้มีข้ออภิสิทธิ์ของ

บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทั่วทุกหนทุกแห่งจะพึงมี โดยเหตุที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์และเป็นผู้มีเหตุผล<sup>1</sup> สิทธิธรรมชาตินี้เป็นแนวความคิดที่มีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดในการคุ้มครองปัจเจกบุคคล และทำให้มีการร่างเอกสารรับรองสิทธิดังกล่าวในเวลาต่อมา เช่น มหาบัตร Magna Carta ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ซึ่งให้การรับรองว่า สิทธิธรรมชาติไม่อาจถูกพรากไปจากมนุษย์ได้

สิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยนอกเหนือไปจากหลักสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค โดยสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ<sup>2</sup> ได้แก่

1. ลัทธิมนุษยนิยม (Humanism) เป็นแนวคิดที่ยกย่องเชิดชูมนุษย์ โดยถือว่ามนุษย์อยู่เหนือสิ่งอื่นใด มนุษย์เป็นนายของตนเอง เป็นเจ้าของและรับผิดชอบต่อชีวิตและทุกสิ่งในตัวเอง มนุษย์มีความสามารถ มีเหตุผล และมีความดีงาม มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดสสารัตถะหรือเนื้อหาแก่นสารแก่สรรพสิ่งต่างๆ มนุษย์มุ่งสร้างสรรค์สิ่งที่ดีให้แก่ตนเองและสังคม

2. ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) เป็นแนวคิดที่ให้คุณค่าสูงสุดแก่บุคคล แต่ละคน ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในระดับรูปธรรมและนามธรรม โดยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่าและศักดิ์ศรีเฉพาะตัว ทุกคนสามารถมีเอกลักษณ์ของตนเองซึ่งแตกต่างจากคนอื่นได้ แนวคิดนี้จึงมีเป้าหมายที่จะมุ่งพัฒนาสิทธิเสรีภาพและอำนาจความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลให้ดียิ่งขึ้น โดยสังคมจะต้องยอมรับ และรัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง

ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งที่นานาอารยประเทศยึดถือเป็นนโยบายในการปกครองประเทศ และใช้เป็นเงื่อนไขในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยองค์การสหประชาชาติได้กำหนดหลักการของสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1 อนุ 3 ว่าองค์การสหประชาชาติมีความมุ่งประสงค์ “เพื่อให้บรรลุถึงการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมหรือมนุษยธรรม และในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและต่ออิสรภาพอันเป็นมูลหลักสำหรับทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา”<sup>3</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายได้ยอมรับข้อผูกพันที่จะเคารพสิทธิเสรีภาพของมนุษยชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ภายในรัฐของตน

<sup>1</sup> ภาณุมาศ ชัดเจนงาม, “มุมมองแนวคิดของสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2545) หน้า 79.

<sup>2</sup> รุ่งพงษ์ ชัยนาม, “สารัตถะแห่งสิทธิมนุษยชน”, วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช ปีที่ 10 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2540) หน้า 104 - 114.

<sup>3</sup> คำแปลกฎบัตรสหประชาชาติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าถึงได้จาก <http://www.judge.navy.mi.th/PDF/un-charter.pdf>

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศต้นแบบให้แก่ประเทศต่างๆ ในเรื่องของ การรับรองสิทธิเสรีภาพ โดยแนวความคิดในการพัฒนาการรับรองสิทธิเสรีภาพของฝรั่งเศสมีพัฒนาการมาจากแนวความคิด รัฐเสรีนิยมตามที่รับรองสิทธิเสรีภาพปัจเจกชนไปสู่รัฐสวัสดิการที่มุ่งเน้นคุ้มครองสังคมและเศรษฐกิจ โดยประสานประโยชน์ของทั้งสองแนวความคิดเข้าไว้ด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพัฒนาจาก นิติรัฐไปสู่นิติสังคมนิรัฐ โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>4</sup> ได้ให้ข้อสังเกตว่า ในนิติสังคมนิรัฐ มีมิติ 3 มิติซ้อนกันอยู่อย่างแยกไม่ออก กล่าวคือ

1. มิติสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งเป็นผลมาจากปรัชญาและกฎหมายในศตวรรษที่ 18 และ 19 โดยยังคงได้รับการยืนยันทั้งหลักความเสมอภาคและเสรีภาพ

2. มิติทางสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากปรัชญาที่พยายามแก้ไขจุดอ่อนของปัจเจกชนนิยม และเสรีนิยมดั้งเดิม ทำให้สังคมต้องให้ความคุ้มครองป้องกันและหาทางทำให้สิทธิเสรีภาพที่ยอมรับ แต่เดิมตามกฎหมายเป็นจริงขึ้นให้ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้คนที่เท่าเทียมกันและมีเสรีภาพตามกฎหมายแต่มี สภาพเศรษฐกิจ และสังคมด้อยกว่าผู้อื่นสามารถขยับขึ้นมาใกล้เคียงกับคนที่อยู่ในสภาพดีกว่า และสามารถใช้และได้ประโยชน์จากสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคได้ตามความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้ สิทธิและวิธีการคุ้มครองในรูปแบบใหม่จึงเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น เรื่องสตรี เด็ก คนชรา คนงาน สิทธิในการศึกษาอบรม เป็นต้น

3. มิติทางระหว่างประเทศ กล่าวคือ จุดเริ่มแรกที่มีการให้ความสำคัญกับสิทธิ และเสรีภาพ ของแต่ละคนตามแนวทางของปรัชญากฎหมายธรรมชาติในรูปแบบของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789<sup>5</sup> โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเนื้อหา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องและอาจนำมาปรับใช้กับการปฏิรูประบบงบประมาณ ดังนี้

1) ข้อ 1 มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาและทรงไว้ซึ่งเสรีภาพและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในการมีและการใช้สิทธิประการต่างๆ ความแตกต่างทางสังคมไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะเช่นไรจะมีขึ้นได้ ก็แต่เพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกันเท่านั้น

2) ข้อ 2 วัตถุประสงค์แห่งสังคมการเมือง ได้แก่ การธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิทั้งหลาย ที่กำเนิดขึ้นและมีมาตามธรรมชาติและเป็นสิทธิซึ่งมีอาจยกเลิกเพิกถอนได้ของมนุษย์ สิทธิทั้งหลาย เหล่านี้ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในการขัดขึ้น ต่อการกดขี่ไม่ว่าในรูปแบบใด

<sup>4</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, กรุงเทพฯ, นิติธรรม, 2538, หน้า 111

<sup>5</sup> ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล [www.thaivolunteer.org/](http://www.thaivolunteer.org/) คำประกาศสิทธิ/

3) ข้อ 4 การใช้สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์แต่ละคนนั้นย่อมถูกจำกัดลงได้แต่เฉพาะที่จะให้การประกันแก่ผู้เป็นสมาชิกคนอื่นๆ ในสังคมเพื่อที่จะสามารถใช้สิทธิอย่างเดียวกันนั้นได้ด้วย ข้อจำกัดทั้งหลายในการใช้สิทธิเหล่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยบทกฎหมายเท่านั้น

4) ข้อ 10 บุคคลสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนได้โดยไม่จำต้องเกรงต่อเหตุใดๆ โดยมีเงื่อนไขว่าการแสดงความคิดเห็นของบุคคลนั้นจักต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยแห่งสาธารณะซึ่งรับรองโดยกฎหมาย

5) ข้อ 11 การสื่อสารแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลโดยเสรีในทางความคิดและความเห็นเป็นสิทธิประการหนึ่งในบรรดาสิทธิอันมีค่าอย่างยิ่งยวดของมนุษย์ พลเมืองทุกคนจึงสามารถพูด เขียน พิมพ์เผยแพร่ได้อย่างเสรีซึ่งความคิดและความเห็นของตน เว้นเสียแต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าการกระทำใดเป็นการใช้เสรีภาพผิดไปจากเจตนารมณ์ที่แท้จริง

6) ข้อ 14 พลเมืองมีสิทธิที่จะตรวจสอบโดยตนเองหรือโดยผ่านทางผู้แทนในเรื่องต่างๆ ว่ามีความจำเป็นเพียงใดในการเข้ารับภาระค่าใช้จ่ายสาธารณะในเรื่องที่ว่าจะยอมรับภาระค่าใช้จ่ายสาธารณะหรือไม่ก็ได้โดยเสรี และในเรื่องที่ว่าจะตรวจสอบการใช้จ่ายสาธารณะ ตลอดจนความมากน้อยของค่าใช้จ่าย รายการของค่าใช้จ่าย การเรียกคืนและระยะเวลาในการใช้จ่ายก็สามารถกระทำได้

7) ข้อ 15 สังคมย่อมมีสิทธิเรียกให้หน่วยงานสาธารณะทุกหน่วยงานรายงานการปฏิบัติการกิจในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นได้

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ดังกล่าวได้รับการรับรอง และปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1946 ความว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอประกาศยืนยันว่าจะยึดมั่นต่อสิทธิมนุษยชนและหลักการว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประเทศ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญาปี 1789...”<sup>6</sup> อันเป็นการยืนยันถึงการยึดมั่นในหลักการของสิทธิมนุษยชน ซึ่งต่อมาได้ขยายไปถึงดินแดนที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของฝรั่งเศส เช่น การยอมให้พลเมืองของชาติอาณานิคมเข้ารับราชการ และมีสิทธิเสรีภาพได้เหมือนคนฝรั่งเศส เป็นต้น และยังขยายไปยังประเทศอื่นๆ ที่มีใ้อาณานิคมอีกด้วย เช่น การรับรองสิทธิเลือกตั้งทางการเมือง เป็นต้น

<sup>6</sup> รธน. ฝรั่งเศส ฉบับเพิ่มเติม (ฉบับแปล) [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin\\_souvanee/download/article/article\\_20100225105143.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/admin_souvanee/download/article/article_20100225105143.pdf)

ในปี 1948 ก็มีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ได้ประกาศถึงหลักการของสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยไม่มีการแบ่งแยกก็ดกันว่าเป็นชายหรือหญิง โดยในคำปฏิญญาดังกล่าวขึ้นต้นด้วยคำปรารภคล้ายกับคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ความว่า “โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกัน และที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งหมดแห่งครอบครัวมนุษยชาติเป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก โดยที่การไม่นำพาและการหมิ่นในคุณค่าของสิทธิมนุษยชนยังผลให้มีการกระทำอันป่าเถื่อน ซึ่งเป็นการขัดอย่างร้ายแรงต่อมโนธรรมของมนุษยชาติ และการมาถึงของโลกที่ได้มีการประกาศให้ความมีอิสรภาพในการพูดและความเชื่อ และอิสรภาพจากความหวาดกลัวและความต้องการของมนุษย์ เป็นความปรารถนาสูงสุดของประชาชนทั่วไป โดยที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าจะไม่บังคับให้คนต้องหันเข้าหาการลุกขึ้นต่อต้านทรราชและการกดขี่เป็นวิถีทางสุดท้าย โดยที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันอีกครั้งไว้ในกฎบัตรถึงศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและค่าของมนุษย์ และในสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดาชาย และหญิง และได้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดีขึ้นในอิสรภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น...”<sup>7</sup>

สิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ อาจจำแนกได้เป็น 2 ส่วน<sup>8</sup> ได้แก่

1. สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิในส่วนแรกนับว่าเป็นสิทธิที่มีมาแต่ดั้งเดิม และอีกส่วนหนึ่งก็เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เจริญขึ้น

1) สิทธิพลเมือง เป็นสิทธิของบุคคลในทางกฎหมาย ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคล เช่น สิทธิในร่างกายและเสรีภาพ อิสรระจากการเป็นทาส อิสรระจากการทรมาน การลงโทษหรือการปฏิบัติที่ต่ำช้า สิทธิที่จะเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคกัน สิทธิได้รับการเยียวยาทางศาลและการถูกละเมิดสิทธิ อิสรระจากการจับกุม คุมขังหรือเนรเทศโดยพลการ สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดี สิทธิในคดีอาญาที่ได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง และสิทธิส่วนบุคคลและทรัพย์สิน เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเดินทางและย้ายที่อยู่ออกนอกประเทศ สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรสและการสร้างครอบครัว สิทธิที่จะมีทรัพย์สิน

<sup>7</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 2551

<sup>8</sup> สมชาย กษิติประดิษฐ์, **สิทธิมนุษยชน**, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542



2) สิทธิทางการเมือง เป็นสิทธิที่เปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งเป็นสิทธิที่สำคัญในสังคมประชาธิปไตย เช่น สิทธิในเสรีภาพการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก การรับหรือแพร่ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการชุมนุมอย่างสงบ

2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่น สิทธิในสวัสดิการทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม สิทธิในการทำงานร่วมในสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและมีวันหยุด สิทธิมาตรฐานการครองชีพ มารดาและเด็กจะต้องได้รับการดูแลพิเศษ สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเข้าร่วมศิลปวัฒนธรรม

ในส่วนสุดท้ายของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ยอมรับว่าบุคคลทุกคน มีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ ตามที่ประกาศไว้ในปฏิญญา ทั้งในส่วนของสังคมและระหว่างประเทศ นอกจากนั้น ยังได้กำหนดถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลต่อประชาคม โดยในการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อที่จะได้มาซึ่งการยอมรับนับถือและเป็นการเคารพสิทธิและอิสรภาพของผู้อื่นซึ่งการกระทำดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนความเที่ยงธรรมของศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการทั่วไปของสังคมประชาธิปไตยด้วย

ต่อมาได้มีอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศครอบคลุมในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน และมีบทบัญญัติให้เอกชนฟ้องร้องกรณีรัฐได้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ทำให้สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองอย่างจริงจัง โดยรัฐที่ละเมิดต้องชดเชยค่าเสียหายแก่บุคคลที่ถูกละเมิดเพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย<sup>9</sup> โดยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ได้รวมสิทธิเสรีภาพในคำประกาศปี 1789 และสิทธิเสรีภาพใหม่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 เข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการและแนวความคิดในการรับรองสิทธิเสรีภาพนั้นเป็นหลักสากลที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติในประชาคมโลกแล้ว

นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่สหประชาชาติได้รองรับไว้ในปี 1986 ได้แก่ สิทธิในการพัฒนา ตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา โดยในปฏิญญานี้ได้ระบุถึงสิทธิในการพัฒนาว่าเป็นสิทธิมนุษยชนด้านหนึ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ด้วยเหตุที่ว่ามนุษย์ทุกคนและประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงได้รับการตระหนกอย่างสมบูรณ์ การพัฒนาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนและปัจเจกทุกคนอย่างต่อเนื่อง

<sup>9</sup> สุฉัญญา วีระโพธิ์ประสิทธิ์, อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน, <https://www.l3nr.org/posts/367803>

บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา และมีความหมายรวมถึงการได้รับการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม<sup>10</sup>

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของไทยมีพัฒนาการมาตลอดเวลา ตั้งแต่สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา เรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ แต่การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิของความเป็นมนุษย์ไม่รุนแรงเหมือนปรากฏการณ์ในต่างประเทศ เพราะผู้ปกครองส่วนใหญ่ปฏิบัติต่อประชาชนโดยยึดหลัก “ทศพิธราชธรรม” เป็นหลักในการปกครองประเทศชาติเสมอมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ได้ปรากฏบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม ซึ่งมีสาระสำคัญให้การรับรองหลักความเสมอหน้ากันในกฎหมาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม การตั้งสมาคม และการอาชีพ โดยบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการให้ความรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก<sup>11</sup> และนับแต่นั้นมาในการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ก็จะคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นประการสำคัญเสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4<sup>12</sup> บัญญัติรับรองไว้ว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เคยมีบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งพอที่จะถือได้ว่าชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน<sup>13</sup> ประกอบด้วย

1. ความเสมอภาค มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกันว่าย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

<sup>10</sup> ปิยะนุช ฐิติพัฒนะ, สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนา ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา, กรุงเทพฯ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 2546.

<sup>11</sup> นพนิธิ สุริยะ, วิวัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, <https://www.gotoknow.org/posts/51974>

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก หน้า 3 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557.

<sup>13</sup> สุเทพ เอี่ยมคง, สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย>

2. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล มีเจตนารมณ์เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ในเคสสถาน การเลือกที่อยู่อาศัย การเดินทาง เกียรติยศชื่อเสียง ความเป็นส่วนตัว การสื่อสารของ บุคคล การนับถือศาสนา การป้องกันมิให้รัฐบังคับใช้แรงงาน

3. สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางอาญามีให้ต้องรับโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่กระทำความผิด คุ้มครองความเสมอภาค และการเข้าถึงได้โดยง่ายในกระบวนการยุติธรรม การได้รับความช่วยเหลือ ทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

4. สิทธิในทรัพย์สิน มีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สิน ประกันสิทธิ ของผู้ถูกเวนคืนทรัพย์สินที่ต้องกำหนดค่าทดแทนที่เป็นธรรม

5. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบ อาชีพ การแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม ความปลอดภัย สวัสดิภาพ และการดำรงชีพของคนทำงาน

6. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนด้วยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของรัฐ เพื่อความ สัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันความเสื่อมทรามทาง จิตใจหรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้รัฐสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ คุ้มครองและจัดสรรคลื่นความถี่อย่างเป็นธรรม ให้ประชาชน มีส่วนร่วม และ ป้องกันการครอบงำ การครอบงำสิทธิข้ามสื่อ เพื่อคุ้มครองให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่หลากหลาย จึงป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้น ในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ หรือโทรคมนาคม รวมถึงการแทรกแซง ทั้งทางตรงและทางอ้อม

7. สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา มีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาค ในการได้รับการ ศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และเหมาะสมกับผู้เรียน คุ้มครองเสรีภาพ ทางวิชาการที่ ไม่ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8. สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชน ได้รับบริการทางสาธารณสุขจากรัฐอย่างเสมอภาค เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก เยาวชน สตรี ผู้ทุพพลภาพ การดำรงชีพของผู้สูงอายุ

9. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สาธารณะ การรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การร้องทุกข์ การโต้แย้ง การปฏิบัติราชการ ในทางปกครอง และเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ

10. เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ คุ้มครองประชาชนให้ได้รับความสะดวกในการใช้พื้นที่สาธารณะ คุ้มครองการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น คุ้มครองการตั้งพรรคการเมืองเพื่อสืบสานเจตนารมณ์ทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา

11. สิทธิชุมชน มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม คุ้มครองบุคคลในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

12. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข คุ้มครองบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีต่อการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองด้วยวิถีทางที่มิชอบ

ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญนั้น อาจจำแนกออกได้ 3 ประเภท คือ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นการคุ้มครองที่มีความคล้ายคลึงกับการคุ้มครองตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 ของประเทศฝรั่งเศส และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 – 200 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวด้วย ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้ด้วยตามนิยามในมาตรา 3 ความว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118 ก หน้า 2 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2542.

จากการประมวลรวมข้อความคิดว่าด้วยหลักสิทธิมนุษยชน อาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์ทุกคนต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ เพื่อให้สามารถอยู่รอดให้มีความมั่นคงในชีวิต และสามารถพัฒนาตนเอง โดยสิทธิมนุษยชนอาจแบ่งประเภทได้เป็นสิทธิติดตัว เช่น สิทธิในชีวิตร่างกายของแต่ละบุคคล และสิทธิติดตามในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐนั้นๆ เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิทางสุขภาพและสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ การใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลจะต้องไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นด้วย

### บทบาทหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในด้านการงบประมาณ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณที่สนองต่อนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และการบริหารจัดการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติ ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความคุ้มค่า สามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้<sup>15</sup> ดังนั้น สำนักงานงบประมาณจึงเป็นองค์กรสำคัญในการนำนโยบายของรัฐที่เป็นนามธรรมไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยใช้กลไกด้านการงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อน โดยในมิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณที่เป็นนามธรรม ก็ได้คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อเป็นการรักษาสิทธิพื้นฐานของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน ส่วนวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบงบประมาณ รวมทั้งการบริหารงบประมาณซึ่งเป็นกระบวนการด้านการงบประมาณ สำนักงานงบประมาณก็ได้คำนึงถึงการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ โดยแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมได้จากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ซึ่งโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย 5 กลุ่ม ได้แก่

1. Function (ภารกิจพื้นฐาน)
2. Agenda (ภารกิจยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วน แนวทางปฏิรูปภาครัฐ งบประมาณ บูรณาการ)
3. Area (ภารกิจพื้นที่ ท้องถิ่น ภูมิภาค จังหวัด กลุ่มจังหวัด)
4. งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรืองบภัยพิบัติหรือเร่งด่วน
5. รายจ่ายชดใช้เงินกู้และดอกเบี้ย

<sup>15</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2551 ข้อ 2.

ทั้งนี้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว มีการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้มีความสอดคล้องกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ทิศทางและกรอบยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2558 – 2564) แผนแม่บทระดับชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานของรัฐบาล ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและเกิดผลเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการสร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งล้วนแต่เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น โดยได้น้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” และปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางหลักในการปฏิบัติด้วย โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงยุทธศาสตร์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายร้อยละ 8.5 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย ยกระดับคุณภาพการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ ซึ่งสำนักงบประมาณมีส่วนในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวผ่านกระบวนการด้านการงบประมาณ ประกอบด้วย

1) สนับสนุนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคน ตามช่วงวัยให้แก่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อสร้างระบบสวัสดิการ ให้ประชาชนมีหลักประกันและมีความมั่นคงในชีวิต พัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้ขีดความสามารถ และระบบการบริหารจัดการด้านการพัฒนาสังคม โดยมีกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัฒนธรรม ร่วมดำเนินการด้วย

2) สนับสนุนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจัดทำภารกิจที่เป็นการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาสู่สากล เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนอย่างเสมอภาค รวมทั้ง พัฒนาระบบบริหารจัดการด้านการศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี และหน่วยงานในกำกับของกระทรวงวิทยาศาสตร์ร่วมดำเนินการด้วย

2. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายร้อยละ 8.8 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและชุมชนเข้มแข็ง จัดการปัญหาที่ดินทำกิน พัฒนาระบบประกันสุขภาพ สร้างความเสมอภาคเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต



รวมทั้ง ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งสำนักงบประมาณมีส่วน ในการส่งเสริม สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าวผ่านกระบวนการด้านการงบประมาณ ประกอบด้วย

1) สนับสนุนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการพัฒนาระบบประกันสุขภาพให้แก่ กระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีการพัฒนาระบบบริการสุขภาพแบบองค์รวมที่มีประสิทธิภาพและ เสมอภาค ทั้งในภาวะปกติและภาวะฉุกเฉิน โดยเน้นสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน บริการเฉพาะทาง และระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน การสร้างระบบเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค และภัยทางสุขภาพ ตลอดจนส่งเสริมทุกภาคส่วนของสังคมในการมีส่วนร่วม สร้างจิตสำนึกทางสุขภาพ สร้างเสริมสุขภาพ พัฒนาศักยภาพด้านพฤติกรรมสุขภาพ พัฒนาระบบและกลไกการบริหารจัดการด้านสุขภาพ ให้มี คุณภาพมาตรฐาน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีกระทรวงอื่นๆ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมดำเนินการด้วย

3. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อย่างยั่งยืน โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายร้อยละ 4 ของวงเงินงบประมาณ เพื่อบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดความสมดุล ยั่งยืน และเป็นธรรม บริหาร จัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ จัดการขยะและคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ ป้องกัน ฟื้นฟู และเยียวยา ความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและสาธารณภัย ตลอดจนพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งสำนักงบประมาณมีส่วนในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ที่เกี่ยวข้องกับ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวผ่านกระบวนการด้านการงบประมาณ ประกอบด้วย

1) สนับสนุนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมให้แก่กระทรวงพลังงาน เพื่อศึกษา สำรวจ วิเคราะห์ ประเมินศักยภาพ ติดตามสถานการณ์ ประเมินผล และเป็นศูนย์ข้อมูลการพลังงาน จัดหาพลังงาน พลังงานทดแทน และพลังงานหมุนเวียน โดยมีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานในกำกับของกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีร่วมดำเนินการด้วย

2) สนับสนุนงบประมาณตามแผนงานบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่ กรมทรัพยากรน้ำ เพื่อจัดทำนโยบาย และแผนส่งเสริมความร่วมมือการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แบบบูรณาการอย่างเป็นระบบระดับประเทศและระหว่างประเทศ ส่งเสริม สนับสนุน และเพิ่มศักยภาพ กระบวนการขับเคลื่อนองค์กรและเครือข่ายลุ่มน้ำ ตลอดจนอนุรักษ์ ฟื้นฟู พัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพ และรักษาสมดุลระบบนิเวศของแหล่งน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำ และพัฒนาองค์ความรู้ ระบบข้อมูล โดยกำหนดมาตรฐานด้านบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและระบบเตือนภัยแบบบูรณาการ เพื่อให้เกิด การนำไปใช้ของทุกภาคส่วน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาระบบน้ำอุปโภคบริโภค โดยมีกระทรวงต่างๆ



เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ร่วมดำเนินการด้วย

สำหรับการส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณให้แก่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยตรงในฐานะหน่วยรับงบประมาณ สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นจำนวน 212,123,800 บาท เพื่อปฏิบัติการกิจการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในส่วนของการกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารประกอบงบประมาณภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี สำนักงานงบประมาณได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 และหลักการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ โดยครอบคลุมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงจะได้รับ ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งด้วย เช่น ค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่พยาน ซึ่งเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยสำนักงานงบประมาณได้กำหนดให้ใช้จ่ายและเบิกจ่ายจากรายจ่ายงบดำเนินงาน ลักษณะค่าใช้จ่าย ส่วนค่าชดเชยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าชดเชยผลอาสิน ซึ่งเป็นสิทธิในทรัพย์สิน กำหนดให้เบิกจ่ายจากรายจ่ายงบลงทุน ลักษณะค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบกลางเพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน เช่น การช่วยเหลือนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศกรณีที่เกิดเหตุระเบิดที่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยไม่เลือกเพศ หรือเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนโดยการไม่เลือกปฏิบัติด้วย

### การปฏิรูประบบงบประมาณบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน

ระบบงบประมาณ เป็นกระบวนการวางแผนเกี่ยวกับตัวเลขทางการเงินอย่างมีระเบียบ ในระยะเวลาหนึ่ง โดยจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้องค์กรได้รับผลตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>16</sup> การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยสำหรับส่วนราชการนั้น

<sup>16</sup> อภรณ์ แก้วสลัศรี, ผู้เรียบเรียง, ระบบงบประมาณ จากแบบแสดงรายการสู่แบบมุ่งเน้นผลงาน [Online], Available URL : [http://www.pt.tsu.ac.th/planoffice/report/files/24062009\\_48บทความ-ระบบระบบงบประมาณแบบรายการสู่แบบมุ่งเน้นผลงาน52.pdf](http://www.pt.tsu.ac.th/planoffice/report/files/24062009_48บทความ-ระบบระบบงบประมาณแบบรายการสู่แบบมุ่งเน้นผลงาน52.pdf), 2557 (มกราคม, 13). 13

มีแนวคิดในการจัดทำมาแล้วหลายรูปแบบ โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตมีการใช้ระบบงบประมาณที่มีลักษณะการรวมอำนาจ แต่ไม่สามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพแวดล้อมได้ จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและเอื้อต่อการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างให้มีกลยุทธ์ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม ตลอดจนมีการจัดลำดับความสำคัญที่สอดคล้องกับนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในระยะยาว สำนักงานงบประมาณได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มาใช้ในการจัดการงบประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เพื่อให้งบประมาณสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัด ผลผลิต และการติดตามประเมินผล ซึ่งในปัจจุบันการจัดทำงบประมาณมีการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยุทธศาสตร์และเป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวงและระดับกรม ผลผลิต/โครงการ/กิจกรรม และงบประมาณรายจ่าย โดยมีโครงสร้างแผนงาน เป็นแกนในการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับชาติกับยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม ซึ่งมีระดับชั้นของความเชื่อมโยงหลากหลายและซับซ้อน ส่งผลให้ไม่สามารถวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงในแต่ละระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สามารถนำข้อมูลตัวชี้วัดมาทำการประเมินผล การบรรลุถึงยุทธศาสตร์ระดับชาติโดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ สำหรับการจัดทำงบประมาณที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณในมิติหน่วยงานมากกว่า มิติบูรณาการเพื่อบรรลุเป้าหมายในแต่ละยุทธศาสตร์ จึงอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการจัดสรรงบประมาณ และในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเฉพาะเงินงบประมาณ โดยไม่ครอบคลุมถึงแหล่งเงินอื่น ส่วนระบบและรูปแบบการติดตามประเมินผลก็ให้ความสำคัญกับผลการเบิกจ่ายงบประมาณมากกว่าการติดตามผลลัพธ์และผลสำเร็จที่ได้จากการจัดสรรงบประมาณ

ด้วยสภาพปัญหาของระบบและวิธีการงบประมาณที่เป็นอยู่ดังที่กล่าว ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตามหลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบงบประมาณใหม่ที่เปิดพื้นที่ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กว้างขวางและเป็นทางตรงมากขึ้นในการตัดสินใจใช้ทรัพยากรของชาติสร้างธรรมาภิบาลในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการสร้างหลักประกันของประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้งบประมาณแผ่นดินด้วย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สำนักงานงบประมาณได้ดำเนินการปฏิรูประบบงบประมาณและปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่ซ้ำซ้อน มีความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับ

ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2559<sup>17</sup> ดังนี้

1. จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยสำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีความสอดคล้องกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และนโยบายสำคัญของรัฐบาล พร้อมกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจนระดับแผนงาน ระดับกระทรวงและหน่วยงาน เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณ ได้ตามเป้าหมายและยุทธศาสตร์ที่กำหนด รวมทั้งสามารถติดตามประเมินผลการดำเนินงานได้ ตามหลักการภายใต้คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 และนำผลการประเมินดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ย่อมทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อขับเคลื่อนประเทศดำเนินไปได้อย่างมีระเบียบแบบแผน อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตลอดจนการได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมจากการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิในการพัฒนาตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งด้วย

2. จัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ โดยกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์เรื่องสำคัญ และกำหนดให้มีคณะกรรมการฯ พิจารณางบประมาณในลักษณะบูรณาการด้านต่างๆ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงานตามแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อรวบรวมปัญหา/อุปสรรค สำหรับเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนา/ปรับปรุงแนวทางการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการในปีงบประมาณปีต่อไป การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของรัฐบาลให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ทำให้งบประมาณซึ่งมีที่มาจากภาษีของประชาชนถูกนำไปใช้จ่ายอย่างรัดกุม มีประสิทธิภาพคุ้มค่า และไม่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ สำนักงบประมาณได้จัดทำเอกสารงบประมาณเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ได้ อันเป็นการส่งเสริมสิทธิในการตรวจสอบการใช้จ่ายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 14

<sup>17</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/ว 29 ลงวันที่ 28 มกราคม 2559

ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และสิทธิในการเข้าถึงและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในฐานะที่เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ที่กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครอง และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

3. จัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม โดยจัดตั้งสำนักจัดทำงบประมาณเขตพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการจัดทำงบประมาณ ตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในลักษณะล่างขึ้นบน Bottom Up ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานในจังหวัดให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และสามารถตอบสนองยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลในลักษณะ Top Down โดยการดำเนินงานดังกล่าว สามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เพื่อเสนอความต้องการให้เกิดการส่งเสริมพัฒนา และแก้ไขปัญหาตามโครงการประชารัฐ โดยมีตัวอย่างและขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเห็นชอบนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด หลักเกณฑ์วิธีการจัดทำแผน ปฏิบัติราชการประจำปี และหลักเกณฑ์แนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

2) สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกระทรวงมหาดไทย ประชุมหารือเพื่อ เตรียมการพิจารณาแผนพัฒนา/แผนปฏิบัติราชการประจำปี และแนวทางการกำหนดกรอบการจัดสรร งบประมาณให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัด

3) สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และกระทรวงมหาดไทย จัดประชุมเชิง ปฏิบัติการนำเสนอผลการพิจารณาข้างต้น โดยให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีส่วนร่วมในการชี้แจงหรือ ให้รายละเอียด ในพื้นที่ทั้ง 4 ภาค

4) คณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาฯ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

5) คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการพิจารณา ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาฯ และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด และกลุ่มจังหวัดประจำปี

งบประมาณ พ.ศ. 2560 ตามที่คณะอนุกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด  
แบบบูรณาการเสนอ

นอกจากนี้ การสร้างความโปร่งใสในการจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ก็ถือเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและผลการดำเนินงาน เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายขึ้น อันจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ประชาชนสามารถควบคุมนักการเมืองที่ตนเลือกเข้าไป ภายใต้สิทธิติดตามในฐานะที่เป็นพลเมือง รวมทั้งช่วยให้ส่วนภูมิภาคสามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้ชัดเจนขึ้นด้วย

การจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบงบประมาณ เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของเงินงบประมาณอย่างเสมอภาคกัน ทำให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน ปรึกษาหารือ และเสนอปัญหาหรือความต้องการ ตลอดจนเสนอแผนงานโครงการได้โดยตรง อันเป็นการเสนอความต้องการของตนเองหรือของชุมชนได้อย่างตรงประเด็น นอกจากนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณยังถือเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลโดยเสรีในทางความคิดและความคิดเห็น ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่นานาอารยประเทศต่างให้การยอมรับกันอย่างแพร่หลาย และเป็นการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในระดับฐานรากอย่างแท้จริงอีกด้วย

4. จัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหนัาระยะปานกลางและระยะยาว (Medium-Term Expenditure Framework : MTEF, Long-Term Expenditure Framework : LTEF) โดยพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหนัาระยะปานกลาง (MTEF) และระยะยาว (LTEF) เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนงบประมาณของประเทศและของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่มีความต่อเนื่องในระยะยาว สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยเฉพาะการจัดทำประมาณการ MTEF และ LTEF เกี่ยวกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยมีการดำเนินการปรับปรุง/พัฒนา หลักเกณฑ์การจัดทำ MTEF จำแนกเป็นรายการที่สำคัญ อาทิ ค่าใช้จ่ายบุคลากร ภาระหนี้ งบอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น รวมถึงการจัดทำ MTEF และ LTEF ให้มีความครอบคลุมของแหล่งเงินที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น ในลักษณะของกรอบงบประมาณรายรับ - รายจ่ายล่วงหนัาระยะกลางและระยะยาว (Medium-Term Fiscal Framework : MTFF, Long-Term Fiscal Framework : LTFF) ที่คาดการณ์ถึงภาระหรือหนี้สาธารณะในภาพรวมด้วย เพื่อประโยชน์ในการวางแผน และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาวิธีการจัดทำ LTEF และนำมาประยุกต์ใช้ในการวางแผนงบประมาณระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การวางแผนด้านการงบประมาณ

ดังกล่าว ส่งผลให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประมาณการจำนวนเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศได้ โดยประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้เพื่อนำไปใช้ประกอบการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้ด้วย

#### 5. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยดำเนินการ ดังนี้

- 1) การปรับปรุงโครงสร้างแผนงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีการกำหนดแผนงานที่สำคัญ ได้แก่ แผนงานบุคลากรภาครัฐ แผนงานพื้นฐาน แผนงานยุทธศาสตร์ และแผนงานบูรณาการ
- 2) กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแผนงานบูรณาการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 รวม 25 แผนงาน สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และปีต่อไป จะกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการทุกแผนงาน
- 3) การจัดทำข้อเสนอกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายเบื้องต้น เป็นการประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น (Pre – ceiling) เพื่อให้ทราบความต้องการเบื้องต้นในการพิจารณากรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ 4 หน่วยงานด้านการเงินการคลัง (สำนักงบประมาณ/กระทรวงการคลัง/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ/ธนาคารแห่งประเทศไทย)
- 4) การพิจารณาจัดทำข้อเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สุดคล้องกับยุทธศาสตร์และภารกิจตามข้อกฎหมายของส่วนราชการในฐานะหน่วยรับงบประมาณโดยตรง รวมทั้งสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และแนวทางการพัฒนาตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในแต่ละเรื่องอีกครั้ง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิในการพัฒนาที่ประชาชนทุกคนจะมีวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้ ผ่านกระบวนการด้านการงบประมาณที่มีการใช้จ่ายโดยหน่วยงานของรัฐในระบบเศรษฐกิจ

#### 6. การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยประเด็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฯ ที่สำคัญมีดังนี้

- 1) กำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในลักษณะบูรณาการ รวมทั้งการกำหนดให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายแบบบูรณาการและงบบุคลากรภายใต้แผนงานเดียวกันระหว่างส่วนราชการได้ เพื่อลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น
- 2) กำหนดให้หน่วยรับงบประมาณต้องรายงานสถานะการเงินในส่วนของเงินนอกงบประมาณ เช่น เงินรายได้ เงินสะสมคงเหลือ รวมทั้งแผนการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณสำหรับเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหารและการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความครอบคลุมทุกแหล่งเงิน (Budget Coverage) ในลักษณะของ MTFF/LTFF เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) เพิ่มบทบาทของสำนักงบประมาณในการประเมินผลและรายงาน โดยกำหนดให้มี



การพัฒนาและจัดวางระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณ เพื่อนำผลการติดตามและประเมินผลมาใช้ประกอบในการบริหารและจัดทำงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป โดยการติดตามประเมินผล อาจจำแนกเป็นการติดตามประเมินผลก่อนการจัดสรรงบประมาณ การติดตามประเมินผลระหว่างการใช้จ่ายงบประมาณ และการติดตามประเมินผลหลังการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งให้รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ต่อเนืองหลายปีของนโยบายสำคัญและนโยบายที่เป็นที่สนใจของประชาชน และให้นำผลการติดตามประเมินผลมาประกอบการจัดทำนโยบายต่างๆ รวมถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณ เพื่อผลักดันและสร้างแรงจูงใจให้ระบบงบประมาณมีความโปร่งใส คุ่มค่า และรับผิดชอบต่อประชาชนในทุกระดับ และให้ข้อมูลการติดตามประเมินผลเป็นข้อมูลสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ทั้งนี้ในส่วนของการรายงานติดตามประเมินผลมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับสิทธิของสังคมในการเรียกให้หน่วยงานสาธารณะทุกหน่วยงานรายงานการปฏิบัติการกิจในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นได้ตามข้อ 15 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. 1789 และสอดคล้องกับสิทธิในการเข้าถึง และรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอีกด้วย

7. การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการรองรับการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดตั้งสำนักจัดทำงบประมาณเพื่อการบูรณาการงบประมาณเขตพื้นที่และการบูรณาการงบประมาณในการบริหารราชการในต่างประเทศ และจัดตั้งสำนักงบประมาณเขตพื้นที่เพื่อปฏิบัติการกิจสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่บูรณาการงบประมาณในมิติพื้นที่ และเป็นหน่วยงานในพื้นที่ที่มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำภาพรวมของงบประมาณจังหวัด กลุ่มจังหวัด และหน่วยงานที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ตลอดจนการเสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางในการจัดทำงบประมาณให้กลุ่มจังหวัดและจังหวัด ให้คำปรึกษาแนะนำ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำงบประมาณ แผนการปฏิบัติงาน และแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่สอดคล้องกับงบประมาณ นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานในเขตพื้นที่ ตลอดจนประสานและบูรณาการงบประมาณกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ติดตามการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งในภาพรวมของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่สำนักงบประมาณเขตพื้นที่จะมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนไทยเป็นอย่างยิ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาในระดับพื้นที่ รวมถึงการได้รับบริการสาธารณะโดยผ่านกลไกของระบบงบประมาณที่เป็นธรรมอย่างทั่วถึง



2) การจัดตั้งสำนักยุทธศาสตร์การงบประมาณ เพื่อรองรับการเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ชาติกับการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้ำระยะปานกลาง (MTFF) และระยะยาว (LTFF) เพื่อให้รัฐบาล ภาคเอกชน และประชาชน ได้ทราบถึงประโยชน์และภาระของรายจ่ายสาธารณะที่จะเกิดขึ้นในระยะ 5 ปี และระยะที่เกินกว่าภายใต้กรอบของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

นอกจากนี้ สำนักงบประมาณยังได้พัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการงบประมาณทั้งการพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่ เพื่อรองรับการจัดการงบประมาณที่ดำเนินการตามการปฏิรูประบบงบประมาณ และพัฒนาปรับปรุงระบบสารสนเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการจัดฝึกอบรมหลักสูตรเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ให้แก่บุคลากรของสำนักงบประมาณ ส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือในการจัดทำแผนงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ และสามารถนำความรู้ดังกล่าวไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนได้จัดฝึกอบรมโครงการหลักสูตร “นักบริหารการงบประมาณระดับสูง (นงส.)” เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการบริหารงบประมาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่น จังหวัด กลุ่มจังหวัด เพื่อให้ตระหนักในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความคุ้มค่ามากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ประโยชน์ที่ประเทศชาติและประชาชนจะได้รับอย่างแท้จริง

## บทสรุป

จากบทบาทหน้าที่ของสำนักงบประมาณที่มีการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมดังกล่าว ได้นำมาสู่แนวคิดในการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยใช้กลไกด้านการงบประมาณเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น สามารถดำเนินการตามภารกิจได้ โดยการปฏิรูประบบงบประมาณของสำนักงบประมาณ ได้นำแนวคิดในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านการงบประมาณให้มากยิ่งขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผน เพื่อเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาตามโครงการประชารัฐ ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณก็จะมีผลสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณสามารถขับเคลื่อนให้ประเทศดำเนินไปได้อย่างมีระเบียบแบบแผน อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมถึงการได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมจากการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การปฏิรูประบบงบประมาณดังกล่าว ยังได้เพิ่มบทบาทของสำนักงบประมาณในการติดตามประเมินผล โดยส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิมนุษยชน ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล

ด้านการงบประมาณซึ่งเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจประการหนึ่ง เพื่อผลักดันและสร้างแรงจูงใจให้ระบบงบประมาณ มีความโปร่งใส คุ่มค่า และรับผิดชอบต่อประชาชนในทุกระดับด้วย

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบงบประมาณที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านการงบประมาณ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ นั้น แม้ทางปฏิบัติจะมีการบัญญัติกฎหมายรองรับสิทธิมนุษยชนของประชาชนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิมนุษยชนของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองเสมอไป หากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความสนใจและละเลยการตระหนักถึงความสำคัญ ในสิทธิมนุษยชนที่ตนพึงมีและควรปฏิบัติต่อกันระหว่างบุคคลในสังคม ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่บนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และบังเกิดผลต่อประชาชนที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของรัฐโดยมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้นและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม

# การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน : มุมมองจาก กระบวนการยุติธรรมของไทย

สุชาติ ธรรมมาพิทักษ์กุล\*

## 1. บทนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสิทธิที่มุ่งจะคุ้มครองมนุษย์ทุกคน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา หรือเพศชายหญิง โดยถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และเพราะเหตุที่เกิดเป็นมนุษย์นี้เองเพียงเหตุผลเดียว จึงได้รับการคุ้มครอง โดยเหตุนี้ จึงถือกันว่าสิทธิมนุษยชนนี้มีมาก่อนที่จะก่อตั้งรัฐขึ้น<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐนั้นมิได้สร้างสิทธิมนุษยชนขึ้น หากแต่รับรองยืนยันถึงการมีอยู่ของสิทธินี้ และบัญญัติรายละเอียดของการคุ้มครองเท่านั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นการกำหนดคุณค่าชีวิตของมนุษย์ ว่าเกิดมาเป็นมนุษย์ควรมีสิทธิอะไรบ้างที่ติดตัวมาแต่เกิด ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันมีอยู่ตามธรรมชาติ การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของปวงชนตามกระบวนการที่ชอบธรรมแล้วเท่านั้น<sup>2</sup>

สิทธิมนุษยชน ต่างกับสิทธิพลเมือง (Civil Rights) สิทธิพลเมืองไม่ใช่สิทธิที่มีรากฐานมาจากสิทธิตามธรรมชาติ<sup>3</sup> เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐ เช่น การให้ความคุ้มครองแก่ชนชาวไทยในเรื่องต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ของไทย ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย<sup>4</sup> ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในทางการเมือง สิทธิในการประกอบอาชีพ หรือสิทธิในการเลือกถิ่น ที่อยู่ เป็นต้น บุคคลที่มีใช้พลเมืองไทย ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง

\* นายความอาวุโส, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ 2

<sup>1</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. 2543 หน้า 44

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง หน้า 24

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 44-46

<sup>4</sup> ดู รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมวด 3 มาตรา 26-67

การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทั่วไปนั้น มีหลักพื้นฐานว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นมีผลผูกพันต่ออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการของรัฐนั้น ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ต่างบัญญัติไว้ในมาตรา 27 อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญย่อมมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตและองค์กร ข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขต คือ การคุ้มครองโดยทั่วไปจะมีผลเฉพาะในอาณาเขตของรัฐ ส่วนข้อจำกัดขององค์กร คือ จะผูกพันเฉพาะองค์กรของรัฐนั้น

เหตุผลที่ให้รัฐบัญญัติให้การคุ้มครองด้านสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญนั้น ก็เพื่อป้องกันมิให้บุคคลในรัฐถูกกระทำโดยไม่เป็นธรรมหรือผิดกฎหมายจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัจจุบันการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ขยายตัวออกไปครอบคลุมถึงอำนาจที่ปัจเจกบุคคลในรัฐอาจเรียกร้องหรือฟ้องร้องให้รัฐกระทำการได้โดยตรง ดังเช่น มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นต้น ที่บัญญัติให้บุคคลสามารถฟ้องร้องรัฐเพื่อบังคับให้รัฐกระทำการได้

นอกจากนี้ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดภาระหน้าที่และความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายในรายละเอียดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติต่อสิทธิเสรีภาพนั้น ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เช่น มาตรา 35 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพ ทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธกิจที่จะต้องบัญญัติกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การคุ้มครองหรือรับรองสิทธิของรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติต่อไปด้วยว่า หากฝ่ายนิติบัญญัติละเลยไม่บัญญัติกฎหมายเพื่อให้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สำเร็จ จะเกิดผลร้ายต่อฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะใดบ้าง ดังนั้น แม้จะกำหนดเวลาในบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญนั้น แต่ก็ไม่ได้บัญญัติว่าหากละเลยไม่บัญญัติกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะเกิดผลอย่างไร

บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญยังก่อให้เกิดภารกิจในการให้หลักประกันในกระบวนการยุติธรรมทางศาลด้วยซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเพราะศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายหากมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น ดังนั้น หากมีแต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิ แต่เมื่อมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นกลับไม่มีหลักประกันว่าจะป้องกันการละเมิดหรือเยียวยาการละเมิดอย่างไร การคุ้มครองหรือรับรองตามรัฐธรรมนูญย่อมไร้ความหมาย จึงจำเป็นต้องมีหลักประกันในกระบวนการทางศาลที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวนี้เป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติ โดยถือเป็นสิทธิเรียกร้องมหาชนที่ประชาชนสามารถ

ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้บังคับตามสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550<sup>5</sup> ว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

## 2. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญของไทย

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่น้อยหน้าประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะที่เป็นรูปธรรมชัดเจน คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิก รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ได้รับการร่างและประกาศใช้แทนที่ก็ยังมียึดถือแนวการให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างละเอียด คล้ายคลึงกัน ทั้งในด้านแนวคิดและแนวปฏิบัติ แม้อาจมีรายละเอียดบางส่วนแตกต่าง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การให้ความสำคัญคุ้มครองและรับรองสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป โดยบัญญัติบังคับให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม<sup>6</sup>

2. การให้ความสำคัญคุ้มครองศักดิ์ศรีมนุษย์<sup>7</sup> โดยบัญญัติว่า ตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้<sup>8</sup>

3. การให้ความสำคัญคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคล และความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย<sup>9</sup> โดยบัญญัติห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup>

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสาม บัญญัติว่า ไว้ในทำนองเดียวกันว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” รัฐธรรมนูญของไทยจึงไม่เพียงแต่บัญญัติให้การคุ้มครองในหลักการเท่านั้น แต่หากบัญญัติในลักษณะของกฎหมายสารบัญญัติที่บุคคลสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคสอง

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 27

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 27

4. การคุ้มครองสิทธิในการฟ้องร้องเพื่อบังคับตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และให้สิทธิบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้โดยตรงภายใต้เงื่อนไขบางประการ<sup>11</sup>

5. การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายโดยการบัญญัติให้การบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายโดยการบัญญัติห้ามมิให้การจับและการคุมขังบุคคล เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>12</sup> การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นกัน<sup>13</sup> นอกจากนี้หากมีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้น ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

6. การให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยการรับรองว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน ตลอดจนการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ทั้งการเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติทำนองเดียวกับการค้น<sup>14</sup> นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลยังให้ความคุ้มครองต่อสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วยซึ่งรวมถึงสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล<sup>15</sup>

<sup>11</sup> ดู รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสาม

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 28 และดู เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “หลักประกันจากการถูกจับกุมตรวจค้นที่ไม่เป็นธรรม”, นิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 11 (2523), หน้า 453-468

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 33

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 32

7. การให้ความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม<sup>16</sup> การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นว่าเป็นการให้ความคุ้มครองที่เป็นหลักหรือแนวคิดทางทฤษฎีซึ่งจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ก็ต่อเมื่อมีมาตรการรองรับไว้ในทางปฏิบัติ ซึ่งก็ได้แก่กระบวนการยุติธรรมนั่นเอง หากแม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การจับหรือการค้นต้องมีหมายศาล ก็ต้องมีมาตรการทางกฎหมายในแบบของกฎหมายวิธีสบัญญัติออกมารองรับเพื่อให้เป็นมาตรการที่ต้องถือปฏิบัติเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการปฏิบัติในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เช่น ก่อนจับต้องดำเนินการอย่างไร ภายหลังการจับต้องดำเนินการอย่างไร ต้องแจ้งข้อหาอย่างไร มีอำนาจควบคุมตัวกี่วัน ต้องดำเนินการสอบสวนอย่างไร ภายในกำหนดเวลาเท่าใด เป็นต้น

### 3. กระบวนการยุติธรรมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

กระบวนการยุติธรรมเป็นหลักประกันของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หากปราศจากหลักกระบวนการยุติธรรมที่ดีและเป็นธรรมเป็นแนวปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพแล้ว บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพก็ยากจะเกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

กระบวนการยุติธรรมเพื่อการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมีความสำคัญในฐานะเป็นหลักประกันว่าสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล และสิทธิอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองนั้น จะได้รับการปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรฐานสากล โดยจะครอบคลุมตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำของกระบวนการยุติธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นจะกล่าวหาบุคคลว่าล่วงละเมิดต่อกฎหมาย ต้องจับตัวไปดำเนินคดีนั้น จะต้องผ่านกระบวนการอย่างไร จึงจะเป็นหลักประกันว่าบุคคลนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ซึ่งอาจพิจารณาไปตามลำดับดังนี้

<sup>16</sup> น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทำให้เกิดปัญหาว่าบุคคลอื่นที่มีเชื้อพลเมืองไทยจะได้รับการคุ้มครองและมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว จะเห็นว่าสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้บัญญัติไว้ในมาตรา 237-247 ซึ่งอยู่ในหมวด 8 เรื่องศาล จะเหมาะสมกว่าเพราะหลักประกันเรื่องกระบวนการยุติธรรมนั้น น่าจะเป็นหลักประกันพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน



1. บุคคลจะต้องรับผิดชอบทางอาญา ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิด

หลักการสำคัญอันเป็นที่ยอมรับกัน คือ ความรับผิดชอบในทางอาญาของบุคคลนั้น จะต้องมิ  
กฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นความผิดทางกฎหมายในขณะที่บุคคลนั้นกระทำเท่านั้น  
หลักดังกล่าวนี้เป็นแม่บทอย่างหนึ่งของหลักทฤษฎีกฎหมายอาญา ดังที่ประมวลกฎหมายอาญา  
มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้<sup>17</sup>

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการเน้นให้เห็นว่าหลักทฤษฎีที่ว่าไม่มีการกระทำผิดโดยไม่มีกฎหมาย  
เมื่อมีการยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สถานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้นำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้  
ในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติว่า

“บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น  
บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ใน  
กฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น  
เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

ผลของการบัญญัติ มาตรา 29 ไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว แม้หลักการจะ  
ไม่แตกต่างไปจากหลักกฎหมายอาญาดังกล่าวที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็น่าจะมีผลเป็น  
การเพิ่มน้ำหนักของทฤษฎีดังกล่าวว่า การปฏิบัติที่ผิดไปจากหลักดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นการปฏิบัติ  
ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังเป็นการกระทำที่ผิดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย

<sup>17</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมาย  
ที่ใช้ในขณะนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ใน  
กฎหมาย” ซึ่งตรงกับหลัก Nullum crimen, nulla poena sine lege และสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วย  
สิทธิมนุษยชน ข้อ 11 (2) สำหรับผู้สนใจประเด็นนี้ อาจดูเพิ่มเติมจาก จิตติ ดิงศภัทย์ กฎหมายอาญา ภาค 1,  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2529, หน้า 39-49, หยุด แสงอุทัย กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516 หน้า 35-43, เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542 หน้า 13-18.

## 2. หลักประกันเกี่ยวกับระบบของกระบวนการยุติธรรม

หลักสำคัญประการที่สองก็คือ การให้หลักประกันว่ากระบวนการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อความจริงเกี่ยวกับกระทำของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อกฎหมายนั้น จะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมและโปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ เห็นว่ารัฐธรรมนูญที่นำหลักการเหล่านี้มาบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550<sup>18</sup> ดังจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในมาตรา 40 ซึ่งบัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่นพิจารณาคดีครองคំคณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติหลักด้านระบบของกระบวนการยุติธรรมไว้ใน หมวด 8 ส่วนที่ 1 ตั้งแต่ มาตรา 237 ถึง มาตรา 247 ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่ปรากฏบทบัญญัติทำนองเดียวกับ มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือบทบัญญัติใน หมวด 8 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อีก อันน่าจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดด้าน การให้หลักประกัน ด้านกระบวนการยุติธรรมของไทยถดถอยลง

(7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว<sup>19</sup>

(8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

### 3. ความจริงจิงนโยบายของรัฐในการบริหารกลไกของกระบวนการยุติธรรม

แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือของกฎหมายอื่น วางหลักกระบวนการยุติธรรมในรายละเอียดไว้เป็นอย่างดีเพียงไรก็ตาม หากรัฐไม่มีความจริงจังในการผลักดันให้สภาพบังคับของกลไกต่าง ๆ ที่เป็นห่วงโซ่ของกระบวนการยุติธรรมมาขับเคลื่อนไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ประชาชนก็ยังไม่เห็นหลักประกันว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและโดยเสมอภาคหรือไม่ ดังนั้น มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงได้รับการบัญญัติขึ้น กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็วเป็นธรรม และทั่วถึง ส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือและให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน และจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย<sup>20</sup>

(2) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้พ้นจากการล่วงละเมิด ทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยบุคคลอื่น และต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

(3) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย

(4) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(5) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว

<sup>19</sup> การปล่อยชั่วคราวหรือการประกันตัวนั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 239 ซึ่งมีรายละเอียดและความชัดเจนมากกว่า มาตรา 40 (1) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาก ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ อันอาจสะท้อนให้เห็นถึง การถดถอยของแนวคิดนี้

<sup>20</sup> เช่น การประสานงานกับหน่วยงานทนายความอาสาของสภาทนายความ เป็นต้น

## 4. หลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในสาระสำคัญ เริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลกระทำความผิดกฎหมาย อันเป็นเหตุให้มีการดำเนินการด้านกระบวนการยุติธรรมขึ้น กล่าวคือ การค้น การจับ การควบคุมตัว การสอบสวน ไปตลอดสายเพื่อนำตัวบุคคลที่ถูกกล่าวหาไปดำเนินคดีนั้น โดยทั่วไปได้แก่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กระบวนการทางยุติธรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 4.1. การค้น

การที่บุคคลถูกค้นตัวย่อมเป็นการถูกละเมิดสิทธิ การค้นจึงเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีดำเนินการไว้ ตัวสิทธิมนุษยชนนั้น ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เรื่องวิธีการนั้น อยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เรื่องการค้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57 บัญญัติว่าการค้นในที่รโหฐานหาตัวคนหรือสิ่งของต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลสำหรับกรนั้น โดยเหตุนี้ การค้นในที่รโหฐานเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของจึงต้องมีคำสั่งศาลหรือหมายของศาล การค้นในที่รโหฐานจะเพื่อหาอย่างอื่นไม่ได้ นอกจากคนหรือสิ่งของ “ที่รโหฐาน” นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (13) นิยามว่าหมายถึง ที่ต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่ที่สาธารณะสถาน และ “สาธารณะสถาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (3) หมายถึง สถานที่ใด ๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ ส่วนคำว่า “สิ่งของ” นั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (18) ได้นิยามว่าหมายถึงสังหาริมทรัพย์ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ โดยให้รวมทั้งจดหมายโทรเลขและเอกสารอย่างอื่น ๆ

จากความหมายตามนิยาม จึงเห็นได้ว่า การค้นในที่สาธารณะสถาน ไม่จำเป็นต้องมีหมายค้นคำสั่งศาลหรือหมายค้นจะใช้เฉพาะกับการค้นในที่รโหฐานเท่านั้น สถานที่ใดเป็นที่สาธารณะสถานหรือไม่นั้น ไม่ต้องคำนึงว่าสถานที่นั้นเป็นสถานที่ผิดกฎหมายหรือไม่ เช่น สถานที่การค้าประเวณีเพียงแต่พิจารณาว่าสถานที่นั้นประชาชนมีความชอบธรรมจะเข้าไปได้หรือไม่ ถ้าประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ สถานที่นั้น ก็เป็นสาธารณะสถาน ไม่ใช่ที่รโหฐาน ห้องโถงซึ่งใช้เป็นที่รับแขกในสถานที่การค้าประเวณีเป็นสถานที่ที่ประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 887/2520 ประชุมใหญ่) ร้านขายก๋วยเตี๋ยวที่มีคนนั่งกินอยู่ในร้าน ไม่ใช่ที่รโหฐาน แต่เป็นที่สาธารณะสถาน ตำรวจมีอำนาจเข้าไปค้นตัวจำเลยที่กำลังผัดก๋วยเตี๋ยวอยู่ได้ โดยไม่ต้องมีหมายค้นตาม ป.วิ อาญา มาตรา 93 และเมื่อพบว่ามีเมทแอมเฟตามีนอยู่ในครอบครอง เจ้าพนักงานตำรวจย่อมจับจำเลยได้ โดยไม่ต้องมีหมายจับ ตาม ป.วิ อาญา มาตรา 78 (1) เพราะเป็นความผิดซึ่งหน้า แต่หากจำเลยปิดร้านก๋วยเตี๋ยวแล้ว อยู่ในร้าน ในช่วงเวลานั้น คงต้องถือว่าเป็นที่รโหฐานหรือ

โรงภาพยนตร์ที่ปิดฉายแล้ว ก็เป็นที่รื้อถอนได้ เพราะในช่วงเวลาเช่นนั้น เจ้าของสถานที่น่าจะมีเจตนาหวงกันมิให้บุคคลอื่นเข้าไป ดังนั้น พอจะถือเป็นหลักได้ว่า สถานที่ใดที่ปิดทำการแล้ว หรือหยุดให้บริการเนื่องจากเลยเวลาบริการหรือเป็นวันหยุด ย่อมไม่ใช่สถานที่ที่ประชาชนจะมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 93 บัญญัติห้ามมิให้ค้นบุคคลในที่สาธารณะสถาน เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น ในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือมีไว้เป็นความผิด

เมื่อรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้การค้นในที่สาธารณะจะต้องมีหมายค้นของศาล เจ้าพนักงานตำรวจ แม้จะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจผู้ใหญ่ก็ไม่มีอำนาจค้น โดยไม่มีหมายค้นได้ ในการขอหมายค้นจากศาล จะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อว่ามีเหตุที่จะออกหมายค้นได้ และในหมายค้นจะต้องมีรายละเอียดตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 69 และ 63 กำหนดไว้

เนื่องจากการค้นในที่สาธารณะเป็นการเข้าไปในสถานที่ซึ่งเห็นได้โดยสภาพว่าเจ้าของไม่ประสงค์ให้เข้าไปและเป็นสถานที่คนทั่วไปไม่มีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้ การค้นจึงกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลที่จะอยู่โดยสงบ การขอหมายค้นและการออกหมายค้นนั้น เจ้าพนักงานและศาลจึงจำเป็นต้องมีความละเอียดรอบคอบ และใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งก่อนที่จะออกหมายค้นให้ตามที่ขอหมายค้นนั้น ต้องระบุรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 60 เช่น สถานที่ที่จะค้น แต่ศาลฎีกาเคยพิพากษาว่า การระบุบ้านเลขที่ไม่ตรงกับบ้านที่ค้น คือระบุบ้านเลขที่ 53/3 แต่บ้านที่ต้องการค้นคือ 54/3 เป็นเรื่องการเขียนตัวเลขผิดพลาด สำคัญอยู่ที่ว่าบ้านนั้นเป็นของจำเลยหรือเป็นเป้าหมายที่ต้องการค้นหรือไม่ ถ้าใช่ แม้จะระบุเลขบ้านผิดไป ก็ไม่ทำให้หมายค้นนั้นเสียไป (คำพิพากษาฎีกาที่ 1328/2544) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างเคร่งครัดแล้ว ต้องถือว่าเจ้าพนักงานขาดความระมัดระวังและความรอบคอบในการขอหมายค้น เหตุที่จะออกหมายค้นนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 69 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 5 ประการ คือ

- (1) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา
- (2) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุควรสงสัยว่าได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

- (4) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ
- (5) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลในกรณีที่จะยึดหรือจะพบโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว

## 4.2 การจับ

ในเรื่องการจับนั้น รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการจับเอาไว้สั้น ๆ ในมาตรา 32 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การจับตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้เพียง 2 ประการ คือ เมื่อมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือ เมื่อมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการจับไว้โดยละเอียดกว่าในมาตรา 237 ในคดีอาญา ว่าการจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

### ก. เหตุที่จะออกหมายจับ

เหตุออกหมายจับนั้น ป.วิ อาญา ได้บัญญัติไว้เป็นสองกรณีตามมาตรา 66 (1) และ (2) โดยมาตรา 66 (1) นั้น ได้บัญญัติเหตุออกหมายจับโดยคำนึงถึงอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปี เป็นหลักโดยไม่ต้องพิจารณาว่า มีเหตุอันสมควรเชื่อว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นหรือไม่ แต่ถ้าอัตราโทษจำคุก 3 ปีพอดี หรือต่ำกว่า 3 ปี ก็ไม่มีเหตุออกหมายจับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 66 (1) นี้ แต่ก็มิได้หมายความว่าเมื่อมีการกระทำความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปีแล้วศาลจะต้องออกหมายจับให้ทุกกรณีเสมอไป ศาลย่อมใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกหมายจับให้ก็ได้ ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป

เหตุออกหมายจับอีกกรณีหนึ่ง ตาม ป.วิ อาญา มาตรา 66 (2) นั้น ใช้กับกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุอันสมควรเชื่อว่าบุคคลนั้นจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นโดยต้องพิจารณาจากข้อมูลหรือพยานหลักฐานเป็นกรณี ๆ ไปอย่างไรก็ดี มาตรา 66 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า ถ้าบุคคลนั้น ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งหรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้น เป็นบุคคลที่จะหลบหนีอันเป็นเหตุให้ออกหมายจับตามมาตรา 66 (2) ได้ ทั้งนี้ ไม่ต้องคำนึงว่าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีหรือไม่



## ข. การเพิกถอนหมายจับ

ป.วิ อาญา มาตรา 68 บัญญัติว่า หมายจับคงใช้ได้อยู่จนกว่าจะจับได้ เว้นแต่ความผิดอาญาตามหมายนั้นขาดอายุความหรือศาลซึ่งออกหมายนั้นได้ถอนหมายคืน ดังนั้นเมื่อเจ้าพนักงานจับบุคคลตามหมายจับได้แล้ว หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหรืออายุความที่ระบุในหมายจับ แต่เจ้าพนักงานยังไม่สามารถจับบุคคลตามหมายจับได้ หมายจับนั้นเป็นอันสิ้นผลไปเองโดยไม่ต้องเพิกถอน อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกรณีที่ยังไม่มีการจับบุคคลตามหมายจับและยังไม่พ้นกำหนดเวลาหรืออายุความดังกล่าว แต่มีเหตุที่จะเพิกถอนหมายจับ ศาลก็จะต้องดำเนินการเพิกถอนหมายจับเสียเป็นการด่วน เพื่อมิให้มีการจับตามหมายนั้นอีก ทั้งนี้ เพราะหมายจับเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## ค. การจับโดยไม่มีหมาย

โดยหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและตาม ป.วิ อาญา การจับบุคคลจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ป.วิ อาญา มาตรา 78 บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้มีอำนาจจับได้ การที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับบุคคลโดยไม่มีหมายจับได้ จึงเป็นข้อยกเว้น

ตาม ป.วิ อาญา มาตรา 78 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่

- (1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 80<sup>21</sup>
- (2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุที่จะขอหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้
- (4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ความผิดซึ่งหน้าตาม ป.วิ อาญา มาตรา 80 ได้แก่ “ความผิดซึ่งเห็นกำลังกระทำ หรือพบในอาการใดซึ่งแทบจะไม่มี ความสงสัยเลยว่าเขาได้กระทำความผิดมาแล้วสด ๆ” ส่วนกรณีอื่นนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นความผิดซึ่งหน้า

<sup>22</sup> ตาม ป.วิ อาญา มาตรา 117 กรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งได้รับการประกันตัวไปหลบหนีไปนั้น นอกจาก เจ้าพนักงานจะจับได้แล้ว นายประกันก็อาจขอให้ตำรวจช่วยจับหรือหากขอให้ตำรวจช่วยไม่ทันท่วงที นายประกันก็มีอำนาจจับผู้ต้องหาหรือจำเลยได้เอง



การจับโดยไม่มีหมายจับเพราะการกระทำความผิดซึ่งหน้านั้นจะต้องจับโดยทันที เนื่องจากการกระทำความผิดซึ่งหน้าและการจับนั้นต้องยังไม่ขาดตอน

การจับโดยไม่มีหมายตามมาตรา 78 (3) หมายถึงกรณีที่ เมื่อมีหลักฐานตามสมควร ว่าบุคคลนั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับ พยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่นตามมาตรา 66 (2) และมีความจำเป็นเร่งด่วน ที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้ อนึ่ง จะเห็นได้ว่า ตามวรรคสองของมาตรา 66 ถ้าบุคคล ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี และนำส่งเกตุว่ากรณี ตามมาตรา 66 (2) ไม่ได้บัญญัติในเรื่องอัตราโทษหรือจำกัดเฉพาะความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุก 3 ปีลงมาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ แม้เป็นความผิดอาญา ที่มีอัตราโทษจำคุกเกิน 3 ปี เจ้าพนักงานก็สามารถ จับบุคคลนั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตามมาตรา 78 (3)

#### ง. การจับโดยราชฎ

อำนาจจับของราชฎเป็นไปตาม ป.วิ อาญา มาตรา 79 ซึ่งโดยหลักแล้ว ราชฎ จะจับผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าอยู่ในเกณฑ์แห่งมาตรา 82 หรือเมื่อผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและ ความผิดนั้นได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ป.วิ อาญา มาตรา 82 กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายจับ จะขอความช่วยเหลือจากบุคคลใกล้เคียง<sup>23</sup> เพื่อจัดการตามหมายนั้นก็ได้ แต่จะบังคับให้ผู้ใดช่วยโดยอาจเกิด อันตรายแก่เขาไม่ได้

กรณีราชฎจับราชฎตาม ป.วิ อาญา มาตรา 79 จะต้องปรากฏว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าต่อราชฎผู้นั้นตามมาตรา 80 และความผิดซึ่งหน้านั้นต้องได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ถ้าเป็นความผิดอื่นและไม่ได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาราชฎไม่มีอำนาจจับ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานขอให้ราชฎจับ ตามหมายจับ ก็ไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาจเป็นความผิดอะไรก็ได้ที่มีการออกหมายจับไว้ตามหลักเกณฑ์การออกหมายจับก็ได้

ในกรณีที่มีทั้งความผิดที่ระบุและความผิดที่ไม่ได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาในเวลาเดียวกันถ้าราชฎเห็นความผิดดังกล่าว ก็น่าจะมีอำนาจจับได้<sup>24</sup>

<sup>23</sup> “บุคคลใกล้เคียง” ในที่นี้หมายถึงราชฎนั่นเอง มาตรา 82 นี้ก่อให้เกิดปัญหาว่าเป็นคำสั่งหรือไม่ ถ้าราชฎไม่ช่วยจับ จะเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานหรือไม่ เมื่อกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเรื่องขอให้ช่วยเหลือ อีกทั้งราชฎไม่มีหน้าที่โดยตรง ในการช่วยตำรวจจับโจร จึงไม่น่าจะเป็นคำสั่ง

<sup>24</sup> ดูคำพิพากษาฎีกาที่ 854/2507 ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บุคคลในบ้านที่เห็นคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์นั้น ย่อมจับคนร้ายนั้นเองได้ เพราะความผิดฐานลักทรัพย์และพยายามลักทรัพย์นั้นเป็นความผิดที่ได้ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา แม้ความผิดฐานบุกรุกจะไม่ได้อยู่ในบัญชีท้ายประมวลฯ ก็ตาม

เมื่อจับแล้ว ป.วิ อาญา มาตรา 83 บัญญัติว่าเจ้าพนักงานซึ่งทำการจับต้องแจ้งแก่ผู้ที่ถูกจับนั้นว่าเขาต้องถูกจับ แล้วสั่งให้ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวน และในกรณีที่เจ้าพนักงานเป็นผู้จับ ก็จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ ถ้ามีหมายจับก็ให้แสดงต่อผู้ถูกจับ พร้อมทั้งต้องแจ้งด้วยว่าผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความหรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ อันเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับ ป.วิ อาญา มาตรา 7/1 (1) ที่ว่า ผู้ถูกจับมีสิทธิพบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัวได้

### 4.3 การควบคุมตัวและการสอบสวน

ภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว พบว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมด้านคดีอาญาขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ใช้เวลาถึงประมาณ 7 ปี คือปี พ.ศ. 2547 จึงแก้ไขบทกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญได้สำเร็จ

#### ก. การควบคุมตัว

การควบคุมตัวเป็นผลที่เกิดจากการจับ และโดยสภาพย่อมกระทบต่อเสรีภาพของผู้ถูกควบคุมตัว ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกควบคุมตัวจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเท่าที่จำเป็นเพื่อให้กระบวนการยุติธรรมสามารถดำเนินไปได้ กฎหมายจึงบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่จับตัวผู้ต้องสงสัยแล้ว จะต้องเอาตัวไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที พร้อมทั้งให้แจ้งข้อกล่าวหา และรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับทราบ ถ้ามีหมายจับ ให้แจ้งให้ผู้ถูกจับทราบและอ่านให้ฟัง และมอบสำเนาบันทึกการจับกุมแก่ผู้ถูกจับด้วย อีกทั้งต้องแจ้งให้ผู้ถูกจับทราบด้วยว่ามีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ และผู้ถูกจับมีสิทธิจะพบและปรึกษาทนายความ

เมื่อได้ดำเนินการข้างต้นแล้ว เจ้าพนักงานจะต้องให้ผู้ถูกจับทราบถึงสิทธิของตนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7/1 และให้มีสิทธิติดต่อกับญาติหรือบุคคลที่ผู้ถูกจับไว้วางใจเพื่อแจ้งให้ทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ถูกควบคุมตัว ถ้อยคำที่ผู้ถูกจับให้ไว้นั้น หากเป็นคำรับสารภาพใช้เป็นพยานหลักฐานไม่ได้ หากเป็นถ้อยคำอื่น จะรับฟังได้ ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการควบคุมตัวนั้น กฎหมายห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้หนีเท่านั้น

สำหรับระยะเวลา กฎหมายก็กำหนดห้ามมิให้ควบคุมตัวไว้เกินกว่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี ในคดีทั่วไปที่ต้องมีการสอบสวน จะต้องนำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นสำคัญ

ในกรณีที่ฟ้องไม่ทันภายในกำหนด 48 ชั่วโมง เจ้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการก็ต้องยื่น คำฝากขังต่อศาล ศาลจะอนุญาตให้ขังในระหว่างสอบสวนได้ตามอัตราโทษของการกระทำผิดที่ถูกกล่าวหา คือถ้ามีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน ศาลอนุญาตให้ขังได้ครั้งเดียว ไม่เกิน 7 วัน หากคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 6 เดือนแต่ไม่ถึง 10 ปี ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติด ๆ กันได้ ครั้งหนึ่งไม่เกิน 12 วัน แต่รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 48 วัน ถ้าโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 10 ปี ศาลมีอำนาจสั่งขังได้รวมกันแล้วต้องไม่เกิน 84 วัน

#### ข. การสอบสวน

การสอบสวนเป็นกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นเรื่องกระบวนการที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือว่าได้มีการกระทำผิดหรือไม่ หากการสอบสวนนั้น ผู้สอบสวนได้กระทำไปภายใต้หลักเพื่อแสวงหาข้อความจริงว่าได้มีการกระทำผิดหรือไม่ การสอบสวนนั้นน่าจะเป็นกระบวนการหลักในการสร้างความน่าเชื่อถือสู่กระบวนการยุติธรรม แต่หากการสอบสวนนั้นกระทำไปตามแนวเดิม ๆ คือเพื่อแสวงหาช่องทางกล่าวโทษหรือลงโทษผู้ถูกจับ การสอบสวนนั้นก็กลายเป็นเครื่องมือสร้างความยุติธรรม เป็นเครื่องมือหา “แพะ” มารับโทษ ดังที่สังคมไทยรับรู้มาเป็นระยะ ๆ ตลอดมาจนทุกวันนี้

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ป.วิ อาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนหลายมาตรา ตั้งแต่มาตรา 134 ถึง 134/4 และมาตรา 135 ซึ่งหากมีการถือปฏิบัติอย่างจริงจังแล้ว ก็น่าจะทำให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาได้ตามสมควร

ตาม ป.วิ อาญาที่ได้รับการแก้ไข เมื่อได้ตัวผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และแจ้งข้อหาให้ทราบ โดยต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา นั้น โดยจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อกล่าวหาและที่จะแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้

นอกจากนั้น ป.วิ อาญาที่แก้ไขใหม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีทนายความของผู้ต้องหา ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ต้องหาตามที่บัญญัติคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยพนักงานสอบสวนจะต้องถามว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและต้องการทนายความ รัฐจะต้องจัดหาให้

หลักสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเข้ามาใน ป.วิ อาญาอีกประการหนึ่ง ก็คือ การให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความของตนเข้าฟังการสอบสวนปากคำของตนได้ ซึ่งนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7/1 แล้ว ยังได้เน้นย้ำอีกครั้งหนึ่งในมาตรา 134/3 และ 134/4 (2) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าสิทธิในการให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำนี้เป็นสิทธิที่มีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาอย่างยากเย็น และใช้เวลาหลายสัปดาห์กว่าจะเป็นความจริง

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ก็คือการสอบสวนกรณีผู้กระทำผิด หรือผู้เสียหาย หรือพยานที่จะต้องมาให้ถ้อยคำ เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี<sup>25</sup> ซึ่งมาตรา 133 ทวิ และมาตรา 134 /2 กำหนดให้ใช้วิธีการพิเศษ คือการสอบปากคำจะต้องกระทำในสถานที่แยกไว้เป็นส่วนสัดส่วนที่เหมาะสมกับเด็ก และต้องกระทำโดยมีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย และในบางกรณีพนักงานสอบสวนจะต้องถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เพื่อมิให้มีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจของเด็กอย่างรุนแรง รวมทั้งกำหนดวิธีการชี้ตัวผู้ต้องหาเป็นการเฉพาะในกรณีที่เด็กอายุไม่เกิน 18 ปี เป็นผู้เสียหายหรือเป็นพยานด้วย

#### 4.4 สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวจากการขังโดยมิชอบ

สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวในกรณีที่มีการขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 90 แห่ง ป.วิ อาญา ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2547 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 90 บัญญัติว่า

“เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิ ยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาขอให้ปล่อย คือ

- (1) ผู้ถูกคุมขังเอง
- (2) พนักงานอัยการ
- (3) พนักงานสอบสวน
- (4) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือทัณฑสถาน
- (5) สามี ภรรยา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง

เมื่อได้รับคำร้องดังนั้น ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลไม่ได้ว่า การคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที”

<sup>25</sup> คู่มือพิพากษาฎีกาที่ 8458/2551 ซึ่งวินิจฉัยว่าการที่จำเลย (ซึ่งเป็นเด็ก) ถูกจับในคดีอื่นและมีการแจ้งข้อหาให้ทราบตาม ป.วิ อาญา มาตรา 134 วรรคห้า ประกอบ พรบ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ มาตรา 6 แล้ว ก็ยังถือไม่ได้ว่าจำเลยถูกจับ เมื่อจำเลยยังไม่ถูกจับ จึงไม่อยู่ในอำนาจควบคุมของพนักงานสอบสวนและไม่อยู่ในบังคับของ มาตรา 51 และ 53 แห่ง พรบ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ที่โจทก์จะต้องฟ้องจำเลยภายใน 30 วัน นับแต่เวลาที่จำเลยถูกจับหรือผิดฟ้องหรือต้องได้รับอนุญาตให้ฟ้องคดีจากอัยการสูงสุด อย่างไรก็ตาม พรบ. ศาลเยาวชนและครอบครัวฯ 2553 มาตรา 78 กำหนดให้พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลฯ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เด็กหรือเยาวชนถูกจับหรือปรากฏตัวต่อหน้าพนักงานสอบสวน มิฉะนั้น ต้องขอผิดฟ้องต่อศาล

บทบัญญัติการปล่อยตัวบุคคลจากการถูกคุมขังโดยมิชอบนี้ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2478 แต่ปรากฏว่าไม่มีการใช้สิทธิตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้เลยจนกระทั่งในยุคของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 12 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจับผู้ต้องหาที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ให้ซึ่งไว้ได้จนกว่าจะสอบสวนเสร็จและได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และฉบับที่ 43 ซึ่งให้ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนมีอำนาจซึ่งผู้ต้องหาที่มีพฤติกรรมเป็นอันธพาลได้ครั้งละ 30 วัน เมื่อครบแล้ว หากยังมีพฤติกรรมอันธพาลอยู่ก็ซึ่งต่อได้อีกครั้งละ 30 วัน โดยไม่มีเวลาสิ้นสุด ทำให้เกิดการจับกุมนักการเมือง นักหนังสือพิมพ์และผู้เรียกร้องสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการตั้งข้อหาและการสอบสวนแต่อย่างใด จึงได้มีการใช้สิทธิลักษณะนี้เป็นครั้งแรกโดยมีการยื่นคำร้องตาม มาตรา 90 แห่ง ป.วิ อาญา ขอให้ศาลไต่สวนและพิจารณาปล่อยบุคคลเหล่านั้น ศาลอาญาได้รับคำร้องแล้ว สั่งยกคำร้อง โดยศาลเห็นว่า ศาลอาญาไม่มีอำนาจพิจารณาเนื่องจากเป็นอำนาจปฏิวัติซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร บรรดาผู้ร้องได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น จึงได้ยื่นฎีกาต่อศาลฎีกา ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่มีความเห็นว่า คำสั่งของคณะปฏิวัติฉบับที่ 12 ที่ให้ซึ่งผู้ต้องหาได้จนกว่าจะสอบสวนเสร็จ โดยไม่คำนึงถึงระยะเวลาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้หมายความว่าพนักงานสอบสวนจะซึ่งผู้ต้องหาไว้ได้โดยไม่มีกำหนดเวลา การซึ่งนั้นต้องมีกำหนดเวลา เพราะแม้แต่คำพิพากษาศาลนอกจากจะพิพากษาให้จำคุกตลอดชีวิตแล้ว ต้องกำหนดเวลาผู้ร้องอ้างว่าได้ถูกซึ่งไว้โดยไม่สอบสวน ถ้าเป็นจริงตามนั้น ก็เป็นการซึ่งโดยมิชอบ และการใช้สิทธิตามมาตรา 90 นี้หมายถึงการใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรม ตาม ป.วิ อาญา เมื่อปรากฏว่าผู้ร้องถูกควบคุมตัวอยู่ในเขตของศาลอาญา ศาลอาญาก็มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาได้ จึงให้ยื่นสำนวนไปให้ศาลอาญาไต่สวนคำร้องของผู้ร้องต่อไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1557/2503 ประชุมใหญ่)

อนึ่ง ในช่วงภายหลังจากที่ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยแล้วนั้น ประเทศไทยไม่มีรัฐสภา คงมีแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 80 คน เมื่อปรากฏผลจากคำวินิจฉัยของแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นได้เสนอร่างกฎหมายพิเศษ ห้ามบุคคลใช้สิทธิตามมาตรา 90 ในกรณีตกเป็นผู้ต้องหาในข้อหาคอมมิวนิสต์

ต่อมาเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 แล้ว ศาลเคยเห็นว่าประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 21 และ 43 เรื่องการซึ่งบุคคลที่เป็นอันธพาลซึ่งยังไม่ได้ถูกยกเลิกไปขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 จึงส่งเรื่องผ่านกระทรวงยุติธรรมไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 ตีความว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 และ 43 ว่าการซึ่งบุคคลอันธพาลนั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 21 และ 43 นั้น ต่อมาถูกยกเลิกไปเมื่อบ้านเมืองได้พัฒนาไปในแนวประชาธิปไตยมากขึ้นในปี 2517 แต่เมื่อมีการปฏิวัติขึ้นในปี 2519 กฎหมายลักษณะนี้ก็ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกในรูปของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 เรื่องบุคคลที่มีพฤติการณ์เป็นภัยต่อสังคม ซึ่งมีเนื้อหาของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 12 เรื่องคอมมิวนิสต์ และฉบับที่ 21 และ 43 เรื่องบุคคลอันธพาลในสมัยของจอมพลสฤษดิ์มารวมกันเป็นฉบับเดียว ผลก็คือสามารถขังไปได้ทุก 30 วัน โดยไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด ผลที่ตามมาคือมีการจับกุมบุคคลไปขังโดยข้อหาดังกล่าวจำนวนมาก และมีการยื่นคำร้องตามมาตรา 90 เป็นจำนวนมากต่อศาลต่าง ๆ เกือบทั่วประเทศ ก็ปรากฏว่าส่วนใหญ่ศาลสั่งให้ปล่อยตัว แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนของศาลยุติธรรมไปได้อีกระดับหนึ่ง และในที่สุดประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 22 ก็ถูกยกเลิกไปในปี 2522

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ก็คือ มาตรา 90 ในปัจจุบันเป็นผลพวงมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมาตรา 90 เดิมนั้น การพิสูจน์ว่าบุคคลถูกขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่หน้าที่ของผู้คุมขังและกฎหมายมิได้บัญญัติให้ศาลให้ศาลไต่สวนโดยฝ่ายเดียวเป็นการด่วน จึงนอกจากกระบวนการพิจารณาจะล่าช้าแล้ว ผู้ร้องยังมีภาระเกี่ยวกับข้อเท็จจริง จึงทำให้การร้องมักไม่ประสบผล แต่เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้ และมีบทบัญญัติในเรื่องการปล่อยบุคคลในกรณีที่มีการขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายไว้โดยตรงในมาตรา 240 โดยมีบทบัญญัติในรูปแบบของกฎหมายวิธีสบัญญัติอย่างชัดเจน ในช่วงที่ยังไม่มีการแก้ไข ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ก็ปรากฏว่าได้มีการอ้างใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 240 แทน เพราะ มาตรา 90 เดิมมีเนื้อหาถ้อยคำที่ย่อหย่อนกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

#### 4.5 การชันสูตรพลิกศพกรณีวิสามัญฆาตกรรม

ในกรณีที่มีการตายโดยผิดธรรมชาติ เช่น ฆ่าตัวตาย ถูกคนอื่นทำให้ตาย ถูกสัตว์ทำร้ายตาย ตายโดยอุบัติเหตุ หรือตายโดยยังไม่ปรากฏเหตุ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน รัฐก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องเพื่อพิสูจน์ให้ได้ความจริงว่า ผู้ตายคือใคร และตายด้วยสาเหตุใดเมื่อใด ณ ที่ใด ตลอดจนพฤติการณ์การตาย วิสามัญฆาตกรรม เป็นการตายที่ผิดธรรมชาติอย่างหนึ่ง มีความหมายว่าบุคคลที่ถูกคุมขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานถึงแก่ความตายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองชีวิตของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติให้ได้รับความปลอดภัยและได้รับความเป็นธรรม จึงต้องมีกระบวนการพิสูจน์สาเหตุของการตายว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานผู้ควบคุมหรือไม่ ป.วิ อาญา มาตรา 148 และ จึงกำหนดให้ต้องมีการชันสูตรพลิกศพ และกำหนดหลักการไว้ในมาตรา 150 โดยพนักงานสอบสวนต้องกระทำพร้อมกับแพทย์ และร่วมกันทำบันทึกรายละเอียดของการชันสูตรพลิกศพไว้ จากนั้นให้ส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปให้พนักงานอัยการ แต่ถ้ามีข้อเท็จจริงว่าการตายเกิดจากการกระทำ



ของเจ้าพนักงาน เช่น ถูกเจ้าหน้าที่ยิงตาย การชันสูตรจะต้องมีพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอขึ้นไปเข้าร่วมด้วยตั้งแต่แรกพร้อมกับแพทย์และพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ก่อนทำการชันสูตรพนักงานสอบสวนจะต้องแจ้งให้ญาติผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบ

ป.วิ อาญา ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย คือต้องทำการชันสูตรพลิกศพให้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับแจ้ง ซึ่งหากจำเป็นก็ขยายได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วันสรุปแล้ว จะต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน ซึ่งกำหนดเวลาดังกล่าวนี้น่าพึงได้รับการแก้ไขในปี 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาในอดีตที่ไม่ได้กำหนดเวลาไว้ ทำให้เจ้าพนักงานไม่ดำเนินการในเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จ

หลักการสำคัญในเรื่องการชันสูตรพลิกศพก็คือ กฎหมายกำหนดให้ศาลเป็นผู้ทำการไต่สวนผลการชันสูตรพลิกศพด้วย โดยให้อำนาจฝ่ายญาติของผู้ตายที่จะคัดค้านผลการชันสูตรพลิกศพของพนักงานสอบสวนและมีสิทธิถามค่านพยานของพนักงานสอบสวนและขอคำพยานของตนเข้าสืบด้วยได้

ผลของการชันสูตรพลิกศพเป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินการทางกระบวนการยุติธรรมต่อไป หากปรากฏว่าความตายนั้นเกิดจากการกระทำผิดทางอาญา เพราะยังปิดเรื่องไม่ได้ พนักงานสอบสวนจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้ได้ความต่อไปว่า การตายเกิดจากการกระทำของผู้ใดเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือโดยประมาท และต้องติดตามดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต่อไป

## 5. บทสรุป

บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของไทยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น ถือว่ามีการปรับปรุงและพัฒนาขึ้นมามาก โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าหลักการสำคัญ ๆ ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายไทยค่อนข้างครอบคลุมและน่าจะไม่ต่างไปจากมาตรการที่สากลยอมรับกันทั่วไปมากนัก แต่ที่จะเป็นปัญหา น่าจะเป็นการปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การที่จะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และใช้ได้ผลจริง ลำพังตัวบทกฎหมาย ไม่ว่าจะเขียนไว้เลิศเลอเพียงใด ย่อมไม่สามารถก่อให้เกิดผลได้เองตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ หากแต่ต้องได้รับการปฏิบัติจากบุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมตลอดสาย จึงจะเกิดผลตามหลักการที่ได้วางไว้ รัฐที่ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐนั้น จำเป็นต้องสร้างความสมดุลทางองค์กรต่าง ๆ ให้เหมาะสมและเพียงพอ เพื่อให้การคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม และอย่างทั่วถึง ทั้งต้องครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพและความ



เป็นธรรมในมิติต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมักเป็นที่มาหรือสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน องค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อัยการ และสภาพนายความ เป็นต้น การให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติจะมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อมีระบบควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลโดยองค์กรต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

ที่ผ่านมาและยังคงเป็นไปในปัจจุบันนี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายอยู่เป็นระยะ ๆ แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและความอ่อนแอของกระบวนการยุติธรรมยังมีให้เห็นอยู่เสมอ และแทบจะไม่ลดน้อยลง สาเหตุสำคัญน่าจะเป็นเพราะองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมักขาดความเป็นกลาง ยอมให้การเมืองแทรกแซง เจ้าพนักงานขององค์กรที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้รับการลงโทษ และละเลยไม่ทำความเข้าใจในกฎหมายใหม่แต่ทำงานไปแบบเดิม ๆ โดยไม่คำนึงว่ากฎหมายเปลี่ยนไปหรือไม่

นอกจากองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรให้ความสนใจถึงสิทธิของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย และควรชวนขยายให้รู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะแม้หากองค์กรของภาครัฐจะมองข้ามสิทธิของตนไปด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบก็ยังมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลได้เอง

# หลักสิทธิมนุษยชน ศึกษากรณี

## การเปิดเผยข้อมูลเครดิตของบุคคล

สุภา ปิยะจิตติ\*

ปัจจุบัน พฤติกรรมของคนไทยในการใช้บริการทางการเงินเปลี่ยนแปลงไปโดยพัฒนาตามยุคสมัย และสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ในด้านสถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการด้านสินเชื่อก็คิดค้นและพัฒนาบริการทางการเงินให้เข้ากับความต้องการของผู้บริโภค แต่อย่างไรก็ดี การให้กู้ยืมเงินหรือให้วงเงินกู้ของสถาบันการเงินก็มีนโยบายและเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อเข้มหรืออ่อนแตกต่างกันไปตามประเภทสินเชื่อและคุณสมบัติของผู้กู้เอง ซึ่งพิจารณาจากปัจจัยหลายด้าน เช่น รายได้ อายุ อาชีพ หลักประกัน เป็นต้น สิ่งที่สถาบันการเงินอยากรู้ก่อนจะปล่อยสินเชื่อ คือ หากอนุมัติสินเชื่อไปแล้วจะได้เงินคืนหรือไม่ เนื่องจากสถาบันการเงินต้องระดมทุนมาจากผู้ถือหุ้นหรือจากเงินฝากของประชาชนมาปล่อยกู้ ดังนั้น สถาบันการเงินจะต้องมั่นใจว่าจะได้รับเงินคืนมาจ่ายเงินปันผลหรือดอกเบี้ยให้แก่เจ้าของเงินหรือผู้ฝากเงินด้วย ซึ่งแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่สถาบันการเงินใช้ประกอบกับข้อมูลอื่นในการวิเคราะห์ว่าจะให้สินเชื่อหรือเงินกู้หรือไม่นั้น คือ ข้อมูลประวัติการขอและชำระสินเชื่อของบุคคลที่เรียกว่า “ข้อมูลเครดิต” ซึ่งจัดเก็บโดยบริษัทข้อมูลเครดิตหรือที่รู้จักกันในนาม “เครดิตบูโร” เมื่อพูดถึงเครดิตบูโรบางคนอาจมีความสงสัยว่า การที่เครดิตบูโรเอาข้อมูลส่วนตัวของประชาชนหรือลูกค้าสถาบันการเงินมาเก็บรวบรวมไว้ และเปิดเผยให้สถาบันการเงินต่างๆ รับรู้ นั่น เป็นการละเมิดหรือขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่อย่างไร ผู้เขียนจึงได้ศึกษาหลักการของหลักสิทธิมนุษยชนว่ามีลักษณะอย่างไร และศึกษาว่าการเปิดเผยข้อมูลเครดิตของบุคคลอื่นจะถือเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ดังต่อไปนี้

\* กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## 1. หลักสิทธิมนุษยชน

สำหรับเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ว่าหมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากพิจารณาจากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเกิดขึ้นติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด เช่น สิทธิในชีวิต เกียรติยศ ศักดิ์ศรี เป็นต้น หรืออาจเกิดขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) ได้กำหนดหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐานไว้ในมาตรา 4 ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้ยังมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งเป็นเอกสารสากลที่ระบุงรอบของสิทธิมนุษยชนแล้วยังนำเสนอหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนไว้ว่า เป็นสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด สิทธิมนุษยชนเป็นสากล และไม่สามารถถ่วงโอนกันได้ สิทธิมนุษยชนไม่สามารถแยกเป็นส่วนๆ ว่าสิทธิใดมีความสำคัญกว่าอีกสิทธิหนึ่ง ความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมและเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น และตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม<sup>1</sup>

ในเรื่องของ “ความเป็นส่วนตัว” หรือ “Privacy” ก็เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์เช่นเดียวกัน ซึ่งในนานาอารยประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือแม้บางประเทศจะไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้ตราบทบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายเฉพาะ โดย “ความเป็นส่วนตัว” นี้ได้รวมถึงสิทธิในข้อมูลของบุคคล หรือความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล (Information Privacy) ไว้ด้วย เช่น ชื่อ นามสกุล อายุ อาชีพ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล ได้แก่ การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติ สุขภาพ ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงาน เป็นต้น การคุ้มครองสิทธิที่ว่านี้เรียกว่า “การให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” ซึ่งแต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550 ได้ให้ความคุ้มครองไว้ในมาตรา 35 ความว่า

<sup>1</sup> ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยกองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

“สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อย่างไรก็ดี แม้ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูล หรือข้อมูลส่วนบุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่ในบางกรณีเป็นที่ยอมรับและรับรองว่าเป็นความชอบธรรมของรัฐในอันที่จะเข้าแทรกแซงสิทธิดังกล่าวได้ เช่น ให้มีการจัดเก็บ รวบรวมและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้หนึ่งผู้ใด หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อการอื่นที่มีผลต่อความมั่นคงของระบบหรือสถาบันต่างๆ ของชาติ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้มักจะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ และสิ่งที่จะขาดไม่ได้เลยคือ การมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ด้วย ซึ่งกรอบหรือแนวความคิดในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่นิยมของสากลประเทศและประเทศไทยใช้นำมาอ้างอิงเป็นแนวทางในการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะข้อมูลที่อยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นั้น เป็นหลักการขององค์การร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD : The Organization for Economic Cooperation and Development) ในเรื่อง Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Data Flows of Personal Data ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อมูลส่วนบุคคลได้รับการคุ้มครองที่เหมาะสมในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเก็บรวบรวม การเก็บรักษา และการเปิดเผย โดยมีหลักการพื้นฐาน 8 ประการ ดังนี้

1. **หลักข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล (Collection Limitation Principle) :** ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องใช้วิธีการที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นต้องให้เจ้าของข้อมูลรู้เห็น รับรู้ หรือได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

2. **หลักคุณภาพของข้อมูล (Data Quality Principle) :** ข้อมูลที่เก็บรวบรวมนั้น ต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นว่า “จะนำไปใช้ทำอะไร” และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องถูกต้อง สมบูรณ์ หรือทำให้เป็นปัจจุบันหรือทันสมัยอยู่เสมอ

3. **หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ (Purpose Specification Principle) :** ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ว่า ข้อมูลที่มีการเก็บรวบรวมนั้น เก็บรวบรวมไปเพื่ออะไร พร้อมทั้งกำหนด

ระยะเวลาที่เก็บรวบรวมหรือรักษาข้อมูลนั้น ตลอดจนกรณีที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเช่นว่านั้น ไว้ให้ชัดเจน

4. **หลักข้อจำกัดในการนำใช้งาน (Use Limitation Principle)** : ข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะต้องไม่มีการเปิดเผย ทำให้มี หรือปรากฏในลักษณะอื่นใด ซึ่งไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมข้อมูล เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

5. **หลักการรักษาความมั่นคงปลอดภัยข้อมูล (Security Safeguards Principle)** : จะต้องมีการดำเนินการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม เพื่อป้องกันความเสียหายใดๆ ที่อาจจะทำให้ข้อมูลนั้นสูญหาย เข้าถึง ทำลาย ใช้ ดัดแปลงแก้ไข หรือเปิดเผยโดยมิชอบ

6. **หลักการเปิดเผยข้อมูล (Openness Principle)** : ควรมีการประกาศนโยบายให้ทราบโดยทั่วกัน หากมีการปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลก็ควรเปิดเผยหรือประกาศไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งให้ข้อมูลใดๆ ที่สามารถระบุเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ผู้ให้บริการที่อยู่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลด้วย

7. **หลักการมีส่วนร่วมของเจ้าของข้อมูล (Individual Participation Principle)** : ให้เจ้าของข้อมูลได้รับแจ้งหรือยืนยันจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เก็บรวบรวมหรือจัดเก็บข้อมูลทราบว่า “หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนนั้นๆ ได้รวบรวมข้อมูลหรือจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”

8. **หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle)** : ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

## 2. การจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลเครดิตของบุคคลตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545

ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่มาตรา 29 ประกอบมาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ให้กระทำได้

คำว่า “ข้อมูล” ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 มีความหมายว่า “สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริงของข้อมูลเครดิตหรือคะแนนเครดิต ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้”

ส่วนคำว่า “ข้อมูลเครดิต” หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้ำ และคุณสมบัติของลูกค้ำที่ขอสินเชื่อ

(ก) กรณีบุคคลธรรมดา หมายถึง ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพ การสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

(ข) กรณีนิติบุคคล หมายถึง ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขที่ทะเบียนการจัดตั้งนิติบุคคล หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

(2) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้ำที่ขอสินเชื่อ รวมทั้ง ประวัติการชำระราคาสินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิต

เมื่อพิจารณาข้อมูลที่เครดิตบูโรจัดเก็บ หรือที่เรียกว่า ข้อมูลเครดิต นั้น จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

**ส่วนที่ 1.** ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้ำและคุณสมบัติของลูกค้ำที่ขอสินเชื่อ

**กรณีบุคคลธรรมดา** ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพการสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

**กรณีนิติบุคคล** ได้แก่ ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขทะเบียนนิติบุคคล หรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

**ส่วนที่ 2.** ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้ำที่ขอสินเชื่อ รวมทั้ง ประวัติการชำระราคาสินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิต

ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวจึงอาจถือได้ว่ามีลักษณะหรือเข้าข่ายเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมาย และอาจถือว่าเป็นความเป็นส่วนตัวของเจ้าของข้อมูลตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลเครดิตของเครดิตบูโรแล้ว จะพบว่ามิใช่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ให้อำนาจไว้ว่า บริษัทข้อมูลเครดิตเป็นผู้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตแต่เพียงผู้เดียว (มาตรา 9) และห้ามมิให้ผู้ใดประกาศหรือโฆษณาว่าสามารถแก้ไขข้อมูลให้แตกต่างจากที่บริษัทข้อมูลเครดิตจัดเก็บ (มาตรา 14) และห้ามมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลใดทำข้อตกลงหรือกระทำการใดๆ อันมีผลเป็นการกีดกันหรือขัดขวางการให้ข้อมูลเครดิตแก่บริษัทข้อมูลเครดิตหรือการใช้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือทำให้เกิดการผูกขาดในการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ (มาตรา 15) และบริษัทข้อมูลเครดิตต้องทำการประมวลผลข้อมูลจากสมาชิกหรือจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (มาตรา 16) โดยการเปิดเผยข้อมูลมีหลักเกณฑ์กำหนดในมาตรา 20 ว่า ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผย

หรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อและการออกบัตรเครดิต โดยในการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนทุกครั้ง เว้นแต่เจ้าของข้อมูลได้ให้ความยินยอมไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด...” และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของข้อมูลให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิที่จะรับรู้ว่าเป็นบริษัทข้อมูลเครดิตเก็บรักษาข้อมูลใดของตน
- (2) สิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลของตน
- (3) สิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง
- (4) สิทธิที่จะโต้แย้งเมื่อทราบว่าข้อมูลของตนไม่ถูกต้อง
- (5) สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลของตนภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (6) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอสินเชื่อหรือบริการจากสถาบันการเงิน

ในกรณีที่สถาบันการเงินใช้ข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตมาเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอสินเชื่อหรือบริการ

- (7) สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการตามมาตรา 27

เจ้าของข้อมูลอาจเสียค่าธรรมเนียมในการตรวจสอบข้อมูลตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ไม่เกินสองร้อยบาท (มาตรา 25)

จะเห็นได้ว่าบริษัทข้อมูลเครดิตมีหน้าที่เพียงจัดเก็บข้อมูลประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และประวัติการชำระสินเชื่อของลูกค้าสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของเครดิตบูโร และเปิดเผยข้อมูลที่จัดเก็บไว้ให้นี้ให้กับสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกเมื่อมีลูกค้ายื่นขอสินเชื่อหรือบัตรเครดิตกับสมาชิกและลูกค้าได้ให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลของตน ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันการเงินมีข้อมูลอย่างเพียงพอในการวิเคราะห์สินเชื่อ ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือ หนี้เสีย หรือ หนี้ NPL ในระบบสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้สถาบันการเงินรู้จักตัวตนของลูกค้าได้ดีขึ้น รวดเร็ว และมีต้นทุนที่ต่ำ ทำให้ลูกค้าผู้ที่มีประวัติการชำระหนี้ที่ดีในอดีตซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถเข้าถึงสินเชื่อได้โดยง่าย และได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่เหมาะสม และเหตุที่ต้องให้เครดิตบูโรจัดเก็บข้อมูลนั้น ก็ปรากฏชัดในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า “.....ในการกู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าอย่างเพียงพอว่า ลูกค้ารายนั้นมีประวัติอย่างไร และมีภาระหนี้อยู่กับสถาบันการเงินอื่นมากน้อยเพียงใด เท่าที่ผ่านมาการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วน ส่งผลให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงแก่สถาบันการเงินนั้นและระบบสถาบันการเงินโดยรวม นอกจากนี้



การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำธุรกรรมข้อมูลเครดิต รวมทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญของกฎหมายฉบับนี้เน้นให้จัดเก็บข้อมูลเครดิตของบุคคลไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ความมั่นคงต่อระบบสถาบันการเงินของชาติโดยรวม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และในอีกด้านหนึ่งต้องการให้ความคุ้มครองข้อมูลของประชาชนอีกด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดสิทธิเพื่อให้ความคุ้มครองแก่เจ้าของข้อมูลไว้ตามมาตรา 25 ที่กล่าวไว้ข้างต้นดังนี้

- (1) สิทธิที่จะรู้ว่าบริษัทข้อมูลเครดิตเก็บรักษาข้อมูลใดของตน
- (2) สิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลของตน
- (3) สิทธิที่จะขอแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง
- (4) สิทธิที่จะโต้แย้งเมื่อทราบว่าข้อมูลของตนไม่ถูกต้อง
- (5) สิทธิที่จะได้รับแจ้งผลการตรวจสอบข้อมูลของตนภายในระยะเวลาที่กำหนด
- (6) สิทธิจะได้รับทราบเหตุแห่งการปฏิเสธคำขอสินเชื่อ ในกรณีที่สถาบันการเงินใช้ข้อมูลเครดิต

เป็นเหตุแห่งการปฏิเสธสินเชื่อหรือบริการ และ

- (7) สิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต

นอกจากนี้ เครดิตบูโรยังได้นำหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสากล OECD ดังกล่าวข้างต้น ทั้ง 8 ข้อ มาถือปฏิบัติอย่างครบถ้วน กล่าวคือ

1. ข้อมูลเครดิตจะจัดเก็บเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด และเปิดเผยให้แก่เฉพาะเจ้าของข้อมูลเมื่อได้รับการร้องขอ หรือสถาบันการเงินที่เป็นสมาชิกของเครดิตบูโรเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สินเชื่อและออกบัตรเครดิตเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมเจ้าของข้อมูล
2. สถาบันการเงินสมาชิกของเครดิตบูโรจะต้องนำส่งข้อมูลสินเชื่อที่ถูกต้อง ครบถ้วน และทันสมัย หากพบว่าไม่ถูกต้อง จะต้องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องโดยเร็ว
3. มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บและระยะเวลาจัดเก็บ กล่าวคือ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินสมาชิกมีข้อมูลเพียงพอในการวิเคราะห์สินเชื่อ และเครดิตบูโรจัดเก็บข้อมูลได้ไม่เกิน 5 ปี สำหรับสินเชื่อทั่วไป และไม่เกิน 3 ปี สำหรับสินเชื่อส่วนบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิต
4. ไม่มีการเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล หรือโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
5. ข้อมูลเครดิตจะได้รับการปกป้องโดยระบบการรักษาความปลอดภัยตามความเหมาะสม เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการสูญหาย หรือการเข้าถึงข้อมูล การทำลาย การใช้ การแก้ไข หรือการเปิดเผย

ข้อมูล โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเครดิตบูโรให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นลำดับแรก โดยบุคคลที่จะเข้าถึงข้อมูลถูกบริหารจัดการอย่างเข้มงวดและมีการเก็บบันทึกการเข้าถึงข้อมูลอีกด้วย ทั้งนี้ เครดิตบูโรได้รับการรับรองมาตรฐานเกี่ยวกับระบบบริหารจัดการความปลอดภัยด้านสารสนเทศ (Information Security Management System) ISO27001:2005 ขณะนี้กำลังขอรับรองมาตรฐาน ISO27001:2013 เพิ่มเติม

6. มีการประกาศนโยบายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล การดำเนินธุรกิจที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกัน ทั้งนี้ การดำเนินงานของเครดิตบูโรนั้นเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย และถูกตรวจสอบและกำกับดูแลคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิต และธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ

7. เจ้าของข้อมูลจะได้รับแจ้งจากสถาบันการเงินสมาชิก ถึงการส่งข้อมูลเครดิตให้แก่เครดิตบูโร ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น ระบุแจ้งมาพร้อม Statement รายเดือน หรืออาจแจ้งเป็นจดหมายรายปี นอกจากนี้ เจ้าของข้อมูลยังสามารถขอตรวจสอบข้อมูลของตนเองเมื่อใดก็ได้ตามที่ต้องการ และหากพบว่าข้อมูลของตนไม่ถูกต้อง ก็มีสิทธิยื่นคำขอตรวจสอบ แก้ไข โต้แย้ง และอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลเครดิตได้อีกด้วย

8. เครดิตบูโรได้ปฏิบัติตามมาตรการซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังที่กล่าวมาอย่างเคร่งครัด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงกล่าวได้อย่างชัดเจนว่า การจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลเครดิตของบุคคลซึ่งกระทำโดยเครดิตบูโร ไม่เป็นการละเมิดหรือกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนในเรื่องความเป็นส่วนตัวให้ต้องเสียไปแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามการเปิดเผยข้อมูลเครดิตของเครดิตบูโรกลับทำให้สถาบันการเงินมีข้อมูลเพียงพอต่อการวิเคราะห์สินเชื่อ ต่อการรู้จักตัวตนของลูกค้าผู้มาขอสินเชื่อ อันช่วยป้องกันปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินและยังเป็นการช่วยคุ้มครองผู้ฝากเงิน อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ยังช่วยผู้ที่มีประวัติการชำระสินเชื่อดี หรือผู้ที่ชำระครบชำระตรง ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนี้ได้รับประโยชน์สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้โดยง่ายและได้รับข้อเสนอที่ดีหรือดอกเบี้ยในอัตราถูก ในส่วนของการดำเนินการของเครดิตบูโรในประเทศไทยนั้น ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับไว้เป็นการเฉพาะและเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ แม้การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงโดยออกกฎหมายบังคับให้มีการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลของบุคคลหรือลูกค้าของสถาบันการเงินได้ก็ตาม แต่ก็มีกำหนดหลักเกณฑ์ควบคุมอย่างเข้มงวด มีมาตรการคุ้มครองสิทธิของเจ้าของข้อมูล และมีบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรง บางบทมาตรามีโทษจำคุกผู้ฝ่าฝืนสูงสุดถึง 10 ปี เช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ.2545 มาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลใด หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการผู้ได้รับรู้ข้อมูลของบุคคลใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 หรือจากการ

ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้นั้นนำข้อมูลดังกล่าวไปเปิดเผยแก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ...”

ในส่วนของเจ้าของข้อมูลหรือลูกค้าของสถาบันการเงินเอง เมื่อต้องการสินเชื่อหรือเงินกู้จากสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าของเงินหรือต้องกู้ยืมเงินจากประชาชนมาให้กู้นั้น ก็สมควรที่จะต้องยอมให้จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลเครดิตของตนต่อสถาบันการเงิน เพื่อป้องกันให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินและผู้ฝากเงินหากไม่ได้รับชำระหนี้คืน เพราะไม่มีข้อมูลของผู้ขอสินเชื่อหรือขอกู้เงินอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายแล้ว

ขอขอบคุณ ข้อมูลจาก นายสุรพล โอภาสเสถียร ผู้จัดการใหญ่ บริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด

# ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในภูมิภาคอาเซียน

สุรพันธ์ บุรานนท์\*

เอกสารการศึกษานี้ ผู้เขียนจัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนภายใต้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ซึ่งประกาศไว้เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 เนื่องจากหากพิจารณาในรายละเอียดของปฏิญญาอาเซียนฉบับนี้ ยังมีลักษณะเฉพาะที่ทำให้มุมมองเกี่ยวกับคำว่าสิทธิมนุษยชนในบริบทของประชาคมอาเซียนมีความแตกต่างกับมุมมองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่นพอสมควร เอกสารการศึกษานี้จึงมุ่งเน้นศึกษาโดยเสนอความคิดเห็นในลักษณะส่วนตัวของผู้เขียนซึ่งอาจมีประโยชน์สำหรับผู้สนใจในเรื่องนี้ต่อไป

รายละเอียดที่ผู้เขียนจะกล่าวต่อไปในเนื้อหาประกอบด้วย 4 หัวข้อย่อย ได้แก่ 1. ความนำ 2. พัฒนาการและนิยามสิทธิมนุษยชน 3. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนและข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน และ สุดท้ายคือ 4. บทสรุป โดยแต่ละหัวข้อย่อยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

\* อติตรองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ความนำ

คำว่าสิทธิมนุษยชนเป็นคำที่มักถูกยกขึ้นกล่าวในปัจจุบันอยู่เสมอ โดยคำว่า “สิทธิมนุษยชน” มักถูกใช้อ้างหรือกล่าวถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้อ้างต้องการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ดังนั้น ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับคำว่าสิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อป้องกันความสับสนในการเป็น “ผู้ทรงสิทธิมนุษยชน” ดังกล่าว

การสร้างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนนั้นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเอกสารที่ถือเป็นเอกสารทางการฉบับหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรกของโลกที่เป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เกิดขึ้นเมื่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations: UN) ให้การรับรองมติข้อที่ 217 A (III) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ซึ่งมีผลให้เกิด “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Human Rights Declaration: UHRD)” ขึ้น โดยในการออกเสียงดังกล่าว ประเทศไทยได้ออกเสียงให้การสนับสนุนปฏิญญาดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน ต่อมาเมื่อภาพความร่วมมือระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ก็ทำให้เกิดความพยายามในการสร้างข้อตกลงหรือพันธกรณีในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก เริ่มจากในทวีปยุโรป ได้มีการจัดทำพันธกรณีระหว่างประเทศขึ้นในภูมิภาคของตนเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนมีชื่อเรียกว่า “อนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)” เมื่อ ค.ศ.1950 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1953 ส่วนในประเทศที่ถือว่าเป็นผู้นำในการรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรตามหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่อย่างสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการประกาศกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวในภูมิภาคของตนต่อเวทีโลกด้วยเช่นเดียวกัน โดยในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1969 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศ “อนุสัญญาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (American Convention on Human Rights หรือที่มักถูกเรียกว่า the Pact of San José)” ส่วนในทวีปแอฟริกา ก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ในระดับนานาชาติ โดยเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 1981 ได้มีการลงนามโดยกลุ่มประเทศแถบแอฟริกาในเอกสารที่มีชื่อเรียกว่า “กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ค.ศ.1981 (African Charter on Human and Peoples Rights 1981)” ซึ่งตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรนี้ ได้มีการบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเอาไว้ โดยในข้อ 5 ของกฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีอันมีแต่กำเนิดของมนุษย์และการยอมรับสถานะทางกฎหมายของเขา โดยจะต้องไม่ถูกเอาลงเป็นทาส กระทบาทรมาณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการลงโทษอันเป็น

การลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>1</sup>” ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าในกลุ่มประเทศที่มักถูกกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็มีความพยายามในการสร้างมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกัน

ในส่วนของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้ให้ความสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น โดยเมื่อไม่นานมานี้ได้มีการจัดทำ “ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ในวันที่ 8 พฤษภาคม 2555 โดยปฏิญญาดังกล่าวไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกลุ่มประชาคมอาเซียนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยมีการสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของอาเซียนที่มีความแตกต่างในด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ ปฏิญญาอาเซียนฉบับนี้ ยังต้องการรักษามาตรฐานสิทธิมนุษยชนตามหลักสากลรวมทั้งสร้างมูลค่าเพิ่มเติมจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา (Vienna Declaration and Programme of Action) และตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี ปฏิญญาอาเซียนฉบับนี้จึงเปรียบเสมือนจุดเริ่มต้นที่สำคัญของอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนและภูมิภาคอาเซียน<sup>2</sup>

จากการจัดทำอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศในหลายภูมิภาคของโลกเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ในการสร้างให้เกิดมาตรฐานความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดเกี่ยวกับความคุ้มครองของแต่ละภูมิภาคอาจมีความแตกต่างกันไปบ้างตามแต่ละลักษณะความเป็นมาประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประชาคมอาเซียนที่มีลักษณะที่มาแตกต่างจากกลุ่มความร่วมมือในภูมิภาคอื่นๆ ในเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนจึงจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความแตกต่างดังกล่าวพร้อมข้อคิดเห็นที่อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ศึกษาต่อไป

<sup>1</sup> กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ค.ศ.1981 ข้อ 5 ได้กล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษด้วยถ้อยคำดังนี้ “Every individual shall have the right to the respect of the dignity inherent in a human being and to the recognition of his legal status. All forms of exploitation and degradation of man particularly slavery, slave trade, torture, cruel, inhuman or degrading punishment and treatment shall be prohibited.”

<sup>2</sup> กองการเมืองและความมั่นคงและกองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. พ.ศ.2556. หน้า 4.

## พัฒนาการและนิยามสิทธิมนุษยชน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงเมื่อปี พ.ศ.2488 (ค.ศ.1945)<sup>3</sup> โดยชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตรที่มีอังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำนั้น สงครามโลกครั้งที่สองได้นำหายนะ และก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตแก่มหาศาล ชาวโลกได้ประจักษ์ถึงความทารุณโหดร้ายของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์กว่า 1,200,000 คน การย้ายสิทธิสตรี เด็ก ซึ่งเหล่านี้ถือเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างชัดเจน หัวหน้ารัฐบาลประเทศสัมพันธมิตรต่างเห็นพ้องกันว่าต้องแสวงหามาตรการที่เป็นรูปธรรมเพื่อป้องกันมิให้มีการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์เกิดขึ้นได้อีก ด้วยเหตุนี้ จึงมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลความมั่นคงปลอดภัยและรักษาสันติภาพของโลก ความมุ่งหมายของสหประชาชาติหากพิจารณาตามข้อความในอารัมภบทและข้อ 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติและความมั่นคงระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามี 4 ประการด้วยกัน<sup>4</sup> ได้แก่

1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยที่ประเทศต่างๆ จะดำเนินการมาตรการร่วมกันอย่างจริงจังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว
2. เพื่อพัฒนาสัมพันธไมตรีระหว่างประชาชาติทั้งปวง โดยยึดหลักแห่งความเท่าเทียมกัน และโดยเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน

<sup>3</sup> ในช่วงระยะระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ได้เกิดระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ (Totalitarian regimes) ซึ่งก่อตัวขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1920 และดำเนินต่อไปจนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในดินแดนของตนเองอย่างรุนแรง ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 – 1945) ได้นำมาซึ่งการทำลายล้างชีวิตและศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีความพยายามที่จะทำลายชนกลุ่มต่างๆ โดยอ้างเหตุแห่งเชื้อชาติและศาสนา ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ชัดอย่างแน่นอนว่าจำเป็นต้องมีบทบัญญัติระดับนานาชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะการเคารพสิทธิมนุษยชนนับเป็นภาระที่สำคัญอันจะนำไปสู่สันติภาพและความก้าวหน้าของโลก

ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการดำเนินการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น บรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกดั้งเดิม 50 ประเทศ ได้ร่วมลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งประกาศเป้าหมายหลักขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ว่า : “เพื่อปกป้องคนรุ่นต่อไปจากภัยพิบัติของสงคราม และเพื่อยืนยันความศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรี และคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี” มาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ระบุว่า จุดมุ่งหมายประการหนึ่งของสหประชาชาติคือ “เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างชาติในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานสำหรับมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา”

<sup>4</sup> กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. *บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557 – 2561) สามารถค้นข้อมูลได้ในเว็บไซต์ [http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/2556/thaigov\\_Plan3/2plan3.pdf](http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/2plan3.pdf)*



3. เพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มนุษยธรรม และส่งเสริมสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือภาษา
4. เพื่อเป็นศูนย์กลางสำหรับประสานการดำเนินการและความร่วมมือของนานาประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการดูแลเพื่อให้เกิดความคุ้มครองสิทธิของประชาชนแล้วคงไม่อาจกล่าวได้ว่าเกิดขึ้นแต่เฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น แนวคิดหรือหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่มีความช้านานนับตั้งแต่สมัยกรีกหรือสมัยโรมันแล้ว โดยแต่เดิมความคิดเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลดังกล่าวมีลักษณะโน้มเอียงไปในทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองที่มีอยู่มากเกินไป ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับ “สิทธิของบุคคล” จึงกลายเป็นคำขวัญที่บุคคลใช้อ้างเพื่อต่อสู้กับความอยุติธรรมจากผู้ปกครองของตน ส่วนคำว่าสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นถ้อยคำที่เพิ่งใช้เรียกกันเมื่อศตวรรษที่ 20 นี้เอง และเพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมแก่แนวคิดดังกล่าวยิ่งขึ้น บรรดานักปราชญ์จึงอธิบายว่า สิทธิของบุคคลนั้นแท้จริงแล้วเป็นสิทธิตามธรรมชาติอันสืบเนื่องจากกฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นกฎหมายที่บุคคลอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติโดยมิได้เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยนักปราชญ์ชาวกรีก อาทิ เฮราลิตัส (Heralitus) อธิบายว่า กฎหมายธรรมชาตินั้นเป็นกฎหมายซึ่งมิได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่เป็นกฎหมายที่ได้แพร่หลายและถูกควบคุมไว้โดยธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาตินี้จึงมีพื้นฐานมาจากหลักที่ว่าทุกสิ่งเกิดขึ้นตามที่ควรเป็น เช่นนั้น ส่วนเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) เห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเปรียบเสมือนวินัยที่มนุษย์ทุกคนจะต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับสิ่งนี้ เพื่อที่จะได้ตระหนักถึงคุณค่าความดีส่วนตัวและคุณค่าความดีทั่วไป ต่อมา นักปราชญ์ชาวโรมันได้นำแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาตินี้มาใช้ในการพัฒนากฎหมายที่เรียกว่า Jus Gentium ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลต่างด้าวด้วย เพราะแต่เดิมนั้น กฎหมายของโรมันย่อมใช้บังคับกับคนสัญชาติโรมันเท่านั้น เมื่ออาณาจักรโรมันได้แพร่ขยายออกไปทำให้มีคนต่างด้าวมาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายใช้บังคับกับคนต่างด้าวด้วยกฎหมายธรรมชาตินี้จึงมีบทบาทสำคัญที่ทำให้เกิดความคิดว่าควรมีกฎหมายที่ใช้ได้กับระบบกฎหมายทุกระบบไม่ใช่เพียงจำกัดการประยุกต์ใช้เพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หลังจากนั้น โทมัส อไควนัส (Thomas Aquinas) นักปราชญ์และนักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาตินิยมยุคกลาง ได้อธิบายว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นแท้จริงแล้ว ก็คือ “กฎหมายทางศีลธรรมตามธรรมชาติ” อันเป็นหลักดั้งเดิมของชีวิตมนุษย์ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับทางศีลธรรม กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นจึงไม่ควรขัดกับกฎหมายธรรมชาติ หากขัดก็ไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมาย และไม่มีผลผูกพันความรู้สึกผิดชอบของผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวด้วย

ในส่วนของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนก็มีรากฐานมาจากความคิดเรื่องทฤษฎีตามกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีหลักสำคัญว่า “สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ (Natural rights)” ในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้นั้นจะมีถิ่นที่อยู่อาศัย ชนชั้นวรรณะ ชาติพันธุ์ เพศ อายุ สีผิว ภาษา มีความเชื่อทางศาสนาหรือทางการเมืองเช่นไร ซึ่งบุคคลทุกคนสามารถใช้สิทธิตามธรรมชาติเหล่านี้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันด้วยเหตุผล เพราะบุคคลนั้นเป็นมนุษย์ โดยหลักทั่วไปแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีมาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐ ดังนั้น การเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นเรื่องที่รัฐบัญญัติกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นเรื่องที่กฎหมายของรัฐได้บัญญัติรับรองสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น เสรีภาพในชีวิตร่างกาย เสรีภาพในความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนดั้งเดิมนั้น ยังไม่มีฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างแท้จริง หากแต่มีความโน้มเอียงไปในทางปรัชญาอยู่มาก เพราะเป็นแต่เพียงการยอมรับว่าบุคคลควรมีสิทธิบางประการในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งมีปัญหาตามมาว่าสิทธิดังกล่าวมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร จึงเป็นเรื่องที่ขาดความชัดเจนและไม่แน่นอน ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงได้พยายามที่จะทำให้สิทธิตามกฎหมายธรรมชาติเหล่านี้มีสภาพบังคับเป็นสิทธิตามกฎหมาย ด้วยการนำแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติรวบรวมไว้ในเอกสารทางกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ในรูปของสนธิสัญญาหรือให้มีสภาพบังคับตามกฎหมายภายใน เช่น บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>5</sup>

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญของชาติตะวันตกที่พัฒนามาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ยังไม่ถึงได้ว่าเป็น “สากล” เพราะยังไม่ครอบคลุมไปถึงพลเมืองทุกคน สตรี เด็ก คนต่างชาติ และทาส ยังไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะพลเมืองที่มีสิทธิตามกฎหมาย นอกจากนั้นสิทธิทางสังคมและสิทธิของชนกลุ่มน้อย ก็ยังไม่ได้รับการกล่าวถึงในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของชาติตะวันตกต่างๆ ในช่วงระยะนั้น บทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติซึ่งแสดงถึงความร่วมมือระหว่างชาติได้ปรากฏขึ้น โดยเฉพาะสนธิสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนา สนธิสัญญาเกี่ยวกับการเลิกทาส และกฎหมายเกี่ยวกับสงคราม อย่างไรก็ตามเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914 – 1918) สิ้นสุดลง ก็ได้เกิดความรู้สึกร่วมกันว่ารัฐบาลทั้งหลาย ไม่สามารถปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพลังของนานาชาติร่วมกัน ดังนั้นองค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ซึ่งเป็นองค์การสากลระหว่างรัฐบาลองค์การแรก กำเนิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงหาวิถีทางที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ แต่งานของสันนิบาตชาติในเรื่องนี้ก็จำกัดอยู่เพียงการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยในบางประเทศเท่านั้น

<sup>6</sup> รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน โดย รศ.ดร.บรรเจิด สิงคนดี และคณะ เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 6.

จากรายละเอียดเบื้องต้นที่ปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงนิยามที่สัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนว่า “การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกัน และที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งหมดแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก”<sup>7</sup> นอกจากนี้หากพิจารณาในภาพกว้างอย่างในปฏิญญาสากล

<sup>7</sup> ในบทอารัมภบทใช้ถ้อยคำในภาษาอังกฤษว่า “Whereas recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world”

ข้อความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ และมีอิทธิพลสำคัญต่อการร่างรัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศที่มีการร่างรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศอาณานิคมได้อ้างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการประกาศอิสรภาพช่วง ค.ศ. 1950 ถึง 1960 และหลายประเทศนำข้อความในปฏิญญามาใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญของตน

เมื่อสหประชาชาติมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติประกอบด้วยประเทศสมาชิกเพียง 58 ประเทศ จากนั้นมา จำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนเกินกว่าสามเท่าของสมาชิกเดิม อิทธิพลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ขยายมากขึ้นจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และเป็นที่ยอ้างอิงถึงเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศทั้งหลายทั่วโลก เมื่อพิจารณาตามตราต่างๆ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะเห็นว่ามาตราแรกแสดงถึงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน โดยกล่าวถึงความเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีและสิทธิของมนุษย์ทุกคน ส่วนมาตราที่สองกล่าวถึงความชอบที่จะมีสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติใดๆ ทั้งสิ้น ส่วนหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปรากฏในคำปรารภซึ่งเริ่มด้วยข้อความที่เน้นการยอมรับ “ศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเท่าเทียมกัน และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ของสมาชิกทั้งหมดของครอบครัวมนุษย์”

ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>8</sup> ข้อ 1 ยังกล่าวไว้ด้วยว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอย่างมีอิสระเสรีและเท่าเทียมกัน ทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิ์ประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกัน อย่างฉันทันพี่น้อง<sup>9</sup>” จากถ้อยคำดังกล่าว จะแสดงให้เห็นถึงการยอมรับสิทธิกลุ่มหนึ่งว่าเป็นสิทธิ ที่ได้มาจากการเกิดหรือธรรมชาติ ไม่สามารถถูกกลืนหรือเพิกถอนไปได้ ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม เป็นสิทธิ “ถาวร” ที่อยู่ติดตัวกับมนุษย์ทุกคนตลอดไป

<sup>8</sup> สิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกออกได้อย่างกว้างๆ 2 ประเภท คือ

1. สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย การคุ้มครองเมื่อถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในการสมรสและการตั้งครอบครัว เสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางความคิด มโนธรรม และศาสนา การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม และเข้าร่วมสมาคมอย่างสันติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนโดยทางตรงหรือโดยการส่งผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเสรี
2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน สำหรับงานที่เท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในการศึกษาและสิทธิในการเข้าร่วมใช้ชีวิตทางวัฒนธรรมอย่างเสรี

ต่อมาหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้มีการแปลเจตนาและขยายข้อความให้ละเอียดยิ่งขึ้นด้วยการร่างเป็นกติการะหว่างประเทศที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และสหประชาชาติมีมติรับรอง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1966 คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights – ICESCR) การที่สหประชาชาติมีมติรับรองกติการะหว่างประเทศ ดังกล่าวนี้ ทำให้บรรดานานาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ไม่เพียงแต่เห็นชอบด้วยกับสิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแต่ยังถือเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติตามด้วย หมายความว่า บรรดาประเทศที่ให้สัตยาบัน (Ratify) หรือรับรองกติการะหว่างประเทศดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามข้อความในกติการะหว่างประเทศด้วยทั้งนี้เพราะกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันทางกฎหมาย ประเทศที่เป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศมีข้อผูกพันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามเงื่อนไขของกติการะหว่างประเทศ และรวมไปถึงต้องส่งรายงานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้แก่สหประชาชาติเป็นประจำด้วย เมื่อกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับมีผลในการบังคับใช้ ใน ค.ศ.1976 ประเทศต่างๆ ได้เข้าเป็นภาคีจนถึงปัจจุบันนับได้ 134 ประเทศ และนอกจากกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังมีอนุสัญญา (Conventions) คำประกาศ (Declarations) ข้อเสนอแนะ (Recommendations) ที่เกี่ยวกับรายละเอียดของสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับ คำประกาศ และข้อเสนอแนะถือเป็นมาตรฐานสากลสำหรับบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ แต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นเดียวกับอนุสัญญา ซึ่งมีผลบังคับให้ประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญาต้องปฏิบัติตาม ตัวอย่างของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on The Rights of the Child) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women)

<sup>9</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 ได้กล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษด้วยถ้อยคำดังนี้ “All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood”

ในส่วนของประเทศไทย การบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนมีมานานนับตั้งแต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้ในประเทศและมีวิวัฒนาการเรื่อยมาทั้งในด้านเนื้อหาสาระตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งในบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ แผนนโยบายแผนพื้นฐานแห่งรัฐด้านสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ การกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและวิธีการบังคับใช้หลักกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนในประเภทต่างๆ ตลอดจนการพัฒนาองค์กร ผู้รับผิดชอบเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพันธกรณีต่างๆ ด้วย จึงกล่าวได้ว่าพัฒนาการในด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยนั้นก็ได้ไม่ได้ด้อยกว่าชาติใดในโลก ส่วนบทบัญญัติของไทยที่มีการกล่าวถึงนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน ก็คงหนีไม่พ้นที่จะกล่าวถึงตามที่ปรากฏใน “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542” โดยในมาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของบุคคลที่ได้ที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามกฎหมายไทย ตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” ซึ่งจากคำนิยามนี้ ก็แสดงให้เห็นท่าทีที่ชัดเจนของไทยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวว่าเป็นรูปธรรม

นอกจากนิยามที่ปรากฏในระดับสากลอย่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในบริบทเฉพาะของไทยแล้ว ยังมีพันธกรณีที่ประเทศไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งด้วยเช่นกัน อย่างเช่นในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียนก็ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้คล้ายคลึงกับที่กล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยในข้อ 1 กล่าวว่า “ทุกคนเกิดมาอย่างมีอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างมีมนุษยธรรม<sup>10</sup>”

<sup>10</sup> ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ข้อ 1 ได้กล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษด้วยถ้อยคำดังนี้ “All persons are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of humanity”

จากพัฒนาการและนิยามที่ปรากฏในระดับนานาชาติหรือในประเทศไทยเองแสดงให้เห็นว่า สิทธิมนุษยชนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นอารยธรรมโลก (World Civilization) ที่มนุษยพยายามวางระบบความคิดเพื่อให้คนทั่วโลกเกิดการคำนึงถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์มากขึ้น ตั้งแต่ยอมรับความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรี ชาติกำเนิด สิทธิต่างๆ ที่มีพื้นฐานมาจากความชอบธรรม และตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิตั้งแต่กำเนิดโดยให้ความสำคัญกับคำว่า “ชีวิต” นอกจากนี้แล้วสิทธิมนุษยชนยังมีความสำคัญในแง่ของการเป็นหลักประกันของความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และสภาวะโลกปัจจุบันเรื่องของสิทธิมนุษยชนก็ไม่ใช่เรื่องประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่สังคมทั่วโลกต้องให้ความสำคัญ เพราะประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ผูกพันตามพันธกรณีแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และที่สำคัญเรื่องของสิทธิมนุษยชนยังสัมพันธ์กับเหตุการณ์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อย่างเช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าที่ทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปคว่ำบาตรทางการทูต การงดการทำการค้าด้วย หรือกรณีการส่งกองกำลังทหารของสหประชาชาติเพื่อเข้าไปยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในบอสเนียหรือในโคโซโวของอดีตประเทศยูโกสลาเวีย เป็นต้น ด้วยสาเหตุและความสำคัญดังกล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะมีความสำคัญทั้งในด้านสังคมโลกและการสร้างการคุ้มครองสิทธิในรูปแบบสากลในสังคมไทย

### การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนและข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน

สำหรับภูมิภาคอาเซียนนั้น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียนถือเป็นเอกสารสำคัญฉบับแรกที่ระบุถึงการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อจากนี้ไปแต่ละประเทศจะนำไปเป็น “แม่แบบ” สำหรับสร้างแผนงานและนโยบายเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญในภูมิภาคนี้เพราะมีระบุในกฎบัตรอาเซียน ภายใต้แผนงาน “เสาการเมืองและความมั่นคง” โดยได้มีการลงนามรับรองปฏิญญาดังกล่าวในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2555 ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ทั้งนี้ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียน ได้ยกย่องการลงนามดังกล่าวว่าเป็น “หลักไมล์สำคัญของภูมิภาค” และเชื่อว่าการลงนามดังกล่าวเป็นพัฒนาการขั้นสำคัญและยิ่งใหญ่ และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะถูกใช้เฝ้าสังเกตมาตรการปฏิบัติ มาตรการป้องกัน มาตรการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศอาเซียน นั่นเอง

ในส่วนกระบวนการจัดทำร่างปฏิญญาฯ ดังกล่าว ก็เริ่มต้นจากตั้งคณะทำงาน และนำเสนอให้ “คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (ASEAN Intergovernmental

Commission on Human Rights: AICHR) ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการโดยผู้นำอาเซียน ทั้ง 10 ประเทศ ระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 15 ณ ประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ.2552 ทำหน้าที่พัฒนาและส่งเสริมสิทธิของประชาชนในภูมิภาคอาเซียน โดย AICHR ทำงานโดยมีการเชื่อมโยงประเด็นของ 3 ส่วนหลักๆ คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กฎบัตรอาเซียน และตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในเรื่องอื่นๆ ซึ่งในส่วนของการทำงาน กระบวนการเน้นการเจรจา การทำความเข้าใจ ตีความหมาย ขยายความและสร้างบริบทสอดคล้องกับอาเซียน (Contextualization) การสร้างความครอบคลุม (Comprehensiveness) ซึ่งก็จะมีข้อจำกัด เรื่องการสร้างควมจำเพาะเจาะจงของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การสร้างข้อมูลความรู้ใหม่ๆ นอกจากนั้น ก็จะต้องเป็นประเด็นที่เป็นฉันทามติร่วมของประเทศสมาชิกทั้งหมด โดยใช้เทคนิควิธีต่างๆ<sup>11</sup>

หากพิจารณาภาพรวมของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประชาคมอาเซียนนั้น จะเห็นได้ว่ามีสาระสำคัญทั้งหมด 40 หลักการ สามารถจัดหมวดหมู่โดยแบ่งรายละเอียดออกเป็น 7 ส่วนหลักๆ ดังต่อไปนี้

1. อารัมภบท (Preamble)
2. หลักการทั่วไป (General Principles)
3. สิทธิพลเมืองและการเมือง (Civil and Political Rights)
4. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights)
5. สิทธิในการพัฒนา (Right to Development)
6. สิทธิในสันติภาพ (Right to peace)
7. ความร่วมมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Cooperation in the Promotion and Protection of Human Rights)

<sup>11</sup> ในประเทศไทย มีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายองค์กร อาทิเช่น

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
2. ศาลต่าง ๆ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร (ภายใต้เขตอำนาจของตน)
3. มูลนิธิเพื่อพัฒนาเด็ก
4. มูลนิธิสงเคราะห์เด็กยากจน (CCF)
5. มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก
6. มูลนิธิปัญหาทางสกุลเพื่อเด็กและสตรี
7. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ



ในเนื้อหาของแต่ละประเภทสิทธิ ผู้เขียนคงไม่กล่าวในเอกสารการศึกษาฉบับนี้เพราะเป็นเรื่องรายละเอียดซึ่งส่วนใหญ่มักมีการนำมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก เช่น หลักการที่ 8 ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ระบุว่า “8. สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนจะต้องใช้โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่น สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งการยอมรับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นตามเหตุผลในเรื่องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ สาธารณสุข ความปลอดภัยของสาธารณะ ศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งสวัสดิการทั่วไปของประชาชนในสังคมประชาธิปไตย”<sup>12</sup> ซึ่งถ้อยคำที่ปรากฏในหลักการข้อนี้เป็นการกำหนดในทิศทางที่สอดคล้องกับอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อนุสัญญาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ซึ่งกำหนดให้การใช้สิทธิต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดซึ่งอาจกำหนดขึ้นโดยตัวบทกฎหมายและเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของส่วนรวม หรือเพื่อการสาธารณสุข เป็นต้น แต่กระนั้น แม้ในหลักการที่ 8 ดังกล่าวจะสอดคล้องกับปฏิญาหรืออนุสัญญาในภูมิภาคอื่น แต่ในทางปฏิบัติก็อาจยังไม่มีมาตรการปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เพียงพอและอาจจะทำให้แต่ละประเทศมีข้ออ้างในการละเลยการปฏิบัติตามหลักความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากกว่าที่จะปกป้องสิทธิมนุษยชน เนื่องจากอาจมีการกำหนดข้อจำกัดโดยอาศัยเหตุผลทางด้านกฎหมายมาใช้เพื่อจำกัดความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในท้ายที่สุด

แม้จะปรากฏความสอดคล้องกันในถ้อยคำตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่ง ก็จะสามารถเห็นถึงประเด็นที่มีความแตกต่างกันเชิงเปรียบเทียบเช่นเดียวกันซึ่งมีความน่าสนใจและสามารถหยิบยกมากล่าวเป็นข้อสังเกตได้พอสมควร ประเด็นข้อสังเกตแรกที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ก็คือ

<sup>12</sup> หลักการที่ 8 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดเป็นภาษาอังกฤษว่า “8. The human rights and fundamental freedoms of every person shall be exercised with due regard to the human rights and fundamental freedoms of others. The exercise of human rights and fundamental freedoms shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition for the human rights and fundamental freedoms of others, and to meet the just requirements of national security, public order, public health, public safety, public morality, as well as the general welfare of the peoples in a democratic society.”

แม้เนื้อหาและการจัดหมวดหมู่ของสิทธิต่างๆ ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะมีความคล้ายคลึงกันกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ในรายละเอียดของบางหลักการก็มีการกำหนดไว้แตกต่างจากที่ปรากฏในปฏิญญาสากลฯ หรือในแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในภูมิภาคอื่น ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นลักษณะเฉพาะและความแตกต่างดังกล่าวที่ชัดเจนสามารถพบได้ในหลักการที่ 6 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“6. การใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต้องสมดุลกับการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกัน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีความรับผิดชอบต่อกันทุกปัจเจกบุคคลอื่นๆ ทั้งหมด ชุมชนและสังคมที่ตนอาศัยอยู่ในท้ายที่สุด ความรับผิดชอบหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง อยู่ที่รัฐสมาชิกอาเซียนทุกรัฐ”<sup>13</sup>

นอกจากนั้นในหลักการที่ 7 ตามที่ได้ถูกกำหนดไว้ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังระบุไว้อีกว่า

“7. สิทธิมนุษยชนทั้งหมด มีความเป็นสากล ไม่อาจแบ่งแยกได้ เชื่อมโยงและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหมดในปฏิญญานี้ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เสมอภาค อยู่บนพื้นฐานเดียวกันและมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ในขณะเดียวกันการบรรลุสิทธิมนุษยชนต้องได้รับการพิจารณาในบริบทของภูมิภาคและของประเทศโดยคำนึงถึงความแตกต่างของภูมิหลังทางการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย สังคม วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และศาสนา”<sup>14</sup>

<sup>13</sup> หลักการที่ 6 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดเป็นภาษาอังกฤษว่า “6. The enjoyment of human rights and fundamental freedoms must be balanced with the performance of corresponding duties as every person has responsibilities to all other individuals, the community and the society where one lives. It is ultimately the primary responsibility of all ASEAN Member States to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.”

<sup>14</sup> หลักการที่ 7 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดเป็นภาษาอังกฤษว่า “7. All human rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. All human rights and fundamental freedoms in this Declaration must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis. At the same time, the realization of human rights must be considered in the regional and national context bearing in mind different political, economic, legal, social, cultural, historical and religious backgrounds.”

จากรายละเอียดดังกล่าว เมื่อพิจารณาในบางหลักการตามที่ปรากฏในปฏิญญาของภูมิภาคอื่น อาทิเช่น ในอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือในอนุสัญญาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่ามีนัยที่แตกต่างกันพอสมควร ปฏิญญาและอนุสัญญาของทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกากำหนดเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนว่าได้มาโดยกำเนิด ได้มาโดยอัตโนมัติ มนุษย์ทุกคนต้องได้รับสิทธิโดยมิต้องทำอะไรเลย<sup>15</sup> ทุกองค์การของรัฐต้องเคารพสิทธิดังกล่าวอย่างไม่มีเงื่อนไขแต่ในกรณีของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กำหนดเงื่อนไขในการเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนว่าบุคคลต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเสียก่อนจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิมนุษยชนได้ กล่าวคือ บุคคลจะได้รับความคุ้มครองสิทธิก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีต่อสังคมแล้วเท่านั้น ดังนั้น สิทธิบางประการที่อาเซียนให้ความคุ้มครอง จึงมีบริบทแตกต่างกันกับในภูมิภาคอื่นที่ให้การยอมรับนั่นเอง

ในประเทศไทยเองก็มีหลายกรณี que แสดงให้เห็นบริบทแห่งความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ตามนัยดังกล่าวด้วยเช่นกัน สิทธิบางประการจะได้มาก็เพราะได้ทำตามหน้าที่บางประการแล้ว และในทางกลับกัน การไม่ทำตามหน้าที่บางประการ ก็อาจทำให้บุคคลต้องเสียสิทธิบางประการด้วยเช่นกัน ตัวอย่างที่ชัดเจนอันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ตามนัยดังกล่าว ก็คือประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการเลือกตั้งของประเทศไทย ประเด็นนี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นถกเถียงกัน ในหลายประเทศ โดยในบางประเทศเห็นว่า การไปเลือกตั้งนั้นเป็นสิทธิของประชาชนที่อาจจะไปใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ การใช้สิทธิเลือกตั้งไม่ใช่ความรับผิดชอบหรือหน้าที่โดยตรง แต่ขึ้นกับประชาชนแต่ละคนว่าจะใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่คล้ายกับสิทธิในการแสดงออกหรือแสดงความคิดเห็นในกรณีอื่นอย่างใดก็ตาม ในบางประเทศมีการบัญญัติไว้ในตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่แตกต่างออกไป บางกรณีบัญญัติให้ราษฎรต้องไปเลือกตั้ง หากไม่เลือก ก็ต้องชำระค่าปรับ ดังเช่นค่าปรับของโทซทางอาญา อาทิ ประเทศเอกวาดอร์ซึ่งประมวลกฎหมายเกี่ยวกับประชาธิปไตยบัญญัติให้ผู้ไม่ไปใช้สิทธิต้องชำระค่าปรับจำนวน 10% ของเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศ (หรือประมาณ 34 ดอลลาร์สหรัฐ)<sup>16</sup> หรือในประเทศอาร์เจนติน่า มีการกำหนดค่าปรับจำนวน 50 เปโซ เป็นต้น ส่วนในกรณี

<sup>15</sup> เช่น ในอนุสัญญาสหรัฐอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการที่ 1 กำหนดเป็นภาษาอังกฤษว่า “1. The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their jurisdiction the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition..”

<sup>16</sup> ปัจจุบันเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศเอกวาดอร์ อยู่ที่ 340 ดอลลาร์สหรัฐ

ของประเทศเบลเยียม ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจทำให้ตนไม่มีสิทธิสอบเข้ารับราชการ หรือกรณีประเทศกรีซ หากบุคคลไม่ไปเลือกตั้ง อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการขอพาสปอร์ตใหม่หรือขอใบอนุญาตขับรถยนต์ ส่วนกรณีของประเทศโบลีเวีย ซึ่งมีระบบในเรื่องนี้ค่อนข้างเข้มงวด ได้กำหนดให้ผู้ที่ไปเลือกตั้งจะได้รับบัตรแสดงการไปใช้สิทธิ โดยหากไม่สามารถแสดงบัตรดังกล่าวต่อธนาคารได้ ก็อาจส่งผลทำให้ไม่สามารถถอนเงินเดือนที่ได้รับจากธนาคารได้ เป็นต้น

ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้จะเกิดรัฐประหารขึ้นเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยฉบับที่ 11/2557 ซึ่งกำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นในหมวด 2 พระมหากษัตริย์ที่ยังคงอยู่แต่เพียงหมวดเดียว การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามหมวด 3 และหน้าที่ของชนชาวไทยตามหมวด 4 แห่งรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงไปด้วย ซึ่งก็รวมไปถึงมาตรา 72 วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ส่วนในวรรคสอง บัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งไปใช้สิทธิหรือไม่ไปใช้สิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิได้ย่อมได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็ตาม แต่ก็มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่รับรองหลักการการได้สิทธิหรือเสียสิทธิจากการไปหรือไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>17</sup> ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขการได้มาซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 21.1<sup>18</sup> รับรองไว้ชัดเจน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและหน้าที่ในการเลือกตั้งในประเทศไทยจึงเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นเงื่อนไขในการได้มาซึ่งสิทธิในบริบทที่คล้ายคลึงกับข้อสังเกตที่กล่าวมาของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันแสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะที่อาจทำให้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหลักคิดที่แตกต่างไปจากปฏิญญาของภูมิภาคอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั่นเอง

<sup>17</sup> อาทิเช่น มาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

<sup>18</sup> หลักการที่ 21.1 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดเป็นภาษาอังกฤษว่า *Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.*

นอกจากในประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับการกำหนดหน้าที่ก่อนได้มาซึ่งสิทธิบางประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว หลักการที่ 6 และที่ 7 ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ยังสะท้อนให้เห็นแนวคิดพื้นฐานที่แตกต่างกันระหว่างภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคทางตะวันตกด้วย กล่าวคือ แนวคิดสิทธิมนุษยชนในอาเซียนยึดถือ “ส่วนรวม” เป็นสำคัญเพราะต้องทำหน้าที่ต่อชุมชนหรือสังคมเสียก่อนจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิ ในขณะที่แนวคิดสิทธิมนุษยชนของยุโรปหรือของอเมริกาจะยึดถือ “ปัจเจกชน” เป็นหลักโดยไม่ได้กล่าวว่าสิทธิดังกล่าวจะได้มากี่ต่อเมื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อสังคมหรือชุมชนแต่ประการใด ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนในบริบทของอาเซียนจึงให้ความสำคัญกับส่วนรวมและบริบทแวดล้อมของประเทศสมาชิกตามสถานการณ์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย มากกว่าการเน้นความเป็นปัจเจกชนในรูปแบบที่ยึดถือในกลุ่มประเทศตะวันตกนั่นเอง การแสดงออกในลักษณะดังกล่าวทำให้สิทธิมนุษยชนบางสิทธิกลายเป็นสิทธิที่ยังคงมี “เงื่อนไข” ซึ่งมีบริบทคล้ายกับเป็นเพียง “สิทธิเสรีภาพ” (Rights and Liberties) อันหมายถึง สิทธิที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายของแต่ละรัฐว่าประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมากน้อยแค่ไหนเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทสังคมของประเทศนั้นๆ เท่านั้น ไม่ใช่สิทธิที่มีตามธรรมชาติ ซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดตามหลักกฎหมายธรรมชาติดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ประเด็นข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ในบริบทของอาเซียนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยังไม่มีลักษณะที่เป็นรูปธรรมและขาดสภาพบังคับ กล่าวคือ ในขณะที่ในหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียน ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายกรณี เช่น ในประเทศพม่าหรือในประเทศไทยเองก็ยังคงมีเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นความไม่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน อาทิ ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี การรุนแรงที่รัฐกระทำต่อประชาชน การหายสาบสูญอย่างไร้ร่องรอย การล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น การดำเนินการเพื่อให้สิทธิที่ถูกระบุไว้ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีผลอย่างเป็นรูปธรรมจะเป็นเรื่องยากและต้องรอการพัฒนาอีกช่วงระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากในปัจจุบันการลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ได้มีผลเชิงกฎหมายที่มี “สภาพบังคับ” ให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งในอาเซียนก็ยังไม่มีการจัดตั้งศาลด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียนอย่างในภูมิภาคอื่น เช่น ในภูมิภาคยุโรป เป็นต้น กรณีดังกล่าวส่งผลกระทบในการบังคับให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายในการมีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ ดังนี้ ในระยะยาว หากประชาคมอาเซียนมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะสามารถจัดตั้งองค์กรเหนือรัฐ (Supranational Organs) ขึ้นมาทำหน้าที่ด้านกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาลยุติธรรมอาเซียน หรือศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียนในลักษณะเช่นเดียวกับองค์กรเหนือรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสหภาพยุโรป อำนาจขององค์กรเหนือรัฐเหล่านั้นก็จะมีอำนาจมากกว่าองค์กรหรือหน่วยงานยุติธรรมภายในประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะต้องมีการปรับปรุงระบบยุติธรรมในแต่ละประเทศสมาชิก รวมถึงการเสียค่าใช้จ่ายและต้องสร้างบุคลากรที่เข้าใจในเรื่อง

เหล่านี้เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่การดำเนินการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะก่อให้เกิดผลดีระยะยาว ที่ไม่ใช่เพียงแต่ความเป็นรูปธรรมในผลบังคับใช้ต่อกลุ่มประเทศสมาชิก แต่ยังส่งผลดีต่อความเป็นเอกภาพ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการรวมตัวกันของประชาคมอาเซียนนั่นเอง

## บทสรุป

การพิจารณาบริบทของความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนในประชาคมอาเซียนนั้น มีความแตกต่างกันกับบริบทความคุ้มครองในภูมิภาคอื่นพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการให้ความสำคัญกับ “ส่วนรวม” มากกว่า “ปัจเจกชน” ตามที่ปรากฏในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่น หรือการให้ความสำคัญกับ “หน้าที่” ในการได้มาซึ่งสิทธิบางประการ บริบทเหล่านี้ อาจทำให้มุมมองความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประชาคมอาเซียนมีลักษณะที่ต้องการความรับรองจากกฎหมาย บริบทแวดล้อมในลักษณะคล้ายกับสิทธิเสรีภาพของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยการรับรองจากรัฐธรรมนูญ มิใช่สิทธิที่ได้มาแต่กำเนิดของปัจเจกชนอย่างในกลุ่มประเทศแถบตะวันตก ในส่วนของประเทศไทยเองในฐานะสมาชิกหนึ่งของประชาคมอาเซียนคงหนีไม่พ้นที่จะต้องอาศัยบริบทจากปฎิญาอาเซียนฯ ดังกล่าว ในการพิจารณาเป็น “แนวทาง” ในการคุ้มครองต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน การที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะ “ไร้รัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ” เนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 อาจทำให้ทิศทางในการนำมาปรับใช้หลักสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองประชาชนยังคงไม่มีความชัดเจนและขาดทิศทางที่ทำให้เกิดความอุ่นใจในการดำรงชีวิต ดังนั้น คงต้องจับตามองต่อไปว่าทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปของราชอาณาจักรไทยจะกำหนดทิศทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร สอดคล้องกับแนวทางของปฎิญาสากลและปฎิญาอาเซียนฯ หรือไม่ และเมื่อใดที่ประเทศไทยมีการกำหนดทิศทางดังกล่าวในรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนแน่นอนแล้ว การกำหนดนิติฐานะ (ตามหลัก principle of legal security) ของสิทธิมนุษยชนในประเทศคงมีความชัดเจน แน่แน่นอนมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## บรรณานุกรม

- กองการเมืองและความมั่นคงและกองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. *ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*. พ.ศ.2556.
- บรรเจิด สิงคนดี. *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. สำนักพิมพ์วิญญูชน. กรุงเทพฯ. 2555.
- รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง *การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน* โดย รศ.ดร.บรรเจิด สิงคนดี และคณะ เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- รังสรรค์ ชนะพันธุ์และคณะ. *วิธีสังเกตไทย สารนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษปรีดีพนมยงค์ ชุดที่ 6 กฎหมายหมายและสิทธิมนุษยชน*. เรือนแก้วการพิมพ์. กรุงเทพฯ. 2544.
- อัจฉรา ฉายากุลและคณะ. *พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย*. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ. 2546.
- JANIS, Mark et. al. *European Human Rights Law: Text and Materials*. Second Edition. Oxford University Press. New York. 2000.
- LEACH, Philip. *Taking a case to the European Court of Human Rights*. Third Edition. Oxford University Press. New York. 2011.
- LOVELAND, Ian. *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights: A Critical Introduction*. Oxford University Press. New York. 2003.



# การประเมินหลักนิติธรรมโดยผู้อยู่ใต้การปกครอง

อธิก อัครวานันท์\*

## บทคัดย่อ

เอกสารนี้เป็นการรายงานเรื่องนิติธรรม โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการพัฒนาหลักนิติธรรมที่สำคัญครั้งหนึ่งในเกาะอังกฤษที่เกิดจากความไม่พอใจการใช้อำนาจของพระเจ้าจอห์นจนนำไปสู่การทำเอกสารสำคัญคือ Magna Carta ซึ่งเป็นการจำกัดและตั้งกติกากำหนดใช้อำนาจของรัฐบาลิปไตย ซึ่งหลักการเหล่านี้ถูกพัฒนามาแปดร้อยปี และรายงานถึงการที่องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐทำการประเมินนิติธรรมของแต่ละประเทศโดยให้ประชาชนในแต่ละประเทศเป็นผู้ให้คะแนน

**คำสำคัญ** เพลโต (Plato), อริสโตเติล (Aristotle) พระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์, ซาลาดิน, โรบินฮู้ด, พระเจ้าจอห์น, Magna Carta, บิล เกตส์, World Justice Project, กรุงเทพมหานคร นนทบุรี และปากเกร็ด

\* ปัจจุบัน : รองประธานกรรมการ (Vice Chairman) และที่ปรึกษากฎหมาย บมจ. ทูร์คอปอเรชั่น และ บจ. เครือเจริญโภคภัณฑ์. อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ได้รับโปรดเกล้าฯ เป็นศาสตราจารย์พิเศษด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 74 ง เมื่อ 6 กรกฎาคม 2554, Master of Law Specialized in International Legal Studies, Law School, New York University, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมดี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อดีตกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม, อดีตผู้พิพากษาสมทบศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง และอดีต Capital Partner ของ Baker & McKenzie, ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## ความนำ

ชนชาติต่างๆ รู้จักคิดค้นและนำกฎหมายมาใช้บังคับกันเพื่อความสงบสุขของชนในชาตินั้นๆ มาแต่สมัยโบราณกาล และนักปราชญ์ (ปัจจุบันเรียกว่านักวิชาการ) ก็พยายามหาวิธีการที่จะให้ระบบกฎหมายบรรลุผลในการสร้างความสุขความเจริญในสังคมของเขา เพลโต (Plato) นักปราชญ์ในยุคประมาณ 2900 ปีมาแล้ว สนับสนุนทฤษฎีการปกครองโดยกษัตริย์นักปราชญ์ ผู้ทรงอยู่เหนือกฎหมาย ตามหลักการปกครองว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยคนที่ดีที่สุด แต่อริสโตเติล (Aristotle) ในยุค 2900 ปีมาแล้ว ผู้เป็นลูกศิษย์ของเพลโตไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีดังกล่าว ได้เสนอความคิดที่ว่า ผู้ปกครองสูงสุดผู้ใช้กฎหมายต้องรักษาและรับใช้กฎหมายด้วย และเรียกทฤษฎีนี้ว่า Rule of Law ซึ่งต่อมานักวิชาการก็พยายามหาทางที่จะตีความทฤษฎี Rule of Law เพื่อนำมาใช้กันในประเทศไทยนิยมเรียก Rule of Law นี้ว่า นิติธรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรมนี้นักวิชาการต่างๆ นิยมที่จะพัฒนาขึ้นเพื่อความสงบสุขของประชาชนในชาติ แต่บ่อยครั้งที่นักวิชาการต่างๆ จะพยายามพัฒนาหลักนิติธรรมนี้โดยใช้วิธีการ Top-down คือ มองจากความรู้สึกนึกคิดของชนชั้นผู้ใช้อำนาจปกครองและนักวิชาการว่าควรจะพัฒนาหลักนี้อย่างไร ชนชั้นผู้ถูกปกครองจึงจะมีความสุข

หากเราศึกษาแง่มุมมองความเชื่อ (Perception) ของชนชั้นผู้ถูกปกครองว่าเขาเห็นว่าหลักนิติธรรมที่ดีนั้นควรจะเป็นอย่างไร เราอาจจะสามารถพัฒนาหลักนิติธรรมที่ดี ในมุมมองและความเชื่อ (Perception) ของชนส่วนมาก เพื่อใช้ในการปกครองตัวเขาได้ดียิ่งขึ้น

## เนื้อหา

การพัฒนาการหลักนิติธรรมครั้งสำคัญของโลกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นหลังยุคตำนานโรบินฮู้ดแห่งป่าเซอร์วู้ดในอังกฤษ เมื่อ ค.ศ.1215

อังกฤษมีกฎหมายใช้มานานแล้ว แต่กฎหมายเหล่านี้ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีคดีความขึ้นก็จะนำเอาจารีตประเพณีและคำตัดสินในคดีอื่นๆ (precedent) มาปรับเข้ากับคดีความที่เกิดขึ้นใหม่ การตีความนี้จะทำโดยผู้ที่นั่งอยู่บนเก้าอี้ยาว (ที่ปัจจุบันเรียกว่า Bench) ปัจจุบันจะทำโดยผู้พิพากษา เมื่อคู่ความไม่พอใจคำตีความ ก็จะอุทธรณ์คำพิพากษาขึ้นไป การนำจารีตประเพณีและคำตัดสินในคดีอื่นๆ มาปรับใช้ในคดีที่อุทธรณ์ก็จะทำโดยกษัตริย์และบรรดาที่ปรึกษาของพระองค์ในเวลาเดียวกันพระมหากษัตริย์ก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสิทธิขาดในการออกกฎหมายต่างๆ ตลอดจนกำลังทหารและผู้ใช้อำนาจในท้องถิ่นก็ต้องขึ้นกับพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จึงเป็นผู้ออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จในพระองค์เดียว

โดยที่อังกฤษในอดีตมีความมั่งคั่งจากการค้าขาย และมีเสถียรภาพเพราะสภาพภูมิศาสตร์ที่เป็นเกาะช่วยคุ้มครองป้องกันอังกฤษจากการถูกรุกรานจากชาติอื่นๆ กฎหมายและสังคมของอังกฤษจึงมีความต่อเนื่องมาอย่างมีเสถียรภาพ

พระเจ้าริชาร์ดที่ 1 (ค.ศ.1157-1199) ผู้ที่นักประวัติศาสตร์ขนานนามว่า พระเจ้าริชาร์ดใจสิงห์ (Richard the Lionhearted) ขึ้นครองราชย์เมื่อ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1189 หลังจากนั้นไม่นานนำกองทัพจากอังกฤษเดินทางไปร่วมกับกองกำลังอื่นๆ ไปตะวันออกกลางเพื่อรบกับกองกำลังศาสนาอิสลามซึ่งนำโดยสุลต่านซาลาดินนักรบชื่อเสียโด่งดัง (Salah ad-Din Yusuf ค.ศ.1137-1193 ขึ้นเป็นสุลต่าน ค.ศ.1174) ในสงครามครูเสดที่สามเป็นเวลานาน พระเจ้าริชาร์ดพระองค์นี้เชื่อว่าการเป็นกษัตริย์อังกฤษนั้นพระองค์ไม่มีพันธะที่ต้องอยู่ในอังกฤษเพื่อปกครองประชาราษฎร์ที่นั่น แต่ปล่อยให้พระอนุชา คือ เจ้าชายจอห์น รักษาราชบัลลังก์แทน และทรงใช้อังกฤษเป็นเครื่องมือทำเงินใช้บำรุงกองทัพของพระองค์ในการทำศึกสงครามในต่างแดน ซึ่งในยุคของพระเจ้าริชาร์ดนั้นปรากฏตามประวัติศาสตร์ว่าชาวอังกฤษเห็นพระเจ้าริชาร์ดเป็นวีรบุรุษของเขา ซึ่งอาจจะเป็นเพราะชื่อเสียงจากความกล้าหาญและชัยชนะเป็นครั้งคราวที่พระเจ้าริชาร์ดได้รับการศึกษาในสงครามครูเสดระหว่างสองกษัตริย์นักรบหนุ่มทั้งสอง คือ พระเจ้าริชาร์ดที่ 1 และสุลต่านซาลาดิน

ในระหว่างที่พระเจ้าริชาร์ดใช้เวลาอยู่ในสนามรบนั้น เจ้าชายจอห์นพระอนุชาของพระเจ้าริชาร์ดผู้รักษาราชบัลลังก์แทน ได้ใช้อำนาจของพระองค์ในทางที่พระองค์เชื่อว่าพระองค์มีสิทธิใช้โดยบัญชาของสวรรค์แต่เป็นวิถีทางที่ประชาราษฎร์ไม่ชอบ จนเกิดการต่อต้านขึ้นในหมู่ชาวบ้านและเกิดเป็นตำนานของจอมโจรโรบินฮู้ดแห่งป่าเซอร์วู้ดผู้นำชาวบ้านต่อต้านเจ้าชายจอห์นเพื่อรอการกลับมาของพระเจ้าริชาร์ด

เมื่อพระเจ้าริชาร์ดทรงทราบข่าวว่าน้องชายของพระองค์คือเจ้าชายจอห์นวางแผนจะยึดราชบัลลังก์ พระเจ้าริชาร์ดจึงหย่าศึกกับสุลต่านซาลาดินแล้วเสด็จกลับอังกฤษ แต่ในระหว่างการเดินทางกลับจากการศึก พระเจ้าริชาร์ดถูกคู่อริคือกษัตริย์ออสเตรียและองค์จักรพรรดิแห่งโรมจับตัวเพื่อเรียกค่าไถ่จากราชวงศ์อังกฤษ เมื่อราชวงศ์อังกฤษระดมเรียกเก็บเงินภาษีประเภทต่างๆ และขอเรียไรจมนี่เงินพอที่จะสามารถทำการจ่ายค่าไถ่ได้แล้ว พระเจ้าริชาร์ดจึงได้เสด็จกลับอังกฤษ

เมื่อสิ้นพระเจ้าริชาร์ดแล้วใน ค.ศ.1199 เจ้าชายจอห์นขึ้นครองราชย์แทนเป็นพระเจ้าจอห์น (ค.ศ.1166-1216) ปรากฏว่าหลานชายของพระเจ้าจอห์น (ชื่อ อาร์เธอร์ บุตรของพี่ชายของพระเจ้าจอห์นซึ่งมีสิทธิในราชบัลลังก์ในลำดับเดียวกับพระเจ้าจอห์น) ได้หายพระองค์ไปอย่างลึกลับ โดยที่เป็นที่เชื่อกันว่าถูกกำจัดโดยพระเจ้าจอห์น หลานชายของพระเจ้าจอห์นพระองค์นี้เป็นที่โปรดปรานของกษัตริย์ฝรั่งเศส กษัตริย์ฝรั่งเศสจึงเข้ายึดทรัพย์สินของพระเจ้าจอห์นในฝรั่งเศส พระเจ้าจอห์นจึงเริ่มทำสงครามกับฝรั่งเศสตั้งแต่ ค.ศ.1202 เป็นต้นมาเพื่อพยายามทวงเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในฝรั่งเศสของพระเจ้าจอห์นคืน



ชาวเมือง Cornwall ก็ยื่นฎีกาเสนอเงินมาเพื่อขอแลกกับสิทธิเช่นเดียวกันกับชาวเมือง Devon แต่มีข้อพิเศขมอมาว่าในการแต่งตั้ง Sheriff นายอำเภอใหม่นั้น ขอให้พระเจ้าจอห์นคัดเลือก Sheriff ใหม่จากกลุ่มบุคคลที่ชาวเมืองได้เลือกสรรมาให้พระเจ้าจอห์นเลือก<sup>3</sup>

มีเรื่องอื้อฉาวกรณีของ William de Braoses ขุนนางคนสนิทผู้ร่ำรวยซึ่งอยู่ในสถานที่เกิดเหตุ ขณะที่ อาร์เธอร์ผู้เป็นหลานคนสำคัญของพระเจ้าจอห์นหายตัวไปจนเป็นเหตุให้พระเจ้าจอห์นต้องรบกับฝรั่งเศส ปรากฏว่าภรรยาและบุตรของขุนนางท่านผู้นี้พลั้งปากพูดอะไรบางอย่างเกี่ยวกับคืนวันที่ อาร์เธอร์หายตัวไป ทั้งภรรยาและบุตรของ Braoses จึงถูกคุมขังจนมีผู้ไปพบว่าทั้งแม่ลูกตายแล้ว เพราะขาดอาหาร พระเจ้าจอห์นทำเอกสารชี้แจงว่าครอบครัวนี้ติดหนี้พระเจ้าจอห์นอยู่จึงถูกคุมขัง<sup>4</sup>

จะเห็นได้ว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ที่ตัวกฎหมาย แต่ปัญหาอยู่ที่การบริหารการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม<sup>5</sup>

เมื่อพระเจ้าจอห์นแพ้ศึกในฝรั่งเศสในปี ค.ศ.2014 จนต้องเสด็จกลับอังกฤษเพื่อมารวบรวมกำลังกลับไปรบใหม่ พระเจ้าจอห์นพบว่าบรรดาขุนนางผู้มีบรรดาศักดิ์ต่างพากันกระด้างกระเดื่องต่อพระราชอำนาจ ซึ่งนำไปสู่การเจรจาเพื่อหลีกเลี่ยงการนองเลือดที่ตำบล Runnymede นอกกรุงลอนดอน และที่นั่นพระเจ้าจอห์นพบกองกำลังต่างๆ ของบรรดาขุนนางที่กระด้างกระเดื่อง เป็นผลให้พระเจ้าจอห์นต้องยอมประทับตราในเอกสารที่ยกร่างมาโดยขุนนางผู้ไม่พอใจในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์<sup>6</sup> เป็นพระบรมราชโองการโดยมีชื่อของขุนนางต่างๆ ผู้กระด้างกระเดื่องและอัศวินของพระเจ้าจอห์น เอกสารนี้นักประวัติศาสตร์บางท่านก็เรียกว่าเป็นสัญญาสาบศึก แต่ในปัจจุบันเรียกกันว่า Magna Carta ซึ่งมีอยู่ 63 ข้อ<sup>7</sup> ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร เอกสารนี้ทุกบทจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ลง เพื่อให้เกิดความสงบสุขขึ้น

Magna Carta เป็นกติกากาการใช้อำนาจของกษัตริย์ ผู้เป็นรัฐอธิปัตย์ (ผู้ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย ทั้งสามอำนาจ) เป็นสิ่งที่นักกฎหมายของอังกฤษและอเมริกันถือเป็น Rule of Law นิติธรรมของการใช้อำนาจของรัฐบาล

<sup>3</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 61

<sup>4</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 62

<sup>5</sup> Vincent, อ้างแล้ว, หน้า 61

<sup>6</sup> เชื่อกันว่ามีการเจรจาต่อรองแก้ไขกันบ้าง

<sup>7</sup> Magna Carta เขียนโดยใช้ภาษาละตินสมัยกลาง มีฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษปัจจุบันหลายฉบับซึ่งหาอ่านได้ทั่วไปใน internet และฉบับแปลฉบับที่น่าสนใจฉบับหนึ่งคือฉบับของ The British Library ซึ่งอ่านได้จาก website ของ The British Library ([www.bl.co.uk](http://www.bl.co.uk))

ในทางประวัติศาสตร์หลังจากประทับดวงตราสำคัญประจำพระองค์ใน Magna Carta พระเจ้าจอห์นขอให้องค์สันตะปาปาประกาศยกเลิก Magna Carta ดังกล่าวด้วยเหตุว่าพระเจ้าจอห์น ต้องทำสัญญาดังกล่าวภายใต้ภาวะจำยอม (under duress) ซึ่งการประกาศยกเลิก Magna Carta เป็นเหตุให้ขุนนางต่างๆ ไม่พอใจต่อการกบฏเกิดเป็นสงครามกลางเมืองจนพระเจ้าจอห์นสิ้นพระชนม์ ด้วยอาการลึกลับในปีต่อมา เมื่อรัชทายาทอายุ 9 พรรษาของพระเจ้าจอห์นขึ้นครองราชย์ เป็นพระเจ้าเฮนรีที่ 3 จึงได้นำ Magna Carta มาประกาศใช้ใหม่สืบต่อมาโดยมีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา เป็นครั้งแรกจนเป็นต้นแบบของกติกาการใช้อำนาจของทั้งสามสาขา คือ บริหาร นิติบัญญัติ และศาล<sup>8</sup>

Magna Carta นี้มีด้วยกันทั้งหมด 63 ข้อ ซึ่งตามกาลเวลาที่ผ่านไป สัจคมและกฎหมายได้พัฒนา ขึ้นไปเรื่อย ข้อความของ Magna Carta ถูกนำไปปฏิบัติจนไม่ต้องมีการเขียนไว้เป็นหลักกฎหมายอีก และอีกหลายข้อก็กลายเป็นหลักกฎหมายที่ยึดปฏิบัติกันทั่วไป เช่น

เมื่อ ค.ศ.1776 อังกฤษเรียกเก็บภาษีจากชาวอาณานิคมอังกฤษในอเมริกา ชาวอเมริกันจึงต่อต้านการปกครองของอังกฤษซึ่งนำไปสู่การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาขึ้น โดยอ้างว่า รัฐบาลอังกฤษทำผิดหลักนิติธรรมของ Magna Carta เพราะข้อ 12 ของ Magna Carta กำหนดไว้ว่าการจะเรียกเก็บภาษีจากใครได้ก็ต้องมีการหารือเป็นการทั่วไปก่อน เนื่องจากชาวอาณานิคมอังกฤษ ในอเมริกาไม่มีผู้แทนนั่งอยู่ในรัฐสภาที่อังกฤษ รัฐสภาอังกฤษจะมาเรียกเก็บภาษีจากชาวอาณานิคม อังกฤษในอเมริกาไม่ได้ (แม้ว่ารัฐบาลอังกฤษจะเถียงว่าชาวอาณานิคมในอเมริกามีผู้แทนทางอ้อม ในสภาแล้วก็ตาม) โดยคำกล่าวอ้างนี้เป็นคำขวัญที่ใช้กันมาทุกวันนี้ว่า No Taxation Without Representation ซึ่งกลายเป็นหลักทั่วไปในการเก็บภาษีว่าภาษีต้องผ่านเป็นกฎหมายที่ออกหรือ รับรองโดยรัฐสภาเท่านั้น

นอกจากนั้นแล้ว ข้อ 29 ของ Magna Carta ก็กลายเป็นข้อที่มีความโดดเด่นมากในโลกเสรี ปัจจุบัน กล่าวคือ

ประโยคแรกของข้อ 29 นั้น กล่าวว่าจะไม่มีการลงโทษหรือควบคุมตัว หรือยึดทรัพย์ หรือทำให้ เสื่อมเสียอิสรภาพ หรือทำให้เป็นคนนอกกฎหมาย หรือเนรเทศ เว้นแต่โดยผลของกฎหมาย และ ต่อมากลายเป็นหลัก Habeas Corpus ของ Common Law ของอังกฤษ<sup>9</sup> ของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ การกระทำข้างต้น (ลงโทษ ควบคุมตัว ยึดทรัพย์ ทำให้เสื่อมเสียอิสรภาพ ทำให้เป็นคนนอกกฎหมาย หรือ เนรเทศ) ต้องทำโดยผู้พิพากษาเท่านั้น

<sup>8</sup> ในความเป็นจริงแล้วในยุคเมื่อ 800 ปีที่แล้ว Magna Carta เป็นเพียงกติกาคุ้มครองผลประโยชน์ของขุนนางผู้มีอำนาจ ในสมัยนั้นซึ่งเป็นยุค Feudal เท่านั้น พวกเขาไร้อิสรภาพของขุนนางมิได้รับสิทธินั้นและสตรีก็ยังมีสิทธิด้อยกว่าเป็นรองสิทธิ ของผู้ชาย ต่อมาเมื่อมีการปรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เสมอภาคกัน กฎกติกานั้นก็ถูกพัฒนาตามยุคสมัยไปด้วย

<sup>9</sup> Breay, Claire and Harrison, Julian Editors, 2015, “Magna Carta: Law, Liberty, Legacy”, The British Library, London, Page 211

ส่วนประโยคที่ 2 ของข้อ 29 ของ Magna Carta ซึ่งกล่าวว่า เราจะไม่ขายความยุติธรรมและเราจะไม่ปฏิเสธความยุติธรรมแก่ผู้ใด และเราจะไม่ให้ความยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้า กลายมาเป็นหลักนิติธรรมที่สำคัญอีกหลักหนึ่ง

หลักนิติธรรมได้มีการพัฒนากันมาจากหลายแห่งหลายมุมในประวัติศาสตร์กฎหมาย และ Magna Carta ก็มีส่วนในการเสริมสร้างหลักนิติธรรมนั้นมาจนปัจจุบันนี้

ในโลกปัจจุบันก็ได้มีการตีความ นิติธรรม กันทางวิชาการตลอดมา

เมื่อเราหันมาดูการตีความขององค์กรนิติธรรมหนึ่งคือ The World Justice Project (“WJP”) ซึ่งตั้งอยู่ที่ 1025 Vermont Avenue NW, Suite 1200, Washington, D.C. 20005 USA และที่ 1411 Fourth Avenue, Suite 920, Seattle, WA 98101 USA ซึ่งเป็นองค์กรอิสระและประกอบไปด้วยคนในหลากหลายสาขาอาชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อการเผยแพร่พัฒนานิติธรรมไปทั่วโลก ตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2006 โดยอดีตนายกเนติบัณฑิตยสภาแห่งสหรัฐอเมริกา (American Bar Association) โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้สนับสนุนหลักสำคัญหลายราย เช่น มูลนิธิ Bill and Melinda Gates Foundation, มูลนิธิ Neukom Family Foundation, มูลนิธิ GE Foundation, บริษัท Microsoft, กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

องค์กรนี้มีความอุตสาหกรรมในการประเมินความเป็นนิติธรรม หรือ Rule of Law มาทุกปีตั้งแต่ปี ค.ศ.2008 ในปี ค.ศ.2015 WJP ได้ประเมิน 102 ประเทศทั่วโลกโดยตั้งเป้าว่านิติธรรมควรจะมีผลต่อประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมอย่างไรบ้าง แล้วจัดเป็นคำถามให้บริษัทสำรวจความเห็น (Poll) ในแต่ละประเทศไปสัมภาษณ์คนในท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ คือ **ประเมินนิติธรรมของแต่ละประเทศ โดยใช้มุมมองและความเชื่อ (Perception) ของผู้ถูกปกครองในประเทศนั้นๆ**

WJP ประเมินว่าในสายตาของประชาชนในแต่ละประเทศ เขาคิดว่าประเทศเขามีหลักนิติธรรมมากน้อยเพียงไร ข้อสรุปจากมุมมองจากสายตาประชาชนนี้น่าจะเป็นเครื่องชี้นำที่ดีของผู้ใช้อำนาจปกครองและนักวิชาการในประเทศนั้นๆ ให้สามารถนำไปศึกษาต่อยอดเพื่อพัฒนานิติธรรมในประเทศนั้นๆ ได้

ในยุคเมื่อ 800 ปีเศษมาแล้ว พระเจ้าจอห์นก็พัฒนาระบบการปกครองต่างๆ ตามที่ตนเชื่อว่าเป็นวิธีการปกครองที่ดีโดยไม่ได้ทราบถึงความคิดอ่านและความต้องการของประชาชนและขุนนางภายใต้การปกครองของตน จนกระทั่งขุนนางเหล่านั้นลุกขึ้นเรียกร้องสิ่งที่ตนต้องการเองกว่าพระเจ้าจอห์นจะเข้าใจว่านิติธรรมในสายตาของพระองค์ต่างกับนิติธรรมของเหล่าขุนนาง (และสามัญชน) ก็สายไปเสียแล้ว เมื่อพระองค์จำต้องประกาศใช้ Magna Carta พระองค์ก็ถูกลดพระราชอำนาจที่เดิมมีอยู่เหลือเพื่อและถูกจำกัดพระราชอำนาจที่เหลืออยู่

การศึกษานิติธรรมจากสายตาของสามัญชนซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงน่าจะเป็นประโยชน์บ้าง



WJP ได้สำรวจความคิดเห็นในสองจังหวัดใหญ่ในประเทศไทย (เขต กทม. นนทบุรี และ ปากเกร็ด) และประกาศผลออกมาเป็น Rule of Law Index 2015 โดยที่ในปี ค.ศ.2015 ประเทศไทย ได้คะแนนเฉลี่ย 0.52 ถือเป็นประเทศที่มีนิติธรรมดีเป็นอันดับที่ 56 ของโลก<sup>10</sup> ซึ่งสามารถ ศึกษารายละเอียดต่างๆ ขององค์กรนี้ รวมถึงรายงานการประเมิน Rule of Law นี้ได้ที่ “worldjusticeproject.org”

WJP นี้จำกัดความของคำว่า Rule of Law หรือ นิติธรรม นี้ว่าเป็นระบบการปกครองที่ยึดถือ หลักการสี่ประการนี้ กล่าวคือ

**หลักที่หนึ่ง** ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมตลอดถึง รัฐบาล ข้าราชการ ตัวแทน ภาครัฐ ภาคเอกชน ต้องมีความรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย ทั้งสิ้น

**หลักที่สอง** กฎหมาย

(ก) มีความชัดเจน มีการประกาศใช้อย่างเปิดเผย มีเสถียรภาพ และยุติธรรม

(ข) ถูกใช้บังคับอย่างเสมอภาค และ

(ค)คุ้มครองสิทธิพื้นฐาน ความปลอดภัย ทรัพย์สินและสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ

**หลักที่สาม** บุคคลทั่วไปต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติ การบริหารกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการดังกล่าวเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

**หลักที่สี่** กระบวนการยุติธรรมสามารถให้ความยุติธรรมได้ทันเวลาโดยตัวแทนผู้มีความสามารถ มีจรรยาบรรณ และเป็นอิสระจากอิทธิพลทั้งปวง ทั้งนี้ผู้ให้ความยุติธรรมนี้ต้องมีจำนวนที่มากเพียงพอ มีทรัพยากรที่เพียงพอ และมีองค์ประกอบที่ตอบสนองชุมชน

WJP ก็ทำการประเมินลำดับของนิติธรรมของ 102 ประเทศโดยประเมินในปัจจุบันต่างๆ ดังนี้

### 1. ประเมินระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ

เป็นการประเมินทั้งตัวบทกฎหมายและหน่วยงานผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจ ปกครอง การใช้อำนาจโดยภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ามีจำกัดการใช้อำนาจเพียงใด และผู้ใช้อำนาจดังกล่าวต้องรับผิดชอบตามกฎหมายเพียงใดต่อการใช้อำนาจนั้น และประเมินการตรวจสอบ การใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ เช่น สื่อมวลชนที่เป็นอิสระจาก การครอบงำ

การประเมินนี้จะวิเคราะห์ในหลายมิติ เช่น การแบ่งแยกการใช้อำนาจ (นิติบัญญัติ บริหาร และศาล) อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการยึดถือตามจารีตการปกครองที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ข้อสำคัญคือต้องมีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน เพื่อไม่ให้หน่วยงานหนึ่งใดสามารถใช้อำนาจ ที่ไม่สามารถตรวจสอบได้

<sup>10</sup> ได้แนบสำเนาภาพถ่ายเอกสารหน้า 145 ของรายงานมาด้วย

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในเวลาที่ยกร่าง Magna Carta นั้น บรรดาขุนนางผู้ก่อการคมีปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การยกร่าง Magna Carta ให้พระมหากษัตริย์ประกาศใช้พระมหากษัตริย์ก็ยังคงทรงเป็นรัฐอธิปไตย จะทรง ละเลย ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลง Magna Carta ที่ประกาศใช้อย่างไรก็ได้ บรรดาขุนนางจึงเขียนในข้อ 61 ของ Magna Carta ให้พระเจ้าจอห์นโปรดเกล้าให้อำนาจบรรดาขุนนางเลือกตั้งคณะกรรมการประกอบไปด้วยขุนนาง 25 คนเป็นผู้พิทักษ์กฎ Magna Carta ในโลกปัจจุบัน โครงสร้างดังกล่าวอาจเปรียบเทียบได้ว่าพระเจ้าจอห์นคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจบริหาร ส่วนขุนนาง 25 คนที่ได้รับเลือกมาพิทักษ์กฎนั้น อาจจะเป็นกลไกของสภาผู้แทนผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ

ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นตามวิธีการประเมินนี้ ในหลายประเทศก็ยังมีปัญหาว่า การแบ่งแยกอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจศาล ก็ไม่เป็นอิสระออกจากกัน เพราะในหลายประเทศพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี ดังนั้นอำนาจฝ่ายบริหารจึงยังผูกพันอยู่กับเสียงข้างมากในสภา โดยเกณฑ์การประเมินหลักนิติธรรมเช่นนี้ หน่วยงานที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายต่างๆ อาจจะต้องไปอยู่ที่หน่วยงานที่เป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายผู้ใช้อำนาจต่างๆ หรือมิฉะนั้นแล้ว ก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีหลุดพ้นจากความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเมื่อเข้ารับตำแหน่งและหลังจากพ้นตำแหน่งฝ่ายบริหาร (แบบเดียวกับจารีตของสหรัฐอเมริกา)

ในการประเมินข้อนี้ เราจะวิเคราะห์ปัจจัยที่ย่อยลงมาดังนี้

**ปัจจัยที่ 1** กฎหมายพื้นฐานกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐอย่างชัดเจนหรือไม่

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เข้าใจว่าขณะทำการสำรวจนั้น เรายังไม่มีรัฐธรรมนูญ WJP จึงยังไม่ประเมินข้อนี้

**ปัจจัยที่ 2** กระบวนการนิติบัญญัติกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมแล้วต่ำมาก นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมายไทยกำหนดระบบตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐไม่เพียงพอ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่พระราชบัญญัติต่างๆ ของไทยกำหนดให้ภาคเอกชนจะต้อง ‘ขออนุญาต’ จากหน่วยราชการต่างๆ ก่อนจะทำการต่างๆ โดยให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจต่างๆ ในการ ‘อนุญาต’ หรือ ‘ไม่อนุญาต’ นั้น เป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางจนยากที่จะทำการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ และเวลาที่ใช้ในการพิจารณาได้

### **ปัจจัยที่ 3** กระบวนการยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมแล้ว 0.59 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐได้ระดับเพียงหนึ่ง แต่ก็สูงกว่าการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** หลักสากลถือกันว่า กระบวนการยุติธรรมนั้นรวมตลอดตั้งแต่การสืบสวนสอบสวนของตำรวจ การส่งฟ้องโดยอัยการ การพิพากษารรรถคดี การลงทัณฑ์โดยกรมราชทัณฑ์ และการลดและบรรเทาโทษ การที่ในประเทศไทยอำนาจการสืบสวนยังอยู่ที่ตำรวจและการลงทัณฑ์และการลดโทษนั้นบริหารโดยกรมราชทัณฑ์ซึ่งยังสามารถแทรกแซงโดยทางการเมือง จึงยากที่จะทำการประเมิน จะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมของไทยทั้งระบบซึ่งมีลักษณะบางส่วนเป็นอิสระ เช่น การพิพากษารรรถคดี และบางส่วนอยู่ในฝ่ายการเมืองจะสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างได้ผล

### **ปัจจัยที่ 4** หน่วยงานตรวจสอบอิสระทำการตรวจสอบการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐอย่างได้ผลหรือไม่

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำมากคือให้เพียง 0.4 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ได้ผล และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในอดีตหน่วยงานตรวจสอบมักตรวจสอบเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่พ้นจากตำแหน่งอำนาจหน้าที่ไปแล้ว โดยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ในขณะนี้ในประเทศไทย หน่วยงานตรวจสอบอิสระเช่น ปปช. และ สตง. เริ่มมีการตรวจสอบการทำงานของรัฐในขณะที่ผู้ใช้อำนาจของรัฐยังอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งต้องคอยดูคะแนนข้อนี้ในการประเมินคราวหน้า

### **ปัจจัยที่ 5** มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการประพฤติมิชอบ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำมากคือให้เพียง 0.41 นั่นคือส่วนใหญ่เห็นว่าไม่มีการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการประพฤติมิชอบ และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่บ้านเมืองละเว้นไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำความผิดคงมีมาแต่สมัยโบราณ และจะเป็นที่ปวดใจของประชาชน ดังจะเห็นได้จากฎีกาที่ชาวเมือง Devon และ Cornwall ถึงขนาดต้องเสนอเงินทองให้แก่พระเจ้าจอห์นเพื่อให้ตรากฎหมายลงโทษ Sheriff ผู้ทำความผิด<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ตามที่อ้างแล้วที่ footnotes 2 และ 3

## ปัจจัยที่ 6 หน่วยงานอิสระที่ไม่ใช่ภาครัฐสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมมากเป็นอันดับสอง รองจากความเชื่อมั่นในศาลในหมวดนี้คือให้ 0.56 แสดงถึงความเชื่อถือของประชาชนในหน่วยงานที่ไม่สังกัดรัฐมากกว่าหน่วยงานอื่นของภาครัฐ แต่ก็ยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เมื่อกล่าวถึงหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดภาครัฐนั้น จะเห็นในรายงานว่า WJP กล่าวเน้นถึงสื่อมวลชนที่เป็นอิสระจากภาครัฐ โดยไม่ได้เน้นถึงกลุ่ม NGO ที่รวมตัวกัน โดยบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจ

## ปัจจัยที่ 7 การโอนถ่ายอำนาจ เช่น การแต่งตั้ง และการสืบทอดอำนาจต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวมต่ำที่สุดในหมวดนี้คือให้เพียง 0.39 แสดงถึงความไม่ไว้วางใจของประชาชนในภาครัฐในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ และการสืบทอดอำนาจ และเป็นการชี้ว่าประชาชนต้องการการปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน**<sup>12</sup> จะเห็นได้ว่าเมื่อแปดร้อยปีเศษมาแล้ว ชาวเมือง Cornwall ในอังกฤษก้าวหน้าถึงขนาดว่าขอให้พระเจ้าจอห์นเลือก Sheriff (ซึ่งน่าจะมึคักดีเท่ากับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย) จากบุคคลที่ชาวเมืองเลือกสรรมาให้พระเจ้าจอห์นเลือก เพราะชาวเมืองต้องการเจ้าเมืองที่ตอบสนองต่อชุมชน การที่พระเจ้าจอห์นตั้งเจ้าเมืองเอง เจ้าเมืองก็จะตอบสนองต่อนโยบายส่วนกลางมากกว่าชุมชน เพราะเจ้าเมืองมาแล้วก็ไป ถ้าไม่ต้องสนองตอบกับชุมชนแล้ว ก็อาจไม่สร้างความเจริญต่อชุมชนเลย ในสมัยพระเจ้าจอห์นมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และวิธีขายตำแหน่ง โดยมีเทคนิคขายตำแหน่งในราคาสูงแต่ไม่เก็บเงินจนครบ ให้ผู้ซื้อตำแหน่งติดค้ำหนี้สินและหนี้บุญคุณต่อพระเจ้าจอห์นตลอดเวลา เพื่อให้สามารถเรียกใช้ในเรื่องนอกเหนือหน้าที่ได้<sup>13</sup>

<sup>12</sup> ตามที่อ้างแล้วที่ footnote ที่ 4

<sup>13</sup> Danziger, Danny and Gillingham, John, 2004, “1215 the year of Magna Carta”, Hodder & Stoughton, printed and bound by CPI Group (UK) Ltd, Croyton, p 179

## 2. ประเมินการปราศจากคอร์รัปชัน

ประเมินการปราศจากการคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐในสามมิติ คือ (ก) การให้หรือการรับสินบน (ข) การใช้อิทธิพลที่มีขอบครอบงำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือของเอกชนบางคน และ (ค) การใช้งบของรัฐหรืองบอื่นโดยมิชอบ

การประเมินนี้มุ่งเน้นเฉพาะคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายกระบวนการยุติธรรม ฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นไปที่ปัจจัยย่อยดังนี้

### ปัจจัยที่ 1 เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 แสดงว่ายังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 2 เจ้าหน้าที่ฝ่ายกระบวนการยุติธรรมไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.61 สูงสุดในหมวดนี้ ซึ่งแสดงถึงความเชื่อมั่นของประชาชนในศาลว่าไม่มีคอร์รัปชันระดับหนึ่ง แต่ยังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 3 เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและตำรวจไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.54 แสดงว่ายังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 4 เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

ผลสำรวจของ WJP ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.41 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงถึงความเชื่อมั่นของส่วนใหญ่ของผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** การที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีนั้น กลายเป็นช่องทางสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติบางท่านให้ใช้ต่อรองกับฝ่ายบริหารเพื่อผลประโยชน์บางอย่างได้ จนเป็นเหตุให้สมาชิกสภานิติบัญญัติหลายท่านละเว้นไม่ทำหน้าที่ ‘นิติบัญญัติ’ แต่ใช้สภานิติบัญญัติเป็นสภากาการเมืองแทน จึงอาจเป็นเหตุให้ขาดความไว้วางใจในสมาชิกสภานิติบัญญัติจากประชาชนผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นกับ WJP

### 3. ประเมินความโปร่งใส

#### ปัจจัยที่ 1 การเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐ

ประเมินการเผยแพร่ของตัวบทกฎหมาย สิทธิประโยชน์ ข้อมูลสาธารณะและข้อมูลอื่นของภาครัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 ซึ่งต่ำมากตามรายงานของ WJP มีคนจำนวนมากไม่ทราบถึงข้อมูลต่างๆ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ในยุคสมัยพระเจ้าจอร์จที่ห้าในอังกฤษพัฒนาระบบกฎหมายเป็น common law คือผู้พิพากษาสร้างกฎหมายขึ้นเองโดยแทนที่จะยึดติดตัวบทกฎหมายหรือข้อเขียนต่างๆ เขากลับใช้วิธีตีความจารีตประเพณีและคำพิพากษาที่ตัดสินไปก่อนหน้านี้ จึงเป็นอำนาจมหาศาสตร์และการตีความต่างๆ นั้นต้องทำในนามของกษัตริย์<sup>14</sup> ในสมัยนั้นจึงเป็นการยากที่สามัญชนจะรู้ว่ามีความหมายอะไรบ้าง ปรากฏในบันทึกคำพิพากษายุคนั้นว่าผู้พิพากษาจะไปปรึกษากับกษัตริย์<sup>15</sup>

#### ปัจจัยที่ 2 สิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ

ประเมินการที่รัฐตอบสนองต่อคำร้องขอของภาคเอกชนที่จะเข้าถึงข้อมูลสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่รัฐตอบสนอง ค่าใช้จ่าย และความสำนึกของภาคเอกชนถึงสิทธิของตนในการร้องขอ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.43 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่ของผู้ร่วมแสดงความเห็นต่อ WJP เห็นว่าต้องปรับปรุงเรื่องนี้

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เมื่อศึกษาจากรายงานการประเมินของ WJP ปี ค.ศ.2015 ในเรื่องนี้ปรากฏว่าจำนวนประชากรที่รู้ว่าตนมีสิทธินี้ยังต่ำอยู่มาก

#### ปัจจัยที่ 3 การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

ประเมินความสามารถของภาคเอกชนที่จะมีส่วนร่วม เช่น ร่วมกันวิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ลงนามในคำร้องขอต่อภาครัฐ การจัดการประท้วงอย่างสงบ การแสดงความกังวลต่อนโยบายสาธารณะ รวมถึงตลอดถึงมาตรการเผยแพร่ข่าวสารที่ชัดเจนและการแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือถูกผลกระทบ และการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวของชุมชน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 ซึ่งแสดงว่ามีคนจำนวนมากที่เห็นว่าควรปรับปรุง

<sup>14</sup> Vincent, p 39

<sup>15</sup> Vincent, p 60



#### **ปัจจัยที่ 4 การร้องทุกข์**

ประเมินการเปิดช่องทางให้มีการร้องทุกข์ร้องเรียนการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนดังกล่าว

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 ซึ่งแสดงว่ามีคนจำนวนมากที่เห็นว่าควรปรับปรุง

#### **4. ประเมินสิทธิขั้นพื้นฐาน**

เป็นการประเมินเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยพิจารณาจากปัจจัยย่อยดังนี้

##### **ปัจจัยที่ 1 การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 ซึ่งถือว่า มีจำนวนมากพอใช้ แต่ก็ยังแสดงว่ายังมีผู้เห็นว่าควรปรับปรุง

##### **ปัจจัยที่ 2 การรับประกันสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของทรัพย์สิน**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.38 ซึ่งต่ำมาก แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิตและความปลอดภัยของทรัพย์สินได้ และควรจะต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 3 กระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) ในระบบกฎหมายและสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.35 ซึ่งต่ำเกือบที่สุด ในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าระบบกฎหมายขาดกระบวนการที่เป็นธรรมและการเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และต้องปรับปรุง

##### **ปัจจัยที่ 4 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.56 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าควรที่จะปรับปรุง



**ปัจจัยที่ 5 เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.65 สูงที่สุดในหมวดนี้

**ปัจจัยที่ 6 สิทธิส่วนบุคคลที่ปลอดจากการถูกแทรกแซง**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.28 ต่ำที่สุดในหมวดนี้ แสดงถึงความรู้สึกหวงแหนสิทธิความเป็นส่วนตัวของคนไทยที่มีมาก และมีความรู้สึกว่าจะถูกแทรกแซงจากภาครัฐ

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** หากมองย้อนไปในสิทธิส่วนบุคคลสมัยพระเจ้าจอห์นมีเรื่องข้าชั้นจาริกในบันทึกของราชสำนักว่าใน ค.ศ.1200 ภรรยาของคู่สมรสของหัวหน้าเขตอุทยานของกษัตริย์เสนอจ่ายให้พระเจ้าจอห์น เป็นไก่ 200 ตัว เพื่อจะได้รับอนุญาตให้นอนค้างคืนหนึ่งกับสามีของนาง<sup>16</sup> ในปัจจุบันยังเป็นที่วิจารณ์อยู่มากว่าเหตุใดนางถึงต้องจ่ายเงินให้กษัตริย์เพื่อแลกกับสิทธิที่จะได้ค้างคืนกับสามีของนางเอง บ้างก็ว่านางอาจเป็นนางสนมจึงมีข้อแลกเปลี่ยนที่จะพักราชการบ้าง บ้างก็ว่าพระเจ้าจอห์นใช้สามีของนางทำราชการหนักเกินไปจนไม่มีเวลาใช้สิทธิส่วนตัว

**ข้อที่เจ็ด เสรีภาพในการรวมตัวกันและสังคมน**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 แสดงความพอใจในระดับหนึ่งในเสรีภาพในการรวมตัวกันและสังคมน

**ข้อที่แปด การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.6 แสดงความพอใจในระดับหนึ่งในเสรีภาพขั้นพื้นฐานของแรงงาน

<sup>16</sup> Vincent, p59

## 5. ความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

ประเมินการรักษาความปลอดภัยของชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสร้างสรรค์ตัวนิติธรรมและเพื่อกำหนดหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐ (ไม่มีความมั่นคงก็ไม่มีนิติธรรม นั่นคือ หากรัฐไม่สามารถรักษาความมั่นคงแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถทำหน้าที่อื่นๆ ของรัฐได้) โดยพิจารณาจากปัจจัยย่อยดังนี้

### **ปัจจัยที่ 1 มีการควบคุมอาชญากรรมอย่างได้ผล**

ในปัจจุบันนี้ได้แยกอาชญากรรมสามัญออกจากความรุนแรง ซึ่งรวมถึงการก่อการร้าย การขัดแย้งของกองกำลังติดอาวุธ และความขัดแย้งกันทางการเมือง

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.86 แสดงถึงความพึงพอใจที่ค่อนข้างสูง ในการควบคุมอาชญากรรม

### **ปัจจัยที่ 2 มีการควบคุมความขัดแย้งทางแพ่งอย่างได้ผล**

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.86 แสดงถึงความพึงพอใจที่ค่อนข้างสูงในการควบคุมความขัดแย้งทางแพ่ง

### **ปัจจัยที่ 3 การที่ประชาชนใช้วิธีการรุนแรงเพื่อระงับความทุกข์ที่ตนได้รับ**

เช่น หากชุมชนหนึ่งจับอาชญากรได้ จะทุบตีทำร้ายอาชญากรนั้น หรือจะส่งตัวอาชญากรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลย

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.53 แสดงว่ายังมีจำนวนมากที่เห็นว่ามีโอกาสสูงมากที่ประชาชนจะใช้ความรุนแรงเพื่อระงับความทุกข์ของตนเอง เพื่อแสวงหาความยุติธรรมด้วยตนเอง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนที่ได้รับในระดับนี้อาจจะสะท้อนความรู้สึกเล็กๆ ของความยุติธรรมที่เขาได้รับหรือไม่ได้รับจากกระบวนการยุติธรรม ดังที่เราจะเห็นได้จากกรณีที่ชาวบ้านและญาติของเหยื่ออาชญากรรมกลุ่มรุมทำร้ายผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยในคดีอาชญากรรมรุนแรง หรือกรณีที่ทำร้ายสุนัขข้างถนนที่สงสัยว่าเป็นผู้ทำร้ายคนที่ตนรัก

## 6. การใช้บังคับกฎหมาย

ประเมินการดำเนินการตามและการใช้บังคับกฎหมายข้อบังคับอย่างเป็นธรรมและได้ผล WJP เชื่อว่าระบบนิติธรรมที่เข้มแข็ง ต้องทำให้มีการใช้บังคับกฎหมายระเบียบอย่างได้ผลจริง โดยพิจารณาจากปัจจัยเหล่านี้

### ปัจจัยที่ 1 การใช้บังคับกฎหมายของบ้านเมืองอย่างได้ผล

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.44 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้บังคับกฎหมายยังไม่ได้ผลและยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนระดับต่ำนี้ น่าจะสะท้อนความเป็นจริงของการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ออกมามากมายแต่ไม่มีผู้นำไปใช้บังคับ ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตามจะเป็นเพราะออกมาแต่กฎหมายแม่ แต่กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่องไม่ออกกฎหมายลูกออกมาทำให้ใช้บังคับไม่ได้ หรือกระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่องไม่เข้าใจกฎหมายเพียงพอก็ไม่ใช้บังคับก็เป็นได้ แต่แม้แต่กรณีของผู้บังคับใช้กฎหมายหลักคือตำรวจนั้น มีตำรวจนับเป็นสัดส่วนที่น้อยมากที่เข้าใจหลักกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องและกฎหมายที่มีโทษอาญาอย่างถ่องแท้ถึงขนาดที่จะปฏิบัติตามได้ถูกต้อง

**ปัจจัยที่ 2** การบริหารและใช้บังคับกฎหมายเป็นไปโดยปราศอิทธิพลอันมิชอบ เช่น เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของภาคเอกชน

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.57 แสดงว่าผู้ร่วมรายการนี้จำนวนมากยังเห็นว่าการบริหารและใช้บังคับกฎหมายยังมีการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบ เป็นเรื่องที่ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายจะต้องเป็นไปอย่างทันเวลา และปราศจากการชักช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 แสดงว่าเสียงส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายไม่ทันเวลาและมีการชักช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นเรื่องต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 4** กระบวนการบริหารและใช้บังคับกฎหมายจะต้องคำนึงถึงกระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process)

*ผลสำรวจของ WJP* ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.55 แสดงว่าจำนวนมากยังเห็นว่าการบริหารและใช้บังคับกฎหมายไม่คำนึงถึงกระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 5** ไม่มีการเวนคืนทรัพย์สินเอกชนโดยปราศจากการชดเชยที่เพียงพอ

*ผลสำรวจของ WJP* ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.52 แสดงว่าจำนวนมากยังไม่พอใจในการชดเชยการเวนคืนของไทย ยังต้องปรับปรุง

## 7. ความยุติธรรมทางแพ่ง

ประเมินความสามารถของสามัญชนที่จะปิดเป่าความทุกข์ของตนโดยวิธีสันติและอย่างได้ผล โดยผ่านกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งที่จัดให้โดยรัฐ เรื่องนี้พิจารณาจากปัจจัยย่อยดังต่อไปนี้

**ปัจจัยที่ 1** สามัญชนสามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งได้โดยง่ายโดยไม่ต้องสิ้นเปลืองเงินเกินไป

*ผลสำรวจของ WJP* ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.49 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งของไทยนั้นไม่ง่ายและสิ้นเปลืองเงิน ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 2** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติ

*ผลสำรวจของ WJP* ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.57 แสดงว่ายังมีคนจำนวนมากที่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งยังมีการเลือกปฏิบัติ ยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการคอร์รัปชัน

*ผลสำรวจของ WJP* ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.66 สูงที่สุดในหมวดนี้ แสดงว่าส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในศาลว่าปราศจากการคอร์รัปชัน แต่คะแนนระดับนี้คงยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 4** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากภายในรัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.47 แสดงว่าส่วนใหญ่เชื่อว่ามีกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งยังมีการแทรกแซงจากภาครัฐ และยังต้องปรับปรุง

**ปัจจัยที่ 5** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องปราศจากการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลที่สมควร

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.42 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางแพ่งมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุอันสมควร ยังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน**<sup>17</sup> มีการบันทึกไว้ในสมัยก่อน Magna Carta นั้นคือความเต็มไปด้วยความล่าช้าอย่างสาหัส (painful delay) เพราะวิธีพิจารณาความที่สับสน และสามารถซื้อผู้พิพากษากันได้ มีบันทึกใน Fine Roll (บัญชีบันทึกรายได้จากค่าปรับ (fine = ค่าปรับ) ที่ราชวงศ์ได้รับ) ถึงจำนวนเงินต่างๆ ที่คู่ความจ่ายให้กษัตริย์เพื่อให้เร่งคดีให้เร็วขึ้นหรือเพื่อจูงใจให้คำพิพากษาเป็นคุณต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด

**ปัจจัยที่ 6** กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งต้องสามารถใช้บังคับได้อย่างเป็นผล

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.13 นับเป็นคะแนนต่ำที่สุดที่ได้จากการสำรวจของประเทศไทย แสดงว่าผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกือบร้อยละ 90 เห็นว่าคำพิพากษาออกมาแล้วไม่มีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง เป็นเรื่องที่ต้องมีการพิจารณาปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนในข้อนี้ต่ำอย่างน่าแปลกใจ แสดงว่าในจำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเกือบทั้งหมดเห็นว่าการบังคับใช้ทางด้านแพ่งนี้ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งควรพิจารณาปรับปรุงอย่างเร่งด่วน หากประชาชนสิ้นศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งแล้ว เขาเหล่านั้นอาจจะแสวงหาวิธีการด้านอื่นเพื่อความยุติธรรมในสายตาของเขา

**ปัจจัยที่ 7** การใช้ทางเลือกอื่นในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง เช่น การไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ สามารถทำได้โดยง่าย ปราศจากความล่าเอียง และใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.51 แสดงว่าจำนวนมากเห็นว่าการกระทำได้ง่ายหรือไม่ง่าย หรือมีความล่าเอียง หรือไม่มีประสิทธิภาพ ยังต้องปรับปรุง

<sup>17</sup> Vincent, p.60

## 8. ความยุติธรรมทางอาญา

ความยุติธรรมทางอาญาเป็นเรื่องสำคัญของนิติธรรม เพราะเป็นกลไกที่จะบำบัดความทุกข์ของผู้ที่เป็นเหยื่อหรือได้รับผลจากอาชญากรรม และเป็นการดำเนินการต่อผู้กระทำความผิดต่อสังคม การประเมินจะทำจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้

### ปัจจัยที่ 1 ประสิทธิภาพของการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรม

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.46 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ ต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** ข้อสังเกตเบื้องต้นคือในแต่ละปีศาลต่างๆ ได้ออกหมายค้นหมายจับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจตามคำขอเป็นจำนวนมากมายแต่เข้าใจว่ามีการรายงานผลการดำเนินการกลับมาที่ศาลน้อยมาก ในเวลาเดียวกันศาลก็ออกหมายจับในแต่ละปีจำนวนมากมาย ก็มีผู้ไปติดตามจับตามคำสั่งของศาลน้อยมาก เห็นได้ว่ามีจุดติดขัดอะไรบางอย่างในกระบวนการทางอาญาบางประการที่พึงต้องแก้ไข

### ปัจจัยที่ 2 ประสิทธิภาพและระยะเวลาของกระบวนการยุติธรรมด้านกฎหมายอาญา

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.58 ซึ่งสูงกว่าคดีแพ่ง แสดงว่ามีความพึงพอใจในความรวดเร็วของคดีอาญามากกว่าคดีแพ่ง แต่คะแนนนี้บ่งชี้ว่าส่วนใหญ่เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

### ปัจจัยที่ 3 ประสิทธิภาพของทัณฑกรรมในการลดอาชญากรรม

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกสอบถามในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.44 แสดงว่าส่วนมากเชื่อว่าระบบทัณฑกรรมไม่ลดอาชญากรรม และเห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** นอกจากที่ปรากฏทางสื่อเป็นครั้งคราวของการพบกิจกรรมต้องห้าม เช่น การค้ายาเสพติด หรือการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ส่งการต่างๆ จากในเรือนขังแล้ว ในปัจจุบันระบบกฎหมายของเราเองยังไม่ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ของขบวนการลงโทษของเราคือจะลงโทษทำไม จะลงโทษเพื่อแก้ไขคนทำผิดให้ดีขึ้น จะแยกคนไม่ดีออกจากสังคมให้สังคมปลอดภัย หรือจะแก้แค้นในการกระทำความผิด ฆ่าคนก็ต้องประหาร เป็นต้น ความรู้สึกสับสนของประชาชนนี้คงเกิดจากกระบวนการต่างๆ เช่น กรณีที่สำรภาพบางอย่างก็จะได้รับการลดโทษ การรอกการกำหนดโทษ การรอลงอาญา การพักโทษ และกรณีที่ผู้ต้องโทษประหารแล้วถูกประหารจริง ในขณะที่ผู้ต้องโทษประหารไม่ถูกประหารแต่ถูกลดโทษจนออกมาอยู่นอกคุกได้ ฯลฯ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้หลายกระบวนการก็ไม่ได้มีการประกาศขั้นตอนหลักเกณฑ์เลย แต่ทุกกระบวนการก็ดำเนินการโดยไม่มี

ส่วนร่วมของพยาน ผู้ให้การในคดีเหล่านั้น ผู้เสียหาย หรือญาติของผู้เสียหายเลย จึงสร้างความไม่เข้าใจ และความขงใจในประสิทธิภาพของระบบทัณฑ์กรรม

#### **ปัจจัยที่ 4** กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ปราศจากความลำเอียง

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกละเมิดในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.25 ต่ำที่สุดของหมวดนี้ แสดงว่าผู้ร่วมรายการส่วนใหญ่เชื่อว่ามี ความลำเอียงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีความลำเอียงซึ่งต้องปรับปรุง

#### **ปัจจัยที่ 5** กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากภาครัฐ

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกละเมิดในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.36 แสดงว่าคนจำนวนมากเชื่อว่าคดีอาญามีการแทรกแซงโดยมิชอบจากภาครัฐ และส่วนใหญ่เห็นว่ายังต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** คะแนนต่ำขนาดนี้ น่าจะสะท้อนความรู้สึกของคนทั่วไปที่เชื่อว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะมีการแทรกแซงจากอิทธิพลอันมิชอบจากรัฐ ในงานสังคมครั้งหนึ่งเคยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมของต่างประเทศถามผู้รายงานว่า เหตุใดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของบ้านเราต้องมีตำรวจติดตามเป็นขบวน เหตุใดตำรวจเหล่านี้ไม่ไปทำงานปราบปรามอาชญากรรม การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลเหนือตำรวจอย่างนี้ ตำรวจเหล่านี้จะกล้าทำคดีที่เกี่ยวข้องกับท่านเหล่านี้ตรงไปตรงมาหรือไม่ การใกล้ชิดกันระหว่างบุคคลในเครื่องแบบกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้จะสร้างมโนภาพขึ้นมาได้ง่ายว่าผู้มีอำนาจภาครัฐมีอิทธิพลเหนือบุคคลในเครื่องแบบ

#### **ปัจจัยที่ 6** กระบวนการที่เป็นธรรม (Due Process) และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา

**ผลสำรวจของ WJP** ผู้ที่ถูกละเมิดในประเทศไทยให้คะแนนรวม 0.35 แสดงว่าส่วนใหญ่เห็นว่าคดีอาญาขาดกระบวนการที่เป็นธรรมและการเคารพสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และต้องปรับปรุง

**ข้อสังเกตของผู้รายงาน** เรื่องที่ฝ่ายสืบสวนสอบสวนและฝ่ายฟ้องคดีไม่แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิที่จะมีทนาย ก็เป็นการไม่เคารพ due process เคยมีการร้องเรียนว่าการนำตัวผู้ต้องหาไปทำแผนประทุษกรรม หรือการนำตัวผู้ต้องหาออกมาแถลงข่าวแสดงผลงานนั้น เป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนเพราะเป็นการทำเสมือนหนึ่งว่าเขาเป็นผู้ทำความผิดแล้วทั้งๆ ที่ศาลยังไม่ได้ตัดสินเลยว่าเขาผิด เรื่องต่างๆ นี้ต้องปรับปรุงแก้ไข



## 9. ความยุติธรรมทางชุมชน

ในบางประเทศมีกระบวนการยุติธรรมทางชุมชนที่ไม่อาศัยกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทางชุมชนนี้มาจาก จารีตประเพณี ศาสนา ระบบระงับข้อพิพาทโดยสังคมนหรือชนเผ่า หรืออาจจะเกิดขึ้นจากการที่ชุมชนนั้นอยู่ห่างไกลจากระบบของความยุติธรรมทางกฎหมาย ในเรื่องนี้จะประเมินจากปัจจัยย่อยเหล่านี้

**ปัจจัยที่ 1** กระบวนการยุติธรรมดังกล่าว มีประสิทธิภาพและทันเวลาเพียงใด

**ปัจจัยที่ 2** ความไม่ลำเอียงและปราศจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอก

**ปัจจัยที่ 3** กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวเคารพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

*ผลสำรวจของ WJP ไม่มีกล่าวถึงในเรื่องนี้*

### สรุป

การแสวงหาพัฒนานิติธรรมนั้น ก็เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน นิติธรรมในสายตาโลกตะวันตกนั้น ไม่ได้มองแต่ข้อเขียนทางตัวบทกฎหมายเท่านั้น เขามองการนำข้อเขียนและตัวบทกฎหมายนั้นมาปฏิบัติใช้บังคับด้วย องค์การ WJP ประเมินผลงานของการนำนิติธรรมมาปฏิบัติและประเมินผลการปฏิบัตินิติธรรมจากความเข้าใจและมุมมองของประชาชนว่าเห็นผลงานเหล่านั้นเพียงใด โดยให้คนในชาตินั้นๆ ลงคะแนนเสียงให้กับนิติธรรมในประเทศของตน

นิติธรรมจะดีเพียงไรหรือไม่นั้น ไม่ได้อยู่ที่ความคิดใจของเราอย่างเดียว ต้องอยู่ที่ว่าในสายตามุมมอง (Perception) ของผู้อื่นด้วย นอกจากสายตามุมมอง (Perception) ของบรรดาชาวโลกแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ สายตามุมมอง (Perception) ของประชาชนผู้ที่เรามุ่งหวังให้ได้รับประโยชน์จากนิติธรรมที่เราต้องการสร้างขึ้น นั่นคือ ประชาชนของเราเอง

เราอาจจะสร้างค่านิยมเรื่องนิติธรรมด้วยการเพิ่มเติมสิ่งที่เราเห็นว่าดีเองก็ได้ แต่เราก็ควรจะมองดูความคิดเห็นของคนอื่นก่อนว่าเขาเห็นว่านิติธรรมเป็นอย่างไร เราอาจจะกล่าวอ้างว่าเรามีระบบกฎหมายมานานถึง 700 ปีเศษแต่น่าเสียดายที่ในประวัติศาสตร์ชาติเรานั้นมีความนิยมในการขีดเขียนจดบันทึกไว้น้อยมาก จนรุ่นหลังจึงไม่มีโอกาสศึกษาจากเรื่องในอดีตได้ ในขณะที่ชาติตะวันตกนิยมการขีดเขียนบันทึกเรื่องราวต่างๆ ไว้ทั้งที่ดีและไม่ดีเป็นพื้นฐานให้คนได้มีโอกาสศึกษาปรับปรุงพัฒนาเรื่องต่างๆ

หวังว่าการนำเรื่องนิติธรรมในความเข้าใจ (Perception) ของ WJP มาเสนอนี้จะมีประโยชน์บ้าง

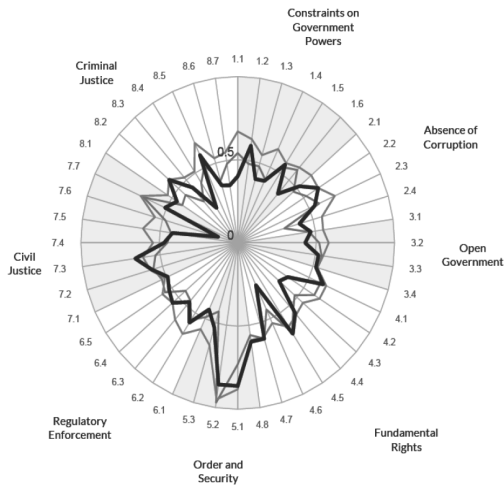
## บรรณานุกรม

- Breay, Claire and Harrison, Julian Editors, 2015, “**Magna Carta: Law, Liberty, Legacy**”,  
The British Library, London
- Danziger, Danny and Gillingham, John, 2004, “**1215 the year of Magna Carta**”,  
Hodder & Stoughton, printed and bound by CPI Group (UK) Ltd, Croyton
- Vincent, Nicholas, 2015, “**Magna Carta: The Foundation of Freedom 1215-2015**”,  
Third Millennium Publishing, London
- World Justice Project, 2015, **World Justice Project Rule of Law Index® 2015**  
[on line], available: <http://www.worldjusticeproject.org> [2016, April 16].  
(สารสนเทศจาก World Wide Web)
- World Justice Project, 2015, **World Justice Project Open Government Index® 2015**  
[on line], available: <http://www.worldjusticeproject.org> [2016, April 16].  
(สารสนเทศจาก World Wide Web)

# เอกสารแนบท้าย

## Thailand

Bangkok, Nonthaburi, Pak Kret  
Region: East Asia & Pacific | Income group: Upper middle income



Overall Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
0.52	11/15	18/31	56/102

Factor	Trend	Factor Score	Regional Rank	Income Rank	Global Rank
Constraints on Government Powers	—	0.46	11/15	24/31	76/102
Absence of Corruption	—	0.52	8/15	7/31	39/102
Open Government	—	0.49	9/15	22/31	68/102
Fundamental Rights	▼	0.5	11/15	23/31	72/102
Order and Security	—	0.75	13/15	14/31	51/102
Regulatory Enforcement	—	0.51	8/15	13/31	47/102
Civil Justice	—	0.46	10/15	26/31	74/102
Criminal Justice	—	0.43	10/15	15/31	53/102

— Thailand — East Asia & Pacific — Upper middle income

▲ Trending up ▼ Trending down ■ Low ■ Medium □ High

### Constraints on Government Powers

1.1 Limits by legislature	0.4
1.2 Limits by judiciary	0.59
1.3 Independent auditing	0.4
1.4 Sanctions for official misconduct	0.41
1.5 Non-governmental checks	0.56
1.6 Lawful transition of power	0.39

### Absence of Corruption

2.1 No corruption in the executive branch	0.52
2.2 No corruption in the judiciary	0.61
2.3 No corruption in the police/military	0.54
2.4 No corruption in the legislature	0.41

### Open Government

3.1 Publicized laws and government data	0.47
3.2 Right to information	0.43
3.3 Civic participation	0.52
3.4 Complaint mechanisms	0.52

### Fundamental Rights

4.1 Equal treatment/no discrimination	0.6
4.2 Right to life and security	0.38
4.3 Due process of law	0.35
4.4 Freedom of expression	0.56
4.5 Freedom of religion	0.65
4.6 Right to privacy	0.28
4.7 Freedom of association	0.6
4.8 Labor rights	0.6

### Order and Security

5.1 Absence of crime	0.86
5.2 Absence of civil conflict	0.86
5.3 Absence of violent redress	0.53

### Regulatory Enforcement

6.1 Effective regulatory enforcement	0.44
6.2 No improper influence	0.57
6.3 No unreasonable delay	0.47
6.4 Respect for due process	0.55
6.5 No expropriation w/out adequate compensation	0.52

### Civil Justice

7.1 Accessibility and affordability	0.49
7.2 No discrimination	0.57
7.3 No corruption	0.66
7.4 No improper gov. influence	0.47
7.5 No unreasonable delay	0.42
7.6 Effective enforcement	0.13
7.7 Impartial and effective ADRs	0.51

### Criminal Justice

8.1 Effective investigations	0.46
8.2 Timely and effective adjudication	0.58
8.3 Effective correctional system	0.44
8.4 No discrimination	0.25
8.5 No corruption	0.58
8.6 No improper gov. influence	0.36
8.7 Due process of law	0.35

# Globalisation and the New Challenges in International Politics: An Introductory Remark on Interregional Cooperation

---

*Nitikon Jirathitikankit\**

This article based upon the idea that international politics in 21<sup>st</sup> Century illustrates a causal relationship between globalisation, regionalism, and the new challenges. However, this context regards the emergence of the new challenges as *'the dark side of globalisation'*, in which globalisation births new transnational threats.<sup>1</sup> The phenomenon has also lent power to non-state actors, who can be regarded as both bearers of a collective new response to international issues and agents of new threats. However, this context focuses on the reality of regional organisations as a collective attack on threat in that individual states and national mechanisms can no longer effectively respond to the new threats of the era. Thus, regional organisations have become a significant component of the modern international systems.

As an example for introductory remark on international cooperation, this article focuses on the role of the European Union (EU) and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in security governance, who are significant regional organisations that provide collective responses to new challenges. Although both organisations have similarly experienced the new challenges such as indigenous terrorism and had

---

\* B.Pol.Sc. (2<sup>nd</sup> Class Hons), Naresuan University; LL.B., Sukhothai Thammarat Open University; MA in Government, Thammasat University; MA (with Merit) in Security and Justice, University of Leeds, UK. (Thai Government Scholarship); Academic Officer of the Constitutional Court.

<sup>1</sup> Heine, J. and Thakur, R. 2011. Introduction: Globalisation and transnational uncivil society. In: Heine, J. and Thakur, R. eds. **The dark side of globalisation**. New York: United Nations University Press, pp. 1 – 16; Beck, U. 2005. **Risk Society Towards a New Modernity**. London: SAGE.

attempted to initiate cooperation among members to fight against it, the emergence of new threats in 21<sup>st</sup> Century has significantly encouraged the EU and ASEAN to position counter-terrorism as a priority of security policies and reconsider their measures.<sup>2</sup> However, cooperation to addressing the new challenges in 21<sup>st</sup> Century illustrates an asymmetric cooperation instead of effective cooperation, which requires an improvement in the future.

## New Security Challenges and the Dark Side of Globalisation

This section briefly describes the negative impact of globalisation as causing the emergence of new security challenges of the new Century and facilitating their transnational spread. Although states have sought more cooperative means of addressing common enemies through using regionalism – also facilitated by globalisation<sup>3</sup> – globalisation has also promoted the cross-border operations of organised crime and terrorist groups in its support of transportation and technology exchanges.<sup>4</sup> Moreover, modern societies dependent on electronic technologies have become more vulnerable to transnational threats for instance cyber-terrorism.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> De Castro, R.C. 2004. Addressing International Terrorism in Southeast Asia: A Matter of Strategic or Functional Approach? **Contemporary Southeast Asia**, 26 (2), p. 204; Chevallier-Govers, C. 2012. Antiterrorism Cooperation between the EU and ASEAN. **European Foreign Affairs Review**, 17 (1), pp. 136–138; Floriatella, A.P. 2013. Are non-traditional security challenges leading regional organizations towards greater convergence? The EU and ASEAN security systems in comparative perspective. **Asia Europe Journal**, 11, pp. 29–32.

<sup>3</sup> Wunderlich, J. 2007. **Regionalism, Globalisation and International Order Europe and Southeast Asia**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, p. 165; Heine, J. and Thakur, R. Ibid., p. 12; Breslin, S. 2013. Regions and Regionalism in World Politics. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. **Issues in 21<sup>st</sup> Century World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 70; Börzel, T.A. 2016. Theorizing Regionalism Cooperation, Integration, and Governance. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, p. 45.

<sup>4</sup> Williams, P. 1994. Transnational criminal organizations and international security. **Survival**, 36 (1), p. 97; Cha, V.D. 2000. Globalisation and the study of international security. **Journal of Peace Research**, 37 (3), p. 392.

<sup>5</sup> Laqueur, W. 1996. Postmodern Terrorism. **Foreign Affairs**, 75 (5), p. 35; Wunderlich, J. Ibid., p. 165.

The consequences of these new threats are not limited to a specific area, but have taken on the ‘borderless’ and ‘porosity’ features of the globalised world.<sup>6</sup>

Globalisation has a positive impact on global economic prosperity through transnational trade and investment.<sup>7</sup> However, it has also had a negative impact on the world, which Heine and Thakur have called ‘*the dark side of globalisation*’<sup>8</sup>. The United Nations Development Programme (UNDP) recently reported that the greatest risks undermining the global community are epidemics, emerging health risks, economic and financial crises, and food and energy insecurity.<sup>9</sup> Beck argued that modern developments had negative consequences, including risks and hazards without limits of time and space.<sup>10</sup> These risks present challenges to the traditional concept of security, which commonly focuses on interstate conflict.<sup>11</sup>

Globalisation has therefore affected the concept of traditional security, as insecurity can now be ushered in from social and economic dimensions through a variety of non-traditional challenges such as environment degradation linked to intrastate conflict, the spread of insurgency and weapons, communicable disease, and poverty.<sup>12</sup> Similarly, Beeson and Bisley mentioned that new security challenges

---

<sup>6</sup> Booth, K. 1998. Conclusion: security within global transformation? In: Booth, K. ed. **Statecraft and Security: The Cold War and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press; Beck, U. Ibid.; Lee, J.S. 2008. The European Union as a Global Actor in International Security: Asian Perspective. In: Seidelmann, R. and Vasilache, A. eds. **European Union and Asia A Dialogue on Regionalism and Interregional Cooperation**. Munich: Nomos; Heine, J. and Thakur, R. Ibid.

<sup>7</sup> Kirchner, E.J. 2007b. European Union the European Security Strategy versus national preferences. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. **Global Security Governance Competing perception of security in the 21<sup>st</sup> Century**. London: Routledge, p. 114.

<sup>8</sup> Heine, J. and Thakur, R. Ibid., p. 2.

<sup>9</sup> UNDP. 2015. **Human Development Report 2015**. New York: PBM Graphics, p. 5.

<sup>10</sup> Beck, U. Ibid., p. 2.

<sup>11</sup> Walt, S.M. 1991. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, 35 (2), p. 211; Newman, E. 2013. New Forms of Security and the Challenge for Human Security. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. Ibid., p. 136.

<sup>12</sup> Newman, E. Ibid., p. 139.

come from issues such as communicable diseases, transnational organised crime, and transnational political movements that particularly use terrorist methods.<sup>13</sup> Kirchner and Sperling highlighted that post-Cold War threats do not fit into the scope of traditional concerns over territorial integrity, defence, and deterrence.<sup>14</sup> Instead, new threats can be categorised into twelve types, including biological/chemical attack, nuclear attack, criminalisation of the economy, narcotics trafficking, ethnic conflict, macroeconomic destabilisation, general environmental threat, specific environmental threat, cyber warfare against commercial structures, cyber warfare against defence structures, terrorism against state structures, and migratory pressures.<sup>15</sup>

These new security threats illustrate that state is no longer the only agent or target of new threats.<sup>16</sup> Non-state actors also play more important roles as agents of insecurity that are more complex and diverse than those in traditional military conflicts.<sup>17</sup> For example, state is an agent of cyber warfare against state and nuclear attack, whereas ethnic factionalism, cyber warfare and cyber-terrorism can be perpetrated by non-state actors. While the target of threats can be both state and society, they generally aim to undermine cohesion among social members rather than undermine state power.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Beeson, M. and Bisley, N. 2013. Issues in 21st Century World Politics: An Introduction. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. *Ibid.*, p. 2.

<sup>14</sup> Kirchner, E. and Sperling, J. 2002. The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence. **European Foreign Affairs Review**, 7, p. 425.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 434.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 424, 446.

<sup>17</sup> Williams, P. *Ibid.*, p. 106; Kirchner, E. and Sperling, J. *Ibid.*, p. 432; Rüländ, J. 2005. The Nature of Southeast Asian Security Challenges. **Security Dialogue**, 36 (4), pp. 551-552.

<sup>18</sup> Kirchner, E. and Sperling, J. *Ibid.*, p. 432; Kirchner, E.J. 2007a. Regional and global security Changing threats and Institutional responses. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. *Ibid.*, p. 5.



Moreover, the consequence of new 21<sup>st</sup> Century threats is not restricted to specific areas, due partly to the more porous nature of state borders from the impact of globalisation.<sup>19</sup> Accordingly, criminal and terrorist activities can travel more easily over short distances through the improvement of transportation and communication technologies.<sup>20</sup> As Cha suggested, globalisation has essentially driven the development of technology and information, and it has also promoted the production of weapons. All of these components facilitate organised crime being perpetrated transnationally.<sup>21</sup>

Rees mentioned that threats tend to be recognised as transnational in nature, and state actors cannot cope with them unilaterally.<sup>22</sup> Kacowicz and Press-Barnathan further described the new threats, such as transnational crime, narcotic and human trafficking, and terrorism, as having an ‘intermestic’ nature (the combination of domestic and international).<sup>23</sup> Thus, the consequences of new threats have been broadened beyond both national boundaries and the abilities of state mechanisms. Consequently, protecting national territories and sovereignty is no longer the main priority of national security agendas.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Lee, J.S. Ibid., p. 245.

<sup>20</sup> Kirchner, E.J. 2007b. Ibid., p. 114; Sperling, J. 2007. Regional or global security cooperation? The vertices of conflict and interstices of cooperation. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. Ibid., p. 264; Phillips, A. 2013. Transnational Terrorism. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. Ibid., p. 121.

<sup>21</sup> Cha, V.D. Ibid., p. 393.

<sup>22</sup> Rees, N. 2010. EU and ASEAN: Issues of regional security. *International Politics*, 47 (3/4), p. 406.

<sup>23</sup> Kacowicz, A.M. and Press-Barnathan, G. 2016. Regional Security Governance. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. Ibid., p. 301.

<sup>24</sup> Kirchner, E.J. 2007a, Ibid., p. 4.

For example, societies have become more vulnerable because they are more dependent on advanced technologies, which facilitate the movement of terrorist groups from traditional warfare in domestic space to new forms of terrorism (such as cyber-terrorism) that operate without limits of time or space.<sup>25</sup> In fact, terrorist groups such as Al-Qaeda have transnational features in their mobilisation of resources, choice of targets, and scope of political ambitions.<sup>26</sup> Since the complexity of new threats exceeds the capacity of states, the tools provided by the state in terms of enforcement and containment are gradually ineffective.<sup>27</sup> Likewise, states perceive that new security challenges can be manageable through regional and international cooperation.<sup>28</sup> States have, thus, begun to search for more cooperative means rather than using only national instruments to address new threats.<sup>29</sup>

It can therefore be concluded that the impact of globalisation facilitates new more complex threats and magnifies the consequences of such threats beyond national boundaries and state capabilities to address them. Both powerful and developing states have confronted new threats, which they are unable to resolve unilaterally. As Nye pointed out, while both traditional military and economic means are ineffective to tackle the problem of new threat, ‘no great power would be able to solve it alone’.<sup>30</sup> Thus, pursuing regional and international cooperation has therefore become a significant trend in addressing non-traditional challenges in a globalised world.

---

<sup>25</sup> Laqueur, W. Ibid., p. 35; Kirchner, E.J. and Sperling, J. Ibid., p. 446; Kirchner, E.J. 2007b, Ibid., p. 113.

<sup>26</sup> Phillips, A. Ibid., p. 121.

<sup>27</sup> Kirchner, E.J. 2007a. Ibid., p. 9.

<sup>28</sup> Cha, V.D. Ibid., p. 400; Sperling, J. Ibid., p. 264; Kacowicz, A.M. and Press-Barnathan, G. Ibid., p. 300.

<sup>29</sup> Wunderlich, J. Ibid., p. 165; Douglas, J. 2016. Transnational Threats in Southeast Asia. **The Diplomat**. [Online]. 2 November. [Accessed 14 June 2017]. Available from: <http://thediplomat.com/2016/11/transnational-threats-in-southeastasia/?allpages=yes&print=yes>

<sup>30</sup> Nye, J.S. 1999. Refining the National Interest. **Foreign Affairs**, 4, pp. 22 – 35.

## Regionalism as a Collective Response to the New Threats

The difficulties in addressing new threats of the new Century have required states to seek regional and international cooperation. Indeed, national governments are unable to perform their basic responsibilities in maintaining national sovereignty and simultaneously protect citizens from such threats.<sup>31</sup> Although globalisation has a significant impact on the emergence of new threats, it has also enhanced the significance of regionalism. Some literatures, such as Langenhove and Scaramagli, indicated that regional integration is regarded as a significant response to globalisation<sup>32</sup>, while Heine and Thakur acknowledged regionalism is a collective means among states of responding to new threats.<sup>33</sup> Similarly, Wunderlich highlighted that globalisation has increased the challenging issues that need to be solved cooperatively, and globalisation and regionalism are complementary to each other. This section, thus, aims to delineate the impact of globalisation on enhancing the importance of regionalism.<sup>34</sup>

As Börzel has suggested, globalisation is regarded as a significant external driver for regionalism (especially in economic dimensions), since it has increased transnational mobility for trade and investment through regional cooperation and integration.<sup>35</sup> Buzan further suggested that a combination of increasing population and increasing technological, organisational, and financial capabilities have provoked a rising density in interactions and incentive for cooperation.<sup>36</sup> Such changes have eroded state capability of exercising power.<sup>37</sup> Although many regional organisations,

---

<sup>31</sup> Cha, V.D. Ibid., p. 394; Rees, N. Ibid, p. 412; Breslin, S. Ibid., p. 75.

<sup>32</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. 2011. Regional integration as a response to globalisation. In: Heine, J. and Thakur, R. eds. Ibid., pp. 191 – 207.

<sup>33</sup> Heine, J. and Thakur, R. Ibid., p. 12.

<sup>34</sup> Wunderlich, J. Ibid., pp. 164-165.

<sup>35</sup> Börzel, T.A. Ibid., pp. 44 – 46.

<sup>36</sup> Buzan, B. 1991a. **People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era.** 2<sup>nd</sup> edition. New York : Harvester Wheatsheaf, p. 151.

<sup>37</sup> Booth, K. Ibid., pp. 338 – 355.

particularly outside of Europe, first aspired to form trade and economic integrations, they have shifted their concerns to new issues regarding external and internal security. Some examples of this include instance nuclear proliferation, territorial disputes, political instability, illegal migration, and counter-terrorism.<sup>38</sup> In some regions such as Africa, Latin America, and Asia – regardless of whether nations involved are democratic – regional cooperation and integration serve as a way to control, manage, and prevent regional conflict and new threats. Regionalism has therefore functioned as individual states transferring their responsibilities to a collective effort with the aim of settling internal conflict and securing peace among states within regions.<sup>39</sup>

Seeking cooperation beyond the national level provides an effective means for solving new sources of insecurity.<sup>40</sup> By producing effective rules and mechanisms that make negotiation less costly and more tractable, Breslin suggested that regionalism is an attractive and effective response to the new threats due to national solutions alone being unable to address transnational problems and global solutions being inappropriate.<sup>41</sup> However, ineffective national mechanisms are not adequate to inspire cooperation. Instead, it is more common for a group of states to cooperate by identifying a common threat.<sup>42</sup> As Krahnemann similarly suggested, since the end of the Cold War, governments in the West and East recognised a common threat for prospective cooperation.<sup>43</sup> Thus, states might choose regionalism as a collective means of protecting national interests when they are facing common problems such as transnational illegal activities.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Acharya, A. 2016. Regionalism beyond EU-Centrism. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. *Ibid.*, p. 124; Börzel, T.A. *Ibid.*, p. 49.

<sup>39</sup> Heine, J. and Thakur, R. *Ibid.*, p. 12; Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 191; Börzel, T.A. *Ibid.*, p. 46.

<sup>40</sup> Cha, V.D. *Ibid.*, p. 394; Floristella, A.P. *Ibid.*, p. 22.

<sup>41</sup> Breslin, S. *Ibid.*, pp. 69-75.

<sup>42</sup> Buzan, B. *Ibid.*, pp. 193-194.

<sup>43</sup> Krahnemann, E. 2003. Conceptualizing Security Governance. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 38 (1), p. 16.

<sup>44</sup> De Castro, R.C. *Ibid.*; Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 191; Breslin, S. *Ibid.*, p. 70.

According to Wunderlich, regionalism has been regarded as one layer of multilayer global governance that is located between the national and global level.<sup>45</sup> The transnational nature of new threats and increasing motivation of individual states to create regional institutions therefore lead to the establishment of regional organisations.<sup>46</sup> Although most regional organisations were first established as multi-purposed organisations, security governance has been increasingly implemented in both security-focused organisations, such as the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and in multi-purposed organisations such as the EU and ASEAN.<sup>47</sup> Consequently, such regional organisations could be regarded as ‘security communities’ and ‘security networks.’

A security community is described as a group or region of states that related together without the use of military force as a means of solving conflict.<sup>48</sup> Adler identified that regional cooperation between states, which were once inter-subjective understandings, shared ideas, and common identities have tended to become security communities.<sup>49</sup> These communities can be categorised into two forms: ‘amalgamated security community’ and ‘pluralistic security community’. Arguably, most regional organisations, especially the EU, fall into a form of pluralistic security community, in which sovereign states are integrated to maintain ‘dependable expectations of peaceful change’.

---

<sup>45</sup> Wunderlich, J. *Ibid.*, p. 161.

<sup>46</sup> Jetschke, A. and Katada, S.N. 2016. Asia. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. *Ibid.*, p. 230.

<sup>47</sup> Kacowicz, A.M. and Press-Banathan, G. *Ibid.*, p. 300.

<sup>48</sup> Buzan, B. 1991b. New patterns of global security in the twenty-first century. *International Affairs*, 67 (3), p. 436; Krahnemann, E. *Ibid.*, p. 8; Börzel, T.A. *Ibid.*, p. 46.

<sup>49</sup> Adler, E. 1997. Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. *Millennium: Journal of International Studies*, 26 (2), p. 255.

The current number of documented regional security organisations and agreements around the world has reached 21. Some examples include the Economic Community of West African States (ECOWAS) and the African Union (AU) in Africa, the Organisation of American States (OAS) and Mercosur (composed 5 sovereign states: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela) in the Americas, ASEAN and the East Asian Summit (EAS) in Asia, NATO and the EU in Europe, the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) in Eurasia, and the League of Arab States (LAS) in the Middle East.<sup>50</sup> However, measuring these regional organisations by factors such as depth of trust among member states and degree of institutionalisation, not all of them could be regarded as a ‘security community, or a pluralistic security community.’<sup>51</sup>

Unlike security communities, regional organisations can be described as ‘security networks’. Dupont defined the regional organisation as ‘a set of institutional, organisational, communal or individual agents or nodes that are interconnected in order to authorise and/or provide security to the benefit of internal and external stakeholders’.<sup>52</sup> These networks are commonly used by agents to create a pooling of resources and distribution of responsibilities to address threats. Dupont further explained that security networks could be categorised into different levels, namely local, institutional, international, and informational. Different networks have different characteristics, but are linked to each other by inter-networks, which significantly impact security governance.<sup>53</sup> Thus, security networks have gradually become a key element in global security governance.

It might be argued that while new threats have been strengthened by globalisation, regional organisations played a significant role in responding to such threats.<sup>54</sup> However, regional organisations have functioned as more complex actors than merely reacting with a simple collective response. The complexity of regional

---

<sup>50</sup> Kacowicz, A.M. and Press-Barnathan, G. *Ibid.*, pp. 297, 315-316.

<sup>51</sup> Adler, E. *Ibid.*, pp. 255-256.

<sup>52</sup> Dupont, B. 2004. Security in the Age of Networks. *Policing and Society*, 14 (1), pp. 78-79.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>54</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 205; Kacowicz, A.M. and Press-Barnathan, G. *Ibid.*, p. 307.

organisations might be demonstrated through the idea of security communities and networks, as they are represented either as a layer of, a part of, or a level of multilayer global security governance. It might be argued, however, that regional organisations, especially in security governance, have a common objective that intends to create a global security community which is comprised of various networks of security provided by each region.<sup>55</sup> Although each regional organisation has an intention to cooperate with others in specific issues in order to expand its cooperation, such cooperation is an asymmetric cooperation. Each region is somewhat different in terms of its normative ideas, structures, capabilities, and security governance.<sup>56</sup> However, the next section briefly describes the two notable regional organisations, the EU and ASEAN, which can be called security communities in Europe and Southeast Asia.

### **The Role of the EU and ASEAN in Security Governance**

On one hand, regional organisations can be regarded as the evolution of regional integration to respond to the growth of new international threats.<sup>57</sup> Acharya suggested that although most regional integrations have arguably emulated a model of European integration, each region has its own objectives and approaches for its integration.<sup>58</sup> Yet, the common objective has partly encouraged states to integrate with others for collective action.<sup>59</sup> This section briefly delineates the significance of the EU and ASEAN that, like other regional organisations that have been impacted by globalisation, emerged as security communities in Europe and Southeast Asia.

According to Murray, European cooperation is intended to create formal institutions and legal norms, whereas the regionalism of Southeast Asia has focused essentially on informal interactions and the growth of economic transactions.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Ruggie, J.G. 1992. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46 (3), p. 569; Chevallier-Govers, C. *Ibid.*, p. 138; Breslin, S. *Ibid.*

<sup>56</sup> Chevallier-Govers, C. *Ibid.*, pp. 154-155.

<sup>57</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 196.

<sup>58</sup> Acharya, A. *Ibid.*, p. 116.

<sup>59</sup> Murray, P. 2010. East Asian Regionalism and EU Studies. *European Integration*, 32 (6), p. 611.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 610



Thus, the former is motivated to control nationalism and limit national sovereignty with democratic fundamental principles, while the latter has encouraged nationalism and preserving sovereignty in order to oppose western colonialism.<sup>61</sup> It is notable that the establishment of European Economic Community (EEC) in 1957 was based essentially on economic integration to create a common market for economic prosperity among members. Meanwhile, the primary objective behind the establishment of ASEAN in 1967 was preventing communism and containing intra-regional conflict.<sup>62</sup> Although the purposes for integration of both regional organisations were different, they are now characterised by some common objectives in responding to similar transnational challenges in the modern world.<sup>63</sup>

Adler further argued that the EU has illustrated itself as a strong pluralistic security community, while ASEAN will become such a community in the future.<sup>64</sup> Conversely, Wunderlich stated that both organisations have acted as a significant security community for their members. The EU, with strong supranational institutional and legal frameworks, has represented itself as a security community of European peace and stability. Meanwhile, ASEAN has been denoted by its members as an essential means of protecting the independence of member states, who face internal communist and ethnic threats.<sup>65</sup> The EU and ASEAN are therefore regarded as collective responses to new threats arising from the globalisation process and geopolitical changes, and both organisations have been promoters of peace for their respective regions.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Acharya, A. Ibid., p. 115; Palmujoki, E. 1997. EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas. *Contemporary Southeast Asia*, 19 (3), p. 270.

<sup>62</sup> Chevallier-Govers, C. Ibid., p. 136; Wunderlich, J. Ibid., pp. 59, 77.

<sup>63</sup> Murray, P. Ibid., p. 611; Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. Ibid., p. 204; Börzel, T.A. Ibid., pp. 43-44.

<sup>64</sup> Adler, E. Ibid., p. 256.

<sup>65</sup> Wunderlich, J. 2012. The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness. *Journal of Common Market Studies*, 50 (4), p. 659.

<sup>66</sup> Wunderlich, J. 2007, Ibid., p. 161; Wunderlich, J. 2012, Ibid., pp. 657-658.

The EU and ASEAN could also be regarded as security networks at the regional level, comprised of national agencies from different areas such as judiciaries, polices, and intelligences with instant abilities to share and access information stored in various nodes.<sup>67</sup> Although both organisations are primarily responsible for protecting their citizens, they have increasingly expanded their external relations with other actors in order to promote security beyond their borders.<sup>68</sup> As for the perception of new threats, both organisations have focused on non-traditional threats, which are transnational in nature and unable to be addressed unilaterally by individual states or organisation.<sup>69</sup> In its European Security Strategy (ESS), the EU has identified new threats, including transnational terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction (WMD), regional conflicts, state failures, and organised crime. Meanwhile, ASEAN, through the ASEAN Defense Ministerial Meeting (ADMM) and the ASEAN Regional Forum (ARF) identified threats that include terrorism, drug trafficking, organised crime, money laundering, migration, natural disasters, and economic crisis.<sup>70</sup>

Focusing on terrorism as the significant challenge in modern global politics, for example, although each region has its own historical concerns regarding terrorism, the key catalyst for changing their common perception of threat and encouraging security cooperation among member states is arguably ‘the 9/11 terrorist attacks’.<sup>71</sup> Transnational terrorism has therefore become the most significant threat for both organisations and the whole world and requires more intensive cooperation for addressing such threat, albeit each organisation has its own mechanisms for responding.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Dupont, B. *Ibid.*, pp. 80–82.

<sup>68</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 204.

<sup>69</sup> Rees, N. *Ibid.*, p. 406.

<sup>70</sup> Murray, P. *Ibid.*, p. 407.

<sup>71</sup> Rees, N. *Ibid.*, pp. 409–411.

<sup>72</sup> Kirchner, E.J. 2007a, p. 18; Kirchner, E.J. 2007b, p. 119; Sperling, J. *Ibid.*, p. 265; Rees, N. *Ibid.*, p. 409; Breslin, S. *Ibid.*, p. 76; Monar, J. 2014. EU internal security governance: the case of counterterrorism. *European Security*, 23 (2), pp. 196-200.

Most regional organisations have increasingly developed security-related cooperations to face significant threats such as transnational terrorism.<sup>73</sup> The EU acknowledges that cooperation with others is a feasible way to tackle terrorism effectively, and it thus integrates counter-terrorism into all aspects of its foreign policies.<sup>74</sup> ASEAN, comprised of weak states with limited institutional capacities, finds it very difficult to cope with such threats individually. Cooperation and international support are therefore significant for ASEAN's member countries.<sup>75</sup>

Interregional cooperation between the EU and ASEAN, regarded as the world oldest interregional cooperation, was formally established in 1972.<sup>76</sup> At the 14<sup>th</sup> ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM) in 2003, both organisations adopted a 'Joint Declaration on Co-operation to Combat Terrorism' to intensify their cooperation in the fight against terrorism after the 9/11 terrorist attacks.<sup>77</sup> EU-ASEAN cooperation on counter-terrorism might be arguably regarded as an effort to create part of a global security community, albeit such collaboration might illustrate asymmetric cooperation due to the differences in competencies of each organisation in addressing terrorism.<sup>78</sup> Hence, merely a common threat perception mutually determined by both organisations might not be adequate to enhance strong cooperation between the EU and ASEAN, and the differences in the organisations are also a significant obstacle to expanding the security network.

---

<sup>73</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 197.

<sup>74</sup> Kirchner, E.J. 2007b, p. 131; Chevallier-Govers, C. *Ibid.*, p. 135.

<sup>75</sup> Maier-Knapp, N. 2011. Regional and interregional integrative dynamics of ASEAN and EU in response to the avian influenza. *Asia Europe Journal*, 8; Rees, N. *Ibid.*, p. 407.

<sup>76</sup> Hoffmann, A.R. 2016. Inter- and Transregionalism. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. *Ibid.*, p. 613.

<sup>77</sup> Chevallier-Govers, C. *Ibid.*, p. 148.

<sup>78</sup> Rees, N. *Ibid.*, pp. 413–415; Chevallier-Govers, C. *Ibid.*, pp. 154–155.

## Conclusion

Globalisation has complicated the world in the new 21<sup>st</sup> Century with varieties of non-state actors and non-traditional challenges. The phenomenon has given rise to new more sophisticated threats. These new threats have operated transnationally through the development of advanced technologies and transportation, which have impacted the globe on massive scale beyond national boundaries and capabilities of individual states.<sup>79</sup>

Rather than traditional states, non-state actors – especially regional organisations – have emerged and have gradually become more significant in the new global politics. Since addressing the new challenges with a common perception requires cooperation among states for collective rather than unilateral responses, regional organisations are a feasible approach to such demands.<sup>80</sup> These cooperations have been encouraged by the impact of the September Tragedy. As an example for introductory remark on interregional cooperation, the new threat perception and reconsideration of the EU and ASEAN of their counter-terrorism agendas have illustrated that while terrorism is not a new phenomenon for both regions; it has become more intractable, and can no longer be addressed using only unilateral means.<sup>81</sup> Such new threats are regarded as the new challenges to the whole world and would be unpredictably affected as Nye mentioned, ‘no great power would be able to solve it alone’.<sup>82</sup> Thus, interregional cooperation between the EU and ASEAN has been a prudent way to solve problems, albeit there have been asymmetric cooperations which require further improvements in the future.

---

<sup>79</sup> Williams, P. *Ibid.*, p. 106; Kirchner, E. and Sperling, J. *Ibid.*, p. 432.

<sup>80</sup> Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. *Ibid.*, p. 204.

<sup>81</sup> Tsoukala, A. 2008. Defining the terrorist threat in the post-September 11 era. In: Bigo, D. and Tsoukala, A. eds. **Terror, insecurity and liberty : illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. New York: Routledge, pp. 49 – 99.

<sup>82</sup> Nye, J.S. *Ibid.*

## References

- Acharya, A. 2016. Regionalism beyond EU-Centrism. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press pp. 109 – 130.
- Adler, E. 1997. Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. **Millennium: Journal of International Studies**, 26 (2), pp. 249 – 277.
- Beck, U. 2005. **Risk Society Towards a New Modernity**. London: SAGE.
- Beeson, M. and Bisley, N. 2013. Issues in 21st Century World Politics: An Introduction. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. **Issues in 21<sup>st</sup> Century World Politics**. 2<sup>nd</sup> Edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1 – 29.
- Booth, K. 1998. Conclusion: security within global transformation? In: Booth, K. ed. **Statecraft and Security: The Cold War and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 338 – 355.
- Börzel, T.A. 2016. Theorizing Regionalism Cooperation, Integration, and Governance. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, pp. 41 – 63.
- Breslin, S. 2013. Regions and Regionalism in World Politics. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. **Issues in 21<sup>st</sup> Century World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 60 – 79.
- Buzan, B. 1991a. **People, states, and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. 2<sup>nd</sup> Edition. New York : Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B. 1991b. New patterns of global security in the twenty-first century. **International Affairs**, 67 (3), pp. 431 – 451.
- Cha, V.D. 2000. Globalisation and the study of international security. **Journal of Peace Research**, 37 (3), pp. 391 – 403.
- Chevallier-Govers, C. 2012. Antiterrorism Cooperation between the EU and ASEAN. **European Foreign Affairs Review**, 17 (1), pp. 133 – 156.
- De Castro, R.C. 2004. Addressing International Terrorism in Southeast Asia: A Matter of Strategic or Functional Approach? **Contemporary Southeast Asia**, 26 (2), pp. 193 – 217.

- Douglas, J. 2016. Transnational Threats in Southeast Asia. **The Diplomat**. [Online]. 2 November. [Accessed 14 June 2017]. Available from: <http://thediplomat.com/2016/11/transnational-threats-in-southeastasia/?allpages=yes&print=yes>
- Dupont, B. 2004. Security in the Age of Networks. **Policing and Society**, 14 (1), pp. 76 – 91.
- Floriatella, A.P. 2013. Are non-traditional security challenges leading regional organizations towards greater convergence? The EU and ASEAN security systems in comparative perspective. **Asia Europe Journal**, 11, pp. 21 – 38.
- Heine, J. and Thakur, R. 2011. Introduction: Globalisation and transnational uncivil society. In: Heine, J. and Thakur, R. eds. **The dark side of globalisation**. New York: United Nations University Press, pp. 1 – 16.
- Hoffmann, A.R. 2016. Inter- and Transregionalism. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, pp. 600 – 618.
- Jetschke, A. and Katada, S.N. 2016. Asia. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, pp. 225 – 242.
- Kacowicz, A.M. and Press-Barnathan, G. 2016. Regional Security Governance. In: Börzel, T.A. and Risse, T. eds. **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, pp. 297 – 322.
- Kirchner, E.J. 2007a. Regional and global security Changing threats and Institutional responses. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. **Global Security Governance competing perception of security in the 21<sup>st</sup> Century**. London: Routledge, pp. 3 – 22.
- Kirchner, E.J. 2007b. European Union The European Security Strategy versus national preferences. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. **Global Security Governance Competing perception of security in the 21<sup>st</sup> Century**. London: Routledge, pp. 113 – 133.
- Kirchner, E. and Sperling, J. 2002. The New Security Threats in Europe: Theory and Evidence. **European Foreign Affairs Review**, 7, pp. 423 – 452.

- Krahmann, E. 2003. Conceptualizing Security Governance. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 38 (1), pp. 5 – 26.
- Langenhove, L.V. and Scaramagli, T. 2011. Regional integration as a response to globalisation. In: Heine, J. and Thakur, R. eds. **The dark side of globalisation**. New York: United Nations University Press, pp. 191 – 207.
- Laqueur, W. 1996. Postmodern Terrorism. *Foreign Affairs*, 75 (5), pp. 24 – 37.
- Lee, J.S. 2008. The European Union as a Global Actor in International Security: Asian Perspective. In: Seidelmann, R. and Vasilache, A. eds. **European Union and Asia A Dialogue on Regionalism and Interregional Cooperation**. Munich: Nomos, pp. 239 – 253.
- Maier-Knapp, N. 2011. Regional and interregional integrative dynamics of ASEAN and EU in response to the avian influenza. *Asia Europe Journal*, 8, pp. 541 – 554.
- Monar, J. 2014. EU internal security governance: the case of counterterrorism. *European Security*, 23 (2), pp. 195 – 209.
- Murray, P. 2010. East Asian Regionalism and EU Studies. *European Integration*, 32 (6), pp. 597 – 616.
- Newman, E. 2013. New Forms of Security and the Challenge for Human Security. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. **Issues in 21<sup>st</sup> Century World Politics**. 2<sup>nd</sup> edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 135 – 148.
- Nye, J.S. 1999. Refining the National Interest. *Foreign Affairs*, 4, pp. 22 – 35.
- Palmujoki, E. 1997. EU-ASEAN Relations: Reconciling Two Different Agendas. *Contemporary Southeast Asia*, 19 (3), pp. 269 – 285.
- Phillips, A. 2013. Transnational Terrorism. In: Beeson, M. and Bisley, N. eds. **Issues in 21<sup>st</sup> Century World Politics**. Basingstoke: Palgrave Macmilan, pp. 120 – 134.
- Rees, N. 2010. EU and ASEAN: Issues of regional security. *International Politics*, 47 (3/4), pp. 402 – 418.
- Ruggie, J.G. 1992. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46 (3), pp. 561 – 598.
- Rüland, J. 2005. The Nature of Southeast Asian Security Challenges. *Security Dialogue*, 36 (4), pp. 545 – 563.



- Sperling, J. 2007. Regional or global security cooperation? The vertices of conflict and interstices of cooperation. In: Kirchner, E.J. and Sperling, J. eds. **Global Security Governance Competing perception of security in the 21<sup>st</sup> Century**. London: Routledge, pp. 263 – 286.
- Tsoukala, A. 2008. Defining the terrorist threat in the post-September 11 era. In: Bigo, D. and Tsoukala, A. eds. **Terror, insecurity and liberty : illiberal practices of liberal regimes after 9/11**. New York: Routledge, pp. 49 – 99.
- United Nations Development Programme (UNDP) . 2015. **Human Development Report 2015**. New York: PBM Graphics.
- Walt, S.M. 1991. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, 35 (2), pp. 211-239.
- Williams, P. 1994. Transnational criminal organizations and international security. **Survival**, 36 (1), pp. 96 – 113.
- Wunderlich, J. 2007. **Regionalism, Globalisation and International Order Europe and Southeast Asia**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Wunderlich, J. 2012. The EU an Actor Sui Generis? A Comparison of EU and ASEAN Actorness. **Journal of Common Market Studies**, 50 (4), pp. 653 – 669.

## 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 ตามกำหนดหวังระยะเวลา 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. รูปแบบการอ้างอิงบทความทางวิชาการให้อ้างอิงในเนื้อเรื่องเป็นรูปแบบของการใส่เชิงอรรถตัวเลข ดังนี้

ภาษาไทย ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์//หน้าที่อ้างอิง//  
ภาษาอังกฤษ ชื่อ-สกุล//ชื่อเรื่อง//ครั้งที่พิมพ์//เมืองที่พิมพ์//ผู้พิมพ์//ปีที่พิมพ์.

4. เงื่อนไขการรับบทความและการนำลงพิมพ์ มีดังนี้

(1) บทความทางวิชาการที่นำเสนอต้องไม่เคยลงพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน และ ไม่อยู่ระหว่างการเสนอขอลงพิมพ์ในสิ่งสิ่งพิมพ์ใดๆ

(2) บทความทางวิชาการที่ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องผ่านการตรวจสอบและประเมินคุณภาพความสมบูรณ์ของเนื้อหาโดยคณะกรรมการพิจารณาเผยแพร่ บทความวิชาการทางสิ่งสิ่งพิมพ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 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](http://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 19 เล่มที่ 57 เดือนกันยายน - ธันวาคม พ.ศ.2560

### ที่ปรึกษา

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

### บรรณาธิการ

นายเชาวนะ ไตรมาศ

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์

พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์

### กองบรรณาธิการ

นายมนตรี กนกวารี

นายสิทธิพร เสาภายน

นายบุญเสริม นาคสาร

นางอัจฉริยา อนันตพงษ์

นางสาวอัจฉราพร พรหมกตา

### คณะเจ้าหน้าที่

นายนิติกร จิรฐิติกาลกิจ

นางสาววิจิตราภรณ์ โพธิ์ชัย

นายรงค์รัชต์ จันท์สุวรรณ

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](http://www.constitutionalcourt.or.th)