

ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ชุดที่ 17

ผู้เขียน

- กุลิศ สมบัติศิริ
- จรินทร์ จักกะพาก
- ธงชัย ณ นคร
- บุญเสริม นาคสาร
- คุณหญิงปัทมา ลีสวัสดิ์ตระกูล
- ภาณุ จันทร์เจียวกุ
- พลตำรวจเอก ดร. วีระชัย ทรงเมตตา
- วิจิตรา อร่ามวัฒนานนท์
- พลตำรวจเอก ดร. วุฒิ ลิปตพัลลภ
- ศิริชัย วัฒนโยธิน
- สรรเสริญ อัจจุตมานัส
- สุทธิรักษ์ ทรงศิริไ
- สุปัตนพงษ์ พันธมีเชาว์
- สุธีรา อุปพัททางกูร
- อัญชลี ชวนิชย์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงโยสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชน ชุดที่ 17.-- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2562
300 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ -- ไทย. I. กุศล สมบัติศิริ. II. ชื่อเรื่อง.

342.593

ISBN 978-616-8033-42-5

ชื่อเรื่อง

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 17
ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงโยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ปีที่พิมพ์

พฤศจิกายน 2562

จำนวนพิมพ์

1,000 เล่ม

เจ้าของ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

(อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500

www.constitutionalcourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พิมพ์ที่

บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด

9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว

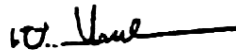
แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

คำนำ

หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับการจัดพิมพ์ครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2544 เพื่อที่จะรวบรวมบทความทางวิชาการที่มีคุณค่าด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และอื่นๆ ภายใต้ประโยชน์สูงสุดต่อแวดวงวิชาการ อันจะเป็นการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัย และต่อยอดทางวิชาการ แก่สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนประชาชนทั่วไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตระหนักถึงการกิจด้านการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อพัฒนางานทางวิชาการ จึงได้คัดสรรบทความจากผู้เขียนที่ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และผู้บริหารภาคเอกชน โดยมุ่งหวังว่าบทความเหล่านี้จะเป็นฐานสนับสนุนและเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชนต่อไป และทำยนี้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญต้องขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้



(นายชวนะ ไตรมาศ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มิถุนายน 2562

สารบัญ

หน้า

หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่..... 1	
(พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560)	

กุลิศ สมบัติศิริ

กระทรวงมหาดไทยกับหลักนิติธรรมในการพิจารณา..... 23	
คัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด	

จรินทร์ จักกะพาก

การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรม..... 42	
ธงชัย ณ นคร	

ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย 71	
ภายในพรรคการเมือง	

บุญเสริม นาคสาร

สิทธิและความเท่าเทียม : กีฬากับคนพิการ 89	
คุณหญิงปัทมา ลีสวัสดิ์ตระกูล	

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 104	
กับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน	

ภาณุ จันทร์เจียวกู้

สิทธิมนุษยชนในการชุมนุมสาธารณะ 121	
พลตำรวจเอก ดร. วีระชัย ทรงเมตตา	

บทบาทของอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล..... 138	
กับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	

วิจิตรา อร่ามวัฒนานนท์

สารบัญ

หน้า

หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกทางอาญา.....	155
ของพนักงานสอบสวน พลตำรวจเอก ดร. วุฒิ ลิปตพัลลภ	
ประเด็นสิทธิมนุษยชนในศาลยุติธรรม	173
ศิริชัย วัฒนโยธิน	
หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	191
สรรเสริญ อัจจุตมานัส	
หลักนิติธรรมกับการพัฒนาและบริหารความยั่งยืน.....	219
ของศาลรัฐธรรมนูญ สุทธิรักษ์ ทรงศิริไฉ	
ภาคเอกชนกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านชุมชน	240
และสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน สุพัฒน์พงษ์ พันธมีไชว	
ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลกับคำวินิจฉัย	263
ของศาลรัฐธรรมนูญตามหลักสิทธิมนุษยชน สุธีรา อุปพัทธางกูร	
กฟผ. กับการก่อสร้างโรงไฟฟ้า : ละเมิดสิทธิมนุษยชน?	282
อัญชลี ขวณิชย์	

หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนแปลง ในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560)

กุลิศ สมบัติศิริ*

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมมิใช่เป็นเพียงหลักกฎหมายที่ให้การรับรองไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงหลักความเป็นธรรมในการบริหารองค์กรซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมศุลกากรจึงได้บูรณาการแนวคิดหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีควบคู่กับการออกกฎระเบียบด้านพิธีการศุลกากร การบริหาร ทรัพยากรบุคคล และการออกคำสั่ง/กฎระเบียบภายในอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับ สถานการณ์การค้าโลกที่มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด ของกรมศุลกากร คือ การประกาศใช้กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ “พระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560” ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2560 แทนที่ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469” ซึ่งใช้มายาวนานกว่า 91 ปี เพื่อให้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรสอดคล้องตามมาตรฐานสากลและมีความโปร่งใสเป็นธรรม

คำสำคัญ : หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล กฎหมายศุลกากร พระราชบัญญัติ ศุลกากร พ.ศ. 2560

* ปลัดกระทรวงพลังงาน, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 6 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(1) บทนำ

แม้ว่าปัจจุบันการให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ยังคงแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมที่ระบุในตำราต่างๆ ก็อธิบายไม่ต่างกันมากนัก ได้แก่ ความเสมอภาคเท่าเทียมและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่เป็นสากล ซึ่งคำอธิบายเหล่านี้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่มีแนวคิดสำคัญ คือ ความเสมอภาคตอบสนองต่อประชาชนทุกภาคส่วนโดยรวม เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ อันจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้

กรมศุลกากร ในฐานะที่เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ต้องทบทวนและตระหนักเสมอว่า จะสามารถสร้างหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจริงในสังคมไทยได้อย่างไร และเนื่องจากกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานที่มีพันธกิจทั้งการอำนวยความสะดวกทางการค้า (Trade facilitation) ควบคู่กับการปกป้องสังคม (Social security) ในเวลาเดียวกัน อีกทั้งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการกับภาคประชาชนโดยตรงและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน ในบทความนี้จะกล่าวถึง ความหมาย แนวคิด ของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นพื้นฐานในการเชื่อมโยงกับการบริหารงานของกรมศุลกากร รวมถึงประโยชน์ที่ส่งผลต่อภาคส่วนอื่นทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อไป

(2) หลักนิติธรรมคืออะไร

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law และด้วยเหตุที่ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรมและเป็นเรื่องที่มีพลวัตรตลอดเวลา จึงส่งผลให้ทั้งนักกฎหมายและบุคคลต่างๆ มีการให้นิยาม ความหมาย และองค์ประกอบ ของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม แม้หลักนิติธรรมจะมีรายละเอียดแตกต่างกันออกไป แต่ใจความสำคัญของหลักนิติธรรมมีความหมายไม่ต่างกันมากนัก ซึ่งเป็นที่สังเกตว่าทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศต่างพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุกๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมาก จนทำให้สรุปได้ว่าไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจนิยาม ความหมาย และองค์ประกอบ ของ

หลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ก็ตาม แต่ทุกคนต่างพร้อมใจยึดหลักนิติธรรมเป็นแนวทางที่สำคัญในการปกครอง

2.1 หลักนิติธรรมในมุมมองนักวิชาการต่างชาติ

• A.V. Dicey

นักกฎหมายชาวอังกฤษที่มีบทบาทอย่างยิ่ง ในช่วงตอนปลายศตวรรษที่ 19 โดยตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ซึ่งต่อมา ได้เป็นตำรามาตรฐานที่นักกฎหมายส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม ให้คำจำกัดความว่า “หลักนิติธรรมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of the Land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหลักนิติธรรมในความหมายนี้ ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้”

แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ จุดสังเกตสำคัญตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อการใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎหมายอื่นใดในการตรากฎหมาย

• แอล. ฟูลเลอร์ (L.Fuller)

นักกฎหมายชาวอเมริกัน สรุปลหลักนิติธรรม 8 ประการ ได้แก่

- (1) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- (2) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
- (3) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

- (4) กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยงการบังคับใช้ที่มีชอบ
- (5) กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- (6) กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้
- (7) กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก แต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้
- (8) การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

จะเห็นว่าหลักนิติธรรมของ Fuller ประกอบไปด้วยทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สำนักกฎหมายธรรมชาติจึงเกิดแนวคิดที่ว่ากฎหมายจะประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมเมื่อเนื้อหาของกฎหมายนั้นเองมีความเป็นธรรมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาพิจารณาทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่กีดกันคนสีผิว (กฎหมายที่มี Racial Discrimination) ไม่สามารถเป็นไปตามหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาได้เลย แม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบทุกกระบวนการก็ตาม

2.2 หลักนิติธรรมในมุมมองนักวิชาการไทย

สำหรับในประเทศไทยได้มีคณะนักวิชาการที่พยายามจะรวบรวมและสร้างความชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อจะได้ระบุไว้ในระบบกฎหมายของไทยและใช้เป็นหลักการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจหลักทั้ง 3 ด้านระบอบประชาธิปไตย

• ศ.ธานินทร์ กรัยวิเชียร

กล่าวว่า “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา ค้ำครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

• ดร.กำชัย จงจักรพันธ์

กล่าวว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมความขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง” ซึ่งมีสาระสำคัญ 5 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน

(2) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

(3) การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคืออาญาบริสุทธิ์อยู่นกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

(4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใดๆ

(5) เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้เพื่อช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

2.3 หลักนิติธรรมกับ UN Sustainable Development Goals

องค์การระหว่างประเทศในระดับสากลอย่างสหประชาชาติก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยสมัชชาใหญ่ได้บรรจุเป็นวาระพิจารณามาตั้งแต่ ค.ศ. 1992 และได้ออกข้อมติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมรวม 3 ฉบับ นอกจากนี้ เลขาธิการสหประชาชาติยังได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่มีชื่อว่า “The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies” ในรายงานได้อธิบายความหมายหลักนิติธรรมว่าเป็น “การปกครองที่บุคคลทุกคน หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนจะต้องรับผิดชอบกฎหมายหรืออยู่ภายใต้กฎหมาย โดยกฎหมายนี้จะต้องมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ มีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน และมีการพิจารณาคดีอย่างเป็นอิสระและสอดคล้องกับแบบแผนสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศด้วย”

ในปัจจุบัน หลักนิติธรรมระบุไว้เป็นหนึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ โดยเป็นเป้าหมายที่ 16 จาก UN Sustainable Development Goals จำนวน 17 เป้าหมาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้บ้านเมืองเกิดความสันติสุขและเกิดการพัฒนายั่งยืน

2.4 หลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรมดังกล่าวและกลับมาพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเห็นได้ว่ามีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ปรากฏใน 2 มาตรา ได้แก่ (1) มาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติไว้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและหลักนิติธรรม และ (2) มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม ดังนั้น ทั้ง 2 มาตราข้างต้นถือเป็นการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามหลักนิติบริหารยุติธรรม ที่มีเจตนารมณ์หรือมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และถ้ารัฐมีการดำเนินการที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะโดยการตรากฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ล้วนแล้วแต่ถือว่าไม่ได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมทั้งสิ้น

(3) หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

ในความเห็นของผู้เขียน หลักนิติธรรมมิใช่เพียงหลักทฤษฎีที่ใช้อยู่แต่ในวงการกฎหมายเท่านั้น หากแต่เป็นหลักบริหารที่องค์กรหรือหน่วยงานสามารถนำมาประยุกต์ใช้ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเนื่องงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กระบวนการอุทธรณ์ และกฎระเบียบภายใน เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้การตรากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ มีความทันสมัย เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยยินยอมพร้อมใจ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

(1) หลักนิติธรรม : การใช้กฎ ระเบียบ ที่เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับไว้ไม่ตามกระแส หรืออำนาจตัวบุคคลเสมอ

(2) หลักคุณธรรม : การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงามประพฤติตัวเป็นตัวอย่าง แก่สังคมด้วยความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน

(3) หลักความโปร่งใส : การทำงานอย่างโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ตรงไปตรงมา ตรวจสอบได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม : เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เสนอความเห็น

(5) หลักความรับผิดชอบ : ตระหนักในสิทธิหน้าที่ มีความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม มุ่งแก้ปัญหา กล้ายอมรับผลการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า : บริหารกิจการและใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

จากแนวทางดังกล่าว ส่งผลให้การบริหารราชการแนวใหม่ควรยึดหลักประชาธิปไตยและความเสมอภาค อีกทั้งควรให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ ภายนอกองค์กร เช่น ความสนใจของสาธารณชน การส่งเสริมให้ข้าราชการมีการเรียนรู้ การเสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย และการยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น เป็นต้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งส่วนงานราชการที่ต้องให้บริการโดยตรงกับประชาชน ตัวข้าราชการเองก็จะรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการรับฟังประชาชน ส่งผลให้ประชาชนและข้าราชการทำงานร่วมกัน และสามารถระบุปัญหาและแนวทางการแก้ไขร่วมกันได้ด้วย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการบริหารงานราชการมีความซับซ้อนและทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ทั้งยังมีสาธารณชนวิจารณ์การทำงานของข้าราชการอยู่เสมอ หน่วยงานราชการควรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อตอบสนองความป้จจัยที่มีอยู่รอบด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การหมั่นทบทวนกระบวนการทำงาน เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยงานราชการอยู่เสมอจึงเป็นสิ่งจำเป็นในทุกยุคทุกสมัย

(4) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายศุลกากร

จากการที่กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2560 แทนที่ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469” ซึ่งใช้มายาวนานกว่า 91 ปี โดยการตรากฎหมายใหม่นี้ได้คำนึงถึงสถานการณ์การค้าโลกที่มีการพัฒนาขยายตัวและมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเสริมสร้างความโปร่งใสในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่ศุลกากร รวมถึงการสร้างมาตรฐานการทำพิธีการทางศุลกากรให้สอดคล้องกับหลักสากล

ทั้งนี้ ประเด็นหลักๆ ที่มีการแก้ไขปรับปรุง คือ หมวด 9 บทกำหนดโทษและการปรับลดเงินสินบน-รางวัลนำจับ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่นี้ จากเดิมที่กำหนดให้จ่ายเงินสินบน-รางวัลนำจับไว้ที่อัตราร้อยละ 55 ของเงินค่าขายของกลางหรือเงินค่าปรับ กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ได้ปรับลดเหลือร้อยละ 40 รวมถึงการกำหนดเพดานในการจ่ายเงินสินบน-รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสและเจ้าหน้าที่เอาไว้มากเกินร้อยละ 5 ล้านบาท ส่วนกรณีตรวจพบผู้ประกอบการชำระอากรไม่ครบ (อากรขาด) แต่เจ้าหน้าที่ศุลกากรสามารถติดตามเรียกเก็บภาษีส่วนที่ขาดกลับคืนมาได้ กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาษีที่เรียกเก็บได้เพิ่มเติม และกำหนดเพดานการจ่ายเงินไม่เกิน 5 ล้านบาทต่อการตรวจพบ

ส่วนกรณีที่มีความผิดฐานลักลอบหรือหลีกเลี่ยงอากรในหมวด 2 การจัดเก็บอากรนั้นเจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องทำคดีให้เสร็จหรือหาข้อยุติให้ได้ภายใน

3 ปี หากยังหาข้อยุติไม่ได้ให้ขยายเวลาได้อีก 2 ปี และที่สำคัญเจ้าหน้าที่ศุลกากรจะใช้อำนาจเรียกเอกสารจากผู้ประกอบการมาตรวจสอบโดยไม่มีเหตุอันควรสงสัยไม่ได้เหมือนในอดีต กล่าวคือ หากจะจับเข่าก็ต้องมีหลักฐาน ถ้าไม่มีหลักฐานก็จับไม่ได้ เพราะมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2469 (ฉบับเก่า) ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้อกล่าวหาของเจ้าหน้าที่ ในส่วนนี้ถูกตัดออกไปทั้งหมดแล้ว¹

ในส่วนของการขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ สามารถส่งออกที่ทำหรือด่านไหนก็สามารถขอคืนอากรได้ การขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ ที่เดิมกำหนดให้ต้องส่งออกจากท่าเรือที่มีการขอคืนอากรเท่านั้น ซึ่งในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ได้มีการตัดบทบัญญัตินี้ออกไปแล้ว ดังนั้น การขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ สามารถส่งออกที่ทำหรือด่านไหนก็สามารถขอคืนอากรได้

กฎหมายฉบับใหม่ยังมีการกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากมีการประเมินอากรแล้วมีการอุทธรณ์การประเมินอากรขึ้นสู่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นสามารถขยายเวลาได้อีก 90 วัน แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลได้ และสำหรับในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารเดิมคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะจำหน่ายอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์จะนำคดีไปฟ้องศาลไม่ได้ แต่กฎหมายฉบับใหม่ หากผู้อุทธรณ์ไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ เพื่อให้ผู้อุทธรณ์จะได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลได้

¹ ภาระการพิสูจน์ เดิมที่ได้กำหนดให้ภาระพิสูจน์ตกเป็นของจำเลย ซึ่งเดิมเจ้าหน้าที่ศุลกากรอ้างบทบัญญัตินี้ให้ผู้นำเข้าส่งออกต้องเป็นผู้ต้องพิสูจน์ทั้งที่ผู้นำเข้า-ส่งออกยังไม่อยู่ในฐานะเป็นจำเลย ดังนั้นเพื่อตัดปัญหาดังกล่าว กฎหมายฉบับใหม่จึงได้ตัดบทบัญญัตินี้ออกไป ภาระพิสูจน์จึงกลับมาเป็นของผู้กล่าวอ้าง

(5) หลักนิติธรรมกับกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่

กรมศุลกากรคำนึงถึงการปรับปรุงกฎหมายและปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและกระแสโลกาภิวัตน์อย่างต่อเนื่อง และเน้นย้ำให้ความสำคัญต่อการบริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการทั้งในส่วนกลาง (กรมศุลกากร) สนามบินศุลกากร ท่าเรือศุลกากร และด่านศุลกากร เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุด อีกทั้งได้ยึดแนวปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นอย่างดี อันจะเห็นได้จากในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมาที่ปรากฏคำสั่งของกรมศุลกากรที่มีการยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมาย สภาวการณ์และสนองต่อการให้บริการแก่ประชาชนในด้านพิธีการทางศุลกากรเป็นสำคัญ สาระการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่นี้มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นต่างๆ ดังนี้

5.1 ในด้านการใช้หลักนิติธรรมที่มีการใช้กฎระเบียบไม่คงอำนาจไว้ที่ตัวบุคคลและให้ประชาชนได้เข้าถึงกฎหมาย มีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน บัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน ปรับกฎหมายให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงได้ และดำเนินการเรื่องพิธีการศุลกากรให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ประกาศไว้ สำหรับการปรับปรุงกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงในปัจจุบันโดยมีการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์มาช่วยในการปฏิบัติงาน และปรับกฎหมายออกอนุบัญญัติภายใต้กฎหมายใหม่ให้ตอบรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ปรับถ้อยคำในบทบัญญัติซึ่งเป็นคำโบราณหรือเป็นสิ่งที่ในปัจจุบันไม่ได้ใช้แล้วออกไปเพื่อให้มีความชัดเจนสอดคล้องสภาพความเป็นจริงมากขึ้น มีการนำมาตรฐานสากลซึ่งบัญญัติโดยองค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization : WCO) โดยกฎหมายฉบับใหม่นี้เปิดโอกาสให้กรมศุลกากรใช้ระบบ IT มาสนับสนุนการทำงานให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในหลายๆ ด้าน ได้แก่

5.1.1 ระบบ IT มาสนับสนุนการทำงานในเรื่อง :

- ระบบ National Single Window (NSW) ที่กรมศุลกากรพัฒนาและดำเนินการมา 10 ปี จนบัดนี้สามารถเชื่อมข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 23 หน่วยงานได้ โดยกรมศุลกากรจัดทำระบบ NSW ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชน

สามารถยื่นใบขนสินค้านำเข้ามาที่สำนักงานศุลกากรที่ทำนำเข้าผ่านระบบ e-Form ซึ่งเป็นรูปแบบ Single Form ที่สามารถยื่นใบขนสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ครั้งเดียว ขั้นตอนระบบจะเชื่อมโยงใบอนุญาตนำเข้าจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยผู้ประกอบการไม่ต้องไปยื่นขอใบอนุญาตจากหน่วยงานดังกล่าวที่ละแห่ง เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เลขที่ใบอนุญาตสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์กลับมา กรมศุลกากรจะสามารถปล่อยสินค้าออกจากท่าได้ในทันที สำหรับสินค้าที่กรมศุลกากรจะเริ่มดำเนินการในปี 2560 เป็นโครงการนำร่อง คือ สินค้าวัตถุดิบ อย ยา พารา อ้อย และน้ำตาล

• **ระบบ e-Lock และอิเล็กทรอนิกส์สายพาน** โดยระบบจะป้องกันการเคลื่อนย้ายสินค้าจากท่า/ด่าน ไปยังเขตปลอดอากร หรืออีกท่า/ด่านอีกแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะการขนสินค้าผ่านแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ระบบนี้จะมีคีย์การ์ดที่ใช้ล็อกตู้คอนเทนเนอร์แทนการใช้มัดตะกั่ว หากตู้คอนเทนเนอร์นั้นมีการทำลายคีย์การ์ดหรือออกนอกเส้นทาง สัญญาณ GPS ที่ล็อกเส้นทางจะเตือนมาที่ Command Room ที่กรมศุลกากร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรไปตรวจสอบหรือจับกุมต่อไปได้ นอกจากนี้ยังมีระบบอิเล็กทรอนิกส์สายพานที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อตรวจกระเปาะผู้โดยสาร เฝ้าระวังวัตถุอันตราย ยาเสพติด หรือของต้องห้ามเข้าประเทศ ควบคู่กับการติดตั้ง CCTV 2,204 ตัว ที่ท่า/ด่าน ทั่วประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ด่าน ไม่เพียงเฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ศุลกากรแต่ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงการเฝ้าระวังสินค้าต้องห้ามอย่างโปร่งใสด้วย

• **ระบบ e-Advance Services** คือ บริการสอบถามข้อมูล การวินิจฉัยพิกัดอัตราศุลกากรทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้บริการสามารถสืบค้นผลการจำแนกประเภทพิกัดอัตราศุลกากรที่มีผลคำวินิจฉัยแล้วด้วยตนเอง โดยผู้ใช้บริการสามารถสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและระบบแอปพลิเคชันทางโทรศัพท์มือถือ ได้ทั้งหมด 4 ประเภทฐานข้อมูล ได้แก่ (1) คำวินิจฉัยการจำแนกประเภทพิกัดศุลกากร (2) ผลการพิจารณาอุทธรณ์พิกัดอัตราศุลกากร (3) ผลคำวินิจฉัยขององค์การศุลกากรโลก และ (4) ข้อมูลคำวินิจฉัยพิกัดอัตราศุลกากรล่วงหน้า

อีกทั้งยังมีบริการสอบถามข้อมูลการบริการจำแนกประเภทพิศัดอัตราศุลกากรล่วงหน้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Advance Tariff Ruling) เพื่อช่วยให้ผู้ใช้บริการที่มีความพร้อมด้านข้อมูล สามารถส่งข้อมูลเพื่อสอบถามผ่านช่องทางออนไลน์โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมายื่นคำร้องเพื่อสอบถาม ณ กรมศุลกากร อันเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายและลดเวลาของประชาชนผู้รับบริการและลดประมาณการใช้กระดาษประกอบการดำเนินการด้วย

• **ระบบ e-Matching** เป็นระบบจากความร่วมมือของกรมศุลกากรและการท่าเรือแห่งประเทศไทย ที่พัฒนาระบบตัดบัญชีใบกำกับการขนย้ายสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Matching) ผ่าน NSW โดยระบบจะนำมาใช้กับท่าเรือขนาดใหญ่ 2 แห่ง ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง และท่าเรือกรุงเทพ เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับความรวดเร็ว ลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างสองหน่วยงาน ลดจำนวนเอกสาร ลดระยะเวลาการให้บริการ อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์ให้กับประเทศ

จากระบบเดิม ที่ผู้ส่งออกต้องส่งข้อมูลใบกำกับการขนย้ายสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่ระบบกรมศุลกากรและพิมพ์ใบกำกับการขนย้ายให้แก่พนักงานขับรถบรรทุกตู้สินค้า นำมายื่นให้กับเจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ท่าเรือที่ประจำอยู่สถานีตรวจสอบ เพื่อทำการ Matching ใบกำกับการขนย้ายตู้สินค้าที่จะผ่านเข้าท่าเรือ โดยเปลี่ยนเป็นระบบใหม่ที่เป็นระบบตัดบัญชีใบกำกับการขนย้ายสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ผู้ส่งออกส่งข้อมูลใบกำกับการขนย้ายสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์เข้าสู่ระบบกรมศุลกากร โดยไม่ต้องพิมพ์เอกสารใบกำกับเพื่อนำมายื่นให้กับเจ้าหน้าที่ประจำสถานีตรวจสอบสินค้า ณ ท่าส่งออก ทำการชั่งน้ำหนักตู้สินค้าเสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ท่าเรือ จะทำการบันทึกหมายเลขตู้คอนเทนเนอร์ เข้าสู่ระบบ หากข้อมูลตรงกับข้อมูลใบกำกับการขนย้ายที่เชื่อมโยงกับกรมศุลกากร ผ่านระบบการเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ณ จุดเดียว (National Single Window : NSW) ระบบจะตัดบัญชีใบกำกับการขนย้ายสินค้าทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Matching) โดยอัตโนมัติ ซึ่งระบบดังกล่าว สามารถลดระยะเวลาการผ่านสถานีตรวจสอบของท่าเรือ (Main Gate) จากเดิม 3 นาที เหลือเพียง 20 วินาที เท่านั้น อันจะเป็นการส่งผลดีต่อภาคธุรกิจโดยรวมที่จะสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายและค่าเสียเวลาลงได้

• กระบวนการทางศุลกากรล่วงหน้าก่อนสินค้ามาถึง (Pre-Arrival Processing) อันเป็นกระบวนการที่ให้สิทธิกับผู้นำของเข้าในการนำสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศทางทะเลหรือทางอากาศที่สามารถยื่นใบขนสินค้าเข้าและยื่นชำระค่าภาษีอากร (ถ้ามี) ล่วงหน้า ก่อนที่เรือ/อากาศยานจะเข้ามาถึง ณ ท่า/สนามบินที่เป็นด่านศุลกากรได้ ซึ่งจะสามารถช่วยให้ผู้นำของเข้าสามารถรับสินค้าได้ทันทีเมื่อเรือมาถึง (กรณียกเว้นการตรวจ) โดยให้ส่งข้อมูลบัญชีสินค้ามายังระบบคอมพิวเตอร์ของกรมศุลกากรล่วงหน้าก่อนเรือ/อากาศยานมาถึง และผู้นำของเข้าสามารถติดตามสถานะของการดำเนินการผ่านระบบ e-Tracking เพื่อวางแผนล่วงหน้าในการรับมอบของเมื่อเรือ/อากาศยานมาถึงได้ทันที ซึ่งจะตอบโจทยความต้องการของผู้นำของเข้ากรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ทั้งนี้กระบวนการทางศุลกากรล่วงหน้าก่อนสินค้ามาถึง

5.1.2 การยกระดับพิธีการศุลกากรสู่มาตรฐานสากล

กรมศุลกากรจะเร่งยกระดับพิธีการทางศุลกากรให้ได้มาตรฐานสากลตามท้องที่การศุลกากรโลก (WCO) กำหนดไว้ โดยจะมุ่งส่งเสริมผู้ประกอบการระดับ Authorized Economic Operator หรือ AEO ควบคู่กับการทำข้อตกลงทางศุลกากรร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangement : MRA) เพื่อนำระบบพิธีการทางศุลกากรให้รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม ตามมาตรฐานที่ WCO กำหนดกับประเทศต่างๆ ซึ่งปัจจุบันกรมศุลกากรได้จัดทำข้อตกลงทางศุลกากร (MRA) ร่วมกับเขตเศรษฐกิจพิเศษฮ่องกงและสาธารณรัฐเกาหลีใต้เรียบร้อยแล้ว และกำหนดลงนามร่วมกับสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหพันธรัฐมาเลเซีย ในเดือนมิถุนายน 2561 นอกจากนี้ กรมศุลกากรกำลังเริ่มกระบวนการเจรจาหรือกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศแคนาดา เพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านศุลกากร (Customs Mutual Assistance Agreement : CMAA) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นมาตรฐานโลก โดยประเทศที่มีข้อตกลงร่วมกันจะมีการดำเนินพิธีการศุลกากรและปฏิบัติต่อผู้ประกอบการของทั้ง 2 ประเทศอย่างเท่าเทียมกันด้วยความโปร่งใสและคล่องตัว การดำเนินการที่ไม่โปร่งใสหรือส่อไปในทางทุจริตจะไม่สามารถดำเนินการได้

นอกจากนี้ในเรื่องของการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือ ผู้รับบริการจาก กรมศุลกากร ที่เป็นผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า ตัวแทนออกของ หรือประชาชนทั่วไป ได้เข้าถึงกฎหมายและทราบประกาศของกระทรวงการคลังและกรมศุลกากร ซึ่งเป็นอนุบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำพิธีการด้านศุลกากรโดยทั่วไป กรมศุลกากรได้นำประกาศทุกฉบับลงในราชกิจจานุเบกษา พร้อมทั้งออกประกาศเชิญผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ารับฟังข้อคิดเห็นเพื่อจะได้นำข้อเสนอแนะมาปรับปรุง และหากมีการประกาศใช้แล้ว หากประกาศนั้นมีผลกระทบในวงกว้าง ก็จะมีการยกเลิกในทันทีเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับและเกิดความเป็นธรรม

5.2 ในด้านธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กรมศุลกากร ได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายศุลกากรในหลายๆ ด้าน ดังนี้

5.2.1 ปรับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามหลักคุณธรรม

เงินสินบน หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่บุคคลที่นำข้อมูลการกระทำ ความผิดกรณีต่างๆ ตามกฎหมายศุลกากร มาแจ้งกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และทำให้มีการจับกุมได้สำเร็จ

เงินรางวัล หมายถึง เงินที่จ่ายให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถจับกุมการกระทำความผิดตามกฎหมายศุลกากรได้สำเร็จ และรวมถึงเงินที่จ่ายให้กับพนักงานศุลกากรที่เก็บอากรขาด เพิ่มเติมได้สำเร็จอีกด้วย

ตามมาตรา 255 ของกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ อธิบดี กรมศุลกากรมีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินสินบน และเงินรางวัล ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมศุลกากรที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจะจ่ายตามฐานการกระทำความผิดกฎหมายศุลกากรใน 6 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) สำแดงเท็จ กรณีที่ผู้ประกอบการหรือตัวแทนออกของยื่น ใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร ปลอม หรือไม่ถูกต้อง หรือไม่สมบูรณ์ ทำให้พนักงานศุลกากรเกิดความสำคัญผิดในเอกสาร/ใบขนสินค้า หรือทำให้พนักงานศุลกากรได้รับข้อมูลที่ผิดไปจากข้อเท็จจริง

(2) หลีกเลี่ยงอากร กรณีที่ผู้ประกอบการ หรือตัวแทนออกของ นำของที่ต้องชำระภาษีอากร ไม่ว่าจะนำเข้าหรือส่งออกผ่านพิธีการศุลกากร แต่มีเจตนาทุจริต สำแดงปริมาณสินค้า/น้ำหนักสินค้า/ราคาและชนิดสินค้า/พิกัด อัตราศุลกากร/เมืองกำเนิดสินค้า/สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร เช่น สิทธิ BOI เป็นเท็จ เป็นเหตุให้กรมศุลกากรเก็บอากรขาดจากความเป็นจริงที่ควรจะต้องเก็บ ได้ กรณีนี้ผู้นำเข้า-ส่งออกที่ทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากรจะมีความผิดฐาน สำแดงเท็จอีกฐานหนึ่งด้วย

(3) หลีกเลี่ยงข้อห้าม กรณีที่ผู้ประกอบการลักลอบ หรือนำของ ที่มีกฎหมายห้ามมิให้นำเข้ามาในประเทศ หรือส่งออกต่างประเทศ หรือนำเข้ามาเพื่อการผ่านประเทศไทยไปอีกประเทศหนึ่ง หรือการถ่ายลำไปยังอีกประเทศ หนึ่งโดยเด็ดขาด เช่น วัตถุลามกอนาจาร เงินปลอม ยาเสพติด สินค้าที่ตราหรือ ลายธงชาติ สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า เป็นต้น

(4) หลีกเลี่ยงข้อจำกัด กรณีที่ผู้ประกอบการนำของหรือสินค้าที่ มีกฎหมายอื่นกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขให้ครบถ้วน เข้ามาในประเทศไทยหรือส่งออกต่างประเทศ โดยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมาย ที่ควบคุมนั้นกำหนดไว้ให้ครบถ้วน หรือไม่ดำเนินการขออนุญาตตามที่กฎหมาย ควบคุมนั้นกำหนด

(5) ลักลอบหนีศุลกากร กรณีที่ผู้ประกอบการนำของที่ต้อง เสียภาษีอากรหรือไม่ต้องเสียภาษีอากรก็ตาม หรือนำของต้องห้าม ของต้องจำกัด เข้ามาในประเทศ หรือส่งออกต่างประเทศ โดยไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากร รวมถึงการนำของออกจากคลังสินค้า โรงพักสินค้า ท่าเรือ สนามบิน เขตปลอด อากร หรือเขตประกอบการเสรี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมศุลกากร

(6) รับซื้อหรือลักลอบหนีศุลกากร กรณีที่มีผู้รับซื้อ รับจำนำ รับซ่อนของ หรือช่วยจำหน่ายของที่ผิดกรณี (1) - (5)

การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายศุลกากรเดิม จะมีการจ่ายเงินให้ทั้ง 6 กรณีฐานความผิด โดยจ่ายเป็นเงินสินบนร้อยละ 30 ของค่าขายของกลางที่ยึดมาได้หรือค่าปรับ และเงินรางวัลร้อยละ 25 ของค่าขาย ของกลางที่ยึดมาได้หรือค่าปรับ (กรณีที่ไม่มีเงินสินบนต้องจ่ายเงินให้ผู้นำจับ เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับเงินรางวัลร้อยละ 30 โดยทั้งเงินสินบนและเงินรางวัลไม่มี การกำหนดเพดานการจ่ายเงินไว้

อย่างไรก็ตาม เกณฑ์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลได้มีการปรับลดอัตราลงจากที่กฎหมายเดิมกำหนด โดยมาตรา 255 ของกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ กำหนดให้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ดังนี้

(1) จ่ายเงินสินบนในอัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าขายของกลางหรือค่าปรับในการจับกุมผู้กระทำความผิด 3 ฐานกรณี คือ ลักลอบหนีศุลกากร หลีกเลียงข้อห้าม และรับซื้อของลักลอบหนีศุลกากร (กรณีสำแดงเท็จที่จับหน้างานไม่มีผู้แจ้งนำจับ กรณีหลีกเลียงอากร และกรณีหลีกเลียงข้อจำกัดจะไม่มีการจ่ายเงินสินบน)

(2) จ่ายเงินสินบนในอัตราร้อยละ 20 ของเงินค่าขายของกลางหรือค่าปรับในการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ทั้ง 6 ฐานกรณีอยู่ หากเป็นกรณีไม่มีผู้นำจับ กฎหมายใหม่ยังคงให้เจ้าหน้าที่ได้เงินรางวัลในอัตราเดิม ไม่มีการเพิ่มเป็นร้อยละ 30 ดังเช่นกฎหมายเก่า

(3) กรณีที่เจ้าหน้าที่สำรวจเงินอากรแล้วตรวจพบที่มีการจ่ายอากรขาดเป็นผลให้มีการเรียกเก็บอากรเพิ่มเติมได้ เจ้าหน้าที่จะได้รับเงินรางวัลร้อยละ 10 ของเงินอากรที่กรมศุลกากรเรียกเก็บเพิ่มเติมได้

ทั้งนี้ กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ ได้กำหนดเพดานการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลไว้ไม่เกินคดีละ 5 ล้านบาท (จากเดิมที่ไม่เคยกำหนดกรอบเพดานไว้) และไม่อาจซอยแยกคดีเดียวกันให้เป็นคดีย่อยๆ เพื่อรับเงินรางวัลรายคดี คดี 5 ล้านบาทได้

กรณีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่นี้เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการยอมรับผิดและเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรยอมตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากรเท่านั้น หากผู้ประกอบการไม่ยอมรับผิด หรือเจ้าหน้าที่ศุลกากรไม่ยอมตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร เรื่องจะถูกส่งผ่านไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นศาลตามปกติ และเมื่อคดีถึงที่สุดตามคำพิพากษาของศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ศุลกากรยังคงสามารถมีสิทธิได้รับเงินรางวัลเหมือนหน่วยงานอื่น เช่น DSI ปปส. ตามพระราชบัญญัติการให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ซึ่งศาลเป็นผู้สั่งจ่ายตามคำขอของพนักงานอัยการ

อย่างไรก็ตาม การที่กรมศุลกากรยังคงต้องมีการจ่ายเงินสินบน ก็เพื่อเป็นแรงจูงใจให้กับประชาชนทั่วไปที่พบเบาะแสการกระทำความผิด สามารถแจ้งเบาะแสมาที่กรม/สำนักงานศุลกากร 48 แห่งทั่วประเทศ เนื่องจากชายแดนของประเทศมีระยะทางยาว มีอาณาเขตกว้างขวาง และติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน การลาดตระเวนตรวจสอบกระทำได้อย่าง ภายใต้งาหน้าที่ของกรมฯ ในแต่ละด่านที่มีกำลังคนจำกัด แม้ว่าจะสนธิกำลังร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น ทหาร ตำรวจ ในพื้นที่ในการตรวจจับตามพื้นที่ต่างๆ ก็ตาม ดังนั้น การรับแจ้งข้อมูลเบาะแสจากประชาชนในพื้นที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อนำไปสู่การปราบปรามจับกุม ผู้กระทำความผิด การจ่ายเงินสินบนตามกฎหมายศุลกากรใหม่จะเป็นการจ่ายเงินแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสที่นำไปสู่ผลการจับกุมที่สำเร็จจริงๆ ไม่ได้มีการจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่ศุลกากรสำหรับกรณีที่เป็นการตรวจตามปกติวิสัย ที่เจ้าหน้าที่สามารถพบได้โดยไม่ต้องพึ่งข้อมูลเบาะแส พร้อมกันนี้ในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ไม่มีการจ่ายเงินสินบนกรณีที่เป็นงานตรวจเอกสาร และงานที่ไม่ได้มีการกระทำความผิดซึ่งหน้าด้วย

สำหรับเรื่องเงินรางวัลที่ให้กับเจ้าหน้าที่ศุลกากร เห็นว่ายังคงจะต้องมีอยู่ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรที่ทำงานเสี่ยงภัย หรืองานตรวจเอกสารที่มีความสลับซับซ้อนต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการตรวจสอบเป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้ได้หลักฐานและผู้กระทำความผิด สามารถเรียกเก็บภาษีอากรได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้

ในขณะนี้ กรมศุลกากรอยู่ระหว่างการปรับปรุงแก้ไขระเบียบกรมศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามมาตรา 255 ของกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ากรณีใดจะมีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล กรณีใดไม่สามารถจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลได้

แม้ในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่จะยังคงให้มีระบบเงินสินบนและเงินรางวัล เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการปราบปรามและตรวจสอบผู้กระทำความผิด กฎหมายศุลกากรอยู่ แต่กรมศุลกากรได้สร้างระบบป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของกรมศุลกากรในทุกระดับมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการขอรับเงินรางวัลจากการจับกุมผู้ประกอบการที่ต่ออย่างมิยุติธรรมได้ตามอำเภอใจรวมถึงสนับสนุน

การกระทำในเชิงทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งระบบป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ตามที่จะกล่าวถึงในข้อต่อๆ ไป

นอกจากนี้ กรมศุลกากรยังได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการจริยธรรมประจำกรมศุลกากร” ที่มีศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่วางระบบการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในกรมศุลกากร พร้อมรับเรื่องร้องเรียนจากผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากร โดยจะสอบสวนและลงโทษเจ้าหน้าที่ศุลกากร กรณีที่มีการกลั่นแกล้ง หรือเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการจริง

5.2.2 การสร้างระบบการตรวจสอบสินค้าและระบบการตรวจสอบภาษีอากรตามหลักความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบ ภายใต้กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ เจ้าหน้าที่ศุลกากรจะประเมินอากรกับสินค้าหรือเรียกเอกสารหลักฐานภายในสถานที่ของผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกได้ภายในระยะเวลา 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการยื่นใบขนสินค้า จากเดิมที่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลา ซึ่งถ้าหากมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถประเมินให้แล้วเสร็จและสามารถชี้แจงต่ออธิบดีกรมศุลกากรได้ อธิบดีจะสามารถขยายเวลาต่อให้แล้วเสร็จได้อีกไม่เกิน 2 ปี สำหรับกรณีที่พบหลักฐานว่าผู้ประกอบการมีเจตนาไม่สุจริตในการเสียภาษีอากรและทำเอกสารไม่แล้วเสร็จ จะสามารถต่อขยายเวลาได้ต่อไปอีก 5 ปี รวมเป็น 10 ปี นอกจากนี้ในการตรวจปล่อยสินค้าที่ทำเรือ/สนามบิน/ด่านชายแดน จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจโดยใช้ดุลยพินิจในการตรวจสินค้า โดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เป็นการตรวจโดยทีมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดการสอบทานซึ่งกันและกัน ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ศุลกากร ในการตรวจปล่อยสินค้า สำหรับการอุทธรณ์เมื่อเกิดปัญหาเรื่องการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรและกำหนดอัตราภาษีสำหรับสินค้านำเข้า ในอดีตที่ผ่านมาแม้ผู้นำเข้าจะสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของกรมศุลกากรเพื่อวินิจฉัยพิกัดอัตราศุลกากรและอัตราอากรให้ชัดเจน แต่การพิจารณาวินิจฉัยจะใช้เวลานานมาก บางกรณีใช้เวลาเป็น 10 ปี จนผู้อุทธรณ์ถอดใจถอนเรื่องไม่รื้อคำวินิจฉัย แต่ในกฎหมายศุลกากรฉบับใหม่จะกำหนดให้ผู้นำเข้าที่ไม่เห็นด้วยกับการประเมินอากรหรือตีความพิกัดสินค้า สามารถอุทธรณ์การประเมินอากรต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์

ของผู้นำเข้า หรือส่งออกให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน (ต่างจากเดิมที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้) นับตั้งแต่ได้รับคำอุทธรณ์ หากพิจารณาไม่เสร็จ ผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ต้องรอผลเป็น 10 ปี แบบกฎหมายปัจจุบัน

เพื่อเป็นการช่วยผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออกและเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการพิจารณาพิทักษ์และอัตราศุลกากรของสินค้าที่ถูกต้อง จึงกำหนดให้ไม่ต้องมีการกักสินค้าหรือวางเงินประกันจนกว่าจะมีการพิจารณาพิทักษ์และอัตราอากรของสินค้าให้เกิดความชัดเจน อีกทั้งกรมศุลกากรได้จัดทำ Mobile Application “HS Check” ใช้ได้ทั้งระบบ IOS และ Android และระบบ e-Advance Ruling ให้ผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก ได้ตรวจสอบพิทักษ์อัตราศุลกากรสำหรับสินค้าของตนเองเป็นการล่วงหน้า รวมทั้งสืบค้นคำวินิจฉัยอุทธรณ์สำหรับสินค้าชนิดเดียวกันที่เคยมีการวินิจฉัยมาก่อนด้วย

5.2.3 การสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก กับกรมศุลกากรตามหลักความมีส่วนร่วม การริเริ่มจัดทำโครงการ “พันธมิตรศุลกากร (Customs Alliance)” เพื่อให้ผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก ทั้งในประเทศและต่างประเทศเข้าเป็นสมาชิก โดยกรมศุลกากรจะจัดเจ้าหน้าที่ศุลกากรมาทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ประสานงาน (Account Officer) เพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างบริษัทสมาชิกกับกรมศุลกากร รวมทั้งทำนำเข้า-ส่งออกและด้านศุลกากร เพื่อวางแผนการนำเข้า-ส่งออกสินค้าว่าสินค้าที่จะมีการนำเข้าอยู่ในกลุ่มพิทักษ์ใด ต้องมีการจ่ายค่าภาษีอากรในอัตราเท่าไร กำหนดเวลาที่จะนำเข้า-ส่งออกเป็นอย่างไร ที่ท่า/ด่านใด สำหรับอำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการ/ตัวแทนออกของที่สุจริต ไม่มีประวัติการกระทำผิดในฐานะข้อมูลของกรมศุลกากร หากผู้ประกอบการที่มีประวัติดีและมีการนำเข้า-ส่งออกที่แจ้งกับท่านำเข้าไว้ตรงกับแผนที่หารือไว้กับกรมฯ เมื่อสินค้าที่นำเข้ามาถึงท่า/ด่าน ผู้ประกอบการจะได้รับการอำนวยความสะดวกจากท่านำเข้าในการรับชำระภาษี และทำพิธีการศุลกากรจนนำของออกจากท่าได้อย่างรวดเร็ว ในทางตรงกันข้าม หากผู้ประกอบการมีประวัติการสำแดงราคาเท็จหรือผิดถิ่นกำเนิดสินค้า กรมศุลกากรจะดำเนินการตรวจสอบ เอ็กซเรย์ และจะมีการเปิดตรวจสินค้าที่จะนำออกจากท่า/ด่านนำเข้า การทำโครงการนี้ของกรมศุลกากรเป็นการเปิดช่อง

ทางการสื่อสาร 2 ทาง ให้ผู้ประกอบการได้ติดต่อหารือข้อสงสัย หรือสร้างช่องทางแก้ไขปัญหาร่วมกันกับกรมศุลกากรอย่างเป็นระบบ ทำให้ปัญหาการนำเข้า-ส่งออกที่แต่เดิมมีการติดต่อเพียงเจ้าหน้าที่ตรวจปล่อยสินค้ากับตัวแทนออกของ ไม่ได้รับการแก้ไขหรือมีการกระทำในเชิงทฤษฎีให้สามารถนำสินค้าออกไปได้โดยการจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่อย่างไม่ถูกต้อง โดยในระบบใหม่ผู้ประกอบการสามารถหารือกับผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญของกรมศุลกากรได้อย่างโปร่งใสและรวดเร็ว ไม่ใช่ปล่อยเรื่องไว้อย่างที่ผ่านมา โครงการพันธมิตรศุลกากรได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2560 มีบริษัท 325 แห่งเข้าร่วม ตั้งแต่บริษัทเล็กจนถึงบริษัทข้ามชาติเข้าร่วมเป็นสมาชิก อาทิ SCG CP ไทโยต้า หัวเหว่ย ไทยน้ำทิพย์ เป็นต้น มีกรณีที่สมาชิกหารือร่วมกับกรมฯ 171 กรณี ซึ่งได้รับการแก้ไขไปแล้ว 140 กรณี อีก 31 กรณีอยู่ระหว่างการหารือให้ได้ข้อยุติ

5.2.4 การสร้างฐานข้อมูล (Big data) และการนำระบบ IT มาปฏิรูปกระบวนการทำงานของกรมศุลกากรตามหลักคุณธรรมและหลักความคุ้มค่า การสร้างฐานข้อมูล (Big data) จะเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่กรมศุลกากรจะนำมาปฏิรูปกระบวนการทำงาน ลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยกรมศุลกากรจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลข่าวกรองด้านศุลกากร (Customs Intelligence Center : CIC)” ขึ้นเพื่อจัดเก็บข้อมูลสำคัญในการปฏิบัติงานของกรมฯ หรือ “Big Data” ให้ครบถ้วน เช่น ข้อมูลผู้ประกอบการนำเข้า-ส่งออก ขีปนึ่งหรือตัวแทนออกของ ข้อมูลการกระทำความผิดของผู้ประกอบการและตัวแทนออกของ ได้แก่ ข้อมูลการสำแดงราคาต่ำ ซึ่งจะมาจากฐานข้อมูลราคาที่เป็นข้อมูลสำคัญในการประเมินความเสี่ยงของความถูกต้องของราคาสินค้าที่นำเข้า โดยจะมีข้อมูลราคาที่ป็นข้อมูลสำคัญในการประเมินความเสี่ยงของความถูกต้องของราคาสินค้าที่นำเข้า โดยจะมีข้อมูลราคาที่เคยรับเป็นราคาศุลกากรแล้ว รวมทั้งวิธีการคำนวณ และยังมีวิธีการกำหนดราคาศุลกากรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาราคาของสินค้าที่มีการนำเข้าข้อมูลการสำแดงสินค้าเท็จ ข้อมูลการหลบเลี่ยงภาษี/ยาเสพติดของต้องห้าม รวมถึงสำแดงถิ่นกำเนิดสินค้าเป็นเท็จ ข้อมูล Big Data จะนำมาใช้จัดทำ Risk Profile เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงสำหรับสินค้า ผู้ประกอบการ และตัวแทนออกของแล้วแจ้งเตือน ไปยังท่า/ด่านต่างๆ โดยกรมศุลกากรได้กำหนดเป้าหมายที่จะสามารถแยกผู้ประกอบการ/

ตัวแทนออกของที่สุจริต ออกจากผู้ประกอบการ/ตัวแทนออกของที่กระทำความผิด และที่ผ่านมามีกรมศุลกากรทำเพียงปรับแล้วก็มีมีการกระทำผิดซ้ำๆ โดยเฉพาะตัวแทนออกของที่ภายใต้กฎหมายใหม่ กรมศุลกากรจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตผู้กระทำความผิดซ้ำๆ ได้ สำหรับผู้ประกอบการที่สุจริต กรมศุลกากรจะอำนวยความสะดวกให้สามารถนำสินค้าออกจากท่า/ด่าน ได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และใช้วิธี Post Audit สุ่มตรวจการดำเนินการของผู้ประกอบการเหล่านี้เป็นระยะๆ

บทสรุป

องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของหลักนิติธรรม คือ ความชัดเจนของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การใช้กฎหมายได้โดยทั่วไป ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ใจความสำคัญดังกล่าว ส่งผลให้หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายของประเทศ ซึ่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ จะต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการยึดถือแนวคิด เรื่อง หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ก็จะช่วยส่งเสริมให้กิจการบ้านเมืองพัฒนาเจริญก้าวหน้า และสังคมอยู่อย่างสงบสุขยั่งยืน

กรมศุลกากรจึงได้บูรณาการแนวคิดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ควบคู่กับการออกกฎระเบียบด้านพิธีการศุลกากร การบริหารทรัพยากรบุคคล และการออกคำสั่ง/กฎระเบียบภายในอื่นๆ และพิจารณาสถานการณ์การค้าโลกที่มีการพัฒนาและขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด คือ การประกาศใช้กฎหมายศุลกากรฉบับใหม่ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560” ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2560 แทนที่ “พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469” ซึ่งใช้มายาวนานกว่า 91 ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ศุลกากรมีความโปร่งใสและเป็นธรรม อุดช่องโหว่การกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต คอร์รัปชัน ประพตมิชอบ และเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมภายในปีงบประมาณ 2561 นี้

บรรณานุกรม

- บุศรา เข้มทอง (2557). “แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานในรัฐธรรมนูญ”. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2561 https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=30557
- อุกฤษ มงคลนาวิน (2555). “หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย”: วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม-เดือนกุมภาพันธ์ 2555. หน้า 3-14
- กรพจน์ อัศวินวิจิตร (2560). “หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ”: วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19 ฉบับที่ 55 ประจำเดือนมกราคม-เดือนเมษายน 2560. หน้า 1-12
- สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง (2559). “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย”: วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี ปีที่ 10 ฉบับที่ 21 ประจำเดือนมกราคม-เดือนเมษายน 2559. หน้า 118-125
- หลักนิติธรรมกับ UN Sustainable Development Goals. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2561 ที่มา : <http://www.un.or.th/globalgoals/th/global-goals/peace-justice-and-strong-institutions/>

กระทรวงมหาดไทยกับหลักนิติธรรมในการพิจารณา คัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

จิรินทร์ จักกะพาก*

1. บทนำ

กระทรวงมหาดไทยมีลักษณะงานอันเป็นภารกิจสำคัญ ตามหลักฐานปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองของไทยมาตั้งแต่โบราณกาลแล้ว นับตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นปฐมราชธานี เมื่อราวปี พ.ศ.1800 มาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการจัดระเบียบการปกครองฝ่ายพลเรือนในรูป “จตุสดมภ์” (เมือง วัง คลัง นา) โดยให้กรมเมือง (เวียง) ทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาพลเรือน ตราบจนรัชสมัยของพระบรมไตรโลกนาถราวปี พ.ศ.2006 ได้กำหนดให้มีกรมมหาดไทย ทำหน้าที่ดูแลบริหารราชการฝ่ายพลเรือนสืบทอดมาจนถึงยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้ทรงโปรดให้มีการชำระสะสางระเบียบราชการซึ่งเคยมีอยู่มากมายแต่กระจัดกระจายหายไปบางส่วนครั้งเมื่อเสียกรุงแก่พม่า ครั้นมีการชำระเสร็จสิ้นแล้วได้มีการประทับตราพระราชสีห์ พระคชสีห์ และบัวแก้ว ไว้ทุกเล่มเป็นสำคัญ เรียกกฎหมายนี้ว่า “กฎหมายตรา 3 ดวง” ทางด้านการปกครองกำหนดตำแหน่งผู้บังคับบัญชาไว้ 2 ตำแหน่ง คือ “สมุหนายก” ใช้ตราพระราชสีห์ประจำตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง และ “สมุหกลาโหม” ใช้ตราคชสีห์ประจำตำแหน่งผู้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวงและทหารบก ทหารเรือ พร้อมทั้งแต่งตั้งเสนาบดีจตุสดมภ์รองลงมาอีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเมือง (เวียง) เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง และเสนาบดีกรมนา

ทั้งนี้ คำว่ามหาดไทยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาอดิศัยราชานุภาพ ได้ประทานอธิบายแก่พระยาอินทรมณตรี ผู้ทูลถวายข้อปัญหาว่า คำว่า “กลาโหม” และ “พลัมภัง” ที่เรียกชื่อเป็นกรมนั้นมาแต่อะไร ท่านทรงประทานอธิบายดังนี้¹

* สมาชิกวุฒิสภา, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ คัดจาก www.moi.go.th หนังสือ “100 ปี มหาดไทย”, (กรุงเทพ : ศิริวัฒนาการพิมพ์, 2535)

การจะอธิบายนี้ต้องเพิ่มคำ “มหาดไทย” เข้าอีกคำ 1 เพราะใช้เป็นชื่อกรมคู่กับ กลาโหม มหาดไทยและพลัมกัง ทั้ง 3 คำนี้มีใช้ภาษาไทยคงเป็นคำมาแต่ภาษาสันสกฤตหรือภาษามคร (ฝรั่งเรียกว่าภาษา “บาลี”) ได้ลองค้นดูในหนังสือพจนานุกรมภาษาบาลีของอาจารย์ชิลเดอร์พบคำ “กลโห” Kalaho มีอยู่ในนั้น แปลความว่า “วิวาท” Quarrel อย่าง 1 ว่า “วุ่นวาย” Strife อย่าง 1 ว่า “รบประจัญบาน” Battle อย่าง 1 ดูสมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายทหาร ในพจนานุกรมนั้นมีอีกคำหนึ่งว่า “มหทย” Mahadaya แปลความว่า “เมตตา ยิ่ง” Very Compassionate อย่าง 1 “กรุณา ยิ่ง” Very Merciful อย่าง 1 ดูก็สมกับที่เอามาใช้เป็นชื่อกรมฝ่ายพลเรือน แต่คำพลัมกังมีเพียงแค่เงื่อนในพจนานุกรมเป็น 2 ศัพท์ คือว่า “พลัม” แปลว่า Strength, Power, Force ล้วนหมายความว่ากำลังอย่าง 1 อีกนัยหนึ่งแปลว่า “ทหารบก” Army หรือ “กองทหาร” Troop และในพจนานุกรมมีอีกคำหนึ่งว่า “อัมโบ” Ambho แปลว่า “ก้อนกรวด” Pebble ถ้าเอา 2 คำนี้เข้าสนธิกันเป็น “พลัมโบ” ดูใกล้กับคำพลัมกัง ประหลาดอยู่ที่ตามกฎหมายทำเนียบศักดินามีกรมพลัมกังอยู่ทั้งในกระทรวงมหาดไทย และในกระทรวงกลาโหม เจ้ากรมพลัมกัง มหาดไทยเป็นที่พระยาจำแสนยบดีและเจ้ากรมพลัมกังกลาโหมเป็นพระยาศรีเสาวราชภักดี

ยังมีวินิจฉัยที่ควรกล่าวต่อไปถึงเหตุที่นำคำ “กลาโหม” กับ “มหาดไทย” มาใช้เป็นชื่อกรมอธิบายข้อนี้นี้มีอยู่ในหนังสือพระราชพงศาวดารสมัยกรุงศรีอยุธยา กับในกฎหมายทำเนียบศักดินาประกอบกันว่า เมื่อ พ.ศ.1998 สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโปรดให้กำหนดข้าราชการเป็น “ฝ่ายทหาร” และ “ฝ่ายพลเรือน” ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 คน คือ เจ้าพระยามหาเสนาบดี ให้เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารคน 1 เจ้าพระยาจักรี ให้เป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนคน 1 ผู้ช่วย Staff ของอัครมหาเสนาบดี ฝ่ายทหารรวมเข้าเป็นกรมให้เรียก “กรมกลาโหม” ผู้ช่วยของอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนก็รวมเป็นกรมเช่นเดียวกันให้เรียกว่ากรมมหาดไทย จึงมีกรมกลาโหมและกรมมหาดไทยเกิดขึ้นด้วยประการฉะนี้ เพิ่งมาบัญญัติให้เรียกรวมที่มีเสนาบดีเป็นผู้บัญชาการว่า “กระทรวง” (ตรงกับ Ministry) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5²

² “100 ปี มหาดไทย”, (กรุงเทพ : ศิริวัฒนาการพิมพ์, 2535)

ดังนั้น จึงเป็นอันสรุปได้ว่า “มหาดไทย” น่าจะมาจาก “มหาย” (Mahadaya) ซึ่งแปลว่าเมตตา ยิ่ง หรือกรุณา ยิ่ง ตรงกับงานและหน้าที่ของ มหาดไทยเป็นที่สุด การที่เราเขียน “มหาย” เป็น “มหาดไทย” จะเป็นด้วยเขียน ตามสำเนียงที่เปล่งออกมา หรืออักขระกลายรูป อย่างใดอย่างหนึ่งก็เป็นได้ ดังนั้น หากจะอธิบายงานหลักของประเทศให้เข้าใจได้ง่ายดังนี้ กลาโหม คือ “รบ” และ มหาดไทย คือ “รักษ” นั่นเอง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด: ผู้ทำงานราชการต่างพระเนตรพระกรรณ

การก่อตั้งกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2435 กล่าวได้ว่าเป็นการรวบรวม งานมหาดไทยมาอยู่ในที่เดียวกันอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ดังจะเห็นได้จากการที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระปิยมหาราช ได้ทรงมีพระราชดำรัส ต่อพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ดังความตอนหนึ่งว่า “เราทั้งหลายเฉพาะได้เกิดมาในประเทศนี้รวมกันแล้ว บางคนต้องอยู่ในตำแหน่งอันใหญ่ บางคนต้องอยู่ในตำแหน่งอันน้อย แต่แม้ว่าจะมียศตำแหน่งแตกต่างกันระหว่าง พวกเราฉันใดก็ดี ก็ยังมีหน้าที่อันหนึ่งซึ่งเราทั้งหลายย่อมมีอยู่เหมือนกันหมด คือ ว่ามีหน้าที่ที่จะต้องรักซึ่งกันและกันและต้องกระทำการตามกำลังของตนที่จะ กระทำได้ เพื่อให้บ้านเมืองของเรามีความสุข รุ่งเรืองขึ้น³ จึงถือเป็นหน้าที่ของ ประชาชนคนไทยและข้าราชการทั้งหลายที่จะต้องน้อมนำใส่เกล้าฯ ไว้เสมอ และ นำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สุขแก่ชาติบ้านเมืองตามพระราชประสงค์

จากพระราชปณิธานดังกล่าว สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรง ราชานุภาพ ทรงมีความมุ่งมั่นที่จะให้เกิดขึ้นเป็นวิสัยทัศน์ต่อประชาชนคนไทย และข้าราชการ นับตั้งแต่เมื่อทรงได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ดำรง ตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกเมื่อ 122 ปีที่แล้ว ซึ่งตรงกับ วันที่ 1 เมษายน 2435 โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเล่าไว้เมื่อครั้ง ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่า ในยุคนั้นระเบียบการปฏิบัติงาน ต่างๆ ยังขาดความชัดเจนงานที่ปฏิบัติก็ยังหลือมล้ำซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

³ ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล, บทความพิเศษเนื่องในวโรกาสครบรอบ 150 ปี วันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรม วงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.(ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.prince-damrong.moi.go.th>, หน้า 1, 13 กุมภาพันธ์ 2557.

รวมทั้งวิธีการปฏิบัติงานก็ล้าสมัย จนต้องมีการฟื้นฟูราชการกระทรวงมหาดไทยกันเลยทีเดียว

เริ่มแรกของการปฏิรูปการปกครองนั้นสืบเนื่องจากปัญหาระบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์แบบหลวมๆ คือ ระบบกินเมือง และหัวเมืองประเทศราช ซึ่งการปกครองสมัยนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ เมืองหลวง หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช (ซึ่งยังแบ่งออกเป็นหัวเมืองประเทศราชทางเหนือ ตะวันออกและใต้) การปกครองเช่นนี้ทำให้เกิดความอ่อนแอและปราศจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่รัฐเดี่ยว (Single State) ตามความหมายทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน ก็เพราะต่างฝ่ายต่างอยู่ มีการใส่ร้ายป้ายสีคู่แข่งอำนาจ และขึ้นอยู่กับผู้ปกครองเมืองเป็นสำคัญ เป็นการยากต่อการพัฒนาประเทศในยุทธศาสตร์ของความเป็นราชอาณาจักรที่มั่นคง อีกทั้งปัจจัยภายนอกที่สำคัญ คือ การที่มหาประเทศตะวันตกกำลังล่าอาณานิคมดังที่ประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ต้องตกเป็นเมืองขึ้นและเสียเอกราช จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ประเทศสยามจะต้องรวมตัวกันเป็นปึกแผ่นอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมทั้งการปรับปรุงรูปแบบ กำหนดทิศทางการบริหารประเทศไปสู่ความเป็นระเบียบแบบแผนทางการปกครองที่ชัดเจน เพื่อมิให้ต่างชาติดูหมิ่นดูแคลนว่าเราเป็นประเทศที่ล้าหลัง

สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น แรกเริ่มเดิมทีจากประเพณีการปกครองหัวเมืองโบราณในสมัยนั้น ยังใช้วิธีซึ่งเรียกในกฎหมายว่า “กินเมือง” อันเป็นแบบเดิมซึ่งดูเหมือนจะใช้เช่นเดียวกันทุกประเทศทางตะวันออกนี้ ในเมืองจีนก็ยังเรียกว่ากินเมืองตามภาษาจีน แต่ในเมืองไทยมาขึ้นหลังเรียกเปลี่ยนเป็น “ว่าราชการเมือง” ถึงกระนั้นคำว่า “กินเมือง” ก็ยังใช้กันในคำพูดสืบต่อมา อีกทั้งปรากฏในกฎมณเฑียรบาล เป็นต้น วิธีการปกครองที่เรียกว่ากินเมืองนั้น หลักเดิมคงมาแต่ถือว่าผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งฐานะของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุขปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนบุญคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำงานให้บ้างหรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่น ข้าวปลา เป็นต้น ต่อมาเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรา ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับจึงไม่เพียงพอ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ทำค้าขายโดยอาศัยตำแหน่งอำนาจหน้าที่ในราชการเป็นปัจจัยให้ได้ผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น ทำนาที่อาศัยการ “บอกแขก” ขอแรงราษฎร

มาช่วยกันทำนา เจ้าภาษีนายอากรที่ได้รับผูกขาดไปจากส่วนกลาง โดยถ้าให้เจ้าเมืองกรมการมีส่วนได้ด้วย ก็จะได้รับความสะดวกหรืออำนวยความสะดวกให้กับภาษีได้สะดวกขึ้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งราชการแทบทั่วไป

เจ้าเมืองนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ดีมีตระกูล และเป็นชาวเมืองนั่นเอง ด้วยความเป็นเทือกเถาเหล่ากอของเจ้าเมืองคนก่อนๆ ซึ่งได้กระทำงานราชการ ประกอบกับทำมาหากินจนตั้งถิ่นฐานในเมืองนั้นครั้นมีลูกก็ได้ถวายตัวเป็นมหาดเล็กก่อนแล้วจึงขอออกไปรับราชการ หรือฝึกหัดทำราชการในเมืองนั้นเองจนได้รับสัญญาบัตรเป็นผู้ช่วยราชการยกกระบัตรเป็นปลัด ใครได้ดีก็เป็นเจ้าเมืองในที่สุดจะเห็นได้ว่าตำแหน่งเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในอดีตเป็นตำแหน่งที่สืบทอดเชื้อสายภายในจากตระกูลเจ้าเมืองเดิมนั่นเอง

ความสำคัญของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตำแหน่งเจ้าเมืองในอดีตนั้น จึงเปรียบเสมือนผู้ทำงานราชการต่างพระเนตรพระกรรณของในหลวง ดังนั้นการคัดเลือกหรือการแต่งตั้งเป็นเพียงการสืบทอดอำนาจจากเจ้าเมืองท่านเดิม ไม่มีการคัดเลือกสรรหาอย่างเป็นระบบ มีกระบวนการที่เป็นสากลมีความโปร่งใส ยุติธรรม ยึดหลักความรู้+ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์และยอมรับแก่ราษฎรทั่วไป สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงวางรากฐานการทำงานตามนโยบายการปรับปรุงประเทศเข้าสู่ (ยุคสยามใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ไว้ 4 หลักประการ ได้แก่

1. การแก้ลักษณะการปกครองแบบประเทศราชมาเป็นแบบราชอาณาจักร ด้วยการเสริมสร้างอัตลักษณ์ของความรักใคร่ปรองดองให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่แบ่งแยกด้วยภาคหรือหัวเมืองน้อยใหญ่ รวมทั้งการปลูกฝังจิตสำนึก และเจตตานิยมอันพึงมีอยู่ร่วมกันในความเป็นประชาชนชาวสยามผู้ต่างมีความเคารพและเทิดทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

2. ให้มีการรวมการบังคับบัญชาการหัวเมือง ซึ่งแต่เดิมเคยแยกกันอยู่ตามส่วนราชการอื่นๆ ที่ถือเป็นราชประเพณีปฏิบัติ ให้มารวมอยู่ที่ราชการส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทย ระเบียบ ธรรมเนียม การบริหารราชการแผ่นดินจึงเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สมัยนั้นที่การใดๆ ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจะมีการนำขึ้นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็ให้ผ่านกระทรวงมหาดไทยทุกเรื่องไป

3. ให้จัดรวมหัวเมืองต่างๆ ขึ้นเป็นมณฑลตามสมควรแก่ภูมิประเทศและวัฒนธรรม เพื่อให้สะดวกแก่การปกครอง โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นข้าต่างพระเนตรพระกรรณไปบังคับบัญชาในทุกๆ มณฑล ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรูปแบบของรัฐเดี่ยวทางการบริหารและระบบผู้ว่าราชการจังหวัดใน 76 จังหวัดในปัจจุบัน

4. การเปลี่ยนแปลงที่ทรงพระราชดำรินี้โปรดให้ดำเนินการเป็นขั้นๆ โดยมีให้เกิดความอลหม่านทางสังคมอันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง แต่เพื่อให้รอรบัพทัศนคติของผู้คนพลเมืองในการก้าวเข้าสู่ความเป็นประเทศที่ทันสมัย พร้อมทั้งจรรโลงไว้ซึ่งลักษณะความเป็นไทย

การมีมาตรการใหม่ที่เกิดขึ้นอีกเรื่องหนึ่งคือ การกำหนดให้ข้าราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี ผู้ใดได้เข้ารับราชการยำนั่นถือว่าได้สนองพระเดชพระคุณแผ่นดิน ซึ่งทั้งต่อตนเองตลอดจนญาติมิตรต่างล้วนมีความภาคภูมิใจต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ค่านิยมที่เรียกว่าเป็นเกียรติศักดิ์จึงถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยนี้ และถือเป็นแบบอย่างของสถาบันข้าราชการในเวลาต่อมา เช่น การใช้ความรู้ความสามารถในการสมัครเข้ารับราชการ อุปนิสัยที่เอื้ออารีต่อเพื่อนร่วมชาติ ระบบการจ่ายเงินเดือน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย ถอดถอนการพิจารณาลงโทษทางวินัย มีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้ได้ส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยภายใต้นโยบายแห่งรัฐ ไม่ใช่ขึ้นอยู่ตามอำเภอใจของผู้ปกครองดังแต่เก่าก่อนอีกต่อไป⁴

3. ทฤษฎี/แนวคิด/ระเบียบ/กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์

3.1 หลักนิติธรรม

ความหมาย⁵

1. องค์กรสหประชาชาติ: หลักการในการปกครอง (Principle of Government) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵ www.oja.go.th/new2011/

ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ กฎเกณฑ์ (Law) ที่ได้ร่วมกันสร้าง และต่างยอมรับว่าเป็นกฎที่ได้รับบัญญัติขึ้นโดยยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กร อย่างเท่าเทียม เสมอภาค และยุติธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล

2. นายธนินทร์ กรัยวิเชียร รองมนตรี: หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

3.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553

ส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมวด 1 จังหวัด
มาตรา 52/1 ให้จังหวัดมีอำนาจภายในจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม

(3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมายหรือที่มีกฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ประจำอยู่ในเขตจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดมาตรา 53/1

มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 53/1 ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัด

มาตรา 54 ระบุว่า ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

มาตรา 57 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ฯลฯ

3.3 มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงาน ก.พ. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2552

3.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

มาตรา 59 กำหนดว่า การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ ซึ่งจะต้องเป็นผู้มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

3.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

มาตรา 41 (3) กำหนดว่า การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนให้ดำรงถึงระบบคุณธรรมโดยการเลื่อนตำแหน่งต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้

มาตรา 57 (2) กำหนดว่า การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.กำหนด เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ส่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

มาตรา 63 กำหนดว่า การเลื่อนข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหรือ ต่างกระทรวงหรือกรม ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

3.6 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 และที่ นร 1006/ว16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3.7 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่องการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 10

3.8 หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เรื่องแนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

4. กระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน

ขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และที่ นร 1003/ว22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 มีดังนี้

4.1 ปลัดกระทรวงแจ้งชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งไปยังคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวง แต่งตั้ง

4.2 คณะกรรมการฯ กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งตามมาตรา 59 แห่ง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และมาตรา 42 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้วแจ้งให้กระทรวงดำเนินการพร้อมประกาศเกณฑ์การประเมินให้กรมและข้าราชการทราบล่วงหน้าก่อนการเสนอรายชื่อของกรม

4.3 กระทรวงกำหนดจำนวนรายชื่อผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง จำนวน 4 รายชื่อต่อ 1 ตำแหน่งว่าง สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กรณี ก.พ. อนุมัติให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับการคัดเลือกในปี พ.ศ. 2556 เท่านั้น) และจำนวน 2 รายชื่อต่อ 1 ตำแหน่งว่าง สำหรับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และพร้อมกำหนดระยะเวลาที่จะให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย/กรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเสนอรายชื่อ

4.4 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย/กรม ดำเนินการคัดเลือกข้าราชการในสังกัดและเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ต้องไม่เกินจำนวนและระยะเวลาที่กระทรวงกำหนด

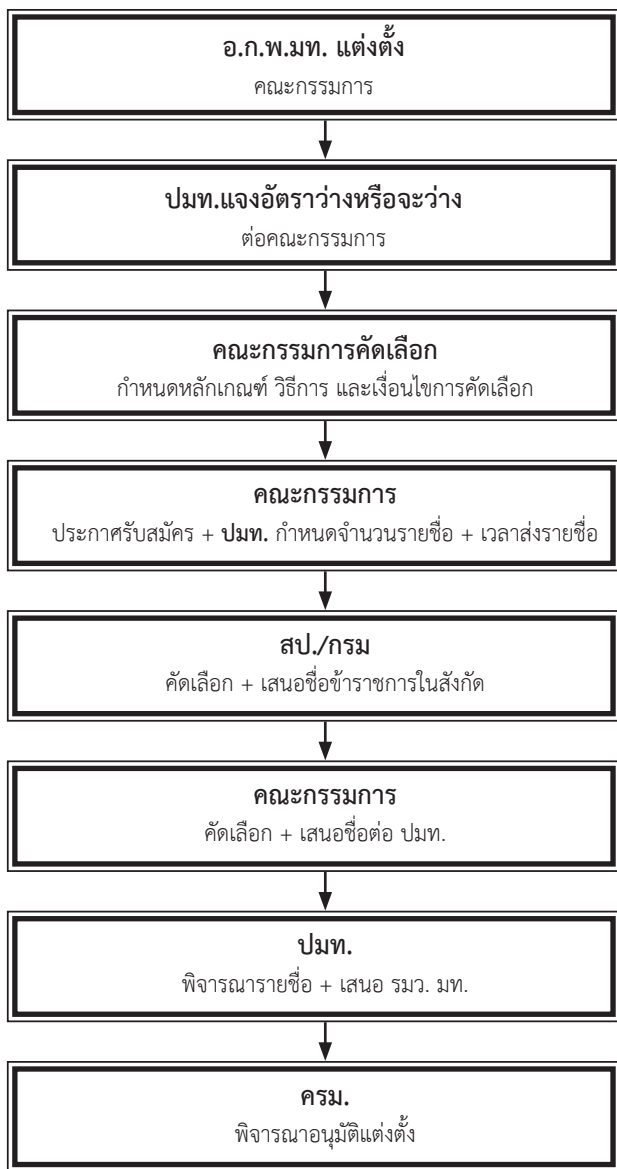
4.5 กระทรวงส่งรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งของกรมทุกกรมให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการ

4.6 คณะกรรมการฯ ดำเนินการประเมินและคัดเลือกตามหลักเกณฑ์และองค์ประกอบที่กำหนด แล้วเสนอรายชื่อผู้ซึ่งเหมาะสมในจำนวนไม่น้อยกว่าตำแหน่งว่าง แต่ไม่เกิน 3 เท่าของตำแหน่งว่างให้ปลัดกระทรวงพิจารณา

4.7 ปลัดกระทรวงคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแต่งตั้งต่อไป

จากกระบวนการการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดข้างต้น จะพบว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องสืบต่อกันมา และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งก็สามารถแสดงบทบาทในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ได้เป็นอย่างดี และเป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วน

แผนภาพแสดงขั้นตอนการคัดเลือกตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง



5. บทบาทและความสำคัญของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด”

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นบุคลากรภาครัฐซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “แม่ทัพ” ในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ในการอำนวยการเพื่อขับเคลื่อนและบริหารจัดการจัดการในพื้นที่จังหวัดให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างเป็นรูปธรรมควบคู่ไปกับการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน สอดส่องดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุข ซึ่งต้องอาศัยทั้ง “ศาสตร์” ได้แก่ องค์ความรู้ กรอบแนวคิด วิธีการที่มีการกลั่นกรองผ่านกระบวนการศึกษา การวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางวิชาการรองรับมาประยุกต์เป็นกรอบแนวทางในการทำงานซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละพื้นที่ ผสมกับ “ศิลปะ” อันได้แก่ การประยุกต์ประสบการณ์เข้ากับบุคลิก ทักษะ วิธีเฉพาะตัวเข้าด้วยกันในการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น สามารถกำหนดสถานะและบทบาทที่สำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดใน 2 ลักษณะด้วยกัน ดังนี้

บทบาทแรก บทบาทในฐานะผู้ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน การดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ นับว่าเป็นตำแหน่งที่ได้รับการวางพระราชหฤทัย เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติและน่าภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง

บทบาทที่สอง บทบาทในฐานะผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด เป็น CEO ของจังหวัดได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลในการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลระดับประเทศผลักดัน ขับเคลื่อนหรือแปลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชื่อมโยงสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่จังหวัดเพื่อให้ทิศทางการพัฒนาจังหวัดเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาประเทศในภาพรวม นับว่าเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) อย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่เป็นหมุดเชื่อมโยง (linking pin) ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งถึงบทบาทและความสำคัญของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ได้ดังนี้

(1) เป็นผู้นำนโยบายของรัฐบาลไปบริหารจัดการให้สัมฤทธิ์ผลในพื้นที่ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชน

(2) เป็นผู้ประสานทุกภาคส่วนให้มีแนวคิดที่สอดคล้องต้องกัน มีเอกภาพ และร่วมกันพัฒนาความเจริญ เสริมสร้างความสงบสุขและสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

(3) ผนึกความยุติธรรม ด้วยการกำกับดูแลให้การบริหารราชการของหน่วยงานต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ดี และเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) การปฏิบัติหน้าที่ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ของผู้ว่าราชการจังหวัด สะท้อนถึงภาพลักษณ์ทั้งด้านบวกหรือลบของรัฐบาล (และกระทรวงมหาดไทย)

6. คุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัด” มีบทบาทและเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนา และสร้างความสงบสุขให้แก่ชาติด้านเมือง และประชาชนอย่างต่อเนื่อง เป็นที่ยอมรับของสังคมมาโดยตลอด จึงสามารถสรุปคุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) มีคุณธรรม จริยธรรม ยืนอยู่บนความถูกต้องชอบธรรม และมีจิตสำนึกในการรับใช้ประชาชน

(2) มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของระเบียบ กฎหมาย และค่านิยมที่ดีของสังคม อยู่เหนือความขัดแย้งและยืนอยู่บนผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

(3) แสวงหาความรู้ใหม่ๆ ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอ

(4) มีภาวะผู้นำ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี สามารถทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนได้อย่างเหมาะสม ดำรงสถานของการ “ครองตน ครองคน ครองงาน” จนเป็นที่ประจักษ์ และได้รับการยอมรับ

(5) เปลี่ยนบทบาทจากนักปกครองในอดีตเป็น “นักบริหารจัดการ” ที่มีเป้าหมาย คือ ความสงบสุขของบ้านเมือง และการกินดีอยู่ดีของประชาชน

จากบทบาทความสำคัญและคุณลักษณะที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมาแล้วนี้ ยังได้สะท้อนให้เป็นถึง ระบบการพัฒนาบุคลากรและระบบสรรหาหรือคัดเลือกบุคคล ของกระทรวงมหาดไทย ที่มีประสิทธิภาพ มีเอกลักษณ์ และมีความต่อเนื่อง บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมและระบบคุณธรรมอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด

7. ผู้ว่าราชการจังหวัด: บทบาทที่ถูกท้าทายต่อหลักนิติธรรม

จากสภาพการณ์ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาพบว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคประสบกับปัญหาวิกฤตศรัทธา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ทำลายการดำรงอยู่และสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยท่ามกลางกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะเห็นได้ว่าภายใต้การบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ได้รับการจับตามองโดยทุกภาคส่วนต่างก็คาดหวังถึงประสิทธิภาพสูงสุดของผลการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการเมืองที่ผันผวน การแตกแยกทางสังคมไทยที่แผ่ขยายรวมถึงการทำงานในปัจจุบันมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางมากมายเพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง การหิบบกแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมาเป็นกระแสสำคัญที่กล่าวอ้างได้ว่าสามารถนำพาประเทศให้ก้าวไปสู่ความเจริญมั่นคงได้ แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี การไหลบ่าของเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ที่พ่วงมากับระบบการสื่อสารที่ทันสมัย การประชาสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยที่แหลมคมต่อการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น

ประเด็นที่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ก็คือ การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงในด้านการบริหารงานบุคคล หรือการบริหารงบประมาณ แผนงานก็ตาม ยิ่งเป็นสิ่งตอกย้ำให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรที่จะต้องได้รับการปรับปรุงยกเครื่องทั้งระบบการทำงาน ระบบการเข้าสู่ตำแหน่งที่มีหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วม ร่วมกันศึกษา วิเคราะห์ และออกแบบเพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมในการทำงาน จึงจะสร้างการยอมรับ ความน่าเชื่อถือ ศรัทธาให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

การแทรกแซงดังกล่าวเป็นที่รับรู้ของสาธารณชน และในแวดวงของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เป็นการบั่นทอนบทบาทและสถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารแผ่นดินและการยอมรับของสังคมที่สำคัญ ดังนี้

(1) การบริหารจัดการในภูมิภาค เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของประชาชน จะถูกเบี่ยงเบนไปสู่ผลประโยชน์ของกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ไม่มากนักน้อย

(2) การผดุงความยุติธรรมในสังคมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่อันจะส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากการกระจายผลประโยชน์ต่างๆ ไม่เหมาะสมและทั่วถึง ทำให้ช่องว่างทางสังคมขยายวงกว้างออกไปทุกที

(3) จาก (1) (2) การฉีกก้ำกัลังและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการสมัยใหม่ จะกระทำได้อย่างยาก

(4) ข้าราชการและระบบราชการไม่สามารถแสดงบทบาทในการรับใช้ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ อันส่งผลต่อความศรัทธา และความเชื่อถือของประชาชน

(5) รวมทั้งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือ เอกภาพระหว่างกันของข้าราชการก็จะลดน้อยถอยลงไปด้วย

8. บทสรุป

ในปัจจุบันเป็นที่รับรู้กันในวงกว้างทั้งภายในและภายนอกระบบราชการว่า ระบบการเมืองเข้าไปมีอิทธิพลในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการต่างๆ ไม่เฉพาะกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมหรือหลักนิติธรรม จำต้องได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมต่อไป เพื่อให้การพิจารณาคัดเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดไปดำรงตำแหน่งในจังหวัดต่างๆ พิจารณาผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม สามารถครองตน ครองคน ครองงาน และมีทักษะเหมาะสมกับจังหวัดนั้นๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของชาติบ้านเมือง

ณ ที่นี้ ขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

(1) แก่ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริการระดับสูง(ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) ในลักษณะของคณะกรรมการ โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 25 ที่ระบุเรื่องการแต่งตั้ง นายทหารชั้นนายพลของสำนักงานปลัดกระทรวงและส่วนราชการในกองทัพไทย ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการ 3 เหล่าทัพ เป็นกรรมการ และปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ และเลขาธิการ และเจ้ากรมเสมียนตรา เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองเพียง 2 คน ฝ่ายข้าราชการประจำ 5 คน หากกระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการอื่นๆ นำโครงสร้างดังกล่าวมาปรับใช้ ก็น่าจะเป็นหลักประกันได้ถึงหลักคุณธรรมหรือหลักนิติธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย 1 คน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมต่างๆ รวม 3 คน เป็นกรรมการและรองปลัดกระทรวงมหาดไทย 1 คน เป็นกรรมการและเลขาธิการผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

(2) มีระบบการสรรหาที่ให้มีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาก่อนที่จะส่งรายชื่อผู้ที่เหมาะสมไปยังคณะกรรมการตาม (1) ซึ่งนอกจากประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงาน ก.พ. แล้ว อาจมีผู้แทนจากภาคส่วนอื่น อาทิ ผู้แทนจากสำนักงาน ก.ป.ร. เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ได้รับโปรดเกล้าฯ และทำงานสนองโครงการพระราชดำริในพื้นที่ ผู้แทนจากสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานที่ดีว่าผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม ที่มีบทบาทหลักในระดับพื้นที่ ผู้แทนจากสมาคมข้าราชการพลเรือนหรือสหภาพข้าราชการ ตาม มาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น

(3) มีการจัดตั้งสหภาพข้าราชการ (กระทรวงมหาดไทย) ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นตัวแทนของข้าราชการในการพิทักษ์รักษาระบบคุณธรรม และรับรองการใช้สิทธิดังกล่าว เพื่อป้องกันการถูกกลั่นแกล้งต่อไป

(4) ในขณะเดียวกัน ข้าราชการและผู้ที่อยู่ในข่ายจะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้บริหารระดับสูง) รวมทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรมหรือหลักคุณธรรม ไม่แสวงหาตำแหน่งที่สูงขึ้นในทิศทางที่ไม่เหมาะสมและพยายามพัฒนาระบบราชการ พัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งเช่นกัน

หลักนิติธรรม มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะค้ำจุนสังคมให้สามารถขับเคลื่อนไปได้ในทิศทางที่ถูกที่ควรในระบบของประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในสังคมไทยปัจจุบันและอนาคต จำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนจะต้องตระหนักและรักษาหลักนิติธรรมในการปฏิบัติอย่างเข้มแข็ง ทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

กระทรวงมหาดไทยในบทบาทของการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาประเทศ ความสงบสุขของบ้านเมือง และการกินดีอยู่ดีของประชาชนอย่างมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักนิติธรรมในทุกกระบวนการของการปฏิบัติที่ลงไปสู่ประชาชนอย่างเคร่งครัด รวมทั้งกระบวนการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะออกไปรับใช้ประชาชนในแต่ละพื้นที่ จำต้องมีกระบวนการที่สามารถพิจารณาคนที่เหมาะสมไปปฏิบัติหน้าที่และเป็นที่ยอมรับของสังคม เพื่อประโยชน์สุขของบ้านเมือง และเป็น “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฯ” ที่ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ ให้ได้ในที่สุด

บรรณานุกรม

- กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. เปรียบเทียบ ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งและข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://tspd.dopa.go.th/knowledge/> (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- ประวัติศาสตร์กระทรวงมหาดไทย (คัดจากหนังสือ “100 ปี มหาดไทย”). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.moi.go.th>. (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 124, ตอนที่ 47 ก (24 สิงหาคม 2550)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125, ตอนที่ 22 ก (วันที่ 25 มกราคม 2551)
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 108, ตอนที่ 156, ฉบับพิเศษ หน้า 1 (4 กันยายน 2534)
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 125, ตอนที่ 26 ก (วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551)
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553
- มาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 : วันที่ 9 มีนาคม 2552. สำนักงาน ก.พ.
- หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล. บทความพิเศษเนื่องในวโรกาสครบรอบ 150 ปีวันประสูติของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.princedamrong.moi.go.th>. (วันที่สืบค้นข้อมูล : 14 กุมภาพันธ์ 2557)
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. นิติรัฐ นิติธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553

การละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรม

ธงชัย ผน นคร*

1. หลักการละเมิดอำนาจศาล

1.1 วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายละเมิดอำนาจศาล

1.1.1 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่คู่กรณีในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ป้องกันการข่มขู่ ขัดขวางกระบวนการพิจารณาคดีของศาล ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและข้อพิพาท ย่อมมีบทบาทสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม การที่กระบวนการยุติธรรมจะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมของศาลเป็นสำคัญ การอำนวยความยุติธรรมในศาล นอกจากจะมีวิธีพิจารณาความต่างๆ ในการกำหนดวิธีการแสวงหาความยุติธรรมแล้ว ศาลยังต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว คือ การละเมิดอำนาจศาล

1.1.2 ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญมีข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 เพื่อกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีและการทำคำวินิจฉัย แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการละเมิดอำนาจศาลที่จำเป็นต้องใช้กับบุคคลที่ขัดขวางการพิจารณาคดีของศาล ดังข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา เช่น การปิดล้อมศาล การข่มขู่ การยิงระเบิดใส่อาคารศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ด้วยเหตุที่การลงโทษต่อบุคคลที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเป็นความผิดทางอาญา กระบอบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การบัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภา คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

* บรรณาธิการข่าวหน้า 1 หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 ความหมายการละเมิดอำนาจศาล

ความหมายของการละเมิดอำนาจศาล คำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” ตามกฎหมายมิได้บัญญัติความหมายไว้แต่อย่างใด แต่หากพิจารณาตามถ้อยคำแล้วพอที่จะแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.2.1 คำว่า “ละเมิด” หมายถึง การล่วงเกิน ฝ่าฝืน ทำโดยพลการ ตามนัยกฎหมายละเมิดอำนาจศาลมีความหมาย 2 ประการคือ 2

1) การล่วงเกินศาลด้วยการกระทำอันเป็นการดูหมิ่นต่อศักดิ์ศรีของศาล

2) การล่วงเกินศาลด้วยการฝ่าฝืนคำสั่ง หรือขัดขวาง รบกวน แทรกแซง ต่ออำนาจการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยความเป็นธรรม

1.2.2 คำว่า “อำนาจ” หมายถึง สิทธิ ความสามารถ ความรุนแรง การบังคับอำนาจของศาลจึงมีความหมาย 3 ประการ คือ

1) สิทธิที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล

2) สิทธิที่จะควบคุมให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และรวดเร็ว

3) สิทธิที่จะออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมาย

ดังนั้น คำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” จึงน่าจะหมายความถึง การจงใจล่วงละเมิดศาลด้วยการกระทำอันเป็นการดูหมิ่นต่อศาล หรือศักดิ์ศรีของศาล หรือไม่เชื่อฟังคำสั่งศาล หรือจงใจก่อให้เกิดอุปสรรค หรือมีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานยุติธรรม

1.2.3 ความหมายของคำว่า “ละเมิดอำนาจศาล” ในความหมายทางกฎหมาย (Rule of law) ได้ให้คำจำกัดความไว้มากมาย ดังต่อไปนี้

1) หนังสือ Black’s Law Dictionary ได้ให้คำจำกัดความของการละเมิดอำนาจศาลในประเทศอังกฤษว่า “การกระทำซึ่งน่าจะก่อให้เกิดการรบกวน ขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคต่อศาลในการบริหารงานยุติธรรม หรือซึ่งน่าจะเป็นการลดอำนาจหรือศักดิ์ศรีของศาลลง”

2) หนังสือ The Concise Law Dictionary ได้ให้คำจำกัดความของการละเมิดอำนาจศาลในประเทศอังกฤษว่า การละเมิดอำนาจศาล คือ

(1) การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลสูง หรือการขัดขวางหรือหมิ่นประมาทศาล หรือผู้พิพากษา

(2) การกระทำที่น่าจะทำให้เป็นผลร้ายแก่จำเลย ซึ่งควรได้รับการพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรม

1.2.4 Halsbury นักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่งของอังกฤษได้วิเคราะห์ศัพท์คำว่า ละเมิดอำนาจศาล ไว้ในความหมายของอังกฤษไว้ว่า

(1) การละเมิดอำนาจศาลในคดีอาญา ประกอบด้วยคำพูด หรือการกระทำที่ขัดขวางหรือน่าจะขัดขวางการบริหารงานยุติธรรม

(2) การละเมิดในกระบวนการวิธีพิจารณา ประกอบด้วย การไม่ปฏิบัติตาม คำพิพากษา คำสั่ง หรือการดำเนินคดีอื่นๆ ของศาลและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน

1.2.5 ประมวลกฎหมายอาญาของรัฐหลุยส์เซียนา มาตรา 20 ได้บัญญัติความหมายของการละเมิดอำนาจศาลว่า หมายถึง “การกระทำและงดเว้นการกระทำซึ่งเป็นการขัดขวางรบกวน การบริหารงานยุติธรรมอย่างเป็นระเบียบ หรือลดศักดิ์ศรี หรือความเชื่อถือในอำนาจของศาลลง¹

1.3 ประเภทของการละเมิดอำนาจศาล

การแบ่งประเภทของการละเมิดอำนาจศาล อาจแบ่งได้ตามโครงการกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เกิดขึ้นจากการที่จะให้ระบบศาลเป็นหลักแก่ประชาชนในการบริหารงานยุติธรรม ความผิดประเภทนี้จึงไม่มีพื้นฐานทางทฤษฎีที่แน่นอนและขอบข่ายของความผิดนั้นก็ไม่แน่นอนด้วย ลักษณะความผิดอาจขยายขอบเขตไปกว้างมากขึ้นอยู่กับว่าการกระทำของจำเลยนั้น เป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมหรือไม่ การดูหมิ่นศาลซึ่งเป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมนั้นอาจแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.3.1 การละเมิดอำนาจศาลที่มีลักษณะทางอาญา (Criminal Contempt of Court) หมายความว่า การกระทำใดก็ตามที่ถือว่าเป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรม (administration of justice) โดยตรง (direct contempt) นั้นถือว่าเป็นการดูหมิ่นศาลที่มีลักษณะทางอาญา เช่น การขัดขวางกระบวนการวิธี

¹ พิชัย ตูวิเชียร. (2525). ละเมิดอำนาจศาล. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). หน้า 54.

พิจารณาความในศาลทุกรูปแบบ หรือการดูหมิ่นศาลซึ่งหน้า นอกจากการละเมิดอำนาจศาลทางอาญาโดยตรงและชัดเจน ซึ่งได้แก่ การรบกวน การทำให้กระบวนการพิจารณาขาดตอน การดูหมิ่นโดยตรงแล้ว การดูหมิ่นโดยทางอ้อมบางประเภท เช่น การตีพิมพ์เอกสารหรือความประพจน์หรือพฤติกรรมบางประเภทที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การไต่สวนในขณะคดีอยู่ระหว่างไต่สวน ก็ถือว่าเป็นการดูหมิ่นศาลซึ่งเรียกว่า contempt through infringing the sub judice rule ตัวอย่างอีกประการหนึ่งคือการกล่าวหาว่าผู้พิพากษารับสินบน หรือการตีพิมพ์เอกสารเป็นการทำให้ศาลเสียความเชื่อมั่นจากประชาชน (undermind public confidence) ก็ถือว่าเป็นการดูหมิ่นที่มีลักษณะทางอาญา

สำหรับการดูหมิ่นศาลทางอาญาของสหรัฐอเมริกา คือ การกระทำใดๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อการเป็นปฏิปักษ์ต่อศักดิ์ศรี หรืออำนาจของศาล หรือของผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีและผลแห่งการกระทำนั้น เป็นการขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมของศาล ซึ่งทำให้เกิดความโน้มเอียงให้ศาลต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือความเคารพนับถือ การละเมิดอำนาจศาลในทางอาญาอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา

1.3.2 การละเมิดอำนาจศาลที่มีลักษณะทางแพ่ง (Civil Contempt) คือ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล การบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะการบริหารงานยุติธรรมย่อมเป็นไปไม่ได้ถ้าคำสั่งของศาลไม่มีผู้ใดเคารพ ในอังกฤษยุคที่สหภาพแรงงาน (Trade Union Movement) มีความเข้มแข็งมากถึงขนาดสามารถควบคุมพรรคการเมืองได้และได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งศาลแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Industrial Relation Court) ทำให้เกิดอุปสรรคแก่การจัดระบบแรงงานในสังคมเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ Phillimore Committee จึงได้เสนอให้รักษามาตรการลงโทษฐานดูหมิ่นศาลไว้ มิเช่นนั้นจะทำให้เกิดปัญหาความไม่สงบขึ้นได้ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลนั้น ไม่จำเป็นต้องมีลักษณะทางแพ่งเสมอไป ในบางกรณีอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลมีลักษณะทางอาญาหรือทางแพ่ง เช่น ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การไม่มาศาลตามหมายเรียก (disobey a subpoena)
- 2) การที่พยานไม่ตอบคำถามของศาลเมื่อถูกถาม
- 3) การยุยงให้บุคคลอื่นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล
- 4) การไม่ฟังคำสั่งศาลที่เรียกว่า Habeas Corpus Order (หมาย หรือคำสั่งที่เรียกว่า Habeas Corpus คือ คำสั่งที่บ่งการให้ผู้รับปล่อยตัวบุคคลที่ตนคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย)

5) ทนายความ (Solicitor) ปฏิบัติการโดยมิชอบด้วยหน้าที่ และเป็นการหมิ่นประมาทศาล²

สำหรับการละเมิดอำนาจศาลในทางแพ่งของสหรัฐอเมริกา คือ การละเว้นกระทำการบางอย่างที่ศาลมีคำสั่งให้กระทำในคดีแพ่ง และการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคู่ความฝ่ายตรงข้ามกันในคดี ดังนั้น จึงเป็นความผิดที่กระทำต่อคู่ความซึ่งคำสั่งศาลเพื่อประโยชน์ของเขาได้ถูกฝ่าฝืน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากการละเมิดเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ศาลสั่งห้ามมิให้กระทำ อันเป็นการเสียหายต่อคู่ความฝ่ายตรงข้าม การฝ่าฝืนคำสั่งศาลนั้นถือว่าเป็นการละเมิดในทางอาญา

การดูหมิ่นศาลทั้งสองลักษณะนี้ แม้ว่าจารีตประเพณีจะถือว่า มีลักษณะทางแพ่งและทางอาญาก็ตามแต่ก็มีใช้คดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป คดีเรื่องดูหมิ่นศาลนี้จำเลยต้องถูกลงโทษไม่ว่าการดูหมิ่นนั้น จะเป็น Criminal Contempt หรือ Civil Contempt จำเลยในคดีดูหมิ่นศาลที่มีลักษณะทางแพ่ง ก็อาจได้รับโทษจำคุก ส่วนคดีดูหมิ่นศาลที่มีลักษณะทางอาญานั้นก็มีกระบวนการพิจารณาเป็นแบบย่อ (Summary Process) นอกจากนั้นยังอาจไต่สวนจำเลยในคดีละเมิดอำนาจศาลประเภทนี้ในศาลแพ่งได้อีกด้วย

การดูหมิ่นศาลทั้งสองกรณี จำเลยจะต้องถูกลงโทษเสมอเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานยุติธรรมให้เป็นไปโดยเรียบร้อย แต่การลงโทษนั้นมีหลักต่างกัน กล่าวคือ

- 1) ในกรณี Criminal Contempt นั้น ศาลลงโทษจำเลยเพราะต้องการลงโทษการกระทำที่ไม่ชอบ (punitive purpose of punishment) และลงโทษเพื่อไม่ให้เป็นการเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น (deterrent purpose)

² รองพล เจริญพันธ์. ความผิดฐานหมิ่นประมาทศาลในระบบคอมมอนลอว์ ใน *ละเมิดอำนาจศาล กับสังคมไทย*. หน้า 61.

2) ในกรณี Civil Contempt นั้น จุดประสงค์ในการลงโทษนั้นก็เพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำสั่งศาล (coercive purpose) และเป็นการลงโทษการกระทำที่มีขอบจำเลยด้วย (punitive purpose) ในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียนั้นเขาถือว่ากรณี Civil Contempt นั้นจุดประสงค์ในการลงโทษก็เพื่อเป็นการบังคับจำเลยให้ปฏิบัติตามคำสั่งศาลอย่างเดียว แต่ในอังกฤษนั้นถือว่าเป็นการลงโทษจำเลยด้วย เพื่อให้อำนาจศาลศักดิ์สิทธิ์และทุกคนเคารพคำสั่งศาล

2. วิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1 ประเภทคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ 14 ประการ ดังนี้

1) การวินิจฉัยสั่งการกรณีบุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 49)

2) การวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง (มาตรา 82 มาตรา 98 และมาตรา 111)

3) การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ (มาตรา 139)

4) การวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการการ เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใด ที่มีผลให้ตนมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย (มาตรา 144 วรรคสาม)

5) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 148)

6) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา (มาตรา 149)

7) การวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง (มาตรา 170)

8) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนด (มาตรา 173)

9) การวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 178)

10) การพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ (มาตรา 210 (2))

11) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี (มาตรา 212)

12) การวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 213)

13) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้เสนอ (มาตรา 231 (1))

14) การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 256)

2.1.2 ประเภทของคดีรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่ 1 คดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย (Priori Control) และกฎหมาย (Postiori Control) ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย

2) กลุ่มที่ 2 คดีเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของนักการเมืองซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องมีการไต่สวนและการใช้หลักการละเมิดอำนาจศาล

3. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมกับศาลรัฐธรรมนูญ

3.1 หลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ (The Legal State) ถือกำเนิดมาจากระบบเสรีนิยมทางการเมืองที่มีความมุ่งหมายที่จะให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธิโดยรัฐด้วยเหตุนี้ การกระทำของรัฐต้องสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายและมีกลไกสำคัญในการควบคุมความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐด้วย

ตามหลักนิติรัฐ องค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งประกอบด้วยการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ การใช้อำนาจทางบริหาร และการใช้อำนาจทางตุลาการต้องกระทำด้วยความชอบของกฎหมายโดย Carré de Malberg ได้วางหลักนิติรัฐไว้ 3 ประการคือ³

1) ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของคนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นๆ ด้วย กรณีดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 เป็นต้น โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยแล้วรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

2) ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหาร กล่าวคือ การกระทำทางบริหารแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) คือ การกระทำของรัฐบาลที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กระทำทางรัฐบาลนี้ต้องมีความชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้โดยทางการเมืองคือรัฐสภาตั้งกระทู้ถาม หรือขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

(2) การกระทำทางปกครอง (Act of Administration) คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกันและสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง เช่น การออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย การอนุญาตหรือไม่อนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

³ ปัญญา อุดชาชน. (2558). *ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ*, เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 9.

3) ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางตุลาการ กล่าวคือ การกระทำของผู้พิพากษา ตุลาการ ต้องมีความเป็นอิสระและพิพากษาวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การกระทำทางตุลาการต้องชอบด้วยกฎหมายโดยมีกลไกในการตรวจสอบโดยลำดับชั้นของศาล ประมวลจริยธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สำหรับหลักนิติรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน มีความเห็น ดังนี้

1) Hans Kelsen เห็นว่า ความจำเป็นของการมีศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีพื้นฐานอยู่ที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำภาระหน้าที่ของการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อยจากการแทรกแซงโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งการปกครองโดยเสียงข้างมากจะเป็นการปกครองที่ยอมรับได้ต่อเมื่อฝ่ายเสียงข้างมากได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย⁴ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยที่ยอมรับในเสียงข้างมาก แต่เคารพในเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นหลักการของรัฐเสรีประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อคุ้มครองหลักการจัดองค์กรของรัฐที่ฝ่ายการเมืองอาจอาศัยเสียงข้างมากในการกระทำที่ละเมิดต่อฝ่ายเสียงข้างน้อยได้

2) E. Friesenhahn เห็นว่า ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบความผูกพันดังกล่าวขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญเนื่องจากกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ภายใต้หลักนิติรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการมีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญในการทำหน้าที่คุ้มครองและพิทักษ์รัฐธรรมนูญในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

3) Laufer เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการหรือไม่นั้นมีเกณฑ์สำคัญ ในการพิจารณาอยู่ 4 ประการคือ

(1) เกณฑ์ทางกฎหมาย โดยมีพื้นฐานมาจากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเป็นระบบโดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วย

⁴ Kelsen. (1929). VVDSTR 2.5, S.80 อ้างใน สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ (2554). รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 25.

ศาลรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นองค์กรตุลาการ

(2) เกณฑ์ความมีอิสระโดยศาลรัฐธรรมนูญมีหลักประกันความเป็นอิสระทั้งทางด้านองค์กรและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับศาลอื่น

(3) เกณฑ์ความผูกพันต่อกฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายและคำวินิจฉัยมีผลเด็ดขาดและผูกพันทุกองค์กร รัฐธรรมนูญจึงเป็นเกณฑ์ทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ

(4) เกณฑ์การจำกัดตนเอง โดยศาลรัฐธรรมนูญจะมีการพิจารณาวินิจฉัยคดีได้ต้องมีการริเริ่มเสนอเรื่องมาศาลรัฐธรรมนูญ หากไม่มีการเสนอเรื่องมาให้ศาลพิจารณา ศาลเองไม่มีอำนาจแต่อย่างใด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ตามหลัก “Enumerationsprinzip” ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มิอยู่ในอำนาจของตนเอง

เมื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

3.2 หลักนิติธรรมกับศาลรัฐธรรมนูญ แนวคิดเรื่อง หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือกำเนิดมาจากแนวคิดการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ที่ทรงเป็นผู้ปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากในศตวรรษที่ 13 เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์คือ พระเจ้าจอห์นกับขุนนางชั้นบารอน เพราะว่าเหตุที่พระองค์ทรงเรียกเก็บภาษีจากเจ้าศักดินาเพิ่มเติม และจากความพ่ายแพ้สงครามจนอังกฤษต้องเสียดินแดน บริเวณฝรั่งเศสตอนเหนือที่อังกฤษเคยครอบครอง และในวันที่ 15 มิถุนายน 1215 พระเจ้าจอห์นถูกขุนนางชั้นบารอนบังคับให้ทรงประทับตราลงในมหากฎบัตร Magna Carta ที่ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจจึงเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม⁵

สำหรับหลักนิติธรรมกับศาลรัฐธรรมนูญได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชน มีความเห็น ดังนี้

⁵ รวิทร์ สิละพัฒนะ. *หลักนิติธรรมในความคิดของไคซีร์*. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กันยายน 2557, หน้า 119

1) Albert Venn Dicey ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษได้เขียนหนังสือ Introduction to the Study of Law of The Constitution ในปลายศตวรรษที่ 19 เห็นว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ⁶

(1) หลักกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (The Law of the Constitution) โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษที่ยึดหลัก Common Law โดยได้ยึดหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตรากฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน และถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(2) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (All persons are equal before the law) โดยถือว่าทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเสมอกัน บุคคลจะถูกลงโทษเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่ามีความผิดและกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้

(3) หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง สิทธิเสรีภาพของพลเมืองต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายและได้รับการคุ้มครองปรับใช้โดยศาล บุคคลต้องอยู่ภายใต้ของอำนาจของศาลอย่างเสมอกัน

2) ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก 4 ประการคือ

(1) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ทางด้านสารบัญญัติ คือ กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural rule of law) ถือว่าการใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจและใช้อำนาจภายในขอบเขต

(3) องค์ประกอบด้วยองค์กร (Institutional rule of law) ถือว่าต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจอิจิปัตย

(4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย (Objection rule of law) ถือว่าการตีความกฎหมายการพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

⁶ Danilo Zolo. (2007). *The Rule of Law : History, Theory and Criticism, Law and Philosophy Library*. Volume 80, P 7 and P 59.

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามกฎหมายบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

4. ความจำเป็นต้องนำหลักละเมิดอำนาจศาลมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญ

การละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) เป็นหลักสากลที่ศาลแต่ละประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นระบบ Common Law เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และระบบ Civil Law เช่น ออสเตรีย เยอรมนี ฝรั่งเศส ต่างก็มีความหมายในลักษณะนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีมาตรการหรือเครื่องมือบางอย่างสำหรับให้แกศาลในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลและเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปตามความเที่ยงธรรม ยุติธรรม และรวดเร็ว⁷

ตั้งแต่เริ่มแรกการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทยและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) ขึ้น ตลอดเวลาที่ผ่านมาได้มีข้อเท็จจริงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่กระทบต่อการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่าง ดังนี้

⁷ สุชาติ จอห์นแก้ว. (2551, มีนาคม). ละเมิดอำนาจศาล. บทบันทึกคดี, เล่ม 64 (1) , หน้า 172

4.1 การชุมนุมปิดล้อมที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคพลังประชาชน พรรคสมัครสมาชิกประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย กล่าวคือ ในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ศาลรัฐธรรมนูญนัดอ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน พรรคสมัครสมาชิกประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย โดยเปลี่ยนสถานที่นัดอ่านคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุด ถนนแจ้งวัฒนะ เนื่องจากที่ทำงานของศาลรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ณ ที่ทำการบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เขตพระนคร ไม่สามารถอ่านคำวินิจฉัยได้ เพราะมีประชาชนกลุ่มหนึ่งในนาม นปช. (แนวร่วมประชาธิปัตย์ต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ) ปกคลุมชุมนุมที่หน้าศาลรัฐธรรมนูญ จากพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกปิดล้อมเพื่อมิให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเข้าปฏิบัติหน้าที่พิจารณาคดีภายในที่ทำการของศาลรัฐธรรมนูญในการออกนั่งอ่านคำวินิจฉัยในคดีสำคัญได้

4.2 การวิพากษ์วิจารณ์เพื่อชี้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในวันที่ 27 กรกฎาคม 2555 รองนายกรัฐมนตรี (ในขณะนั้น) กล่าวแสดงความเห็นต่อคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่ยกคำร้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าไม่มีความโปร่งใส โดยเห็นว่า ต้องควรวรรณศาลรัฐธรรมนูญไม่ปล่อยให้เป็นเอกเทศต่อไป เป็นการดำเนินการตามใจชอบ และขาดการถ่วงดุลตรวจสอบ จากพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นกรณีวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยและแสดงความเห็นต่อการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกินขอบเขตและไม่สุจริต ทำให้เสื่อมเสียเกียรติของศาลหรือเสียหายหรือทำให้ประชาชนดูหมิ่นเกลียดชัง

4.3 การบุกกดดันให้ศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหยุดการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ ในวันที่ 24 เมษายน 2556 กลุ่มคนเสื้อแดงประมาณ 200 คนโดยมีตัวแทนซึ่งเป็นแกนนำชักชวนผู้ชุมนุมมาบริเวณถนนแจ้งวัฒนะ หน้าศูนย์ราชการฯ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เพื่อเรียกร้องให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยุติ การปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่าไม่มีความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจก้าวล่วงฝ่ายบริหารและกระบวนการยุติธรรมทำให้เกิดปัญหาในการบริหารประเทศ สร้างความแตกแยกในสังคม โดยมีการปักหลักชุมนุมพร้อมจะยกระดับการชุมนุมเพื่อเป็นการกดดันให้ทำตามข้อเรียกร้อง

ด้วยตัวอย่างเหตุการณ์ดังกล่าว เป็นกรณีที่นักการเมืองและผู้ชุมนุมวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ด้วยถ้อยคำที่รุนแรง มีลักษณะเป็นการปลุกปั่นยุยง ให้ประชาชนไม่ยอมรับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งมิใช่การวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการ

เมื่อพิจารณาจากเหตุการณ์ที่ได้ยกมาข้างต้น เพื่อให้เห็นถึงพฤติการณ์ที่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่พิพากษา อรรถคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญที่บัญญัติหลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ ประกอบกับปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญมีระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในที่ทำกรหรือบริเวณที่ทำกรศาลรัฐธรรมนูญและการเข้าฟังการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นเพียงมาตรการภายในของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนแก่บุคคลที่ขัดขวางกระบวนการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดของเนื้อหาของระเบียบดังกล่าวคือ

1) ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในที่ทำกรหรือบริเวณที่ทำกรศาลรัฐธรรมนูญและการเข้าฟังการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ข้อ 4 บัญญัติว่า “บุคคลภายนอกที่เข้ามาในที่ทำกรหรือบริเวณที่ต้องการศาลรัฐธรรมนูญ หรือห้องพิจารณาต้องแต่งกายให้สุภาพ ประพฤติตนให้เรียบร้อย ห้ามส่งเสียงดัง หรือกระทำการอื่นใดอันก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยในที่ทำกรหรือบริเวณที่ทำกรศาลรัฐธรรมนูญ หรือห้องพิจารณา”

2) ระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในที่ทำกรหรือบริเวณที่ทำกรศาลรัฐธรรมนูญ และการเข้าฟังการไต่สวนของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ข้อ 13 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นำสัตว์ เครื่องมือสื่อสาร วัตถุ หรือสิ่งของที่นำจะเป็นอันตราย หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลเข้ามาในห้องพิจารณา”

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การตรวจสอบคุณสมบัติของนักการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองและการยุบพรรคการเมือง นักการเมืองแต่ละคนและพรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมเป็นที่ชื่นชอบ ศรัทธา ของมหาชนเป็นจำนวนมาก ทุกครั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคดีนักการเมืองหรือพรรคการเมืองย่อมมีกลุ่มคนมาให้กำลังใจเป็นจำนวนมากซึ่งก็เป็นเรื่องปกติธรรมดาและศาลรัฐธรรมนูญต้องอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนทั้งการเข้าฟังการพิจารณาคดีและการรักษาความปลอดภัย แต่ในทางตรงกันข้าม หากประชาชนไม่พอใจศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ ศรัทธาแล้ว ประชาชนเหล่านั้นจะขัดขวางการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแถลงปิดคดีหรือการนัดอ่านคำวินิจฉัย รวมถึงขึ้นข่มขู่ตุลาการ การยิงระเบิดเข้าทำลายอาคารศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นสถานที่ราชการ เมื่อประมวลเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จะมีการปฏิบัติหลายรูปแบบ เช่น การกล่าววาทจาและแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมบริเวณหน้าบัลลังก์เมื่อพิจารณาคดีเสร็จ การเดินทางมาประท้วงที่หน้าศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวางพวงหรีด เฝ้าโอดสาปดุด่าขู่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การโทรศัพท์ข่มขู่ภรรยาและลูกที่บ้าน การเผาและทำลายสถานที่ทำการศาลรัฐธรรมนูญ และการเข้าขัดขวางการพิจารณาคดีของศาลไม่ให้มีการแถลงปิดคดีและการอ่านคำวินิจฉัย โดยการเข้าปิดล้อมศาล จึงส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ที่อาคารศาลรัฐธรรมนูญ และอพยพไปพิจารณาคดีและอ่านคำวินิจฉัยที่อาคารศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่มีบทละเมิดอำนาจศาลเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง มีเพียงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่มีบทลงโทษบุคคลที่กระทำการขัดขวางการพิจารณาคดีของศาลซึ่งเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยทั่ว ๆ ไป โดยกำหนดว่า “ในการพิจารณาคดีให้ศาลมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดี การให้บุคคลใดซึ่งฝ่าฝืนออกไปนอกสถานที่พิจารณาและให้กระทำการใด ๆ เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว รวมทั้งออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปด้วยความ

สงบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ”⁸ “การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในที่ทำการศาล หรือบริเวณที่ศาลกำหนดหรือเข้าฟังการไต่สวนของศาล ตลอดจนบรรยายของบุคคลเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามระเบียบของศาล”⁹ และศาลรัฐธรรมนูญได้ออกระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในศาล พ.ศ. 2544 แต่การใช้บังคับไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเพราะไม่มีบทลงโทษแต่อย่างใด

หลักละเมิดอำนาจศาล (Contempt of Court) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการบริหารการพิจารณาคดีต่อไปได้และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้กรอบของความยุติธรรมที่ได้รับการคุ้มครองและปลอดภัย¹⁰ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลเพื่อประโยชน์แก่ความยุติธรรมและให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินต่อไปได้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งในบริเวณศาลและนอกศาล ป้องกันการประวิงคดีและการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เกินขอบเขตและไม่สุจริตศาลในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกลไกกระบวนการยุติธรรมที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัย ข้อพิพาททางกฎหมายย่อมมีบทบาทสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม เพราะการที่กระบวนการยุติธรรมจะประสบความสำเร็จในการหาข้อสรุปความขัดแย้งทางกฎหมายได้ดีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทในการอำนวยความสะดวกของศาลเป็นสำคัญด้วย การอำนวยความสะดวกในศาลนอกจากจะมีวิธีพิจารณาความต่างๆ อันเป็นกติกากำหนดวิธีการแสวงหาความยุติธรรมแล้ว ยังต้องมีมาตรการที่จะทำให้การดำเนินคดีในศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น มาตรการดังกล่าวคือ การละเมิดอำนาจศาล¹¹

ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายกระทำในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ จึงมีความจำเป็นต้องนำหลักละเมิดอำนาจศาลมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญในทาง

⁸ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550 ข้อ 15.

⁹ เรื่องเดียวกัน. เชิงอรรถที่ 97 ข้อ 16.

¹⁰ C.J.Miller, *Contempt of Court*, (Great Britain : 1976) London, P.48.

¹¹ สถิต ลิ้มพงศ์พันธุ์. (2522). ละเมิดอำนาจศาลกับสังคมไทย. หน้า 1 - 2.

วิชาการหลังจากมีคำวินิจฉัยแล้วสามารถกระทำไต่ถามทบทวนของกฎหมาย

5. ลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่บัญญัติการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

ศักดิ์ของกฎหมายหรือลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) มีความสำคัญอย่างยิ่งกับการบัญญัติหลักละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญว่าควรจะบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับชั้นใด ในประเด็นดังกล่าวนี้พิจารณาได้ 2 ด้านคือ

5.1 ด้านรูปแบบ กล่าวคือ ศาลในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) เช่น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรเลีย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น และศาลสูงสุด (The Supreme Court) เช่น ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา และศาลสูงสุดของแคนาดาล้วนบัญญัติหลักละเมิดอำนาจศาลไว้ในกฎหมายที่มีศักดิ์เป็นรัฐบัญญัติ คือ กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภา เนื่องจากเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน ส่วนกรณีของประเทศไทย ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร แม้กระทั่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ล้วนบัญญัติหลักการละเมิดอำนาจศาลไว้ในกฎหมายที่มีศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภาเช่นเดียวกัน

5.2 ด้านเนื้อหา กล่าวคือ บทลงโทษของผู้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลมีระดับจากน้อยไปมากคือ ตักเตือน นำออกจากศาล กักขัง ปรับ และจำคุก ระดับโทษดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกักขัง ปรับและจำคุก เป็นโทษที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน การบัญญัติโทษที่จำกัดสิทธิ เสรีภาพ และกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังกล่าวจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยตัวแทนของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภานั้นเอง

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า องค์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของต่างประเทศได้นำหลักละเมิดอำนาจศาลมาใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยในช่วงที่มีการพิจารณาวินิจฉัยคดี หากแยกโดยลักษณะขององค์กรที่มีสถานะเป็นศาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็น ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) และลักษณะที่เป็น ศาลสูงสุด (The Supreme Court) ดังนี้

1) ลักษณะที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) เช่น

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1953 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(1.1) บุคคลที่กระทำการรบกวนการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจะถูกตักเตือนอย่างรุนแรง หากตักเตือนแล้วไม่ฟัง จะถูกปรับไม่เกิน 500 ชิลลิง (36 ยูโร) ถ้าไม่มีเงินค่าปรับจะถูกกักขังแทนค่าปรับไม่เกิน 3 วัน นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจลงโทษบุคคลที่ส่งคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรในลักษณะที่ดูหมิ่นศาลได้อีกด้วย

(1.2) บุคคลที่กระทำการโดยมุ่งประสงค์ให้การทำงานของศาลรัฐธรรมนูญเสียหายหรือมุ่งประสงค์เผยแพร่ข้อความอันเป็นเท็จบุคคลนั้นมีโทษปรับไม่เกิน 1,500 ชิลลิง (109 ยูโร) ถ้าไม่มีเงินค่าปรับจะถูกกักขังแทนค่าปรับไม่เกิน 9 วัน

(1.3) โทษค่าปรับดังกล่าวให้ตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน

(1.4) ประธานศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษและการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งนั้น ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่ง

(2) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ รัฐบัญญัติว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(2.1) การรักษาความสงบเรียบร้อยในขณะที่พิจารณาคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(2.2) บุคคลที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งศาลไม่ว่าจะเป็นคู่กรณี พยาน หรือบุคคลภายนอกจะถูกนำตัวออกไปจากห้องพิจารณาคดีหรือถูกกักขังไม่เกิน 24 ชั่วโมง

(2.3) บุคคลที่ประพฤติตนไม่เรียบร้อยในขณะที่ศาลพิจารณาคดี อาจถูกปรับไม่เกิน 2,000 มาร์ค (1000 ยูโร) หรืออาจถูกกักขังไม่เกิน 1 สัปดาห์

(2.4) บุคคลที่ถูกลงโทษฐานความผิดละเมิดอำนาจศาลสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ภายใน 1 สัปดาห์ นับแต่วันรับทราบคำสั่ง เว้นแต่คำสั่งศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์หรือศาลสูงสุดของมลรัฐ

(2.5) กรณีที่ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกนำไปกักขัง หรือกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งถูกนำตัวออกจากห้องพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกคำวินิจฉัยสั่งการนั้นไว้ในสำนวน

(3) ศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี กล่าวคือ รัฐบัญญัติศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1998 บัญญัติเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาล ดังนี้

(3.1) บุคคลที่ถูกหมายเรียกให้มาศาลแต่ไม่มาโดยปราศจากเหตุอันสมควร หมายเรียกดังกล่าว รวมถึงการให้การให้มาเป็นพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือล่าม

(3.2) บุคคลใดที่ถูกศาลสั่งให้ส่งเอกพยานเอกสารพยานหลักฐาน แต่ไม่ยอมส่ง โดยปราศจากเหตุอันสมควร

(3.3) บุคคลใดปฏิเสธศาล หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบสอบถามของศาล โดยปราศจากเหตุอันสมควร

(3.4) บุคคลตามข้อ (3.1) - (3.3) จะมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1 ล้านวอน

2) ลักษณะที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court) เช่น

(1) ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1.1) การละเมิดอำนาจศาลโดยตรง (Direct Contempt) หมายถึง การละเมิดอำนาจศาลโดยตรงซึ่งได้กระทำต่อหน้าศาลในขณะที่ศาลกำลังพิจารณาคดี เป็นลักษณะการก่อกวนหรือขัดขวางการบริหารงานยุติธรรมของศาล ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมีความผิดในทางอาญา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหรัฐอเมริกา ข้อ 8 a บัญญัติว่า “ผู้พิพากษามีอำนาจสั่งลงโทษความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลทันที โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกระบวนการอันชอบธรรมซึ่งให้ความคุ้มครองสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ถ้าผู้พิพากษาผู้นั้นได้รับรองเป็นหลักฐานว่าตนได้เห็นหรือได้ยินการละเมิดอำนาจศาลนั้นด้วยตนเอง”

(1.2) การละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม (Indirect Contempt)

หมายถึง การละเมิดอำนาจศาลโดยอ้อม ซึ่งได้กระทำนอกศาล กระทำห่างไกลจากที่ตั้งศาล และอยู่นอกการรู้เห็นของศาลโดยตรงเป็นลักษณะการทำให้เกิดความเสื่อมเสียความเคารพนับถือ ขัดขวาง หรือก่อกวนการบริหารงานยุติธรรมของศาล ผู้กระทำลักษณะดังกล่าวมีความผิดในทางอาญา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหรัฐอเมริกาข้อ 42 b บัญญัติว่า “ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process of Law) โดยมีสิทธิได้รับแจ้งข้อกล่าวหาล่วงหน้าด้วยวาจาในศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย หรือด้วยลายลักษณ์อักษร และมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยการไต่สวนสืบพยานโดยลูกขุน กรณีที่ผู้พิพากษาคนใดมีสำนวนเกี่ยวข้องในการถูกวิพากษ์วิจารณ์ ย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณาคดีการละเมิดอำนาจศาลด้วยตนเอง เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากจำเลย”

ดังนั้น การละเมิดอำนาจศาลโดยตรงและโดยอ้อมจึงมีกระบวนการและการพิจารณาลงโทษจำเลยที่แตกต่างกัน โดยหลักการแล้วศาลจะใช้อำนาจลงโทษรวบรัดได้เฉพาะการละเมิดอำนาจศาลโดยตรงเท่านั้น นอกจากนั้นศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกายังได้วางแนวทางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก กรณีที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล การจะถือได้ว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาลนั้นจะต้องกระทำภายใต้การที่อาจคาดคำนวณได้ว่าจะเกิดภัยอันตรายต่อกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจริง ๆ และภัยอันตรายนั้นเกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดและทันทีทันใด (คดี Bridges V. California หรือ Craig V. Harney) และกรณีที่สอง กรณีที่ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลย่อมกระทำได้อย่างเสรีหรือไม่ต้องมีข้อจำกัดแต่อย่างใด ไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลแต่อย่างใด

(2) ศาลสูงสุดของแคนาดา (The Canada Supreme Court)

ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลของแคนาดาถูกบัญญัติไว้ในข้อกำหนดของศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ของแคนาดา (The Federal Court Rules) chapter 12 มาตรา 472 ที่กำหนด “บุคคลใดที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดอำนาจศาล เมื่อได้รับคำสั่งและมาปรากฏต่อหน้าศาลเพื่อแก้ข้อกล่าวหา การพิจารณาพิพากษาของผู้ถูกกล่าวหา

ต้องดำเนินการตามหลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย (Proof beyond a reasonable doubt) แล้ว” โดยบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ต้องได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือปรับ แต่อย่างไรก็ตามความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลของศาลสูงสุดของแคนาดาจะมีปรากฏในกฎหมายอื่นด้วย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งสหพันธ์ เป็นต้น โดยลักษณะพฤติกรรมของบุคคลที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ได้แก่ การไม่ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติตามกระบวนการของศาล การปฏิบัติหรือละเลยการเชื่อฟังหมายเรียกศาล การฝ่าฝืนกระบวนการพิจารณาหรือคำสั่งศาล และการแทรกแซงการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของศาลด้วย การกระทำให้เกิดความเสียหายหรือลดศักดิ์ศรีของสารตลอดจนขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

เมื่อประมวลหลักการละเมิดอำนาจศาลของต่างประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศที่มีระบบศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติหลักการละเมิดอำนาจศาลไว้ในกฎหมายเฉพาะในระดับศักดิ์ศรีบัญญัติ ส่วนประเทศที่ระบบศาลสูงสุดส่วนใหญ่จะมีปรากฏไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการละเมิดอำนาจศาล เพื่อให้การบริหารกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่ศาลเองที่จะใช้หลักการละเมิดอำนาจศาล ศาลพึงใช้ด้วยความระมัดระวังและจำเป็นที่สุดเพื่อไม่ให้ขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน สำหรับระดับโทษมีทั้งแบบตักเตือน นำออกจากศาล กักขัง ปรับ และจำคุก ดังนั้นเมื่อความผิดและโทษเป็นการลงโทษทางอาญากฎหมายที่จะบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราของรัฐสภาที่เรียกว่า พระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติ

หากเปรียบเทียบกับประเทศไทยกรณีศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญแล้วจะมีความผิดและโทษการละเมิดอำนาจศาล โดยได้บัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ ศาลยุติธรรมโดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล จะถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30-33 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15 และมาตรา 180 ศาลปกครองโดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 64 ศาลทหาร

โดยความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 และแม้แต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลจะถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งการพิจารณา หรือกระทำการเพื่อให้กระบวนการดำเนินไปโดยเที่ยงธรรมและรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังเช่นศาล” เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลและระบบกฎหมายไทย ศักดิ์ของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ กฎหมายที่จะบัญญัติการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญคือกฎหมายลำดับรองลงมา คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

6. การกระทำความผิดและบทลงโทษการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมถึงศาลทหารแล้ว ผลจากการศึกษาหลักการละเมิดอำนาจศาลไทยในบทที่ 3 ตามข้อ 3.2 โดยศาลยุติธรรมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30 - 33 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 180 ศาลปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 57 และมาตรา 64 และมาตรา 65 ศาลทหารเป็นไปตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับลักษณะการกระทำความผิดและบทลงโทษการละเมิดอำนาจศาลไว้

วิเคราะห์แล้วเห็นว่าลักษณะการกระทำความผิดและบทลงโทษอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

6.1 ลักษณะการกระทำความผิดละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

6.1.1 ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

(1) ขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือประพฤติดนไม่เรียบร้อยในบริเวณที่ทำการศาล

(2) เมื่อรู้ว่าจะมีการส่งคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือส่งเอกสารอื่น ๆ ถึงตนแล้ว จงใจไปเสียให้พ้นหรือทางหลีกเลี่ยงที่จะไม่รับคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหนังสือเรียกหรือเอกสารนั้นโดยสถานอื่น

(3) ตรวจเอกสารทั้งหมด หรือฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งอยู่ในสำนวนความ หรือคัดเอาเอกสารเหล่านั้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร

(4) ขัดขึ้นไม่มาศาลหรือไม่นำส่งเอกสารตามที่ศาลร้องขอเมื่อศาลมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล

(5) แทรกแซงหรือขัดขวางกระบวนการพิจารณาของศาล จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

6.1.2 ผู้ใดวิพากษ์วิจารณ์การพิจารณาหรือการวินิจฉัยคดีของศาลโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เว้นแต่โดยทางวิชาการ

6.2 บทลงโทษอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการกระทำที่มีลักษณะละเมิดอำนาจศาลเกิดขึ้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาการกระทำของบุคคลและต้องมามีมติไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด มีอำนาจสั่งลงโทษได้ คือ

6.2.1 ตักเตือนเป็นลักษณะอักษร

6.2.2 นำตัวออกไปจากบริเวณศาล

6.2.3 จำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม

7. บทสรุป

ภายใต้ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสังคมโลกสมัยใหม่ (The Judicial Review System in the Modern World) ในปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) เป็นกลไกหลักสำคัญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และการดำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ได้ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรหรือสถาบันทางการเมืองให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการในหมวดที่ 11 มาตรา 200 - 214 โดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 213 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น

เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินกระบวนการบริหารการพิจารณาคดีต่อไปได้และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม การศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารกระบวนการยุติธรรมของศาลรัฐธรรมนูญ : หลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ โดยการเปรียบเทียบศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น ประเทศสาธารณรัฐออสเตรีย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น และศาลในประเทศไทย คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร

โดยวิเคราะห์กับข้อเท็จจริงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่กระทบต่อการพิจารณาคดีของ ศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ได้มีข้อสรุปพบว่า ดังนี้

7.1 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายและกระทำใน พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ตลอดจนเพื่อให้การดำเนินการกระบวนการ บริหารทางการพิจารณาคดีต่อไปได้ ปราศจากการขัดขวางและข่มขู่คณะตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงการรักษาความปลอดภัยอาคารศาลรัฐธรรมนูญ เอกสาร สำนวนคดี และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นต้องนำหลักละเมิด อำนาจศาลมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์ศาลรัฐธรรมนูญในทางวิชาการหลังจาก มีคำวินิจฉัยแล้วสามารถกระทำได้ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

7.2 เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากลและระบบกฎหมายไทย กฎหมาย ที่จะบัญญัติการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญคือพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ผ่าน กระบวนการตราของรัฐสภา ซึ่งมีจุดข้องเกี่ยวกับประชาชน

7.3 การกระทำความผิดและบทลงโทษการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นแนวทางเดียวกันกับการกระทำละเมิดอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยมีอัตราโทษตกเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร นำตัวออกไปจากบริเวณศาล และจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 5 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญพึงใช้ด้วยความระมัดระวังและจำเป็น โดยต้องใช้มติที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ จำนวนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดด้วย

8. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้มีผลอย่างเป็นรูปธรรม เห็นควรเสนอคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) บัญญัติหลักการละเมิดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ดังนี้

มาตรา ... “ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่าผู้นั้นมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

(1) ขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลอันว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือประพฤตินไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล

(2) เมื่อรู้ว่าจะมีการส่งคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือส่งเอกสารอื่น ๆ ถึงตนแล้ว จงใจไปเสียให้พ้นหรือหาทางหลีกเลี่ยงที่จะไม่รับคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หนังสือเรียกหรือเอกสารนั้นโดยสถานอื่น

(3) ตรวจเอกสารทั้งหมด หรือฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งอยู่ในสำนวนความหรือคัดเอาเอกสารเหล่านั้นไป โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาล เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามระเบียบศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร

(4) ขัดขึ้นไม่มาศาลหรือไม่นำส่งเอกสารตามที่ศาลร้องขอ เมื่อศาลมีหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล

(5) แทรกแซงหรือขัดขวางกระบวนการพิจารณาของศาล จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้”

มาตรา ... “ผู้ใดวิพากษ์วิจารณ์การพิจารณาหรือการวินิจฉัยของศาล ผู้นั้นมีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือตุลาการ เว้นแต่โดยทางวิชาการ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสากววงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน** (กรุงเทพ : 2537).
หน้า 6 - 23.

บรรเจิด สิงคนเดติ. **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร : 2544), หน้า 21- 22.

ปัญญา อุดชาชน. **ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง** หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, (กรุงเทพมหานคร : 2558) หน้า 9.

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์. (2513). “ความมีอิสระของผู้พิพากษา.” **บทบัญญัติ**, เล่มที่ 27. หน้า 15.

พิชัย ตูวิเชียร. **“ละเมิดอำนาจศาล”** วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 54.

รวินท์ ลีละพัฒนะ, **หลักนิติธรรมในความคิดของไคซีซ์, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กันยายน 2557, หน้า 119**

รองพล เจริญพันธ์. “ความผิดฐานหมิ่นประมาทศาลในระบบคอมมอนลอว์” ใน **ละเมิดอำนาจศาลกับสังคมไทย** โดยสถิต ลิ้มพงศ์พันธ์, หน้า 61.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **รายงานการวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย** เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร, 2545) หน้า 15, 45.

สถิต ลิ้มพงศ์พันธ์, **ละเมิดอำนาจศาลกับสังคมไทย** : บทบรรณาธิการ (กรุงเทพ, สำนักพิมพ์พาสโก, พฤษภาคม 2522) หน้า (1) และ (2).

สุชาติ จอกแก้ว, **บทบัญญัติ “ละเมิดอำนาจศาล”**, เล่ม 64 ตอน 1 (กรุงเทพฯ : มีนาคม 2551), หน้า 172.

ภาษาต่างประเทศ

Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949. Article 92.

C.J.Miller , **Contempt of Court**, (Great Britain : 1976) London, P.48. 24

Danilo Zolo, **The Rule of Law : History, Theory and Criticism, Law and Philosophy Library**, Volume 80, Springer, The Netherlands, 2007, P. 7 and P. 59.

Karl Georg Zierlein. **Constitutional Control by Court**, Report to the 14 Conference on the Law on the World, Peking China p 4. อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกววงศ์ แหล่งเดิม. หน้า 18.

Kelsen, in : **VVDSTR 2.5 (1929)**, S.80 อ้างใน สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ (2554). รายงานการวิจัยเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : เสนอต่อบ้านพระปกเกล้า 2544), หน้า 25.

Rein Huppnamm. (1999). **The Austrian Constitutional Court. Seminar in Vilnius**, Lithuania, October 27.

The Austria Constitution 1929. Article 147 (1) และ (2).

The Constitutional Court Act 1997. Article 5(1).

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267, มาตรา 267
วรรคสอง, มาตรา 267 วรรคท้าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216, มาตรา 216
วรรคสอง, มาตรา 216 วรรคสี่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2559 มาตรา 211, มาตรา 211
วรรคสอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1998 มาตรา 2

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1988, มาตรา 79

รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1998

มาตรา 2, มาตรา 15 วรรคสาม, มาตรา 25 (1), มาตรา 176
 รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐออสเตรีย ค.ศ. 1953 มาตรา 19,
 มาตรา 28 (1)
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 30
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 15, มาตรา 180 25
 ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2550
 ข้อ 4, ข้อ 6, ข้อ 15, ข้อ 24 วรรค 2, ข้อ 32 วรรคสอง, ข้อ 53 วรรคแรก
 และวรรคท้าย, ข้อ 54
 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2555 หน้า 5 - 6.
 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18 - 22/2555 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2555 หน้า
 25 - 26.
 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15 - 18/2556 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2556 หน้า
 21 - 22.

ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตย ภายในพรรคการเมือง

บุญเสริม นาคสาร *

1. บทนำ

การปกครองแบบประชาธิปไตยอาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) กับการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) สำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนซึ่งเป็นการปกครองในสมัยใหม่นั้น มีแนวความคิดพื้นฐานที่สำคัญเช่น การยึดหลักอำนาจอิสระในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองมาจากความยินยอมของประชาชน โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยและประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ การยึดหลักความเสมอภาคและหลักเสรีภาพยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การยึดหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยเคารพต่อเสียงข้างน้อยและยอมรับความเป็นพหุนิยม (Pluralism) เป็นต้น ดังนั้น การปกครองแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงจำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองก็จะมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่ประชาชนได้ให้ความยินยอมใช้อำนาจปกครอง ดังนั้น พรรคการเมือง (political party) จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญยิ่งและขาดเสียมิได้ในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี ทั้งนี้เนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) เข้ามามีสิทธิพลเหนือรัฐบาลหรือจัดตั้งรัฐบาล และเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง เพื่อเลือกเฟ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลุ่มของบุคคลที่รวมตัวกันขึ้น เนื่องจากความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้างๆ คล้ายคลึงกันมารวมกัน และมีการต่อสู้

* ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหาร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 6 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แข่งขันทางการเมืองโดยวิธีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยเพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่างๆ ให้เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และขณะเดียวกันก็พยายามสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวกการบริหารประเทศตามนโยบายของพรรคการเมืองของตน กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็คือพรรคการเมือง

ประเทศไทยมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 แต่ในสมัยนั้นไม่ได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองขึ้นมารองรับ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก คือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

กรณีของประเทศไทยมีความเชื่อว่าการมีพรรคการเมืองโดยไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับจะทำให้พรรคการเมืองไม่ได้รับผิดชอบ ขาดระเบียบวินัย และไม่สามารถควบคุมให้พรรคดำเนินงานไปในแนวทางที่เหมาะสมที่ถูกต้อง จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองตลอดในช่วงที่ยอมให้มีพรรคการเมืองได้ ลักษณะของพระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้งหลาย มีหลักการคล้ายคลึงกันคือการจัดตั้งพรรคต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิทธิ บทบาท การดำเนินงาน และการสิ้นสุดของพรรคการเมือง ที่สำคัญก็คือ การมีกฎหมายพรรคการเมืองก็เพื่อให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความรับผิดชอบเป็นโจทก์จำเลยในศาลได้ แต่กฎหมายพรรคการเมืองในระยะหลัง เช่น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น เช่น บทบัญญัติบังคับให้จัดตั้งสาขาพรรค การจัดโครงสร้างภายในพรรค และการดำเนินงานของพรรคในรายละเอียด เช่น การประชุมใหญ่ของพรรคต้องดำเนินการอย่างไร เหตุผลในการบัญญัติรายละเอียดมากขึ้นนั้น อาจเป็นไปได้ว่าเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมาย ฉบับก่อนๆ และเพื่อบังคับให้พรรคดำเนินการต่างๆ ให้เกิดความมั่นคง

ในตัวของพรรคเอง เช่น ต้องมีการจัดโครงสร้างที่เป็นระบบ มีนโยบายที่ชัดเจน มีสาขาพรรคกระจายทั่วไป เพื่อให้พรรคได้รับฐานสนับสนุนที่กว้างขวางอันจะทำให้ พรรคมั่นคง ไม่ต้องการให้มีการตั้งพรรคเป็นแบบท้องถิ่นนิยมหรือพรรคเฉพาะกิจ เพื่อประโยชน์เฉพาะหน้าบางอย่าง¹

การใช้กฎหมายช่วยส่งเสริมการพัฒนาพรรคการเมืองนั้น ต้องคำนึงถึง ความสมดุลระหว่างการบังคับเพื่อให้เกิดวินัยและความรับผิดชอบกับเสรีภาพ ความสมดุลในเรื่องนี้อาจดูได้จากการจัดตั้งพรรคการเมือง ในประเทศที่ใช้ระบบ เผด็จการจะให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมักยอมให้ พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมือง และอาจมีกฎหมาย ห้ามตั้งพรรคอื่นๆ แม้ในกรณีที่ยินยอมให้มีพรรคอื่นๆ ได้ ก็จะไม่ให้มีอิทธิพล หรืออำนาจแต่อย่างใด เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกจำกัดอย่างมาก โดยอ้างว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพ มีความวุ่นวาย ส่วนประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยเต็มที่ จะเน้นเรื่องเสรีภาพของ การจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการ ทางการเมือง ในระบบนี้จึงมีพรรคการเมืองได้หลายพรรคและต้องการเน้นระบอบ หลายพรรค เช่น เยอรมนี และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น สำหรับ ประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่จะรวมกลุ่มกันทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องสนองเจตนาดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเชื่อว่าไม่มีขอบเขตจำกัด เช่น การจัดตั้งที่ขัดกับระบบเสรีประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทำมิได้ หรือไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคท้องถิ่นนิยมที่หัวรุนแรงหรือเข้มข้น เกินไป²

¹ สุจิต บุญบงการ, “กฎหมายพรรคการเมือง : โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนา พรรคการเมือง” รวมบทความทางวิชาการชุดที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), หน้า 172

² เพ็งอ้าง, หน้า 173 - 174

2. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง และคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 ดังนี้

“มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจำกัดครภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 ได้บทบัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง และคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไว้โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เหมือนกันกับมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังกล่าว³ แต่อย่างไรก็ดี การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังกล่าว ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติว่า ข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และต้องไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างชนในชาติ หรือครอบงำหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ⁴ หากนายทะเบียนพรรคการเมืองเห็นว่า ข้อบังคับของพรรคการเมืองตามคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ให้เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อมีมติให้ผู้ขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองแล้วแต่กรณีดำเนินการแก้ไขข้อบังคับพรรคการเมือง หากไม่มีการแก้ไข กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือมีมติ

พิจารณาการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิธีการการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติและวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือขึ้นาโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรค

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 14

ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ ให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นแล้วแต่กรณี มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้⁵

3. ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ความหมายของ “หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ดังนั้น การพิจารณาถึงความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองนั้น อาจค้นหาได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2542 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคน ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องรวมสิบสองคนออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคเนื่องจากผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทย ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้วินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทย ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องทั้งสิบสองออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) เป็นมติที่มีชอบ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันมีลักษณะต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม และวรรคสี่

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 17

คดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า **ประการแรก** กรณีที่วามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองดังกล่าวจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย การที่พรรคประชากรไทยมีมติเลือกผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) คือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง และ **ประการที่สอง** กรณีที่วามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรคที่ให้ลงชื่อสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรคที่มีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอีกต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทย จำนวน 14 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 18 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เห็นว่า มีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 85/2547 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่องสมาชิกพรรคไทยรักไทย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติของพรรคไทยรักไทยมีลักษณะตามรัฐธรรมนูญมาตรา 47 วรรคสาม

นายประยุทธ์ จันทร์ทาล กับสมาชิกพรรคไทยรักไทย (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรได้ประกาศให้มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร โดยจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 14 มีนาคม 2547 พร้อมกันทั่วประเทศ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ กฎหมายเลือกตั้งดังกล่าวและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหลักการของการเลือกตั้งมิให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง มีเพียงการสังกัดกลุ่มต่าง ๆ หรือสมัครในนามอิสระเท่านั้น เพราะรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 284 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งรัฐบาลต้องให้ความอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเองโดยควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรม แต่ปรากฏว่า พรรคไทยรักไทย กลับแสดงเจตนารมณ์และแนวทางของพรรคต่อการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะสามารถนำสัญลักษณ์และนโยบายพรรค ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า มติดังกล่าวครอบงำการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

คดีนี้มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์และนโยบายพรรคไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นมติที่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ตามรัฐธรรมนูญจะมีได้มีการให้ความหมายของคำว่า “หลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ไว้แต่เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่า หลักการดังกล่าวย่อมหมายถึงหลักการต่างๆ เป็นต้นว่า (1) ประชาชนในราชอาณาจักรไทยเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (2) ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนไปใช้อำนาจในการบริหารกิจการของประเทศและท้องถิ่นต่างๆ (3) รัฐจะต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (4) รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และ (5) ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และยอมรับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย

พิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายมิได้มีการบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต้องสังกัดพรรคการเมือง วัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถแข่งขันกันได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะสมัครในนามสังกัดพรรคหรือไม่ก็ได้และการที่ผู้สมัครลงสมัครในนามสังกัดพรรค และพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นเข้ามาสนับสนุนก็ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงการเลือกตั้ง ไม่กระทบถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพราะความเป็นอิสระในท้องถิ่นนั้น หมายถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการปฏิบัติงาน บุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การที่พรรคไทยรักไทยมีมติอนุญาตให้นายสถิรพร นาคสุข ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรและคณะ สามารถนำสัญลักษณ์และนโยบายพรรคฯ ไปเผยแพร่รณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้นั้น มิได้ทำให้การเลือกตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรวบงำจากพรรคการเมือง เพราะมติดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นต้องเสียสิทธิและเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของตน อันเป็นหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่อย่างใด จึงวินิจฉัยว่า มติพรรคไทยรักไทยที่อนุญาตให้นำสัญลักษณ์และนโยบายพรรคไปเผยแพร่รณรงค์ หาเสียงเลือกตั้งเป็นมติที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม

(3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2554 ลงวันที่ 27 เมษายน 2554 เรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายจุมพล บุญใหญ่) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ามติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่

นายจุมพล บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พรรคเพื่อไทย (ผู้ถูกร้อง) ได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่ามีสมาชิกพรรคกล่าวหาว่า ผู้ร้องละเมิดวินัยและจรรยาบรรณของพรรค จึงให้ผู้ร้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือและผู้ร้องได้ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณแล้ว ต่อมาผู้ถูกร้องได้จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อลงมติขับผู้ร้องให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 23 โดยที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนน 179 เสียง ซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด มีผลตามกฎหมายให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง โดยมติดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำความผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง โดยมีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมในการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย ได้เข้าร่วมสัมมนาและลงพื้นที่กับพรรคภูมิใจไทยในช่วงหาเสียงเลือกตั้งซ่อมจังหวัดสกลนคร เขตเลือกตั้งที่ 3 และได้สวมเสื้อของพรรคภูมิใจไทย นอกจากนั้นยังไม่เคยเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของผู้ถูกร้อง กระทำตนเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นตลอดเวลาทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎรเป็นที่ประจักษ์ของบุคคลทั่วไป และมีการวิพากษ์วิจารณ์สมาชิกพรรคด้วยกันและองค์กรบริหารของพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย

ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 122 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชนชาวไทย

ดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจในเรื่องการออกเสียง
ลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่ง การจัดทำกฎหมาย
ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
ของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม
การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ว่างใจ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 101
(3) ก็กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด
พรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน
นับถึงวันเลือกตั้งเว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็น
สมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกัน
ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 106 (7)
บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดออกจาก
พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วย
คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหาร
ของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจาก
การเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ผู้นั้นมีสิทธิอิทธิพลนิติของพรรคการเมืองดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญได้
โดยคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม กล่าวคือ ขัดต่อ
สถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือ
ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีจึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยพุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ที่จะเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เป็นองค์กร
ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญที่มีความเข้มแข็ง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด การควบคุมการบริหาร
ราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปราย
ไม่ว่างใจ การเสนอญัตติซึ่งรวมถึงการตั้งคณะกรรมการธิการ ตลอดจนการเข้าชื่อ
เพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และกำหนดให้สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ในขณะเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกรวบจำหรือตักอยู่ภายใต้อำนาจของพรรคการเมือง จนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในมาตรา 122 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใดๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และยังยืนยันหลักการนี้ในมาตรา 162 วรรคสอง ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเป็นบทบัญญัติเริ่มต้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และกระทำกิจกรรมทางการเมืองในระดับของการเข้าใช้อำนาจอธิปไตยของนครพรรคการเมืองอันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองนั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคการเมืองในทุกกรณีหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งกรรมการบริหารพรรค หรือสมาชิกของพรรคการเมืองเห็นว่ามีมติของพรรคการเมืองใดมีลักษณะตามมาตรา 65 วรรคสาม ก็ย่อมใช้สิทธิให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยที่บุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นแต่อย่างใด ในทางกลับกันพรรคการเมืองก็สามารถคัดกรองบุคคลเข้าร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเพื่อร่วมกันพัฒนาให้พรรคการเมืองของตนมีความเข้มแข็งอันนำไปสู่ความเป็นสถาบันในทางการเมืองซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้พรรคการเมืองมีกระบวนการให้สมาชิกของพรรคพ้นจากการเป็นสมาชิก หากเห็นว่าสมาชิกผู้นั้นมีแนวคิดหรือการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัด

เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ร้องขึ้นเวทีในงานสัมมนาของพรรคภูมิใจไทยที่จัดขึ้น ณ จังหวัดสกลนคร ระหว่างวันที่ 5 - 7 มิถุนายน 2552 โดยผู้ร้องถอดเสื้อออกแล้วนำเสื้อที่มีสัญลักษณ์ของพรรคภูมิใจไทยมาสวมแทน

โดยมีหัวหน้าพรรคภูมิใจไทยช่วยสวมใส่ พร้อมทั้งได้ร่วมรณรงค์และแสดงตนในขบวนแห่ของพรรคภูมิใจไทยโดยสวมเสื้อของพรรคภูมิใจไทยอยู่ตลอดเวลา และผู้ร้องได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าจากนี้ผู้ร้องจะเข้าร่วมกิจกรรมพรรคภูมิใจไทยอย่างเต็มตัวและผู้ร้องไม่ได้อยู่พรรคเพื่อไทยแล้ว กรณีของผู้ร้องตามข้อเท็จจริงที่ได้ความข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ร้องเองที่แสดงตัวเสมือนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น แม้จะยังมิได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอย่างเป็นทางการก็ตาม เหตุที่ผู้ร้องไม่ลาออกจากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแล้วย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นก็เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ร้อง มิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พรรคผู้ถูกร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นการผิดข้อบังคับของพรรคอย่างร้ายแรงและมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกของพรรค จึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้นเป็นเรื่องมติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อสมาชิกพรรคออกจากรายชื่อสมาชิกพรรคประชากรไทยเนื่องมาจากการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เรื่องความประพฤติส่วนตัว ข้อเท็จจริงจึงไม่ตรงกับกรณีของผู้ร้อง ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกร้องให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยนั้น มิได้มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

(4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2554 ลงวันที่ 27 เมษายน 2554 เรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือ

ขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสามหรือไม่

พรรคเพื่อไทย (ผู้ถูกร้อง) ได้มีหนังสือแจ้ง ร้อยตรี ปรพล อติเรกสาร (ผู้ร้อง) ว่ามีสมาชิกพรรคกล่าวหาว่าผู้ร้องละเมิดวินัยและจรรยาบรรณของพรรค และผู้ร้องได้ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการวินัยและจรรยาบรรณ ต่อมาผู้ถูกร้องได้จัดให้มีการประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคผู้ถูกร้อง เพื่อลงมติขับผู้ร้องให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคเพื่อไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 23 โดยที่ประชุมมีมติด้วยคะแนนเสียง 178 เสียง ซึ่งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคทั้งหมด มีผลตามกฎหมายให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคผู้ถูกร้อง โดยมติดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าผู้ร้องกระทำผิดวินัยและละเมิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง โดยการไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ข้อบังคับ มติคณะกรรมการบริหารพรรค คำสั่งผู้ดำเนินงานพรรคที่สั่งการ วิพากษ์วิจารณ์สมาชิกด้วยกันหรือองค์การบริหารพรรคต่อบุคคลภายนอกในทางที่เสียหาย ไม่ยึดมั่นในเจตนารมณ์และอุดมการณ์และแนวนโยบายของพรรค เป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นหรือไปดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองอื่นในระหว่างที่เป็นสมาชิกพรรค และไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลที่สำคัญ กล่าวคือ ผู้ร้องเข้าร่วมงานสัมมนาของพรรคภูมิใจไทยที่จัดขึ้น ณ จังหวัดสกลนครและได้แสดงตนปรากฏต่อสาธารณะอย่างเปิดเผยโดยการแถลงเปิดตัวและขึ้นป้ายขนาดใหญ่ริมทางหลวงประกาศแสดงตนว่าเป็นสมาชิกของพรรคภูมิใจไทย ทั้งผู้ร้องได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่าผู้ร้องจะเข้าร่วมดำเนินงานทางการเมืองกับพรรคภูมิใจไทย กรณีของผู้ร้องตามข้อเท็จจริงที่ได้ความข้างต้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติของผู้ร้องเองที่แสดงตัวเสมือนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นแม้จะยังมิได้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นอย่างเป็นทางการก็ตาม เหตุที่ผู้ร้องไม่ลาออกจากพรรคการเมืองผู้ถูกร้องแล้วย้ายไปสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

อื่นก็เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งสถานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ความประพฤติของผู้ร้องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ร้องมิได้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การที่พรรคผู้ถูกร้องเห็นว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นการผิดข้อบังคับของพรรคอย่างร้ายแรง และมีมติให้ผู้ร้องพ้นจากสมาชิกของพรรคจึงมิใช่เป็นเรื่องที่มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแต่อย่างใด สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 ที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น เป็นเรื่องมติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อสมาชิกพรรคออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย เนื่องมาจากการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่เรื่องความประพฤติส่วนตัว ข้อเท็จจริงจึงไม่ตรงกับกรณีของผู้ร้อง จึงวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกร้องที่ให้ผู้ร้องพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคเพื่อไทยนั้นมิได้มีลักษณะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 65 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ร้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

(5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2556 ลงวันที่ 4 กันยายน 2556 เรื่องนายสฤทธ์ ประดับศรี กับสมาชิกพรรคเพื่อไทย รวม 108 คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติของพรรคเพื่อไทย ที่อนุญาตให้นายสฤทธิพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม หรือไม่

ในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 พรรคเพื่อไทย (ผู้ถูกร้องที่ 1) มีมติส่งนายสฤทธิพร นาคสุข เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อลำดับที่ 82

หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว นายสทิตพร นาคสุข ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2555 ถึงผู้ถูกร้องที่ 1 ขอลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร และผู้ถูกร้องที่ 1 มีมติอนุญาตให้ลาออก

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า หลังจากประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 แล้ว ไม่ปรากฏชื่อนายสทิตพร นาคสุข เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคเพื่อไทย สถานภาพการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจึงสิ้นสุดลง จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 45 (13) ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หลักการตามบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 102 (9) และรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สำหรับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 103 วรรคสาม จะมีผลบังคับในระหว่างที่ยังมิได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งเท่านั้น การถอนตัวจากการสมัครรับเลือกตั้งภายหลังจากการเลือกตั้งได้เสร็จสิ้นไปแล้วย่อมทำได้โดยชอบ ประกอบกับข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องที่ 1 มีมติอนุญาตให้นายสทิตพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธรเนื่องจากไม่เคยได้รับหนังสือลาออกของนายสทิตพร นาคสุข อีกทั้งผู้ร้องก็ไม่สามารถนำมติของผู้ถูกร้องที่ 1 มาแสดงตามที่กล่าวอ้างได้ ดังนั้น จึงฟังไม่ได้ว่าพรรคผู้ถูกร้องที่ 1 มีมติอนุญาตให้นายสทิตพร นาคสุข ลาออกจากการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ เพื่อสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร กรณีจึงไม่มีมูลอันจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรคสาม

4. บทส่งท้าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไว้ว่า “การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีเหตุหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย” แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่คุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองว่า ข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องไม่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือต้องไม่มีลักษณะเป็นการครอบงำหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ไม่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บัญญัติให้สิทธิกับผู้นับถือนำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือให้สิทธิกับหัวหน้าพรรคการเมืองยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีมติให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองอันเนื่องมาจากไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบังคับพรรคการเมืองอันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีบทบาท

หลักในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ส่วนศาลรัฐธรรมนูญ
กลายเป็นผู้มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

สิทธิและความเท่าเทียม : กีฬากับคนพิการ

คุณหญิงปัทมา ลีสวัสดิ์ตระกูล*

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

ดังนั้น หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วก็เท่ากับว่าบุคคลไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตามย่อมมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ในทุก ๆ ด้าน การกระทำใด ๆ ก็ตามทีนำไปสู่การลดทอนสิ่งเหล่านั้นย่อมขัดกับหลักการนี้ และจะกระทำมิได้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือผู้พิการก็ย่อมได้รับสิทธิเท่ากัน ไม่มียกเว้น

ทางการกีฬาที่เช่นกันแม้ว่าจะเป็นผู้พิการแต่ก็มีสิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมในการเล่นกีฬาสำหรับผู้พิการ ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมตระหนักถึงความสามารถของคนพิการที่เทียบเท่าคนปกติ เป็นการเปิดโอกาสให้คนพิการเข้ามามีส่วนร่วมกับสังคมมากขึ้น และมีพื้นที่ให้คนพิการแสดงความสามารถทางการกีฬา จัดอุปกรณ์ที่เกิดจากความพิการทางกาย ทำให้นักกีฬามีทักษะที่เป็นเลิศอยู่ในระดับมาตรฐานและเท่าเทียมกับคนปกติ สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียม

การส่งเสริมทักษะทางด้านกีฬาให้กับคนพิการจึงมีความสำคัญไม่แพ้การส่งเสริมทักษะอื่น ๆ ด้วยผลลัพธ์ที่ตามมานอกเหนือจากทักษะทางด้านกีฬาแล้วยังเป็นการส่งเสริมการเข้าสังคม การมีน้ำใจนักกีฬา การส่งเสริมความเป็นเลิศทางด้านกีฬา จนนำไปสู่การพัฒนาเป็นนักกีฬาทีมชาติ

คำสำคัญ ความเท่าเทียม ความเสมอภาค กีฬา

* นายกสมาคมกีฬาแบดมินตันแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และในแง่หนึ่งกล่าวได้ว่าเป็นหลักการสำคัญของสังคมอารยะของมนุษยชาติ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคถ้าจะกล่าวโดยสังเขปได้แก่ ความเสมอภาคในการเป็นประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งหมายความว่า ทุกคนที่เกิดเป็นคนไทย ย่อมมีความเสมอภาคกันในการเป็นประชาชน มีความเสมอภาคทางกฎหมายและทางการเมือง โดยไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคมต่างกันอย่างไร ทุกคนที่เป็นคนไทย ย่อมมีสิทธิทางกฎหมายและทางการเมืองเท่าเทียมกัน รวมไปถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคนี้ยังรวมไปถึงภาระของรัฐและของสังคมโดยรวมที่ต้องให้ความสงเคราะห์และคุ้มครองกับบุคคลที่เสียเปรียบ เพื่อให้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคสามารถดำรงได้ในทางปฏิบัติ เช่น บุคคลผู้สูงอายุ บุคคลที่มีความพิการทางร่างกาย บุคคลที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เป็นต้น ย่อมจะมีสิทธิในการที่จะได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น คนพิการย่อมได้รับสิทธิในการที่จะมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทาง ทั้งที่ทางสำหรับผู้ที่นั่งรถเข็นสามารถเข้าอาคารได้ ขึ้น-ลงยานพาหนะได้ และมีห้องสุขาซึ่งจัดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่มีความพิการทางร่างกาย และมีทางเดินพิเศษสำหรับผู้ที่มีความพิการทางสายตา เป็นต้น บุคคลเหล่านี้มีสิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ หรือจากบริษัทเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมอันเป็นการบริการสาธารณะ¹

ด้วยเพราะสถานภาพในสังคมของคนไม่เหมือนกัน โอกาสไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดอุปสรรคในการเข้าถึงโอกาส เกิดความไม่เสมอภาคกัน ดังนั้น การจะทำให้เกิดความเท่าเทียมนั้น จะต้องให้มีความเสมอภาคกันก่อน คำว่า “เท่าเทียม” จึงหมายถึง การให้อะไรเหมือน ๆ กัน และคำว่า “เสมอภาค” คือ ความยุติธรรม ดังนั้นในทางปฏิบัติการจะทำให้เกิดความเสมอภาค เพื่อให้เกิดความเท่าเทียม คือ คนที่มีโอกาสน้อย หากเปรียบเทียบกับโอกาส คือ ความสามารถในการฟุตบอลได้เหมือนกัน คนที่สูงอยู่แล้วไม่ต้องมีกล่องช่วยหนุน ขณะที่คนที่สูงปานกลางอาจได้กล่องหนุนช่วยบ้าง แต่คนที่เตี้ยที่สุดจะต้องได้กล่องหนุน สองชั้น เพื่อให้

¹ <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000000175>, เข้าถึงวันที่ 19 สิงหาคม 2560

ทั้งสามคนสามารถดูและเชียร์เกมฟุตบอลได้เหมือนกัน อย่างนี้จึงจะทำให้ “ความเสมอภาค” นำไปสู่ “ความเท่าเทียม” และ “ความยุติธรรม” อันแท้จริง²

การเล่นกีฬาก็เช่นกัน หากเรานึกถึงเพียงกีฬาของคนปกติที่มีอยู่ทั่วไป หรือ ทักษะทาง การกีฬาของคนปกติที่เราได้รับชมจากการแข่งขันกีฬาสำคัญต่าง ๆ โดยไม่นึกว่าในโลกนี้มีมนุษย์ทุกคนไม่ได้มีลักษณะทางกายภาพที่เหมือนกัน เพราะ แม้แต่คนปกติเรายังเห็นคนตัวสูง คนตัวเตี้ย คนแขนยาว คนแขนสั้น หรือแม้แต่ ฟันน้องกันยังมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน

คนพิการก็เช่นกันหลายคนมีทักษะทางการกีฬาที่ดีเยี่ยมหากแต่ ไม่มีโอกาสลงแข่งเช่นคนปกติ มีอุปสรรคมากมายกว่า เช่น ไม่มีสนามซ้อมหรืออุปกรณ์ ที่เหมาะสมกับคนพิการ ถูกมองว่าเป็นคนพิการไม่มีความสามารถ หรืออุปสรรค ต่าง ๆ มากมายที่มาพร้อมคำว่า “พิการ”

จากจุดนี้เราจึงควรทำความเข้าใจกับความสามารถ ทักษะ หรือพรสวรรค์ ทางด้านกีฬา ของคนพิการ เพื่อส่งเสริมกลุ่มคนเหล่านี้ไปในทางที่ถูกต้อง ไม่มอง ถึงข้อจำกัดทางกายภาพที่เห็นภายนอก แต่มองถึงความสามารถที่กลุ่มคนเหล่านี้ มีอยู่ในตัวเอง

ความเสมอภาคทั่วไป และความเท่าเทียม

ความเสมอภาค เป็นคำที่มักได้ยินพร้อมกับ สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ กลุ่มคำดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการพิทักษ์ประโยชน์ สร้างความ สงบ และการอยู่อย่างมีสันติสำหรับมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียม ทั้งนี้ ตามหลัก สิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับ นับแต่การปฏิสนธิ จวบจนการสิ้นชีวิต ความเสมอภาคเป็นหลักสำคัญในการเชื่อมประสานสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ให้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ³

ความเสมอภาค ในความหมายตามหลักสิทธิมนุษยชน หมายถึง ความ เท่าเทียมของมนุษย์ทุกคน ในการได้รับสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยผ่านการปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ ด้วยความเคารพต่อสิทธิและ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁴

² <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638760>, เข้าถึงวันที่ 19 สิงหาคม 2560

³ http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44, เข้าถึง 20 สิงหาคม 2560

⁴ เพิ่งอ้าง

สำหรับความหมายตามหลักกฎหมาย หมายถึง หลักการพื้นฐานของ ความยุติธรรม ที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่าง เท่าเทียมกัน⁵

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่ได้รับจากรัฐ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หาก เรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้ว ให้พิจารณาไปตามหลัก ความเสมอภาคเรื่องนั้น ๆ⁶ ในระบบกฎหมายของไทยตั้งแต่ครั้งพระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพุทธศักราช 2475 ที่ปรากฏว่า มีการบัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง แม้ว่าในครั้ง นั้นจะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะก็ตาม และต่อมาได้มีการ บัญญัติยอมรับซึ่งหลักความเสมอภาคเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ หลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญย่อมถือได้ว่าเป็นสิทธิของบุคคล เพื่อเรียกร้องมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ หมายถึง การใช้อำนาจโดยไม่พิจารณาเนื้อหาของเรื่องนั้น ๆ และไม่อาจจะค้นหา เหตุผลที่รับฟังได้จากการพิจารณาตัดสินใจดังกล่าวเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างเท่า เท่าเทียมกัน มิได้เรียกร้องว่าจะต้องกระทำให้เท่าเทียมกันทุกประการ

โดยหลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียม กันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต่อคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด และขณะเดียวกัน ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลัก ที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่ กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการ อันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้น เป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและ

⁵ เพิ่งอ้าง

⁶ นางสาวอัจฉราพร พรหมดา, เอกสารผลงานทางวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2556, เรื่อง การสรรหาคนพิการเข้ารับราชการ : ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค , หน้า 26 – 27, อ้างถึงใน ภาคภูมิ โภกะอินทร์, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัยดัตช์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เรื่อง หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย 2547, หน้า 17

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้⁷

อีกทั้งในความเป็นจริง ความไม่เท่ากันซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่เท่ากัน อาจจะยุติธรรม แต่หลักการนี้จะเป็นหลักการที่ไม่ยุติธรรม ถ้าหากความไม่เท่ากันนั้น เกิดจากควมมีโอกาสนี้ไม่เท่ากัน เช่น ถ้าคนที่มีสมรรถภาพพอ ๆ กัน ได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอย่างเดียวกัน โอกาสที่จะมีลักษณะต่าง ๆ เหมือนกันย่อมมีมาก แต่ความไม่เท่ากันอาจเกิดจากโอกาสที่ไม่เท่ากัน เช่น คนที่ฉลาดมาก แต่ครอบครัวยากจนมาก ไม่มีโอกาสเรียนหนังสือ อาจได้รับการพิจารณาอย่างเดียวกับคนที่โง่โดยธรรมชาติ เพราะในที่สุดเขาจะตกไปอยู่ในคนกลุ่มนั้น ส่วนคนที่ฉลาดไม่มาก ได้รับการศึกษาดี มีโอกาสได้เรียนกับครูดี มีตำราดี มีเวลาว่างที่จะใช้อ่านหนังสือมาก ครอบครัวอยู่ในสังคมที่มีคนฐานะสูง และเป็นที่รู้จักของสังคม คนผู้นั้นจะกลายเป็นคนที่ได้รับการปฏิบัติดีกว่าคนแรกเพราะโอกาสดีกว่า⁸

ปัญหาคือ ไม่มีสังคมใดเลยที่คนมีโอกาสเท่ากัน แม้แต่โอกาสในธรรมชาติก็ยังไม่เท่ากัน เช่น ถ้าต้นไม้ต้นหนึ่งขึ้นอยู่ที่หนึ่ง ต้นอื่นก็ขึ้นตรงนั้นไม่ได้ สังคมก็เช่นกัน ถ้าคนหนึ่งเป็นนายกรัฐมนตรี คนอื่น ๆ ก็เป็นไม่ได้ แม้จะเลี้ยงดูและให้การศึกษาเหมือนกัน คงเป็นไปไม่ได้ที่ทุกคนจะมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรี ถ้าจะพูดว่ามีโอกาสในแง่ทฤษฎี ก็คงเป็นโอกาสที่ไม่มีความหมาย เพราะไม่เป็นจริงในการปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้น เมื่ออยู่ในสังคม บางคนมีโอกาสเป็นผู้จัดการชีวิตผู้อื่น แต่บางคนอาจเป็นผู้ถูกจัดการแทบจะทุกเรื่อง ถ้าความเท่าเทียมกันเป็นไปไม่ได้และไม่เกิดขึ้นจริงเช่นนี้ ความเท่ากันหรือแม้แต่ความเท่าเทียมกันจะกลายเป็นเพียงความเพ้อฝันหรือไม่⁹ และภาพรวมจากการสำรวจทางสถิติขององค์การสหประชาชาติพบว่า กลุ่มประเทศแถบเอเชีย และแปซิฟิกนี้มีจำนวนประชากรที่เป็นบุคคลพิการมากที่สุดในโลก ทั้งนี้ สาเหตุ ส่วนใหญ่เกิดมาจากปัญหาของความยากจน นอกเหนือจากนั้นเป็นเพราะสาเหตุของความรุนแรงของภัยพิบัติทางธรรมชาติ อุบัติเหตุและผลของสงคราม และด้วยสภาพการทุพพลภาพนี้เอง ที่เริ่มแพร่มากขึ้นทุกขณะ ทางองค์การสหประชาชาติจึงตระหนักรู้ และเร่งหาหนทางและวิธีการแก้ไขป้องกันโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อที่จะลดจำนวนของผู้พิการลงให้ได้มากที่สุดเท่าที่

⁷ <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>, เข้าถึงวันที่ 20 สิงหาคม 2560

⁸ <http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638760>, เข้าถึงวันที่ 19 สิงหาคม 2560

⁹ เพิ่งอ้าง

จะสามารถทำได้ โดยทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสังคมแห่งภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ได้มีแผนนโยบายที่จะเร่งผลักดันแผนส่งเสริมคนพิการให้อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละชาติ ตั้งคณะกรรมการประสานงานให้ความร่วมมือช่วยเหลือคนพิการและองค์กรต่าง ๆ ที่จะร่วมมือสร้างชีวิตคนพิการให้ดีขึ้น ทั้งในระดับชาติและระดับสากล ตลอดจนเร่งพัฒนาส่งเสริมให้คนพิการทั้งเด็กและผู้ใหญ่ได้รับการฟื้นฟูบำบัดรักษา การศึกษา การฝึกฝีมือและอาชีพ หรือแม้กระทั่งมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ทั้งทางการกีฬา วัฒนธรรมประเพณี และสิ่งแวดล้อม¹⁰

องค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมคนพิการในด้านต่าง ๆ มากมายด้วยกัน ตัวอย่างเช่น ส่งเสริมให้คนพิการได้มีโอกาสอยู่ร่วมกับคนในสังคม และมีโอกาสได้รับการศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับคนปกติ และให้คนพิการมีส่วนร่วมในกิจกรรมอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งสามารถจำแนกออกมาในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น ในด้านสังคม คนพิการสามารถอยู่ร่วมกับคนในสังคมต่าง ๆ สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และทำตนไม่ให้เป็นภาระแก่คนในสังคมนั้น ซึ่งนานาประชาชาติได้มอบอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้คนพิการได้ช่วยเหลือตนเอง เช่น การคิดค้นประดิษฐ์หุ่นยนต์สุนัขเพื่อช่วยคนตาบอดในการเดินทาง การประดิษฐ์เครื่องช่วยฟังสำหรับคนหูหนวก และการประดิษฐ์ขาเทียมเพื่อคนพิการทางขา เป็นต้น ซึ่งช่วยให้คนพิการเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้¹¹

คนพิการ กับการฟื้นฟู การพัฒนาศักยภาพ และกฎหมาย

ตามหลักการของความเสมอภาค และความเท่าเทียมทำให้พิจารณาได้ว่า แม้ผู้นั้นจะเป็น ผู้พิการไม่ว่าทางใด ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในฐานะมนุษย์คนหนึ่งเท่ากัน และที่สำคัญที่สุด ภาครัฐเองควรที่จะมีการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสมรรถภาพของคนพิการตามสิทธิ ที่คนเหล่านั้นพึงได้รับ

¹⁰ <http://www.lib.ru.ac.th/journal/dec/dec03-DisabledDay.html>, เข้าถึงวันที่ 21 สิงหาคม 2560

¹¹ อ้างแล้ว, <http://www.lib.ru.ac.th/journal/dec/dec03-DisabledDay.html>

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความหมายของคนพิการไว้ว่า คนพิการ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวัน หรือเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมเนื่องจากมีความบกพร่องทางการได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด¹²

นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายของการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการไว้ว่า การเสริมสร้างความสามารถหรือสมรรถภาพของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้นหรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ หรือกระบวนการอื่นใด เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างเต็มศักยภาพ¹³

จากคำจำกัดความทั้งสองจะเห็นว่า คนพิการสามารถมีหลักประกันเพื่อการใช้ชีวิตได้อย่าง คนปกติทั่วไป โดยต้องได้รับการส่งเสริมและดูแลจากรัฐเพื่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม การใช้ชีวิตประจำวันอย่างบุคคลทั่วไป หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพได้ตามต้องการหากทำให้ร่างกายมีสมรรถภาพที่ดีขึ้น

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ก็หาได้รับการรับรองว่า องค์กรด้านคนพิการหรือองค์กรอื่นใดที่ให้บริการแก่คนพิการสามารถดำเนินการให้บริการหรือจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการกีฬาหรือนันทนาการสำหรับคนพิการ ซึ่งอาจได้รับการสนับสนุนจากรัฐ โดยมองว่าคนทุกคนล้วนเกิดมาเท่าเทียมกันด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่มีใช้ว่าคนเราจะเกิดมามีประสิทธิภาพและความสามารถทางร่างกาย จิตใจ สมอง และสติปัญญาที่เท่าเทียมกัน คนพิการไม่ว่าจะเป็นความพิการทางกายภาพ ความพิการทางด้านจิตเวช ความพิการทางด้านสมองและสติปัญญา ความพิการที่เกิดจากอาการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุ ย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่ อย่างมี

¹² มาตรา 4 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พุทธศักราช 2550

¹³ เพิ่งอ้าง

มาตรฐานตามสมควร รวมทั้งต้องมีโอกาสและความเสมอภาคแห่งความเจริญก้าวหน้าในชีวิต ดังเช่นคนปกติเช่นกัน¹⁴

กีฬากับคนพิการ

กีฬาคนพิการเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1948 ดร.ลูตวิก กูทมัน ศัลยแพทย์ประจำโรงพยาบาล สโตก แมนเดวิลล์ ได้มีแนวคิดจัดการแข่งขันกีฬาขึ้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างฟื้นฟูสมรรถภาพกายและใจ ของทหารผ่านศึกชาวอังกฤษจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และจัดแข่งขันอีกครั้งในปี ค.ศ.1952 ที่อังกฤษเช่นกัน แต่ครั้งนี้มีทหารผ่านศึกชาวต่างชาติเข้าร่วมการแข่งขันด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการแข่งขันกีฬาคนพิการ ในระดับนานาชาติครั้งแรกของโลก

นับแต่นั้น มีการจัดการแข่งขันกีฬาคนพิการ ในระดับนานาชาติ ขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นระยะๆ จนถึงปี ค.ศ.1960 ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี กีฬาคนพิการนานาชาติ ถูกปรับระบบเข้ามามีการเป็น “กีฬาโอลิมปิกคนพิการ” ด้วยการจัดในเมืองเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อน ในปีเดียวกันเป็นครั้งแรก แต่แนวความคิดดังกล่าวประสบปัญหามากมาย โดยเฉพาะปัญหาค่าใช้จ่ายที่บานปลายของเมืองเจ้าภาพกีฬาโอลิมปิก ทำให้กีฬาคนพิการนานาชาติ ต้องแยกไปแข่งขันเองต่างหาก ตามหัวเมืองอื่นๆ ที่มีความพร้อม และเป็นไปได้มากกว่า

จนถึงปี ค.ศ.1988 แนวความคิดดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ในที่สุด เมื่อคณะกรรมการโอลิมปิกสากล และสหพันธ์กีฬาคนพิการนานาชาติ (ปัจจุบันคือ คณะกรรมการพาราลิมปิกสากล) ร่วมกันขอความร่วมมือให้เจ้าภาพกีฬาโอลิมปิก รับหน้าที่เป็นเจ้าภาพกีฬาพาราลิมปิกควบคู่ไปในปีเดียวกัน ทั้งในกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อนและฤดูหนาว กล่าวได้ว่า กีฬาพาราลิมปิกฤดูร้อน ครั้งที่ 8 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ เมื่อปี ค.ศ.1988 เป็นการเริ่มต้นการแข่งขันกีฬาพาราลิมปิกอย่างเป็นทางการ¹⁵ โดยการแข่งขัน “พาราลิมปิก” ถือเป็นการแข่งขันกีฬาคนพิการอย่างเป็นทางการที่ใหญ่ที่สุด

¹⁴ <http://www.nhrc.or.th/getattachment/5a7f61db-a137-4230-9966-c72d09def8a1/.aspx> , เข้าถึง 19 สิงหาคม 2560

¹⁵ <https://sites.google.com/site/athleteofmankind/historyofparalympic> , เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

ประเทศไทยเองมีการแข่งขันกีฬาคนพิการเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 โดยสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่กรมพลศึกษา เพื่อจัดการแข่งขันระดับชาติขึ้นที่กรีฑาสถานแห่งชาติ ใน 4 ชนิดกีฬา คือ ว่ายน้ำ กรีฑา เทเบิลเทนนิส และยิงธนู โดยมีนักกีฬาเข้าร่วมแข่งขัน 191 คน ทว่าหลังจากนั้น งดไป 3 ปี แล้วจึงกลับมาจัดใหม่อีกครั้งเมื่อปี พ.ศ. 2522 โดยได้รับการสนับสนุนจากสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ ร่วมกับภาคเอกชน และผู้มีจิตศรัทธา ร่วมบริจาคทุนสำหรับจัดแข่งขันใน 5 ชนิดกีฬา คือ กรีฑา ว่ายน้ำ ยิงธนู เทเบิลเทนนิส และแบดมินตัน ซึ่งมีนักกีฬาเข้าร่วมแข่งขัน 277 คน

เมื่อปี พ.ศ. 2524 ซึ่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นปีคนพิการสากล ด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมต่างๆ สำหรับคนพิการ รวมถึงการแข่งขันกีฬา เพื่อให้คนพิการได้ออกกำลังกาย ซึ่งประเทศไทยสนองนโยบายด้วยการขยายการจัดการแข่งขันออกไปในส่วนภูมิภาค คือ ภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดขอนแก่น ภาคใต้ที่จังหวัดสงขลา และส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร โดยจัดแข่งขันใน 5 ชนิดกีฬา คือ กรีฑา ว่ายน้ำ เทเบิลเทนนิส แบดมินตัน และเตะบอลเข้าเป้า มีนักกีฬาเข้าร่วมแข่งขันรวมทั้งหมด 933 คน¹⁶

กีฬาคนพิการในประเทศไทย

กรมพลศึกษาได้ส่งเสริมให้มีการจัดแข่งขันกีฬาคนพิการระดับชาติอย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้จังหวัดต่างๆ ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดแข่งขัน ซึ่งการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) มีมติให้จังหวัดที่เป็นเจ้าภาพจัดแข่งขันกีฬาแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินงานจัดการแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งประเทศไทย ควบคู่ไปด้วยกัน โดยเริ่มทดลองเป็นครั้งแรก ในการแข่งขันครั้งที่ 17 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 21 - 24 กันยายน พ.ศ. 2538 ที่จังหวัดสุพรรณบุรี ใน 11 ชนิดกีฬา คือ กรีฑา ว่ายน้ำ วอลเลย์บอล ฟุตบอล แบดมินตัน เทเบิลเทนนิส ยิงปืน โกลบอล เชกปีตเกร้อ เปตอง และเทนนิสบนเก้าอี้ล้อเลื่อน มีนักกีฬาและเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการแข่งขันรวม 1,125 คน

¹⁶ <https://th.wikipedia.org/wiki/กีฬาคนพิการในประเทศไทย> , เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

จังหวัดระยองเป็นจังหวัดแรกซึ่งเป็นเจ้าภาพกีฬาแห่งชาติควบคู่ไปกับการแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 21 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 19 - 22 กันยายน พ.ศ. 2542 โดยสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร พระราชทานไฟพระฤกษ์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หม่อมเจ้าหญิงสิริวัณวรี มหิดล เสด็จเป็นประธานในพิธีเปิดการแข่งขัน ที่สนามกีฬากลางจังหวัดระยอง มีการแข่งขันใน 17 ชนิดกีฬา คือ กรีฑา ฟุตบอล 7 คน วอลเลย์บอลยืนและนั่ง เทเบิลเทนนิส แบดมินตัน บ็อกเซีย ยกน้ำหนัก โกลบอล ยิงปืน ว่ายน้ำ เทนนิสบนเก้าอี้ล้อเลื่อน บาสเกตบอลบนเก้าอี้ล้อเลื่อน ยูโด ยิงธนู ฟันดาบบนเก้าอี้ล้อเลื่อน เซปักตะกร้อ และเปตอง มีนักกีฬาและเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการแข่งขันรวม 2,536 คน จากสถานศึกษา สมาคม องค์กร และหน่วยงานคนพิการต่างๆ รวม 74 แห่ง

จากนั้นมีการเปลี่ยนชื่อเป็นการแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งชาติ เริ่มใช้เป็นการครั้งแรกในการแข่งขันครั้งที่ 28 ประจำปี พ.ศ. 2552 ที่จังหวัดตรัง ดังนั้นการแข่งขันครั้งที่ 27 ประจำปี พ.ศ. 2551 ที่จังหวัดพิษณุโลก จึงเป็นครั้งสุดท้ายที่ใช้ชื่อว่า การแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งประเทศไทย สำหรับการแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งชาติครั้งล่าสุดคือ ครั้งที่ 30 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 21 - 25 มีนาคม พ.ศ. 2555 ที่จังหวัดขอนแก่น ใน 17 ชนิดกีฬา คือ กรีฑา โกลบอล เซปักตะกร้อ เทเบิลเทนนิส บ็อกเซีย แบดมินตัน เปตอง ฟุตบอล ยกน้ำหนัก ยิงปืน ยิงธนู ยูโด วอลเลย์บอลนั่งและยืน ว่ายน้ำ เทนนิสบนเก้าอี้ล้อเลื่อน บาสเกตบอลบนเก้าอี้ล้อเลื่อน และฟันดาบบนเก้าอี้ล้อเลื่อน โดยมีฟุตบอล (นักกีฬาหูหนวก) เป็นกีฬาสาธิต มีนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขันทั้งหมด 3,167 คน แบ่งเป็นนักกีฬาชาย 1,516 คน และนักกีฬาหญิง 643 คน¹⁷

ต่อมา มีการก่อตั้งสมาคมกีฬาคนพิการไทยขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยศาสตราจารย์ นายแพทย์ บุญสม มาร์ติน, ธีระ รมยาคม และ สันต์ชัย พูลสวัสดิ์ เป็นผู้ร่วมก่อตั้ง มีศาสตราจารย์นายแพทย์บุญสม เป็นนายกสมาคมฯ คนแรก และปรีดา รอดโพธิ์ทอง รองอธิบดีกรมพลศึกษาในขณะนั้น เป็นเลขาธิการสมาคมฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติรับรองการ

¹⁷ <https://th.wikipedia.org/wiki/กีฬาคนพิการในประเทศไทย>, เข้าถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2560

ก่อตั้งสมาคมฯ อย่างเป็นทางการ และในปี พ.ศ. 2531 กกท.กำหนดให้สมาคมกีฬาต่างๆ ซึ่งทาง กกท.ให้การรับรอง ใช้คำลงท้ายว่า “แห่งประเทศไทย” เช่นเดียวกันทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้¹⁸

1. ส่งเสริมสนับสนุนและเผยแพร่การกีฬาให้แก่คนพิการ
2. ส่งเสริมสนับสนุนมารยาท วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงาม
3. ส่งเสริมให้คนพิการมีความสามัคคี มีร่างกายแข็งแรง มีสุขภาพพลานามัย มีประพฤติชอบ มีน้ำใจเป็นนักกีฬาและเป็นพลเมืองดี
4. ส่งเสริมสนับสนุนให้คนพิการรู้จักใช้กีฬาเป็นการฟื้นฟูสมรรถภาพทางกายและพักผ่อนหย่อนใจในยามว่าง
5. ส่งเสริมความสัมพันธ์กับสหพันธ์ และสมาคมกีฬาคคนพิการนานาชาติ ร่วมกับองค์กรอื่น ที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน
6. เพื่อจัดการแข่งขันกีฬาคคนพิการภายในประเทศ
7. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกีฬาคคนพิการไปแข่งขันต่างประเทศ
8. ทั้งนี้ไม่เกี่ยวกับการเมือง

ปัจจุบัน สมาคมกีฬาคคนพิการแห่งประเทศไทย ยังคงเป็นองค์กรเดียวของชาติ ที่เป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้มีการเล่นกีฬาในหมู่คนพิการ เพื่อฟื้นฟูสมรรถภาพต่างๆ ของคนพิการ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้พิการ รวมถึงการเผยแพร่เกียรติคุณของประเทศชาติ ก่อให้เกิดการประสานสามัคคีทั้งในระหว่างผู้พิการด้วยกัน และระหว่างผู้พิการกับบุคคลปกติด้วย โดยสมาคมฯ เป็นผู้กำกับดูแลการจัดแข่งขันกีฬาคคนพิการแห่งชาติ รวมทั้งกีฬาคคนพิการทั้ง 17 ชนิด และเป็นผู้ประสานงานให้นักกีฬา เข้าร่วมแข่งขันในรายการระดับนานาชาติต่างๆ คือ กีฬาคคนพิการแห่งประเทศไทย (อาเซียนพาราเกมส์) กีฬาคคนพิการแห่งประเทศไทยและโอเชียเนีย (เฟสปิกเกมส์) และกีฬาคคนพิการโลก (การแข่งขันกีฬาเก้าอี้ล้อเลื่อนและผู้พิการนานาชาติแห่งโลก)¹⁹

¹⁸ http://www.paralympicthai.com/about_us/About_us_1.html, เข้าถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2560

¹⁹ อ้างแล้ว, <https://th.wikipedia.org/wiki/กีฬาคคนพิการในประเทศไทย>

การแข่งขันกีฬาของคนพิการได้รับความสนใจมากขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับสากล โดยล่าสุดคือ การแข่งขันกีฬาคคนพิการแห่งชาติ ครั้งที่ 35 “สมิหลาเกมส์” เมื่อวันที่ 20-24 กรกฎาคม พ.ศ. 2560 หรือในระดับสากลทั้งกีฬาคนพิการแห่งชาติอาเซียน (อาเซียนพาราเกมส์) กีฬาคคนพิการแห่งเอเชียและโอเชียเนีย (เฟสปิกเกมส์) และกีฬาคคนพิการโลก (Paralympic Games)

ล่าสุด ประเทศไทยส่งนักกีฬาคคนพิการเข้าร่วมแข่งขันในกีฬาคพาราลิมปิกเกมส์ เมื่อวันที่ 7 – 18 กันยายน พ.ศ. 2559 ที่กรุงรีโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยประเทศไทยส่งนักกีฬาคคนพิการทีมชาติไทย ผ่านควอลิฟายไปร่วมแข่งขันในครั้งนี้ จำนวน 45 คนใน 10 ชนิดกีฬา ได้แก่²⁰

กรีฑา จำนวน 13 คน ได้แก่ 1. อังคาร ชนะบุญ 2. เกวลิน วรรณฤม 3. สุรางค์ คำสุข 4. ศุภชัย สงพินิจ 5. ศักดิ์ชัย ยิ้มบ้านช้าง 6. พิษญา คุรัตน์ศิริ 7. พิเชษฐ์ กรุงเกตุ 8. พงศกร แปยอ 9. เรวัตร ต่านะ 10. ประวัติ ะโฮรัมย์ 11. สายชล คนเจน 12. ขจรศักดิ์ ธรรมโสภณ 13. เอกชัย จันทร

ว่ายน้ำ จำนวน 4 คน ได้แก่ 1. สมชาย ดวงแก้ว 2. พนม ลักษณะพริ้ม 3. อัญญา เกตุแก้ว 4. ชากร แก้วศรี

ยิงธนู จำนวน 3 คน ได้แก่ 1. วาสนา คูทวีทรัพย์ 2. หาญฤทัย เนตรศิริ 3. เมธาสิน ชัยสินฟ้า

ยิงปืน จำนวน 5 คน ได้แก่ 1. บดินทร์ ศรศรีวิชัย 2. สมพร ม่วงศิริ 3. อติเดช อินทนนท์ 4. ชุตินา แสนหล้า 5. ฉัตรชัย เสนาจันทร์

เทเบิลเทนนิส จำนวน 7 คน ได้แก่ 1. รุ่งโรจน์ ไทยนิยม 2. อนุรักษ ลาวางษ์ 3. วันชัย ชัยวุฒิ 4. ยุทธจักร กลิ่นบานชื่น 5. ชลชิตพยัคฆ์ บุตรวรรณสิริณา 6. ดารารัตน์ อาสายุทธ 7. วิจิตรา ใจอ่อน

วอลเลย์บอลชายหาด จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. สุธี คลองรื้อ 2. สาคร ชันชลศิริ

วอลเลย์บอลชายหาด จำนวน 1 คน ได้แก่ สายสุนีย์ จ๊ะนะ

บอคเซีย จำนวน 7 คน ได้แก่ 1. พัทยา เทศทอง 2. วิชรพล วงษา 3. วรุฒิ แสงอำภา 4. พรโชค ลาภเย็น 5. เฉลิมพล ต้นบุตร 6. สุบิน ทัพพะฉะณี 7. นวลจันทร์ พลศิลป์

²⁰ <http://www.zcooby.com/start-of-the-2016-paralympics>, เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

ยกน้ำหนัก จำนวน 2 คน ได้แก่ 1. ณรงค์ แคนัน 2. อรรธรณ บุตรโพธิ์ และยูโด จำนวน 1 คน ได้แก่ เมธาวดี นันทลักษณ์

จากจำนวนนักกีฬาที่ส่งเข้าแข่งขันทั้งหมดที่กล่าวมา จะเห็นว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนนักกีฬาคคนพิการเป็นอย่างดี อีกทั้งนักกีฬาเหล่านี้ยังเป็นนักกีฬาที่มีความสามารถ เพราะจากที่ตั้งเป้าหมายไว้ที่ 4 เหรียญทอง²¹ แต่ทำเหรียญได้รวมกันถึง 18 เหรียญ โดยแบ่งออกเป็น เหรียญทอง 6 เหรียญ เหรียญเงิน 6 เหรียญ และเหรียญทองแดง 6 เหรียญ²² ตามชนิดกีฬา ดังนี้ วีลแชร์ 10 เหรียญ เทเบิลเทนนิส 2 เหรียญ บอคเซีย 5 เหรียญ และฟันดาบ 1 เหรียญ²³

การสนับสนุน การส่งเสริมกีฬาคคนพิการ

เป็นเรื่องปกติที่เห็นจนชินตา เมื่อนักกีฬาทีมชาติเข้าร่วมแข่งขันกีฬาในรายการระดับนานาชาติ ไม่ว่าจะเป็นระดับใดก็ตาม จะมีผู้ให้การสนับสนุน หรือหากได้รับเหรียญรางวัลกลับมา จะได้รับรางวัล ต่างๆ ที่นิยมเรียกกันทั่วไปว่า “อัดฉีด” แต่จากที่ผ่านมานักกีฬาคคนพิการจะได้รับการอัดฉีดหรือสมนาคุณ ที่น้อยกว่านักกีฬาปกติ ในการแข่งขันพาราลิมปิกเกมส์ครั้งล่าสุด (พ.ศ. 2559) ที่ประเทศบราซิล จึงเริ่มมีการแสดงความคิดเห็นว่า นักกีฬาคคนพิการควรได้รับเงินรางวัลเท่าๆ กับนักกีฬาปกติ จนกระทั่งมีจดหมาย เปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อเรียกร้องเรื่องดังกล่าว²⁴ ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า

“เงินอัดฉีดและรางวัลสนับสนุนนักกีฬาพาราลิมปิกเกมส์จากกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาตินั้น ยังมีความเหลื่อมล้ำและมีสัดส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเปรียบเทียบกับนักกีฬาโอลิมปิกเกมส์ ทั้งที่นักกีฬาผู้พิการเหล่านั้น ล้วนทุ่มเทมุ่งมั่น ตั้งใจฝึกซ้อม และลงแข่งขันด้วยน้ำใจนักกีฬาในฐานะตัวแทนของประเทศไทย อันสมควรแก่การได้รับเกียรติ ยกย่อง เชิดชู รวมถึงได้รับการสนับสนุน เฉกเช่นเดียวกับนักกีฬาปกติทั่วไป ดิฉันจึงขอเป็นกระบอกเสียงแทนนักกีฬาผู้พิการ และประชาชนผู้ที่เห็นพ้องกับเรื่องดังกล่าว ขอเรียกร้องให้ทาง

²¹ <https://www.thairath.co.th/content/716040>, เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

²² <https://www.thairath.co.th/content/726463>, เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

²³ เพิ่งอ้าง

²⁴ <https://www.thairath.co.th/content/732190>, เข้าถึง 22 สิงหาคม 2560

รัฐบาล ผลักดันเงินอัดฉีดและรางวัลสนับสนุนจากกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ ของนักกีฬาพาราลิมปิกเกมส์ ให้สมเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เท่าเทียมกับนักกีฬาโอลิมปิกเกมส์²⁵

หากเมื่อเปรียบเทียบกับแล้วจะเห็นว่า ตามข้อมูลเงินอัดฉีดจากกองทุน พัฒนากีฬาแห่งชาติ ในส่วนของพาราลิมปิกเกมส์นั้น เหรียญทอง 7.2 ล้านบาท เหรียญเงิน 4.8 ล้านบาท เหรียญทองแดง 3 ล้านบาท ในขณะที่โอลิมปิกเกมส์ เหรียญทอง 12 ล้านบาท เหรียญเงิน 7.2 ล้านบาท เหรียญทองแดง 4.8 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าเกือบเท่าตัว²⁶ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนักกีฬาคณพิการได้รับการยอมรับ และช่วยเหลือมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือเอกชน ที่เริ่มมองเห็นคุณค่า ของพวกเขาเหล่านี้ และเพื่อทำให้เห็นว่านักกีฬาไม่ว่าจะเป็นนักกีฬาปกติหรือนักกีฬาคณพิการมีความเท่าเทียมกัน ด้วยนักกีฬาทุกคนที่เข้าร่วมแข่งขันกีฬาคณพิการได้พิสูจน์ให้เห็นว่า พวกเขาสามารถก้าวข้ามขีดจำกัด ก้าวข้ามอุปสรรค ทางด้านร่างกาย ความไม่พร้อมในหลายๆ ด้าน จนสามารถยืนอยู่ในจุดที่ทัดเทียม กับคนปกติได้อย่างภาคภูมิใจ เพราะสุดท้ายแล้วการได้ เหรียญรางวัลหรือเงินอัดฉีด ก็อาจไม่ยิ่งใหญ่เท่าการที่คนไทยทั้งประเทศเปิดใจยอมรับว่า นักกีฬาคณพิการ มีความสามารถเท่าเทียมกับคนปกติ และเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

บทสรุป

อดีตที่ผ่านมาเราอาจจะมีการแบ่งแยกมนุษย์ด้วยสาเหตุความไม่เท่าเทียม ความแตกต่างทางสังคม เพศ ภาษา หรือแม้กระทั่งร่างกาย และเรื่องราวมากมาย ที่ถูกกำหนดขึ้น เพื่อทำให้มนุษย์ดูไม่เท่ากัน แต่ในปัจจุบัน หากเป็นเช่นนั้นไม่ ความเท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นและมีแนวโน้มพัฒนาสู่การ เป็นกระแสสำคัญของโลก เช่นเดียวกันกับความแตกต่างของคนปกติและคนพิการ ทุกคนย่อมมองว่าคนพิการมีความสามารถไม่เท่าเทียมกับคนปกติ คนพิการมักถูกมอง ข้ามในด้านความสามารถ และถึงแม้มีความสามารถมักถูกมองข้ามไปด้วยเหตุผล ทางกายภาพ แน่นอนว่าคนพิการอาจได้รับการดูแลเป็นพิเศษในฐานะที่มี “ความไม่เหมือน” คนปกติ หากแต่การดูแลเช่นนั้น กลับกดเอาขีดความสามารถ หรือทักษะของคนพิการเอาไว้ด้วย

²⁵ เฟื่องอ้าง

²⁶ อ้างแล้ว

หากพิจารณาถึงสาเหตุที่การแข่งขันกีฬาของคนพิการไม่ได้รับความสนใจและใส่ใจอย่างแท้จริง รวมถึงการไม่ได้รับความสำคัญและไม่ดูแลเอาใจใส่อย่างที่เหมาะสม เพียงเพราะมองว่าเป็นการแข่งขันกีฬาของคนพิการ พบว่าอาจจะมีปัจจัยจากการที่สังคมมองข้ามขีดความสามารถและศักยภาพของนักกีฬาคนพิการ แต่แท้จริงแล้ว นักกีฬาคนพิการไม่ใช่ต้องเอาชนะแต่เฉพาะในเกมสกีฬา หากแต่ต้องเอาชนะทั้งตัวเองที่ไม่สมบูรณ์ทางด้านกายภาพ เอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากความพิการ จนได้เป็นตัวแทนของประเทศไทย เข้าร่วมแข่งขันกีฬาในฐานะนักกีฬาทีมชาติไทย และถึงแม้ว่าการแข่งขันกีฬาจะมีแพ้ มีชนะ ตามปัจจัยของเกมสกีฬาแข่งขัน แต่ด้วยการแบกรับความเป็นตัวแทนของประเทศไทย ย่อมทำให้เขาทำหน้าที่อย่างเต็มภาคภูมิเฉกเช่นเดียวกันกับนักกีฬาปกติ

สิ่งสำคัญที่สุดของการแข่งขันกีฬาคคนพิการอาจไม่ใช่เหรียญรางวัลหรือความสำเร็จที่จะตามมา หากแต่นักกีฬาคนพิการอยากให้คนปกติทั่วไป ได้เห็นคุณค่าที่มาจาก การต่อสู้ของนักกีฬาคนพิการ เพราะขนาดร่างกายไม่สมบูรณ์ ยังสู้และก้าวเดินมาได้ถึงขนาดนี้ แล้วคนปกติที่มีปัญหาจะไม่สู้ จะท้อแท้ไปทำไม ขณะเดียวกัน อยากให้คนพิการทั่วไป ได้เห็นนักกีฬาเหล่านี้เป็นแบบอย่าง เพื่อลุกขึ้นมาอยู่ในสังคมอีกครั้ง และที่สำคัญอยากให้สังคมไทยยอมรับนักกีฬาคนพิการ คนเหล่านี้ไม่ต่างจากคนปกติทั่วไป ขอเพียงให้เขาได้มีโอกาสแสดงเท่านั้นเอง²⁷

²⁷ จุตินันท์ ภิรมย์ภักดี 8 ปี กับเบื้องหลังกีฬาคนพิการ SiamSport.co.th

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ภาณุ จันทร์เจียวใช้*

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้ว มักติดตามภาวะความเป็นไปและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลก โดยปฏิญญาดังกล่าวเป็นแนวคิดพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ การจัดทำสนธิสัญญา กฎหมายระหว่างประเทศ และกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้ในการจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยครอบคลุมหลักการป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติแล้ว

คำสำคัญ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี สิทธิมนุษยชน

* รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่น 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต การค้า และการลงทุนกับประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว มักติดตามภาวะความเป็นไปและสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน อาทิ การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report) ของสหรัฐอเมริกา ที่ในปี 2559 จัดให้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง (กลุ่มที่ 1 ดีที่สุด และกลุ่มที่ 3 ต่ำน้อยที่สุด) โดยประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก เพื่อบังคับใช้แรงงานและบังคับค้าประเวณี เหตุการณ์การค้ามนุษย์ชาวไทยและแรงงานต่างชาติประมาณสามถึงสี่ล้านคนถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือล่อลวงมาเพื่อบังคับใช้เป็นแรงงานหรือหาประโยชน์ในธุรกิจทางเพศ เหตุการณ์การค้ามนุษย์เพื่อบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนหนึ่งถูกหาประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง โรงงาน ภาคการเกษตร งานรับใช้ตามบ้าน และการถูกบังคับให้เป็นขอทาน ทั้งนี้ หากประเทศไทยไม่ทำการปรับปรุงแก้ไขให้ผลการประเมินในรายงานดังกล่าวปรับตัวดีขึ้น และหากประเมินให้อยู่ในกลุ่มที่ 3 สหรัฐอเมริกาสามารถระงับความช่วยเหลือที่ไม่ใช่เพื่อมนุษยธรรมและการค้าแก่ประเทศไทยได้ภายใต้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การรักษาและปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนและบุคคลภายในประเทศไทยจึงเป็นประเด็นที่หน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญ ไม่เพียงแต่เพื่อปกป้องสวัสดิภาพและเสรีภาพของประชาชนในประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ของและปกป้องผลประโยชน์ของประเทศในอีกทางหนึ่งด้วย

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญในการเสนอพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติอย่างไร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของภาครัฐในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เกิดผลในเชิงปฏิบัติด้วย

ความหมายของสิทธิมนุษยชน

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายคำว่า “สิทธิ” ว่าเป็น “อำนาจอันชอบธรรม อาทิ บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ หรืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใดๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้อื่น” ให้ความหมายคำว่า “มนุษย์-” ว่าเป็น “สัตว์ที่รู้จักใช้เหตุผล, สัตว์ที่มีจิตใจสูง, คน” และให้ความหมายคำว่า “ชน” ว่าเป็น “คน” ดังนั้น “สิทธิมนุษยชน” จึงหมายถึง “อำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจที่กฎหมายรับรองในภาวะความเป็นคนหรือความเป็นมนุษย์” ดังนั้น การกระทำใดก็ตามที่ส่งผลต่อสถานะความเป็นมนุษย์หรือศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลนั้น

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

สิทธิมนุษยชนเป็นแนวคิดที่เชื่อว่า มนุษย์ที่เกิดมามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่โดยมนุษย์มีความชอบธรรมที่จะรักษาชีวิตของตนเอง มีอิสระทางความคิด และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมแม้ว่ามนุษย์ทั้งหลายจะมีความแตกต่างกัน หลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความโหดร้ายทารุณของสงครามและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การกระทำร้ายต่อสตรี เด็ก และคนชรา ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Laws) ทำให้หลักการและกลไกการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนมีความเป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับสากล ดังนั้น การที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมกัน จึงได้รับการคุ้มครองโดยหลักการและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยสิทธิมนุษยชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ 1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (อาทิ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงของบุคคล อิสรภาพจากความเป็นทาสและการถูกทรมาน ความเสมอภาคในทางกฎหมาย สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในทางความคิด การนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น) และ 2) สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (อาทิ สิทธิในการ

ทำงาน สิทธิทางการศึกษา สิทธิทางอาหาร และสิทธิที่จะได้รับบริการทาง
ด้านสาธารณสุข) ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและ
ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างกัน และมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นสิทธิธรรมชาติ ที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด หมายความว่า มนุษย์
ทุกคนมีศักดิ์ศรีประจำตัวตั้งแต่เกิดมาเป็นมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ธรรมชาติกำหนด
ขึ้นให้กับมนุษย์ทุกคน

2. เป็นสิทธิที่เป็นสากลและไม่สามารถถ่ายโอนกันได้ ไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ
เพศ ศาสนา หรือมีพื้นฐานจากสังคมใด มนุษย์ทุกคนล้วนเกิดมามีอิสระเสรีและ
ศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน

3. เป็นสิทธิที่ไม่สามารถถูกพรากไป หรือยกให้แก่อีกได้ แม้ว่ากฎหมาย
ของบางประเทศอาจไม่รับรองสิทธิมนุษยชน หรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม
ประชาชนของประเทศนั้นยังคงมีสิทธิมนุษยชนอยู่

4. เป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน หมายถึง สิทธิมนุษยชนที่ประกอบด้วย
1) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และ 2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ
วัฒนธรรม จะต้องไม่มีการแยกออกจากกัน โดยสิทธิทั้งสองส่วนนี้จะต้องได้รับ
การรักษาเพื่อให้ประชาชนทุกคนดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of
Human Rights : UDHR) เป็นแนวคิดพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุใน
รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยประเทศสมาชิกในการประชุมสมัชชาใหญ่
แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ได้มีมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็น
แนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลก โดยปฏิญญาดังกล่าว
เป็นมาตรฐานและหลักการในการจัดทำสนธิสัญญา กฎหมายระหว่างประเทศ
และกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก ทั้งนี้ ปฏิญญาดังกล่าว
ประกอบด้วยข้อความ จำนวน 30 ข้อ (โดยย่อ) ดังนี้

1. มนุษย์ทุกคนมีอิสระ สิทธิ และศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน และควรปฏิบัติ
ต่อกันเปรียบเสมือนเป็นพี่น้องกัน

2. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและอิสรภาพโดยไม่ต้องไม่มีการแบ่งแยกใดๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็น พื้นเพสังคม ทรัพย์สิน ต้นกำเนิด และสถานะทางการเมือง

3. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคง

4. ห้ามการบังคับให้มนุษย์มีสถานะเป็นทาส และห้ามการค้าทาสทุกรูปแบบ

5. ห้ามการกระทำทรมานหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมต่อมนุษย์

6. บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

7. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

8. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาลต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

9. ห้ามให้มีการจับกุม กักขัง หรือเนรเทศโดยพลการ

10. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผย

11. กรณีกระทำความผิดทางอาญา บุคคลจะต้องได้รับการสันนิษฐานในเบื้องต้นก่อนว่าบริสุทธิ์ และลักษณะการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด

12. มนุษย์ทุกคนจะต้องไม่ถูกรบกวนความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือจะถูกกลบเกลื่อนชื่อเสียงและเกียรติยศไม่ได้

13. มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่รวมทั้งการเดินทางเข้าและออกประเทศโดยเสรี

14. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะขอลี้ภัยไปยังประเทศอื่นเพื่อให้พ้นจากถูกประหัตประหาร

15. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการได้รับสัญชาติ และจะถูกเพิกถอนสัญชาติหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้

16. มนุษย์ทุกคนเมื่อมีอายุครบบริบูรณ์ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการสมรส และเลือกคู่ครอง

17. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

18. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดและการนับถือศาสนา

19. มนุษย์ทุกคนมีอิสรภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมทั้งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

20. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและการจัดตั้งสมาคมโดยสันติ และห้ามไม่ให้มีการบังคับเป็นสมาชิกสมาคมดังกล่าว

21. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งในแบบโดยตรงหรือในแบบการเลือกตั้งผู้แทน รวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

22. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม และสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

23. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการทำงานตามที่ต้องการ และเข้าถึงการคุ้มครองจากการว่างงาน การได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม และการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

24. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนและลาพักผ่อนจากการทำงานโดยได้รับค่าจ้าง

25. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงมาตรฐานในการครองชีพ การได้รับปัจจัยสี่ หลักประกันการว่างงาน การเจ็บป่วย การเป็นหม้าย และการเป็นคนชรา ทั้งนี้ แม่และเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

26. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการศึกษา โดยการศึกษาจะต้องให้เปล่าอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน การประถมศึกษาจะต้องเป็นการบังคับ การศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพจะต้องเป็นการทั่วไป และการศึกษาระดับที่สูงขึ้นไปจะต้องเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค

27. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการเข้าร่วมและส่งเสริมวัฒนธรรมและวิถีชีวิตชุมชน และสิทธิในการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา

28. สังคมจะต้องมีกฎระเบียบเพื่อให้มนุษย์ทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพตามปฏิญญานี้

29. มนุษย์ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชน และต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

30. ข้อความต่างๆ ตามปณิธานนี้ไม่เปิดช่องที่จะแปลความได้ว่าให้สิทธิใดๆ แก่รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลใดๆ ที่จะประกอบกิจกรรม หรือกระทำการใด ๆ อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและเสรีภาพใดๆ บรรดาที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติฉบับนี้

หลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 4) และ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 25 – 49) ได้บรรจุหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ชนไว้ ทั้งนี้ สามารถจำแนกสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อาทิ

1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

2) บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

3) กฎหมายที่มีผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

4) การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

5) การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรืออยู่ในภาวะสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะสงคราม

6) บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่ส่งผลต่อความมั่นคงของรัฐและขัดต่อศีลธรรมของประชาชน

7) บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว

8) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

9) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายความมั่นคงของรัฐ

10) เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น

11) บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

12) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใดๆ

13) บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด

14) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ

15) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่

16) การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

17) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เว้นแต่กรณีที่จะบุกรุกจำกัดในการประกอบอาชีพตามกฎหมายความมั่นคงหรือเศรษฐกิจ

18) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

19) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชนหรือหมู่คณะอื่น

20) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ และวัฒนธรรม จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม เข้าซื้อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ และจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

21) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

22) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ

23) สิทธิของผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง

24) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ

25) สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ

26) บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม อาทิต

1) บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับกุมคุมขัง การค้นตัว และการลงโทษจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งศาลหรือเป็นไปตามที่กฎหมายอื่นกำหนด

2) บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

3) ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การพิจารณารายละเอียดหลักสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติทั้งในประเด็นการที่บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต การนับถือศาสนา การมีคู่ครอง การประกอบอาชีพ การเดินทาง การมีสัญชาติ การแสดงออก การเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ การถือครองทรัพย์สิน การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมชุมชน และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จึงแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในระดับนานาชาติ โดยมีการระบุในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อย่างไรก็ดี รายละเอียดที่ระบุในรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ระบุเท่านั้น ทั้งนี้ เนื้อหาในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ที่สำนักงบประมาณใช้เป็นหลักในการจัดลำดับความสำคัญในการเสนอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่มีภารกิจในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนตามเนื้อหาที่ระบุในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ในช่วงต้นปีงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงบประมาณ จะหารือกันเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ในระดับชาติ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐบาล และนโยบายความมั่นคง เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดลำดับความสำคัญแผนงาน ผลผลิต โครงการ และกิจกรรมของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้มีการจัดทำขึ้น โดยมียุทธศาสตร์และโครงสร้างแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง

1.1 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

เพื่อบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว/บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ให้ทำงานถูกต้องตามกฎหมาย ได้สิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการให้ประชาชน กลุ่มเป้าหมายได้แก่ สตรีเด็ก แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว และแรงงานประมง ได้รับความปลอดภัยจากขบวนการค้ามนุษย์ สนับสนุนการป้องกันช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายให้พร้อมคืนสู่สังคมโดยจัดทำทะเบียนแรงงานต่างด้าวและออกบัตรประจำตัวแก่ผู้ไม่มีสัญชาติไทย ประชาสัมพันธ์การจ้างแรงงานต่างด้าวให้เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เชื่อมโยงฐานข้อมูลการดำเนินคดีเพื่อให้สามารถจัดการกับเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งชี้แจงสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ผนวกสร้างจิตสำนึกและเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเป้าหมายเพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์สนับสนุนแรงงานต่างด้าวให้มีหลักประกันสุขภาพ คุ้มครองช่วยเหลือและพัฒนาอาชีพแก่ผู้เสียหายในสถานคุ้มครอง ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้ต้องโทษชาวไทยที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในต่างประเทศ เร่งรัดดำเนินคดีเกี่ยวกับการค้ามนุษย์รวมทั้งตรวจตรา ฝึกระวังและปราบปรามในพื้นที่เสี่ยงให้แรงงานประมงปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ โดยบูรณาการการตรวจตราเรือประมงและแรงงานในเรือประมงให้ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิและแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมาย

1.2 แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์

- ได้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย
- ปลอดภัยจากขบวนการค้ามนุษย์
- เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง
- ปราบปรามการค้ามนุษย์ องค์กรข้ามชาติ

สอดคล้องกับ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

- ข้อ 1 - 7 9 12 และ 13
- หลักสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ 2560
- ขั้นพื้นฐาน (ข้อ 1 2 4 7 และ 12)
- กระบวนการยุติธรรม (ข้อ 1)

เพื่อเสริมสร้างสังคมให้ปลอดภัยจากยาเสพติดโดยการป้องกันเด็กเยาวชน และประชาชนกลุ่มเสี่ยง รวมไปถึงผู้ใช้แรงงานไม่ให้ไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดำเนินการปราบปรามผู้ผลิต ผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญ ผู้นำเข้ายาเสพติด ตลอดจนเครือข่ายผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด สร้างความร่วมมือกับต่างประเทศในการควบคุมและสกัดกั้นยาเสพติด บำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้สามารถกลับเข้าสู่สังคมและดำเนินชีวิตได้ตามปกติ รวมทั้งมีกลไกการติดตามช่วยเหลือผู้ผ่านการบำบัดรักษาอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้หวนกลับเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีก

แผนงานบูรณาการป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาผู้ติดยา

- ให้สังคมปลอดภัยยาเสพติด
- ปราบปรามเครือข่ายยาเสพติด อิทธิพล
- บำบัดรักษาฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด
- กลไกติดตามผู้ผ่านการบำบัดอย่างเป็นระบบ

สอดคล้องกับ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

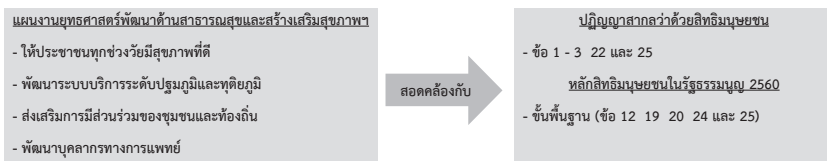
- ข้อ 1 - 5 7 และ 9
- หลักสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ 2560
- ขึ้นพื้นฐาน (ข้อ 1 2 และ 24)

2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน

2.1 แผนงานบูรณาการพัฒนาศักยภาพคนตามช่วงวัย เพื่อให้คนไทยทุกช่วงวัยได้รับการพัฒนาศักยภาพ มีความมั่นคงในชีวิต และมีครอบครัวที่อบอุ่น เข้มแข็ง มีคุณธรรม จริยธรรม โดยส่งเสริมการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด/เด็กปฐมวัยให้เหมาะสมกับพัฒนาการ สนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดจนอายุ 3 ปี พัฒนาคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและเตรียมความพร้อมสู่วัยเรียน สนับสนุนอาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันให้แก่เด็กแรกเกิด เด็กปฐมวัย และเด็กวัยเรียน ส่งเสริมเด็กวัยเรียนกลุ่มเสี่ยงและเด็กด้อยโอกาส เด็กกลุ่มเจ็บป่วย และกลุ่มเด็กพิเศษให้ได้รับการพัฒนาและเสริมสร้างให้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ส่งเสริมเด็กวัยรุ่น/นักศึกษาให้มีทักษะชีวิตและทักษะการทำงาน มีภูมิคุ้มกันพร้อมสู่การเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพและเข้าสู่ตลาดแรงงาน สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพแรงงานนอกระบบเพื่อเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพ ตลอดจนเสริมสร้างความอบอุ่นในครอบครัวและความมั่นคงในชีวิตผู้สูงอายุ



2.2 แผนงานยุทธศาสตร์พัฒนาด้านสาธารณสุขและสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุก เพื่อให้ประชาชนทุกช่วงวัยมีสุขภาพที่ดีได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่มีคุณภาพมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเสมอภาคสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเชิงรุกอย่างเป็นระบบ พัฒนาระบบบริการระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยจัดทีมหมอครอบครัวดูแลประชาชนในพื้นที่ เพื่อลดความแออัดของสถานบริการระดับตติยภูมิควบคู่กับการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการแพทย์ สนับสนุนมาตรการป้องกัน และควบคุมปัจจัยเสี่ยงที่มีผลต่อสุขภาพ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น ในการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม ทั้งด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรคและการรักษาพยาบาลฟื้นฟูสุขภาพ เร่งรัดกำจัด โรคไข้มาลาเรีย วัณโรค ยุติปัญหาเอดส์และลดอัตราเสี่ยงจากโรคพิษสุนัขบ้า สนับสนุนการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขรวมทั้งกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ สุขภาพให้ได้คุณภาพมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานของราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์และสภากาชาดไทยในการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและครบวงจร



3. ยุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างการเติบโตจากภายใน

3.1 แผนงานบูรณาการสร้างความสะดวกสบายเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพ เสริมสร้าง ความมั่นคง และลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ลดการพึ่งพา โดยพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ ส่งเสริมการออม และสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงและลดภาวะพึ่งพิงของครอบครัว ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการแพทย์และพัฒนา ระบบการดูแลสุขภาพ ผู้สูงอายุพร้อมทั้งสนับสนุนการเฝ้าระวังคุ้มครองทางสังคม แก่ผู้สูงอายุในชุมชนให้ได้รับการบริการอย่างทั่วถึง จัดพื้นที่เพื่อเป็นศูนย์กลาง ให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้และทำกิจกรรมร่วมกัน ตลอดจนสร้างสภาพแวดล้อม ปรับปรุงที่อยู่อาศัยและจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตสำหรับ คนพิการ ผู้สูงอายุและประชาชนทั่วไปในสังคม

แผนงานบูรณาการสร้างความสะดวกสบายเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

- เตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ
- พัฒนาระบบสวัสดิการสังคม
- พัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการแพทย์
- จัดพื้นที่ส่วนกลางให้ผู้สูงอายุได้เรียนรู้และทำกิจกรรม

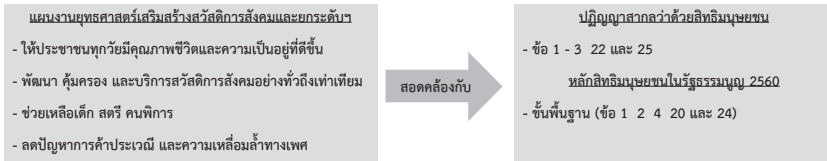
สอดคล้องกับ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

- ข้อ 1 - 3 22 และ 25
- หลักสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ 2560
- ขึ้นพื้นฐาน (ข้อ 24 - 25)

3.2 แผนงานยุทธศาสตร์เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มทุกวัยมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ได้รับการพัฒนาคุ้มครองและบริการสวัสดิการสังคมตามสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมโดยเฉพาะกลุ่มเด็กสตรีคนพิการและผู้ด้อยโอกาส เสริมสร้างภูมิคุ้มกัน และคุ้มครองจากปัญหาการค้าประเวณีลดความเหลื่อมล้ำทางเพศในสังคม สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนร่วมเป็นกลไกในการป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัวส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพคนไร้ที่พึ่งและคนขอทาน ประชาชนบนพื้นที่สูง นิคมสร้างตนเอง พื้นที่โครงการหลวง โครงการพระราชดำริตลอดจนผู้ต้องขัง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต สนับสนุนการจัดการสวัสดิการชุมชนเพื่อการพึ่งพาตนเอง แก้ไขปัญหาครัวเรือนชุมชนแออัดในเมือง ให้เข้าถึงระบบสาธารณสุขปลอดภัยขั้นพื้นฐาน พัฒนาที่อยู่อาศัยครัวเรือนชุมชนริมคลอง

ที่ได้รับผลกระทบจากการรื้อย้ายตลอดจนสนับสนุนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โครงการบ้านพอเพียง ชนบท และสร้างศูนย์ที่พักสำหรับคนไร้บ้าน เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายมีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย รวมทั้งสนับสนุน การดำเนินการตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพ ประชาชนด้านการเดินทางรถไฟ และรถโดยสารประจำทางโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่อง



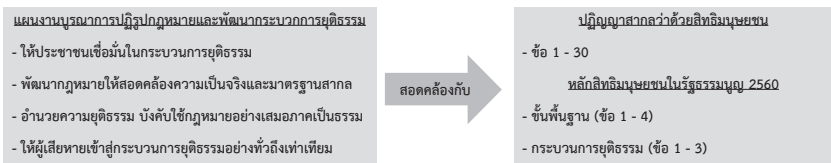
4. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดการน้ำและสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

4.1 แผนงานบูรณาการจัดการปัญหาที่ดินทำกิน เพื่อให้ราษฎรผู้ยากไร้ มีที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อสร้างรายได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยสนับสนุนการสำรวจพื้นที่ เตรียมการจัดการหาที่ดิน จัดที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าไม้ถาวร ที่ราชพัสดุที่สาธารณประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่นิคมสร้างตนเอง ตลอดจนพัฒนาอาชีพและส่งเสริมการตลาด พัฒนาระบบสาธารณูปโภค พัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ตลอดจนประสานและติดตามการจัดการที่ดิน การจัดการที่ดิน การส่งเสริมและพัฒนาอาชีพให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



5. ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ

5.1 แผนงานบูรณาการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมโดยปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงและเป็นไปตามมาตรฐานสากล เพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม พัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรมในรูปแบบที่หลากหลาย พัฒนาระบบการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยและความรู้ทางนิติวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้รวมทั้งช่วยเหลือ ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ผู้ยากจน ผู้เสียเปรียบในสังคม และผู้เสียหายให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน



พิจารณาแล้ว พบว่า ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ให้ความสำคัญกับการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยจัดลำดับความสำคัญให้แก่ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐที่ปกป้องแรงงานต่างด้าวจากขบวนการค้ามนุษย์ ปกป้องสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนจากการแพร่หลายของยาเสพติด ส่งเสริมสวัสดิการความเป็นอยู่ของแม่และเด็ก คนชรา และเด็กด้อยโอกาส ส่งเสริมการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทุกหมู่เหล่า ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเพื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ป้องกันการกระทำความรุนแรงแก่บุคคลในครอบครัว ส่งเสริมพัฒนาอาชีพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนยากไร้ และปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค ทั้งนี้ จุดเน้นหรือการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ โดยหน่วยงานภาครัฐที่จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อสนับสนุน

ภารกิจพื้นฐานและภารกิจยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับจุดเน้นและนโยบายการจัดสรรงบประมาณตามที่ระบุในยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว จะได้รับการเสนอจัดสรรงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสม ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การดำเนินการของภาครัฐในการส่งเสริมและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีความสอดคล้องกับกฎหมายสูงสุดของประเทศและหลักเกณฑ์แนวทางที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติแล้ว

บทสรุป

สิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องจากประเทศที่พัฒนาแล้ว มักติดตามภาวะความเป็นไปและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสิทธิมนุษยชน หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจที่กฎหมายรับรองในภาวะความเป็นคนหรือความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาคมโลก โดยปฏิญญาดังกล่าวเป็นแนวคิดพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนที่ระบุในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งมาตรฐานและหลักการในการจัดทำสนธิสัญญา กฎหมายระหว่างประเทศ และกติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้มีการระบุรายละเอียดและหลักการในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสอดคล้องตามรายละเอียดที่ระบุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อใช้ในการจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ครอบคลุมหลักการป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภาครัฐไทยได้ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับภารกิจของหน่วยงานภาครัฐในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวทางที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติแล้ว

สิทธิมนุษยชนในการชุมนุมสาธารณะ

พลตำรวจเอก ดร. วีระชัย ทรงเมตตา*

การชุมนุมสาธารณะ (Assembly) ประชาชนทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Freedom of peaceful assembly) หมายถึง สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าสิทธิตามกฎหมายทั่วไป เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้องชุมนุมในที่สาธารณะกลางแจ้งอยู่กับที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายไปมา และจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองหรือขัดต่อหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2553. วารสารสถาบันพระปกเกล้า.) การชุมนุมโดยทั่วไปมีลักษณะ 3 ประการ ได้แก่ (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, **Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly**, p.13, 20-21.)

ประการแรก การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ซึ่งแตกต่างจากการรวมกลุ่มในลักษณะเป็นสมาคม สหภาพแรงงานหรือสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกขององค์การเหล่านั้นมีความประสงค์จะผูกสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะถาวร แตกต่างจากการชุมนุมที่ผู้ร่วมการชุมนุมเป็นไประยะเวลาหนึ่งเท่านั้น

ประการที่สอง การชุมนุมต้องมีการเตรียมการและนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า ซึ่งแตกต่างการรวมตัวชั่วคราวหนึ่งของกลุ่มคนในลักษณะไทยมุง

ประการที่สาม การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายร่วมกันที่แน่นอนชัดเจน มีการแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องในเรื่องใดๆ แตกต่างจากการรวมตัวของกลุ่มคนไปชมภาพยนตร์ซึ่งมีเจตจำนงของตนแตกต่างกันออกไป

ส่วนการชุมนุมใดจะเข้าข่ายเป็น **การชุมนุมสาธารณะ** (Public Assembly) ต้องมีลักษณะเป็นการที่บุคคลใดๆ มารวมตัวกันชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งมีเจตจำนงเพื่อแสดงออกถึงความมุ่งหมายร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกหรือได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการชุมนุม ซึ่งแตกต่าง

* รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นอป.) รุ่น 1 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จากการชุมนุมส่วนบุคคล (Jacques Robert et Jean Duffar, *Libertes publiques et droits de l'homme*, Paris: Montchrestien, 1988, p.569-570.) ที่ต้องกระทำในสถานที่ปิด เช่น สนามกีฬาซึ่งมีกำแพงรั้วรอบขอบชิด โดยสงวนไว้สำหรับผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่มีการระบุตัวไว้ก่อนแล้ว และต้องสามารถกระทำการตรวจสอบรายชื่อได้ตลอดเวลา

1. สิทธิมนุษยชนในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

คนเรานั้นจะมีความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ได้ ก็ต่อเมื่อมีเสรีภาพในการแสดงความคิดโดยบริบูรณ์ และความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีอำนาจใดจะพรากความเป็นมนุษย์ไปจากเราได้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ และอำนาจผู้ใด (We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights, that among these are life, liberty and the pursuit of happiness. That to secure these rights, government are instituted among men, deriving their just powers from the consent of the governed. That whenever any form of government becomes destructive to these ends, it is the right of the people to alter or to abolish it, and to institute new government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to affect their safety and happiness.) [Adopted in Congress 4 July 1776] ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายประการด้วยกัน อันเป็นไปตามหลักการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องมีบทบัญญัติให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและสิทธิและเสรีภาพ

ประการแรก เป็นสิทธิทางการเมืองของพลเมือง ก็คือ เสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 63 การใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นการชุมนุมภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สองประการ คือ ประการแรก จะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและโดยปราศจากอาวุธ ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขต เพราะการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยไม่สงบและมีอาวุธนั้น จะก่อผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนอาจไปก้าวก้าวต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้

ประการที่สอง ในมาตรา 63 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติถึงข้อจำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมไว้ด้วย อันเป็นข้อยกเว้นที่ให้อำนาจรัฐในการเข้ามาจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ หากปรากฏว่าการชุมนุมนั้นเข้าลักษณะตามที่มาตรา 63 วรรคสองได้กำหนดไว้ ได้แก่

(1) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

(2) การจัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

(3) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และ

(4) การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก

ทั้งนี้ นอกจากข้อจำกัดดังกล่าวแล้วบุคคลที่ใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทั่วไปที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยชอบตามที่มาตรา 28 วรรคหนึ่งได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประเทศไทยนั้น เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการชุมนุมไว้โดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนจึงสามารถเข้าร่วมในการชุมนุมหรือการเดินขบวนที่จัดขึ้นได้โดยอิสระตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การชุมนุมที่ต้องมีการใช้เครื่องขยายเสียงก็ต้องขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 หรือการชุมนุมเดินขบวนไปตามท้องถนนก็ต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานจราจรที่มีหน้าที่จัดการจราจรในเขตท้องที่นั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 หรือการชุมนุมในบริเวณท้องสนามหลวงก็ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อกรุงเทพมหานคร จึงจะเข้าใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น

ส่วนด้านของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นโดยปกติเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนในประเทศไทย คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลักที่มีอยู่แล้วในการบังคับใช้กฎหมายหรือข้อบังคับตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมาใช้บังคับกับการชุมนุม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมในต่างประเทศนั้น พบว่าในหลายประเทศรัฐได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการชุมนุมที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด โดยบางประเทศมีการตรากฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชุมนุมโดยเฉพาะ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ใช้ระบบที่จะต้องมีการขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน ส่วนในประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่าการชุมนุมในที่สาธารณะต้องมีการแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทราบล่วงหน้า ในขณะที่บางประเทศไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการชุมนุม เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นลักษณะเฉพาะของระบบรัฐธรรมนูญอเมริกัน โดยหลักกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาของศาลสูง แต่ในกฎหมายอาญาจะมีบทบัญญัติที่ควบคุมการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ โดยมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี นอกจากการศึกษาถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังไม่มีการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมตามกรอบกติการะหว่างประเทศด้วย เนื่องจากมาตรา 82 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ และโดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR) จึงมีผลผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวด้วย ซึ่งกติกาดังกล่าวได้มีการรับรองเรื่องสิทธิในการชุมนุมไว้ในข้อ 21 ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การคุ้มครองสาธารณะหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น”

นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายความตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เกี่ยวกับขอบเขตและข้อจำกัดสิทธิหรือการลดทอนสิทธิด้วยซึ่งปรากฏในหลักการ **Siracusa** ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตและการกำหนดข้อจำกัดสิทธิตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights) โดยมีหลักการสำคัญสองส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ได้กล่าวถึงการกำหนดขอบเขตและข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการชุมนุม โดยจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบสาระสำคัญในการประกันสิทธิอื่น ๆ และจะต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มีความชัดเจน รวมถึงการมีกลไกในกระบวนการยุติธรรม คือ ศาลที่เป็นอิสระเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการกำหนดขอบเขตหรือกำหนดข้อจำกัดสิทธิดังกล่าวได้

สำหรับส่วนที่สอง ได้กล่าวถึงการเลียงพันธุกรรมในภาวะฉุกเฉินสาธารณะ โดยวิธีการจำกัดสิทธิในภาวะฉุกเฉินสาธารณะ (Derogations in a public emergency) ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐสามารถระงับสิทธิมนุษยชนบางเรื่องได้ในกรณีรัฐนั้นๆ อยู่ในภาวะพิเศษหรือมีเหตุฉุกเฉินอันเป็นการตีความบทบัญญัติข้อ 4 ของกติการะหว่างประเทศฯ ที่ได้ยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ว่า “ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้วรัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการเลียงพันธุกรรมของตน ภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่นๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม”

2. เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะกับระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย ทุกคนมีความเสมอภาคกัน หนึ่งเสียงของแต่ละคนสามารถเลือกรัฐบาลได้เท่าเทียมกัน และแม้ประชาชนคนตัวเล็กๆ เขาเรียนรู้แล้วว่า การเลือกรัฐบาลจะมีผลต่อวิถีชีวิตของเขามากน้อยเพียงใด เพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ การวางนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศซึ่งอาจจะกระทบกับอาชีพความเป็นอยู่ของชาวบ้านได้ ดังนั้น เขาจึงหวงแหนสิทธิในการเลือกรัฐบาลเองและต่อไปเราจะเห็นว่าเขาจะออกมาปกป้องสิทธิอันนี้มากขึ้นเรื่อยๆ

ในกรณีที่รัฐบาลบริหารงานไม่เป็นไปตามพันธะสัญญากับประชาชนหรือที่ประชาชนต้องการ เขาย่อมต้องการสิทธิที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63 เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้น การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอาจมีได้หลายรูปแบบ ประเด็นนี้ต้องพิจารณาให้สัมพันธ์กับสถานะหรือชนชั้นทางเศรษฐกิจและสังคมของคนที่ต้องการแสดงความคิดเห็นด้วย

ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นเป็นนักวิชาการหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมดี มีการศึกษา อาจใช้พื้นที่ของสื่อหนังสือพิมพ์ โดยการเขียนบทความ เขียนจดหมาย ส่งข้อความอิเล็กทรอนิกส์หรือแม้แต่โฟนอินเข้าไปในรายการวิทยุโทรทัศน์ต่างๆ อาจารย์อาจใช้วงเสวนาหรือเวทีอภิปรายสาธารณะ เขียนจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาล ฯลฯ แต่ถ้าเป็นคนที่อยู่ในชนบทหรือคนด้อยโอกาส วิธีแสดงออกซึ่งความคิดเห็นจะเป็นอย่างไร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากปัญหานั้นมีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น ราคาข้าวไม่คุ้มเงินทุน นำนมดิบราคาตกถึงที่สุด เกษตรกรไม่มีที่ทำกิน เขาจะแสดงออกอย่างไร เขาไม่สามารถออกแถลงการณ์ หรือไปพูดที่เวทีต่างๆ ได้มาก หรือแม้แต่ระยะหลังนี้ คนที่ความคิดเห็นแตกต่างจากนโยบายรัฐบาล ไม่ต้องการรัฐบาลชุดนั้น ชุดนี้แสดงออกอย่างไร จึงจะเสียงดังและได้ผลสำเร็จตามที่เรียกร้อง

เพื่อให้ความคิดเห็นของกลุ่มตัวสามารถเรียกร้องความสนใจจากรัฐบาล และจากสังคมได้มากคนเหล่านี้จะใช้วิธีการออกมาชุมนุมกัน การชุมนุมที่ได้ผลในแง่การเรียกร้องความสนใจก็ต้องชุมนุมในที่สาธารณะ จะไปชุมนุมสวนหลังบ้าน ใครคงไม่มีประโยชน์ ยิ่งถ้าเป็นที่สาธารณะในกรุงเทพมหานครหรือที่ซึ่งประชาชนต้องร่วมกันมากเท่าไร ยิ่งสามารถเรียกร้องความสนใจได้มากเท่านั้น ระยะหลังจึงยกระดับไปจนถึงการยึดถนนราชดำเนิน ยึดสนามบิน ยึดอนุสาวรีย์เป็นการชุมนุม นอกจากนี้การชุมนุมหยุดอยู่กับที่นานๆ ก็อาจไม่ประสบความสำเร็จ จึงมีการพัฒนารูปแบบการชุมนุมโดยการเคลื่อนขบวนผู้ชุมนุมเดินขบวนไปประท้วงสถานที่โน่นที่นี่ ก่อปัญหาการจราจรให้แก่นกที่ต้องใช้รถใช้ถนนอย่างยิ่ง

จึงมีปัญหาวนขบคิดว่าถ้าหากฝ่ายผู้ชุมนุมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้ถนนสาธารณะเป็นที่แสดงความคิดเห็นและประกาศเจตนารมณ์ในการชุมนุมแล้ว ประชาชน นักเรียน และคนทำงานที่จำเป็นต้องสัญจรไปมาบนถนนหนทางหรือแม้กระทั่งคนทำมาหากินทั่วไปนั้น มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะเดินทางไปมาโดยสะดวก หรือมีสิทธิได้รับการบริการการเดินทางสาธารณะตามปกติโดยไม่ขาดแคลน และเพียงพอบนถนนหนทางสาธารณะที่ถูกจับจองโดยมือบหรือไม่ ในกรณีนี้จึงเห็นได้ว่าเวลาที่มีการชุมนุมเดินขบวนและมีการปิดกั้นถนนทุกครั้ง จะมีสิทธิเสรีภาพของคนสองกลุ่มที่แตกต่างกันขัดแย้งกันเสมอ ได้แก่สิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในการใช้ทางสาธารณะเป็นที่ชุมนุม กับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการใช้ที่สาธารณะในชีวิตประจำวัน

3. หลักการของรัฐธรรมนูญกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

หลักการทั่วไปของการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะว่า การใช้สิทธิเสรีภาพใดๆ ก็ตาม ต้องใช้โดยเคารพถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ในปฎิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ข้อ 4 “เสรีภาพคือ การทำได้ทุกสิ่งตามเจตจำนงตราบเท่าที่ไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อผู้อื่น และใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์จะต้องไม่ถูกจำกัด เว้นแต่เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกคนอื่นของสังคมในการได้ใช้เสรีภาพอย่างเดียวกัน” เสรีภาพในการชุมนุมย่อมต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวด้วย

ในแง่ของกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในอันได้แก่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 และฉบับ 2550 รับรองเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะและอย่างชัดเจน

“มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ หมายความว่าเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวชุมนุมกันเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด รัฐไม่อาจแทรกแซงจำกัดเสรีภาพนี้ได้เลย ถ้าเข้าเงื่อนไขครบทั้ง 4 ประการ คือ

1. ชุมนุมโดยสงบ/อย่างสันติ
2. โดยปราศจากอาวุธ
3. ในสถานที่ส่วนบุคคล
4. ในสภาพการณ์ปกติ ซึ่งไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

แต่ถ้าหากพ้นจากเงื่อนไขทั้ง 4 ประการแล้ว รัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงการชุมนุมนั้นๆ ได้ กล่าวคือว่ารัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงการใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้เมื่อเข้าองค์ประกอบ 2 ประการ คือ องค์ประกอบด้านเนื้อหา และองค์ประกอบด้านรูปแบบ

องค์ประกอบด้านเนื้อหา หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมทำได้เฉพาะเมื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่

1. เมื่อการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะ และรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ
2. เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือ
3. เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และรัฐเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

องค์ประกอบด้านรูปแบบ คือ รัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้จะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับ เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับมาตรการต่างๆ ที่จะใช้แทรกแซงจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม และมาตรการในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อองค์ประกอบด้านเนื้อหา 3 ประการข้างต้นเท่านั้น จะวางมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นใดอีกไม่ได้ เช่น เพื่อรักษาความสะอาดของสถานที่สาธารณะ หรือเพื่อคุ้มครองประชาชนจากเสียงที่ดังจนหูไม่ได้

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นบทหลัก และเป็นบทจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้เข้าไปแทรกแซงสิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลัก ส่วนการจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น

4. ความเสมอภาคและการจำกัดเสรีภาพ

4.1 หลักความเสมอภาคหรือหลักห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

หลักการห้ามฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยอำเภอใจเป็นหลักการที่พัฒนาจากหลักกฎหมายเรื่อง “ความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายของบุคคล” ถือเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ มุ่งหมายเพื่อบังคับมิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจหรือไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีฐานะอย่างเดียวกัน สาระสำคัญของหลักกฎหมายดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันโดยแตกต่างกันและในขณะเดียวกันจะปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เป็นอย่างเดียวกันโดยอำเภอใจก็ไม่ได้เช่นกัน

สำหรับประเด็นปัญหาว่าอย่างไรจึงเรียกว่า “เลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ” นั้นให้เจ้าหน้าที่พิจารณาว่าการออกคำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่สามารถหา “เกณฑ์แห่งความแตกต่างระหว่างสิ่งของ บุคคล หรือข้อเท็จจริงที่พิจารณา” อันมีน้ำหนักสำคัญ เป็นภาวีสัย (Objectivity) และมีเหตุผลมาอธิบายได้หรือไม่ ถ้าหาไม่ได้ก็แสดงว่ามีสาระสำคัญเป็นอย่างเดียวกัน ต้องปฏิบัติให้เหมือนกัน ในทางตรงกันข้าม หากกรณีนั้นปรากฏความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติให้เหมือนกันกับกรณีอื่นไม่ได้ มิฉะนั้นถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ

(1) ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมฯ

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคกับเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะ พบว่า หลักการข้อนี้มุ่งรับรองว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสันติอย่างเสมอภาคกัน โดยเหตุนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะซึ่งรัฐสภาจะได้ตราขึ้นในอนาคตก็ดี การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายก็ดี จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุความแตกต่างของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อต่อศาสนา ทัศนคติต่อการเมือง ฐานะทางสังคม ทรัพย์สิน ชาตินิกาย หรือสถานภาพอื่นๆ

หลักความเสมอภาคยังบังคับใช้ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการจัดการชุมนุม และการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะโดยสมัครใจทั้งโดยบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล บุคคลที่มีร่างกายปกติหรือคนพิการ ชนกลุ่มน้อยและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม บุคคลสัญชาติของรัฐและคนต่างด้าว รวมตลอดถึงบุคคลไร้สัญชาติ ไร้รัฐ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และนักท่องเที่ยว ก็ต้องได้รับสิทธิดังกล่าวนี้อย่างเสมอภาคเช่นเดียวกัน

ในที่นี้สมควรกล่าวถึงบุคคลอีกสองกลุ่ม ซึ่งสมควรได้รับสิทธิที่จะจัดการชุมนุมและเข้าร่วมการชุมนุมหรือเป็นผู้จัดการชุมนุมโดยสงบและสันติ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมแก่พัฒนาการของเด็ก อย่างไรก็ตาม กฎหมายอาจกำหนดข้อจำกัดบางประการในเรื่องอายุและการได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองหรือผู้อนุบาลตามกฎหมายได้บุคคลกลุ่มที่สองได้แก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจได้รับสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่การใช้สิทธินั้นจะ

กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดบริการสาธารณะ ในหน้าที่การงานของตน ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารในสายคุมกำลัง ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐโดยตรง นอกจากความเสมอภาคที่เกี่ยวกับบุคคลแล้ว เรื่องของสถานที่สาธารณะที่ใช้ จัดการชุมนุมสาธารณะก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพหลัก ความเสมอภาค ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคกับสถานที่ที่ใช้จัดการ ชุมนุมสาธารณะนี้ มีประเด็นย่อยๆ ที่ต้องพิจารณาอีกสามประเด็นคือ

(2) ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชุมนุมสาธารณะกับประชาชนทั่วไปที่ใช้ที่สาธารณะ

การชุมนุมในที่สาธารณะผู้ชุมนุมย่อมมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชนทั่วไปในการใช้สถานที่สาธารณะในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่พอสมควร ตัวอย่างเช่น สวนสาธารณะ ลานกว้าง ถนน ทางหลวง ใต้ทาง ทางเข้า ฯลฯ ประเด็นนี้ ศาลฎีกาอิสราเอลได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในคำพิพากษาปี ค.ศ.1979 ในคดีระหว่าง Sa'ar et al v Minister of Interior and Police (1979) (อ้างถึงใน Epiphany Azing, SAN, Ph.D., LL.D. (2013). Freedom of Protest.) ความว่า เราต้อง ถือว่าการชุมนุมประท้วงก็มีความชอบธรรมในการใช้พื้นที่สาธารณะเหล่านั้น เท่าเทียมกับการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ปกติธรรมดาในชีวิตประจำวัน เช่น เพื่อเป็น ทางเดินเท้าหรือเพื่อให้รถวิ่ง “ในการพิจารณาเรื่องการจราจร มักมีการถกเถียง กันถึงความสมดุลอยู่เสมอระหว่างประโยชน์ของพลเมืองสองกลุ่ม คือ ประโยชน์ ของกลุ่มผู้ที่ประสงค์จะจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนกับประโยชน์ของ ประชาชนผู้ซึ่งสิทธิในการเดินทางถูกกระทบจากการเดินขบวนนั้น ถ้าหากสิทธิ ของผู้เดินขบวนบนท้องถนนในเมืองอาจถูกจำกัดได้โดยสิทธิอีกประการหนึ่งของ ผู้สัญจรไปมาโดยอิสระบนถนนเส้นเดียวกันนั้น สิทธิของบุคคลอื่นในอันที่จะเดินทาง โดยอิสระบนถนนของเมืองเส้นนั้นก็ย่อมอาจถูกจำกัดโดยสิทธิในการเดินขบวน ของผู้เดินขบวนได้เช่นกัน เพราะแม้ว่าทางหลวงและถนนในเมืองมีไว้เพื่อจุด ประสงค์การเดินทางเท้าและขับรถ แต่นั่นไม่ใช่จุดมุ่งหมายประการเดียว ถนนยังมีไว้ เพื่อจุดประสงค์อื่น เช่น การเดินขบวนพาเหรด การแพทย์ และกิจกรรมอื่นๆ ทำนองเดียวกันด้วย”

(3) ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชุมนุมสาธารณะด้วยกันในการใช้ที่สาธารณะเดียวกันเป็นสถานที่จัดการชุมนุมในวันและเวลาเดียวกัน

หลักความเสมอภาคถูกนำมาใช้ในกรณีที่มิกลุ่มผู้ชุมนุมได้แจ้งให้ทราบถึงความต้องการจัดการชุมนุมสาธารณะในสถานที่และวันเวลาเดียวกันตั้งแต่สองกลุ่มหรือมากกว่านั้น รัฐมีหน้าที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกและคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่กลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะทั้งสองให้ดำเนินไปอย่างเหมาะสมภายในกลุ่มของตน ซึ่งสถานที่ชุมนุมของทั้งสองกลุ่มควรมีระยะห่างกันตามความจำเป็นเพื่อความปลอดภัย การห้ามมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจัดกิจกรรมการชุมนุมในสถานที่เดียวกัน และวันเวลาเดียวกันกับกลุ่มอื่นถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ในกฎหมายของประเทศใช้หลัก “แจ้งก่อนได้ก่อน” (First come, First Served) หลักนี้ใช้ได้ทราบเท่าที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมเหล่านั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจพิจารณาเสนอสถานที่ และหรือเวลาอื่นสำหรับจัดการชุมนุมสาธารณะเป็นทางเลือกให้แก่ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะกลุ่มอื่นๆ ในกรณีที่จำเป็น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจจัดให้มีการจับสลาก (Hold a Bullet) เพื่อตัดสินว่ากลุ่มผู้ชุมนุมกลุ่มใดจะได้ใช้สถานที่ที่มีกลุ่มผู้ชุมนุมหลายกลุ่มแจ้งไว้ ตัวอย่างในกฎหมายของประเทศมอลตา เป็นต้น (Malta’s Public Meeting ordinance: 1931, Article 5(3).)

(4) ความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างผู้ชุมนุมสาธารณะด้วยกันในการใช้สถานที่ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานของรัฐ

ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่พลเมืองร่วมกันซึ่งอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานรัฐรวมทั้งอาคารและสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานรัฐและท้องถิ่น เช่นว่า หอประชุม สนามกีฬา หรือห้องโถงของอาคารสาธารณะต่างๆ ถือว่าเป็นสถานที่ที่สามารถใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะได้ทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันกับถนนและทางสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพย์สินที่มีไว้อำนวยความสะดวกสำหรับพลเมืองร่วมกันเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องสุขอนามัยและความปลอดภัยสาธารณะด้วย เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับความจุของสนามกีฬาหรือเขตพื้นที่หวงห้าม แต่ทั้งนี้ การอนุญาตให้ใช้สถานที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

4.2 หลักการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของเสรีภาพ

ในประเทศที่ถือหลักนิติรัฐ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองย่อมสามารถกระทำได้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (The UN International Covenant on Civil and Political Rights ข้อ 21 : ICCPR.) อนุญาตให้รัฐจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองเหล่านี้ รัฐอาจจำกัดได้โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย ซึ่งหมายความว่ารัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพเกินกว่าที่จำเป็นถึงขนาดกระทบต่อสาระแห่งสิทธิหรือเสรีภาพไม่ได้ หลักการนี้ผูกพันโดยตรงต่อการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการกระทำของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจนถึงขนาดเป็นการลิดรอนเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีเขตอำนาจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนด้วย โดยการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวนและต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการชุมนุม ในประการสุดท้าย ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่พิพากษาคัดสินคดีโดยมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในการชุมนุมในที่สาธารณะขณะเดียวกันสามารถประสานประโยชน์ของบุคคลที่สามที่ต้องใช้ที่สาธารณะนั้น ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐได้

การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่ถือว่ากระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพอาจมีได้ทั้งเรื่องการจัดตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่และช่วงเวลาในการจัดการชุมนุมสาธารณะ ในกฎหมายเยอรมันเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจต้องคำนึงถึงหลักความ

พอสมควรแก่เหตุที่กล่าวมาแล้วในการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนโดยการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวนและต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการชุมนุม เช่น การเลือกสถานที่และเวลาจัดการชุมนุมซึ่งขึ้นอยู่กับหัวข้อของการชุมนุมเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การประท้วงคัดค้านการใช้กำลังทางทหารจะต้องจัดการชุมนุมบริเวณหน้ากองบัญชาการไม่ใช่บริเวณสนามหญ้า หรือการชุมนุมเพื่อระลึกถึงพรรคแรงงานสังคมนิยมแห่งชาติเยอรมันหรือพรรคนาซีจะต้องจัดการชุมนุมในวันก่อตั้งพรรคการเมืองดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจมีหน้าที่เพียงรับทราบข้อมูลเมื่อผู้จัดการชุมนุม แจ้งสถานที่และเวลาในการชุมนุมเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเปลี่ยนสถานที่และเวลาจัดการชุมนุมไม่ถือว่าเป็นการตั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนแต่ถือเป็นการห้ามการชุมนุม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานที่และเวลาจัดการชุมนุมดังกล่าวกระทบต่อสาระสำคัญของการชุมนุม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การจำกัดการชุมนุมสาธารณะสามารถกระทำได้ในกรณีเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้อัยการศึก (แต่วัตถุประสงค์สองประการหลังจะไม่กล่าวถึง เพราะเป็นกรณีที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์พิเศษ) นอกจากนี้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ ค.ศ. 1966 (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มาตรา 21 ยังอนุญาตให้รัฐจำกัดการใช้สิทธิการชุมนุมสาธารณะได้ในกรณี “เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ในกรณีที่ประเทศไทยจะตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเคลื่อนขบวนเพื่อรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 63 วรรคสองดังกล่าว สมควรเพิ่มวัตถุประสงค์ของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและซึ่งรัฐธรรมนูญของไทยมิได้บัญญัติไว้ด้วยก็ได้

5. หลักการสำคัญในพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

เป็นที่แน่ชัดแล้วว่าเสรีภาพในการชุมนุมนี้สามารถจำกัดได้ ภายใต้องค์ประกอบด้านเนื้อหาและรูปแบบดังกล่าว มาถึงประเด็นว่ากฎหมายที่ใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรมีลักษณะอย่างไร ขอเสนอความเห็นดังนี้

ประการแรก ต้องไม่เอากฎหมายที่ไม่ได้ถูกออกแบบมาสำหรับเรื่องนี้ โดยเฉพาะมาใช้จัดการกับการชุมนุมโดยเด็ดขาด เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พระราชบัญญัติทางหลวง พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดในบ้านเมือง พระราชบัญญัติการควบคุมการใช้เครื่องกระจายเสียงหรือแม้แต่ประมวลกฎหมายอาญา แต่ต้องมีพระราชบัญญัติบังคับการให้เป็นไปตามมาตรา 63 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 โดยตรงที่ถูกต้องแบบให้เหมาะสมกับการควบคุมการชุมนุมสาธารณะ

ประการที่สอง เวลาที่มีการชุมนุมหรือเดินขบวน มักมีการปิดกั้นถนนทุกครั้ง ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ควรพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพของคนสองกลุ่มที่แตกต่างกันชัดเจนได้แก่ เสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมในการใช้ทางสาธารณะเป็นที่ชุมนุม กับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปในการใช้ที่ทางสาธารณะ และต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของประชาชนสองกลุ่มนี้ อาจต้องวางมาตรการที่จำเป็น เช่น ว่าฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย และไม่ขัดขวางการจราจร หากมีการฝ่าฝืนก็ต้องมีบทลงโทษ

ประการที่สาม กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐวางมาตรการที่จำเป็นต่างๆ เพื่อให้ผู้ชุมนุมสามารถใช้เสรีภาพของตนได้ในขณะที่ก็คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลอื่นในการใช้ที่สาธารณะด้วย ดังนั้น ต้องคิดว่าเป็นกฎหมายปกครอง ไม่ใช่กฎหมายอาญา มาตรการหรือโทษที่จะกำหนดขึ้นจึงควรมุ่งไปในทิศทางเพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญบรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สาธารณะ 3 ประการข้างต้น ไม่ใช่เห็นว่าผู้ชุมนุมเป็นอาชญากรที่ต้องลงโทษเพื่อให้หลบจำเหมือนกฎหมายอาญา

ดังนั้น มาตรการจึงต้องเริ่มจากเบาไปหาหนัก เช่น หากจำเป็นต้องปิดพื้นที่สาธารณะ ต้องเริ่มจากการประกาศแจ้งเตือน การกีดกันให้ถอยร่นการใช้น้ำใช้แก๊สน้ำตา ไปจนถึงการใช้กระบอก แต่กฎหมายฉบับนี้ห้ามใช้อาวุธร้ายแรงกับผู้ชุมนุมโดยเด็ดขาด เว้นแต่ว่าการชุมนุมจะเกินเลยจากการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไปสู่การกระทำที่รุนแรงวุ่นวายหรือจลาจล

ในกรณีนี้การชุมนุมนั้นก็จะต้องไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอีกต่อไป เป็นการก้าวพ้นจากเขตแดนของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน ไปสู่แดนของกฎหมายอาญาและกฎหมายพิเศษอื่นๆ เช่น พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ประการที่สี่ ควรแบ่งลักษณะการชุมนุมเป็นประเภทตามข้อเท็จจริงจะทำให้สามารถวางมาตรการที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภทได้ถ้าสังเกตลักษณะการชุมนุม อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือการชุมนุมสาธารณะภายในสถานที่ปิดหรือจำกัด และการชุมนุมสาธารณะในสถานที่เปิดโล่งและมีการเดินขบวนด้วย สองกรณีนี้อาจจะต้องใช้กฎหมายและมาตรการที่แตกต่างกัน เพราะผลกระทบต่อประชาชนวงกว้างแตกต่างกัน การแบ่งลักษณะการชุมนุมจะทำให้สามารถวางมาตรการที่เหมาะสมกับการชุมนุมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองที่เรียกว่า **“หลักความพอสมควรแก่เหตุ”** ซึ่งประกอบด้วยหลักสัมฤทธิ์ผล หลักสัดส่วนในความหมายอย่างแคบ และหลักความจำเป็น

จากที่กล่าวมา ประเทศไทยได้แสดงออกถึงการตระหนักในสิทธิการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยสมบูรณ์ด้วยการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 11 เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม มาตรา 63 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และเป็นไปตามข้อ 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2539 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญ ข้อ 20 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่รองรับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ อย่างไรก็ตามการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ ฯลฯ ดังนั้น เราจึงต้องทำความเข้าใจในหลักการและข้อจำกัดการใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2551). **หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน (3 ฉบับ)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ชลัท ประเทืองรัตนา. (2553). **บทความเรื่อง คานธีกับการชุมนุมประท้วงในสังคมไทย**. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์) สืบค้นจาก www.kpi.ac.th/kpith/pdf/วารสาร/53/0150-02%2003. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วรณรี สิงโต. (2553). **การชุมนุมและการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน. ใน จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- Epiphany Azing, SAN, Ph.D., LLD. (2013). **Freedom of Protest**. สืบค้นข้อมูลจาก www.nialsnigeria.org/edited/PreliFREEDOM%200F%20Protest.pdf.
- Malta's Public Meeting ordinance. (1931). Article 5(3).
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). (2007). **Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly**. Poland: Sungraf.
- Robert, J. et Duffar, J. (1988). **Libertes publiques et droits de l'homme**. Paris: Montchrestien.
- The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provision in the International Covenant on Civil and Political Rights. สืบค้นข้อมูลจาก www.refworld.org/docid/4672bc122.html.

บทบาทของอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล กับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้าย

วิจิตร อร่ามวัฒนานนท์*

บทคัดย่อ

เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2462 ซึ่งนับว่าเป็นหนึ่งในสี่สิบห้าประเทศที่ร่วมก่อตั้ง นอกจากนี้สำนักงานประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงของ ILO ตั้งอยู่ในประเทศไทยเช่นกัน เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญา ดังกล่าว โดยมีเป้าหมายให้การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลกเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับแรก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 และนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563 ฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่สอง

รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตามอนุสัญญาระดับดังกล่าว หมายถึงการขจัดการใช้แรงงานเด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ใน 4 รูปแบบ คือ 1. การใช้แรงงานทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส 2. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบลามก หรือเพื่อการแสดงลามก 3. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด และ 4. การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของงานหรือโดยสภาพ

* รองประธานบริษัทและกลุ่มบริษัทในเครือ บริษัท ซีเวลท์ โพรเซส ฟู้ด จำกัด, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่น 4 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีเป้าหมายที่สำคัญในการมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาและจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนที่มีกลุ่มอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับการผลิตสัมพันธ์กับการใช้แรงงาน ซึ่งถือเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานของสิทธิมนุษยชนที่จะร่วมกันผลักดันให้การขับเคลื่อนและการแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน คือไม่มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

คำสำคัญ การใช้แรงงานเด็ก สิทธิมนุษยชน

ความนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือไอแอลโอ (ILO)¹ ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จบลงโดยสะท้อนความเชื่อที่ว่าสันติภาพจะสามารถดำรงอยู่อย่างถาวรก็ต่อเมื่อมีการยึดหลักความยุติธรรมในสังคม และ “ความยากจนนั้นไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ ที่ใดในโลกจะส่งผลกระทบต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกๆ ที่” ดังนั้นเมื่อได้มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2489 ไอแอลโอได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติและในปี พ.ศ. 2512 ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ

นโยบายในการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาจากการร่วมปรึกษาหารือวางนโยบายร่วมกันของผู้แทนจากภาครัฐ ตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายนายจ้างซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการทำงานในระบบ “ไตรภาคี” อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างจากองค์กรอื่นๆ ในองค์การสหประชาชาติ

¹ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2558, **ทศวรรษแห่งการสร้างงานที่มีคุณค่าในเอเชีย 2549-2558**, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาครสหประชาชาติถนนราชดำเนินนอก, กรุงเทพฯ.

ทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานแรงงานสากลต่างๆ ให้ได้รับการบังคับใช้อย่างถูกต้องตามหลักการในนานาประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้หญิงและชายมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้ทำงานที่มีคุณค่า มีประสิทธิภาพ มีเสรีภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เป้าหมายหลักคือ การส่งเสริมเรื่องสิทธิในการทำงาน สนับสนุนให้เกิดโอกาสแห่งการจ้างงานที่มีคุณค่าการคุ้มครองทางสังคม และส่งเสริมให้เกิดการปฎิภาหหรือในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน กล่าวโดยสรุปคือการส่งเสริมให้เกิดการสร้างงาน การส่งเสริมให้เกิดการทำ “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) และความปรารถนาที่จะให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก ILO เมื่อปี พ.ศ. 2462 เป็นหนึ่งในสี่สิบห้าประเทศที่ร่วมก่อตั้ง โดยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง จำนวน 15 ฉบับ การดำเนินงานของ ILO ในประเทศไทยนับแต่อดีตถึงปัจจุบันครอบคลุมเนื้อหาหลักดังต่อไปนี้

1. การส่งเสริมความคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานทุกกลุ่มรวมถึง แรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ
2. การลดและขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ
3. การส่งเสริมการรับและปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากลและอนุสัญญา ILO
4. การสนับสนุนการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ
5. การส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ งานก่อสร้าง งานอิสระขนาดเล็ก ขนาดกลาง และงานภาคเกษตร เป็นต้น
6. การพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานให้แก่คนเรียนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานตลอดจนแรงงานทั้งในและนอกระบบ
7. การส่งเสริมความเข้าใจและการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีเอดส์และการบริหารจัดการเรื่องเอชไอวีเอดส์ ในสถานประกอบการ
8. การส่งเสริมการจ้างงานผู้พิการ
9. การทำงานเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กโดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

9. การป้องกันการค้าหญิงและเด็ก

10. การสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพ ขององค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และ องค์กรทางสังคมอื่นๆ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดเป้าหมายโลกให้มีการดำเนินการ จัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้เสร็จสมบูรณ์และหมดสิ้นไปทั่วโลก ใน พ.ศ. 2559 ตามการรับรองในที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 87 จัดขึ้น ณ นครเจนีวา เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2542 มีข้อเสนอให้ นำอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation - ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อ ขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) มาปฏิบัติควบคู่กับข้อเสนอแนะของ ILO ฉบับที่ 190 ที่เป็นแนวทาง ในการพิจารณาว่างานประเภทใดอาจถือเป็นงานอันตราย ทั้งนี้ อนุสัญญา ฉบับที่ 182 กำหนดรูปแบบของความเลวร้ายในการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีไว้ 4 รูปแบบ ได้แก่²

(1) การใช้แรงงานเยี่ยงทาสในทุกรูปแบบ อาทิ การค้าหรือลักลอบค้าเด็ก การใช้แรงงานขูดรีด การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของไพร่ตืดที่ดิน การบังคับใช้ แรงงาน ตลอดจนการจัดหาเด็กโดยการบีบบังคับเพื่อเป็น กำลังพลแก้ไขความขัดแย้ง

(2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อบลามกอนาจาร และ เพื่อการแสดงลามกอนาจาร

(3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการผลิตและการลักลอบค้ายาเสพติด และ

(4) การทำงานที่โดยลักษณะงาน หรือสภาวะแวดล้อมของงานที่เด็กๆ ทำนั้น มีโอกาสที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวฯ โดยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม

² รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต, 2557, ความท้าทายในการจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม, หน้า 126

เจตนาธรรมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ โดยต้องดำเนินการโดยทันที และ คณะรัฐมนตรีได้รับทราบและมีเป้าหมาย รัฐบาลไทยจึงได้จัดทำนโยบาย และแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปี ปีมะแม พ.ศ. 2552-2557 (แผน 5 ปี) และในปัจจุบันได้มีการปฏิบัติตาม นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อ จัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปี ปีมะแม พ.ศ. 2558-2562 โดยมีเป้าหมายหลักการสำคัญของการจัดทำ นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้เพื่อป้องกัน คัดกรอง ช่วยเหลือฟื้นฟู และพัฒนา “เด็ก” โดยไม่เลือกปฏิบัติ และการดำเนินการให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและ หลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการกระทำผิดใดๆ ของ “เด็ก” ภายใต้แผนฉบับนี้ ในทุกกรณีให้ถือว่า “เด็กทุกคน” ตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้ถูกกระทำ ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองเป็นอันดับแรก

โดยทั่วไปแล้ว “เด็ก” คือ บุคคลที่อยู่ในช่วงของการเจริญเติบโตไปสู่สภาพ การเป็นผู้ใหญ่ มีอายุระหว่าง 0-14 ปี บุคคลที่อยู่ในช่วงวัยเด็ก ควรได้รับการ พัฒนาทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมอย่างเหมาะสมจึงจะเจริญเติบโตเป็น ผู้ใหญ่ที่สมบูรณ์ทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมได้ “เด็ก” ในวัยนี้ส่วนใหญ่ จึงยังไม่ได้ทำงาน มักใช้เวลาอยู่ในบ้านหรือสถานศึกษา

อย่างไรก็ตาม แรงงานเด็กตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้เท่ากับ อายุที่จบการศึกษาภาคบังคับ หรือไม่ต่ำกว่า 15 ปี สำหรับงานทั่วไป ไม่ต่ำกว่า 13 ปี สำหรับงานเบา และไม่ต่ำกว่า 18 ปี สำหรับงานอันตราย แต่บางประเทศกำลัง พัฒนาได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไปเป็น 14 ปี งานเบาเป็น 12-14 ปี และงานอันตรายเป็น 16 ปี สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 (ไม่ครอบคลุมลูกจ้างภาคเกษตรกรรมและลูกจ้างที่รับงานไป ทำที่บ้าน) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้ที่ 15 ปี ดังนั้น แรงงานเด็กตามกฎหมายไทยหมายถึงลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์³ แนวคิด เรื่องการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายข้างต้นนี้ให้ความสำคัญกับ อายุของเด็กที่ถูกจ้างทำงานเป็นสำคัญ และมีความหมายครอบคลุมการทำงาน

³ ทวีสุข พันธุ์เพ็ง, 2543, สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย, ค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2554, จาก <http://advisor.anamai.moph.go.th/factsheet/boyproblem.htm>

แลกค่าตอบแทนของ “เด็กทุกประเภท” โดยไม่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานหรือเงื่อนไขการจ้างงานแตกต่างกับแนวคิดเรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งไม่ได้เพียงเน้นที่ “เด็กทุกคน” และ “อายุของเด็กที่ทำงาน” แต่ยังให้ความสนใจสภาพแวดล้อมในการทำงาน เงื่อนไขการจ้างงานที่เลวร้ายและสังคมไม่ยอมรับหรือเพิกเฉยไม่ได้ (the most intolerable forms) ซึ่งเป็นคำที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้ก่อนจะเปลี่ยนเป็น ในรูปแบบที่เลวร้าย (the worst forms) ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไปมีความสลับซับซ้อนในเชิงสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ทำให้ผู้ประกอบการพยายามลดต้นทุน โดยการจ้างแบบเหมาช่วง และให้แรงงานไปทำที่บ้านซึ่งอาจทำให้มีการใช้แรงงานเด็กมากขึ้น ผวนกับมีครอบครัวที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจส่วนหนึ่งให้ลูกออกจากระบบการศึกษาเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน เด็กจึงมีโอกาสดูแลแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานมากขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติที่ส่วนหนึ่งติดตามพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปทำงานตามไร่ นา สวน งานก่อสร้าง หรืองานประมงต่อเนื่อง เด็กจึงทำงานไปด้วย อีกส่วนหนึ่งเป็นแรงงานเด็กต่างชาติที่มักทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก หรืองานรับใช้ตามบ้าน และเด็กต่างชาติเพศหญิง มีโอกาสเสี่ยงสูงในการถูกชักนำเข้าสู่งานบริการทางเพศ

สิ่งที่ยากที่สุดในการแก้ปัญหา คือปัญหาการใช้แรงงานเด็กมักควบคู่กับปัญหาการค้ามนุษย์ และแรงงานเด็ก เกือบทั้งหมดเป็นแรงงานเด็กอายุน้อย องค์การแรงงานระหว่างประเทศประเมินการใช้แรงงานเด็กไว้เมื่อปี 2549 ว่ามีเด็กทั่วโลกอายุระหว่าง 5–17 ปี จำนวน 217.7 ล้านคนที่ถูกใช้แรงงาน ในจำนวนนี้ประมาณ 126.3 ล้านคน ถูกบังคับให้ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายสำหรับเด็ก และในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีจำนวนแรงงานเด็กอายุระหว่าง 5–14 ปี ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจมากที่สุดในโลก คือ ประมาณ 122.3 ล้านคน และมีปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย⁴ บริบทของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จึงเป็นประเด็นของเด็กถูกละเมิดสิทธิ ถูกกระทำรุนแรง

⁴ โต๊ะข่าวประชาธิปไตย สถาบันอิศรา, การใช้แรงงานเด็กในเอเชียและแปซิฟิก, มูลนิธิพัฒนาสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย, กรุงเทพฯ.

ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง และถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่ตนพึงมีพึงได้ ที่สำคัญคือ แรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมักเป็นกลุ่ม “เด็กด้อยโอกาส” ซึ่งหมายถึง เด็กที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติ และภัยสงคราม เป็นเด็กที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นเด็กประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกับผู้อื่น อาทิเป็นกลุ่มเด็กยากจน เด็กเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย เด็กที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร เด็กที่ติดเชื้อเอชไอวีหรือเป็นเอดส์ หรือเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ถูกเลือกปฏิบัติ เนื่องจากบิดาและหรือมารดาอยู่ในกลุ่มผู้ติดเชื้อหรือเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ หรือเป็นเด็กพันโท⁵ นอกจากนี้ยังเป็นการใช้แรงงาน “เด็กด้อยอำนาจ” หมายถึง เด็กที่ต้องยอมตกเป็นเบี้ยล่างของคนกลุ่มใหญ่ ที่คอยแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน เด็กเหล่านี้ ขำร้ายเมื่อเด็กเหล่านี้ไม่มีตำแหน่งแห่งที่ในสังคมด้วยแล้ว ทำให้เด็กเหล่านี้ต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกขี้นหวหรือถูกจำกัดซ้ำแล้วซ้ำเล่า เป็นเด็กชายขอบในพหุมิติ (multiple marginalities) และแทบจะกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของเด็กเหล่านี้เท่ากับศูนย์⁶ การจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปจึงเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนอย่างยิ่ง เนื่องจากคำว่า “เด็ก” ที่เป็นตัวชี้วัดผลสำเร็จสำคัญของการจัดการใช้แรงงานเด็กนั้นมีความหลากหลายต้องทำความเข้าใจหรือให้ความหมายอย่างแน่ชัด เนื่องจากเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญที่จะแสดงความสำเร็จของการจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ให้หมดสิ้นไปในปีงบประมาณ 2557 หรืออีก 2 ปีข้างหน้า รวมทั้งมีความสำคัญในการนำไปสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือกลไกเพื่อช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือพิทักษ์สิทธิให้ได้อย่างทั่วถึง ต่อเนื่อง และยั่งยืน นั่นหมายถึง เด็กทุกคนในประเทศไทยจะได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน ทั้งในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และกฎหมาย ประเด็นที่นำมาสู่ความสนใจของคือ ความท้าทายที่น่าติดตามของความเป็นไปได้

⁵ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, 2554, รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาส ประจำปี พ.ศ. 2554, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรุงเทพฯ.

⁶ สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิตติอาษา, 2542, *รวมบทความมานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์*, ห้องไทยศึกษานิตน์ สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, นครราชสีมา.

ในการจัดการใช้แรงงาน “เด็ก” ในรูปแบบที่เลวร้าย ถ้าความเป็นไปได้ดังกล่าว บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายจะสามารถสกัดกั้น “เด็กทุกคน” ที่จะเข้าสู่ กระบวนการ ขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครอง “เด็กทุกคน” ไม่ให้ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิในการใช้แรงงาน ซึ่งนับเป็นผลพลอยได้ของการป้องกัน และ คุ้มครองเด็กและแรงงานเด็กทุกคนในประเทศไทย

บทบาทของอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลกับการแก้ไขปัญหาการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่กระตุ้นให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรง และ มีความสำคัญมากขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ประกอบการในหลาย ประเทศต่างแสวงหาวิธีการบริหารธุรกิจให้มีต้นทุนต่ำเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด เพื่อขยายโอกาสของธุรกิจให้สามารถคงอยู่และแข่งขันในตลาดเสรีให้ได้มากที่สุด การลักลอบใช้แรงงานเด็กกลายเป็นช่องทางสำคัญของผู้ประกอบการที่เห็นแก่ ประโยชน์ส่วนตัว และต้องการประหยัดต้นทุนการผลิตโดยเอารัดเอาเปรียบและ ละเมิดสิทธิของแรงงานทางกฎหมาย จึงเกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และทวีความ รุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเกิดปัญหาการหลอกลวง การทำร้ายทารุณ และการใช้แรงงาน เด็กอย่างไม่เป็นธรรม

“การใช้แรงงานเด็กถือเป็นรูปแบบของการละเมิดต่อเด็กที่แพร่หลายที่สุดใน โลกปัจจุบัน” องค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุว่า งานส่วนใหญ่ที่เด็กทำ มีลักษณะที่ซ้ำซากและเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยซึ่งการใช้ แรงงานเด็กถือเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อเด็กทั้งพัฒนาการทางกาย จิตใจ จิตวิญญาณ การศึกษาและสังคม

มีรายงานวิเคราะห์ว่า การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยเป็นผลมาจากการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัว ในระบบการศึกษาในประเทศ การปรับเปลี่ยนทัศนคติด้านคุณค่าในสังคม และ การพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา สถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติในปัจจุบันเปิดโอกาสให้เกิดการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายมากขึ้นนั่นคือ เด็กที่เคลื่อนย้ายแรงงานข้ามพรมแดนจาก ประเทศเพื่อนบ้านมากับพ่อแม่ ซึ่งส่วนใหญ่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายรวมถึง

เด็กต่างชาติที่เกิดในครอบครัวแรงงานข้ามชาติไร้ฝีมือประเทศไทย ทั้งหมดล้วนเป็น “เด็กด้อยโอกาส” ทางสังคมเศรษฐกิจ ขาดโอกาสทางการศึกษา และต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อความอยู่รอด เผชิญกับปัญหาการถูกละเมิดสิทธิ ถูกเอารัดเอาเปรียบ ตลอดจนถูกทารุณกรรม ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ นำไปสู่การทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย นอกจากนี้ยังเป็นแรงงานราคาถูกเพื่อต้นทุนต่ำสุดในการผลิตเพื่อการแข่งขันทางการค้า ดังผลจากการศึกษาและการสำรวจการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในรูปแบบที่เลวร้าย พบว่ามักเป็นการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ

จากการสำรวจแรงงานเด็กต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในประเทศไทยที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม กิจการประมง โรงงาน และทำงานรับใช้ในบ้าน พบว่า 1 ใน 4 เป็นการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอายุต่ำกว่า 18 ปี แรงงานเด็กต่างชาติเหล่านี้เป็นแรงงานถูกแสวงประโยชน์โดยการถูกบังคับและถูกข่มขู่ว่าจะลงโทษ ละเมิดสิทธิและอยู่ในสภาพลำบากจากเงื่อนไขการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ บังคับให้ทำงานล่วงเวลา การทำงานยาวนานต่อเนื่องและไม่มีวันหยุด และพบว่าแรงงานถูกกระทำการรุนแรงทางกายและวาจาในระดับสูงจากนายจ้าง นอกจากนี้มีบางส่วนถูกค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางอันดับหนึ่งของการค้าเด็กและผู้หญิงข้ามพรมแดน

เมื่อการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มักจะปรากฏในวงการอุตสาหกรรมประมงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเป็นแหล่งรายได้สูงเป็นหนึ่งในสามของรายได้จากการส่งออกของประเทศ นอกจากนั้นยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างงานสำหรับประชาชนคนไทยและแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเมียนมาร์ ดังนั้น อุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลจึงควรต้องปลอดจากการใช้แรงงานเด็ก มีสภาพการทำงานที่ดี และให้โอกาสแก่แรงงานทุกคน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติให้มีส่วนร่วมช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมและของประเทศ โดยจะให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่สถานการณ์แรงงานเด็กและเยาวชนที่มีความเสี่ยงหรือถูกดึงเข้าไปเป็นแรงงานเด็กที่ทำงานอันตราย จึงต้องมีบทบาทในการร่วมมือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ส่งเสริมให้สถานประกอบการทุกแห่งในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของประเทศและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับโดยจัดทำแนวทางการปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดี (Good Labour Practices หรือ GLP)

คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการด้านการประมง ได้มีการหารือถึงแผนดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีหรือ Good Labour Practice (GLP) ของแรงงานในอุตสาหกรรมผลิตสินค้ากุ้งและอาหารทะเลและแรงงานที่ทำงานบนเรือประมงไทยที่กรมประมง ร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ดำเนินการโดยเน้นเรื่องการจัดหาแรงงาน การจ้างงาน สวัสดิการ รวมถึงสภาพการทำงานของแรงงานในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล และแรงงานประมงสำหรับเรือประมงทั้งที่เป็นคนไทยและแรงงานต่างด้าว ซึ่งแผนดำเนินการข้างต้นจะสอดคล้องกับแนวทางมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง ตามที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นระดับคณะกรรมการระดับชาติเพื่อให้การดำเนินงานแก้ไขปัญหาด้านแรงงานประมงที่เป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนที่จำเป็นจะต้องเร่งแก้ไขเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตและการส่งออกสินค้าประมงของประเทศ

นอกจากอนุสัญญาหรือตราสารระหว่างประเทศที่วางระเบียบหลักเกณฑ์ให้นานาอารยประเทศปฏิบัติแล้ว ผู้ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลของไทยก็ควรจะต้องตระหนักถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนี้ของไทย ซึ่งปัจจุบันมีบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กให้ปฏิบัติตามหลายฉบับ พอจำแนกได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรา 44 ถึงมาตรา 52 กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร มีสาระสำคัญคือ การจ้างเด็กอายุ 15-17 ปี ต้องแจ้งพนักงานตรวจแรงงาน และ

เงื่อนไขการทำงานของแรงงานเด็ก ต้องระบุเวลาพัก ห้ามทำงานยามวิกาล ล่วงเวลา วันหยุด งานที่มีผลร้าย และคำนึงถึงสภาพการทำงานที่ห้ามเด็กทำงาน

(2) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ในหมวดว่าด้วยการห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ตามมาตรา 4 และ มาตรา 26 (1) ถึง (10) พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่เด็กทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึงการสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การพัฒนาและฟื้นฟู ทั้งนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ สารสำคัญคือต้องมีการบังคับใช้กับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี คุ้มครองเด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้าเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก เด็กพิการ เด็กที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด นักศึกษาและนักเรียน วิธีการคุ้มครองเด็กมี 3 วิธี ได้แก่ การสงเคราะห์เด็ก การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนนักศึกษา

(3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย ไม่ว่าผู้เสียหายจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และมีกลไกสนับสนุนกำกับการดำเนินงาน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 6 มาตรา 7 และ มาตรา 52 พ.ร.บ.นี้คุ้มครองครอบคลุมไปถึงเด็กทุกคนเพราะการค้ามนุษย์นับเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ไม่ว่าจะเป็นการค้าทาส หรือการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อค้าประเวณี

(4) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งประเภทยาเสพติด การควบคุมยาเสพติดให้โทษ และการกำหนดโทษเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 4 มาตรา 7 มาตรา 15 มาตรา 16 และ มาตรา 17 มาตรา 48 และ มาตรา 65 ถึงมาตรา 106 แม้กฎหมายฉบับนี้มิได้ระบุโดยตรงถึงการคุ้มครองเด็ก แต่ถ้ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบเลวร้ายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อลักลอบส่งยาเสพติด ก็สามารถนำกฎหมายนี้ไปปรับใช้ในการกำหนดโทษได้

2. ปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–2563

ในปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 182 รวมถึงข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 โดยกระทรวงแรงงานได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552–2557 (แผน 5 ปี) ซึ่งได้ดำเนินการผ่านมาแล้ว ในปัจจุบันได้มีการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558–2563 ซึ่งกระทรวงแรงงานร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563 ซึ่งเป็นแผนฉบับที่ 2 ของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทต่อเนื่องสำหรับให้หน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องนำไปดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ให้หมดสิ้นไปตามเป้าหมายที่กำหนด โดยได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายร่วมกับหน่วยงานภาคี เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อไป ซึ่งนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563 ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2558 และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้วเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2558⁷

ยุทธศาสตร์การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

⁷ กลุ่มงานแรงงานหญิง เด็ก และเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน, 2559, นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรุงเทพฯ.

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล

วัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่ายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บท เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานระดับจังหวัดในการดำเนินงานเพื่อขอจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยมีเป้าประสงค์ในการขอจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหมดสิ้นไป ภายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์หลักของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ อุตสาหกรรมการแปรรูปกุ้งและอาหารทะเลมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ เนื่องจากมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับกลไกของอุตสาหกรรมทั้งมาตรการในการคุ้มครอง ช่วยเหลือ ป้องกัน และการบังคับใช้กฎหมาย หากวงการอุตสาหกรรมไม่ให้ความร่วมมือกับภาครัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมและประเทศได้ในที่สุด

สรุป

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมากในความพยายามที่จะจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งนี้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ เมื่อประเทศนำเข้าสินค้ารายใหญ่ของไทยคือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ได้หยิบยกประเด็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมขึ้นมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า โดยพยายามกดดันให้มีการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศโดยเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็ก มิฉะนั้นจะไม่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศไทย รวมทั้งจะต่อต้านการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือเป็นแรงงานเด็กที่ถูกทารุณหรือเอารัดเอาเปรียบ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศในฐานะที่ไทยเป็นประเทศส่งออก

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2554 สหรัฐอเมริกาได้จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระดับความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์อยู่ในกลุ่มที่ 2 (tier 2 watch list) โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่เพียงพอในการดำเนินคดีและลงโทษผู้ค้ามนุษย์ต่อกรณีการใช้แรงงานเด็ก

“เด็ก” จึงเปรียบเสมือนเมล็ดพันธุ์ที่จำเป็นต้องได้รับการดูแล เพื่อให้เติบโตและพัฒนาเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในอนาคต จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายแรงงาน อิทธิพลของสื่อและเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้าที่เข้ามาพร้อมกับความเป็นเมืองสมัยใหม่ ได้ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสถาบันครอบครัว ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เลี้ยงดูสมาชิกของครอบครัวได้อย่างเหมาะสมและทั่วถึง ส่งผลให้เด็กมีปัญหาทางพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม และก่อให้เกิดปัญหาในรูปแบบต่างๆ เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กติดเกมส์ ติดยาเสพติด และเด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์ในรูปแบบ ค่าประเวณีและค้ามนุษย์ ดังนั้นภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคมที่ยังขาดระบบคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ได้เปิดโอกาสให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายให้ผู้ที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์สามารถละเมิดเด็กในหลากหลายรูปแบบ เช่น ถูกขบวนการอาชญากรบังคับให้ขอทาน ลักขโมย ขยายยาเสพติด ขยายบริการทางเพศ ตลอดจนการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ ซึ่งอาจเป็นเด็กที่มาจากครอบครัวแตกแยก หรือเด็กที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มเด็กดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกละเมิด

ประเด็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และภาพลักษณ์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็น การกระทำที่ทำลายคุณค่าทางเสรีภาพและศักดิ์ศรีขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ เกิดเป็นแรงกดดันจากประชาคมโลกในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เรียกร้องให้ยุติการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ประเทศไทยทำไม่ยังมีแรงงานเด็ก การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมไทย การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้มีความต้องการแรงงานมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นทำความเข้าใจความหลากหลายของแรงงานเด็กในประเทศไทย ในมิติประชากรและสังคม เพื่อดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยคำนึงถึงความแตกต่างของ

แรงงานเด็กในหลากหลายแง่มุมที่สะท้อนให้เห็นถึงแก่นแท้ของปัญหาต่างๆ อันจะนำไปสู่กระบวนการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามาตรฐานที่ตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น และมุ่งเน้นที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในการดำเนินการป้องกันและขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยให้หมดสิ้นไป

บรรณานุกรม

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2552, **นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2557**, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรุงเทพฯ.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554, **รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาส ประจำปี พ.ศ. 2554**, สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, กรุงเทพฯ.
- กลุ่มงานแรงงานหญิง เด็ก และเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน สำนักคุ้มครองแรงงาน, 2559, **นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563**, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, กรุงเทพฯ.
- ไต้ชาวประชาธิปไตย สถาบันอิศรา มูลนิธิพัฒนาสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป., **การใช้แรงงานเด็กในเอเชียและแปซิฟิก**, ค้นจากเว็บไซต์สถาบันอิศรา <http://politic.isranews.org/index.php?option=content&task=view&id=329>
- ทวิสุข พันธุ์เพ็ง, 2543, **สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย อนามัยสิ่งแวดล้อม**, ค้นเมื่อ 21 สิงหาคม 2554, จาก <http://advisor.anamai.moph.go.th/factsheet/boyproblem.htm>
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2544, **รายงานวิจัยสภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก**, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ.
- ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต และคณะ, 2554, **โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย**, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, นครปฐม.
- ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต รองศาสตราจารย์, 2557, **ความท้าทายในการขจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย**, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.

สุริยา สมุทคุปต์ และพัฒนา กิติอาษา, 2542, **รวมบทความมานุษยวิทยากับโลกาภิวัตน์**, ห้องไทยศึกษานิทัศน์ สำนักวิชาเทคโนโลยีสังคม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, นครราชสีมา.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง, 2558, **ทศวรรษแห่งการสร้างงานที่มีคุณค่าในเอเชีย 2549-2558**, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง อาคารสหประชาชาติถนนราชดำเนินนอก, กรุงเทพฯ.

หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญา ของพนักงานสอบสวน

พลตำรวจเอก ดร. วุฒิ ลิปต์พลลภ*

บทคัดย่อ

ในการอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญาในงานสอบสวน พนักงานสอบสวน ที่ดีต้องมีจรรยาบรรณ ยึดหลักกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม การดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรม อย่างแท้จริง โดยยึดหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคมและพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ ที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ทั้งนี้ในสภาพสังคมและการทำงานในปัจจุบัน มีอาจปฏิเสธได้ว่าพนักงานสอบสวนก็มีความต้องการความก้าวหน้าในการปฏิบัติหน้าที่และมีสถานภาพที่ดีในองค์กร หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ก็อาจเกิดผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน เพราะการพิจารณาความดีความชอบเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ในระดับที่เหนือกว่าจึงทำให้การทำงานของพนักงานสอบสวนขาดความเป็นอิสระในการดำเนินคดีที่แท้จริง บางครั้งต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดของผู้บังคับบัญชา ซึ่งบางท่าน ขาดคุณธรรม ไม่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์ด้านการสอบสวน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์

ดังนั้น เพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญาของพนักงานสอบสวน เป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้ยึดหลักนิติธรรม อุดมการณ์ จรรยาบรรณ และยึดหลักกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

คำสำคัญ หลักนิติธรรม, การอำนวยความสะดวกยุทธธรรมทางอาญาของพนักงานสอบสวน

* รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่น 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกทางอาญาของพนักงานสอบสวน

1. ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ในไทยได้มีผู้ให้ความหมายที่หลากหลาย เช่น หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย เป็นต้น แต่ความหมายที่ทำให้เข้าใจและตรงกับศัพท์มากที่สุด คือ “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ไม่อาจฝ่าฝืน หรือขัดแย้งได้” ซึ่งหากจะขยายความให้เข้าใจแล้ว หมายถึง “การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืน หรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม” หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ เพราะหลักนิติธรรมมีความสำคัญเหนือกฎหมายทั้งปวง

คำว่า หลักนิติธรรม นั้น ไม่ใช่คำที่ใหม่ในวงการกฎหมายไทย แปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ซึ่งถือว่าเป็นแม่แบบของระบบ Common Law อย่างไรก็ตาม แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า rule of law ก็ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นที่ยุติได้ A.V. Dicey ที่เป็นเจ้าของหลักกฎหมายที่เรียกว่า The Rule of Law (หลักนิติธรรม) ได้ให้ทัศนะมีสาระสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ข้อที่ 1 หลักนิติธรรม ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) คือ ทุกอย่างต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย

ข้อที่ 2 ยึดถือหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย (Equality before the Law) หมายความว่า ทุกคนจะอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้บังคับของศาล

ข้อที่ 3 คือรัฐธรรมนูญเป็นผลที่เกิดจากกฎหมาย (Ordinary Law) ที่พัฒนาโดยศาล คือเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการวินิจฉัย และคำตัดสินของศาล

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรม

(thai.bangkok.usembassy.gov/root/pdfs/principles_of_democracy_thai.)

เกือบตลอดช่วงประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น ผู้ปกครองและกฎหมายคือสิ่งเดียวกันอีกนัยหนึ่งก็คือกฎหมายเป็นเพียงเจตจำนงของผู้ปกครองนั่นเอง ก้าวแรกที่น่าพามนุษยชาติให้หลุดพ้นจากการกดขี่ดังกล่าวก็คือ แนวคิดที่ว่า ผู้ปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและปกครองประเทศอย่างมีคุณธรรมด้วยวิถีทางของกฎหมายระบอบประชาธิปไตยไปไกลกว่านั้นด้วยการสถาปนาหลักนิติธรรมแม้ว่าจะไม่มีประเทศใดหรือระบอบการปกครองใดในโลกที่ปราศจากซึ่งปัญหา แต่หลักนิติธรรมจะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิพื้นฐานด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ และเตือนเรวว่าระบอบทรราชย์และภาวะไร้ชื่อแป่มใช่ทางเลือกเพียงประการเดียวของมนุษยชาติ

หลักนิติธรรม หมายความว่า ไม่มีบุคคลใด ผู้ปกครองหรือประชาชนคนใดอยู่เหนือกฎหมายรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยใช้อำนาจของตนผ่านกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นกัน และกฎหมายควรแสดงเจตจำนงของประชาชนมิใช่ของเผด็จการทหาร ผู้นำทางศาสนา หรือพรรคการเมืองที่ตั้งกันขึ้นมาเอง

ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจึงเต็มใจเชื่อฟังกฎหมายของประเทศ เพราะพวกเขาอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เช่นกัน ความยุติธรรมเกิดขึ้นได้เมื่อกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยประชาชนที่ต้องเคารพกฎหมายนั้นด้วยกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยต้องมียุทธศาสตร์ปกป้องรองรับหลายรูปแบบ เช่น รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมาย กฎระเบียบ การสอนศาสนา และจริยธรรม การปฏิบัติตามประเพณีและวัฒนธรรม แต่ไม่ว่าจะมีที่มาอย่างไร กฎหมายควรปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนี้

1. ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย ดังนั้น กฎหมายจึงไม่มีผลบังคับใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มคนใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ

2. ประชาชนต้องไม่ถูกจับกุม ถูกตรวจค้นบ้าน หรือถูกยึดทรัพย์สินโดยพลการ

3. ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่า มีความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตัวอย่างรวดเร็วพร้อมกับได้รับโอกาสในการเผชิญหน้าและซักถามฝ่าย

โจทก์ และเมื่อถูกตัดสินว่ากระทำผิดจะต้องไม่ถูกทำโทษด้วยวิธีการที่โหดร้ายหรือผิดปกติ

4. ประชาชนต้องไม่ถูกบังคับให้ให้การที่เป็นการกล่าวโทษต่อตนเอง หลักการนี้จะช่วยปกป้องประชาชนจากการถูกบังคับ การถูกทารุณ หรือการถูกทรมาน และลดโอกาสที่ตำรวจจะใช้วิธีการดังกล่าว

จากแนวคิดเรื่อง “หลักนิติธรรม” อาจกล่าวและพอสรุปได้ว่า การใช้หลักกฎหมายเน้นการคำนึงถึงศักดิ์ศรี สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ว่าควรได้รับการปฏิบัติ และคุ้มครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยประชาชนและผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่ฟังเสียงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง ประชาชน ทุกองค์กร ทุกภาคส่วนต้องยอมรับและปฏิบัติตามอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายเดียวกัน นั้นเพื่อความสุขของสังคมส่วนรวม

หากเรามาวិเคราะห์หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2557 (ฉบับชั่วคราว) จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” อันถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐนั้นจะต้องเป็นไปตาม “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” การปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายจะต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ โดยจะใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่ปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้น ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ในมาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” มาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใด อันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ..” ดังนั้น กฎหมายอื่นๆ ที่ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินคดีอาญาเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ต้องใช้ความรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจะนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษตามกฎหมายควบคู่ไปกับการคุ้มครองผู้บริสุทธิ์และโดยเหตุที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้้นั้นกระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ใน มาตรา 39 ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่เวลานั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความสำคัญในเรื่องความเป็นธรรมต่อสังคม และกระบวนการยุติธรรม ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน และมีหน้าที่ควบคุมสังคมในฐานะผู้รักษากฎหมายซึ่งหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองสังคมด้วยยุทธวิธีต่างๆ ในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการสืบสวนสอบสวน อาชีพตำรวจจึงมีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับ

ประชาชนตลอดเวลา สำหรับกิจการของตำรวจไทยในปัจจุบัน ได้มีการกำหนดรูปแบบของภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของตำรวจไว้หลายประการ เช่น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 ตำรวจไทยมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการคือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายใน และภายนอกประเทศ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2. รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา

3. บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน

4. ดูแลรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ

งานหลักและเป็นหัวใจของตำรวจในหลักนิติธรรม คือ งานสอบสวนประชาชนที่ได้รับความเสียหายจะต้องเข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อตำรวจ คือ พนักงานสอบสวน ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดที่กล่าวหา และใช้ดุลพินิจจากพยานหลักฐานที่รวบรวมได้สรุปสำนวนการสอบสวน มีความเห็นทางคดี ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น จึงเริ่มที่พนักงานสอบสวนเป็นลำดับแรก โดยมีหลักเกณฑ์วิธีการ รูปแบบ ระเบียบ ข้อกำหนด และเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ทั้งฝ่ายผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา

ความหมายของพนักงานสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการสอบสวนฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษา การลงโทษ เพื่ออำนวยความยุติธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ชื่อเสียง ทรัพย์สิน ร่างกายและชีวิตของบุคคล

1.1 การสอบสวน

การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

1.2 ผู้มีอำนาจสอบสวน

ผู้มีอำนาจสอบสวน มาตรา 2 (6) บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน พนักงานสอบสวน มีหน้าที่ในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานคดีความผิดที่มีโทษทางอาญา ทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด

บทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

เมื่อพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดพนักงานสอบสวนจึงสามารถรวบรวมพยานทั้งฝ่ายผู้กล่าวหาและฝ่ายผู้ต้องหา การที่ต้องรับฟังพยานทั้งสองฝ่ายนี้ จึงสามารถใช้ดุลพินิจในการชี้ว่าพยานในชั้นสอบสวนได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อที่จะเสนอความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้น ในการพินิจวินิจฉัยชี้ว่าพยาน จึงอยู่ที่ความเชื่อถือของพนักงานสอบสวนเป็นสำคัญ

ลักษณะการวินิจฉัยชี้ว่าพยานหลักฐานก็คือ ให้ตรวจดูว่าพยานหลักฐานนั้นจะสมเหตุสมผลพอที่วิญญูชนจะลงความเห็น เพื่อเห็นว่าเป็นความจริงหรือไม่ ถ้ามีเหตุผลพอแล้วก็นับว่าเป็นความจริง แต่ถ้ายังอยู่ในความคาดหมายว่าอาจจะเป็นความจริง ดังนั้นไม่พอและความเชื่อถือนั้นจะต้องเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงที่ได้เลือกเฟ้นโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ประกอบเหตุผลทั้งปวงโดยคำนึงถึงหลักวิชาจิตวิทยา วิทยาศาสตร์ และความก้าวหน้าทางวิชาการ

สมัยใหม่ประกอบขึ้นเป็นเหตุผลในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ซึ่งมาตรา 226 ได้แบ่งพยานที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยมีผลหรือบริสุทธิ์ออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ

เมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งพนักงานสอบสวนแล้วจะพบว่า เป็นตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูงโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานย่อมมากตามไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานสอบสวนแต่ละคนมีภูมิหลัง ระดับการศึกษา และประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน การสังเกตของพนักงานสอบสวนแต่ละคนย่อมแตกต่างกัน จึงทำให้พฤติกรรมของพนักงานสอบสวนในด้านลบที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนอยู่ในความสนใจของประชาชนตลอด ไม่ว่าจะเป็นการใช้พฤติกรรมก้าวร้าวกับผู้ต้องหาหรือกับประชาชน การข่มขู่ใช้อำนาจบังคับในทางไม่ถูกต้อง การเรียกเก็บเงินหรือสิ่งตอบแทนเพื่อช่วยเหลือในคดีหรือการรับสินบน เป็นต้น ในขณะที่การหย่อนประสิทธิภาพของการทำงานการบกพร่องในหน้าที่ การทำสำนวนการสอบสวนล่าช้าหรือทำสำนวนอ่อนอันเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นจากการดำเนินคดี ถือเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนผิดหวังในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน รวมทั้งนำไปสู่การเสริมสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อภาพพจน์ตำรวจ

จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตระหนักถึงความสำคัญของการสอบสวนคดีอาญา อันเป็นภารกิจหลักในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนโดยมีพนักงานสอบสวน เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้ ซึ่งการดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคุมไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคมและพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่พนักงานสอบสวนจะปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนเป็นกรอบและแนวทางในการประพฤติปฏิบัติควบคุมกำกับ “อุดมคติของตำรวจ” ที่ได้กำหนดและอบรมไว้แล้ว

จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน มีดังนี้

1. พนักงานสอบสวนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
 2. พนักงานสอบสวนต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และยึดมั่นในศีลธรรม
 3. พนักงานสอบสวนต้องอำนวยความสะดวก ด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง โปร่งใส และเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ
 4. พนักงานสอบสวนต้องกล้ายืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง
 5. พนักงานสอบสวนพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความวิริยะอุตสาหะ เสียสละ และอดทนเพื่อประโยชน์แห่งการอำนวยความสะดวก
 6. พนักงานสอบสวนพึงมีมนุษยสัมพันธ์ ด้วยความสุภาพอ่อนโยน มีเมตตาริจิต และเต็มใจให้บริการประชาชน
 7. พนักงานสอบสวนพึงหมั่นศึกษาหาความรู้ และพัฒนาตนเองตลอดเวลา
 8. พนักงานสอบสวนพึงสำนึก และยึดมั่นในวิชาชีพการสอบสวน มีความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรี และวิชาชีพของตนเอง
- พนักงานสอบสวนจะต้องยึดถือประพฤติปฏิบัติตามหลักจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนอย่างแท้จริง เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของตน และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมหากมีการละเลยหรือทำให้เห็นว่าพนักงานสอบสวนผู้ใดฝ่าฝืน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหากเข้าข่ายผิดวินัยก็ให้ดำเนินการในเรื่องวินัยด้วย

ปัญหาด้านการรวบรวมพยานหลักฐานและการสังคดีของพนักงานสอบสวน

ปัญหาด้านการรวบรวมพยานหลักฐานและการสังคดีของพนักงานสอบสวน เป็นปัญหาสำคัญมากในกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น สามารถแยกแยะออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. พนักงานสอบสวน

1.1. ปัญหาการสังคดีของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานถือว่ามีความสำคัญ เพราะหากการรวบรวมพยานหลักฐานกระทำขึ้นโดย

มิชอบด้วยกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายในเบื้องต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อ การวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการและศาล ความยุติธรรม ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการ จะต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวน ชั้นพนักงานสอบสวนในการสั่งคดี การรวบรวมพยานหลักฐาน ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวน รวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำ ผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” หลักเกณฑ์ และวิธี ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา และระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีให้อำนาจพนักงาน สอบสวนใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด พยานหลักฐานที่จะนำ เข้าสู่สำนวนการสอบสวนมาจากสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องม ีความชำนาญพิเศษ ในการตรวจและเก็บร่องรอยหลักฐานในสถานที่เกิดเหตุ ทำการถ่ายภาพ จัดทำแผนที่สังเขปของสถานที่เกิดเหตุ แต่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ กำหนด แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน หากแต่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถประสบการณ์และการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนแต่ละคน ยกตัวอย่างเช่น บางคดีพนักงานสอบสวนไม่รวบรวมพยานหลักฐานตามความ เป็นจริง ได้นำพยานหลักฐานที่เป็นเท็จเข้ามาในสำนวนทำให้ผู้บริสุทธิ์ ต้องรับ โทษจำคุก เนื่องจากการใช้อำนาจดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับ หลักนิติธรรม

1.2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนพยาน บุคคลในพยานบุคคลที่จะมาเปิดเผยถึงการรับรู้ของตนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดี โดยการให้ถ้อยคำ การรับรู้นี้เป็น การรับรู้โดยประสาทสัมผัสของตนโดยตรง คือ การได้เห็นได้ฟังหรือได้ยินและมาถ่ายทอดข้อเท็จจริงเหล่านั้นต่อพนักงาน สอบสวน พยานบุคคลต้องเป็นบุคคลที่สามารถเข้าใจและตอบคำถามได้เนื่องจาก จะต้องมีการถ่ายทอดข้อเท็จจริงที่ตนได้สัมผัสมาให้ศาลทราบและเข้าใจได้ พยาน บุคคลในคดี ไม่ว่าจะเป็นประจักษ์พยาน พยานบอกเล่า หรือพยานแวดล้อม กรณี ส่วนใหญ่คู่กรณีที่ถูกก่อให้เกิดความเสียหายแต่ละฝ่ายจะอ้างพยานเข้ามาเพื่อให้ พนักงานสอบสวนบันทึกถ้อยคำพยานที่คู่กรณีอ้างเข้าม้างกล่าวอาจให้ถ้อยคำ

ที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายที่อ้างตน แม้พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้ดุลพินิจสอบสวนพยานบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี แต่ก็เป็นการยากที่จะเชื่อได้ว่าพยานบุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำด้วยความสัตย์จริงตามที่รับรู้โดยประสาทสัมผัสของตนโดยตรง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 วรรคสอง บัญญัติว่า “การถามปากคำนั้นพนักงานสอบสวนจะให้ผู้ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยพยานบุคคล” ซึ่งกฎหมายมิได้มีบทบังคับให้การสอบสวนพยานบุคคลในชั้นสอบสวนว่า ต้องให้พยานสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนให้ปากคำ จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนก่อนถามปากคำจะให้พยานบุคคล ผู้ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ต่างจากชั้นพิจารณาคดีของศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 112 บัญญัติว่า “ก่อนเบิกความพยานทุกคนต้องสาบานตนตามลัทธิศาสนาหรือจารีตประเพณีแห่งชาติของตนหรือกล่าวคำปฏิญาณว่า จะให้การตามความสัตย์จริงเสียก่อน” ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 15 บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้” ดังนั้น ในชั้นพิจารณาของศาลพยานต้องสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนเสมอจึงจะให้การได้ แต่ในชั้นการสอบสวนอยู่ในดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะให้พยานสาบานหรือปฏิญาณตนก่อนหรือไม่ก็ได้ซึ่งก็เป็นปัญหาว่าพยานที่ไม่สาบานหรือปฏิญาณตนจะให้การตามความสัตย์จริง หรือไม่อย่างไร

1.3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานคดี ซึ่งกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลซึ่งตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดี มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่ได้รับอย่างเหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย” การดำเนิน

การสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องเวลา สถานที่และบุคคลที่จะถูกสอบสวนกฎหมายกำหนดให้กระทำโดยมิชักช้า แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนให้ชัดเจนว่าต้องดำเนินการในกำหนดเวลาเท่าใด ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิสูจน์ความผิด จึงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนว่าจะดำเนินการสอบสวนเมื่อใดก็ได้ เนื่องจากไม่มีเวลาที่ชัดเจนหากกระทำล่าช้าพยานหลักฐานต่างๆ อาจจะถูกทำลาย เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลเสียหายทางคดี การกระทำดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค ซึ่งทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หลุดพ้นการถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

1.4. ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 122 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนในกรณีต่อไปนี้ก็ได้

- 1) เมื่อผู้เสียหายขอความช่วยเหลือ แต่ไม่ยอมรับทุกข้อตามระเบียบ
- 2) เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีเสียเอง โดยมีได้ร้องทุกข์ก่อน
- 3) เมื่อมีหนังสือกล่าวโทษเป็นบัตรสนเท่ห์ หรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากไม่ยอมบอกว่าเขาคือใคร หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อในคำกล่าวโทษ หรือบันทึกคำกล่าวโทษ

ในกรณีนี้ ถ้าเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ถ้าผู้เสียหายหรือบุคคลที่กล่าวโทษด้วยปากหรือเป็นผู้ทำหนังสือกล่าวโทษด้วยบัตรสนเท่ห์เกรงกลัวผู้กระทำความผิด หรือเกรงว่าตัวเองจะได้รับอันตราย จะไม่ยอมแสดงตนและร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน หากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริงแล้วพนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจที่ไม่ทำการสอบสวนอาจทำให้ผู้ได้รับความเสียหายจากคดีอาญาและไม่ได้รับความเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น ความผิดในการค้ามนุษย์ ผู้เสียหายไม่สามารถแจ้งความเองได้ แต่พนักงานสอบสวนไม่ยอมทำการสอบสวนทั้งที่มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษ เนื่องจากพนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจไม่ยอมทำการสอบสวนคดีนี้ต่อไป ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่ขาดความเที่ยงธรรมและคุณธรรมขัดกับหลักนิติธรรม

2. ผู้บังคับบัญชา

ระบบการตรวจสอบภายใน มีระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนด มาตรการควบคุมตรวจสอบการสอบสวน แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้บังคับบัญชาที่จะเข้ามาเป็นหัวหน้ากำกับดูแลงานสอบสวนที่ชัดเจน ทำให้บางครั้งผู้ที่เข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชามาจากสายงานอื่นที่ขาดความรู้ความสามารถหรือขาดประสบการณ์ในด้านการสอบสวน ทำให้งานในชั้นการสอบสวนไม่สามารถพิจารณาและกลั่นกรองได้ว่า สำนวนการสอบสวนที่สอบสวนไปแล้วนั้น ถูกต้อง และมีการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ตั้งข้อหาถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นช่องว่างให้พนักงานสอบสวน และผู้บังคับบัญชาร่วมกันแสวงหาผลประโยชน์จากการทำสำนวนการสอบสวน

3. ปัญหายานนอกองค์กร

การถูกแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก อาทิเช่น นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล ในท้องถิ่น ญาติพี่น้อง หรือผู้มีพระคุณอื่นๆ ของพนักงานสอบสวนเองขอร้องให้ช่วยเหลือในทางคดี

สรุป หลักนิติธรรมกับการอำนวยความสะดวกทางอาญาในงานสอบสวน

ในการอำนวยความสะดวกทางอาญาในงานสอบสวน พนักงานสอบสวนที่ดี ต้องมีจรรยาบรรณ ยึดหลักกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม การดำเนินการจะต้องมีความโปร่งใสสุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคม และพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ทั้งนี้ในสภาพสังคมและการทำงานในปัจจุบัน ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินคดี บางครั้ง ต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดของผู้บังคับบัญชา ซึ่งบางท่านขาดคุณธรรม ไม่มีความรู้ความสามารถ หรือ ประสบการณ์ด้านการสอบสวน ทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนผู้บริสุทธิ์

วิธีดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หากขาดความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์หรือขาดความยุติธรรมแล้ว ผลเสียย่อมเกิดกับประชาชน โดยส่วนรวมอย่างแน่นอน เห็นได้ว่า การสังคดีของพนักงานสอบสวน กฎหมายให้อำนาจพนักงานสอบสวนเพียงลำพังเพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ดังนั้น การสังคดีของพนักงานสอบสวน ย่อมมีผลต่อการพิจารณาของพนักงานอัยการและกระบวนการพิจารณาคดีของศาล หากการรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก หรือไม่มีวิธีการดำเนินการสอบสวน และกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน ย่อมเกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมได้

ในประเด็นนี้ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร มีความเห็นว่า “ปัญหาสำคัญของวิกฤติการณ์หลักนิติธรรมในสังคมไทยที่เราจะมองข้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเจ้าพนักงานลุแก่อำนาจ ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นวิกฤติการณ์กฎหมายกลับละเมิดกฎหมายเสียเอง เพราะเป็นเรื่องผู้ที่มิอำนาจรัฐอยู่ในมือหรือผู้บังคับใช้ข้าราชการในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย หรือเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทำให้มีโอกาสเสี่ยงต่อการลุแก่อำนาจมาก เพราะหลงผิดคิดไปว่าเมื่อตนมีอำนาจรัฐอยู่ในมือแล้วก็สามารถกระทำทุกสิ่งทุกอย่างได้ตามอำเภอใจโดยไม่เกรงกลัวต่ออาญาของแผ่นดินและไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแต่อย่างใด จึงมักจะล่วงละเมิดกฎหมายเสียเอง อย่างเช่นเรื่องของการอุ้มฆ่า การฆ่าตัดตอน การวิสามัญฆาตกรรมโดยไม่มีเหตุอันจะอ้างได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ยัดเยียดข้อหาเท็จให้ผู้บริสุทธิ์ ซ้อมผู้ต้องหาหรือพยานสร้างหลักฐานเท็จ เป็นต้น เหล่านี้เกิดจากการลุแก่อำนาจของเจ้าพนักงานทั้งสิ้น นับเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายและขัดกับหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรง ผิดทั้งกฎหมายผิดทั้งศีลธรรมและความถูกต้องชอบธรรม

การแก้ไขปัญหานี้ในเบื้องต้น ต้องเรียกความไว้วางใจจากประชาชนกลับมาให้ได้เสียก่อนซึ่งไม่สามารถกระทำได้ในเวลาเพียงชั่วข้ามวัน แต่ต้องอาศัยเวลาที่ยาวนาน โดยเจ้าพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติการ 2 ประการ พร้อมกันไป คือ

ประการแรก เราต้องมุ่งมั่นปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อย่างเด็ดขาดจริงจัง และโดยเฉียบพลัน โดยเจ้าพนักงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมายและศีลธรรมอย่างเคร่งครัด ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและแก้ปัญหาโดยคำนึงถึงประชาชนผู้เดือดร้อนเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ต้องนำตัวเจ้าพนักงานของรัฐที่ลุแก่อำนาจ จงใจฝ่าฝืนตัวบทกฎหมายมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษตามกฎหมายให้ได้โดยเร็ว และไม่มี การเห็นแก่หน้าผู้ใดทั้งสิ้น

สิ่งสำคัญที่สุดในการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหานี้ก็คือ เจ้าพนักงานของรัฐทุกระดับพึงต้องตระหนักอยู่เสมอว่าอำนาจที่ท่านมีอยู่นั้น เป็นอำนาจตามกฎหมายซึ่งมาพร้อมกับหน้าที่และความรับผิดชอบในการรับใช้ประชาชน ท่านต้องปฏิบัติหน้าที่ของท่านให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เพ่งเล็งแต่จะทำผลงานเพื่อเสนอรับความดีความชอบจากผู้บังคับบัญชา หรือกระทำไปเพียงเพื่อความพอใจของตน แม้ว่าอาจจะโชคดี ไม่มีใครสามารถเอาผิดได้ตามกฎหมาย แต่เหนือกฎหมายนั้นยังมี “กฎแห่งกรรม” ซึ่งไม่มีทางรอดพ้นไปจากกฎแห่งกรรมนี้ได้

ในความเห็นของผู้เขียนเอง กฎหมายไม่ใช่ยาครอบจักรวาลที่จะรักษาเยียวยาปัญหาสังคมได้ทุกๆ เรื่อง เพราะกฎหมายไม่มีข้อบังคับใดๆ ที่สามารถบังคับจิตใจของคน แม้ว่าจะตรากฎหมายได้ดีเพียงใด ก็อาจจะบังคับจิตใจคนได้ กฎหมายไม่อาจจะเปลี่ยนพฤติกรรมหรืออุปนิสัยเลวร้ายของบุคคลได้ แม้กระนั้น ก็ดีมาตรากฎหมายก็ยังคงจำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษแต่มาตรการทางกฎหมายอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ เราต้องแก้ที่จิตใจของคน โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะในการอำนวยความสะดวกทางอาญาของพนักงานสอบสวน

ดังนั้น เพื่อให้การอำนวยความสะดวกทางอาญาของพนักงานสอบสวน เป็นไปด้วยความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ควรมีการจัดระบบการทำหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ให้มีประสิทธิภาพโดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ วางแนวทางในการพัฒนาระบบงานและบุคลากรในงานสอบสวนดังนี้

1. มาตรการแก้ไขจิตใจโดยให้มีโครงการฝึกอบรมพัฒนาจิตใจให้มี “hiriโอดตปปะ และมีความเชื่อในกฎแห่งกรรม” เมื่อความเสื่อมโทรมของหลักนิติธรรมในสังคมไทยเป็นเรื่องของความเสื่อมโทรมทางจิตใจ เป็น “กิเลส” ของตัวบุคคล จึงควรมุ่งแก้ไขที่เรื่องของจิตใจเป็นสำคัญว่าจะทำอย่างไรจึงจะทำให้คนมีhiriโอดตปปะ หรือมีความละเอียดต่อการทำชั่วและเกรงกลัวต่อบาปซึ่งจะทำให้เขาไม่กล้าที่จะกระทำการทุจริตประพฤติมิชอบ

2. ปลุกฝังจิตสำนึกสาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันบำเพ็ญประโยชน์ในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากไร้ในสังคมหรือชุมชนของตน ให้รู้จักเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าได้เห็นว่ายังมีคนที่ยากกว่าตนเองอีกมาก เสริมสร้างแนวคิดที่ไม่คิดแต่จะกอบโกยสมบัติหรือแสวงหาอำนาจ ยศศักดิ์หรือตำแหน่งเพื่อตนเองโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวมเพราะความพึงพอใจในสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงการตอบสนองชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น หากใช้ความสุขที่แท้จริงไม่ คุณค่าแห่งชีวิตเรามีมากกว่าสิ่งเหล่านั้นมากมายนัก ความสุขที่แท้จริงนั้นอยู่ที่การให้การเสียสละและอุทิศตนทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม

3. ออกระเบียบหรือวางหลักเกณฑ์ ในการแต่งตั้ง ผู้ที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาและหัวหน้างานสอบสวน ต้องมีประสบการณ์ในงานสอบสวน และเคยผ่านการทำสำนวนการสอบสวนด้วยตนเองเป็นระยะเวลาพอสมควร

4. ควรมีการสอบสวนแบบเป็นชุดพนักงานสอบสวน โดยมีพนักงานสอบสวนที่อาวุโสสูงสุดเป็นหัวหน้า มีการกลั่นกรอง ในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดีหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม

5. ในคดีที่มีอัตราโทษสูง ควรมีหน่วยงานอื่นคือ พนักงานอัยการเข้าร่วมในการกำหนดข้อหา การวางรูปคดี หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการสอบสวนดำเนินการได้ด้วยควมรวดเร็ว ลดขั้นตอน ความล่าช้าของกระบวนการสอบสวน เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาและให้ผู้กระทำผิดได้รับการอำนวยความสะดวกทางกฎหมายอย่างเต็มที่

6. ผู้บังคับบัญชาในระดับสถานีตำรวจ ต้องมีความรู้ความสามารถในระดับเนติบัณฑิต หรือปริญญาโท โดยเฉพาะสาขากฎหมาย และต้องเคยผ่านงานสอบสวน ผู้บังคับบัญชาควรได้รับการฝึกอบรมหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม เป็นประจำทุกปี

7. ผู้บังคับบัญชาในระดับสถานีตำรวจ ควรให้ความสำคัญในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานสอบสวนอย่างตรงไปตรงมา ตามหลักพื้นฐานของกฎหมายและหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงและบีบคั้นให้พนักงานสอบสวน เพื่อความเป็นธรรม

8. พนักงานสอบสวนควรยึดหลักนิติธรรม อุดมการณ์ จรรยาบรรณ และยึดหลักกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง โดยยึดหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคม และพัฒนาพนักงานสอบสวนให้มีคุณธรรม จริยธรรมจรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

บรรณานุกรม เอกสารอ้างอิง

จินดาภิรมย์ราชสภาพดี. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพิจารณาคำพยานหลักฐาน
กรุงเทพมหานคร: พิศาลบรรณนิติ, 2464.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
ตามรัฐธรรมนูญใหม่**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด,
2543.

เมธา วาติเจริญ. **บทบาทของเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา**.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สูตรไพศาล, 2539.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร **หลักนิติธรรม**. จัดพิมพ์โดยสำนักประธานศาลฎีกา.
(กรุงเทพมหานคร : บริษัทชนพิมพ์ 50 จำกัด), 2553.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.สำนักงานอัยการสูงสุด.สืบค้น
เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2557. เข้าถึงได้จาก www.ogad.go.go.th
ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2557. เข้าถึง
ได้จาก life.cpru.ac.th/E%20learning/03%20Humanrights/บทที่%201.htm

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา
ระเบียบกรมตำรวจว่าด้วยการรายงานคดี (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2537

ประเด็นสิทธิมนุษยชนในศาลยุติธรรม

ศิริชัย วัฒนโยธิน*

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เริ่มตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยบัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพมีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจโดยตรง รวมถึงให้สิทธิประชาชนในการโต้แย้งการกระทำใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญฯ ได้รับรองไว้ประเด็นเกี่ยวกับการยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลถือเป็นเรื่องสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทยยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ และในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมีประเด็นปลีกย่อยที่เป็นรายละเอียดอีกจำนวนมาก ซึ่งในส่วนนี้จำเป็นต้องอ้างอิงกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาใช้เป็นแนวทาง

บัดนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว โดยที่กฎหมายแม่บทดังกล่าวมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายประการ สมควรศึกษาประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีผลกระทบถึงการดำรงชีวิตของประชาชน ซึ่งในรายงานฉบับนี้จะชี้ให้เห็นประเด็นสิทธิมนุษยชนในคดีของศาลยุติธรรมว่าในการดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา คู่ความสามารถหยิบยกข้อกฎหมายให้ศาลวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แก่รูปคดีของตนได้ทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยในส่วนของข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มักถูกจำเลยในคดีอาญาหยิบยกขึ้นต่อสู้เพื่อประโยชน์ให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้กระบวนการดำเนินคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐไม่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษประชาชนด้วยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องนั้น การนำประเด็นสิทธิมนุษยชนขึ้นกล่าวอ้างในคดีของศาลยุติธรรมจึงถือว่าเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายของหลักสิทธิมนุษยชนที่เด่นชัดที่สุด โดยมีองค์กรศาลยุติธรรมทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ

* อดีตประธานศาลอุทธรณ์, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่น 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาถึงประเด็นสิทธิมนุษยชนในศาลยุติธรรมจึงมีความจำเป็นสำหรับประชาชนที่ตระหนักรู้ถึงสิทธิเหล่านั้นเพื่อปกป้องสิทธิของตนตามครรลองของกฎหมาย ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายและเคารพต่อสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักนิติธรรม

ความหมายของสิทธิมนุษยชน

“สิทธิมนุษยชน” ได้แก่ สิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกๆ คน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใดหรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอำนาจทางพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นด้วย สิทธิมนุษยชนเป็นคุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่เป็นของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่เกิด โดยไม่ขึ้นกับว่าเป็นคนที่สังกัดชาติใด สิทธิมนุษยชนจึงมีลักษณะคล้ายกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่มุ่งคุ้มครอง “มนุษย์”

โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ความรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้จำแนกแยกแยะว่าเป็นคนไทยหรือต่างด้าว แต่เนื้อหาของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมุ่งหมายคุ้มครองแก่คนสัญชาติไทยเป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้การใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสอดคล้องกันจึงอาจตีความไปในทำนองเดียวกับการคุ้มครอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” กล่าวคือ บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างด้าวย่อมอ้างสิทธิและเสรีภาพเฉพาะส่วนที่มีลักษณะเป็น “สิทธิมนุษยชน” ได้ แต่จะเห็นได้ว่าการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของคนต่างด้าวเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายซึ่งหมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต่างด้าวย่อมถูกจำกัดได้โดยกฎหมายแต่ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายมาจำกัดสิทธิของบุคคลต่างด้าว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่กล่าวอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้ ถึงกระนั้นบุคคลต่างด้าวย่อมสิทธิที่จะกล่าวอ้างได้เฉพาะสิทธิที่เป็น “สิทธิมนุษยชน” เท่านั้น บุคคลต่างด้าวไม่อาจที่จะกล่าวอ้างสิทธิที่มีลักษณะเป็น “สิทธิพลเมือง” ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรม ได้แก่

มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 31 บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้ แต่การลงโทษประหารชีวิตตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 32 บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

มาตรา 33 ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา 34 สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง

การกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว จะกระทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน

มาตรา 237 ในคดีอาญา การจับและคุมขังบุคคลใด จะกระทำได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือผู้นั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้ โดยไม่มีหมายตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยผู้ถูกจับจะต้องได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดแห่งการจับ โดยไม่ชักช้า กับจะต้องได้รับการแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และผู้ถูกจับซึ่งยังถูกควบคุมอยู่ ต้องถูกนำตัวไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อศาลพิจารณาว่ามีเหตุที่จะขังผู้ถูกจับไว้ตามกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

หมายจับหรือหมายขังบุคคลจะออกได้ต่อเมื่อ

(1) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่มีอัตราโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือ

(2) มีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตราย ประการอื่น ด้วย

มาตรา 238 ในคดีอาญา การค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่ง หรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 239 คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว และจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้ การไม่ให้ประกันต้องอาศัยเหตุตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมาย และต้องแจ้งเหตุผลให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบโดยเร็ว

สิทธิที่จะอุทธรณ์คัดค้านการไม่ให้ประกัน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลผู้ถูกควบคุม คุมขัง หรือจำคุก ย่อมมีสิทธิพบและปรึกษาทนายความ เป็นการเฉพาะตัว และมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควร

มาตรา 240 ในกรณีที่มีการคุมขังตัวบุคคลในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นใด ผู้ถูกคุมขังเอง พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง มีสิทธิร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาว่า การคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายเมื่อมีคำร้อง เช่นว่านี้ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เป็นทีพอใจของศาลไม่ได้ว่า การคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที

มาตรา 241 ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟัง การสอบปากคำตนได้

ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการ ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในคดีอาญาที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ย่อมมีสิทธิขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 242 ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่ผู้ถูกควบคุมหรือคุมขังไม่อาจจัดหาทนายความได้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยจัดหาทนายความให้โดยเร็ว ในคดีแพ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากรัฐตามที่ กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 243 บุคคลย่อมมีสิทธิไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา

ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเซ็น หลอกลวง คุกคาม ใช้อำลับังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

มาตรา 244 บุคคลซึ่งเป็นพยานในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 245 บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับความคุ้มครองการปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลใดได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือแก่ร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น บุคคลนั้น หรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 246 บุคคลใดตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่มีความผิด บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 247 บุคคลใดต้องรับโทษอาญาโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดบุคคลนั้น ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพนักงานอัยการ อาจร้องขอให้มีการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และหากปรากฏตามคำพิพากษาของศาลที่รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ว่า บุคคลนั้นมิได้เป็นผู้กระทำความผิด บุคคลนั้นหรือทายาทย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนบรรดาสิทธิที่เสียไปเพราะผลแห่งคำพิพากษานั้นคืน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิมนุษยชนในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศ (ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 กติการะหว่างประเทศนี้มีประเทศลงนาม 72 แห่งและภาคี 165 แห่ง

ICCPR เป็นส่วนหนึ่งของ “ร่างกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ” ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนี้ติดตามตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) (หน่วยงานต่างหากจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council) ซึ่งได้แทนที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติใน พ.ศ. 2549) ซึ่งตั้งขึ้นอย่างถาวร เพื่อพิจารณารายงานตามกำหนดเวลา ที่ส่งเข้ามาโดยรัฐสมาชิกตามข้อตกลงในสนธิสัญญาสมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้นจะคัดเลือกโดยรัฐสมาชิก แต่ไม่ได้

เป็นตัวแทนของรัฐใด ๆ

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540

การหยิบยกหลักสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีของศาลยุติธรรม

เมื่อเดือนสิงหาคม 2559 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้จัดส่งคำถามต่อรัฐบาลไทยครอบคลุมประเด็นต่างๆ ตาม ICCPR รวมไปถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลได้จัดส่งคำตอบให้กับคณะกรรมการไปเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2559 โดยมีคำถามที่เกี่ยวกับระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ดังนี้

คำถามของคณะกรรมการ : ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กติกา ICCPR ในระบบกฎหมายภายในหรือไม่ ศาลได้นำข้อบทของกติการะหว่างประเทศนี้มาใช้ในการตีความกฎหมายภายในประเทศหรือไม่ รวมทั้งมีมาตรการส่งเสริมให้เกิดความตระหนักรู้ในกติกา ICCPR ท่ามกลางผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และ ทนายความหรือไม่ อย่างไร

คำตอบของรัฐบาล : รัฐบาลระบุว่ากติกา ICCPR ได้รับการรองรับในกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทย ตั้งแต่มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ทั้งยังคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี สิ่งเหล่านี้ยังคงอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะประกาศใช้

รัฐบาลระบุว่าแม้จะไม่ได้เป็นประเพณีในทางปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมในไทยที่จะบังคับใช้กติการะหว่างประเทศต่างๆ โดยตรงก่อนขึ้นศาล แต่โดยพื้นฐาน หลักการทางสิทธิมนุษยชนใน ICCPR ได้รับการสนับสนุนและพิจารณาโดยศาล โดยได้ยกตัวอย่างสองกรณี ได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4/2556 ที่อ้างอิงถึงข้อ 14 (3) ใน ICCPR มาใช้ตีความพระราชบัญญัติความร่วมมือในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 41 กรณีอนุญาตให้ส่งประเด็นไปสืบพยานโจทก์ที่ศาลในต่างประเทศได้ โดยศาลเห็นว่ามาตรานี้ขัดแย้งต่อหลักการต้องพิจารณาคดีต่อหน้าจำเลย และทำให้จำเลยไม่มีโอกาสต่อสู้คดีหรือ

ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยผู้ที่ตนเลือก หรือตรวจสอบพยานหลักฐาน ที่กล่าวหาตน และในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12/2555 กรณีพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ซึ่งศาลได้มีการอ้างอิงถึงหลักการที่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามข้อ 14 (2) ของ ICCPR

สำหรับการดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมมีหลักสำคัญว่าต้องเปิดโอกาสให้จำเลยต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ จำเลยสามารถหยิบยกข้อกฎหมายให้ศาลวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แก่รูปคดีของตนได้ โดยในส่วนของข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมักถูกจำเลยในคดีอาญาหยิบยกขึ้นเสมอว่าในการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะในข้อที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7332/2544

กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้สำหรับจัดระเบียบสังคมให้ผู้คนในสังคมได้อยู่ร่วมกันด้วยความปึกติสุข เมื่อจำเลยกระทำผิดก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมแล้ว จำเลยจึงต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในความผิดเรื่องนั้นๆ จำเลยกระทำผิดในคดีอาญาเป็นการกระทำความผิดกรรมกัน การที่ศาลล่างทั้งสองให้บทโทษจำเลยในคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอาญาอีกคดีหนึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่โจทก์ขอมาท้ายฟ้อง เป็นการใช้ดุลพินิจชอบ ไม่ได้ขัดต่อสิทธิมนุษยชนใดๆ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 466/2541

สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้อย่างชัดแจ้งโดยเฉพาะในมาตรา 31 วรรคหนึ่งที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายและวรรคสามว่า การจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคล หรือกระทำการใดอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญนี้ตั้งนั้น การปฏิบัติตามมาตรา 240 ตลอดจนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลตรวจสอบว่ามีการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพื่อกู้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกคุมขังเป็นสำคัญเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ถือว่ามิมูลที่ศาลจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 240 ผู้เสียหายมอบอำนาจให้ บ. ไปแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนว่าระหว่างวันที่ 2 ตุลาคม 2540 ถึงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2540 ส. กับพวก คือ พ. ร. และ น. ได้ร่วมกันบุกรุกในเวลากลางคืน ทำให้เสียหายและลักทรัพย์ แต่เจ้าพนักงานตำรวจทำการจับ อ. ตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 และควบคุมตัว อ. ตลอดมาจนถึงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2540 จึงขอฝากขังครั้งที่ 1 ศาลชั้นต้นอนุญาต ต่อมาวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540 ผู้ร้อง ซึ่งเป็นทนายความของ อ. ยื่นคำร้องอ้างว่าการจับและคุมขังระหว่างสอบสวนดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการออกหมายจับ อ. และปรากฏตามข้อมูลเบื้องต้นเพียงว่าผู้ถูกร้องทุกชั้กล่าวหาว่ากระทำความผิดมีเพียง 4 คน ไม่ปรากฏชัดว่ามีเหตุตามสมควรว่าควรนำตัว อ. มาสอบสวนดำเนินคดีด้วยแต่อย่างไรหรือไม่ ไม่ปรากฏว่า อ. ตกเป็นผู้ต้องหาซึ่งถูกสงสัยโดยมีเหตุอันสมควรที่จะออกหมายจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 (2) ไม่ปรากฏว่าการจับ อ. เป็นการจับเพราะกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือพบ อ. กำลังพยายามกระทำความผิดหรือพบ อ. โดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า อ. จะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมือ อาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถใช้ในการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า อ. ได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจจะจับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78 (1) (2) และ (3) ทั้งผู้เสียหายก็ไม่ได้ร้องทุกข์ว่า อ. ร่วมกับ ส. กระทำความผิด พฤติการณ์ดังกล่าวจึงมีข้อสงสัยตามสมควรว่าเจ้าพนักงานตำรวจจับและควบคุม อ. โดยถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ ทั้งหากการจับ อ. ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจที่จะควบคุม อ. ต่อเนื่องจากการจับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายขังในระหว่างสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ได้ ซึ่งหากศาลสั่งให้ผู้คุมขังหรือผู้ก่อให้เกิด

การคุมขังนำตัว อ. มาเพื่อให้บุคคลดังกล่าวแสดงข้อมูลหรือพยานหลักฐาน จะทำให้ปรากฏแน่ชัดว่ามีการจับหรือคุมขังโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และศาลก็สามารถพิจารณาถึงเหตุในการจับและคุมขังตลอดจนพฤติการณ์และขั้นตอนในการคุมขังให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้อย่างสมบูรณ์สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวแล้ว ดังนี้ ถือได้ว่า คำร้องของผู้ร้องมีมูลที่ศาลจะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 240

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10060/2558

ก่อนเกิดเหตุเจ้าพนักงานตำรวจสืบทราบว่าจำเลยที่ 1 มีพฤติการณ์ลักลอบจำหน่ายเมทแอมเฟตามีนในท้องที่ โดยจำเลยที่ 1 ใช้รถยนต์ยี่ห้อฮอนด้าสีขาของสถานีอนามัยมีตราของกระทรวงสาธารณสุขเป็นยานพาหนะประจำ ในคืนเกิดเหตุช่วงเวลาประมาณ 3 ถึง 4 นาฬิกา มีผู้แจ้งเบาะแสโดยส่งข้อความไปที่โทรศัพท์เคลื่อนที่ของดาบตำรวจ ส. รวม 6 ครั้ง 6 ข้อความ ว่ามีคนส่งยาบ้าที่ฟิรส์ตอร์ต ห้องที่ 14 ให้รีบไปเร็วๆ ก่อนเขาหนี เป็นรายใหญ่ ถ้าไม่ไปฉันทจะไม่ส่งข่าวอีก เมื่อดาบตำรวจ ส. ไปที่ฟิรส์ตอร์ตพบรถดังกล่าวจอดอยู่ที่ห้องที่ 15 จำได้ว่าเป็นรถที่จำเลยที่ 1 ใช้อยู่ สอบถามพนักงานฟิรส์ตอร์ตแจ้งว่าเจ้าของรถมากับผู้หญิงพักอยู่ห้องที่ 14 ดาบตำรวจ ส. จึงเชื่อในเบาะแสที่แจ้งมา ดาบตำรวจ ส. กับพวกให้พนักงานฟิรส์ตอร์ตเคาะประตูห้องที่ 14 ว่าขอเช็กมิเตอร์ ปรากฏว่าคนในห้องเปิดประตูออกมา ขณะนั้นไฟในห้องยังเปิดอยู่ เมื่อดาบตำรวจ ส. แจ้งว่าเป็นเจ้าพนักงานตำรวจ คนในห้องดันประตูกลับคืนและปิดไฟ เป็นพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามิสิ่งของที่มีไว้เป็นความผิดตามที่ได้รับแจ้ง ทั้งที่เกิดเหตุเป็นฟิรส์ตอร์ตซึ่งจำเลยทั้งสองไปพักชั่วคราว จำเลยทั้งสองจะออกไปจากฟิรส์ตอร์ตเมื่อใดก็ได้ หากเน้นเข้าไปกว่าจะเอาหมายค้นมาทำการตรวจค้นในวันรุ่งขึ้น จำเลยทั้งสองจะออกจากห้องพักเสียก่อนพร้อมเมทแอมเฟตามีนของกลาง เป็นเหตุให้พยานหลักฐานสำคัญสูญหาย ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่งทำให้เจ้าพนักงานเข้าไปค้นในห้องพักโดยไม่จำเป็นต้องมีหมายค้นตาม ป.วิ.อ. มาตรา 92 (4) และ มาตรา 96 (2) และเมื่อเจ้าพนักงานพบอุปกรณ์การเสพและเมทแอมเฟตามีน 11 เม็ดในห้องพักดังกล่าว กับพบเมทแอมเฟตามีน 600 เม็ด ในรถยนต์ จึงเป็นความผิดซึ่งหน้า

ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจสามารถจับจำเลยทั้งสองได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตาม ป.วิ.อ. มาตรา 78 (1), 80 หลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจได้ทำรายงานการตรวจค้นและผลการตรวจค้นไว้ในบันทึกการจับกุมเสนอผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การตรวจค้นและจับกุมในกรณีนี้จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1035/2536

คำว่า “เจ้าบ้าน” ตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92(5) หมายความว่าผู้เป็นหัวหน้าของบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในบ้านหลังนั้น และรวมถึงตลอดถึงคู่สมรสของผู้เป็นหัวหน้าเท่านั้นเพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้รับผิดชอบในการครอบครองบ้านและปกครองผู้อยู่อาศัยในบ้านหลังนั้น หากได้รวมถึงผู้อยู่ในบ้านทุกคนไม่ ตามทะเบียนบ้านหลังเกิดเหตุมี บ. บิดาจำเลยเป็นหัวหน้ามีชื่อจำเลยอยู่ในฐานะเป็นบุตร จำเลยจึงมีได้อยู่ในฐานะเป็นเจ้าบ้านตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92(5) การที่ผู้เสียหายกับพวกเข้าไปจับกุมจำเลยในบ้านดังกล่าวตามหมายจับแต่ไม่มีหมายค้น ทั้งผู้เสียหายกับพวกมิใช่เจ้าพนักงานตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่จะทำการค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น จึงเป็นการจับกุมโดยไม่ชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 81 และเป็นการจับกุมโดยไม่มีอำนาจ จำเลยจึงชอบที่จะป้องกันสิทธิของตนให้พ้นจากภัยอันตรายอันเกิดจากการจับกุมโดยไม่ชอบเช่นนั้นได้ หากจำเลยจะชกต่อยผู้เสียหายจริงก็เป็นการกระทำเพื่อป้องกันสิทธิของตนพอสมควรแก่เหตุ และไม่มี ความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่และทำร้ายร่างกาย

ทั้งนี้ การหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในคดีอาญาโดยส่วนมาก ผู้หยิบยกมักมีจุดประสงค์ให้ศาลเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐในกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่ขั้นจับกุม สอบสวนและฟ้องคดีเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะได้พิจารณาว่าการสอบสวนกระทำโดยไม่ชอบ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง หรือพยานหลักฐานต่างๆ ที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังไม่ได้ตามกฎหมายหรือไม่มีน้ำหนักควรรับฟัง เพื่อให้ศาลพิพากษายกฟ้อง อันถือเป็นสภาพบังคับอย่างหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามเคยปรากฏว่ามีการหยิบยกเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีแพ่งด้วย เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6231/2559

เมื่อศาลแรงงานกลางได้พิจารณาพยานหลักฐานทุกฝ่ายและวินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งของจำเลยทั้งสามที่กำหนดให้พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินต้องมีค่า Body Mass Index และค่าวัดรอบเอวไม่เกินค่าที่กำหนดไว้ กำหนดระยะเวลาให้พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินที่มีค่าเกินกำหนดปรับปรุงบุคลิกภาพ และมาตรการที่มอบหมายให้พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินที่ไม่สามารถปรับปรุงบุคลิกภาพได้ตามเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดปฏิบัติงานบินในเส้นทางในประเทศหรือเส้นทางที่ไปและกลับภายในวันเดียวกัน หรือปฏิบัติงานภาคพื้นดินจนกว่าจะมีค่า Body Mass Index และค่าวัดรอบเอวตามเกณฑ์ที่กำหนด เป็นคำสั่งที่ชอบด้วย ป.พ.พ. บรรพ 3 ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน ไม่เป็นการผิดสัญญาจ้างแรงงาน คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการประกาศปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และมาตรการบางส่วนที่จำเลยเคยใช้บังคับแก่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน ไม่ขัดต่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และมาตรการที่กำหนดก็มีได้เป็นโทษแก่โจทก์แต่ละคนเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์เดิมหากโจทก์แต่ละคนสามารถปรับปรุงบุคลิกภาพได้ตามเกณฑ์ ทั้งยังเป็นสิทธิในการบริหารจัดการที่จำเลยในฐานะนายจ้างมีอำนาจกระทำได้ตามสัญญาจ้างแรงงานและข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน คำสั่งดังกล่าวแม้จะใช้บังคับเฉพาะแก่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินแต่ก็ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกคน มิใช่ใช้บังคับแก่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินเฉพาะบุคคลหรือเป็นรายๆ ไป จึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมีได้ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่น แม้คำพิพากษาของศาลแรงงานกลางจะได้กล่าวโดยตรงว่าคำสั่งของจำเลยทั้งสามเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของโจทก์ทั้งหมดหรือไม่ แต่ถือได้ว่าศาลแรงงานกลางได้วินิจฉัยโดยรวมแล้วว่าจำเลยที่ 1 กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของโจทก์ทั้งหมดนั่นเอง คำพิพากษาของศาลแรงงานกลางจึงกล่าวหรือแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุปและแสดงคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยนั้นโดยชอบด้วย พ.ร.บ. จัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 51 วรรคหนึ่ง แล้ว

ในคดีอาญาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกควบคุมหรือขังไว้หลายประการ ซึ่งอาจถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ

(1) แจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรก

(2) พบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว

(3) ให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน

(4) ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควร

(5) ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย

เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องแล้ว จำเลยมีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) ได้รับการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

(2) แต่งทนายความแตกต่างในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณาในศาลชั้นต้นตลอดจนชั้นศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

(3) ปรึกษาทนายความหรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัว

(4) ตรวจสอบสิ่งที่ยื่นเป็นพยานหลักฐาน และคัดสำเนาหรือถ่ายรูปสิ่งนั้นๆ

(5) ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอรับสำเนาที่รับรองว่าถูกต้องโดยเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมนั้น

(6) ตรวจสอบหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบคำให้การของตน

อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มักถูกหยิบยกมาวินิจฉัยเป็นคุณแก่จำเลยในคดีอาญาคือหลักกฎหมายพยานหลักฐาน ซึ่งปรากฏหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ว่า พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคลซึ่งน่าจะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์ให้อ้างเป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องเป็นพยานชนิดที่มีได้เกิดขึ้นจากการจงใจมีคำมั่นสัญญา ชูเท็จ หลอกลวงหรือโดยมิชอบประการอื่น และให้สืบตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นอันว่าด้วยการสืบพยาน และมาตรา 227/1 บัญญัติว่า มาตรา 226/1 ในกรณีที่มีความปรากฏแก่ศาลว่า พยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นโดยชอบแต่ได้มาเนื่องจากการกระทำโดยมิชอบหรือเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยอาศัยข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือได้มาโดยมิชอบ ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานนั้น เว้นแต่การรับฟังพยานหลักฐานนั้นจะเป็น

ประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกมากกว่าผลเสียอันเกิดจากผลกระทบต่อมาตรฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาหรือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน จึงมีหลักสำคัญในกฎหมายพยานว่า พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น ไม่สามารถนำมารับฟังเพื่อลงโทษจำเลยได้ ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินคดีอาญาใดที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบ พยานหลักฐานที่เกิดจากการกระทำโดยมิชอบย่อมไม่อาจนำมารับฟังลงโทษจำเลยในคดีอาญา ดังตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9600/2554

ผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายว่าจ้างจำเลยให้บันทึกเพลงของผู้เสียหายลงแผ่นซีดีและวีซีดีคาราโอเกะอันเป็นการก่อให้เกิดจำเลยทำซ้ำซึ่งงานดนตรีกรรม สิ่งบันทึกเสียง และสื่อบันทึกข้อมูลอันมีลิขสิทธิ์ของผู้เสียหายซึ่งเป็นความผิดตามที่โจทก์ฟ้อง จำเลยมิได้กระทำความผิดโดยทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์ของผู้เสียหายตามที่โจทก์ฟ้องอยู่ก่อนแล้วและนำแผ่นซีดีและวีซีดีคาราโอเกะที่ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้เสียหายนั้นออกขายแก่ ร. ผู้ล่อซื้ออันจะถือเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้เสียหายตาม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 มาตรา 31 (1) เมื่อ ร. ผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายเป็นผู้ก่อให้เกิดจำเลยกระทำการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้เสียหายตาม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 27 (1) และ 28 (1) เพื่อให้เจ้าพนักงานจับจำเลยมาดำเนินคดีนี้ ผู้เสียหายจึงมิใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัยที่มีอำนาจร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีแก่จำเลยในความผิดดังกล่าวได้ แผ่นซีดีและวีซีดีคาราโอเกะ ที่ ร. ว่าจ้างจำเลยให้ทำขึ้นและวิดีโอที่บันทึกภาพเหตุการณ์การบันทึกเพลงลงแผ่นซีดีของจำเลยที่ ร. แอบถ่ายไว้เป็นพยานหลักฐานที่เกิดขึ้นโดยมิชอบและเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาเนื่องจากการกระทำโดยมิชอบต้องห้ามมิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยตามที่โจทก์ฟ้อง

นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้คือ เป็นการวางหลักว่า พยานหลักฐานที่เกิดขึ้นโดยชอบแต่ได้มาเนื่องจากการกระทำโดยมิชอบ หรือเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยอาศัยข้อมูลที่เกิดขึ้นหรือได้มาโดยมิชอบ ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานนั้น เป็นหลักผลไม้พิษ (fruit of the poisonous tree) ซึ่งมีข้อยกเว้นให้รับฟังได้ถ้าพยานหลักฐานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมากกว่าผลเสียอันเกิดจากผลกระทบต่อมาตรฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาหรือสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9600/2554

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2803/2554

การใช้สายลับล่อซื้อเมทแอมเฟตามีนเป็นเพียงการกระทำเท่าที่จำเป็นและสมควรในการแสวงหาพยานหลักฐานในการกระทำความผิดของจำเลยทั้งสามตามอำนาจใน ป.วิ.อ. มาตรา 2 (10) ชอบที่เจ้าพนักงานตำรวจจะกระทำได้เพื่อให้ได้โอกาสจับกุมจำเลยทั้งสามพร้อมด้วยพยานหลักฐาน อันเป็นเพียงวิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยทั้งสาม ไม่เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานโดยมิชอบ จึงไม่ต้องห้ามมิให้รับฟังพยานหลักฐานของโจทก์ที่เกิดจากการใช้สายลับล่อซื้อเมทแอมเฟตามีน

บทสรุป

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้นเป็นสิทธิเสรีภาพซึ่งถือว่ามนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาตนเอง เป็นคุณค่าสูงสุดที่องค์กรต่างๆ ของรัฐทุกองค์กรจะต้องเคารพและให้การคุ้มครองในฐานะที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรงแก่องค์กรเหล่านั้น

สิทธิมนุษยชนมีบทบาทสำคัญทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน โดยในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งสมาชิกาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 สนธิสัญญานี้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม ส่วนกฎหมายภายในนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังมีบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยเป็นแนวคิดเบื้องหลังมาตรการในการควบคุมกำกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีอาญาแก่ประชาชนทุกขั้นตอน ผลของการฝ่าฝืนบทบัญญัติเช่นนี้ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญากลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลถึงอำนาจฟ้องของโจทก์ หรือการรับฟังพยานหลักฐานของศาล อันเป็นสภาพบังคับประการหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายภายใน และศาลยุติธรรมเป็นองค์กรหลักในการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

จรัญ โฆษณานันท์, 2545, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, มหาวิทยาลัยรามคาแหง
 อุดม รัฐอมฤต, นพนิธิ สุริยะ, และบรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, การอ้างศักดิ์ศรี
 ความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มูลนิธิคอนราด
 อาเดนาวร์ <https://th.wikipedia.org/wiki>

หลักนิติธรรมกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สรเสรีญ อัจจุตมานัส*

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงหลักนิติธรรมในทางสากล เป็นที่เข้าใจทั่วไปว่ามาจากคำว่า The Rule of Law อันเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการสำคัญของระบบกฎหมายในประเทศอังกฤษของศาสตราจารย์ทางกฎหมายนาม A.V.Dicey ซึ่งอธิบายถึงระบบกฎหมายในการปกครองประเทศอังกฤษโดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า บุคคลทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน และจะถูกลงโทษหรือได้รับความเดือดร้อนต่อเมื่อได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้ง รวมทั้งการได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานมาจากคำวินิจฉัยของศาลและกฎหมายธรรมดาเท่านั้น อันอาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “หลักพื้นฐานของกฎหมาย” ที่เป็นความหมายของหลัก “นิติธรรม” ของไทยที่ปรากฏตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสภา ในขณะที่บรรดาปราชญ์ทางกฎหมายของไทยได้ให้ความหมายของ “The Rule of Law” ไว้ต่างกันถึง 10 นัย ซึ่งแต่ละนัยล้วนมุ่งให้ความหมายไปในทางที่ว่า คือ หลักความยุติธรรมของกฎหมาย หลักของกฎหมาย กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือหลักการปกครอง โดยกฎหมาย ซึ่งล้วนแล้วหมายถึงหลักแห่งความเป็นธรรมของกฎหมายที่อยู่นอกเหนือตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามแนวคิดในทางกฎหมายธรรมชาติที่เสมือนเป็นกฎเกณฑ์ที่ลอยอยู่ในอากาศ แต่ฝังตรึงในจิตได้สำนึกของมนุษย์ทุกคนและอยู่เหนือกว่ากฎหมายของบ้านเมือง อันเป็นการยืนยันให้เห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมของปราชญ์ทางกฎหมายของไทยดังกล่าวมิได้ยึดหรือเคร่งครัดกับหลักนิติธรรมของ Dicey นอกจากนั้นนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์โลกหลายท่านยังมีความเห็นว่า หลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมายมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับหลักนิติธรรมในความหมายเดียวกันของ the rule of law ดังนั้น ด้วยอิทธิพลในทางตำรากฎหมายของบรรดา

* ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้เข้าร่วมการอบรมหลักสูตร “นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 6 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

นักปราชญ์และปรมาจารย์ทางกฎหมายดังกล่าว จึงส่งให้หลักนิติธรรมในบริบทของนักกฎหมายไทยมีความหมายกว้างขวางกว่าหลักนิติธรรมตามแบบของ Dicey

แต่ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมในความหมายใดก็ตาม ล้วนยึดถือหลักการสำคัญตรงกันประการหนึ่งคือ หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งมีรากฐานมาจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) โดย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นี้ เป็นสิ่งที่มิหรือบังเกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดมาของมนุษย์แต่ละคน และติดตัวมนุษย์ทุกคนตลอดไปโดยไม่มีผู้ใดอาจพรากไปแม้แต่ความตาย แต่แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันอันเป็นแนวคิดในทางศาสนาและปรัชญา ส่วนในแนวคิดทางกฎหมายนั้นเป็นแนวคิดค่อนข้างใหม่สำหรับนักกฎหมายทั่วไป โดยเริ่มเกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สำหรับประเทศไทยนั้น คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เริ่มปรากฏขึ้นในบทกฎหมายของไทยครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังไม่มีที่แพร่หลายในวงการกฎหมายไทยเท่าใดประกอบกับในตำรากฎหมายทั้งของต่างประเทศและของไทยได้พยายามอย่างมากที่จะให้ความหมายคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีนิยามใดที่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป จึงทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเรื่องที่เข้าใจยาก จึงมีคนสนใจและเข้าใจไม่มากนัก

แต่โดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์ที่แตกต่างจากสัตว์ด้วยอำนาจแห่งจิตวิญญาณความเป็นมนุษย์ของเขาเอง และสามารถกำหนดชีวิตความเป็นอยู่ของตนได้ด้วยความเป็นมนุษย์ของตัวเอง โดยผู้อื่นใดก็มีอำนาจกำหนดหรือบังคับให้เป็นประการอื่นใดได้ และโดยที่ความเป็นมนุษย์นี้เป็นสิ่งที่ธรรมชาติให้มากับมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิด เพื่อให้มนุษย์สามารถปรับปรุงชีวิตให้ดีขึ้นโดยวิธีการพัฒนาขีดความสามารถของตนเองไปสู่เป้าหมายของชีวิตที่กำหนดไว้ได้ รวมทั้งเป็นสิ่งที่ติดอยู่กับตัวของมนุษย์แต่ละคนที่มีอาจพรากได้ อันเป็นคุณค่าเป็นสาระสำคัญในตัวของมนุษย์ทุกคน และการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเพศ วัย ผิวสี สัญชาติ หรือศาสนา รวมทั้งไม่คำนึงถึงสติปัญญาของตัวมนุษย์ ผู้นั่นเอง ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่มีความสูงส่งสำหรับมนุษย์ทุกคน จึงต้องได้รับการคุ้มครองมิให้ผู้ใดล่วงละเมิดและผู้ที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้คือ รัฐและด้วยกฎหมายที่มีความสูงส่งที่สุดใน

การปกครองประเทศ

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรมในความหมายที่เป็นสากลและเป็นทางการในประเทศไทยนั้น มีรากศัพท์มาจากคำว่า “The Rule of Law” ที่เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองประเทศของศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษที่ชื่อ Albert Venn Dicey (ค.ศ. 1835 - 1922) โดย Dicey ได้ศึกษาวิเคราะห์ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษและเห็นว่าเป็นการปกครองประเทศแบบอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ซึ่งมีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางระบบการเมืองของอังกฤษ เนื่องจากรัฐสภาของอังกฤษเป็นที่รวมของกษัตริย์สภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎรไว้ในองค์กรทางการเมืองเดียวกัน มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้ นอกจากนี้กฎหมายของอังกฤษก็ไม่ยอมให้บุคคลใดมีสิทธิยกเลิกหรือไม่บังคับใช้กฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น¹ แต่โดยที่ระบบกฎหมายของอังกฤษเป็นระบบ Common Law หรือระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นระบบกฎหมายที่มนุษย์ในสังคมสร้างกฎเกณฑ์ของตนเองขึ้นมาจากบรรดาสิ่งที่ถือปฏิบัติเป็นธรรมดาทั่วไป โดยอาศัยการเรียนรู้จากธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นธรรมชาติรอบตัว หรือธรรมชาติภายในตัวเป็นหลักในการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อถือปฏิบัติระหว่างกัน และเมื่อการใช้กฎเกณฑ์เหล่านี้มีระยะเวลาขึ้น มีความแพร่หลายและมีความเชื่อในการนำมาใช้มากขึ้นก็กลายสภาพมาเป็นขนบ ธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ปทัสถาน และสิ่งอื่นๆ ซึ่งอาจเรียกรวมๆ กันว่าจารีต (Custom) ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยผู้คนที่อาศัยร่วมกันในที่ทั้งหลายทั่วโลก อันอาจจะเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) อันเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นในภายหลัง² คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือ Common Law System ที่ใช้ในกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง

¹ A.V.Dicey, 1959, “An Introduction to the study of the law of Constitution”, 10th ed, The MC Milan Press Ltd, London, P 30 - 40 อ้างไว้ใน ชาญชัย แสงศักดิ์, “หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, เล่ม 55, หน้า 16.

² เจษฎ์ โทณะวณิก, “หลักนิติธรรม : ชื่อนั้นสำคัญไฉน”, เอกสารวิชาการ หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 3 - 4.

ของกฎหมายธรรมชาติ³ ที่เสมือนกฎที่ลอยอยู่ในอากาศและฝังอยู่ในจิตใต้สำนึกของมนุษย์ทุกคน และศาลหรืออำนาจตุลาการของอังกฤษเป็นผู้สร้างหลักกฎหมายไว้ในคำพิพากษาตามหลักกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายจารีตประเพณีดังกล่าว ซึ่งรัฐสภาหรืออำนาจนิติบัญญัติก็นำหลักกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลไปพิจารณาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ฝ่ายบริหารหรืออำนาจบริหารนำไปใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น จากระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษดังกล่าว Dicey จึงได้สร้างหลักการสำคัญที่เรียกว่า The Rule of Law ขึ้นซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะของรัฐธรรมนูญของอังกฤษอันประกอบด้วย 3 หลักการย่อยที่แยกออกจากกันแต่มีความหมายเกี่ยวพันกันดังนี้

1. ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติของแผ่นดิน
2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงื่อนไขใดๆ ทุกๆ คนล้วนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน
3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดามีไม่เกิดขึ้นจากคำรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดขั้นพื้นฐานของหลักนิติธรรมดังกล่าว ถูกพัฒนาให้เกิดระบบกฎหมายแบบ Common Law ที่เป็นระบบกฎหมายเดี่ยวและระบบศาลเดี่ยว⁴

³ กฎหมายธรรมชาติ คือ ความคิดความเชื่อของนักปราชญ์ที่ว่า เป็นสิ่งที่ยังคงเป็นอยู่อย่างเดิม ไม่เปลี่ยนแปลงและเป็นจริงอยู่ในทุกชาติทุกวัฒนธรรม กล่าวคือ มนุษย์เชื่อว่านอกจากกฎเกณฑ์ความประพฤติที่มีอยู่แล้ว มนุษย์ยังเรียกร้องแสวงหาสิ่งหนึ่ง ที่เรียกว่า ความยุติธรรมในฐานะที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอย่างยิ่ง และอยู่เหนือกว่ากฎหมายบ้านเมืองที่เป็นอยู่ โดยแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาตินี้ เริ่มตั้งแต่สมัยกรีกเมื่อสองพันปีเศษมาแล้ว โดยชาวกรีกถือว่าจักรวาลมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน กฎเกณฑ์ของมนุษย์ในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ในจักรวาล กฎเกณฑ์จักรวาลนี้เป็นระบบระเบียบ (cosmos) เมื่อจักรวาลมีระเบียบ สังคมมนุษย์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจักรวาลย่อมมีกฎเกณฑ์ที่เป็นระเบียบเช่นกัน และสำนักกฎหมายธรรมชาติ หรือธรรมเนียมเห็นว่า กฎเกณฑ์ต่างๆ มีระเบียบโดยธรรมชาติของมันเองไม่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของบุคคล มนุษย์เป็นเพียงแต่ใช้สติปัญญาค้นพบได้เท่านั้น (สมยศ เชื้อไทย, 2556, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 16, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, หน้า 73 – 74.

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, หลักนิติธรรม ในฐานะ “เกณฑ์” ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, มกราคม - เมษายน, เล่มที่ 55, หน้า 89.

อันแสดงให้เห็นว่าหลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law ของ Dicey นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักความเป็นธรรมของกฎหมาย ตามแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ธรรมชาติอันเป็นรากฐานของระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษนั่นเอง

2. หลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทย

โดยที่ The Rule of Law นั้นมิได้เป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครอง ประเทศที่ Dicey สร้างขึ้นเองแต่อย่างใด แต่เป็นเพียงผลสรุปของการศึกษา วิเคราะห์จากสิ่งที่มีอยู่แล้วในระบบการเมือง การปกครองของอังกฤษออกมา เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายการปกครองในประเทศอังกฤษ 3 ประการ โดยเรียกรวมว่า The Rule of Law ปรากฏในตำราทางนิติศาสตร์ของท่านชื่อ “Law of the Constitution 1855” ซึ่งต่อมาได้มีการอ้างถึงคำดังกล่าวอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ โดยมีการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป และได้มีการใช้คำดังกล่าวในประเทศไทยเช่นเดียวกัน โดยในระยะแรก มีการถอดความหมายของคำดังกล่าวเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น หลักธรรม หลักความ ศักดิ์สิทธิ์แห่งกฎหมาย นิติธรรมวินัย หลักกฎหมาย หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติสดมภ์ หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หรือการปกครองโดยกฎหมาย แต่ต่อมาได้มีการแปลคำดังกล่าวว่า “หลักนิติธรรม” จนเป็นที่นิยม โดยมีการอ้างถึงกันในประเทศไทยอย่างกว้างขวางในวรรณกรรมทางนิติศาสตร์ แต่เป็นการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป และมีการนำเอาคำว่า “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญและร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการให้ความหมาย และกำหนดองค์ประกอบของ “หลักนิติธรรม” ที่แตกต่างไปจาก The Rule of Law ตามแบบฉบับของ Dicey จนเกิดความเข้าใจไม่ตรงกันว่า “หลักนิติธรรม” มีความหมายเช่นเดียวกันกับ “หลักนิติรัฐ” หรือไม่ คำทั้งสองแตกต่าง หรือทับซ้อนกันอย่างไร⁵

จากการแปลความหมายของ The Rule of Law เป็นภาษาไทยว่า “หลักนิติธรรม” และมีการนำไปอ้างในวรรณกรรมทางนิติศาสตร์โดยให้ความหมายที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้นนั้น มีประเด็นพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, หน้า 14.

2.1 จากการที่ปรมาจารย์ทางกฎหมายของไทยได้ให้ความหมายของ The Rule of Law เป็นภาษาไทยแตกต่างกันถึง 10 ความหมาย โดยส่วนใหญ่จะแปลความหมายรากศัพท์คำว่า “Rule” ไปในความหมายว่า “หลัก หลักธรรม ธรรม หรือยุติธรรม” คงมีบางท่านที่แปลความหมาย “Rule” ว่า “การปกครอง” ซึ่งจะมีความหมายสอดคล้องกับหลักนิติรัฐนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า The Rule of Law ในความเห็นของปรมาจารย์ทางกฎหมายไทยทั้งหลายมิได้ยึดติดกับหลักการ 3 ประการของ Dicey อย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากความหมายในภาษาไทยที่แต่ละท่านบัญญัติขึ้นแล้ว กลับมุ่งให้ความหมายไปในทางว่า The Rule of Law คือ หลักแห่งความเป็นธรรมของกฎหมาย หรือหลักแห่งความยุติธรรมของกฎหมายที่อยู่นอกเหนือจากตัวบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมตามกฎหมายธรรมชาติในฐานะที่เป็นสิ่งพึงปรารถนาอย่างยิ่งและอยู่สูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองที่บังคับใช้อยู่ ดังนี้แล้วเมื่อบรรดาปรมาจารย์ทางกฎหมายทั้งหลายมีแนวความคิดเกี่ยวกับ The Rule of Law แตกต่างและกว้างขวางไปในทางกฎหมายธรรมชาติดีกว่าแนวความคิดของ Dicey ผู้เป็นต้นแบบแล้วหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทยภายใต้การอบรมสั่งสอนหรือ ชี้นำของปรมาจารย์ทางกฎหมายทั้งหลายเหล่านี้ย่อมแตกต่างกว้างขวางกว่า The Rule of Law ของ Dicey เป็นปกติธรรมดา

2.2 หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ⁶ มีความเหมือนกันและแตกต่างกันในประเทศไทย มีการใช้คำหรือหลักทั้งสองนี้ปะปนกันบนพื้นฐานจากศัพท์

[6] การ์เร เดอ มาลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส อธิบายว่านิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำใดๆ ของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเอาไว้อีกส่วนหนึ่ง ได้บัญญัติล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในแก่น “นิติรัฐ” จึงหมายถึง “รัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายมิใช่มนุษย์” (“Government of Law, not of men”) เพราะแม้แต่องค์กรผู้ตรากฎหมายและใช้บังคับกฎหมายก็ต้องผูกพันอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้นด้วย ซึ่งศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายว่า “หลักนิติรัฐ” ที่ได้รับการพัฒนามาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 ถูกรวบรวมไว้ทั้งหมดโดย Theodor Maunz นักกฎหมายมหาชนชาวเยอรมัน เห็นว่า “หลักนิติรัฐ” มีหลักอันเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
 - (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
 - (3) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง
 - (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
 - (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
 - (6) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีความผิด”
 - (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- (ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, หน้า 21 – 23.)

ภาษาอังกฤษ The Rule of Law โดยแปลความว่าการปกครองโดยกฎหมาย ในขณะที่หลักนิติรัฐนั้นมีการศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Legal State ซึ่งแปลว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย นอกจากนั้นหลักนิติธรรมหรือที่คนส่วนใหญ่แปลว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายนั้น เป็นแนวความคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัย กรีกโบราณ โดยเกิดจากการพยายามค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต้ (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี มีคุณธรรม ประจักษ์ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโต้ ก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลาย ของชีวิต เพลโต้จึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่ากฎหมาย เป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หากสังคมสามารถ สร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่ คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน แต่หากในรัฐใด กฎหมายอยู่ ภายใต้อำนาจของผู้มีอำนาจ รัฐนั้นก็จะมีแนวโน้มล่มสลาย ในทางตรงกันข้าม ถ้ากฎหมายเป็นนายของรัฐบาลและรัฐบาลเป็นทาสของกฎหมายประชาชนก็จะ มีความสุข ต่อมาอริสโตเติล (Aristotle) ศิษย์เอกของเพลโต้ก็ได้นำความคิดนี้ มาขยายต่อ โดยเสนอว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่า การปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (.....the rule of law,..... is preferable to that of any individual.....) แต่ก็มีประโยชน์ที่จะให้คนบางคน มีอำนาจสูงสุดในฐานะผู้พิทักษ์และผู้ใช้กฎหมาย นอกจากนี้ ชิเซโร รัฐบุรุษ ชาวโรมันยังกล่าวอีกว่า เราเป็นผู้รับใช้กฎหมายซึ่งทำให้เรามีเสรีภาพซึ่งสะท้อน หลักนิติธรรมได้เป็นอย่างดี⁷ ดังนั้น จากความคิดเห็นของนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ ในประวัติศาสตร์โลกดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐหรือการปกครอง โดยกฎหมาย มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับคุณธรรมและความดีงามหรือ หลักนิติธรรมในความหมายของหลักการปกครองโดยกฎหมายเช่นกันมาตั้งแต่ สมัยโบราณนานมาแล้ว

ในส่วนของความเห็นของปราชญ์ด้านกฎหมายยุคปัจจุบันของไทยนั้น ศาสตราจารย์อักษราทร จุฬารัตน อดีตประธานศาลปกครองสูงสุด อธิบายว่า แม้ทั้งสองหลักการสำคัญตามกล่าวข้างต้นนี้ (หลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ) จะมี

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, เล่ม 55, หน้า 153.

แหล่งที่มาแตกต่างกันแต่ก็มีวัตถุประสงค์ในท้ายที่สุดคล้ายคลึงกัน ที่มุ่งจะใช้กฎหมายเป็นกรอบสำหรับการใช้อำนาจของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยกฎหมายนั่นเอง⁸ นอกจากนี้ในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรคสอง “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ” แต่ที่ประชุมคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คำว่า “หลักนิติรัฐ” นั้น เป็นคำที่มีผู้เข้าใจน้อยจึงขอใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นคำที่คุ้นเคยในหมู่นักกฎหมายไทยแทน และต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็มีได้แก้ไขคำว่า “หลักนิติธรรม” เป็น “หลักนิติรัฐ” แต่อย่างไร⁹

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความคิดเห็นของนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ประกอบกับความเห็นของปรมาจารย์ทางกฎหมายของไทยในอดีตและปัจจุบัน ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า หลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากหลักกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายจารีตประเพณี หลักการปกครองโดยกฎหมายและหลักนิติธรรมของ Dicey ผ่านมาทางตำราทางนิติศาสตร์ของนักปราชญ์ทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ จึงทำให้หลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทยได้รวมเอาหลักกฎหมายธรรมชาติ หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐรวมเป็นแนวความคิดเดียวกันที่มุ่งให้กฎหมาย มีความเป็นธรรม มีการปกครองประเทศโดยกฎหมายมิใช่มนุษย์คนใดคนหนึ่ง โดยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)

3.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ “ศักดิ์ศรี” ในความเข้าใจของศาสนาคริสต์ หมายถึง ความเมตตาของพระเจ้า ซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในทางศาสนาคริสต์ว่า มนุษย์นั้นถูกสร้างขึ้นมาตามความประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า

⁸ อักขรพร จุฬารัตน, “บทบาทของศาลในการพัฒนาหลักนิติธรรมในประเทศไทย”, งานประชุมทางวิชาการทางนิติศาสตร์ประจำปี (ครั้งที่ 4), โรงแรมดุสิตธานี, กรุงเทพฯ, หน้า 1.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 159.

ดังนั้น ศักดิ์ศรีของมนุษย์มีอาจถูกทำลายหรือถูกพรากไปได้โดยการกระทำของบุคคลอื่น หากแต่ถูกทำลายได้โดยบาปของตนเอง ศักดิ์ศรีในความหมายของคริสต์ศาสนาจึงเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระผู้เป็นเจ้า¹⁰ คำสอนว่ามนุษย์ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระผู้เป็นเจ้า คำสอนในเรื่องศักดิ์ศรีหรือคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ในความหมายที่มนุษย์คือสัตว์โลกที่พระผู้เป็นเจ้าสร้างขึ้นตามรูปแบบฉายาของพระองค์ (Image of God) มนุษย์จึงไม่อาจยอมให้อำนาจรัฐอยู่เหนือมนุษย์ชนิดที่ปราศจากเงื่อนไขโดยนัยดังกล่าวมนุษย์จึงมีศักดิ์ศรีอันศักดิ์สิทธิ์ที่ได้รับจากพระเจ้า ความเป็นมนุษย์จึงสูงส่ง มนุษย์เป็นศูนย์กลางของสรรพสิ่ง มนุษย์จึงไม่อาจปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนไม่ใช่มนุษย์หรือไม่มองมนุษย์ด้วยกันเหมือนสัตว์ ตรงกันข้ามมนุษย์จักต้องมีความเคารพต่อกันหรือรู้จักปรับใช้กันและกัน¹¹ ในขณะที่ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในทางกฎหมายนั้น หมายความว่า มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขาเอง ซึ่งทำให้เขาแตกต่างจากความเป็นอยู่ในสภาวะธรรมชาติที่ปราศจากความเป็นส่วนบุคคล และการทำให้บรรลุปะหามายภายในขอบเขตส่วนบุคคลนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจ ของบุคคลนั้นเองในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง¹² และยังเป็นคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่นๆ ของบุคคล ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึงลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์ อันเป็นสาระัตถะในการกำหนดความรับผิดชอบของตนเอง และเป็นสาระัตถะที่มนุษย์แต่ละคนได้รับเพื่อความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น¹³ รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการแสดงออกถึงการสร้างปริมณฑลของความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลให้กว้างที่สุด

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, 2555, “หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”, วิทยุชน, กรุงเทพฯ, หน้า 86.

¹¹ จรัส โฆษณานันท์, 2545, “สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม”, นิติธรรม, กรุงเทพฯ, หน้า 99.

¹² Duerig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 1, Abs. 1, Rdnr. 17, อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เชิงอรรถที่ 10, หน้า 87.

¹³ Klaus Sten, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II/2 Allgemein Lehren der Grundrechte, S. 113, อ้างในบรรเจิด สิงคะเนติ, เชิงอรรถที่ 10, หน้า 87.

เท่าที่จะทำได้ และใช้ประโยชน์จากปริมาณดังกล่าวเพื่อการดำรงไว้ซึ่งชีวิต และเพื่อปรับปรุงชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น โดยวิธีการพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้¹⁴ นอกจากนี้ยังหมายถึงความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของความมีค่าในตัวของผู้คนเองและในสถานภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคน อันไม่อาจจะพรากเสียได้ และการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคนอันไม่อาจจะพรากเสียได้ นี้ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายมาเป็นความหมายจำเพาะและเป็นตัวกำหนดความหมายของความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน โดยไม่คำนึงถึงเพศ วัย สีผิว สัญชาติ หรือศาสนา นอกจากนี้แล้ว จะต้องไม่คำนึงถึงความสามารถทางสติปัญญาในการรับรู้สิ่งต่างๆ ของตัวผู้จนถึงเรียกได้ว่าเพียงความเป็นมนุษย์เท่านั้นที่เป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความมีศักดิ์ศรีดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคนดังกล่าวนี้นี้ จึงถือได้ว่าได้กลายมาเป็นแก่นสารสำคัญตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ไปแล้วอย่างปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจถูกพรากหรือทำให้สูญเสียไปด้วยวิธีการใดๆ ได้¹⁵

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมัน ได้เคยวินิจฉัยในคดี KPD-Urteil เกี่ยวกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดยอธิบายว่า เป็นการเรียกร้องการสร้างตนเองอย่างอิสระของปัจเจกบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ถือว่ามีคุณค่าสูงสุด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่า เป็นสิ่งที่มีอาจล่วงละเมิดได้เป็นสิ่งที่ต้องให้ความเคารพและต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐมนุษย์ คือ คุณลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสามารถในการสร้างชีวิตบนความรับผิดชอบของตนเอง ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคล จะต้องทำให้เกิดความมั่นคงแก่ปัจเจกบุคคล ในการพัฒนาลักษณะส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในคำวินิจฉัยเรื่อง Mephisto-Beschluss (Grundgesetz) บัญญัติว่า (การให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์)

¹⁴ Albert Bleckmann, Staatsrecht Die Grundrechte, 44 Aufl., 1997, s. 543, อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, เจงอรรถที่ 10, หน้า 87.

¹⁵ บุญศรี มีวงศ์ไข่มุข, 2556, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า 520.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ว่าจะล่วงละเมิดได้เป็นภาระหน้าที่ของอำนาจรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการได้ให้หลักประกันในทางคุณค่า ซึ่งปัจเจกบุคคลได้รับหลักประกันดังกล่าวเพราะความเป็นบุคคล การไม่อาจล่วงละเมิดได้ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นการรับรองถึงการคุ้มครองจากการแทรกแซงในปริณิณาสวนบุคคล

จากการให้ความหมายของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดยนักนิติศาสตร์และโดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะ อันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่เฉพาะกับความเป็นมนุษย์เท่านั้น โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นใดทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา คุณค่าของมนุษย์ดังกล่าวนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อให้มนุษย์มีความอิสระในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นคุณค่าที่มีอาจจะล่วงละเมิดได้¹⁶

3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(1) แนวความคิดในสมัยกลางของอิตาลี แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิใช่เรื่องใหม่ โดยมีการกล่าวถึงกันมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันแล้วแต่อย่างไรก็ตาม ในแง่ที่จะตั้งเป็นข้อเรียกร้องถึงระดับที่ว่าป็นสิทธิอันแต่ต้องไม่ได้นั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่เป็นที่รู้จักกันในสมัยนั้นแม้แต่นำความคิดของพวก Stoic ในสมัยโรมันซึ่งกล่าวถึงความเสมอภาคของมนุษย์และมีการเปิดกว้างทางความคิดที่ยอมรับชาติพันธุ์อื่น แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวความคิดในเชิงจริยธรรมทางสังคม มิใช่เป็นข้อเรียกร้องทางการเมืองหรือเศรษฐศาสตร์ดังเช่นที่มีการคิดคำนึงกันในปัจจุบันแต่อย่างใด โดยในสมัยกลางของยุโรปนั้นแนวความคิดทั้งหลายถูกรอบงำโดยความเชื่อทางศาสนา นักบุญโทมัส อควไนัส นักปราชญ์ที่มีชื่อเสียงในสมัยนั้นได้เริ่มใช้คำว่า “Dignitas Humana” ซึ่งความหมายก็คือ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั่นเอง ในช่วงปลายของยุคกลางได้มีการค้นพบอารยธรรมเก่าสมัยกรีกและโรมันมีการศึกษาที่สังคัมพบกันอย่างจริงจัง จนได้ชื่อว่าเป็นยุคแห่งการฟื้นฟูหรือการเกิดใหม่ของอารยธรรมโบราณ ได้มีนักมนุษยนิยมชาวอิตาลี

¹⁶ บรรเจิด สิงคนิต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

เชื่อว่า Giovanni Pico Count of Mirandora and Concordia (1463-1494) ได้ให้ความสนใจกับแนวความคิดด้านนี้ โดยเริ่มต้นจากคำถามที่ว่ามนุษย์ต่างจากสัตว์อย่างไร หลังจากที่ได้พิจารณาในแง่มุมต่างๆ แล้ว จึงได้ข้อสรุปเป็นแนวความคิดที่ว่า มนุษย์ต่างจากสัตว์ตรงที่มนุษย์มีความสามารถในการใคร่ครวญเกี่ยวกับเหตุและผลได้ ซึ่งเป็นการสะท้อนแนวความคิดที่มีมาแต่สมัยโรมันของ Cicero และจากจุดนี้ของ Pico ได้พัฒนาความคิดต่อไปว่าความสามารถดังกล่าวของมนุษย์นี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของมนุษย์โดยแท้และทำให้มนุษย์สามารถสร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ ขึ้นมาได้ด้วยตนเอง และทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองขึ้นมาในบริบทที่เปี่ยมไปด้วยเสรีภาพบนพื้นฐานของความเป็นตัวของตนเองจนสำเร็จได้ ความสามารถเหล่านี้เองที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (*hominis dignitas*) ซึ่งการคิดค้นดังกล่าวนี้ นักประวัติศาสตร์ระดับปรมาจารย์ชาวสวิสท่านหนึ่งถึงกับกล่าวว่า “เป็นมรดกที่มีค่าสุดชิ้นหนึ่งที่ตกทอดมาสู่มวลมนุษยชาติจากอารยธรรมช่วงนั้น” ดังนั้นแนวความคิดดังกล่าวนี้เห็นว่า ความสามารถในการใช้เหตุผลและความคิดในการพัฒนาดตนเองของมนุษย์นี้เองที่ทำให้มนุษย์สามารถยกฐานะของตนเองให้ต่างจากสัตว์อื่นๆ ได้ถึงแม้ว่าวิวัฒนาการในทางชีววิทยาจะมีได้ มีความแตกต่างกันก็ตาม และจากสติปัญญาของมนุษย์นี้เองที่ทำให้มนุษย์ “มีจิตสำนึกของตนเอง ทำให้สามารถกำหนดความเป็นตัวของตัวเองได้และสามารถสร้างสรรค์ตัวเองและสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมรอบตัวได้ในที่สุด”¹⁷

(2) แนวความคิดของเยอรมัน ในขณะที่นักคิดในโลกยุคใหม่ชาติอื่น ๆ ให้ความสนใจกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ แต่ก็กลับมองข้ามประเด็นที่มีความลึกซึ้งไปกว่านั้น คือประเด็นเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จนกระทั่งมีนักคิดชาวเยอรมันบางท่าน เช่น Samuel Pufendorf ได้จุดประกายทางความคิดเกี่ยวกับประเด็นนี้ขึ้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ต้องยอมรับว่ามีนักคิดชาวเยอรมันหลายท่านได้ชื่อว่าเป็นผู้บุกเบิกทางความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมาก็ตาม แต่เหตุการณ์ในยุคที่เยอรมันอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการของ Hitler ซึ่งเป็นผู้ก่ออาชญากรรมต่อชาวยิวโดยการฆ่าแบบล้างเผ่าพันธุ์กันทีเดียว ทำให้นักกฎหมายเยอรมันต้องตั้งคำถามว่าเกิดอะไรขึ้นในช่วงนั้น

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 520-521.

จนเป็นที่มาของการบัญญัติเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นประเทศแรก และบทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 1 นั้น มักมีผู้กล่าวอ้างอยู่เสมอว่า มีพื้นฐานมาจากแนวความคิด 2 แนวทาง ดังนี้

(2.1) แนวความคิดของ Immanuel Kant ซึ่งเกณฑ์สำคัญที่จะนำมาพิจารณาคือ “ความเป็นตัวของตัวเองตามจารีตประเพณี” กล่าวคือ การที่มนุษย์เราสามารถมีความเป็นตัวของตัวเองได้ตามจารีตประเพณีย่อมเป็นที่มาของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และผู้ที่ถูกoprด้วยเหตุผลใดๆ โดยแนวความคิดของ Kant เริ่มต้นจากความคิดของตนเองตามเหตุผลง่ายๆ ว่า “มนุษย์นั้น.....มีอยู่ (Exist) โดยมีวัตถุประสงค์ในตนเองมิใช่มีอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือของเจตจำนงอื่นใด การกระทำใดๆ ก็ตามของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นการกระทำต่อตนเองหรือต่อผู้อื่น ซึ่งเป็นผู้ที่มีเหตุผลเช่นกัน ก็จะต้องพิจารณาว่าย่อมกอปรด้วยวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน”¹⁸ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีหมายความว่า มนุษย์นั้นดำรงชีวิตอยู่ก็ด้วยการมีเป้าหมายในชีวิตของตนเอง มิใช่มีชีวิตอยู่เพื่อเป็นเครื่องมือของผู้ใดหรือตามคำสั่งการของผู้ใด และการกระทำใด ๆ ของมนุษย์ไม่ว่าจะกระทำต่อตนเองหรือต่อผู้อื่นก็ต้องประกอบด้วยเป้าหมายในชีวิตของมนุษย์แต่ละคนเช่นเดียวกัน

จากพื้นฐานของความคิดค่านึงดังกล่าว จึงเป็นที่มาของกฎเหล็กของ Kant ว่า “จงปฏิบัติต่อมนุษย์ชาติไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติต่อตัวเองหรือต่อบุคคลอื่นและไม่ว่าเวลาใด ในฐานะที่ผู้นั้น มีวัตถุประสงค์ในตัวเองมิใช่ทำให้ผู้อื่นกลายเป็นวัตถุประสงค์อื่นไป” ซึ่งสำหรับ Kant แล้วเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนจะมีศักดิ์ศรีได้โดยไม่มีเงื่อนไข หากแต่การที่จะมีศักดิ์ศรีได้นั้น จะต้องบรรลุนั่นเสียก่อน และเงื่อนไขดังกล่าวนี้ก็คือจะต้องเป็นผู้มีวัตถุประสงค์ในตัวเองเสียก่อนนั่นเอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ จะมีแนวโน้มออกไปทางระบบศีลธรรมและเป็นคำสอนเกี่ยวกับหน้าที่ของบุคคลที่เคร่งครัดเกินไป เสียด้วย ฉะนั้น ตามแนวความคิดนี้จึงมิได้หมายความว่ามนุษย์ทุกคนจะมีศักดิ์ศรีโดยสาเหตุเพียงแค่ออกมาเป็นคนเท่านั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและพฤติกรรมของผู้นั้นเลย จึงสามารถสรุปได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของ Kant มิได้มีไว้สำหรับมนุษย์แต่ละคน หากแต่มีไว้สำหรับมนุษยชาติเท่านั้น ซึ่งมีได้เป็นไปในแนวทางเดียวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายของกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน มาตรา 1¹⁹

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 421-423.

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 522-523.

(2.2) ความเชื่อในทางศาสนาของคริสต์ศาสนิกชน ตามความเชื่อทางศาสนาคริสต์นั้น มีคำสอนที่ว่าพระผู้เป็นเจ้าทรงสร้างมนุษย์ขึ้นมาให้มีรูปลักษณะที่เหมือนกับพระองค์เอง ทำให้ความเป็นมนุษย์มีคุณค่าในตัวเองที่เหนือกว่าสิ่งอื่นใดที่พระผู้เป็นเจ้าทรงสร้างขึ้นมา มนุษย์จึงเป็นเสมือนสิ่งมีค่าจากสรวงสวรรค์ที่ก่อปรด้วยจิตวิญญาณอันเปี่ยมด้วยเหตุผลและมีเจตจำนงอันเป็นเสรี ซึ่งทำให้มนุษย์กลายเป็นนายแห่งสิ่งสร้างสรรค์ทั้งหลายของพระผู้เป็นเจ้าอันมองเห็นด้วยตาได้ และจากพื้นฐานความเชื่อดังกล่าวนี้องค์ที่นำมาสู่ข้อสรุปว่า คือที่มาของการยอมรับใน “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์” และสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ชน อย่างไรก็ตามจุดอ่อนของการให้เหตุผลในความเชื่อดังกล่าวนี้คือ ความเชื่อทางศาสนาคริสต์นั้นมีใช้สิ่งที่เป็ที่ยึดถือกันโดยทั่วไปในสังคมกฎหมายในปัจจุบันอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากการที่จะให้ความสำคัญกับความเชื่อดังกล่าวว่ามีฐานะเป็นความจริงอันมีอาจโต้แย้งได้เลย ย่อมนำไปสู่ปัญหาการยอมรับของคนทั่วไปในสังคมโดยเฉพาะบรรดาที่มีได้มีส่วนร่วมในความเชื่อดังกล่าวด้วย ดังนั้นในหมู่นักวิชาการส่วนหนึ่งของเยอรมันจึงมีความเห็นว่าเป็นการสมควร ที่จะนำเอาความเชื่อของคนบางกลุ่มมาเป็นพื้นฐานสำหรับสิ่งที่ควรจะมีลักษณะสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมื่อกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันเองก็ใช้อยู่คำที่มีลักษณะกลางๆ ที่ทุกฝ่ายต่างก็ยอมรับกันได้อยู่แล้ว²⁰

อย่างไรก็ตามจากความเป็นมาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว ทำให้สังคมมนุษย์เริ่มตระหนักถึงความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนทั้งในแง่ของตนเองและของผู้อื่น เมื่อตระหนักในความเป็นมนุษย์และสามารถแยกแยะความเป็นมนุษย์ออกจากความเป็นสัตว์หรือการเป็นพัสดุสิ่งของได้แล้ว และเริ่มเข้าใจถึงคุณค่าหรือความมีค่าของความเป็นมนุษย์รวมทั้งมีความภาคภูมิใจยินดีกับความเป็มนุษย์ที่หล่อหลอมเป็น “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่พึงหวงแหนปกป้องรักษาและมิยอมให้ใครผู้ใดข่มเหงรังแกหรือล่วงละเมิดเข้ามาในเขตแดนแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เริ่มรู้สึกถึงภัยอันตรายต่อการกระทำต่างๆ อันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งของตนเองและผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นกรณีการนำมนุษย์ด้วยกันไปเป็นทาสซึ่งการเป็นทาสนั้นสามารถซื้อขายกันได้และนายทาสนั้นสามารถลงโทษทำร้ายทาสของตนได้ตามอำเภอใจอันเป็นการกระทำต่อมนุษย์

²⁰ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า523-524.

ผู้มีสถานะทางสังคมเป็นทาสนั้นดังเช่นเป็นสัตว์หรือสิ่งของมิใช่คนหรือมนุษย์ แต่อย่างไร อันเป็นการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนที่ เป็นทาส หรือกรณีเมื่อสมัยชาวต่างชาติเข้ายึดครองแผ่นดินจีน และมีการปิดป้าย ห้ามคนจีนเข้าไปบริเวณพื้นที่หวงห้ามว่า “ห้ามคนจีนและสุนัขเข้าไปบริเวณนั้น” การกระทำเช่นนี้เป็นการกระทำต่อชาวจีนเยี่ยงสุนัขเฝ้าต่งเช่นเป็นคน อันเป็นการ ดูหมิ่นเหยียดหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวจีน หรือกรณีที่พรรคนาซี ของ Hitler ได้ทำการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวด้วยวิธีการ โหดร้ายอีกทั้งยังมีการนำ มนุษย์ชาวยิวมาทดลองทางวิทยาศาสตร์หรือสารเคมีแทนสัตว์ เป็นต้น ล้วนเป็น การกระทำอันละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผลของการรังเกียจเหยียดฉันทหรือ ขิงขังต่อการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นที่มาของแนว ความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังจะกล่าวในบทต่อไป

4. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวความคิดในเรื่องนี้มีปัจจัยอันเป็นที่มาของข้อความคิด 2 ประการ คือ

(1) ธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่สมัยกรีกแล้วว่า ธรรมชาติของมนุษย์มิได้อยู่คนเดียว และเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่มนุษย์ จะอยู่ร่วมกันเป็นประชาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้การดำรงชีวิต ของมนุษย์แต่ละคนมีความจำเป็นต้องพึ่งพาผู้อื่นเป็นอย่างมากจนอาจกล่าวได้ ว่าการอยู่อย่างไม่ต้องพึ่งพาผู้ใดในสมัยปัจจุบันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากกว่าได้ หรือ อีกนัยหนึ่งความเป็นปัจเจกบุคคลในปัจจุบันมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับความ จำเป็นของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคมอย่างแยกกันไม่ออก ซึ่งในประเด็นนี้ Pufendorf เคยใช้คำว่า “Socialitas” ซึ่งหมายถึง “ธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้อง อยู่ร่วมกันเป็นสังคม” และธรรมชาติดังกล่าวนี้ เรียกว่าเป็นหัวใจของความเป็น มนุษย์ เนื่องด้วยธรรมชาติดังกล่าวทำให้ความเป็นมนุษย์พัฒนาตนเองอย่างมี เอกลักษณะและบรรลุถึงเป้าหมายที่พึงปรารถนาได้ และด้วยการที่ได้อยู่ท่ามกลาง เพื่อนมนุษย์ด้วยกันนี้เท่านั้นที่ทำให้มนุษย์ได้มาซึ่งศักดิ์ศรีที่แท้จริง (Dignatio nominis humani)²¹ ดังนั้น ศักดิ์ศรีที่มนุษย์ได้มาจากธรรมชาติ จึงเป็นศักดิ์ศรี

²¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 524.

ที่ติดตัวมนุษย์แต่ละคนมาแต่กำเนิด และเป็นศักดิ์ศรีที่ทำให้มนุษย์ มีพัฒนาการในตนเองและมีเป้าหมายในความเป็นมนุษย์หรือพัฒนาการนั้น และที่สำคัญที่สุดคือธรรมชาติมิได้ให้ศักดิ์ศรีดังกล่าวกับสัตว์หรือสรรพสิ่งทั้งหลายที่ธรรมชาติได้สร้างขึ้น แต่ธรรมชาติ ได้ให้ศักดิ์ศรีนั้นเฉพาะกับมนุษย์เท่านั้น ศักดิ์ศรีดังกล่าวจึงทำให้มนุษย์แตกต่างไปจากสัตว์หรือสิ่งของ จึงเป็น “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่ธรรมชาติได้ให้แก่มนุษย์เท่านั้น

(2) ภารกิจของรัฐ การอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นประชาคม หากอยู่ในการปกครองดูแลของรัฐแล้วประชาคมนั้นย่อมมีบทบาทเสริมหรือหนุนช่วยภารกิจของรัฐบาลเพื่อให้การอยู่ร่วมกันภายใต้การบริหารงานของรัฐยังคงดำรงต่อไปได้ ซึ่งอาจมีกรณีอันมีความจำเป็นที่ต้องมีการ “จำกัด” หรือก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนซึ่งมีที่มาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บ้างไม่มากนักน้อย แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใด ข้ออ้างของรัฐดังกล่าวก็ไม่มีน้ำหนักพอที่จะ “จำกัด” สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นอย่างสิ้นเชิงได้ มิฉะนั้นแล้วก็จะกลายเป็นการกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ของการมีรัฐขึ้นมา และกลายเป็นว่ามนุษย์ทั้งหลายถูกช่วงชิงส่วนที่เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นหนึ่งเดียวของมนุษย์หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนไป ซึ่งความเข้าใจในส่วนนี้จะทำให้สามารถเข้าใจความหมายของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่แต่ละต้องไม่ได้” ได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ หากองค์กรที่ทำหน้าที่รักษากฎเกณฑ์สำหรับการอยู่ร่วมกันของมนุษย์อันเป็นกฎธรรมชาติทำการลิดรอนสิทธิของสมาชิกแม้เพียงคนเดียวในส่วนที่เป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์แห่งการอยู่ร่วมกันฉันมนุษย์อีกต่อไปหากแต่เป็นการล่วงละเมิดต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่ผู้นั้นมีอยู่เช่นกัน การกระทำดังกล่าวย่อมไม่อาจอ้างความชอบธรรมใดๆ จากธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ได้อีกต่อไป²²

ดังนั้น จากเหตุแห่งธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องอยู่ร่วมกันทำให้กฎแห่งธรรมชาติได้ให้ศักดิ์ศรี ไว้แก่มนุษย์ที่ไม่ว่ามนุษย์ผู้ใดก็มีอาจล่วงละเมิดได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับภารกิจของรัฐที่มีบางกรณีต้องจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องล่วงละเมิดเข้าไปแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้

²² บุญศรี มีวงศ์โฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า525.

จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้มาจากกฎแห่งธรรมชาติอีกทอดหนึ่ง แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีเช่นใดก็ตาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจถูกล่วงละเมิดตามอำเภอใจ ไม่ว่าจากมนุษย์ผู้ใด จึงจำเป็นต้องมีกลไกของรัฐในฐานะผู้ปกครองดูแลประชาชนในการคุ้มครอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ด้วยเหตุว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นผลผลิตจากกฎธรรมชาติอันมีคุณค่าสูงส่งยิ่งกว่าสิทธิเสรีภาพอื่นใดของมนุษย์ อันควรค่าแก่การคุ้มครอง

4.2 ความเป็นมาของการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนหรือประชาชนในรัฐที่จำเป็นจะต้องมีกลไกในการคุ้มครองแก่ศักดิ์ศรีดังกล่าวจากการล่วงละเมิดตามอำเภอใจดังกล่าวในบทก่อนแล้ว อาจกล่าวได้ว่าที่มาของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของแต่ละประเทศนั้น ล้วนแต่มีที่มาจากอันเจ็บปวดของมนุษย์โดยที่มาจากคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของเยอรมันนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1944-1945) พวกนาซีอันประกอบด้วย เอส.เอส. หรือกองกำลังรักษาความปลอดภัยของนาซี และเกสตาโป ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichmann) ได้ดำเนินวิธีการต่างๆ ที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกันแก่ชนชาติยิว เช่น

- โยนหัวสตรี แล้วนำเอาผมไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มเพื่อให้ความอบอุ่นร่างกาย โดยไม่คำนึงว่า ผู้ที่เป็นเจ้าของผมเหล่านั้นจะยินยอมหรือไม่ และจะหนาวเหน็บเพียงใดในฤดูหนาว

- ใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยา โดยฉีดยาต่างๆ เข้าร่างกาย โดยการทดลองที่นิยมกันมากคือ การเอามนุษย์ผ่าแผดมาใช้ทดลอง โดยความเชื่อว่าน่าจะมีคุณสมบัติเหมือนกันมากกว่ามนุษย์อื่นๆ ปรากฏการณ์ที่ได้จากการทดลองคงจะแสดงผลได้ใกล้ความจริงที่สุด ส่วนผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่มนุษย์เหล่านั้นไม่ว่าความพิการหรือความตาย เหล่านาซีไม่เคยสนใจ

- เมื่อพวกยิวมาถึงค่ายกักกันจะถูกสั่งให้เปลื้องผ้าและเข้าแถวเพื่อคัดเอาไว้เฉพาะพวกที่แข็งแรง ส่วนพวกที่อ่อนแอจะให้เป็นคนเข้าห้องโถงใหญ่ โดยหลอกว่าจะมีน้ำฝักบัวทำความสะอาดร่างกาย แต่ความจริงเป็นก๊าซพิษออกมาทำลายชีวิต ซึ่งคาดว่ามิประมาณวันละกว่าหนึ่งพันคนที่ถูกทำลายชีวิตด้วยวิธีนี้

นอกจากนี้ศพเปลือยเปล่าเหล่านั้นยังถูกค้นหาทรัพย์สินซึ่งอาจเล็ดลอดจากการตรวจค้น และที่น่าสลดใจ คือ การเปิดปากศพเพื่อเอาฟันปลอมออกมา

โดยคาดกันว่ามีชาวอียิปต์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณ 6 ล้านคน ด้วยความสำนึกที่มีต่อมนุษยชาติที่บรรดาเหล่านั้นซีได้กระทำต่อชาวยิว เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 1949 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1(1) ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม้อาจล่วงละเมิดได้ เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นการแสดงเจตนาในนามของรัฐเยอรมันว่า ประเทศเยอรมันนั้นเคารพและจกคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จักไม่กระทำการดังที่บรรพชนของตนได้กระทำต่อชาวยิวอีกต่อไป²³

สำหรับกรณีประเทศแอฟริกาใต้ นั้น ในช่วงราวศตวรรษที่ 20 ชาวนผิวขาวที่อาศัยอยู่ในแอฟริกาใต้ได้ปฏิบัติต่อชนผิวดำ ซึ่งอยู่ในสังคมเดียวกันเสมือนว่าชนผิวดำนั้นมิใช่คน เช่น

- ที่อยู่อาศัยจะต้องแยกจากกันอย่างเด็ดขาดปะปนกันไม่ได้
- การขึ้นรถประจำทาง ชนผิวขาวเท่านั้นที่ขึ้นประตูด้านหน้า ชนผิวอื่นจะต้องขึ้นประตูด้านหลังและจะเดินมานั่งข้างหน้าไม่ได้
- ห้องน้ำสาธารณะก็ต้องแยกชนผิวขาวกับคนผิวดำ
- การศึกษานั้น ชนผิวดำแทบไม่มีโอกาสเลย

ผู้ใดฝ่าฝืนกฎเหล็กดังกล่าวนี้จะถูกลงโทษอย่างหนัก เหตุการณ์ในแอฟริกาใต้ที่มีการแบ่งแยกผิวอย่างกว้างขวางโดยใช้ความรุนแรงได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม โดยมีการบันทึกยืนยันในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1993 ของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ในหมวด 1 ข้อ 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่ต้องยึดถือ”²⁴

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยวิธีการอธิบายถ้อยคำ เช่น การทำให้ได้รับความอับอาย การติดตามไล่ล่า การเนรเทศ การลงโทษที่มีลักษณะทารุณโหดร้าย

²³ อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ, บรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, หน้า 64.

²⁴ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

การกระทำที่เป็นการบังคับให้ทำงาน การใช้คนเป็นทาส การก่อการร้าย การทำลายล้างชาติพันธุ์ หรือการนำมนุษย์ไปใช้ในการทดลอง การกระทำเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น และต่อมายังได้พัฒนาแนวคิดในเรื่องของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ออกมาในรูปแบบที่เป็นทฤษฎี ซึ่งหมายความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับความกระทบกระเทือน หากมนุษย์ได้ถูกลดคุณค่ามาเป็นเพียงวัตถุของการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กรณีนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว²⁵

จากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ของประเทศทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าล้วนเกิดจากประสบการณ์อันเจ็บปวดและขมขื่นที่มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้กระทำต่อมนุษย์ด้วยกันอีกกลุ่มหนึ่ง โดยเห็นวามมนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกกระทำมิใช่เป็นมนุษย์ด้วยกัน หรือเป็นเหยี่ยงสัตว์หรือสิ่งของ หรือมีคุณค่ามีศักดิ์ศรีที่ด้อยกว่ากลุ่มของตน และเพื่อเป็นการป้องกันหรือแก้ไขมิให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นอีก จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายสำคัญเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมั่นคงและชัดเจน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าที่มาของการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองหรือยืนยันถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้นมาจากการปฏิบัติกร ที่มนุษย์กระทำต่อมนุษย์ด้วยกันอย่างโหดร้ายทารุณ หรือกระทำอย่างไม่เหมาะสมเหมาะสมควรที่พึงจะกระทำต่อมนุษย์ด้วยกันเสมือนว่ามนุษย์ผู้ถูกกระทำนั้นมิใช่มนุษย์ แต่เป็นเพียงสัตว์หรือสิ่งของ จึงจำเป็นต้องคุ้มครองยืนยันถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อการยืนยันถึงความเท่าเทียมกันในฐานะของ “ความเป็นมนุษย์” และด้วยเหตุว่า “ความเป็นมนุษย์” เป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงส่งที่กฎหมายแห่งธรรมชาติได้มอบให้แก่มนุษย์จึงเป็นสิ่งที่มนุษย์พึงให้ความเคารพอย่างจริงจังและหนักแน่น จึงจำเป็นที่รัฐต้องมีหน้าที่ให้การรับรองและคุ้มครองอย่างสูงสุดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

5. การใช้อำนาจรัฐกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แม้เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงส่งที่กฎแห่งธรรมชาติได้ให้ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดโดยไม่มีผู้ใดอาจ

²⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

พราศศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ไปจากมนุษย์แต่ละคนได้แม้แต่ความตาย และเป็นสิ่งที่ไม่ว่าผู้ใดก็ตามแม้แต่รัฐเองก็มีอำนาจกระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ดังนี้แล้ว เพื่อเป็นหลักประกันต่อคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์จากการกระทำใดของมนุษย์อันจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อศักดิ์และสิทธิแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงจำเป็นต้องมีการให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่มนุษย์ทุกคนอย่างมั่นคงและเท่าเทียม โดยนอกจากการกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐนั้นเพื่อให้สถานะของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นสิ่งที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้แล้ว ยังต้องกำหนดต่อไปให้เป็นภาระหน้าที่ของอำนาจรัฐที่จะต้องให้ความ “เคารพ” และให้ความ “คุ้มครอง” ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างจริงจังด้วย

เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้อำนาจในการให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ข้อพิจารณาประการแรก คือ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรของรัฐซึ่งจะต้องรับภาระหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งย่อมหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และข้อพิจารณาประการที่สอง คือ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหลักการพื้นฐานสำคัญของการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวคือ การดำเนินการของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นจะต้องไม่ถือว่ามนุษย์เป็นเพียงวัตถุในการดำเนินการของรัฐ หากการดำเนินการใดของรัฐกระทำไปในลักษณะที่มนุษย์ตกเป็นเพียงวัตถุ ในการดำเนินการของรัฐ การกระทำของรัฐนั้นๆ ย่อมละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันจะส่งผล ให้การดำเนินการของรัฐนั้นๆ ย่อมขัดรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดแยกพิจารณา ได้ดังนี้

5.1 การใช้อำนาจนิติบัญญัติกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ

(1) ข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติอาจบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไป

และห้ามมิให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รวมทั้งหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ เป็นต้น

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติละเมิดหลักการอันเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นอาจเป็นเงื่อนไขที่แสดงถึงการละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยตรงแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ซึ่งหลักความเสมอภาคในทางกฎหมายนั้นถือว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมขัดกับรากฐานของหลักศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

(2) ข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล ดังได้กล่าวในตอนต้นว่า ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการอันมีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีผลต่อการกำหนดกฎเกณฑ์หรือต่อการกระทำใดๆ ของรัฐเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์นั้น เป็นตัวกำหนดและเป็นตัวจำกัดวัตถุประสงค์ของภาระหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ยังเป็นตัวกำหนดความชอบธรรมของรัฐและกฎหมายที่มีคุณค่าในทางส่วนบุคคลจากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง การบัญญัติกฎหมายนั้นต้องมุ่งหมายเพื่อให้ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์นี้สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง เช่น เมื่อถือกันว่าการกำหนดตนเองได้โดยอิสระของปัจเจกบุคคล รวมทั้งการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเองได้ ถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐจะต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ โดยเฉพาะต่อ “สิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคม” อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เช่น สิทธิการมีงานทำ สิทธิในการศึกษา สิทธิทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น นิตินโยบายที่สอดคล้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีนี้ คือการกำหนดทิศทางในการดำเนินนโยบายของรัฐที่มุ่งหมายให้ปัจเจกบุคคลสามารถดำรงชีวิตของตนได้อย่างมั่นคง²⁶

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 95-97.

5.2 การใช้อำนาจบริหารกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่การใช้อำนาจบริหารนี้ ประกอบด้วยการใช้อำนาจในทางรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองที่ต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะต้องผูกพันต่อกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง²⁷ เช่น การใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง²⁸ เป็นต้น ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การใช้อำนาจในทางรัฐบาลกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่รัฐบาลย่อมมีภารกิจในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาซึ่งการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลนั้นย่อมอาจมีผลกระทบต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรืออาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมมีบทบาทสำคัญต่อการสร้างความชอบธรรมหรือความไม่ชอบธรรมในการดำเนินการของรัฐบาล เช่น รัฐบาลมีโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แม้โดยเนื้อหาโครงการดังกล่าวจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่โครงการดังกล่าวอาจขัดกับหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ หากการทำให้เป็นโครงการดังกล่าวนั้น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการ ไม่ได้รับการเหลียวแล

²⁷ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายความว่า การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักดังกล่าวทำให้เกิดผลตามมาคือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และในเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆ ได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มา (source) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย (นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ, วิญญูชน, 2557, หน้า 292.

²⁸ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ไม่ได้รับการชดเชยการสูญเสียที่ดินทำกินหรือโอกาสต่างๆ ในกรณีเช่นนั้น ย่อมเห็นได้ว่า ประชาชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงผู้ถูกระทำ โครงการลักษณะดังกล่าวย่อมขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือในกรณีที่รัฐบาล ใช้วิธีการบังคับแรงงาน ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินการที่มนุษย์ตกเป็นเพียงวัตถุ ของการดำเนินการใดๆ ของรัฐบาลที่ขัดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นกัน

(2) การใช้อำนาจทางปกครองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่การใช้อำนาจทางปกครองนั้น จำต้องถูกผูกพันต่อกฎหมายตามหลัก ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การใช้อำนาจทางปกครอง ของฝ่ายปกครองที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ

(2.1) การใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ต้องยึดหลักที่ว่ามนุษย์จะต้องไม่ตกเป็น วัตถุในกระบวนการของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า มนุษย์ที่จะได้รับ ผลกระทบจากผลการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีสิทธิในการที่จะเข้ามา มีส่วนร่วมในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การให้ความเคารพและ คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นข้อเรียกร้องทั่วไปว่าฝ่ายปกครองต้องให้ โอกาสแก่ประชาชนในฐานะที่เป็นมนุษย์ในการพิทักษ์สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของตน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันสิทธิของตนจากการกระทำของฝ่าย ปกครองที่กระทบต่อสิทธิและความเป็นมนุษย์ของเขา หรือจะเป็นการเรียกร้อง หรือต่อสู้เพื่อให้ได้ประโยชน์อันชอบด้วยกฎหมายจากรัฐ หลักการสำคัญที่แสดง ถึงการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ได้แก่ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักการให้เหตุผลประกอบในการวินิจฉัย สั่งการ เป็นต้น เช่นนั้นแล้วย่อมทำให้ประชาชนมิใช่เป็นเพียงวัตถุของกระบวนการ ออกคำสั่งทางปกครอง

(2.2) การใช้อำนาจทางปกครองใดต้องสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากโดยทั่วไปแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการใช้อำนาจที่มี ลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเป็นการเฉพาะราย ซึ่งแตกต่างจากการออก กฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับเป็นการทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม แม้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะมีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลเป็น

การเฉพาะรายก็ตาม แต่การใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจแต่ละครั้งนั้นย่อมมีผลผูกพันฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจ ในครั้งต่อไป กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงที่เหมือนกันกับข้อเท็จจริงที่ฝ่ายปกครองเคยวินิจฉัยมาแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกัน และหากมีข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยให้ผลไปคนละทิศทางโดยไม่มีเหตุผลอันควรแก่การรับฟังหรือมาสนับสนุนคำวินิจฉัยดังกล่าว การวินิจฉัยดังกล่าวย่อมเป็นเงื่อนไขไปสู่การขัดต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ และต้องถือว่ารัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองขัดต่อหลักการอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะรัฐได้ปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันโดยปฏิบัติให้แตกต่างกัน²⁹ อันเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (Double Standard)

5.3 การใช้อำนาจตุลาการกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ

(1) ข้อพิจารณาในแง่ของกระบวนการพิจารณา กระบวนการพิจารณาที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณามีใช่เป็นเพียงวัตถุของกระบวนการ โดยผู้มีส่วนร่วมในคดีจะต้องมีสิทธิได้รับทราบข้อกล่าวหา หรือข้ออ้างของฝ่ายปกครองและมีสิทธิในการแสดงความเห็นโต้แย้งคัดค้าน พร้อมทั้งมีสิทธิแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตน หรือที่เรียกว่าหลักการรับฟังคู่ความ และศาลจะนำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาพิจารณาประกอบกับหลักการรับฟังคำคู่ความในการพิจารณาความชั้นศาล

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้ให้ความสำคัญต่อหลักการรับฟังคู่ความ โดยเห็นว่าหลักการดังกล่าวมีความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ 1) การคลี่คลายข้อเท็จจริงอันเป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยสั่งการ และ 2) การให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนั้นศาลยังได้ย้ำว่าหลักการรับฟังคู่ความนี้มีความสัมพันธ์กับหลักนิติรัฐและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การปฏิเสธที่จะรับฟังคู่ความแล้ววินิจฉัยให้กระทลสิทธิของเขาเป็นการดูแคลนและเป็นการปฏิบัติต่อผู้นั้นในลักษณะที่เป็นวัตถุของกระบวนการ หลักการรับฟังความจึงต้องถูกนำไปใช้กับการพิจารณาสิทธิทุกครั้ง นอกจากนั้น ยังมีหลักการที่

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-100.

สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักการคัดค้านผู้พิพากษา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้เคยวินิจฉัยว่า การคัดค้านผู้พิพากษาในวิธีพิจารณาความของศาลเป็นผลมาจากข้อเรียกร้องของหลักการให้ความเคารพและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) ข้อพิจารณาในแง่เนื้อหาของการพิจารณา ในแง่ของการพิจารณาอรรถคดีของศาล ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการใช้อำนาจของศาลจะต้องถูกผูกพันที่จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แม้การใช้อำนาจของศาลในการพิพากษาอรรถคดีจะเป็นเพียงมาตรการเชิงแก้ไขก็ตาม แต่การใช้อำนาจของศาลย่อมมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลจะต้องคำนึงเสมอว่า การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวไปกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ และกรณีมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลจะต้องพิจารณาเสมอว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นไปกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไปกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ หากกฎหมายฉบับหนึ่งมีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น มีการกระทำอันใดอันหนึ่งซึ่งไม่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลไม่สามารถจะคุ้มครองบุคคลนั้นตามสิทธิใดสิทธิหนึ่งได้ ในกรณีนี้ศาลก็อาจนำเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มาพิจารณาประกอบคุ้มครองบุคคลดังกล่าวได้³⁰

จากแนวทางการใช้อำนาจอรรถทั้ง 3 อำนาจในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวงของมนุษย์ และการล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีฐานแห่งการกระทำเกิดจากการที่มนุษย์ได้กระทำต่อมนุษย์ด้วยกันเยี่ยงสัตว์หรือสิ่งของอันเป็นการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดที่มีผลกระทบที่รุนแรงต่อความเป็นมนุษย์จึงจำเป็นต้องคุ้มครองของรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือศาล ต้องร่วมกันใช้หลักนิติธรรมใน

³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 95-97

การปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากการล่วงละเมิดของบุคคลใด แม้แต่รัฐเอง โดยแนวทางสำคัญอันเป็นจุดเริ่มต้นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือกลไกการใช้อำนาจรัฐในทางนิติบัญญัติในการตราบทบัญญัติห้ามมิให้กระทำการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และในพระราชบัญญัติโดยยึดหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลตามบทบัญญัติของกฎหมายและหลักนิติธรรมต่อไป

บทสรุป

ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมตามแบบของ Dicey หรือในบริบทของประเทศไทย ล้วนแต่ให้ความสำคัญต่อหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ แต่จากการวิวัฒนาการของกฎหมายพบว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ค้นพบในภายหลังนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับการเกิดของมนุษย์และ เป็นสิ่งที่มีความค่าสูงเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ของมนุษย์แต่ละคนที่ได้รับมาจากธรรมชาติตั้งแต่เกิดและติดตัวมนุษย์แต่ละคนตลอดไปมิอาจพรากได้ แม้ความตาย ทำให้มนุษย์แตกต่างไปจากสัตว์และส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของมนุษย์ จึงจำเป็นต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของมนุษย์ทุกคนมิให้ผู้ใดหรือแม้แต่รัฐเองล่วงละเมิดได้ แต่โดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย และเป็นเรื่องที่หาคำจำกัดความที่ชัดเจนได้ยาก จึงไม่เป็นที่รู้จักแพร่หลายกันเท่าใดนักในแวดวงนักกฎหมายไทยและประชาชน แต่ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองอย่างมั่นคงและจริงจัง แต่หากได้พิจารณาถึงรัฐธรรมนูญของไทยที่บัญญัติให้การคุ้มครองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วจะพบว่ามีการบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 26 และมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ว่า “มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....” และ “มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์..... ได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งตาม

รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้เหมือนกันใน 2 ลักษณะ คือ 1) การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ 2) บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ จึงเห็นได้ว่าเป็นการคุ้มครองด้วยการให้คำนึงกับให้อ้างได้นั้นเป็นความคุ้มครองที่เบาบางในลักษณะของ “การให้” โดยมีได้มีบทบัญญัติที่เป็น “การห้าม” มิให้มีการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังเช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญของอารยประเทศ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 26 “การตรากฎหมาย.....ในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าว.....จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้.....” ซึ่งเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการพัฒนากฎระดับความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้นโดยในมาตรา 4 เป็นการให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ในขณะที่ในมาตรา 26 เป็นการคุ้มครองโดยการห้ามมิให้ตรากฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงคุ้มครองที่ยังไม่หนักแน่นและชัดเจนอย่างเพียงพอ โดยในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญคงเป็นความคุ้มครองที่มีลักษณะเป็นวาทกรรมหรือเพียงแคได้กล่าวถึงแล้ว และในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงการห้ามเฉพาะการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ ก็เป็นเพียงการห้ามเฉพาะการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น อันเป็นความคุ้มครองที่ยังจำกัดอยู่และไม่ชัดเจนเพียงพอ อย่างไรก็ตามรายงานนี้เห็นว่าความไม่ชัดเจนและหนักแน่นในการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีสาเหตุมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นรากฐานของสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ในขณะที่การตรากฎหมายของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้มุ่งที่จะคุ้มครองในตัวสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นเรื่องๆ ไป กรณีจึงทำให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีลักษณะเบาบางและมีคุณค่าเพียงวาทกรรมของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาที่นักนิติศาสตร์ไทยต้องร่วมกันศึกษาพัฒนาทางกฎหมายเพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีศักดิ์ศรีสมดังเจตจำนงค์ของธรรมชาติที่ได้มอบแก่นมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดและมีอาจพรากได้แม้ความตาย

บรรณานุกรม

1. จรัส โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน: ปรัชญา กฎหมาย และความ เป็นจริงทางสังคม, นิติธรรม, กรุงเทพฯ, 2545
2. เจษฎ์ โทณวณิก, หลักนิติธรรม : ซ่อนนัยสำคัญไฉน, เอกสารวิชาการ หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2”, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
3. ชาญชัย แสงศักดิ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และมีผลต่อองค์กรตุลาการ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, เล่ม 55
4. บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักนิติธรรม” ในฐานะ “เกณฑ์” ตรวจสอบการกระทำ ขององค์กรของรัฐ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, เล่ม 55
5. บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2555
6. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราและเอกสารประกอบ การสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, 2556
7. สมคิด เลิศไพฑูรย์, การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย, วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19, เล่ม 55
8. สมยศ เทื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 16, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2556
9. อักษราทร จุฬารัตน, บทบาทของศาลในการพัฒนาหลักนิติธรรมใน ประเทศไทย, งานประชุมทางวิชาการทางนิติศาสตร์ประจำปี (ครั้งที่4), โรงแรมดุสิตธานี, กรุงเทพฯ
10. อุดม รัฐอมฤต, นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28, สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ, 2544

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาและบริหารความยั่งยืน ของศาลรัฐธรรมนูญ

สุทธิรักษ์ ทรงศิริไธ*

บทคัดย่อ

บทความเรื่องการพัฒนาและบริหารความยั่งยืนของศาลรัฐธรรมนูญ (Sustainability Development and Management of Constitutional Court) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญเพื่อความยั่งยืน โดยอาศัยแนวคิดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อเป็นแนวทางของการบริหารและพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแนวการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวและแนวทางการแปลงแนวคิดสู่การปฏิบัติ ซึ่งบทความนี้จะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจและริเริ่มการพัฒนาการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญไปสู่ความยั่งยืน รวมถึงนำแนวคิดดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างจริงจัง และจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญในแง่มุมมองของการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง แนวคิดทางการบริหารงานภาครัฐและเอกชน และแนวทางบริหารงานและการปฏิบัติของแนวคิดการบริหารและพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อการพัฒนาการบริหารของศาลรัฐธรรมนูญและจะเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาไปสู่ความยั่งยืนดังกล่าว เพื่อสร้างรากฐานที่มั่นคงแข็งแรงให้กับศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

คำสำคัญ การพัฒนา การบริหาร ความยั่งยืน ศาลรัฐธรรมนูญ

* รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่น 5 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความนำ

กรอบการบริหารจัดการหน่วยงานของรัฐตามแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการปรับปรุงองค์กร ส่งเสริมให้แต่ละส่วนราชการมีความเข้าใจและนำเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมมาใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากสภาพการบริหารและพัฒนาคุณภาพของหน่วยงานภาครัฐดังกล่าว เมื่อพิจารณากับกลยุทธ์การดำเนินงานในยุทธศาสตร์ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2555-2559 ซึ่งมีความสอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2550 แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการแผนงานและแนวทางของศาลรัฐธรรมนูญตามกรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวดที่ 1 การนำองค์กร หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ พบว่าการดำเนินงานยังขาดความเชื่อมโยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในลักษณะที่คำนึงถึงการรับฟังเสียง (Voice of Stakeholders-VOS) อาทิ การกำหนดวิธีการรับฟังความต้องการและข้อมูลอื่นๆ ของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกลุ่มและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวางแผนปฏิบัติงาน ปรับปรุงระบบงาน กระบวนการทำงาน เพื่อสร้างนวัตกรรมบริการที่สามารถตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ หรือการมีระบบในการจัดการข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะ และข้อคิดเห็น เพื่อให้มั่นใจว่าข้อร้องเรียนของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง เป็นต้น รวมทั้งการจัดการความรู้ การพัฒนากระบวนการ และการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล จะเป็นการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและความรับผิดชอบตามโครงสร้างองค์กรในปัจจุบัน อันเป็นลักษณะแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการกลยุทธ์ของการพัฒนาองค์กรเพื่อตอบสนองต่อเกณฑ์คุณภาพการให้บริการภาครัฐ เพื่อทำให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนของการสร้างคุณภาพในการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญให้เกิดการพัฒนาขององค์กรในอนาคต (Organization Development)

นอกจากสภาพบริบททางการพัฒนาการบริหารหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวแล้ว หลักการ (Conceptual Framework) และแบบอย่าง (Practice) ของการบริหารงานสมัยใหม่ที่เป็นทั้งระบบและกระบวนการที่ได้การยอมรับตามสากล คือ

การพัฒนาการบริหารสู่ความยั่งยืน(Sustainability Management หรือ Sustainable Development)¹ ซึ่งสภาพบริบท (Context) ดังกล่าว นับเป็น สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการงานภาครัฐในปัจจุบัน และเป็นแนวโน้ม (Trend) ที่สำคัญของการบริหารและพัฒนาเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนของหน่วยงานราชการต่างๆ ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของแนวความคิดและแนวทางการบริหารงานในปัจจุบันที่ยอมรับต่อการพัฒนาองค์กรแบบยั่งยืน อาทิ การน้อมนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์กรสหประชาชาติ การประยุกต์ปรับใช้แนวคิดในโครงการนำร่องของหน่วยงานภาครัฐกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นต้น จากสภาพแวดล้อมทางการบริหารทั้งหมดที่กล่าวมา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหาแนวทางและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมอันจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความยั่งยืน เพื่อการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัวเองและใช้ความรู้ความรอบคอบและคุณธรรมในการบริหารและพัฒนาองค์กร

1. แนวคิดและทฤษฎี แนวคิดการพัฒนาและการบริหารความยั่งยืนขององค์กร ประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

1.1 แนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานชี้แนะแก่พสกนิกรชาวไทย เมื่อประมาณ 33 ปีมาแล้ว ดังปรากฏในพระราชดำรัส และพระบรมราโชวาท ในโอกาสต่างๆ และเมื่อประมาณ 10 ปีที่แล้ว ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ อันเป็นการพิสูจน์และเน้นย้ำว่า หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น สามารถน้อมนำมาประยุกต์ใช้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศเราได้เป็นอย่างดี

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). ราชการไทยกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน. จัดพิมพ์ข่าวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ปีที่ 10 ฉบับที่ 45 เดือน มีนาคม-พฤษภาคม 2556. หน้า 7-9.

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะต้องประกอบด้วยความพอประมาณ ซึ่งหมายถึง ความพอดี ไม่น้อยและไม่มากเกินไปจนต้องเบียดเบียนตนเองและคนอื่น ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจในระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างความมีเหตุผล โดยต้องพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล โดยจะต้องมีเงื่อนไข 2 ประการ คือ เงื่อนไขความรู้ ซึ่งประกอบไปด้วย ความรอบรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ อย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณา เพื่อประกอบการวางแผน และความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ เงื่อนไขคุณธรรม ประกอบไปด้วย ความตระหนักในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความอดทน มีความเพียร ใช้สติปัญญาในการดำเนินชีวิต ไม่โลภ ไม่ตระหนี่ ช่วยเหลือแบ่งปันผู้อื่น ทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้และเทคโนโลยี²

จะเห็นได้ว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่ชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและการบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งความพอเพียงหมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งภายในภายนอก ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผน และดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบเพื่อให้สมดุลและ

² มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : <http://www.fact.or.th/fact/index.php/2008-12-15-07-26-59/179-2009-10-30-03-45-39.html>.

พร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

ซึ่งหลักเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่สามารถนำไปใช้กับตนเอง ครอบครัว สังคม จนถึงระดับประเทศได้ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน สามารถเอามาประยุกต์ใช้กันได้หมด เนื่องจากแนวคิดของหลักเศรษฐกิจพอเพียง ก็คือ การตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางสายกลาง ไม่ประมาท โดยที่จะต้องคำนึงถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนใช้ ความรู้ความรอบคอบ และคุณธรรม ไม่สุดโต่งไปด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งทั้งหมดนี้ รวมกันเป็นหลักที่ปฏิบัติได้ในการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ใน ศาลรัฐธรรมนูญ

1.2 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับการจัดการภาครัฐ³ การจัดการภาครัฐ มุ่งผลลัพธ์ในเรื่องของสวัสดิการหรือประโยชน์ของสังคมที่เหมาะสม สำคัญ โดยสรุปของหลักการพื้นฐานของการจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักธรรมาภิบาล หลักความเสมอภาค ความเป็นธรรมในสังคม และหลักการเสริมพลัง (การมีส่วนร่วม) ส่วนผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา คือประโยชน์สาธารณะ คุณภาพชีวิต ความผาสุกที่ยั่งยืน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะให้ความสำคัญเรื่องการสร้างธรรมาภิบาล ความเป็นธรรมในสังคม การให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคมและการเสริมพลังประชาชน ตลอดจนการนำแนวทางการจัดการแบบภาคธุรกิจมา ปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐ เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เพื่อตอบสนองและปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมต่างๆ เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ การเปิดเสรีการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรง และการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้นำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการ ภาครัฐ ดังนี้

³ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของภาครัฐ, สืบค้นจาก http://www.ddd.go.th/Web_LDDEconomy/PDF/Title_3.pdf, หน้า 1-3.

1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้ให้ความสำคัญในการมุ่งสู่สังคมสันติสุขอย่างยั่งยืน โดยใช้ดัชนีความอยู่ดีมีสุข ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและดัชนีการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยพิจารณาว่า ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งในบริบททางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและกระแสโลกาภิวัตน์ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยได้อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” โดยให้ความสำคัญในมิติต่างๆ ดังนี้ ด้านสังคม เน้นเรื่องการพัฒนา ศักยภาพ คุณภาพ และการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และสร้างจิตสำนึก ด้านเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง การพึ่งตนเอง และการพัฒนาความมั่นคงด้านพลังงานด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและด้านกลไกและกระบวนการ เน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัยมากขึ้น โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ 6 ประการ คือ

1.1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้

1.2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมเป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ

1.3) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน

1.4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรและคุณภาพสิ่งแวดล้อม

1.5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

1.6) ยุทธศาสตร์การพัฒนารอบทิศทางยุทธศาสตร์

การพัฒนาประเทศในภาพรวมได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่มุ่งสู่ความ “มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน” โดยนำ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวทางในการพัฒนาและบริหารประเทศจะให้ความสำคัญกับการพัฒนา

อย่างยั่งยืน สร้างสมดุลของการพัฒนาให้เกิดขึ้นในทุกมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมา ใช้ทรัพยากรเป็นฐานการผลิต ส่งผลทำให้เป็นการทำลายฐานทรัพยากรธรรมชาติ และทุนทางสังคม และกระทบต่อความมั่นคงเข้มแข็งของทุนทางเศรษฐกิจ และความอยู่ดีมีสุขของสังคมมนุษย์ในระยะยาว

ดังนั้น ความเชื่อมโยงให้เกิดการบูรณาการและเกื้อกูลกันระหว่างทุนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม จะเป็นหนทางที่สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็ง ความอยู่ดีมีสุข และความมั่นคงยั่งยืนของสังคมได้ตลอดไป

2) การบริหารราชการแผ่นดิน หลักการและเงื่อนไขของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จะเป็นหลักการที่นำไปสู่ความสมดุล ความมั่นคง ความยั่งยืน ของชีวิต เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยอำนวยการให้เกิดความผาสุก ของประชาชน ครอบคลุมอบอุ่น ชุมชนมีความเข้มแข็ง องค์กรภาครัฐเป็นที่เชื่อถือ ศรัทธา ความสามารถในการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม การบริหารการพัฒนาประเทศ มีเสถียรภาพและความเจริญก้าวหน้าและสุดท้าย บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เราจะพบว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความเชื่อมโยงและเสริมคุณค่ากับปรัชญาการจัดการ ของการบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา ดังนี้

2.1) มิติขององค์ประกอบ ประกอบด้วยการประยุกต์ใช้ในองค์ ประกอบต่างๆ ดังนี้

2.1.1) ความพอประมาณ สะท้อนถึงการมีทิศทางนโยบาย ที่สมดุลและมีบูรณาการ บนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง (Self Reliance) ความพอประมาณเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สอดคล้อง กับศักยภาพของประเทศ มีกรอบทิศทางนโยบายที่มีความสมดุลทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ไม่ดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจที่สุดโต่งเกินตัว หรือดำเนินนโยบายการพัฒนาที่เป็นการก่อหนี้สาธารณะที่เกินตัว การดำเนิน นโยบายอย่างรอบครอบและไม่สร้างผลกระทบต่อภาครัฐและภาคประชาชน ส่งเสริมการพัฒนาบนพื้นฐานขององค์ความรู้และภูมิปัญญาไทย

2.1.2) ความมีเหตุผล หมายถึงการมีเจตนารมณ์เชิงกลยุทธ์ และมีการตัดสินใจในทางการบริหารที่สมเหตุสมผล ความมีเหตุผลยังหมายรวมถึงความสามารถในการนำทรัพยากรมาใช้อย่างเหมาะสม มีการกระจายทรัพยากร และการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่อสังคมผ่านนโยบายสาธารณะอย่างเป็นธรรม กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายอยู่บนพื้นฐานของความรู้และข้อมูลที่ถูกต้อง และมีธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับคุณธรรมของผู้นำ ในการยึดผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง การมีวิสัยทัศน์ การนำศักยภาพของบุคลากร ในการนำองค์กรโดยยึดหลักความมีเหตุผล

2.1.3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดี สะท้อนถึงความสามารถที่จะปรับตัวให้รู้และเท่าทันพลวัตการเปลี่ยนแปลงจากภายในและกระแสโลกาภิวัตน์ มีการจัดการความเสี่ยง และมีศักยภาพความสามารถจัดการในสภาวะวิกฤต การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี ขึ้นอยู่กับการเสริมสร้างสังคมอุดมปัญญา เป็นสังคมฐานความรู้มากกว่าสังคมฐานอำนาจ ทั้งอำนาจการเมืองและอำนาจเศรษฐกิจ การพัฒนาและยกระดับองค์กรสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ เป็นองค์กรแห่งเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรี การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล การเสริมสร้างค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กรที่เกื้อหนุนการจัดการยุคใหม่ การเสริมสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคม การจัดการความเสี่ยง การเสริมสร้างนวัตกรรมและต่อยอดภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาระบบสัญญาณเตือนภัย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงจากภายในและภายนอก

2.2) สำหรับเงื่อนไขหลัก ประกอบด้วยการประยุกต์ใช้ในองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

2.2.1) เงื่อนไขคุณธรรม ครอบคลุมถึงความซื่อสัตย์ การเจริญสติปัญญา ขยันอดทน เอื้อเฟื้อแบ่งปัน ทั้งนี้ คุณธรรมจะเกิดขึ้นได้และได้รับการตระหนักจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งธรรมาภิบาลทางการเมือง และธรรมาภิบาลทางการบริหาร มีการยกระดับคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกของผู้นำทุกระดับ การมุ่งประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม ดำเนินชีวิตแบบพอเพียงการปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest) การทุจริตคอร์รัปชัน และการทุจริตเชิงนโยบาย การอภิบาลความดี การส่งเสริมคนดีและสร้างเครือข่ายคนดีให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ

2.2.2) เงื่อนไขความรอบรู้ หมายถึงความรู้และภูมิปัญญา การจัดการภูมิปัญญาและนวัตกรรมซึ่งองค์ประกอบและเงื่อนไขสำคัญของปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียงในบริบทของการจัดการของศาลรัฐธรรมนูญ เงื่อนไขความรู้ หมายถึงการให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้และการจัดสภาพแวดล้อม ให้เอื้อต่อการเรียนรู้ การส่งเสริมเวทีและเครือข่ายการเรียนรู้ การปฏิรูปการศึกษา ทุกระดับ การส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาทำการศึกษาวิจัยเพื่อรับใช้สังคม โดยเฉพาะการเพิ่มสมรรถนะของบุคลากรทุกระดับ การเสริมพลังประชาชน ที่อ่อนแอด้วยโอกาส และเสียเปรียบในสังคมให้มีความสามารถในการเรียนรู้และ สามารถปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงทำงานอย่างมีความสุข

1.3 แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (Sustainable Development)⁴ องค์การสหประชาชาติให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน มาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2515 โดยมีการจัดการประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมในระดับโลก ขึ้นเป็นครั้งแรกที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน และในปี 2526 ได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) เพื่อการศึกษาเรื่องการสร้างความสมดุล ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา และต่อมาได้เผยแพร่เอกสารชื่อ Our Common Future เรียกร้องให้ชาวโลกเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตที่ฟุ่มเฟือยเพื่อให้มีการ พัฒนาที่ปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อม เอกสารฉบับนี้มีส่วนสำคัญต่อการประชุมสุดยอด ของโลก หรือ The Earth Summit ที่กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นมีหนังสือประกอบการประชุมเล่มหนึ่งที่เรียกว่า Bruntland Report ได้ให้คำจำกัดความว่า การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นการ พัฒนาที่ตอบสนองความจำเป็นของคนยุคปัจจุบันโดยไม่ลดขีดความสามารถ ในการตอบสนองความจำเป็นของคนยุคต่อไป (Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) ซึ่งประกอบด้วย

⁴ สมพร แสงชัย, สิ่งแวดล้อม: อุดมการณ์การเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืน, โครงการบัณฑิตศึกษา การจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545 ,<http://www.iei.or.th/media/www/file/423/34361211378723017.pdf>.

1) การพัฒนาจะต้องถูกจำกัดโดยความสามารถทางเทคโนโลยีและองค์การทางสังคมและขีดความสามารถของชีวมณฑล (Biosphere) ในการดูดซับผลกระทบของกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ นั่นคือมนุษย์จะมุ่งการพัฒนาจนเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่ได้ เทคโนโลยีและองค์การทางสังคมอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาแต่ต้องเป็นเครื่องมือในการควบคุมมิให้การพัฒนาเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

2) การพัฒนาต้องสามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนที่ต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้สมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และการพัฒนานี้ต้องเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนในการหวังที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นให้เป็นจริงได้

3) เพื่อให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในสังคมอย่างยุติธรรมพลเมืองทุกคนของประเทศจะต้องมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและทัดเทียมกันในระดับประเทศและประชาธิปไตยควรมีมากขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมระหว่างประเทศ

4) วิถีชีวิตที่มั่งคั่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของระบบนิเวศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศตะวันตกและชนชั้นผู้นำประเทศกำลังพัฒนาควรลดการอุปโภคบริโภคลง

5) ขนาดของประชากรและการเพิ่มของประชากรต้องสอดคล้องกับศักยภาพทางการผลิตของระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาที่จะต้องมีการกระจายประชากรไม่ให้เกินความสามารถในการเลี้ยงดูประชากรให้อยู่ดีกินดีและไม่อดตาย

แต่กระนั้นก็ตามการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความไม่ชัดเจนและมีความขัดแย้งอยู่ในตัว ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติที่มีความแตกต่างกันหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคิดทางการเมืองที่ไม่เหมือนกันทำให้สามารถตีความหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนออกเป็นหลายแนวคิดด้วยกันในแง่ของการมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง แต่ถ้าเราพิจารณาประโยชน์และคุณค่าของสิ่งที่มีชีวิตทั้งหมดคือมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและไม่ได้อยู่นเหนือธรรมชาติแล้ว การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องถูกกำหนดโดยเงื่อนไขของธรรมชาติที่มีต่อกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การเป็นหุ้นส่วนระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติจะถูกกำหนด

ด้วยนโยบายที่มาจากภายนอกสังคมมนุษย์มากกว่าการมีธรรมชาติเป็นศูนย์กลาง จะทำให้พิจารณาเน้นเทคโนโลยีที่เหมาะสมความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม ชุมชน และสุขภาพของระบบนิเวศ แต่ทั้งนี้สังคมจะต้องมีวัตถุประสงค์และค่านิยมที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในแนวนี้อยู่ด้วยเช่นกัน

2. หลักนิติธรรมกับการบริหารและพัฒนาสู่ความยั่งยืนของศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นในการวิเคราะห์ ดังนี้

2.1 ความสัมพันธ์ของหลักนิติธรรมกับการบริหารและพัฒนาสู่ความยั่งยืนของศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่า ปัจจุบันนักวิชาการและผู้บริหารในหลายประเทศทั่วโลกต่างยอมรับว่าหลักนิติธรรมเป็นรากฐานในการสร้างความสงบและความเป็นธรรม ซึ่งไม่เพียงเป็น 1 ใน 17 ของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals (SDGs)) ขององค์การสหประชาชาติ แต่ยังเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายอื่นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมเป็นเสมือนเส้นด้ายที่ร้อยเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน หากมองย้อนไปในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ พบว่า มนุษย์พยายามหาวิธีที่จะอยู่ร่วมกัน เช่น ในอารยธรรมตะวันตกที่เคยให้ผู้นำเป็นผู้กำหนดกติกา (Rule by men) สุดท้ายต้องเผชิญกับปัญหา เพราะไม่มีใครควบคุม ต่อมาจึงกำหนดกฎหมายขึ้นมาเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกัน แต่ตัวบทกฎหมาย (Rule by law) เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะผู้สร้างกฎเป็นเพียงปัจเจกชนธรรมดา ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี อาจมีอคติ หรือฉ้อฉล จึงเกิดการพัฒนาลัทธิคิดว่ากฎหมายที่จะนำพาสังคมไปสู่สันติสุขนั้น กฎหมายต้องอยู่ภายใต้หลักความถูกต้องซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) และเมื่อมองกลับเข้ามาในอารยธรรมตะวันออก ที่การปกครองได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนา มาก ดังที่ปรากฏในพระไตรปิฎกตอนหนึ่งว่า พระพุทธเจ้าทรงสอนพระเจ้าปเสนทิโกศลว่า วิสัยพระราชชาติต้องไม่ประมาทในราชกิจทั้งหลาย ดำรงพระองค์เสมอด้วยมารดาบิดาของชาวแวนแคว้น ละอคติเสีย ครองราชย์สมบัติโดยทศพิธราชธรรม และ หลักทศพิธราชธรรม ได้เป็นแนวการปกครองที่พระมหากษัตริย์ไทยทรงยึดถือตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย

หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นปัจจัยรากฐานของการพัฒนาประเทศ แต่กฎหมายต้องมีลักษณะสำคัญ 3 เรื่อง เรื่องแรก คือ กฎหมายนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงและบริบทของสังคม กล่าวคือ กฎหมายเป็นแค่เครื่องมือที่จะนำพาสังคมไปสู่ความถูกต้องและความยุติธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างสรรค์ ความผาสุกและความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชน และบ้านเมือง เรื่องที่สอง กฎหมายต้องเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเศรษฐกิจ พระองค์ทรงมองกฎหมายอย่างมีพลวัต และเรื่องที่สาม การตรากฎหมายต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของคนในสังคม (Stakeholders participation) เพราะเป็นกติกาสำหรับอยู่ร่วมกันของคนในชาติบ้านเมือง ดังนั้น หลักนิติธรรมสามารถประยุกต์กับการพัฒนา จนเกิดผลสัมฤทธิ์และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิรูปและแก้ปัญหาของประเทศในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการสร้างความเป็นธรรม และการปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ที่ล้วนมีความสำคัญต่อประเทศในอนาคต

2.2 แนวทางการปรับใช้ในการบริหารงานศาลรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาแนวคิดและรูปแบบของการบริหารและพัฒนาสู่ความยั่งยืนของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร หมายถึง การที่องค์กรตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินภารกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการสร้างผลตอบแทนหรือ ผลประกอบการที่ดีในทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญขององค์กรว่า นอกจากจะสร้างสรรค์งานภารกิจต่างๆ แล้ว ยังสามารถเกื้อหนุนสังคมและสิ่งแวดล้อมให้พัฒนาและเติบโตควบคู่กันอย่างสมดุลไปพร้อมๆ กันด้วย ในการดำเนินภารกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้แนวทาง แนวคิด หรือแนวปฏิบัติที่มีอยู่หลากหลายให้เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปัจจัยในการพิจารณาที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะขององค์กร ปรัชญาในการดำเนินงานภารกิจ วิสัยทัศน์และพันธกิจ ตลอดจนค่านิยมและวัฒนธรรมขององค์กร ตัวอย่างของแนวคิดในการดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ Creating shared value Corporate citizenship และ Triple bottom line เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร และการพัฒนาอย่างยั่งยืนมิใช่เรื่องเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด โดยความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ความรับผิดชอบต่อสังคมของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องในระดับองค์กร ที่คำนึงถึงการดำเนินงานอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีส่วนสนับสนุนเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2) การสร้างความยั่งยืนหรือขีดความสามารถในการอยู่รอดของศาลรัฐธรรมนูญ อาจมีวิธีการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่แตกต่างหรือสวนทางกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยรวม และ 3) ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้ความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเครื่องมือขององค์กร ทั้งในการสร้างความยั่งยืนให้แก่องค์กรและในการสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น กลไกสำคัญที่จะนำศาลรัฐธรรมนูญไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงหนีไม่พ้นเรื่องการดำเนินภารกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมและการบูรณาการเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมจนพัฒนากลายเป็นส่วนหนึ่งของขีดความสามารถ (Competency) ขององค์กร

ในปัจจุบันแนวคิด “ความรับผิดชอบต่อสังคม” (Corporate Social Responsibility : CSR) เป็นแนวคิดที่สำคัญของการดำเนินภารกิจขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีหลักการโดยรวมน่า การดำเนินภารกิจขององค์กรควรให้ความใส่ใจต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการสร้างการเติบโตของธุรกิจ เพราะการดำเนินธุรกิจในลักษณะนี้เชื่อว่าจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ที่แท้จริง และด้วยเป้าหมายของการไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนนี้เอง ทำให้เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของการให้ความช่วยเหลือ การบริจาค หรือจิตอาสาเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการกำกับดูแลการบริหารงานที่ดี การบริหารงานด้วยความเป็นธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติต่อบุคลากรในองค์กรอย่างเป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค การร่วมพัฒนาชุมชนและสังคม และการจัดการสิ่งแวดล้อม อีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องมี CSR ควบคู่ไปกับการดำเนินการกิจ ไม่ใช่เพียงเพื่อให้อยู่ในกระแสโลกเท่านั้น แต่สังคมในปัจจุบันทั้งในระดับสากลและในระดับประเทศต่างคาดหวังถึงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรต่างๆ อย่างมาก เนื่องจากสังคมเรียนรู้ว่า องค์กรที่มุ่งแต่จะสร้างการเติบโตนั้นสามารถสร้างผลกระทบในเชิงลบให้แก่สังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมากมาย ยิ่งไปกว่านั้น ซึ่งการดำเนินงานด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมกำลังกลายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมในการบริหารงานจากองค์กรภายนอกที่ใส่ใจในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม และประเด็นสังคม สิ่งแวดล้อม และธรรมาภิบาลขององค์กรที่จะมีความร่วมมือด้วย ทั้งนี้ เพราะประเด็นต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเสี่ยงและความยั่งยืนของศาลรัฐธรรมนูญในแวดวงภารกิจเดียวกัน อาจมีประเด็นมุ่งเน้นทางสังคมและสิ่งแวดล้อมคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม การบริหารภารกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีความเป็นลักษณะเฉพาะในระดับหนึ่งตามบริบทขององค์กร กลยุทธ์ CSR และกิจกรรม/โครงการ CSR ที่จะนำไปสู่การพัฒนาผลการปฏิบัติ (Performance) อาจแตกต่างกันไปตามกลยุทธ์ของภารกิจ สถานที่การดำเนินการกิจ หรือแม้แต่วัฒนธรรมองค์กรในการดำเนินการ CSR ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องยึดติดกับทฤษฎีหรือมาตรฐานมากนัก แต่ควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะหรือความเป็นตัวเองของศาลรัฐธรรมนูญให้มาก ทฤษฎีหรือมาตรฐานจะเป็นประโยชน์ในการเป็นหลักคิด แต่ความเป็นตัวเองจะบอกได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญควรรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างไร

นอกจากนั้นการดำเนินกิจการอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นเรื่องที่สามารถเริ่มต้นจากการมีจิตสำนึกและคำนึงถึงผลกระทบต่อความเป็นพื้นฐานแรกที่จะไม่ทำในสิ่งใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบในแง่ลบหรือเป็นอันตรายต่อผู้อื่น (Do no harm) หรือที่เรียกว่าผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกๆ หน่วย ในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในขณะเดียวกัน ก็ไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ระเบียบเงื่อนไข และวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีอยู่ ลำดับต่อมา การดำเนินการกิจของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปอย่างมีคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ ตลอดจนมีธรรมาภิบาลเป็นเครื่องกำกับความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และยุติธรรม

โดยสามารถประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นเครื่องมือเกื้อหนุนอีกชั้น อย่างมีสติและตั้งมั่นอยู่ในความไม่ประมาท การดำเนินการกิจกิจการที่มุ่งหวังผลผลิตของการบริการประชาชนควรต้องร่วมทางไปด้วยกันกับความรับผิดชอบต่อผลกระทบใดๆ ที่เกิดจากทุกๆ กระบวนการของทุกภารกิจไม่ว่าจะเป็นผลทางบวกหรือทางลบ (ส่งเสริมผลทางบวก และลดหรือจัดผลทางลบให้หมดไป) ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยไม่แยกส่วนออกจากกัน หรือกล่าวได้ว่า ทุกๆ กระบวนการในการดำเนินงานต้องหลอมรวมเป็นเนื้อเดียวกันกับความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR in Process) เพื่อก้าวข้ามไปสู่ความยั่งยืนร่วมกัน ทั้งตัวของกิจการเองตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียของทั้ง 3 มิติ ด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

การประยุกต์ความรับผิดชอบต่อสังคมเข้ากับศาลรัฐธรรมนูญ ต้องครอบคลุมมิติภายใน ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ร่วมกับการดูแลสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน พร้อมทั้งจะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมถึงจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมภายในอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับมิติภายนอก ต้องบริหารให้องค์กรความร่วมมือให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมไปด้วยกันให้มีการดูแลผู้รับบริการ รับผิดชอบต่อชุมชน ใกล้เคียงและสังคมโดยรวม การดำเนินการกิจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคมให้ได้ผลอย่างแท้จริง ผู้บริหารศาลรัฐธรรมนูญต้องนำวิธีคิดเชิงกลยุทธ์ในการดำเนินการกิจอย่างเป็นระบบ ที่ใช้ในการกำหนดทิศทางและการดำเนินการกิจของศาลรัฐธรรมนูญในภาคปกติ กับประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมมาหลอมรวม ให้สอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกันโดยใช้กระบวนการจัดทำกลยุทธ์มาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์และเลือกประเด็นทางสังคม และกำหนดให้มีการวัดผลที่มีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งการคิดแบบมีกลยุทธ์มีความสำคัญและแตกต่างกับแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมมาก ทั้งนี้ กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมต้องไม่เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกิดผลตอบแทน แต่ควรเป็นสินทรัพย์ประหนึ่งการลงทุนที่สร้างผลตอบแทน ดังนั้น กระบวนการทางธุรกิจหรือกิจกรรมที่จัดทำขึ้นอย่างต่อเนื่องภายใต้กลยุทธ์กิจการ ต้องมีลักษณะรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างมูลค่าเพิ่มแก่กิจการ (สร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าและบริการ)

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญควรกำหนดให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ของทั้งตัวบริการและกระบวนการบริหารงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน การสร้างกลยุทธ์กิจการอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม เริ่มตั้งแต่การค้นหาจุดร่วมระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและสังคม ทั้งจากปัจจัยภายในและภายนอก โดยดูจากผลกระทบทางสังคมจากการดำเนินภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ ประเด็นทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อระบุได้แล้วจึงนำมาจัดลำดับความสำคัญ และเลือกประเด็นที่เป็นสาระสำคัญและมีผลกระทบที่เกี่ยวข้องจริงๆ จากนั้น จึงเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ตั้งแต่ระดับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลางไปถึงบุคลากร แรงจูงใจที่เหมาะสมในกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมเชื่อมโยงประเด็นสำคัญทางสังคมให้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ศาลรัฐธรรมนูญต้องสร้างวาระทางสังคมของศาลรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมในเชิงรุก ร่วมกับการสร้างสรรค์คุณค่าและวิธีการใหม่ๆ ให้เกิดเป็นนวัตกรรมด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคมที่ฝังลึกเข้าไปในการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญที่ยากจะแยกออกมาเป็นกิจกรรมอื่นๆ จะยังสามารถเชื่อมโยงประโยชน์ทางสังคมและศาลรัฐธรรมนูญอย่างส่งเสริมกัน และกลายเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และเกิดผลมากขึ้น

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องปรับแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นการที่ทำอะไรที่เกิดผลเสียแล้วกลับมาช่วยดูแลแก้ไข หรือการเป็นคนดีช่วยเหลือสังคมแบบไม่มีทิศทาง แต่ควรดำเนินงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคมในลักษณะที่ “หลอมรวม” ผลกระทบและประเด็นทางสังคมสิ่งแวดล้อมเข้ามาเป็นแกนกลางในกระบวนการดำเนินงานและการกำหนดทิศทางของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถพัฒนาจุดยืนที่แตกต่างและนำไปสู่ผลประโยชน์ที่เกื้อหนุนกันอย่างยิ่งยวดระหว่างกิจการและสังคมแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคมของศาลรัฐธรรมนูญที่นำเสนอในผลงานนี้ เป็นการนำเอาแนวทางขององค์กรเพื่อสังคม มาขยายความให้เกิดเป็นความรู้ความเข้าใจและสามารถชักชวนให้ทุกๆ ภาคส่วนของศาลรัฐธรรมนูญ นำสิ่งที่ตีมาปฏิบัติให้เห็นผลได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำไป

ปฏิบัติให้เกิดผลดีทั้งในเชิงภารกิจ และในเชิงการฟื้นฟูสังคมวัฒนธรรมควบคู่กับสิ่งแวดล้อมเพื่อให้เดินทางไปสู่ความสำเร็จของศาลรัฐธรรมนูญที่ยั่งยืน ซึ่งการค้นหาและเรียนรู้การสร้างควมรับผิดชอบต่อสังคมอย่างเป็นกระบวนการ โดยการให้กระบวนการเหล่านี้ หลอมรวมอยู่ในกระบวนการดำเนินการกิจเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญอย่างสมดุล มั่นคง และยั่งยืนอันจะเป็นผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสีย สังคม สิ่งแวดล้อม และประเทศชาติในที่สุด

อย่างไรก็ดี แนวคิดสำคัญประการหนึ่งของการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารและพัฒนาศาลรัฐธรรมนูญ คือ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานให้แก่ประชาชนไทยเป็นแนวทางการดำรงชีวิต เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนโดยสาระหลักที่สำคัญที่มุ่งชี้ให้เห็นถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับชาติ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลางเป็นแนวทางการพัฒนาที่เน้นความสมดุล ความพอประมาณ ความมีเหตุผล ความสำนึกในคุณธรรม การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอที่จะต่อต้านและลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ซึ่งโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเพื่อพัฒนาชนบทกว่า 3,000 โครงการ ได้ยึดถือและนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนชาวไทย ส่งผลต่อการสร้างสรรค์ความรู้และนวัตกรรมที่เกิดต่อการพัฒนาชนบทและพัฒนาประเทศในหลายด้าน และในปัจจุบันประเทศไทยไปใช้เป็นปรัชญานำทางในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งในฉบับที่ 9 และฉบับที่ 10 อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78(1) ยังกำหนดให้ “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืนโดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ” นอกจากนี้รัฐบาลยังมีการกำหนดเป็นประเด็นวาระแห่งชาติในการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ เพื่อสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ประชาชนเชื่อมั่น ศรัทธา เป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยวางรากฐานการบริหารราชการอย่างสุจริตเป็นธรรม และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข

ของประชาชนอย่างแท้จริงในหลายองค์กรในภาครัฐและภาคธุรกิจระดับต่างๆ
นำแนวทางและแนวคิดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้

การพัฒนาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นเลิศและมีขีด
สมรรถนะสูง (High Performance) ตลอดจนมุ่งเน้นการทำงานเพื่อผลสัมฤทธิ์
ตามภารกิจที่หน่วยงานรับผิดชอบบนพื้นฐานของการใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจ
พอเพียงมาเป็นกรอบในการคิดการวางแผนและการปฏิบัติงานเพื่อการดำเนินงาน
พัฒนาคุณภาพการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญภาครัฐ อันจะเป็นกลไก
ที่สามารถบูรณาการการพัฒนากระบวนการในภาพรวมได้อย่างดียิ่ง รวมทั้ง
การมุ่งเน้นถึงการสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีให้กับศาลรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องตาม
หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้ทุกหน่วยงานในศาลรัฐธรรมนูญนำเครื่องมือ
ในการสร้างคุณภาพในการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญไปปรับใช้และพัฒนาการ
ทำงานตามภารกิจหน้าที่ของตนเอง โดยอาศัยการเรียนรู้อย่างพอเพียงที่เริ่มต้น
จากการสร้างฐานความรู้ในหลักวิชาการต่างๆที่ต้องนำมาปรับใช้ในการทำงาน
พร้อมกับการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมเพื่อการทำงานที่ดี คือ รู้จักความสามัคคี
ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แบ่งปันความรู้ร่วมกัน และที่สำคัญคือความมีสติปัญญา
เป็นเครื่องกำกับการดำเนินงานตลอดเวลา เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีไม่ให้งาน
อย่างขาดสติ ซึ่งจะส่งผลทำให้ผลผลิตและผลลัพธ์ของงานออกมาอย่างไม่มี
คุณภาพและไม่สอดคล้องตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยการสร้างฐานความรู้และ
ฐานคุณธรรมจะกระตุ้นและส่งเสริมให้เกิดขึ้นกับบุคลากรในทุกระดับอย่าง
เท่าเทียมและพอดีกับขีดสมรรถนะความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อไม่สร้าง
ภาระงานและการตัดสินใจที่มากจนเกินความสามารถ ซึ่งอาจส่งผลทำให้บุคลากร
เกิดความกดดันและหมดกำลังใจในการทำงาน รวมทั้งผลผลิตของงานในภาพรวม
ออกมาไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อบุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจและ
มีคุณธรรมเพื่อการทำงานที่ดีเกิดขึ้นแล้วนั้น ในขั้นต่อไปคือการนำความรู้ไปสู่การ
ปฏิบัติจริงเพื่อการประเมินหน่วยงานตามแนวทางของการพัฒนาคุณภาพ
การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องตามหลักของ 3 ห่วง คือ ความมี
เหตุผล ความพอประมาณ และการมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี เพื่อให้เกิดผลผลิตหรือ
ผลลัพธ์ของงานที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพอย่างสูงสุด ซึ่งกระบวนการดำเนิน
งานทั้งหมดนี้จะต้องอาศัยการเรียนรู้ที่เพียงพอและการร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้

การทำงานร่วมกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมยอมรับผลที่เกิดขึ้นจากการประเมินตนเอง และร่วมหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

การนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ในศาลรัฐธรรมนูญ ที่มีแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่สามารถส่งประโยชน์ได้อย่างทั่วถึงและยั่งยืน โดยการน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการของศาลรัฐธรรมนูญภาครัฐในด้านต่างๆ อันได้แก่ ด้านการจัดการระบบข้อมูล ด้านการจัดการระบบสื่อสาร ด้านการจัดการระบบตัดสินใจ ด้านการบริหารจัดการระบบตรวจสอบถ่วงดุล ด้านการจัดการระบบการมีส่วนร่วม ด้านการจัดการระบบการให้บริการ ด้านการจัดการระบบติดตามและประเมินผล และด้านการจัดการความเสี่ยง ซึ่งการบริหารจัดการของศาลรัฐธรรมนูญตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง จึงเป็นการดำเนินการบริหารจัดการ โดยยึดทางสายกลางตามหลักพุทธศาสนาเป็นแกนกลาง โดยมีจุดมุ่งหมายของการพัฒนา มีคุณลักษณะ 3 ประการที่สัมพันธ์กัน และมีเงื่อนไขเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทางสายกลางอยู่ในระดับความพอเพียง โดยมีจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ความสมดุล มั่นคง และยั่งยืน พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านทั้งทางด้านชีวิต เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความรู้ วิทยาการ และเทคโนโลยี ซึ่งการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนการบริหารของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปในทางสายกลางอยู่ในระดับพอเพียง โดยอาศัยเงื่อนไขของความรู้และเงื่อนไขของคุณธรรมเป็นพื้นฐาน เพื่อประกอบการวางแผนและการนำไปสู่การปฏิบัติด้วยความระมัดระวังและประกอบไปด้วยด้วยคุณธรรมของการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ

สรุป

การนำหลักการความรับผิดชอบต่อสังคมไปปฏิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจหน้าที่และกลยุทธ์ในการดำเนินกิจการ เพื่อเจริญเติบโตที่ยั่งยืนขององค์กรเอง รวมถึงผู้มีส่วนได้เสีย สังคมและสิ่งแวดล้อม ประเทศไทยนำไปสู่การรณรงค์ส่งเสริมให้กิจการในภาคธุรกิจ และกิจการที่มีใช้ภาคธุรกิจ ให้ประกอบกิจการด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมตามทิศทางสากลอย่างมีคุณธรรม เพื่อสร้างคุณค่าและประโยชน์สุขแก่กิจการ ผู้มีส่วนได้เสีย สังคม สิ่งแวดล้อมและประเทศชาติอย่าง

แท้จริง กระแม้ว่าการบริหารงานในยุคใหม่จะนำหลักการบริหารต่างๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างประสิทธิภาพ แม้จะดำเนินการตามกระบวนการข้างต้นอย่างครบถ้วน แต่อาจจะยังไม่สามารถลดความเสี่ยงและดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ควรนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบการปฏิบัติล้อมอีกชั้นหนึ่ง เพราะจะทำให้การปฏิบัติมุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ความสมดุล ความมั่นคง และความยั่งยืนให้กับผู้มีส่วนได้เสีย สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยการปฏิบัตินี้จะตั้งอยู่บนความพอประมาณ ความมีเหตุผล และมีภูมิคุ้มกันต่อความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยใช้ความรู้ และคุณธรรมเป็นหลักค้ำจุน อันจะเป็นผลดีต่อผู้มีส่วนได้เสียในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และนำไปสู่ความยั่งยืนขององค์กรในที่สุด

บรรณานุกรม

- มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด, หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง : [http://www.fact.or.th/fact/index.php/ 2008-12-15-07-26-59/179-2009-10-30-03-45-39.html](http://www.fact.or.th/fact/index.php/2008-12-15-07-26-59/179-2009-10-30-03-45-39.html).
- มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง, การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจ พอเพียงของภาครัฐ, สืบค้นจาก http://www.ddd.go.th/Web_LDDEconomy/PDF/Title_3.pdf, สมพร แสงชัย, สิ่งแวดล้อม: อุดมการณ์การเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืน, โครงการบัณฑิตศึกษาการจัดการสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545, <http://www.iei.or.th/media/www/file/423/34361211378723017>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). ราชการไทยกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน. จดหมายข่าวสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. ปีที่ 10 ฉบับที่ 45 เดือน มีนาคม- พฤษภาคม 2556.

ภาคเอกชนกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ด้านชุมชนและสิ่งแวดล้อมตามแนวทาง การพัฒนาที่ยั่งยืน

สุพัฒน์พงษ์ พันธมีเชาว์*

บทคัดย่อ

ในท่ามกลางระบบเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนเสรีในกระแสโลกาภิวัตน์ ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้ทวีความรุนแรงและแพร่กระจายไปทั่วโลก เป็นผลให้ภาพความขัดแย้งระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการดำรงสิทธิของมนุษย์ในทางสังคมปรากฏอย่างคึกคักทุกวันบนโลกออนไลน์ ประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนจึงไม่ใช่เรื่องไกลตัวอีกต่อไป ทุกภาคส่วนซึ่งรวมถึงภาคเอกชนด้วย ต้องทบทวนบทบาทปรับเปลี่ยนกรอบความคิดของตนเองเพื่อร่วมกันแก้ไข ลดและขจัดความขัดแย้งดังกล่าว การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องที่ทุกคนต้องทำ ไม่ใช่เรื่องที่ควรจะทำอีกต่อไป ดังนั้น การดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จไม่ใช่เพียงเป้าหมายทางกำไรเป็นตัวเงินแต่ต้องมีความใส่ใจและความมุ่งมั่นในความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมตามหลักสิทธิมนุษยชนและแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนอีกด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนต้องสร้างค่านิยมหรือวัฒนธรรมรับผิดชอบต่อสังคมแก่บุคลากร เพื่อร่วมกันส่งเสริมสิทธิของชุมชนและสังคม และทำให้เกิดสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชุมชนสังคมที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ เพื่อการบรรลุเป้าหมายสูงสุด คือ ความสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคมได้อย่างยั่งยืนในท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์อันเชี่ยวกราก

คำสำคัญ เอกชน สิทธิมนุษยชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม การพัฒนาที่ยั่งยืน

* ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน), ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่น 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ระบบเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนของโลกในปัจจุบันนี้ เป็นการค้าแบบเสรีในยุคโลกาภิวัตน์¹ ซึ่งส่งผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกขยายตัวได้อย่างรวดเร็วและเกิดการเปลี่ยนแปลงหลากหลายด้าน อย่างไรก็ตาม การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วดังกล่าวต้องแลกมาด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม มลภาวะ ภัยธรรมชาติ ความไม่มั่นคงทางด้านอาหาร ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนทั้งภายในและต่างประเทศอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ในการทำโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ การประกอบอุตสาหกรรม การผลิตสินค้าหรือให้บริการ หรือการทำธุรกรรมทางธุรกิจใดๆ จำเป็นต้องใช้ปัจจัยการผลิต ได้แก่ คน เงินทุน วัตถุดิบเครื่องมืออุปกรณ์ และการบริหารจัดการ การได้มาหรือใช้ปัจจัยการผลิตในภาคเอกชน อาจมีผลกระทบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม และอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างภาคเอกชนและชุมชน ในบางครั้งเป็นประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม คำถามที่ท้าทายภาคเอกชน ก็คือ จะลดหรือขจัดความขัดแย้งดังกล่าวได้อย่างไร และจะอย่างไรให้เกิดความสมดุลระหว่างการประกอบธุรกิจเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการอยู่ร่วมกันกับชุมชนอย่างสงบสุขและยั่งยืน

ก่อนตอบคำถามข้างต้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงข้อสังเกตบางประการและสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เพื่อความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สภาพของปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ประเด็นสิ่งแวดล้อมและความเกี่ยวข้องกับชุมชนในปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

ประการแรก คำว่า “สิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights” หมายถึงสิทธิความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ คนทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจสังคม สุขภาพ และความคิดเห็น

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมาย “โลกาภิวัตน์” คือ การแพร่กระจายไปทั่วโลก; การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ซึ่งเนื่องมาจากการพัฒนาระบบสารสนเทศ เป็นต้น

ด้านต่างๆ จึงเป็นองค์รวม แยกเป็นส่วนๆ ไม่ได้ และต้องพึ่งพิงกัน ทั้งไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้รวมทั้งเป็นสิทธิอันไร้ซึ่งพรมแดน ประชาชนแต่ละคนหรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมจึงย่อมเข้าถึง มีส่วนร่วม และได้รับประโยชน์จากสิทธิมนุษยชน และสามารถตรวจสอบสิทธิ รวมถึงมีการใช้หลักนิติธรรมในการกระบวนการเข้าถึง มีส่วนร่วมและการรับประโยชน์ตามสิทธิดังกล่าว

ประการที่สอง สิทธิมนุษยชนเป็นเสรีภาพของมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด อย่างไรก็ตาม เสรีภาพอาจถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจทางสังคมและการเมือง และกระแสของสิทธิมนุษยชน ดังข้อสังเกตของ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ในงานเขียนเรื่อง “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ปรากฏเป็นข้อความแรกของหนังสือว่า “มนุษย์นั้นเกิดมามีเสรีแต่เขาถูกพันธนาการอยู่ทุกหนแห่ง” ซึ่งนักวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา”²

ประการที่สาม สิทธิมนุษยชน เป็นผลพวงจากสงครามโลกครั้งที่สองที่มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทำทารุณกรรม กักขังห้วงเหนียว และปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันอย่างไร้ความปราณีเสมือนไม่ได้เป็นมนุษย์ด้วยกัน ภายหลังจากสงครามสิ้นสุดลง ประเทศฝ่ายชนะสงครามจึงก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น เรียกว่า องค์การสหประชาชาติ และมีการทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights ขึ้นในปี ค.ศ. 1948 เพื่อใช้เป็นมาตรฐานของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก โดยประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติยอมรับหลักการสากลนี้ร่วมกัน รวมถึงการอนุวัติการปฏิญญาดังกล่าวมาเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

ประการที่สี่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นบ่อเกิดของสิทธิมนุษยชน ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมยึดถือหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักในการคุ้มครองคนส่วนน้อยให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและจำกัดอำนาจคนส่วนใหญ่ให้ต้องประพฤติปฏิบัติเพื่อให้แน่ใจว่าได้เคารพในสิทธิของบุคคล หลายประเทศที่มีกระบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในระดับสูง ล้วนเป็นประเทศ

² เสรีนิยมประชาธิปไตย ตอนที่ 3 จัง-จางส์ รูสโซ, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/537518>

ในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น และเป็นที่ยืนยันดีที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนได้ควบคู่กันมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา³

ประการที่ห้า สิทธิมนุษยชนตามหลักสากล จะเกี่ยวข้องกับสิทธิของมนุษย์ใน 5 ด้าน ดังนี้

1. **สิทธิพลเมือง (Civil right)** ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในความเสมอภาคทางกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับสัญชาติ เป็นต้น

2. **สิทธิทางการเมือง (Political right)** ได้แก่ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิการเลือกตั้งอย่างเสรี เป็นต้น

3. **สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic right)** ได้แก่ สิทธิการมีงานทำ ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

4. **สิทธิสังคม (Social right)** ได้แก่ สิทธิการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ สิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขแก่ผู้พิการผู้ทุพพลภาพ เป็นต้น

5. **สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural right)** ได้แก่ สิทธิในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิในการร่วมจัดสรรและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ประเทศไทยได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) และได้ร่วมลงนามและให้สัตยาบันสนธิสัญญาประกอบเป็นพันธกรณีที่ต้องยึดถือปฏิบัติจำนวน 7 ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และ

³ สว่าง กันศรีเวียง, สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัตน์ จาก http://www.baanjommyut.com/library/global_community/06_2.html

การปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ⁴

นอกจากนี้ ไทยยังได้รับรองสิทธิมนุษยชนในกฎหมายภายในอย่างชัดเจนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และสืบทอดต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยปรับบทบัญญัติให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้ได้ทันทีไม่ต้องรอการออกกฎหมายเฉพาะ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 นั้น แม้จะมีเพียง 47 มาตรา แต่ก็ปรากฏบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ยังคงมีหลักการด้านสิทธิมนุษยชนไว้ ทั้งนี้ อาจมีประเด็นพิจารณาควรวรรณสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) กับผู้ตรวจการแผ่นดินโดยการยกกราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่⁵

สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย⁶

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศได้ให้การยอมรับว่าประเทศไทยมีพัฒนาการในการพิทักษ์และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการออกกฎหมายรองรับมาตราที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ยังมีจำนวนน้อย ทั้งยังมีนโยบายและกฎหมายบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น สิทธิของประชาชนและชุมชนในประเทศ บางครั้งยังถูกคุกคามและละเมิดจากกลุ่มต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เช่น กระบวนการข้ามชาติเพื่อลักลอบค้ามนุษย์ โดยเฉพาะแรงงานเด็ก การละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิในการพัฒนา การแย่งชิงทรัพยากร

⁴ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/contentpage.php?id=21&menu_id=2&groupID=2&subID=20

⁵ ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม.กรณีสถานการณ์องค์กร ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558 จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news_detail.php?nid=3912&parent_id=1&type=hilight

⁶ สารนุกรมไทยสำหรับเยาวชน, สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในประเทศไทย จาก <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-infode tail08.html>

ท้องถิ่นและทำลายสิ่งแวดล้อม โดยบริษัทข้ามชาติที่ร่วมมือกับกลุ่มทุนในประเทศ ในปัจจุบันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศยังปรากฏอยู่เสมอและมีแนวโน้มที่จะรุนแรงยิ่งขึ้น

สถานการณ์ด้านเด็กเยาวชนและครอบครัว

ทิศทางการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้สถาบันครอบครัวไทยอ่อนแอลง ทั้งด้านการพัฒนาศักยภาพบุคคลในครอบครัว การสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เด็ก รวมถึงการทำร้ายเด็กโดยบุคคลในครอบครัว ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น เด็กและเยาวชนติดยาเสพติด เด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน การใช้แรงงานเด็ก เด็กในธุรกิจบริการทางเพศ เด็กหนีภัย เด็กและเยาวชนในสถานสงเคราะห์ เด็กในสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน เป็นต้น

สถานการณ์ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมหลายประการ แต่ในทางปฏิบัติการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ยังคงเป็นปัญหาอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา กระบวนการลงโทษ การคุ้มครองเด็กและเยาวชนเมื่อตกเป็นผู้ต้องหา นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายและกฎระเบียบอีกเป็นจำนวนมาก ที่ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่รองรับสิทธิชุมชน⁷ ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ยังอยู่ในกระบวนการออกกฎหมาย

สถานการณ์ด้านนโยบายทางสังคม

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้รับรอง และคุ้มครองมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน และกำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมความเสมอภาคแก่ผู้ด้อยโอกาส เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งส่งเสริมความเสมอภาค ทางโอกาส

⁷ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, หนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ ลงวันที่ 24 มีนาคม 2558 เรื่องความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน, จาก http://www.lrc.go.th/th/?wpfb_dl=1643

ระหว่างหญิงและชาย และคุ้มครองมิให้มีการใช้ความรุนแรงในครอบครัว การคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน แต่ก็ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกมาก เช่น ประเทศไทยยังเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศส่งผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ โดยเหยื่อส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก รวมถึงคนไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ และจากประเทศอื่นๆ ได้ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านธุรกิจบริการทางเพศและการเอาเปรียบแรงงาน

นอกจากนี้ ทิศทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการผลิตในระบบอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดช่องว่างของการกระจายรายได้ ผู้ใช้แรงงานถูกเอาเปรียบ และไม่ได้รับการส่งเสริมให้มีขบวนการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานต่างๆ เข้มแข็ง สภาพความปลอดภัยในการทำงานส่วนใหญ่ยังมีความเสี่ยงสูงและไร้หลักประกัน

สถานการณ์ด้านฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชนในด้านภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน เพื่อพัฒนาให้ชุมชนเข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองในการพิทักษ์ปกป้องทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งพื้นที่ทำกิน และที่อยู่อาศัย ตลอดจน ความสามารถในการจัดการชุมชนของตน เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

อย่างไรก็ตาม รัฐและกลไกของรัฐ ยังขาดความรู้ และความเข้าใจถึงวิถีชีวิตของชาวบ้าน และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างแท้จริง อีกทั้งยังนิยมใช้รัฐเป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการจึงยังไม่มีกรอบกฎหมาย เพื่อรับรองสิทธิชุมชนให้ชัดเจน อีกทั้งบางครั้ง ยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการส่งเสริม และเคารพสิทธิ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนพัฒนา ทำให้เกิดปัญหาขัดแย้งจากการดำเนินโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการของเอกชน บริษัทข้ามชาติ หรือรัฐบาล

สำหรับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของไทยล่าสุด อังกฤษได้แถลงรายงานสิทธิมนุษยชนประจำปี 2557 (Annual Human Rights Report for 2014) เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2558 ระบุว่าไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

ในการพัฒนาสังคมเสรี เท่าเทียม และเจริญรุ่งเรือง จำเป็นต้องเปิดช่องให้มีการตรวจสอบและซักฟอกผู้มีอำนาจ มีพื้นที่ให้กับความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามเกี่ยวกับระบบการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ และสิ่งที่ขาดไม่ได้ในกระบวนการนี้ คือ การให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง หากปราศจากสิทธิเหล่านี้แล้ว ย่อมไม่สามารถทำให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบได้เพียงพอ แนวคิดของหลักนิติธรรม (ความเข้าใจว่าอำนาจไม่ได้มีไว้ให้ใช้ตามใจชอบโดยไร้การควบคุม รัฐต้องสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ และกระบวนการที่ชอบธรรมเป็นสิ่งจำเป็น) และเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นยังคงเป็นรากฐานของสังคมที่เจริญและเที่ยงธรรม รวมทั้งเศรษฐกิจฐานความรู้มูลค่าสูงในปัจจุบันอีกด้วย⁸

ในส่วนของสหรัฐอเมริกา ได้มีการเผยแพร่รายงานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประจำปี 2557 เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2558 ซึ่งยังมีการจำกัดเสรีภาพอย่างหนักในไทย ขณะที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังเกิดขึ้นต่อเนื่องในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้⁹

อนึ่ง จากการประชุม Annual Meeting International Coordinating Committee of National Human Rights Institutions (ICC) และ SCA (Sub-Committee on Accreditation) เมื่อวันที่ 11 – 13 มีนาคม 2558 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นอกเหนือจากการประชุมตามวาระปกติได้มีการปรึกษากันในประเด็นเรื่องการจะพิจารณาลดสถานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยจากสถานะ A เป็น B ในเดือนตุลาคม 2558 หากประเทศไทยไม่มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องเป็นไปตามหลักการปารีส (Paris Principle) โดยจะต้องกำหนดให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย¹⁰

⁸ ไทยรัฐออนไลน์ 12 มี.ค. 2558 14:33, อังกฤษเสนอรายงานประจำปี 57 หนุนไทย ยึดหลักสิทธิมนุษยชน, จาก <http://www.thairath.co.th/content/486465>

⁹ เดลินิวส์ออนไลน์ 26 มิถุนายน 2558, กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาออกแถลงการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี 2557 ตั้งประเด็นรัฐประหารไทยเป็นหนึ่งในสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงของภูมิภาคเอเชีย, จาก <http://www.dailynews.co.th/foreign/330874>

¹⁰ ข่าวสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน กสม.กรณีสถานะองค์กร ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558 จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news_detail.php?nid=3912&parent_id=1&type=highlight

บทบาทของภาคเอกชนกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ในท่ามกลางสถานการณ์สิทธิมนุษยชนอันหนักหน่วงของไทย¹¹ ในเวทีองค์การสากลทางด้านสิทธิมนุษยชนและสายตาประชาคมนานาชาติบางประเทศ ภาคเอกชนต้องทบทวนบทบาทของตนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคมอย่างเต็มกำลัง เพื่อให้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของไทยคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภาคเอกชนจำนวนหนึ่ง ได้แก่ กลุ่มบริษัท ปตท., บมจ.ปูนซีเมนต์ไทย, บมจ. ไทยเบฟเวอเรจ, บริษัทในกลุ่มเครือเบทาโกร, บมจ. ไทยยูเนี่ยน โฟรเซ่นโปรดักส์ เป็นต้น ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนและสิ่งแวดล้อม โดยนำแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้ในธุรกิจ

ภาคเอกชนที่เป็นองค์กรสมัยใหม่เหล่านี้มีความเชื่อว่าการพัฒนาในยุคต่อไปไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็ตาม ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development) ธุรกิจจะต้องตระหนักถึง การสร้างสมดุลระหว่าง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่ใช่ทางเลือกสำหรับองค์กรว่าจะทำหรือไม่ทำ แต่เป็นวิถีปฏิบัติอันจำเป็น หรือ “Must Have Agenda” ที่ต้องวางแผนและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม องค์กรที่ทำเรื่องนี้ไม่ได้สนใจเฉพาะเรื่องประเด็นความยั่งยืนของสังคมและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่ยังสนใจในเรื่อง “การเติบโตทางธุรกิจ” อีกด้วย¹²

แม้ว่าการเติบโตและผลกำไรขององค์กรจะเป็นสิ่งสำคัญ แต่ขณะเดียวกัน ธุรกิจจำเป็นต้องมีเป้าหมาย เชิงสังคมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วย กิจกรรมทางเศรษฐกิจของธุรกิจต้องสามารถตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน แต่ขณะเดียวกัน ก็ต้องไม่ส่งผลร้ายต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนรุ่นต่อไป และคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์แก่คนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน และต้องมีส่วนส่งเสริมสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของคนในสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

¹¹ ประชาไท Tue, 2015-06-02 21:56, ภาคประชาสังคมไทยชู 6 ประเด็นละเมิดสิทธิมนุษยชนเวทียูเอ็น, จาก <http://www.prachatai.com/journal/2015/06/59581>

¹² ขนรดา อินเทีย, สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ, “พัฒนาอย่างยั่งยืน ย่อมมีกำไร” จาก <http://www.ftpi.or.th/2015/4556>

การที่ภาคธุรกิจสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านการสร้าง ความเชื่อใจไว้วางใจ ความเคารพซึ่งกันและกันและการมีส่วนร่วม ได้มากเท่าใด ธุรกิจนั้นก็จะได้ รับการยอมรับจากสังคม และจะสามารถดำเนิน ไปได้อย่างต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ คือ ผู้ที่สามารถสร้างผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจ หรือผู้ที่รับผลกระทบโดยตรงจากธุรกิจนั้น ซึ่งครอบคลุม ไม่เพียงแต่ผู้ถือหุ้น แต่รวมถึงพนักงาน ลูกค้า คู่ค้าต่างๆ รวมตลอดจนถึง ชุมชน ที่อยู่แวดล้อมที่ตั้งของธุรกิจนั้นด้วย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มอาจมีเป้าหมาย หรือความต้องการที่แตกต่างกัน เช่น ผู้ถือหุ้นและผู้ลงทุนสนใจผลตอบแทนจากสิ่งที่ลงทุนไปกับธุรกิจ พนักงาน ย่อมต้องการการทำงานที่ให้โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน ผลตอบแทนที่เป็นธรรม และความมั่นคงในงาน ส่วนลูกค้าหรือผู้บริโภคก็ต้องการได้สินค้าหรือบริการที่มี คุณภาพ ในราคาที่ เป็นธรรมและเหมาะสม ขณะที่ชุมชนไม่เพียงต้องการธุรกิจ ที่สร้างงานสร้างรายได้ให้ชุมชน ยังต้องการธุรกิจที่รับผิดชอบต่อชุมชน ไม่สร้างมลภาวะหรือก่อผลกระทบเชิงลบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน แต่ละกลุ่มต่าง มีความต้องการพื้นฐานร่วมกันในแง่ของความต้องการด้านการปกป้องรักษา สิ่งแวดล้อม การเติบโตของธุรกิจความคู่ไปกับการเพิ่มโอกาสในการทำงานและการส่งเสริมการกระจายรายได้ รวมทั้งการสร้าง ความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ธุรกิจใดที่ละเมิดเป้าหมายเหล่านี้มักจะประสบปัญหาถูกต่อต้านจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้าม ธุรกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามที่กล่าวไปข้างต้น และสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายกลุ่มอย่างเจาะจงได้ จะรักษาและเพิ่มพูนสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างธุรกิจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ ทำให้ธุรกิจนั้น ไม่เพียงแต่บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ แต่ยังช่วยให้ธุรกิจสามารถดำเนินการไป อย่างต่อเนื่องและยั่งยืนได้¹³

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นผู้บริหารในกลุ่ม ปตท. จึงขอกล่าวถึงการดำเนินงานของกลุ่ม ปตท. ในด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของชุมชนและสิ่งแวดล้อม พอสังเขป เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพการดำเนินงานและผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม

¹³ การสร้างความยั่งยืนขององค์กรธุรกิจ, จาก <http://www.kriengsak.com/node/241>

ที่ชัดเจนจับต้องได้ กลุ่ม ปตท. ได้ประกาศเจตนารมณ์ในการดำเนินนโยบายการดำเนินธุรกิจตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน¹⁴ โดยกำหนดกรอบการบริหารจัดการให้คำนึงถึงการรักษาความสมดุล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ สิ่งแวดล้อม หรือ 2E 1S (Economic, Environment and Social) รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในการดำเนินงานเพื่อลดผลกระทบจากการดำเนินงานตลอดห่วงโซ่คุณค่าพร้อมๆ กับการเติบโตทางธุรกิจครอบคลุมมิติด้านสังคม สิ่งแวดล้อม อาชีวอนามัยและความปลอดภัย โดยมีแผนงานและการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมใน 3 มิติ คือ มิติด้านเศรษฐกิจ มิติด้านสิ่งแวดล้อมและมิติด้านสังคมดังต่อไปนี้

การส่งเสริมชุมชนในมิติด้านเศรษฐกิจ

ด้านการบริหารห่วงโซ่อุปทาน

กลุ่ม ปตท. ให้ความสำคัญกับการบริหารห่วงโซ่อุปทานของกลุ่ม โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติอย่างยั่งยืนของผู้ค้า ให้ผู้ค้าปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมประเด็นด้านจริยธรรมการดำเนินธุรกิจ สิทธิมนุษยชน อาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม จัดทำทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ บังคับใช้กับผู้ค้าที่สำคัญกับ ปตท. ในวงเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาท และ/หรือ งานที่อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังมีการสื่อสารทิศทางการดำเนินงานและความรู้ด้านนโยบายการจัดหาตามแนวทางการปฏิบัติอย่างยั่งยืนของผู้ค้า นโยบายและทิศทางการดำเนินงานของ ปตท. และหน่วยธุรกิจ แนวทางการดำเนินธุรกิจอย่างยั่งยืน และแนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสีเขียว ผ่านช่องทางต่างๆ เช่น งานสัมมนาผู้ค้า เว็บไซต์ ตลอดจนมีการจัดทำคู่มือแนวทางการปฏิบัติอย่างยั่งยืนของผู้ค้า ปตท. เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม เป็นต้น

ปตท. ได้ร่วมมือกับโรงกลั่นไทยออยล์ ในโครงการ Sriracha Terminal Synergy ลงทุนก่อสร้างท่อส่งน้ำมัน JP-8 จากโรงกลั่นไทยออยล์ไปจ่ายทางรถที่คลังชลบุรีเทอร์มินัลของ ปตท. และเพิ่มการใช้ประโยชน์จากถังเก็บ JP-8

¹⁴ สารจากประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), จาก <http://www.pttplc.com/th/Sustainability/Pages/Sustainability.aspx>

เดิม สามารถลดต้นทุนในการขนส่งได้ถึง 16 ล้านบาท/ปี ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ประมาณ 1,400 ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าต่อปี และลดความเสี่ยงจากน้ำมันรั่วไหลอีกด้วย

การบริหารโครงการขนาดใหญ่

ในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ กลุ่ม ปตท. มีมาตรการควบคุมดูแลมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือผลกระทบทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย โดยมีการประเมินผลกระทบและกำหนดเป็นมาตรการป้องกัน แก้ไข และมาตรการติดตามตรวจสอบ เพื่อควบคุมให้ผู้รับเหมาและพนักงานมีการปฏิบัติตามขั้นตอนการดำเนินงานตลอดจนมาตรการที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดในทุกโครงการซึ่งเข้าข่ายประเภทหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการต่างๆ เพื่อประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผล กระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมการวางแผนพัฒนา การจัดทำมาตรการป้องกันแก้ไข และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

โครงการขนาดใหญ่ทั้งหมดของ ปตท. จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นแนวทางเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้ โดยจะนำความคิดเห็นและข้อห่วงกังวลที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาพิจารณาและจัดทำเป็นมาตรการป้องกันแก้ไข เพื่อลดข้อห่วงกังวลต่อผลกระทบและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจกรรมของโครงการ นอกจากนั้น ยังจัดให้มีการวัดผลความรู้และความเข้าใจ รวมทั้ง วัดทัศนคติของชุมชนที่มีต่อโครงการด้วยแบบสอบถามเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาวางแผนเกี่ยวกับโครงการต่อไป

กลุ่ม ปตท. หลักเล็งการดำเนินโครงการที่ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของชุมชนอย่างถาวร ด้วยการออกแบบตำแหน่งและเส้นทางการก่อสร้างที่หลีกเลี่ยงหรือกระทบการใช้ที่ดินและทรัพย์สินน้อยที่สุด และได้รับการยอมรับจากชุมชนมากที่สุด ผ่านขั้นตอนต่างๆ ทั้งการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการทำประชาพิจารณ์ กรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือไม่มีทางเลือกอื่นที่เหมาะสม จะให้ข้อมูลและทำความเข้าใจกับผู้ได้รับผลกระทบเพื่อให้เกิดการยอมรับ และมีการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่การเลี้ยงชีพตลอดจนการดูแลซ่อมแซมหากเกิดความเสียหายจากการก่อสร้างให้กลับคืนสู่สภาพใกล้เคียงกับของเดิมมากที่สุด และติดตามการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันแก้ไข ตรวจสอบผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ ให้ครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังจัดทำคู่มือชุมชนสัมพันธ์ แสดงแนวทางการดำเนินงานชุมชนสัมพันธ์และการพัฒนาชุมชน นำไปใช้ในการวางแผนและดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชน ให้การจัดการด้านชุมชนสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาโครงการเป็นไปในทิศทางและมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงวิเคราะห์ความสำคัญของชุมชน โดยใช้แผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระบุกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จัดลำดับความสำคัญของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามระดับความต้องการและอิทธิพลต่อธุรกิจเพื่อจัดทำเป็นข้อมูลพื้นฐานชุมชน ซึ่งช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถลำดับการดำเนินงานและตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้อย่างเหมาะสม

ในการวัดผลการดำเนินงาน จะใช้เครื่องมือ Community Engagement Score (CES) เป็นตัวชี้วัดผลการมีส่วนร่วมสำหรับโครงการขนาดใหญ่ทุกโครงการ โดยตัวชี้วัดจะแตกต่างกันตามปัจจัยสำคัญของโครงการ ตัวชี้วัดสำคัญ คือ การสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอบพื้นที่ปฏิบัติการผลการสำรวจที่ได้รับจะนำมาพิจารณาในการทำแผนกลยุทธ์การดำเนินงาน ในด้านชุมชนสัมพันธ์ ปตท. ใช้ดัชนีความพึงพอใจของชุมชนเป็นตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ประกอบด้วย การประเมินการพัฒนาความเป็นอยู่และเศรษฐกิจชุมชน การดำเนินงานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมชุมชน การดำเนินกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์ และการสื่อความด้านกิจกรรมขององค์กร ในด้านการรับเรื่องร้องทุกข์กำหนด

ช่องทางการสื่อสารเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชน รวมถึงการตอบสนองต่อข้อร้องเรียนเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ในทุกขั้นตอนของโครงการ ทั้งก่อนการเริ่มโครงการ ระหว่างโครงการและ หลังเสร็จสิ้นโครงการ สำหรับโครงการขนาดใหญ่ การรับข้อร้องเรียนจะอยู่ในรูปแบบ คณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วย ปตท. ตัวแทนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนหน่วยงานราชการ

การวิเคราะห์ผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ

ปตท. กำหนดเป้าหมาย ให้โครงการดำเนินงานตามแผนระยะเวลา ที่กำหนด โดยประชาชนเห็นชอบกับการดำเนินโครงการ ในกรณีที่เกิดปัญหาจากความเสียหายในการก่อสร้างหรือได้รับข้อร้องเรียน โครงการฯ จะมีการติดตาม ภายใน 24 ชั่วโมง เพื่อเป็นการบรรเทาความรุนแรงของปัญหาให้สามารถควบคุม ได้ และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รวดเร็วที่สุดพร้อมติดตามปัญหา ให้แก้ไขให้เร็วที่สุด ในปี 2557 ปตท. ดำเนินโครงการใหญ่ 3 โครงการ ได้แก่ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบก จังหวัดนครสวรรค์ โครงการท่อส่งก๊าซ ธรรมชาติ เส้นที่ 4 พื้นที่ระยอง-แก่งคอย และโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบก จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งทั้ง 3 โครงการบรรลุเป้าหมายการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ทั้ง 100% มีค่าคะแนน Consumer Effort Score (CES) เท่ากับ 3.57, 3.92 และ 4.48 คะแนนจาก 5 ซึ่งจัดว่าอยู่ในเกณฑ์ดีถึงดีมาก

ปตท. ได้พัฒนา PTT Eco-industrial Zone หรือ PTT WEcoZI (Wanarom Eco Zone Industry) บนพื้นที่ประมาณ 1,500 ไร่ ในนิคม อุตสาหกรรมเอเซียของ ปตท. เพื่อใช้ดำเนินงานอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มุ่งเน้น การดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงให้เป็นต้นแบบของการอยู่ร่วมกันของโรงงาน ชุมชน และสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังได้จัดทำโครงการ PTT Eco-forest เพื่อสร้างแนวป้องกันพื้นที่สีเขียวและกำแพงธรรมชาติ โดยปลูก ป่านิเวศอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2555 บนพื้นที่ประมาณ 91 ไร่ ปลูกต้นไม้เชิงนิเวศ ประมาณ 550,000 ต้น ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม

การส่งเสริมชุมชนในมิติด้านสิ่งแวดล้อม

กลุ่ม ปตท. กำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม หรือ SSHE (Safety, Security, Healthy and Environment) เพื่อตอบสนองต่อกลยุทธ์ขององค์กร รวมทั้งนโยบายบริหารจัดการคุณภาพ หรือ QSHE Quality Safety Health and Environment) โดยกำหนดเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 2 มุมมอง คือ Eco ซึ่งมุ่งลดรอยเท้าในเวสต์ตลอดวัฏจักรชีวิตผลิตภัณฑ์ และ Efficiency เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการให้บรรลุประสิทธิผลการดำเนินงานติดอันดับชั้นนำของโลก โดยกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในปี 2563 ควบคุมปริมาณการปลดปล่อยมลพิษทางอากาศ SO₂, NO_x และ VOCs และอัตราการเพิ่มการระบายมลพิษทางอากาศเป็นศูนย์ ทั้งนี้ ในพื้นที่ปฏิบัติการ/โรงงานที่ตั้งอยู่หรือใกล้เคียงกับเขตควบคุมมลพิษได้กำหนดมาตรการควบคุมการปล่อยทิ้งมลพิษทางอากาศเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนอย่างเข้มข้นด้วย

นอกจากนี้ ยังกำหนดเป้าหมายลดปริมาณของเสียอุตสาหกรรมที่กำจัดโดยวิธีการฝังกลบ ให้เป็นศูนย์ในปี 2563 เช่น โครงการบำบัดน้ำเสียที่ปนเปื้อนสาร Triethylene glycol (TEG) จากกระบวนการไปบำบัดที่ระบบบำบัดน้ำเสียนำกากของเสียในระหว่างกระบวนการซ่อมบำรุงรักษาตามวาระกลับมาใช้ใหม่ตามหลัก 3Rs (Reduce, Reuse, Recycle) แทนวิธีฝังกลบ เป็นต้น

การส่งเสริมชุมชนด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ

กลุ่ม ปตท. มุ่งเน้นการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตามทิศทางการกลยุทธ์สีเขียวภายใต้โครงการ Energy Efficiency (EE) กำหนดเป้าหมายลดความเข้มของการใช้พลังงานอย่างน้อยร้อยละ 1.9 ต่อปี เมื่อเทียบกับการใช้โดยทั่วไปในธุรกิจ หรือ BAU (Business-As-Usual) จนถึงปี 2560

การบริหารจัดการน้ำ

ปตท. กำหนดเป้าหมายการบริหารจัดการน้ำ ปี 2563 โดยลดปริมาณการใช้น้ำในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง และควบคุมปริมาณน้ำใช้ไม่ให้เพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่มีปริมาณการใช้น้ำสูง จัดทำแผนกลยุทธ์บริหารจัดการทรัพยากรน้ำด้วยหลัก

3Rs แผนการบริหารจัดการน้ำทั้งอย่างมีประสิทธิภาพ และผลักดันให้เกิดความร่วมมือและแบ่งปันแนวทางการบริหารจัดการน้ำที่เป็นเลิศภายในกลุ่ม รวมทั้งการติดตามและผลักดันโครงการการบริหารจัดการน้ำของภาครัฐและเอกชนในเขตจังหวัดระยองและชลบุรี จัดตั้งคณะทำงานบริหารจัดการน้ำบริษัทในกลุ่ม ปตท. ติดตาม ประเมิน และรายงานสถานการณ์น้ำภาคตะวันออก (จังหวัดชลบุรีและระยอง) และเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะทำงานการบริหารจัดการน้ำของภาคตะวันออกของจังหวัดระยอง ติดตาม ประเมิน วิเคราะห์สถานการณ์น้ำ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดผลกระทบได้อย่างทันท่วงที โดยมีการติดตามเฝ้าระวังปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำหลักที่เกี่ยวข้อง กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการน้ำก่อนเกิดภัยแล้ง ระหว่างเกิดภัยแล้งและมาตรการบริหารจัดการน้ำเพื่อความยั่งยืน ตลอดจนการพิจารณาแหล่งน้ำทดแทน เพิ่มปริมาณกักเก็บน้ำเพื่อการผลิต เสริมสร้างความมั่นคงในสายการผลิตของกลุ่ม ปตท. ลดผลกระทบหากเกิดภาวะภัยแล้งหรือกรณีเกิดการขาดแคลนน้ำในพื้นที่รวมถึงการสร้างความรู้ความสมบูรณ์ด้านทรัพยากรน้ำแก่ชุมชนใกล้เคียง

การพัฒนานวัตกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

กลุ่ม ปตท. มุ่งมั่นคิดค้นและพัฒนานวัตกรรมผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ผลิตภัณฑ์พลาสติกที่สามารถย่อยสลายได้ หรือเชื้อเพลิงชีวภาพ เป็นต้น รวมถึงพัฒนาธุรกิจพลังงานทดแทน เพื่อเสริมความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศในระยะยาว และส่งเสริมประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลาง Bio-Hub ในภูมิภาค

การบริหารจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

กลุ่ม ปตท. ให้ความสำคัญกับการผนวกการพิจารณาผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพเข้าในกระบวนการของการตัดสินใจและการดำเนินธุรกิจตลอดสายโซ่อุปทาน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงและลดความเสี่ยง ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อคุณค่าทางชีวภาพที่มีความอ่อนไหวให้มากที่สุด จัดทำมาตรฐานการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพและบริการของระบบนิเวศให้สอดคล้องกับข้อกำหนดด้านความหลากหลายทางชีวภาพในระดับสากล เช่น IFC6

(International Finance Corporation Performance Standard 6) และ BBOP (Business and Biodiversity Offset Program)

นอกจากนี้ ยังทำการประเมินความเสี่ยงของพื้นที่ปฏิบัติการทั้งหมดของ กลุ่ม ปตท. ในประเทศทั้งหมด เพื่อกำหนดแผนกลยุทธ์ในภาพรวมของกลุ่ม ปตท. ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมตำแหน่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์สภาพสิ่งแวดล้อม ลักษณะและประเภทของกิจกรรมขึ้นอยู่กับบริบท ขอบเขตและความรุนแรงของความเสี่ยงนั้นในแต่ละระยะของการดำเนินโครงการโดยโครงการที่มีความเสี่ยงระดับสูงจำเป็นต้องมีการพัฒนาแผนการดำเนินงานการด้านความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อพืชพรรณ สัตว์ป่า และสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้ทุกโครงการที่ดำเนินการโดย ปตท. มีการประเมินผลกระทบความหลากหลายทางชีวภาพ และจัดทำมาตรการบรรเทาผลกระทบและกิจกรรมเชิงอนุรักษ์ เพื่อชดเชยและสร้างความสมดุลต่อความหลากหลายทางชีวภาพที่อาจสูญเสียไป

ในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การให้การสนับสนุนชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เสนอข้อแนะนำข้อกังวล หรือมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้กับองค์กรผ่านกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผ่านแบบสอบถามในช่วงการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใช้มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน ป้องกันและบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการที่เหมาะสมต่อสภาพพื้นที่และลักษณะของโครงการที่จะพัฒนาขึ้น เช่น จำกัดพื้นที่แผ้วถางให้น้อยที่สุด การฟื้นฟูสภาพพื้นที่ให้เป็นป่าสมบูรณ์ดังเดิม การเลือกใช้เส้นทางคมนาคมที่ก่อให้เกิดการรบกวนสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด การประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญด้านสัตว์ป่าในกรณีที่ต้องช่วยเหลือสัตว์ป่าออกจากพื้นที่โครงการ เป็นต้น รวมถึง มีการชี้แจงมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามแนวทางของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.)

ปตท. สร้างเครือข่ายองค์ความรู้ด้านความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการแบ่งปันข้อมูลและการบริหารจัดการด้านความหลากหลายทางชีวภาพให้กับบุคคลภายนอก เช่น ชุมชน หน่วยงานภาครัฐ สถาบันศึกษา และองค์กรเอกชน เป็นต้น โดยร่วมมือกับโครงการพัฒนาองค์ความรู้และศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย เพื่อพัฒนาแผนงานที่เกี่ยวข้องและบูรณาการการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ

การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ปตท. ได้เข้าร่วมเป็นภาคีของข้อตกลงโลกแห่งสหประชาชาติ UNGC (United Nations Global Compact) ที่ครอบคลุมในด้านสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน สิ่งแวดล้อม การต่อต้านการทุจริต ตลอดจนส่งเสริมให้บริษัทในกลุ่ม ปตท. มีการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบในประเทศ ที่กลุ่ม ปตท. ประกอบกิจการอยู่ ด้วยการสนับสนุนหลักการของ EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)

นอกจากนี้ กลุ่ม ปตท. ยึดปฏิบัติตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ตามกฎหมายและที่เป็นมาตรฐานในระดับสากล เช่น UNUDHR (United Nations Universal Declaration of Human Rights) และ Ruggie Framework (UN Framework and Guiding Principles on Business and Human Right) อีกทั้งได้เข้าร่วมเป็นภาคีของ UNGC (United Nations Global Compact) พร้อมทั้งผลักดันให้บริษัทในกลุ่มประยุกต์ใช้ข้อตกลงดังกล่าวเช่นกัน โดยให้มีการกำหนดประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการบริหารจัดการความยั่งยืนกลุ่ม ปตท. รวมถึงจัดทำแนวทางปฏิบัติที่ดี จัดอบรมเพื่อเสริมสร้างความตระหนักและความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนแก่พนักงาน ตลอดจนจัดให้มีการรับเรื่องร้องเรียน ทั้งที่เกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน และด้านอื่นๆ ผ่านคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ ปตท. และระบบข้อร้องเรียนแรงงานสัมพันธ์

- กำหนดมาตรการด้านการเคารพสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจนในนโยบาย QSHE กลุ่ม ปตท. และรายละเอียดผ่านหลักการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งครอบคลุม การปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน ข้อมูลขององค์กร กำหนดมาตรการควบคุมและป้องกันที่เข้มงวด ตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้ง

มีการสื่อความด้านสิทธิมนุษยชน โดยได้อ้างอิงตามหลักปณญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และจัดให้มีหลักสูตรอบรมเพิ่มเติม สำหรับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยตามโครงการ “คุณ_เข้ม_แข็ง” เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบถึงสิทธิในหน้าที่และไม่ให้เกิดการก้าวก่ายในสิทธิของบุคคล

การส่งเสริมชุมชนในมิติด้านสังคม

การจัดสรรงบประมาณเพื่อกิจการสังคม

ปตท. จัดการลงทุนเพื่อสังคมและชุมชนให้สอดคล้องกับกลยุทธ์การดำเนินธุรกิจ งบประมาณขององค์กรและความต้องการของชุมชน โดยมีการประเมินผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน เพื่อการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับชุมชนตามคู่มือดำเนินงานชุมชนสัมพันธ์และการพัฒนาชุมชน เพื่อให้เข้าใจความต้องการของชุมชนที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยคำนึงถึงบริบทของชุมชนที่แตกต่างกัน โครงการที่สำเร็จในอดีต ความต้องการของชุมชน ความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการดำเนินกิจกรรมด้านสังคม ศักยภาพของชุมชนและองค์กรเอง รวมถึงเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมกับชุมชนในทุกขั้นตอน ในปี 2557 กลุ่ม ปตท. ได้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม 1,830 ล้านบาท เพื่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมผ่าน 3 แนวทางหลัก ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาสังคมและชุมชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

การส่งเสริมชุมชนด้านการศึกษาและวิถีชีวิตชุมชน

กลุ่ม ปตท. มุ่งพัฒนาการศึกษาของเยาวชน โดยสร้างโอกาสทางการศึกษา ให้แก่นักเรียนและนักศึกษา เพื่อสร้างเยาวชนที่มีพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และพลังงาน และพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถเฉพาะทาง เช่น บุคลากรทางการแพทย์ ให้แก่ชุมชนเพื่อพัฒนาสังคมให้มีสุขภาพที่แข็งแรง สร้างโอกาสทางการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของเยาวชน ให้มีพื้นฐานการศึกษาที่ดีในหลากหลายรูปแบบอย่างต่อเนื่อง เช่น การสนับสนุนทุนการศึกษาและทุนเพื่อการพัฒนาโรงเรียน โครงการนิทรรศการสัญจร ให้ความรู้ด้านปิโตรเลียม พลังงาน และ

อุตสาหกรรม ค่ายเยาวชนปีโตรแคมป์สู่แคมป์ปีโตร เพื่อส่งเสริมความรู้ด้านอุตสาหกรรมปิโตรเคมีให้กับเยาวชน โครงการประกวดสิ่งประดิษฐ์ ปตท. (PTT Youth Camp) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังจัดตั้งสถาบันวิทยสิริเมธี ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาองค์ความรู้โดยผสมผสานการวิจัยเชิงทฤษฎีร่วมกับการประยุกต์ใช้ที่ตอบโจทย์อุตสาหกรรม และโรงเรียนกำเนิดวิทย์ซึ่งเป็นโรงเรียนที่เน้นด้านวิทยาศาสตร์ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมุ่งการเรียนการสอนด้านวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์เพื่อเตรียมความพร้อมในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา สนับสนุนการสร้างนักวิจัยนักวิทยาศาสตร์ในอนาคต

กลุ่ม ปตท. ให้การสนับสนุนการดำรงชีวิตตามวิถีพอเพียง และพัฒนาให้ชุมชนเป็นเมืองที่น่าอยู่ ผ่านการยกระดับชีวิตให้คนในชุมชนมีสุขภาพที่แข็งแรง และเสริมสร้างความตระหนักรู้ด้านความปลอดภัยให้แก่ชุมชน โดยพัฒนาศูนย์เรียนรู้วิถีพอเพียงให้เป็นแหล่งเรียนรู้และเผยแพร่องค์ความรู้ ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนพึ่งพาตนเองด้านพลังงาน โดยร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาพลังงานทดแทนที่ใช้งานได้จริงตามความเหมาะสมของทรัพยากรท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ เปิดให้บริการคลินิกปั่นน้ำใจในสถานประกอบการกลุ่ม ปตท. ให้ชุมชนและพนักงานของกลุ่ม ปตท. เข้ารับบริการตรวจรักษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกให้บริการตรวจและรักษาสุขภาพเบื้องต้นแก่ชุมชนในพื้นที่ต่างๆ

นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชน โดยจัดทีมงานออกตรวจสอบถึงก๊าซหุงต้มในครัวเรือน รวมถึงให้ความรู้เรื่องการใช้ก๊าซหุงต้มอย่างปลอดภัย และเทคนิคการดับเพลิงเบื้องต้นให้กับชุมชน, ส่งเสริมการคมนาคมอย่างปลอดภัย โดยร่วมมือกับกรมขนส่งทางบกในการจัดโครงการขับซึ่ปลอดภัย รักวินัยจราจร เพื่ออบรมความรู้ด้านการดูแลรักษายานพาหนะและการขับซึ่อย่างปลอดภัย

การส่งเสริมชุมชนด้านการตระหนักรู้ภัยธรรมชาติ

กลุ่ม ปตท. มุ่งเสริมสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (Green People/Public Awareness) เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในวิธีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ดำเนินโครงการปลูกป่าถาวรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว 1 ล้านไร่ เนื่องในวโรกาสทรงครองราชย์ปีที่ 50 ในปี 2542 และติดตามความก้าวหน้าของโครงการจนถึงปัจจุบัน ในปี 2555 ปตท. ได้จัดตั้งสถาบันปลูกป่าเพื่อสานต่อองค์ความรู้การปลูกและดูแลรักษาป่าและร่วมมือกับชุมชนติดตามดูแลพื้นที่ป่าในโครงการอย่างต่อเนื่อง เช่น พื้นที่ปลูกป่าตำบลปายุบในอำเภอวังจันทร์ จังหวัดระยอง ได้รับการขึ้นทะเบียนโครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานประเทศไทย (T-VER) สาขาป่าไม้เป็นลำดับที่ 1 ของประเทศ ในปี 2557

นอกจากนี้ ยังร่วมมือกับองค์กรภายนอก องค์กรพัฒนาเอกชน นักอนุรักษ์ สื่อมวลชน และนักวิชาการ จัดตั้งสถาบันลูกโลกสีเขียวในปี 2553 เพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยนความรู้ ผ่านการจัดเวทีเครือข่ายลูกโลกสีเขียวเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมาร่วมกันแลกเปลี่ยนและเรียนรู้ประสบการณ์ ตลอดจนปรึกษาหารือประเด็นปัญหา ในพื้นที่ท้องถิ่นต่างๆ เพื่อหาทางออกร่วมกันและก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

ในด้านการสร้างองค์ความรู้ทางด้านการจัดการทรัพยากรชีวภาพ ได้ร่วมกับสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ภายใต้โครงการพัฒนาองค์ความรู้และการศึกษานโยบายการจัดการทรัพยากรชีวภาพในประเทศไทย นำองค์ความรู้จากผลงานวิจัยความหลากหลายทางชีวภาพไปถ่ายทอดและสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เป้าหมาย และร่วมกับชุมชนท้องถิ่นพัฒนาองค์ความรู้ เช่น การใช้ประโยชน์จากหญ้าแฝกเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำ ผ่านโครงการ “การประกวดการพัฒนาและณรงค์การใช้หญ้าแฝก อันเนื่องมาจากพระราชดำริ” ตลอดจนบริหารจัดการแหล่งเรียนรู้และแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศของท้องถิ่น เพื่อสร้างรายได้ให้กับชุมชนจากการอนุรักษ์ระบบนิเวศ

การสร้างค่านิยมวัฒนธรรมองค์กรในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน

กลุ่ม ปตท. ตระหนักและให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ โดยส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้และศักยภาพสูง เนื่องจากเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ส่งเสริมการสร้างวัฒนธรรมสังคมแห่งการเรียนรู้ การสร้างภาวะผู้นำ และการพัฒนาพนักงานทุกระดับให้เป็นคนดี คนเก่ง มีพฤติกรรมในการทำงานอย่างมืออาชีพ มีความพร้อมในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้หลักการ 3 ประการ คือ ห่วงใย แบ่งปัน และใส่ใจต่อพนักงาน (Care, Share, and Respect) ซึ่งช่วยผลักดันการดำเนินธุรกิจ ตามวิสัยทัศน์และพันธกิจที่ตั้งเป้าหมายไว้

นอกจากด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบแล้ว กลุ่ม ปตท. ยังมีการสื่อสารแก่พนักงานทั้งภายในบริษัทและภายในกลุ่ม เพื่อให้เข้าใจแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำ เป็นค่านิยมองค์กร และสร้างแรงบันดาลใจในการนำไปปฏิบัติให้กลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรในกระบวนการทำงาน ทุกขั้นตอนสืบทอดต่อกันไปทุกรุ่นอย่างไม่ขาดสาย เพื่อให้บรรลุความสำเร็จด้านความยั่งยืนร่วมกัน สามารถช่วย กลุ่ม ปตท. ดูแลสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม ไปพร้อมกับการขับเคลื่อนองค์กรสู่ความยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมจิตอาสา ภายในองค์กรอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกให้พนักงานดูแลสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม รวมถึงปลูกฝังการมีจิตอาสาในการดำเนินชีวิตประจำวัน สนับสนุนให้พนักงานร่วมสละเวลาบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ ผ่านชมรมพลังไทยใจอาสา หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมให้พนักงานซึมซับและแสดงออกถึงวัฒนธรรมการเป็นองค์กรที่ดีและความรู้สึกร่วมเป็นส่วนหนึ่งที่ต้องดูแลรับผิดชอบชุมชน สังคมและประเทศชาติ ในปี 2557 พนักงาน กลุ่ม ปตท. ได้เข้าร่วมบำเพ็ญประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม คิดเป็นชั่วโมงรวมถึง 25,628 ชั่วโมง

เป็นที่น่ายินดีที่การดำเนินการของภาคเอกชนตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ต่างก็มีตัวเลขที่ยืนยันผลประกอบการที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างบริษัทในประเทศซึ่งกำลังประสบกับภาวะเศรษฐกิจซบเซาของโลก เช่น IKEA บริษัทสวีเดนผู้ผลิตเฟอร์นิเจอร์ยักษ์ใหญ่ของโลก ซึ่งดำเนินงานตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รายงานผลการดำเนินงานเมื่อต้นปี 2014 ว่ามีกำไรสุทธิที่มีมากถึง 3.3 พันล้านยูโร และยอดขายที่เพิ่มขึ้น 5.9 % ซึ่งคิดเป็นรายได้ถึง

28.7 พันล้านยูโร โดยทีมผู้บริหารของ IKEA ได้ประกาศจะเดินหน้าผลักดันเรื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป โดยเชื่อว่าจะนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของคน ในโลกใบนี้¹⁵

สรุป

ในท่ามกลางระบบเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนเสรีในกระแสโลกาภิวัตน์ ประเด็นสิทธิมนุษยชน ได้ทวีความรุนแรงและแพร่กระจายไปทั่วโลกเป็นผลให้ ภาพความขัดแย้งระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการดำรงสิทธิ ของมนุษย์ในทางสังคมปรากฏอย่างคึกคักทุกวันบนโลกออนไลน์ ประเด็นปัญหา ด้านสิทธิมนุษยชนจึงไม่ใช่เรื่องไกลตัวอีกต่อไป ทุกภาคส่วนซึ่งรวมถึงภาคเอกชน ด้วย ต้องทบทวนบทบาทปรับเปลี่ยนกรอบความคิดของตนเองเพื่อร่วมกันแก้ไข ลดและขจัดความขัดแย้งดังกล่าว การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจึงเป็นเรื่องที่ทุกคน ต้องทำ ไม่ใช่เรื่องที่ควรจะทำอีกต่อไป ดังนั้นการดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จไม่เพียงพอเป้าหมายทางกำไรเป็นตัวเงินแต่ต้องมีความใส่ใจ ความมุ่งมั่น ในความรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ตามหลักสิทธิมนุษยชนและแนวทาง พัฒนาอย่างยั่งยืนอีกด้วย นอกจากนี้ ภาคเอกชนต้องสร้างค่านิยมหรือวัฒนธรรม รับผิดชอบต่อสังคมแก่บุคลากร เพื่อร่วมกันส่งเสริมสิทธิของชุมชนและ สังคม และทำให้เกิดสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อชุมชนสังคมที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ เพื่อการบรรลุเป้าหมาย สูงสุด คือ ความสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคมในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และสังคมได้อย่างยั่งยืนในท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์อันเชี่ยวกราก

¹⁵ ชนรดา อินเทียง, อ้างแล้ว

ความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคลกับคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญตามหลักสิทธิมนุษยชน

สุธีรา อุปพัทธางกูร*

บทคัดย่อ

หลังจากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560 เป็นผลให้บุคคลที่อยู่ในฐานะกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลภายใต้กฎหมายจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับ ได้รับการแก้ไขในส่วนของความรับผิดทางอาญาให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลเพียงเพราะสถานะที่ตนดำรงอยู่ในนิติบุคคลนั้นอีกต่อไป แต่หากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลแล้ว การกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดขึ้นมาจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการ จนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้แทนนิติบุคคลก็ยังคงต้องรับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอยู่ต่อไป

ความน่าสนใจอยู่ในประเด็นที่มาของการแก้ไขบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลข้างต้นนี้ มาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีความเห็นไว้ในคำวินิจฉัยที่ 12/2555, ที่ 2/2556, ที่ 10/2556, ที่ 11/2556 และที่ 19-20/2556 ในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39 วรรคสอง ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ได้วางหลักคุ้มครองและให้การรับรองว่าบุคคลจะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญ

* กรรมการผู้จัดการบริษัท ปากน้ำเท็กซ์ไทล์ จำกัด, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่น 3 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสอง ก็ยังคงหลักการไว้เช่นเดิม เพื่อให้การคุ้มครองประชาชนเป็นไปอย่างเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมและเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ประชาชนจะพึงได้รับ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ถึงเหตุผลและแก่นความคิดในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ตระหนักและเข้าใจถึงข้อเท็จจริงตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักการใดจนนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้

หลักการทางกฎหมายตามมาตรฐานสากล

การเมืองการปกครองในประเทศไทยเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใด รวมไปถึงกฎหรือข้อบังคับ และการกระทำใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ หากฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งก็จะมีผลให้บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้² หลักการและเจตนารมณ์ที่นำมาเป็นแนวทางของการร่างบทบัญญัติในแต่ละมาตราออกมาบังคับใช้นั้นย่อมตั้งอยู่บนรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักความสุจริต หลักความเสมอภาค หลักสิทธิมนุษยชน และอื่นๆ เหล่านี้ประกอบเข้าด้วยกันกับลักษณะสภาพสังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิต การดำรงตนของประชาชนในประเทศ โดยมีมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขและความผาสุกแก่ประชาชนของประเทศชาติได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

หลักนิติธรรม (The rule of law) นั้นเป็นทั้งอุดมคติของระบบกฎหมายและอุดมการณ์ทางการเมือง ผู้นำประเทศทั่วโลกต่างอ้างว่า The rule of law เป็นหลักการสำคัญในการปกครองในประเทศของตน ที่หากจะนิยามหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบที่มีความหมายเพียงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ ในแง่กระบวนการและเนื้อหาของกฎหมาย หรือ

¹ ในปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งจากนี้จะอ้างถึงเพียงแค่ รัฐธรรมนูญ ให้เป็นที่เข้าใจ โดยตลอดว่าคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

อาจเป็นความหมายอย่างกว้างที่รวมเอาหลักการประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชนเข้าไว้ด้วยกัน และคุณค่าสำคัญของหลักนิติธรรมก็คือ ความแน่นอนทางกฎหมาย หลักประกันความคาดหวังทางกฎหมาย ความปลอดภัยจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น มีคำอธิบายจาก Thomas Bingham อดีต Lord Chief Justice of England and Wales ท่านได้อธิบายความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมไว้อย่างน่าสนใจ และเมื่อได้นำมาปรับใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาสามารถสรุปลักษณะการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมได้ดังต่อไปนี้³

(1) การใช้อำนาจของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องกระทำอย่างเป็นธรรมและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และกฎหมายนั้นต้องตราขึ้นโดยกระบวนการประชาธิปไตย ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย เข้าถึงได้ ชัดเจน และคาดหมายได้

(2) กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิต สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้ายหรือเกินสมควร สหประชาชาติเป็นมนุษย์ สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้แรงงาน สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษหากไม่มีกฎหมายกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า สิทธิที่จะได้รับการเคารพความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัวเสรีภาพในความคิด มโนสำนึกและการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่มและสมาคม เสรีภาพในการสมรส และสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

(3) การพิจารณาคดีอาญาต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม โดยมีหลักการพื้นฐานคือ คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องได้รับความเป็นธรรมอย่างเท่าเทียมกัน และความหมายของความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีนี้พัฒนาไปตามยุคสมัย สิ่งที่เป็นธรรมในวันนี้อาจไม่เป็นธรรมในวันหน้าได้ และต้องมีผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระ คืออิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล อิสระจากสายการบังคับบัญชา ผลประโยชน์ส่วนตัว พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สิ่งที่มีผลต่อการ

³ จาก มอกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านการศึกษาเปรียบเทียบ (The Thai Criminal Justice System: A Comparative Perspective) (น. 177-178), โดย ศุภกิจ แยมประชา, 2558, กรุงเทพฯ : เจริญรัฐ.

ตัดสินใจมีแต่ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อเท็จจริงในคดีเท่านั้น นอกจากความเป็นอิสระแล้ว ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลาง (impartial) และปราศจากอคติ

(4) การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย จำเลยต้องได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จำเลยต้องเข้าใจข้อกล่าวหา มีเวลาและทรัพยากรที่เพียงพอในการต่อสู้คดี มีสิทธิที่จะมีทนายความให้ความช่วยเหลือ มีสิทธิทราบและตรวจสอบพยานหลักฐานของโจทก์ หากไม่เข้าใจภาษาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาต้องมีล่าม

(5) การตัดสินใจใดๆ ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องอ้างอิงจากกฎหมายเป็นหลัก การใช้ดุลพินิจเป็นข้อยกเว้น

(6) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

(7) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนต้องมีค่าใช้จ่ายน้อยและไม่ล่าช้า

(8) กระบวนการยุติธรรมภายในประเทศต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ไม่ใช่จะออกกฎหมายใดๆ มาใช้บังคับกับพลเมืองของตนก็ได้

หลักนิติธรรมสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ถือว่าเป็นหลักการที่ทุกภาคส่วนต่างก็มีความเข้าใจและให้ความสำคัญมากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลต่อการขับเคลื่อนประเทศให้ไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในส่วนของการตรากฎหมายขึ้นมาบังคับใช้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง⁴ ทั้งยังต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

โดยเฉพาะเมื่อประชาชนต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการยุติธรรมด้วยการบริหารจัดการในทุกด้านทุกมิติของกระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้⁵

สำหรับกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญานั้น จะถูกยกให้เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลมากที่สุดก็ว่าได้ เพราะเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสังคมโดยบัญญัติว่าหลักการกระทำหรือไม่กระทำความผิดเว้นการกระทำอย่างใดเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้สำหรับความผิดนั้น บทลงโทษสำหรับผู้กระทำความผิดทางอาญาดังแต่อัตราโทษขั้นสูงสุดลดหลั่นมาสู่ขั้นเบาสุดจะประกอบด้วย โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน⁶ เห็นได้ว่า มาตรการลงโทษทางอาญา 3 ใน 5 สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ จะเป็นบทกำหนดโทษหลักที่ถูกนำมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นส่วนใหญ่ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และเมื่อพิจารณารวมเข้ากับโทษกักขังไปด้วยเหล่านี้ล้วนแต่จะเป็นบทลงโทษที่มีผลไปกระทบต่อตัวบุคคลมากที่สุด โดยเฉพาะกับผู้ที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาดำเนินแล้ว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพิ่มเติมเข้าไปด้วยว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้⁷ ซึ่งก็คือหลักการสันนิษฐานความเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocent) ที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานนั่นเอง แท้จริงแล้วหลักการนี้มีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชนปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) เป็นหลักการสากลที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับและถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปอย่างกว้างขวางในทุกระบบกฎหมาย ไม่ว่าประเทศนั้นจะใช้ระบบกฎหมาย common law หรือระบบกฎหมาย civil law และยิ่งเมื่อ

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68

⁶ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 วรรคสอง

ประเทศนั้นได้เข้าผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศยังต้องยอมรับและผูกพันตนให้ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกันเพื่อป้องกันปัญหาระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ หากแม้ประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้ต้องปฏิบัติตาม หรือมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ไม่ได้มีบัญญัติหลักการนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ทว่าประเทศกำลังอยู่ในสภาวะบ้านเมืองไม่มีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ก็ตาม เห็นว่า ด้วยพันธกรณีและมาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายระหว่างประเทศ (Obligation and Minimum Standard under International Law) ที่แต่ละประเทศได้ตัดสินใจเข้าผูกพันเป็นภาคีอยู่ด้วยแล้ว ถือเป็นหลักกฎหมายตามมาตรฐานสากลให้ต้องปฏิบัติตามกันอย่างเคร่งครัดและหลีกเลี่ยงไม่ได้รวมทั้งกับประเทศไทยก็เช่นเดียวกันด้วย จึงเป็นสิทธิที่ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องให้ความคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิด เป็นสิทธิที่ก่อตั้งมาจากการเป็นมนุษย์ไม่ได้เป็นสิทธิที่รัฐหรือสังคมและใครคนใดคนหนึ่งมอบให้ แต่ด้วยเหตุที่เกิดเป็นมนุษย์จึงมีสิทธิเช่นนั้นติดตัวมา โดยไม่อาจที่จะพรากโอนหรือมอบต่อให้กับใครได้ บ่อเกิดแห่งสิทธิจึงมีที่มาจากธรรมชาติในความเป็นมนุษย์ปัจเจกชนแต่ละคนไม่ต้องทำอะไรเพื่อให้เกิดสิทธิเพียงแต่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์สิทธิมาเป็นมนุษย์สิทธิมนุษยชนก็บังเกิดขึ้นแล้ว และติดตัวเขาตลอดไป โดยนัยนี้สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นเองและมนุษย์ทุกคนถือครองสิทธิดังกล่าวด้วยความชอบธรรม การพรากโอนสิทธิดังกล่าวเท่ากับพรากโอนความเป็นมนุษย์และหรือทำให้ความเป็นมนุษย์สิ้นสุดลง ด้วยเหตุนี้ นอกจากผู้อื่นไม่อาจพรากสิทธิดังกล่าวได้แล้ว ปัจเจกชนผู้ทรงสิทธิแต่ละคนก็สามารถโอนสิทธิดังกล่าวให้ใครได้เช่นกัน และถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้หรือไม่ก็สำคัญเพราะธรรมชาติให้ทุกคนมีสิทธิดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันอยู่แล้ว และเมื่อมาผนวกเข้ากับการเกิดขึ้นและการขยายตัวของระบอบทุนนิยมที่สอดคล้องกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าว ส่งผลให้สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง สิทธิธรรมชาติของปัจเจกชนได้รับการคุ้มครองด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ประกอบการจึงมีสิทธิและเสรีภาพในการลงทุนเช่นเดียวกับแรงงานที่มีสิทธิและเสรีภาพในการเข้าสู่ตลาดแรงงานและยังเมื่อธุรกิจ

ขยายตัวออกไป จึงต้องมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดการเอาเปรียบสร้างปัญหา ระหว่างชนชั้นแรงงานและชนชั้นผู้ประกอบการ การปรากฏขึ้นของปัญญาสากล และทางสหประชาชาติเองก็ได้ให้ความสำคัญมีการจัดทำกติการะหว่างประเทศ สัญญา อนุสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและ จัดให้มีกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในระดับต่างๆ ขึ้น จึงเป็นดังการเปิดศักราชใหม่ ให้กับสิทธิมนุษยชนให้เป็นที่ยอมรับกันทางกฎหมายมากยิ่งขึ้นในระดับสากล⁸

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเป็นภาคีสมาชิกของกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ส่งผลให้ประเทศไทยนั้นมีหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนครอบคลุมใน 3 ด้าน คือ⁹

(1) หน้าที่ในการเคารพสิทธิ (duty to respect) ไม่ขัดขวางบุคคลที่เป็น ผู้ทรงสิทธิในการที่บุคคลนั้นจะใช้สิทธิ เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิที่จะเลือกรับการรักษา หรือดูแลสุขภาพของตนเอง

(2) สิทธิในการปกป้องคุ้มครอง (duty to protect) รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้อง คุ้มครองไม่ให้บุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิถูกละเมิดจากบุคคลที่สาม ที่อาจเป็นบุคคล ธรรมดา องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือจากนโยบายของรัฐเอง

(3) หน้าที่ในการทำให้สิทธินั้นเป็นจริง (duty to fulfill) เป็นหน้าที่ เจริญงอกที่รัฐจะต้องจัดหาหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้บรรลุถึงสิทธิที่ บุคคลนั้นมี โดยใช้มาตรการต่างๆ ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย และการปฏิบัติเพื่อให้บุคคลได้รับสิทธิอย่างเต็มที่

ในส่วนของสิทธิที่ได้รับการรับรองจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีส่งผลต่อรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้ สอดคล้องเป็นไปตามมาตรฐานที่รับเอาไว้ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลัก 7 ฉบับด้วยกัน โดยแต่ละฉบับ มีสาระสำคัญผูกพันให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ได้แก่¹⁰

⁸ จาก สิทธิมนุษยชนกับสังคมไทยและสังคมโลก (น.3-17) โดย วิส ดิงสมิตร, เอกสารประกอบการ บรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5, 5 กรกฎาคม 2560.

⁹ จาก คำถาม-คำตอบ เกี่ยวกับตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน (น.10), โดย วิชัย ศรีรัตน์, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.

¹⁰ จาก รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2558 (น.3), โดย คณะทำงาน พัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน, 2558, กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.

(1) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman: CEDAW) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528

(2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535

(3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540

(4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights: ICESCR) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542

(5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546

(6) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550

(7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) มีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2551

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ข้างต้น สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้การรับรองขึ้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 สำหรับประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession)¹¹ เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยไม่ได้ตั้งข้อสงวนไว้

¹¹ ภาคยานุวัติ (Accession) หมายถึง การเข้าเป็นภาคีในสัญญาหลายฝ่ายหรือพหุภาคีหรือในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

แต่อย่างใด และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540 เป็นต้นมา แบ่งเนื้อหาออกเป็นหกส่วน ครอบคลุมสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ของประชาชนที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องออกมาตรการมาใช้ภายในประเทศให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศนี้ กล่าวคือ สิทธิของบุคคลที่จะมีชีวิตและได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะไม่ถูกทรมาน สิทธิในเสรีภาพ และความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ ถูกไล่ออกจากเสรีภาพได้ บุคคลที่ถูกไล่ออกจากเสรีภาพ ต้องได้รับการปฏิบัติด้วยมนุษยธรรม ห้ามจำคุกอันเนื่องมาจากเหตุไม่สามารถชำระหนี้ ตามสัญญา บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอยู่ในดินแดนของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สิทธิของคนต่างด้าวในดินแดนรัฐภาคี ความเสมอภาคในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ บุคคลไม่ต้องรับผิดทางอาญาเพราะกระทำหรืองดเว้นกระทำการซึ่งในขณะกระทำไปไม่เป็นความผิดตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย การไม่ถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือการติดต่อสื่อสารโดยพลการ เป็นต้น¹² และกติการะหว่างประเทศนี้เองได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณา วินิจฉัยประกอบความเห็นรวมเข้ากับหลักนิติธรรมและหลักการอื่นดังที่ปรากฏใน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2554

ความรับผิดทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล

แนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นการเปิดโอกาสให้ธุรกิจภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างเสรี สร้างตลาดการแข่งขันทางการค้าให้เกิดมีขึ้น ก่อเกิดการสร้างงานสร้างอาชีพ การประกอบธุรกิจหลากหลายประเภทสินค้าและบริการบนความหลากหลายแนวคิด ในการจัดตั้งรูปแบบธุรกิจในรูปแบบนิติบุคคลก็มีขึ้นมากกว่าที่จะไปดำเนินธุรกิจเพียงลำพังผู้เดียว และจากการร่วมทุนร่วมแรงรวมตัวกันเพื่อประกอบธุรกิจขึ้นในรูปแบบของนิติบุคคลที่ต้องช่วยกันก่อตั้ง คิด วางแผน พัฒนา แก้ไข ปรับปรุง

¹² จาก มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดีอาชญากรรม เพื่อสนับสนุน การดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ (น.62-63), โดย กอบกุล จันทวโร และคณะ, 2558, กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

สินค้าและหรือบริการของตน เพื่อให้ธุรกิจของตนบรรลุเป้าหมายและคงอยู่รอดต่อไปได้ ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการตลาดด้วยชั้นเชิงกลวิธีทางธุรกิจ เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์แก่ภาคธุรกิจของตนจนเกินขอบเขต สร้างช่องทางการเอารัดเอาเปรียบกันทางธุรกิจ หรือกระทำการใดอันเป็นละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น รวมทั้งเพิกเฉยหรือละเลยต่อการที่จะต้องรับผิดชอบต่อกันในสังคมส่วนรวมให้เกิดขึ้น หากปล่อยปละละเลยหรือมองข้ามการกระทำละเมิดสิทธิเหล่านี้ไป อาจจะนำมาซึ่งผลกระทบในเชิงลบต่อประเทศชาติได้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการประกอบกิจการในภาคธุรกิจ โดยสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาควบคุมความสงบเรียบร้อยของคนในสังคมและในระบบเศรษฐกิจประเทศ เช่น การออกกฎหมายมาควบคุมและมีมาตรการลงโทษทางอาญาที่รุนแรงสำหรับนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้น เป็นต้น

การลงโทษทางอาญาตามกฎหมายอันประกอบไปด้วย โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลได้ จึงมีความเห็นต่างสำหรับการลงโทษนิติบุคคลเกิดขึ้น ทั้งฝ่ายที่เห็นว่านิติบุคคลรับผิดชอบได้และมองว่านิติบุคคลรับผิดชอบไม่ได้ ต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลทางกฎหมายมาสนับสนุนความเห็นของตน สำหรับผู้เขียนแล้ว เห็นว่านิติบุคคลมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารงานของบุคคลที่เรียกว่าผู้แทนนิติบุคคล¹³ ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะมาอยู่ในฐานะผู้แทนนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นมันสมองกำหนดนโยบายและแสดงเจตนาออกแทนนิติบุคคลได้นั้น ไม่ใช่คนทุกคนที่อยู่ในองค์กรธุรกิจ แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ทั้งตามข้อกำหนดและตามข้อเท็จจริงประกอบกัน ซึ่งเมื่อผู้แทนนิติบุคคลใดได้รับมอบหมายให้แสดงความประสงค์การกระทำและรวมไปถึงเจตนาต่างๆ แทนนิติบุคคลแล้ว ต้องมีข้อผูกมัดผูกพัน

¹³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง

มาตรา 70 นิติบุคคลต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งจะได้กำหนดไว้

ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล

ให้ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำต่อความประสงค์ที่ผู้แทนนิติบุคคลนั้นได้แสดงออกไปแทนนิติบุคคล ซึ่งหากไปละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น นิติบุคคลและผู้แทนนิติบุคคลก็ย่อมต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น แต่ทั้งนี้ การตรากฎหมายในอดีตที่ผ่านมาและยังคงมีผลบังคับใช้ให้ต้องผูกความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลเข้ากับนิติบุคคลเพียงเพราะสถานที่ตนดำรงอยู่เพียงเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาไปที่การกระทำหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามหลักความรับผิดชอบในทางอาญายังคงมีผลบังคับอยู่ก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2555 ออกมา ตัวอย่างบทกฎหมายที่กำหนดความผิดไว้บนข้อสันนิษฐานความผิดเชื่อมโยงความผิดของผู้แทนนิติบุคคลเข้ากับนิติบุคคลก่อนการประกาศแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 อาทิเช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 28/4¹⁴, พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 33¹⁵, พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 88¹⁶, พระราชบัญญัติคุ้มครอง

¹⁴ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 28/4 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น”

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 มาตรา 33 (เดิม) บัญญัติว่า “ผู้ใดมิใช่ในกิจการของ อมส. หรือโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก อมส. ใช้ชื่อหรือถ้อยคำในประการที่น่าจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นกิจการของ อมส. หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการของ อมส. ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นิติบุคคลใดมิใช่กระทรวง ทบวง กรม หรือโดยมิได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก อมส. ใช้คำว่า “อมส.” “ทหารผ่านศึก” “ผ่านศึก” “นอกปรจการ” หรือคำว่า “ทหาร” เป็นชื่อหรือประกอบชื่อของนิติบุคคลนั้น ให้ถือว่าผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น กระทำการดังกล่าวในวรรคหนึ่ง”

¹⁶ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 มาตรา 88 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ผู้ดำเนินกิจการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย”

ผู้บริโศก พ.ศ. 2522 มาตรา 59¹⁷, พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 63¹⁸, พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 42¹⁹, พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 มาตรา 50²⁰, พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 62²¹ เป็นต้น ทั้งนี้ ในทางกฎหมายมีข้อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องบัญญัติข้อสันนิษฐาน ความรับผิดทางอาญาไว้ แม้ว่ากฎหมายในลักษณะนี้จะส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนก็ตาม แต่ก็มีเหตุผลบางประการที่จำเป็นต้องใช้ ข้อสันนิษฐาน อาจพอสรุปได้ดังต่อไปนี้²²

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโศก พ.ศ. 2522 มาตรา 59 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น”

¹⁸ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มาตรา 63 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการกระทำอันเป็นความผิดนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย”

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 42 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หัสนส่วน ผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมหรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว”

²⁰ พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. 2551 มาตรา 50 (เดิม) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในส่วนที่ 2 นี้ ยกเว้นมาตรา 48 เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว”

²¹ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 62 (เดิม) บัญญัติว่า “ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนรายใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 57 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้น ต้องระวางโทษจากไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสองล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้นด้วย”

²² จาก ขอบเขตการกำหนดข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต) (น.80-83), โดย ณัฐวสา ฉัตรโพธิ์พูรย์, 2536, กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(1) ความชอบธรรมของข้อสันนิษฐาน เนื่องจากข้อสันนิษฐานในทางอาญา แตกต่างจากข้อสันนิษฐานทางแพ่งอยู่ตรงที่ข้อสันนิษฐานทางแพ่งไม่มีผลกระทบ ต่อสิทธิเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกายของคู่ความ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนด ข้อสันนิษฐานขึ้นโดยเหตุผลใดๆ ก็ได้ แม้กระทั่งเพื่อสนองนโยบายฝ่ายบริหาร แต่ข้อสันนิษฐานทางอาญาจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย ของจำเลย เพราะทำให้จำเลยเสี่ยงที่จะถูกลงโทษจำคุกมากยิ่งขึ้น การกำหนด ข้อสันนิษฐานทางอาญา จึงมีอาจกระทำเพื่อสนองความต้องการของฝ่ายบริหาร เพียงอย่างเดียวได้ หากแต่จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่จำเลยในการกำหนด ข้อสันนิษฐานนั้นด้วย

(2) ความเป็นไปได้ข้อสันนิษฐานนั้น ถือเป็นหัวใจของข้อสันนิษฐานความ รับผิดทางอาญา ทั้งนี้ เนื่องจากข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาเป็นบทบัญญัติ ของกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ในการลดภาระการพิสูจน์คดีของรัฐด้วยการวาง เงื่อนไขการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อโยงไปถึงข้อเท็จจริง อีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้อง ประกอบขึ้นด้วย หลักการ เหตุผลและความน่าเชื่อถือ

(3) เพื่อแก้ปัญหาความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐาน ให้เพียงพอ เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดของรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากตามปกติในคดี มีหลักอาญาทั่วไปว่าฝ่ายรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายโจทก์จะต้องพิสูจน์องค์ประกอบความผิด ให้ครบถ้วนและพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจนปราศจากมูลเหตุอันสงสัย ตามสมควร มาตรฐานการพิสูจน์เช่นนี้ใช้กับคดีอาญาทุกคดี โดยมีเหตุผล เพื่อคุ้มครองคนบริสุทธิ์มิให้ต้องถูกลงโทษ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้เจ้าหน้าที่ ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำงานหนักในการรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอ และน่าเชื่อถือพอที่ศาลจะลงโทษได้ ซึ่งในคดีบางประเภท เช่น คดียาเสพติด เป็นต้น อาจหาพยานหลักฐานได้ยากตามสภาพของคดี ทำให้คนทำผิดสามารถ หลุดรอดจากการลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมได้ วิธีการแก้ไขของฝ่ายรัฐก็คือ ลดมาตรฐานการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในความผิดประเภทนั้นลง เพื่อให้การรวบรวม พยานหลักฐานทำได้ง่ายขึ้น ซึ่งวิธีการลดมาตรฐานการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ง่ายที่สุด ก็คือ การออกกฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานเพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐไม่ต้อง พิสูจน์ข้อเท็จจริงที่รับการสันนิษฐานซึ่งมักเป็นองค์ประกอบความผิดที่หาพยาน

หลักฐานยาก แต่ให้พิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานอันสามารถสืบพยานง่ายกว่าแทน ดังนี้ เจ้าพนักงานสามารถจับกุมลงโทษผู้กระทำผิดได้มากขึ้น

(4) เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ด้วยการนำข้อเท็จจริงที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาบัญญัติเป็นข้อสันนิษฐาน ซึ่งข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขการสันนิษฐานนั้นจะนำสืบได้ง่าย เสียค่าใช้จ่ายน้อย และดำเนินคดีได้รวดเร็วกว่าข้อเท็จจริงที่รับการสันนิษฐานมาก และเมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขเกิดขึ้นแล้วมีความเป็นไปได้สูงมากที่ข้อเท็จจริงที่รับการสันนิษฐานจะต้องเกิดขึ้นด้วย ดังนี้ แทนที่คู่ความจะต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายนำสืบข้อเท็จจริงที่รับการสันนิษฐาน กฎหมายจึงกำหนดเป็นข้อสันนิษฐานขึ้นมาเพื่อให้คู่ความสืบพยานเพียงพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขซึ่งทำได้สะดวกและประหยัดกว่า เช่น ข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 วรรคสาม ที่ว่าการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ตามปริมาณที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย อย่างกรณีของเฮโรอีนนั้น ในการร่างคงเห็นว่าผู้ที่ครอบครองเฮโรอีนปริมาณมากถึงขนาดที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้คงมิได้มีไว้เพื่อเสพหรือใช้ส่วนตัว และมีความเป็นไปได้สูงที่จะมีไว้เพื่อจำหน่าย ถ้าไม่บัญญัติข้อสันนิษฐานไว้ โจทก์ก็จะต้องนำสืบถึงเจตนาพิเศษของจำเลยหรือสืบว่าจำหน่ายเฮโรอีนจำนวนนั้น ซึ่งต้องเสียกำลังคน เสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายมาก แต่ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้เพียงแต่จับจำเลยได้ขณะครอบครองก็ลงโทษฐานเพื่อจำหน่ายได้แล้ว เป็นต้น

(5) เพื่อขจัดความไม่ยุติธรรมที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินคดี เนื่องจากคู่ความฝ่ายหนึ่งมีความได้เปรียบอย่างมากในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงข้อใดข้อหนึ่ง กฎหมายจึงหาทางแก้ไขความไม่สมดุลโดยการกำหนดข้อสันนิษฐานให้เป็นคุณแก่ฝ่ายที่เสียเปรียบเพื่อให้ฝ่ายที่สะดวกกว่าหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงฝ่ายเดียวเป็นฝ่ายต้องมีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อพิสูจน์ความจริง

(6) เพื่อสนับสนุนนโยบายการปราบปรามอาชญากรรม ถึงแม้จะมีความจำเป็นบางประการตามที่ได้ยกมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ความรับผิดชอบทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล ไม่ควรที่จะผูกเข้ากับสถานะที่ตนดำรงอยู่ในนิติบุคคลนั้น จนเป็นที่มาของความผิดและความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนไม่ได้คิดหรือแสดงเจตนาลงมือกระทำ แต่เพราะถูกกำหนดไว้ด้วยบทบัญญัติข้อสันนิษฐานตามกฎหมายให้ต้องเป็นความผิด ส่วนจะเปิดโอกาสให้พิสูจน์ความผิดได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดหรือไม่เด็ดขาด แต่บทกฎหมายที่เป็นข้อสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลที่ยกมาก่อนหน้านี้ส่วนใหญ่จะเป็นข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่ไม่เด็ดขาดเปิดโอกาสให้พิสูจน์ตนเอง คือในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลแล้ว จะให้การกรรมการผู้จัดการ หันส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว ซึ่งการเปิดโอกาสให้พิสูจน์ตนเองได้ตามข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเป็นคุณละกรณีกับการสันนิษฐานความผิดอย่างชัดแจ้ง การตรากฎหมายลักษณะนี้ไปยึดโยงกับสถานะให้ผู้ที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลต้องมีความผิดตามนิติบุคคลไปด้วยทั้งหมดไม่มีกรณียกเว้น เป็นกฎหมายที่ไม่ชอบธรรม การสันนิษฐานความผิดกับข้อสันนิษฐานตามกฎหมายเป็นคุณละกรณีกัน การสันนิษฐานความผิดเราต้องพิจารณาไปตามหลักความรับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญา ไม่ใช่ไปสันนิษฐานให้ผิดเพราะมีสถานะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบในนิติบุคคลเพียงแค่นั้น โดยเฉพาะตามหลักความรับผิดชอบทางอาญา บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา ที่ต้องเกิดจากการแสดงเจตนาของผู้แทนนิติบุคคลเองโดยตรง กล่าวคือ ผู้แทนนิติบุคคลในนิติบุคคลได้กระทำความผิดด้วยตนเอง หรือไปร่วมกระทำความผิดกับผู้อื่น หรือไปมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดของนิติบุคคล ตามหลักความรับผิดชอบในทางอาญา เช่นนี้จึงเป็นความชอบธรรมตามกฎหมายที่ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับผิดชอบและต้องถูกลงโทษสำหรับความผิดที่ตนได้กระทำลงไป ทั้งยังสอดคล้อง

กับหลักนิติธรรมอีกทางหนึ่งด้วย ดังนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555, ที่ 5/2556, ที่ 10/2556, ที่ 11/2556, และที่ 19-20/2556 ว่าเฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ฉบับปี 2550) มาตรา 39 วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา 6 ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องถูกต้องชอบธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมแล้ว แม้ว่าความเห็นในคำวินิจฉัยเหล่านี้จะเป็นความเห็นเสียงข้างมากก็ตาม เพราะท้ายที่สุดแล้วผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติก็นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายดังที่ปรากฏอยู่ในเหตุผลทางกฎหมายท้ายพระราชบัญญัติ นั่นคือ แต่เดิมวางหลักสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลยึดติดกับสถานะในนิติบุคคลนั้นให้กลับมาตั้งอยู่บนหลักความชอบธรรมในกฎหมายจำนวนเจ็ดสิบหกฉบับซึ่งรวมกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไป (แต่ไม่รวมถึงพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้แยกพิจารณาออกมาและกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ดังที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 สรุปใจความบทกฎหมายที่แก้ไขทั้งหมดนี้ได้ว่า ความประสงค์ของนิติบุคคลยังคงแสดงออกผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคลอยู่ และยังคงต้องรับผิดชอบและมีความผิดในกรณีและผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลได้นั้น ต้องปรากฏความว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของผู้แทนนิติบุคคล หรือในกรณีที่ผู้แทนนิติบุคคลมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ในกรณีเหล่านี้ผู้แทนนิติบุคคลจะต้องรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยและมีความเห็นในกรณีเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลไว้เป็นจำนวน 6 เรื่อง ซึ่งขณะนั้นทั้งหกเรื่องยังคงบังคับใช้หลักการหลักกฎหมายตามที่บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อยู่ ได้แก่

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2555 เป็นกรณีพิจารณาว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40(5) ประกอบมาตรา 30 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 54 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

2. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2556 เป็นกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 (1) ว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 74 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการ หรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2556 เป็นกรณีพิจารณาว่าพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40(5) และมาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 3 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 78 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของ

นิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

4. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2556 เป็นกรณีพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 4 ต่อ 3 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 28/4 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

5. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19-20/2556 เป็นกรณีพิจารณาว่าพระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง มาตรา 40(5) และมาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. 2518 มาตรา 72/5 เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 วรรคสอง

บรรณานุกรม

- กอบกุล จันทวโร และคณะ. (2558). มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาทางเลือกสำหรับผู้กระทำผิดคดีอาญาเสพติด เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามข้อกำหนดกรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- คณะทำงานพัฒนาระบบการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน. (2558). รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2558. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.
- ณัฐวสา ฉัตรไพฑูรย์. (2536). ขอบเขตการกำหนดข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- วัส ดิงสมิตร. (5 กรกฎาคม 2560). สิทธิมนุษยชนกับสังคมไทยและสังคมโลก. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5.
- วิชัย ศรีรัตน์. (2556). คำถาม-คำตอบ เกี่ยวกับตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน.
- ศุภกิจ แยมประชา. (2558). มองกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านการศึกษาเปรียบเทียบ (The Thai Criminal Justice System: A Comparative Perspective). กรุงเทพฯ: เจริญรัฐ.
- <http://www.constitutionalcourt.or.th/>

กฟผ. กับการก่อสร้างโรงไฟฟ้า : ละเมิดสิทธิมนุษยชน?

อัญชลี ขวัญชัย*

1. บทนำ

ในช่วงไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างมากทางด้านเทคโนโลยีสื่อสารและคมนาคม ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้เข้ามาใกล้ชิดกันมากขึ้น กระแสโลกทั้งในรูปของทุนและข้อมูล รวมทั้งค่านิยมบางประการ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ได้ขยายตัวครอบคลุมไปทั่วโลก ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใดสามารถรับรู้ สัมผัส หรือ รับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง ซึ่งกระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการดำเนินงานขององค์การที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของคุณธรรมและมนุษยธรรมในการดำเนินงาน ดังนั้น “การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน” ที่ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานว่า มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน จึงเป็นหลักการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยึดมั่นที่จะไม่ล่วงละเมิดและให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากลในส่วนของความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียจากทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์กร โดยไม่มีการแบ่งแยก อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาการดำเนินงานในการสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. มักจะถูกกล่าวหาว่า มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ บทความนี้ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อสร้างความกระจ่างในประเด็นดังกล่าว

2. หลักประชาธิปไตย

หลักสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการมาจากความพยายามของมนุษย์ที่จะให้ศักดิ์ศรีของมนุษย์ชนได้รับการเคารพ และจากการต่อสู้เพื่อเสรีภาพและความเสมอภาคที่เกิดขึ้นในดินแดนต่างๆ ทั่วโลกแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเกิดจากบรรดานักคิดที่มาจากหลากหลายประเพณีและศาสนา ต่อมาผู้บริหาร

* นายกสมาคมนิคมอุตสาหกรรมไทยและพันธมิตร, อดีตประธานกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ผู้ศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่น 2 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ประเทศและนักกฎหมายต่างมีบทบาทในการส่งเสริมแนวความคิดดังกล่าวและ
ร่างขึ้นเป็นเอกสารที่ใช้ปกป้องสิทธิของบุคคลและค่อยๆ กลายเป็นบทบัญญัติและ
รัฐธรรมนูญของชาติต่างๆ

ในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการดำเนินการจัดตั้งองค์การ
สหประชาชาติขึ้น บรรดาผู้นำของประเทศสมาชิกดั้งเดิม 50 ประเทศ ได้ร่วมลง
นามในกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) เมื่อ
วันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ซึ่งประกาศเป้าหมายหลักขององค์การสหประชาชาติ
ซึ่งได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ว่า :
“เพื่อปกป้องคนรุ่นต่อไปจากภัยพิบัติของสงคราม และเพื่อยืนยันความศรัทธาใน
สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรี และคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิอันเท่าเทียม
กันของบุรุษและสตรี” มาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาติระบุว่า จุดมุ่งหมาย
ประการหนึ่งของสหประชาชาติคือ “เพื่อบรรลุความร่วมมือระหว่างชาติในการ
ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
สำหรับมนุษย์ทุกคนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” ซึ่งต่อมา
ในปี ค.ศ. 1945 องค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
(Committee on Human Rights) ขึ้น มีหน้าที่ร่างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ
เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงเกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal
Declaration of Human Rights) โดยสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองเมื่อวันที่
10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 และได้ดำเนินการให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ตามหลักการที่บัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน
เช่น การจัดทำอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อนำหลักการของ
ปฏิญญาฯ มาดำเนินการให้สิทธิมนุษยชนได้มีผลเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็น
ระบบ และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทุกแห่งในโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำ
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International
Covenant on Civil and Political Rights) และกติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on
Economic Social and Cultural Rights) ซึ่งถือเป็นผลงานที่สำคัญยิ่งและวาง
รากฐานที่มั่นคง สำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้น คือ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งแม้ปฏิญญาสากลดังกล่าวจะมีได้มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ประเทศไทยก็ได้พยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดไว้ในปฏิญญาดังกล่าวด้วยดีตลอดมา โดยพยายามพัฒนากฎหมายในประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และรับรองหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2550¹ โดยบัญญัติกำหนดแนวทางในการใช้อำนาจอธิปไตย กำหนดขั้นตอนและวิธีการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้มีกลไกใหม่เพื่อสอดส่อง ตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีที่มีหรืออาจมีการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสำหรับหลักสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล และรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้านั้น สามารถสรุปได้ ดังนี้

2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ได้บัญญัติให้ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ (ข้อ 20) และ ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศและมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศตนโดยเสมอภาค (ข้อ 21)²

¹ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 กำหนดให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีเจตนารมณ์/นโยบาย ให้กระบวนการทางกฎหมายปกติสามารถดำเนินการได้ และเน้นการบริหารจัดการภาครัฐทุกระดับให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยจะดำเนินการให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินการตามหลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ยังคงสามารถดำเนินการไปได้ จึงยังขอเสนอไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นเดิม

² ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

Article 20

(1) Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association....

Article 21.

(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.

(2) Everyone has the right of equal access to public service in his country....

2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ได้บัญญัติให้พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างและโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควรในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจ และในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตนตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งความเสมอภาค (ข้อ 25)³

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไว้ ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 66 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรับรองสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งหมายถึง บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการดำรงชีพโดยมีวิธีการจัดการและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ตั้งแต่อดีต จึงมีสิทธิจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้น ในการดำรงชีพของตน ตลอดจนมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นโดยตรง ส่วนชุมชนและชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิอนุรักษ์และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนโดยผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

³ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
Article 25

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

(c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.

(2) สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 67 โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการดำรงชีพอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (Right to Healthful and Decent Environment) ที่เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งซึ่งรัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง และกำหนดหน้าที่เจ้าของโครงการในการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังต้องให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนการอนุญาตให้ดำเนินโครงการ และยังให้สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาสิ่งแวดล้อม

มาตรา 67 จัดเป็นมาตราที่สำคัญต่อการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. เป็นอย่างมาก แต่ในช่วงที่ผ่านมา มาตรา 67 เป็นมาตราที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมาก รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะกรรมการแก้ไขการปฏิบัติตามมาตรา 67 วรรคสองขึ้น ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้มาตรา 67 วรรคสอง สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยได้มีการออกประกาศ ดังนี้

- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. 2552 ประกาศ ณ วันที่ 29 ธันวาคม 2552

- ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงฯ พ.ศ. 2553 11 ประเภทรุนแรง ประกาศ ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2553

ผลของประกาศทั้งสองฉบับ ทำให้โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป เข้าข่ายเป็นโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่าง

รุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ (EHIA) คือ ต้องทำการประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพิ่มขึ้นจากเดิมที่ประเมินเพียงแค่ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม หรือทำ EIA เท่านั้น และรายงาน EHIA ดังกล่าวต้องผ่านการให้ความเห็นขององค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสุขภาพ เมื่อให้ความเห็นแล้วจะจัดส่งไปยังหน่วยงานของรัฐผู้อนุญาตเพื่อนำความเห็นไปประกอบการพิจารณา ถ้าเป็นโครงการที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ให้องค์การอิสระจัดส่งความเห็นให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

(3) สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐตามมาตรา 56 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบ และคุ้มครองถึงข้อมูลส่วนบุคคลด้วย โดยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่รับรองสิทธิให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการต่างๆ และกิจกรรมของหน่วยงานรัฐ เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และทราบได้อย่างชัดเจนว่า ข้อมูล ข่าวสารของทางราชการประเภทใดที่เปิดเผยได้ นอกจากนี้ เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลยังได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานรัฐถูกเปิดเผยอันจะส่งผลร้ายต่อตน

(4) สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง และแสดงความคิดเห็นก่อนการอนุญาตโครงการ ตามมาตรา 57 ให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งการออกกฎที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชน รัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อนดำเนินการ ทั้งนี้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(5) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และการฟ้องหน่วยงานของรัฐ บัญญัติไว้ใน มาตรา 60 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือละเว้นการกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ มีสิทธิจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ และบรรเทาความเสียหายในมูลเหตุแห่งการละเมิดนั้นโดยตรง

3. ข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กฟผ. ในการสร้างโรงไฟฟ้า มักจะมีชาวร้องเรียนว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เป็นประจำ โดยประเด็นที่ประชาชนร้องเรียนส่วนใหญ่แล้ว จะเกี่ยวข้องกับปัญหาของการรับฟังความคิดเห็น ทำให้มีการต่อต้านคัดค้านในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในหลายโครงการจากประชาชนในพื้นที่ และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ทำให้มีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการคือ อาจทำให้โครงการล่าช้า หรืออาจถึงขั้นหยุดสร้างต้องหาพื้นที่ใหม่ เช่น

กรณีการสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลของ บริษัท สหโคเจน ภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมศรีสุทโธปพัฒนาจังหวัด ลำพูน พื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าดังกล่าวอยู่ห่างจากชุมชนเพียง 200 เมตร ซึ่งทำให้ชาวบ้านในพื้นที่เขตตำบลป่าสักและตำบลเวียงยองมีความกังวลเรื่องมลภาวะทั้งเสียง อากาศ น้ำ การแย่งใช้น้ำกับชาวบ้าน (เนื่องจากโรงไฟฟ้าต้องใช้น้ำบาดาลเป็นจำนวนมาก) ปัญหาการขนส่งวัตถุดิบซึ่งต้องมีรถบรรทุกเข้าออกทุกวัน โดยตัวแทนชาวบ้านชี้แจงว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากชาวบ้านที่ บริษัท สหโคเจน ดำเนินการนั้นไม่ถูก จัดเวทีชี้แจงข้อมูลให้กับชาวบ้านเพียงบางส่วน และชี้แจงแต่เพียงด้านดีเพียงด้านเดียว

กรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาด 1600 เมกะวัตต์ ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง เป็นโครงการของบริษัท สยามเอ็นเนอจีพาวเวอร์ ซัพพลาย จำกัด ในพื้นที่ อำเภอบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งชุมชนชาวบางคล้าคัดค้านการก่อสร้างโครงการโดยชุมชนพบว่ามีนักศึกษาเข้ามาเก็บข้อมูล ความคิดเห็นต่อการมีโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่โดยไม่ได้ระบุว่าเป็นโรงงานประเภทใด มีการนำชุมชนจำนวนหนึ่งไปดูงานของโรงงานผลิตไฟฟ้า รวมทั้งมีการกว้านซื้อที่ดินจำนวน 350 ไร่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สายส่งไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านและอยู่ใกล้แม่น้ำ

ซึ่งตอนแรกชาวบ้านเจ้าของที่ดินเข้าใจว่าจะนำที่ดินไปสร้างโรงงานสุบู่ แต่เมื่อทราบภายหลังว่าจะนำไปสร้างโรงไฟฟ้าชาวบ้านจึงรวมพลังกันต่อต้านเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาการแย่งทรัพยากรน้ำ การปล่อยมลพิษทางน้ำจากความร้อนของน้ำเสียลงแม่น้ำ ซึ่งจะทำให้อิทธิพลของชาวบ้านในชุมชนบางคล้าซึ่งเป็นชุมชนเกษตรกรรมแย่ง โดยชาวบ้านได้รวมพลังต่อสู้คัดค้านเป็นเวลากว่า 5 เดือน ปิดถนนสาย 304 (ฉะเชิงเทรา-พนมสารคาม) ถึง 2 ครั้ง โดยชาวบ้านมีความเห็นร่วมกันว่าไม่ประสงค์ให้ภาครัฐเข้ามาดำเนินการใด ๆ ในพื้นที่เพื่อจัดทำ EIA และไม่ให้สร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ ในที่สุดภาครัฐต้องเจรจากับผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าเพื่อพิจารณาเปลี่ยนสถานที่ตั้งโรงไฟฟ้าใหม่ไปตั้งที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะ จังหวัดอยุธยา เนื่องจากมีความเห็นว่าสวนอุตสาหกรรมโรจนะนั้นเป็นพื้นที่สำหรับอุตสาหกรรมอยู่แล้วจะช่วยให้ไม่เกิดปัญหากับชุมชน

กรณีเครือข่ายปกป้องกระบี่จากถ่านหิน ได้มีหนังสือไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน Human Rights Watch และเลขาธิการ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights เพื่อเรียกร้องให้ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในโครงการขยายโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่และโครงการท่าเทียบเรือถ่านหินคลองรี้วที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีโครงการขยายกำลังผลิตติดตั้งจำนวน 870 เมกะวัตต์ โดยใช้พลังงานถ่านหินและได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้มีผลกระทบจากโครงการครั้งที่ 1, ครั้งที่ 2 และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโครงการท่าเทียบเรือถ่านหินบ้านคลองรี้วครั้งที่ 1 นั้น ซึ่งประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่ที่มีผลกระทบจากการโครงการดังกล่าว ขอคัดค้านการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นข้างต้นเนื่องจากในการรับฟังความคิดเห็นทุกครั้ง ประชาชนเห็นว่า กฟผ.และบริษัทผู้รับจ้างไม่ได้ดำเนินการให้ความรู้แก่ผู้ที่มีผลกระทบในทางบวกและทางลบเท่าที่ควร เพื่อประมวลความรู้นำไปกำหนด ข้อกังวล ข้อห่วงใยในผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สินและสิ่งแวดล้อม ก่อนรับฟังความคิดเห็น และในคราวที่เปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นก็เช่นกันไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีผลกระทบได้แสดงข้อกังวลอย่างทั่วถึงและกว้างขวาง โดยการกำหนดเวลาให้แสดงความคิดเห็นเพียงเล็กน้อยแล้วด่วนสรุปซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญและการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผู้มีผลกระทบจากโครงการท่าเทียบเรือถ่านหินคลองรี้วครั้งที่ 1 นั้นดำเนินไปภายใต้กระบวนการที่ขาดความชอบธรรม

4. กฟผ. ในการจัดการกับข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การคัดค้านของประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เพื่อการเรียกร้องความสนใจจากภาครัฐ นอกจากจะมีผลกระทบต่อการก่อสร้างโครงการแล้ว ในกรณีที่ต้องย้ายโครงการไปตั้งที่แห่งใหม่โครงการก็ต้องเลื่อนออกไปย่อมส่งผลให้ราคาโครงการสูงขึ้น ราคาค่าไฟฟ้าก็ย่อมต้องเพิ่มขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม กฟผ. ยอมรับว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จัดเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปรากฏในมาตรฐานสากลและในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ กฟผ. จึงต้องทบทวนบทบาทการทำงานเพื่อให้การจัดการประโยชน์สาธารณะดำเนินไปอย่างเหมาะสมกับทุกฝ่าย และปรับใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลากหลายวิธี ทั้งวิธีที่เป็นทางการที่ดำเนินการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการ คือ การทำมวลชนสัมพันธ์กับประชาชน

ในอดีต การก่อสร้างโรงไฟฟ้าของประเทศไทยจะมีบุคคลเกี่ยวข้องเฉพาะกลุ่ม ซึ่งน่าจะมีเหตุผลมาจากเรื่องทางเทคนิคที่มีผู้รู้เฉพาะกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่ด้วยปรัชญาการทำงานของ กฟผ. ที่ยึดหลักการตามแนวพระราชบัญญัติกว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดในมาตรา 8 (3) และมาตรา 8 (4) ว่า ก่อนเริ่มดำเนินการใดๆ ต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจที่มีผลกระทบต่อประชาชนหน่วยงานต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น และให้เป็นหน้าที่ของพนักงาน กฟผ. ที่จะต้องคอยรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อนำความคิดเห็นข้อเสนอแนะต่างๆ มาปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีการทำงานให้เหมาะสม จึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนรอบโรงไฟฟ้าเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้การพัฒนาโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และให้ข้อเสนอแนะความคิดเห็นต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้รับรองสิทธิมนุษยชน

ขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการร่วมกับรัฐทั้งก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และหลังจากดำเนินโครงการ

ในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจะต้องเสนอโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เจ้าของโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐจะต้องเสนอเรื่องพร้อมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ (EIA) เพื่อประกอบการพิจารณาการอนุมัติโครงการของคณะรัฐมนตรีด้วย สำหรับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า กฟผ. ได้ ดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ ในขั้นตอนการจัดทำ EIA โดยการให้ความรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ โดยวิธีการแจกเอกสารสรุปโครงการ สื่อแผ่นพับ การสัมภาษณ์ การประชุมปรึกษาหารือ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการจาก กฟผ. เจ้าของโครงการตั้งแต่เริ่มต้น ในขณะที่ กฟผ. เองก็ได้รับทราบปัญหาและข้อวิตกกังวลของประชาชนเกี่ยวกับโครงการตั้งแต่ต้นเช่นกัน และจะได้ดำเนินการชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจและคลายความกังวล ซึ่งการให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชนย่อมทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ถูกต้อง และไม่เข้าใจโครงการในทางที่ผิด ทำให้ลดความขัดแย้ง ความระแวงโครงการไม่ถูกต้องต้าน หรือคัดค้านจากประชาชน และทำให้ประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่โรงไฟฟ้าให้ความร่วมมือซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความร่วมมือก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคแก่เจ้าของโครงการในการเข้าไปชี้แจงทำความเข้าใจหรือขอความเห็นจากประชาชน ซึ่งการดำเนินการประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม โดยสรุปคือ

- 1) การมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารโครงการ โดยการเผยแพร่ข้อมูลโครงการแนะนำโครงการตลอดจนเผยแพร่ความก้าวหน้าโครงการผ่านสื่อท้องถิ่นทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ ป้ายประชาสัมพันธ์ แจกแผ่นพับ และจัดศึกษาดูงานโรงไฟฟ้า

- 2) การมีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็น ข้อมูล และข้อเสนอแนะ ได้แก่ จัดเวทีประชุมชุมชนระดับเขต/อำเภอ สัมภาษณ์เชิงลึกผู้นำชุมชน และตัวแทนประชาชน

ที่อาศัยใกล้เคียงพื้นที่โครงการ

3) การมีส่วนร่วมเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือร่วมรับประโยชน์ ได้แก่ จัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาชุมชนโดยรอบพื้นที่โครงการ พิจารณารับคนท้องถิ่นเข้าทำงานในโครงการ และส่งเสริมเป็นศูนย์การเรียนรู้

4) การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการ โดยคณะกรรมการร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและพัฒนาสิ่งแวดล้อมชุมชน โรงไฟฟ้า ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ กฟผ. และผู้แทนภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม กฟผ. ได้พยายามดำเนินการโดยยึดหลักแตกต่างจากเจ้าของโครงการส่วนใหญ่ที่มีมักจะคิดว่าการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมย่อมต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้โครงการล่าช้า และประชาชนมีความคิดเห็นที่คัดค้านหรือต่อต้าน และที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นเองก็ไม่มีความรู้ในด้านสิ่งแวดล้อมหรือการดำเนินโครงการ ประกอบกับส่วนใหญ่จะมีกลุ่มองค์กรเอกชนที่ไม่ได้อยู่ในท้องถิ่นเข้ามาปลุกระดม ทำให้มีการต่อต้าน และคัดค้านโครงการ

กฟผ. ได้พัฒนาโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าโดยได้ยึดหลักว่า หากประชาชนคัดค้านโครงการโดยอ้อมชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมของโครงการ ซึ่งเจ้าของโครงการควรจะได้นำข้อมูลที่ได้กลับไปวิเคราะห์อย่างละเอียดว่าประชาชนคัดค้านด้วยเหตุผลอะไร พร้อมเตรียมการชี้แจงมาตรการป้องกันแนวทางแก้ไข และนำกลับไปชี้แจงประชาชนเพื่อให้เกิดการยอมรับ ในการปฏิบัติเช่นนี้ แม้จะต้องเสียเวลา และใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ก็จะสามารถทราบถึงความต้องการ ความกังวลที่แท้จริงของประชาชน และที่สำคัญจะได้เตรียมการที่ถูกต้องเพื่อการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น และเมื่อ กฟผ. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารเองและเป็นข้อมูลที่แท้จริงและถูกต้อง โดยชี้ให้เห็นผลดีผลกระทบที่เกิดจากโครงการโดยตรงไปตรงมา ชี้แจงในสิ่งที่สงสัยตลอดจนแนวทางแก้ไข ประชาชนส่วนใหญ่มีความคิดเป็นของตนเองย่อมสามารถตัดสินใจได้ว่าจะให้การสนับสนุนโครงการนั้นหรือไม่ และอาจจะทำให้ลดค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการที่ต้องย้ายที่ตั้งโครงการ และไม่ต้องเสียเวลาในการหาที่ตั้งโครงการใหม่ เนื่องจากโครงการถูกต่อต้านจากประชาชนก็ได้

5. ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหของ กฟผ.

แม้ว่า กฟผ. จะได้ใช้ความพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งจากวิธีที่เป็นทางการโดยปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด และวิธีที่ไม่เป็นทางการ โดยวิธีมวลชนสัมพันธ์แล้วก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการประท้วงต่อต้านของประชาชนก็ยังคงมีอยู่เสมอแม้ กฟผ. ในฐานะภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการมากเพียงใดก็ตาม แต่การดำเนินการก็ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จโดยเป็นประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ เพราะประสบปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 2 ประการ

5.1 ปัญหาอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

แม้กฎหมายต่างๆ จะระบุเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังมีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แม้จะมีบทบัญญัติส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ไม่ได้มีการตรากฎหมายลูกออกมากำหนดรายละเอียดแนวทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพทำให้การบังคับใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่สามารถดำเนินการได้ดี

กฎหมายหลักที่เกี่ยวกับการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ที่กำหนดให้เจ้าของโครงการต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ซึ่งโดยกระบวนการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุดก็มีปัญหาในการใช้ข้อมูลกฎหมาย เช่น ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดให้โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไปต้องทำ EIA เสนอในขั้นตอนขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือขึ้นขออนุญาตประกอบกิจการแล้วแต่กรณีโดยกำหนดแนวทางในการจัดทำ EIA ตลอดจนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE)ว่าจะต้องดำเนินการตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคม และแนวทางการประเมินผลกระทบทางสุขภาพใน EIA และ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกรณี IEE แต่ในแบบทำยประกาศก็ไม่ได้ระบุให้มีข้อความเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่

สามารถกล่าวได้ว่าข้อคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะของประชาชนที่มีต่อโครงการ จะได้รับการสนใจที่จะดำเนินการในการดำเนินการโครงการหรือการให้ความเห็น ขอบต่อ EIA หรือ IEE หรือไม่ ประการใด

หรือแม้แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็กำหนดเพียงให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำหรับโครงการของรัฐ ซึ่งกล่าวได้ว่าระเบียบฯ กำหนดเพียงรูปแบบและ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยให้ดำเนินการกระบวนการรับฟังตามวิธีการที่ได้ เลือกแล้ว และจัดทำรายงานสรุปผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นภายในเวลา ที่กำหนดและประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบข้อสรุปนั้น แต่ความคิดเห็น ข้องกังวลของประชาชนที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะถูกนำไป พิจารณาหรือไม่นั้น ระเบียบฯ ก็ไม่ได้มีข้อความที่เป็นบทบังคับให้ต้องดำเนินการ ที่ชัดเจน รวมทั้งไม่ได้มีข้อความที่เป็นการบังคับให้หน่วยงานรัฐผู้พิจารณาอนุญาต ต้องนำความคิดเห็นของประชาชนที่ได้จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไป ปฏิบัติ หรือหาวิธีป้องกันแก้ไขก่อนจึงจะอนุญาตให้ดำเนินโครงการได้ การรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฯ จึงเป็นเพียงกระบวนการหรือรูปแบบ ที่หน่วยงานรัฐต้องทำให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด การตัดสินใจที่จะอนุญาต ให้ดำเนินโครงการยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานรัฐ

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ในส่วนของกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ควรมีบทบัญญัติที่ชัดเจนในการรองรับสิทธิของ ประชาชนให้มีส่วนร่วมในโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ โรงไฟฟ้าควรกำหนดให้ทำ EIA ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทุกขนาด นอกจากนี้ควร กำหนดขั้นตอนวิธีการ ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้ชัดเจน เนื่องจากเป็น กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและเป็นการรองรับสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญด้วย ตลอดจนในส่วนของกฎหมายอื่นๆ ก็ควรกำหนดให้วิธีการนำ ความคิดเห็นที่ได้รับมาประกอบการพิจารณาการดำเนินโครงการของหน่วยงาน รัฐ และควรให้มีผลบังคับใช้ที่ชัดเจน

5.2 ปัญหาและอุปสรรคทางด้านประชาชน

ในส่วนของภาคประชาชนเอง ต้องยอมรับว่า แม้ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเพียงใด แต่หากภาคประชาชนไม่เปิดใจรับฟังข้อมูลอย่างปราศจากอคติ และอาจกล่าวได้ว่าภาคประชาชนที่บางครั้งมารวมตัวชุมนุมกันนั้น มีแนวโน้มที่จะมีความคิดเห็นที่รุนแรง ปฏิเสธที่จะรับฟังคำชี้แจงใดๆ หรือไม่ให้ความสนใจในการรับฟังคำชี้แจงใดๆ ทำให้ไม่สามารถหาแนวทางการแก้ปัญหาร่วมกันได้ ในหลายกรณีประชาชนจะต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้า โดยนำผลการดำเนินงานที่ผ่านมาซึ่งมีปัญหาของเจ้าของโครงการทั้งที่เป็นภาครัฐหรือเอกชน หรือการดำเนินงานที่ผ่านมาที่ทำให้ประชาชนต้องสละประโยชน์เพื่อส่วนรวมบางประการมาเป็นปัจจัยพิจารณาโครงการที่กำลังจะเกิดขึ้น โดยไม่ยอมรับฟังเหตุผลใดๆ แม้เป็นการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซเป็นเชื้อเพลิงซึ่งจัดว่าทำให้เกิดมลภาวะน้อยที่สุดบางแห่งก็ยังมีปัญหาในการก่อสร้างเนื่องจากประชาชนในพื้นที่ได้ปฏิเสธอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการเพราะมีความกังวลกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม เมื่อภาครัฐและเจ้าของโครงการพยายามที่จะชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจก็ได้รับการปฏิเสธที่จะรับฟังจากประชาชนทันที จึงไม่มีช่องทางที่จะร่วมมือกันแก้ปัญหาต่อไปอีก

6. บทสรุป

การจัดตั้งข้อกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ให้ประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องดำเนินการให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบความสำเร็จให้ได้ โดยภาครัฐต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติอย่างจริงจังและจริงใจตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ ให้ความรู้อย่างต่อเนื่องแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่เป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงพลังงาน และ กฟผ. และการไฟฟ้าอื่นๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดหาพลังงานไฟฟ้าเพื่อให้เพียงพอกับการใช้งานในประเทศ ต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง ละเลยไม่ได้ โดยต้องให้ข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องหลากหลายทั้งข้อดีและข้อเสีย แนวทางแก้ไขที่ใช้ในการดำเนินการในโครงการต่างๆ นอกจากนี่ยังต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขมุมมองในทางลบของประชาชนสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตด้วย เพื่อประชาชนจะได้มีความรู้ ความเข้าใจ

ที่ถูกต้อง เมื่อถึงเวลาที่จะต้องดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ใดแล้ว ประชาชนในพื้นที่ที่จะได้สนใจที่จะให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ซึ่งจะทำให้ไม่เกิด ปัญหาการต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้า และในส่วนของภาคประชาชนซึ่งเป็นองค์ ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมก็ต้องเปิดใจพิจารณาข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นธรรม และศึกษาหาข้อมูลต่างๆ เพื่อให้การดำเนินโครงการของภาครัฐเป็นไปด้วยดี สมประโยชน์ทั้งต่อประชาชนในท้องถิ่นเอง และต่อส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป

นอกเหนือจากการต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องใน เรื่องการพัฒนาโครงการกับสิทธิมนุษยชน “อย่างเคร่งครัด ครบถ้วน ถูกต้อง รวดเร็ว” แล้ว ผู้บริหารองค์กรต้องมีเจตนารมณ์วิสัยทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ องค์กร มุ่งสู่ความรับผิดชอบต่อสังคม Corporate Social Responsibility(CSR) ซึ่งมีใช่เป็นเพียงรูปแบบเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์องค์กรเท่านั้น

ความสำเร็จของการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ ทั้งของ กฟผ. หรือองค์กร ใดๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในยุคโลกาภิวัตน์ นอกเหนือจากเรื่องสิทธิมนุษยชนแล้ว การมีส่วนร่วมของชุมชน ในรูปแบบหุ้นส่วนโครงการ เป็นยุทธศาสตร์ที่จำเป็น อย่างยิ่งเฉกเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ ภาครัฐ ภาคเอกชนร่วมดำเนินงานในโครงการ พัฒนาระบบสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา ท่าเรือ ฯลฯ ในการพัฒนาประเทศ ในอดีต

ดังนั้น ปัจจัยสู่ความสำเร็จในการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ รูปแบบของหุ้น ส่วนชุมชน-รัฐ-เอกชนหรือ Community-Public-Private Partnership (C-PPP).

บรรณานุกรม

คู่มือหลักสิทธิมนุษยชนสากลในกระบวนการยุติธรรมที่พนักงานสอบสวนควรรู้
[Online] <http://www.investigation.inst.police.go.th/download/02015704.pdf>.

สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงานหลัก โครงการจัดทำรูปแบบ
กลไกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำนโยบาย
แผน มาตรการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการ
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี. การปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548, 2548.

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และ
การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 2549.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
พ.ศ. 2546

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
พ.ศ. 2548

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์
วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผล
กระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบ
ต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร และ
สุขภาพ ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2552

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม
ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2552



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9500

www.constitutionalcourt.or.th

E-mail: journal@constitutionalcourt.or.th