

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบ
การละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

โดย

- | | |
|------------------------------------|------------------|
| ๑. รศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ | ที่ปรึกษาโครงการ |
| ๒. ผศ.ดร.นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ | หัวหน้าโครงการ |
| ๓. นางสาวเรวดี ขวัญทองยิ้ม | นักวิจัย |
| ๔. นางสาวกฤษฎีกา ทองเพชร | นักวิจัย |

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สารบัญ

เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๕
๑.๑ แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๕
๑.๑.๑ ความหมายและความสำคัญของสิทธิมนุษยชน	๖
๑.๑.๒ รากฐานความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๑๕
๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๒๑
๑.๒.๑ รากฐานความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๒๑
๑.๒.๒ หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๒๖
๑.๓ แนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นเอกชนด้วยกัน	๔๐
๑.๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๔๐
๑.๓.๒ หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๔๒
๑.๓.๓ มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	๔๓
๑.๓.๔ แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR)	๔๗

บทที่ ๒	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนใน	๕๑
	ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของต่างประเทศและประเทศไทย	
๒.๑	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ระดับภูมิภาค	๕๒
	๒.๑.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของสหภาพยุโรป	๕๕
	๒.๑.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของทวีปอเมริกา	๕๕
	๒.๑.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของทวีปแอฟริกา	๕๗
๒.๒	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในระดับประเทศ	๕๘
	๒.๒.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	๕๘
	๒.๒.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	๖๐
	๒.๒.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประเทศแคนาดา	๖๓
	๒.๒.๔ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	๖๔
	๒.๒.๕ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประเทศไทย	๖๗
๒.๓	เปรียบเทียบและวิเคราะห์เกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในประเทศต่างๆ	๘๐

บทที่ ๓	บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ	๘๓
	ตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน	
๓.๑	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ	๘๔
	ตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน	
	ด้วยกัน	
๓.๒	กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๙๐
	เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน	
	ด้วยกัน	
บทที่ ๔	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๙๖
๔.๑	มาตรการทางกฎหมาย	๙๖
๔.๒	มาตรการอื่น	๙๙
บรรณานุกรม		๑๐๐

บทนำ

สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความต้องการสองประการของมนุษย์ คือ ความต้องการเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันระหว่างระหว่างมนุษย์ด้วยกันและความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน สืบเนื่องจากสังคมมนุษย์ในสมัยบุพกาลที่เต็มไปด้วยความทุกข์ยากและความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ โดยมนุษย์ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นสูงกับชนชั้นล่าง โดยชนชั้นล่างจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นวัตถุสิ่งของหรือสัตว์เลี้ยงของชนชั้นสูง สิทธิต่างๆ ในสังคมถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูงเท่านั้น เนื่องจากชนชั้นล่างไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง และยังต้องพึ่งพาอาศัยชนชั้นสูงอยู่ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและปัจจัยสืต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น มนุษย์มีความเป็นตัวของตัวเองและมีเหตุผลกว่าแต่ก่อน มนุษย์จึงสามารถช่วยเหลือและดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเหมือนแต่ก่อน หรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่น้อยเท่าที่จำเป็น

ต่อมา เมื่อมีพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษยชาติมากยิ่งขึ้นก็มีความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปภายในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้นปกครอง กลุ่มนักการเมืองกลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ และกลุ่มอิทธิพลกับคนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองในทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มแรก และต้องปฏิบัติตามการชี้นำของกลุ่มแรก เช่น กลุ่มชาวนาและเกษตรกรกลุ่มผู้ใช้แรงงานโดยคนกลุ่มแรกมักใช้กำลังและอำนาจที่ตนมีกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบคนกลุ่มหลังอย่างไร้มนุษยธรรม ทำให้คนกลุ่มหลังซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองพยายามหากฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยประชาชนแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนของตน คือ สิทธิที่จะบังคับตัวเองให้รัฐหรือรัฐบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ซึ่งรัฐหรือบุคคลใดจะทำลาย ล่วงละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าวไม่ได้ และเมื่อใดที่รัฐหรือรัฐบาลทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาโดยการละเมิดสิทธิธรรมชาติของประชาชน ถือว่ารัฐได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญา ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนผู้ถูกปกครองย่อมมีอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างรัฐหรือผู้ปกครองที่ทำผิดสัญญาได้และอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างผู้ปกครองดังกล่าวคือ สิทธิธรรมชาติในการลงโทษผู้ปกครองของผู้ถูกปกครอง ซึ่งต่อมาเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน”

การเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการจัดทำเอกสารในยุคแรกๆ เน้นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีเงื่อนไขสำคัญคือ การปลดการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบเสรีกลับทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความจริงที่ว่าคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ดังนั้น การปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากกลุ่มแรก และกลุ่มหลังซึ่งมีจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ และจากสภาวะการณที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าว นำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ในลักษณะเป็นสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีสภาพการทำงานที่ดี โดยการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดี สมความเป็นมนุษย์ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมที่ห้ามรัฐเข้าแทรกแซงก่อให้เกิดแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อจะเยียวยาแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมอันเป็นผลมาจาก “ลัทธิเสรีนิยม” (Liberalism) ที่เปิดโอกาสให้มีการเอาเปรียบกันเป็นอย่างมากของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่มีความแข็งแรงกว่ามีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มักจะใช้ความแข็งแรงและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของตนดังกล่าวกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญาในความเป็นจริงเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาโดยแสดงออกในรูปของการไม่มีการเจรจาต่อรองกัน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ ถูกจำกัดในทางความเป็นจริงว่าต้องเข้าร่วมทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการธุรกิจการค้าหรือวิชาชีพได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาเช่าซื้อ ธรรมเนียมประกันภัย หรือสัญญาจ้าง เป็นต้น สัญญาเหล่านี้จะถูกร่างเนื้อหาข้อสัญญาไว้ก่อนแล้วโดยผู้ประกอบการธุรกิจและฝ่ายที่จะเข้าทำสัญญาด้วยไม่มีสิทธิจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว แต่จะทำได้เพียงแต่จะยอมรับหรือปฏิเสธการทำสัญญาเท่านั้นการเจรจาต่อรองกันในสัญญาจะไม่มีในสัญญาเหล่านี้ และหลักที่ว่าสัญญาเกิดจากเจตนาร่วมกันโดยเสรีของคู่สัญญาก็จะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป ความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่มีเพราะในเมื่อข้อสัญญาได้ถูกกำหนดอย่างไม่เป็นธรรมไว้ล่วงหน้าจากผู้ประกอบการธุรกิจแต่ฝ่ายเดียวและอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องทำสัญญาด้วย สัญญาเหล่านี้จึงเสมือนเกิดจากเจตนาของผู้ประกอบการธุรกิจฝ่ายเดียว หลักเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียม

กันในการทำสัญญาจริงๆ^๑ โดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานซึ่งคู่สัญญาไม่ได้มีความเสมอภาค หรือมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง ในสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างเพราะเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตในขณะที่ลูกจ้างมีแต่เพียงแรงงานที่จะขายให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้ลูกจ้างไม่อาจเป็นผู้ตั้งเงื่อนไขต่อรองกับนายจ้างได้เพราะมีแรงงานในตลาดที่พร้อมจะทำตามเงื่อนไขหรือความพอใจของนายจ้างอยู่มากมาย จึงเห็นได้ว่าลูกจ้างถูกความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับไม่ให้มีเสรีภาพในการที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเต็มที่ เสรีภาพความเสมอภาคในการทำสัญญาจ้างแรงงานในทางความเป็นจริงจึงเป็นไปได้ไม่ได้^๒ และนายจ้างมักจะขูดรีดเอาประโยชน์จากแรงงานลูกจ้าง เช่น กำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา จ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างในราคาที่ถูกและไม่ให้สวัสดิการหรือจัดหามาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้างและกดขี่ขูดรีดผู้ใช้แรงงานในลักษณะต่างๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้กระทั่งระหว่างคนในครอบครัวด้วยกันก็ไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ในความเป็นจริง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวจะมีผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและมีอำนาจเหนือสมาชิกทุกคนในครอบครัว ส่วนสมาชิกในครอบครัวก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัว เพราะต้องพึ่งพาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวสำหรับปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ในบางกรณีผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวอาจใช้อำนาจเหนือที่ตนมีกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในครอบครัว เช่น การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวด้วยวิธีการต่างๆ หรือการละเมิดสิทธิเด็ก และคนในครอบครัวที่ถูกใช้ความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าว ก็ต้องจำยอมเพราะยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่

จากความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมเป็นอย่างมากและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครองคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าในสังคมดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในความเป็นจริงและในทางกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้ที่มีอำนาจในสังคมหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น ดังนั้น ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

^๑ พอพันธ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ดุลพาท, ปีที่ ๔๐, เล่มที่ ๖, พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๓๖, น.๔๐ - ๔๑.

^๒ มาลี พฤษพงษ์สวัสดิ์, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น.๖ - ๗.

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆ นี้ ปรากฏว่ามีเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่องที่เสนอมา ยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียน เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน และมีการตั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แก่บุคคลทั่วไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นฐาน ในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อการกระทำขององค์กรของรัฐและการกระทำของเอกชนอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและ นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

แต่การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของ บุคคล ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ โดยการทำหน้าที่ดังกล่าว ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีขอบเขตที่จะกระทำได้แค่ไหน เพียงใด ขึ้นอยู่กับว่ามี หลักการและมาตรฐานสากล หรือกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ อย่างไร และในปัจจุบันมีปัญหาในเกี่ยวกับข้อกฎหมายและปัญหาที่เกิดจากทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมานั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้นำมากำหนดเป็นประเด็นการศึกษาวิจัยหลักของ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยคณะผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ต่างๆ จากหลักทฤษฎี และตำราทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น เพื่อนำผลการศึกษา ที่ได้มาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้มีความชัดเจนและ สอดคล้อง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๒) ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดของการศึกษาในบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ ๑

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน อันเนื่องมาจากสภาพสังคมที่ไร้ระบบระเบียบในการปกครอง ณ ขณะนั้น การดำเนินชีวิตของผู้คนในยุคนั้นจึงค่อนข้างที่จะเป็นอิสระ และจากการที่ต่างคนต่างมีอิสระดังกล่าว การใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของแต่ละคนมักจะมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นอยู่เสมอๆ และเมื่อมีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งกันดังกล่าวเกิดขึ้น ต่างคนต่างก็มีอำนาจที่จะบังคับการตามสิทธิเสรีภาพและลงโทษผู้ล่วงละเมิดด้วยกำลังของตนในลักษณะของการแก้แค้นทดแทน ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคม และจากการไร้ระบบระเบียบในการปกครองดังกล่าว การปกครองบ้านเมือง ณ ขณะนั้นจึงอยู่ที่ดุลพินิจของผู้ปกครองที่จะกระทำตามที่ตนเห็นสมควร^๓ และผู้ปกครองมักจะใช้อำนาจปกครองในลักษณะตามอำเภอใจกดขี่ข่มเหงผู้ใต้ปกครองให้ได้รับความทุกข์ยากแสนสาหัส นักคิดนักปรัชญาในยุคนั้นจึงได้กล่าวอ้างแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ของมนุษย์ขึ้น เพื่อประสานความขัดแย้งระหว่างผู้คนในสังคมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าวและแนวความคิดทั้งสองดังกล่าว ก็ได้พัฒนามาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน

๑.๑ แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

แม้แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนจะปรากฏขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน แต่ในสมัยนั้นไม่ได้เรียกว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) แต่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ (Natural Rights)” และต่อมาเรียกว่า “สิทธิของมนุษย์ (Rights of Man)” ก่อนที่จะมีการเรียกว่าสิทธิมนุษยชนดังเช่นปัจจุบัน และบุคคลแรกที่ใช้คำว่า “สิทธิมนุษยชน” แทนคำว่า “สิทธิของมนุษย์” หรือ “สิทธิธรรมชาติ” คือ Thomas Paine นักเขียนและนักต่อสู้ทางการเมืองชาวอังกฤษ ในงานแปลคำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ ของฝรั่งเศสเป็นภาษาอังกฤษ ต่อมาคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ได้ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๕ แต่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจกันว่าการเปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า “สิทธิของมนุษย์” มาเป็นคำว่า “สิทธิมนุษยชน” มาจากข้อเสนอแนะของนาง Eleanor Roosevelt ในปี ค.ศ. ๑๙๔๓ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งรับผิดชอบ

^๓ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๔๓), น. ๑๔.

ในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและได้รับการยอมรับจนใช้คำนี้อย่างจริงจัง ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘^๔ และเป็นที่รู้จักและยอมรับทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศและใช้คำนี้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

๑.๑.๑ ความหมายและความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(๑.๑.๑.๑) ความหมายของสิทธิมนุษยชน

แม้รัฐทุกรัฐจะให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐทุกรัฐไม่ใช่เรื่องภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป แต่ก็ยังไม่มีข้อกำหนดนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ให้ชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร แม้แต่ในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๕ ในฐานะธรรมนูญขององค์การสหประชาชาติและตราสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้การยอมรับและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับโลก หรือแม้แต่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งถือเป็นเอกสารแม่บทของสิทธิมนุษยชนปัจจุบันก็ไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้อย่างเฉพาะเจาะจง^๕ ว่าหมายความว่าอย่างไร คงกำหนดไว้แต่เพียงองค์ประกอบหรือลักษณะของสิ่งที่จะถือว่าเป็นสิทธิมนุษยชนเท่านั้น^๖

^๔ Alan S. Rosenbaum (Ed), “The Philosophy of Human Rights International Perspective”, *Op.cit.*, P.9 อ้างถึงใน จริญญา โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), น. ๕๙ – ๖๐.

^๕ อุตม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดนานาสังพิมพ์, ๒๕๔๔), น. ๔๒.

^๖ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘

คำปรารภ

“ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัว และสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานของเสรีภาพ, ความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ...”

ข้อ ๑. มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง

ข้อ ๒. บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประดาที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้, ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ, เช่น เชื้อชาติ, สีผิว, เพศ, ภาษา, ศาสนา, ความเห็นทางการเมือง, หรือทางอื่นใด, ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม, ทรัพย์สิน, กำเนิด, หรือสถานะอื่นใด.

นอกจากนี้ การจำแนกข้อแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมืองทางตุลาณาหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด.

การฟ้องศาลสหประชาชาติไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงดังกล่าวดังกล่าวอาจด้วยเหตุผลสามประการคือ ประการแรก เป็นการละไว้ในฐานที่เข้าใจกันได้โดยสามัญสำนึก ประการที่สอง เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการอธิบายความ และประการที่สาม เพื่อเปิดกว้างความหมายไว้เพื่อความยืดหยุ่นหรือตอบรับการพัฒนาความหมาย สิทธิมนุษยชนที่ไม่หยุดนิ่งตามพลวัตรสังคม^๗ และเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ ของสิทธิมนุษยชนจะพบว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัตร (Dynamic) โดยขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของแต่ละสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา^๘ เช่น การมีประวัติศาสตร์ คำนิยาม ความเชื่อ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง หรือสภาพแวดล้อม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน แต่ละสังคมจึงมีความเข้าใจสิทธิมนุษยชนในความหมาย ที่แตกต่างกันไป การให้นิยามคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการแน่นอนตายตัว จึงอาจเป็นการไปจำกัด ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้กับสังคมใดสังคมหนึ่ง ในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งมากเกินไป ดังนั้น จึงควรปล่อยให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนพัฒนาไปตามพลวัตรของสังคมในแต่ละยุค แต่ละสมัย ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในที่นี้จึงจะแยกพิจารณา เป็นสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดั้งเดิมกับสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดสมัยใหม่

๑) ความหมายตามแนวคิดดั้งเดิม

โดยที่แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมีรากเหง้าความคิดมาจากแนวความคิด เรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติ การปรากฏตัวหรือสถานการณ์มีอยู่ของสิทธิมนุษยชน ในสายตาของฝ่ายกฎหมายธรรมชาติหรือธรรมชาตินิยม มักมองว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีอยู่แล้ว โดยธรรมชาติหรือเป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural Rights) ซึ่งมนุษย์เพียงค้นพบ (Discover) มิใช่สิทธิที่เกิดจาก อำนาจหรือการประทานให้ของมนุษย์ด้วยกันเอง^๙ ดังนั้นจึงมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในยุคนั้นว่า

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิที่คนทุกคนมีอยู่โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เข เป็นมนุษย์ เป็นสิทธิที่ตั้งอยู่บนความใส่ใจต่อธรรมชาติแห่งการเป็นมนุษย์ของเรา^{๑๐} สิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิทธิที่เกิดมาเองโดยธรรมชาติในตัวมนุษย์ ในความหมายที่ว่าแหล่งที่มาของสิทธินี้คือธรรมชาติ

^๗ จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), น. ๕๗.

^๘ อุดม รัฐอมฤตและคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๕*, น. ๔๒.

^๙ จรัญ โฆษณานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๕๙.

^{๑๐} R.J.Vincent, “Human Rights and International Relations” (Cambridge : Cambridge University Press, 1988); จรัญ โฆษณานันท์ (แปล), “สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของมนุษย์ : บทวิจารณ์เชิง วิเคราะห์ แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในโลกที่มีใช้ตะวันตก”, วารสารกฎหมาย, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ปีที่ ๑๐, ฉบับที่ ๒, ธันวาคม ๒๕๒๘, น. ๗๙ – ๘๐.

ของมนุษย์ (Human Nature) มิได้เกิดขึ้นเพราะการอนุญาตจากรัฐหรือเป็นผลจากการกระทำของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น ในการมีสิทธิมนุษยชนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องมีสิ่งใดๆ นอกเหนือจากความเป็นมนุษย์เขาไม่ต้องทำอะไรทั้งสิ้นนอกเสียจากการได้เกิดมาเป็นมนุษย์^{๑๑}

สิทธิมนุษยชน คือ คุณลักษณะประจำตัวของมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และด้วยเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียวว่าเขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วตั้งแต่ก่อนที่จะมีสังคมการเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” (State) เกิดขึ้น^{๑๒} และไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบและไม่มี “ผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน (Sovereign) ” คนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้เช่นกัน^{๑๓} สิทธิมนุษยชนจึงมิได้เป็นการที่รัฐบัญญัติกฎหมายให้สิทธิแก่บุคคล หากแต่เป็นการที่กฎหมายของรัฐได้รับรองถึงความมีอยู่ของสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น เช่น สิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล เสรีภาพในทางความเชื่อของบุคคล เป็นต้น^{๑๔}

การให้ความหมายสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดดังกล่าว เป็นการให้ความหมายสิทธิมนุษยชนโดยพิจารณาจากธรรมชาติของการเป็นมนุษย์และยืนยันถึงการถือครองสิทธิดังกล่าวโดยมนุษย์ทุกคน^{๑๕} และจากความหมายดังกล่าวทำให้เห็นถึงลักษณะของสิทธิมนุษยชน ๒ ประการ คือ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนและการไม่อาจสละโอนหรือยอมให้พรากไปแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง คือ

- ความเป็นสากล (Universality) ของสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์และติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดสิทธิมนุษยชนจึงไม่มีข้อจำกัดในทางลักษณะตัวบุคคลคือ^{๑๖} เป็นสิทธิที่บุคคลทุกคนเป็นผู้ทรงสิทธิโดยไม่มีการแบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใดหรือศาสนาใดและสามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดสถานที่และเวลา

- การไม่อาจสละโอนหรือยอมให้พรากไป (Inalienability) แก่ผู้ใดผู้หนึ่งกล่าวคือ แม้สิทธิมนุษยชนจะเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และบุคคลทุกคนสามารถกล่าวอ้างสิทธิดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ แต่บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิดังกล่าว ก็ไม่อาจแสดงเจตนาจำหน่ายโอนหรือสละสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลใดก็ได้

^{๑๑} จรัญ โฆษณานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๕๗.

^{๑๒} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น. ๔๔.

^{๑๓} เพิ่งอ้าง, น. ๔๐.

^{๑๔} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๗๓.

^{๑๕} จรัญ โฆษณานันท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๕๘.

^{๑๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๔*, น. ๗๓.

และรัฐหรือบุคคลใดก็ไม่อาจกระทำการใดอันเป็นการพรากสิทธิดังกล่าวไปจากบุคคลได้ เพราะหากยอมให้มีการโอน การสละ หรือการพรากสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลได้ เท่ากับยอมให้มีการสละหรือทำลายความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้ ซึ่งไม่อาจทำได้ เพราะความเป็นมนุษย์ไม่อาจจะสละโอนหรือทำลายได้โดยรัฐหรือบุคคลใดแม้กระทั่งมนุษย์คนนั้นเอง

นิยามความหมายสิทธิมนุษยชนดังกล่าว เป็นการนิยามความหมายสิทธิมนุษยชนในยุคเริ่มต้นในสังคมตะวันตก และเมื่อสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองของตะวันตกเปลี่ยนแปลงไป การนิยามความหมายสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตกก็เปลี่ยนแปลงไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมด้วย

๒) ความหมายตามแนวคิดสมัยใหม่

ตามแนวคิดสมัยใหม่เห็นว่าสิทธิมนุษยชนไม่ใช่สิทธิที่มีมาโดยธรรมชาติของมนุษย์ แต่เกิดจากการกระทำหรือการสร้างสรรค์ของมนุษย์ภายหลังที่เกิดสังคมการเมืองที่เรียกว่ารัฐแล้ว และเห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องอุดมการณ์หรือแนวคิดที่มนุษย์กล่าวอ้างเพื่อเรียกร้องให้ประโยชน์ของตนได้รับการรับรองคุ้มครองจากผู้ปกครองหรือรัฐ โดยอ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้นๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์ (Human dignity)^{๑๗} และมีการพัฒนาไม่หยุดนิ่งตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย สิทธิมนุษยชนตามแนวคิดสมัยใหม่จึงไม่ใช่สัจธรรมที่เป็นนิรันดร์หรือคุณค่าสูงสุดและมีใช้สมบูรณ์ถูกต้องในทุกๆ สถานที่หรือโดยไม่จำกัดกาล^{๑๘} หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละยุคสมัย และจากวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ในแต่ละยุคสมัยจนกระทั่งปัจจุบัน จะพบว่าสิทธิมนุษยชนมีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์แบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ^{๑๙}

ยุคที่ ๑ สิทธิมนุษยชนแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เน้นคุณค่าอุดมคติเรื่อง “อิสระเสรีภาพ” ของมนุษย์และถือเป็นยุคเริ่มต้นแห่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ปรากฏชัดในข้อเขียนของ John Locke นักปรัชญาชาวอังกฤษที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของมนุษย์แต่ละคนในฐานะปัจเจกชน (Individualism) ว่ามีสิทธิอิสระที่ผู้มีอำนาจจะละเมิดมิได้อยู่และผู้มีอำนาจต้องยอมรับพร้อมๆ กับการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง^{๒๐} โดยผ่านทางสัญญาประชาคม (Social Contract) และ Locke ได้อาศัยทฤษฎีสิทธิปัจเจกชนนิยมนี้สนับสนุน

^{๑๗} วิชัย ศรีรัตน์, “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”, ดุลพาฬ, ปีที่ ๔๘, เล่มที่ ๓, กันยายน – ธันวาคม ๒๕๔๔, น. ๔๗.

^{๑๘} จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๑๒๕.

^{๑๙} เพิ่งอ้าง, น. ๗๙.

^{๒๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ , พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), น. ๖๔.

ความชอบธรรมแห่งสิทธิชาวอังกฤษในการต่อสู้กับกษัตริย์ที่เป็นทรราช^{๒๑} โดยสิทธิมนุษยชนในยุคนี้ จะสร้างพันธะในทางลบ (Negative Obligation) ให้กับรัฐ กล่าวคือ ห้ามรัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวแทรกแซง ในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดหน้าที่ให้กับบุคคลที่สามในการที่ต้องมีหน้าที่ เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ทรงสิทธินั้นด้วย สิทธิมนุษยชนในยุคนี้จึงกำหนดให้รัฐเพียง ออกกฎหมายรับรองสิทธิและบังคับใช้เพื่อให้ผู้มีสิทธิได้ใช้สิทธิได้ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในการมีสัญชาติและการได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคล ตามกฎหมาย สิทธิในการมีศักดิ์ศรี สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในมโนธรรมความคิดและศาสนา และสิทธิในการพูดและการแสดงออก เป็นต้น^{๒๒}

ยุคที่ ๒ สิทธิมนุษยชนแบบความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่ขยายคุณค่า อุดมคติไปสู่เรื่อง “ความเสมอภาค” ของมนุษย์ และทำให้เกิดการปรากฏตัวของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปรากฏในงานเขียนของ John Rawls เรื่อง “ทฤษฎีความยุติธรรม” ซึ่งมีหลักการ สำคัญที่เน้นคุณค่าของสิทธิเสรีภาพอย่างสูงของมนุษย์สองประการ คือ หลักความมีอิสระเท่าเทียมกัน ซึ่งมนุษย์ทุกคนจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และหลักความเสมอภาคของโอกาสที่เป็นธรรมหรือหลักความแตกต่างในกรณีของความแตกต่างใน ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักความยุติธรรมทางสังคมแล้วความไม่เสมอภาคดังกล่าว จะต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรมหรือให้เป็นประโยชน์มากที่สุดแก่คนที่เสียเปรียบหรือด้อย โอกาสที่สุดในสังคม^{๒๓} ทั้งนี้เนื่องจากในความเป็นจริงแล้วคนเรามีความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหา ประโยชน์จากกลุ่มแรกและกลุ่มหลังมีคนจำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มี สภาวะที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ จึงทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ในลักษณะเป็นสิทธิที่ให้มนุษย์มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีสมกับความเป็นมนุษย์^{๒๔}

สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ได้สร้างพันธะในทางบวก (Positive Obligation) ให้กับรัฐ ฝ่ายเดียว คือ เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี มีคุณค่าสมกับความเป็นมนุษย์แก่ประชาชนทุกคน แต่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้กับบุคคล ทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่สามหรือเอกชนหาได้มีหน้าที่ต้องจัดหาสิ่งต่างๆ ให้กับบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิ นั้นๆ ไม่ สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการมีอาหาร ที่เพียงพอ เป็นต้น^{๒๕}

^{๒๑} จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๖๓.

^{๒๒} วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗, น. ๔๒.

^{๒๓} จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๑๓๗.

^{๒๔} วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗, น. ๔๔ – ๔๕.

^{๒๕} เฟื่องอ้าง, น. ๔๒ – ๔๓.

ยุคที่ ๓ สิทธิมนุษยชนแบบกลุ่มบุคคล (Collective Rights) ที่มุ่งสู่หลักความเป็น “ภราดรภาพ” หรือความสมานฉันท์ของเพื่อนมนุษย์ทั้งมวลในโลก เกิดเป็นสิทธิมนุษยชนใหม่ ที่เรียกว่า สิทธิในความสมานฉันท์ (Rights of Solidarity) หรือสิทธิของประชาชน (Rights of Peoples) อันเป็นสิทธิร่วมกันของประชาชนทุกคนหาได้เป็นสิทธิของปัจเจกชนคนหนึ่งคนใดที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามลำดับ แต่เป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล สิทธิมนุษยชนในยุคนี้เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ทั้งนี้เนื่องจากประเทศเหล่านี้ถูกกดขี่และตกตวงผลประโยชน์จากรัฐเจ้าอาณานิคมและเนื่องจากประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยากจน จึงกล่าวอ้างสิทธิในการพัฒนาโดยถือว่าเป็นหน้าที่ของทุกรัฐที่จะต้องร่วมมือกันสร้างระเบียบโลกที่เป็นธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และต้องช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้น^{๒๖} สิทธิมนุษยชนในยุคนี้ ได้แก่ สิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง สิทธิในการพัฒนา สิทธิในการมีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากมรดกร่วมของมนุษยชาติ สิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีผู้ให้ความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในความหมายที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย ดังนี้

John Stuart Mill.^{๒๗} อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ไม่อาจขาดได้ในความสุขของมนุษย์ อันหมายถึงว่าบุคคลทุกคนโดยธรรมชาติมีสิทธิที่จะได้รับการเคารพนับถือเชิงศีลธรรมอย่างเท่าเทียมกันจากผู้อื่น

Joel Feinberg.^{๒๘} อธิบายว่า สิทธิมนุษยชนเป็นข้อเรียกร้องทางศีลธรรมอันมั่นคงสมบูรณ์ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทั้งหมด โดยถือว่าปัจเจกชนทุกคนล้วนมีสิทธิมนุษยชนเพราะทุกคนต่างก็มีความต้องการเยี่ยงมนุษย์เหมือนกันหาไม่แล้วก็คงไม่สามารถมองเขาเหล่านั้นว่าเป็นดั่งมนุษย์ได้

John Rawls.^{๒๙} อธิบายว่า สิทธิมนุษยชน คือ การมีสิทธิที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการในผลประโยชน์ของมนุษย์ต่างๆ ของมนุษย์ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มชนจักต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและรับรองตามหลักความยุติธรรมทางสังคม

“สิทธิมนุษยชน” หรือ Human Rights หมายถึง^{๓๐} สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลซึ่งปกป้อง “ปัจเจกบุคคล” (Individual) หรือ “กลุ่มบุคคล” (Group) จากการกระทำที่ต้องห้ามของสมาชิกอื่นหรือรัฐ โดยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

^{๒๖} เฟ็งอ๋าง, น. ๔๓.

^{๒๗} จรัญ โฆษณานันท์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๗๐.

^{๒๘} เฟ็งอ๋าง, น. ๕๘.

^{๒๙} เฟ็งอ๋าง, น. ๑๓๘.

^{๓๐} อุดม รัฐอมฤตและคณะ, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, น. ๔๐.

สิทธิมนุษยชน คือ ^{๓๑} สิทธิที่ครอบคลุมการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพื่อชีวิตที่ดีในสังคมที่ดี โดยมีหลักการที่สำคัญสามเรื่องคือ สิทธิในชีวิต สิทธิในการยอมรับนับถือ และสิทธิในการดำเนินชีวิตและพัฒนาตนเองตามแนวทางที่ชอบธรรม

สิทธิมนุษยชน คือ ^{๓๒} สิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อให้มนุษย์ได้มีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี การที่มนุษย์จะมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีได้ หากได้มีความหมายเพียงการมีชีวิต การดำรงชีวิตเท่านั้น แต่มนุษย์ต้องมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองเพื่อให้บรรลุถึงการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

จากความหมายคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ดังกล่าว จะเห็นว่าสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ หรือในยุคปัจจุบันมิได้หมายความว่าเฉพาะสิทธิธรรมชาติที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วย ได้แก่ สิทธิในความเป็นอยู่ที่ดี สิทธิในการยอมรับนับถือ สิทธิในการกำหนดตนเอง สิทธิในการพัฒนาตนเอง หรือสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของรัฐ นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ยังมิได้หมายถึงเฉพาะสิทธิของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลด้วย โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและเสียเปรียบในสังคมที่ต้องได้รับการดูแลปกป้องจากสังคมหรือรัฐ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่หรือในยุคปัจจุบันมีสองระดับคือ ^{๓๓} สิทธิของปัจเจกชนกับสิทธิของกลุ่มบุคคล (Collective Rights)

(๑.๑.๒) ความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

จากความหมายและการพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากความต้องการสองประการของมนุษย์ คือ ความต้องการเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันระหว่างระหว่างมนุษย์ด้วยกันและความต้องการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองที่ใช้อำนาจกดขี่ประชาชน และจากความต้องการดังกล่าวทำให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญ ๒ ประการคือ

๑) สิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นหลักในการเรียกร้องอิสรภาพและความเท่าเทียมกันของมนุษย์

สืบเนื่องจากสังคมมนุษย์ในสมัยบุพกาลที่เต็มไปด้วยความทุกข์ยากและความไม่เสมอภาคเท่าเทียมของมนุษย์ โดยมนุษย์ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นสูงกับชนชั้นล่าง โดยชนชั้นล่างจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกปฏิบัติเหมือนกับเป็นวัตถุสิ่งของหรือสัตว์เลี้ยงของชนชั้นสูงสิทธิต่างๆ ในสังคมถูกสงวนไว้สำหรับชนชั้นสูงเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากชนชั้นล่างในขณะนั้นไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง

^{๓๑} เพิ่งอ้าง.

^{๓๒} วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗, น. ๔๗.

^{๓๓} เพิ่งอ้าง. น. ๔๘.

ตัวเองและยังต้องพึ่งพาอาศัยกันสูงอยู่ทั้งในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและปัจจัยสี่ และสภาพการณ์เช่นนี้ปรากฏทั้งในสังคมตะวันตกและตะวันออก คือ^{๓๔}

ในสังคมตะวันตกเริ่มตั้งแต่สมัยเมโสโปเตเมีย ที่แฝงไว้ด้วยความทารุณกรรมของระบบทาส การประหารหมู่ทาสฝังตามลงไปประเพณีฝังศพพระราช การลงโทษที่รุนแรงในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน เช่น ถ้าคนไข้ตายในระหว่างการผ่าตัดแพทย์ผู้ผ่าตัดต้องถูกประหารตายตามไปด้วย สมัยอียิปต์ ภาพของแรงงานทาสในการทำกรรณกรรมทาสและการสูญเสียแรงงานทาสจำนวนมากสาจากการสร้างปิรามิด สมัยฮิบรู ที่ชาวยิวตกเป็นทาสของอียิปต์และต้องทำงานหนักได้รับทุกขเวทนาแสนสาหัส สมัยกรีก แม้กรีกจะมีความรุ่งโรจน์ในทางปรัชญา โดยเฉพาะปรัชญากฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติที่เชื่อในความเสมอภาคทัดเทียมแห่งคุณค่าของมนุษย์ที่มีเหตุผลโดยธรรมชาติเสมอกัน แต่จากชะตาชีวิตของ ๓ นักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของกรีกโบราณ ได้แก่ โสกราตีสเพลโต และอริสโตเติล อาจสะท้อนให้เห็นการเบียดเบียน การข่มเหงกันภายในสังคมกรีกได้ในระดับหนึ่ง ที่วาระสุดท้ายแห่งชีวิตโสกราตีสต้องสิ้นสุดลงด้วยการดื่มยาพิษฆ่าตัวตายตามคำพิพากษาของศาลประชาชน การเนรเทศตัวเองออกจากเอเธนส์ของเพลโตและถูกจับเป็นทาสไปขายในตลาด และอริสโตเติล ที่ต้องหลบหนีแทนการเผชิญหน้ากับโทษประหารชีวิตแบบโสกราตีส และในสมัยโรมัน แม้โรมันจะมีความเรืองรองแห่งเหตุผลหรือคุณค่าของความยุติธรรมรองรับกฎหมายโรมัน แต่ก็ไม่อาจบดบังหรือ ปิดกั้นความป่าเถื่อนหรือการข่มเหงมนุษย์ด้วยกันในสังคม โรมันถือว่าทาสมิใช่เพียงแค่แรงงานในการผลิตของนายทาสเท่านั้น หากยังเป็นเสมือนวัตถุไร้ชีวิตที่ตอบสนองความต้องการทุกอย่างของนายและอาจถูกซื้อขายกันได้ดังเช่นสัตว์เลี้ยง และปรากฏการณ์เช่นนี้ก็ยังดำรงเรื่อยมาในสังคมตะวันตกตลอดจนสมัยใหม่ ในขณะที่ในสังคมตะวันออกก็มีสภาพการณ์ไม่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากในสังคมอินเดียที่มีความเชื่อในระบบวรรณะหรือการแบ่งชั้นวรรณะของมนุษย์ออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ พราหมณ์ กษัตริย์ ไวศยะ และศูทรหรือทาส หรือแม้กระทั่งสังคมไทยในอดีตที่มีระบบทาสกับนายทาส เป็นต้น

ต่อมา เมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น มนุษย์มีความเป็นตัวของตัวเองและมีเหตุผลกว่าแต่ก่อน มนุษย์จึงสามารถช่วยเหลือและดำเนินชีวิตได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นเหมือนแต่ก่อนหรือพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่น้อยเท่าที่จำเป็น มนุษย์โดยเฉพาะชนชั้นล่างจึงมีความพยายามแสวงหาแนวทางเพื่อปลดปล่อยอิสรภาพตนเองจากอำนาจกดขี่ครอบงำของชนชั้นสูงที่เหนือกว่าหรือเพื่อให้ชนชั้นล่างซึ่งเป็นผู้ด้อยกว่ามีอิสรเสรีภาพมากขึ้นกว่าเดิมหรือมีโอกาสพัฒนาตนเองให้ทัดเทียมกับชนชั้นสูงที่เหนือกว่า สิทธิมนุษยชนจึงถูกกล่าวถึงในฐานะเป็นอุดมคติที่มนุษย์กล่าวอ้างขึ้นเพื่อเรียกร้องอิสรภาพและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ โดยอ้างว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและมีสิทธิบางอย่างเหมือนกัน คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและ

^{๓๔} รายละเอียดโปรดดู จริญญา โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๓ - ๓๔.

ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และไม่มีมนุษย์คนใดที่จะพรากหรือโอนสิทธิดังกล่าวไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ ดังนั้น จึงเป็นการไม่สมควรที่จะให้มนุษย์สามารถถือสิทธิครอบครอง ชื้อขาย กดขี่ข่มเหง และกระทำทารุณกรรมมนุษย์ด้วยกันได้

๒) สิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นหลักการในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

จากพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของมนุษยชาติ จะพบว่าการต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพของมนุษย์เป็นผลมาจากความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของกลุ่มบุคคลสองกลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการกำหนดความเป็นไปภายในสังคม เช่น กลุ่มชนชั้นปกครอง กลุ่มนักการเมือง กลุ่มพ่อค้าและนักธุรกิจ และกลุ่มอิทธิพล ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองในทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มแรกและต้องปฏิบัติตามการชี้นำของกลุ่มแรก เช่น กลุ่มชาวนาและเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และชนชั้นที่มีฐานะยากจน^{๓๕} และคนกลุ่มแรกมักใช้กำลังและอำนาจที่ตนมีกดขี่ข่มเหงเอาเปรียบคนกลุ่มหลังอย่างไร้มนุษยธรรม โดยเฉพาะชนชั้นผู้ปกครอง ทำให้คนกลุ่มหลังซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองพยายามหาทุกหนทุกแห่งเพื่อมาจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ได้แก่ แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ กล่าวโดยเฉพาะแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติในฐานะแนวคิดเริ่มต้นของสิทธิมนุษยชน ได้เสนอผ่านทฤษฎีสัญญาประชาคมตามแนวความคิดของ John Locke ทั้งนี้ เพื่ออธิบายถึงที่มาและข้อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครอง โดยอ้างว่าในสภาวะธรรมชาติมนุษย์ทุกคนเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการกำหนดตนเองและเมื่อมีการล่วงละเมิดกันเกิดขึ้น มนุษย์ทุกคนก็มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ได้ด้วยตนเอง ทำให้เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อไปในสภาวะธรรมชาติ และเพื่อความมั่นคงปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยประชาชนแต่ละคนยอมสละสิทธิบางส่วนของตน คือ สิทธิที่จะบังคับกันเองให้รัฐหรือรัฐบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญา แต่ทุกคนยังสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ซึ่งรัฐหรือบุคคลใดจะทำลายล่วงละเมิดหรือขัดขวางสิทธิดังกล่าวไม่ได้ และเมื่อใดที่รัฐหรือรัฐบาลทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาโดยการละเมิดสิทธิธรรมชาติของประชาชน ถือว่ารัฐได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนผู้ถูกปกครองย่อมมีอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างรัฐหรือผู้ปกครองที่ทำผิดสัญญาได้ และอิสระในการถอดถอนหรือล้มล้างผู้ปกครองดังกล่าว คือ สิทธิธรรมชาติในการลงโทษผู้ปกครองของผู้ถูกปกครอง^{๓๖} ซึ่งต่อมาเรียกว่าสิทธิมนุษยชน

^{๓๕} อุดม รัฐอมฤตและคณะ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๕*, น. ๒.

^{๓๖} จริณ โฆษณานันท์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๗*, น. ๑๑๓.

๑.๑.๒ รากฐานความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(๑.๑.๒.๑) แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติเริ่มต้นตั้งแต่สมัยกรีกโรมันและมีอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับกฎหมายเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากมนุษย์ต้องการแสวงหาความยุติธรรมของมนุษยชาติในฐานะที่เป็นอุดมคติของกฎหมายเมื่อสังคมและกฎหมายอยู่ในสภาพที่ไม่พึงปรารถนา^{๓๓๗} กล่าวคือ เมื่อมีวิกฤติการณ์ทางสังคมหรือการเมืองเกิดขึ้นจากความขัดแย้งกันระหว่างคนในสังคมด้วยกัน หรือระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจที่ปราศจากความชอบธรรมของผู้ปกครอง และกฎหมายบ้านเมืองไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้ กฎหมายธรรมชาติจึงถูกกล่าวอ้างขึ้นในฐานะเป็นหลักประสานความขัดแย้งระหว่างคนในสังคม และเป็นเหตุผลในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและต่อสู้กับการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว โดยอ้างว่าในสภาวะธรรมชาติมีกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นเองโดยไม่มีผู้ใดบังคับการเรียกว่า “เหตุผลของเรื่อง” ควบคุมปกครองและผูกมัดมนุษย์ทุกคน และเหตุผลอันเดียวกันนี้ก็มิอยู่ในตัวมนุษย์ด้วยเช่นกัน มนุษย์จึงสามารถใช้เหตุผลที่ว่านี้ทำความเข้าใจและเข้าถึงกฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้นได้ และเหตุผลอันเป็นกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมายธรรมชาติดังกล่าว ได้สอนมนุษย์ทั้งมวลผู้พิจารณาเห็นกฎธรรมชาตินี้ว่า^{๓๓๘}

“โดยที่ชีวิตทั้งหมดล้วนเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นอิสระทั่วกัน จึงไม่มีใครใดอาจทำอันตรายผู้อื่นในด้านชีวิต สุขภาพ อิศราภาพ และทรัพย์สินสมบัติ...

และโดยที่มนุษย์ทุกคนต่างล้วนได้มาซึ่งคุณสมบัติเดียวกันที่ต่างร่วมเป็นเจ้าของในสภาวะร่วมแห่งธรรมชาติ จึงไม่อาจยินยอมให้มีการกดบังคับใดๆ ระหว่างมนุษย์ด้วยกันซึ่งมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการทำลายมนุษย์ด้วยกันเองราวกับว่าเราถูกสร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ใช้สอยของผู้อื่นหรือราวกับ (ผู้อื่น) เป็นสัตว์โลกที่ด้อยค่าต่ำกว่าที่ดำรงอยู่เพื่อรับใช้เรา...

ตามที่พิสูจน์มาแล้ว มนุษย์ซึ่งกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับสิทธิเด็ดขาดในเสรีภาพอันสมบูรณ์ และการไม่ถูกควบคุมซึ่งการใช้สิทธิทั้งมวลและอภิสิทธิ์ตามกฎหมายแห่งธรรมชาติในสภาพที่เท่าเทียมกับมนุษย์อื่นๆ ในโลก ย่อมมีอำนาจโดยธรรมชาติไม่เพียงการปกป้องทรัพย์สินของเขา กล่าวคือ ชีวิต อิศราภาพ และทรัพย์สินสมบัติ ต่อการถูกทำให้เสียหายหรือความพยายาม (ดังกล่าว) จากผู้อื่น แต่ยังมีอำนาจในการตัดสินและลงโทษการละเมิดกฎหมายแห่งธรรมชาตินั้นต่อบุคคลอื่น...”

^{๓๓๗} สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙), น. ๗๓.

^{๓๓๘} ในงานเขียนของ John Locke เรื่อง “หนังสือเล่มที่ ๒ ว่าด้วยรัฐบาลพลเรือน” (Second Treatise of Civil Government) ใน จรัญ โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๑๑๐ – ๑๑๒.

จากคำกล่าวอ้างดังกล่าว กฎหมายธรรมชาติด้านหนึ่งจึงเป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อความเสมอภาคและความเป็นไทยอย่างสมบูรณ์ของมนุษยชาติ อีกด้านหนึ่งก็เป็นอาวุธทางทฤษฎีของผู้ถูกปกครองสำหรับการต่อสู้กับการใช้อำนาจของฝ่ายเผด็จการหรือผู้ปกครองที่ไม่เป็นธรรมทั้งหลาย^{๓๙} โดยเฉพาะอำนาจในการออกกฎหมายบ้านเมืองของผู้ปกครอง ที่ผู้ปกครองต้องออกกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะกฎเกณฑ์ในเรื่องความมีอิสรภาพ ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันระหว่างมนุษย์ อันถือเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน และจากการพิจารณาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะพบว่าการกล่าวอ้างแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติในยุคแรกๆ มีแนวโน้มไปในทางวางรากฐานให้แก่อำนาจชอบธรรมในการปกครองและความมั่นคงของรัฐสมัยใหม่ยิ่งกว่าการเน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของเอกชน ในขณะที่การกล่าวอ้างแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติสมัยใหม่จะแสดงออกในรูปของการยกขึ้นอ้างเป็นหลักในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิที่ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพ ความเสมอภาค หรือความมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันของมนุษย์^{๔๐} หรือเน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง และจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติจะเห็นว่าแต่ละยุคสมัยต่างให้ความหมายของคำว่ากฎหมายธรรมชาติว่า หมายถึง เหตุผล แต่เป็นเหตุผลในความหมายที่แตกต่างกัน คือ

สมัยกรีกและโรมัน กฎหมายธรรมชาติ เป็นเหตุผลที่มีอยู่แล้วในสภาพธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงหรือขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ใดและมนุษย์เพียงแต่ใช้เหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ไปค้นพบกฎหมายเหล่านั้นได้เท่านั้น^{๔๑} กฎหมายดังกล่าวจึงอยู่เหนือกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นและมนุษย์จะต้องไม่บัญญัติกฎหมายต่างๆ ขึ้นใช้ในบ้านเมืองให้ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ หากขัดกฎหมายนั้นก็สมควรค่าแก่การได้ชื่อว่าเป็นกฎหมาย^{๔๒} คำว่า “เหตุผล” (Ratio, Reason) นี้ตามความหมายทางปรัชญาสำนัก Stoicism ของกรีก หมายถึง ระบบที่เป็นระเบียบที่มีอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบของจักรวาลที่เรียกว่า “เหตุผลสากล” (Universal Reason) กล่าวคือ โลกและเอกภพล้วนแต่ดำรงอยู่อย่างมีระเบียบมีกฎเกณฑ์มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผลเพราะโลกและเอกภพดำเนินไปโดยถูกจัดระเบียบจากสิ่งที่มีคุณภาพทางสติปัญญาที่เรียกว่าเหตุผลสากล และโดยที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของจักรวาลและถูกกำกับอยู่ด้วยเหตุผลสากลมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่มีความ

^{๓๙} จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗), น. ๑๕๖.

^{๔๐} ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐), น. ๒๐๖ – ๒๐๗.

^{๔๑} สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๗, น. ๗๔.

^{๔๒} ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๐, น. ๑๒๖.

เช่นเดียวกับสิ่งอื่นๆ และด้วยเหตุผลที่มีอยู่ในจิตใจนี้ มนุษย์จึงสามารถเข้าถึงเหตุผลสากลที่มีอยู่ในจักรวาลนี้ได้^{๔๓} และรู้กฎหมายได้โดยใช้เหตุผลหรือสติปัญญาที่มีในตัวมนุษย์ค้นหากฎหมายธรรมชาติในสมัยกรีกและโรมันจึงเป็นกฎหมายอุดมคติ (Ideal Law) ที่กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่แท้จริง (Reality) ต้องสอดคล้องหรือใกล้เคียงกับกฎหมายอุดมคติมากที่สุด

สมัยกลาง กฎหมายธรรมชาติ คือ เหตุผลและปัญญาค้นคว้าดีลัทธิของพระเจ้าเป็นเจ้าในส่วนที่มนุษย์สามารถเข้าถึงหรือหยั่งรู้ได้ด้วยเหตุผลและสติปัญญาของมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน^{๔๔} อันเป็นคุณลักษณะธรรมชาติที่พระเจ้าประทานให้แก่มนุษย์^{๔๕} และกฎหมายนี้มีหลักเกณฑ์สำคัญที่สุดที่เป็นหลักชี้้นำการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ให้เป็นไปตามหลักของเหตุผล คือ หลักเกณฑ์ที่ว่า “จงทำดี และละเว้นความชั่ว” และอะไรดีอะไรชั่วนั้นเป็นเรื่องที่มนุษย์สามารถวินิจฉัยได้ด้วยเหตุผลที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคนและสิ่งใดที่เป็นไปตามความโน้มเอียงตามธรรมชาติของมนุษย์สิ่งนั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติด้วย^{๔๖} เช่น ความต้องการมีชีวิตรอด ความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันฉันสามีภริยาระหว่างหญิงกับชาย และความต้องการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมด้วยความสงบสุข และกฎหมายมนุษย์จะต้องสอดคล้องและไม่ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ ถ้ากฎหมายมนุษย์ขัดกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีค่าเป็นกฎหมาย^{๔๗} กฎหมายธรรมชาติในสมัยกลางจึงเป็นกฎหมายที่สูงกว่า (Higher Law) กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองของมนุษย์ ถ้ากฎหมายบ้านเมืองขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมไร้ผลและราษฎรย่อมมีสิทธิไม่เชื่อฟังผู้ปกครองได้เพราะราษฎรมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติเหนือสิ่งอื่นใด^{๔๘} กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นจึงต้องอยู่ใต้บังคับกฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่สูงกว่า

สมัยใหม่ กฎหมายธรรมชาติ คือ เหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ที่บ่งบอกว่าการกระทำใดถูกหรือผิด ดีหรือชั่ว และกฎหมายดังกล่าวย่อมมีอยู่ด้วยตนเองไม่ขึ้นกับใคร และในการพิจารณาว่ากฎเกณฑ์ใดเป็นกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ พิจารณาได้จากกฎเกณฑ์นั้นเองว่าสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติของมนุษย์ในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมหรือไม่ หากสอดคล้องกฎเกณฑ์นั้นก็เป็นกฎหมายธรรมชาติ หากไม่สอดคล้องกฎเกณฑ์นั้นก็ไม่ใช่มกฎหมายธรรมชาติ เช่น^{๔๙} หลักการงดเว้นไม่เอาของผู้อื่นมาเป็นของตน การรักษาความสัตย์สุจริตที่ให้ไว้แก่ผู้อื่น การชดเชยค่าเสียหายแก่การที่ได้กระทำต่อผู้อื่นโดยมิชอบ เป็นต้น และมนุษย์ไม่เพียงแต่ใช้เหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในธรรมชาติ

^{๔๓} เฟิ่งอว้าง, น. ๑๒๒, ๓๓๐.

^{๔๔} เฟิ่งอว้าง, น. ๑๕๕.

^{๔๕} จรัญ โฆษณานันท์, อว้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๙, น. ๑๓๗.

^{๔๖} ปรีดี เกษมทรัพย์, อว้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๐, น. ๑๕๖ – ๑๕๗.

^{๔๗} สมยศ เชื้อไทย, อว้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๗, น. ๙๓.

^{๔๘} ปรีดี เกษมทรัพย์, อว้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๐, น. ๑๖๑.

^{๔๙} เฟิ่งอว้าง, น. ๑๘๗.

ของมนุษย์ทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวได้เท่านั้น แต่ยังสามารถใช้เหตุผลและสติปัญญาที่มีบัญญัติกฎหมายตามหลักกฎหมายธรรมชาติได้อย่างไม่จำกัด จากความเชื่อในเหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าว ทำให้ยุคนี้เป็นยุคแห่งการใช้เหตุผลตามธรรมชาติในการอธิบายเรื่องราวต่างๆ เช่น การใช้เหตุผลตามธรรมชาติวิจารณ์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลของผู้ปกครอง กฎหมายธรรมชาติในสมัยนี้จึงมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกปกครองและจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในขณะเดียวกัน และได้มีการนำความคิดกฎหมายธรรมชาติมาบัญญัติเป็นกฎหมายบ้านเมืองในลักษณะของกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยอาศัยอำนาจของรัฐสมัยใหม่ กฎหมายบ้านเมืองในสมัยนี้จึงอยู่บนหลักการของเหตุผล หลักแห่งสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคและปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ มาจนกระทั่งปัจจุบัน^{๕๐}

จากความหมายของกฎหมายธรรมชาติในยุคสมัยต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนการปฏิบัติของมนุษย์ที่มีอยู่เป็นการทั่วไปในสภาพธรรมชาติทุกหนทุกแห่งไม่เปลี่ยนแปลงที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม และการเกิดขึ้นหรือการมีอยู่ของกฎหมายดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการจำนงใจหรือการยอมรับหรือไม่ยอมรับของผู้ใด มนุษย์จึงเป็นเพียงผู้ค้นพบกฎเกณฑ์เหล่านั้นเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวจึงอยู่เหนือกฎหมายของบ้านเมืองที่ผู้มีอำนาจในบ้านเมืองตราขึ้นและเป็นหน้าที่ของฝ่ายบ้านเมืองในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว หากกฎหมายบ้านเมืองไม่สอดคล้องหรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว กฎหมายบ้านเมืองย่อมไม่ควรค่าแก่การเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์และมนุษย์สามารถเข้าถึงและหยั่งรู้กฎหมายดังกล่าวได้ด้วยการใช้เหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์เอง จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติมีลักษณะที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดสถานที่ คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายในทุกๆ ที่ ที่ทุกๆ คนและทุกๆ สังคมจะต้องยอมรับและปฏิบัติตาม บุคคลทุกคนจึงสามารถกล่าวอ้างกฎหมายดังกล่าวได้โดยไม่จำกัดสถานที่ แม้สถานที่ดังกล่าวจะไม่ใช่อำนาจที่ตนสังกัดหรืออยู่ในบังคับก็ตาม

๒. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายในทุกๆ เวลาไม่เปลี่ยนแปลงเป็นอนันตกาลในทุกยุคทุกสมัย บุคคลทุกคนจึงสามารถกล่าวอ้างกฎหมายดังกล่าวได้ตลอดเวลาไม่ว่าจะล่วงพ้นไปนานเท่าใดก็ตาม

๓. กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายของรัฐ คือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎเกณฑ์ที่มีคุณค่าในตัวเองเหนือกฎหมายบ้านเมืองที่กฎหมายบ้านเมืองซึ่งมีที่มาจากเหตุผลของมนุษย์และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายธรรมชาติจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับ

^{๕๐} สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๗, น. ๙๕ - ๙๖.

กฎหมายธรรมชาติ^{๕๑} และเป็นหน้าที่ของฝ่ายบ้านเมืองในการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติ

๔. มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงและหยั่งรู้กฎหมายธรรมชาติได้ด้วยเหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์และทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว คือ เนื่องจากกฎหมายธรรมชาติเป็นสิ่งที่มิอยู่ในใจของมนุษย์ทุกคน มนุษย์จึงสามารถหยั่งรู้และค้นพบได้ว่าอะไรคือกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายธรรมชาติ โดยที่ไม่ต้องไปศึกษาค้นคว้าหรือสอบถามใคร โดยอาศัยเหตุผลและสติปัญญาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ในการหยั่งรู้และค้นหากฎหมายดังกล่าว

(๑.๑.๒.๒) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติ

แนวคิดเรื่อง “สิทธิธรรมชาติ” (Natural Rights) เป็นแนวคิดระยะเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนในสมัยปัจจุบันและเป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อในความมีเหตุผลในธรรมชาติ ความมีเหตุผลของมนุษย์และเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของเหตุผลในธรรมชาติ และนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติให้ความสำคัญกับสิทธิธรรมชาติเป็นอย่างมาก ในฐานะเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติอย่างยิ่ง

เริ่มต้นที่นักคิดกลุ่ม Stoics นักคิดในสมัยกรีก อธิบายว่า^{๕๒} เมื่อจักรวาลถูกกำกับอยู่ด้วยเหตุผลและโดยที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของจักรวาล มนุษย์ทุกคนในทุกหนทุกแห่งจึงย่อมอยู่ภายใต้บังคับหรือในกำกับแห่งกฎแห่งเหตุผลหรือกฎหมายธรรมชาติอย่างเดียวกัน และมนุษย์ในฐานะที่ต่างมีเหตุผลและรู้ผิดชอบชั่วดีเหมือนกัน มนุษย์ทุกคนจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสภาวะธรรมชาติ การแบ่งแยกคนออกเป็นเชื้อชาติว่าเป็นกรีกส่วนหนึ่ง ส่วนชาติอื่นเป็นคนป่า ส่วนหนึ่งเป็นนายอีกส่วนหนึ่งเป็นทาส จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายธรรมชาติ และในความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนาดังกล่าว นักคิดกลุ่ม Stoics อธิบายว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิอย่างหนึ่งเหมือนกันที่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ” อันเป็นสิทธิที่ตกอยู่กับบุคคลทุกคนและตลอดไป ไม่ใช่สิทธิสำหรับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนทุกสถานที่ต่างได้รับ ทั้งนี้ โดยเหตุที่ว่าเขาเหล่านั้นเป็นมนุษย์^{๕๓}

ต่อมา แนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติได้ปรากฏชัดในแนวคิดของ John Locke นักคิดในสมัยใหม่ ในรูปของทฤษฎีสิทธิธรรมชาติ โดย Locke ได้พัฒนาทฤษฎีนี้ขึ้นมาเพื่อเป็นอาวุธทางความคิดในการต่อสู้ทางการเมืองและล้มล้างอำนาจกษัตริย์อังกฤษ^{๕๔} โดย Locke ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ในสภาวะธรรมชาติไว้ว่า^{๕๕} มนุษย์ในสภาวะธรรมชาตินี้มีเสรีภาพ

^{๕๑} เฟิงอ้าว, น. ๑๐๘

^{๕๒} ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๐, น. ๑๒๓.

^{๕๓} กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗), น. ๘.

^{๕๔} จรัญ โฆษณานันท์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๑๑๐.

^{๕๕} ปรีดี เกษมทรัพย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๐, น. ๒๐๘ – ๒๐๙.

โดยสมบูรณ์ไม่มีข้อจำกัด มนุษย์ทุกคนจึงมีความเท่าเทียมกัน และด้วยความที่มนุษย์มีธรรมชาติที่ดี คือ เป็นคนดีมีเหตุผล มนุษย์จึงใช้เหตุผลที่มีท่าความเข้าใจกฎหมายธรรมชาติได้และทำให้มนุษย์รู้จักเคารพความเสมอภาคและเสรีภาพซึ่งกันและกัน คือ รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของกันและกัน แต่เนื่องจากความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนโดยไม่จำกัดดังกล่าว ทำให้มีการล่วงละเมิดหรือกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นอยู่เสมอๆ และมนุษย์แต่ละคนก็มีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิที่ตนมีตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยกำลังของตนเอง ทำให้การมีชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติเช่นนี้ขาดความแน่นอนชัดเจน ไม่มีหลักประกันและไม่มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ยุติปัญหาความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยต่างๆ ที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์จึงตกลงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครอง รักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคมที่เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contract)

สัญญาประชาคม (Social Contract) ของ John Locke^{๕๖} เป็นสัญญาประชาคมแบบสัญญาสหภาพ กล่าวคือ เป็นสัญญาที่ประชาชนแต่ละคนตกลงโอนอำนาจบางส่วนของตนซึ่งได้แก่อำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐบาลหรือรัฐซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามสัญญาแต่ทุกคนยังคงสงวนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ไว้ ดังนั้น รัฐที่จัดตั้งขึ้นตามสัญญาประชาคมตามแนวคิดของ John Locke จึงมีอำนาจจำกัดเฉพาะรักษาความสงบเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกให้เกิดขึ้นในสังคมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่ออารังรักษาไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน และรัฐก็ไม่สามารถใช้อำนาจไปทำลายหรือล่วงละเมิดสิทธิเหล่านี้ได้ เพราะสิทธิเหล่านี้เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ จึงไม่อาจถูกพรากและจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่กันได้ และเมื่อใดที่รัฐใช้อำนาจไปทำลายหรือล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าว ถือว่ารัฐได้ทำผิดเงื่อนไขที่ตกลงไว้ในสัญญาประชาคมหรือเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของประชาชนตามสัญญาซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการมีอำนาจของรัฐ ประชาชนย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะปฏิวัติล้มล้างผู้ปกครองที่ผิดสัญญานั้นได้

จากแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมของ John Locke ดังกล่าว จะเห็นว่า Locke ได้ยอมรับว่าในสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์มีสิทธิบางอย่างที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดที่เรียกว่า “สิทธิธรรมชาติ” คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน ที่ไม่มีผู้ใดจะพรากหรือจำหน่ายจ่ายโอนสิทธิดังกล่าวไปจากมนุษย์หรือโอนให้แก่กันได้ แม้กระทั่งรัฐหรือผู้ปกครองเองก็ไม่อาจใช้อำนาจล่วงล้ำหรือทำลายสิทธิดังกล่าวของประชาชนได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองที่จะต้องอารังรักษาไว้ซึ่งสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ไม่ให้มีการล่วงล้ำสิทธิดังกล่าว

^{๕๖} สมยศ เชื้อไทย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๗, น. ๑๐๑ - ๑๐๒.

ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน และจากแนวคิดดังกล่าวของ Locke นับเป็นการปรากฏตัวอย่างชัดเจนของแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติและได้พัฒนาเรื่อยมาเป็นแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความหมายปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า สิทธิธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติ^{๕๗} หมายถึง สิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐนั่นเอง

๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑.๒.๑ รากฐานความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นแนวคิดที่มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน โดยอยู่ในรูปแบบของสิทธิธรรมชาติและพัฒนามาเป็นสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน และมนุษย์ได้กล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนเพื่อการปลดปล่อยความเป็นอิสรภาพและเรียกร้องความเท่าเทียมกันของมนุษย์จากการถูกกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบ และทารุณกรรมต่างๆ ของฝ่ายที่สูงและเหนือกว่า โดยเฉพาะในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ จนเริ่มสงครามโลกครั้งที่ ๒ ถือได้ว่าเป็นยุคหฤโหดสำหรับมนุษยชาติ ประชาชนพลเมืองนับล้านๆ คนถูกกดขี่และเช่นฆ่าโดยรัฐบาลของตนเองอย่างทารุณ ทั้งนี้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของลัทธิชาตินิยมและลัทธิเหยียดเผ่าพันธุ์อื่นๆ (Xenophobia) จึงนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทหารแบบเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลฟาสซิสต์ในอิตาลี นาซีในเยอรมันและอีกหลายๆ ประเทศ^{๕๘} และที่สะท้อนใจมนุษยชาติมากที่สุดคือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวโดยฮิตเลอร์ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากความโหดร้ายระหว่างมนุษย์ด้วยกันดังกล่าวจึงได้มีการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศโดยมีรากฐานความคิดในการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาจากหลักนิติรัฐและหลักสังคม กล่าวคือ

^{๕๗} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” <http://www.pub-law.net>.

^{๕๘} วิชัย ศรีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗*, น. ๒๗.

(๑.๒.๑.๑) หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถึงขนาดกล่าวกันว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้นและดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐและเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่า “นิติรัฐ”^{๕๙} (Rechtsstaat หรือ L' Etat de Droit หรือ The Rule of Law) เป็นคำที่นักประวัติศาสตร์และนักปรัชญาการเมืองทางตะวันตกใช้เรียกรัฐประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ราษฎรแต่ละคนจะเห็นสมควร^{๖๐} ตามแนวความคิดของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Individualism) ที่เชื่อมั่นในความสามารถและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันของปัจเจกชนแต่ละคนและลัทธิเสรีนิยมที่เชื่อและเชื่อมั่นในความมีคุณค่าและความสามารถที่จะพัฒนาไปสู่คุณค่านั้นได้ด้วยตัวเองของมนุษย์แต่ละคนถ้าได้รับโอกาสที่จะเลือกวิถีทางในการดำเนินชีวิตของตนไปได้โดยเสรี^{๖๑} ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองเพื่อป้องกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รัฐมีอำนาจจำกัดโดยต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด^{๖๒} กล่าวคือ กรณีที่รัฐจะล่วงล้ำสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะกระทำได้^{๖๓} และกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

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

^{๕๙} Michel FROMONT, Alfred RIEG, (SOUS la direction de), Introduction au droit allemande, Tome II, Droit public – Droit privé, op.Cit.,p.๑๓. อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น. ๖๕ – ๖๖.

^{๖๐} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐), น. ๑.

^{๖๑} กนิษฐา เขียววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๓), น. ๗๖ – ๗๗.

^{๖๒} สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ ๓, ปีที่ ๑๔, น. ๔๔ (กันยายน ๒๕๓๗).

^{๖๓} สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญาโท วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗), น. ๘๗.

เป็นการทั่วไป^{๖๔} โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐจะมีขอบเขตจำกัดลงเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กรที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย^{๖๕} ต่อมาความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ถูกลดขอบเขตความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหากลายเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดย Friedrich Julius Stahl ได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐและเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ ดังนั้น รัฐจะต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้รัฐไม่ควรจะใช้อำนาจเหนือของรัฐบังคับบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตส่วนบุคคล และนี่คือความหมายของ “นิติรัฐ”^{๖๖} Gerhard Anschütz อธิบายว่า หลักนิติรัฐ คือ การที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนจะกระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายไม่ได้หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีฐานทางกฎหมายให้อำนาจที่จะกระทำเช่นนั้นได้^{๖๗}

จากความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐหมายถึง หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐโดยกฎหมาย กล่าวคือ การที่รัฐยอมรับและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐๆ รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะต้องธำรงรักษาไว้ และเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำเป็นต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างและการล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำได้อย่างชัดแจ้งและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และเพื่อให้การปกครองโดยหลักนิติรัฐหรือโดยกฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีที่ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนถูกองค์กรของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรตุลาการได้ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

^{๖๔} Albert Bleckmann Staatsrech I – Staatsorganisationsrecht, ๔. Aufl., Carl Heymanns Verlag ๑๙๙๗, S.๑๘๘. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๗), น. ๒๓ – ๒๔.

^{๖๕} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule Of Law),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปีธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑ : น. ๒๖.

^{๖๖} บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๔, น. ๒๔.

^{๖๗} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๕, น. ๒๗.

ของการกระทำขององค์กรของรัฐและขอให้เพิกถอนการกระทำนั้นเสียหรือขอให้ไม่ใช้การกระทำนั้น บังคับแก่กรณีของตนหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ศาลเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในรัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา (source)” และ “ข้อจำกัด (limitation)” อำนาจกระทำต่างๆ ของรัฐและองค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้กล่าวว่า “ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองที่แท้จริงคือกฎหมายไม่ใช่มนุษย์ (Government of laws, not of men)”^{๖๘}

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา กล่าวคือ^{๖๙}

องค์ประกอบในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง และเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล องค์ประกอบในทางเนื้อหาประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

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

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักที่มีความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์สุดท้าย (Ultimate aim) อยู่ที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ (Arbitrarily) ในสภาพการณ์ที่รัฐมีข้อจำกัด ถูกผูกพันต่อกฎหมายรวมทั้งถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการได้ซึ่งมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญดังนี้คือ^{๗๐} บรรดาการกระทำ

^{๖๘} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๐, น. ๗๐.

^{๖๙} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕๗

^{๗๐} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๐, น. ๖ - ๗.

ทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายและการควบคุมไม่ให้เป็นกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(๑.๒.๑.๒) หลักสังคม – นิติรัฐ

หลักสังคม – นิติรัฐ หรือหลักสังคมรัฐ^{๗๑} เสนอโดย Hermann Heller นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวเยอรมันตะวันตกเขาได้เสนอหลักการดังกล่าวในข้อเขียนของเขาชื่อ “นิติรัฐหรือเผด็จการ” โดยเสนอว่า มีแต่ต้องพัฒนานิติรัฐแบบเสรีดั้งเดิมไปสู่สังคม – นิติรัฐ หรือนิติรัฐทางสังคมเท่านั้น จึงจะป้องกันการเผด็จการได้ และตามทฤษฎีของ Heller หลักสังคม – นิติรัฐ หรือนิติรัฐทางสังคม ซึ่งเขาเสนอนั้นมีข้อแตกต่างจากนิติรัฐแบบเสรีนิยมดั้งเดิม โดยเฉพาะความเข้าใจที่แตกต่างกันในเรื่องความเสมอภาคในนิติรัฐว่ามีความเสมอภาคเป็นเพียงรูปแบบเท่านั้นเอง กล่าวคือทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายโดยไม่ได้พิจารณาว่าแต่ละคนอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้หรือไม่ ในนิติรัฐนั้น ฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมจะไม่ได้รับการพิจารณาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้เสรีภาพที่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกันตามรูปแบบดังกล่าวจะนำไปสู่เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตของผู้ที่แข็งแรงกว่า หรือผู้ที่มีฐานะในทางเศรษฐกิจสูงกว่า ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจริงๆ ในสังคม และบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดความเป็นไปในสังคมตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงผู้ที่มีฐานะอ่อนแอกว่าแต่ประการใด

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องการทำสัญญาในนิติรัฐนั้นจะอนุญาตให้คู่สัญญาทำความตกลงกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เพื่อประโยชน์ของตนได้ทุกกรณีในสิ่งที่ตนสามารถจะบรรลุผลได้ กรณีนี้ย่อมเกิดขึ้นได้กับคู่จ้างงานซึ่งอยู่ในช่วงเวลาวิกฤติในการดำรงชีพ แต่เขาจะไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับยกเว้นแต่อย่างใด ทั้งคู่จ้างงานและนายจ้างต่างก็สามารถใช้สิทธิเพื่อประโยชน์ของตนได้เช่นเดียวกันแต่ในกรณีนี้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ คู่จ้างงานอยู่ในฐานะที่อ่อนแอกว่า ไม่มีพลังใดๆ มาต่อรองในการทำสัญญา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจำยอมรับตามเงื่อนไขที่นายจ้างกำหนดให้ทุกกรณี ความไม่ยุติธรรมในกรณีเช่นนี้จะไม่ได้รับการพิจารณาในนิติรัฐเลย ในนิติรัฐฐานะในทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันของนายทุนกับคนว่างงานจะไม่แตกต่างกันในทางกฎหมาย เพราะว่าทุกคนมีสิทธิเสมอภาคเหมือนกันหมด ไม่ว่าเป็นนายทุนหรือคนว่างงาน ความเสมอภาคในนิติรัฐแบบดั้งเดิมจึงเป็นความเสมอภาคตามรูปแบบตรงกันข้าม ความเสมอภาคในความหมายของสังคมนิติรัฐนั้น มิใช่ความเสมอภาคเพียงรูปแบบตามกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องเป็นความเสมอภาคในเสรีภาพตามความเป็นจริงด้วย กล่าวคือ องค์กรผู้ออกกฎหมายของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการให้ผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม มีเสรีภาพในทางความเป็นจริงและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า

^{๗๑} สมยศ เชื้อไทย, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๓, น. ๑๓๒ – ๑๓๔.

ดังนั้น รัฐจะต้องคุ้มครองคนงานโดยกำหนดเงื่อนไขการทำงาน การประกันค่าแรงงานขั้นต่ำ และการคุ้มครองแรงงานโดยมาตรการที่เหมาะสม

นอกจากนั้นกฎหมายคุ้มครองผู้เช่า กฎหมายคุ้มครองเยาวชน ก็เป็นตัวอย่างในกรณีนี้ได้ กฎหมายเหล่านี้จำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างสำคัญ แต่ผลในทางความเป็นจริงกฎหมายเหล่านี้มิได้ทำให้เสรีภาพของบุคคลลดน้อยถอยลง ตรงกันข้ามกลับทำให้มีเสรีภาพมากขึ้น กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้เสรีภาพไปในทางที่ผิดโดยคนส่วนน้อยผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจในขณะเดียวกันก็ช่วยขยายเสรีภาพในความเป็นจริงให้กับผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือผู้ที่มิฐานะที่ด้อยกว่าในทางเศรษฐกิจซึ่งไม่สามารถจะรักษาหรือปกป้องประโยชน์อันพึงมีพึงได้โดยอาศัยกำลังของตนเองได้

หลักการทั่วไปของสังคม – นิติรัฐ แบ่งได้ ๓ ประการ คือ

(๑) รัฐมีหน้าที่ต่อสังคม ในขอบเขตนี้รัฐมีหน้าที่สร้างสถาบันกฎหมายทางสังคมให้สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการของรัฐในการสงเคราะห์ การแบ่งส่วน การชดเชยหรือทดแทนสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ หรือผู้ที่มีฐานะอ่อนแอในสังคม อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวของรัฐมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในขอบเขตปัจจัยทางวัตถุเท่านั้น แต่รวมไปถึงขอบเขตของทางวัฒนธรรมของชาติด้วย เช่น เรื่องการศึกษา เป็นต้น

(๒) สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวเนื่องกับสังคม หลักการนี้ของสังคม – นิติรัฐ เป็นความเกี่ยวพันโดยตรงต่อสถานะของสิทธิขั้นพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้จึงมักจะเรียกหลักการนี้ว่า “ความเกี่ยวเนื่องกับสังคมของสิทธิขั้นพื้นฐาน” กล่าวคือ โดยทั่วไปจะต้องตีความสิทธิขั้นพื้นฐานให้หมายถึงสิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง นั่นคือ มีหลักประกันให้แก่ทุกคนในมาตรฐานที่เท่าเทียมกันที่จะก่อให้เกิดโอกาสใช้สิทธิเสรีภาพที่เป็นจริง

(๓) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างรัฐกับสังคม หลักการนี้พัฒนามาจากหลักการของสังคมนิยมซึ่งเกี่ยวพันอยู่กับหลักประชาธิปไตย ตามหลักการนี้จะเรียกร้องให้รัฐผูกพันกับสังคมแบบพื้นฐานของการจัดองค์กรแบบประชาธิปไตย

๑.๒.๒ หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระยะเริ่มต้นเป็นการคุ้มครองในระดับภายในประเทศ และเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้นๆ ว่าจะให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศไว้มากน้อยเพียงใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรและหากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนก็ถือเป็นเรื่องภายใน (Domestic Jurisdiction) ที่ประเทศอื่นๆ ไม่อาจเข้าไปสอดส่องดูแลหรือให้การช่วยเหลือได้ มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการก้าวล่วงหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่นๆ อันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอาจนำไปสู่การขัดแย้งหรือมีกรณีพิพาทกันระหว่างประเทศ^{๗๒} เริ่มต้น

^{๗๒} กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๒ – ๒๓.

การจัดทำสารรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “มหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา” (Magna Carta) ตามมาด้วยคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) และรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des Droits de l' Homme et du Citoyen) ของฝรั่งเศส แต่เนื่องจากในช่วงระยะเวลาก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองได้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฆ่ากันเพื่อล้างเผ่าพันธุ์ที่เยอรมัน ญี่ปุ่น รัสเซีย ฯลฯ จึงทำให้เกิดความคิดที่จะผลักดันให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศหรือเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่ทุกประเทศต้องเข้าไปดูแลช่วยเหลือเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้นและร่วมมือกันดำเนินการกับประเทศที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนภายในประเทศของตนหรือประชาชนประเทศอื่นๆ โดยถือว่าการเข้าแทรกแซงนั้นชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ^{๗๓} ดังนั้น ปัจจุบันรัฐใดรัฐหนึ่งจึงไม่อาจอ้างได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ “ตกอยู่เขตอำนาจภายในของรัฐ” (Domestic Jurisdiction) ของตนโดยเด็ดขาดได้อีกต่อไป แต่ได้วิวัฒนาการมาเป็น “สิทธิระหว่างประเทศ” (International Rights) ที่รัฐซึ่งเป็นภาคีแห่งข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอาจอ้างข้อตกลงนั้นๆ เข้าตรวจสอบหรือมีมติให้ใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐใดรัฐหนึ่งได้^{๗๔}

(๑.๒.๒.๑) สิทธิมนุษยชนที่ได้รับความคุ้มครอง

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นด้วยความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่างๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงโดยได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการขจัดภัยพิบัติอันเกิดจากสงคราม คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลมนุษยชาติและได้มีการจัดทำกฎบัตรสหประชาชาติในฐานธรรมนูญสำหรับการดำเนินงานของสหประชาชาติขึ้นและในกฎบัตรฯ ดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ร่วมกันของแต่ละประเทศในความต้องการที่จะให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนและหน้าที่ของบรรดารัฐสมาชิกในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานแก่บุคคลทุกคนเสมอหน้ากันโดยปราศจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และได้มีการจัดทำสารระดับระหว่างประเทศเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมามากมาย

^{๗๓} เฟ็งอ้วง, น. ๒๓.

^{๗๔} เฟ็งอ้วง, น. ๕.

เริ่มต้นที่ปณฺญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติยึดถือเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับสากล ภูมิภาคและระดับภายในประเทศของแต่ละประเทศและถือเป็นเอกสารรับรองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดของมวลมนุษยชาติเพราะนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่นานาประเทศได้พร้อมใจกันร่วมจัดทำและรับรองเอกสารรับรองสิทธิของมนุษยชาติ ทำให้สิทธิมนุษยชนซึ่งเดิมถือเป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศกลายมาเป็นสิทธิระหว่างประเทศที่ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกสามารถเข้ามาสอดส่องดูแลและเข้าแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกที่ขัดต่อหลักการในปณฺญาฯ ได้ แต่โดยที่ปณฺญาฯ มิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศดังเช่นสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศ จึงไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดารัฐทั้งหลายที่ร่วมกันลงมติรับรองให้ประกาศใช้ให้ต้องปฏิบัติตาม เป็นแต่เพียงความผูกพันทางจริยธรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศควรให้ความเคารพและปฏิบัติให้สอดคล้องไม่ขัดแย้งกับหลักการในปณฺญาฯ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เท่านั้นไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใดเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลจริงตามเจตนารมณ์ของปณฺญาฯ องค์การสหประชาชาติจึงได้ดำเนินการทำให้สิทธิมนุษยชนตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและปณฺญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีผลเป็นสิทธิตามกฎหมายอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก ทั้งนี้ โดยการจัดทำข้อตกลงข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงและมีผลผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบโดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้นำสิทธิสำคัญๆ ในปณฺญาฯ มารวมไว้เกือบทั้งหมดและจำแนกสิทธิแต่ละชนิดออกโดยละเอียด^{๗๕} และเมื่อพิจารณาจากปณฺญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ในฐานะที่เป็นมาตรฐานกลางในการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖ จะเห็นว่าสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองคุ้มครองซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนทั่วไปแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่องที่ได้รับการรับรองคุ้มครองตามข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นต้น แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะสิทธิของพลเมืองและ

^{๗๕} เพิ่งอ้าง, น. ๒๘ - ๓๓.

สิทธิทางการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนทั่วไปเท่านั้น คือ

๑) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข และสิทธิดังกล่าวปรากฏอยู่ในปฏิญญาฯ ๒๑ ข้อแรก^{๗๖} ซึ่งประกอบไปด้วย สิทธิในชีวิต เสรีภาพและความมั่นคงแห่งร่างกาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยศาลจากการละเมิดสิทธิขั้นมูลฐาน เสรีภาพในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการลี้ภัย สิทธิในการถือสัญชาติ สิทธิในการสมรส สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการนับถือศาสนา สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุม และสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตน

สำหรับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ปรากฏอยู่ในข้อ ๑ ถึง ข้อ ๒๗^{๗๗} ของกติกาฯ ประกอบไปด้วย สิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง สิทธิในความเสมอภาค สิทธิที่จะปลอดจากการถูกทารุณกรรม สิทธิในชีวิต สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในการมีอิสรภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล สิทธิของผู้ต้องขังที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับความเคารพนับถือในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่โดยธรรมชาติในตัวเอง สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกเนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ สิทธิในการมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิในการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในเสรีภาพทางความคิด ศาสนาและความเชื่อ สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมกับบุคคลอื่น สิทธิในการสมรสโดยเสรี สิทธิของเด็กในการได้รับสัญชาติ สิทธิในการมีส่วนร่วมในรัฐและการเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตน สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา

๒) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

สืบเนื่องจากการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนและการจัดทำเอกสารในยุคแรกๆ เน้นเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมีเงื่อนไขสำคัญคือ การปลอดการแทรกแซงของรัฐ แต่เมื่อเวลาผ่านไประบบเสรีกลับทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมา ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความจริงที่ว่าคนเรามี

^{๗๖} คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ ๖*. น. ๗ – ๒๑.

^{๗๗} *เพ็งอ้าง*, น. ๖๗ – ๑๐๑.

ความสามารถและโอกาสไม่เท่ากัน ดังนั้นการปล่อยเสรีทำให้มนุษย์กลุ่มหนึ่งได้ประโยชน์ ในขณะที่มนุษย์อีกกลุ่มหนึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์จากกลุ่มแรก และกลุ่มหลังซึ่งมีจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะยากจนที่สุดและอยู่อย่างไม่มีสภาพที่มีค่าความเป็นมนุษย์เหลืออยู่ และจากสภาวะการณที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าวนำมาซึ่งการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ขึ้นมาในลักษณะเป็นสิทธิที่จะมีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีและมีสภาพการทำงานที่ดี โดยการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกระทำเพื่อเสริมสร้างให้มนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดี สมความเป็นมนุษย์ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมที่ห้ามรัฐเข้าแทรกแซง^{๗๘} แนวคิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบใหม่นี้ได้รับการสนับสนุนจากแนวคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมและเป็นการเปลี่ยนแปลงจากรัฐเสรีนิยมมาสู่รัฐสวัสดิการที่เรียกร้องให้รัฐประกันการมีชีวิตที่ดีมีคุณค่าตามความเป็นมนุษย์แก่ประชาชน และนับเป็นชัยชนะของประเทศสังคมนิยมที่ทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอยู่ในฐานะเดียวกับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยการระบุสิทธิเหล่านี้ลงในปฏิญญาฯ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมปรากฏในปฏิญญาฯ ตั้งแต่ข้อ ๒๒ ถึงข้อ ๒๗^{๗๙} ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐการได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาตนเอง สิทธิเกี่ยวกับการทำงานและได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน สิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง การจำกัดเวลาทำงานและมีวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าตอบแทน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว สิทธิของมารดาและบุตรที่จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือเป็นพิเศษทั้งบุตรในและนอกสมรส สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการเข้าร่วมการใช้ชีวิตทางด้านวัฒนธรรมอย่างเสรี

สำหรับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖ ปรากฏอยู่ในข้อ ๑ ถึง ข้อ ๑๕^{๘๐} ของกติกาฯ ประกอบไปด้วย สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิในความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง ในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับสภาวะการทำงานที่เป็นธรรม สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน สิทธิในการหยุดงาน สิทธิในความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม สิทธิในการปกป้องคุ้มครองครอบครัว เด็กและเยาวชน สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในการมีมาตรฐานสุขภาพและจิตใจที่ดี สิทธิในการศึกษา และสิทธิในวัฒนธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

^{๗๘} วิชัย ศรีรัตน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๗*, น. ๔๔ – ๔๕.

^{๗๙} คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๖*. น. ๒๓ – ๒๗.

^{๘๐} *เพ็งอ้าว*, น. ๓๐ – ๕๑.

(๑.๒.๒.๒) องค์การที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑) องค์การระดับระหว่างประเทศหรือระดับสากล

(๑) องค์การของสหประชาชาติ^{๘๑}

องค์การของสหประชาชาติที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้แก่ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมาธิการว่าด้วยสถานภาพของสตรี คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม คณะอนุกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแต่ละองค์การมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

ก. **สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ** สมัชชาใหญ่สหประชาชาติประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้ คือ ริเริ่มศึกษาและทำคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้บรรลุซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวงแก่ประชาชน ผ่านมติอนุมติตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก่อตั้งองค์กรย่อยที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน เคลื่อนไหวต่อสู้ระดับสากลต่อลัทธิเผด็จการฟาสซิสต์และลัทธิล่าอาณานิคม ตลอดจนการมีมติประณามอย่างเปิดเผยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในบางประเทศ

ข. **คณะมนตรีความมั่นคง** คณะมนตรีความมั่นคงถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกถาวรซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจสำคัญ ๕ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส รัสเซีย และจีน และสมาชิกไม่ถาวรที่มาจากกลุ่มประเทศอื่นอีก ๑๐ ประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ก่อให้เกิดการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรมต่อมนุษยชาติในยูโกสลาเวียและรวันดา ซึ่งมีลักษณะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์คณะมนตรีความมั่นคงได้ก่อตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาลงโทษบุคคลที่รับผิดชอบต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์หรือละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างรุนแรง เป็นต้น

ค. **คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม** คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วยกรรมการ ๕๕ คน นอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ด้านสิทธิมนุษยชนในรูปของการทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วไป รับรองรายงาน ทำกิจกรรมร่วมและสรุปความ

^{๘๑} รายละเอียดโปรดดูใน จรัญ โฆษณานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๔๑๒ - ๔๔๑.

ตกลงต่างๆ จากหน่วยงานชำนาญการของสหประชาชาติซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ที่สำคัญยิ่งด้านสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีฯ คือ การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ขึ้นทำงานเป็นการเฉพาะที่สำคัญคือ การตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย คณะกรรมการว่าด้วยสภาพของสตรี และอำนาจหน้าที่ในการรับรองให้มีมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ที่ ๑๒๓๕ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ และมติ ที่ ๑๕๐๓ ในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ ซึ่งเป็นมติที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการตรวจสอบศึกษาอย่างจริงจังต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปนโยบายแบ่งแยกผิวและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและให้อำนาจแก่คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อยในการพัฒนากรอบเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเอกชนและกลุ่มคนได้

ง. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ประกอบด้วยตัวแทนรัฐสมาชิก ๕๓ คน โดยที่คณะกรรมการฯ เป็นเสมือนองค์กรย่อยหนึ่งของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการฯ จึงมีหน้าที่ต้องยื่นข้อเสนอ คำแนะนำ ตลอดจนรายงานเพื่อให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ พิจารณา ตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งปวง การปกป้องชนกลุ่มน้อยและการป้องกันการเลือกปฏิบัติและเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การช่วยเหลือคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ในการประสานงานกิจกรรมเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การตรวจสอบศึกษาปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงรวมถึงนโยบายการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติการแบ่งแยกพลเมืองและการแบ่งแยกผิวในทุกประเทศ และการดำเนินการสืบสวนคำร้องเรียนจากเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งบ่งชี้ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นไปอย่างรุนแรงต่อเนื่องและมีเหตุอันน่าเชื่อถือ เป็นต้น

จ. คณะกรรมการว่าด้วยสภาพของสตรี คณะกรรมการว่าด้วยสภาพของสตรีประกอบด้วยกรรมการ ๔๕ คน มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและดำรงฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล มีหน้าที่ในการตระเตรียมข้อเสนอแนะและรายงานอันเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิสตรีทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ พลเมือง สังคมและการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ การทำข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจฯ ในปัญหาเร่งด่วนซึ่งจำเป็นต้องได้รับการใส่ใจทันทีโดยมีจุดมุ่งหมายในการส่งเสริมหลักความเท่าเทียมในสิทธิของชายและหญิง รวมทั้งการพัฒนาข้อเสนอต่างๆ เพื่อให้ข้อแนะนำดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลจริงจัง และการวางบรรทัดฐานระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองสิทธิสตรี การตรวจสอบคำร้องเรียนพร้อมทำข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหา เป็นต้น

ฉ. คณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

คณะกรรมการการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีฐานะเป็นองค์กรย่อยหนึ่งของ คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และถือเป็นกลไกตรวจสอบของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ข. คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการปกป้องชนกลุ่มน้อย เป็นองค์กรย่อยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๒๖ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจากรายชื่อที่รัฐสมาชิกของสหประชาชาติเสนอมา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ๒ ลักษณะ คือ ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐานและการคุ้มครองต่อชนกลุ่มน้อยทางด้านเชื้อชาติ ชาติ ศาสนา และภาษา และการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ข. ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ บุคคลที่จะเป็นข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ต้องเป็นบุคคลที่มีศีลธรรมอย่างมากและมีความซื่อสัตย์เที่ยงตรงและมีความสามารถเชี่ยวชาญในด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้อื่นๆ โดยได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการสหประชาชาติโดยผ่านการรับรองจากสมัชชาใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหมดอันกินความตั้งแต่สิทธิพลเมือง การเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสิทธิในการพัฒนา การให้คำปรึกษาและการช่วยเหลือทางเทคนิคแก่รัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโดยผ่านศูนย์สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และการสร้างความเข้มแข็งในการปรับใช้กลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่างๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

ฉ. องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก มีฐานะเป็นองค์กรชำนาญพิเศษหนึ่งของสหประชาชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน คือ การศึกษาค้นคว้าปัญหาทางทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การยกย่อง มีมติรับรองอนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติในการศึกษา รับรองให้มีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผ่านคณะกรรมการว่าด้วยอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ ซึ่งมีหน้าที่พื้นฐานในการวางหลักประกันให้มีข้อมูลดีฉันมิตรภาพเพื่อสร้างความก้าวหน้าในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของยูเนสโก การมีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยรหัสสารพันธุกรรมมนุษย์และสิทธิมนุษยชน อันเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมทางด้านชีว

(๒) องค์การที่จัดตั้งตามตราสารสิทธิมนุษยชน^{๘๒}

องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศตามตราสารสิทธิมนุษยชนมีหลายองค์การด้วยกัน แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นตราสารสำคัญในการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ซึ่งแต่ละกติกาฯ ได้จัดตั้งองค์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้

ก. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติของรัฐบาลสมาชิกต่างๆ ที่มีพันธะในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในกติกาฯ คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน ๑๘ คน ที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสมาชิกในกติกาฯ โดยต้องเป็นบุคคลที่มีบุคลิกภาพทางศีลธรรมระดับสูงและความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องสิทธิมนุษยชนจนเป็นที่ยอมรับและมีประสบการณ์ทางกฎหมายหรือนักกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประชุม คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบพิจารณารายงานที่เสนอโดยรัฐบาลสมาชิก สรุปข้อคิดเห็นหรือข้อสังเกตต่อรายงานดังกล่าวแล้วส่งต่อให้รัฐภาคีเจ้าของรายงาน ส่งสำเนารายงานและข้อสังเกตไปถึงคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาและส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมที่ได้กระทำทั้งหมดต่อสมัชชาทั่วไปสหประชาชาติ และตรวจสอบหนังสือร้องเรียนจากเอกชนที่อ้างว่าเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิใดๆ ที่กำหนดไว้ตามกติกาฯ ดังกล่าวโดยรัฐภาคี ตามที่กำหนดไว้ในพิธีสารเลือกรับฉบับแรกของกติกาฯ

ข. คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เดิมการตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นอำนาจของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ ต่อมาคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ ได้มีมติก่อตั้งคณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกติกาฯ ฉบับนี้แทนคณะมนตรีเศรษฐกิจฯ โดยเฉพาะการตรวจสอบรายงานของรัฐบาลสมาชิกและส่งข้อสังเกตไปให้คณะมนตรีเศรษฐกิจฯ และองค์การสิทธิมนุษยชนอื่นของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมาธิการฯ ประกอบด้วยคณะผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๑๘ คน และในการพิจารณาตรวจสอบรายงานของแต่ละรัฐโดยคณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจฯ รัฐเจ้าของรายงานจะได้รับเชิญให้ส่งผู้แทนหนึ่งคนเข้านำเสนอชี้แจงรายงานต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ โดยคณะกรรมาธิการฯ สามารถซักถามประเด็นต่างๆ ได้ และคณะกรรมาธิการฯ

^{๘๒} เฟ็งฮ้าง, น. ๓๑๙ - ๓๒๐, น. ๓๔๐ - ๓๔๒.

สามารถขอให้เสนอรายงานเฉพาะคราวเมื่อมีสถานการณ์ที่น่าเป็นห่วงเกิดขึ้น หรือตั้งคณะตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อค้นหาข้อมูลขั้นต้นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาสิทธิเฉพาะเรื่อง

อย่างไรก็ตาม องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาข้างต้นจะมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้แต่เฉพาะกับประเทศที่เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการทั่วโลกดังเช่นองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติตามที่กล่าวมาข้างต้นแต่อย่างใด

๒) องค์กรระดับภายในประเทศ

สำหรับองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภายในประเทศในประเทศต่างๆ มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งองค์กรที่เป็นและไม่เป็นองค์กรศาล พิจารณาได้ดังนี้ คือ

(๑) องค์กรที่ไม่เป็นองค์กรศาล

องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่เป็นองค์กรศาลตามที่ปรากฏในประเทศต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ มีสององค์กร คือ องค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดิน

ก. องค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๖ ในที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติและได้มีความพยายามในการที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรฯ ดังกล่าวในประเทศต่างๆ มาเรื่อยจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรฯ ขึ้นในประเทศของตน เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เม็กซิโก และเดนมาร์ก เป็นต้น และองค์กรฯ ของแต่ละประเทศกล่าวต่างก็มีสถานะและทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ บางประเทศองค์กรฯ ก็ทำหน้าที่เป็นเสมือนที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแก่ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐ บางประเทศก็มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ บางประเทศก็มีอำนาจในการตรวจสอบสอบสวนคำร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศขึ้น ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนดแนวทางและมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งและดำเนินงานขององค์กรฯ ที่เรียกกันทั่วไปว่า “หลักการปารีส (Paris Principle) ” และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสมาชิกทั่วไปแห่งสหประชาชาติก็ได้ให้การรับรองหลักการดังกล่าวในเวลาต่อมา

ในหลักการปารีส ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดตั้งองค์กรฯ ว่าควรจัดตั้งองค์กรฯ ที่เป็นอิสระในด้านงบประมาณ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประกอบที่มีความหลากหลาย^{๘๓} และกำหนดองค์กรฯ ต้องได้รับมอบหมายอำนาจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวางเท่าที่จะทำได้ โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือบทกฎหมายที่ตราขึ้น และต้องมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ^{๘๔}

- เสนอแนะและทำรายงานในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล รัฐสภา และองค์กรที่มีอำนาจใดๆ
 - ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐและแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระดับสากล
 - กระตุ้นส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันและปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
 - ช่วยเหลือในกระบวนการทำรายงานที่ต้องกระทำภายใต้ตราสารระหว่างประเทศ ช่วยเหลือในการจัดทำแผนงานด้านการสอนและวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน
 - เพิ่มความสนใจตื่นตัวของสาธารณชนต่อเรื่องของสิทธิมนุษยชนผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารและการศึกษา ประสานความร่วมมือกับสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาคและสถาบันระดับชาติของประเทศอื่นๆ และรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเอกชน
- ปัจจุบันองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางประเทศมีอำนาจในการนำคดีขึ้นดำเนินการในชั้นศาลได้ด้วย โดยทำหน้าที่ฟ้องคดีต่อศาล เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย และประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ในกรณีที่คณะกรรมการฯ เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

^{๘๓} สุพจน์ เวชมุข, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น. ๕๐.

^{๘๔} จริญญา โฆษณานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๕๑๔ – ๕๑๕.

ข. ผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๘๕}

องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่เป็นองค์กรศาลนอกจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ในหลายประเทศยังมีอีกองค์กรหนึ่งที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจประกอบด้วยบุคคลหรือหลายคนก็ได้และมักได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาแต่ในบางประเทศอาจได้รับแต่งตั้งจากประมุขของรัฐและต้องทำรายงานต่อประมุขของรัฐด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยทั่วไปจะดูแลกำกับการบริหารรัฐกิจให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลผู้ที่เชื่อว่าตนตกเป็นเหยื่อการกระทำที่ไม่ชอบโดยฝ่ายปกครอง รวมทั้งทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยอย่างเป็นกลางระหว่างผู้ร้องเรียนกับฝ่ายรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไป แต่ที่เหมือนกันในสาระสำคัญคือ การรับคำร้องเรียนจากสาธารณชนและสอบสวนกรณีที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ โดยสามารถเข้าถึงเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องตลอดจนมีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ จากนั้นจะทำรายงานสรุปไปให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกร้องเรียน เพื่อแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป หากไม่มีการดำเนินการใดๆ ก็อาจทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเป็นเรื่องๆ ไป นอกเหนือจากการรายงานที่ต้องทำเป็นปกติอยู่แล้ว และรายงานสรุปผลการสอบสวนจะประกอบไปด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาและระบุข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนิติบัญญัติและเชิงการปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะแรกๆ จะไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรง ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการบริหารการปกครองให้บริสุทธิ์ยุติธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นในระยะหลังๆ มักได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่โดยเฉพาะด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยและมักจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกิจกรรมให้การศึกษาต่อสาธารณชนและโปรแกรมข้อมูลข่าวสารเพื่อการเผยแพร่ด้านสิทธิมนุษยชน

(๒) องค์กรศาล

องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ นอกจากองค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้ว องค์กรศาลก็ถือเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย เนื่องจากหลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรของรัฐจะปราศจากความหมายหากการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้นไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้

^{๘๕} รายละเอียดโปรดดูใน กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๑๗๕ – ๑๘๖.

โดยองค์กรตุลาการ หรือเป็นไปตามหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie)^{๘๖} ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมายหากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าจะละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เช่น การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในรูปแบบใดก็ตาม ส่วนการใช้การตีความของกฎหมายของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะเป็นการใช้การตีความที่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพหรือไม่นั้น ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรศาลที่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ เช่น หากเป็นกรณีของคำสั่งทางปกครอง โดยทั่วไปแล้วย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบ ส่วนกรณีขององค์กรตุลาการหากเป็นการใช้หรือตีความโดยศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ ศาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปก็จะทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบต่อไป

เหตุผลที่สนับสนุนว่าระบบการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ นั้น ได้แก่^{๘๗}

(ก) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีหลักประกันในความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ทั้งสิ้น

(ข) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกซ์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการขจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่นๆ

(ค) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเกี่ยวข้องของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

(ง) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่ง ให้ปรากฏต่อคู่ความย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

^{๘๖} ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “...บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

^{๘๗} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๕๖.

ทั้งนี้ ทั้งศาลในระบบกฎหมายเอกชนและศาลในระบบกฎหมายมหาชน ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่นในกรณีของประเทศไทย ศาลยุติธรรมมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาออกหมายจับ หมายขัง บุคคลและหมายค้น เพื่อให้ศาลยุติธรรม เป็นผู้พิจารณาลั่นกรอง และตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะเข้าทำการจับ ขัง และค้น อันมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ศาลปกครองมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองต่างๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการมีคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวหรือสั่งให้ชดเชยค่าเสียหายหรือดำเนินการใดๆ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน และศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้รับความคุ้มครองและผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง และกำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ในการที่บุคคลนั้นได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว แต่องค์กรทั้งสองดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญยังมีส่วนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียน ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลไทยเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิเช่น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๔๖ คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ถือเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิง มีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานการสมรส ซึ่งมีได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิง ที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศจนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันอันจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม กรณีจึงเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคเพราะเหตุแห่งความ

แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๑.๓ แนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นเอกชนด้วยกัน

จากความหมายของสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า นอกจากสิทธิมนุษยชนจะมีความผูกพันต่อรัฐในการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การใช้บังคับกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรตุลาการและองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะสิทธิมนุษยชนยังมีความผูกพัน ต่อเอกชนด้วยกันด้วยในการที่จะไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลซึ่งอาจเกิดจากการละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันเองและในการที่รัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะจะเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันดังกล่าวมีแนวคิด หลักการ และมาตรฐานสากลที่ต้องพิจารณาดังนี้

๑.๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ทั้งนี้ เพื่อจะเยียวยาแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม ณ ขณะนั้นอันเป็นผลมาจากแนวคิดที่เรียกว่า “ลัทธิเสรีนิยม” (Liberalism) ที่เปิดโอกาสให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันเป็นอย่างมากของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะผู้ที่มีความแข็งแกร่งกว่ามีอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า มักจะใช้ความแข็งแกร่งและอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของตนดังกล่าวกดขี่ข่มเหงเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนให้มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากลัทธิดังกล่าวเชื่อและยกย่องในความดีและมีเหตุผลของมนุษย์แต่ละคน มนุษย์ทุกคนจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะกระทำการต่างๆ ด้วยตนเองได้โดยเสรีแต่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคนตามแนวคิดดังกล่าวเป็นความเสมอภาคเท่าเทียมกันเฉพาะในทางกฎหมายหรือในทางรูปแบบเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงมนุษย์ไม่ได้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ความเสมอภาคเท่าเทียมที่แท้จริงมีอยู่จำเพาะคนบางกลุ่มในสังคมเท่านั้นคือ เฉพาะผู้ที่แข็งแกร่งกว่าหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจหรืออำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจดีกว่าเหนือกว่า ซึ่งเป็นคน

ส่วนน้อยในสังคม และคนส่วนน้อยเหล่านี้ก็จะใช้ความแข็งแรงและอำนาจเหนือที่ตนมีกำหนดความเป็นไปของสังคมตามอำเภอใจโดยไม่คำนึงถึงผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ในสังคม แต่ประการใด

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา ในความเป็นจริงเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างคู่สัญญาโดยแสดงออกในรูปของการไม่มีการเจรจาต่อรองกัน คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจ ถูกจำกัดในทางความเป็นจริงว่าต้องเข้าร่วมทำสัญญากับอีกฝ่ายหนึ่งโดยต้องยอมรับตามข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการกิจการค้าหรือวิชาชีพได้กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว เช่น สัญญากู้ยืม สัญญาเช่าซื้อ กรรมธรรม์ประกันภัย หรือสัญญาจ้าง เป็นต้น สัญญาเหล่านี้จะถูกร่างเนื้อหาข้อสัญญาไว้ก่อนแล้วโดยผู้ประกอบการและจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงอีกฝ่ายที่จะเข้าทำสัญญาด้วยไม่มีสิทธิจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาดังกล่าว แต่จะทำได้เพียงแต่จะยอมรับหรือปฏิเสธการทำสัญญาเท่านั้น การเจรจาต่อรองกันในสัญญาจะไม่มีในสัญญาเหล่านี้และหลักที่ว่าสัญญาเกิดจากเจตนาร่วมกันโดยเสรีของคู่สัญญาก็จะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไปความเป็นธรรมในสังคมก็ไม่มี เพราะในเมื่อข้อสัญญาได้ถูกกำหนดอย่างไม่เป็นธรรมไว้ล่วงหน้าจากผู้ประกอบการแต่ฝ่ายเดียวและอีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในภาวะจำยอมต้องทำสัญญาด้วย สัญญาเหล่านี้จึงเสมือนเกิดจากเจตนาของผู้ประกอบการฝ่ายเดียว หลักเจตนาและหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสัญญาที่ไม่มีความเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจริงๆ^{๘๘} โดยเฉพาะในสัญญาจ้างแรงงานคู่สัญญาไม่ได้มีความเสมอภาคหรือมีเสรีภาพในการทำสัญญาอย่างแท้จริง ในสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างเป็นผู้ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบกว่าลูกจ้างเพราะเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิต ในขณะที่ลูกจ้างมีแต่เพียงแรงงานที่จะขายให้แก่ นายจ้างเท่านั้น ความจำเป็นทางเศรษฐกิจทำให้ลูกจ้างไม่อาจเป็นผู้ตั้งเงื่อนไขต่อรองกับนายจ้างได้เพราะมีแรงงานในตลาดที่พร้อมจะทำตามเงื่อนไขหรือความพอใจของนายจ้างอยู่มากมาย จึงเห็นได้ว่าลูกจ้างถูกความจำเป็นทางเศรษฐกิจบีบบังคับไม่ให้มีเสรีภาพในการที่จะต่อรองกับนายจ้างได้อย่างเต็มที่ เสรีภาพความเสมอภาคในการทำสัญญาจ้างแรงงานในทางความเป็นจริงจึงเป็นไปไม่ได้^{๘๙} และนายจ้างมักจะขูดรีดเอาประโยชน์จากแรงงานลูกจ้าง เช่น กำหนดให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าล่วงเวลา จ่ายค่าแรงให้แก่ลูกจ้างในราคาที่ถูกลงและไม่ให้สวัสดิการหรือจัดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง และกดขี่ขูดรีดผู้ใช้แรงงานในลักษณะต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ แม้กระทั่งระหว่างคนในครอบครัวด้วยกันก็ไม่มีเสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริง กล่าวคือ เนื่องจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวจะมีผู้ที่ป็นหัวหน้าครอบครัวซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวและมีอำนาจเหนือ

^{๘๘} พอฟันธุ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”, ดุลพาห, ปีที่ ๔๐, เล่มที่ ๖, พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๓๖, น. ๔๐ - ๔๑.

^{๘๙} มาลี พุกษ์พงสาวลี, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น. ๖ - ๗.

สมาชิกทุกคนในครอบครัว ส่วนสมาชิก ในครอบครัวก็มีหน้าที่ต้องเชื่อฟังคำสั่งและอยู่ใต้อำนาจของหัวหน้าครอบครัวเพราะต้องพึ่งพาผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวสำหรับปัจจัยต่างๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ในบางกรณีผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวอาจใช้อำนาจเหนือที่ตนมีกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนในครอบครัว เช่น การใช้ความรุนแรงกับคนในครอบครัวด้วยวิธีการต่างๆ หรือการละเมิดสิทธิเด็ก และคนในครอบครัวที่ถูกใช้ความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าวก็ต้องจำยอมเพราะยังต้องพึ่งพาอาศัยผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่

จากความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมเป็นอย่างมากและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปปกป้องคุ้มครองคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอกว่าหรือด้อยกว่าในสังคมดังกล่าวเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม เพื่อให้เขาเหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความเสมอภาคเท่าเทียมทั้งในความเป็นจริงและในทางกฎหมายไม่น้อยไปกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น ดังนั้นประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน

๑.๓.๒ หลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐหรือกลุ่มทางสังคมและการเมืองแล้ว ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกันด้วย เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกลุ่มหรือหน่วยงานในทางเศรษฐกิจ เช่น กรณีนายจ้างละเมิดสิทธิมนุษยชนลูกจ้าง หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในครอบครัว เช่น การละเมิดสิทธิเด็กหรือการใช้ความรุนแรงในครอบครัวในรูปแบบต่างๆ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนตามกฎหมายเอกชนบนพื้นฐานของหลักเจตนาและเสรีภาพในการแสดงเจตนาที่รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่เนื่องจากคู่กรณีหรือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งตกอยู่ในฐานะผู้ที่ด้อยกว่าหรือต้องเสียเปรียบอยู่เสมอและฝ่ายที่เหนือกว่าหรือที่ได้เปรียบได้กระทำต่อผู้ที่ด้อยกว่าหรือต้องเสียเปรียบในลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านั้นไม่ให้ถูกละเมิดโดยเอกชนด้วยกันเอง

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปตรวจสอบการละเมิดและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันได้ดังกล่าว โดยทั่วไปถือหลักว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถกล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันได้โดยตรง เพราะนอกจากสิทธิมนุษยชนจะมีผลผูกพันโดยตรงต่อรัฐแล้วยังมีผลผูกพันโดยตรง

ต่อเอกชนในการที่จะไม่กระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกันด้วย แต่ต้องมีการบัญญัติรับรองอำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยองค์กรที่มีอำนาจ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าว มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ และในการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบได้เฉพาะในประเด็นที่ว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ส่วนในประเด็นอื่นในความสัมพันธ์นั้น เช่น สัญญาหรือข้อตกลงนั้นสมบูรณ์บังคับได้หรือไม่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจตรวจสอบเพราะอยู่นอกเหนือขอบอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๑.๓.๓ มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

จากความพยายามในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขององค์การสหประชาชาติทำให้เกิดหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้นเรียกว่า “หลักการปารีส (Paris Principles)” และหลักการดังกล่าวได้กลายเป็นแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่างๆ ตามมา และถือว่าหลักการปารีสเป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศที่จะทำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในประเทศต่างๆ มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ โดยหลักการดังกล่าวได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้

(๑.๓.๓.๑) สถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หลักการปารีส ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าควรจัดตั้งสถาบันฯ ที่เป็นอิสระและเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันฯ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สถาบันฯ ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๖ ประการ คือ^{๔๐}

- ความเป็นอิสระ (Independence) ในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลหรือหน่วยงานใด ควรมีการเชื่อมโยงกับรัฐสภาหรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ มีการบริหารจัดการที่เป็นเอกเทศ มีกฎระเบียบของตนเอง ตั้งงบประมาณได้อย่างเพียงพอ

^{๔๐} Center for Human Rights, National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (Geneva : United Nations, 1995), pp. 10-17. และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๔๓) น.๒๘ – ๓๐. อ้างถึงใน ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๒๙ – ๓๑.

แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้และต้องมียศประกอบที่หลากหลายและเป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างแท้จริง

- ขอบเขตอำนาจที่อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอ (Defined jurisdiction and adequate powers) กล่าวคือ สถาบันฯ จะต้องมีการหน้าที่อย่างชัดเจนและเพียงพอในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่เฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งสถาบันฯ เท่านั้น หากควรเป็นไปตามข้อตกลง กติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบของสหประชาชาติและกฎหมายที่สำคัญต้องได้รับอำนาจทางกฎหมายอย่างเพียงพอในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูล เป็นต้น

- การเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility) สถาบันฯ จะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ทันที โดยมีกฎเกณฑ์และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องเรียนได้อย่างสะดวกและรวดเร็วและมีสำนักงานสาขาทุกภูมิภาคเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทั่วประเทศ

- ความร่วมมือกับทุกฝ่าย (Cooperation) สถาบันฯ จะต้องยึดหลักการความร่วมมือกับทุกฝ่ายตั้งแต่สหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระดับประเทศ องค์การเอกชนหรือองค์การที่มีใช้ของรัฐ ตลอดจนองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกับองค์กรตุลาการ

- ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ (Operational efficiency) โดยการจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอ วิธีการทำงานที่ไม่เป็นแบบราชการ บุคลากรมีความคิดความรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ฯลฯ และ

- ความมีเหตุผลอธิบายความรับผิดชอบในการดำเนินงาน (Accountability) กล่าวคือ สถาบันฯ จะต้องมีความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาลและรัฐสภา โดยต้องรายงานเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ต่อรัฐสภาหรือองค์กรในลักษณะเดียวกันโดยละเอียดเพื่อพิจารณาและต้องเผยแพร่รายงานและให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบันได้อย่างจริงจัง

(๑.๓.๓.๒) อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หลักการปารีส ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจนองค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันควรบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นโดยมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้^{๙๑}

^{๙๑} เพิ่งอ้าง, น. ๓๕ – ๓๗.

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

๑) บทบัญญัติของกฎหมายหรือการบริหารด้านต่างๆ รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตุลาการที่มุ่งจะรักษาและขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันฯ จะต้องตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดทางการบริหารที่มีผลบังคับใช้อยู่ รวมทั้งร่างกฎหมายและข้อเสนอในทางนิติบัญญัติ และต้องจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าบทบัญญัติเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งหากมีความจำเป็นสถาบันฯ จะต้องเสนอแนะให้มีการรับรองกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่และรับรองหรือแก้ไขมาตรการต่างๆ ทางการบริหาร

๒) สถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สถาบันฯ เห็นว่าสมควรหยิบยกขึ้นพิจารณา

๓) การจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปและสถานการณ์เฉพาะเรื่อง

๔) การกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในประเทศและจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินการแก้ไข เพื่อยับยั้งสถานการณ์ดังกล่าว และหากมีความจำเป็นอาจแสดงความคิดเห็นต่อจุดยืนและท่าทีของรัฐบาล

- ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมายภายในประเทศ ระเบียบ และการปฏิบัติต่างๆ จะสอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งรัฐร่วมเป็นภาคี และให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

- สนับสนุนให้มีการให้สัตยาบันสนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือให้การยอมรับกลไกเหล่านั้น รวมทั้งให้มีการนำไปปฏิบัติ

- จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นๆ มีพันธกรณีที่จะต้องเสนอต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

- ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของต่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักสูตรต่างๆ สำหรับการสอนการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่างๆ

- เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยยกระดับความรู้ของสาธารณชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้การศึกษาและสื่อสารมวลชนทุกประเภท

(๑.๓.๓.๓) การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

สถาบันฯ ควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริงโดยในการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หลักการปารีสกำหนดให้สถาบันฯ ต้องยึดหลักการแสวงหาข้อยุติฉันมิตรภาพผ่านการเจรจาไกล่เกลี่ย ต้องมีการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิของตนที่มีตลอดจนวิธีการที่จะแก้ไขเยียวยาและส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงกลไกเหล่านี้ได้ รวมทั้งการพิจารณาไต่สวนคำร้องเรียนหรือส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา และเมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ของสถาบันฯ จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการในตัวสถาบันฯ ซึ่งมีอำนาจไกล่เกลี่ยชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช้มีอำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เสร็จเด็ดขาดในตัวเอง และอำนาจส่วนนี้ของสถาบันฯ โดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง^{๙๒}

อำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ตามหลักการปารีสที่กล่าวมาข้างต้น ถือว่าการมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเพียงพอ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออำนาจในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นการทำให้การคุ้มครองและส่งเสริมการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันฯ มีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีสดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักการปารีสในฐานะที่เป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันฯ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ โดยให้มีอำนาจรับเรื่องราวร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดนั้นต้องเป็นสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

^{๙๒} จริญญา โฆษณานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗, น. ๕๑๕.

๑.๓.๔ บทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยภาคเอกชนตามแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility (CSR))

นอกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเป็นอำนาจหน้าที่และบทบาทโดยตรงของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐแล้ว ปัจจุบันภาคเอกชนโดยเฉพาะในภาค ธุรกิจก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนด้วยกันซึ่งได้มีการดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility (CSR)) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ขององค์กร ได้แก่การดำเนินธุรกิจภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดี โดยรับผิดชอบต่อสังคมและ สิ่งแวดล้อมทั้งในระดับใกล้และไกลอันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กร หรือทรัพยากรจากภายนอกองค์กร ในอันที่จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข โดยหาก พิจารณาแยกเป็นรายคำศัพท์ คำว่า Corporate มุ่งหมายถึงกิจการที่ดำเนินไปเพื่อแสวงหาผลกำไร (หมายรวมถึงองค์กรประเภทอื่นได้ด้วย) ส่วนคำว่า Social ในที่นี้ มุ่งหมายถึงกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ กันหรือมีวิถีร่วมกันทั้งโดยธรรมชาติหรือโดยเจตนา รวมถึงสิ่งมีชีวิตอื่นและสิ่งแวดล้อมที่อยู่รายรอบ ประกอบ และคำว่า Responsibility มุ่งหมายถึงการยอมรับทั้งผลที่ไม่ดีและผลที่ดีในกิจการที่ได้ทำลงไป หรือที่อยู่ในความดูแลของกิจการนั้นๆ ตลอดจนการรับภาระหรือเป็นธุระดำเนินการป้องกันและ ปรับปรุงแก้ไขผลที่ไม่ดี รวมถึงการสร้างสรรค์และบำรุงรักษาผลที่ดีซึ่งส่งกระทบไปยังผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มต่างๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วย (ก) ที่มาของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของ ธุรกิจ” (ข) หลักการของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” และ (ค) แนวปฏิบัติของ แนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๑.๓.๔.๑) ที่มาของแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ” (Corporate Social Responsibility (CSR))

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กระแสแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของ ธุรกิจ (CSR) ได้มีพัฒนาการที่ชัดเจนมากขึ้น เมื่อนายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้น ได้ออกมาเรียกร้องให้ธุรกิจทั่วโลกแสดงความเป็นพลเมืองที่ดีของโลก (good global citizenship) รวมทั้งประกาศ “The UN Global Compact” เพื่อใช้เป็นกรอบดำเนินการการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับ องค์กรธุรกิจต่อไป และในปีถัดมา องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ก็ได้ ออกแนวปฏิบัติสำหรับบริษัทข้ามชาติ (The OECD Guidelines for Multinational Enterprises) เสนอแนะให้บริษัทข้ามชาติของประเทศสมาชิก OECD มี CSR และติดต่อดำเนินการกับคู่ค้าที่มี CSR เท่านั้น

ทั้งนี้ หลักการ CSR สามารถสรุปด้วยคำกล่าวของ Bjorn Stigson ประธานสภาธุรกิจโลก เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (world Business Council for Sustainable Development (WBCSD)) ที่ว่า “ธุรกิจไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ในสังคมที่ล้มเหลว” (Business cannot succeed in a society that fails.)^{๙๓}

สำหรับแนวปฏิบัติในเรื่อง CSR นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๘ เรื่อง ดังนี้

- การกำกับดูแลกิจการที่ดี
- การประกอบธุรกิจด้วยความเป็นธรรม
- การเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม
- ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค
- การร่วมพัฒนาชุมชนและสังคม
- การดูแลสิ่งแวดล้อม
- นวัตกรรมและการเผยแพร่นวัตกรรมจากการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคม
- การจัดทำรายงานด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

โดยในที่นี้ จะกล่าวถึงรายละเอียดของส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยฉบับนี้ได้แก่ การเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติต่อแรงงานอย่างเป็นธรรม ซึ่งมีหลักการและแนวปฏิบัติ ดังนี้

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

การเคารพสิทธิมนุษยชน เป็นรากฐานของการพัฒนาทรัพยากรบุคคลอันมีส่วนสัมพันธ์กับธุรกิจในลักษณะการเพิ่มคุณค่า และทรัพยากรบุคคลนับเป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจในการสร้างมูลค่าเพิ่มและเพิ่มผลผลิต ดังนั้น ธุรกิจควรปรับปรุงสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขในการทำงานให้พนักงานมีคุณภาพชีวิตที่ดี และได้มีโอกาสแสดงศักยภาพ ตลอดจนได้รับโอกาสฝึกฝนและเพิ่มพูนทักษะในการทำงาน

^{๙๓} เข้มทิศธุรกิจเพื่อสังคม : คู่มือช่วยบอกพิภพการดำเนินงานที่มีเป้าหมายด้านธุรกิจควบคู่ความรับผิดชอบต่อสังคม โดย คณะทำงานส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทจดทะเบียน, คณะกรรมการการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.)

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

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

- ส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิทธิมนุษยชนภายในธุรกิจของตน และกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล โดยความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจด้านสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงบริษัทในเครือ ผู้ร่วมทุน และคู่ค้า

- จัดให้มีระบบการทำงานที่มุ่งเน้นความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่ทำงานอย่างเหมาะสม เช่น มีระบบป้องกันมลพิษที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการทำงาน การจัดให้มีสถานที่ทำงานที่สะอาดเพื่อความปลอดภัยจากอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุและโรคภัย

- พัฒนาพนักงานเพื่อฝึกฝนทักษะและเพิ่มพูนศักยภาพ โดยเปิดโอกาสให้พนักงานมีการเรียนรู้ และเลื่อนตำแหน่งเมื่อมีโอกาสที่เหมาะสม

- จัดให้มีเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมสำหรับพนักงาน และให้พนักงานได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมตามศักยภาพ

- จัดให้มีกระบวนการร้องเรียนอย่างเหมาะสมสำหรับพนักงานที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

- จัดให้มีการดูแลในเรื่องสวัสดิการแก่พนักงานตามสมควร เช่น จัดให้มีวันลาพักผ่อนประจำปี การทำงานล่วงเวลาที่สมเหตุสมผล การรักษาพยาบาลตามความจำเป็นและสมควร เป็นต้น

- ส่งเสริมให้พนักงานมีคุณภาพในการใช้ชีวิตระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว และส่งเสริมให้พนักงานมีโอกาสบำเพ็ญประโยชน์ ทำความดีเพื่อสังคม รวมทั้งการปฏิบัติตามหลักธรรมของศาสนาต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน

- จัดให้มีนโยบายปกป้องพนักงาน ไม่กลั่นแกล้ง หรือลงโทษทางวินัยกับพนักงานที่มีการรายงานอย่างสุจริตต่อผู้บริหารหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นภายในองค์กรธุรกิจ (Whistle blower protection)

- ให้ข้อมูลสำคัญแก่พนักงานและตัวแทนพนักงาน เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานและสภาพที่แท้จริงขององค์กรธุรกิจ

- สนับสนุนการหารือ/ความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับพนักงานและตัวแทนพนักงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงาน

- เคารพสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของพนักงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการมีอิสระในการให้ความเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง การได้รับข้อมูลหรือความคิดเห็นผ่านสื่อต่างๆ รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการสื่อสารเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเสรี

บทที่ ๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของไทยและต่างประเทศ

ภายหลังจากการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งเป็นผลของนำแนวความคิดในทางปรัชญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยย์มาบัญญัติในเอกสาร เพื่อให้เป็นมาตรฐานสากลเดียวกัน นับแต่นั้นเป็นต้นมาสิทธิของมนุษย์ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น ตามลำดับ จนกล่าวได้ว่าเป็นหน้าที่ของประเทศต่างๆ ที่จะต้องร่วมมือกันหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีที่สุด พัฒนาการสูงสุดของความร่วมมือกันเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีระดับโลกคือ การยกระดับความสำคัญของสิทธิเอกชน (Individual Rights) ให้เป็น สิทธิระหว่างประเทศ (International Rights) ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่รัฐกระทำการใดอันเป็นการ ละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคลแล้ว ปัจเจกบุคคลอาจเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายระหว่างประเทศและ สามารถยื่นคำร้องเรียนต่อองค์กรซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้ จะเห็นว่าการ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ปัจเจกชนในฐานะผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลได้นั้น ถือเป็นข้อยกเว้น ของหลักทั่วไปในกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดว่ารัฐและองค์การระหว่างประเทศเท่านั้นที่เป็นผู้ ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลธรรมดาในทาง ระหว่างประเทศนั้นจะแสดงออกโดยผ่านรัฐซึ่งเป็นเจ้าของสัญชาติของบุคคลดังกล่าว^{๔๔} นอกจากนี้ การกระทำละเมิดของรัฐดังกล่าวอาจถือเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของรัฐอื่นๆ และทำให้รัฐ เหล่านั้นมีสิทธิร่วมมือกันดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อยุติการกระทำนั้นๆ ได้อีกด้วย กล่าวได้ว่า ปัจจุบันกระแสเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นจนนำมาสู่การก่อตั้งสถาบันและองค์กร ต่างๆ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่คุ้มครอง สิทธิมนุษยชนโดยมุ่งหมายให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงและมี ประสิทธิภาพมากที่สุด ในบทนี้ คณะผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น ๓ ข้อ ได้แก่ (๑) บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค (๒) บทบาทและ อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ และ (๓) บทสรุป วิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

^{๔๔} จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), น. ๒๒๗.

๒.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค

๒.๑.๑. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

จุดเริ่มต้นของระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแถบทวีปยุโรปสืบเนื่องจากรัฐต่างๆ ในภูมิภาคยุโรปเกิดความเกรงกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน จึงมีความพยายามร่วมมือกันในระดับภูมิภาค (regional) เพื่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่เรียกว่า “สภายุโรป (Council of Europe)”^{๙๕} ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการยกร่างอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๓^{๙๖} และกฎบัตรทางสังคมของยุโรป ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

- อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950) ได้กำหนดหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ปัจเจกบุคคลในฐานะเป็นผู้เสียหายไว้ว่า ในกรณีที่รัฐภาคีถูกรัฐอื่นซึ่งเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาละเมิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในอนุสัญญา^{๙๗} หรือเป็นกรณีที่ปัจเจกบุคคลภายในรัฐภาคีซึ่งเป็นผู้เสียหายกล่าว

^{๙๕} แม้สหภาพยุโรป (European Union: EU) จะเป็นการรวมกลุ่มของรัฐหรือเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่โครงสร้างของสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะ "เหนือชาติ" (supranational trait) อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐสมาชิกมีบทบาทในการร่วมสร้างสรรค์สถาบันหรือหน่วยงานภายใน ซึ่งมีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกรัฐหนึ่งโดยเฉพาะ อันประกอบไปด้วย สภายุโรป คณะมนตรี คณะกรรมาธิการ และศาลยุติธรรม โดยภารกิจหลักของสภายุโรปจะเป็นการร่วมตัดสินใจกับคณะมนตรีในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายของสหภาพ ซึ่งริเริ่มโดยคณะกรรมาธิการ การอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป ให้การรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปกับประเทศนอกกลุ่ม และที่สำคัญที่สุดคือการให้การรับรองผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการยุโรป

^{๙๖} Nicola Rowe and Volker Schlette, “The Protection of Human Rights in European after the Eleventh Protocol to the ECHR” European Law Review. (London : Sweet & Maxwell, 1998), p. 2.

^{๙๗} Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950

Article 33 – Inter-State cases

Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the protocols thereto by another High Contracting Party.

อ้างว่าตนตกเป็นผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพซึ่งถูกรับรองไว้ในอนุสัญญา^{๙๘} รัฐภาคีผู้เสียหายหรือปัจเจกบุคคลผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) ได้โดยตรง มีเงื่อนไขว่าปัจเจกบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามอนุสัญญาสามารถนำคดีมาสู่ศาลได้ก็ต่อเมื่อปัจเจกบุคคลนั้นได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนเสียก่อน และความเสียหายนั้นไม่สามารถเยียวยาได้ตามระบบกฎหมายภายในอีกต่อไป ทั้งนี้ จะต้องยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่คำตัดสินครั้งสุดท้ายของกระบวนการภายในสิ้นสุดลง^{๙๙}

สำหรับการพิจารณาสาระสำคัญของอนุสัญญานับนี้ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองส่วนเช่นกัน คือ

ส่วนแรก เป็นบทบัญญัติรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ของบุคคล ได้แก่ สิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา สิทธิในการได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลจากการกระทำละเมิดสิทธิจากผู้มีอำนาจในประเทศของตน เป็นต้น ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญา เป็นการผสมผสานระหว่างหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับหลักการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Fair Trial) ในกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ของประเทศอังกฤษ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักการแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้วจะพบว่า มีความคล้ายคลึงกันมากเพียงแต่สิทธิที่ระบุไว้ในอนุสัญญานับนี้มีรายละเอียดมากกว่าและความชัดเจนมากกว่าสิทธิที่ระบุไว้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในอนุสัญญา มิได้กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม หรือวัฒนธรรม แต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นความแตกต่างที่สำคัญระหว่างอนุสัญญา กับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

^{๙๘} Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950
Article 34 – Individual applications

The Court may receive applications from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right.

^{๙๙} Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1950
Article 35 – Admissibility criteria

1. The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognized rule of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.....

ส่วนที่สอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกสำคัญในการบังคับการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับนี้ ได้แก่ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป เป็นองค์กรสำคัญในการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่รับรองไว้ในอนุสัญญา

อาจกล่าวได้ว่า ผลของการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการยอมรับสถานะใหม่ของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าอาจเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ประชาชนชาวยุโรปอย่างน้อย ๑๕๐ ล้านคนรวมทั้งผู้ที่มีเชื้อชาวยุโรปแต่เป็นบุคคลที่อยู่ในความปกครองของรัฐภาคีเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

ผลสำคัญอีกประการหนึ่งคือ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องบัญญัติกฎหมายภายในรัฐของตนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา ตัวอย่างเช่น รัฐบาลนอร์เวย์ซึ่งได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาโดยมีเงื่อนไขทั้งนี้เพราะมาตรา ๒ แห่งรัฐธรรมนูญนอร์เวย์ ค.ศ. ๑๘๑๔ มีข้อความประกาศห้ามนับถือศาสนานิกายเยซูอิต ซึ่งเป็นการขัดต่อมาตรา ๙ แห่งอนุสัญญา ซึ่งรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา แต่ภายหลังจากนั้นเป็นเวลา ๔ ปี รัฐบาลนอร์เวย์ได้แสดงเจตนาถอนเงื่อนไขในการให้สัตยาบันพร้อมทั้งมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนอร์เวย์ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา ในเวลาต่อมาอีกด้วย

- *กฎบัตรทางสังคมของยุโรป ค.ศ. ๑๙๖๑* (The European Social Charter) ได้ถือกำเนิดขึ้นเนื่องจากอนุสัญญายุโรปฯ มิได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กว่าทศวรรษต่อมาสภายุโรปจึงมีมติรับรองกฎบัตรทางสังคมของยุโรปในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๖๕ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎบัตรนี้อีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ จึงมีกฎบัตรทางสังคมของยุโรปฉบับใหม่เกิดขึ้นซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ซึ่งสาระสำคัญของกฎบัตรทางสังคมของยุโรปฉบับใหม่นี้ อาจจำแนกสิทธิออกได้เป็น ๓ กลุ่มคือ

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

กลุ่มที่สอง เป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนทั่วไปในการได้รับคำแนะนำฝึกหัดอาชีพ สิทธิในการมีมาตรฐานทางสุขภาพสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิในการได้รับการสงเคราะห์ทางสังคมและการแพทย์ สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการให้บริการทางสวัสดิการ

สังคม สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองให้พ้นจากความยากจนและการกีดกันทางสังคมรวมทั้งสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอันเหมาะสม

กลุ่มที่สาม เป็นการรับรองและคุ้มครองเป็นการเฉพาะซึ่งอยู่นอกเรื่องสิ่งแวดล้อมในการทำงาน อันประกอบด้วย สิทธิของเด็กและเยาวชน มารดา ครอบครัว คนพิการ คนชรา รวมทั้งคนงานอพยพและครอบครัวของพวกเขา

อย่างไรก็ดี ในส่วนของกลไกการให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของยุโรปนั้นกลับไม่ได้มีขนาดเป็นศาลสิทธิมนุษยชนแบบอนุสัญญายุโรป แต่เป็นระบบการให้ทำรายงานเสนอต่อเลขาธิการของสภาแห่งยุโรปทำนองเดียวกับกลไกในระดับสหประชาชาติ หลังจากนั้นก็จะมี “คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระ (Committee of Independent Expert : CIE) ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานของแต่ละประเทศในแง่ของกฎหมายว่ามีการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรมากนักน้อยเพียงใด ทั้งนี้ จะมีผู้สังเกตการณ์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษา โดยผลสรุปของคณะกรรมการนี้จะส่งต่อให้คณะกรรมการฝ่ายรัฐบาล (Governmental Committee) เพื่อสรุปพิจารณาเป็นรายงานและเสนอความเห็นต่างๆ ต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นองค์กรสุดท้ายในการมีมติกำหนดข้อเสนอแนะหรือเสนอแนวทางแก้ไขต่อรัฐที่มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามกฎบัตรทางสังคมของยุโรปต่อไป

๒.๑.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา

การประกาศใช้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ ได้แผ่อิทธิพลทางความคิดไปยังทวีปอเมริกา จนนำมาสู่การร่วมมือกันเพื่อจัดทำสนธิสัญญาให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นฉบับหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินงานตามแบบอย่างเช่นเดียวกับอนุสัญญายุโรป โดยระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกาก็กำเนิดขึ้นในคราวที่มีการประชุมของกลุ่มประเทศระหว่างรัฐอเมริกันครั้งที่ ๙ ประเทศโคลัมเบีย เพื่อลงมติให้ก่อตั้งองค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States : OAS)^{๑๐๐} ควบคู่กับการประกาศกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกันซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาแบบพหุภาคี และมีผลใช้บังคับ

^{๑๐๐} องค์การแห่งรัฐอเมริกัน (Organization of American States : OAS) ประกอบด้วยประเทศสมาชิก ๓๕ ประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกก่อตั้ง ๒๑ ประเทศ (ค.ศ. ๑๙๔๘) ได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย บราซิล ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา คิวบา สาธารณรัฐโดมินิกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา เฮติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู สหรัฐอเมริกา อูรุกวัย เวเนซุเอลา และสมาชิกที่เข้าร่วมภายหลัง ๑๔ ประเทศ ได้แก่ แอนติกวาและบาร์บูดา เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน จาเมกา บาร์เบโดส เกรนาดา ซูรินัม โดมินิกา เซนต์ลูเชีย บาฮามาส เซนต์คิตส์และเนวิส แคนาดา เบลีซ กายอานา ตรินิแดดและโตเบโก (หมายเหตุ: เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๒ คิวบาถูกระงับการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การฯ แต่ยังมีได้ถูกขับออกจากสมาชิกภาพ)

เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งวัตถุประสงค์และการจัดโครงสร้างขององค์การนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติ กล่าวคือ เป็นการสร้างระบบภูมิภาคเพื่อใช้เป็นสถานที่ยุติข้อพิพาทอย่างสันติ สร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคพร้อมๆ กับการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

นอกจากการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกันแล้ว ยังมีการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในอนุสัญญาต่างๆ อีกมากมาย ซึ่งอนุสัญญาที่มีความสำคัญมีอยู่สามฉบับคือ

- อนุสัญญาลิทธิมนุษยชนอเมริกัน ค.ศ. ๑๙๖๔ (American Convention on Human Rights) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ โดยสาระสำคัญของอนุสัญญานี้ประกอบด้วย ๒ ส่วนคือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญ ๒๖ ประการซึ่งมีความใกล้เคียงกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง หากต่างกันตรงที่อนุสัญญาลิทธิมนุษยชนอเมริกันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอยู่ในตัวเอง อย่างไรก็ตามในส่วนของการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นั้นมีกล่าวไว้เพียงมาตราเดียวคือ มาตรา ๒๖ ซึ่งวางหลักไว้อย่างกว้างๆ ว่า “รัฐภาคียินยอมรับรองมาตรการต่างๆ ทั้งระดับภายในประเทศและผ่านความร่วมมือกันในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและเทคนิคด้วยความคิดที่มุ่งบรรลุผลสำเร็จอันก้าวหน้าโดยอาศัยการนิติบัญญัติหรือกลไกอื่นๆ ต่อการได้มาอย่างสมบูรณ์ของสิทธิต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม ดังมีกำหนดมาตรฐานไว้ในกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกัน ซึ่งมีการแก้ไขโดยพิธีสารบูโนสไอเรส (Protocol of Buenos Aires)”^{๑๐๑}

ส่วนที่สอง เป็นการกำหนดกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกันและศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน โดยมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นต้นแบบสำคัญ

- อนุสัญญาระหว่างอเมริกันเพื่อการป้องกันและลงโทษการกระทำทารุณกรรม ค.ศ. ๑๙๘๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๗ โดยอนุสัญญานี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำทารุณกรรมซึ่งถือเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันและลงโทษการกระทำทารุณกรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นในแง่ของการเป็นมาตรการเชิงรุกด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

^{๑๐๑} Ian Brownlie (Ed), Basic Documents on Human Rights, (Oxford : Clarendon Press), ๑๙๙๔, pp. ๕๐๖)

- อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกัน ลงโทษ และขจัดความรุนแรงต่อสตรี ค.ศ. ๑๙๙๕ โดยอนุสัญญานี้กำหนดให้มีคณะกรรมการระหว่างอเมริกันว่าด้วยเรื่องสตรี (Inter-American Commission on Women) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนและหาทางแก้ไขโดยประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยบุคคลใดๆ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในรัฐภาคีของอนุสัญญาอาจร้องเรียนกรณีการใช้ความรุนแรงกับสตรีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระหว่างอเมริกัน ในขณะที่บุคคลซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาอาจติดต่อกับคณะกรรมการสตรีเพื่อให้อำนวยความสะดวกเยียวยาความเสียหายที่ได้รับก็ได้

๒.๑.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกา

ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปแอฟริกาถือกำเนิดขึ้นโดยผลของการจัดตั้ง “องค์การแห่งเอกภาพของแอฟริกัน (Organization of African Unity : OAU)”^{๑๐๒} ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศโดยก่อตั้งขึ้นจากแรงบันดาลใจในการต่อสู้เพื่อต่อต้านระบบอาณานิคม(ตะวันตก) ที่ยึดครองทวีปแอฟริกาในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๕๐ พร้อมกันนั้นได้มีการลงมติรับรองกฎบัตรแห่งแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ค.ศ. ๑๙๖๓ เพื่อเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ โดยเฉพาะการส่งเสริมเอกภาพและความสมานฉันท์ของรัฐแอฟริกัน รวมทั้งการเคารพต่ออำนาจอธิปไตยและอิสรภาพของรัฐอันนำไปสู่การเน้นความสำคัญของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกด้วยกัน และในขณะเดียวกันคำปรารภของกฎบัตรดังกล่าวยังเน้นการเคารพยึดมั่นต่อกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพร้อมๆ กันด้วย

สาระสำคัญของกฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ ประกอบด้วยเนื้อหา ๓ ส่วนสำคัญคือ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยเรื่องมาตรการของการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งรวมถึงการก่อตั้งและการทำงานของคณะกรรมการแห่งแอฟริกันว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ส่วนที่ ๓ เป็นบททั่วไปในเรื่องการให้สัตยาบัน พิธีสารพิเศษและการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๑๐๒} องค์การเอกภาพแอฟริกันมีสมาชิกกว่า ๕๐ ชาติ กล่าวคือ รัฐที่มีเอกราชทุกรัฐในทวีปแอฟริกายกเว้นเพียงรัฐเดียว คือ แอฟริกาใต้ นอกจากนี้แล้วยังมีขบวนการปลดปล่อยต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับองค์การเอกภาพแอฟริกา ดังนี้ (๑) ขบวนการ แอฟริกันแนชั่นแนลคองเกรส (เอเอ็นซี, ที่แอฟริกาใต้) (๒) ขบวนการเดอะแพนแอฟริกันคองเกรส (ที่แอฟริกาใต้) (๓) ขบวนการโพลีซาลิโอ (ที่ซาราสของสเปน) และ (๔) ขบวนการสวาโป-องค์การประชาชนแอฟริกาตะวันตกเฉียงใต้ (ที่นามิเบีย)

เมื่อพิจารณากฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ โดยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนในยุโรปและอเมริกัน จะเห็นว่ากฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ มีลักษณะเด่นเฉพาะตัวทั้งในเรื่องรายการแห่งสิทธิที่คุ้มครอง จุดเน้นหนักในเรื่อง “หน้าที่” และกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องสิทธินั้น ถือว่ากฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ เป็นอนุสัญญานับแรกที่ทำให้การคุ้มครองแกสิทธิมนุษยชนทั้ง ๓ ยุคสมัย กล่าวคือ (๑) คุ้มครองสิทธิพลเมืองและการเมืองของปัจเจกบุคคล (๒) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และ (๓) สิทธิของประชาชนซึ่งจัดเป็นสิทธิมนุษยชนในสมัยที่ ๓ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงสิทธิในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิในมรดกร่วมของมนุษยชาติ สิทธิในสันติภาพและความมั่นคง รวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันพึงปรารถนาที่เกื้อกูลต่อการพัฒนา (มาตรา ๒๓ - ๒๔) ซึ่งในจำนวนสิทธิของประชาชนเหล่านี้ “สิทธิในการพัฒนา” ถือเป็นสิทธิที่มีความโดดเด่นมากที่สุด เนื่องจากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งหมดตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดจากสิทธิในการพัฒนา โดยถือว่าการบูรณาการทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิพลเมืองและการเมืองทั้งหมดด้วย

ส่วนกลไกซึ่งทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎบัตรแห่งแอฟริกันฯ มีอยู่ ๒ ลักษณะ ได้แก่ ระบบรายงาน และระบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคล้ายคลึงกับกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิในระดับสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากความล้มเหลวของการคุ้มครองในระบบดังกล่าว จึงนำมาสู่การลงมติในพิธีสารว่าด้วยก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแห่งแอฟริกัน (African Court on Human and People's Rights) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๘ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับจริงต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันจากภาคีสมาชิกขององค์การแห่งเอกภาพของแอฟริกัน ๑๕ ประเทศแล้วเท่านั้น

๒.๒ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ

๒.๒.๑ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกเหนือจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปยุโรปซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว ในกฎหมายภายในของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอง ก็ได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ รัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๗-๒๙๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๐๐๗ ว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Loi no. 2007 du 5 mars 2007 relative a la Commission nationale consultative des droits de l'homme) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และรัฐกฤษฎีกาที่ ๒๐๐๗ - ๑๑๓๗ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๐๐๗ ว่าด้วยองค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่

ของคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Decret n. 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif a la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme)

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติฯ และรัฐกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการดังกล่าวไว้ ดังนี้

(๒.๒.๑.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (Commission Nationale Consultative des droits de l'Homme) ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น ผู้แทนขององค์กรเอกชน (de représentants des organisations non gouvernementales) ด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (le droit international humanitaire) และกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน (l'action humanitaire) ผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งในองค์การระหว่างประเทศด้านต่างๆ ดังกล่าว (d'experts siegeant dans les organisations internationales competentes) ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนสหพันธ์แรงงานหลัก องค์กรคุ้มครองสิทธิ (le Defendeurs des droits) ตลอดจนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน สมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน และสมาชิกหนึ่งคนที่มาจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (Conseil economique, social et environmental) ซึ่งแต่งตั้งโดยที่ประชุมขององค์กรนั้นๆ^{๑๐๓}

กรรมการมีอาจถูกบอกถอนจากตำแหน่งตราว่าที่กรรมการยังมีคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไขแห่งการได้รับแต่งตั้งนั้น และกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอ (l'obligation d'assiduite)^{๑๐๔}

อนึ่ง ผู้แทนนายกรัฐมนตรีและผู้แทนรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องอาจเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน^{๑๐๕} (sans voix deliberative)

(๒.๒.๑.๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจัดทำความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาทั่วไปที่อยู่ในอำนาจของตนทั้งกิจการภายในและกิจการระหว่างประเทศ

^{๑๐๓} Art. 1, al. 3, L. 5 mars 2007

^{๑๐๔} Art. 1, al. 4, L. 5 mars 2007

^{๑๐๕} Art. 1, al. 5, L. 5 mars 2007

คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนยังสามารถกำหนดมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการนั้นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้^{๑๐๖} อีกด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยเป็นอิสระอย่างเต็มที่ (en toute independance)^{๑๐๗}

อนึ่ง นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสามารถขอความเห็นจากคณะกรรมการได้ หรือขอให้คณะกรรมการทำการศึกษารื่องหนึ่งเรื่องใดที่เกี่ยวข้อง^{๑๐๘}

๒.๒.๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในช่วงระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๑ กับครั้งที่ ๒ ได้เกิดระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งก่อตัวขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๐ และดำเนินต่อไปจนถึงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ระบอบการปกครองดังกล่าว ได้มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ในขณะที่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้เกิดการทำลายล้างชีวิต และศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งความพยายามที่จะทำลายกลุ่มชนต่างๆ โดยอ้างเหตุแห่งเชื้อชาติและศาสนา ดังนั้น จึงปรากฏอย่างแน่ชัดว่า จำเป็นต้องมีบทบัญญัติระดับนานาชาติ เพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะการเคารพสิทธิมนุษยชนนับเป็นหนทางสำคัญที่จะนำไปสู่สันติภาพและความสงบสุขของโลก เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นบทเรียนสำคัญที่ส่งผลให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งรัฐหรือบุคคลอื่นจะล่วงละเมิดไม่ได้ โดยถือว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการเรียกร้องการสร้างตนเองอย่างอิสระของบุคคล เนื่องจากมนุษย์มีคุณลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสามารถสร้างชีวิตบนความรับผิดชอบของตนเองได้ ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงต้องทำให้เกิดความมั่นคงแก่บุคคลในอันที่จะพัฒนาคุณลักษณะส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สำหรับในรัฐประชาธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดอันมีอาจล่วงละเมิดได้ จึงเป็นสิ่งที่ต้องได้รับความเคารพและได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

^{๑๐๖} Art. 1, al. 1, L. 5 mars 2007

^{๑๐๗} Art. 1, al. 2, L. 5 mars 2007

^{๑๐๘} Art. 2, al. 1, D. 26 juillet 2007

ต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้อีกเรื่องหนึ่งว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการสร้างหลักประกันแก่บุคคลในฐานะที่บุคคลนั้นเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นหลักสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำของรัฐทั้งหลายจึงต้องสอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้เพราะมนุษย์ถือเป็นเป้าหมายในการดำเนินการของรัฐ มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐก็เป็นการดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการวางรากฐานของหลักเสรีภาพของบุคคล และหลักความเสมอภาค^{๑๐๙} ซึ่งก่อให้เกิดผลสำคัญ ๒ ประการคือ *ประการแรก* การตีความเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายจะต้องถือว่าเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตีความสิทธิและเสรีภาพประเภทอื่นๆ ด้วย และ*ประการที่สอง* อาจกล่าวได้ว่าเนื้อหาในทางหลักการทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายรวมทั้งความหมายของการแทรกแซงในขอบเขตที่ได้รับการคุ้มครองของสิทธิและเสรีภาพทุกประเภทนั้นได้รับการพัฒนาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เหตุผลสำคัญที่ต้องนำเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาอธิบายในฐานะเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชนเพราะเหตุว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นแท้จริงแล้วมีฐานะเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ซึ่งความสำคัญดังกล่าวจะมีผลต่อการกำหนดทิศทางของรัฐในฐานะเป็นตัวกำหนดและเป็นข้อจำกัดการดำเนินการหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายวางหลักไว้ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิมิได้ (Wesengehaltsgarantie) จากหลักประกันดังกล่าวก่อให้เกิดคำถามว่า อะไรคือสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร ประเด็นคำถามนี้เป็นปัญหาที่ยังขาดความชัดเจน ต่อมาจึงได้มีการเสนอให้นำหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหัวใจหรือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ โดยให้ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสาระที่อันเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภท ซึ่งรัฐไม่อาจล่วง

^{๑๐๙} แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบด้วยรากฐานอันเป็นสาระสำคัญ ๒ ประการที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ในอันที่จะพัฒนาบุคลิกภาพส่วนบุคคลซึ่งทำให้มนุษย์มีความแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นๆ

สิทธิในความเสมอภาค เป็นการแสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน เพราะแม้ว่ามนุษย์จะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายของตนแต่หากขาดหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคแล้ว บุคคลนั้นอาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมหรืออาจถูกเลือกปฏิบัติจากผู้อำนาจรัฐ ดังนั้น นอกจากบุคคลจะต้องมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว บุคคลยังจะต้องได้รับหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคด้วย ซึ่งต้องเข้าใจต่อไปด้วยว่าเสรีภาพในการกำหนดตนเองจะมีความเท่าเทียมกันในสายตากฎหมายเท่านั้น เพราะในทางความเป็นจริงแล้วบุคคลย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกันได้ในทุกๆ ด้าน

ละเมิดได้ในขอบเขตดังกล่าว หากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดมีผลกระทบต่อดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ^{๑๑๐}

ปัญหาประการต่อมาคือ การกระทำอย่างไรจึงเป็นการละเมิดต่อดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการอธิบายในเรื่องนี้วิธีที่ดีที่สุดคือการอธิบายเรื่องดังกล่าวในเชิงปฎิเสธ โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้เคยวินิจฉัยการกระทำซึ่งเป็นการละเมิดต่อดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยวิธีการอธิบายถ้อยคำต่างๆ เช่น การทำให้ได้รับความอับอาย การติดตามไล่ล่า การเนรเทศ และการลงโทษที่มีลักษณะโหดร้ายทารุณ หรือการกระทำที่เป็นการบังคับให้ทำงานการใช้คนเป็นทาส การก่อการร้าย การทำลายล้างชาติพันธุ์ หรือการนำมนุษย์ไปใช้ในทางทดลองการกระทำเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการละเมิดต่อดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมัน ภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไอชมาน (Adolf Eichmann) มีการโกนหัวสตรีแล้วนำเอาผมไปทอเป็นเครื่องนุ่งห่มเพื่อให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของผมเหล่านั้นจะหนาวเหน็บเพียงใดในฤดูหนาว หรือการใช้มนุษย์เป็นเครื่องทดลองยาโดยฉีดสารต่างๆ เข้าร่างกาย ซึ่งการทดลองที่นิยมกันมากคือการนำมนุษย์ฝาแฝดมาใช้ทดลอง โดยความเชื่อว่าจะมีคุณสมบัติเหมือนกันมากกว่ามนุษย์อื่นๆ และน่าจะให้ผลการทดลองที่ใกล้เคียงความจริงที่สุด โดยไม่คำนึงว่ามนุษย์เหล่านั้นจะได้รับผลร้ายเช่นไร เป็นต้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้เป็นหลักกว้างๆ ได้ว่า การดำเนินการใดๆ ที่กระทำโดยมีลักษณะไม่ให้ความสำคัญแก่มนุษย์ ทำให้มนุษย์ถูกลดคุณค่าของตนเองลงมาเป็นเพียงวัตถุของการกระทำ หรือกระทำการใดๆ ก็ตามที่ทำให้ความเป็นมนุษย์ถูกลดคุณค่าลงต่ำกว่าจารีตในทางปฏิบัติที่บุคคลในฐานะนั้นๆ พึงจะปฏิบัติต่อกัน ย่อมถือว่าเป็นการละเมิดต่อดังกล่าว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น นอกเหนือจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปยุโรป ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศที่อยู่ในกลุ่มสหภาพยุโรปแล้ว เมื่อตรวจสอบจากกฎหมายภายในของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว พบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงดังเช่นประเทศอื่นๆ แต่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นจะกระทำโดยองค์กรศาล กล่าวคือ หากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็จะมีการเสนอเรื่องสู่ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ตามเขตอำนาจของศาลนั้นๆ แต่ลักษณะพิเศษของศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประการหนึ่งคือ

^{๑๑๐} บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒), น. ๙๒-๙๓.

การกำหนดให้บุคคลสามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าบุคคลที่เสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องใช้มาตรการเยียวยาตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว และยังไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอ จึงจะสามารถเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาเรื่องได้

๒.๒.๓ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ

แคนาดา

ประเทศแคนาดาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ Canadian Human Rights Act 1985^{๑๑๑} ซึ่งมีหลักการเพื่อรับรองความเสมอภาคของบุคคลขจัด การเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และการได้รับความคุ้มครองจากการพิจารณาดีของศาลอย่างเท่าเทียมกัน

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๗ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งแคนาดา (the Canadian Human Rights Commission) และได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแคนาดา ดังกล่าวไว้ ดังนี้

(๒.๒.๓.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการ^{๑๑๒}

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศแคนาดาประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน ๘ คน (กรรมการทำงานเต็มเวลา (Full time) ๒ คน และกรรมการที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part time) ๖ คน) ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี ส่วนกรรมการอื่นๆ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ซึ่งคัดเลือกมาจากผู้ประกอบอาชีพต่างๆ โดยคณะกรรมการต้องมีสัดส่วนของเพศชายและเพศหญิงเป็นจำนวนเท่าๆ กัน

(๒.๒.๓.๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- พิจารณาแก้ไขปัญหาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- ส่งเสริมความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามหลักแห่งความเสมอภาค
- ลดปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการจ้างงานและการให้บริการต่างๆ

^{๑๑๑} <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/page-1.html>

^{๑๑๒} Section 26 Canadian Human Rights Act

๒.๒.๔. บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ สาธารณรัฐเกาหลี^{๑๑๓}

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งประเทศไทยสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๐๐๑ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถาบันระดับชาติที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ รวมทั้งสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้ลงนามไว้

๒.๒.๔.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยสาธารณรัฐเกาหลี ได้จัดตั้งขึ้นพร้อมทั้งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยสาธารณรัฐเกาหลี มีทั้งสิ้น ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑ คน และ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก ๑๐ คน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องประกอบด้วยผู้หญิงอย่างน้อย ๔ คน กรรมการทั้ง ๑๑ คนใน ๔ คน จะถูกเลือกจากสภาแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี และอีก ๔ คน จะถูกเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีสาธารณรัฐเกาหลี และอีก ๓ คน จะถูกเสนอชื่อโดยประธานศาลฎีกา โดยผ่านความเห็นชอบจากประธานาธิบดีสาธารณรัฐเกาหลี กรรมการสิทธิมนุษยชนมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี สามารถเป็นได้ ๒ ครั้ง และได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐบาล

๒.๒.๔.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๕ (National Human Rights Commission of the Republic of Korea Act) มีดังนี้

- พัฒนา สนับสนุนและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสำรวจ วิจัย แสดงความคิดเห็น และให้ข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐบาลเพื่อนำไปปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน
- สอบสวนและเยียวยาให้กับเหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ
- ส่งเสริมและสร้างความตระหนักในด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในโรงเรียน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม

^{๑๑๓} เรียบเรียงจากรายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประเทศไทยสาธารณรัฐเกาหลี (National Human Rights Commission of Korea) เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดยนางจันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- ประสานความร่วมมือภายในประเทศกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NGOs และผู้มีส่วนได้เสีย
- ประสานความร่วมมือระหว่างประเทศกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผ่านทาง

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

- ประสานความร่วมมือกับองค์กรสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐเกาหลี จะมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเอง ดังนี้

- ก. มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ข. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่การตรวจสอบและเยียวยาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่ไม่มีบทอำนาจลงโทษ มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือศาล โดยไม่มีข้อบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ แต่โดยทั่วไปเมื่อมีข้อเสนอแนะแล้วก็จะมีการกดดันจากองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในสังคม เช่น สื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลก็จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คิดเป็นร้อยละ ๙๐

ค. มีความเป็นอิสระตามหลักการปารีส แต่ก็ได้ทำงานร่วมกับภาคสังคม มิได้ทำงานแต่เพียงลำพัง

ง. เป็นองค์กรกึ่งระหว่างประเทศ โดยจะมีกลุ่มทำงานด้านระหว่างประเทศ และภายในประเทศ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้มีการนำหลักการของสหประชาชาติมาปรับใช้ สำหรับการจัดทำรายงานประเทศ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทุกหน่วยงานต้องจัดทำรายงานที่ได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนว่าจะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี จะระบุขอบเขตและอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และในการพิจารณาคำร้องเบื้องต้นนั้น จะมีศูนย์ให้คำปรึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและสั่งไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้โดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หากเรื่องนั้นไม่อยู่ในภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดหรือบางเรื่องอาจส่งกลับ ในกรณีที่ประเด็นยังไม่ชัดเจนหรือจะชะลอเรื่องไว้ก่อน เมื่อพิจารณาแล้วศูนย์ก็จัดทำรายงานให้คณะกรรมการฯ ทราบเป็นสถิติทุก ๔ เดือน

อย่างไรก็ตาม ศูนย์ให้คำปรึกษาก็ถือเป็นช่องทางแรกที่ทำให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนจะเข้าพบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทุกเรื่อง ซึ่งเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกันก็จะมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกันทั้งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเลือกปฏิบัติ เมื่อเรื่องร้องเรียนที่ศูนย์ให้คำปรึกษาได้รับไว้แล้วก็จะส่งให้ฝ่ายสอบสวนดำเนินการต่อไป

ระยะเวลาในการดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนที่ผ่านมาใช้เวลา ๓๐ วัน/คดี แต่ในปัจจุบันใช้เวลาเพียง ๑๐ วัน/คดี ซึ่งปัจจัยที่ทำให้สามารถลดเวลาการทำงานได้มี ๒ ประเด็น คือ การให้เจ้าหน้าที่ลงไปทำหน้าที่ในการสอบสวนเองและการมีสาขาในภาคต่างๆ ๓ สาขา ได้แก่ เมืองปูซาน กวางจู และเซจู

ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐจะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เนื่องจากมีกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้เป็นหลักประกันความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบเชิงนโยบายก็จะใช้วิธีการจัดประชุมทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

กรณีเรื่องที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหาย ถ้ามีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิ ก็จะส่งให้หน่วยงานนั้นรับไปดำเนินการ เช่น ประเด็นเรื่องสุขภาพ ก็จะส่งให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ ก็จะมีการเยียวยาในรูปแบบอื่น ๆ อีก ได้แก่ ให้ตำรวจสอบสวน ให้อัยการฟ้องร้อง ให้หน่วยงานตรงเข้ามาช่วยเหลือหรือลงโทษผู้กระทำการละเมิด จัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงาน แต่สำหรับการเยียวยาที่เป็นตัวเงิน โดยหลักการจะไม่ใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ จะให้คำแนะนำไปยังผู้กระทำละเมิดให้เป็นผู้จ่ายเงินให้กับเหยื่อ หรือให้สมาคมกฎหมายให้ความช่วยเหลือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

กรณีปัญหาที่ความเห็นระหว่างคนส่วนใหญ่กับคนส่วนน้อยมีความเห็นไม่ตรงกันกับเรื่องที่มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยภาครัฐ โดยหลักการทำงานของคณะกรรมการสิทธิฯ ก็จะยึดหลักความเป็นอิสระตามหลักการปารีส และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการเสนอแนะให้พัฒนานโยบายรัฐบาล ซึ่งจะเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงสิทธิในด้านสังคมของประชาชนการแก้ไขนโยบายและกฎหมายต่างๆ ถ้าเป็นกรณีที่กระทบต่อนโยบายคณะกรรมการสิทธิฯ ก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายนโยบาย เพื่อศึกษาให้มีการแก้ไขนโยบายหรือเปิดให้มีการไต่สวนสาธารณะ หรือจะหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นก่อนที่คณะกรรมการสิทธิฯ จะทำรายงาน ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหา ก็จะคำนึงถึงความสงบของสังคมส่วนรวมด้วย

การคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องเรียนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิฯ กำหนดว่าประชาชนไม่ควรตกเป็นผู้ถูกละเมิด ดังนั้น จึงไม่ได้มีมาตรการในการคุ้มครองผู้ร้องเรียน เมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน หากผู้ร้องเกรงว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัยต้องไปอาศัยกลไกของตำรวจในการคุ้มครองแต่ในขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการสิทธิฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถจะเข้ามาแทรกแซงได้

การประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียน โดยปกติก็จะมีผู้ที่เข้ามาร้องเรียนยังคณะกรรมการสิทธิฯ วันละประมาณ ๘๐ คน และเมื่อมีการจัดทำรายงานเสร็จแล้วก็จะมีการพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งข้อเสนอแนะในเรื่องต่างๆ ก็ค่อนข้างตรงใจประชาชน ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับช่องทางการร้องเรียน และเห็นความสำคัญและยอมรับในความมีอยู่ขององค์กรของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒.๕ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มืองค์กรทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มแรก คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ และกลุ่มที่สองคือ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานภายในองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการเฉพาะอีกด้วย โดยการทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญขององค์กรเหล่านี้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิโดยแบ่งออกเป็น (ก) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ (ข) องค์กรในฝ่ายบริหาร (ค) องค์กรในฝ่ายตุลาการ และ (ง) องค์กรเฉพาะด้านคุ้มครองสิทธิ ซึ่งมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

(๒.๒.๕.๑) องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้วองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกพันที่จะตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดต่างๆ ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย หรือออกกฎเกณฑ์รายละเอียดในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ กรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องนั้นๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้เรียกร้องการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่า หากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงหลักการตรากฎหมายจำกัดสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ^{๑๑๔} ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่^{๑๑๕} ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ของสภาผู้แทนราษฎรที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ภายใต้รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยคณะกรรมาธิการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายหรือศึกษากฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับสิทธิมนุษยชน ทำหน้าที่ศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศและนอกประเทศศึกษา รับฟังการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ โดยมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้

^{๑๑๔} มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

^{๑๑๕} มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ละเมิดต่อหลักการตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นละเมิดข้อจำกัดในทางรูปแบบและข้อจำกัดในทางเนื้อหาหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีขอบเขตเช่นกัน โดยทั่วไปแล้วศาลรัฐธรรมนูญมักจะไม่วางตัวเข้าไปในแดนที่เป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีอิสระในการบัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์มหาชน และเพื่อให้บรรลุซึ่งผลประโยชน์มหาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความชอบธรรมที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเหล่านี้ในกรณีที่ขัดกับความสมเหตุสมผลอย่างชัดเจนเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎร จะมีบทบาทระดับหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่คณะกรรมการชุดนี้ ก็มีจุดอ่อนในการทำงานหลายประการ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาของการทำงานซึ่งไม่มีความต่อเนื่องโดยแปรผันไปตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการเรียกตัวบุคคลมาชี้แจงซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาการขาดกลไกสภาพบังคับเพราะมีอำนาจเพียงทำรายงานต่อสภาเท่านั้นนอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการขาดความเป็นอิสระและขาดความเป็นกลางในการทำงานเนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้มีที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้มีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จากข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้เกิดการผลักดันแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเวลาต่อมา^{๑๑๖}

(๒.๒.๕.๒) องค์กรในฝ่ายบริหาร

สำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

๑) สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายของประชาชน (สคช.) เป็นหน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นในกรมอัยการ (ปัจจุบันคือสำนักงานอัยการสูงสุด) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ซึ่งการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ประกอบด้วย พนักงานอัยการ นิติกร และทนายความอาสาที่มีความรู้ความชำนาญในทางกฎหมายอย่างสูง ที่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยไม่คิดค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้ สคช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน การเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๒) ศึกษา วิจัย และพัฒนาระบบ รูปแบบ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว

^{๑๑๖} จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงในสังคม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), น. ๕๒๐-๕๒๑.

(๓) ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ สคช. ที่สำคัญ เช่น กรณีการริเริ่มแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ ห้ามใช้โทษประหารชีวิต และจำกัดตลอดชีวิตสำหรับบุคคลอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี หรือกรณีการยกฐานะเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานด้านการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ... ส่งไปยังกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ สคช. ยังได้รับความไว้วางใจจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอข้อมูลหรือข้อคิดเห็นในเรื่องต่างๆ จากสำนักราชเลขาธิการ กรณีราษฎรทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาเพื่อขอพระมหากรุณาเป็นที่พึ่ง จากนั้นจะสรุปผลการตรวจสอบและเสนอความเห็นไปยังราชเลขาธิการ เพื่อจะได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาฯ ต่อไป ฯลฯ จึงกล่าวได้ว่า สคช. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

๒) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อมีการแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ศาลยุติธรรมแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม และกำหนดให้มีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขึ้นในกระทรวงยุติธรรม โดยแนวคิดในการจัดตั้งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการจัดตั้งสำนักงานสิทธิพลเมือง (Civil Rights Division) ของกระทรวงยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีพลเมืองหลากหลายเชื้อชาติจนนำมาสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและโดยประชาชนด้วยกันเอง และนับว่าเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายของสหประชาชาติที่เร่งรัดให้รัฐสมาชิกจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงอีกด้วย

โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนพึงได้รับตามกฎหมาย ทำหน้าที่จัดระบบการบริหารจัดการส่งเสริมและพัฒนาด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่พัฒนาระบบและมาตรการการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งดำเนินการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ซึ่งมีได้เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการระงับข้อพิพาทในสังคม ดำเนินการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ประสานงานคุ้มครอง

สิทธิและเสรีภาพกับภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งติดตามและประเมินการดำเนินการด้านคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น^{๑๑๗}

(๒.๒.๕.๓) องค์กรในฝ่ายตุลาการ

สำหรับการพิจารณาองค์กรในฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั้นอาจแยกพิจารณาออกเป็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลยุติธรรม

ในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมไว้โดยบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น” ประกอบกับมาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” จากบทบัญญัติสองมาตรานี้แสดงถึงเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในการทำหน้าที่ตัดสินคดี กรณีที่บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยกขึ้นต่อสู้ในคดีทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นอันได้แก่ ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดกรณีข้อพิพาทจนมีการฟ้องร้องคดีมายังศาลยุติธรรมและคู่ความได้ยกบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลยุติธรรมย่อมมีหน้าที่ในการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมาใช้ในการตัดสินข้อเท็จจริงว่ามีกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคู่ความเกิดขึ้นหรือไม่

นอกจากนี้แล้ว ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีมีลักษณะต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ กรณีนี้หากศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้นๆ มาก่อน ศาลที่กำลังพิจารณาคดีต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตัดสินว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีนี้จึงหมายความว่าความรวมถึงกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๙๙ - ๓๗๓๙/๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลฎีกาหยิบยกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญ ใช้ตัดสินในคดีโดยตรง ซึ่งมีประเด็นว่า การใช้สิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนาของสมณะพิสุทธธัมมโปเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ โดยศาลฎีกาตัดสินว่า “แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๘ จะบัญญัติให้ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา มีเสรีภาพในการปฏิบัติ

^{๑๑๗} กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๓), น. ๑๙๖-๑๙๗.

ตามศาสนาบัญญัติ แต่ก็ได้บัญญัติแสดงความมุ่งหมายไว้ด้วยว่า การใช้เสรีภาพดังกล่าวจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แม้ว่าจำเลยจะมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว แต่การที่จำเลยขอลาออกจากการปกครองของมหาเถรสมาคม และแยกตัวมาตั้งพุทธสถานสันติอโศก โดยวางกฎระเบียบต่างๆ และพยายามปฏิบัติตนตามพระธรรมวินัยก็ตาม แต่ก็เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ที่บัญญัติขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ป้องกันมิให้บุคคลผู้มีเจตนาไม่สุจริตอาศัยร่มเงาพระพุทธศาสนาหาประโยชน์ใส่ตน ดังนั้นจำเลยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว” การกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ของจำเลยในกรณีนี้จึงมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเกินขอบเขตที่บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง

นอกจากนี้ ยังมีกรณีศาลฎีกาพิพากษาพิพากษาในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมาใช้ตีความบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดี เช่น ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๓/๒๕๔๓ เรื่องนี้ศาลฎีกาตัดสินว่า “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๑(๙) ที่บัญญัติถึงการเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งว่า “...ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความในทางรักษาสถานะของผู้ต้องถูกตัดสิทธิ โดยคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓๓ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” การที่ผู้คัดค้านถูกพิพากษาให้จำคุกโดยศาลชั้นต้น ซึ่งคดียังไม่ถึงที่สุด ผู้คัดค้านจึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ (๔)” คำพิพากษานี้จึงเป็นตัวอย่างของการใช้หลักการแห่งสิทธิเสรีภาพที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลมาใช้ตีความพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

๒) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลปกครอง

การที่ประชาชนจะนำคดีที่เกี่ยวพันกับสิทธิและเสรีภาพขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้นั้น นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ กล่าวคือ คดีดังกล่าวจะต้องเป็นคดีปกครอง อันได้แก่ คดีที่อันเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองแล้ว ยังต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ โดยในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดประเภทของคดีปกครองที่สามารถนำเสนอต่อศาลปกครองอันนำไปสู่ช่องทางที่จะสามารถหยิบยกบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพมาใช้ในการพิจารณาตัดสินคดี ซึ่งมีด้วยกันทั้งหมด ๖ ประเภทคือ

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง นอกเหนือจากการที่ประชาชนจะคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้โดยตรงแล้ว กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้^{๑๑๘}

ตัวอย่างของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่น่าสนใจ เช่น

ก. คดีหมายเลขดำที่ พ.๔๓/๒๕๔๙ (มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กับพวก ผู้ฟ้องคดี)

คดีนี้มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับพวก ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการยกเลิกและแปรสภาพกิจการ ปตท. ไปเป็น บมจ.ปตท. โดยกระบวนการแปรรูป ปตท.ขัดกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๔๒ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้ง บมจ. ปตท. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการตราพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ปตท. นั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ ที่ได้รับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงเหตุผลของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ ก่อนดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อตนเอง และยังปรากฏด้วยว่าใน

^{๑๑๘}โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ มาตรา ๔๓

การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ฯ มีเจตนาไม่สุจริต ส่งผลให้ บมจ.ปตท. มีอำนาจมหาชนของรัฐในการเวนคืนที่ดิน การประกาศเขต และรอนสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชน และเป็นการกำหนดสิทธิประโยชน์ยังส่งผลให้ บมจ.ปตท. มีอำนาจผูกขาดในการขายน้ำมันราชการ ผูกขาด การซื้อขายก๊าซธรรมชาติ สิทธิการยกเว้นการเสียภาษีป้าย รวมทั้งสิทธิการวางหนังสือค้ำประกันธนาคาร ต่อกรมศุลกากร และอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรและกระจายหุ้นก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นธรรม คือ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีสิทธิเข้าถึงการเป็นเจ้าของ บมจ. ปตท. จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาแปรรูป ปตท. ดังกล่าว

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระบวนการและขั้นตอนที่ได้กระทำก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนข้ออ้างที่ว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะและต้องใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐเท่านั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้มีบทบัญญัติจำกัดการใช้ อำนาจมหาชนดังกล่าวไว้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมาตรา ๔ วรรคสองได้บัญญัติให้อำนาจของ ปตท. ตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ โอนไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการกำกับการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะบุคคลกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งไม่อาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรเพิกถอน แต่เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นนี้ก็มิได้มีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ รวมทั้งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ให้เสร็จสิ้นก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนคำขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับนั้น ให้ยก

ข. คำสั่งของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๖๐๕/๒๕๕๑ (นายदनัย ตั้งคุณธรรม กับพวก ผู้ฟ้องคดี)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งใช้อำนาจทางปกครองและกำลังทางกายภาพเข้าสลายการชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภา ลานพระบรมรูปทรงม้าโดยมิได้มีการประกาศแจ้งเตือนก่อนการเข้าสลาย อีกทั้งใช้วัตถุระเบิดหรืออาวุธสิ่งอื่นนอกเหนือไปจากแก๊สน้ำตาเพื่อสลายการชุมนุมจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมได้รับบาดเจ็บ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพและชีวิตร่างกายของผู้ฟ้องคดีทั้งหก นอกจากนี้ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน มิได้เป็นการบริหารบ้านเมืองโดยหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้เข้าร่วมชุมนุมและผู้ฟ้องคดีแต่ละคนมีวัตถุประสงค์ในการเข้าร่วมชุมนุมที่แตกต่างกัน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้เข้าร่วมชุมนุมมีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอันเป็นความผิดต้องได้รับโทษทางอาญา ประกอบกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับควบคุมครองให้สมาชิกรัฐสภาเข้าไปประชุมในรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีสามารถเข้าไปแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้ จึงเห็นว่าไม่มีเจตนาที่จะใช้อำนาจของตนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนการที่ผู้เข้าร่วมชุมนุมบริเวณหน้ารัฐสภาปิดล้อมประตูเพื่อมิให้สมาชิกรัฐสภาเข้าออกบริเวณรัฐสภา และใช้รั้วลวดหนาม ยางรถยนต์ราดน้ำมันขวางกั้นถนนไว้ เป็นการกระทำที่มีลักษณะทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพจนไม่กล้าที่จะเข้าไปในรัฐสภา หรือออกจากรัฐสภาอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น จึงมิใช่การชุมนุมโดยสงบอันจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีอำนาจหน้าที่ที่จะสลายการชุมนุมเพื่อแก้ปัญหาการกระทำของผู้เข้าร่วมชุมนุมได้ อย่างไรก็ตามการสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ จึงมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก โดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) หากจะกระทำการใดๆ ต่อผู้เข้าร่วมชุมนุมต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งศาล ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกรัฐมนตรี) ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติตามคำสั่งศาลจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๓) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาลรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญย่อมได้รับความคุ้มครองโดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (die verfassungsgerichtliche Normenkontrolle)^{๑๑๙} โดยบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ย่อมหมายรวมถึงการควบคุมความชอบด้วยบทบัญญัติแห่งสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งซึ่งมีอำนาจในการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญและนำไปสู่การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อาจแยกพิจารณาออกเป็น การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนมีผลใช้บังคับ และ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

(๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนมีผลใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๒๕๔

ก. กรณีตามมาตรา ๑๔๑

มาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนน

^{๑๑๙} บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๒๘-๓๒.

เสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

ข. กรณีมาตรา ๑๕๔

บทบัญญัติมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายไว้ดังนี้^{๑๒๐}

- ร่างกฎหมายที่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ร่างกฎหมายที่อาจจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้นั้นตามมาตรา ๑๕๔ วรรคแรกของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น หากมิใช่เป็นร่างกฎหมายดังที่กล่าวมาและรัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าว ย่อมไม่อาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญได้

- บุคคลที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

บุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็นสองกรณีคือ

^{๑๒๐} มาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป

กรณีที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

กรณีที่สอง นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้ง หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังการประกาศใช้ยังจำแนกได้อีกสองกรณีคือ

ก. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบนามธรรมตามมาตรา ๒๕๔

โดยมาตรา ๒๔๕ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิด ดังต่อไปนี้

ก) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ข.) กฎ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ข. การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบรูปธรรมตามมาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๒

ก) กรณีมาตรา ๒๑๑

โดยมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบบังคมทูลเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ข) กรณีมาตรา ๒๑๒

กรณีดังกล่าวเป็นการร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญเพื่อโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยมาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การใช้สิทธิตามวรรคหนึ่งต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

ตามมาตรา ๒๑๒ เป็นการนำระบบร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาในระบบกฎหมายไทย แต่เป็นการร้องทุกข์เพื่อการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

(๒.๒.๕.๔) องค์การเฉพาะด้านการคุ้มครองสิทธิ

๑) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีหน้าที่หลักในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบ

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลประการสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิด ดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) กฎ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๙๙ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ด้วยตนเอง เพียงแต่มีการดำเนินการส่งเรื่องเพื่อรายงานต่อรัฐสภาให้รับทราบเพื่อดำเนินการต่อไป จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์กรดังกล่าวว่ามีอยู่น้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเชื่อมโยงกับอำนาจของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ (๒) กล่าวคือ ให้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตาม ในกรณี que เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตาม (๓) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยกลไกเหล่านี้จะส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๓ บทสรุปวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในประเทศต่างๆ

เมื่อได้พิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ถึงลักษณะร่วมกันในหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประเทศต่างๆ ดังกล่าวได้ตรากฎหมายเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส ยกเว้นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งไม่มีองค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะแต่จะใช้ระบบการตรวจสอบโดยศาล

ประการที่สอง ประเทศต่างๆ ดังกล่าวได้จัดตั้งองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยองค์กรดังกล่าวมี “ความเป็นอิสระ” อย่างเต็มที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้หลักการปารีสที่กำหนดว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน สถาบันฯ ควรจะต้องได้รับอำนาจในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้

อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง โดยในการรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หลักการปารีสกำหนดให้สถาบันฯ ต้องยึดหลักการแสวงหาข้อยุติฉันมิตรภาพผ่านการเจรจาไกล่เกลี่ย ต้องมีการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงสิทธิของตนที่มี ตลอดจนวิธีการที่จะแก้ไขเยียวยาและส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนเข้าถึงกลไกเหล่านี้ได้ รวมทั้งการพิจารณาไต่สวนคำร้องเรียนหรือส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณา ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ทำให้การคุ้มครองและส่งเสริมการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยองค์กรมีประสิทธิผลมากที่สุด

จากอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามหลักการปารีสดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหลักการปารีสในฐานะที่เป็นมาตรฐานสากลระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้กำหนดให้อำนาจแก่สถาบันฯ ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองได้ โดยให้อำนาจรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดนั้นต้องเป็นสิทธิมนุษยชนที่มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนนี้ขององค์กรแล้ว จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจไกล่เกลี่ยชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช่อำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เสร็จเด็ดขาดในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอำนาจส่วนนี้ของสถาบันฯ โดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง^{๑๒๑}

ประการที่สาม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนำมาซึ่ง “หน้าที่” หรือ “ความผูกพัน” ต่อบุคคลทั้งหลายที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันก็ตาม ในอันที่จะต้องไม่กระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐ นอกจากองค์กรของรัฐจะต้องไม่กระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว องค์กรของรัฐยังมีหน้าที่กระทำการในการกำหนดมาตรการอันเป็นหลักประกันสิทธิเพื่อให้สิทธิมนุษยชนของบุคคลได้รับการคุ้มครองอีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกัน เอกชนหรือปัจเจกชนก็ต้องไม่กระทำการใดหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเอกชนหรือปัจเจกชนอื่นด้วย

^{๑๒๑} จริญ โฆษณานันท์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*,

ประการที่สี่ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจาะใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเจตนาเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละประเทศจึงมิได้กำหนดเจตนาเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมายแต่ประการใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” สิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชนทั้งหลายด้วยในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของบุคคลคนหนึ่ง

อนึ่ง ในทางวิชาการกฎหมายมีการตีความโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนประการต่างๆ ดังที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) จะต้องตีความอย่างกว้าง และได้รับการรับรองและคุ้มครองไม่เพียงแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชนเท่านั้น หากแต่ยังได้รับการรับรองและคุ้มครองในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเองอีกด้วย การตีความในแนวทางดังกล่าวยังได้รับการยืนยันตามข้อ ๑๓ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม”^{๑๒๒} โดยนัยเช่นนี้ จึงต้องตีความว่าการแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนคนหนึ่งโดยเอกชนอีกคนหนึ่งย่อมจะกระทำมิได้ยิ่งกว่า

^{๑๒๒} Article 13 « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles. »

บทที่ ๓

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ ตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

จากที่กล่าวมาแล้วว่าสิทธิมนุษยชนมีความผูกพันต่อเอกชนด้วยกันด้วยในการที่จะไม่กระทำการใดๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลซึ่งอาจเกิดจากการละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันเอง แต่การที่รัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ จะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันดังกล่าวได้นั้น จะต้องมีการรับรองอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน เนื่องจากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ซึ่งจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเรื่องร้องเรียนหลายๆ เรื่องที่เสนอมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้พิจารณาตรวจสอบว่าการกระทำตามเรื่องร้องเรียนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำของเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน และมีการตั้งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนทั่วไปต่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขอบเขตของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ให้เกิดความชัดเจน

โดยคณะผู้วิจัยจะได้นำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามเรื่องร้องเรียนต่างๆ ดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และนำผลการศึกษาที่ได้มาจัดทำข้อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในบั้นนี้ คณะผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น ๒ ประการ ได้แก่ (๑) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน (๒) กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันของประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครองการใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น จึงมีผู้เข้าใจว่าการก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเท่านั้น เป็นผลให้เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด จึงไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร

กรณีดังกล่าว เมื่อพิจารณากรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้ก่อให้เกิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในมาตรา ๒๐๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

นอกจากคณะกรรมการจะมีอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการกระทำดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้บังคับ ก็ได้มีการกำหนดอำนาจเพิ่มเติมให้ให้อำนาจมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติเพิ่มเติมขึ้นด้วยโดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และที่กฎหมายบัญญัติตามลำดับ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจที่สำคัญ เช่น

- มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

- มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

- ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขคณะกรรมการต้องรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสาดำเนินการต่อไป ซึ่งลักษณะงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้เป็นลักษณะของการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย หรือการแก้ไขปัญหาในภาพรวม แม้ว่าในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นเฉพาะรายหรือเฉพาะบุคคลได้ด้วย แต่การใช้อำนาจตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะรายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลการตรวจสอบที่ได้มากำหนดเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาในภาพรวม

ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบเรื่อง การเกณฑ์ทหารของบุคคลเพศที่สาม และได้มีการดำเนินการผลักดันจนศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน (หน่วยบัญชาการกำลังสำรองเดิม) และสัสดี จังหวัดลพบุรี เพิกถอนใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกิน (สด.๔๓) ใบสำคัญสำหรับคนจำพวกที่ ๔ (สด.๕) และใบสำคัญให้รับราชการทหาร (สด.๙) ของกลุ่มเพศที่สามผู้ฟ้องคดีที่ใช้ข้อความว่า “เป็นโรคจิตถาวร” เนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และ ๒๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๓ ดำเนินการให้มีการระบุข้อความใหม่ให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่บ่งบอกถึงลักษณะของผู้ฟ้องคดีขณะเข้ารับการตรวจเลือกที่แสดงให้เห็นว่าไม่อาจเข้ารับราชการทหารได้ตามที่กฎหมายกำหนด^{๑๒๓}

ศาลพิเคราะห์ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเลือกทหารกองเกินอาศัยเพียงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพร่างกายและบุคลิกดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผู้มีภาวะทางเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด ซึ่งมีได้สัมพันธ์กับอาการของผู้ป่วยทางจิตตามความหมายทางวิชาการ แล้วนำมาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นโรคจิตถาวร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และยังทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความอับอายและสูญเสียความภาคภูมิใจในคุณค่าของตนเองที่มีต่อครอบครัวและสังคม เนื่องจากการปรากฏข้อความว่าเป็นโรคจิตถาวรในเอกสารประจำตัวของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเอกสารราชการที่ต้องนำไปแสดงในการสมัครงานหรือในการอื่นๆ จึงเป็นการตีตราว่าผู้ฟ้องคดีมีอาการทางจิตผิดปกติอย่างรุนแรงและไม่อาจรักษาให้หายขาดได้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นโรคจิตแต่อย่างใด ซึ่งถือเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีให้น้อยลง จึงเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ฟ้องคดี

ในกรณีนี้ปรากฏว่า เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ที่ออกตามพระราชบัญญัติราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดคนจำพวกที่ ๒ ซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดีเหมือนคนจำพวกที่ ๑ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ โดยเพิ่มเติมว่า “ข้อ ๓ (๑๒) ภาวะเพศสภาพไม่ตรงกับเพศกำเนิด” ซึ่งเป็นไปด้วยความเห็นชอบด้วยกันของผู้ถูกฟ้องที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กลุ่มเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งผู้ฟ้องด้วย

^{๑๒๓} ข่าวกจากหนังสือพิมพ์มติชนออนไลน์ วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔

จากตัวอย่างที่ยกขึ้นมาี้ แสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น แม้จะเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงเฉพาะราย แต่มีความประสงค์จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวม และเป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบาย มิใช่มีความมุ่งหมายที่จะเยียวยาความเสียหายเฉพาะกรณีให้แก่ผู้เสียหายเท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติรองรับให้บุคคลหรือหน่วยงานต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่หากเป็นกรณีพ้นระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นมาตรการบังคับให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการปฏิบัติตามรายงานที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการวินิจฉัยไว้ และการกำหนดให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย โดยเหตุผลในการกำหนดให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น มิได้หมายความว่า เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการละเมิดต่อเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐทำการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่อำนาจการสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขดังกล่าว รวมไปถึงกรณีที่เอกชนกระทำการละเมิดต่อเอกชนด้วยกันเองด้วย เนื่องจากว่า หากมีกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดต่อเอกชน หรือเอกชนกระทำละเมิดต่อเอกชนด้วยกัน ในทุกกรณีก็ย่อมจะมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสมอ เช่น กรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเกี่ยวกับข้อพิพาททางแรงงาน ก็จะมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานฯ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้อำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลและบังคับให้เอกชนผู้กระทำละเมิดดังกล่าวดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เช่นกัน

เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาจากประสบการณ์ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ คณะผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐของต่างประเทศจะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี เนื่องจากมีกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ไว้เป็นหลักประกันความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิฯ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ แต่ถ้าเป็นกรณีการตรวจสอบเชิงนโยบาย ก็จะใช้วิธีการจัดประชุมทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และหากมีกรณีเรื่องที่ต้องมีการเยียวยาความเสียหาย ถ้ามีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในประเด็นที่มีการละเมิดสิทธิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะส่งให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงนั้นรับไปดำเนินการ เช่น ประเด็นเรื่องสุขภาพ ก็จะส่งให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ ก็จะมีการเยียวยาในรูปแบบอื่นๆ อีก ได้แก่ การส่งประเด็นแห่งคดีไปให้ตำรวจสอบสวน หรือการส่งให้อัยการฟ้องร้อง รวมทั้งการให้หน่วยงานโดยตรงเข้ามาช่วยเหลือหรือลงโทษผู้กระทำการละเมิด การจัดฝึกอบรมให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายในหน่วยงาน เป็นต้น สำหรับการเยียวยาที่เป็นตัวเงิน โดยหลักการจะไม่ใช่อำนาจเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการฯ จะให้คำแนะนำไปยังผู้กระทำละเมิดให้เป็นผู้จ่ายเงินให้กับเหยื่อหรือให้สมาคมกฎหมายให้ความช่วยเหลือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว จะทำให้เห็นถึงธรรมชาติของการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ซึ่งมีอำนาจใกล้เคียงชี้ขาดให้เกิดข้อยุติปัญหาในระดับหนึ่ง แต่ก็มีใช่อำนาจตุลาการที่จะตัดสินปัญหาและบังคับการลงโทษได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งอำนาจส่วนนี้ขององค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปมักจำกัดขอบอำนาจไว้ในระดับหนึ่งเพื่อมิให้เกิดการซ้อนทับอำนาจขององค์กรที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยตรง เหตุที่ต้องให้องค์กรศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบก็เนื่องมาจากการตรวจสอบโดยองค์กรศาลนั้นเป็นระบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้ ได้แก่ ^{๑๒๔}

^{๑๒๔} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ , น. ๕๖.

๑) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และมีหลักประกันในความเป็นอิสระของศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆทั้งสิ้น

๒). เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ ดังนั้น ราษฎรจึงได้รับหลักประกันว่า “ทุกซ์” หรือความเดือดร้อนของตน หากมีอยู่จริงจะได้รับการจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร หลักประกันข้อนี้ไม่อาจพบได้ในการควบคุมระบบอื่นๆ

๓). วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเรียกร้องของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

๔). ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏต่อคู่ความย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจได้เป็นอย่างดีเช่นกัน

ดังนั้น ตามกรณีศึกษาเรื่องนี้ หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด แต่ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรนั้น การแก้ปัญหาในระยะสั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ลงโทษผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา ๓๒ (๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา ๓๕ ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๒ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหากลุ่มละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผ่านทางหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กล่าวมาแล้ว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็ยังมีอำนาจในการรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้วางแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องเผยแพร่วิธีการเรื่องสิทธิมนุษยชนไปสู่ประชาชน ตลอดจนองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นประโยชน์และป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างยั่งยืนต่อไป

๓.๒ กรณีศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

ในการศึกษาและการวิเคราะห์การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน คณะผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดกรณีศึกษาจากข้อร้องเรียนที่มีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งแต่ละกรณีมีรายละเอียดดังนี้

๓.๒.๑ กรณีข้อโต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชน

กรณีนี้มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า แพทย์ของโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งได้ทำคลอดและดูแลบุตรชายของผู้ร้องด้วยความประมาทไม่ระมัดระวังในการตรวจรักษาผู้ป่วยและทำการต่ำกว่ามาตรฐานเป็นเหตุให้บุตรชายของผู้ร้องติดเชื้อที่สะโพกและขาพิการในเวลาต่อมา ทำให้ผู้ร้องต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการรักษาพยาบาลบุตรให้หายจากการเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว โดยกรณีดังกล่าวโรงพยาบาลเอกชนผู้ถูกร้องได้โต้แย้งอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันเป็นกฎหมายมหาชนซึ่งมุ่งจะจัดระเบียบการปกครองของรัฐในทางการเมือง การกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบบการปกครอง การใช้อำนาจอธิปไตย และการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศ ฉะนั้น การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด^{๑๒๕} ข้อโต้แย้งดังกล่าวฟังได้หรือไม่ เพียงใด

^{๑๒๕} ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๕๕ – ๑๕๗ .

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจาะใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำได้แต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” โดยสิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชนทั้งหลายด้วย ในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของบุคคลคนหนึ่ง สิทธิมนุษยชนประการต่างๆ ดังที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) จึงต้องตีความอย่างกว้าง และได้รับการรับรองและคุ้มครองไม่เพียงแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐและเอกชนเท่านั้น หากแต่ยังได้รับการรับรองและคุ้มครองในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเองอีกด้วย การตีความในแนวทางดังกล่าวยังได้รับการยืนยันตามข้อ ๑๓ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลทุกคนซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ถูกล่วงละเมิด มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลแห่งรัฐของตน แม้ว่าการล่วงละเมิดนั้นจะกระทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ตาม”^{๑๒๖} โดยนัยเช่นนี้ จึงต้องตีความว่าการแทรกแซงหรือล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนคนหนึ่งโดยเอกชนอีกคนหนึ่งย่อมจะกระทำมิได้ยิ่งกว่า

^{๑๒๖} Article 13 « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l’octroi d’un recours effectif devant une instance nationale, **alors** même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l’exercice de leurs fonctions officielles. »

ข้อพิจารณาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลแห่งยุโรป ด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Marckx c/Belgique*^{๑๒๗} ศาลแห่งยุโรปได้รับรองการดำรงอยู่ของสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวและชีวิตครอบครัวในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และในคดี *X. et Y. c/ Pays-Bas*^{๑๒๘} ศาลแห่งยุโรปได้ยืนยันหลักการตีความอย่างกว้างเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการเคารพในชีวิตส่วนตัวของตน โดยศาลได้ย้ำเตือนว่าหากข้อ ๘ ของอนุสัญญาแห่งยุโรปมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อคุ้มครองเอกชนต่อการถูกแทรกแซงตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ บทบัญญัติดังกล่าวมิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่เพียงการกำหนดห้ามมิให้รัฐภาคีกระทำการแทรกแซงเช่นนั้นอันเป็นข้อผูกพันที่จะไม่กระทำการ (*un engagement négatif*) แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น รัฐภาคียังมีหน้าที่จะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสม (*des obligations positives*) เพื่อให้สิทธิของบุคคลในชีวิตส่วนตัวและในชีวิตครอบครัวได้รับการเคารพอย่างแท้จริงอีกด้วย^{๑๒๙} ซึ่งอาจครอบคลุมไปถึงการกำหนดมาตรการที่มุ่งหมายให้สิทธิดังกล่าวของบุคคลได้รับการเคารพ แม้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง

โดยเหตุที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มุ่งหมายที่การตรวจสอบการกระทำของบุคคลว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นหลัก กล่าวอีกนัยหนึ่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่ที่ “การกระทำ” อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ มิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเกี่ยวกับ “ตัวบุคคล” ผู้กระทำแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้งใน “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน” และใน “ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือปัจเจกชนด้วยกันเอง” สิทธิมนุษยชนย่อมจะต้องได้รับการเคารพทั้งจากองค์กรของรัฐและเอกชนหรือปัจเจกชนทั้งหลายด้วยในอันที่จะต้องไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเหล่านี้ของบุคคลคนหนึ่ง

^{๑๒๗} Arrêt *Marckx c/Belgique* du 13 juin 1979, N° 31 de la série A des publications de la www.coe.int และใน Olivier de Schutter and Sébastien Van Drooghenbroeck, *Droit international des droits de l'homme devant la juge national*, Collection Les grands arrêts de la jurisprudence belge, De Boeck et Larcier s.a.Bruxelles, 1999.

^{๑๒๘} Arrêt *X. et Y. c/Pays-Bas* du 26 mars 1985, de la série A, N° 91 de la série A des publications de la Cour. V. G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, p. 373.

^{๑๒๙} Arrêt *Airey* du 9 octobre 1979, Volume n° 32 de la série A, p. 17.

นอกจากนั้น ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไว้ว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบการกระทำใดๆ ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือของเอกชนที่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลใด บุคคลหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมารวมถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ได้บัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไว้ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลต้องได้รับความคุ้มครอง

ดังนั้น ข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า การก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้พ้นจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์ในทางแพ่งระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด จึงเป็นข้อโต้แย้งที่ฟังไม่ได้แต่อย่างใด

๓.๒.๒ กรณีผู้พิการถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินผู้ให้บริการบัตรเครดิตในการขอสมัครใช้บัตรเครดิต โดยให้เหตุผลว่าผู้พิการไม่สามารถกระทำตามขั้นตอนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพบุคคลและสถานภาพทางการเงินของบุคคลตามที่ทางสถาบันการเงินกำหนดไว้ได้

โดยปกติเมื่อมีการยื่นขอสมัครใช้บัตรเครดิต ทางสถาบันการเงินผู้ให้บริการก็จะให้มีการกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพและสถานะทางการเงินของผู้สมัคร หรือจัดเจ้าหน้าที่เพื่อโทรศัพท์ไปสอบถามรายละเอียด แต่กรณีผู้ขอสมัครเป็นผู้พิการทางสายตาหรือเป็นผู้พิการทางการได้ยินซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ สถาบันการเงินจึงใช้เหตุผลดังกล่าวในการปฏิเสธไม่ให้ผู้พิการใช้บัตรเครดิต ทั้งที่ สถานะทางการเงินของผู้พิการนั้นก็เป็นไปตามเกณฑ์ที่ทางสถาบันการเงินกำหนดว่าสามารถขอสมัครสมาชิกบัตรเครดิตได้

จากกรณีศึกษาดังกล่าว คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากกฎหมายและหลักสากลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคนพิการแล้วมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่สามารถจำแนกออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) หลักการสากลที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ (๒) การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของคนพิการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ (๓) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (CSR) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(๓.๒.๒.๑) หลักสากลที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ

๑) กฎมาตรฐานว่าด้วยการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ
ขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗

ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวไว้ในหมวดการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ (ข้อ ๒๔ -๒๗) ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

- คำว่า "การสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการ" หมายความว่า กระบวนการที่ทำให้ระบบต่าง ๆ ของสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้นว่า บริการ กิจกรรม ข้อมูล ข่าวสารและเอกสารต่างๆ ได้รับการจัดทำขึ้นสำหรับประชาชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนพิการ

- หลักการความเสมอภาคทางสิทธิ มีความหมายว่า ความต้องการจำเป็นของบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญโดยเท่าเทียมกัน ฉะนั้น ความต้องการจำเป็นดังกล่าวจึงต้องนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการวางแผนในแต่ละสังคม นอกจากนี้ ทรัพยากรทั้งหมดในสังคมก็ต้องถูกใช้ไปเพื่อประกันว่า บุคคลทุกคนจะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมในสังคม

- คนพิการเป็นสมาชิกของสังคมเช่นเดียวกับบุคคลอื่น และมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง และควรจะได้รับ ความสนับสนุนตามความต้องการจำเป็นที่มีอยู่ภายใต้โครงสร้างปกติของสังคมในด้านการศึกษา สาธารณสุข การจ้างงาน และบริการสังคม

- เมื่อคนพิการได้รับสิทธิอันเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคมแล้ว เขาก็ควรจะมีบทบาทหน้าที่ที่เท่าเทียมด้วย เพราะเมื่อคนพิการได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่ตนเองสมควรจะได้รับ สังคมก็ควรที่จะเพิ่มความคาดหวังที่มีต่อคนพิการให้สูงขึ้นจากเดิม ดังนั้น จึงควรจะมีการดำเนินงานที่จะช่วยคนพิการให้ก้าวข้ามารับผิดชอบสังคมอย่างเต็มที่ ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งก็จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสให้แก่คนพิการในสังคมอีกด้วย

๒) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อ ๕ ความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ๕ ประการ ดังนี้

- รัฐภาคียอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันเบื้องต้นและภายใต้กฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ

- ให้รัฐภาคีห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งปวงเพราะเหตุแห่งความพิการ และประกันให้คนพิการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทั้งปวง

- เพื่อเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมกันและขจัดการเลือกปฏิบัติให้รัฐภาคีดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อประกันว่าจะจัดให้มีการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

- มาตรการเฉพาะซึ่งจำเป็นในการเร่งหรือเพื่อให้บรรลุถึงความเท่าเทียมกัน
ในทางปฏิบัติแก่คนพิการต้องไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขของอนุสัญญานี้

๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง
ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล
ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง
อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

**๔) หลักการเคารพสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของ
ธุรกิจ (CSR)**

ได้กำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไว้ว่าผู้ประกอบการธุรกิจต้องสนับสนุน
และเคารพในการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยหมั่นตรวจตราดูแลมิให้ธุรกิจของตนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง
กับการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมให้มีการเฝ้าระวังการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านสิทธิ
มนุษยชนภายในธุรกิจของตน และกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนตาม
มาตรฐานสากล โดยความรับผิดชอบต่อธุรกิจด้านสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงบริษัทในเครือ
ผู้ร่วมทุนและคู่ค้า

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการสากลประกอบกับกับบทบัญญัติ
ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะเห็นได้ว่า การที่สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้
ให้บริการบัตรเครดิตปฏิเสธมิให้ผู้พิการสมัครบัตรเครดิตโดยการอ้างเหตุว่าผู้พิการไม่สามารถปฏิบัติ
ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ข้อมูลกับทางสถาบันการเงินตามระเบียบของสถาบันการเงิน
โดยที่ยังไม่ได้มีการพิจารณาถึงเกณฑ์เกี่ยวกับสถานะทางการเงินของผู้ยื่น ย่อมถือได้ว่าเป็นการ
ละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง
ในเรื่องความพิการ

บทที่ ๔

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

คณะผู้ศึกษาวิจัยขอสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และให้ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ดังนี้

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้เกิดประสิทธิภาพนั้น คณะผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นและข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น ๔.๑ มาตรการทางกฎหมายและ ๔.๒ มาตรการอื่นๆ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑ มาตรการทางกฎหมาย

๔.๑.๑ การกำหนดบทนิยามและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน

คณะผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันมีปัญหาที่สำคัญคือ การขาดบทนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ส่งผลเกิดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันได้หรือไม่ และมีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

การแก้ไขปัญหานี้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันให้ชัดเจน เช่น กำหนดลักษณะของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้ ขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียน การตรวจสอบ ฯลฯ ให้เกิดความชัดเจนเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องดังกล่าวนี้มีอำนาจแค่ไหน เพียงใด

นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจจำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ซึ่งจะเป็นเส้นแบ่งที่สำคัญว่าการกระทำนั้นจะมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ระหว่างเอกชนด้วยกันหรือไม่ ซึ่งในการกำหนดขอบเขตของคำว่า “สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว” ของบุคคลนั้น อาจใช้แนวทางตามที่ที่ประชุม ICJ (International Commission of Jurists) ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ในการประชุมเมื่อปี ๑๙๖๗ ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ว่าเป็น “สิทธิที่จะอยู่โดยลำพังโดยไม่มีการรบกวนการแทรกแซงในระดับที่น้อยที่สุด” ซึ่งมีการขยายความว่า หมายถึงสิทธิของปัจเจกชนที่จะดำเนินชีวิตโดยได้รับการคุ้มครองจากสิ่งเหล่านี้ คือ^{๑๓๐}

- ๑) การแทรกแซงในชีวิตความเป็นส่วนตัว ครอบครัว และเคหสถาน
 - ๒) การแทรกแซงในทางกายภาพ หรือในทางจิตใจ หรือศีลธรรมและเสรีภาพในทางความคิด
 - ๓) การกระทำต่อเกียรติยศและชื่อเสียง
 - ๔) การไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนความจริง ซึ่งทำให้เป็นที่เสื่อมเสียในสายตาของสาธารณชน
 - ๕) การเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องอันเป็นที่น่าอับอายเกี่ยวกับชีวิตความเป็นส่วนตัว
 - ๖) การใช้ชื่อหรือเครื่องหมายชี้เฉพาะหรือภาพโดยไม่มีอำนาจ
 - ๗) การสืบความลับ การสอดรู้สอดเห็น การติดตามเฝ้าดู และการรบกวน
 - ๘) การแทรกแซงการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน
 - ๙) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับ ซึ่งผู้กระทำได้รับมาอันเนื่องมาจากการประกอบวิชาชีพนั้น
 - ๑๐) การใช้งานในทางที่มีขอบซึ่งการติดต่อสื่อสารส่วนบุคคล
- ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าขอบเขตที่บุคคลควรได้รับการคุ้มครองและการเคารพในสิทธิความเป็นส่วนตัวก็คือการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระ มีสิทธิที่จะแสวงหาความสุขในชีวิตตามวิถีทางที่อาจเป็นไปได้และเป็นความพอใจตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ดังนั้น หากมีกรณีที่เอกชนได้กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดขอบเขตดังกล่าวของบุคคลอื่น ก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน

^{๑๓๐} วีรพงษ์ บึงไกร. (๒๕๔๓) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หน้า ๑๔

ทั้งนี้ แม้ว่าในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีอำนาจในการตรวจสอบก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบแต่เพียงในส่วนที่เกี่ยวกับมิติการกระทำอันเป็นการแทรกแซงหรือรุกรานสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เท่านั้น โดยมีอาจก้าวล่วงพิจารณาไปถึงการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบโดยตรงเป็นการเฉพาะขององค์กรของรัฐแห่งอื่นอยู่แล้ว

นอกจากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องมีการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรของสำนักงานฯ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวตลอดจนเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ เพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๔.๑.๒ การปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีบทบาทเห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจน

โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สามารถให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น แก่รัฐมนตรีว่าการในแต่ละกระทรวงได้โดยตรง เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย มาตรการ ที่เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากกรณีการร้องเรียนในประเด็นที่มีผลกระทบต่อคนโดยส่วนใหญ่ โดยคำแนะนำต่างๆ จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐเห็นความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้น บทบาทในการสามารถให้คำแนะนำ หรือให้ข้อคิดเห็นต่างๆ แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ องค์กรรัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาคธุรกิจได้โดยตรง จึงน่าที่จะนำมากำหนดเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย

นอกจากนั้น ควรกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะสามารถดำเนินการแก้ไขเรื่องเร่งด่วนได้อย่างทันท่วงที หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าจะยังไม่ได้รับการร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม โดยจะสามารถสนับสนุนในเรื่องของบริการทางการแพทย์ อาหาร เสื้อผ้า การเปลี่ยนแปลงสถานที่อยู่ หรือแม้แต่การจัดการกับคนที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเหยียดหยามผู้อื่นออกจากงานอย่างเป็นทางการได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นนโยบายที่ดี เพื่อเข้าไปจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รวดเร็วและทันท่วงที รวมถึงยังมีการแก้ไขเยียวยาและมีการจัดการกับคนที่กระทำการละเมิดด้วย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิครอบคลุม ครบวงจร

โดยมาตรการดังกล่าวอาจจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและอาจต้องมีการระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อพิจารณาว่าควรมีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ดังกล่าวแค่ไหน เพียงใด

๔.๒ มาตรการอื่นๆ

จากการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ สามารถนำแนวทาง ปฏิบัติและประสบการณ์ของต่างประเทศมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติในประเด็นสำคัญได้ โดยนอกจากจะมีการดำเนินการมาตรการทางกฎหมายแล้ว ยังมีการดำเนินการด้านอื่นๆ เป็นมาตรการเสริมด้วย ได้แก่

๔.๒.๑ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาขาต่างๆ ในต่างจังหวัด เพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชนมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น

๔.๒.๒ การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีการติดตาม ประเมินผลทั้งจากผู้ประเมินภายนอก และจากผู้ประเมินภายใน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการจาก ตัวแทนหน่วยราชการระดับกระทรวงให้ผู้ประเมินภายในสำหรับการปฏิบัติตามแผนสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ซึ่งมาตรการนี้ถือเป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนให้แผนสามารถนำไปสู่การ ปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพราะทุกกระทรวงอยู่ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ต้องนำแผนไปปฏิบัติและต้องมี บทบาทเพิ่มเติม คือ “เป็นผู้ประเมินผลด้วย” เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดแต่ละกระทรวงตระหนักและ เห็นความสำคัญในการที่จะต้องนำแผนไปปฏิบัติ แต่ในระยะเริ่มแรกอาจต้องมีการศึกษา วิจัย เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวให้เกิดความชัดเจนก่อน

๔.๒.๓ การปลูกจิตสำนึก สร้างความตระหนักโดยเริ่มตั้งแต่เด็กและเยาวชน เพื่อให้ได้เห็นคุณค่าในหลักการของสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ การไม่เลือกปฏิบัติ และความเท่าเทียมกัน เพื่อสร้างค่านิยมในสิ่งเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง อาจเป็นวิธีการ หนึ่งที่จะช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้ภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนบรรลุตามเป้าหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, ๒๕๔๓), น.๑๔.

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗), น.๘.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ. เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ. ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘

จรัญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗), น.๑๕๖.

จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๕), น.๕๗.

จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศเล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), น. ๒๒๗.

(๕) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule Of Law),” ใน รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปีธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑ : น.๒๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๒๘-๓๒.

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒), น. ๙๒-๙๓.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ , พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), น.๖๔.

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐), น.๒๐๖ – ๒๐๗.

มาลี พุทธิพงษ์สวัสดิ์, “สิทธิทางด้านแรงงาน : ปัจจัยพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน,” น.๖ – ๗.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐), น.๑.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๔), น. ๕๖.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น.๔๔.

วีรพงษ์ บึงไกร. (๒๕๔๓) การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร
ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หน้า ๑๔

สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญู
ชน, ๒๕๔๙), น.๗๓.

สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการสอนชั้นปริญญา
โท วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูง, (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗), น.๘๗.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : ห้าง
หุ้นส่วนจำกัดนานาสังพิมพ์, ๒๕๔๔), น.๔๒.

เข้มทิศธุรกิจเพื่อสังคม : คู่มือช่วยบอกพิชิตการดำเนินงานที่มีเป้าหมายด้านธุรกิจควบคู่ความ
รับผิดชอบต่อสังคม โดยคณะทำงานส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัท
จดทะเบียน, คณะกรรมการการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.),

วารสารภาษาไทย

พอพันธ์ คิตจิตต์, “แนวความคิดและผลกระทบเกี่ยวกับข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม”,
ดุลพาห, ปีที่ ๔๐, เล่มที่ ๖, พฤศจิกายน – ธันวาคม ๒๕๓๖, น.๔๐ – ๔๑.

รายงานผลการศึกษาดูงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสาธารณรัฐเกาหลี
ใต้ (National Human Rights Commission of Korea) เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดย นาง
จันทร์ชม จินตยานนท์ และคณะ เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชัย ศรีรัตน์, “พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน”, ดุลพาห, ปีที่ ๔๘, เล่มที่ ๓, กันยายน –
ธันวาคม ๒๕๔๔, น.๔๗.

สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและ
ประชาธิปไตย” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ ๓, ปีที่ ๑๔, น.๔๔ (กันยายน ๒๕๓๗).

หนังสือภาษาต่างประเทศ

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom
1950

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

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

วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

กนิษฐา เขียววิทย์, “การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๓๓), น.๗๖ – ๗๗.

ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, “ปัญหากระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๕๕ – ๑๕๗

สุพจน์ เวชมุข, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), น.๕๐.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

มูลนิธิพัฒนาคนพิการไทย

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

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

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

Section 26 Canadian Human Rights Act