



กลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในประเทศไทย

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีพันธกรณีทางจริยธรรมทางการเมืองระหว่างประเทศที่ควรจะให้ความเคารพ ในการนำหลักการในปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติไปปฏิบัติให้เป็นผลจริงจังกายในประเทศของตน โดยการจัดทำมีกลไกต่าง ๆ ทั้งด้านการส่งเสริมและด้านการระงับหรือหาทางแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบกับเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ประเทศไทยเพิ่มบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 ประการ คือ

ประการแรก การอนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966) ของสหประชาชาติ ซึ่งขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อพิจารณาว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีกติกาดังกล่าวจะมีผลต่อประเทศไทยอย่างไรบ้าง เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับใด ๆ จะขัดหรือแย้งกับกติกาดังกล่าวซึ่งจำเป็นต้องยกเลิก แก้ไข หรือต้องตั้งข้อสงวนไว้ ณ กรณีที่เราไม่อาจปฏิบัติได้ หรือในอนาคตประเทศไทยจะต้องพัฒนากฎหมาย การเมือง การปกครอง การเศรษฐกิจ ฯลฯ เพื่อรองรับพันธกรณีที่จะเกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีกติกาดังกล่าวมากน้อยเพียงใด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ประการที่สอง มีมติให้กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกันดำเนินการ เพื่อจัดองค์กรของกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับชาติขึ้น โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นแกนกลางศึกษาและยกร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งกลไกระดับชาติดังกล่าวต่อไป ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการ อนึ่งกลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางที่ให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาด้วย

ดังนั้น ก่อนที่จะวิเคราะห์ว่ากลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่จะจัดตั้งขึ้นควรมีรูปแบบอย่างไร ในเบื้องต้นนี้จะขอกล่าวถึงกลไกต่าง ๆ ที่ดำเนินการในด้านนี้เท่าที่มีอยู่ในประเทศไทยทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

5.1 องค์กรที่ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาของประเทศไทยในปัจจุบัน

5.1.1 องค์กรภาครัฐ

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรในภาครัฐที่ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาอยู่หลายองค์กร ได้แก่ ศาล องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรในทางบริหาร และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งองค์กรแต่ละฝ่ายที่สำคัญ ๆ มีการดำเนินงานต่อไปนี้

ก. องค์กรฝ่ายตุลาการ

ศาลหรืออำนาจตุลาการเป็นอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศอย่างหนึ่ง นอกเหนือไปจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ศาลเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม เป็นองค์กรที่สำคัญยิ่งในการให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาโดยเฉาะอย่างยิ่งศาลอาญา เพราะการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งหมดมีจุดมุ่งหมายที่จะฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลเพื่อพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด ดังนั้น หลักการที่สำคัญของศาล คือ ต้องให้ความยุติธรรมทั้งโจทก์และจำเลย

ในการพิจารณาคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและให้การคุ้มครองแก่ทั้งโจทก์และจำเลย ศาลไทยได้ยึดแนวปฏิบัติ ดังนี้¹

¹ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 181 - 182.

- (1) ต้องมีการฟ้องคดีจึงจะมีการพิจารณาคดีอาญาได้ ศาลไม่มีอำนาจริเริ่มพิจารณาคดีอาญาตัวเอง
- (2) การพิจารณาคดีต้องกระทำโดยเปิดเผย ประชาชนที่สนใจมีสิทธิมาฟังการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยบริสุทธิ์ วันแต่ศาลจะสั่งให้พิจารณาลับตามมาตรา 177 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- (3) การพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าจำเลย ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสจำเลยที่จะได้ต่อสู้คดีได้เต็มภาคภูมิ โดยมีโอกาสได้ซักพยานตลอดจนชี้แจงข้อเท็จจริงตามสมควร การพิจารณาลับหลังจำเลยมิได้เฉพาะในกรณีกวันบางกรณี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 172 ทวิ แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา
- (4) ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่เค็ดกระทำการอันกฎหมายทำให้อยู่ในขณะกระทำบัญญัติว่าเป็นความคิด ถ้าจำเลยไม่มีทนาย ให้ศาลตั้งทนายให้ เมื่อจำเลยต้องการ
- (5) การพิจารณาคดีอาญากระทำได้ครั้งเดียว สำหรับความผิดอันเดียวกันนั้น เช่น ถ้าศาลพิจารณาและยกฟ้องการกระทำนั้นไปแล้วและคดีถึงที่สุด ภายหลังปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพิ่มเติมจะรื้อฟื้นเอาการกระทำนั้นมาพิจารณาใหม่อีกไม่ได้

ส่วนการพิพากษาคดีอาญานั้น ศาลอาญาของไทยได้ให้การคุ้มครองสิทธิทางอาญาของจำเลยในระดับที่น่าพอใจ ดังจะพิจารณาได้จากกรณีที่ศาลอาญาได้ทำหน้าที่โดยยึดแนวปฏิบัติดังนี้

- (1) ศาลพิพากษาจะถือความจริงเป็นใหญ่ กล่าวคือ แม้จำเลยจะให้การรับสารภาพ แต่ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ก็ต้องพิพากษาปล่อยตัวจำเลย โดยเหตุนี้ในคดีสำคัญ ๆ คือคดีที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป หรือโทษสถานหนักกว่านั้น แม้จำเลยจะรับสารภาพ กฎหมายก็ยังบังคับให้ศาลต้องฟังพยานโจทก์จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง
- (2) ศาลจะพิจารณาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏในทางพิจารณาตรงกับข้อเท็จจริงที่บรรยายในฟ้อง ถ้าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในทางพิจารณาต่างกับข้อเท็จจริงที่บรรยายในฟ้อง เช่น ฟ้องว่าฆ่าคนตายโดยเจตนา หากพิจารณาได้ความว่า ฆ่าคนตายโดยประมาท ศาลต้องยกฟ้อง

(3) จะไม่มีการพิพากษาโดยไม่มีการพิจารณาพยานหลักฐานโดยศาล เว้นแต่จำเลยจะรับสารภาพในคดีที่ไม่สำคัญ (ตามข้อ 1)

(4) การพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ตามตัวบทกฎหมาย การพิพากษาลงโทษ จะต้องระบุบทมาตราแห่งความผิดลงไว้ในคำพิพากษาด้วย

(5) ศาลจะพิพากษาลงโทษเฉพาะที่เป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เช่น กฎหมายกำหนดโทษจำคุก ศาลจะเปลี่ยนเป็นโทษประหารชีวิตไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้เปลี่ยนโทษหนักเป็นโทษเบาได้ เช่น ให้เปลี่ยนจากโทษจำคุกมาเป็นโทษกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

(6) ศาลจะพิพากษาลงโทษไม่เกินกว่าที่ร้องทักขอให้ฟ้องให้ลงโทษ

แนวปฏิบัติของการพิจารณาและพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวนับเป็นแนวปฏิบัติที่มุ่งให้การคุ้มครองคุ้มครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งจำเลยโดยเฉพาะ เป็นแนวปฏิบัติที่เป็นสากลที่ศาลไทยยึดถือปฏิบัติมาโดยตลอด แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของศาลในหลาย ๆ กรณีเป็นเรื่องของการที่กฎหมายให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจ ทำให้การใช้ดุลพินิจของผู้พิพากษาแต่ละท่านอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกแก่จำเลย เช่น การใช้ดุลพินิจในการมีคำสั่งเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราว ดังนั้น เพื่อให้การปล่อยชั่วคราวตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 ถึงมาตรา 119 เป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นระบบเดียวกัน สามารถอำนวยความสะดวกและให้การคุ้มครองสิทธิทางอาญาได้อย่างกว้างขวาง ประธานศาลฎีกาจึงได้ออกคำแนะนำสำหรับให้ผู้พิพากษาทั้งหลายใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาและมีคำสั่งเกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวไว้ดังต่อไปนี้²

² สง่า ดวงอัมพร, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยการปล่อยชั่วคราว", ตุลพาห 35 (มีนาคม - เมษายน 2531) : 69 - 71.

1. ควรถือเป็นหลักว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยทุกคน พึงได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นที่จะต้องควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นไว้
2. ควรอำนวยความสะดวกในการร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด เมื่อได้รับคำร้องแล้วควรรีบพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็ว
3. ควรพิจารณาสั่งคำร้องให้ปล่อยชั่วคราวด้วยความรอบคอบและระมัดระวังให้คำสั่งเป็นไปนัยเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่ควรกระทำเมื่อมีเหตุผลใหม่ที่เป็นพิเศษจริง ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อครหาได้
4. คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวควรแสดงเหตุผลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยชัดแจ้ง
5. การพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นพิจารณา หากปรากฏว่าจำเลยเคยได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นสอบสวน และมีได้ปฏิบัติดีเงื่อนไขในการปล่อยชั่วคราวก็ควรนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาคำร้องด้วย
6. หากผู้ต้องหาเป็นเด็กหรือเยาวชน หรือเป็นผู้ที่เชื่อถือว่าจะไม่หลบหนีและจะมาศาลตามกำหนด เช่นมีตำแหน่งหน้าที่ อาชีพการงาน ฐานะ หรือชื่อเสียงเป็นที่เชื่อถือก็ควรนำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาสั่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวด้วย
7. ในการปล่อยชั่วคราวควรเรียกหลักประกันแต่พอควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ อาชีพการงาน ฐานะ หรือชื่อเสียงของผู้ต้องหาหรือจำเลย หรือผู้เป็นหลักประกัน ตลอดจนความหนักเบาแห่งข้อหา ความร้ายแรงแห่งการกระทำพลแห่งการกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้อง
8. คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 110 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน แต่ไม่ต้องมีหลักประกันอยู่แล้ว ควรที่พิจารณาใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย
9. คดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่ถึงหนึ่งปี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 110 วรรคสอง บัญญัติให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจ อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้

โดยไม่ต้องประกันอยู่แล้ว ควรจะพิจารณาใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ให้มาก เพราะคดีดังกล่าวนี้มีจำเลยมีทนาย จำเลยอาจขออนุญาตศาลที่จะไม่มาฟังการพิจารณาและสืบพยานได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ทวิ

10. การรับหลักทรัพย์เป็นหลักประกันไม่ควรจำกัดเฉพาะแต่ที่ดิน หลักทรัพย์มีค่าอย่างอื่น เช่น อาคาร สิ่งปลูกสร้าง พันธบัตร สลากออมสิน ตัวแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้จ่าย และผู้จ่ายได้รับรองตลอดไปแล้ว ตัวสัญญาชำระเงินที่ธนาคารเป็นผู้ออกตัว เช็คที่ธนาคารเป็นผู้ส่งจ่ายหรือรับรอง หนังสือรับรองของธนาคารที่รับรองว่าจะชำระ เบี้ยปรับแทนในกรณีผิดสัญญาประกัน เป็นต้น ก็ควรพิจารณาอนุญาตให้ใช้เป็นหลักประกันได้ด้วย

11. หลักประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 114 ให้มีบุคคลเป็นหลักประกันโดยแสดงหลักทรัพย์ได้ด้วย ฉะนั้น จึงควรพิจารณาหลักประกันประเภทนี้ในเมื่อบุคคลนั้นเป็นผู้มีหลักฐานตำแหน่งหน้าที่ อาชีพการงานฐานะหรือชื่อเสียงเป็นที่เชื่อถือได้

12. กรณีที่ศาลชั้นต้นต้องส่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวไปให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 106 (4) หรือ (5) ควรจะได้กำชับและควบคุมให้เจ้าหน้าที่รับส่งคำร้องขึ้นไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาโดยเร็ว

นอกจากนั้น ในเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลซึ่งถือเป็นการให้หลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในเรื่องนี้มีการบัญญัติรับรองไว้ชัดเจนในคำกล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้หลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตั้งแต่ "การแต่งตั้งและการที่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะพ้นจากตำแหน่งได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อนแล้ว จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลฯ"

ระบอบการปกครองของไทยได้แยกอำนาจตุลาการให้เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย นั่นคือ "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์" พร้อมกันนั้น รัฐธรรมนูญยังระบุไว้ว่า "บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ" หมายความว่า อำนาจอื่นใดจะตั้งศาลขึ้นพิจารณาคดีตามอำเภอใจมิได้

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ การวางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษา

การทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้ ถือเป็นเจตนาในการแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ไม่ให้ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจตุลาการที่จะให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของบุคคล จะต้องมีความเป็นอิสระมากที่สุด เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปตามกฎหมาย ไม่เข้าข้างฝ่ายใด ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลใด ๆ

นอกจากนั้น ยังมีหลักประกันความเป็นอิสระของศาลไทยอีกประการหนึ่ง คือ การให้หลักประกันการมีรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี คือ เรื่องเงินเดือนของผู้พิพากษา ซึ่งได้รับในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น และจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลไทยจะมีแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและสร้างความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและได้รับหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดีดังที่กล่าวมาแล้ว ในทางปฏิบัติการบริหารความยุติธรรมในศาลก็ยังมีปัญหาข้อขัดข้องอันทำให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งมีหลายประการ เช่น

(1) ความล่าช้าในการดำเนินคดี

ความล่าช้าในการดำเนินคดีเป็นปัญหาใหญ่และสำคัญมากที่สุดในปัจจุบัน เพราะหากการพิจารณาล่าช้าไปเพียงใด การอำนวยความสะดวกยุติธรรมก็ลดประสิทธิภาพลง จนมีคำกล่าวที่ว่าความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมนั่นเอง

นอกจากนั้นการพิจารณาพิพากษาคดีที่ล่าช้า ยังมีผลทำให้การยับยั้งอาชญากรรม ชาติประสิทธิภาพด้วย เพราะหากเกิดการกระทำผิดขึ้นก็ควรมีการลงโทษกันโดยรวดเร็ว และ เด็ดขาด จึงทำให้อาชญากรรมเกิดความเกรงกลัว เช็ดหลาบ และประชาชนจะเกิดความมั่นใจ ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของรัฐมากยิ่งขึ้น

ความล่าช้าในการดำเนินคดีก่อให้เกิดความสูญเปล่าอย่างมหาศาล ทั้งทางด้านค่าใช้จ่าย เสียเวลาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายนับแต่ผู้เสียหาย จำเลย พยาน ทนายความ เจ้าหน้าที่ศาล ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ มีหลายคดีที่ช่วงเวลาในการดำเนินคดีหลายปีและใช้ค่าใช้จ่ายเป็น จำนวนสูง แม้ว่าจะยังไม่สามารถทราบได้ว่าจำเลยได้กระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยไป ก็นับเป็นการสูญเปล่าที่สามารถเรียกร้องจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้เลย

จากผลของความล่าช้านี้เอง ทำให้พยานหลักฐานต่าง ๆ โดยเฉพาะประจักษ์พยาน อาจสูญหายหรือไม่อาจติดตามตัวมาเบิกความในศาลได้หรือมีจำนวนพยานเหลือน้อยลง นอกจากนี้ยังทำให้จำเลยหลายคนต้องยอมรับสภาพว่าได้กระทำผิดตามฟ้องทั้งที่อาจจะไม่ใช่ผู้กระทำผิดที่แท้จริง แต่จำเลยไม่สามารถต่อสู้คดีได้ เนื่องจากไม่ทราบว่าการพิจารณาพิพากษาจะถึงที่สุดเมื่อใด อันก่อความเดือดร้อนแก่ตนเองและครอบครัวอย่างแสนสาหัส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำเลยที่ถูกขังระหว่างการพิจารณาคดีของศาลเป็นเวลานานนับปี ย่อมจะต้องสูญเสียอิสระภาพ และประสพกับความทุกข์ทรมานในเรือนจำซึ่งมีสภาพที่เลวร้ายทั้งด้านร่างกายและจิตใจ ดังจะ เห็นได้ว่ามีจำเลยยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคดีและคดีนั้นอยู่ระหว่างการฟ้องของศาลสูง หากช่วงนั้นมีข่าวว่าจะมีการตรากฎหมายพระราชทานอภัยแก่นักโทษ จำเลยจำนวนไม่น้อยได้รับยื่นคำร้องขอ ถอนอุทธรณ์หรือถอนคดี เพื่อให้คำพิพากษาศาลล่างถึงที่สุดและจะได้ตกเป็นนักโทษตามความ หมายของกฎหมายอภัยโทษและจะได้รับการอภัยโทษตามกฎหมายดังกล่าว ทั้งที่ความจริงจำเลย เหล่านี้อาจจะไม่ใช่ผู้กระทำผิดก็ได้ แต่อยู่ในสภาพจำยอมรับว่าตนเป็นผู้กระทำผิดเนื่องจากผล ของความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั่นเอง

(2) การเร่งรัดคดี การเร่งรัดคดีนี้มักเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาประมาณเดือนพฤศจิกายน ถึงธันวาคมของทุกปี ซึ่งทุกศาลจะต้องพยายามเร่งรัดให้คดีเสร็จสิ้นให้มากที่สุดก่อนสิ้นปี เพื่อมิให้เกิดกรณีคดีค้างค้างในศาล การเร่งรัดคดีทำให้เกิดความยุ่งยากแก่โจทก์และจำเลยอย่างมาก เพราะศาลจะไม่ยอมให้เลื่อนคดี หากพยานคนใดไม่มาศาลก็มักจะสั่งตัดพยานคนนั้นออกไปไม่ให้เข้ามาสืบ ส่วนพยานที่มีการนำสืบก็อาจไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะทุกอย่างต้องกระทำอย่างเร่งรีบ และพยานปากสำคัญ ๆ ก็อาจมีความจำเป็นจริง ๆ มาเบิกความที่ศาลไม่ได้ ก็อาจถูกตัดออกไป อันเป็นผลเสียหายแก่คู่ความฝ่ายนั้น ๆ ³

(3) คุณภาพของนายที่ศาลจัดหาให้ คดีบางประเภทที่มาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้ศาลต้องตั้งนายให้จำเลย หากจำเลยไม่มีทนายนั้นในทางปฏิบัติ นายที่ศาลจัดหาให้จำเลยนั้นมักเป็นนายที่ยังไม่มีประสบการณ์ในการว่าความนักและอาสาสมัครมาเป็นทนายเพื่อหาประสบการณ์ ประกอบกับได้รับค่าตอบแทนน้อยมากเมื่อเทียบกับทนายทั่วไป เป็นผลให้คุณภาพในการให้คำแนะนำและต่อสู้คดีด้อยกว่าฝ่ายตรงข้ามและอาจแพ้คดีในที่สุด

4. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาลในการสั่งปล่อยชั่วคราว

แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวปฏิบัติ เรื่องการใช้ดุลพินิจของศาลในการสั่งปล่อยชั่วคราว หรือการให้ประกันตัวจำเลยนั้น ในทางปฏิบัติศาลมักไม่ได้ใช้ดุลพินิจกำหนดหลักทรัพย์ที่ใช้ในการประกันแตกต่างไปจากที่เคยมีการกำหนดเพื่อใช้กับคดีประเภทต่าง ๆ ดังที่เรียกว่า "ยี่ต็อก" ซึ่งบางกรณีศาลมีอำนาจกำหนดหลักทรัพย์ต่ำกว่า "ยี่ต็อก" ก็ได้ แต่มักไม่ค่อยมีการใช้ทนายให้จำเลยไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเท่าที่ควร

³ บุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ, อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม : ปัญหา อุปสรรค และแนวทางควบคุม, โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531, หน้า 104.

นอกจากนั้น ในบางคดีจำเลยยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวต่อศาลพร้อมหลักทรัพย์จำนวนมากหลายครั้งแต่ไม่ได้รับการอนุญาตจากศาล ทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้จำเลยต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในเรือนจำเป็นเวลานาน เช่น คดีอาญาสำคัคดีหนึ่ง จำเลยถูกอัยการฟ้องในข้อหาใช้กำลังวานรมาบุคคลสำคัญในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจำเลยต้องยื่นคำร้องขอปล่อยชั่วคราวจำนวนถึง 14 ครั้ง จึงได้รับการอนุญาตจากศาล ทำให้จำเลยต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในเรือนจำระหว่างพิจารณานานถึง 134 วัน นับว่าเป็นคดีตัวอย่างคดีหนึ่งที่น่าจะม้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาตรวจสอบว่า จำเลยได้รับการละเมิดสิทธิทางอาญาหรือไม่เพียงใด รวมทั้งคดีอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในท่านองเดียวกัน

กล่าวได้ว่า ศาลอาญาไทยในปัจจุบันมีบทบาทในการให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในระดับที่ค่อนข้างเป็นสากล เนื่องจากมีการพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดหลักการและแนวทางเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้โดยมุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี

อย่างไรก็ตาม ศาลไทยยังมีข้อจำกัดด้านเทคนิคบางประการที่ส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในหลายกรณี เช่น ความล่าช้าในการดำเนินคดี การเร่งรัดคดีหรือคุณภาพของทนายที่ศาลจัดหาให้จำเลยหรือการใช้ดุลพินิจปล่อยชั่วคราว ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการคุ้มครองสิทธิทางอาญาของประชาชน นอกจากนี้ ศาลยังไม่มียุทธวิธีโดยตรงในงานด้าน "ส่งเสริม" สิทธิมนุษยชนทางอาญา เช่น การให้การศึกษามากอบรวมด้านสิทธิมนุษยชน เพราะไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงของศาล และข้อจำกัดอีกประการคือ ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะคดีที่ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมมาแล้ว คือ ผ่านการสอบสวนของตำรวจ ผ่านการยื่นฟ้องของพนักงานอัยการเท่านั้น ศาลไม่มีอำนาจเริ่มต้นนำเรื่องหรือคดีอื่นใดมาพิจารณาได้เองโดยลำพัง

ดังนั้น ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนทางอาญาจำนวนมากโดยเฉพาะกรณีเอกชนละเมิดเอกชนด้วยกันเองและไม่มีการนำคดีมาสู่ศาล ศาลก็ไม่มีอำนาจ

หน้าที่ลงไปแก้ไขเยียวยาให้ได้ เป็นต้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สถาบันตุลาการหรือศาลยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบงานด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา เพราะมีข้อจำกัดบางประการดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หากมีการจัดตั้งสถาบันหรือกลไกระดับชาติขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องดังกล่าวแตกต่างหากก็จะช่วยสนับสนุนงานของศาลได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังช่วยให้ประชาชนได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึงด้วย

ข. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรหรือกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาโดยตรงในปัจจุบันคือ "คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน" ซึ่งเป็นคณะกรรมการสำคัญ ซึ่งทำหน้าที่ประจำตลอดอายุของสภา

คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มการประชุมและดำเนินงานมาตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม 2535 โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาศึกษาปัญหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ
2. พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายที่ออกตามความในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. พิจารณาศึกษาปัญหาการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เริ่มตั้งแต่การจับกุม การสืบสวน การคุมขัง การฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษและการอภัยโทษ
4. พิจารณาศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและนอกประเทศ
5. พิจารณาศึกษาปัญหากฎหมายภายในประเทศ และนอกประเทศที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมให้มีกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิมนุษยชน
6. พิจารณาศึกษาและรับปัญหาการร้องทุกข์ของบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติขัดต่อระเบียบกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

7. พิจารณาศึกษาเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนและตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมาย

8. พิจารณาดำเนินการใด ๆ อันเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้แนวความคิดเกี่ยวกับการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ นับแต่ พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบันสรุปได้ดังนี้⁴

1. การพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานด้านการยุติธรรม เช่น โครงสร้างอัยการ โครงสร้างตำรวจ
2. การพิจารณาศึกษาเรื่องราวเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของประชาชน ได้แก่ การพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยชาวพม่าและนักศึกษาพม่าพิจารณากรณี นายทอง โพธิ์อ่าน หายตัวไปอย่างไร้ร่องรอย พิจารณาศึกษากรณีที่ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อนในการสลายกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงกรณี เขื่อนปากมูล พิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงกรณีการชุมนุมประท้วงของชาวนาที่จังหวัดกำแพงเพชร พิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงกรณีการสอบสวนผู้ต้องหาคดีไฟไหม้ บริษัทเคเคอร์ อีสต์สเตเรียล จำกัด ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริง หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ ได้สรุปและเสนอความเห็นแนวทางแก้ไขไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องและสภาผู้แทนราษฎร
3. การพิจารณาเรื่องราวที่ได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนเนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนทั้งในและนอกประเทศเกี่ยวกับความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนที่มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาของคณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกเรื่องราวร้องทุกข์ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมเพื่อนำมาพิจารณาก่อน

4 ศิริพร เจียรสนอง, "สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร," วารสารสิทธิมนุษยชน 1 (ตุลาคม 2536): 3 - 4.

4. การเดินทางไปศึกษาดูงานด้านการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน
5. การเดินทางไปเยี่ยมชมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ส่วนมากเป็นการศึกษากรณีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนทั่วไป และยังมีบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาค่อนข้างน้อย กล่าวคือ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังมิได้มีบทบาทในการให้การส่งเสริมและคุ้มครองหรือแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางอาญาจริงจังแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ เช่น

1. ในแง่การเข้าถึงกลไกของประชาชน

การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีเพียงประธาน 1 คน รองประธาน 3 คน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ 4 คน รมช.คณะกรรมการ 1 คน และที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการประมาณ 7 คน โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญที่มาช่วยทำงานประจำสำหรับงานด้านนี้แต่อย่างใด ทำให้ขาดบุคลากรที่จะติดตามเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ ขาดบุคลากรที่จะทำการศึกษา หาข้อมูลที่ลึกซึ้งเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา ขาดกำลังคนที่จะติดต่อประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันจึงมีศักยภาพเพียงการพิจารณาข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นบางปัญหาในเบื้องต้นโดยการเชิญเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาร่วมชี้แจงและให้ความคิดเห็นซึ่งในหลาย ๆ ปัญหา ก็ไม่มีการพิจารณาอย่างต่อเนื่องและไม่สามารถสรุปหาข้อเสนอนะได้ทันต่อเหตุการณ์ บางกรณีก็ต้องมอบให้คณะกรรมการวิสามัญเฉพาะกิจรับไปพิจารณาแทน เป็นต้น

2. ในแง่ประสิทธิภาพของกลไก

โดยสภาพของคณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่มีลักษณะ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อทำงานอย่างถาวรตลอดไป เพราะคณะกรรมการมีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานเพียงตลอดอายุของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เป็นผลทำให้ไม่สามารถที่จะกำหนดแผนการดำเนินงานระยะยาวและกระทำอย่างต่อเนื่องได้ ขาดการศึกษาติดตามเรื่องหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ขาดบุคลากรประจำ เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินงานได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

3. ในแง่การบังคับการตามผลของการพิจารณา

ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกมาร่วมให้คำชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในการทุกหน้าที่คณะกรรมการอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ได้ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบหรือควบคุมฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารโดยทางอ้อม เพราะเมื่อคณะกรรมการพิจารณามีความเห็นอย่างใดแล้ว คณะกรรมการก็ทำได้แต่เพียงทำบันทึกและทำข้อเสนอแนะรายงานต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารอาจไม่เห็นคล้อยตาม หรือไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการเสนอก็ได้ คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดังนั้น กรรมการอันเป็นกลไกของรัฐสภาในปัจจุบันยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นสถาบันระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง จำเลยจะต้องมีกลไกอีกกลไกหนึ่งที่ทำให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ เพื่อให้เกิดการบังคับการอย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง นอกจากคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนแล้ว ปัจจุบันยังมีคณะกรรมการอื่นอีกที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางอาญาของประชาชน เช่น

คณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ คณะกรรมการปกครอง คณะกรรมการสิทธิและแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งโดยทั่วไปคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะมีอำนาจในขอบเขตที่กำหนดและมีข้อจำกัดในการดำเนินงานคล้ายคลึงกับคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวมาข้างต้น

ค. องค์กรฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง นับเป็นอำนาจที่สำคัญฝ่ายหนึ่งในจำนวนอำนาจทั้ง 3 ในอำนาจอธิปไตย นอกเหนือจาก อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีอำนาจและเอกสิทธิ์ในการปกครองเอกชน จึงมีฐานะที่เหนือกว่าเอกชนสามารถออกคำสั่งหรือบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุญาตศาล ทำให้ฝ่ายปกครองมีโอกาที่จะละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้เสมอ จึงได้มีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเพื่อควบคุมฝ่ายปกครองในลักษณะต่าง ๆ กัน

1. องค์กรฝ่ายบริหารที่ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของบุคคล

1.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁵

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมายและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ เช่น

⁵ กุลพล พลวัน, "มาตรการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย," วารสารอัยการ, หน้า 25 - 60.

- รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี
 - เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง ฯลฯ
 - มีประสบการณ์ในการบริหารราชการไม่น้อยกว่าสิบปี ฯลฯ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- ฯลฯ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 7 (2) เช่น วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27 รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตริตามพระราชบัญญัตินี้พร้อมทั้ง เสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล เสนอแนะ คณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 (1) *

* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สร.0601/316 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2524 และบันทึกที่ สร.0601/323 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2524 เรื่อง ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการเป็นการทั่วไป สำหรับให้ผู้มีอำนาจสั่งการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปฏิบัติก่อนทำการสั่งการ ฯลฯ ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นการวางระเบียบปฏิบัติทางราชการว่า "ในกรณีที่พระราชบัญญัติ (หรือกฎหมายอื่น) ได้กำหนดข้อเท็จจริงใด ๆ ไว้เป็นเงื่อนไขสำหรับการใช้อำนาจสั่งการใด ให้ผู้มีอำนาจสั่งการนั้นปฏิบัติตามขั้นตอนก่อนที่จะสั่งการโดยให้มีหลักฐานสามารถยืนยันได้ว่าผู้สั่งการได้พิจารณาวินิจฉัยถึงเงื่อนไขข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดนั้นเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วนหรือมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่น"

แต่คณะรัฐมนตรีมีมติว่ายังไม่สมควรมีมติตามที่เสนอ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมากที่ สร.0203/10237 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2524)

เรื่องร้องทุกข์ที่มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (มาตรา 19)

1. เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ
2. ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
 - (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำเกินสมควร
 - (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เกินหรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะสรุปข้อ เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการแก้ไขตามมาตรา 48 ซึ่งในข้อเสนอนั้นต้องระบุให้ชัดแจ้งว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย (มาตรา 47 (4))

และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น

- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ในเวลาที่กำหนด
- ในกรณีเร่งด่วนและจำเป็น มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 48)

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย (มาตรา 49 วรรคสอง)

มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายหลายอาชีพที่มีความรู้ความชำนาญต่างสาขากันมาร่วมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐท่านองเดียวกับ "Counseil d'Etat" ของกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครอง

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เริ่มดำเนินงาน และพัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพตามลำดับ แต่โดยที่คณะกรรมการฯ ไม่ใช่ศาลเหมือนศาลยุติธรรม จึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือออกกฎหมายต่าง ๆ เหมือนศาลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เรียบร้อยเท่าที่ควร ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องทุกข์ว่าจะให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด การทำงานจึงมีอุปสรรคอยู่บ้าง

นอกจากนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังมีอำนาจหน้าที่เพียงการรับพิจารณาเฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่มีอำนาจพิจารณาการกระทำผิดทางอาญา อีกทั้งยังจำกัดการพิจารณาเฉพาะการกระทำในนามหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำของเอกชนที่มีต่อเอกชนด้วยกัน

1.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.)⁶

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เหตุในการตรากฎหมายฉบับนี้ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

⁶ กลุพล พลวัน, วารสารอัยการ, หน้า 17 - 21.

เนื่องด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นนโยบายที่สำคัญสำหรับ
 รัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไปให้ได้ผลอย่างจริงจังและ
 ในการนี้สมควรที่จะมอบหมายภาระหน้าที่อันนี้ให้แก่คณะ
 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ
 มิชอบในวงราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน และเพื่อ
 ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามมติ
 ของคณะกรรมการ จึงจำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 ขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

รัฐสภามีโอกาสควบคุมสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการโดยทางอ้อม กล่าวคือ ตามมาตรา 4 และมาตรา 11 การแต่งตั้ง
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และ เลขาธิการ
 การคณะกรรมการฯ ต้องได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

และมาตรา 13 (5) ให้คณะกรรมการฯ รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจ
 หน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน
 เดือนตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป

ประธานกรรมการและกรรมการฯ อยู่ในตำแหน่งมีกำหนดสองปี และอาจได้รับแต่งตั้ง
 ใหม่อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ (มาตรา 6)
 เลขาธิการและรองเลขาธิการจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่าสี่ปีไม่ได้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มีอยู่หลายประการ เช่น เสนอมาตรการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการต่อคณะรัฐมนตรี สืบสวนสอบสวนเพื่อ

ทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ฯลฯ (มาตรา 13) *

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจมีหนังสือสอบถามส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่เป็นแก่การสอบสวน (มาตรา 14)

ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่ต้องแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนต่อนายกรัฐมนตรีตามรายการ วิธีการและกำหนดเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 17)

ในการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอาจรายงานต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สั่งพักราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ (มาตรา 18)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิด ก็จะมีมติตามมาตรา 19 กล่าวคือ ประธานกรรมการจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สอบสวนเสร็จแล้ว ประธานจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและหากเป็นความผิดอาญาด้วยก็ให้ประธานแจ้งพนักงานสอบสวนภายในเจ็ดวันด้วยเช่นกัน

* มาตรา 3 ๑ ให้คำจำกัดความไว้ว่า

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำและพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

เมื่อพนักงานสอบสวนหรือเมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้ประธานกรรมการทราบ

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังมีมาตรการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้สร้างความร้ายวียดปกติไว้ด้วยกัน 2 ประการคือ

1. มาตรการตามมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด "ร้ายวียดปกติ" และคณะกรรมการสอบสวนแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถแสดงได้ว่าร้ายวียดขึ้นในทางที่ชอบ "ให้ถือว่าผู้นั้นชื่อ"นางจodyมิชอบ" ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา "สั่งลงโทษ"ปล่อย"

สำหรับบรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร้ายวียดขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ

2. มาตรการตามมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามรายการ วิธีการและเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 ซึ่งกำหนดรายการ วิธีการ และเวลาในการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่ผ่านมา นับว่ามีส่วนสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ทุจริตและประพฤติมิชอบก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชน

อย่างไรก็ดี มาตรการในกฎหมายยังก่อให้เกิดอุปสรรคอยู่บ้าง เช่น มาตรา 19 เมื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วได้ความว่า เรื่องราวที่สอบสวนนั้นมีมูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำเนินการสอบสวนทางวินัย การสอบสวนทางวินัยมักจะเป็นไปอย่างล่าช้า

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มีขั้นตอนในการดำเนินการทางวินัย ดังนั้น ผลจากการสอบสวนทางวินัยอาจไม่ตรงกับผลการสอบสวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรายงานมาก็ได้และ เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่เสมอ

สำหรับมาตรการสอบสวนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรอยผิดปกติ (มาตรา 20) นั้น พิจารณาตามหลักการแล้วจะช่วยควบคุมการทุจริตและประพฤติมิชอบได้มาก แต่มีปัญหาว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการพร้อมที่จะใช้มาตรการนี้อย่างจริงจังและเสนอหน้ากันหรือไม่ มิฉะนั้นบทบัญญัติมาตรา 20 นี้จะเข้าลักษณะเขียนเสียให้วิวักแล้วเท่านั้น

และมาตรา 20 นี้ ได้บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการสอบสวนได้ความปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรอยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่ารั่วรอยขึ้นในทางที่ชอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมีอำนาจรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป

แต่เมื่อพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้น เป็นของแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีสิทธิที่จะแสดงให้ศาลเห็นว่า ตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบด้วยเช่นกัน และมาตรา 20 ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เป็นที่ทราบแล้วว่า วิธีพิจารณาคดีในศาลนั้นเป็นการต่อสู้คดีกันระหว่างโจทก์จำเลย โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางรับฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายแล้ววินิจฉัยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามรูปคดี

ดังนั้น คำสั่งของศาลตามมาตรา 20 วรรคท้ายนี้ อาจไม่ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ได้ กล่าวคือ ศาลอาจรับฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยชอบและมีคำสั่งไม่ริบทรัพย์สินเป็นของแผ่นดินตามคำร้องของพนักงานอัยการ

คำสั่งของศาลที่ไม่ริบทรัพย์สินดังกล่าวนี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อคำสั่งลงโทษ (กรณีที่มีคำสั่งลงโทษ) ของนายกรัฐมนตรีที่ไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากราชการหรือออกจากงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจให้สิทธิฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้รับผิดก็ได้

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการจะเห็นว่าทั้ง 2 องค์กรมีขอบเขตอำนาจที่เพียงการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่มิชอบที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือกฎหมายใด ๆ เหมือนศาล นอกจากนั้น อำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรยังไม่ครอบคลุมถึงงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอีกหลายเรื่อง เช่น ในแง่ของการตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารในปัจจุบันไม่มีอำนาจตรวจสอบการดำเนินงาน เช่น การออกกฎหมาย

ที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนทางอาญา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทเพียงเข้ามามีส่วนให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จะต้องจัดทำหนังสือรายงานประจำปีรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีอำนาจพิจารณากรณีที่เอกชนละเมิดเอกชนด้วยกันเองจึงถือไม่ได้ว่าองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นองค์กรระดับชาติที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา

อนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะปัญหาการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือที่เรียกว่า คดีปกครองซึ่งบางประเทศมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาคดีปกครองโดยตรง แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศ มีเพียงคณะกรรมการดังกล่าวทั้ง 2 ที่มีอำนาจหน้าที่ภายในกรอบอำนาจดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนั้น ผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากศาลแพ่งโดยตรง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังขาดกลไกภายนอกที่จะควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งมีนักวิชาการหลายคนเห็นว่า หากประเทศมีการจัดตั้งกลไกภายนอก เช่น ศาลปกครอง หรือผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมาจะช่วยทำให้การคุ้มครองสิทธิทางอาญาของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

นอกจากฝ่ายบริหารจะมององค์กรที่คุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่กล่าวมาแล้ว ฝ่ายบริหารยังมีกลไกที่ทำให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของข้าราชการการเมือง กลไกหรือองค์กรดังกล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งคณะ

กรรมการดังกล่าวมีอำนาจและบทบาทดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่สำคัญเช่น

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน หรือปฏิบัติการไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป (มาตรา 8 (8))
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน เพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก และไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือตำแหน่งในระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับนั้น (มาตรา 107 วรรค 1)
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเหตุใด ๆ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ได้ (มาตรา 129)
- กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องและไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา คณะอนุกรรมการสามัญ (อ.ก.พ.) ทั้ง อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจได้

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลคุ้มครองข้าราชการจากการปฏิบัติหน้าที่มิชอบของผู้บังคับบัญชาแล้วคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยังมีบทบาทสำคัญคือ 1. ให้การคุ้มครองแก่ข้าราชการประจำกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระทำของข้าราชการการเมืองด้วย ดังเช่น กรณีที่ปลัดกระทรวงแห่งหนึ่งถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสั่งให้พักราชการ และปลัดกระทรวงคนนั้นได้ร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีว่าคำสั่งพัก

ราชการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้อง นายกรัฐมนตรีได้ส่งคำร้องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนพิจารณา และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีมติว่า คำร้องทุกข้อนั้น ฟังขึ้น และรายงานผลให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการให้ยกเลิกการพักราชการปลัดกระทรวง คนนั้น นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบและสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดำเนินการตามมติ ข้าราชการพลเรือน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ทำให้ปลัดกระทรวงคนนั้นต้องยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการคนดังกล่าว ต่อศาลอาญา ฐานละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบโดยปราศจากเหตุผลใด ๆ ที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีกลไกฝ่ายบริหารที่ทำให้การคุ้มครองข้าราชการที่ ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้ว ในทางปฏิบัติแม้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะได้สั่งการ เอง แต่ก็ยังมีการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ย่อมถือว่ากลไกดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ผู้ถูกละเมิดยังคงหันไปพึ่งกลไกอื่นอีก

1.4 ตำรวจ

1.4.1 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิทางอาญาทั่วไป

ตำรวจเป็นองค์กรแรกสุดของกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ซึ่งครอบคลุมความรับผิดชอบทั้งด้านการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด และด้านการช่วยเหลือให้บริการแก่ราษฎรในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้นจึง อาจกล่าวได้ว่าตำรวจในประเทศไทยมีความรับผิดชอบใน "การบังคับใช้กฎหมายและการรักษา ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง" โดยครอบคลุมในเรื่องการสืบสวน จับกุม สอบสวน รวบรวม พยานหลักฐาน แล้วส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจต้องมีความรับผิดชอบและภาระกิจมากมาย และมีอำนาจที่บังคับใช้กฎหมาย "ที่มีโทษทางอาญา" หลายฉบับนับตั้งแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายศุลกากร กฎหมายสรรพาสามีต กฎหมายประมง เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจมีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งในหลาย ๆ กรณีกฎหมายให้อำนาจแก่ตำรวจในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งเป็นโอกาสที่ตำรวจอาจใช้ดุลพินิจไปในทางที่เป็นการคุ้มครองสิทธิ หรือละเมิดสิทธิทางอาญาของประชาชนได้ทุกขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่นับแต่การจับกุม การแจ้งข้อหา การสอบสวน การควบคุมตัว การปล่อยชั่วคราว (ให้ประกันตัว) รวมทั้งการใช้กำลังหรืออาวุธต่าง ๆ เพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นเหตุให้บุคคลนั้นได้รับบาดเจ็บหรือตาย (คดีวิสามัญฆาตกรรม) ฯลฯ

หากพิจารณาในทางทฤษฎีแล้ว การดำเนินงานของตำรวจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "การใช้ดุลพินิจในทางคดี" จำต้องมีการตรวจสอบควบคุม ซึ่งกระทำได้ 2 วิธี ⁷ คือ

(1) การตรวจสอบควบคุมภายใน (Internal Control) ซึ่งกระทำโดยผู้บังคับบัญชา

(2) การตรวจสอบควบคุมภายนอก (External Control) เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอก เช่น อัยการ ศาล และทนายความ เป็นต้น

⁷ กลุ่พล พลวัน, การบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม, การซ้อมหรือการทำร้ายร่างกายผู้ต้องหาเพื่อให้ผู้ต้องหาให้การ หรือการใช้ดุลพินิจทำวิสามัญฆาตกรรม โดยไม่มีเหตุอันสมควร แต่ตำรวจมักอ้างเหตุป้องกันตัวเสมอ เป็นต้น

แต่ในทางปฏิบัติ การใช้ดุลพินิจในทางคดีบางอย่างของตำรวจในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้มีขั้นตอนการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอำนาจการสอบสวนคดีอาญาไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้มีขั้นตอนการตรวจสอบจากภายนอก โดยเฉพาะอำนาจการสอบสวนคดีอาญา กล่าวคือ โครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้แยก "อำนาจการสอบสวนคดีอาญา" ออกจาก "อำนาจฟ้องคดี" โดยเด็ดขาด การสอบสวนคดีอาญาจึงกระทำโดยพนักงานสอบสวนโดยตลอดจนกระทั่งเห็นว่า "การสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว" จึงจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับเสนอความเห็น เช่น ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องไปยังอัยการเพื่อพิจารณา ส่วนอัยการมีหน้าที่เป็น "ผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวน" หากจะสอบสวนเพื่อเติมก็ต้องกระทำโดยส่งไปยังพนักงานสอบสวนแล้วมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป

จากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจที่ไม่มีระบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ทำให้เกิดการใช้อดุลพินิจไปในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ดังที่มักเป็นข่าวอยู่เสมอ เช่น การซ้อม หรือการทรมานร่างกายผู้ต้องหา เพื่อให้ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ หรือการใช้อดุลพินิจทำวิสามัญฆาตกรรม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่ตำรวจมักอ้างเหตุป้องกันตัวเสมอ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมและเป็นการสร้างมาตรฐานในการใช้อดุลพินิจของตำรวจ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน กรมตำรวจจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจและพนักงานสอบสวนในการจับกุม การคุมขัง การสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งการปล่อยชั่วคราวไว้ใน "ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา 2523" และระเบียบกรมตำรวจ⁸ เช่น

⁸ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา (ฉบับที่ 4)

(1) การออกหมายจับ กำหนดว่า "ในกรณีที่จะออกหมายจับ ตามมาตรา 66 (1) หรือ (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่คดีความผิดลหุโทษ คดีความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก และคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไม่เกินสองพันบาท เจ้าพนักงาน จะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอที่จะเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วเสนอขอรับ ความเห็นชอบ . . ."

(2) การแจ้งข้อหา จะกระทำโดยเพิ่มข้อหาที่มีโทษหนักเกินกว่าโทษสำหรับการ กระทำของผู้ถูกกล่าวหาไว้ได้⁹

(3) การสอบสวนบุคคลหนึ่งบุคคลใดในฐานะเป็นพยานที่ดี หรือในฐานะเป็นผู้ต้อง หาที่ดี จะต้องกระทำโดยมิชักช้าในโอกาสแรกที่พบตัวบุคคลนั้นโดยพนักงานสอบสวนจะต้องใช้วิธี ตั้งคำถามให้ตอบแล้วบันทึกคำถาม และคำให้การตอบคำถาม เพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นลำดับ ไปด้วย เริ่มตั้งแต่คำถามแรกจนถึงคำถามสุดท้าย ทั้งนี้ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนนำวิธีสอบสวน ปากคำแล้ว เรียบเรียงขึ้นเองในลักษณะของการบรรยายข้อเท็จจริง¹⁰

(4) ในกรณีที่ผู้ต้องหาให้การขัดท้อบุคคลหนึ่งบุคคลใดว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยนั้น ให้พนักงานสอบสวนถือปฏิบัติตามความในข้อ 1 โดยเคร่งครัดก่อนที่จะจับกุมบุคคลนั้นมาดำเนินคดี¹¹

9 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 6

10 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 7

11 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8

(5) เมื่อมีคำร้องให้ปล่อยชั่วคราว ไม่ว่าผู้ยื่นคำร้องจะเป็นผู้ต้องหาตัวเองหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้สอบสวนคดีนั้นหรือพนักงานสอบสวนซึ่งเข้าเวรสอบสวนในขณะนั้นหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบปรับคำร้องและเป็นผู้สัญญาประกัน แล้วรีบเสนอคำร้องพร้อมด้วยสัญญาประกันและบันทึกเสนอประกันไปยังผู้มีอำนาจสั่งโดยเร็ว 12

(6) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาตามที่ระบุไว้ได้สั่งไว้ล่วงหน้าแล้วว่าคดีจะไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว เมื่อมีการยื่นคำร้องให้ปล่อยชั่วคราว ให้ผู้มีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวแจ้งให้ผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องทราบทันที แล้วรีบเสนอคำร้องปล่อยชั่วคราวไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นผู้มีอำนาจสั่งปล่อยชั่วคราวโดยเร็วที่สุด 13

(7) กรณีที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวนั้น ผู้มีอำนาจสั่งจะต้องระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตไว้ คำร้องหรือบันทึกเสนอสัญญาประกันโดยชัดแจ้งและให้รับส่งคำร้องและบันทึกเสนอสัญญาประกันพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนหรือสำเนากการสอบสวนเท่าที่จำเป็นไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นทางการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวได้ ก็ให้รีบดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งถ้าจำเป็นก็ให้ใช้วิทยุเพื่อจะได้ดำเนินการปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมไปโดยเร็ว ส่วนสำนวนการสอบสวนที่ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชานั้น ให้รีบส่งคืนมาภายหลัง 14

12 ระเบียบกรมตำรวจ ว่าด้วยการปล่อยชั่วคราว (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2526 ข้อ 182

13 บันทึกข้อความที่ 0611/25264 ลงวันที่ 5 กันยายน 2526 เรื่อง กักขังและชัก
 ช่อมความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการปล่อยชั่วคราว ข้อ 3

14 เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

(8) ให้มีการกำหนดจำนวนเงินที่จะระบุไว้ในสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาแต่ละคดี ความผิดตามแนวที่ศาลกำหนดไว้สำหรับประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เหมาะสมกับความผิดและสภาพท้องที่ของหน่วย แล้วแจ้งให้ทุกที่ทำการหรือสถานีตำรวจในสังกัดทราบเพื่อถือปฏิบัติ และให้ทุกที่ทำการหรือสถานีตำรวจติดประกาศวิธีการเกี่ยวกับการขอประกันตัวผู้ต้องหารวมทั้งหลักทรัพย์และจำนวนเงินที่จะระบุไว้ในสัญญาประกันตัวผู้ต้องหาในวันที่เปิดเผยและเห็นได้ชัด เพื่อให้ประชาชนได้ทราบด้วย 15

(9) การให้ใช้หลักทรัพย์อื่นที่ใช้เป็นหลักประกันในการประกันตัวผู้ต้องหา นอกจากเงินสด โฉนดที่ดิน และพันธบัตรรัฐบาล ได้แก่ สลากออกสิน สมุดฝากเงิน ออมสินประเภทประจำ ใบรับฝากเงินประจำของธนาคาร เช็คหรือตั๋วแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้จ่าย ทั้งนี้ เพื่อให้การประกันตัวผู้ต้องหากระทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น 16

ฯลฯ

เป็นที่น่าสังเกตว่าระเบียบกรมตำรวจหรือข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ในหลายข้อเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานตำรวจต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนอยู่แล้ว โดยเฉพาะในการรักษาและคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาทั้งในเรื่องการจับกุม สอบสวน และเหตุที่ต้องมีการออกกระเปียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ออกมาใช้ก็เนื่องจากในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังปรากฏว่า พนักงานสอบสวนมีการใช้อำนาจและหน้าที่ไปบนทางที่เป็นการละเมิดสิทธิผู้ต้องขังดังที่มีการร้องเรียนอยู่เสมอ เช่น การซ้อมหรือทารุณผู้ต้องหาเพื่อให้การรับสารภาพ การควบคุมผู้ต้องหาไว้โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่มีความจำเป็น ทั้ง ๆ ที่เป็นคดีเล็กน้อยและมีผู้มีขอประกันตัวโดยมีหลักประกันเพียงพอ แต่ไม่ได้รับอนุญาตรวมทั้งการควบคุมสตรี เด็ก คนเจ็บป่วย หรือคนทุพพลภาพไว้ เป็นต้น อันเป็นการกระทำที่นอกจากจะขัดกับกฎหมายแล้วยังขัดต่อเสรีภาพของบุคคลด้วย

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

16 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

อนึ่ง นอกจากมาตรการควบคุมภายในองค์กรโดยการออกระเบียบข้อบังคับของกรมตำรวจ และกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในอดีตที่ผ่านมายังได้มีการเสนอให้มีการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของตำรวจโดยองค์กรภายนอกด้วย โดยล่าสุด คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" ขึ้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้ปรับปรุงโครงสร้างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคriminalอาญาในเรื่องสอบสวนใหม่หลายประการ อันเป็นมาตรการที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศ อาทิ 17

- การสอบสวนที่ใช้ระบบ "ค้นหาความจริง" มากยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันการสอบสวนมีลักษณะมุ่งไปในทาง "ค้นหาความคิด" ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหา
- การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายเดียวโดยฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจสอบสวน มีแต่อำนาจสืบสวนและจับกุมเท่านั้น
- การควบคุม กำกับการทั่วไปในการสอบสวนคืออาญา โดยพนักงานอัยการ
- การตรวจสอบในเรื่องการจับ การค้น การขังผู้กระทำความผิด โดยให้พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลโดยกระทำผ่านพนักงานอัยการ
- การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เช่น การออกหมายจับ หมายค้น หมายขัง ฯลฯ
- การเข้าร่วมการสอบสวนคืออาญาโดยพนักงานอัยการ ฯลฯ
- การตรวจสอบโดยองค์กรทนายความในเรื่องการเข้าร่วมฟังการสอบปากคำผู้ต้องหา ฯลฯ
- การถ่วงดุลคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการกระทำโดยองค์กรอัยการและยกเลิกวิธีการถ่วงดุลโดยอธิบดีกรมตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัดตาม มาตรา 145 ในปัจจุบัน

17 กุลพล พลวัน, การบริหารงานยุติธรรมเพื่อความเป็นธรรมในสังคม, 2534.

ปัจจุบัน คณะกรรมการดังกล่าวได้ยกร่าง "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" เสร็จเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งหากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็จะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างการดำเนินงานคดีอาญาในฝ่ายบริหารครั้งใหญ่ และจะทำให้การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว"

1.4.2 บทบาทในการคุ้มครองสิทธิทางอาญาคนต่างด้าว

กรมตำรวจมีหน่วยงานหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคนต่างด้าวโดยตรง คือ "กองตรวจคนเข้าเมือง" ซึ่งมีสถานภาพระดับกองบังคับการขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ มีหน้าที่ในการวางระเบียบในการตรวจบุคคลและพาหนะที่เข้าสูราชอาณาจักร และจะออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมทั้งการตรวจตราบุคคลที่ทำการทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง รวมทั้งความผิดอาญาอื่นใดที่มูลเหตุของการกระทำความผิดมีจุดประสงค์จะให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกับตำรวจฝ่ายอื่น คือ นับแต่การจับกุม สอบสวน ควบคุมตัวผู้ต้องหา ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิทางอาญาและเสรีภาพส่วนบุคคลของคนต่างด้าวทั้งสิ้น เพราะหลาย ๆ กรณี

เป็นเรื่องที่กฎหมายได้ให้ตำรวจมีโรคาสืบคลานเพื่อดำเนินการได้ เช่น 18

ด้านการสืบสวน ปราบปรามผู้กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ตามปกติคนต่างด้าวซึ่งเข้ามากระทำผิดกฎหมายอาญาในราชอาณาจักร สถานที่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการดำเนินคดีเอง แต่มีความผิดบางประเภทที่กองตรวจคนเข้าเมืองจะทำการจับกุมและดำเนินการดำเนินคดีคนต่างด้าวหรือคนไทยที่กระทำผิดเอง

หรือด้านการควบคุมคนต่างด้าวซึ่งกระทำผิดในราชอาณาจักร คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราวและต่อมาได้กระทำผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจถูกควบคุมไว้ที่ห้องกักขังของกองตรวจคนเข้าเมืองในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- การควบคุมผู้ต้องหาตามอำนาจของพนักงานสอบสวน คือ การควบคุมผู้ต้องหาที่เป็นคนต่างด้าวและถูกจับกุมตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่น ๆ ไว้ที่ห้องกักขังของกองตรวจคนเข้าเมืองจนกว่าจะนำไปกักขังหรือฟ้องคดีต่อศาล
- การควบคุมผู้ต้องกักขังตามคำสั่งของศาล คือ กรณีที่คนต่างด้าวถูกฟ้องคดีต่อศาลและศาลมีคำสั่งกักขังคนต่างด้าวแทนค่าปรับ คนต่างด้าวจะถูกส่งตัวมาควบคุมไว้ที่ห้องกักขังของกองตรวจคนเข้าเมือง
- การควบคุมเพื่อรอการส่งกลับ คือ กรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกดำเนินคดีในความผิดอาญา เมื่อคดีถึงที่สุดและพ้นโทษแล้ว จะถูกส่งตัวมายังแผนกควบคุมคนต้องห้ามเพื่อจัดการด้านเอกสารต่าง ๆ ในระหว่างนี้คนต่างด้าวจะถูกควบคุมตัวไว้ที่ห้องกักขังของกองตรวจคนเข้าเมือง

18 กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย, รายงานประจำปี 2529 ฉบับกองตรวจคนเข้าเมือง, ในโอกาสวันครบรอบ 60 ปี ของการสถาปนากองตรวจคนเข้าเมือง, ตุลาคม 2530, หน้า 21-27.

ช่วงระยะหนึ่งจนกว่าคนต่างด้าวจะถูกส่งออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ปัญหาสำคัญในเรื่องการ รอส่งตัวกลับคือ คนต่างด้าวดังกล่าวไม่มีประเทศใดยอมรับกลับโดยอ้างว่าไม่ใช่บุคคลสัญชาติ ของตน ทำให้คนต่างด้าวดังกล่าวต้องถูกควบคุมตัวไว้ในสถานที่กักขังที่มีสภาพเลวร้ายกว่า เรือนจำ เพราะมีสภาพคับแคบ ขาดแคลนอาหารและเครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ฯลฯ และ ถูกควบคุมตัวโดยไม่มีกำหนดบางคนอาจถูกควบคุมถึง 10-20 ปี ทำให้เป็นโรคภัยต่าง ๆ นับว่า ขัดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง

จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองแต่ละขั้นตอนเกี่ยวข้องกับโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ซึ่งการใช้อำนาจของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองซึ่งมี ราชอาณาจักรตุลพิณใจได้ในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น ย่อมอาจส่งผลให้เกิดผลได้ 2 กรณีคือ การให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลหรือการละเมิดสิทธิของบุคคลได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของตำรวจ แต่ละคน และบทบัญญัติกฎหมายคนเข้าเมืองบางเรื่อง เช่น การควบคุมตัวเพื่อส่งตัวกลับไปเป็น เหตุกระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงดังกล่าวข้างต้น

1.5 อัยการ

อัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัย การสูงสุด

ในคดีอาญา โดยปกติอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะมีการเชื่อมโยงกับอำนาจ หน้าที่ของพนักงานอัยการ ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาในความ ผิดตามกฎหมายฉบับใด แล้วส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการคดีอาญาในความผิด

ตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะ

อาจสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของอัยการคือ การควบคุมกลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้วมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด อันมีผลในทางคดี เช่น คำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องคดีต่อศาล ก็จะดำเนินคดีในฐานะ เป็นโจทก์นำสืบพิสูจน์ความคิดของจำเลยตั้งแต่ศาลชั้นต้นจนกระทั่งศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาซึ่งในการนำอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในหลายกรณี กฎหมายเปิดโอกาสให้อัยการใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งเป็นโอกาสที่ทำให้เกิดผลได้ทั้งด้านการให้การคุ้มครองสิทธิหรือการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยได้ เช่นเดียวกับ การนำอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

ก. อำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินคดีอาญา

บทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายใต้การดำเนินคดีอาญาตามอำนาจหน้าที่ของอัยการ อาจพิจารณาได้จาก "ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2528" ซึ่งได้กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินคดีได้ อิศระและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้วยเสมอ นอกจากนั้นยังได้บัญญัติให้อัยการนำดุลพินิจที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เช่น

ข้อ 5 พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการคำนึงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของผู้ต้องหาและจำเลยด้วยเสมอ

ข้อ 6 พนักงานอัยการมีอิสระในการดำเนินคดีอาญาภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของแผ่นดิน

ข้อ 8 พนักงานอัยการต้องดำเนินการคดีทุกคดีให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ ให้ดำเนินการคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ

ข้อ 22 เมื่อพนักงานอัยการรับมอบตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนการสอบสวนแล้ว ในการสั่งควบคุมผู้ต้องหาทุกราย ตลอดจนการพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการจักต้องใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับลักษณะคดีและลักษณะของบุคคล และจะต้องกระทำโดยมีเหตุผลภายในขอบเขตของกฎหมายและโดยเร็ว ในกรณีที่มิได้สั่งอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวให้พนักงานอัยการแสดงเหตุผลให้ปรากฏในคำสั่ง และแจ้งเหตุผลนี้ให้ผู้ยื่นคำร้องทราบด้วย

ถ้าจำเป็นจำต้องเรียกหลักประกันในการปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการพึงเรียกหลักประกันพอสมควรแก่กรณี . . .

จากข้อกำหนดในระเบียบกรมอัยการข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นความพยายามในการควบคุมและสร้างมาตรฐานให้กับอัยการในการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของอัยการ เป็นไปในลักษณะที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินับว่ามีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้อัยการไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้เต็มที่ เช่น ในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นพนักงานอัยการ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดบทบาทของพนักงานอัยการให้เป็นผู้กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อออกคำสั่งอย่างไรก็ตามที่

กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังบกพร่องอยู่หรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่แน่ชัดยิ่งขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคดีต่อไป

การดำเนินการเพื่อให้ได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติให้กระทำได้ 2 วิธีคือ

1. การสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม
2. การสั่งพนักงานสอบสวนให้พยานบุคคลไปพบพนักงานอัยการเพื่อซักถาม

สำหรับการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมกระทำโดยพนักงานอัยการมีหนังสือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มให้ตามประเด็นที่กำหนด เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จ ก็จะส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมมาให้พนักงานอัยการต่อไป

ในทางปฏิบัติการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมมีปัญหาทั้งข้อกฎหมายและทางปฏิบัติหลายประการที่สำคัญ เช่น

(1) ปัญหาว่าการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมสามารถกระทำได้กว้างขวางเพียงใด การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจะกระทำเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อลงโทษเท่านั้นหรือควรจะแสวงหาพยานหลักฐานที่อาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ต้องหาก็ได้

ในเรื่องนี้ได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย¹⁹ บัญญัติว่า

¹⁹ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยที่ 1/2498 ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีเด็ก เล่ม 1 ลักษณะที่ 8 ข้อ 254

ตามปกติผู้สอบสวนไม่จำเป็นต้องสอบสวนพยานของผู้ต้องหา เพราะตามธรรมดาพนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะพิจารณาคดีว่าพยานให้การฟ้องหรือไม่เป็นหลักหาใช่เป็นผู้วินิจฉัยของคู่ความไม่ แต่หลักเช่นกล่าวนี้บางทีอาจเกิดความจำเป็นหรือด้วยลักษณะแห่งการสอบสวนที่ดี บางคดีก็อาจจำเป็นที่ผู้สอบสวนต้องรับฟังไหวพริบสอบสวน ต้องหรือพิสูจน์พยานผู้ต้องหาเสียแต่ในชั้นต้น หรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหามีโอกาสชักซ้อมพยานทำให้เสียความเที่ยงธรรมในคดี ก็อาจจะสอบสวนพยานผู้ต้องหาในบางคดีเพื่อให้เกิดผลแก่คดีนั้น ๆ ก็ได้

ระเบียบการตรวจดังกล่าวเป็นการวางแนวปฏิบัติสำหรับพนักงานสอบสวนแต่ก็ทำให้เกิดปัญหาสำคัญติดตามาคือ อาจทำให้พนักงานสอบสวนหลายคนทำการรวบรวมพยานหลักฐานในวงจำกัด โดยมุ่งเฉพาะพยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาเพื่อผลในการสั่งฟ้องคดี ส่วนพยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาเพื่อผลในการสั่งฟ้องคดี ส่วนพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ตรวจสอบพบเอกสารหรือโดยคำร้องขอของผู้ต้องหาถูกตัดออกโดยยึดหลักการตามระเบียบที่กล่าวข้างต้น

สำหรับทางด้านพนักงานอัยการ ไม่มีระเบียบหรือข้อจำกัดดังกล่าว แต่ยึดหลักตามคำจำกัดความของคำว่า "การสอบสวน" ตามมาตรา 2 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ความหมายของการสอบสวนว่า คือ "การรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความคิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ" ดังนั้น กรณีที่ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ โดยขอให้มีการสอบสวนพยานเพิ่มเติม พนักงานอัยการจึงชอบที่จะทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา 143 ประกอบ

กับมาตรา 1 (11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เสมอ 20

ต่อปัญหาข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้เคยทำเรื่องหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในกรณีที่ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมโดยระบุพยานพนักงานอัยการจะมีอำนาจออกสั่งพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นเช่นเดียวกับสำนักงานอัยการสูงสุด

(2) ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการขังผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนโดยที่ มาตรา 87 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการใช้อำนาจขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาทั้งสองได้ร่วมกัน ทั้งนี้โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่มใช้ระยะเวลาดังกล่าวก่อน ซึ่งแล้วแต่ประเภทคดี คดีที่มีโทษปานกลาง เช่น ลักทรัพย์ ทรัพย์ร่างกาย ฯลฯ ศาลมีอำนาจขังผู้ต้องหาไว้ระหว่างสอบสวนได้ไม่เกิน 84 วัน หากไม่มีการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ศาลก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

ในทางปฏิบัติปรากฏอยู่เสมอว่า พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนให้อัยการโดยเหลือระยะเวลาการขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาไว้เพียงเล็กน้อย ทำให้การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมโดยพนักงานอัยการกระทำมิได้ เพราะมีเวลาเหลือไม่เพียงพอ พนักงานอัยการจำเป็นต้องพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาไปตามพยานหลักฐานเท่าที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้ อันกระทบกระเทือนต่อการอำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ผู้ต้องหา และเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์เป็นจำนวนมาก

(3) การสั่งสอบเพิ่มเติมมักต้องใช้เวลามาก เพราะในบางครั้งพนักงานสอบสวนไม่ทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามที่พนักงานอัยการสั่ง หรือไม่แจ้งผลการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนเพิ่มเติมมาไม่ตรงประเด็นต้องสั่งสอบสวนเพิ่มเติมใหม่อีกหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

20 ความเห็นของกรมอัยการตามหนังสือกรมอัยการ ที่ มท.1001/1243 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522

คดีที่ผู้ต้องหาถูกศาลออกหมายจับไว้ระหว่างสอบสวน เมื่อสำนวนการสอบสวนส่งไปพนักงานอัยการมักมีระยะเวลาเหลือจำกัด ย่อมทำให้การพิจารณากลับกรองสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการลดประสิทธิภาพลงอันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม ต่อปัญหาดังกล่าว หากมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประเด็นที่ให้อำนาจแก่อัยการในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น ก็จะทำให้อัยการได้รับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง แทนที่จะรับหมายจากสำนวนที่พนักงานสอบสวนสรุปมาให้ดังเช่นในปัจจุบัน ก็คาดว่าจะส่งผลให้การสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น

(4) จากการดำเนินคดี "ระบบกล่าวหา" ของประเทศมีผลทำให้พนักงานอัยการเคยชินต่อการทำหน้าที่เป็นโจทก์คู่ความฝ่ายตรงข้ามกับจำเลยหรือผู้ต้องหาอย่างเคร่งครัด และทำให้ขัดแย้งกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายประการ เช่น ในคดีที่สำนวนการสอบสวนปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ต้องหาฆ่าผู้อื่นแต่เป็นการทำโดยป้องกันตัวเกินกว่าเหตุ หรือโดยจำเป็นเกินกว่าเหตุ ฯลฯ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้ศาลาชดูลยพินิจพิพากษาลงโทษจำเลยน้อยเพียงใดก็ได้

ในทางปฏิบัติแทนที่พนักงานอัยการจะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในความผิดบานทาร้ายผู้อื่นโดยป้องกันตัวเกินกว่าเหตุ หรือเกินกว่าความจำเป็นตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวน แต่พนักงานอัยการถือเป็นทางปฏิบัติจนกระทั่งปัจจุบันว่าจะฟ้องจำเลยฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288 เหมือนคดีฆ่าผู้อื่นทั่ว ๆ ไป ซึ่งคดีฆ่าผู้อื่นตามมาตรา 288 นี้มีโทษสูงถึงขนาดประหารชีวิต แล้วให้จำเลยต่อสู้คดีในศาลเอาเองว่าตนได้

กระทรวงการป้องกันตนเองหรือป้องกันเกินกว่าเหตุ²¹

ข. อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

นอกจากอัยการจะมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยผ่านทางการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้านการดำเนินคดีอาชญาต่างกล่าวมาแล้ว กฎหมายยังบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่อัยการด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไว้โดยตรงอีกด้วย ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามีดังนี้

- (1) การร้องขอให้ศาลกำหนดโดยเสียใหม่แก่ผู้กระทำผิด ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติในภายหลังเป็นคุณแก่ผู้กระทำผิด (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3)
- (2) การร้องขอให้ศาลยกเลิกการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัย หรือร้องขอรับผลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ซึ่งเป็นคุณว่า (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 15)
- (3) ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรืองดการใช้บังคับวิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ถูกบังคับใช้วิธีการความปลอดภัยไว้ชั่วคราว ในกรณีที่พฤติการณ์เกี่ยวกับการใช้บังคับนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 16)

²¹ กุลพล พลวัน, "การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย," รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 281 - 282.

- (4) ร้องขอให้ศาลเปลี่ยนโทษกักขังเป็นโทษจำคุก (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 27)
- (5) การฟ้องขอให้กักกันในกรณีผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดติดนิสัย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 43) ทั้งนี้เพื่อควบคุมผู้กระทำความผิดติดนิสัยไว้ในเขตกำหนด เพื่อป้องกันการกระทำความผิด เพื่อตัดนิสัยและเพื่อฝึกหัดอาชีพ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 40)
- (6) แดงให้ศาลทราบว่ามีผู้ได้รับรอกการลงโทษ หรือรอกการกำหนดโทษ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข คุมความประพฤติตามที่ศาลกำหนด เพื่อศาลจะได้ตัดเตือนหรือกำหนดโทษ หรือลงโทษที่รอไว้ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 57)
- (7) เสนอให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งที่ใช้วิธีการสำหรับเด็ก หรือออกคำสั่งในกรณีที่เกิดเหตุการณ์เกี่ยวกับคำสั่งนั้นเปลี่ยนแปลงไป (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 74)

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งหน่วยงานตามกฎหมายขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงโดยใช้ชื่อว่า "สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน" (สคช.)²² ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือเมื่อมีกรณีอันสมควร เข้าคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนในประการอื่นที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการได้ตลอดจนดำเนินการให้บริการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายแก่ประชาชนผู้ยากไร้ และประชาชนในชนบท รวมทั้งดำเนินการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนทั่วไป ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 3 กองคือ²³

22 ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2525 เดิมใช้ชื่อว่า "สำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน" (สคช.) และได้มีการเปลี่ยนเป็นชื่อนี้ในปี พ.ศ. 2531.

23 คำสั่งกรมอัยการ ที่ 199/2531 เรื่อง กำหนดระเบียบบริหารราชการในส่วนราชการกรมอัยการที่เพิ่มขึ้นใหม่ ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2531

- (1) กองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (2) กองช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
- (3) กองแผนและติดตามประเมินผล

อาจสรุปภารกิจของทั้ง 3 กองได้ดังนี้

กองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีลักษณะงานที่สำคัญ คือ ดำเนินงานทางศาลาให้แก่ประชาชนหรือนิติบุคคล ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ควบคุม กำกับ มูลนิธิ หรือนิติบุคคลที่มีชั้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และการดำเนินการทางด้านสิทธิมนุษยชน

กองช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน มีลักษณะงานที่สำคัญ คือ ให้คำปรึกษาทางด้านปัญหากฎหมายและจัดทนายความอาสาของสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าต่างแก่ต่างคือ ความให้แก่ประชาชนผู้ขอรับความช่วยเหลือ ตลอดจนเกษตรกรและผู้ยากจนตามโครงการความร่วมมือของกรมอัยการกับสำนักงานกลางให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนสำนักงานปลัด สั้ณกนายกรัฐมนตรี

กองแผนและติดตามประเมินผล มีลักษณะงานที่สำคัญคือ วิเคราะห์และเสนอแนะแนวนโยบายด้านการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จัดทำแผนแม่บท แผนปฏิบัติการของโครงการต่าง ๆ ที่ สคช. สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบ กำกับ ดูแลการจัดทำแผนการดำเนินงานตามแผนของสำนักงานอัยการเขต สคช. จังหวัดและสคช. จังหวัดสาขา รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ สคช. ทั่วประเทศ ให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่หน่วยงานของสำนักงานอัยการสูงสุดในส่วนภูมิภาคและส่วนราชการอื่นที่ขอมา รวมทั้งประสานงานกับองค์กรต่าง ๆ เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณและวิชาการ

หากจะพิจารณาจากผลการดำเนินงานของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่ปี 2525 - 2534²⁴ ก็จะพบว่า แม้ว่าการดำเนินงานจะขยายวงกว้างครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ ก็จะพบว่าการดำเนินงานใน 2 ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่

1. งานคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน จังหวัด 73 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) มีกิจกรรมดังนี้

1.1 ให้บริการดำเนินการทางศาลแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

1.2 ให้คำแนะนำปรึกษากฎหมายแก่ประชาชน

1.3 ประenomข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

1.4 ให้บริการช่วยเหลือทางอรรถคดี

1.5 เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

2. โครงการเผยแพร่ความรู้และช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบทจำนวน 72 จังหวัด มีกิจกรรมดังนี้

2.1 ให้ความช่วยเหลือในการทำนิติกรรมต่าง ๆ และให้คำปรึกษาแนะนำปัญหาด้านกฎหมาย

2.2 ให้การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

24 สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด, หนังสือทศวรรษกับความก้าวหน้าของสคช., เนื่องในโอกาสครบรอบร้อยปีอัยการ, 2536, หน้า 123.

- 2.3 ฝึกอบรมความรู้เบื้องต้นทางกฎหมายแก่ผู้นำหมู่บ้าน กลุ่มเยาวชน กลุ่ม
เกษตรกร
- 2.4 ฝึกอบรมพัฒนาการ เกษตรตำบล ครู และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่อยู่ในตำบล
- 2.5 ช่วยเหลือประណอมข้อพิพาทแก่ประชาชน
- 2.6 ช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชน
- 2.7 จัด สคช. เคลื่อนที่ปฏิบัติงานในตำบล

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงาน สคช. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นเชิง "รับ" มากกว่า "รุก" กล่าวคือ ปกติอัยการจะเริ่มดำเนินการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีผู้มาร้องขอ ซึ่งทำให้อัยการยังไม่ค่อยได้ทำตามอำนาจหน้าที่ที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางอย่าง เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีกาไต่สวนว่ามีการคุมขังหรือจำคุกบุคคลโดยผิดกฎหมายหรือเกินกว่าคำพิพากษา

แต่ในทางปฏิบัตินับแต่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 2478 เป็นต้นมา พนักงานอัยการในประเทศไทยยังไม่เคยใช้อำนาจตามกฎหมายมาตรานี้แม้แต่ครั้งเดียว 25

25 รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยอัยการ : วิเคราะห์ตามแนวทางสงเคราะห์," (วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528)

ผลการสำรวจการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน พบว่า อัยการร้อยละ 95 ไม่เคยใช้อำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจาก "ไม่มีผู้มาร้องขอ"

ทั้งนี้มิใช่สาเหตุมาจากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดกำลังคนที่ติดตามข้อเท็จจริงหรือการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้นและให้ความช่วยเหลือ และความเคยชินของอัยการกับการรอรับเรื่องที่คนมาร้องเรียนจึงจะเริ่มดำเนินการ ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ด้านการคุ้มครองสิทธิประชาชนนั้น อัยการสามารถเริ่มต้นดำเนินการได้เองโดยไม่ต้องรอให้คนมาร้องเรียน ประกอบกับประชาชนส่วนมากยังไม่ทราบว่าอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย จึงเป็นผลให้ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก สคช.

1.6 ราชทัณฑ์

ราชทัณฑ์ เป็นองค์กรสุดท้ายในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาลและคำสั่งลงโทษของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น การลงโทษจำคุก หรือประหารชีวิตโดยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ เป็นต้น

การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดหรือการบังคับคดีอาญาของราชทัณฑ์ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องโทษ ดังนั้นจึงมีแนวปฏิบัติโดยทั่วไป ดังนี้ 26

- (1) ต้องมีคำพิพากษาจึงจะบังคับคดีได้
- (2) ต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาเท่านั้น
- (3) การบังคับคดีต้องเป็นไปตามกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา และ

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์

งานของราชทัณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ประกอบด้วยงานหลัก 2 ประการ คือ

26 พยุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 182.

(1) การลงโทษผู้กระทำผิด ได้แก่ การประหารชีวิต การจำคุก กักขัง และในการบังคับใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา คือ กักกัน

(2) การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในสถานที่ควบคุมแบบต่าง ๆ เช่น การใช้การศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพ การฝึกอบรมจิตใจ การให้ทำงาน ฯลฯ ซึ่งกระทำในช่วงเวลาที่มีการจำคุกเป็นนักโทษเด็ดขาดตามคำพิพากษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการฟื้นฟูให้ผู้กระทำผิดต้องโทษกลับตัวเป็นพลเมืองดี มีวิชาชีพและมีรายได้เมื่อพ้นโทษแล้ว เพื่อไม่ให้เห็นหลับมากระทำผิดอีก

ในการพิจารณาว่า องค์การราชทัณฑ์ของประเทศหนึ่งประเทศใดได้ให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังมากน้อยเพียงใดก็มักจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับ "ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง" ซึ่งสหประชาชาติได้กำหนดขึ้นและมีมติรับรองให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2498

สำหรับกรณีของประเทศไทย อาจพิจารณาในด้านประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้ 27

(1) สภาพเรือนจำและผู้ต้องขัง

ประเทศไทยนับว่ามีปัญหาารโดยตลอดว่ามีผู้ต้องขังจำนวนมากไม่สมดุลกับอาคารสถานที่และจำนวนผู้คุม กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้ต้องขังกับความจุของเรือนจำและทัณฑสถานแล้ว ผู้ต้องขังมีปริมาณมากกว่าความสามารถของเรือนจำที่จะรับผู้ต้องขังได้ประมาณครึ่งหนึ่ง นอกจากนี้อัตราส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ต้องขังเท่ากับ 1 ต่อ 9 ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งกำหนดไว้อย่างสูง 1 ต่อ 5 ซึ่งสภาพเช่นนี้เกิดขึ้นในแทบ

27 ประธาน วัฒนวาณิชย์, สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, หน้า 413 - 425.

ทุกเรือนจำในประเทศไทย และเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นคนดี การฝึกอบรมความรู้ อาชีพ การปกครองและการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังและบางครั้งมีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของเจ้าหน้าที่รวมทั้งการปฏิบัติที่ทารุณโหดร้ายอันละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่มีไม่เพียงพอด้วย

(2) สถานะของผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ

ตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้แก่ผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ นั้น จะมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละประเภท กล่าวคือ ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์และได้รับการปฏิบัติในฐานะ "คนต้องขัง" เช่น แยกขังจากนักโทษเด็ดขาด ได้รับอนุญาตให้แต่งกายด้วยเสื้อผ้าของตน หรือแตกต่างจากนักโทษเด็ดขาด ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย แม้จะมีกฎ ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่ามิได้มีการปฏิบัติตามนั้นทั้งหมด เช่น ผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังมิได้รับการแยกควบคุม ยกเว้นการแยกเพศและอายุของผู้ต้องขัง เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเป็นผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการมีนักโทษจำนวนมากตั้งที่ก่ส่วมาแล้วในข้อ 1 นั้นเอง

(3) การใช้มาตรการลงโทษจำคุกมากเกินไป

สถิติการกำหนดโทษผู้ต้องขังประเภทเด็ดขาดและระหว่างอุทธรณ์ฎีกา ในปี พ.ศ. 2522 (รายงานประจำปี 2522 ของกรมราชทัณฑ์ แสดงว่าผู้ต้องขังได้รับโทษต่ำกว่า 2 ปี มีร้อยละ 51.99 สองถึงห้าปี ร้อยละ 14.51 ห้าถึงสิบปี ร้อยละ 14.82 สิบถึงสิบห้าปี ร้อยละ 8.79 สิบห้าถึงยี่สิบปี ร้อยละ 4.17 ยี่สิบปีถึงห้าสิบปี ร้อยละ 5.18 ตลอดชีวิต ร้อยละ 0.44 และประหารชีวิต ร้อยละ 4.10

จากสถิติเห็นว่า ผู้ต้องขังระยะสั้นมีมากที่สุด และผู้ต้องขังระยะยาวสิบปีขึ้นไปมีน้อยที่สุด ซึ่งในเรื่องนี้นักอาชญาวิทยาบางท่านเห็นว่า การลงโทษจำคุกระยะสั้นเป็นผลเสียต่อสังคมมากกว่าผลดี ส่วนการลงโทษระยะยาวมีทั้งผลดีและผลเสีย เช่น ได้มีผลการวิจัยที่แสดงว่า การลงโทษจำคุกเกินกว่า 10 ปี ขึ้นไปจะไม่ก่อให้เกิดผลดีในการยับยั้งเท่าใดนัก กล่าวคือ การลงโทษจำคุก 10 ปี 15 ปี หรือ 20 ปี ไม่มีผลแตกต่างกัน เพียงแต่ระยะเวลาการควบคุมแตกต่างกันเท่านั้น นอกจากนั้น จากสถิติอาชญากรรมก็พบว่า แนวโน้มในการประกอบอาชญากรรมของบุคคลจะลดลงเมื่อมีอายุมากขึ้น

ดังนั้น จึงมีผู้เสนอให้ทบทวนการใช้มาตรการลงโทษจำคุกในประเทศไทยว่ามีเพื่อวัตถุประสงค์อะไร เพื่อการป้องกันสังคม ยับยั้งการกระทำผิดหรือแก้ไขผู้กระทำผิด เพราะในทางปฏิบัติ การให้การแก้ไขบำบัด หรือการศึกษาอบรมแก่ผู้ต้องขังระยะสั้นจะไม่ได้ผลมากนัก เพราะสภาพเรือนจำที่มีผู้ต้องขังแออัด ดังนั้นจึงควรมีการหามาตรการควบคุมสังคมอย่างอื่นมาใช้แทนการจำคุกดังกล่าว

(4) อนามัยสุขภาพและการพยาบาล

ในเรื่องนี้แม้ว่า ประเทศไทยจะมีกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบที่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ดังที่บัญญัติไว้ เช่น เรือนจำบางแห่งยังมีปัญหาขาดแคลนน้ำอาบ น้ำดื่ม ที่นอน และห้องส้วมยังไม่ถูกสุขลักษณะ และเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับปัญหาจำนวนนักโทษ ส่วนการรักษาพยาบาลก็ยังขาดแคลนแพทย์ พยาบาล และเครื่องเวชภัณฑ์ ส่วนการควบคุมโรคระบาดในเรือนจำอยู่ในเกณฑ์ดี

(5) อาหาร

โดยหลักผู้ต้องขังทุกคนจะต้องได้รับอาหารอันมีประโยชน์อย่างเพียงพอเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ ความแข็งแรง และปรุงอย่างสะอาดตามกฎกระทรวง ผู้ต้องขังจะได้รับ

อาหารอย่างน้อยวันละ 2 มื้อ คือ เช้าและเย็น แต่ในทางปฏิบัติแม้เรือนจำรอยทั่วไประเลียงอาหารผู้ต้องขัง 3 มื้อ โดยปีงบประมาณ 10 บาทต่อคนต่อมื้อ แต่ยังมีปัญหาในเรื่องคุณภาพของอาหารที่ยังไม่ดีนัก

(6) การทำงาน

หลักเกณฑ์รอยทั่วไประื่องการทำงานของผู้ต้องขังในประเทศไทยมีความใกล้เคียงกับเกณฑ์มาตรฐานสากล เช่น การมอบหมายงานให้นักโทษเด็ดขาดทำโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ งานที่ทามีลักษณะเป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานหาเลี้ยงชีพโดยสุจริตเมื่อเข้าพ้นโทษแล้ว หรือการให้สิทธิผู้ต้องขังสมัครเข้าทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดโดยขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

(7) การศึกษา

ปัจจุบันผู้ต้องขังในประเทศไทยมีโอกาสได้รับการศึกษาอบรมทั้งในระดับภาคบังคับ จนถึงชั้นปริญญาตรี สำหรับนักโทษชั้นดี ซึ่งปัจจุบันมีนักโทษจำนวนไม่น้อยสมัครเป็นนักศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชในสาขาวิชาต่าง ๆ และมีเป็นจำนวนไม่น้อยที่สำเร็จการศึกษาในขณะที่ยังเป็นนักโทษอยู่ นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นักโทษได้ศึกษาต่อตามเกณฑ์สากล

(8) การแยกผู้ต้องขัง

โดยมาตรฐานขั้นต่ำได้กำหนดให้แบ่งแยกประเภทผู้ต้องขัง โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขัง แต่ในทางปฏิบัติกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถทำได้ตามมาตรฐานทั้งหมด เนื่องจากเหตุผลการมีจำนวนนักโทษมากเกินไปเกินกำลังเจ้าหน้าที่

ส่วนการปฏิบัติอื่น ๆ เช่น การแบ่งนักโทษเด็ดขาดเป็นชั้น มีการกระทำตามกฎหมายซึ่งไม่มีปัญหามากนัก

(9) วินัยของผู้ต้องขัง

การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังตามกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทย กล่าวได้ว่ายังไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ มาตรา 35 (7) เรื่องการขังห้องมืด ไม่มีเครื่องหลับนอนไม่เกิน 2 วันในสัปดาห์หนึ่งและ (8) เขียนคราวหนึ่งไม่เกิน 20 นาที ยกเว้นผู้ต้องขังหญิง ฯลฯ ยังไม่มีการยกเลิกอย่างเป็นทางการ

นอกจากนั้น การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ต้องขังอย่างอื่น ๆ ก็ยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากล และปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการลงโทษ และการบังคับให้เป็นไปตามระเบียบวินัยของเรือนจำและทัณฑสถาน

(10) การเยี่ยมและการติดต่อกับภายนอก

โดยหลักผู้ต้องขังสามารถติดต่อกับครอบครัวและญาติมิตรได้โดยกรมราชทัณฑ์ได้ออกระเบียบมาให้บุคคลภายนอกเยี่ยมผู้ต้องขังได้ภายใต้เงื่อนไขที่เรือนจำกำหนดไว้ในวัน เวลา ราชการ โดยอนุญาตให้เยี่ยมผู้ต้องขังได้เดือนละครั้ง ส่วนนายความจะเยี่ยมหรือติดต่อด้วยตนเองกับผู้ต้องขังได้ตลอดเวลา ระหว่าง 8.00 - 16.00 น. เว้นวันหยุดราชการ ในกรณีพิเศษอาจขออนุญาตผู้บัญชาการเรือนจำได้ แต่ต้องมีช่วงเวลาผู้ต้องขังเข้าห้องขังแล้ว

แต่ในทางปฏิบัติ การเยี่ยมผู้ต้องขังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่และต้องพูดภาษาไทยและออกเสียงให้เจ้าหน้าที่ได้ยิน สำหรับนายความอาจขอพูดกับผู้ต้องขังเป็นการลับได้ และสถานที่การจัดให้ผู้ต้องขังรับการเยี่ยมมีลักษณะเป็นลูกรัง 2 ชั้น และมีเจ้าหน้าที่อยู่ตรงกลาง ซึ่งขัดต่อข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ

(11) เครื่องพันธนาการ

ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ มีให้ใช้ เครื่องพันธนาการเพื่อการลงทัณฑ์ และไม่ควรรู้ใช้เครื่องพันธนาการใด ๆ ยกเว้น

- เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างย้าย
- เหตุผลทางการแพทย์หรือคำสั่งแพทย์
- ป้องกันผู้ต้องขังมีให้ทำร้ายตนเอง ผู้อื่นหรือทำลายทรัพย์สิน

แต่ในทางปฏิบัติของประเทศไทย ยังพบว่ามีการใช้โซ่ตรวน และโซ่ล่ามผู้ต้องขังค่อนข้างมากเกินความจำเป็น โดยเฉพาะผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาดีของศาลซึ่งขัดกับข้อสันนิษฐานทางอาญาที่ว่า บุคคลทุกคนย่อมได้รับการสันนิษฐานว่า บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางอาญา ซึ่งควรมืองค์กรที่คอยตรวจสอบและเยียวยาการละเมิดดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีองค์กรดังกล่าว

จากตัวอย่างข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งที่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติ และบางกรณียิ่งต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดบางประการ เช่น งบประมาณที่จำกัด ทำให้เกิดปัญหาหนักอึ้งหนัก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังด้านอื่น ๆ ตามมา.

2. วิเคราะห์บทบาทของฝ่ายบริหารในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางอาญา

กล่าวได้ว่าปัจจุบันมีองค์กรฝ่ายบริหารหลายองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางอาญาของบุคคล ซึ่งอาจวิเคราะห์บทบาทดังกล่าวดังนี้

ในแง่การเข้าถึงบริการขององค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวได้ว่ามีประชาชนจำนวนมากที่ถูกละเมิดสิทธิและไม่มีโอกาสยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อองค์กรฝ่ายบริหาร เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น

- มีประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ทราบว่ามีสิทธิยื่นเรื่องราวเรียนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวไม่เคยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบ

- ในส่วนภารกิจของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งปัจจุบันเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนมีสิทธิยื่นขอความเป็นธรรมได้ เมื่อรับเรื่องไว้แล้วอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม โดยเฉพาะการสอบสวนพยานของฝ่ายผู้เสียหายเพิ่มเติมเพื่อให้โอกาสฝ่ายผู้เสียหายที่จะต่อสู้คดี และเป็นการอุดช่องโหว่ของระเบียบกรมตำรวจที่ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของฝ่ายผู้เสียหายในชั้นสอบสวน อันนับว่าเป็นระเบียบที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เนื่องจากการปิดกั้นหนทางที่จะต่อสู้คดีของฝ่ายผู้เสียหาย

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติมีผู้เสียหายจำนวนมากที่มีโอกาสทราบถึงการมีสิทธิขอความเป็นธรรมต่ออัยการ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบทั่วถึง

ส่วนสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ของสำนักงานอัยการสูงสุด ก็รับผิดชอบเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของอัยการทั้งทางแพ่งและทางอาญา และในทางปฏิบัติมักดำเนินการเฉพาะเรื่องที่มีผู้มาร้องเรียนหากไม่มีผู้มาร้องเรียนอัยการก็มักไม่เริ่มต้นดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วยตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีประชาชนจำนวนน้อยมากที่ทราบถึงสิทธิและบริการดังกล่าว ทำให้มีผู้มาร้องขอให้อัยการดำเนินการให้ตามที่อัยการมีอำนาจน้อยมาก นอกจากนั้น สำนักงานดังกล่าวยังไม่มีอำนาจรับคำร้องเรียนจากต่างประเทศได้

ในแง่ของการบังคับตามผลการพิจารณา กล่าวได้ว่าองค์กรของฝ่ายบริหารแทบทุกองค์กรที่กล่าวมาข้างต้นไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือออกกฎหมายต่าง ๆ เหมือนศาล ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ยังไม่เรียบร้อยเท่าที่ควร ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องทุกข์ว่าจะให้ความร่วมมือมากน้อยเพียงใด การบังคับตามผลการพิจารณาจึงยังไม่สามารถกระทำได้เลยโดยตรงและเด็ดขาด เช่น

- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องต่าง ๆ นั้น คณะกรรมการฯ จะต้องสรุปข้อเสนอนะต่อนายกรัฐมนตรีว่า นายกรัฐมนตรีควรจะทำเรื่องใดอย่างไร เพื่อให้ให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใด และหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้เองตามที่เห็นสมควร จะเห็นได้ว่าบางกรณีผลของข้อเสนอนะของคณะกรรมการฯ อาจไม่ได้รับไปดำเนินการตามนั้นแต่อย่างใด อนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องคดีอาญาและการพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันเองอีกด้วย

- กรณีผลการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ทำนองเดียวกัน คือ หากเรื่องราวที่มีมูลความผิดก็จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย และรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วยหรือหากเป็นความผิดอาญา คณะกรรมการฯ ก็ต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนต่อไป ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

อนึ่ง บ.ป.บ. ก็มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบเท่านั้น อำนาจหน้าที่จึงมิได้ครอบคลุมไปถึงสิทธิมนุษยชนทั่วไป

ในแง่ประสิทธิภาพขององค์กร การดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจแห่งกฎหมายนั้น ในทางปฏิบัติบางกรณีมีข้อจำกัดหรือปัญหาบางประการที่ทำให้ประสิทธิภาพของการดำเนินงานอาจไม่เป็นไปอย่างเต็มที่นัก เช่น

- การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแต่ละ เรื่องกว่าจะเสร็จสิ้น ต้องผ่านขั้นตอนมากมาย บางเรื่องต้องใช้เวลานาน 1-2 ปี ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ถูกละเมิดสิทธิได้รับความเสียหายแทนที่จะได้รับการเยียวยาจากรัฐอย่างรวดเร็ว

- การสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนบางครั้งมิได้กระทำอย่างรวดเร็วเท่าที่ผู้ต้องหาต้องถูกควบคุมตัวเป็นเวลานานโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทั้งนี้อาจมีสาเหตุมาจากพนักงานสอบสวนมีภาระกิจมาก หรือขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งทำให้ผู้ต้องหาต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพแทนที่จะได้รับการปล่อยตัวอย่างรวดเร็วหลังจากการสอบสวนเสร็จ

- การให้ความช่วยเหลือแนะนำทางกฎหมายแก่ประชาชนโดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (ส.ค.ช.) สำนักงานอัยการสูงสุดนั้น บางครั้งยังขาดการประสานงานที่ดีระหว่างอัยการที่ทำหน้าที่เดินทางออกไปเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์งานของอัยการให้รับทราบ แต่เมื่อประชาชนไปขอรับความช่วยเหลือแนะนำ ณ ที่ทำการของอัยการกลับไม่ได้รับการต้อนรับเท่าที่ควร

หรือกรณีการจัดหาทนายให้กับประชาชนที่ยากจนในการต่อสู้คดี ทนายที่อัยการจัดหาให้มักเป็นทนายอาสาสมัครที่ยังมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีไม่มากนัก ประกอบกับได้รับค่าตอบแทนน้อยมาก ทำให้ประสิทธิภาพในการให้คำแนะนำช่วยเหลือทางคดีอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก และอาจทำให้แพ้คดีในที่สุด

ในแง่การเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิ องค์กรของฝ่ายบริหารแต่ละองค์กรที่กล่าวมานั้นมีภาระกิจที่แตกต่างกัน ลักษณะและวิธีการเยียวยาแก่ผู้ยื่นคำร้องเรียนย่อมไม่เหมือนกันและมีขีดจำกัดเฉพาะลักษณะงานประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (ส.ค.ช.) สำนักงานอัยการสูงสุดนั้น ท่านผ่านมาสามารถให้การเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิได้ผลในระดับหนึ่ง

เช่น การให้ความรู้ ความแนะนำในข้อกฎหมายการจัดหาทนายช่วยแก้ต่างคดีให้ การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมักเป็นกรณีที่มีผู้มาร้องขอให้ยุติการดำเนินคดีให้ แต่ที่ผ่านมามีการยังมีข้อจำกัดในอันที่จะยื่นมือเข้าไปให้การแก้ไขเยียวยาแก่ผู้ละเมิดโดยอัยการเอง ทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่ยอมที่ถูกละเมิดที่ไม่ทราบว่ามิบริการของรัฐดังกล่าวไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือ

ราชทัณฑ์ เป็นองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงในการเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิทางอาญาด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้การศึกษอบรมศีลธรรม ฝึกอาชีพ เป็นต้น แต่ราชทัณฑ์จะให้การแก้ไขเยียวยาแก่เฉพาะผู้ต้องโทษที่มีคำพิพากษาของศาลเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจเยียวยาแก่บุคคลที่ถูกละเมิดที่ไม่ผ่านเข้ามาในกระบวนการยุติธรรม

ง. สถาบันทหาร

สิทธิมนุษยชนย่อมเกิดขึ้นและดำเนินไปได้ดีในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ทหารเป็นสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการปกป้องรักษาความมั่นคงของประเทศ เช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 61 ได้บัญญัติไว้ว่า "รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อรักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ" บทบาทของทหารในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐดังกล่าวถือเป็นภารกิจของประเทศชาติให้เกิดบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยซึ่งนับเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทางอ้อม ขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย

อย่างไรก็ตาม สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ทหารเป็นสถาบันที่มีบทบาทในทางการเมืองค่อนข้างมากไม่ว่าจะการใช้กำลังทหารออกมาบีบคั้นอำนาจกรณีที่เกิดเหตุการณ์ไม่สงบ เช่น การชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ของนักศึกษา ประชาชน หรือบางกรณีทหารก็มีบทบาทในฐานะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งการที่ทหารมีบทบาททางการเมือง

ดังกล่าว สิ่งก็ตามมาคือมีการปกครองโดยระบอบเผด็จการ ทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาดังกล่าวไม่สามารถดำเนินไปได้ และบางครั้งมักมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ ๆ ดังที่เกิดขึ้นหลายครั้งในประเทศไทย

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างบทบาทของสถาบันทหารในประเทศไทยในด้านการเมือง การปกครอง และการละเมิดสิทธิทางอาญาของประชาชน โดยอาจแยกพิจารณาได้ทั้งในช่วงที่เหตุการณ์ปกติและช่วงที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร

ในช่วงเวลาที่เหตุการณ์ของบ้านเมืองปกติคือไม่มีการปฏิวัติรัฐประหาร มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของทหารที่จำกัดสิทธิของประชาชนโดยชอบเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชนเพื่อส่วนรวม เช่น พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. 2457 ได้กำหนดหน้าที่ของประชาชน และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอย่างกว้างขวางในการตรวจค้น การเกณฑ์ การห้าม การยึด การเข้าอาศัย ฯลฯ โดยเฉพาะในการตรวจค้นนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้ทหารมีอำนาจตรวจค้นบรรดาสิ่งซึ่งจะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือจะต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งมีอำนาจที่จะตรวจค้นได้ไม่ว่าที่ตัวบุคคลยานพาหนะ เคนสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ และไม่ว่าเวลาใด ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจทหารจำกัดสิทธิของประชาชนโดยชอบ เช่น พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2404 พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดทหาร พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่คนไทยในเวลารบ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2498 พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติจัดตั้งกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2530 ฯลฯ

การละเมิดสิทธิทางอาญาของประชาชนโดยทหารในช่วงปฏิวัติอำนาจ

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ทหารได้ก่อรัฐประหาร จำนวนหลายครั้งเป็นระยะ ๆ และเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองโดยเด็ดขาดก็จะเกิด "สภาพว่างรัฐธรรมนูญ" ขึ้นช่วงเวลาหนึ่งในช่วงดังกล่าว คณะปฏิวัติจึงมีฐานะเป็น "รัฐราชาธิปไตย" ใช้อำนาจปกครองสูงสุด (อำนาจอธิปไตย) ดังนี้คือ 28

- ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายในชื่อว่า "ประกาศคณะปฏิวัติ"
- ใช้อำนาจบริหารแทนคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในเวลาปกติ

ส่วนอำนาจตุลาการนั้นองค์กรศาลและข้าราชการตุลาการ มีลักษณะเป็นงานประจำ และข้าราชการประจำ จึงคงปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมาย แต่คณะปฏิวัติยังอาศัยอำนาจการปกครองสูงสุดออก "คำสั่ง" ที่มีผลเป็นการใช้อำนาจตุลาการ เช่น การออกคำสั่งจำคุกหรือประหารชีวิตผู้ต้องหาว่าการกระทำผิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญา เช่น ประหารชีวิตผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการวางเพลิง การผลิตและการจำหน่ายยาเสพติด เป็นต้น

การบริหารงานของประเทศในรูปของคณะปฏิวัตินั้น ในทางปฏิบัติจะไม่มีช่วงระยะเวลาอันยาวนานนัก เพราะทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีสำหรับประชาชน รวมทั้งเกิดภาพพจน์ที่ไม่ดีงามในสายตาของนานาชาติประเทศ ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญและจัดตั้งสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "คณะรัฐมนตรี" และ "สภานิติบัญญัติ" จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี คณะปฏิวัติไม่ได้คืนอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนทั้งหมดยังสงวน "อำนาจพิเศษ" บางประการไว้จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว โดยเรียกชื่อว่า

28 กุลพล พลวัน, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, หน้า 269 - 273.

"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502" มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา จัดให้มีสถาบันทางการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีและสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับ "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475"

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นี้ มีบทบัญญัติมาตรา 17 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาดและกว้างขวางมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ โดยให้นายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาดและกว้างขวางมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ โดยให้นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ "เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย ซึ่งอำนาจตามมาตรา 17 นี้เอง นายกรัฐมนตรีก็ได้ออกคำสั่งลงโทษบุคคลทางอาญา เช่น การจำคุกหรือประหารชีวิตไปแล้วหลายราย

วิธีการและขั้นตอนของคณะปฏิวัติสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้กลายเป็น "สูตรสำเร็จ" สำหรับคณะปฏิวัติ (หรือคณะปฏิรูปฯ) ในครั้งต่อ ๆ มาคือ เมื่อยึดอำนาจการปกครองสำเร็จแล้ว จะปล่อยให้มีสภาพว่างรัฐธรรมนูญอยู่ระยะหนึ่งโดยคณะปฏิวัติ จะใช้อำนาจการปกครองสูงสุดด้วยตนเอง จากนั้นจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (รัฐธรรมนูญชั่วคราว) โดยให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิเศษเด็ดขาดในการออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ ได้แล้วจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

สำหรับคำสั่งที่ออกโดยอาศัย "อำนาจพิเศษ" ของหัวหน้าคณะปฏิวัติหรือปฏิรูปฯ ที่สั่งโดยอาศัยอำนาจคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปฯ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้นมิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายฯ ชั่วคราวเหมือนประกาศคณะปฏิวัติ แต่ใช้บังคับเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะบุคคล เช่น ให้ลงโทษจำคุกหรือประหารชีวิต หรือให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งมีคำบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ การยกเลิกภายหลังจากตราเป็นพระราชบัญญัติ (ดูมาตราสุดท้ายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว) เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการ

อันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 (ถูกลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ 2/2520 ลงวันที่ 21 เมษายน 2520) เป็นต้น ฯลฯ

การใช้อำนาจพิเศษลงโทษบุคคลทางอาญานี้ หากพิจารณาตามปณิญาดังกล่าวด้วย สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติแล้วน่าจะขัดแย้งกัน²⁹ แต่ประเทศไทยก็ได้ใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวมาหลายครั้งทั้งที่เป็นการลงโทษบุคคลทางอาญาหรือในทางบริหาร อันเป็นการตัดสิทธิหรือจำกัดสิทธิเพิกถอนสิทธิของบุคคลโดยมิได้ผ่านขั้นตอนของกฎหมายเหมือนกรณีทั่ว ๆ ไป ดังเช่น ในสมัยพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2519 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 10/2519 เรื่องให้นายทหารรับราชการ³⁰ หรือคำสั่งที่ 732/2519 เรื่องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารใช้อำนาจตามกฎหมายอัยการศึก³¹ หรือคำสั่งที่ 27/2529 เรื่องให้ข้าราชการพลเรือนพันตาแหน่ง³²

ในสมัยที่ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภรรยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภรรยา พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภรรยา³³ หรือในสมัยที่ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี

29 ปณิญาฯ ข้อ 10 บัญญัติว่า "ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มเท่าอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตน และการกระทำผิดอาญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา"

30 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 131 ฉบับพิเศษ 2519 หน้า 1.

31 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 131 ฉบับพิเศษ 2519 หน้า 15.

32 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 134 ฉบับพิเศษ 2519 หน้า 1.

33 คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร. 39/2517 ให้ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภรรยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภรรยา พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภรรยา ที่อายัดไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี สสร. 40/2516 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2516 ตกเป็นของรัฐ (ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 91 ตอนที่ 131)

ได้มีคำสั่งเรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยลงโทษจำคุกและประหารชีวิตบุคคลหลายครั้ง เช่น

- เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2520 ได้มีคำสั่งให้ประหารชีวิต นายฉลาด ทิรัญศิริ ซึ่งมีการกระทำอันเป็นการปองนทาทำลายความมั่นคงแห่งชาติ เศรษฐกิจ ราชการแผ่นดิน และคุกคามความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยเป็นหัวหน้าทหารจำนวนประมาณ 300 คน พยายามก่อการปฏิวัติแต่ไม่สำเร็จ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2520 และมีความผิดฐานฆ่าเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่อย่างทารุณโหดร้ายด้วย 34

- เมื่อวันที่ 31 มิถุนายน 2520 มีคำสั่งที่ 6/220 ให้ประหารชีวิตผู้ต้องหาดีลอบค้าขายกับกัมพูชา จำนวน 7 คน 35

- เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2520 มีคำสั่งให้ประหารชีวิต นายอัศวิน พูลเตา ซึ่งกระทำผิดข่มขืน นางสาวรารภรณ์ แก้วฉา และใช้มีดปีบคอจนถึงแก่ความตาย 36

- เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2520 มีคำสั่งให้จำคุกข้าราชการ จำนวน 22 นายในคดีลักลอบค้าขายกับกัมพูชา และได้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพราะเห็นแก่อำิสสินจ้าง 37

34 สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 2 ฉบับที่ 17 วันที่ 26 เมษายน 2520, หน้า 452.

35 สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 2 ฉบับที่ 24 วันที่ 10 - 16 มิถุนายน 2520, หน้า 647 - 651.

36 สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 2 ฉบับที่ 27 วันที่ 1 - 7 กรกฎาคม 2520, หน้า 732-735.

37 สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 2 ฉบับที่ 30 วันที่ 22 - 28 กรกฎาคม 2520, หน้า 813 - 817.

จึงมีผู้ตั้งข้อสงสัยว่า การที่ประเทศไทยได้ร่วมรับปฏิญญาฯ ของสหประชาชาติ และประกาศสนับสนุนการดำเนินการตามหลักการในปฏิญญาฯ แต่เหตุใดเราจึงมีการใช้อำนาจพิเศษในการลงโทษบุคคลทางอาญาและในเรื่องอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้นอยู่เสมอ

กฎหมายและอำนาจพิเศษดังกล่าวนี้ ได้เคยเป็นปัญหาเข้าสู่การพิจารณาตุลาการรัฐธรรมนูญภายหลัง เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นการถาวรแล้วว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญอันจะมีผลให้เป็นโรมะหรือไม่ประการใด เรื่องนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต.1/2531 ลงวันที่ 5 มกราคม 2531 วินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 (การกักตัวบุคคลอันธพาล) นั้น ขอบด้วยกฎหมาย 38 แต่นักนิติศาสตร์จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้

ส่วนคำสั่งของคณะปฏิวัติ คณะปฏิรูปฯ หรือของนายกรัฐมนตรีที่สั่งถอดอำนาจปฏิวัติหรืออำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้ลงโทษบุคคลทางอาญานั้น ก็ถือว่าขอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ผู้ใดจะไปฟ้องร้องผู้ออกคำสั่งหรือผู้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ที่นำตัวบุคคลไปจำคุกหรือประหารชีวิตตามคำสั่งย่อมไม่ได้

อย่างไรก็ดี ต่อปัญหาดังกล่าวนักนิติศาสตร์ทั้งหลายต่างยอมรับกันว่า การขอบด้วยกฎหมายนั้นมิได้หมายความว่า ขอบด้วยหลักแห่งกฎหมาย (Rule of law) เสมอไปแต่อย่างใด 39

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ในอดีตมีการชุมนุมประท้วงของนักศึกษาประชาชน เพื่อเรียกร้องสิทธิบางประการ ซึ่งนับเป็นการตื่นตัวของประชาชนในการรู้จักใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิบางอย่างอันเป็นวิถีทางตามปกติในระบอบ

38 ราชกิจจานุเบกษา 87 (20 มกราคม 2513) : 181.

39 กุลพล พลวัน, "ขอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ขอบด้วยหลักแห่งกฎหมาย," วารสารกฎหมาย 2 (มกราคม 2519) : 127.

การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ที่ผ่านมามหาชนมักจะมองว่าการชุมนุมประท้วงดังกล่าว เป็นการก่อความไม่สงบเรียบร้อย เนื่องจากทหารเคยชินกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และไม่ยอมรับการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีการโต้แย้งหรือการเดินขบวนเรียกร้อง ทหารจึงอ้างเหตุดังกล่าวออกมาทำการปฏิบัติ ยึดอำนาจและใช้อำนาจดังกล่าว กระทำการละเมิดสิทธิทางอาญาของประชาชน และที่สำคัญภายหลังการปฏิบัติยึดอำนาจ คณะทหารที่ทำการดังกล่าวมักจะออกกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมการกระทำของตนเอง ซึ่งนับเป็นการออกกฎหมายในทางที่ไม่ถูกต้อง เพราะโดยปกติการออกกฎหมายนิรโทษกรรมพึงกระทำเพื่อปกป้องประชาชนที่ชุมนุมเรียกร้องสิทธิเท่านั้น แต่สำหรับประเทศไทยมักใช้เพื่อการนิรโทษกรรมทหารที่ก่อการปฏิวัติเป็นส่วนใหญ่ เช่น การตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่าง วันที่ 17 พฤษภาคม 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2535 ซึ่งเป็นการตรากฎหมายนิรโทษกรรมที่เป็นที่ถกเถียงกันมากทั้งปัญหาผลกระทบทางการเมืองและปัญหาทางกฎหมายกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะเป็นการนิรโทษกรรมทั้งประชาชนที่ทำการชุมนุมประท้วงและทหารที่ทารุณประชาชนอย่างโหดร้ายทารุณด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดแย้งกับความรู้สึกของประชาชนทั่วไปว่า ทหารเหล่านี้เป็นผู้ที่กระทำการละเมิดสิทธิของประชาชนดังกล่าวสมควรได้รับการลงโทษมากกว่าการนิรโทษกรรม เป็นต้น

กล่าวได้ว่าสถาบันทหารในประเทศไทยมีบทบาทและโอกาสอย่างมากในการละเมิดสิทธิทางอาญาของบุคคล เนื่องจากค่านิยมเรื่องการปฏิวัติยึดอำนาจการมีความพร้อมทั้งในด้านกำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ ความมีระเบียบวินัย ฯลฯ ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นขึ้นในประเทศไทยอีกในอนาคต และทำให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จึงจำเป็นต้องทำให้การเข้าใจและเห็นความสำคัญของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการให้การศึกษา ฝึกอบรม ขณะเดียวกัน ก็ควรมีมาตรการควบคุมการใช้อาวุธปืนของทหารด้วย เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ที่ทหารใช้อาวุธปืนยิงกราดใส่ประชาชนที่ชุมนุมประท้วงโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เช่น ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อ พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมา แต่ที่สำคัญควรเน้นให้ความสำคัญในบทบาทของทหารในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า

5.1.2 องค์กรภาคเอกชน

การดำเนินงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนด้วย เนื่องจากสภาพหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีศักยภาพและไม่มีโอกาสที่จะสอดส่องดูแลงานด้านดังกล่าวได้ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งหมด ในขณะที่องค์กรภาคเอกชนมีโอกาสใกล้ชิดกับปัญหา มีความคล่องตัวในการดำเนินงานจึงสามารถเสริมการทำงานของหน่วยงานของรัฐได้มาก

สำหรับประเทศไทย ในอดีตที่ผ่านมาประสบกับปัญหาสังคมต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งต่อชีวิตร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งเกิดจากกฎหมายไม่เป็นธรรมหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งบางครั้งหน่วยราชการมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือโดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ละเมิดสิทธิของประชาชน จากสภาพดังกล่าวจึงได้มีการก่อตั้งหน่วยงานหรือองค์กรของเอกชนจำนวนมากภายในประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เพื่อดำเนินงานแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งองค์กรที่เริ่มก่อตั้งขึ้นในประเทศไทย และองค์กรที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ต่างประเทศ และได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตลอดจนกิจกรรม ขอบเขต เจือปนใจต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิทางอาญา สิทธิทางการเมือง สิทธิของเกษตรกร สิทธิกรรมกร สิทธิเด็ก สิทธิสตรี เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมหรือการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานเหล่านี้มีหลายลักษณะ เช่น การให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าโดยการให้ที่พักอาศัย สถานที่หลบภัย การเป็นสื่อกลางช่วยติดต่อกับครอบครัวหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้ความรู้ทางด้านกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายในการต่อสู้คดี การนำปัญหาต่าง ๆ มาเผยแพร่การณรงค์เรียกร้องเพื่อพยายามสร้างหลักประกันในด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

องค์กรภาคเอกชนในประเทศไทยที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย โครงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียแปซิฟิกประเทศไทย มูลนิธิทองใบ ทองเปาด์ ศูนย์เครือข่ายข้อมูลข้อสนเทศเกี่ยวกับสิทธิเด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก กลุ่มเพื่อนหญิง ศูนย์ข่าวผู้หญิง สถาบันกลางช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย บ้านพักฉุกเฉิน โครงการช่วยเหลือหญิงและเด็กผู้ประสบความเดือดร้อนเฉพาะหน้า เป็นต้น

วิเคราะห์บทบาทขององค์กรภาคเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา

คำว่าองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนที่มีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากหรือถูกเอารัดเอาเปรียบหรือความอยุติธรรม รวมทั้งเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่แสวงหากำไร ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์กรขนาดเล็กมีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 10 - 15 คน ดำเนินงานโดยอาศัยเงินสนับสนุนจากองค์กรต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าประมาณครึ่งหนึ่งขององค์กรเอกชนยังไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่มีความพยายามจะขอจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิแต่มักได้รับการปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่เสมอ

องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบันมีการดำเนินการในลักษณะที่หลากหลายในงานหรือกิจกรรมด้านต่าง ๆ งานด้านส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ นับเป็นส่วนหนึ่งในงานด้านต่าง ๆ และองค์กรที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองสิทธิ นับว่ามีบทบาทอย่างมากมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งถ้าจะมองในแง่ประวัติศาสตร์ องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้เริ่มก่อตั้งเป็นรูปเป็นร่างจริงจังจากผลกระทบทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ความตื่นตัวในจิตสำนึกทางสังคมการเมืองของกลุ่มปัญญา

ชนต่อปัญหา สังคมด้านต่าง ๆ ขณะนั้นทำให้เกิดแนวคิดใหม่ ๆ ในงานพัฒนาสังคมจากภาคเอกชน ที่มุ่งเน้นการคุ้มครอง สร้างความตื่นตัว หรือจิตสำนึกในสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของ ประชาชน

จากยุคสมัยดังกล่าวนี้เองที่เริ่มมีการก่อตั้งองค์กรเอกชนฝ่ายสิทธิขึ้น องค์กรแรกที่ ก่อตั้งขึ้นเรียกตัวเองว่า สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ซึ่งภายหลังได้จดทะเบียน เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน) มีวัตถุประสงค์หลักในการเผยแพร่ความรู้ หรือส่งเสริมความตื่นตัว เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและให้บริการโดยทั่วไป เพื่อจัดการสิทธิ เสรีภาพของประชาชน หลังจากนั้นในต้นปี 2519 ก็มีกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (กศส.) (เดิมใช้ชื่อว่า ศูนย์ประสานงานศาสนาเพื่อสังคม) ก่อเกิดขึ้นมาอีก โดยมีวัตถุประสงค์ในการ "ส่งเสริมศาสนธรรมเป็นหลักในการพัฒนาสังคมให้ดำรงด้วยความรัก เมตตาจิต ด้วยความสมัครี ความยุติธรรมและสันติสุข" เพื่อหวังลดบรรยากาศความรุนแรงของสังคมในขณะนั้น โดยมีงาน ด้านสิทธิมนุษยชนเป็นกิจกรรมหลักประการแรก

ทั้งสององค์กรข้างต้นนับว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองสิทธิที่มี บทบาทสำคัญเริ่มแรกและมีความต่อเนื่องในการทำงานจนถึงปัจจุบัน นอกจากองค์กรทั้งสอง แล้วในระยะหลังต่อมาก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองสิทธิขึ้นอีกหลาย องค์กรทั้งในรูปแบบของมูลนิธิ คณะกรรมการ คณะทำงาน กลุ่ม ศูนย์ หรือสถาบันต่าง ๆ ดัง ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองสิทธิดังกล่าวทำกิจกรรม ลักษณะต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นการรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ นับแต่สิทธิของผู้ว่าอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรม (ผู้ต้องหา จำเลย ผู้ต้องโทษ) สิทธิทางการเมือง สิทธิเกี่ยวกับที่ดินทำกินของราษฎร สิทธิด้านแรงงาน สิทธิของเด็ก สิทธิของสตรี และ สิทธิในด้านข่าวสาร ทั้งนี้โดยมีกิจกรรมที่แสดงออกทั้งในรูปแบบของการให้การศึกษาเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม สัมมนา การประท้วง การจัดนิทรรศการ หรือรณรงค์สร้างกระแสกดดันให้รัฐ ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ หรือให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องตรง ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านการเคลื่อนไหวผลักดัน การยกเลิก
แก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางอาญาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่น 40

(1) กฎหมายที่ให้อำนาจสูงสุดแก่นายกรัฐมนตรีในการพิพากษาลงโทษบุคคลอย่าง
ไม่มีข้อจำกัด และโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลสถิตยุติธรรม ได้แก่รัฐธรรมนูญ 2519
มาตรา 21 ธรรมนูญการปกครองฯ 2520 มาตรา 27 และรัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 200

(2) กฎหมายที่มอบอำนาจตุลาการแก่ฝ่ายบริหารในการจับกุมคุมขังบุคคลได้โดย
พลการ ดังกรณีคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 22 ฉบับที่ 13 ตุลาคม
2519 หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า กฎหมายภัยสังคม

(3) กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณี และการป้องกันสิทธิในเนื้อตัวร่างกาย
ของสตรี การรณรงค์ด้านสิทธิสตรีเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลาย ๆ ฉบับนับแต่ พระราชบัญญัติ
ปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 282 - 286 พระราช
บัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 โดยกลุ่มสิทธิสตรีเห็นว่ามียาบ้าพร่องเรื่อง
การเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากผู้รักษากฎหมายมักเลือกลงโทษเอาผิดแก่หญิง
ผู้ค้าประเวณีมากกว่าผู้จัดหา หรือผู้เป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ซึ่งหลายฝ่ายเห็นควรวางให้มี
การแก้ไขกฎหมายปรามการค้าประเวณีให้มีการลงโทษต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี
อื่น ๆ ด้วย โดยหลีกเลี่ยงโทษจำคุกแก่หญิงผู้ค้าประเวณี เน้นการลงโทษที่รุนแรงต่อองค์กรหรือ
กลไกที่อยู่เบื้องหลังการค้าประเวณีอันหมายถึง เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องด้วย

40 จริฎ วัฒนานันท์, "องค์กรพัฒนาเอกชน : บทบาทและผลกระทบทางกฏ
หมายในการรณรงค์ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน," ในสู่อิทธิมนุษยชน ! สิทธิหรือหน้าที่ใน
ประเทศไทยปัจจุบัน ?, หน้า 210 - 217.

(4) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของเด็ก ตามระบบกฎหมายไทยแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของเด็ก ดังเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 ประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่ว่าด้วยความผิดฐานพรากเด็กและพรากผู้เยาว์ ความผิดฐานเอาคนลงเป็นทาส พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี 2503 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (พ.ศ. 2515) และฉบับที่ 294 (พ.ศ. 2515) แต่ว่าสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิของเด็กก็ยังปรากฏแพร่หลายในหลายรูปแบบนับแต่การลักพาตัวเด็กไปขายต่างประเทศ การกดขี่แรงงานเด็ก การข่มขู่เด็กเพื่อการค้าประเวณี การข่มขืนเด็ก หรือการขายเด็ก ฯลฯ ซึ่งมีการเรียกร้องให้เพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายการไม่เลือกปฏิบัติ

(5) กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือผู้ตกอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น สิทธิในชีวิตร่างกายของผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้ต้องขัง ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ยังมีการซ้อม การทรมานผู้ต้องขัง ฯลฯ กิจกรรมที่องค์กรเอกชนได้ทำในเรื่องนี้ เช่น การเรียกร้องให้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมจำเลยในคดี 6 ตุลาคม การรณรงค์เรื่องสิทธิของผู้ต้องขัง ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของผู้ต้องขัง ซึ่งเชื่อมโยงกับกฎหมายราชทัณฑ์ที่บังคับอยู่ในปัจจุบัน การร่วมรณรงค์คัดค้านปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบของทหารพรานซึ่งมีเหตุการณ์ตั้งแต่ซ้อม ข่มขู่ บั่น ฆาตรามรณะ ของกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในช่วงปี 2523-2525 การรณรงค์ให้มีการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังโดยถูกต้องตามกฎหมาย การแก้ไขมาตรฐานความเป็นอยู่หรือมาตรฐานการลงโทษผู้ต้องขังให้ดีขึ้น รวมทั้งเรื่องการใช้ความรุนแรงเกินขอบเขต เป็นต้น

การรณรงค์เคลื่อนไหวด้านกฎหมายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าจะต้องเผชิญกับท่าทีปฏิกิริยาจากรัฐมาโดยตลอด แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า การรณรงค์เรียกร้องหลาย ๆ ครั้งขององค์กรดังกล่าวได้บังเกิดผลขึ้นจริง เช่น

(1) การออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่จำเลยในคดี 6 ตุลาคม คือ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 - 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ. 2521

(2) การแก้ไขกฎหมายให้จำเลย (ในคดีมีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์) ที่ขึ้นพิจารณาในศาลทหารเวลาไม่ปกติมีสิทธิแต่งตั้งทนายขึ้นต่อสู้คดีได้ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520

(3) การแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิในการพบและปรึกษาทนายความได้ทันทีเมื่อถูกจับกุม มีสิทธิได้รับการเยี่ยมเยียน หรือสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2527

นอกจากนี้ ในส่วนของสิทธิในชีวิตร่างกายของผู้ต้องหาที่ปรากฏว่ามีคำสั่งของกรมตำรวจห้ามมิให้มีการซ้อม หรือทรมานและให้ลงโทษตำรวจผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้ คือ คำสั่ง อตร. ที่ 0601/2264 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2527 คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มท.0302/580 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530 และคำสั่งกรมตำรวจที่ 382/2530 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2530

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงที่ผ่านมาและในปัจจุบันนับว่ามีข้อจำกัดในการทำงานอยู่หลายประการ ที่สำคัญเช่น

(1) ขนาดขององค์กรที่ค่อนข้างเล็กและหลายองค์กรไม่มีการจัดรูปแบบการบริหารองค์กรที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่ร่วมดำเนินงานส่วนมากทำงานด้วยความมีจิตสำนึกที่จะรับใช้หรือทำประโยชน์ให้กับประชาชนและสังคม ซึ่งได้รับคำตอบแทนหรือเงินเดือนในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้เจ้าหน้าที่หลายคนเริ่มหันวัยหนุ่มสาว เกิดความรู้สึกว่างานดังกล่าวเป็นงานที่ไม่มี ความมั่นคงในชีวิต ประกอบกับรายได้ที่ได้รับไม่สามารถทำให้อำนาจซื้อสร้างเนื้อสร้างตัวได้ จึงลาออกหางานอย่างอื่น หรือเจ้าหน้าที่บางคนมาทำงานด้านนี้โดยไม่ได้มีจิตสำนึกที่จะทำประโยชน์ให้กับ

สังคมโดยตรง หากแต่มาทำเพราะเห็นว่าเป็นงานชนิดหนึ่งที่มีรายได้ในขณะที่รอหางานที่มั่นคง และมีรายได้มากกว่าต่อไป ทำให้เกิดการเข้าออกงานของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ ภาวะการณั้ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรที่จะทำงานได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

(2) ข้อจำกัดด้านงบประมาณ องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยส่วนมากได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือจะเป็นไปในลักษณะปีต่อปี หรือมากกว่า หรือให้การช่วยเหลือเป็นกิจกรรม ๆ ไป แต่โดยภาพรวมมักเป็นการให้ทุนสนับสนุนระยะสั้นซึ่งต้องนำผลงานไปเสนอขอทุนเป็นระยะ ๆ และบางองค์กรก็ไม่มี ความแน่ใจว่าในอนาคตอันใกล้ จะได้รับทุนต่อเนื่องอีกหรือไม่ เพียงใด ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานหลายประการ อาทิ การไม่สามารถกำหนดแผนการและโครงการระยะยาวได้ การไม่สามารถจัดสร้างอาคารสถานที่ทำการที่มั่นคงได้ การไม่สามารถจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงานได้เพียงพอ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการไม่สามารถจ้างและให้สวัสดิการแก่บุคลากรได้เพียงพอในระดับที่เป็นมาตรฐานสากล

(3) ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรอย่างจริงจัง แม้ว่าปัจจุบันในประเทศไทยจะมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านคุ้มครองสิทธิจำนวนไม่น้อย ไม่เพียงแต่แต่ละองค์กรส่วนมากจะมีขนาดค่อนข้างเล็กตั้งที่กล่าวมาแล้ว หากแต่ในทางปฏิบัติมีหลายองค์กรที่ดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์มีกลุ่มเป้าหมายและกิจกรรมที่คล้ายคลึงกัน แต่มักเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ ขาดการประสานงานกันระหว่างองค์กร และโดยเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐก็แทบจะไม่มี การประสานงานกัน ทำให้ขาดพลังในการทำงานขาดการเฉลี่ยหรือใช้ทรัพยากรร่วมกัน และขาดการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล ขาดการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศที่แต่ละองค์กรมีอยู่ให้เป็นระบบเดียวกัน ส่งผลให้การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรมีลักษณะจำกัดขนาดอยู่เฉพาะเพียงเท่าที่ตนมีทรัพยากรอยู่เท่านั้น องค์กรใดที่มีทรัพยากรบุคคล งบประมาณมากกว่าก็ย่อมดำเนินงานได้กว้างขวางกว่า

(4) ขาดการยอมรับและสนับสนุนจากรัฐบาล กล่าวได้ว่าในระยะเริ่มแรกและโดยเฉพาะช่วงหลังการรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 เป็นช่วงที่มีกระแสการรณรงค์เรียกร้องประชาธิปไตยและความเป็นธรรมในสังคมค่อนข้างสูง และมีการนำแนวคิดของระบอบคอมมิวนิสต์เข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทยค่อนข้างกว้างขวาง ทำให้รัฐบาลในยุคนั้นมีท่าทีที่ไม่ไว้ใจจากความคิดเห็นงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ดังเช่นมีการออกข่าวทางวิทยุโจมตีการทำงานของสมาคมสิทธิเสรีภาพฯ การจับกุมและตั้งข้อหาที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ต่อผู้ปฏิบัติงานของกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคมไทยในปี 2521 หรือแม้กระทั่งการออกข่าววิจารณ์กล่าวหาองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนในทำนองว่ามีความเกี่ยวข้องกับพรรคคอมมิวนิสต์ฯ เป็นต้น ทำให้ภาพพจน์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มีต่อรัฐบาลเป็นไปในด้านลบ ซึ่งรัฐบาลไม่ยอมรับแต่กลับมีความหวาดระแวงและไม่ไว้ใจจากต่อบทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด อันส่งผลให้องค์กรเหล่านั้นไม่เคยได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านต่าง ๆ แต่อย่างใด

(5) ข้อจำกัดด้านสถานภาพทางกฎหมายขององค์กรพัฒนาสิทธิมนุษยชนปัจจุบันองค์กรดังกล่าวเหล่านี้มีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน มีเพียงบางองค์กรเท่านั้นที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือมูลนิธิที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิเด็ก เป็นต้น และมีเป็นจำนวนมากที่มีสถานภาพเป็นเพียงกลุ่มหรือคณะกรรมการซึ่งเป็นเพียงการรวมตัวของบุคคลเพื่อประกอบกิจกรรมบางอย่างซึ่งไม่สามารถดำเนินการระดับชาติให้เป็นที่ยอมรับได้

(6) องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย มักจะทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลักมากกว่าการส่งเสริม กล่าวคือ การตรวจสอบหรือสอดส่องว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ใดบ้าง ก็จะเข้าไปดูแลช่วยเหลือ ซึ่งมักจะทำเป็นครั้ง ๆ ไป ทำให้งานไม่ต่อเนื่อง และทำให้บุคลากรในองค์กรดังกล่าวจำนวนไม่น้อยที่มีทัศนคติในทางลบต่อกลไกของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐจนเกินเหตุ ทำให้ขาดการตรวจสอบข้อมูลโดยละเอียดรอบคอบ มักจะลงความเห็นจากการตรวจสอบฝ่ายเดียวทันทีว่าเจ้าหน้าที่รัฐเป็นฝ่ายผิด ทำให้เกิดการขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ตลอดเวลาอย่างที่ไม่ควรจะเป็น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนับได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนสิทธิมนุษยชนได้พัฒนาตนเองมาโดยลำดับ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป ท้าห้องค์กรเหล่านั้นได้รับการยอมรับมากขึ้น และเห็นความสำคัญมากขึ้นโดยเฉพาะในปัจจุบัน มีการยอมรับและให้ความสำคัญกับองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวในระดับสากลและระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการทำงานในช่วงไม่กี่ปีมานี้ สหประชาชาติได้เชิญองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนจากทุกประเทศทั่วโลกเข้าร่วมประชุมระดับนานาชาติ ในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สหประชาชาติหรือภูมิภาคต่าง ๆ จัดขึ้นเสมอมา เนื่องจากปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ แม้ว่าจะ เป็นหน้าที่หลักของรัฐที่จะต้องดำเนินการ แต่จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนด้วยจึงจะทำงานดังกล่าวบังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะเข้ามาช่วยเหลืองานดังกล่าว โดยเฉพาะงานของสถาบันหรือกลไกระดับชาติที่ให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น ภายใต้ออกจากัดต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรพัฒนาเอกชนคงจะมีบทบาทในการเป็นองค์กรที่ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานในรับเรื่องราวอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและประสานเพื่อดำเนินการแก้ไขร่วมกับกลไกระดับชาติของรัฐบาล หรือช่วยเหลืองานด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ความรู้ ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น

5.2 กลไกระดับชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

ประเทศไทย เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ยังไม่มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง เหมือนเช่นกลไกระดับชาติในต่างประเทศที่กล่าวมาแล้ว คงมีเฉพาะสถาบันตุลาการองค์กรในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร เช่น ตำรวจ อัยการ ทนายความ ราชทัณฑ์ รวมทั้งองค์กรฝ่ายบริหารที่มีส่วนส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยทางอ้อม เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

อย่างไรก็ดี มีหลายประเทศที่มีได้มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นมา เช่นเดียวกับประเทศไทย คงใช้กลไกทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแต่เพียงกลไกระดับยุติธรรม (legal system) โดยเฉพาะศาลที่มีความเข้มแข็ง เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นระบบที่อิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหารกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐบาล ประชาชนสามารถร้องเรียนผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการในกรอบรัฐสภา โดยอาจมีการสอบสวนหรือซักพอรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในรัฐสภา หรืออาจร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการรัฐสภาได้

ดังนั้น ในกรณีของประเทศไทยซึ่งประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบศาลและกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ประชาชนอาจไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกระดับชาติด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีก

5.2.1 เหตุผลในการจัดตั้ง

เหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยประสงค์จะจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง สรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ผลกระทบอันเกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 อนุมัติให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง พ.ศ. 2509 (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งการเข้าเป็นภาคีดังกล่าวจะกระทำได้โดยการภาคยานุวัติ ตามบทบัญญัติข้อที่ 48 วรรค 3 และ 4 ของกติกา

บทบัญญัติของกติกาฯ ส่วนใหญ่กำหนดพันธกรณีต่าง ๆ ไว้ในการค้าประกันซึ่งสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวคือ มุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิพลเมืองชั้นมูลฐานในหลายลักษณะ โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิส่วนบุคคล สิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ การประกอบอาชีพ การศึกษา การเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงออกทางการเมืองโดยการเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนมากแม้จะมีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น แต่เมื่อเข้าเป็นภาคีประเทศไทยย่อมมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะรัฐภาคี และอาจเกิดผลกระทบบางอย่างเกิดขึ้น อาทิ

1.1 ภายหลังจากการเข้าเป็นภาคีแล้ว รัฐบาลจะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติทางด้านบริหาร ingsของรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติต่าง ๆ ในกติกาอย่างครบถ้วน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการดำเนินการศึกษาและดำเนินการพอสมควร

1.2 การตั้งข้อสงวนไว้สำหรับกรณีที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกติกาดังกล่าวได้ อาทิ สิทธิบางประการที่เหมาะสมสำหรับโลกตะวันตก ซึ่งประเทศไทยอาจจะยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตาม หรือกรณีที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเกี่ยวกับเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ

1.3 ในการภาคยานุวัติกติกาดังกล่าว ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องทำปฏิญญาการตีความ (Interpretative Declaration) ไว้สำหรับข้อบกพร่องต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความเห็นและการตีความของประเทศไทยต่อข้อบทบางข้อซึ่งไทยอาจจะยังไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างสมบูรณ์ เคร่งครัด แม้ว่าจะมีนโยบาย กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของไทยในเรื่องดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม ซึ่งปฏิญญาการตีความนี้จะแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของมาตรฐานที่ประเทศไทยจะยอมรับยึดถือปฏิบัติ อันเป็นมาตรการที่อาจใช้กับข้ออ้างได้ในกรณีที่ประเทศไทยถูกกล่าวหาว่ามิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างแท้จริง

1.4 เมื่อเข้าเป็นภาคีและภาคยานุวัติแล้ว ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องจัดทำรายงานเบื้องต้น (Initial report) เสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กติกามีผลใช้บังคับกับประเทศไทย หลังจากนั้นยังต้องทำรายงานอีกทุกเวลา หากคณะกรรมการร้องขอ หนึ่งรายงานดังกล่าวจะต้องแสดงถึงมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐภาคีใช้ในอันที่จะทำให้สิทธิตามที่รับรองไว้ในกติกาเป็นผลจริงจัง และรายงานความคืบหน้าในการใช้สิทธิเหล่านั้นด้วย (ข้อ 40 แห่งกติกา) ซึ่งหลังจากที่รัฐภาคีเสนอรายงานไปแล้ว คณะกรรมการจะทำการศึกษาและอาจตั้งคำถามให้รัฐภาคีชี้แจงเพิ่มเติมในเรื่องต่าง ๆ ได้

ตัวอย่างของคำถามที่คณะกรรมการขอให้ประเทศที่เสนอรายงานได้ชี้แจงเพิ่มเติม⁴¹
เช่น คำถามของคณะกรรมการต่อรายงานของประเทศสเปน (ครั้งที่ 2) เช่น

- โปรดให้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ ที่ปัจเจกบุคคลได้อุทธรณ์ (ร้องทุกข์) ต่อศาลโดยตรงเกี่ยวกับบทบัญญัติในกติกา และโปรดให้ความเห็นต่อผลของคำพิพากษาของคดีนั้น ๆ ด้วย และโปรดอธิบายวิธีการแก้ปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญต่อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบทบัญญัติในกติกากับกฎหมายภายใน
- ผลในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิตเป็นอย่างไร
- ได้มีการวางกฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับบารัชาอูฐของตำรวจและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทั้งหลายไว้อย่างไร มีการละเมิดต่อกฎ ระเบียบ เหล่านี้หรือไม่ หากมี รัฐมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนั้นอีก อะไรบ้าง

41 รายงานการเดินทางของนายกุลพล พลวัน ในการเดินทางไปร่วมสังเกตการณ์ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สมัยประชุมที่ 17 ณ กรุงเจนีวา สวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 12 - 30 กรกฎาคม 2536.

- มีมาตรการในการให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ตามข้อ 7 ของกติกาอะไรบ้าง ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้มีการให้หลักประกันแก่ผู้ที่รับสารภาพ หรือให้การในฐานะพยานหรือไม่
- เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการเพื่อการสอดส่องตรวจตราสถานที่ที่มีการคุมขัง และวิธีการ ขั้นตอนในการรับและไต่สวนคำร้องเรียน

ฯลฯ

จากคำถามตามตัวอย่างที่คณะกรรมการถามแก่ประเทศภาคีที่เสนอรายงานไปให้ตอบนั้น นอกจากจะเป็นการเรียกรับหลักฐานที่เสนอข้อมูลเพิ่มเติมแล้ว ยังมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกติกาของรัฐภาคีแล้ว ดังนั้นหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว ก็อาจต้องตอบคำถามของคณะกรรมการในทางนี้เหมือนกัน

1.5 ในการเข้าเป็นภาคีกติกาดังกล่าว ประเทศไทยอาจถูกกล่าวโทษ และถูกตรวจสอบจากรัฐภาคีอื่นได้ เกี่ยวกับการไม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในกติกาฉบับนี้ ซึ่งหากประเทศไทยถูกกล่าวโทษดังกล่าว ก็มีหน้าที่ต้องรายงานตอบไปยังรัฐที่กล่าวโทษโดยอธิบายชี้แจงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อมกันแสดงให้เห็นถึงกระบวนการภายในประเทศและวิธีการแก้ไขที่ทำไปแล้วหรือกำลังจะทําภายใน 3 เดือนนับแต่วันที่ได้รับคำกล่าวโทษ (ตามกติกาข้อ 41)

ภาระหน้าที่ทั้งหลายที่จะเกิดขึ้นมากมายดังกล่าวข้างต้นจากการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประเทศไทยจำเป็นต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจากเป็นภาระหน้าที่สำคัญ ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และสืบเนื่องกับการกำหนดสถานภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งขณะนี้เพียงกระทรวงการต่างประเทศที่ดูแลเรื่องนี้แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงการต่างประเทศก็มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถรับผิดชอบงานดังกล่าวทั้งหมดได้

2. ปัญหาจากประสิทธิภาพและ เอกภาพของกลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันกลไกที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงยังไม่ มีในประเทศไทยแต่มีการดำเนินการเรื่องดังกล่าวผ่านทางองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการแห่งสภาผู้แทนราษฎร องค์กรฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์ ซึ่งแต่ละองค์กรเองก็มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกันและปัญหาข้อขัดข้องในการ ดำเนินงานภายในดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลก็ให้การคุ้มครองเฉพาะเรื่องที่ผ่านมาทางกระบวนการ ยุติธรรม และยังมีได้ดำเนินงานด้านส่งเสริมกัน ส่วน "สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน" (สคช.) ของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นก็มิได้มีลักษณะตรงกับกลไก ระดับชาติของต่างประเทศ เพราะมีอำนาจจำกัดเฉพาะการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ ในการยื่นคำร้องต่าง ๆ ต่อศาลเพื่อให้คุ้มครองสิทธิของบุคคลและสาธารณประโยชน์ การเผยแพร่ ความรู้ทางกฎหมายและประณอมข้อพิพาท เท่านั้น

สำหรับองค์กรเอกชนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทยนั้นก็มิมีปัญหาหลายประการ เช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐดังได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้วเช่นกัน นอกจากนี้ ทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชนต่างก็ไม่ได้ทำงานประสานงานกัน แต่มีลักษณะต่างคนต่างทำ รวมทั้งเกิดการขัดแย้งกันอยู่เป็นประจำ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการร่วมกันทำงาน เป็นเหตุผลสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการจัดตั้งกลไกบางอย่างที่ทำหน้าที่คุ้มครอง สิทธิของประชาชนในรูปแบบซึ่งเป็นที่ยอมรับและมีการจัดตั้งขึ้นในหลายประเทศ เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการรัฐสภา หรือคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชน แต่อย่างใด

ประเทศไทยจึงขาดกลไกหรือองค์กรระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนและระหว่างในประเทศกับระหว่างประเทศ เช่น

- การรับซื้อหรือเรียนทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ติดตามตรวจสอบ สอบสวนกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- การติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลและรัฐสภา เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- การจัดทำโครงการงานวิจัยศึกษาและโครงการข้อเสนอ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- การเสนอความเห็นในการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสัญญาการระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศและติดตามผลการปฏิบัติตามพันธกรณี
- การให้ข้อเสนอแนะเรื่องค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย และการลงโทษผู้กระทำผิด
- การประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
- การเผยแพร่ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ฯลฯ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ให้กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานอัยการสูงสุดร่วมกันจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นเช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

5.2.2 รูปแบบของกลไกระดับชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย

กลไกระดับชาติที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยในอนาคตอาจมีได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบต่างก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันในที่นี้จะขอเสนอ 4 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 กลไกในรูปแบบของ "คณะกรรมการ"

โครงสร้างกลไก

กลไกในรูปแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของหลาย ๆ ประเทศ คณะกรรมการที่จะจัดตั้งขึ้นอาจใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" อยู่ในการกำกับควบคุมโดยนายกรัฐมนตรี

"คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" ควรประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องตามสมควร นอกจากนี้ควรมีตัวแทนขององค์กรภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิตามจำนวนที่เหมาะสมซึ่งเป็นเรื่องในรายละเอียด โดยมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย (ส.ค.ช.) ของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นเลขานุการคณะกรรมการดังกล่าว

เหตุผลที่ต้องให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพราะการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหาร ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นประธานกรรมการได้วินิจฉัยสั่งการแล้วจะได้ผลในทางปฏิบัติเพราะหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำละเมิดจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นจะมีความผิดทางวินัย ซึ่งวิธีการเช่นนี้ใช้ได้ผลมาแล้วในกฎหมายคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ด้านการส่งเสริม ส่งเสริมการศึกษา วิจัย เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน เสนอไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในกรณี

ที่ประเทศไทย เข้า เป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฯ แห่งสหประชาชาติ เสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่คณะรัฐมนตรี แนะนำให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งในประเทศและระหว่างประเทศต่อคณะรัฐมนตรี

ด้านการคุ้มครอง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- รับคำร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งจากภายในและต่างประเทศ
 - ทำการสอบสวนคำร้องเรียนตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด
- เช่น การมีหนังสือสอบถามหน่วยงานภาครัฐ การมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบ เป็นต้น
- นำผลการสอบสวนเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ
 - กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิด คณะกรรมการฯ มีหน้าที่นำผลการวินิจฉัยและความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น 1.ให้ยุติการละเมิด 2.ให้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิซึ่งอาจเป็นการเยียวยาในทางบริหาร เช่น 1.ให้ผู้ถูกละเมิดคืนสู่สภาพเดิมหรือคืนสิทธิต่าง ๆ 2.ให้หรืออาจชดใช้ค่าเสียหายที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยไม่ต้องฟ้องศาล หากไม่พอใจอาจใช้สิทธิฟ้องศาลต่อไปก็ได้
 - กรณีที่เอกชนเป็นผู้ละเมิดคณะกรรมการจะแจ้งความเห็นไปให้เอกชนผู้ละเมิดทราบ หากไม่ปฏิบัติตามก็จะดำเนินการฟ้องคดีแพ่งไว้โดยสำนักงาน ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้ดำเนินการไว้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย
 - คณะกรรมการนี้จะไม่มียานเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น เช่น เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของ บ.ป.บ. คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือศาล หรือเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นเวลานานแล้วจนไม่อาจหาพยานหลักฐานได้ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน นอกจากนี้คณะกรรมการฯ อาจไม่รับพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการตามกฎหมายอื่นได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์

บทบาทขององค์กรภาคเอกชน

กฎหมายที่รับรองบทบาทของเอกชนฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค 2522 ให้ความสำคัญผู้บริโภคที่จดทะเบียนไว้มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา แทนผู้บริโภคได้

กฎหมายฉบับต่อมาทำให้เอกชนมีบทบาทอย่างสูงคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2535

สำหรับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. . . . ที่กำลังร่างอยู่นั้นได้มีการนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำให้เอกชนมีบทบาทช่วยเหลือรัฐมาจาก พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2535 มาใช้เป็นส่วนใหญ่ เช่น

- ให้สิทธิองค์กรเอกชน เป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามจำนวนที่บัญญัติไว้
- องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนไว้แล้วมีสิทธิได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐเพื่อดำเนินงาน เช่น การประชาสัมพันธ์ การจัดอาสาสมัครเพื่อช่วยตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีสิทธิดำเนินคดีแพ่งกับผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

การบังคับการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาวินิจฉัยมีมติในเรื่องร้องเรียนเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว อาจบังคับการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการได้หลายทาง ทั้งนี้ขึ้นกับลักษณะของเรื่องร้องเรียน ดังนี้

การบังคับการในทางบริหาร กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการได้วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนใดแล้ว ให้คณะกรรมการเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยที่ส่งมา ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจส่งเรื่อง

ให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติยืนยันความเห็นเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการที่มาประชุม ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวโดยเร็ว

อนึ่ง ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอันมีสาเหตุมาจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายจากรัฐด้วย

การบังคับการในทางอาญา

เมื่อมีกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยแล้วนั้น เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญาหรือความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการแจ้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พนักงานสอบสวน หรือส่งเรื่องให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมดำเนิน การต่อไป หรือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของบุคคลที่ต้องสงสัยทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

การบังคับการในทางแพ่ง

เมื่อมีกรณีที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยว่า เอกชนใดกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน บุคคลอื่นอันมีลักษณะเป็นการละเมิดในทางแพ่ง และ เอกชนผู้กระทำการละเมิดดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งให้สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด หรือองค์กรเอกชน ที่ได้รับการรับรองดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อไป

วิเคราะห์ข้อดี – ข้อเสียของกลไกในรูปแบบ "คณะกรรมการ"

ข้อดี

1. ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิทางอาญาที่ไม่สามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานอื่นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการนี้ได้ด้วยตัวเองโดยตรง โดยไม่ต้องผ่านผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นใดเหมือนกลไกบางรูปแบบ

2. ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิทางอาญาที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการนี้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องยื่นฟ้องต่อศาลเหมือนปัจจุบัน และหากผู้ถูกละเมิดไม่พอใจค่าชดเชยดังกล่าวก็มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลได้อีก นับเป็นการพัฒนารูปแบบการชดเชยค่าเสียหายให้ความสะดวกรวดเร็วแก่ผู้ถูกละเมิดมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่การจะได้รับค่าชดเชยจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลานานนับปีกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และมีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่ไม่มีความรู้และเงินเพียงพอที่จะยื่นฟ้องต่อศาลให้บุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับค่าชดเชยการใช้การที่ถูกละเมิดแต่อย่างใด

3. การดำเนินงานและการบังคับการให้เป็นไปตามผลของการพิจารณาของคณะกรรมการจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผล เนื่องจากคณะกรรมการนี้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งการละเมิดสิทธิทางอาญาในประเทศส่วนมากเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้นการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งการตามผลของการพิจารณาในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารด้วยกันและอยู่ในฐานะที่ให้ความคุ้มกันแก่ข้าราชการได้ ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ตรงข้ามหากผู้ที่มีอำนาจสั่งการไม่ใช่นักบริหารโดยตรง เช่น อาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรอิสระ การบังคับการให้เป็นไปตามผลการพิจารณาอาจจะไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดอาจไปปฏิบัติตามแต่อย่างใด

4. คณะกรรมการจะมีอิสระในการปฏิบัติงานโดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองแต่อย่างใด ความเป็นอิสระของคณะกรรมการในกลไกรูปแบบนี้ คือ เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยและส่งเรื่องให้คณะกรรมการทบทวน หากคณะกรรมการยังมีมติยืนยันนายกรัฐมนตรีก็ต้องปฏิบัติตาม และจะมีองค์การพัฒนา

เอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยจำนวนหนึ่งจะช่วยให้ข้อมูลและถ่วงดุลกรรมการที่เป็นข้าราชการได้อย่างดี ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่มีในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และ ป.ป.ป.

5. กลไกในรูปแบบนี้สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กากลางระดับชาติในการประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมีตัวแทนของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานมาร่วมเป็นกรรมการอยู่ ย่อมทำให้การประสานงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถดำเนินงานทั้งด้านส่งเสริมและคุ้มครองได้อย่างแท้จริง

ข้อเสีย

1. โครงสร้างของกลไกในรูปแบบที่เสนอนี้ อาจไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการจัดตั้งกลไกระดับชาติของสหประชาชาติซึ่งในข้อที่ว่า คณะกรรมการควรมาจากตัวแทนหลากหลายหน่วยงาน แต่ในรูปแบบที่เสนอนี้แม้ว่าจะมีตัวแทนจากภาคเอกชนด้วย แต่อาจมีสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่มาจากหน่วยราชการ ซึ่งอาจมีผู้โต้แย้งว่าคณะกรรมการมีความเป็นกลางและอิสระเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียนี้ สามารถแก้ไขได้โดยการเพิ่มจำนวนผู้แทนจากภาคเอกชนให้มากขึ้น และหากคณะกรรมการมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีจำนวนข้าราชการมากกว่าก็ไม่จำเป็นต้องสงสัยว่าเป็นอุปสรรคอย่างไร

2. คณะกรรมการดังกล่าวอาจมีจุดอ่อนในแง่ที่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือบังคับการได้ เช่นเดียวกับศาล แต่มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำละเมิด หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป แต่ก็เหมาะสมกับสภาพสังคมประเทศไทยที่การละเมิดสิทธิมนุษยชนมักจะเกิดจากเจ้าหน้าที่รัฐเป็นส่วนใหญ่ แม้ผู้ถูกละเมิดจะสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาได้ แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ได้ผล เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงและใช้เวลาดำเนินคดีที่ยาวนานมาก แต่การให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยอำนาจทางบริหารจะได้ผลในทางปฏิบัติรวดเร็วและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้หากผู้ถูกละเมิดสิทธิไม่พอใจคำวินิจฉัยของนายกรัฐมนตรีก็ยังมีสิทธิฟ้องศาลได้อีกด้วย ลักษณะดังกล่าวนับเป็นรูปแบบสากล

ทั่วไปเช่นเดียวกับคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของหลาย ๆ ประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เม็กซิโก ซึ่งคณะกรรมการของประเทศดังกล่าวก็มีอำนาจเพียงให้ข้อเสนอแนะ เช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจที่ซ้ำซ้อนกับศาล

นอกจากนี้ คณะกรรมการจะมีบทบาทในแง่อื่นด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการสร้างความกดดัน (Pressure) ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชาสัมพันธ์เผยแพร่การละเมิดและมติของคณะกรรมการให้สาธารณชนได้รับทราบผ่านทางสื่อมวลชนหรือสื่ออื่น ๆ ซึ่งเป็นการสร้างแรงกดดันให้มีการปฏิบัติตามมตินั้นเอง

รูปแบบที่ 2 กลไกในรูปแบบของ "ผู้ตรวจการรัฐสภา"

โครงสร้างของกลไก

ผู้ตรวจการรัฐสภาที่จะจัดตั้งขึ้นในเมืองไทยระยะแรกอาจตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีความรับผิดชอบดูแลงานด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิโดยเน้นเฉพาะด้านการละเมิดสิทธิทางอาญาไปก่อน โดยอาจใช้ชื่อเรียกว่า "ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรม" สังกัดสภาผู้แทนราษฎร มีขอบเขตอำนาจดูแลเรื่องศาลยุติธรรม ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบการทำงานของศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งคล้ายกับอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของออมбудสแมนประเทศสวีเดน

โครงสร้างของผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรม อาจกำหนดให้มีผู้ตรวจการรัฐสภาฯ ได้ 1-2 คน โดยจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทุกพรรคการเมือง อาจเป็นหญิงหรือชายก็ได้ แต่ต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภา และต้องมีอาชีพเกี่ยวข้องกับกฎหมาย วิธีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจการรัฐสภาอาจใช้วิธีการลงมติเห็นชอบในที่ประชุมรัฐสภาโดยอาจแยกการเลือกตั้งระหว่างตำแหน่งประธานผู้ตรวจการรัฐสภา และตำแหน่งรองประธานฯ อีก 1 คน และใช้การออกเสียงด้วยวิธีลงคะแนนลับ รัฐสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งให้ออมбудสแมนฯ ที่มี

วาระในตำแหน่งประมาณ 3 ปี ส่วนการพ้นจากตำแหน่งอาจจะโดยการถูกรัฐสภาถอดถอน ตาย หรือลาออก

ส่วนการจัดโครงสร้างขององค์กรสำนักงาน ควรมีเลขานุการสำนักงานผู้ว่าการ ฝ่ายสืบสวน สอบสวน และเจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมายตามจำนวนที่เหมาะสม กรณีจำเป็นควรมีผู้ช่วยและผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมายได้ด้วย ประธานผู้ตรวจการรัฐสภาฯ จะเป็นผู้กำหนดวิธีการปฏิบัติงานและให้คำแนะนำทั่วไปในการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรม

ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรมที่ได้รับเลือกตั้งควรมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ควบคุม การปฏิบัติงานของศาลและข้าราชการในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายบริหาร ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ ทั่วประเทศ

เมื่อผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรมรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้แล้ว มีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

1. เรียกเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบ รวมทั้งการขอคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือทำการไต่สวนด้วยวาจาได้
2. ผู้ตรวจการรัฐสภาอาจใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเองหรือขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจช่วยทำการสืบสวนสอบสวนได้
3. ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้ตามกฎหมาย เช่น ดำเนินการทางวินัย การฟ้องคดี การตัดเงินเดือนโดยวิธีประกาศให้ทราบในหน้าหนังสือพิมพ์หรือทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา
4. ในการควบคุมศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินการดำเนินคดีในศาลชั้นต้น หากคู่

ความหรือพยานบุคคลได้รับการปฏิบัติโดยไม่เหมาะสม แต่จะต้องเป็นช่วยภายหลังการพิจารณาของศาลเรียบร้อยแล้ว

5. ผู้ตรวจการรัฐสภาควรมีอำนาจเข้าไปแทรกแซงคำพิพากษาของศาลซึ่งอาจมีผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ กฎหมายควรเปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ได้ โดยผู้ร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือการละเมิดที่เกิดขึ้น

วิเคราะห์ข้อดี - ข้อเสียของผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรม

ข้อดี

1. ประชาชนทุกคนมีหลักประกันที่จะได้รับการคุ้มครองตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมและศาล
2. ประชาชนทุกคนมีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกันในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการรัฐสภาได้กรณีถูกละเมิดหรือรับทราบการละเมิดสิทธิทางอาญา
3. ผลของการวินิจฉัยและคำสั่งของผู้ตรวจการรัฐสภาจะได้รับการบังคับการให้เกิดผลได้จริงจัง เนื่องจากผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจออกคำสั่งและบังคับการได้ ซึ่งต่างจากอำนาจของกลไกในรูปแบบของคณะกรรมการ
4. ประชาชนที่ถูกศาลพิพากษาโดยผิดกฎหมาย หรือถูกควบคุม กักขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกละเมิดสิทธิทางอาญาอื่น ๆ จะได้รับการเยียวยาแก้ไขด้วยวิธีการที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับค่าชดเชยความเสียหาย

ข้อเสีย

1. การให้ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรมมีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจของศาลได้ เช่นเดียวกับออมบุดสแมนของประเทศสวีเดน อาจเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในการใช้อำนาจอธิปไตยของศาล กระทบกระเือนต่อความเป็นอิสระของศาลซึ่งอาจยังไม่เป็นที่ยอมรับได้ในประเทศไทย
2. รูปแบบของผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรมจะเน้นการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิทางอาญามากกว่า งานด้านการส่งเสริมโดยการทำการศึกษา วิจัย เผยแพร่งานด้านนี้ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่ครบวงจร และขาดการเน้นในส่วนที่มีความสำคัญยิ่ง
3. โดยปกติระบบผู้ตรวจการรัฐสภามักจะใช้ได้ผลดีในประเทศที่มีระบบรัฐสภาที่เข้มแข็ง หากระบบรัฐสภาไม่เข้มแข็งพอก็ไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยเฉพาะกรณีประเทศไทย กล่าวได้ว่าระบบรัฐสภาของเมืองไทยยังไม่มีความเข้มแข็งมั่นคงพอ และประชาชนยังไม่เชื่อมั่นในระบบมากนัก และที่ผ่านมารัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมักมีอำนาจเหนือคือเป็นฝ่ายควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามากกว่า ดังนั้น การที่จะนำระบบผู้ตรวจการรัฐสภามาใช้ในประเทศไทย ในขณะนี้อาจจะยังไม่เกิดผลเท่าบางประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น ประเทศสวีเดน เป็นต้น

รูปแบบที่ 3 กลไกผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้ตรวจการรัฐสภา

แนวทางการจัดตั้งกลไกระดับชาติด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาอีกรูปแบบหนึ่งที่น่าจะเป็นไปได้ในประเทศไทย คือ การจัดตั้งกลไกทั้ง 2 รูปแบบที่กล่าวมา คือ รูปแบบของ "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ" และรูปแบบ "ผู้ตรวจการรัฐสภาฝ่ายงานยุติธรรม" ขึ้นพร้อมกันใน 2 สังกัด โดยแต่ละกลไกจะมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ดังที่เสนอมาข้างต้น การจัดตั้งกลไกตามรูปแบบนี้จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดี

1. ประเทศไทยจะมีกลไกด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาทั้งของฝ่ายบริหาร และของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะ เป็นช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินการเข้าถึงระบบการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ไขได้มากขึ้น
2. ท้าทำงานด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาได้มีการพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นสากลมากขึ้น อันจะส่งผลให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และสำนึกถึงวัฒนธรรมด้านสิทธิมนุษยชนโดยทั่วกันทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนลดลง

ข้อเสีย

1. ทำให้การดำเนินงานบางอย่างของกลไกทั้ง 2 รูปแบบมีความซ้ำซ้อน
2. ทำให้รัฐสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการจัดตั้งกลไกทั้ง 2 รูปแบบพร้อมกัน แทนที่จะจัดตั้งกลไกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจทำให้ไม่มีการจัดตั้งกลไกในรูปแบบใดเลย

รูปแบบที่ 4 กลไกอิสระ

โครงสร้างของกลไก

กลไกในอีกรูปแบบหนึ่งอาจนำมาพิจารณาในที่นี้คือ กลไกที่มีความเป็นอิสระไม่สังกัดหน่วยงานใดทั้งภาครัฐและเอกชน โดยอาจตั้งขึ้นในรูปของ "สถาบันสิทธิมนุษยชน" หรือ "สถาบันกลางเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" ดำเนินงานโดยคณะกรรมการของสถาบัน

โครงสร้างของคณะกรรมการของสถาบันดังกล่าวจะประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในจำนวนที่เท่า ๆ กัน และเป็นตัวแทนที่มาจากผู้ที่มีอาชีพหลากหลายสาขาก่อร่างคือ ภาครัฐจะเป็นตัวแทนที่มาจากทั้งฝ่ายบริหาร (เช่น ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์) ฝ่าย

นิติบัญญัติ (เช่น ตัวแทนจากคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน) และฝ่ายตุลาการ (เช่น ผู้พิพากษาจากศาลอาญา) ส่วนภาคเอกชน ควรจะเป็นตัวแทนจากองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน เช่น สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน กลุ่มประสานงานศาลเพื่อสังคม คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ควรมีตัวแทนทางด้านศาสนา ตัวแทนสหภาพแรงงาน ผู้นำท้องถิ่นจากภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นต้น

ในการก่อตั้งสถาบันและ เลือกตั้งคณะกรรมการของสถาบันเนื่องจากกลไกนี้จะเป็นกลไกที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด จึงจำเป็นต้องอย่างยี่งั้นในระยะแรกรัฐบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานอัยการสูงสุด รับผิดชอบในการประสานงานการจัดตั้งโดยรัฐบาลสนับสนุนงบประมาณบางส่วนในระยะแรก และของบประมาณสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ อนึ่ง ควรมีการจัดตั้งสาขาของสถาบันดังกล่าวขึ้นในทุกจังหวัด หรือทุกภาคด้วยเพื่อความสะดวกและประชาชนที่จะมาร้องเรียน

ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบัน

คณะกรรมการสถาบันดังกล่าวจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบงานทั้งด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่จะไม่มีอำนาจออกคำสั่งและบังคับการให้หน่วยงานใดหรือบุคคลใดปฏิบัติ ตามผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการแต่อย่างใด

ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสถาบัน ควรจะมีดังต่อไปนี้

ด้านการส่งเสริม ให้การศึกษา จัดฝึกอบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อันจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจ จิตสำนึก และวัฒนธรรมในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ถูกต้องกว้างขวาง รวมทั้งส่งเสริมการทำวิจัยด้านสิทธิมนุษยชนเสนอแนะนโยบาย โครงการแผนงานหรือวิธีการที่เป็นประโยชน์ด้านการส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย

ด้านการคุ้มครอง คณะกรรมการสถาบันจะทำหน้าที่ดังนี้

- รับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางอาญาจากปัจเจกบุคคลที่ถูกละเมิดโดยตรง และจากบุคคลอื่นที่ไม่ถูกละเมิดโดยตรง
- มีสิทธิเรียกเอกสารจากบุคคล หรือหน่วยราชการใด ๆ มาประกอบการพิจารณา และมีสิทธิเรียกร้องทุกข์ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำละเมิดเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาที่ต้อยค่า
- พิจารณาวินิจฉัยสรุปผลเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ พร้อมทั้งให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการแก้ไข เยียวยา แล้วเสนอต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหา หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป กรณีที่เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น หรือกรณีเป็นคดีอาญาคณะกรรมการจะส่งเรื่องต่อไปให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือให้พนักงานสอบสวนต่อไป

วิเคราะห์ข้อดี - ข้อเสียของกลไกอิสระ

ข้อดี

1. ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงระบบของกลไกได้โดยไม่มีข้อจำกัด
2. เป็นกลไกที่มีความอิสระ วินิจฉัยชี้ขาดข้อร้องเรียนได้โดยไม่ต้องถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด รวมทั้งมีความเป็นกลางในการพิจารณา เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีตัวแทนมาจากทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนเท่ากัน และไม่สังกัดหน่วยงานใด
3. มีความคล่องตัวในการทำงานเพราะไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบราชการ

ข้อเสีย

1. คณะกรรมการสถาบันไม่มีอำนาจตามกฎหมายจะออกคำสั่งใด ๆ และไม่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามผลของการพิจารณาและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเยียวยาได้ คณะกรรมการสถาบันทำได้แต่เพียงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานนั้นอาจไม่เห็นด้วยและไม่ดำเนินการตามนั้นก็ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการสถาบันก็อาจทำได้เพียงสร้างความกดดันโดยการตีพิมพ์ เผยแพร่ผลการพิจารณาข้อร้องเรียนผ่านทางสื่อต่าง ๆ

2. การที่คณะกรรมการสถาบัน มีฐานะเป็นกลไกอิสระ ไม่มีฐานะเป็นหน่วยราชการ จึงไม่สามารถดำเนินการบางอย่างในนามหรือที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลได้ เช่น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฯ และมีหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานต่อสหประชาชาติ หรือตอบคำถามต่าง ๆ ที่สหประชาชาติถามมาในประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่าง ๆ คณะกรรมการสถาบันก็ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการแทนรัฐบาลได้แต่อย่างใด จะทำได้แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะได้เท่านั้น

3. รัฐบาลอาจไม่สามารถสนับสนุนด้านงบประมาณให้แก่สถาบันดังกล่าว ได้เต็มที่ เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล ทำให้สถาบันต้องหางบประมาณเองจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งทำให้ได้รับเงินสนับสนุนที่ไม่แน่นอนในแต่ละปี หรืออาจไม่เพียงพอ ย่อมเป็นผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานของสถาบันซึ่งจะต้องมีค่าใช้จ่ายสูง

4. ในแง่การแก้ไขเยียวยาผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิที่มาร้องเรียน คณะกรรมการอาจทำได้เพียงการเสนอแนะทางการแก้ไขเยียวยาไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่งให้หน่วยราชการพิจารณาจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย โดยที่คณะกรรมการไม่อยู่ในวิสัยที่จะจ่ายค่าชดเชยด้วยตนเองได้ อาจทำได้แต่เพียงการเยียวยาแก้ไขด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งนับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญของกลไกในรูปแบบนี้

จากรูปแบบของกลไกระดับชาติทั้ง 4 รูปแบบที่เสนอมาข้างต้นนั้น จะเห็นว่าแต่ละรูปแบบต่างมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน การที่จะเลือกรูปแบบใดนั้นย่อมจะต้องเลือกรูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย และที่สำคัญควรเป็นรูปแบบที่ตั้งขึ้นมาแล้วสามารถดำเนินการให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง