

ที่มาของสิทธิมนุษยชนและแนวคิดในการ  
ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คำว่า "สิทธิมนุษยชน" (Human Rights) ในปัจจุบันอาจจะไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมโลก โดยเฉพาะในบรรดานักวิชาการหรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนและสังคม แม้คำว่า "สิทธิมนุษยชน" เพิ่งถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในโลกนับแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 สืบเนื่องจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ และมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกล่าวได้ว่า ก่อนหน้านั้นเป็นเวลานานนับพันปีแล้วที่มนุษย์ได้พยายามค้นหาคำตอบที่ว่า มนุษย์ทุกคนควรมีสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัวไม่อาจรอน้ำให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายล้างโดยอำนาจใด ๆ ขณะเดียวกันก็ได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ เช่นว่านี่ตลอดมาระหว่างผู้ที่อยู่ใต้การปกครองซึ่งเป็น "ผู้ควรได้รับสิทธิ" และผู้มีอำนาจปกครองซึ่งเป็น "ผู้มีอำนาจให้สิทธิอย่างแท้จริง" <sup>1</sup>

ผลที่ได้รับคือ ทำให้ความคิดเห็นทางปรัชญาดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการมาสู่หลักกฎหมายโดยประเทศต่าง ๆ บัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลไว้ให้เป็นที่แน่นอน แต่วิธีการดังกล่าวนี้ไม่ได้ผลดีนัก เพราะยังปรากฏว่ามนุษย์ในส่วนต่าง ๆ ของโลกมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ฉะนั้นจึงมีการหาวิธีคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ให้มีผลดียิ่งขึ้น โดยนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ คือองค์การสหประชาชาติเข้ามาร่วมในการคุ้มครองสิทธิด้วย จนนำมาสู่การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในที่สุด

---

<sup>1</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 ศูนย์บริการเอกสาร กรมอัยการ, 2527, หน้า 1.

แม้ว่าสิทธิมนุษยชนที่มีการประกาศอย่างเป็นทางการและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกให้การยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลในเรื่องสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดพึงได้รับการคุ้มครอง ในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรม แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สิทธิมนุษยชนก็ยังคงเป็น "อุดมคติ" ที่พึงปรารถนาให้เกิดขึ้นในทุกประเทศเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้นและเกิดความเป็นธรรมในสังคม เหตุผลหนึ่งที่ทำให้สิทธิมนุษยชนยังไม่ได้รับปฏิบัติในทุกสังคม เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นหลักเกณฑ์ (norms) ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตกและมีการชักชวนให้นานาประเทศปฏิบัติตามในลักษณะของการอนุมาน (Deductive)<sup>2</sup> ในขณะที่แต่ละประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมีหลักเกณฑ์ (Norms) ภายในสังคมที่แตกต่างกันโดยเฉพาะประเทศในโลกละตินอเมริกา ประเทศในแอฟริกา ประเทศในตะวันออก การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ภายในของสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมมีที่มาทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประเพณี วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่ผูกพันมานานและหลักเกณฑ์ที่ต่างต่างนั้นบางครั้งก็เป็นเพื่อความเหมาะสมของแต่ละสังคม และที่สำคัญหลักเกณฑ์ภายในของแต่ละสังคมย่อมมีความสำคัญเท่ากับหลักเกณฑ์สากลระหว่างประเทศ บางครั้งหลักเกณฑ์ทั้งสองอาจไม่สอดคล้องตรงกัน ซึ่งอาจเกิดจากหลักเกณฑ์ภายในสังคมไม่พัฒนาเท่าหรือพัฒนาไปมากกว่าหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ บางครั้งในหลาย ๆ ประเทศก็ได้มีการรับรองหลักเกณฑ์ของสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่โบราณกาลก่อนที่จะมีการบัญญัติศัพท์คำว่า สิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ในระยะแรกมีการรับรองในรูปของคำสอนทางศาสนา กฎระเบียบของสังคม กฎจารีตประเพณีต่าง ๆ และต่อมาได้พัฒนามาเป็นการรับรองไว้ในเอกสารหรือสาส์นในหลายลักษณะทั้งในรูปของปฏิญญา อนุสัญญา กติกา ข้อตกลง ตลอดจนคำประกาศต่าง ๆ

---

2 วิจิต มันทาภรณ์, "สิทธิมนุษยชนและประเทศไทย : ทศนคติรากฐาน," วารสารกฎหมาย 10 (2528) : 183 - 184.

ปัจจุบัน สหประชาชาติและภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกได้พยายามสนับสนุนให้มีการนำสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการรับรองไว้ในเอกสารต่าง ๆ มาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศ โดยมีการรณรงค์ให้เกิดกิจกรรมใน 2 ด้าน ได้แก่ ประการแรก คือ ด้านการส่งเสริม (Promotion) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ ให้การศึกษา ฝึกอบรม ตลอดจนการวิจัย เพื่อเป็นการสร้างเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีในเรื่องสิทธิมนุษยชน ประการที่สอง คือ ด้านการคุ้มครอง (Protection) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้การคุ้มครองแก้ไข เยียวยา กรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการดำเนินคดีในศาล กรณีที่เป็นการละเมิดสิทธิทางอาญา หรือการชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่ง หรือวิธีการอื่น ๆ

อนึ่ง การดำเนินกิจกรรมทั้งด้านการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศจำเป็นต้องประสาน สอดคล้องและส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินการในระดับระหว่างประเทศโดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่มีจุดอ่อนบางประการที่ไม่สามารถรับรู้และให้การคุ้มครองปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศได้อย่างครบถ้วนบริบูรณ์ได้ จึงจำเป็นต้องสนับสนุนให้ทั่วโลกภายในประเทศที่สามารถดูแลรับผิดชอบงานด้านนี้ในประเทศของตน

ในการศึกษาครั้งนี้จะ เน้นหนักเฉพาะกลไกภายในประเทศที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทางอาญา คือ

1. กลไกทางกระบวนการยุติธรรม หรือทางบริหารที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน อาทิ กลไกที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน สอบสวน จับกุม กักขัง ฟ้องร้อง พิจารณาคดี และการลงโทษผู้กระทำผิดในคดีอาญา ซึ่งจะได้พิจารณาวิเคราะห์ตั้งแต่สิทธิทางอาญาต่าง ๆ ที่มีการรับรองและคุ้มครอง ตลอดจนกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ ปัญหาอุปสรรคของกลไกเหล่านั้น

2. กลไกที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ตามนโยบายของสหประชาชาติที่สนับสนุนให้รัฐสมาชิกจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นในประเทศของตน เพื่อส่งเสริมกลไกที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิ กลไกดังกล่าวหมายถึงอะไร มีรูปแบบอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างไร จะช่วยสนับสนุนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร และประเทศไทยควรจัดตั้งกลไกในรูปแบบใดสำหรับในบทนี้จึงจะกล่าวถึง 2 หัวข้อใหญ่ ได้แก่ วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย กับที่มาของสิทธิมนุษยชนสากล ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพของที่มาและหลักเกณฑ์ทั้งในระดับภายในประเทศไทยกับระดับระหว่างประเทศอันเป็นพื้นฐานที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ในบทต่อไป

## 2.1 วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยนั้นจะพิจารณาถึงกลไกที่รับรองหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลรูปแบบต่าง ๆ ทั้งกฎหมายจารีตประเพณี หลักศาสนา หรือศีลธรรม นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยจะขอแบ่งวิวัฒนาการออกเป็น 3 สมัย ได้แก่ สมัยสุริยทัตย์ สมัยอยุธยา สมัยรัตนโกสินทร์ ทั้งก่อนและหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

### 2.1.1 สมัยสุริยทัตย์

ในระยะก่อนเริ่มต้นแห่งอาณาจักรสุริยทัตย์ในปี พ.ศ. 1881 (ค.ศ.1238) ระบบการเมืองและกฎหมายในประเทศไทยค่อนข้างจะสับสน จุดเริ่มต้นและวิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลเกือบจะไม่มีที่ทราบกัน เนื่องจากการขาดแคลนหลักฐานทางประวัติศาสตร์

จนกระทั่งมีการค้นพบหลักศิลาจารึกสมัยสุริยทัตย์ ซึ่งได้จารึกบทบัญญัติบางส่วนไว้ ทำให้เชื่อได้ว่า การเมืองการปกครองและกฎหมายในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นในระหว่างรัช

สมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช<sup>3</sup> โดยในหลักศิลาจารึกมีข้อความว่า "ในปากประตูมี กระจกอันหนึ่งแขวนไว้แน่นมักจะกล่าวถึงเจ้าขุนป๋ารั้วพรฟ้าหน้าปก กลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมี ความ เจ็บท้องข้องใจ มักจะกล่าวถึงเจ้าถึงขุนป๋ารั้วปิ่นกระดิ่ง อันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำ แหงเจ้าเมืองไฉยินเรียก เมื่อถามสวนความแก่มันด้วยชื่อ"<sup>4</sup>

จากข้อความดังกล่าวในศิลาจารึก กล่าวได้ว่า แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่ กษัตริย์เปิดโอกาสให้ราษฎรมาสันกระดิ่งร้องเรียนได้เมื่อมีเรื่องทุกข์ร้อนนั้น นับเป็นแนวคิดทั่วไป ที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นตะวันออก ซึ่งสิทธิส่วนใหญ่มิใช่สิทธิที่ได้มาโดยอาศัยหลักการกำเนิด มาเป็นมนุษย์ หากแต่ได้มาโดยกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองสูงสุด พระราชทานให้อันเป็นความเชื่อมา จากลัทธิฮินดูที่ถือว่าผู้ปกครองหรือกษัตริย์นั้นจุติมาจากสวรรค์ ท้าให้กฎหมายฮินดูกลายเป็น รากฐานของระบบที่ให้มีพระมหากษัตริย์ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นประมุขของประเทศ หากแต่เป็นผู้ว่า ผู้ชี้แนะ และพิจารณาตัดสินข้อร้องทุกข์ขึ้นกรณีจำเป็นด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักศิลาจารึกดังกล่าวก็นับว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายและการประกาศ ถึงสิทธิมนุษยชนอันเป็นมูลฐานที่สำคัญยิ่งดังจะเห็นได้จากการประกาศรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ไว้หลายประการเช่น<sup>5</sup> การรับรองและคุ้มครองสิทธิทางอาญาที่เห็นเด่นชัด ได้แก่

---

<sup>3</sup> โทศล ใสภาคย์วิจิตร, "ความหมายของสิทธิมนุษยชนและความเหมาะสมใน การบังคับใช้อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย," วารสารกฎหมาย 8 (ตุลาคม 2526) : 85 - 87.

<sup>4</sup> ศิลาจารึก, กรมศิลปากร (กรุงเทพฯ).

<sup>5</sup> กุลพล พลวัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ด้านการอำนวยความสะดวก ได้จารึกว่า "พรฟ้าถูกเจ้าลูกขุนมิแลคิดแพก แสกกวางกันสวนดูแท้แลจึงแลงความแก่ข้าด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน เห็นข้าท่านบ่อใครเงิน เห็นสิ้นท่านบ่อใครเคียด" เป็นการกำหนดหน้าที่ให้กับผู้พิพากษาที่จะต้องตัดสินความอย่างซื่อสัตย์สุจริตไม่เข้าข้างหรือลาเอียงต่อผู้ทุจริต และผู้พิพากษามีหน้าที่ละเว้นจากการยื่นมือยากได้ในของเขาและต้องไม่โลกเห็นแก่ลาภสักการ

การปฏิบัติต่อเฉลยศึก ได้จารึกว่า "ได้ข้าเสือกข้าเสื่อ หัวฟุงหัวรบก็ดี บ่ฆ่าบ่ตี" เป็นการวางแนวทางของผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการทาสึกว่าจะต้องไม่ปฏิบัติต่อผู้เป็นเฉลยเกินเลยกว่าขอบเขต คือเมื่อแพ้ถูกจับได้ก็ต้องดูแลให้มีมนุษยธรรมพอสมควร และกำหนดหน้าที่ไว้ด้วยว่าไม่ให้ฆ่าและไม่ให้ตี นับเป็นกฎหมายมนุษยธรรมที่ทำให้การคุ้มครองเฉลยศึกและผู้ลี้ภัยอันเป็นหลักการที่ทันสมัยตรงกับข้อตกลงในสนธิสัญญาที่กรุงเจนีวา ค.ศ. 1949 หากแต่ประเทศไทยได้รับรองไว้ก่อนแล้วเมื่อ 600 ปีก่อน

อนึ่ง มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า สังคมนายุคสุรางค์ยังมีลักษณะเด่นอีกประการคือ เป็นสังคมที่ไม่มีทาส เพราะการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการปกครองแบบพ่อปกครองลูก กล่าวคือ กษัตริย์เป็นผู้นำแต่ผู้เดียวของประชาราษฎร์ทั้งปวง ประชาชนมีฐานะเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง มีการกล่าวอ้างเสมอว่าหลักศิลาจารึกซึ่งกำเนิดขึ้นโดยพระบรมราชโองการของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เป็นเสมือนสาส์นรับรองสิทธิเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย<sup>6</sup> และอาจเทียบได้กับกฏบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta)<sup>7</sup> แต่เอกสารทั้งสองฉบับนี้มีกำเนิด

<sup>6</sup> โภทศ ใสภาคย์วิจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

<sup>7</sup> กฏบัตรแมกนาคาร์ตา เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ ซึ่งแสดงถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในสมัยพระเจ้าจอห์น แห่งอังกฤษ โดยพวกพระและขุนนางได้บังคับให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธยในเอกสารนี้ใน ค.ศ.1215.



โดยวิธีทางที่แตกต่างกัน โดยกษัตริย์เองเป็นผู้ริเริ่มให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้บนศิลาจารึก ส่วนแมกนาคาร์ตานั้นได้มาจากการเรียกร้องของพวกขุนนางที่ถูกกษัตริย์กดขี่ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากโครงสร้างของสังคมสมัยสุโขทัยมีลักษณะกลมเกลียว มีจารีตประเพณีเป็นเครื่องตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างบุคคล ไม่ปรากฏว่ามีการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการอย่างเด็ดขาด จึงกล่าวได้ว่าในสมัยสุโขทัย กษัตริย์ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับคำร้องเรียนและแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วยตนเองนั้น เปรียบเสมือนเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับกลไกในประเทศอื่น ๆ อาจเรียกว่า เป็นกลไกนอกกระบวน อันเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทยในสมัยก่อนที่ผู้นำประเทศแสดงบทบาทเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิด้วยตนเอง ซึ่งถ้าจะวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพของกลไกนี้ก็อาจมีจุดอ่อนโดยเฉพาะในแง่ของการเข้าถึงของประชาชนอาจมีเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตใกล้เคียงเท่านั้นที่จะสามารถมาร้องเรียนต่อกษัตริย์ได้ สำหรับประชาชนที่อยู่ท้องที่ห่างไกลก็คงไม่สะดวกที่จะมาร้องเรียน แต่ในอีกแง่หนึ่ง การดำเนินการของกลไกนี้น่าจะมีประสิทธิภาพพอสมควรโดยเฉพาะการบังคับการตามผลการพิจารณาคำร้องเรียน เพราะกษัตริย์ย่อมอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือบุคคลอื่น การสั่งการใด ๆ ของกษัตริย์ย่อมจะบังเกิดผลได้ไม่ยากนัก

### 2.1.2 สมัยอยุธยา <sup>8</sup>

นับแต่ที่ได้มีการก่อตั้งอาณาจักรอยุธยาในปี ค.ศ.1360 (พ.ศ. 1903) ก็ได้มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การบริหารราชการแผ่นดินมีรูปแบบมาจากขอม (เขมร) ซึ่งรับเอาแนวคิดสิทธิเทวราชาไปโดยจากอินเดียในระหว่างที่ลัทธิฮินดูได้แผ่ขยายเข้ามา มีอิทธิพลในคาบสมุทรอินโดจีน ซึ่งถือว่ากษัตริย์คือสมมติเทพอยู่ในสถานะของพระศิวะหรือพระวิษณุ ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน และแนวคิดนี้ได้กลายเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับของบ้านเมืองหลายศตวรรษ อันเป็นต้นกำเนิดของ "ระบบศักดินา" ซึ่งไม่เคยมีในสมัยสุโขทัย นับเป็นลักษณะที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมคือ พ่อปกครองลูกหรือบุคคลในครอบครัวในสมัยสุโขทัยมาเป็นเรื่องระหว่างพระผู้เป็นเจ้าของเจ้ากับมณูย์ในสมัยอยุธยา

<sup>8</sup> รศกล รัชกาลวิจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88 - 90.

ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมากกว่า 4 ศตวรรษ ได้มีการพัฒนากฎหมายระบบบริหารราชการแผ่นดิน หรือกฎหมายมหาชนกลายเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง และให้ควบคุมครองสิทธิของเอกชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของเหล่าเสนาบดี ขุนทหาร ข้าราชการ โดยมีบทบัญญัติลงโทษสถานหนักแก่ข้าราชการ ผู้ซึ่งอ้างพระบรมราชโองการและใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมาในทางที่ผิด<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของสิทธิส่วนบุคคล ในสมัยก่อน สังคมไทยทั่วไปดูเหมือนได้มีการตระหนักถึงสิทธิส่วนบุคคลกันมากนัก อาจเป็นเพราะว่าประชาชนมีเคยถูกกษัตริย์กดขี่ข่มเหงหรือโดยธรรมชาตินิสัยชาวไทยค่อนข้างจะอ่อนน้อม เกินกว่าจะคิดล้มล้างหรือต่อสู้ปกครอง และความอ่อนน้อมนี้อาจมีต้นกำเนิดมาจากความเชื่อที่ว่า มนุษย์เกิดมาไม่ได้มีความเท่าเทียมกัน ตามแนวความคิดของศาสนาฮินดูในเรื่องการกลับชาติมาเกิด ซึ่งมีอิทธิพลต่อโครงสร้างของสังคมที่มีลำดับชั้น

กล่าวได้ว่า แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนสมัยอยุธยา ได้พัฒนามาสู่การรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในบทบัญญัติทั้งหลายซึ่งส่วนมากบัญญัติและประกาศใช้โดยผู้ปกครองโดยไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของราษฎร เนื่องจากราษฎรไม่มีสิทธิมีเสียงแต่อย่างใด ประกอบกับนิสัยของประชาชนในสมัยนั้นต่างยอมรับกฎหมายเหล่านั้นโดยคุษณี และได้มีการพัฒนาโลกเพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิจากที่กษัตริย์เคยทำหน้าที่เป็นกลไกเอง มาเป็นการก่อตั้งระบบบริหารแผ่นดิน โดยกษัตริย์มอบหมายให้เสนาบดีและข้าราชการทำหน้าที่เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนแทน ซึ่งนับว่าเป็นกลไกของฝ่ายบริหารซึ่งอาจมีข้อถกเถียงในเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระของโลก แต่อาจมีผลดีในแง่ของการบังคับการให้เป็นไปตามควาวิจฉัย เพราะเป็นคำสั่งที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายบริหารด้วยกัน ซึ่งอาจให้คุณภาพโทษได้ จึงน่าจะบังคับการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามยังมีข้อสังเกตว่า การที่ประชาชนยอมรับความแตก

<sup>9</sup> กฎหมายอาญา สมัยอยุธยา บทที่ 32.



ต่างระหว่างผู้มีอำนาจปกครองและผู้อยู่ในอำนาจการปกครอง ก็อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนมาก อาจยอมรับการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองซึ่งบางครั้งอาจเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ก็ตาม ทำให้ประชาชนไม่กล้าใช้สิทธิร้องเรียนผ่านทางกลไกดังกล่าว

### 2.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์<sup>10</sup>

#### ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

แม้ว่ากรุงศรีอยุธยาจะถูกโจมตีและเผาทำลายลงโดยพม่า ในปี ค.ศ. 1767 (พ.ศ. 2310) แต่ระบบกฎหมายในสมัยอยุธยาที่ยังคงใช้บังคับอยู่นานเป็นเวลากว่า 100 ปี จนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 14 ดังนั้น ระบบการปกครองและระบบกฎหมายในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นจึง เป็นเพียงการฟื้นฟูลัทธิและแนวปฏิบัติในสมัยอยุธยา<sup>11</sup>

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1)<sup>12</sup> ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิเกิดขึ้น เรื่องมีอยู่ว่า นายบุญศรี (ซึ่งเป็นช่างตีเหล็ก) ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษพระเกษม (ซึ่งเป็นผู้พิพากษา และนายราชาอรรด (ซึ่งเป็นรัฐ) ว่าภรรยาของตน คือ อานแดงบ่อม นอกจากทำผู้ด้วยนายราชาอรรดแล้วมาฟ้องหย่า นายบุญศรีไม่ยอมหย่าพระเกษมนอกจากจะไม่พิจารณาตามคำให้การของนายบุญศรีแล้ว ยังพูดจากทะเลาะอานแดงบ่อมพิจารณาไม่เป็นธรรมเข้าด้วยอานแดงบ่อม คัดข้อความให้ลูกขุนสามหลวงปฤกษาฯว่าเป็นหญิงหย่าชายให้อานแดงบ่อมกับนายบุญศรีขาดจากหัวเมียกันตามกฎหมาย

<sup>10</sup> ยุครัตนโกสินทร์เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2325 และตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

<sup>11</sup> รศกล รัชกาลวิจิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 90

<sup>12</sup> นพนิธิ สุริยะ, "สิทธิและหน้าที่ในประเทศไทย : ภาพสะท้อนจากด้านประวัติศาสตร์," วิมลศิริ ชานาญเวช, วิทิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ คู่มือสิทธิมนุษยชน : สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535, หน้า 22 - 23.

สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงทราบความ ทรงเห็นว่าไม่เป็นธรรมจึงมีการตรวจสอบกฎหมายได้ความว่า "ชายหาผิดมิได้ หญิงขอหย่า ท่านว่าหญิงหย่าชายได้" พระองค์ทรงเห็นว่า "พระราชกำหนดพระอัยการนั้นพ้นเพื่อนวิปริตผิดซ้ำต่างกันไป อันเป็นมาด้วยคนอันเลวหลงหาความละอายแก่บาบมิได้คัดแปลงแต่งความชอบใจไว้ พินากษาให้เสียยุติธรรมสำหรับแผ่นดิน"

ด้วยเหตุนี้จึงทรงโปรดให้มีการชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการอันอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ให้ถูกถ้วนตามบาบิ และเนื้อความมิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันไว้ จัดเป็นหมวดเข้าไว้ ฯลฯ นับเป็นตัวอย่างของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

ต่อมาในช่วงสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ อิทธิพลทางตะวันตกในยุคสมัยของการล่าอาณานิคมได้เข้ามามีอิทธิพลในเอเชีย อันเป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยเริ่มต้องปรับตัวเข้ากับยุคสมัยอันมีการตระหนักถึงเสรีภาพทางการค้า และผลจากการที่ไทยเริ่มมีความสัมพันธ์ทางการค้า การพาณิชย์กับประเทศมหาอำนาจตะวันตก ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ฮอลแลนด์และฝรั่งเศส ทำให้ไทยจำเป็นต้องทำการปฏิรูปกฎหมายหลายลักษณะ เพราะกฎหมายที่มีใช้อยู่ในขณะนั้นโดยเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญา ถูกวิจารณ์ว่าเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ป่าเถื่อน เพราะมีบทลงโทษในลักษณะทรมาน เช่น การเข็ญ การตอกเล็บ ตัดแขนขา ไล่ตระกร้อให้ช้ำงเตะ (การลงโทษเหล่านี้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2439)

ในด้านการใช้อำนาจและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของผู้ปกครอง ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในสมัยโบราณพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นผู้ปกครองและมีอำนาจในการปกครองสูงสุด ฉะนั้นสิทธิทั้งหลายของราษฎรจะอยู่ภายใต้พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ ผู้ใดจะยกเลิกขัดขืนหักล้างพระราชอำนาจมิได้ และในแง่กฎหมายแล้ว พระราชอำนาจสิทธินี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจอีกดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เคยมีพระบรมราชาธิบายว่า

"พระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ลับที่ซ่อนไม่มีข้อใด สิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ 13

อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวคงเป็นเรื่องทางนิทัศน์เท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติแล้ว ความมีอำนาจลับที่ซ่อนหรือพระราชอำนาจลึทธิซาดอาจขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นเป็นคราว ๆ ก็ได้ รัชกาลที่ 5 เองก็ทรงวิจารณ์ว่า "พระบรมราชานุญาต...ไม่มีข้อใดสิ่งอันใด หรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติกการอันใด ก็ต้องเป็นไปตามทางที่สะดวกและเป็นยุติธรรม" ซึ่งข้อจำกัดพระราชอำนาจลึทธิซาดดังกล่าวในยุโรปเคยเรียกกันว่า กฎหมายธรรมชาติหรือลัทธิธรรมชาติ ซึ่งบางคนก็อธิบายว่าเป็นแก่นแท้ของธรรมชาติ บางคนก็อธิบายว่าเป็นกฎของพระเจ้า ซึ่งคนไทยในสมัยก่อนไม่รู้จักแนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจปกครองดังกล่าว กล่าวคือ ในพ.ศ. 2427 พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นพระเจ้าน้องยาเธอ และขุนนางจำนวนหนึ่งได้เข้าชื่อกันทูลหนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทิเตียนระบอบการปกครองและการใช้พระราชอำนาจลึทธิซาดดำเนินการปกครองประเทศในขณะนั้น และในท้ายที่สุดได้ขอให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบมี "คอนสตีติวชัน" (constitution) หรือรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าจะได้เป็นเหมือนเครื่องจักรตัวใหญ่หมุนเครื่องจักรตัวเล็ก ๆ ให้เดินไปได้สะดวก คอนสตีติวชันนั้นต้องให้มนุษย์มีสุขเสมอกัน ต้องให้ความยุติธรรมทั้งราษฎร และข้าราชการต้องมีเสรีภาพแสดงความคิดเห็นได้ 14

13 เรื่องเดียวกัน, หน้า 29 - 30.

14 ในหนังสือกราบบังคมทูลฯ ชี้แจงว่า "ขอทูลละอองธุลีพระบาทและราษฎรทั่วพระราชอาณาเขต ต้องมีโรสดานด้วยค้ำและความคิดความเห็นของตนที่เป็นประโยชน์และมีอำนาจที่จะแสดงออกมาให้ปรากฏในที่ประชุมก็ดี ฎานหนังสือพิมพ์ก็ดี.

อนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบกฎหมายไทยตามแบบอย่างประเทศทางตะวันตก โดยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ทั้งในเนื้อหา รูปแบบ และนิติวิธีของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่ง อีกทั้งยังมีการจัดตั้งระบบการศาลยุติธรรมตามแบบอย่างของประเทศตะวันตกเกือบทุกประการ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายไทยทั้งระบบ แต่มิได้หมายความว่าได้มีการนำเอาแนวความคิดและทฤษฎีกฎหมายทุกอย่างของทางตะวันตกมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ หรือพื้นฐานความคิดทางการเมือง บัจเจกนิยมซึ่งเป็นบ่อเกิดของ "สิทธิของพลเมือง" (civil rights) ก็มิได้มีการปลูกฝังให้เป็นพื้นฐานทางความคิดในระบบกฎหมายไทยแต่อย่างใด 15

กล่าวได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยได้มีการพัฒนาการรับรองและคุ้มครองสิทธิทางอาญาไปสู่ความเป็นสากลให้เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงโทษทางอาญาที่แต่เดิมมีความทารุณโหดร้าย มาสู่การรับรองสิทธิของนักโทษที่จะได้รับการปฏิบัติต่อในลักษณะที่มีมนุษยธรรมมากขึ้นในรัชกาลที่ 3 และในแง่ของกลไกที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิทางอาญาก็เช่นเดียวกัน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ได้มีการปฏิรูประบบการพิจารณาคดีในศาลให้ทันสมัยตามแบบอย่างของประเทศทางตะวันตก ซึ่งยึดหลักการเคารพสิทธิของประชาชนมากขึ้น นับเป็นการก่อตั้งกลไกในระบบศาลซึ่งถือเป็นกลไกในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นสากลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

---

15 พันส ทศนิยานนท์, "สิทธิมนุษยชน : วิวัฒนาการในกฎหมายไทย," วารสารธรรมศาสตร์ 12 (กันยายน 2526) : 32.

### ยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ในปี พ.ศ. 2475 นับเป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยไปสู่ระบบสังคมนิยมตะวันตก กล่าวคือ มีการยกเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเข้าสู่ระบบการปกครองโดย "รัฐธรรมนูญ" อันเป็นกฎหมายสูงสุดโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ความคิดที่ต้องการจะมีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจึงได้เกิดขึ้นนับแต่บัดนั้นมา

สิทธิมนุษยชนของคนไทย ในฐานะ เป็นสิทธิตามกฎหมาย เริ่มต้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการโดยพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศใช้เพียง 3 วัน หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและเป็น "คอนสติติวชัน" ฉบับแรกของไทย แม้จะไม่ใช่ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็มิได้รับรองหรือกล่าวถึงประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพใด ๆ ของราษฎรเลย นอกจากสิทธิในการออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้าน ตำบลและจังหวัดเท่านั้น

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยได้เริ่มกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ละเอียดยิ่งขึ้น แต่เป็นการกล่าวรวม ๆ กันไปในมาตราเดียวกัน ได้แก่ ความเสมอภาค เสรีภาพในการนับถือศาสนาและปฏิบัติพิธีกรรม เสรีภาพในร่างกาย เหนือสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ นอกเหนือไปจากสิทธิเลือกตั้งแล้ว

ต่อมาเมื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ก็ได้รับรองสิทธิอย่างเดียวกันแต่เพิ่มสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เข้ามาอีกหัวข้อหนึ่ง และสิทธิทั้งหมดเหล่านี้ปรากฏต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490<sup>16</sup>

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.



ในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ประกอบด้วยสมาชิก 40 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม นับเป็นการร่างรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างมากที่สุดเป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งต่อมาสำเร็จลงและประกาศใช้ใน พ.ศ. 2492 นั้น ได้ขยายบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้กว้างขวางขึ้นจากที่เคยมีเพียงอย่างมากที่สุด 4 มาตรา เป็นถึง 18 มาตรา หัวข้อสิทธิเสรีภาพที่เพิ่มขึ้นได้แก่ การไม่รับโทษอาญาอันหลัง การสันนิษฐานว่าไม่มีความผิดทางอาญา สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในการขอประกันตัว การได้รับการเยี่ยม การไม่ถูกจับกุมคุมขัง การไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน การรวมกันเป็นพรรคการเมือง การสื่อสาร การเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในครอบครัว และสิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ นอกจากนี้ยังได้แยกบทบัญญัติว่าด้วยหน้าที่ของชนชาวไทยออกมาเป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหากเป็นครั้งแรกอีกด้วยประกอบด้วยหน้าที่ป้องกันประเทศ หน้าที่รับราชการทหาร หน้าที่รักษาระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ หน้าที่เคารพกฎหมาย หน้าที่เลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยสุจริต หน้าที่เสียภาษีอากร หน้าที่ช่วยเหลือราชการ และหน้าที่รับการศึกษาอบรม

ในการร่างหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 นั้นกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลจากหลายทางดังนี้

1. คณะประชุมปรึกษาร่างอยู่นั้น สหประชาชาติอยู่ระหว่างการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และจัดทำแล้วเสร็จจนประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ส่วนการจัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 สำเร็จลงและประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2492 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญต่างรับทราบความเคลื่อนไหวในการจัดทำปฏิญญาสากลฯ อย่างดี และได้นำเอาหัวข้อสิทธิใหม่ ๆ หลายสิทธิในร่างปฏิญญาฯ ดังกล่าวมาเป็นแบบอย่างทั้งยังมีใช้ถ้อยคำเลียนแบบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>17</sup>

<sup>17</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร : ประชาชาติ, 2493), หน้า 884.

2. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญถึง 40 คน เลือกตั้งมาจากหลายวงการอาชีพ และทราบคุณวุฒิในสาขาความรู้ต่าง ๆ มีประสงค์การณ์กว้างขวาง หลายท่านมีประสบการณ์อัน ชมชื่นใจจากการที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐรังแกอย่างไม่เป็นธรรม หลายท่านเคยสำเร็จการศึกษา จากต่างประเทศ ได้เคยศึกษาหรือเห็นแบบอย่างในรัฐธรรมนูญต่างประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมันตะวันตก ในทวีปเอเชียก็มีรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นซึ่งกองทัพ สัมพันธมิตรร่างให้และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2490 เป็นแบบอย่างสด ๆ ร้อน ๆ การยกร่างและ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไทยในเวลานั้นมีโอกาสดูพิจารณานานพอ จึงทำได้อย่างละเอียดรอบคอบ สามารถศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศได้

3. การจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้น (พ.ศ. 2491 - 2492) อยู่ในระหว่าง บรรยากาศที่คึกคักทั่วไปหวังใฝ่สิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2475-2491 ได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นหลายประการ มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นชำระ ความบุคคลบางประเภท มีการใช้อำนาจรัฐกดขี่ข่มเหงราษฎร และเล่นงานผู้ที่เป็นปรปักษ์กับ รัฐบาลในช่วงเวลาสมัยสงครามก็มีการใช้อำนาจทหารเหนือพลเรือน สภาพเช่นนี้เมื่อสงคราม สิ้นสุดลงและมีการรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ประจวบกับนักศึกษาปัญญาชนหลังสมัยเปลี่ยนแปลง การปกครองมีมากขึ้น และสำเร็จการศึกษาออกมาสู่ตลาดอาชีพและสังคมมากขึ้น เมื่อรัฐบาล และคณะผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 ใจกว้างยอมให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ "เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของไทย" และให้จัดทำได้อย่างเสรีตามที่เห็นพ้องกันจึงเป็นเหตุ ให้มีการบัญญัติหลักประกันรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

วิธีการจัดทำก็คือนำเอาหัวข้อสิทธิสำคัญ ๆ ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งของต่างประเทศ และของไทยมาพิจารณาเรียงลำดับ พระยาสุรธรรมราช (ทองคำ กาญจนโชติ) สมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่งถึงกับเสนอหัวข้อสิทธิ 20 ประการ ซึ่ง "เก็บมาจากรัฐธรรมนูญใหม่ที่สด กับเก็บจากพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้ไปพลางก่อน" 18

18 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8/2491, ลงวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2491.

ใน พ.ศ. 2494 คณะทหารจำนวนหนึ่งได้เข้ายึดอำนาจการปกครองและดำเนินการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 สิทธิเสรีภาพของราษฎรในรัฐธรรมนูญฉบับนี้รวบรัดลงเหลือไม่กี่ข้อ ส่วนใหญ่เป็นการรวมสิทธิหลาย ๆ ประการไว้ในมาตราเดียวกันดังสมัยก่อน พ.ศ. 2492

ในปี 2502 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 มีข้อความน้อยมาตรา ส่วนใหญ่กำหนดโครงสร้างการปกครองประเทศและระเบียบการของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นใหม่ จึงไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของราษฎรเลย นอกจากมาตรา 20 ที่บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย" ซึ่งศาลก็ได้ใช้มาตรานี้แก่ไปคุ้มครองสิทธิของราษฎรอยู่ได้บ้างในบางเรื่องที่เป็นปัญหาขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาล

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 มีหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและค่อนข้างละเอียดใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 แต่เมื่อมีการปฏิวัติใน พ.ศ. 2514 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 แทนซึ่งก็ได้กล่าวถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎรอีกเพราะหวนกลับไปรับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 ในรูปแบบที่ใกล้เคียงกัน

การเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพครั้งสำคัญที่สุดในประเทศไทยน่าจะเป็นเมื่อช่วงเวลาวันที่ 13-14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 การเรียกร้องได้คลี่คลายออกไปจากการขอเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งมีผู้เรียกร้องหลายคนถูกจับกุมกลายเป็นการขอสิทธิเลือกตั้ง สิทธิการเมืองอื่น ๆ และการเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับถาวร รัฐบาลในขณะนั้นได้ลาออกและมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ขึ้นแทน มีการตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งสามารถแก้ไขแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่สมาชิกแห่งชาติเสนอ

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยปรากฏในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีถึง 27 มาตรา (มาตรา 27-35) นับว่ามากกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ สิทธิเสรีภาพบางข้อก็เพิ่มขึ้นใหม่ ได้แก่ สิทธิได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาตัวอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม สิทธิที่จะมีทนาย สิทธิที่จะไม่ให้อภัยความเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง สิทธิในการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ เสรีภาพในวิชาการ ส่วนสิทธิอื่น ๆ นั้นได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 เป็นที่น่าสังเกตว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นี้ สิทธิหลายประการปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและบางสิทธิปรากฏอยู่แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อพิจารณาจากหัวข้อสิทธิโดยคำและพื้นเพภูมิหลังของผู้เสนอ ตลอดจนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้พิจารณาแล้ว การบัญญัติในครั้งนี้น่าจะได้รับอิทธิพลจากกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ใช้อยู่ได้ประมาณสองปีก็เกิดการรัฐประหารขึ้นใน พ.ศ. 2519 เรียกว่า การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 2519 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้เพียงเล็กน้อย และกล่าวรวม ๆ กันไปว่าเป็นไปตามกฎหมาย ในปี 2520 เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับใหม่ ซึ่งรับรองสิทธิไว้รวม ๆ กัน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519

ใน พ.ศ. 2521 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 ซึ่งใช้มาจนถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก่อนที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 รวม 24 มาตรา ส่วนใหญ่เป็นสิทธิและเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 , 2511 และ 2517 แต่สิทธิบางหัวข้อที่กล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้ละเว้นเสีย เช่น สิทธิในทางวิธีพิจารณาความ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สิทธิบางประการก็ละเว้นเสีย เพราะเป็นรายละเอียดเกินไปไม่ได้แยกออกมาเน้นเป็นพิเศษ เช่น ไม่กล่าวถึงความเสมอภาค

ระหว่างชายและหญิง เพราะมีมาตรา 23 รับรองความเสมอกันในกฎหมายอยู่แล้ว เป็นต้น 19

หลังจากที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ยึดอำนาจก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งอาจนับเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 14 ของไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติในยุคนั้นก็ได้ตั้งกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 20 คน เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้ว่าจะมีหลายฝ่ายวิพากษ์วิจารณ์กัน มากกว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่มีอิสระในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะต้องยึดนโยบาย ของคณะ รสช. เป็นแนวทางในการร่างก็ตาม หากแต่เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้นแบบในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะกรรมาธิการเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับอยู่เป็นเวลานานกว่า 12 ปี และทุกมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการใช้ปฏิบัติมาแล้วทั้งสิ้น นับว่ามีความเหมาะสมกับประเทศไทยอยู่มาก ประกอบกับคณะ รสช. ก็ไม่ได้ยกเอา ข้อขัดข้องที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 มาเป็นสาเหตุในการยึดอำนาจ คงอ้างแต่เพียงว่าได้มีการข้อเสียดังกล่าวกันมากในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เท่านั้น ซึ่งก็มิได้เกิดจากข้อผิดพลาดของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 20

---

19 จากรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, ครั้งที่ 3 วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2520 ได้รายงานว่า

"โดยที่รัฐธรรมนูญปี 2517 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีนักวิชาการพยายามคิดค้นถึงสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เราพิจารณาสิทธิและเสรีภาพนั้นไปว่าอะไรสมควรอยู่ อะไรสมควรจะตัดออก อะไรคิดว่ารวมอยู่ในที่อื่นแล้ว".

20 กระมล ทองธรรมชาติ, "การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ภาค ผนวก จ," รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15 ของไทย, สาขา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2534, หน้า 151 - 155.



ดังนั้น หากจะพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันแล้ว ก็พบว่ามีการแบ่งเป็น 11 หมวดเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ทุกประการ และเนื้อหาส่วนใหญ่ก็คล้ายคลึงกัน เพียงแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 มีการบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมบางประเด็น

สำหรับสิทธิทางอาญาที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2534 ได้แก่ สิทธิความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบังคับให้กฎหมายย้อนหลัง สิทธิที่จะได้ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานว่าไม่มีความผิด สิทธิที่จะมีทนายในคดีอาญา สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนและได้รับสิทธิเดิมคืนหลังจากหรือพ้นคดีอาญาพิจารณาใหม่

สิทธิมนุษยชนทางอาญาของชนชาวไทยในปัจจุบันนอกจากจะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติที่มีคทษทางอาญาต่าง ๆ เป็นต้น

หากจะพิจารณาเทียบเคียงสิทธิทางอาญาที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ กับบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสหประชาชาติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะพบว่าไม่ค่อยมีข้อแตกต่างกันมากเท่าใดนัก กล่าวคือ ปฏิญญาสากลดังกล่าวได้รับรองสิทธิทางอาญาที่สำคัญไว้ เช่น

- บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้
- บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยผลการไม่ได้
- ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มถ้วนอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตน และากรกระทำผิดอาชญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา

- ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีผลตามกฎหมายในการพิจารณาเปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันบรรดาที่จำเป็นสำหรับการต่อสู้คดี

- จะถือบุคคลใด ๆ ว่ามีความผิดทางอาญาเนื่องด้วยการกระทำหรือละเว้นใด ๆ อันมิได้จัดเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นขึ้นไม่ได้ และจะลงโทษอันหนักกว่าที่ใช้อยู่ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้

สาเหตุที่ประเทศไทยได้รับรองสิทธิทางอาญาไว้ใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล เนื่องจากโดยปกติทั่วไปบัญญัติของสหประชาชาติเป็นเสมือนข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ตั้งปณิธานกันไว้ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาฯ ดังกล่าวในฐานะเป็นประเทศภาคีสมาชิกสหประชาชาติประเทศหนึ่ง อันเป็นเรื่องของการทำตามหลักการหรือทฤษฎี แต่ปฏิญญาไม่ใช่นิติบัญญัติหรือข้อตกลงระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแต่อย่างใด

จากประสบการณ์ของประเทศไทยที่ผ่านมาในทางปฏิบัติก็หาได้สอดคล้องต้องตามหลักการดังกล่าวไม่ เพราะจะเห็นได้ว่าหลังจากที่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีเหตุการณ์ความปั่นป่วนทางการเมืองซึ่งจบลงด้วยการปฏิวัติ รัฐประหาร และตามมาด้วยการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้สิทธิและเสรีภาพถูกบั่นทอนตลอดมา จนเมื่อกฎหมายบางท่านได้มองสถานการณ์และคุณลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายไทยเท่าที่ได้มีวิวัฒนาการจนถึงปัจจุบันว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

#### 1. เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

<sup>21</sup> พันธ ทัศนียานนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32 - 33.

2. เป็นสิทธิที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรตามกฎหมาย แต่ไม่สามารถบังคับได้ตามสิทธิได้ เพราะไม่มีกลไกและสถาบันใดที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการละเมิด หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ
3. เป็นสิทธิที่มีขอบเขตและความหมายไม่แน่นอน โดยสาเหตุเดียวกันกับที่กล่าวในข้อ 2. ข้างต้น
4. เป็นสิทธิที่อาจถูกยกเลิกเพิกถอนและพักใช้หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ด้วยอำนาจปฎิวัติรัฐประหาร
5. เป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากค่านิยมพื้นฐานทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมไทยที่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม ทั้งยังขัดกับค่านิยมดั้งเดิมที่เป็นพื้นฐานของ "สิทธิในความเป็นไทย" ตามที่ยึดถือกันมาจนถึงปัจจุบันนี้อีกด้วย

จากทัศนะดังกล่าวข้างต้น คงเป็นที่ยอมรับทั่วไปว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่เกิดจากการหล่อหลอมปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน กล่าวคือ นอกเหนือจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว สิทธิมนุษยชนจึงอาจมีแทรกอยู่ในศาสนา วัฒนธรรม ระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้ชัดเจนกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงจะขอพิจารณาเพิ่มเติมถึงความผันผวนทางการเมืองไทยในอดีตที่ผ่านมาซึ่งมีผลให้เกิดการรื้อถอนสิทธิมนุษยชนทางอาญา

#### 2.1.4 สิทธิมนุษยชนกับความผันผวนทางการเมืองไทย

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ อันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ที่จะให้ความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก็ตาม ยังปรากฏเหตุการณ์ความผันผวนทางการเมืองเป็นระยะ ๆ หลายครั้งที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาทิ <sup>22</sup>

<sup>22</sup> ทองใบ ทองเป่า, "สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ภาคผนวก 2," ปรัชญาสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีในสังคมไทย, 2530, หน้า 120 - 156.

หลังวันที่ 24 มิถุนายน 2475 มีการจับกุมดำเนินคดีในข้อหาทางการเมืองหลายราย จนเกิดการคัดค้านจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงคัดค้านการพิจารณาคดี โดยคณะกรรมการพิเศษ ซึ่งมาซึ่งศาลยุติธรรม

29 มกราคม 2482 มีการกวาดล้างทางการเมืองครั้งใหญ่มีผู้ถูกจับกุมในข้อหาจำนวนมาก และหลังจากจับกุมรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาคดีการเมือง ซึ่งมีทั้งผู้ที่ถูกศาลพิเศษตัดสินประหารชีวิต จำคุก และยิงเป้า

26 กุมภาพันธ์ 2492 เกิดกบฏที่เรียกว่า กบฏวังหลวง รัฐบาลปราบกบฏได้สำเร็จ และจับกุมผู้ต้องหาทางการเมืองจำนวนมาก รวมทั้งมีการสังหารทางการเมือง เช่น มีผู้ต้องหาถูกยิงตายระหว่างอยู่ในการควบคุมของตำรวจ มีการสังหารอย่างทารุณ รวมทั้งการเผาทั้งเป็น

10 พฤศจิกายน 2495 รัฐบาลได้กวาดล้างจับกุมนักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักศึกษา ช่างภาพจำนวนมากเพราะมีการกบฏที่เรียกว่า กบฏสันติภาพ เพราะผู้ที่ทำการกบฏได้รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการสันติภาพคัดค้านสงครามในเกาหลี คัดค้านการประหารกัน และเรียกร้องให้แก้ปัญหาพิพาทโดยสันติวิธี และหลังจากจับกุมกบฏสันติภาพ 3 วัน รัฐบาลก็ออกกฎหมายคอมมิวนิสต์ใหม่หลังจากที่ยกเลิกไปเมื่อก่อนสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติ นับเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนอีกครั้ง เพราะมีการใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างกว้างขวางและมิชอบ มีการใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อกำจัดศัตรูหรือคู่แข่งทางการเมือง จนมีการคัดค้านให้ยกเลิกกฎหมายนี้ในเวลาต่อมา

20 ตุลาคม 2501 เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ยุบเลิกพรรคการเมือง ห้ามการชุมนุมทางการเมือง มีการปกครองโดยกบฏอัยการศึก และศาลทหาร มีการออกกฎหมาย (ประกาศคณะปฏิวัติ) โดยไม่เป็นไปตามวิถีทางประชาธิปไตยและเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย และละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นยังมีการยกเลิกกฎหมายแรงงาน มีการประกาศกบฏอัยการศึกและจัดตั้งศาลทหาร ซึ่งมี

ผลให้การพิจารณาคิดต่าง ๆ ต้องพิจารณาศาลทหารที่พลเมืองไม่มีสิทธิตั้งทนายความปรึกษาคดี และแก้ต่าง ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา อีกทั้งยังมีการประกาศคณะปฏิวัติที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนอีกหลาย ฉบับในช่วงดังกล่าว

17 พฤศจิกายน 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจตนเอง มีการปกครองแบบเผด็จการ ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศใช้กฎอัยการศึก ปกครองโดยศาลทหาร ประกาศใช้กฎหมาย ควบคุมผู้ต้องหาว่ากระทำผิดต่อกฎหมาย คอมมิวนิสต์ โดยยกเว้นการควบคุมระหว่างสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 มีการปิดหนังสือพิมพ์ เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่พอใจการกดขี่สิทธิเสรีภาพ จึงมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตย ในช่วงวันที่ 13-14 ตุลาคม 2516 จนทำให้ผู้นำรัฐบาลในช่วงนั้นต้องเดินทางออกนอกประเทศ

6 ตุลาคม 2514 ได้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขณะที่นักศึกษา ประชาชน ชุมนุมคัดค้านการเดินทางกลับมาของจอมพลถนอม กิตติขจร อดีตนายกรัฐมนตรีมีการกล่าวหานักศึกษาว่า หมิ่นพระบรมราชโอรสาธิราช มีการปลุกระดมให้เกลียดชังนักศึกษา และกองกำลังติดอาวุธของตำรวจและกลุ่มอันธพาลการเมืองได้ฉวยโอกาสบุกเข้ายิง ฆ่าและทำร้ายนักศึกษา ประชาชนอย่างโหดร้ายทารุณ มีการเผาทั้งเป็น แขนงคอและตอกอก จนทำให้เกิดการก่อรัฐประหารอีกครั้งในเย็นวันนั้นโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบพรรคการเมือง ห้ามชุมนุมทางการเมืองเกิน 5 คน ใช้กฎอัยการศึก ตั้งศาลทหาร ปิดหนังสือพิมพ์ มีการออกกฎหมายและคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ

นับแต่นั้นมา ก็ได้มีเหตุการณ์ความผันผวนทางการเมืองกันกระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยอยู่เป็นระยะ ๆ จนกระทั่งได้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่สุดอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ดังที่เรียกว่า "พฤษภาทมิฬ" ซึ่งเกิดจากชุมนุมประท้วงของประชาชนจำนวนมากประมาณ 7-8 หมื่นคนบริเวณสนามหลวงและถนนราชดำเนิน



ต้นเนื่องมาจาก การที่พรรคร่วมรัฐบาล 5 พรรคได้ทำมติจารีตประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเสนอชื่อบุคคลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นบุคคลสำคัญที่ทางรัฐประหารค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีการประท้วงอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มผู้ประท้วงกับตำรวจ ทหาร และเกิดเหตุการณ์ที่ป่าเถื่อนและโหดร้ายถึงสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ กำลังทหารที่เข้าปราบปรามเหตุการณ์ดังกล่าวได้ใช้อาวุธปืนเอ็ม 16 ยิงกระดาดใส่ฝูงชนอย่างเหี้ยมโหดทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก และในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าว สื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนต่างถูกปิดกั้นการเสนอข่าวสารอย่างเสรี ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นับเป็นการริดรอนเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงจะได้รับ

หลังจากที่เหตุการณ์ดังกล่าวสงบก็ได้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่และมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

#### 2.1.5 วิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประเทศไทยก็เหมือนประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายคือ แม้จะมีกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์เช่นเดียวกับนานาอารยประเทศทั้งในด้านรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับรองลงมา แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการรับรองไว้ในกฎหมายดังกล่าวอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยดังต่อไปนี้คือ

##### ก. ท่าทีของประเทศต่อข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

นับแต่ประเทศไทยร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติแล้ว ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษย

ชนของสหประชาชาติน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทางการเมืองดีกว่าประเทศไทยทั้งในลาตินอเมริกา ตะวันออกกลาง อเมริกาใต้และเอเชีย ทั้งนี้อนุมานได้ว่าน่าจะมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ไทยได้รับการบีบคั้นและรุกรานจากประเทศที่ล่าอาณานิคม เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ ซึ่งพยายามใช้วิธีการทางการทูต ทางทหารรุกรานบังคับให้ประเทศไทยลงนามในสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่เรา เป็นจำนวนมาก ประเทศไทยต้องยอมผ่านปรนเพื่อรักษาความเป็นเอกราชไว้จนสำเร็จ แต่มีผลทำให้ประเทศไทยขาดความไว้วางใจในการทำข้อตกลงระหว่างประเทศาให้น้อยที่สุด และตั้งข้อสงวนไว้เป็นจำนวนมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ <sup>23</sup> ดังจะเห็นได้ว่า สหประชาชาติได้ประกาศใช้ "กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง" มาเป็นเวลากว่า 25 ปีแล้ว และมีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีกว่าหนึ่งร้อยประเทศ แต่คณะรัฐมนตรีเพิ่งมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ว่าประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี และจนกระทั่งปัจจุบันก็ยังมีได้เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด เนื่องจากอยู่ระหว่างพิจารณาจัดทำข้อสงวนไม่แล้วเสร็จ

#### ข. ลักษณะพิเศษของสังคมไทย

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย มีลักษณะแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางตะวันตก เพราะในประเทศเหล่านั้นมักจะมีปัญหาสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ ผิว ภาษา วัฒนธรรม ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ ดังเช่น เกิดสงครามกลางเมือง หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เชื้อชาติในหลายประเทศ เช่น ในอินเดีย ศรีลังกา บอสเนีย เฮอร์เซโกวีนา อัฟริกาใต้ รวันดา ตะวันออกกลาง ฯลฯ

---

<sup>23</sup> กุลพล พลวัน, รายงานการเดินทางไปร่วมสังเกตการณ์ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สมัยประชุมที่ 17 ณ กรุงเจนีวา สวิสเซอร์แลนด์, 12 - 30 กรกฎาคม 2536.

แต่ประเทศไทยเป็นสังคมที่สงบ การขัดแย้งหรือแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ศิว ภาษา ชนกลุ่มน้อย ฯลฯ กลับไม่ปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่การละเมิดมักเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างรัฐบาลที่ปกครองโดยอำนาจทหารกับประชาชนที่เรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจนเกิดการปะทะถึงนองเลือดมาหลายครั้ง แต่ก็สามารถกลับคืนสู่ความสงบได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว ถือเป็นลักษณะพิเศษของสังคมไทย

### ค. แนวโน้มที่ดีของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

นับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันจะเห็นว่า สิทธิมนุษยชนทางอาญาในประเทศไทยได้มีการให้ความสำคัญและรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ มากน้อยแตกต่างกันตามยุคสมัย ซึ่งรัฐธรรมนูญบางฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกับมาตรฐานในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยให้การคุ้มครองผ่านทางกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วโดยเฉพาะองค์การในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะได้รับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมักเกิดเหตุการณ์ความผันผวนทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นในรูปของการปฏิวัติรัฐประหารโดยผ่านทหารเป็นส่วนใหญ่มักเป็นระยะ ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้น นอกจากจะกระทบกระเทือนและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังส่งผลให้มีการจัดตั้งกลไกพิเศษขึ้นมาดำเนินการกับผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด โดยไม่ผ่านการพิจารณาของกลไกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งทำให้มีข้อสังเกตว่า กลไกหรือศาลพิเศษหรือศาลทหารที่มีการจัดตั้งขึ้นในช่วงที่มีการปฏิวัติรัฐประหารนั้น มีความเป็นกลางหรืออิสระเพียงใด ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของศาลดังกล่าวอย่างไร เพราะในการพิจารณาคดีของศาลดังกล่าว ประชาชนมักไม่มีสิทธิตั้งทนายความปรึกษาคดีและแก้ต่าง ไม่มีสิทธิอุทธรณ์



อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐบาลได้เห็นความสำคัญที่จะทำให้ไทยก้าวเข้าสู่ความเป็นสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 จะเข้าเป็นภาคีใน "กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง" (International Covenant on Civil and Political Rights) ของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นกติกาที่กำหนดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ หลายประการและกำหนดกลไกต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นคงจะทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ระบบทั้งการจัดตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามพันธกรณีอันเกิดจากการเข้าเป็นภาคี ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 2.2 ที่มาของสิทธิมนุษยชนสากล

### 2.2.1 แนวคิดเรื่องการรับรองสิทธิมนุษยชน

#### ก. แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ

แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีมาช้านานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันยุคก่อนยังไม่มีการใช้คำว่า สิทธิมนุษยชน คำนี้เพิ่งมีการใช้ในศตวรรษที่ 20 ในปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปีค.ศ. 1948 และมีนักวิชาการเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นคำที่ใช้เรียกแทนคำว่า "สิทธิธรรมชาติ" (Natural Rights) ซึ่งเกิดขึ้นมานานแล้ว และถือเป็นที่มาของแนวคิดสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันนั่นเอง <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> เจลิมเกียร์ติ คิววอล, ปรัชญาสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีในสังคมไทย, 2530, หน้า 9.



**ในสมัยกรีก** แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติได้มีกำเนิดมาจากความคิดของนักปราชญ์สมัยนั้นที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้มีอำนาจปกครองซึ่งเห็นกันว่ามีมากเกินไป โดยมีการใช้คำว่า "สิทธิของบุคคล" เพื่ออ้างอิงต่อสู้กับความอยุติธรรมจากกษัตริย์หรือผู้ปกครอง จนกระทั่งทำให้เกิดความพยายามที่จะกำหนดสิทธิต่าง ๆ ซึ่งบุคคลต้องการได้รับจากรัฐ ในฐานะที่เป็นมนุษย์ไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อแสดงถึงพื้นฐานของสิทธิดังกล่าว บรรดานักปราชญ์จึงมักอ้างอิงกันเสมอว่าสิทธิเหล่านี้เป็น "สิทธิธรรมชาติ" (Natural Rights) ซึ่งสืบเนื่องมาจาก "กฎหมายธรรมชาติ" (Natural Law)

แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติของนักปราชญ์ในสมัยกรีก เช่น 25

เฮราลิตัส กล่าวถึงกฎหมายธรรมชาติว่า เป็นกฎหมายที่มีได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมายดังกล่าวได้แพร่หลายและควบคุมไว้ซึ่งธรรมชาติ ถ้าไม่มีกฎหมายนี้แล้วโลกจะเกิดความวุ่นวาย

เพลโต ได้พัฒนาแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติมาสู่หลักตรรกวิทยาโดยเขาได้ยืนยันถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายตามความเป็นธรรมและบรรดากฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นโดยรัฐ

อริสโตเติล เห็นว่าสิ่งซึ่ง "เป็นธรรมโดยธรรมชาติ" เป็นความเป็นธรรมที่สมบูรณ์ แต่สิ่งซึ่ง "เป็นธรรมโดยเพียงกฎหมาย" เป็นความเป็นธรรมที่ไม่สมบูรณ์ เพราะความเป็นธรรมตามธรรมชาติมีความสมบูรณ์เพราะมันมีผลบังคับใช้ในทุก ๆ แห่งเหมือนกัน

ต่อมาในสมัยโรมัน มีกลุ่มนักปราชญ์ที่เรียกว่า กลุ่มสตออิก (Stoics) ได้รับแนวความคิดจากเพลโตและอริสโตเติล โดยพวกเขาเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาตินั้นใช้บังคับ

---

25 กุลพล พลวัน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

เหนือพระเจ้าและมนุษย์และเป็นกฎหมายซึ่งแนะนำว่า "อะไรคือสิ่งที่ต้องทำและห้ามสิ่งที่ไม่ควรกระทำ" พวกเขาเน้นว่าระเบียบและความมั่นคงเป็นพลังตามธรรมชาติที่จะเหนี่ยวรั้งมนุษย์ให้ใช้ชีวิตและปฏิบัติตามธรรมชาติ ถ้าไม่มีสิ่งนี้แล้วสังคมจะปราศจากสันติและความเป็นระเบียบและความมั่นคงเช่นว่านี่คือกฎหมายธรรมชาตินั่นเอง

กลุ่มสโตอิกยังเสนอต่อไปว่า บุคคลทุกคนควรเป็นพลเมืองของชุมชน (โรมัน) อันเป็นสากลเพียงชุมชนเดียว ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตทางการเมืองออกไปกว้างกว่าชาวกรีก เป็นการพัฒนาความคิดสุดขั้วต่อไปถึงในเรื่องความเสมอภาคสากล กล่าวคือ หลักกฎหมายธรรมชาติของโรมันได้ทำให้มนุษย์ทุกคนมีสถานะเป็นพลเมือง อันเป็นผลให้ทุกคนที่เป็นสมาชิกของชุมชนโลกมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นักปราชญ์ท่านอื่นที่มีอิทธิพลต่อความคิดดังกล่าวในยุคนั้น เช่น

ซีเซโร (Marcus Tullius Cicero) นักสุนทรพจน์และนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงสมัยโรมันได้กล่าวว่า "มีกฎหมายที่แท้จริงมีเหตุผลที่ถูกต้องซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติอันไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปได้และมีอยู่ชั่วกาลนาน"

นักบุญธอมัส อะควินัส (St. Thomas Aquinas) (ค.ศ.1225-74) นักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติได้กล่าวว่า กฎหมายไม่มีที่สิ้นสุด (Eternal Law) ได้ครอบงำโลกตามเจตนาของพระเจ้า และด้วยความฉลาดของพระองค์กฎหมายชนิดนี้ได้กลายเป็นกฎหมายทางศีลธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นหลักดั้งเดิมของชีวิตมนุษย์ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามให้สอดคล้องกับศีลธรรม กฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นไม่ควรจะขัดกับกฎหมายตามธรรมชาติ ถ้าขัดก็ไม่เป็นกฎหมายและไม่มีความผูกพันความรู้สึกลึกซึ้งของผู้อยู่ได้บังคับ

วิลเลียม แบลกสโตน (William Blackstone) ได้กล่าวว่า "กฎหมายธรรมชาติเกิดขึ้นพร้อมกับมนุษยชาติและอยู่ใต้การบังคับบัญชาของพระเจ้าโดยแท้ ดังนั้นจึง

มีผลผูกพันเหนือกฎหมายอื่นใด และมีผลผูกมัดทั่วโลกในทุกประเทศและทุกกาลเวลา กฎหมายต่าง ๆ ที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ถ้าขัดกับกฎหมายตามธรรมชาติแล้วไม่มีผลใช้บังคับ

เราอาจสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการก่อตั้งทฤษฎีกฎหมายตามธรรมชาติได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงถึงหลักแห่งธรรม ความยุติธรรมและความถูกต้องซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของมนุษย์และใช้แนวทางในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ การใช้สิทธิ การปฏิบัติตามพันธกรณี และการรักษาไว้ซึ่งระเบียบและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การละเลยไม่รักษาไว้ซึ่งข้อเรียกร้องของกฎหมายตามธรรมชาติจึงเป็นการทำลายกฎหมายดังกล่าว

จากแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติดังกล่าว ทำให้เกิดความคิดเกี่ยวกับสิทธิธรรมชาติเป็นผลสืบเนื่องตามมา โดยมีแนวความคิดอยู่ว่า "มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ สิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่อนุได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายจะต้องทำทุกอย่างเพื่อทำให้มนุษย์มีสิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่ วิธีการเช่นนี้ทำให้มนุษย์ซึ่งเป็นสัตว์โลกที่ใช้เหตุผล ยอมรับว่าเป็นหลักที่ดีและเชื่อว่าจะทำให้มนุษย์อยู่ในสังคมอย่างสันติและมีความสุข

นักปราชญ์กลุ่มสตออิค ซึ่งเป็นนักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติเชื่อว่า สิทธิธรรมชาติเป็นสิทธิที่ตกอยู่กับบุคคลทุกคนและตลอดไป ไม่ใช่สิทธิสำหรับประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนทุกสถานที่ต่างได้รับ ทั้งนี้โดยเหตุที่ว่าเขาเหล่านั้นเป็นมนุษย์

นักปราชญ์ที่สำคัญอีกท่านในยุคนี้ คือ จอห์น ล็อก (John Locke) (1632-1704) เป็นนักคิดนักการเมืองที่ต่อต้านกษัตริย์ชาวอังกฤษ และต้องการที่จะจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในสมัยโบราณ โดยเขาอ้างว่า บังเจกบุคคลเป็นเจ้าของสิทธิธรรมชาติ 3 ประการ คือ สิทธิในชีวิต อีสรภาพ และสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งผู้ปกครองทั้งหลายถูกผูกพันตามกฎหมายธรรมชาติว่ามีหน้าที่จะต้องให้การยอมรับนับถือสิทธิเช่นว่านั้น ซึ่งจอห์น ล็อก เรียกว่าเป็น สัญญาประชาคม

(Social Contract) ซึ่งในยุคนั้นเอง (ราวศตวรรษที่ 17) ทำให้ทฤษฎีสถิตธิธรรมชาติ (ในฐานะที่มาของสิทธิมนุษยชน) ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งชอบธรรมจากบุคคลทั่วไป และฝ่ายปกครองก็ถือว่าเป็นเงื่อนไขแรกสำหรับความชอบธรรมของฝ่ายตนที่จะต้องจัดการ 26

นอกจากนั้น รูสโซ (Rousseau) เป็นนักปราชญ์อีกคนหนึ่งที่มีอิทธิพลยิ่งในการทำให้แนวคิดสิทธิธรรมชาติแพร่หลายในฝรั่งเศส เขากล่าวว่า มนุษย์เกิดมามีอิสระ (Man is born free) 27 มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติแล้วเป็นคนดี ถ้ามนุษย์ทำชั่วก็เป็นเพราะสภาพสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ทำให้เขาเป็นคนชั่ว มนุษย์ทุกคนมีสิทธิธรรมชาติติดตัวอยู่และไม่ควรถูกฉีครอนไป อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองย่อมมาจากการยินยอมของประชาชน ผู้อยู่ใต้การปกครองประชาชนทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองใด ๆ ที่คิดว่าเหมาะสมและมีสิทธิล้มเลิกสถาบันที่เลวซึ่งทำให้คนขาดความสุข และจัดตั้งสถาบันการปกครองที่ดีกว่าขึ้นมาแทน เพื่อให้ประชาชนได้มีความสุข คำขวัญของเขาคือ "เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ" ซึ่งได้รับการกล่าวถึงและปรากฏเป็นหลักการของฝ่ายปฏิวัติในฝรั่งเศสในเวลาต่อมา

และในยุคเดียวกันมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสอีกผู้หนึ่งที่ได้สนับสนุนแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ คือ มองเตสกีเออร์ (1689-1756) เขาได้นำแนวคิดดังกล่าวมาขึ้นฐานะที่เป็นสิ่งแสดงคุณค่าและความสำคัญของบุคคลผู้เป็นสมาชิกชุมชนการเมือง โดยได้เสนอความคิดในการแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง โดยจัดกลไกเป็น 3 ส่วนคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งป้องกันการล่วงล้ำระหว่างอำนาจ เขาได้สนับสนุนอำนาจอธิปไตยของปวงชนและแสดงความชื่นชมกับระบอบการปกครองแบบมีรัฐธรรมนูญหรือแบบมีผู้แทน

---

26 Jeremy Waldron, Theories of Rights, (Oxford University Press), 1984, pp. 26 - 27.

27 Ibid, P. 25.

กล่าวได้ว่า แนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติดังกล่าวในช่วงศตวรรษที่ 17-18 ของยุโรป เป็นฐานสำคัญของสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นสิทธิธรรมชาติของบุคคล ถึงขนาดที่ทำให้เขามีสิทธิต่อต้านรับหรือล้มเลิกสถาบันการปกครองได้ ช่วงเวลานั้น เป็นระยะของการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของยุโรปตะวันตก โครงสร้างของระบบศักดินาแตกสลายด้วยแรงกดดันของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบทุนนิยม ทำให้เกิดชนชั้นกลาง นักอุตสาหกรรมใหม่ และพวกเขาเรียกร้องสิทธิทางการเมืองต่อระบบกษัตริย์แบบเดิมพื้นฐานทางปรัชญาและกฎหมายที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนี้ ปรากฏในงานของนักคิดทั้งหลายที่กล่าวมา แนวคิดที่ได้รับการเน้นย้ำอย่างมาก คือ แนวคิดเรื่องสิทธิอันไม่อาจแยกจากตัวมนุษย์ โดยเป็นเอกเทศจากรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิเหล่านี้ของบุคคลผู้เป็นสมาชิกของชุมชนที่ยินยอมมาให้รัฐบาลปกครอง

จากพัฒนาการของแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติดังกล่าวได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดดังกล่าวโดยฮาเบอมาส ได้ให้ความเห็นว่า "ขณะที่ตามหลักกฎหมายธรรมชาติสมัยคลาสสิกนั้น บรรทัดฐานของศีลธรรมและการกระทำอันยุติธรรม ได้วางอยู่ในความต้องการที่จะมุ่งไปสู่ชีวิตที่ดี (คือมีคุณธรรม) ของพลเมือง แต่หลักกฎหมายของสมัยใหม่กลับเน้นในระเบียบทางวัตถุโดยปล่อยให้ทางเลือกของส่วนบุคคลเป็นกลาง ซึ่งจะทำให้แต่ละคนสามารถเลือกเป้าหมายต่าง ๆ ได้ตามใจตัวเอง อันจะตอบสนองความต้องการของเขาได้มากที่สุด"

คำพูดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า หลักกฎหมายธรรมชาติแบบเดิมที่เน้นจริยธรรมของทั้งส่วนตัวบุคคลและส่วนรวมเพื่อชีวิตที่ดี ได้ถูกปรับแต่งในบรรยากาศทางปัญญาแบบใหม่กลายเป็นหลักกฎหมายของสังคม ที่เปิดทางสำหรับปัจเจกบุคคลมากขึ้นและแสดงออกทางสังคมในรูปของ "เจตจำนงทั่วไป" หรือ "มติมหาชน"

จากการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติดังกล่าว ได้เป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การร่างสารสนธิว่าด้วยสิทธิหลายฉบับในยุคต่อมา อันเป็นการย้ำถึงการแบ่งแยก



ระหว่างบุคคลกับรัฐ โดยที่รัฐบาลจะถูกจำกัดการใช้อำนาจและบุคคลก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อ  
 ด้านรัฐได้ กล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนในตะวันตกซึ่งมีที่มาจากแนวคิดสิทธิธรรมชาติแบบใหม่นี้  
 เน้นแนวคิดแบบปัจเจกบุคคลนิยมที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกทางกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม  
 และระบบศาลเพื่อประสิทธิภาพและการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนนั่นเอง

### 2.2.2 แนวความคิดเรื่องกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากบทบัญญัติในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นมาตรฐานแห่ง  
 การรับรองสิทธิทั้งหลายของมนุษย์ ประกอบด้วยข้อความทั้งหมด 30 ข้อ เป็นการระบุถึงสิทธิ  
 ชนิดต่าง ๆ ที่ให้การรับรองโดยไม่ได้แยกไว้ชัดเจนว่าอันไหนเป็นสิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง  
 อันไหนเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ต่อมาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสห  
 ประชาชาติจึงได้แยกสิทธิทั้งหลายเหล่านั้นออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ เพื่อประโยชน์ในทาง  
 วิชาการ เรียกว่า

1. สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights)
- และ
2. สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights)

แต่เนื่องจากโดยลำพังปฏิญญาสากลไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม  
 ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้นำสิทธิทั้ง 2 ประเภทในปฏิญญาสากลไปแบ่งจัดทำเป็นกติกา  
 ระหว่างประเทศ 2 ฉบับ เพื่อให้มีผลผูกมัดทางกฎหมายให้ประเทศที่ลงนามต้องรับปฏิบัติตาม  
 ตาม ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights 1966) กับกติกา  
 ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant  
 on Economic, Social and Cultural Rights 1966)

อนึ่ง ในการกระทำให้สิทธิดังกล่าวบังเกิดผลในทางปฏิบัติ สหประชาชาติจึงมีแนวทางการดำเนินการโดยผ่านกลไกต่าง ๆ อยู่ 3 วิธีด้วยกัน ได้แก่

1. การส่งเสริม (Promotion) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดมาตรฐาน (Setting Standards) ในรูปของการออกกฎหมาย อนุสัญญาหรืออนุสัญญาต่าง ๆ
2. การคุ้มครอง (Protection) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดวิธีการและกลไกตามอนุสัญญาต่าง ๆ หรือโดยการดำเนินงานขององค์กรของสหประชาชาติ
3. การป้องกัน (Prevention) ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมมาให้คำปรึกษาแนะนำ ให้การศึกษาและให้ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ

ก. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยกลไกระดับระหว่างประเทศ

ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั่วโลกต่างมีแนวความคิดว่าการปฏิบัติต่อพลเมืองของแต่ละรัฐย่อมเป็นเรื่องภายในของรัฐนั้น ๆ แนวปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศขณะนั้น จะออกมาในรูปของการกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเท่านั้น ซึ่งถือเป็นการแบ่งเขตอำนาจทางศาล แต่ในช่วงที่เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมากในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 คือหลังปี ค.ศ. 1930 ซึ่งมีความทารุณโหดร้ายและทำลายชีวิตผู้คนไปเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่จะให้การคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากการกดขี่ของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเดิมของกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวความคิดดังกล่าวได้เกิดขึ้นทั้งในระดับสากลทั่วโลกและในระดับภูมิภาค โดยสหประชาชาติได้ริเริ่มจัดทำเอกสารรับรองสิทธิของบุคคลระเบียบประเทศขึ้น ซึ่งได้รับการยอมรับและประกาศเป็น "ปฏิญญาสากล" (Universal Declaration) ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 และได้กลายเป็น "วันสิทธิมนุษยชนสากล" และหลังจากนั้นก็ได้มีการจัดทำอนุสัญญา

ที่รับรองสิทธิเฉพาะเรื่องตามมาอีกหลายฉบับ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยการทำลายล้างเฝ้าพันธุ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดโทษการทำลายล้างเฝ้าพันธุ์ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตที่ตั้งเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น อนุสัญญานี้ได้รับการยอมรับในวันที่ 9 ธันวาคม 1948 ก่อนหน้า การรับรองปฏิญญาสากลฯ เพียงวันเดียว หลังจากนั้น ก็ได้มีการยอมรับอนุสัญญาอีกหลายฉบับ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสมาชิกสหประชาชาติ ได้ใช้เวลาหลายปีในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศสมาชิกทั้งหลาย ก่อนที่จะมีการยอมรับ กติกาทั้ง 2 ฉบับในวันที่ 16 ธันวาคม 1966 <sup>28</sup>

สำหรับความพยายามที่จะให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับระหว่าง ประเทศในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น เน้นหนักในเรื่องของการเลิกทาสและการห้ามค้า ทาส และมีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องนี้ประมาณ 6-7 ข้อตกลงในช่วงศตวรรษ ที่ 19 นอกจากนี้ในช่วงดังกล่าวยังมีการวางกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศอื่นอีก 4 เรื่อง ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1. การคุ้มครองเหยื่อของสงครามและการต่อสู้ด้วยอาวุธ ซึ่งเกิดขึ้นช่วงก่อนปี 1863 โดยองค์กรหลักที่ทำให้การคุ้มครองด้านนี้ คือ คณะกรรมการกาชาดสากลและมีการรับรอง อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองผู้ป่วย และผู้บาดเจ็บ และนักโทษในสงคราม นอกจากนั้นในปี 1949 ก็ได้มีการขยายความคืบหน้าเรื่องนี้ออกไปโดยมีการยอมรับอนุสัญญาแห่ง กรุงเจนีวาอีก 4 ฉบับ รวมทั้งการคุ้มครองพลเรือนทั่วไปที่เพิ่มเติมในปี 1977 อันนับเป็นก้าว แรกของการจัดทำกฎเกณฑ์ที่ทำให้การคุ้มครองแก่เหยื่อที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างประเทศ

---

<sup>28</sup> Council of Europe, "Emergence of the international system for the protection and promotion of human rights." International protection of human rights, Strasbourg, 1989, pp 25-27.

2. การคุ้มครองคนพื้นเมืองดั้งเดิม แนวความคิดในเรื่องการคุ้มครองคนพื้นเมืองดั้งเดิม เช่น คนเชื้อสายอินเดียน ในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาหรือเชื้อสายอินเดียนแดง ชาวเกาะในมลรัฐฮาวายในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา รวมทั้งชนเผ่าเอสกีโมในมลรัฐอลาสกาแห่งสหรัฐอเมริกา ชาวอเบอร์จิน ในออสเตรเลีย ชาวเผ่าเมารี ในนิวซีแลนด์ ชาวไอ누 ในญี่ปุ่น ชาวฮิปปี้ ในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก ฯลฯ ได้เกิดขึ้นมาหลายสิบปีแล้วในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือความพยายามที่จะให้การคุ้มครองบุคคลที่อาศัยอยู่ในฐานะคนพื้นเมืองในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นการคุ้มครองทางอ้อมในนามของรัฐบาลเท่านั้น ไม้ชำนามของปัจเจกบุคคล และเป็นการปฏิบัติต่อคนพื้นเมืองในลักษณะที่ไม่ว่าเขาเหล่านั้นมีชีวิตความเป็นอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของคนในเมือง โดยไม่มีการบัญญัติเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวไว้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด หากแต่เป็นเจตนาของรัฐบาลที่จะให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเอง

3. การคุ้มครองผู้อพยพ การคุ้มครองผู้อพยพได้เกิดขึ้นหลังจากที่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และการปฏิวัติในรัสเซีย โดยสันนิบาตสหประชาชาติได้พัฒนาระบบของการให้การคุ้มครองแก่ผู้อพยพขึ้น โดยการจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้อพยพแห่งสหประชาชาติขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องนี้

4. การคุ้มครองสิทธิทางสังคมและเงื่อนไขของคนงาน การกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองคนงานเพิ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ผ่านมา โดยในปี 1919 มีการก่อตั้งระบบตรวจตราและควบคุมขึ้นซึ่งระบบนี้ได้นำมาสู่การจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเวลาต่อมา

### ยุคปัจจุบัน

วิวัฒนาการของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องโดยมีการดำเนินการใน 2 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นในระดับสากล (the global level) ภายใต้องค์กรของสหประชาชาติ และอีกส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาในระดับภูมิภาค (the regional level)

การดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทั้ง 2 ระดับที่กล่าวมานั้น มีการจัดตั้งกลไกในการทำงานที่แตกต่างกันออกเป็นหลายระบบ ซึ่งอาจแยกพิจารณาภาพรวมของระบบใหญ่ ๆ ได้เป็น 3 ระบบ ดังนี้<sup>29</sup>

## I กลไกในระบบของสหประชาชาติ

### 1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

ระบบการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมีกลไกที่เป็นหัวใจสำคัญในระบบนี้ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) เป็นองค์กรทางการเมืองที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 43 คนจากรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ คณะกรรมการชุดนี้มีภาระหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ

- กำหนดมาตรฐานหรือร่างเครื่องมือของสิทธิมนุษยชน ร่างฉบับแรกที่คณะกรรมการได้จัดทำคือ ปฏิญญาสากลฯ (รับรองในปี 1948) และกติการะหว่างประเทศ (รับรองในปี 1966) เอกสารเหล่านี้ได้รับการรับรองจากสมาชิกทั่วไปของสหประชาชาติในเวลาต่อมา
- ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หน้าที่นี้รวมทั้งการส่งเสริมและยอมรับกติกาต่าง ๆ และการคิดจัดตั้งกลไกใหม่และเครื่องมือในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ดีกว่าเดิม
- ดำเนินการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างน้อยกับกรณีที่เป็นการละเมิดคนหมู่มากอย่างเป็นระบบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ รายงานและจัดทำข้อคิดเห็นเผยแพร่ในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน

<sup>29</sup> Ibid., pp.29 - 40.





## II กลไกในระบบอนุสัญญา

### 1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ถูกจัดตั้งขึ้นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ปี ค.ศ. 1966 ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระจากรัฐภาคี จำนวน 18 คน มีหน้าที่หลักคือ การตรวจตราและควบคุมการปฏิบัติตามข้อผูกพันตามกติกาของรัฐสมาชิกต่าง (ซึ่งปัจจุบันมีเกือบ 90 ประเทศ) การตรวจตราส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจตราจากรายงานที่รัฐภาคีต่าง ๆ จัดทำเสนอมาเป็นระบบเป็นหลัก (ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับระบบภายใต้กฎบัตรของสังคมนุโรป)

นอกจากนั้น ยังมีระบบย่อยที่เป็นไปตามบรรณสารต่อท้ายกติกาที่ยอมให้คณะกรรมการชุดนี้รับพิจารณาคำร้องเรียนระหว่างประเทศได้

### 2. คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

การตรวจตราการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากจะกระทำโดยสภาด้านเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ซึ่งเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติองค์กรหนึ่งแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อมาช่วยเหลือสภาดังกล่าวอีก คือ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระจำนวนหนึ่ง เพื่อช่วยทำหน้าที่ตรวจตรารายงานที่รัฐภาคีเสนอเป็นระยะ ๆ และทำข้อเสนอแนะหรือให้ความคิดเห็นต่อรายงานเหล่านั้น

### 3. คณะกรรมการตามอนุสัญญาอื่น ๆ ของสหประชาชาติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีระบบอนุสัญญาอื่น ๆ อีก 3 คณะกรรมการที่อยู่ภายใต้สหประชาชาติ ได้แก่ 30

- คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกผิว (The Committee on The Elimination of Racial Discrimination) คณะกรรมการชุดนี้แต่งตั้งใน ปี ค.ศ. 1970 ตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกผิว มีมากกว่า 125 ประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากรัฐชาติที่มีคุณธรรมและความรู้ดี ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ การพิจารณารายงานของรัฐสมาชิกที่รับรองอนุสัญญาดังกล่าวในด้านการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่รัฐสมาชิกได้รับรองในส่วนซึ่งมีผลกระทบต่อบทบัญญัติของอนุสัญญา ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อรายงานดังกล่าวหรือให้ข้อมูลอื่น ๆ

- คณะกรรมการต่อต้านการกระทำทารุณ (The Committee Against Torture) คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งเมื่อ ปี ค.ศ. 1987 ตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการกระทำทารุณและการกระทำที่ป่าเถื่อน ไร้มนุษยธรรมหรือการลงโทษหรือการปฏิบัติที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณธรรมสูงจำนวน 10 คน ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ ศึกษาพิจารณารายงานที่รัฐชาติต่าง ๆ เสนอมา ตั้งคำถามในกรณีที่มีเหตุผลเพียงพอว่า มีการทรมานอย่างเป็นระบบเกิดขึ้นในรัฐชาติ ท้าหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อยุติข้อโต้แย้งระหว่างรัฐชาติ ในบางกรณีคณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อหาเฉพาะเรื่องของรัฐชาติได้

- คณะกรรมการเพื่อขจัดการแบ่งแยกสตรีเพศ (The Committee on The Elimination of Discrimination Against Women) คณะกรรมการชุดนี้ จัดตั้งเมื่อ ปี ค.ศ. 1982 ตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกสตรีเพศทุกรูปแบบ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 23 คน โดยเลือกจากผู้ที่มีคุณธรรมสูงมีการศึกษาดีจากรัฐชาติต่าง ๆ ขณะนี้มีมากกว่า 95 ประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ ภารกิจหลักของคณะกรรมการชุดนี้ ก็เช่นเดียวกับ 2 คณะกรรมการที่กล่าวมาข้างต้น คือ การตรวจตรา การดำเนินงานตาม อนุสัญญาของรัฐภาคี จากรายงานที่เสนอมาแล้ว ท้าความเห็นเสนอต่อสมาชิกทั่วไปโดยผ่านสภา เศรษฐกิจและสังคม

4. ระบบขององค์การแรงงานสากล (The International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งจัดตั้งในปี ค.ศ. 1919 ภายใต้รัฐธรรมนูญของ ILO ระบบนี้ได้จัดทำอนุสัญญาต่าง ๆ จำนวนมาก และได้ให้ความคิดเห็นโดยตรงในเรื่องของการ จ้างงาน แรงงานสัมพันธ์ เงื่อนไขการทำงาน และการประกันสังคม

5. องค์การยูเนสโก (UNESCO หรือ The United Educational, Scientific and Cultural Organization) เป็นองค์การที่ได้จัดทำอนุสัญญาต่อต้าน การแบ่งแยกทางการศึกษาหลายฉบับ และดำเนินการส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

### III กลไกในระดับภูมิภาค

ในปัจจุบันมีระบบการจัดทำอนุสัญญาระดับภูมิภาค 3 ระบบด้วยกัน ได้แก่ ระบบของยุโรป ระบบของทวีปอเมริกาและระบบของแอฟริกัน

## 1. ระบบของยุโรป

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่มประเทศในทวีปยุโรปได้ร่วมมือกันในระดับภูมิภาค โดยการรวมกลุ่มกันเรียกว่า สภายุโรป (Council of Europe) อันเป็นองค์การระหว่างประเทศที่พยายามนำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพภายในบรรดารัฐสมาชิกของตน โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Convention for The Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน 1953 และประเทศภาคีต่างให้สัตยาบัน (ยกเว้นฝรั่งเศสและสวิตเซอร์แลนด์)

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาดังกล่าวเริ่มโดยการจัดตั้งเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญ 2 องค์การได้แก่ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (The European Commission) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (The European Court of Human Rights) โดยทั้ง 2 องค์การนี้ได้แบ่งสรรภาระหน้าที่กับคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป (The European Committee of Ministers) <sup>31</sup>

สมาชิกของคณะกรรมาธิการเลือกตั้งโดยคณะกรรมาธิการ โดยพิจารณาจากรายชื่อที่กำหนดขึ้นโดยสมาชิกที่ปรึกษาของสภายุโรป ซึ่งทั้งหมดจะเป็นผู้พิพากษาและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ส่วนสมาชิกของศาลสิทธิมนุษยชนเลือกตั้งโดยสมาชิกที่ปรึกษา โดยกำหนดให้มีผู้พิพากษาได้หนึ่งท่านจากรัฐสมาชิกของสภายุโรปแต่ละรัฐ ทั้งสมาชิกของคณะกรรมาธิการและของศาลสิทธิมนุษยชน แต่ละคนมีอำนาจอิสระโดยไม่ขึ้นต่อผู้เลือกหรือผู้สนับสนุนคนรวมทั้งประเทศที่ตนสังกัดด้วย

---

<sup>31</sup> Council of Europe, International protection of human rights, pp. 36 - 40.

อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป<sup>32</sup> สรุปได้ดังนี้

- ก. คำเนิการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของรัฐภาคี
- ข. คำเนิการในกรณีที่รัฐคู่สัญญาได้ละเมิดสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสัญญาและ  
บรรณสารต่อท้ายอนุสัญญา เฉพาะสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองแล้วเท่านั้น
- ค. คำเนิการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตกอยู่ในบังคับของอนุสัญญาโดยมีรัฐภาคี  
เกี่ยวข้องด้วย
- ง. คำเนิการกับคำร้องที่ยื่นโดยรัฐคู่สัญญา หรือโดยเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่  
ของรัฐบาล หรือโดยกลุ่มชนต่าง ๆ

ในกรณีที่เป็นคำร้องที่ยื่นโดยรัฐ รัฐทุกรัฐมีสิทธิยื่นคำร้องกล่าวหาว่าได้มีการละเมิด  
ต่ออนุสัญญาไม่เพียงแต่ที่กระทำต่อบุคคลของประเทศตนเท่านั้น แต่ยังสามารถยื่นคำร้องกล่าวหาต่อ  
คณะกรรมการว่าได้มีการละเมิดอนุสัญญาต่อบุคคลซึ่งมิใช่คนในประเทศได้อีกด้วย

ส่วนสิทธิของเอกชนที่จะยื่นคำร้องเรียนได้นั้น ถือเป็นเครื่องมืออันแท้จริงของการ  
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการที่อนุสัญญานี้ให้สิทธิเอกชนยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่าง  
ประเทศที่ทาหน้าทีคล้ายคลึงดังกล่าวดังนั้น นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการคุ้มครอง  
สิทธิมนุษยชนและในทางปฏิบัติก็มีเอกชนยื่นคำร้องเรียนจำนวนมาก

สำหรับวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

---

<sup>32</sup> กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว, หน้า 143 - 155.



1. ตรวจสอบว่าจะรับคำร้องไว้หรือไม่ โดยพิจารณาว่าคำร้องนั้นอยู่ภายในอำนาจของคณะกรรมการที่จะพิจารณาและเป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในอนุสัญญาหรือไม่ คำวินิจฉัยขั้นนี้ของคณะกรรมการจะอุทธรณ์มิได้

2. เมื่อคำร้องเรียนได้ถูกรับไว้แล้ว คำร้องเรียนนั้นจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะทบทวนข้อเท็จจริงพยายามไกล่เกลี่ยเพื่อให้มีการประนีประนอมกันโดยยึดตามหลักสิทธิมนุษยชน เขียนสรุปรายงานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและการแก้ไขที่ได้กระทำไป ถ้าความพยายามประนีประนอมทำได้ดีสำเร็จ คำร้องนี้ก็จะถูกยื่นต่อคณะกรรมการเต็มคณะ ซึ่งจะพิจารณาเรื่องนี้โดยอาศัยรายงานที่คณะกรรมการได้เสนอขึ้นมา

3. กรณีที่ความพยายามไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ คณะกรรมการเต็มคณะจะต้องทำรายงานขึ้น โดยกล่าวถึงข้อเท็จจริงและให้ความคิดเห็นถึงการที่รัฐที่เกี่ยวข้องได้กระทำการละเมิดอนุสัญญา รายงานฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นไปสู่การดำเนินการอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจะมีการวินิจฉัยที่มีผลผูกมัดคู่กรณี โดยรายงานฉบับนี้จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป และจะถูกส่งไปยังรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย ผลที่จะเกิดตามมาก็คือ

- เรื่องอาจถูกส่งไปพิจารณายังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการหรือโดยรัฐคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

- ถ้าเรื่องไม่ถูกส่งไปพิจารณายังศาลภายใน 3 เดือน คณะกรรมการรัฐมนตรีจะทำการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวโดยคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3

สำหรับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มีอำนาจพิจารณาคดีได้ทุกชนิดที่เกี่ยวกับการแปลความหมายของอนุสัญญาฯ แต่ศาลไม่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาคดีได้เองโดยอัตโนมัติ เพราะในขั้นแรกอำนาจศาลจะต้องได้รับการยอมรับโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องก่อน ส่วนผู้มีสิทธินำคดีมาสู่ศาลพิจารณา มีดังนี้

- คณะกรรมการ
- รัฐภาคีซึ่งบุคคลถือสัญชาติตนเป็นผู้เสียหาย
- รัฐภาคีซึ่งได้นำคดีไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ
- รัฐภาคีซึ่งโต้แย้งคำร้อง

ในการปฏิบัติงานของศาลนั้น เมื่อคดีใดมาสู่ศาลก็เป็นไปได้ที่อาจมีการประนีประนอมกัน แต่ศาลจะยอมรับการประนีประนอมนั้นก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ส่วนการสรุปผลการดำเนินงานขั้นสุดท้ายของศาลจะกระทำในรูปของคำพิพากษานั้นเอง โดยศาลจะวินิจฉัยว่ามีการละเมิดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่ามาตรการที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลได้กระทำไปโดยขัดต่อพันธกรณีที่รัฐบาลก็จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ และถ้ากฎหมายภายในของรัฐบาลได้มีบทบัญญัติขัดแย้งกันเพื่อความปลอดภัยอันเกิดจากมาตรการนี้เพียงบางส่วน ถ้าศาลเห็นจำเป็นศาลจะระบุในคำพิพากษาว่าให้มีการปฏิบัติจนเป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหายด้วยก็ได้ คำพิพากษาของศาลถือว่าถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปอีกได้ คำพิพากษานี้มีผลผูกมัดรัฐบาลที่เป็นคู่ความ โดยคณะกรรมการรัฐมนตรีแห่งสภายุโรปจะเป็นผู้ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว

นอกจากสภายุโรปจะมีกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการสร้างกลไกทางด้านนี้ตามสาส์นที่สำคัญอีก 2 ฉบับ ได้แก่

- กลไกตามกฎบัตรว่าด้วยสังคม (The Social Charter 1965) กฎบัตรสังคมเป็นอนุสัญญาลำดับหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับสองของสภายุโรป เป็นกฎบัตรที่เสริมให้อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความครบถ้วนสมบูรณ์ขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่ย้อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนฯ ให้ความสำคัญของการรับรองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่กฎบัตรว่าด้วยสังคมจะให้ความสำคัญครอบคลุมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

ในการดำเนินงานตามกฎบัตรว่าด้วยสังคม ได้มีการก่อตั้งกลไกในการทำงานในลักษณะของคณะกรรมการเพื่อการสอดส่องการทำงานของรัฐ 2 คณะ ด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานที่รัฐบาลที่ส่งมาทุก 2 ปี และคณะกรรมการของรัฐ (a governmental committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ทบทวนข้อสรุปของรายงานอีกชั้นหนึ่ง

หลังจากที่คณะกรรมการทั้ง 2 คณะได้พิจารณาแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (The Parliamentary Assembly) จะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและให้ความเห็นต่อข้อสรุปของคณะกรรมการดังกล่าวอีกครั้ง แต่ในขั้นสุดท้ายจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐสภา และผลของการพิจารณาจะไม่มีฐานะเป็นคำพิพากษาที่สามารถผูกมัดรัฐสภาให้ปฏิบัติตาม แต่เป็นเพียงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในรัฐนั้น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้เกิดผลมาแล้วเป็นจำนวนมาก

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรใดมีอำนาจพิจารณาคำร้องเรียนจากเอกชนว่ามีการละเมิดสิทธิประเภทนี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป หรือศาลระหว่างประเทศอื่น ๆ

- กลไกตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการป้องกันการกระทำทารุณและไร้มนุษยธรรมหรือการปฏิบัติต่อ หรือการลงโทษที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (The European Convention for the Prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment 1989)

ตามอนุสัญญานี้ได้มีการจัดตั้งกลไกที่นำข่งศาลขึ้นคือ คณะกรรมการระหว่างประเทศ (International Committee) เพื่อดูแลงานด้านการป้องกัน ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้คือ การตรวจตราการปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่เข้าข่ายขาดเสรีภาพ การป้องกันบุคคลมิให้ถูกกระทำทารุณ ไร้มนุษยธรรม และการลงโทษที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากล นอกจากนั้นยังมีสิทธิเข้าเยี่ยมคุกหรือสถานอื่นที่มีการลงโทษตามคำพิพากษาของศาล มีสิทธิสัมภาษณ์เอกชนและติดต่อกับบุคคลที่สามารถให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้โดยเสรี แต่คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีอำนาจในทางศาลและตัดสินใจลงโทษรัฐภาคีแต่อย่างใด เพียงแต่ให้คำแนะนำขอความร่วมมือเพื่อให้เกิดการปรับปรุงงานเท่านั้น

## 2. ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา<sup>33</sup> (The Inter - American System)

ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแห่งกฎหมาย 2 แห่งด้วยกัน จึงทำให้เกิดโครงสร้างของสถาบันคู่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ แห่งที่มาประการแรกคือ จากกฎบัตรว่าด้วยองค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (The Charter of the Organization of American States 1948) และแห่งที่สองคือ อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The American Convention on Human Rights 1969) ซึ่งสถาบันที่จัดตั้งตามสาส์นทั้ง 2 ฉบับค่อนข้างจะมีความซ้ำซ้อนและบางครั้งดำเนินการโดยสถาบันเดียวร่วมกัน อาทิ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน เป็นองค์การทั้งสำหรับการบริหารตามกฎบัตรฯ ขณะเดียวกันก็เป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาอเมริกาฯ มีหลายครั้งที่ทั้งสองสถาบันต่างพิจารณาในเรื่องเดียวกัน

อนุสัญญาอเมริกาฯ ได้รับการรับรองในปี 1969 ในที่ประชุมของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาซึ่งจัดโดยองค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (The Organization of American States) ณ เมืองซานโจเซ่ คอสตา ริกา (San Jose, Costa Rica) จึงทำให้อนุสัญญาอเมริกาฯ เป็นที่รู้จักกันในชื่อของ "สัญญาแห่งซานโจเซ่ คอสตา ริกา" (Pact of San Jose, Costa Rica) อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี 1978 และเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาเท่านั้น ที่มีสิทธิเข้าร่วมในอนุสัญญาอเมริกาฯ ฉบับนี้

---

<sup>33</sup> Theodor Meron, edited, Human Rights in International Law : Legal and Policy Issues, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 439 - 490.

สำหรับสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีอยู่ 2 องค์การด้วยกัน ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา (The Inter - American Commission on Human Rights) และศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา (Inter - American Court of Human Rights)

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 7 คน พิจารณาจากความสามารถเฉพาะตัวและไม่เป็นตัวแทนของรัฐบาล สมาชิกของคณะกรรมการมาจากการเลือกตั้งโดยองค์การกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาโดยเลือกจากผู้แทนของรัฐสมาชิก หน้าที่หลักของคณะกรรมการนี้คือ การส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและป้องกันไม่ให้เกิดสิทธิดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เสนอโดยรัฐสมาชิกหรือเอกชน
2. พัฒนาการการรับรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนของประเทศในทวีปอเมริกา
3. ให้คำแนะนำที่รัฐบาลของรัฐที่เป็นสมาชิก เพื่อรัฐดังกล่าวร้องขอมา เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนามาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของกฎหมายภายในและรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ
4. ขอร้องขอให้รัฐบาลที่เป็นสมาชิกจัดส่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่รัฐนั้นได้รับไปดำเนินการ
5. จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อสมัชชาทั่วไปขององค์การกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

- ศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

ศาลสิทธิมนุษยชนนี้มีอำนาจตามอนุสัญญาอเมริกาฯ 2 ประการใหญ่ คือ



1. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อขัดแย้งและชี้ขาดเกี่ยวกับการละเมิดต่ออนุสัญญาอเมริกาของภูมิภาค
2. มีอำนาจตีความอนุสัญญาอเมริกาและสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องข้อขัดแย้งในบางเรื่อง

ในส่วนของกฎบัตรว่าด้วยองค์กรแห่งกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา ซึ่งใช้บังคับกับสมาชิกของกฎบัตรนี้ที่ไม่ได้ให้สัตยาบันก่อนอนุสัญญาอเมริกาฯ ภายใต้กฎบัตรนี้มีความพยายามหลายครั้งที่จะจัดตั้งกลไกหรือสถาบันที่ทำหน้าที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน จนในที่สุดก็ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา" (Inter - American Commission on Human Rights) ขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน ทำหน้าที่หลักในการส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน พัฒนาการรับรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน ให้คำแนะนำต่อรัฐสมาชิกเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ

### 3. ระบบของแอฟริกา (The African System)

ในปี ค.ศ. 1981 สมัชชาผู้นำแห่งแอฟริกาและรัฐบาลของแอฟริกาได้รับรอง "กฎบัตรแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของปวงชน" (The African Charter on Human and Peoples' Rights) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1986 เป็นกฎบัตรที่ให้การรับรองทั้งสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย นอกจากนี้ยังให้การรับรองสิทธิของกลุ่มคนต่าง ๆ ด้วยไม่เฉพาะสิทธิของปัจเจกบุคคล

เพื่อให้การดำเนินงานตามกฎบัตรเป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงได้มีการจัดตั้งกลไกในระดับภูมิภาคขึ้น ในปี 1987 เรียกว่า "คณะกรรมการแห่งแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน" (The African Commission on Human and Peoples' Rights) คณะกรรมการชุดนี้

ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 11 คน ที่มีความสามารถเฉพาะตัว และมีอำนาจค่อนข้างกว้างขวาง และเป็นอิสระ อำนาจหน้าที่บางส่วนจะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ อำนาจหน้าที่ทั่วไปคือ การตีความและปรับใช้บทบัญญัติในกฎบัตร แต่แตกต่างจากกลไกในระบบของยุโรปและกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา คือ กลไกของแอฟริกาไม่มีอำนาจเพียงการตรวจตรา การปฏิบัติตามกฎบัตรเท่านั้น แต่ไม่มีองค์กรของศาลสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแต่อย่างใด<sup>34</sup> ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติข้อ 58 ของกฎบัตรที่ระบุว่า คณะกรรมการสิทธิที่ได้รับเรื่องราวได้ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชนและปัจเจกบุคคล แต่ไม่มีสิทธิที่จะรับพิจารณาคดี เว้นแต่จะเป็นกรณีของการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงต่อคนหมู่มาก และหากคณะกรรมการได้รับเรื่องดังกล่าวอาจจะได้รับมอบหมายจากสมาชิกของผู้นำแห่งรัฐให้ทำการศึกษาลักษณะและรายงานพร้อมแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าระบบของแอฟริกายังไม่ให้การคุ้มครองต่อผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่าระบบของยุโรปและระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา

เมื่อพิจารณาจากทั้ง 3 ระบบที่มีอยู่ กล่าวได้ว่า ปัจจุบันจะยังไม่มีรูปแบบของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นแบบอย่างพื้นฐานแต่อย่างใด แต่สิ่งที่น่าติดตามก็คือระบบของทั้งยุโรป (The all - European System) ซึ่งเป็นแบบที่ได้จากพระราชบัญญัติแห่งเฮลซิงกิ ฉบับสุดท้าย (The Helsinki Final Act 1975) ซึ่งได้จัดทำเนื้อหาเกี่ยวกับความปลอดภัยและความร่วมมือในยุโรปและรูปแบบกลไกของการประชุมที่ถาวร (a standing conference machinery) ขึ้น หากแต่ยังไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรจึงยังไม่มีสถาบันที่ดูแลการตรวจตราและติดตามการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด แต่จากการประชุมหลายครั้งของสมาชิกพระราชบัญญัติดังกล่าวกว่า 35 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วยประเทศทั้งในยุโรปตะวันตก อเมริกา และแคนาดา ก็ได้มีการวางกรอบในเรื่องนี้ไว้บ้างแล้ว

---

<sup>34</sup> Paul Sieghart, The International law of Human Rights Clarendon Press, Oxford, 1983, P.29.

ส่วนสถิติการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ ขององค์การแรงงานสากล (ILO) ปรากฏว่ายังคงมีเพียง 18 ประเทศในเอเชียที่ให้สัตยาบัน ในขณะที่ยุโรปมี 60 ประเทศ แลอเมริกา มี 25 ประเทศ แลแอฟริกา มี 25 ประเทศ และแถบตะวันออกกลางมี 19 ประเทศ

### ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในเอเชีย 35

ความพยายามในการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียได้เริ่มมาตั้งแต่การสัมมนาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งจัดโดยสหประชาชาติเมื่อเดือนพฤษภาคม 1964 ณ เมืองกาบูล ประเทศอัฟกานิสถาน ซึ่งในที่ประชุมได้มีการอภิปรายเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกดังกล่าวอย่างกว้างขวาง

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1982 สหประชาชาติได้จัดให้มีการสัมมนาโคลัมโบขึ้นเพื่อดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคในเอเชีย ณ เมืองโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา ซึ่งในที่ประชุมของการสัมมนาครั้งนี้ได้มีการอภิปรายกันในเรื่องหัวข้อสำคัญคือ ความต้องการ ความเป็นไปได้ และช่วงเวลาที่เหมาะสมในการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งมีผู้ร่วมสัมมนาหลายท่านเสนอว่าน่าจะพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการระดับภูมิภาคขึ้น และหลายท่านเห็นว่า การจัดตั้งกลไกในภูมิภาคอื่น ๆ เป็นสิ่งที่มีประโยชน์และเป็นสิ่งที่น่าสนใจทดลองจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แห่งของความเสมอภาคในภูมิภาคนี้เช่นกัน แต่ก็มีบางท่านเห็นว่า การจัดตั้งคณะกรรมการระดับภูมิภาคดังกล่าวมีโอกาสเป็นไปได้น้อย ในขณะนี้เนื่อง

---

<sup>35</sup>Koshi Yamasaki, "Ways and Means of the Regional Human Rights Protection in Asia", Human Rights of Minorities in Asia - Pacific, Edited by Buraku Liberation Research Institute, 1990, pp. 113 - 116.

จากในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีความหลากหลายในเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเห็นว่าในการรวมกลุ่มระหว่างรัฐบาลประเทศต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องมีเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ร่วมกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอันเป็นพื้นฐานสำคัญเสียก่อน นอกจากนี้ยังเห็นว่าความสัมพันธ์ในภูมิภาคนิยม (regionalism) ควรจะต้องเริ่มต้นผลักดันให้เกิดขึ้นในระดับสากล (global approach) เสียก่อน ส่วนการปฏิบัติการเพื่อให้เกิดคุณธรรม แรงผลักดันของรัฐบาลและการสร้างจิตสำนึกทั่วไปที่เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนและองค์กรเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเป็นเครื่องมือในขั้นสุดท้ายที่จะเกิดขึ้นตามมาในชุมชนต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งดังกล่าวต่างมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าจำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคที่เห็นว่ามี ความเหมาะสม แม้ว่าจะยังมีความเห็นแตกต่างกันว่า ควรจะจัดตั้งเมื่อไหร่แต่บางท่านก็ไม่เห็นด้วย แต่ทุกท่านเห็นตรงกันอีกประเด็นว่า การจัดตั้งกลไกอาจแยกกระทำได้ในหลายเรื่อง เช่น การศึกษา การเรียนการสอน การฝึกอบรม การวิจัย การจัดทำเอกสาร การเผยแพร่ข้อมูล และ เปลี่ยนประสบการณ์

หลังจากการสัมมนาสิ้นสุดลงสมาชิกสหประชาชาติได้จัดส่งรายงานมติของที่ประชุม สัมมนาดังกล่าวไปยังประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) เพื่อสอบถามความคิดเห็นที่มีต่อรายงานดังกล่าว เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่อไป แต่จากผลการสำรวจ สมาชิกทุกประเทศของ ESCAP ในปี 1983 ปรากฏว่า มีเพียง 6 ประเทศเท่านั้นที่ได้ส่งความเห็นต่อรายงานดังกล่าวกลับไป ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ยังไม่มีความประสงค์ที่จะจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นในภูมิภาคนี้

จากความพยายามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการติดตามปัญหาในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียนับแต่ปี 1977 เป็นต้นมา จนในปี 1984 ก็ได้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจัดตั้ง "ศูนย์รวมข้อมูลเพื่อการเผยแพร่ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียและแปซิฟิก" (A regional depository center for the distribution of human rights materials for Asia and the Pacific)

ในปี 1985 เลขาธิการขององค์การ ESCAP ก็ได้จัดเสนอโครงการสร้างที่ควรจะเป็นของศูนย์รวมข้อมูลดังกล่าวว่าควรมีหน้าที่ วิธีการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นอย่างไรขึ้นตามคำร้องขอของเลขาธิการสหประชาชาติ และองค์การ ESCAP ก็ได้รับการร้องขอให้ผลักดันให้เกิดการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของ ESCAP ในกรุงเทพมหานคร

สืบเนื่องจากแรงผลักดันข้างต้น จึงได้มีการจัดฝึกอบรมเรื่อง "การเรียนการสอนสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก" ขึ้นในกรุงเทพมหานครในระหว่างวันที่ 12 - 23 ตุลาคม 1987 แต่อย่างไรก็ตาม นับเป็นที่น่าเสียดายว่า การจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวในปัจจุบันก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากกล่าวของเลขาธิการองค์การ Escap ในปี 1986 ที่ว่า ESCAP ไม่ได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้ดำเนินการกิจการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด ดังนั้นการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจึงย่อมพบอุปสรรค

อย่างไรก็ตาม จากการยอมรับร่วมกันระหว่างรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียในการสัมมนาที่โคลัมเบียที่กล่าวมาแล้วในเรื่อง ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในเรื่องต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ ขณะเดียวกันก็มีหลายประเทศในเอเชียที่สามารถจัดตั้งกลไกดังกล่าวได้อย่างง่ายดาย เนื่องจากสามารถหาแหล่งทุนและการสนับสนุนอื่น ๆ ได้ และเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่ว่า ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศหนึ่งที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งประชาชนในภูมิภาคเอเชียต่างก็มีความคาดหวังว่าญี่ปุ่นจะให้ความร่วมมือในด้านนี้ จึงได้มีการเสนอรูปแบบของการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียและแปซิฟิกซึ่งอาจจัดตั้ง ณ ประเทศญี่ปุ่น อันจะเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชียต่อไป



## กลไกในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก 36

### สถานการณ์ทั่วไป

ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก กล่าวได้ว่า ปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด แม้ว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้จะค่อนข้างรุนแรงก็ตาม และจากสถิติการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาต่าง ๆ ก็ปรากฏว่า ประเทศต่าง ๆ ในแถบเอเชียได้ให้สัตยาบันน้อยมาก อาทิ มีเพียง 8 ประเทศในเอเชียเท่านั้นที่ให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (สถิติเมื่อ 31 มกราคม 1993) และมีเพียง 8 ประเทศเช่นกันที่ให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง แต่มีเพียง 3 ประเทศในเอเชียที่ให้สัตยาบันต่อบรรณสารต่อท้ายกติกาดังกล่าว<sup>37</sup> นอกจากนี้ยังมีเพียง 2 ประเทศคือ ศรีลังกา กับ ฟิลิปปินส์ ที่ประกาศยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ภายใต้ข้อ 41 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

จะเห็นได้ว่า ภูมิภาคเอเชียมีสถิติที่เลวร้ายที่สุดในการให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คือ มีการให้สัตยาบันเพียงร้อยละ 33 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 90 ในภูมิภาคยุโรปตะวันออกร้อยละ 65 ในยุโรปตะวันตก ร้อยละ 60 ในกลุ่มประเทศอเมริกา และร้อยละ 39 ในแถบอัฟริกา

36 เรื่องเดียวกัน, หน้า 113 - 118.

37 United Nations, International Instruments : Chart of Ratifications as at 31 January 1993, New York, 1993, pp. 1 - 11.

นอกจากนั้น ในการทำให้สถาบันต่อสนธิสัญญาที่ให้การคุ้มครองแก่เอกชนของประเทศในภูมิภาคนี้ ปรากฏว่า มี 14 ประเทศที่ให้การรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกผิวทุกรูปแบบ แต่ไม่มีประเทศใดให้การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการด้านการขจัดการแบ่งแยกผิวทุกรูปแบบในเรื่องอำนาจในการรับเรื่องร้องทุกข์จากเอกชน ภายในข้อ 14 แห่งสนธิสัญญาดังกล่าว และมีเพียง 13 ประเทศที่ให้การรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการปราบปรามและลงโทษอาชญากรรมแบ่งแยกผิว ส่วนสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมล้างเผ่าพันธุ์มี 14 ประเทศที่ให้การรับรอง

อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า จากความคาดหวังที่หลายประเทศมีต่อญี่ปุ่น ในฐานะที่จะเป็นประเทศผู้นำในการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ซึ่งงานเรื่องนี้ ประเทศญี่ปุ่นเองโดยนายกรัฐมนตรีนาคาอิได้ประกาศในปี ค.ศ. 1986 ว่า ในสทวรรษที่ 21 ญี่ปุ่นมีนโยบายที่จะแสดงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ และกิจกรรมสำคัญประการหนึ่งที่จะดำเนินการ คือ การจัดตั้ง "ศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก" (The Asia - Pacific Human Rights Information Center) ขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองมนุษยชนในภูมิภาคดังกล่าว<sup>38</sup> บทบาทของศูนย์ข้อมูลดังกล่าว ได้ถูกกำหนดไว้ดังนี้<sup>39</sup>

1. เก็บรวบรวมข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชีย
2. เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลที่รวบรวมไว้ต่อสาธารณชน
3. จัดทำจดหมายข่าวทั้งที่เป็นภาษาญี่ปุ่นและภาษาอังกฤษ

---

38 The International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR), Ibid, pp.11 - 12.

39 เรื่องเดียวกัน, หน้า 117 - 118.

4. เข้าไปมีส่วนร่วมในเครือข่ายข้อมูลข่าวสารด้านสิทธิมนุษยชนในวงกว้าง เช่น Human Rights Internet และ Huridocs
5. ส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งปฎิญาและกติกาต่าง ๆ
6. จัดการสัมมนาหรือศึกษาเพื่อส่งเสริมการวิจัยและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในกิจกรรมต่าง ๆ ด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค

กล่าวโดยสรุปว่า ปัจจุบันการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคได้มีการดำเนินการโดยผ่านกลไกที่แตกต่างกัน 3 ระบบคือ ระบบของยุโรป ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา และระบบของแอฟริกา โดยยังไม่มียุทธวิธีที่เป็นสากลแต่อย่างใด และในบางภูมิภาคเช่น ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคขึ้นมาดูแลเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ แต่อยู่ระหว่างการเริ่มต้นพัฒนารูปแบบของระบบ อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยกลไกระดับภูมิภาคนั้นได้มีผู้เสนอว่า 40 กลไกดังกล่าว ควรตระหนักในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างกลไกระดับภูมิภาคกับโครงสร้างภายในประเทศ ควรจะเน้นระบบป้องกัน การคุ้มครองกลุ่มบุคคล การมีระบบให้คำแนะนำที่เป็นทางการ ควรเป็นองค์กรที่ทำงานต่อเนื่อง สามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงโดยพัฒนาแนวทาง วิธีการของความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือการจัดตั้งกลไกพิเศษเพื่อดูแลเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและในการปฏิบัติงานไม่ควรทำเพียงเพื่อการควบคุมสันติภาพ (peace keeping) และควรต้องสร้างสันติภาพ (peace making) ให้เกิดขึ้นด้วย

---

40 Theo VAN BOVEN, Role and functioning of international machinery, Inter - regional meeting on Human Rights At The Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, Strasbourg 28 - 30 January 1993, P. 1 - 4.

## ข. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยกลไกภายในประเทศ 41

สหประชาชาติมีภาระหน้าที่ที่จะต้องขยายกิจกรรมต่าง ๆ ในวงกว้าง เพื่อให้บรรลุประสงค์หลักประการหนึ่งก็คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กิจกรรมที่สำคัญที่สุดคือ การจัดตั้งเครื่องมือที่สมบูรณ์แบบ (the complex machinery) โดยการนำบทบัญญัติของกติกาหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศมาเป็นมาตรฐานในการจัดตั้ง การติดตามประเมินผลการทำงาน การส่งเสริม และการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ สหประชาชาติยังได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐต่าง ๆ ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่ เขาพึงได้รับแก่สาธารณชนด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้กิจกรรมและภาระดังกล่าวจะทำให้สหประชาชาติมีโอกาสและคงบทบาทที่สำคัญในการทำให้ชาติต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่แท้ที่จริงสหประชาชาติก็ยังมีข้อจำกัดบางประการในการแสดงบทบาทดังกล่าวโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล (individual case) เพราะในทางปฏิบัติสหประชาชาติหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะไม่สามารถที่จะสอดส่องดูแลได้ทุกสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ รวมทั้งยังไม่สามารถที่จะสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกกรณีได้ หรือไม่สามารถที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อได้ทุกราย

---

41 United Nations National Institution for The Promotion and Protection of Human Rights, Fact Sheet No. 19. pp. 1 - 2.

จากเหตุผลดังกล่าว ระบบระหว่างประเทศ (international system) จึงได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการให้ความสนับสนุนจากระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค (Regional human rights system) ดังเช่นที่มีการดำเนินการในยุโรป แอฟริกา และอเมริกา ดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีบทบาทเฉพาะในการพัฒนาวัฒนธรรมสากลของสิทธิมนุษยชน (a universal culture of human rights) เช่น บทบาทขององค์กรเอกชน ซึ่งโดยธรรมชาติขององค์กรเหล่านี้จะมีเสรีภาพในการแสดงออก ความยืดหยุ่นของการดำเนินการ และอิสรภาพในการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถกระทำดังกล่าวได้ ระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค ได้ผลักดันมาตรฐานสากลและกลไก โดยการกำหนดวิธีดำเนินการ (means) ต่าง ๆ ที่สามารถนำเสนอ (address) เรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้มีเนื้อหาเชิงสังคม ประวัติศาสตร์และการเมืองของภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

บทบาทของรัฐบาลแห่งชาติในการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกัน และระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ ดังนั้น ภาระที่จะต้องปฏิบัติเบื้องต้นแรกในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนก็คือการบอกให้รัฐรู้ถึงความสำคัญดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้แต่ละรัฐเกิดความรับผิดชอบ ในระดับชาติ สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนสามารถได้รับการปกป้องคุ้มครองได้ดีที่สุดโดยการออกกฎหมายคุ้มครองการมีศาลที่มีความเป็นอิสระ การออกพระราชบัญญัติและการบังคับใช้ เรื่องการคุ้มครองป้องกันและเยียวยาปัจเจกบุคคล รวมถึงการจัดตั้งสถาบันในทางประชาธิปไตย นอกจากนี้ การให้การศึกษาและการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์อย่างจริงจังก็มีความสำคัญมากในการดำเนินการระดับชาติและระดับท้องถิ่นอันที่จะสามารถนำวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่นมาผสมผสานกันได้ดี

เมื่อรัฐต่าง ๆ ยอมรับในกลไกสิทธิมนุษยชนแล้ว รัฐเหล่านั้นอาจจะรวบรวมบทบัญญัติต่าง ๆ มาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน หรือกระทำการด้วยวิธีอื่นเพื่อให้บรรลุภาระหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ ดังนั้นในปัจจุบันจะพบว่ามาตรฐานของสิทธิมนุษยชนสากลและบรรทัดฐานอื่น ๆ มี



ปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวโดยไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐและสถาบันต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งย่อมไม่เป็นการเพียงพอ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (enjoyment of human rights) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีการจัดตั้ง กลไกระดับชาติ (national infrastructures) ซึ่งในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการ (official human rights institution) ในหลาย ๆ ประเทศ แม้ว่าภาระหน้าที่ของสถาบันดังกล่าวอาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ แต่ทุกประเทศต่างยึดถือวัตถุประสงค์หลักร่วมกันคือ การทำให้เป็น "สถาบันระดับชาติ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน"

#### สหประชาชาติกับสถาบันระดับชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน 42

ในขณะที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจเรื่องสถาบันระดับชาติ อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ อันเป็นเรื่องที่มีความเป็นมาที่เกี่ยวกับสหประชาชาติ นับแต่ ปีค.ศ.1946 ซึ่งมีการหยิบยกเรื่องนี้มาพูดเป็นครั้งแรกโดยสมัชชาเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) ซึ่งในครั้งนั้นสมัชชาได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของการจัดตั้งกลุ่มข้อมูลข่าวสารหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับท้องถิ่นตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานที่จะพัฒนางานดังกล่าวให้เป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The Commission on Human Rights) ต่อไป

---

42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 5.

ในปี ค.ศ. 1960 สหประชาชาติ เศรษฐกิจและสังคม ได้เชิญรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มาร่วมประชุมเพื่อทบทวนการกำหนดรูปแบบและความต่อเนื่องของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้มีการตระหนักถึงบทบาทที่เด่นชัดที่สถาบันดังกล่าวจะพึงแสดงในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และเพื่อรวบรวมแนวคิดและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากการประชุมไปเสนอต่อเลขาธิการสหประชาชาติด้วย ซึ่งกระบวนการเช่นนี้มีกิจกรรมหนึ่งที่มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง และรายงานต่าง ๆ ที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับมักจะถูกส่งต่อไปให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติและรัฐสมาชิกต่าง ๆ

สืบเนื่องจากที่มีการกำหนดมาตรฐานเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไประหว่างปี 1960-1970 ทำให้มีการประชุมหารือกันเรื่องสถาบันระดับชาติกันมากขึ้น โดยในการประชุมจะมุ่งประเด็นที่หาวิธีที่จะให้มีการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นมา เพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในปี 1979 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดการสัมมนาในเรื่องสถาบันระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อจัดทำแนวทางการกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ของสถาบันดังกล่าว และต่อจากนั้นในระหว่างวันที่ 18-29 กันยายน 1978 ก็ได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง "สถาบันระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" ซึ่งที่ประชุมก็ได้มีการยอมรับแนวทางต่าง ๆ ในการจัดตั้งสถาบันด้วย ซึ่งในแนวทางดังกล่าวได้ให้คำแนะนำว่าสถาบันระดับชาติควรจะมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นแหล่งข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสำหรับให้รัฐบาลและประชาชนของประเทศนั้นได้ค้นคว้า
- (ข) ท้าหน้าที่กระตุ้นโดยการให้การศึกษากับสาธารณชน ส่งเสริมให้มีการตระหนักและเคารพต่อสิทธิมนุษยชน
- (ค) พิจารณาและให้ความเห็นต่อสถานการณ์ของประเทศที่ เกิดขึ้นและรัฐบาลขณะนั้น ประสงค์ให้มีการพิจารณา
- (ง) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐบาลส่งเรื่องมา

(จ) ศึกษาและทบทวนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คำพิพากษาของศาลและการดำเนินการของฝ่ายบริหารเพื่อนำมาส่งเสริมสิทธิมนุษยชน จัดเตรียม และให้การยอมรับรายงานในเรื่องนี้ที่เสนอโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

(ฉ) ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นประเทศภาคี

จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของสถาบันระดับชาติ อาจสรุปได้ว่าสถาบันดังกล่าวควรมีแนวทางดังนี้

ก. เป็นสถาบันที่ถูกออกแบบให้เป็นเหมือนตัวแทนของชาติโดยส่วนรวมในอันที่จะนำประชากรทั้งชาติไปสู่กระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชน

ข. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสถาบัน และวิธีการการเข้าถึงการติดต่อกับสถาบันควรมีลักษณะ เปิดกว้างสำหรับสาธารณชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่รัฐ

ค. สำหรับคดีพิเศษบางคดีควรมีองค์การที่ปรึกษาระดับภาคหรือท้องถิ่น คอยช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสถาบันดังกล่าว

แนวทางดังกล่าวข้างต้นได้รับการรับรองจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) และโดยสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เชิญชวนรัฐสมาชิกทั้งหลายที่ยังไม่ได้ก่อตั้งสถาบันให้พัฒนาระบบการทำงานโดยการจัดตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และได้ร้องขอให้เลขาธิการสหประชาชาติทำการยอมรับรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันระดับชาติรูปแบบต่าง ๆ

ตลอดระยะเวลา 10 ปีนับแต่ปี 1980 เป็นต้นมา สหประชาชาติก็ยังคงดำเนินการสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันดังกล่าว และรายงานจำนวนมากมายหลายชุดที่จัดเตรียมโดย

เลขาธิการสหประชาชาติ (Secretary-General) ก็ถูกส่งไปยังสมัชชาทั่วไป และในช่วงเวลานี้เองที่มีการจัดตั้งสถาบันระดับชาติขึ้นเป็นจำนวนมากหลายแห่ง ซึ่งในการจัดตั้งก็มักจะได้รับ的帮助เหลือจากโครงการให้บริการคานะนะ (the centre for human rights) ของสหประชาชาติ

ในปี 1990 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้จัดสัมมนาซึ่งเป็นการประชุมสถาบันระดับชาติและระดับภูมิภาคที่ดาเนินงานด้านคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการสัมมนาดังกล่าว ได้มีการพิจารณารูปแบบของความร่วมมือระหว่างสถาบันระดับชาติกับสถาบันระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติและองค์กรสมาชิกของสหประชาชาติ และหาทางที่จะพัฒนาศักยภาพ และได้มีการประชุมอีกครั้งเพื่อหาข้อสรุป ในการประชุมที่กรุงปารีส เดือนตุลาคม 1991 ซึ่งผลสรุปปรากฏอยู่ในเอกสารนี้

#### สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ คืออะไร 43

ปัจจุบันสิทธิมนุษยชนนับเป็นเรื่องที่ถูกนำมาพิจารณาในแทบทุกกิจกรรมของรัฐบาล และกิจกรรมด้านอื่น ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับสาธารณชนและชีวิตส่วนตัว จำนวนและการขยายเพิ่มขึ้นของ "สถาบัน" เหล่านี้จะสะท้อนออกมาในกิจกรรมของโบสถ์ สภภาพแรงงาน สื่อสารมวลชนและหน่วยงานภาคเอกชนต่าง ๆ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยตรง ส่วนในภาครัฐก็มีศาลและสถานีดับผู้ติ

แนวคิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติในความหมายเฉพาะเจาะจงก็คือ องค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานด้านบริหาร (administrative in nature) ที่ไม่ใช่ศาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ตามกฎหมายสถาบันระดับชาติเหล่านี้จะมีหน้าที่ให้คำ

---

43 เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 - 11.

ปรึกษา (advisory authority) เรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับชาติหรือระดับระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะทำในรูปของการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ หรือในรูปของผลการพิจารณาและมติในคำร้องเรียนต่าง ๆ ที่เสนอโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในบางประเทศการจัดตั้งสถาบันนี้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ส่วนมากจะประกาศจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แต่บางประเทศก็กระทำในลักษณะอื่น เช่น จัดตั้งเป็นองค์กรบริหารองค์กรหนึ่งของรัฐบาล ส่วนนางแห่งความเป็นอิสระขององค์กรจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่าง ที่รวมถึงสมาชิกภาพและลักษณะการทำงานของสมาชิก

สถาบันระดับชาติที่มีอยู่ส่วนมาก สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions)
2. ออมбудสแมน (Ombudsman)

นอกจากนี้ยังมีลักษณะปลีกย่อยอื่น ๆ บ้าง เช่น องค์กรระดับชาติที่มีลักษณะพิเศษ (Specialized) ซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะ เช่น ชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาและมีภาษาของตน คนพื้นเมืองเด็ก ผู้ป่วยหรือผู้หญิง ซึ่งองค์กรทั้ง 3 ลักษณะมีรายละเอียดดังนี้

#### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions)

ในหลาย ๆ ประเทศ คณะกรรมการพิเศษนี้จะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการส่วนมากจะมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐบาล แม้ว่าจะมีหน้าที่ต้องทำรายงานเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการนี้มีลักษณะเฉพาะตัวคือมีความเป็นอิสระ คณะกรรมการจึงมักจะประกอบด้วย สมาชิกที่หลากหลายที่มีพื้นฐานแตกต่างกันและแต่ละคนมีความสนใจเฉพาะด้านหรือมีความเชี่ยวชาญประสบการณ์ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งในเรื่องนี้แต่ละประเทศอาจกำหนดคุณสมบัติหรือระเบียบการคัดเลือกคณะกรรมการของตนได้ เช่น อาจให้มีตัวแทนจากอาชีพต่าง ๆ พรรคการเมือง หรือจากส่วนภูมิภาค



คณะกรรมการนี้จะทำงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนในชาติไม่ว่าจะมีการแบ่งแยกชนชั้น และคุ้มครองสิทธิของพลเมือง (Civil Rights) และสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ เป็นพื้นฐานทั่วไป ส่วนหน้าที่และอำนาจพิเศษอื่น ๆ ของคณะกรรมการจะมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้ และกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ (Commission's Jurisdiction) ด้วยโดยกำหนดลักษณะของการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือการแบ่งแยกชนชั้นที่คณะกรรมการชุดนี้จะมีอำนาจสอบสวน คณะกรรมการบางชุดจะรับผิดชอบการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือบางแห่งอาจรับผิดชอบคดีที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกชนชั้นในลักษณะต่าง ๆ เช่น การแบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ ชชาติพันธุ์หรือถิ่นกำเนิด การไร้ความสามารถ เงื่อนไขทางสังคม (Social Condition) เงื่อนไขในเรื่องเพศ (Sexual Orientation) ความคิดทางการเมือง (Political convictions) และการยึดมั่นในบรรพชน

หน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายและให้อำนาจโดยกฎหมาย คือ การรับและสอบสวนคำร้องทุกข์ที่มาจากเอกชน (เฉพาะตัวหรือในนามกลุ่ม) ที่ได้รับการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายภายใน และเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าว คณะกรรมการโดยทั่วไปจะมีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่สอบสวนด้วย แม้ว่าอำนาจนี้จะไม่ค่อยได้ใช้กัน แต่ก็เป็นอำนาจสำคัญที่จะช่วยป้องกันคณะกรรมการจากการถูกรบกวนหรือไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายตรงข้ามกับผู้ร้องเรียน ในขณะที่คณะกรรมการมีวิธีการพิจารณาสอบสวนที่ค่อนข้างหลากหลายหลายประเทศมักจะใช้วิธีการประนีประนอมยอมความ หรือการวินิจฉัยโดยอนุญาโตตุลาการ สำหรับในกระบวนการของการประนีประนอมยอมฯ คณะกรรมการจะพยายามให้ทั้ง 2 ฝ่ายมาพบกันเพื่อเจรจาให้ทั้ง 2 ฝ่ายพึงพอใจในผลที่ออกมาหากการประนีประนอมยอมฯ ไม่สำเร็จ คณะกรรมการก็อาจจะหันไปพึ่งอนุญาโตตุลาการได้ หลังจากที่ได้มีการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการแล้ว ก็ทำการตัดสินได้

โดยทั่วไป คณะกรรมการมักจะไม่มียุทธวิธีที่จะกำหนดโทษที่มีผลผูกมัดตามกฎหมายต่อผู้กรณีที่ถูกร้องเรียนมาได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้หมายความว่า ข้อเสนอแนะในการแก้ไข

เป็ยวยาของคณะกรรมการจะถูกเพิกเจยในบางคดี "ศาลพิเศษ" (a special tribunal) จะทำการพิจารณาและตัดสินเรื่องที่มีการพิจารณาค้างค้ำที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ในชั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หากกรณีไม่มีการจัดตั้งศาลพิเศษคณะกรรมการก็อาจจะส่งเรื่องที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ไปยังศาลทั่วไปเพื่อพิจารณาคัดสินในชั้นสุดท้ายได้

หน้าที่อื่น ๆ ของคณะกรรมการคือ การทบทวนนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาล อย่างเป็นระบบ เพื่อค้นหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ในเรื่องการดูแลสิทธิมนุษยชนและให้คำแนะนำวิธีการที่จะปรับปรุงเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้คณะกรรมการยังอาจจะทำการติดตาม (monitor) การปฏิบัติตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐบาล และในกรณีที่เป็นอาจให้ข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้ และความสามารถของคณะกรรมการในการริเริ่มตั้งคำถามเพื่อถามเรื่องต่าง ๆ ในนามของตนเองนับเป็นมาตรการสำคัญของการทำงานได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพทรศย เฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่มีทุนทรัพย์หรือช่องทางอื่นเพียงพอที่จะยื่นคำร้อง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ หากดำเนินการเฉพาะผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักจะต้องมีความรับผิดชอบในเรื่องการปรับปรุงการรับรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนของชุมชน (awareness of human rights) ด้วย ซึ่งการส่งเสริมและให้การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนอาจรวมถึง การให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการมีคณะกรรมการด้วย หรือกระตุ้นให้มีการสนทนา ปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือการจัดสัมมนา การจัดบริการ ให้คำปรึกษาแนะแนวและการประชุมต่าง ๆ รวมถึงการผลิตสื่อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิมนุษยชนด้วย

### ออมбудสแมน (The Ombudsman) 44

สำนักงานออมбудสแมนในปัจจุบันมีการจัดตั้งในหลายประเทศ ออมбудสแมน (ซึ่งอาจเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล) โดยทั่วไปจะเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากรัฐสภาซึ่งอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพิเศษ หน้าที่หลักเบื้องต้นของสถาบันนี้คือ การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อการกระทำที่ไม่ถูกต้อง (unjust acts) อันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออมбудสแมนปกติจะทำหน้าที่เหมือนผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างปัจเจกบุคคลและรัฐบาลอย่างเป็นกลาง

แม้ว่าสถาบันออมбудสแมนในแต่ละประเทศจะมีลักษณะไม่เหมือนกันทีเดียวนัก แต่ออมбудสแมนในทุกประเทศจะปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการเหมือนกัน (similar procedures) กล่าวคือ ออมбудสแมนจะทำหน้าที่รับคำร้องทุกข์จากประชาชนและจะทำการสอบสวนคำร้องทุกข์เหล่านั้นภายใต้อำนาจตามกฎหมาย ในกระบวนการของการสอบสวน โดยทั่วไปออมбудสแมนมีอำนาจที่จะเรียกเอกสารต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จากนั้นออมбудสแมนก็จะทำรายงานผลการสอบสวนพร้อมกับให้ความเห็นต่อเรื่องนั้น และรายงานนี้จะถูกส่งไปยังผู้ที่ร้องเรียน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกร้องเรียนด้วย โดยทั่วไปหากความเห็นและข้อเสนอแนะของออมбудสแมนไม่ได้รับการตอบสนอง ออมбудสแมนอาจจะจัดทำรายงานพิเศษเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และรายงานฉบับนี้อาจเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวซึ่งจะเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร

---

44 Frank Stacey, Ombudsmen Compared, Clarendon Press, Oxford, 1978, pp. 227 - 239.

แม้ว่าประชาชนทุกคนที่เชื่อว่าตนถูกละเมิดสิทธิจะมีสิทธิร้องเรียนต่อออมбудสแมนก็ตาม แต่ในหลาย ๆ ประเทศจะกำหนดว่า ก่อนที่จะร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจะต้องใช้วิธีการเยียวยาทางกฎหมายที่มีอยู่ให้หมดเสียก่อน และบางแห่งก็กำหนดเงื่อนไขของเวลาที่จะทำการเสนอคำร้องเรียนด้วย และขณะที่เจ้าหน้าที่ของออมбудสแมนส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็มีบางประเทศที่ไม่ให้อำนาจแก่ออมбудสแมนที่จะพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประธานาธิบดี รัฐมนตรีหรือศาล

ในการร้องเรียนต่อออมбудสแมนในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน เช่น หลาย ๆ ประเทศปัจเจกบุคคลสามารถยื่นคำร้องเรียนต่อสำนักงานออมбудสแมนได้โดยตรง ในขณะที่บางประเทศอาจให้ส่งคำร้องเรียนผ่านทางผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคนใดคนหนึ่ง (intermediary) ซึ่งอาจเป็นสมาชิกคนหนึ่งของรัฐสภา คำร้องเรียนโดยทั่วไปที่เสนอต่อออมбудสแมนมักจะถูกเก็บเป็นความลับ และจะไม่มีการเปิดเผยตัวผู้ร้องเรียนด้วย หากบุคคลนั้นไม่ให้ความยินยอม

งานของออมбудสแมนจะไม่ถูกกำหนดให้ดูแลแต่เรื่องคำร้องเรียนเท่านั้น แต่ออมбудสแมนอาจเริ่มต้นทำการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ได้เอง การสอบสวนเรื่องเอง (Self-Initiated Investigations) ของออมбудสแมนมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสาธารณสุขโดยส่วนรวม หรือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิของกลุ่มคนและไม่ใช่เรื่องปัจเจกบุคคลจะทำการร้องเรียน

ในบางครั้งอำนาจของออมбудสแมนค่อนข้างจะคล้ายกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ทั้ง 2 องค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่รับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์ของปัจเจกบุคคล และโดยหลักการทั้ง 2 องค์กร ต่างไม่มีอำนาจที่จะทำคำตัดสินที่มีผลผูกมัด (Binding Decisions) แต่อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม อำนาจของทั้ง 2 องค์กรก็มีข้อแตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งเป็นเหตุผลที่บางประเทศเสาะหาใช้อำนาจในการจัดตั้งทั้ง 2 องค์กรในเวลาเดียวกัน

ในคดีส่วนมาก หน้าที่พื้นฐานของออมبودสแมนก็คือการอำนวยความสะดวกและความเป็นธรรมตามกฎหมายในเรื่องการบริหารงานของรัฐ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมักจะพิจารณาเรื่องที่เฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกชนชั้น ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงมักจะทำหน้าที่ในฐานะที่ตนเองเป็นทั้งองค์กรของเอกชน บัณฑิตบุคคลและหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยทั่วไป ตามหลักการแล้วหน้าที่ของออมبودสแมนจะมุ่งไปที่การพิจารณาคำร้องเรียนของบัณฑิตบุคคล อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่ได้มีการขยายบทบาทของออมبودสแมนให้กว้างขึ้น คือ ขยายไปในเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย

#### สถาบันพิเศษ 45

ปัญหาชนกลุ่มน้อยในแต่ละประเทศมักจะมี ความแตกต่างกันไป แต่ปัญหาพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยทั่วไปก็คือ การแบ่งแยกชนชั้น ดังนั้นสมาชิกของชุมชน ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นรัฐบาลจึงมักจะจัดตั้งสถาบันพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนขึ้นมา เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยที่มีชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษาเฉพาะของตนเอง รวมถึง ชนพื้นเมือง คนต่างด้าว ผู้ที่ย้ายถิ่นไปยังถิ่นอื่น ผู้ย้ายถิ่นมาจากถิ่นอื่น ผู้อพยพ เด็ก สตรี คนยากจนและผู้ไร้ความสามารถ

ในความหมายทั่วไป สถาบันพิเศษส่วนมากมักก่อตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมสนับสนุนรัฐบาลและนโยบายนด้านสังคมที่มาคุ้มครองคนบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ และหน้าที่ส่วนมากจะคล้ายกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและออมبودสแมนที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอำนาจสอบสวน คำร้องทุกข์ และดูแลเรื่องการแบ่งแยกชนชั้นที่มีต่อบัณฑิตบุคคลหรือต่อทั้งกลุ่มในขณะที่โดยทั่วไปสถาบันพิเศษนี้มีอำนาจสอบสวนคำร้องทุกข์ที่บุคคลร้องทุกข์ เรื่องบุคคลอื่น หรือเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ สถาบันนี้ยังเหมือนสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติอื่น ๆ ที่ไม่มีอำนาจที่จะทำควาวินิจฉัยที่มีผลผูกพันทางกฎหมายได้

---

45 United Nations, International Instruments : Chart of Ratifications as at 31 January 1993, New York, 1993, pp. 9 - 11.



นอกเหนือจากการให้ข้อมูลและที่ปรึกษาให้คำแนะนำเรื่องเกี่ยวกับปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนแล้ว สถาบันนี้ยังรับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสถาบันนี้ทำหน้าที่เหมือนเป็นที่ปรึกษา (consultants) และผู้ให้คำแนะนำ (advisors) ของรัฐสภาและหน่วยงานบริหารของรัฐบาล

หลายคนมีความเห็นว่าไม่มีเหตุผลที่ดีพอที่จะจัดตั้งกลไกระดับชาติเป็นการพิเศษเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพราะเขาเหล่านั้นโต้แย้งว่าการตั้งสถาบันเหล่านี้มาใช้วิธีการใช้ทรัพยากรที่หายากที่ดีแต่อย่างใด และศาลยุติธรรมที่มีความเป็นอิสระ และรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยย่อมเป็นสถาบันที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้หลักประกันเรื่องสิทธิมนุษยชนได้

เป็นเรื่องน่าเสียดายที่ประวัติศาสตร์ได้บอกเราไว้แตกต่างกันว่า สถาบันที่แยกออกมาจากหน่วยงานบริหารของรัฐบาลและการบริหารของศาล เป็นสถาบันที่อยู่ในฐานะที่จะมีบทบาทสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชน และจะมีส่วนช่วยให้ความพยายามของประเทศในอันที่จะคุ้มครองประชาชนของประเทศ และพัฒนาเพื่อการประเพณีในการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน

บางประเทศมีประเพณียาวนานในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ โดยการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานออมبودสแมน อย่างไรก็ตาม สถาบันต่าง ๆ ส่วนมากมีกำเนิดตั้งแต่ในช่วง 10 ปี หลัง 1980 แนวโน้มอันได้รับมาจากสหประชาชาติในเรื่องนี้ นับเป็นแรงผลักดันทั้งในระดับชาติและระหว่างประเทศในการสนับสนุนสิทธิมนุษยชน ความสนใจที่เพิ่มขึ้นในการจัดตั้งสถาบันระดับชาตินั้นควรมุ่งไปที่การทำให้เป็นประชาธิปไตย และปฏิรูปกระบวนการต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศ

ในภาระหน้าที่รวมของสถาบันระดับชาติ สหประชาชาติได้ตระหนักดีว่า ไม่มีรูปแบบของสถาบันระดับชาติรูปแบบเดียวที่จะเป็นกลไกที่เหมาะสมได้กับทุกประเทศในอันที่จะดำเนินการกิจด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแต่ละประเทศจะได้รับทราบประสบการณ์ของการจัดตั้งสถาบันระดับชาติของหลาย ๆ ประเทศ แต่สถาบันระดับชาติของประเทศใดจะต้องได้รับการพัฒนาให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมท้องถิ่น (local cultural) และวัฒนธรรมทางกฎหมาย (legal traditions) รวมถึงองค์กรทางการเมืองด้วย

สหประชาชาติยังตระหนักว่า บางประเทศที่ประสงค์จะจัดตั้งสถาบันระดับชาติ อาจมีข้อจำกัดทางด้านเทคนิค และความพร้อมด้านงบประมาณที่จะดำเนินการ ดังนั้นศูนย์สิทธิมนุษยชนซึ่งอยู่ภายใต้โครงการบริหารให้คำปรึกษาและร่วมมือด้านเทคนิคจึงได้จัดหาผู้เชี่ยวชาญและวัสดุตีพิมพ์ที่เป็นไปให้ความช่วยเหลือแก่หลาย ๆ ประเทศในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งนับเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้รัฐสมาชิกได้ขอความช่วยเหลือในการจัดตั้งสถาบันระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชน

### สรุป

สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการของกลไกที่รับรองหรือคุ้มครองสิทธิของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งกฎหมายจารีตประเพณี หลักศาสนา ศีลธรรม ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมานับแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน จนอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคลมานับแต่ก่อนที่จะมีการใช้คำว่าสิทธิมนุษยชน และมีพัฒนาการของการทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมาแทบทุกยุคสมัย แม้ว่าในบางช่วงจะมีความผันผวนทางการเมืองซึ่งอาจทำให้สิทธิมนุษยชนถูกบั่นทอนไปชั่วขณะก็ตาม สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนับว่าได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้ค่อนข้างสมบูรณ์เมื่อเปรียบเทียบกับหลาย ๆ ประเทศ

สิทธิมนุษยชนในระดับสากลนับว่ามีที่มาจากแนวความคิดของสิทธิธรรมชาติและกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็นคำว่าสิทธิมนุษยชน ซึ่งประกอบไปด้วยสิทธิต่าง ๆ หลายประการ สิทธิมนุษยชนทางอาญาหรือสิทธิของบุคคลที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ สิทธิของผู้ต้องหา สิทธิของจำเลยและสิทธิของผู้ต้องโทษ ที่ต้องผ่านกระบวนการของการจับกุม คမ်းขัง การค้น การยึด การสอบสวน ฟ้องร้องคดี การพิจารณาพิพากษาคดี และการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดนับเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่งที่ได้มีการรับรองไว้ในสาส์นหลายฉบับ นับแต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นสาส์นที่ได้กำหนดสิทธิดังกล่าวไว้เป็นมาตรฐานสากล และได้มีการนำไปรับรองไว้ในสาส์นที่จัดทำขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ด้วย

สำหรับกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับระหว่างประเทศ และระดับชาติ

กลไกระดับระหว่างประเทศ อาจจำแนกได้เป็น

- ระดับนานาชาติ ปกติได้แก่ กลไกที่จัดตั้งขึ้นตามข้อตกลงระหว่างประเทศภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ระดับภูมิภาค กลไกระดับภูมิภาคปัจจุบันมีอยู่ 3 ระบบ ได้แก่ ระบบยุโรป ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาและระบบของแอฟริกา ส่วนภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ยังไม่มีการจัดตั้งกลไกระดับภูมิภาคนี้แต่อย่างใด

สำหรับกลไกระดับชาติปัจจุบันมีหลายประเทศจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นหลายรูปแบบ อาทิในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในรูปออมบุดสแมน (ผู้ตรวจการรัฐสภา) กับระบบอื่น ๆ ทั่วไป

อนึ่ง การให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญา มีการดำเนินการใน 2 ระดับ กล่าวคือ ในระดับภายในประเทศซึ่งดำเนินการโดยผ่านกลไกภายในของแต่ละประเทศ เช่น องค์การในกระบวนการยุติธรรม และในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งมีทั้งดำเนินการโดยผ่านกลไกของสหประชาชาติ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศ หรือโดยผ่านกลไกของภูมิภาคต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ซึ่งกลไกเหล่านี้มีอำนาจด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วไป ซึ่งรวมทั้งสิทธิมนุษยชนทางอาญาด้วย

หากจะวิเคราะห์ระบบการดำเนินงานของกลไกในระดับระหว่างประเทศทั้งในระดับสากล และระดับภูมิภาค อาจพิจารณาได้ในหลายประเด็นด้วยกัน ดังนี้

### 1. ด้านการเข้าถึงระบบโดยประชาชน

กลไกในระบบของสหประชาชาติ ซึ่งที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นระบบที่ดำเนินการกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และไม่ใช้กลไกที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรับคำร้องเรียนหรือเยียวยาให้แก่ปัจเจกบุคคลหรือเอกชนโดยตรง การดำเนินการกับประเทศสมาชิกที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ อาทิ ในจีน ฆ่า อเมิกาใต้ บอสเนีย เฮเซโกวีนา เป็นการดำเนินการทางการเมืองระหว่างประเทศโดยอาศัยกลไกตามกฎบัตรสหประชาชาติ

ส่วนกลไกในระบบของข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยทั่วไปจะทำหน้าที่ดูแล ควบคุม และเยียวยาแก้ไขปัญหาให้รัฐสมาชิก ปฏิบัติตามอนุสัญญา เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ข้อตกลงระหว่างประเทศบางฉบับเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ได้เปิดโอกาสให้เอกชนที่ถูกละเมิดสิทธิทางอาญาและสิทธิอื่น ๆ ที่รับรองไว้ในกติกามีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การระหว่างประเทศได้ ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าของพัฒนาการของกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิของเอกชนที่จะยื่นคำร้องเรียนได้นั้น ถือเป็นเครื่องมืออันแท้จริงของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สำหรับกลไกในระบบภูมิภาค ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 3 ระบบดังที่กล่าวมาแล้วนั้น กล่าวได้ว่า ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงระบบได้ในระดับที่น่าพอใจ กล่าวคือ ทั้งระบบของยุโรป ระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา และระบบของแอฟริกา ต่างให้สิทธิแก่ทั้งเอกชนและรัฐสมาชิกยื่นคำร้อง เรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของทั้ง 3 ระบบได้ หากแต่ยังไม่เปิดโอกาสให้เอกชนยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปหรือศาลสิทธิมนุษยชนของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกาได้ แต่อนุญาตให้คณะกรรมการหรือรัฐภาคียื่นคำร้องได้เท่านั้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ในระบบระหว่างประเทศทั้งระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค นั้นสำหรับระดับนานาชาติ ปัจจุบันเอกชนสามารถเข้าถึงกลไกในระบบของสหประชาชาติได้โดยผ่านกลไกของข้อตกลงระหว่างประเทศบางฉบับทั้งในระดับนานาชาติ และระบบของภูมิภาค ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในข้อตกลงระดับภูมิภาคบางฉบับยังไม่มีการจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ทว่าให้ประชาชนในภูมิภาคนี้จึงยังไม่มีโอกาสร้องเรียนต่อกลไกในระดับภูมิภาคได้ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นในแต่ละประเทศก็จะสามารถทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศไทยเป็นอย่างดี

## 2. ด้านความสมบูรณ์ของระบบ

กลไกในระดับสหประชาชาติซึ่งถือเป็นระดับนานาชาติหรือระดับโลกนับว่ายังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ การขาดแคลนปัจจัยต่าง ๆ ในการทำงาน การขาดการประสานงานกันระหว่างระบบต่าง ๆ ภายในสหประชาชาติ การขาดเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในอันที่จะดำเนินการตามมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง การขาดการให้สัตยาบันในข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ดังเช่นประเทศไทยเองก็ยังไม่ให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ



จนกระทั่งบัดนี้ แม้สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้มีบทบาทโดดเด่นด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็เพิ่งให้สัตยาบันแก่กติกาฯ ฉบับนี้เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง และการขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ข้อจำกัดดังกล่าวย่อมส่งผลให้การดำเนินงานที่ผ่านกลไกระดับสหประชาชาติยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก 46

กลไกในข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาคนั้น กล่าวได้ว่า แม้ว่าข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวฉบับต่าง ๆ มีลักษณะเป็นสาส์นที่นำหลักการในปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนมาขยายความและรับรองสิทธิในด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะมากขึ้น และกลไกที่จัดตั้งขึ้นตามสาส์นเหล่านั้นก็ค่อนข้างมีคุณภาพในแง่ของการที่มีผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นอิสระจำนวนหนึ่ง ที่คอยทำหน้าที่ตรวจตรารายงานที่รัฐภาคีเสนอเป็นระยะ ๆ และทำข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นต่อรายงานเหล่านั้น ซึ่งมีประโยชน์สำหรับรัฐสมาชิกในการนำไปเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่า กลไกเหล่านี้จะสามารถอำนวยความสะดวกให้กับเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐภาคีเท่านั้น ส่วนประเทศที่ไม่ใช่รัฐภาคีก็ จะไม่ได้รับประโยชน์ดังกล่าวแต่อย่างใด และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความลักลั่นกันอยู่มาก ดังนั้นเป็นหน้าที่ของสหประชาชาติจะต้องหาทางเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีให้มากที่สุดเพื่อจะได้ปฏิบัติในระดับมาตรฐานเดียวกัน

### 3. ด้านประสิทธิภาพของการบังคับใช้ของกลไก

กลไกในระบบสหประชาชาติ แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระแต่ก็มีจุดอ่อนในแง่ของการบังคับใช้หรือบังคับการทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากในการดำเนินการกับการละเมิด

---

46 An International group of experts, The Atlanta Statement : Proposals for strengthening the United Nations human rights system, The Carter Center of Emory University, 1993.

สิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ส่วนมากสหประชาชาติมักจะใช้วิธีให้ข้อเสนอหรือตักเตือนให้ประเทศที่ทำการละเมิดหยุดกระทำการดังกล่าว ซึ่งอาจจะได้ผลหรืออาจไม่ได้ผล และมีไม่บ่อยนักที่สหประชาชาติจะใช้มาตรการรุนแรงขึ้นเด็ดขาดดำเนินการกับประเทศที่ทำการละเมิด จึงกล่าวได้ว่า กลไกในระบบสหประชาชาติยังไม่มีมาตรการบังคับเข้าให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ในทุกกรณี จะใช้วิธีการเจรจาทางการทูตและผ่อนปรนมากกว่า เช่น กรณีของจีน พม่า และบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา ดังนั้น จึงมีการผลักดันให้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Penal Court) เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจลงโทษได้อย่างแท้จริง ศาลดังกล่าวที่เพิ่งมีการจัดตั้งคือ "ศาลอาชญากรรมสงครามระหว่างประเทศ" (International Tribunal on War Crimes) เพื่อดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องกับการทำสงครามล้างเผ่าพันธุ์ในบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีการดำเนินคดีแต่อย่างใด รวมทั้งการส่งกำลังทหารในนามของสหประชาชาติ เพื่อดำเนินการกับกองกำลังชาวเซิร์ฟที่โจมตีปิดล้อมชาวมุสลิม แต่เมื่อมีการละเมิดโดยชาวเซิร์ฟอยู่ตลอดเวลา กองกำลังสหประชาชาติดังกล่าวก็ยังมีได้ดำเนินการอย่างเฉียบขาดต่อกองกำลังชาวเซิร์ฟแต่อย่างใด

ส่วนกลไกในระบบอนุสัญญา แม้ว่าอนุสัญญาหรือกติกาต่าง ๆ จะมีผลผูกมัดรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาหรือกติกา แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่า สาสน์เหล่านั้นไม่ได้บัญญัติถึงบทลงโทษรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามไว้อย่างจริงจังนัก เช่น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็มิได้มีบทลงโทษรัฐภาคีที่ไม่ปฏิบัติตามอย่างรุนแรงแต่อย่างใด เช่น อิหร่านหรืออิรัก ซึ่งเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับนี้มาหลายปี แต่ก็ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงตลอดเวลา จึงปรากฏว่ายังมีรัฐภาคีของกติกาดังกล่าวดำเนินการที่ขัดต่อกติกาอยู่เสมอ นอกจากนั้นเป็นที่น่าสังเกตว่า ในอนุสัญญาหรือกติกาแต่ละฉบับโดย เฉพาะฉบับที่สำคัญ ๆ ยังมีประเทศที่ลงนามรับรองและให้สัตยาบันไม่มากนัก ทำให้อนุสัญญาหรือกติกาเหล่านั้นมีผลผูกมัดและบังคับเข้าได้ในประเทศที่เป็นรัฐภาคีเท่านั้น

สำหรับกลไกในระบบภูมิภาค กลไกในระบบภูมิภาคที่มีอยู่โดยเฉพาะในระบบของยุโรป และระบบของทวีปอเมริกา ซึ่งมีทั้งกลไกในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และ

ศาลสิทธิมนุษยชน นับว่ามีความเป็นอิสระและบังคับใช้ได้ผลดี และมีการพัฒนาทั่วโลกที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นมาโดยตลอด ส่วนกลไกระบบของแอฟริกาที่มีเพียงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่มีสิทธิรับเรื่องราวได้ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชนและปัจเจกบุคคล แต่ไม่มีศาลที่จะรับพิจารณาคดี จึงทำให้การคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังไม่ครบวงจรเท่าระบบของยุโรปและระบบของกลุ่มประเทศในทวีปอเมริกา ส่วนในทวีปเอเชียยังไม่มีการยกระดับภูมิภาคที่จะทำหน้าที่เยียวยาผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด

กล่าวได้ว่า จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การที่มีกลไกด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคนับว่าได้ผลในการให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอ เนื่องจากกลไกในระบบต่าง ๆ ที่มีอยู่ต่างยังมีข้อจำกัดและยังไม่สามารถดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิได้ครอบคลุมทุกเรื่อง ทุกสถานการณ์และทุกประเทศ

ดังนั้น สหประชาชาติจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นภายในประเทศของตน เพื่อลดจุดอ่อนที่กลไกระดับระหว่างประเทศไม่สามารถให้การคุ้มครองได้ทั่วถึง เพราะการจัดตั้งกลไกระดับชาตินั้นแสดงให้เห็นถึงความการตั้งใจจริงของประเทศนั้น ๆ ในอันที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติด้วยตนเองมากกว่าการปฏิบัติตามเนื่องจากถูกผูกมัดตามข้อตกลงระหว่างประเทศโดยสหประชาชาติให้การสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ อันทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภูมิภาคที่ยังไม่มีกลไกระดับภูมิภาค ก็ยังจะได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งกลไกระดับชาติดังกล่าว และการจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นจะช่วยให้ปัจเจกบุคคลได้รับการคุ้มครองเยียวยาอย่างทั่วถึง และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละประเทศได้จัดตั้งกลไกที่มีความเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่กลไกในระบบอื่น ๆ ไม่สามารถสร้างกลไกที่เหมาะสมสำหรับทุกประเทศได้ อีกทั้งกลไกระดับชาติยังจะมีประโยชน์ในแง่ของการเป็นสถาบันหรือกลไกที่ดูแลรับผิดชอบงานทั้งด้านส่งเสริม คุ้มครอง และป้องกันด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง