

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศต่างๆ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นผลสืบเนื่องจากพัฒนาการในเรื่องสิทธิมนุษยชน การที่จะศึกษาถึงกระบวนการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่โดยที่มีการศึกษาและข้อเขียนทางวิชาการเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอยู่ค่อนข้างมาก ในบทนี้ จึงขอกล่าวถึงแนวความคิดและหลักการดังกล่าวโดยสังเขป เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงไปสู่การศึกษาคีตกฤษฎี ในบทต่อไป

ความเข้าใจต่อธรรมชาติและลักษณะของมนุษย์ที่เป็นรากฐานของแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดทางปรัชญากฎหมายของนักปราชญ์ประเทศตะวันตก ตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน ในช่วงศตวรรษที่ 15 - 17 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแนวคิดของนักปราชญ์ที่สำคัญหลายท่าน ¹ เช่น เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โทมัส ฮ๊อบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก

¹ดูรายละเอียดใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร :โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), น.112 -114, 188 -189, 196 -205. และวิทยานิพนธ์หลายเรื่องที่มีการศึกษาในเชิงพัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องนี้ เช่น ฉันทนา ไกรสถิตย์, “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.10 - 12. ไพโรจน์ โพธิ์ไธสง, “ที่มาและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), น. 20 - 23. นริสา วุฒิปัญญาเลิศ, “กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544) , น. 9 - 21. ไวยกฤษณ์ ครอบยุทธ์, “สถานภาพทางกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณี ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น. 15 - 27.

(John Locke) มองเตสกีเยอ (Montesquieu) จัง จาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เป็นต้น ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติและสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์อันเป็นสิทธิหรือความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับการเกิดของมนุษย์ ซึ่งไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้ ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค สืบเนื่องจากลักษณะตามธรรมชาติในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่มีการเรียนรู้ มีความสามารถในการใช้เหตุผล รู้จักเคารพความเสมอภาค และความเป็นอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของกันและกัน มนุษย์จึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะต่อสู้หรือต่อต้านผู้อื่นที่มาล่วงละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน นอกจากนั้น เพื่อความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพ มนุษย์จำเป็นต้องยอมรับการทำสัญญาประชาคม โดยยอมสละสิทธิและเสรีภาพที่ตนมีโดยไม่จำกัดในสภาพธรรมชาติ และยอมรับสภาพที่มีสิทธิเสรีภาพโดยมีข้อจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ เพราะความเชื่อที่ว่าเหนืออำนาจสูงสุดของมนุษย์ยังมีธรรมชาติและเหตุผล เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ไม่อาจถูกผู้ใดใช้อำนาจลบล้างได้ และการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครอง ต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผลตามธรรมชาติ มิใช่อยู่บนอำเภอใจของบุคคล² แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติและสิทธิของบุคคลดังกล่าวนี้ได้พัฒนาเป็นแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดกระบวนการต่อสู้เรียกร้องทางสังคมและการเมือง ทำให้สิทธิมนุษยชนมิได้เป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต แต่รวมไปถึงสิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางการเมือง สิทธิในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน นอกจากนั้น ยังขยายขอบเขตจากสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นสิทธิของกลุ่มบุคคล และจากอิทธิพลของแนวคิดดังกล่าว ทำให้ประเทศต่างๆ ได้เริ่มนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์

เยาวภา ทัพผดุง, “บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547), น.14 - 18. เกษราภรณ์ บำรุงรส, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 60 – 68.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2544) น. 64 .

อักษร เช่น คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น จนพัฒนาเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีความชัดเจนขึ้นเป็นลำดับทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นการเฉพาะที่เรียกว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institution)

แต่โดยที่แนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) มีความเป็นพลวัตรและแตกต่างกันด้วยอิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ฯลฯ ของแต่ละสังคมหรือแต่ละประเทศ จึงทำให้แต่ละสังคมมีมุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนหลากหลาย และแตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งทำให้ความเข้าใจในเนื้อหา ความหมายหรือนิยามของสิทธิมนุษยชนแตกต่างกันไปด้วย เช่น ความแตกต่างของสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดของตะวันออกซึ่งรวมถึงประเทศไทยกับแนวความคิดของตะวันตก³ ความแตกต่างของสิทธิมนุษยชนตามแนวคิดแบบ

³ เช่น นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2537) , น. 20 – 21. เห็นว่า ลักษณะของสังคมไทยทำให้เกิดแนวคิดเรื่องสิทธิที่แตกต่างจากสังคมตะวันตก เช่น แนวคิดเรื่องสิทธิของสหรัฐอเมริกาที่นับว่าเป็นผู้นำแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เห็นว่า สิทธิมีมาอยู่คู่กับตัวตั้งแต่เกิด ใครจะมากล้ากรายไม่ได้ แต่ตามแนวคิดของไทยโบราณเห็นว่าไม่ใช่สิ่งที่มีมาแต่เกิด หากแต่เป็นสิ่งที่ผู้นามอบให้เพราะมีความเมตตา มีความปรารถนาดีให้อยู่เย็นเป็นสุข, เสน่ห์ จามริก, สิทธิชุมชนในมุมมองระดับโลก, (กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547) , น.40 - 41. กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของโลกตะวันตกว่า ความหมายและขอบข่ายของสิทธิมนุษยชนถูกจำกัดวงให้แคบอยู่เพียงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพปัจเจกชน สิทธิในทรัพย์สิน และหลักนิติธรรม หรือบรรดาสิทธิที่ดำเนินการทางตุลาการได้ เป็นเหตุให้ในโลกตะวันตก บรรดาสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มชนมักถูกมองว่า อยู่นอกมาตรฐานของสิทธิมนุษยชน ถือเป็นเพียงเรื่องของนักมนุษยธรรมและผู้มีความกรุณา รวมทั้งเป็นเรื่องของสวัสดิการทางสังคม, นริสา วุฒิปัญญาเลิศ, “กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน” , (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544) , น.39.กล่าวว่า แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของทางตะวันตกเน้นไปที่ความสำคัญของปัจเจกชน (ในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง) แต่แนวคิดสิทธิมนุษยชนของทางตะวันออกเน้นความสำคัญของชุมชน ทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่ (สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม) มากกว่า

เสรีนิยมและสังคมนิยม⁴ ความแตกต่างของสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน⁵ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษาถึงความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนจึงย่อมจะทำให้เข้าใจถึงบทบาทการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

2.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาว่า การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีขอบเขตครอบคลุมเพียงใด เรื่องที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจะร้องขอให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้การคุ้มครองจะเป็นเรื่องประเภทใดบ้าง การกระทำหรือการละเลยการกระทำอย่างไรที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในเบื้องต้นจะต้องอาศัยความเข้าใจถึงความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชน

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ไม่มีการกำหนดความหมายไว้ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 มีเพียงคำว่า “สิทธิ” หมายความว่า อำนาจอันชอบธรรม อำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย หากแปลความตามตัวอักษร “สิทธิมนุษยชน”

⁴Oestreich, Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Die Grundrechte, 11, 1996, S. 92 f. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ และศาสตรา โดอ่อน, สิทธิและเสรีภาพ, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 3 – 4. กล่าวถึงความเห็นที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความแตกต่างของมุมมองเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของแนวคิดแบบเสรีนิยมและสังคมนิยม ว่าสิทธิมนุษยชนของแนวคิดแบบเสรีนิยมมีความมุ่งหมายในการสร้างขอบเขตของปัจเจกบุคคลจากการแทรกแซงของอำนาจรัฐ โดยเน้นความเสมอภาคในทางรูปแบบหรือกฎหมาย แต่แนวคิดแบบสังคมนิยมมีพื้นฐานอยู่บนความคิดของการมีส่วนร่วมของสังคม โดยเน้นความเสมอภาคในทางเนื้อหาหรือความเสมอภาคในทางความเป็นจริง

⁵ เมื่อพิจารณาความเห็นของ คริสตอฟ สวินนาร์สกี, “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน”, แปลโดย ประสิทธิ์ เอกบุตร วารสารนิติศาสตร์ 4 (ธันวาคม 2540), น. 116. ซึ่งกล่าวถึง แนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ และที่กำหนดไว้ตามตราสารระหว่างประเทศ จะเห็นว่า ย่อมมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับขอบเขตของสิทธิมนุษยชนที่มีการยอมรับกันในแต่ละประเทศ

ย่อมหมายถึงสิทธิของมนุษย์ หรืออำนาจอันชอบธรรมที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ ในอันที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย

ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ไม่มีนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญญา⁶ ทำให้เห็นถึงแนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) ความอิสระเสรี และมีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมกัน
- (2) การปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง
- (3) การมีสิทธิและเสรีภาพ ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาฯ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด
- (4) การจำแนกข้อแตกต่างของแต่ละบุคคลโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะกระทำมิได้

จากแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวอาจจำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็นประเภทต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- (1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ได้แก่ สิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม การแสวงหาความสุข

⁶ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 กำหนดว่า “ มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรี และเท่าเทียมกัน ทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง ”

ข้อ 2 กำหนดว่า “ (1) ทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฯ นี้ โดยไม่มี การจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด

(2) นอกจากนี้ การจำแนกความแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษาหรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราช อยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด ”

(2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธ์กรรมกร สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้ง การจำกัดเวลาทำงานตามสมควร เป็นต้น

หากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของสิทธิต่างๆ ที่รัฐจะต้องเคารพและให้การคุ้มครอง อาจแบ่งสิทธิตามปฏิกฤษากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนออกเป็น 6 กลุ่ม คือ ⁷

(1) สิทธิในความปลอดภัย (Security Rights) ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรม เช่น การฆาตกรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน การข่มขืน เป็นต้น

(2) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (Due Process Rights) คุ้มครองประชาชนจากการบิดเบือนระบบกฎหมาย เช่น การจำคุกโดยไม่มีการดำเนินคดี การดำเนินคดีโดยลับ การลงโทษเกินความจำเป็น เป็นต้น

(3) สิทธิในเสรีภาพ (Liberty Rights) คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในเรื่องความเชื่อ การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การชุมนุม และการเคลื่อนไหวต่างๆ

(4) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) คุ้มครองเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการกระทำต่างๆ เช่น การติดต่อสื่อสาร การรวมกลุ่ม การประท้วง การเลือกตั้ง และการเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

(5) สิทธิในความเสมอภาค (Equality Rights) ซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคในความเป็นพลเมือง ความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย และการไม่เลือกปฏิบัติ

(6) สิทธิในสวัสดิการสังคม (Social or Welfare Rights) ซึ่งเรียกร้องให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก และคุ้มครองป้องกันความยากจนและความอดอยาก

สำหรับสิทธิของกลุ่ม (Group Rights) นั้น มิได้มีการรับรองในปฏิกฤษา แต่มีการรับรองไว้ในสนธิสัญญาต่างๆ เช่น การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยจากการถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และความเป็นเจ้าของเขตแดนและทรัพยากรของรัฐ

นอกจากนี้แล้ว ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติก็ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า สิทธิมนุษยชนไว้โดยตรง แต่ใช้วิธีระบุลักษณะของสิทธิที่จะให้การรับรองและคุ้มครอง ดังนั้นนักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่า ความหมายที่แท้จริงและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนยังมีข้อโต้แย้ง ไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน มีผลทำให้มีการตีความออกเป็นหลายทางขึ้นอยู่กับบริบทของการกล่าว

⁷ Admin, "The General Idea of Human Rights", <http://www.jgvg.com>.

อ้าง และวิธีคิดของผู้ตีความว่าเป็นนักปรัชญา นักกฎหมาย นักสังคมวิทยา ฯลฯ⁸ ปัญหาว่าสิทธิมนุษยชนคืออะไร จึงยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นผลจากกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่อ้างความชอบธรรมของประโยชน์นั้นๆ ว่าเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นมนุษย์โดยมีฐานทางกฎหมายในการเรียกร้อง คำว่าสิทธิมนุษยชนในยุคปัจจุบันจึงมีความหมายที่ขยายขอบเขตกว้างออกไปถึงสิทธิอันจำเป็นที่มนุษย์พึงมีเพื่อให้มนุษย์ได้มีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ทำให้เกิดการเรียกร้องสิทธิใหม่ๆ โดยกล่าวอ้างว่าสิทธินั้นอยู่ในลำดับของสิทธิมนุษยชน⁹ ดังนั้น การทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) จึงอาจศึกษาได้จากคำอธิบายของนักวิชาการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้¹⁰

⁸ เช่น นพนิติ สุริยะ, “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”, วารสารนิติศาสตร์ เล่ม 29, ปีที่ 4, น. 542 - 543 (ธันวาคม 2542) .และ นพนิติ สุริยะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 10., วิชัย ศรีรัตน์, “แนวคิดและพัฒนาการของกฎหมายสิทธิมนุษยชน” เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ 1 - 4 สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548) ,น.19., อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 23.

⁹ ดู วิชัย ศรีรัตน์, เพ็ญอ้าง, น.1

¹⁰ ดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) , น. 40. , วิษณุ เครืองาม, “ที่มาของสิทธิมนุษยชน” เอกสารในการฝึกอบรมเรื่องสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา : สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3 - 7 กุมภาพันธ์ 2530 , น. 4 . , อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 (กรุงเทพมหานคร : นานาสังพิมพ์, 2544) , น.13. , วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : วิศตการพิมพ์, 2524) น.53 - 54., อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 24 - 25. , เสน่ห์ จามริก, “แนวการศึกษาเรื่องพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ” เอกสารในการฝึกอบรม เรื่อง สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา : สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3 - 7 กุมภาพันธ์ 2530, น.6. , คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, สรุปสาระจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “สิทธิมนุษยชนสังคมไทย : มาตรฐานสู่การปฏิบัติ” ที่โรงแรมเชลล์ทรีไฮเทล ลาดพร้าว จัดโดยกระทรวงยุติธรรม , 6 สิงหาคม 2548., นโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน (พ.ศ. 2544 - 2548)

(1) สิทธิมนุษยชน คือ บรรดาสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด โดยไม่อาจถูกตัดรอนหรือพรากไปได้

(2) สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็น หรือมาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึงมีโดยเสมอภาคกัน เพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า

(3) สิทธิมนุษยชนย่อมไม่ถูกแบ่งแยกและไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติ เชื้อชาติ สีผิว เพศ วัย ภาษา ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อในทางอื่นใด พื้นเพทางสังคม สุขภาพ ทางร่างกาย ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ รวมทั้งไม่ถูกจำกัดด้วยกาลเวลาและสถานที่

(4) สิทธิมนุษยชนย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

Burn Weston ได้สรุปลักษณะของสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้¹¹

(1) เป็นข้อเรียกร้องที่อาจเป็นของปัจเจกชน หรือเป็นของกลุ่มที่จะกำหนดรูปแบบ และการแบ่งปันอำนาจ ความมั่งคั่ง ความเป็นเจ้าของหรือเพื่อครอบครองสิ่งใด หรือเพื่อได้มาซึ่งค่านิยมในสังคม โดยเฉพาะค่านิยมที่เป็นพื้นฐานที่สุดในสังคมคือค่านิยมที่จะได้รับการเคารพหรือยอมรับ ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างของบุคคลต่อรัฐ เพื่อให้รัฐได้รับรองหรือให้มีมาตรการที่จะประกันสิทธินั้นโดยทางกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ

(2) ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิในสิ่งที่เป็น “พื้นฐานที่สุดของมนุษย์” จึงถูกแยกออกจากสิทธิในสิ่งที่ไม่จำเป็นอื่น (Unessential Rights) เช่น สิทธิตามสัญญา หรือความดีงาม

(3) เป็นค่านิยมที่ได้รับการรับรองอย่างกว้างขวางเพื่อใช้เป็นฐานในการกล่าวอ้างหรือเรียกร้องในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งในความชอบธรรมที่คุ้มครองโดยกฎหมายได้ จนถึงสิ่งที่เป็นความปรารถนา ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงมีทั้งลักษณะของระเบียบทางกฎหมาย (Legal Order) และระเบียบทางศีลธรรม (Moral Order) ซึ่งบางครั้งไม่อาจแยกออกจากกันได้ระหว่างระเบียบกฎหมาย (หรือสิ่งที่เป็น “is”) กับระเบียบทางศีลธรรมที่เป็นความปรารถนา (หรือสิ่งที่ควรเป็น “ought”)

(4) เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ในการที่จะประกันสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น หรือผลประโยชน์ของสังคมไปพร้อมกันด้วย สิทธิมนุษยชนจึงอาจถูกจำกัดได้ การกล่าวอ้างสิทธิมนุษยชนในทุกสถานการณ์อย่างไม่มีขอบเขตจึงเป็นไปได้

¹¹ Burn Weston “ Definition of Human Rights” New Encyclopedia Britannica, Vol.20,15th ed.(London : Britannica Inc.,1992) pp.658-9. อ้างถึงใน วิชัย ศรีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8 น.17.

จากความหมายและลักษณะของสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ทำให้เห็นว่า ในการอธิบายว่า สิทธิมนุษยชนคืออะไร อาจมีความเห็นที่แตกต่างกันได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเห็นว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายเท่านั้น อีกแนวทางหนึ่งเห็นว่า สิทธิมนุษยชนหมายรวมทั้ง สิทธิตามกฎหมาย และสิทธิที่มีใช้สิทธิตามกฎหมาย¹²

สำหรับ นิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมายถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” ซึ่งเป็นการนิยามทางกฎหมายที่มุ่งจะให้ผลบังคับใช้เฉพาะในขอบเขตที่บัญญัติไว้ มิได้มุ่งอธิบาย ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” อย่างแท้จริง แต่ทำให้เห็นว่า สาระสำคัญของสิทธิมนุษยชน มีขอบเขตครอบคลุมถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” “เสรีภาพ” “ความเสมอภาค” การทำความเข้าใจถึงขอบเขตการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ของประเทศไทย จึงต้องศึกษาความหมายของถ้อยคำต่างๆ ดังกล่าวด้วย

2.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human Dignity) เป็นคำที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28¹³ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการ รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีนิยามปรากฏชัดเจนใน กฎหมายไทย

¹² วิชัย ศรีรัตน์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.19. สรุปไว้ว่า “สิทธิ” ในสิทธิมนุษยชนมี ลักษณะเป็นสองระดับ คือ ระดับหนึ่งสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ได้รับการรับรองอยู่ใน ระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ แล้ว สิทธิมนุษยชนโดยนัยนี้ จึงเป็นสิทธิตามกฎหมายที่เป็นอยู่ (“ IS” law) ส่วนอีกระดับหนึ่งคือสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสิทธิทางธรรมที่ใช้กล่าวอ้างในทางสังคม เพื่อให้มีสิทธินั้น (“ OUGHT” law) และดู อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 8 น.23 - 26.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 เช่นเดียวกัน

แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีที่มาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 1(1) ที่ได้บัญญัติรับรองว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ อำนาจอธิปไตยทั้งหลายผูกพันที่จะให้ความเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ของเยอรมันได้ยอมรับว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งซึ่งอำนาจอธิปไตยทั้งหลายต้องผูกพันในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ¹⁴

นอกจากนี้ Klaus Stern นักกฎหมายเยอรมัน ได้อธิบายความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติของบุคคลนั้น ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึงลักษณะบางประการที่เป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์ อันเป็นสาระสำคัญในการกำหนดความรับผิดชอบของตนเอง และเป็นสาระที่มนุษย์แต่ละคนได้รับเพื่อแสดงความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น¹⁵

ในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตย เช่น ประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง เป็นแดนแห่งสิทธิที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจล่วงละเมิดเข้าไปในขอบเขตดังกล่าวได้

แม้คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” จะไม่มีคำนิยามตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน แต่ได้มีนักนิติศาสตร์หลายท่าน พยายามศึกษา วิจัยเพื่ออธิบายความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนเป็นที่เข้าใจตรงกันมากขึ้น สรุปได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง คุณค่าหรือมาตรฐานที่สืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ อันมิอาจล่วงละเมิดได้ และผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ โดยไม่ขึ้นอยู่ กับเงื่อนไขใดๆทั้งสิ้น เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพื่อให้มนุษย์มีอิสระในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพ ส่วนตัวของบุคคลนั้นๆ ภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง รวมทั้งผูกพันอำนาจอธิปไตยในอันที่จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง และผูกพันต่อมนุษย์ทุกคน ในอันที่จะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นๆ¹⁶

¹⁴ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 น. 61.

¹⁵ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 111/2, Allgemeine Lehren den Grundrechte, S.1113 อ้างถึงในอุดม รัฐอมฤต และคณะ, อ้างแล้ว, น. 179 - 180.

¹⁶ ดู บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น.107. ,

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงถือเป็นมาตรฐานบ่งบอกถึงสถานภาพบางอย่างที่มีความผูกพันต่อมนุษย์ทุกคน ในอันที่จะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นๆ รวมทั้งเกิดข้อเรียกร้องต่อรัฐ ให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐมิให้ไปละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือเป็นมูลฐานหนึ่งของสิทธิมนุษยชน โดยอาจพิจารณาได้จาก 2 มิติ คือ¹⁷

(1) มาตรฐานขั้นต่ำของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อกัน หากฝ่าฝืนก็ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทุกสังคมจะไม่มี ความแตกต่างกัน อันเป็นลักษณะธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ที่เกี่ยวกับสภาพจิตใจ และความต้องการจำเป็น (Needs) ที่จูงใจให้มนุษย์ทำการใดๆ

(2) มาตรฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามลักษณะของกลุ่ม ซึ่งได้แก่ การรวมตัวของบุคคลที่มีเอกลักษณ์ร่วมกัน เช่น เพศ กลุ่มวิชาชีพ วงศ์ตระกูล ซึ่งทุกสังคมมีความแตกต่างกันไปตามพัฒนาการของสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี อันเป็นหลักที่วาดด้วยความผิชอบชั่วดีที่สังคมหนึ่งๆ กำหนดให้สมาชิกปฏิบัติตาม เช่น ในการวินิจฉัยว่าพฤติกรรมใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสังคมไทยหรือไม่ พิจารณาได้ 3 ประเด็น คือ 1) สิ่งนั้น ๆ มนุษย์ควรปฏิบัติต่อกันหรือไม่ 2) ความรู้สึกทางด้านจิตใจของสังคมไทยในขณะนั้น สนับสนุนหรือได้แย้งอย่างไร และ 3) แนวทางที่สังคมอื่นมีประสบการณ์มาก่อน เป็นข้อพิจารณาประกอบ

ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว ทำให้เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 เป็นการแสดงเจตนารมณ์ ที่จะรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยแยกออกจากสิทธิและเสรีภาพ โดยถือเป็นคุณค่าในทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองแยกต่างหากจากสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเป็นทั้งสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่รัฐจะใช้อำนาจไปล่วงละเมิดมิได้ และเป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยเชิงคุณค่า อันแสดงถึงทิศทางของการกระทำอื่นๆ เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานที่มีการรับรองไว้แล้วนั้น สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เป็นการเพิ่มหลักประกันที่จะไม่ให้มีการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

นพนิติ สุริยะะ, “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8 น. 544. และ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10, น. 61, 77, 81 - 82 .

¹⁷ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, อ้างแล้ว, น.81- 82.

2.1.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

ตามความหมายซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป “สิทธิ” หมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล ในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่น¹⁸

ส่วนสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่ได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคล ในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด¹⁹

“เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง เลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา จึงเป็นสภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง²⁰ หรือสภาวะการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน²¹

จากความหมายดังกล่าว ทำให้เห็นว่า เฉพาะสิทธิเท่านั้นที่ก่อให้เกิดข้อเรียกร้องหรือหน้าที่ต่อบุคคลอื่น ให้กระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ในขณะที่เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่น แต่หากเป็นสิทธิในเสรีภาพที่ได้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ บุคคลย่อมมีสิทธิใช้เสรีภาพที่มีการรับรองไว้ นั่น จึงก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น ทำให้บุคคลอื่น มีหน้าที่ที่จะไม่ไปรบกวนหรือไปละเมิดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีอำนาจที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพของบุคคลนั้น หรือเอื้ออำนาจให้บุคคลนั้นใช้เสรีภาพสะดวกขึ้นแต่อย่างใด

2.1.3 ความหมายของความเสมอภาค

แนวความคิดว่าด้วย “ความเสมอภาค” ที่ปรากฏตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 3 ที่ได้บัญญัติหลักการเรื่องความเสมอภาคไว้ 3 ประการ คือ

(1) มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย

¹⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 น. 21.

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16 น. 58.

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 น. 22.

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16 น. 61.

(2) ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผู้กพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

(3) บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ

จากหลักการดังกล่าว ความเสมอภาค จึงหมายถึง “ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่า จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ”²²

นอกจากนั้น วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ความเสมอภาค” ไว้ว่า หมายถึง หลักการที่ว่าด้วยการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน²³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ตามมาตรา 5 และได้วางหลักการที่เป็นข้อจำกัด เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลไว้ตามมาตรา 30 คือ มิให้แบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ตามถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง แล้วปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันไปเพราะเหตุดังกล่าว หากมีการแบ่งแยกบุคคลและปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันเพราะเหตุดังกล่าว ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 5 มาตรา 30 เช่นเดียวกัน โดยได้เพิ่มเติมเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการไว้ตามมาตรา 30 ด้วย

ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “ความเสมอภาค” ดังกล่าว ทำให้ทราบถึงสาระสำคัญของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งเป็นคำที่มี

²² หลวงประดิษฐ์มนูธรรม, “คำอธิบายกฎหมายปกครอง”, ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น.154. อ้างถึงในสมคิด เลิศไพฑูรย์ “หลักความเสมอภาค” วารสารนิติศาสตร์ 30 : 2 (มิถุนายน 2543), น.166.

²³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10 น. 95 .

ความหมายกว้าง และมีได้มีการรับรองคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาแนวความคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน การอธิบายความหมายของสิทธิมนุษยชนโดยนักวิชาการ ประกอบกับสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน คุณค่าหรือมาตรฐานที่สืบเนื่องจากความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์ทุกคนพึงมีอย่างเสมอภาคกัน และผูกพันรัฐในอันที่จะต้องให้การรับรองและคุ้มครอง รวมทั้งได้รับการเคารพโดยมนุษย์ด้วยกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ สีผิว เพศ วัย ภาษา ศาสนา ความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อในทางอื่นใด ชาติหรือพื้นเพทางสังคม สุขภาพทางร่างกาย ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ เพื่อดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย

2.2 แนวความคิดว่าด้วยความผูกพันของสิทธิมนุษยชนต่อรัฐและเอกชน

การขยายบทบาทภารกิจของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทำให้การใช้อำนาจรัฐครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวางทั้งในเรื่องการประกอบอาชีพ สุขภาพ การคมนาคม สิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว รัฐจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อาจมีการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดจากประชาชนด้วยตนเอง ดังนั้น ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงต้องพิจารณาทั้งจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และระหว่างเอกชนด้วยกัน กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ผูกพันต่อรัฐโดยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของสิทธิมนุษยชน จะเห็นว่านอกจากสิทธิมนุษยชน จะผูกพันต่อรัฐแล้ว ยังเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันอีกด้วย ความผูกพันของสิทธิมนุษยชน จึงพิจารณาได้ทั้งในแนวดิ่ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล และในแนวราบซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน²⁴

²⁴ Aharon Barak , “ Constitutional Human Rights and Private Law ,” in Human Rights in Private Law , ed . Danial Friedmann and Daphne Barak - Erez (Oxford : Hart Publishing , 2001)., pp.13-42 .

2.2.1 ความผูกพันของสิทธิมนุษยชนต่อรัฐ

ในฐานะที่รัฐมีความสัมพันธ์กับปัจเจกบุคคลหรือเอกชนในลักษณะที่รัฐมีอำนาจพิเศษที่เรียกว่า อำนาจมหาชน ซึ่งหมายถึง เอกสิทธิ์และอำนาจทั้งหลายที่กฎหมายให้ไว้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะอันเป็นความจำเป็นที่มนุษย์ในสังคมมีอยู่ร่วมกันลุล่วงไปได้ ในกรณีที่ประโยชน์สาธารณะนั้นขัดแย้งกับประโยชน์ของเอกชน อันได้แก่ อำนาจการออกคำสั่ง และดำเนินการไปตามคำสั่งของตนแต่ฝ่ายเดียวที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง สงวนหรือระงับ ซึ่งสิทธิของเอกชนได้²⁵ แต่การใช้อำนาจของรัฐแต่ฝ่ายเดียวดังกล่าวย่อมผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ โดยมีมาตรการควบคุมตรวจสอบมิให้ใช้อำนาจในลักษณะกดขี่ ข่มเหง หรือลดทอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การรับรองสิทธิต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิตามธรรมชาติกลายมาเป็นสิทธิตามกฎหมาย และเป็นกรอบสำหรับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง และฝ่ายตุลาการต่างก็มีความผูกพันที่จะต้องนำหลักสิทธิมนุษยชนมาเป็นแนวทางในการดำเนินการกิจการภายในขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของตน กล่าวคือ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติ มีความผูกพันในการตรากฎหมายที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (2) ฝ่ายบริหารมีความผูกพันในการใช้ดุลพินิจในการใช้บังคับกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หรืออาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนถือเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และ (3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล และศาลจะต้องไม่ใช่หรือตีความกฎหมายไปในทางที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2.2.2 ความผูกพันของสิทธิมนุษยชนต่อเอกชน

ความผูกพันของสิทธิมนุษยชนต่อเอกชนพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคทางกฎหมาย นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนจึงมีที่มาจากสัญญา อันเป็นข้อตกลงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องตรงกันของเอกชนทั้งสองฝ่ายตามหลักอิสระใน

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง” รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล รวบรวมโดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม,2539) ,น.24.

การแสดงเจตนา เพื่อให้เอกชนสามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนเองในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ แต่ในสภาพความเป็นจริง สถานะและอำนาจในการตัดสินใจต่อการลงมือในการทำข้อตกลงของเอกชน จะแตกต่างกัน โดยมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบอยู่เสมอ จึงปรากฏกรณีการทำสัญญาที่ไม่เป็นธรรม สัญญาจ้างที่ทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบ ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครอง ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนเข้าไปแทรกตัวในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วย รัฐจึงต้องให้การคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอันส่งผลให้หลักสิทธิมนุษยชนเข้าไปมีบทบาทในขอบเขตของประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ในทางแพ่ง ซึ่งแต่เดิมเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องของเอกชนเท่านั้น นอกจากนี้ ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน อาจมีการกระทำ ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างกัน ดังนั้น ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิมนุษยชนในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ ได้มีการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในขอบเขตของกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน และในบางประเทศได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในแนวราบ แต่ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดเรื่องความสัมพันธ์ในทางสิทธิมนุษยชนระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือกำหนดไว้อย่างคลุมเครือไม่ชัดเจน

การนำหลักการสิทธิมนุษยชนไปใช้ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน มีประเด็นโต้แย้งในปัญหาว่าหลักสิทธิมนุษยชนจะมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันตามกฎหมายเอกชนหรือไม่ ซึ่งพิจารณาได้ 4 รูปแบบ²⁶ คือ

2.2.2.1 การนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้กับกฎหมายเอกชนได้โดยตรง (Direct Application Model) ตามหลักการนี้ สิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญนำไปใช้โดยตรงในกฎหมายเอกชน สิทธิมนุษยชนที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงย่อมมีผลผูกพันต่อความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเอกชนด้วยกัน เนื่องจาก

²⁶ Aharon Barak , *supra* note 20, pp.13 - 42 และดู บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548) น.154 – 158. สำหรับในมุมมองของ Common Law โปรดเทียบ Murray Hunt , “ The ‘ Horizontal Effect ’ of the Human Rights Act : Moving Beyond the Public – Private Distinction ”, in Understanding Human Rights Principles, ed. Jeffrey Jowell QC and Jonathan Cooper (Oregon : Hart Publishing , 2001) , pp.161 - 178 .

(1) การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นได้ทั้งจากการกระทำของรัฐและเอกชน ภาคเอกชนในสังคมประชาธิปไตยอาจมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้มากกว่าภาครัฐ ดังนั้น ศาลจำเป็นต้องมีมาตรฐานทั่วไปที่จะใช้กับภาครัฐและภาคเอกชน

(2) พื้นฐานที่จำเป็นของสิทธิมนุษยชน คือ การมีเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในความคิด ความเป็นส่วนตัว ตลอดจนศักดิ์ศรีของบุคคล ซึ่งอาจถูกละเมิดได้ทั้งจากการกระทำของรัฐและจากการกระทำของเอกชนด้วยกัน

(3) หากไม่นำหลักการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญไปใช้ในกฎหมายเอกชนโดยตรง ศาลจะต้องยุ่งยากในการตีความตามหลักกฎหมาย จึงย่อมจะมีความเหมาะสมกว่าที่จะรับรองการนำหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญไปใช้ในกฎหมายเอกชนโดยตรง และชัดเจน

สิทธิมนุษยชนจึงคุ้มครองปัจเจกบุคคล จากการกระทำของรัฐ และจากเอกชนด้วยกัน บุคคลจะได้รับการคุ้มครองโดยศาลจากการกระทำที่ไม่เหมาะสมของบุคคลอื่น บุคคลที่กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการกระทำละเมิดนั้น

การนำหลักการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญไปใช้ในกฎหมายเอกชนโดยตรง ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในบางประเทศรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เฉพาะสิทธิมนุษยชนในแนวดิ่ง ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลเท่านั้น หรือบางประเทศมีการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญโดยใช้ถ้อยคำที่กว้างมากจนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเมื่อนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในกฎหมายเอกชน ประเทศที่นำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในกฎหมายเอกชนโดยตรง ได้แก่ อิสราเอล สวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ทั้งระหว่างรัฐกับเอกชนตามกฎหมายมหาชน และระหว่างเอกชนด้วยกันตามกฎหมายเอกชน

2.2.2.2 การไม่นำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้กับกฎหมายเอกชน (Non - Application Model) ตามหลักการนี้ หลักสิทธิมนุษยชนถูกนำไปใช้เฉพาะในกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กับรัฐเท่านั้น สำหรับกฎหมายเอกชน จะนำไปใช้ได้ต่อเมื่อหลักสิทธิมนุษยชนถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ในกรณีคู่สัญญามีการทำสัญญา โดยมีเงื่อนไขที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของอีกฝ่ายหนึ่ง และต่อมาฝ่ายที่ถูกจำกัดเสรีภาพไม่ปฏิบัติตามสัญญา คู่สัญญาจะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาในการกระทำผิดสัญญานั้น ได้เพียงการเรียกร้องว่าสัญญานั้นขัดแย้งกับนโยบายสาธารณะ และข้อเรียกร้องนั้นจะเป็นไปได้ต่อเมื่อมีการกำหนดหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

ศาลสูงของประเทศแคนาดานำหลักการดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินคดี เนื่องจากสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรของประเทศแคนาดาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (The Canadian Charter of Rights

and Freedoms) มีผลผูกพันต่อรัฐเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ตามกฎหมายดังกล่าว ผูกพันรัฐสภา รัฐบาล และองค์กรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางกฎหมายมหาชนในฐานะฝ่ายปกครอง หรือการกระทำในทางกฎหมายเอกชน และไม่ว่าจะเป็นการกระทำตามกฎหมายหรือจารีตประเพณี โดยไม่มีการนำไปใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใดๆ

2.2.2.3 การนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้กับกฎหมายเอกชนทางอ้อม (Indirect Application Model) เป็นการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในขอบเขตของกฎหมายเอกชนในลักษณะที่ไม่ปรากฏในกฎหมายเอกชนที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรง แต่อาศัยหลักกฎหมายเอกชน สิทธิมนุษยชนจึงมีผลผ่านทางบทบัญญัติ ของกฎหมายเอกชนเองซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่องให้นำหลักกฎหมายทั่วไปหรือคุณค่าทางสังคมมาประกอบการตีความได้

ประเทศที่นำหลักการนี้ไปใช้ ได้แก่ เยอรมัน อิตาลี สเปน และญี่ปุ่น ในประเทศเยอรมัน มีตัวอย่างคดีที่ศาลใช้หลักการนี้ในการพิจารณา คือ คดีที่มีผู้ต่อต้านภาพยนตร์ที่สร้างในยุคนาซี ซึ่งการต่อต้านดังกล่าว ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 826 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจทำให้ผู้อื่นเสียหายด้วยการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี จะต้องชดเชยค่าเสียหายนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตัดสินของศาลแพ่ง ขัดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งแสดงคุณค่าอย่างชัดเจนในความเป็นมนุษย์ และมีความสำคัญต่อทั้งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

2.2.2.4 การนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนโดยศาล (Application to the Judiciary Model) มีที่มาจากสมมุติฐานที่ว่าสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ จะได้รับการคุ้มครองก็ต่อเมื่อเป็นเรื่องที่ผูกพันกับรัฐเท่านั้น ไม่มีการนำไปใช้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน ด้วยเหตุนี้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐ จึงถูกห้ามไม่ให้มีการพัฒนาหลักจารีตประเพณี หรือกำหนดวิธีการบรรเทาทุกข์ในคดีไปในทางที่จะละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ภายใต้หลักการนี้ หากศาลสั่งบังคับให้บุคคลใดปฏิบัติตามข้อตกลงที่จะไม่ขายสินค้าของตนให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพราะเหตุในเรื่องเชื้อชาติ ก็ละเมิดสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลนั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ผูกพันต่อรัฐ

ดังนั้น หลักการสิทธิมนุษยชนจะผูกพันต่อรัฐ และรวมถึงเอกชนด้วยหรือไม่ เพียงใด ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสืบเนื่องมาจากแนวความคิดในการควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจปกครอง มิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (Abuse of Power)²⁷ และสร้างหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค รวมทั้งกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมือง คณะรัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูงและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจตามกฎหมายต่างๆ เพื่อจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเหล่านั้นภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁸ โดยประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่

(1) หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามภารกิจต่างๆ ออกเป็น สามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่จำกัด

(2) หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

(3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวข้างต้น จะกำหนดให้องค์กรหลักที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจ โดยจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นองค์กรหลัก²⁹ และทุกองค์กรต่างก็ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร เพื่อให้เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน นอกจากนั้น รัฐอาจจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากองค์กรหลักตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในฐานะเป็นกลไกเชื่อมโยงกับ

²⁷ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536) น.140.

²⁸ ดู สุรพล นิติไกรพจน์, “แนวความคิดที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ” เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย (<http://www.pub-law.net>), 2546, น. 3.

²⁹ ดู สมยศ เชื้อไทย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 27, น.153 - 157. และบรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 19 – 21.

สหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดตาม 2.3.1 รวมทั้งเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ดังจะได้กล่าวใน 2.3.2 โดยสหประชาชาติได้สรุปกรอบแนวคิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ โดยมีลักษณะการดำเนินงานในเชิงบริหาร ไม่ใช่ศาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งดำเนินงานโดยการแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ หรือโดยการพิจารณา และมีมติในคำร้องเรียนที่เสนอโดยปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม³⁰

2.3.1 การเป็นกลไกเชื่อมโยงกับสหประชาชาติและสถาบันสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ผลจากความสูญเสียในสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศต่างๆ ตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชน และเชื่อว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ ขึ้นในปี ค.ศ.1945 โดยมีการกำหนดเรื่องของสิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ ประชาคมโลกมีความเห็นไปในแนวเดียวกันว่า รัฐควรจะมีพันธะในการปกป้องดูแลรักษาสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองของตน และจะต้องจัดตั้งองค์กรระดับประเทศขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว³¹ ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1946 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (The Economic and Social Council) แห่งสหประชาชาติ ได้ริเริ่มแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก

ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 สหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยได้นำสิทธิมนุษยชนที่ประเทศสมาชิกไม่มีความเห็นขัดแย้งกันมากำหนดเป็นกติกาขยายความสิทธิมนุษยชน แม้ปฏิญญาฯ จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อประเทศสมาชิกโดยตรง เพราะสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาฯ เป็นเพียงการยอมรับว่าในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์นั้น ควรมีสิทธิอะไรบ้างเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐต่างๆ ที่ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาฯ นำสิทธิมนุษยชนประเภทที่เห็นสมควรมีการรับรองและคุ้มครองไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายภายใน เพื่อให้มีสถานะเป็นสิทธิตามกฎหมายต่อไป โดยนัยดังกล่าว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะมีผลบังคับก็ต่อเมื่อได้นำไปบัญญัติ

³⁰ Center for Human Rights , National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights, Fact Sheet No.19 (Geneva : United Nations, 2005) p.5.

³¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน นพนิติ สุริยะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3 น. 54 - 57.

รับรองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาหรือตามกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น³² แต่ก็ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานหรือแม่บทของสิทธิมนุษยชนที่ทำให้แนวความคิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและกล่าวอ้างกันอย่างกว้างขวางในประชาคมโลกนับตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นต้นมา จึงถือเป็นความพยายามขั้นแรกที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นสิทธิตามกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ³³ และนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดให้มีเครื่องมือหรือกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยจัดทำอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ รวมทั้งมีการนำเรื่องสิทธิมนุษยชนไปตราเป็นกฎหมายภายใน

สหประชาชาติได้จัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยตรง และมีผลผูกพันรัฐภาคีทุกรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่

- (1) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965 (The Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : CERD 1965)
- (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : CESCR 1966)
- (3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (The International Covenant on Civil and Political Rights : CCPR 1966)
- (4) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women : CEDAW 1979)
- (5) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (The Convention Against Torture, and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment : CAT 1984)
- (6) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 (The Convention on The Rights of the Child : CRC 1989)

³² กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547)

น. 37.

³³ เพิ่งอ้าง, น.45.

(7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของแรงงานต่างด้าว ค.ศ.1990 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Family : CMW 1990)

นอกจากนี้แล้ว สหประชาชาติได้กำหนดกลไกการคุ้มครองและส่งเสริมมนุษยชนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Conventional Mechanisms)³⁴ ดังกล่าว เพื่อทำหน้าที่รับและตรวจรายงานของรัฐภาคี ให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการตีความพันธกรณี การให้ข้อวินิจฉัย (General Comments) เกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพันธกรณี รวมทั้งรับข้อร้องเรียนจากรัฐภาคีหรือบุคคล เช่น คณะกรรมการการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) คณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (Committee Against Torture) คณะกรรมการสิทธิของแรงงานต่างด้าว (Committee on Migrant Workers) เป็นต้น และในช่วงเวลานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้พยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อช่วยให้มาตรฐานระหว่างประเทศมีผลในทางปฏิบัติในระดับประเทศ และเชื่อมโยงการดำเนินงานกับกลไกของสหประชาชาติที่ดำเนินงานด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งกลไกที่ถือว่ามีความสำคัญ ได้แก่ กลไกต่างๆ ตามกฎบัตร และข้อมติของสหประชาชาติ³⁵ กลไกที่

³⁴ See also Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, The United Nations Human Rights Treaty System : An introduction to the core human rights treaties and treaty bodies, Fact Sheet No.30 (Geneva : United Nations,2005) pp.15 -30.

³⁵ ดู อัจฉรา ฉายากุล, “บทบาทของสหประชาชาติและองค์การเอกชนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ 1-4, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 94 – 103. และโปรดดูรายละเอียดของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) ใน International Service for Human Rights and Friedrich Ebert Stiftung, A New Chapter for Human Rights : A handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council (Geneva : Me'decine & Hygiene,Geneve Re'gis Chamberlin, 2006) pp.11 – 15.

จัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมกลไกตามกฎหมายสหประชาชาติ กลไกตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน (Conventional Mechanisms) กลไกพิเศษด้านสิทธิมนุษยชน (Extra – conventional Mechanisms) ข้างหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งดำเนินงานเชื่อมโยงกับสถาบันสิทธิมนุษยชนภูมิภาค คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรป อเมริกา และแอฟริกา³⁶ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการช่วยเสริมให้มาตรฐานสากลระหว่างประเทศและกลไกต่างๆ เข้มแข็งขึ้น

ผลจากความพยายามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในการจัดสัมมนาเกี่ยวกับแนวทางในการจัดตั้งและการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งรูปแบบของความร่วมมือระหว่างสถาบันระดับชาติกับสถาบันระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ได้ทำให้มีการกำหนดหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) ขึ้น เรียกกันว่า หลักการปารีส (Paris Principle) ที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติภายใต้การสนับสนุนของสมัชชาสหประชาชาติในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1992 เพื่อให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาตินำไปเป็นแนวทางจัดตั้งสถาบันดังกล่าวภายในประเทศอย่างเป็นทางการ และเพื่อเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างกลไกอิสระในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเทศกับสหประชาชาติ และเป็นกลไกที่ช่วยให้มาตรฐานระหว่างประเทศมีผลในทางปฏิบัติในระดับประเทศ³⁷

2.3.2 การเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

ในบทบาทของการเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศนั้น องค์การสหประชาชาติ ได้แบ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ผู้ตรวจการแผ่นดินของ

³⁶ ดูรายละเอียดใน จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชน ไร้พรมแดน ปรัชญากฎหมายและความเป็นจริงทางสังคม (กรุงเทพมหานคร :สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 461-467, 480-494. วิชัย ศรีรัตน์, "การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค", เอกสารการสนทนาวិชากฎหมายสิทธิมนุษยชน หน่วยที่ 1-4 , อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 8 น. 132 – 174. และ <http://www.echr.coe.int>.

³⁷ อัจฉรา ฉายากุล, อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 35 น. 113 – 114.

รัฐสภา (Ombudsman) และสถาบันพิเศษ (Specialized Institutions)³⁸ ซึ่งในบางประเทศอาจมีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพียงรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังเช่นประเทศสวีเดน ที่เป็นต้นแบบของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา บางประเทศอาจจัดตั้งทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย เกาหลีใต้ ไทย เป็นต้น โดยอาจกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรในสังกัดฝ่ายบริหาร หรือเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรใด แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเรียกชื่อใด หรือมีรูปแบบใด หรือสถานะใด ต่างยึดหลักการปารีสเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

นอกจากนั้น ตามคู่มือว่าด้วยการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้กำหนดปัจจัยแห่งประสิทธิผลในการดำเนินงาน (Effectiveness Factors) ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ 6 ประการ ดังนี้³⁹

(1) ความเป็นอิสระ (Independence) ในทางกฎหมาย สถานะทางกฎหมายขององค์กรและด้านงบประมาณ กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ว่ารูปแบบใดจะต้องมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล พรรคการเมือง และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ โดยมีความเป็นอิสระในเรื่องต่างๆ ซึ่งควรต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

1) ต้องมีอำนาจตัดสินใจโดยปราศจากการแทรกแซง ขัดขวางจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ การเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองการปกครองสูงสุดควรเป็นรัฐสภาหรือขึ้นต่อประมุขของรัฐ

³⁸ See also Center for Human Rights ,*supra* note 30, pp.6 -10.

³⁹ Center for Human Rights,National Human Rights Institutions : A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights (Geneva : United Nations, 1995), pp.10 -17. และลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ ,จรัล ดิษฐาอภิชัย และ นฤมล ทับจุมพล,รายงานการวิจัย เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ,2543) น. 28 - 30.

2) การบริหารจัดการต้องเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ของรัฐบาล โดยมีข้อกำหนดและระเบียบการทำงานของตนเอง มีและตั้งเงินงบประมาณโดยตนเองอย่างเพียงพอ ไม่พึ่งพิงกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ของรัฐบาล

3) มีความเป็นอิสระในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

4) การมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่หลากหลาย และเป็นตัวแทนที่แท้จริงของกลุ่มต่างๆ ในสังคม

(2) ขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนและอำนาจอันเพียงพอ (Defined Jurisdiction and Adequate Powers) กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีภาระหน้าที่อย่างชัดเจนและมีอำนาจเพียงพอ ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศเท่านั้น หากควรเป็นไปตามข้อตกลง กติกา หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบของสหประชาชาติและกฎหมาย ซึ่งโดยหลักควรมีหน้าที่ในการส่งเสริมการรับรู้และให้การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้คำแนะนำปรึกษาและเสนอแนะต่อรัฐบาล การสอบสวนกรณีกล่าวหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องได้รับอำนาจทางกฎหมายอย่างเพียงพอในการสอบสวนคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลมาชี้แจงข้อเท็จจริง

(3) หลักการเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องเป็นสถาบันที่บุคคลและคณะบุคคลทุกฝ่ายสามารถเข้าถึงได้ทันที โดยจะต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายรับรู้เกี่ยวกับการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสถาบัน มีสำนักงานสาขาทุกภูมิภาคเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนได้ทั่วประเทศ และจะต้องวางกฎเกณฑ์ขั้นตอน และกระบวนการทำงานที่ประชาชนสามารถติดต่อยื่นคำร้องเรียนได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว มีการเผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชน หรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่างๆ

(4) ความร่วมมือกับทุกฝ่าย (Cooperation) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องยึดหลักการความร่วมมือกับทุกฝ่าย ตั้งแต่สหประชาชาติ และองค์การอื่นๆ ในระบบองค์การสหประชาชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค สถาบันระดับประเทศอื่น ๆ องค์การเอกชน หรือองค์การที่มีใช้ของรัฐ (Non - Governmental Organizations) องค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organizations) ที่มีหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม รวมถึงองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับทุกส่วนในรัฐ สังคม และระดับโลก

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่สามารถทำงานให้สำเร็จ หากไม่ร่วมมือกับองค์กรดังกล่าวข้างต้น

(5) ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (Operational Efficiency) กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะต้องยึดหลักประสิทธิภาพในเชิงปฏิบัติการ โดยการจัดหาทรัพยากรที่เพียงพอ วิธีการทำงานไม่เป็นแบบราชการ (Bureaucracy) บุคลากรมีความคิด ความรู้และความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นตัวแทนกลุ่มทางสังคมอันหลากหลาย และไม่เอินเอียง หน่วยงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีการศึกษาฝึกอบรมด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งในทางทฤษฎีและการปฏิบัติ ทบทวน สรุปและประเมินผล การทำงานเป็นประจำ เพื่อยกระดับการทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

(6) ความมีเหตุผลอธิบายความรับผิดชอบในการดำเนินงาน (Accountability) กล่าวคือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีความรับผิดชอบทางด้านกฎหมายและด้านการเงินต่อรัฐบาล และรัฐสภา โดยมีความผูกพันที่จะต้องรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ต่อรัฐสภา หรือองค์กรในลักษณะเดียวกัน เพื่อพิจารณา มีความรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายที่เข้าไปช่วยเหลือและคุ้มครอง และต่อสาธารณชน ซึ่งอาจกระทำโดยการประเมินผลอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชน การตีพิมพ์เผยแพร่รายงาน รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายและเปิดโอกาสให้สาธารณชนตรวจสอบการทำงานของสถาบันนี้อย่างจริงจัง

จากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประมวลลักษณะของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ สรุปว่า หลายประเทศได้จัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยกรรมการที่มีความหลากหลาย จากผู้ที่มีความสนใจ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐในการทบทวนนโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน แนะนำวิธีการที่จะแก้ไข การกำกับ ชี้แนะข้อร้องเรียน ต่อรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจรับและสอบสวนเรื่องราวร้องทุกข์จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดจากการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ดำเนินการสอบสวน หาหลักฐาน เพื่อกำหนดวิธีการเยียวยาที่เหมาะสม หรือใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง และอาจจัดให้มีศาลพิเศษ (Tribunal) เพื่อทำหน้าที่รับฟังและตัดสินประเด็นจากข้อเรียกร้องที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข ในกรณีที่ไม่มีศาลพิเศษ จะสามารถส่งข้อเรียกร้องไปยังศาลปกติเพื่อตัดสินขั้นสุดท้าย การตรวจสอบว่ากฎหมายระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้นำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

หรือไม่ และรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองชนชาติต่าง ๆ ไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งองค์กร

ภายใต้บริบทของการจัดโครงสร้างการบริหารงานของรัฐ การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ จะต้องก่อให้เกิดการส่งเสริมและไม่ซ้ำซ้อน กับการดำเนินงานภายในขอบเขตแห่งความรับผิดชอบขององค์กรหลักของรัฐตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการหรือศาล⁴⁰ ซึ่งมีความผูกพันที่จะต้องยึดหลักสิทธิมนุษยชนเป็นแนวทาง กล่าวคือ

(1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรากฎหมาย เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ รวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในเรื่องต่างๆ ซึ่งการตรากฎหมายเหล่านั้น จะต้องมีความครอบคลุมเพียงพอที่จะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะมีรัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

(2) องค์กรฝ่ายบริหารมีภารกิจในฐานะที่เป็นรัฐบาล คือ การตัดสินใจเลือกทิศทางการบริหารประเทศ และในฐานะฝ่ายปกครอง คือ บังคับใช้กฎหมายและจัดให้มีกลไกของฝ่ายบริหารในการดำเนินการกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านต่างๆ เช่น การป้องกันประเทศ การจัดการศึกษา การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม การจัดการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ การอำนวยความสะดวก การจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการกิจขององค์กรฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเยียวยาความเสียหายแก่บุคคล รวมถึงการจัด

⁴⁰ ในเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการ ดู สมยศ เชื้อไทย, อ้าวแล้ว เชิงอรรถ 27 น. 187 – 213. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง”, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547) น. 151 – 156. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัยเรื่อง: การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549) น. 12 – 22. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการศึกษา เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549) น. 13 - 20.

การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ และมีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น

(3) องค์การตุลาการหรือศาล มีภารกิจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทระหว่าง เอกชนกับเอกชน ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง โดยมีลักษณะ เฉพาะที่แตกต่างจากองค์กรฝ่ายบริหาร⁴¹ คือ ต้องรอให้มีการเสนอข้อพิพาทจากคู่กรณีก่อน ผู้พิพากษา จึงจะพิจารณาคดีได้ กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องมีแบบแผนรัดกุมเป็นธรรมกับคู่กรณีทั้งสอง ฝ่าย และโดยหลักจะต้องพิจารณาโดยเปิดเผย การพิจารณาลับเป็นข้อยกเว้น การพิจารณาคดีเป็นการใช้ กฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วและยุติแล้ว จากนั้นจึงสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และมีคำพิพากษา คือ คำวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผลทางกฎหมายในคดีนั้น ฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูก ฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิด ซึ่งคำวินิจฉัย ชี้ขาดต้องมีลักษณะเด็ดขาดถึงที่สุด (Res Judicata) ที่เรียกว่า “คำพิพากษา”

แม้ว่าการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริม สิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ เกิดขึ้นจากการริเริ่มและสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติ โดยมีการ กำหนดมาตรฐานในการจัดตั้งและการดำเนินงานของสถาบันแห่งนี้ แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนด โครงสร้าง และรายละเอียดในการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศเป็น เรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้าง องค์กรของรัฐ และแนวนโยบายของแต่ละประเทศ ตลอดจนแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ อาจแตกต่างกันดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งตามปฏิญญาเวียนนา ค.ศ. 1993 (Vienna Declaration 1993) ข้อ 36 วรรค 2 ได้ยอมรับว่าเป็นสิทธิของแต่ละรัฐที่จะเลือกโครงสร้างของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ สอดคล้องกับความจำเป็นของตน แต่อย่างไรก็ตาม ภารกิจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ ติดตามตรวจสอบและแนะนำวิธีการ ที่จะแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การรับและ ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดจะต้องมีความชัดเจนว่าเรื่องร้องเรียน ประเภทใดเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบัน สิทธิมนุษยชน แห่งชาติและไม่เข้าซ้อนกับภารกิจขององค์กรหลักของรัฐที่ดำเนินการอยู่แล้ว

⁴¹ สมยศ เชื้อไทย, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 27 น.210 – 211.