

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิ่งสำคัญที่มนุษย์ทุกคนจะต้องมีและได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแก่นสารของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่ให้การคุ้มครองสิทธิ (Rights) เสรีภาพ (Freedom) อิสรภาพ (Liberty) ความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติ (Equality and Discrimination) ซึ่งเป็นสิ่งที่ให้คุณค่าแก่ความเป็นคนว่า คนทุกคนมีคุณค่าเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา และวัฒนธรรม อันทำให้มนุษย์มีศักดิ์ศรี มีความมั่นคงและเสรีภาพที่จะอยู่ได้อย่างเป็นปกติในสังคมที่เป็นสมาชิก ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่กำหนดสิทธิให้แก่มนุษย์เป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดจะละเมิดไม่ได้ และไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ เพราะเป็นสิทธิในการมีชีวิตและความมั่นคงในการมีชีวิตอยู่ ดังนั้นการปฏิบัติต่อกันของผู้คนในสังคมจึงต้องเคารพความเป็นมนุษย์ ห้ามทำร้ายร่างกาย หรือกระทำการใด ๆ ที่ถือเป็นการเหยียดหยามความเป็นมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (อารัมภบทปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491))

ประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการรับรองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคนไว้ในกฎหมายที่ถือว่าเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ต้องมีการรับรองและคุ้มครอง ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ของประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งได้มีการบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้เป็นการเฉพาะและมีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์กว่าฉบับก่อน ๆ ภายหลังจากประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย โดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 26-45 ได้รับรองสิทธิต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิในการกำเนิดและการนับถือศาสนา ความเสมอภาค

ในกฎหมาย สิทธิความเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย เสรีภาพของร่างกาย การจับ การค้นต้องกระทำตาม กฎหมายกำหนด การเกณฑ์แรงงาน เสรีภาพในเคหสถาน หรือสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น ในการ บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยสอดคล้องกับการประชุมสมัชชา สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ในสมัยสามัญที่ 3 เพื่อมีข้อมติรับรอง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งถือว่าเป็นการ วางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานระหว่างประเทศ (Fundamental right) ตามแนวทางของ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) (กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551, หน้า 1) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ประการของสหประชาชาติเพื่อโลกอนาคต (UN Sustainable Development Goals: 17 aspects for future world) ที่เป็นการพัฒนาระดับนานาชาติซึ่งประเทศ สมาชิกสหประชาชาติ รวมถึงประเทศไทยได้ร่วมกันรับรองเพื่อเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนจนถึงปี ค.ศ. 2030 (Sustainable Development Goals, Online, 2018) สารระสำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับสิทธิ มนุษยชนแต่มีข้อที่ 16 ว่าด้วย การสร้างสังคมสันติสุข การสร้างความยุติธรรมและสถาบันอันเป็นที่ พึ่ง ของส่วนรวม (Peace, justice and strong institutions: Promote just, peaceful and inclusive societies) ที่กำหนดสารระสำคัญเกี่ยวกับการสร้างสันติสุขความมั่นคง สิทธิมนุษยชน และการ ปกครองที่มีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม (สยาม อรุณศรีมรกต และยงยุทธ วัชรดุลย์, 2559, หน้า 1-7) แม้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน 17 ประการ ขององค์การสหประชาชาติ จะไม่มีพันธกรณีผูกพันรัฐภาคีองค์การสหประชาชาติในทางกฎหมาย ระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นแนวคิดที่ตกลงร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (The common of mankind) และเป็นกฎหมายจารีต ประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) ที่สำคัญทางกฎหมาย ศิลธรรม จริยธรรม และมีอิทธิพลทางการเมืองและการปกครองไปทั่วโลกที่ทุกประเทศยึดถือปฏิบัติร่วมกันและถือเป็น หลักการพื้นฐานในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่บรรดาประเทศทั่วโลกให้การยอมรับ ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Hard law) ในสถานะที่เป็นภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ (Member States of the United Nations) ได้กำหนดมาตรการ ในการคุ้มครอง (Protection) สิทธิ มนุษยชนอันเป็นหลักสากลที่มนุษย์มีเท่าเทียมกันต้องได้รับการคุ้มครอง ได้รับการเคารพ (Respect) อย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และรัฐต้องมีมาตรการใด ๆ เพื่อให้ผู้ทรงสิทธิได้บรรลุ (fulfil) ถึง สิทธิที่บุคคลนั้นมี รวมถึงกรณีเยียวยาหากมีการถูกละเมิด (กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551, หน้า 18-20)

ต่อมามีการจัดทำสนธิสัญญา (Treaty) กติการะหว่างประเทศ (Covenant) และอนุสัญญา (Convention) เฉพาะด้านเพื่อให้มีผลผูกพันรัฐคู่ภาคี (Binding) และมีสภาพบังคับ (Sanction) ในทาง

กฎหมายระหว่างประเทศ โดยจำแนกการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การทรมาน การอุ้มหาย เด็ก สตรี คนพิการ กลุ่มชาติพันธุ์ แรงงาน โยกย้ายถิ่นและครอบครัว (ปติกาญจน์ สิทธิเดช, 2561, หน้า 13) จำนวนทั้งสิ้น 9 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว (Ratification) จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 8 ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ประเทศไทยอยู่ในฐานะประเทศผู้ลงนาม และอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี จึงยังไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ส่วนฉบับสุดท้าย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัวประเทศไทยยังมีได้ลงนามเข้าร่วมเป็นภาคีและมีได้ให้สัตยาบัน จึงไม่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม (วิทิต มันทาภรณ์, ออนไลน์, 2560) ซึ่งกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right) ที่มนุษย์ทุกคนได้รับปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ (Universal Declaration of Human Rights, Article 7)

สำหรับประเทศไทยในฐานะเป็นสมาชิกของคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำเอาหลักการปารีสมาอนุวัติการด้วยการนำมาเป็นแนวทางกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2560, หน้า 1-2) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory function) ด้านสิทธิมนุษยชนแก่ประเทศและมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200) จึงกล่าวได้ว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยมีการคุ้มครองเพิ่มมากขึ้นและเป็นรูปธรรม ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติให้

มีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 4 และรับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 26-65

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่คนไทยนั้น มีสาเหตุมาจากเหตุการณ์การเคลื่อนไหวของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล และต่อต้านการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือที่เรียกว่า “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” ถือว่าเป็นเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดในสังคมไทย ดังนั้นเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่คนไทย ส่งผลให้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2542 จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นสถาบันส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง หรือผลประโยชน์ทางการเมือง จึงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน (Advisory function) เพื่อรายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในประเทศ สร้างภาพลักษณ์ที่ดีและเป็นสัญลักษณ์ว่ามีหน่วยงานรับผิดชอบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง

สถานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นหน่วยงานเรียกร้องสิทธิแทนประชาชน เช่น ตรวจสอบและรายการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ ซึ่งเป็นองค์กรในลักษณะที่มีอำนาจตัดสินใจ (Quasi Jurisdictional competence) หรือการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Function) อำนาจหน้าที่นี้ได้ปรับเปลี่ยนกลับไปมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษา (Advisory function) แต่มีอำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษแทนผู้เสียหายและเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 37)

ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนนั้นเกิดจากการละเมิดสิทธิซึ่งมิใช่มีแต่เฉพาะการละเมิดในทางอาญาเท่านั้น แต่ยังมีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการละเมิดทางปกครองใน

การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นใด การกระทำของเอกชนต่อเอกชน การละเมิดสิทธิเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น ดังนั้นหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่มีการจัดตั้งจนถึงปัจจุบันยังคงมีปัญหาการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการเป็นหน่วยงานริเริ่มคดีหรือหน่วยงานต้นน้ำในการสอบสวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งไม่มีองค์กรตุลาการในการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวินิจฉัยคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่มีวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนโดยตรง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเป็นหน่วยงานทำหน้าที่ริเริ่มคดีหรือหน่วยงานต้นน้ำโดยจะต้องมีอำนาจและหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงในการสอบสวนหรือไต่สวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำความเข้าใจข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานผู้ใช้อำนาจตุลาการที่จะเป็นหน่วยงานสร้างข้อยุติให้เกิดขึ้นในสังคม จากขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในปัจจุบันไม่มีอำนาจหน้าที่ริเริ่มคดีหรือหน่วยงานต้นน้ำในการสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริง ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เพราะการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยมีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการสากล กล่าวคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่ไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาหรือสร้างข้อยุติของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและมีการฟ้องร้องยังศาลต่าง ๆ ตามรูปแบบและวิธีการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังได้กล่าวแล้วนั้นในกระบวนการพิจารณาความที่นำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมีกฎหมายเฉพาะ จำนวน 4 ฉบับคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และหากเป็นคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบทบัญญัติของกฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7(11)) แต่ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะต้องใช้สิทธิผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนจนกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีมติเรื่องหรือไม่ดำเนินการตามคำร้อง ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิจึงจะสามารถฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา

46, 48) แต่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็มีไต่ถามประเด็นสิทธิมนุษยชนมาเป็นประเด็นในการพิจารณาพิพากษาคดี จึงทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนถูกลดค่าลงเพียงการพิจารณาตามองค์ประกอบฐานความผิดอาญา ลักษณะการกระทำละเมิดในทางแพ่งหรือลักษณะการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง ๆ ที่ คดีละเมิดสิทธิมนุษยชนมีลักษณะคดีที่ประชาชนได้รับการประกันสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามสิทธิที่ได้บัญญัติไว้แล้วด้วย กระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงจะสมบูรณ์

ปัญหาที่กล่าวมานี้เกิดจากการไม่มีศาลเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีสิทธิมนุษยชน ซึ่งเมื่อศึกษาของต่างประเทศ ที่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีจำนวน 108 ประเทศ (United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), Online, 2016) ที่มีการกำหนดรูปแบบอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้แตกต่างกัน บางประเทศ เช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐอินเดีย นิวซีแลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐเกาหลี (รจนสม สุบงกช, 2561, หน้า 69) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบ สอบสวนและไต่สวนคำร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนร่วมกับองค์กรอัยการ และให้อัยการสูงสุด (General Attorney) เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยยื่นฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชน (Human Right Court) เป็นการเฉพาะเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณาตัดสินความผิดอันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน (จรัญ โฆษณานันท์, 2559, หน้า 570) บางประเทศ เช่น เดนมาร์ก เยอรมนี สถาบันสิทธิมนุษยชน (Human Rights Institute) มุ่งเน้นไปที่การให้ความรู้ มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักกฎหมายของสหภาพยุโรป และจัดทำบันทึกความเห็นทางกฎหมายต่อศาล (สถณี อาชวานันทกุล, ธิดิมา อูร์พิพัฒน์พงศ์ และคณะ, 2559, หน้า 8-9) สำหรับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค เช่นสหภาพยุโรปจะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและศาลสิทธิมนุษยชน ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปมีอำนาจในการสอบสวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ใกล้เกลี้ย และพิจารณาส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชน โดยให้อำนาจทั้งรัฐภาคีสมาชิก บุคคลธรรมดาและองค์การพัฒนาเอกชนในการยื่นคำร้องได้ (จรัญ โฆษณานันท์, 2559, หน้า 496-497)

นอกจากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ และระดับภูมิภาคดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ภายใต้

บทบาทของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) โดยทำหน้าที่ร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) ในการสอดส่องดูแลและหยุดยั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทั่วโลก สร้างบรรทัดฐานการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมขีดความสามารถในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจะทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อร้องเรียนที่ได้รับ และข้อร้องเรียนดังกล่าวได้ผ่านกลไกการเยียวยาภายในประเทศจนถึงที่สุดแล้วหรือไม่ หรือกระบวนการวิเคราะห์ความร้ายแรงแห่งข้อมูลที่ได้รับ (Initial review) หากกลไกภายในประเทศไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ คณะทำงานจะรับข้อร้องเรียนและส่งข้อร้องเรียนไปยังรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอรับข้อมูลหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมจากนั้นจะจัดทำรายงานเสนอต่อคณะทำงานว่าด้วยสถานการณ์ (Working Group on Situations) ซึ่งจะพิจารณาข้อร้องเรียนกับคำชี้แจงของรัฐบาล หากข้อมูลทั้งหมดปรากฏให้เห็นถึงความร้ายแรงของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็จะเสนอรายงานพร้อมมาตรการต่าง ๆ ให้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) พิจารณาออกเป็นข้อมติเพื่อกดดันให้รัฐบาลที่เกี่ยวข้องยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2553, หน้า 1-2, 6) หรือดำเนินการระงับการออกหนังสือเดินทาง (Visa ban) แก่บุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน (วิฑิต มั่นตากรณ์, ออนไลน์, 2560)

นอกจากนั้น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติก็ยังมีอำนาจในการเสนอเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อดำเนินการส่งเรื่องไปยังสำนักงานอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ (Office of the Prosecutor of the International Criminal Court) เพื่อทำการสืบสวนและฟ้องร้องคดี ทั้งนี้ ถ้าคดีดังกล่าวเป็นคดีเขตอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court, Article 5) ได้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นถึงรูปแบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับต่างประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามสภาพการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ถ้าพิจารณาในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยพัฒนารูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ดังเช่นกรณีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปที่พัฒนามาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป หรือศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) พัฒนามาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ สำหรับการสืบสวน สอบสวนคดีอาชญากรรมสงคราม (The United Nations Commission for the

Investigation of War Crimes) เป็นต้น ในส่วนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับต่างประเทศมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่สามารถจำแนกรูปแบบหลัก ๆ อยู่ 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่จัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ และรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และหน่วยงานในลักษณะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจหรือทำหน้าที่กึ่งตุลาการในการสอบสวนและไต่สวนคดีแก่ผู้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนและให้ความเห็นทางคดีเสนอคำฟ้องไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศ โดยฟ้องคดีไปยังศาลสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน

สำหรับประเทศไทยการคุ้มครองสิทธิในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดรูปแบบให้เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ทำหน้าที่จัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ และรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อำนาจหน้าที่ดังกล่าวยังมีใช้สารัตถะ (Substance) ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีสาระหรือรายละเอียดมากกว่าที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายจะบัญญัติรับรองไว้ได้ทั้งหมด แต่จะต้องเป็นสิทธิที่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนสามารถอ้างต่อรัฐได้และรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสิทธิที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่เป็นมาตรฐานสากลในการเป็นเครื่องวัดและยกระดับการปฏิบัติของรัฐให้มีมาตรฐานเดียวกัน (วิทิต มั่นตากรณ์, ออนไลน์, 2560)

การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิทางแพ่งและทางอาญาต่อศาลยุติธรรมต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเพื่อค้นหาความผิดตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยพนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน เมื่อเห็นว่าสอบสวนเสร็จให้ทำความเห็นส่ง พร้อมสำนวนไปยังอัยการเพื่อสั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-142) และศาลอาญาก็จะต้องพิจารณาตามองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกัน ถ้าเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด และไม่มีการยกเว้นโทษตามกฎหมาย ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตามความผิด (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 วรรคสอง)

ส่วนการพิจารณาคดีละเมิดในทางปกครองหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ภายในต่อหน่วยงานของรัฐนั้นเพื่อให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44-47) ถ้าอุทธรณ์หรือผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาตามกฎหมายหรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เหมาะสม

ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ โดยศาลปกครองจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของตนและสิทธิของผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9, 42, 72) เมื่อศาลปกครองเห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จึงจะรับไว้พิจารณา ซึ่งศาลปกครองใช้รูปแบบการพิจารณาแบบระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาที่ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) คู่ความมีบทบาทสำคัญต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174)

ในการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีปกครองดังกล่าว ประเด็นสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นเป็นสาระดะในการดำเนินการสอบสวนหรือการดำเนินการในทางปกครองแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากองค์กรที่ทำการสอบสวนยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญและความเข้าใจด้านการสอบสวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ คดีละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงถูกลดค่าลงเป็นเพียงการสอบสวนตามองค์ประกอบความผิดในทางอาญาหรือเป็นเพียงการพิจารณาถึงลักษณะการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ในส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ถือว่าเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในด้านสิทธิมนุษยชนโดยตรงก็ไม่มียอำนาจหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มดำเนินคดี หรือเป็นหน่วยงานต้นน้ำที่จะเข้าไปสอบสวนคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ด้วยตนเอง นอกจากนั้นก็ไม่มีองค์กรตุลาการในการทำหน้าที่พิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรง แม้อัตติละเมิดสิทธิมนุษยชนจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็มิได้มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาคดีและประชาชนไม่อาจจะฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้จนกว่าจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องไม่เป็นคดีต้องห้ามมิให้ฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 ด้วย จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายหรือพันธกรณีระหว่างประเทศเท่านั้น ยังขาดรูปแบบการคุ้มครองสิทธิที่ครบวงจรของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ปัญหาที่มีอยู่จากอดีตจนถึงปัจจุบันก็คือแม้จะมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยใช้กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านอำนาจหน้าที่และองค์กรศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งหากจะคุ้มครองให้มีประสิทธิภาพนั้นนอกจากจะมีองค์กรทำหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยตรงแล้วยังจะต้องมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วยและอำนาจหน้าที่นั้นจะต้องมี

เนื้อหาสาระเชื่อมโยงกับอำนาจตุลาการตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเป็นไปตามหลักประกันการใช้สิทธิทางศาลตามหลักการพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐ และที่สำคัญคือการมีศาลพิเศษเฉพาะทำการพิจารณาวินิจฉัยการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีจึงส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นการจะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะต้องเป็นการคุ้มครองในทุกกระบวนการนับตั้งแต่ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่มีส่วนครอบคลุมไปถึงส่วนหนึ่งของการดำเนินการไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยคดี เช่นการมีอำนาจสอบสวน และในการดำเนินคดีสิทธิมนุษยชนนั้นจะต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ เนื่องจากคดีสิทธิมนุษยชนปัจจุบันจะอาศัยองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายปกครองหรือคดีลักษณะอื่นตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ถูกกำหนดไว้แล้วตามแต่ละประเภทคดีและแต่ละศาลที่รับฟ้องจึงเป็นกระบวนการพิจารณาคดีเฉพาะคดีนั้นตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความจะได้กำหนดไว้ จึงเป็นปัญหาสำหรับคดีสิทธิมนุษยชนที่มีความเฉพาะของรูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทำให้การนำเอากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงไม่น่าจะมีความเหมาะสมซึ่งอาจเป็นผลต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้

จากสภาพการณ์ของปัญหานี้เองที่การวิจัยมีแนวคิดที่จะให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนเป็นศาลชำนาญการด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะและมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเฉพาะ ดังเช่นของต่างประเทศ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย หรือสหภาพยุโรป เป็นต้น ที่น่าจะเป็นแนวทางสำหรับประเทศไทยได้ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประชาชนได้รับการประกันและคุ้มครองสิทธิตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตาม และแบบอย่างการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ดังนั้น การวิจัยนี้จึงกำหนดหัวข้อการวิจัย คือ “กฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน” เพื่อให้สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์

1.2 ความสำคัญของปัญหา

ในการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์กรตุลาการนั้น หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจนเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ต้องฟ้องยังศาลตามประเภทคดีและใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความของแต่ละศาลที่รับพิจารณาคดี กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีฟ้องคดีแพ่งและคดีอาญาย่อมเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม โดยพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่ประเภทคดี ถ้าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำต่อเอกชนย่อมเป็นอำนาจของศาลปกครองโดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ถ้าเป็นกรณีบทบัญญัติกฎหมายหรือการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แม้คดีละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็ยังคงต้องดำเนินการตามกระบวนการเยียวยาในทางหน่วยงานของรัฐเสียก่อนจนหน่วยงานของรัฐมีมติยุติเรื่องหรือไม่ดำเนินการจึงจะสามารถฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นว่าเป็นกลไกที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ซึ่งกระบวนการข้างต้นทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิเรียกร้องต่อการฟ้องคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเป็นปัญหาของการคุ้มครองที่ไม่สมบูรณ์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีสิทธิมนุษยชนโดยมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน เป็นศาลพิเศษเฉพาะ ดังนั้นการวิจัยจึงมุ่งที่จะหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบใน 2 ประเด็น คือ การจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน ซึ่งคำตอบที่จะได้มานั้นการวิจัยให้ความสำคัญในการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. วิวัฒนาการ ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง

- วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมีวิวัฒนาการในระดับระหว่างประเทศจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ของโลกที่นำไปสู่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การใช้แรงงานทาสในกลุ่มประเทศยุโรป ยุคก่อตั้งชาติในกลุ่มตะวันออกกลาง สงครามประกาศอิสรภาพสหรัฐอเมริกา ยุคการปฏิวัติฝรั่งเศส การปฏิวัติอังกฤษหรือเหตุการณ์สงครามโลก เป็นต้น จนนำไปสู่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ และเหตุการณ์ต่าง ๆ ของโลกที่นำไปสู่การคุ้มครองสิทธิ

มนุษยชน เช่น การใช้แรงงานทาสในกลุ่มประเทศยุโรป ตะวันออกกลาง สงครามกลางเมือง สหรัฐอเมริกา การปฏิวัติฝรั่งเศส การปฏิวัติในอังกฤษ หรือเหตุการณ์สงครามโลก เป็นต้น

ส่วนวิวัฒนาการสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเริ่มต้นจากการให้สิทธิแก่แรงงานทาสจนนำไปสู่การเลิกทาส เนื่องจากทาสเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ เพราะการใช้แรงงานทาสถือว่าการยากที่จะรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมาย ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาสิทธิของทาสตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ จนมาถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางการเมือง ได้แก่ ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิวัติ พ.ศ. 2475 หรือเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 เพื่อให้ได้เห็นถึงวิวัฒนาการของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน

การได้ศึกษาและวิจัยวิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชนทำให้ได้รู้ถึงพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีผลต่อการจัดทำกฎหมาย

หลักการ

- หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย จึงเป็นหลักที่ส่งเสริมให้รัฐผูกพันกับการกระทำที่จะไม่ก้าวล่วงในสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง หากการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่สามารถกระทำได้ เป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หากการกระทำใด ๆ การกระทำนั้นกระทำตามหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น ภายใต้หลักนิติรัฐที่ยอมรับการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่การใช้อำนาจรัฐจึงต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยหลักนิติรัฐและถูกจำกัดการใช้อำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงต้องนำหลักนิติรัฐมาวิเคราะห์ ในการประกันสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติโดยจะทำการศึกษาลักษณะแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา และหลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

- หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คือ หลักการที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและสิทธิความเสมอภาค ซึ่งรัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะกระทำหน้าที่ละเลยไม่ได้

แนวคิด

แนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 และมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้มาก แต่มักจะบัญญัติว่ารายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีการตรากฎหมายลูกขึ้นมาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเมื่อยังไม่มีการบัญญัติกฎหมาย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพไว้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญผูกพัน โดยตรงต่อองค์กรใช้อำนาจรัฐ แม้จะไม่มีกรอบกฎหมายลูกเพื่อรองรับการใช้สิทธิดังกล่าว แต่ก็ถือว่าสิทธิต่าง ๆ เหล่านั้นมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 บุคคลสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวด 3 ได้โดยตรง ดังนั้น จึงต้องนำแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาใช้ประกอบการวิเคราะห์การทำวิจัยวิพากษ์วิจารณ์ความคดีสิทธิมนุษยชน

2. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันมีความสำคัญต่อรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องรับรองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชนและรัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68) รัฐจึงต้องสร้างกลไกให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลได้ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ต้องมีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยงานริเริ่มดำเนินคดีหรือหน่วยงานต้นน้ำด้วย เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจดังกล่าวแล้วย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในการใช้สิทธิทางศาลในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น จากสภาพการณ์แห่งปัญหาในปัจจุบันจะพบถึงข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นการได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นนี้จึงเป็นความสำคัญที่จะเป็นการยืนยันถึงสภาพแห่งปัญหาและผลกระทบที่ประชาชนได้รับเป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นจริงเพื่อนำไปสู่หลักการและเหตุผลที่การวิจัยนี้มุ่งหาคำตอบในการตรากฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ

3. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายต่างประเทศ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนมีรูปแบบการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในแต่ละศาลแตกต่างกันมีทั้งรูปแบบของศาลทั่วไปที่มีอำนาจหน้าที่ (Jurisdiction) พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครอง และคดีรัฐธรรมนูญโดยไม่มีศาลที่รับผิดชอบคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะเทียบเท่าคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองโดยตรง ดังเช่นประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยด้วย จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในรูปแบบนี้เป็นลักษณะของการคุ้มครองทางอ้อมในรูปแบบลักษณะหรือเนื้อหาสาระของแต่ละประเทศคดีโดยมิได้มีการรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยตรงที่จะใช้อำนาจตุลาการวางบรรทัดฐานทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกันในบางประเทศที่มีศาลสิทธิมนุษยชนหรือที่เรียกว่า “Human Right Court” ที่เป็นศาลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงและเป็นศาลที่มีการจัดตั้งเป็นลักษณะเทียบเท่าศาลยุติธรรมที่ประจำอยู่ทุกจังหวัดรับพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐอินเดีย เป็นต้น

ในส่วนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค ถ้าพิจารณาในระดับระหว่างประเทศ นอกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการพิจารณาคดีของศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court: ICC) และศาลอนุญาโตตุลาการถาวร (Permanent Court of Arbitration: PCA) อยู่ภายใต้บังคับขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) แต่ศาลเหล่านี้รับฟ้องคดีเฉพาะกรณีที่เป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่รับคดีที่เป็นกรณีประชาชนใช้สิทธิฟ้องคดีโดยตรง แต่ถ้าประชาชนจะใช้สิทธิโดยตรงต้องเป็นไปในรูปแบบของการใช้สิทธิผ่านคณะมนตรีความมั่นคงแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นลักษณะการกดดันในทางระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะแตกต่างกันการคุ้มครองสิทธิในระดับภูมิภาคที่ประชาชนสามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลได้โดยให้รัฐเจ้าของสัญชาติรับรองการฟ้องนั้น ดังเช่น ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Court of Human Rights) ภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950) ซึ่งรับคดีทั้งในส่วน of ประชาชนฟ้องตรงและรับฟ้องคดีที่รัฐสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป (Member State of the European Union) ทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่หลากหลาย ๆ ภูมิภาคนำไปเป็นแนวทางในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคของตนดังเช่น ทวีปอเมริกาที่เรียกว่า “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights: IACHR)” ส่วนทวีปแอฟริกา เรียกว่า “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา (The African Court

on Human and Peoples' Rights)” ภายใต้รูปแบบการจัดตั้งสหภาพแอฟริกา (African Union: AU) (กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, ออนไลน์, 2556) และทวีปเอเชียก็มีแนวคิดจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนเช่นกัน ซึ่งในการคุ้มครองลักษณะเหล่านี้มีรูปแบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์

ดังนั้น รูปแบบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะต่อไป

4. รูปแบบ โครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

ในปัจจุบันกฎหมายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 กฎหมายเหล่านี้แม้จะมีการพัฒนาเป็นลำดับก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะหน่วยงานริเริ่มคดีหรือหน่วยงานต้นน้ำไม่มีอำนาจสอบสวนเพื่อค้นหาความจริง เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และหน่วยงานที่ใช้อำนาจตุลาการไม่มีความเชี่ยวชาญในด้านการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีสิทธิมนุษยชนโดยตรง จึงทำให้คดีสิทธิมนุษยชนต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาคดีตามองค์ประกอบความผิดในกฎหมายอาญา หรือลักษณะการกระทำละเมิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้คดีสิทธิมนุษยชนจะเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็มิได้หยิบยกเรื่องสิทธิมนุษยชนมาเป็นประเด็นในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การวิจัยนี้เห็นถึงความสำคัญที่จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเพื่อการพัฒนา รูปแบบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

การศึกษาและวิจัยจึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.1 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 กำหนดให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ประชาชนผู้ใช้สิทธิฟ้องคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องใช้สิทธิผ่านองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเสียก่อนและหน่วยงานของรัฐนั้นต้องมีความเห็นยุติเรื่องเสียก่อนประชาชนจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้และการคดีของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนงำของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ถ้าได้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนเป็นศาลเฉพาะแล้วจะทำให้การอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนขึ้น

4.2 สถานภาพของศาลสิทธิมนุษยชน สถานภาพของศาลสิทธิมนุษยชนจะมีรูปแบบที่หลากหลายบางประเทศมีการพัฒนาคณะกรรมการสิทธิให้เป็นศาลสิทธิมนุษยชน บางประเทศกำหนดให้มีการจัดตั้งเป็นศาลชำนาญพิเศษภายในศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ดังนั้น การกำหนดสถานภาพของศาลสิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้

4.3 ขอบเขตอำนาจศาล ศาลสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ เพื่อพัฒนารูปแบบของขอบเขตอำนาจศาลสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ขอบเขตอำนาจของศาลสิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยงานวิจัย กฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนต้นแบบ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลสิทธิมนุษยชนมีขอบเขตแห่งอำนาจในการพิจารณาคดีและคดีต้องห้ามที่ไม่สามารถฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนได้โดยได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องต่อการทำหน้าที่ของศาลสิทธิมนุษยชน

4.4 คุณสมบัติของผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษา ผู้พิพากษาซึ่งจะทำหน้าที่ในศาลสิทธิมนุษยชนจะต้องมีคุณสมบัติที่มีทั้งคุณสมบัติผู้พิพากษาทั่วไปกับคุณสมบัติเฉพาะ และจำนวนผู้พิพากษาที่จะเป็นองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งการวิจัยให้ความสำคัญในการศึกษาและวิจัยถึงคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับการเป็นผู้พิพากษาในศาลสิทธิมนุษยชนและจำนวนองค์คณะผู้พิพากษา

4.5 กระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน กระบวนการพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนในการจับกุมผู้กระทำความผิด การควบคุมตัว การสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี ขั้นตอนการพิจารณาของศาล (Court Hearings) เงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้พิพากษา กระบวนการพิจารณา (Hearing Procedure) การคุ้มครองผู้เสียหายและพยาน การเยียวยา การชดเชยคืน และการฟื้นฟู ซึ่งกระบวนการพิจารณาของศาลเหล่านี้มีความสำคัญที่ต้องนำมาวิเคราะห์ในงานวิจัยงานวิจัยกฎหมายจัดตั้งศาล

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชนต้นแบบ ทั้งนี้เพื่อให้ศาลสิทธิมนุษยชนมีกระบวนการพิจารณาโดยได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องต่อการทำหน้าที่ของตุลาการศาลสิทธิมนุษยชน

4.6 ระบบการพิจารณา การพิจารณาในขั้นตอนของการแสวงหาพยานหลักฐานนั้นมี 2 ระบบ คือ การกล่าวหา และการไต่สวน ซึ่งศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ดังนั้นหากจะให้ศาลสิทธิมนุษยชนที่จะจัดตั้งขึ้นมานั้นจะใช้ระบบใดย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาและวิเคราะห์ใน 2 ระบบนี้ก่อน ดังนั้นการวิจัยจึงให้ความสำคัญในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมในการนำมาใช้ในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

5. การจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชนต้นแบบ การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชนต้นแบบ โดยการนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ตามประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบที่จะนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย วิวัฒนาการ ทฤษฎี แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

วิวัฒนาการ ทฤษฎี แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้อง

วิวัฒนาการ ได้แก่

- วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

หลักการ ได้แก่

- หลักนิติรัฐ
- หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายประเทศไทย ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2491
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ประกาศพระราชโองการ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. 2560

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

2561

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่

- กฎหมายบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) (Universal Declaration of Human Rights)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 1423) (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR)
- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: CERD)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) (Convention on the Rights of the Child)

- อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities: CRPD)

- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance: CED)

- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families: CMW)

กฎหมายระดับภูมิภาค ได้แก่

- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950 (พ.ศ. 2493)

- American Convention on Human Rights, 1969 (พ.ศ. 2512)

- The Sirte Declaration, 1999 (พ.ศ. 2542)

กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่

- The protection of Human Rights Act, 1993 Republic of India

- Law No. 26 Establishing the Ad Hoc Human Rights Court, 2000 Republic of Indonesia

ประเด็นศึกษา

1) วิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2) วิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

3) วิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชน

4) วิเคราะห์หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

5) วิเคราะห์สถานภาพของการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

6) วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

7) วิเคราะห์คุณสมบัติผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษา

8) วิเคราะห์กระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

9) วิเคราะห์ระบบการพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประกอบด้วย

- ผู้บริหารหรือตัวแทนผู้รับผิดชอบทั้งผู้ปฏิบัติการและผู้กำหนดนโยบาย ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลปกครอง อัยการหรือผู้แทน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน คือ มูลนิธิที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ได้แก่ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา มูลนิธิปวีณา หงสกุลเพื่อเด็กและสตรี สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)ของการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) มีกลุ่มเฉพาะ 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) ผู้แทนพรรคการเมือง (2) ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (3) ผู้แทนกรมการด้านสิทธิมนุษยชน (4) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน (5) ผู้แทนประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และ (6) ประชากรกลุ่มผสมซึ่งมาจากผู้แทนในแต่ละกลุ่มเฉพาะ 6 กลุ่ม

ประชากรซึ่งร่วมประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ด้วยการวิพากษ์และแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ในการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของกฎหมายต้นแบบจำนวน 50 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

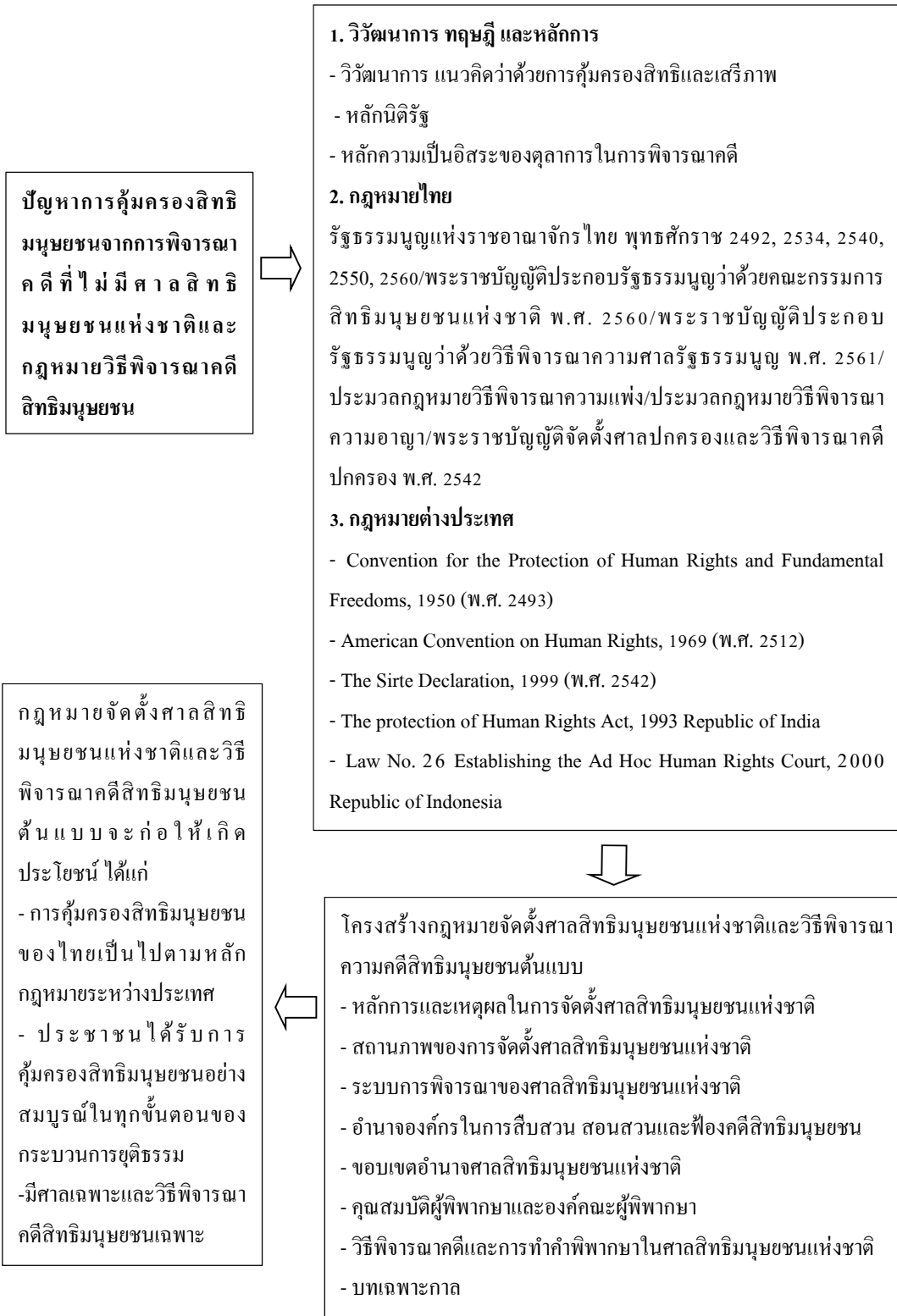
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ศึกษากำหนดให้เป็นกรุงเทพมหานคร

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ปัญหาจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีสาเหตุมาจากคดีละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลนั้นจะถูกนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลตามรูปแบบและวิธีการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งมีทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลอาญา ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความที่แตกต่างกันตามแต่ละศาล ทำให้กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงเนื่องจากคดีสิทธิมนุษยชนมีความพิเศษและเฉพาะของรูปคดีที่แตกต่างไปจากคดีทั่วไปจึงไม่มีความเหมาะสมที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากการถูกละเมิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเพื่อให้มีศาลซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและใช้กระบวนการวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนโดยตรงโดยมีแนวทางจากต่างประเทศที่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนจะนำเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบ (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพจำเป็นที่จะต้องมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความสมบูรณ์ในขั้นตอนของการยุติธรรมด้วยการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาความคดีสิทธิมนุษยชน ที่มีโครงสร้างองค์ประกอบกฎหมายประกอบด้วย หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน สถานภาพของการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอบเขตอำนาจศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณสมบัติผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษา กระบวนวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน และระบบการพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

5. คำถามการวิจัย

- 1) วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยช้จากอดีตถึงปัจจุบันเป็นอย่างไร
- 2) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีหลักการ ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่จะใช้เพื่อการวิเคราะห์มีอะไรบ้าง
- 3) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทยเป็นอย่างไร
- 4) กฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีอะไรบ้าง มีสาระสำคัญอย่างไร
- 5) กฎหมายของประเทศใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและมีสาระสำคัญของกฎหมายอย่างไร
- 6) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีอะไรบ้างและมีสาระสำคัญของกฎหมายอย่างไร
- 7) ข้อจำกัดที่เป็นปัญหาต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในขั้นตอนของการพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน คืออะไรบ้าง และส่งผลกระทบต่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร
- 8) หลักการและเหตุผลสำคัญที่ต้องมีศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเพราะอะไร
- 9) กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนมีโครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายความว่า สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นของคนไทย

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หมายความว่า คุณค่าความเป็นมนุษย์ตั้งแต่เกิดซึ่งใครจะละเมิดไม่ได้ และไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชน

สิทธิ (Right) หมายความว่า ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน

เสรีภาพ (Liberty) หมายความว่า ความเป็นอิสระที่จะตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ด้วยตนเองของคนไทยภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย

ความเสมอภาค (Equity) หมายความว่า ความเท่าเทียมกันของคนไทยที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

คดีละเมิดสิทธิมนุษยชน (Human rights of violations case) หมายความว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและมีลักษณะเฉพาะ

พันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligation) หมายความว่า ผลผูกพันที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

กฎหมายต้นแบบ (Model Law) หมายความว่า กฎหมายจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย (Output) คือ จัดทำร่างกฎหมายต้นแบบจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อ

1. การเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความเพื่อให้บรรลุถึงสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม
3. มีศาลและวิธีพิจารณาคดีสิทธิมนุษยชนเฉพาะ