

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้  
วัฒนธรรมทางการเมืองไทย : กรณีศึกษา รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นายชินนทร์ อินทรปัญญา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2561  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1896371965  
CD :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

5985962034\_1896371965

THE ROLE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF THAILAND IN THE  
PROTECTION OF HUMAN DIGNITY UNDER THAI POLITICAL CULTURE: A CASE STUDY OF  
INVESTIGATION REPORTS

Mr. Chanin Intarapanya

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws in Laws  
Common Course  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2018  
Copyright of Chulalongkorn University



1896371965

CD IThesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

หัวข้อวิทยานิพนธ์

บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการ  
คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง  
เมืองไทย : กรณีศึกษา รายงานผลการตรวจสอบการละเมิด  
สิทธิมนุษยชน

โดย

นายชินนทร์ อินทรปัญญา

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ดร.เชาวนະ ไตรมาศ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์สุรสีห์ โกศลนาวิน)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยอดพล เทพสิทธิ์า)

ชรินทร์ อินทรปัญญา : บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย : กรณีศึกษา รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน. ( THE ROLE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF THAILAND IN THE PROTECTION OF HUMAN DIGNITY UNDER THAI POLITICAL CULTURE: A CASE STUDY OF INVESTIGATION REPORTS ) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์และอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน กับการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

จากการศึกษาพบว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายกรณียังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ชัดเจนมากนัก และในบางกรณีได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีผลกระทบต่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก เช่น ในหลายกรณีได้มีการให้ความเห็นที่กล่าวถึงคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้กล่าวว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในบางกรณีได้มีการให้ความเห็นที่ยึดถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุษย์ เป็นต้น

ดังนั้น ปัญหาของการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจึงต้องหาทางออกหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5985962034 : MAJOR LAWS

KEYWORD: National Human Rights Commission of Thailand, human dignity, political culture, nvestigation reports, supreme value of constitution

Chanin Intarapanya : THE ROLE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION OF THAILAND IN THE PROTECTION OF HUMAN DIGNITY UNDER THAI POLITICAL CULTURE: A CASE STUDY OF INVESTIGATION REPORTS . Advisor: Prof. Dr. Kriengkrai Charoenthanavat

This thesis studies on both a relationship and influence of political culture on the role of the National Human Rights Commission of Thailand (“NHRCT”) as a human dignity. protector This thesis uses documentary review method to analyze and to compare reports with any pertinent opinions of National Human Rights Institutions (NHRIs) in the context of western democratic political culture. Those western countries include the Federal Republic of Germany, UK, France and Spain, and the investigation reports and opinions of NHRCT in the view of Thai political culture.

According to the study, the opinions of NHRCT within the investigation reports of many cases cannot express the western democratic political culture which overshadowed human dignity. In some cases, it shows the influence of Thai political culture that impacts on the protection of human dignity and is not in line with the western democratic political culture. For example, many cases, there are no specific opinions that mentioned to human dignity and violation of human dignity. However only some cases underpinned human dignity as a constitutional supremacy value.

Therefore, the problems within the investigation reports and the opinions of NHRCT in the view of Thai political culture must solve the problems. To achieve the objectives of the protection of human dignity delivered by NHRI under democratic principles.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2018

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงไม่อาจสำเร็จสมบูรณ์ขึ้นมาได้ หากปราศจากความเมตตากรุณาจากท่าน ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ทำให้ผู้เขียนได้หัวข้อในการศึกษาวิทยานิพนธ์ และกรุณา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลักให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งได้ถ่ายทอดองค์ความรู้หรือเทคนิคหลาย ด้านอันเป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนนานัปการ ตลอดจนอบรมสั่งสอนและให้กำลังใจผู้เขียนในการศึกษาและ จัดทำวิทยานิพนธ์ตลอดเสมอมา ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถพัฒนาตนเองให้มีก้าวหน้าในทุกด้าน ผู้เขียน รู้สึกรักและสำนึกในพระคุณของท่านอาจารย์อันหาที่สุคติมิได้ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยอดพล เทพสิทธิ์า ผู้เป็นแรงบันดาลใจอันสำคัญยิ่งให้แก่ผู้เขียนในการเข้ามาศึกษาต่อในระดับปริญญาโทที่คอยแนะนำและให้ คำปรึกษาแก่ผู้เขียนทุกเรื่องมาโดยตลอด และกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน อีกทั้งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์นิติภัทร หอมละออ ผู้เป็นแรงบันดาลใจและได้ให้กำลังใจแก่ ผู้เขียนในการแสวงหาความรู้ตลอดเสมอมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ รวมถึงท่าน ดร.เชาวนะ ไตรมาศ และท่านอาจารย์สุรสิทธิ์ โกศลนาวิน กรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ โดยทุกท่านได้กรุณาชี้แนะแนวทางและให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน ซึ่ง ทำให้ผู้เขียนได้เห็นถึงข้อสังเกตและปัญหาได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่เล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และพิจารณาคัดเลือกให้ผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นคุณูปการสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ได้ราบรื่นมาก ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบเป็น กตัญญูแก่แต่ คุณพ่อนิพนธ์ คุณแม่ปิ่นสุวรรณ และคุณย่านงเยาว์ อินทรปัญญา ที่ทุกท่านได้ส่งเสริม และสนับสนุนผู้เขียนทุกด้านในการจัดทำวิทยานิพนธ์และให้กำลังใจในทุกเรื่องมาโดยตลอด ซึ่งทุกสิ่งทุก อย่างในการกระทำของท่านล้วนมีความหมายต่อผู้เขียนทั้งสิ้น

ชรินทร์ อินทรปัญญา



1896371965

CD iThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 .....	1
1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	5
1.3. สมมติฐาน .....	5
1.4. ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
บทที่ 2 .....	7
2.1 ความรู้พื้นฐานว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	7
2.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	7
2.1.1.1 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี” .....	8
2.1.1.2 ความหมายของคำว่า “ความเป็นมนุษย์” .....	10
2.1.1.3 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” .....	11
1) ความหมายเชิงลบ .....	12
2) ความหมายเชิงบวก .....	12
2.1.2 ประวัติศาสตร์ทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	14



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

2.1.2.1 ยุคโรมันโบราณ .....	14
2.1.2.2 ยุคสำนักสโตอิกและซีเซโร .....	16
2.1.2.3 ยุคอิทธิพลของศาสนา .....	18
2.1.2.4 ยุคฟื้นฟูศิลปะและวิทยาการ.....	26
2.1.2.5 ยุคแสงสว่างทางปัญญา .....	29
2.1.2.6 ยุคปัจจุบัน.....	33
2.1.3 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	37
2.1.3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ.....	37
2.1.3.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ.....	43
2.1.4 สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	46
2.1.4.1. สิทธิในชีวิตและร่างกาย.....	46
2.1.4.2. สิทธิในความเสมอภาค.....	47
2.1.5 คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	47
2.1.5.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้.....	47
2.1.5.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ได้สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง.....	48
2.1.5.3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ยังไม่มีสภาพบุคคลหรือสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว.....	48
2.1.5.4 การแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แม้บุคคลจะยินยอมให้รัฐทำการแทรกแซงก็ตาม.....	48
2.1.6 ขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	49
2.1.6.1 ขอบเขตในการคุ้มครองเบื้องต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	49
2.1.6.2 ความครอบคลุมของขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	50
1) การเริ่มต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	50
2) การสิ้นสุดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	51



3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับชีวจริยธรรม.....	52
2.1.7 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	54
2.1.7.1 แนวทางการพิจารณาการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .	54
2.1.7.2 การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	56
1) การทำลายเกียรติ .....	56
2) การลดคุณค่า.....	57
3) การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์.....	58
2.2 องค์การในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	59
2.2.1 องค์การตุลาการ .....	60
2.2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	60
2.2.1.2 ศาลปกครอง .....	61
2.2.1.3 ศาลยุติธรรม.....	62
2.2.1.4 ศาลสิทธิมนุษยชน .....	63
2.2.2 องค์การอื่นที่ไม่ใช่ของตุลาการ .....	67
2.2.2.1 รัฐสภา.....	67
2.2.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน .....	68
2.2.2.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	70
2.3 แนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง.....	81
2.3.1 ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง.....	82
2.3.2 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวทางของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba.....	86
2.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ .....	86
2.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า.....	87
2.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม.....	88



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

2.3.2.4	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม .....	88
1)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไฟฟ้า .....	88
2)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไฟฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม.....	89
3)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบมีส่วนร่วม .....	90
2.3.2.5	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง.....	90
2.3.3	ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามระบอบการปกครอง .....	91
2.3.3.1	วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย.....	91
1)	หลักการและแนวความคิดสำคัญทางกฎหมายมหาชนภายใต้วัฒนธรรมทาง การเมืองระบอบประชาธิปไตย .....	91
ก.	หลักปัจเจกชนนิยม .....	92
ข.	หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน .....	92
ค.	หลักนิติรัฐ.....	93
ง.	หลักการฟังเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย.....	94
จ.	หลักการคานและดุลอำนาจ .....	95
ฉ.	หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง.....	95
2)	ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย.....	96
2.3.3.2	วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	97
1)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม .....	97
2)	ระบบศักดินาสวามิภักดิ์.....	99
3)	ระบบอุปถัมภ์.....	100
4)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม .....	101
2.3.4	ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมาย .....	102
2.3.4.1	วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลต่อการออกแบบกฎหมาย .....	103

2.3.4.2	กฎหมายก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อระบบ การเมือง .....	104
2.3.5	ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	105
2.3.5.1	วัฒนธรรมทางการเมืองส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	106
2.3.5.2	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง.....	107
บทที่ 3	.....	108
3.1	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	108
3.1.1	การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	109
3.1.1.1	ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	109
3.1.1.2	การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	111
3.1.2	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี.....	114
3.1.2.1	ความเป็นมาของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	114
3.1.2.2	องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	115
3.1.2.3	อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	116
3.1.2.4	ลักษณะการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี : ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา .....	117
3.1.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	118
3.1.3.1	พัฒนาการทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	119
1)	กำเนิดชนชาติเยอรมันและจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมนี .....	119
2)	การรวมจักรวรรดิเยอรมัน .....	121
3)	สาธารณรัฐไวมาร์ .....	123

4) เติบโตการนาซีและสงครามโลกครั้งที่ 2 .....	124
5) รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์.....	125
3.1.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2.....	125
1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม .....	126
2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์.....	127
3) ระบบอุปถัมภ์.....	127
4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม .....	128
3.1.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2.....	131
1) การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	132
2) การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ.....	134
3) การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง.....	136
4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	137
3.1.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	140
3.1.4.1 รายงานคู่ขนาน (Parallel Report).....	141
3.1.4.2 รายงานการวิจัย (Research Report).....	148
3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในราชอาณาจักรอังกฤษ.....	155
3.2.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรอังกฤษ.....	155
3.2.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	156
3.2.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 .....	159



1896371965

3.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ ..... 164

3.2.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ..... 164

3.2.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ..... 165

3.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ..... 166

3.2.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ..... 168

1) ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา..... 168

2) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ..... 169

3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ ..... 169

3.2.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ..... 170

1) ต้นกำเนิดราชอาณาจักรอังกฤษในยุคแองโกล-แซกซอนและยุคนอร์มัน. 170

2) ยุคกำเนิดมหากษัตริย์และระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ..... 171

3) ความรุ่งโรจน์ของสถาบันกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ ..... 173

4) การล้มเลิกระบอบกษัตริย์และการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐ..... 174

5) การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ใหม่อีกครั้งและการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ..... 175

6) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครอง..... 176

3.2.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษช่วงก่อนการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ..... 178

1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ..... 178

2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์..... 179

3) ระบบอุปถัมภ์..... 179



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม .....	180
3.2.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษภายหลังการปฏิวัติอัน รุ่งโรจน์ .....	182
1) การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ .....	182
2) การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม.....	184
3) อำนาจอสูงสุดเป็นของรัฐสภา .....	186
4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	187
3.2.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ .....	188
3.2.4.1 รายงานการสอบสวน (Inquiry Report) .....	189
3.2.4.2 รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ (Advice and Guidance Report) ..	198
3.2.4.3 รายงานการวิจัย (Research Report).....	204
3.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศสภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	214
3.3.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	214
3.3.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	215
3.3.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	216
3.3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	220
3.3.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส .....	221
3.3.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส .....	222
3.3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส .....	222

3.3.2.4	ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส : ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา .....	225
3.3.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	226
3.3.3.1	พัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	226
1)	การวางรากฐานระบอบกษัตริย์และความยิ่งใหญ่ของพระมหากษัตริย์ใน ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	227
2)	ความตกต่ำของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789.....	229
3)	จุดเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยและการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 1.....	230
4)	จักรวรรดิฝรั่งเศสของนโปเลียน โบนาปาร์ต.....	232
5)	การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์.....	232
6)	การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 2 และจักรวรรดิฝรั่งเศสที่ 2 .....	233
7)	การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 3 .....	234
8)	การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 .....	236
9)	การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 .....	237
3.3.3.2	วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสช่วงก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส .	237
1)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม .....	238
2)	ระบบศักดินาสวามิภักดิ์.....	239
3)	ระบบอุปถัมภ์.....	240
4)	วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม .....	240
3.3.3.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส.....	242
1)	การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน .....	242
2)	การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ.....	244
3)	อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน.....	245
4)	การมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	247

3.3.4	อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส : รายงานการให้ความเห็น (Avis).....	249
3.4	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในราชอาณาจักรสเปน.....	266
3.4.1	การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรสเปน.....	266
3.4.1.1	ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	267
3.4.1.2	การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน .....	270
3.4.2	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน.....	273
3.4.2.1	ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน .....	273
3.4.2.2	องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน .....	274
3.4.2.3	อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน .....	275
3.4.2.4	ลักษณะการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน.....	278
	1) ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา.....	278
	2) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ .....	279
3.4.3	วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปน .....	280
3.4.3.1	พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปน .....	280
	1) ความเป็นมาของราชอาณาจักรสเปนในดินแดนคาบสมุทรไอบีเรีย.....	281
	2) ยุคทองแห่งจักรวรรดิสเปน .....	282
	3) ราชอาณาจักรสเปนในยุคสมัยใหม่ .....	284
	4) ยุคเผด็จการของนายพลฟรังโก .....	285
	5) ราชอาณาจักรสเปน : การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย .....	288
3.4.3.2	วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนช่วงก่อนปี ค.ศ. 1975.....	289
	1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม .....	290



2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์.....	291
3) ระบบอุปถัมภ์.....	292
4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม .....	292
3.4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนภายหลังปี ค.ศ. 1975.....	294
1) การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ .....	294
2) การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม.....	296
3) ความอดทนอดกลั้นต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม.....	299
4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง .....	300
3.4.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน : รายงานการให้คำแนะนำ (Informe de Recomendación).....	302
บทที่ 4 .....	325
4.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	325
4.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	326
4.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	332
4.1.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 .....	333
1) บทบัญญัติมาตรา 4.....	334
2) บทบัญญัติมาตรา 26.....	336
3) บทบัญญัติมาตรา 28.....	338
4) บทบัญญัติมาตรา 29.....	340
4.1.2.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 .....	342

4.1.3 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	343
4.1.3.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 .....	345
1) บทบัญญัติมาตรา 4.....	345
2) บทบัญญัติมาตรา 26.....	346
3) บทบัญญัติมาตรา 28.....	347
4) บทบัญญัติมาตรา 29.....	348
4.1.3.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 .....	348
4.1.4 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.....	349
4.1.4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 .....	351
1) บทบัญญัติมาตรา 4.....	353
2) บทบัญญัติมาตรา 25.....	353
3) บทบัญญัติมาตรา 26.....	355
4.1.4.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 .....	356
4.1.5 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ ชั่วคราว.....	357
4.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....	361
4.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .....	362
4.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .....	369
4.2.2.1 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ...	369

4.2.2.2 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ  
พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ... 372

4.2.2.3 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ พ.ศ. 2560 ..... 373

4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ..... 377

4.2.3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ  
พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ... 377

4.2.3.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ  
พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ... 380

4.2.3.3 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และ  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ พ.ศ. 2560 ..... 383

4.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ..... 386

4.2.4.1 ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา..... 386

4.2.4.2 ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ : การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน  
..... 388

4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองไทย ..... 393

4.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย ..... 393

4.3.1.1 สมัยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475  
..... 394

4.3.1.2 สมัยภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475  
..... 402

4.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. 2475 ..... 407

4.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ..... 407

4.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทย..... 409

4.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชู..... 412

4.3.2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ..... 414

4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 ..... 417

4.3.3.1 การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิ และเสรีภาพ..... 417

4.3.3.2 การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ..... 421

4.3.3.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ..... 424

4.3.3.4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง ..... 425

4.3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ..... 428

4.3.3.1 การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายใต้อิทธิพลของ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ..... 428

4.3.3.2 ผลลัพธ์ของการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ..... 433

4.3.3.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยตามแนวทางของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ..... 439

4.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ..... 441

4.4.1 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดที่ 1 (พ.ศ. 2544-2552)..... 442

4.4.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยปละละเลยอันเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาถูกซ้อมทรมาน ถ่ายภาพและเผยแพร่ภาพในขณะที่อยู่ในสถานที่ต้องขังและมีการใช้เครื่อง พ้นธนาคาร (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 24/2545) ..... 443

4.4.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจข่มขู่บังคับและทำร้ายร่างกายผู้ต้องหา (รายงานผลการ ตรวจสอบ ที่ 18/2546)..... 446

4.4.1.3 กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 20/2546)..... 450

4.4.1.4 กรณีชาวต่างชาติถูกสั่งห้ามเข้าประเทศไทย 100 ปี (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 1/2547) ..... 456

4.4.1.5 กรณีรายการโทรทัศน์เผยแพร่ภาพที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 8/2547)..... 459

4.4.1.6 กรณีเด็กต้องตกเป็นเหยื่อกระสุนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกระบวนการยุติธรรม หรือคดีน้องพลุค (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 28/2547) ..... 463

4.4.1.7 กรณีผู้อำนวยการและครูโรงเรียนทำโทษนักเรียนเกินกว่าเหตุ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 4/2549)..... 466

4.4.1.8 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจเลือกปฏิบัติและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพนักงานในสถานบริการ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 15/2549)..... 469

4.4.1.9 กรณีผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนหญิงทำการประจารเยาวชนที่มีพฤติกรรมรักร่วมเพศ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 88/2549). 471

4.4.1.10 กรณีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 519/2551)..... 474

4.4.2 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 2 (พ.ศ. 2552-2558)..... 479

4.4.2.1 กรณีผู้พิการไม่ได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 2/2555) ..... 480

4.4.2.2 กรณีเจ้าพนักงานเรือนจำร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 851/2555)..... 488

4.4.2.3 กรณีผู้ต้องขังเรือนจำอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ทำร้ายร่างกาย (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 401/2556) ..... 493

4.4.2.4 กรณีการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 471/2556) ..... 497

4.4.2.5 กรณีการเสียชีวิตของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าระหว่างการควบคุมตัวเพื่อ  
ส่งกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 627/2556)  
..... 515

4.4.2.6 กรณีแรงงานชาวเมียนมาร์ที่ได้รับบาดเจ็บและถูกล่ามโซ่ไว้กับเตียงผู้ป่วย  
(รายงานผลการพิจารณา ที่ 704/2556) ..... 521

4.4.2.7 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนทำให้ได้รับความเสียหาย  
(รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 13/2557)..... 523

4.4.2.8 กรณีเจ้าหน้าที่ทหารคุมทำร้ายร่างกายพลทหารจนเสียชีวิต (รายงานผลการ  
ตรวจสอบ ที่ 153/2557)..... 525

4.4.2.9 กรณีสถานบำบัดยาเสพติดปฏิบัติไม่เหมาะสมต่อผู้บำบัดยาเสพติด (รายงานผล  
การตรวจสอบ ที่ 466/2557)..... 528

4.4.2.10 กรณีการตรวจค้นร่างกายของประชาชนเพศชายพร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่  
โล่งแจ้ง (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 545/2557) ..... 533

4.4.2.11 กรณีกิจกรรมรับน้องใหม่ของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งละเมิดสิทธิมนุษยชน  
(รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 1022/2558) ..... 537

4.4.3 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติชุดที่ 3 (พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน)..... 540

4.4.3.1 กรณีการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังนักศึกษาในกลุ่มขบวนการประชาธิปไตย  
ใหม่ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 104/2559)..... 540

4.4.3.2 กรณีกล่าวอ้างว่าโรงเรียนบังคับให้นักเรียนตรวจเลือดเพื่อหาการติดเชื้อเอชไอวี  
และใช้เป็นเงื่อนไขในการเข้าศึกษาต่อ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่  
112/2559)..... 546

4.4.3.3 กรณีนิสิตที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือเพศวิถีไม่ตรงกับเพศกำเนิดถูกบังคับให้ไว้  
ทรงผมและแต่งกายตามเพศกำเนิดในสถานการณ์ต่าง ๆ (รายงานผลการ  
ตรวจสอบ ที่ 236-237/2559)..... 549

4.4.3.4 กรณีกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทรมานระหว่างถูกควบคุมตัว  
(รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 125/2560)..... 556

4.4.3.5 กรณีกล่าวอ้างว่าโรงพยาบาลปฏิเสธการรักษาเพราะค่ามัดจำค่ารักษาพยาบาล  
ไม่เพียงพอจนเป็นเหตุให้ผู้ป่วยเสียชีวิต (รายงานผลการตรวจสอบ ที่  
133/2560)..... 561

4.4.3.6 กรณีกล่าวอ้างว่ากรมการขนส่งทางบกตัดสิทธิบุคคลที่มีอาการตาบอดสีในการ  
มีใบอนุญาตขับรถ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 227/2560) ..... 565

4.4.3.7 กรณีโรงพยาบาลไม่ยินยอมให้ผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจนอาการปลอดภัยแล้ว  
ออกจากโรงพยาบาล (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2560)..... 569

4.4.3.8 กรณีขอให้ตรวจสอบสาเหตุการตายของผู้ต้องหาคดีพิเศษซึ่งตายระหว่างถูก  
ควบคุมตัว (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 476/2560)..... 574

4.5 เปรียบเทียบระหว่างการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้  
ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการ  
จัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศภายใต้  
วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก ..... 584

บทที่ 5 ..... 609

5.1 บทสรุป ..... 609

5.2 ข้อเสนอแนะ ..... 618

บรรณานุกรม..... 625

ประวัติผู้เขียน..... 642

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ถือเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีคุณค่าสูงสุด (Supreme Value) ของรัฐธรรมนูญและเป็นรากฐานให้แก่สิทธิมนุษยชน (Human Rights) ไปจนกระทั่งสิทธิและเสรีภาพ (Right and Liberty) ทั้งปวง ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>1</sup> ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในอดีตนั้นยังมีได้เป็นหลักการทางกฎหมายเช่นปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีเนื้อหาสาระปรากฏอยู่ตามปรัชญา แนวความคิดหรืองานเขียนของนักคิดคนสำคัญก็ตาม แต่ก็มีได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จนถึงช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939-1945) ได้เกิดเหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการกระทำอันทารุณโหดร้ายต่อชาวยิวโดยกลุ่มนาซีเยอรมัน ผลพวงจากสงครามได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เริ่มปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่นานาประเทศตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากยิ่งขึ้นจนเกิดการยอมรับโดยทั่วกันและนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจน ดังนั้น ประชาคมโลกจึงมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า รัฐควรมีพันธะในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชนในประชาคมโลก

ส่วนคำว่า “วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture)” หมายถึง ระบบการกระทำ (action systems) ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคม (social behavior) ของผู้คนในสังคม พฤติกรรมทางสังคมเป็นพฤติกรรมที่คนแต่ละคนในสังคมร่วมกันกระทำขึ้นไปในทิศทางเดียวกันต่อการกระทำของตน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นระบบการกระทำร่วมกันของคนในสังคมก็คือสิ่งที่เรียกว่า “ความเห็นร่วมกันของสาธารณะ (public commonness)” ที่มีต่อสภาวะแวดล้อมทางการเมือง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Article 1 (1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law.

<sup>2</sup> อภิญา รัตนมงคลมาส และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์, คนไทยกับการเมือง ปิติวิทยายุค (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547), หน้า 158-159



ในความสัมพันธ์ระหว่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นจะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ หากพิจารณาจากพัฒนาการของการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จะเห็นได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นตั้งอยู่บนฐานของกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งมนุษย์ก็เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติเช่นกัน มนุษย์จึงมีอิสระที่จะคิดและกระทำตามธรรมชาติที่มนุษย์ได้ดำรงอยู่ หากมนุษย์ถูกละเลยหรือถูกกดขี่ในค่าของความเป็นคน (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) มนุษย์ก็จะมีพฤติกรรมทางสังคมที่ไปในทิศทางเดียวกัน หรือมีความเห็นร่วมกันของสาธารณชนที่จะเรียกร้องและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังปรากฏในเหตุการณ์สำคัญของโลก เช่น เหตุการณ์การประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทศนคติและค่านิยมของคนในสังคมนั้นที่มีต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแต่ละสังคม จะทำให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมทางการเมืองก็ได้หล่อหลอมให้เกิดทศนคติและค่านิยมของคนในสังคมนั้นที่มีผลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน

สำหรับประเทศไทยนั้นมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรับรองเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 4<sup>3</sup> และมาตรา 26<sup>4</sup> ปรากฏการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งก่อนหน้านั้น กฎหมายไทยในอดีตที่ผ่านมาได้ปรากฏเพียงเนื้อหาสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่านั้น แต่มิได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อรัฐรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐจึงมีพันธะผูกพันต่อประชาชน โดยรัฐต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประเทศไทยได้จัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institution, NHRIs) ใน

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณี รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

รูปแบบของ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand, NHRCT)

ดังนั้น การใช้อำนาจของรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรของรัฐทั้งหมดนั้นล้วนต้องผูกพันกับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ต้องผูกพันต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นกัน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และดำรงอยู่จนปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีการดำเนินงานในลักษณะส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง เช่น การศึกษาและวิจัย (Research papers) การรับเรื่องร้องเรียนและบริการประชาชน (Complaints and Services) การจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (Situations reports) การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Investigation reports) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีผลปรากฏเป็นจริง แต่ในบางกรณี การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีข้อสังเกตและเป็นปัญหาอยู่บางประการอันเนื่องมาจากการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น กรณีการชุมนุมและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่ม นปช. และกรณีมีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บบริเวณวัดปทุมวนารามราชวรวิหารหลังจากแกนนำกลุ่ม นปช. ประกาศยุติการชุมนุม<sup>5</sup> เป็นต้น จากกรณีทั้งหลายดังกล่าวจะปรากฏว่ามีข้อสังเกตและปัญหาบางประการในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) จึงเกิดข้อสงสัยในบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางชุดในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่เกิดขึ้นนั้น เพราะว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจอยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย (Thai Political Culture) ที่ประกอบไปด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบ

<sup>5</sup> รายงานผลการตรวจสอบเพื่อมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กรณีเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อุปถัมภ์ค้ำชู และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม โดยวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวได้อยู่ภายใต้การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) หรือเรียกว่า วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกอย่างสิ้นเชิง โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศทางฝั่งตะวันตกมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มีความสอดคล้องต่อกัน จึงทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความเป็นสากลและแพร่หลายไปทั่วโลก

ดังนั้น หากเปรียบเทียบกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ยังไม่สอดคล้องต่อกันกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก เพราะประเทศไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่ผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม มีผลให้สังคมไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมฝังรากลึกในสังคมไทยจนแข็งแกร่งเกินกว่าที่วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะโค่นล้มได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในประการสำคัญ ขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมเข้ากันได้ดีกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกเป็นสิ่งที่แปลกปลอมสำหรับสังคมไทย และไม่สามารถผสมกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้ หากแต่ตกตะกอนเป็น “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์”<sup>6</sup>

นอกจากนี้ หากกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึง “วัฒนธรรมทางการเมืองไทย” ตามความเห็นของผู้เขียนแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยถือว่ามี 1) “วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” และ 2) “วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก” โดยวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองที่ได้ดำรงอยู่ด้วยกันนั้นจึงได้เกิดการผสมผสานกันจนตกตะกอนมาเป็น 3) “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์” นั่นเอง

ดังนั้น การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศไทยที่ได้รับแนวความคิดมาจากประเทศทางฝั่งตะวันตกมาปรับใช้กับประเทศไทยนั้น ในความเป็นจริงแล้ว การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบริบทของประเทศไทยมิได้เป็นไปตามบริบทเหมือนกับประเทศทางฝั่งตะวันตกเสียทีเดียว ดังที่ได้ปรากฏในบางกรณีของการจัดทำรายงานผลการ

<sup>6</sup> รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2500 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์, (รายงานประกอบการประชุมวิชาการ 2536 TDRI, 10-11 ธันวาคม 2536), หน้า 58.

ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเด่นชัด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นสมควรศึกษาถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสอดคล้องกับการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกหรือไม่ อย่างไร และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยมีอิทธิพลหรือส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร เพื่อหาทางออกหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมุ่งให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

## 1.2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1. เพื่อศึกษาถึงที่มา แนวความคิด ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ องค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศไทยกับประเทศทางฝั่งตะวันตก

1.2.2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยทางฝั่งตะวันตกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ไทย) ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

1.2.3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมือง

## 1.3. สมมติฐาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังที่ปรากฏในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นในกรณีต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณียังไม่เป็นไปตามบริบทของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก เพราะอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

## 1.4. ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงที่มา แนวความคิด ความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศไทยคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การศึกษานี้มุ่งพิจารณาถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมุ่งศึกษาถึง

วัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นศาสตร์ทางด้านรัฐศาสตร์ โดยศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยนำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรายงานทางด้านสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยประเทศที่จะนำมาเปรียบเทียบ ได้แก่ กรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน ซึ่งมีรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันออกไป แต่ยังคงมีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกเหมือนกัน

### 1.5. วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ทั้งหนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย รายงานการประชุม วิทยานิพนธ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ โดยแหล่งข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลทั้งทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์

### 1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1. ทราบถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแง่มุมมองของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.2. ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยและวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก
- 1.6.3. ทราบถึงข้อบกพร่องและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยให้มีประสิทธิผลและเป็นผลจริงในทางปฏิบัติต่อไปยิ่งขึ้นในอนาคต



1896371965

## บทที่ 2

### ข้อพิจารณาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### องค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และวัฒนธรรมทางการเมือง

การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงข้อพิจารณาอันเป็นพื้นฐานสำคัญ ซึ่งจะทำให้มีความรู้ความเข้าใจถึงที่มา แนวความคิด ทฤษฎี ความรู้พื้นฐาน และความสัมพันธ์ระหว่างการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ โดยสามารถจำแนกเนื้อหาหลักได้สามประการ คือ ประการแรก ศึกษาถึงความรู้พื้นฐานว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงตั้งแต่ที่มา แนวความคิด และเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประการที่สอง ศึกษาถึงองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ทราบว่าองค์กรใดบ้างที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประการที่สาม ศึกษาถึงแนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง เพื่อให้ทราบถึงที่มา แนวความคิด และเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง โดยเนื้อหาหลักทั้งสามประการดังกล่าวจะเป็นองค์ความรู้พื้นฐานเพื่อการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงปัญหาของบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อไปได้

#### 2.1 ความรู้พื้นฐานว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวความคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในสากลโลกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นรากฐานให้แก่สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่นานาประเทศต่างคำนึงถึงและมุ่งรับรองให้แก่ประชาชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงถือเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ ณ ปัจจุบัน ซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องทำการศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำเป็นต้องศึกษาถึงรากฐานความเป็นมาอันมีเนื้อหาสาระที่สำคัญและความเชื่อมโยงกันในเนื้อหาสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยต้องทำความเข้าใจตั้งแต่ ความหมาย ประวัติศาสตร์ทางความคิด และหลักสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 2.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตรงกับภาษาอังกฤษคือคำว่า “Human Dignity” โดยคำในภาษาไทยเกิดจากการประสมคำระหว่างคำว่า “ศักดิ์ศรี” กับ “ความเป็นมนุษย์” เข้าด้วยกัน จึง

สมควรศึกษาถึงความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแต่ละคำด้วยการพิจารณาตามบริบทที่หลากหลาย รวมถึงความหมายภายหลังจากการประสมคำแล้ว ซึ่งการศึกษาถึงความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นการทำความเข้าใจในเบื้องต้น อันเป็นการปูเส้นทางเพื่อนำไปสู่การทำความเข้าใจในเนื้อหาและหลักการสำคัญต่าง ๆ ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไป

### 2.1.1.1 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี”

คำว่า “ศักดิ์ศรี” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง เกียรติศักดิ์ เช่น ประพฤติตนไม่สมศักดิ์ศรี<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาโดยการถอดคำระหว่างคำว่า “ศักดิ์” และ “ศรี” ซึ่งตามความหมายในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 มีความหมายดังต่อไปนี้

“ศักดิ์” หมายถึง อำนาจ, ความสามารถ, เช่น มีศักดิ์สูง ถือศักดิ์, กำลัง, ฐานะ เช่น มีศักดิ์และสิทธิแห่งปริญญานี้ทุกประการ<sup>8</sup>

“ศรี” หมายถึง มิ่ง, สิริมงคล, ความรุ่งเรือง, ความสว่างสดใส, ความงาม, ความเจริญ, เช่น ศรีบ้าน ศรีเรือน ศรีเมือง<sup>9</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี” จากพจนานุกรมเพียงแหล่งเดียวนั้น มีอาจทำให้เข้าใจถึงคำว่าศักดิ์ศรีได้อย่างลึกซึ้ง จึงจำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่กำเนิดขึ้นในประเทศทางฝั่งตะวันตก จึงเห็นสมควรที่จะต้องศึกษาถึงความหมายในภาษาอังกฤษเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยคำว่า “ศักดิ์ศรี” มีความหมายสอดคล้องกับคำในภาษาอังกฤษคือคำว่า “Dignity”<sup>10</sup> และมีความหมายในบริบทที่หลากหลาย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

รากศัพท์ในภาษาอังกฤษของคำว่า “Dignity” มีที่มาจากภาษาละตินคือคำว่า “Dignus” และ “Dignitas” ซึ่งมีความหมายว่า เกียรติ (honor) ความมีชื่อเสียง (glory) และ ความเคารพนับถือ (respect)<sup>11</sup> อย่างไรก็ตาม ในแต่ละยุคสมัยของคำว่า Dignity ได้มีการให้ความหมายในบริบทที่แตกต่างกันออกไป

<sup>7</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>10</sup> ในภาษาอื่น ๆ คำที่มีความหมายตรงกับคำว่า dignity อีก เช่น dignité (ภาษาฝรั่งเศส) dignità (ภาษาอิตาลี) dignidade (ภาษาโปรตุเกส) dignidad (ภาษาสเปน) เป็นต้น

<sup>11</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right* (United Kingdom: Cambridge University Press, 2015), p. 3.

ความหมายในบริบทของยุคสมัยโรมันโบราณ (ancient roman) “ศักดิ์ศรี” หรือ “Dignitas” เป็นคำในภาษาละตินมีความหมายที่ใช้อ้างอิงถึงคุณลักษณะเฉพาะพิเศษ มีความเป็นนามธรรมที่ยากเกินกว่าจะอธิบายหรือสัมผัสจับต้องได้ ซึ่งเป็นแนวความคิดทางสังคมของชาวโรมันโบราณ โดยรากศัพท์ของคำว่าศักดิ์ศรี (Dignitas) มาจากกลุ่มของความหมายของคำว่า เกียรติศักดิ์ (prestige) หรือ บารมี (charisma) ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรี” (Dignitas) ในความหมายของชาวโรมัน หมายถึง เกียรติในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะ<sup>12</sup>

ความหมายในบริบททางศาสนานั้น ศาสนาคริสต์ได้ส่งเสริมและให้ความสำคัญกับคำว่าศักดิ์ศรีอย่างยิ่ง โดย “ศักดิ์ศรี” ในความเข้าใจของศาสนาคริสต์ หมายถึง ความเมตตาของพระเจ้า ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงในทางศาสนาคริสต์ว่า มนุษย์นั้นถูกสร้างขึ้นตามความประสงค์ของพระเจ้าเป็นเจ้า ดังนั้น ศักดิ์ศรีของมนุษย์มีอาจถูกทำลายหรือถูกพรากไปได้โดยการกระทำของบุคคลอื่นหากแต่ถูกทำลายได้โดยบาปของตนเอง ศักดิ์ศรีในความหมายของศาสนาคริสต์จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระเจ้า<sup>13</sup> ซึ่งความสัมพันธ์นี้อยู่ในลักษณะที่ศาสนาคริสต์มองว่ามนุษย์ทุกคนนั้นเป็นบุตรของพระเจ้า มนุษย์จึงเป็นสัตว์โลกที่พระเจ้าสร้างขึ้นตามรูปแบบหรือฉายาของพระองค์ (Image of God)<sup>14</sup> มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาจึงมีศักดิ์ศรีอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในสายตาของพระเจ้า สะท้อนให้เห็นว่าศาสนาคริสต์ได้เชื่อมโยงระหว่างศักดิ์ศรีกับความเสมอภาคเข้าด้วยกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ศักดิ์ศรี หมายถึง การที่มนุษย์มีความเคารพซึ่งกันและกันโดยอาศัยหลักของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ความหมายในบริบททางวิชาการที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในศตวรรษที่ 18 จนกระทั่งปัจจุบันคือแนวความคิดของนักปรัชญาชาวเยอรมันนามว่า อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant, 1724-1804) โดยสำหรับคานท์มองว่า “ศักดิ์ศรี” หมายถึง รากฐานของความเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง (human autonomy) โดยมนุษย์ก็มีจุดที่สิ้นสุดเสมอ ซึ่งไม่ได้หมายถึงการกระทำที่นำไปสู่เหตุผลอื่น ๆ เช่นเดียวกับตัวเอง ศักดิ์ศรีจึงเป็นเรื่องของจริยธรรม (ethics) มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี<sup>15</sup> และ Kant ยังให้ความหมายต่อไปอีกว่า “ศักดิ์ศรี”

<sup>12</sup> Albert Bleckmann, Staatsrecht II-Die Grundrechte, 4. Aufl., 1977., อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), หน้า 86.

<sup>13</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 88.

<sup>14</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็จริงทางสังคม (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 99.

<sup>15</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, Perspectives on Human Dignity : A Conversation (Netherland: Springer, 2007), p. 95.



หมายถึง คุณค่าภายใน (inner worth) อันเป็นคุณค่าที่เด็ดขาด (absolutely value) ที่ไม่สามารถพรากไปเสียจากมนุษย์ได้<sup>16</sup>

### 2.1.1.2 ความหมายของคำว่า “ความเป็นมนุษย์”

คำว่า “มนุษย์” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 หมายถึง สัตว์ที่รู้จักใช้เหตุผล, สัตว์ที่มีจิตใจสูง, คน<sup>17</sup>

คำว่า “มนุษย์” ตรงกับภาษาอังกฤษคือ “human” หมายถึง ผู้ชาย (man) ผู้หญิง (women) รวมถึงเด็ก (child)<sup>18</sup>

นอกจากนี้ ความหมายของมนุษย์ยังสามารถพิจารณาได้จากบริบทที่หลากหลาย ดังนี้

ความหมายในบริบททางศาสนา ได้พยายามที่จะอธิบายเกี่ยวกับมนุษย์ว่า มนุษย์ถือกำเนิดขึ้นมาได้อย่างไรและพยายามหาคำตอบเกี่ยวกับมนุษย์ในแง่มุมที่หลากหลายตามความเชื่อของแต่ละศาสนา เช่น ศาสนาพราหมณ์-ฮินดูมีความเชื่อว่ามนุษย์เกิดจากการสร้างของพระพรหม ศาสนาคริสต์และอิสลามมีความเชื่อว่ามนุษย์เกิดจากการสร้างของพระเจ้า เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ด้วยเหตุที่พระเจ้าได้สร้างให้มนุษย์ถือกำเนิดขึ้นมาแล้ว จึงถือว่ามนุษย์ได้รับความเมตตาอันศักดิ์สิทธิ์จากพระเจ้า ทำให้มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่คุณค่าในสังคมโลก

ความหมายในบริบททางวิทยาศาสตร์มีชื่อเรียกของมนุษย์ในทางวิทยาศาสตร์ว่า โฮโม เซเปียนส์ (Homo Sapiens) หมายถึง มนุษย์ผู้ชาญฉลาด มีลักษณะทางกายวิภาค คือ มีหน้าผากตั้งชัน สันคิ้วเล็กลง ไม่ยาวติดกัน ท้ายทอยเรียบมนกลม มีฟันซี่เล็กลง กระดูกบอบบางและเดินตัวตรง<sup>19</sup> จากความหมายดังกล่าวนี้เป็นความหมายในทัศนะของนักวิทยาศาสตร์ที่พยายามตัดขาดความเชื่อทางศาสนาอย่างสิ้นเชิง และการเสนอทฤษฎีวิวัฒนาการของชาร์ล ดาร์วิน (Charles R. Darwin, 1809-1882) ถือว่าเป็นจุดกำเนิดความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับมนุษย์ในระหว่างมุมมองทางศาสนาและวิทยาศาสตร์ เขาชี้ให้เห็นว่า มนุษย์เกิดมาจากพลังของธรรมชาติ (force of natural) พลังของธรรมชาติจะคัดเลือกเอาชีวิตที่ปรับตัวได้ดีให้อยู่รอดและสืบทอดลูกหลานต่อไปได้<sup>20</sup> เป็นการเสนอความคิดที่คัดค้านและลบล้างความเชื่อทางศาสนาว่าความจริงแล้วมนุษย์ไม่ได้ถือกำเนิดมาจากการสร้างของพระเจ้า แต่มนุษย์ถือกำเนิดมาจากพลังธรรมชาติตามทฤษฎีวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ของชาร์ล ดาร์วิน

<sup>16</sup> Oliver Sensen, *Kant on Human Dignity* (Germany2011), p. 174.

<sup>17</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

<sup>18</sup> Cambridge Dictionary, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/human>.

<sup>19</sup> ชีรยุทธ บุญมี, *ความหลากหลายของชีวิต ความหลากหลายทางวัฒนธรรม* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 81-82.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ความหมายในบริบททางสังคมศาสตร์ เป็นที่ยอมรับกันมาตั้งแต่สมัยกรีกแล้วว่า มนุษย์มีได้อยู่คนเดียว แต่เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่มนุษย์จะอยู่ร่วมกันเป็นประชาคม จากคำกล่าวของ อริสโตเติล (Aristotle, 384-322 B.C.) ที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม การดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคนมีความจำเป็นต้องพึ่งพาผู้อื่นเป็นอย่างมาก<sup>21</sup> ดังนั้น ความหมายของมนุษย์ในบริบทนี้จึงหมายถึงการที่มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่ต้องอยู่ร่วมกันโดยพึ่งอาศัยกันและกัน ซึ่งปฏิเสธมิได้ว่าเป็นธรรมชาติของมนุษย์

ความหมายในบริบททางกฎหมาย การดำรงชีวิตของมนุษย์มีอาจปฏิเสธได้ว่ากฎหมายได้เข้ามามีบทบาทกับมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนตาย กฎหมายคือกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (Organized Sanction or Organized Enforcement)<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำหรับการรับรองถึงความเป็นมนุษย์ (human being) เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข ด้วยการที่กฎหมายได้กำหนดสถานะของสภาพบุคคลเพื่อยืนยันสิทธิทางกฎหมายของมนุษย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 วรรคแรก บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย” กล่าวคือ เมื่อมนุษย์ถือกำเนิดตั้งแต่คลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก กฎหมายจึงให้สภาพบุคคลอันเป็นภาวะหรือความสามารถแก่มนุษย์ในการเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และภาวะหรือความสามารถนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อมนุษย์ได้ตายไปแล้ว อันเป็นการที่สภาพบุคคลตามกฎหมายได้สิ้นสุดลงนั่นเอง จึงกล่าวได้ว่า ความหมายของมนุษย์ในบริบททางกฎหมายนั้น มนุษย์ทุกคนที่ถือกำเนิดขึ้นมาแล้ว กฎหมายได้เป็นสิ่งรับรองในสภาพบุคคลตามกฎหมายให้แก่มนุษย์ สภาพบุคคลตามกฎหมายนี้จะดำรงอยู่ติดกับตัวมนุษย์จนกระทั่งถึงเวลาที่มนุษย์ได้ตายไป อันมีผลทำให้สภาพบุคคลตามกฎหมายของมนุษย์สิ้นสุดลง แต่ “ความเป็นมนุษย์” หากสิ้นสุดลงไปไม่แต่อย่างใด และยังดำรงอยู่ต่อไปแม้ว่าบุคคลนั้นจะสูญเสียสภาพบุคคลตามกฎหมายไปแล้วก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่ง บุคคลที่ตายแล้วก็ยังดำรงซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ตลอดกาล

### 2.1.1.3 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

การศึกษาถึงความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์พบว่า ยังไม่มีการให้ความหมายที่ชัดเจนและมีความเป็นสากล เนื่องจากแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ขึ้นอยู่กับทัศนคติ มุมมอง ประวัติศาสตร์ทางความคิด และปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลทางความคิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแต่ละประเทศหรือแต่ละสังคมที่ไม่เหมือนกัน การให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงขึ้นอยู่กับบริบททางความคิดของแต่ละสังคม อย่างไรก็ตาม การให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความ

<sup>21</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: 2549), หน้า 29.

<sup>22</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555), หน้า 68.

เป็นมนุษย์ได้เป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ชัดเจนในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้...” หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้ว จะเห็นได้ว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด จึงสมควรศึกษาการให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อเป็นแนวทางหลักในการศึกษาถึงความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากการศึกษาพบว่า การให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถพิจารณาเป็นสองมุมมองหลักคือ ความหมายเชิงลบและความหมายเชิงบวก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1) ความหมายเชิงลบ

การให้นิยามความหมายเชิงลบ (negative definition) เป็นลักษณะการอธิบายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องของการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งนักกฎหมายเยอรมันได้พยายามที่จะให้ความหมายโดยสกัดออกมาจากมาตรา 1 อนุมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ด้วยพิจารณาว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการละเลย ไม่เคารพ และละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งการกระทำต่อมนุษย์ต้องไม่เป็นการมองว่ามนุษย์เป็นวัตถุหรือเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อการบรรลุสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

ดังนั้น ความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงหมายถึง การไม่มองมนุษย์เป็นวัตถุหรือปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงวัตถุ<sup>23</sup> ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกละเมิดก็ต่อเมื่อบุคคลอยู่ภายใต้การทารุณ (torture) การลดคุณค่าหรือทำให้เสื่อมเสีย (degradation) การเลือกปฏิบัติ (discrimination) หรือการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย (cruel punishment)<sup>24</sup> เช่น การกดคนลงเป็นทาส การทำให้บุคคลรู้สึกต่ำต้อยหรือกดขี่เหยียดหยาม การมีไพร่ตืดที่ดิน เป็นต้น การกระทำที่มีลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 2) ความหมายเชิงบวก

การให้นิยามความหมายเชิงบวก (positive definition) เป็นลักษณะการอธิบายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ “คุณค่า” ในตัวมนุษย์ที่ต้องได้รับ “การเคารพ” ดังนั้น ภายในตัวตนของมนุษย์เองจึงมีความเป็นนามธรรมบางอย่างอันมีคุณค่า ซึ่งเป็นเกราะกำบังอาณาบริเวณให้แก่ตัวมนุษย์เองเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยและไปสู่

<sup>23</sup> ปุนเทพ ศิรินพงค์, "เรียนเล่นเล่น #8: รัฐธรรมนูญเยอรมัน เรียนกับปุนเทพ ศิรินพงค์" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2015/06/59731>.

<sup>24</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 235.

จุดมุ่งหมายที่ตัวมนุษย์เองได้กำหนดไว้ จึงเป็นหลักการหนึ่งที่อยู่ได้ว่าเป็นหลักการอันสูงสุดของการดำรงชีวิตของมนุษย์ก็ว่าได้ เนื่องจากความหมายเชิงบวกของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถทำให้มนุษย์ด้วยร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข โดยตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีนักกฎหมายกล่าวถึงความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เชิงบวกดังนี้

Klaus Stern ได้สรุปสาระสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ว่า หมายถึง คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและเป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึงลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัวของมนุษย์ อันเป็นสาระัตถะในการกำหนดความรับผิดชอบของตนเอง และเป็นสาระัตถะที่มนุษย์แต่ละคนได้รับเพื่อแก่ความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น<sup>25</sup>

W. Maihofer และ R.F. Behrendt เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการแสดงออกถึงการสร้างปริมณฑลของความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ และใช้ประโยชน์จากปริมณฑลดังกล่าวเพื่อการดำรงไว้ชีวิตซึ่งชีวิตมนุษย์ และเพื่อปรับปรุงชีวิตมนุษย์ให้ดีขึ้น โดยวิธีการพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>26</sup>

Matthias Mahlmann ให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า บุคคลย่อมมีศีลธรรมทางความคิด (intellectual-moral being) ที่จะสามารถพัฒนาตัวของเขาเองได้ในสังคม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีที่มาจากมนุษยธรรมของเขาเอง เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นฐานให้กับความมีเหตุผลและความมีอิสระเสรี (rational and free being) รวมถึงการมีความสามารถในการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม (capable of moral action) อีกด้วย<sup>27</sup>

จากการให้ความหมายเชิงบวกของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยนักกฎหมายชาวเยอรมันสามารถสรุปได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าภายในตัวตนตามสภาวะธรรมชาติของมนุษย์เท่านั้น ซึ่งในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ทุกคนนั้นมีเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ชนชาติ เพศ สีผิว ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม ชื่อเสียงวงศ์ตระกูล สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนลักษณะในความเป็นอัตลักษณ์ของแต่ละบุคคล มนุษย์ย่อมมีอิสรภาพที่จะกำหนดเป้าหมายในตัวเองว่าต้องการจะดำรงชีวิตอยู่เช่นไร โดยมนุษย์ต้องให้การเคารพต่อตัวมนุษย์เองและมนุษย์ผู้อื่นด้วย ร่างกาย เลือดเนื้อ ความรู้สึก และจิตวิญญาณย่อมเป็นคุณค่าที่มนุษย์พึงรักษาซึ่งกันและกัน ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้สังคมที่มีการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันของมนุษย์ทั้งหลายแล้ว การดำเนินชีวิตย่อมต้องได้รับการเคารพในทุกด้านตั้งแต่สังคมครอบครัวไปจนถึงสังคมโลก การ

<sup>25</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 89.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

<sup>27</sup> AHARON BARAK, Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right, p. 236.

ติดต่อสัมพันธ์กัน การประกอบอาชีพ การศึกษาหาความรู้ การเมืองการปกครองย่อมต้องอยู่บนฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น และมนุษย์ต้องไม่อยู่ในสถานะที่เกิดการดูถูกเหยียดหยามหรือต่ำต้อยไร้ศักดิ์ศรีไร้คุณค่าอันเกิดจากการกระทำหรือการปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเช่นสัตว์หรือสิ่งของ

### 2.1.2 ประวัติศาสตร์ทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

บนพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของยุโรป ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 2,500 ปี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีที่มาและวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การศึกษาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเชิงประวัติศาสตร์ทางความคิด (The intellectual history) จึงเป็นการศึกษาว่า ในแต่ละยุคสมัยในอดีตนั้นมีทัศนคติหรือมุมมองของสังคมอย่างไรบ้างเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงต้นกำเนิดของแนวความคิดและการเปลี่ยนแปลงทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเป็นระบบที่ไล่เรียงไปตามกาลเวลา โดยสามารถพิจารณาอย่างกว้างเป็นสองยุคสมัย คือ ยุคโบราณกาลกับยุคใหม่

ยุคโลกโบราณกาล (The ancient world) เป็นช่วงที่มีการริเริ่มสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมา กล่าวคือ เป็นช่วงจุดกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระทั่งเวลาได้ดำเนินเรื่อยมาจนทำให้วิวัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาต่อไปซึ่งประวัติศาสตร์ทางความคิดในยุคโลกโบราณกาลได้ประกอบไปด้วย ยุคโรมันโบราณ ยุคสำนักสโตอิกและซีเซโร และยุคอิทธิพลของศาสนา

ยุคใหม่ (The modern world) เป็นช่วงที่แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีวิวัฒนาการที่เริ่มชัดเจนเป็นรูปธรรมและเป็นที่แพร่หลายทางความคิดของผู้คนในสังคมตะวันตกมากขึ้น ทำให้แนวความคิดดังกล่าวคล้อยตามและถูกผสมผสานเข้าด้วยกันกับค่านิยมทางความคิดในสังคมของแต่ละยุคสมัย แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงพัฒนาขึ้นไปในทางที่สมเหตุสมผลและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งยุคใหม่ได้ประกอบไปด้วย ยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการ ยุคแสงสว่างทางปัญญา และยุคปัจจุบัน

#### 2.1.2.1 ยุคโรมันโบราณ

แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์มากกว่า 2500 ปีตามเวลาของคริสตกาล โดยแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เกิดขึ้นในยุคโรมันโบราณหรือยุคคลาสสิก โดยได้ปรากฏในรูปของภาษาคือคำว่า Dignitas และคำดังกล่าวได้ใช้ในบริบทของชาวโรมันโบราณโดยหมายถึง “สถานะ” (status) ของบุคคลอันเป็นการให้เกียรติและ

เหตุพุนหรือให้ความเคารพต่อบุคคลโดยพิจารณาจากสถานะของบุคคลนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือเพศหญิงก็ตามแต่<sup>28</sup>

หากพิจารณาด้วยสถานะของบุคคลแล้ว ศักดิ์ศรี (dignitas) ขึ้นอยู่กับตำแหน่งชั้นยศทางการเมือง (political rank) หรือตำแหน่งชั้นยศทางสังคม (social rank) ที่มาจากการมีตำแหน่งชั้นยศเป็นเจ้าหน้าที่ของโรมัน กล่าวคือ บุคคลจะมีศักดิ์ศรีได้ก็ต่อเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีบทบาททางการเมืองและทางสังคม ซึ่งมีหน้าที่การงานที่บุคคลถูกนับหน้าถือตา<sup>29</sup> อีกทั้งในสมัยโรมันยังมีการแบ่งชนชั้นทางสังคม ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองในสังคมโรมันที่ได้รับศักดิ์ศรี โดยบุคคลที่ได้รับศักดิ์ศรีนั้นจะได้รับการให้เกียรติ เหตุพุน มีชื่อเสียง ให้ความเคารพหรือถูกยอมรับนับถือจากสังคม และได้ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่จะต้องให้ความเคารพและให้เกียรติบุคคลผู้มีศักดิ์ศรีดังกล่าว หากผู้ใดละเมิดต่อหน้าที่นี้แล้ว จะถูกลงโทษในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะทางแพ่งหรือทางอาญาก็ได้

ดังนั้น การที่บุคคลจะมีศักดิ์ศรีได้ในสังคมโรมันนั้น จะถูกอิงกับสถานะของบุคคลเป็นหลัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในบริบทของสังคมโรมันแล้ว ทุกคนที่เกิดมาเป็นมนุษย์หรือเป็นพลเมืองชาวโรมันนั้นมีได้มีศักดิ์ศรีที่เสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน กล่าวคือ บุคคลจะมีศักดิ์ศรีอันก่อให้เกิดการได้รับเกียรติ เหตุพุน มีชื่อเสียง ให้ความเคารพ หรือถูกยอมรับจากสังคมที่ตามมานั้นไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกคน แต่จะเกิดขึ้นกับบุคคลที่สถานะทางการเมืองและทางสังคมซึ่งเป็นบุคคลในชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครองเท่านั้น โดยชนชั้นกลางลงไปจนถึงชนชั้นทาสนั้นแทบไม่มีโอกาสจะได้รับศักดิ์ศรีเลย นอกจากว่าจะได้ไต่ระดับสถานะของตนขึ้นมาอยู่ในระดับชนชั้นสูงหรือชนชั้นปกครอง

แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในยุคโรมันโบราณยังได้ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายโรมัน ซึ่งปรากฏอยู่ในบริบทของกฎหมายเอกชนอันเป็นพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแง่ของสถานะและสิทธิพิเศษของบุคคลอีกด้วย โดยในระบบกฎหมายโรมันศักดิ์ศรีถูกมองว่าบุคคลที่สมควรจะได้รับและให้การรับรองสถานะความเป็นพลเมืองชาวโรมัน โดยปรากฏในลักษณะของการเยียวยาทางแพ่งและทางอาญาในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของพลเมืองชาวโรมัน ซึ่งปรากฏในกฎหมายสิบสองโต๊ะ และประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียน

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสมัยโรมันยังคงเป็นแนวความคิดที่กระจัดกระจายอยู่ ไม่ชัดเจนและไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวอย่างหลักการอื่น ๆ ที่มีความ

<sup>28</sup> Luís Roberto Barroso, "Boston College International and Comparative Law Review," *Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse* Volume 35 Issue 2 (2012), pp. 334-335.

<sup>29</sup> Christopher McCrudden, "The European Journal of International Law," *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights* Vol. 19 no. 4(2008), pp. 656-657.

มั่นคงแน่นอน จนกระทั่งแนวความคิดนี้ได้เริ่มชัดเจนขึ้นมาบ้างและเป็นที่แพร่หลายกว้างขวางขึ้นจากแนวความคิดของสำนักสโตอิกและซีเซโรในเวลาต่อมา

### 2.1.2.2 ยุคสำนักสโตอิกและซีเซโร

ยุคสำนักสโตอิกและซีเซโรจัดว่าอยู่ในช่วงของยุคโรมัน แต่ด้วยเหตุที่แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสำนักสโตอิกและซีเซโรได้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีความชัดเจนและเริ่มแพร่หลายมากขึ้น ผู้เขียนจึงได้จัดให้ยุคสำนักสโตอิกและซีเซโรเป็นอีกยุคหนึ่งที่มีประวัติศาสตร์ทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมีนัยสำคัญ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นแนวความคิดเชิงจริยธรรมซึ่งมีที่มาจากปรัชญาเกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งสำนักสโตอิก (Stoicism) จัดว่าเป็นสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยสำนักสโตอิกได้มีอิทธิพลกับนิติศาสตร์โรมันอันเป็นสำนักปรัชญาที่มีบทบาทสำคัญในเผยแพร่ปรัชญากฎหมายธรรมชาติและวางรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย

ธรรมชาติความเชื่อมั่นของสโตอิกมีต่อเหตุผล (Reason) ในฐานะที่เป็นแก่นสาร (Substance) ของจักรวาลซึ่งหมายความรวมถึงธรรมชาติทั้งปวง โลกและมนุษย์ทำให้พิจารณามนุษย์ในแง่ความมีเหตุมีผล (All Rational Human Being) เสมอเหมือนกัน ดังนั้น โดยธรรมชาติเป็นสากล มนุษย์ในฐานะเป็นสมาชิกในชุมชนของโลกด้วยกันจึงสมควรมีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองเท่าเทียมกัน หลักคิดข้อนี้ของสโตอิกนับเป็นรากเหง้าต้นตออันสำคัญมากอันหนึ่งต่อการพัฒนาสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>30</sup>

ตามแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความมนุษย์ของสำนักสโตอิกมองว่า สิ่งที่ทำให้มนุษย์แตกต่างออกไปจากสิ่งมีชีวิตอื่นก็คือความมีเหตุมีผลของมนุษย์ มนุษย์มีทักษะความสามารถในการคิดวิเคราะห์และสร้างสรรค์ทางความคิดได้ โดยการวิเคราะห์และสร้างสรรค์ทางความคิดนั้นจะเป็นไปตามคำสอนทางศีลธรรม (moral dictates) และความรับผิดชอบทางจริยธรรม (ethical responsibility) อีกทั้งมนุษย์ยังรู้จักการใช้ภาษาในการสื่อสารและมีทักษะสำหรับการสร้างสรรค์ทางสุนทรียศาสตร์ (aesthetic creation) มนุษย์ได้สร้างจริยธรรมในการอยู่ร่วมกันอย่างมีเหตุมีผล มนุษย์ทุกคนซึ่งจึงเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นสมาชิกในชุมชนของโลกซึ่งรวมถึงทาสด้วย<sup>31</sup> โดยสำนักสโตอิกได้มองว่าทาสก็คือมนุษย์เป็นมุมมองที่แตกต่างจากบริบททางความคิดของผู้คนในยุคโรมัน เพราะสังคมโรมันในยุคดังกล่าวมองว่าทาสมิได้เป็นมนุษย์ ทาสเป็นเสมือนสิ่งของอันมีอาจเทียบเคียงกับมนุษย์ได้

<sup>30</sup> จริญญา โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 60.

<sup>31</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 17.

สำนักสโตอิกยังมองต่อไปอีกว่า ในกรอบความคิดของสังคมมนุษย์นั้น มนุษย์ผู้ที่มีความฉลาดรอบรู้ที่รู้จักไตร่ตรองใช้เหตุผล (the wise) เท่านั้นที่จะมีความสามารถในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาได้และทำให้บุคคลเหล่านั้นที่แตกต่างจากบุคคลที่โง่เขลา (the ignorant) หรือไม่อาจเข้าใจได้ถึงการใช้เหตุผลในการคิดวิเคราะห์ที่ไตร่ตรองในเรื่องใด ๆ ก็ตาม และหมายความว่ามนุษย์ที่สามารถใช้เหตุผลได้นั้นมีอิสรภาพที่แท้จริง (truly free)<sup>32</sup> ซึ่งแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่มนุษย์ดังเช่นสัตว์ สัตว์นั้นไม่ได้มีอิสรภาพที่แท้จริง แต่สัตว์กำเนิดหรือมีอยู่ขึ้นเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์เท่านั้น

แนวความคิดทางปรัชญาของสำนักสโตอิกจึงถือได้ว่าเป็นรากฐานให้กับแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีแนวความคิดเริ่มต้นมาจากการมองว่ามนุษย์แตกต่างจากสัตว์ เพราะมนุษย์รู้จักการใช้เหตุและผล ซึ่งให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ตัวมนุษย์อย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามแนวความคิดนี้ยังคงเป็นเพียงแนวความคิดเชิงจริยธรรม ยังมิได้ปรากฏเป็นแนวความคิดที่เกี่ยวกับกฎหมายโดยตรงแต่อย่างใด

ซีเซโร (Marcus Tullius Cicero, 106-34 B.C.) ได้รับอิทธิพลและแนวความคิดจากแนวทางของสำนักสโตอิกที่ว่า ทักษะหรือความสามารถในการคิดวิเคราะห์ได้ของมนุษย์นั้นทำให้มนุษย์แตกต่างออกไปจากสิ่งมีชีวิตอื่นที่ไม่ใช่มนุษย์ มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่รู้จักการใช้เหตุและผล (rational creatures) โดยที่มนุษย์นั้นสามารถมองเห็นถึงผลลัพธ์ของการกระทำได้ มนุษย์ยังสามารถเข้าใจในการเชื่อมโยงระหว่างเหตุและผล (cause and effect) และมนุษย์สามารถกำหนดหรือควบคุมชีวิตของมนุษย์เองได้ มนุษย์ปรารถนาหาสัจธรรม (the truth) และสามารถเข้าถึงศีลธรรมอันดี (moral good) ได้ ในขณะที่สัตว์มีไว้สำหรับมนุษย์และมนุษย์มีไว้สำหรับกันและกันเท่านั้น การมีคุณภาพชีวิตของมนุษย์ไม่เหมือนกับการแสวงหาความสุขแบบสัตว์เพราะชีวิตของมนุษย์จะต้องมีเป้าหมายอย่างเป็นตรรกะ<sup>33</sup> แนวทางดังกล่าวคือรากฐานความคิดที่เชื่อมโยงระหว่างการกระทำของมนุษย์ที่เป็นสมาชิกในสังคมโลกกับเป้าหมายที่ดีในการดำรงชีวิตของมนุษย์อันเป็นแนวความคิดของซีเซโรที่ได้รับอิทธิพลมาจากสำนักสโตอิก

คำว่า “ศักดิ์ศรี” (dignitas) ได้ปรากฏในงานเขียนของซีเซโรคือ De Officiis (On Duties) โดยซีเซโรได้ใช้คำว่าศักดิ์ศรีในความหมายที่ชัดเจนโดยสื่อถึง “เกียรติ” (honor) หรือ “ตำแหน่งที่มีเกียรติ” (honored place) อย่างไรก็ตาม ซีเซโรได้พิจารณาว่าศักดิ์ศรีจะมีได้ก็เพียงแต่มนุษย์เท่านั้น เพราะมนุษย์ไม่ใช่สัตว์<sup>34</sup> ซีเซโรให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ โดยมองว่ามนุษย์มีความโดดเด่นและแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นหรือสัตว์ โดยให้เหตุผลว่า มนุษย์แตกต่างจากสัตว์ตรงที่

<sup>32</sup> *ibid.*, p. 17.

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 17.

<sup>34</sup> Michael Rosen, *Dignity : Its History and Meaning* (2012), p. 12.



มนุษย์มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์โดยมีความเป็นเหตุและเป็นผล ซึ่งเป็นการยกย่องให้มนุษย์มีสถานะที่เหนือกว่าสิ่งใดในโลก จึงทำให้มนุษย์นั้นมีคุณค่า อันนำมาซึ่งความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์

แม้ว่ามนุษย์จะแตกต่างจากสัตว์ แต่พื้นฐานของความเป็นมนุษย์ด้วยตนเอง ในสังคมยุคโบราณยังคงห่างไกลจากแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันอยู่อย่างมาก ในสังคมยังคงขาดผู้ยึดหลักความเสมอภาคของมนุษย์ทุกคน (an egalitarian) เนื่องจากยังคงมีการยอมรับในเรื่องของทาสและการไม่ให้สิทธิทางการเมืองแก่สตรี แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ซีเซโรกล่าวถึงได้แสดงให้เห็นเป็นนัยถึงความเสมอภาคก็คือการที่มนุษย์ต้องให้ความสำคัญแก่ตัวมนุษย์เองและต้องปฏิบัติพฤติกรรมให้เหมาะสมต่อมนุษย์ด้วยตนเอง ซึ่งสิ่งนี้เองที่เป็นรากฐานให้กับกฎหมายของสาธารณรัฐ<sup>35</sup> สะท้อนให้เห็นว่าซีเซโรได้นำแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเชื่อมโยงกับกฎหมายซึ่งเป็นการพัฒนาขึ้นไปอีกขั้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจากเพียงแค่แนวความคิดเชิงจริยธรรมก็ได้พัฒนามาเชื่อมโยงกับกฎหมาย

ในช่วงปลายของยุคสมัยของโรมัน อิทธิพลของศาสนาได้เริ่มเข้ามามีบทบาทและสร้างผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของโรมันไปจนถึงความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ รวมทั้งแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับอิทธิพลและผลกระทบจากศาสนาด้วย ดังนั้นแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงถูกหล่อหลอมไปด้วยความคิดความเชื่อทางศาสนาและถูกผสมผสานให้สอดคล้องกัน

### 2.1.2.3 ยุคอิทธิพลของศาสนา

ภายหลังจากสิ้นสุดยุคสมัยของโรมัน เมื่อยุโรปก้าวเข้าสู่ยุคกลาง (Middle Age) หรือยุคมืด (Dark Age) ในช่วงศตวรรษที่ 5-15 ศาสนาได้เข้ามามีบทบาทและทรงอิทธิพลต่อแนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงศาสนาที่มีความเป็นสากลหรือเรียกได้ว่าเป็นศาสนาที่ทรงอิทธิพลบนโลก (The world religions) โดยแบ่งเป็น ศาสนายูดาห์ ศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ศาสนายูดาห์ (Judaism) เป็นศาสนาของชนชาติยิวและเป็นศาสนาประเภทเอกเทวนิยม นับถือพระเจ้าองค์เดียวคือ พระยาห์เวห์หรือพระยะโฮวา (Yahweh) ชาวยิวเชื่อและศรัทธาต่อพระยาห์เวห์ว่าเป็นผู้สร้างโลก และพระองค์จะทรงช่วยชาวยิวให้พ้นจากความเป็นทาสของชาติอื่น ความเชื่อของชาวยิวดังกล่าวนี้เป็นจริง คือ พระยาห์เวห์ได้ทรงช่วยชาวยิวให้สมความมุ่งประสงค์ ได้แก่ ช่วยชาวยิวให้หลุดพ้นจากความเป็นทาส ให้มีความเป็นอิสระโดยสมบูรณ์ ไม่ต้องเป็นชาวเร่ร่อน และให้มีแหล่งพำนักอาศัยที่แน่นอน<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Mette Lebeck, "What Is Human Dignity?," *Maynooth Philosophical Papers* (2006), p. 4.

<sup>36</sup> ดนัย ไชยโยธา, *กระบวนการเกิดนิกายศาสนา* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2552), หน้า 47.

หลักธรรมคำสอนที่สำคัญของศาสนายูดาห์ซึ่งนับว่ามีความสำคัญ และชาวยิวใช้หลักคำสอนตามที่พระเจ้าสั่งหรือแจ้งลงมาทางโมเสส (Moses) เป็นหลักคือ กฎบัญญัติในศาสนายูดาห์เรียกว่า “พระบัญญัติ 10 ประการ (Ten Commandments)” ตามพระคัมภีร์กล่าวว่า โมเสสได้ขึ้นไปเฝ้าพระยาห์เวห์ พระเป็นเจ้าบนยอดเขาไซไน (Mount Sinai) ทรงจารึกบนศิลา 2 แผ่น และได้ทรงมอบให้โมเสสนำไปใช้เป็นกฎหมายปกครองชาวอิสราเอล ข้อความในพระบัญญัตินั้นครอบคลุมไปทั้งด้านศาสนา การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นรากฐานของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วินัย และศีล โดยแยกกล่าวเป็นข้อๆ และสั้น ๆ อย่างกะทัดรัด<sup>37</sup> อันเป็นพระบัญญัติ 10 ประการ คือ 1.จงนมัสการพระเจ้าพระองค์เดียว 2.อย่าออกพระนามพระเป็นเจ้าโดยไม่สมเหตุ 3.จงถือวันพระเป็นเจ้าเป็นวันศักดิ์สิทธิ์ 4.จงนับถือบิดามารดา 5.อย่าฆ่าคน 6.อย่าผิดประเวณี 7.อย่าลักทรัพย์ 8.อย่าใส่ความนินทา 9.อย่าคิดมิชอบ 10.อย่ามีความโลภในสิ่งของของผู้อื่น

นอกจากนี้ ศาสนายูดาห์ยังมีหลักธรรมคำสอนที่สำคัญเช่นเดียวกับพระบัญญัติ 10 ประการคือ “การสร้างโลกและชีวิต” โดยศาสนายูดาห์สอนว่าพระยาห์เวห์เป็นพระเจ้าที่สูงส่งเพียงพระองค์เดียว ไม่มีพระเป็นเจ้าอื่นนอกเหนือไปจากพระองค์ เรื่องการสร้างโลกและชีวิตที่ปรากฏในคัมภีร์ภาคพันธสัญญาเดิมนั้นมีว่าโลกนี้เดิมทีมีแต่ความมืด พระเป็นเจ้าทรงสร้างสรรพสิ่งและสรรพสัตว์ในโลกโดยลำดับการสร้างคือ วันที่ 1 ทรงสร้างกลางวันและกลางคืน วันที่ 2 ทรงสร้างน้ำ อากาศ และสวรรค์ วันที่ 3 ทรงสร้างแผ่นดิน วันที่ 4 ทรงสร้างดวงอาทิตย์ ดวงจันทร์ และดวงดาว วันที่ 5 ทรงสร้างสรรพสัตว์ วันที่ 6 ทรงสร้างมนุษย์ วันที่ 7 คือวันเสาร์ เป็นวันพักผ่อน และนมัสการพระเจ้า<sup>38</sup> และศาสนายูดาห์มีความเชื่อเรื่อง “ดวงวิญญาณ” โดยชาวยิวเชื่อว่าทุกคนที่ตายไปแล้วต้องถึงวันสิ้นโลก ในวันนั้นพระเจ้าจะปลุกวิญญาณให้กลับฟื้นคืนชีพแล้วทำการตัดสิน (Day of Judgement) ผู้มีความเชื่อในพระองค์และกระทำความดีจะได้ไปสู่สวรรค์ได้อยู่กับพระเจ้า ส่วนผู้ประพฤติชั่วต้องตกนรก ทุกคนเมื่อดับ จิต ดวงวิญญาณจะวนเวียนใกล้ร่างเป็นเวลา 3 วันแล้วรับคำพิพากษาว่าจะไปที่ใด สวรรค์มี 7 ชั้นเรียกสวรรค์แห่งอุทยานเอเดน (Heaven of Eden) เงียบสงบและบรรเจิดด้วยแก้วมณีมีค่า ส่วนนรกก็มี 7 ชั้นเช่นกัน<sup>39</sup>

สิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนายูดาห์คือ คัมภีร์ของศาสนายูดาห์มี 3 คัมภีร์<sup>40</sup> ได้แก่ 1.คัมภีร์เก่าหรือคัมภีร์ภาคพันธสัญญาเดิม (Old Testament) คือ คัมภีร์เก่าเป็นคำจารึกประวัติแห่งการสร้างโลกตามคตินิยมของชาวยิวโบราณที่รับถืออำนาจของพระยะโฮวา เป็นผู้สร้างจักรวาลและสรรพสิ่งประกอบด้วยบทบัญญัติความกระจัด

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>38</sup> ประทีป สวาโย, สิบเอ็ดศาสนาของโลก (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545), หน้า 42.

<sup>39</sup> มนต์ ทองซึ้ง, ศาสนาสากล (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2556), หน้า 47.

<sup>40</sup> ดนัย ไชยโยธา, กระบวนการเกิดนาศาสนา, หน้า 50.

กระจายของชาติ คำสั่งสอนของบรรดาศาสนาพยากรณ์ต่าง ๆ ที่ชาวยิวได้รวบรวมไว้เป็นคัมภีร์ 2. คัมภีร์โทราห์ (Torah) คือ ชุดพระบัญญัติโทราห์ที่มีความหมายกว้างขวางมาก แบ่งเป็นสองสาย คือ สายแรกเป็นบทบัญญัติที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สายที่สองเป็นบทบัญญัติที่ท่องจำกันมาด้วยปากเปล่า เรียกว่า มุขปาฐะ และคัมภีร์โทราห์นี้หมายรวมเอาคัมภีร์เก่าด้วย 3. คัมภีร์ทาลมุด (Talmud) เป็นภาษาฮีบรู แปลว่า การศึกษา มีการเขียนขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ. 933-963 เป็นการโจมตีพระเยซูคริสต์อย่างรุนแรง และคัมภีร์ทาลมุดนี้เป็นปากเสียงของศาสนายูดาห์ในการเป็นปฏิปักษ์กับพระเยซูคริสต์

คัมภีร์ที่ทรงอิทธิพลต่อแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยิ่งคือคัมภีร์โทราห์ โดยเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และอิสราเอลได้เป็นคุณค่าพื้นฐาน (fundamental values) ของคัมภีร์โทราห์<sup>41</sup> ในคัมภีร์โทราห์ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับหลักคำสอนที่สำคัญในเรื่องของการสร้างโลกและชีวิต โดยวันที่พระเป็นเจ้าทรงสร้างโลกนั้น ในวันที่ 6 ของการสร้างโลกซึ่งเป็นวันที่พระเป็นเจ้าทรงสร้างมนุษย์ขึ้นมา คัมภีร์โทราห์กล่าวว่า มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นตามพระฉายาของพระเจ้า (image of god)<sup>42</sup> กล่าวคือ ความศักดิ์สิทธิ์ของชีวิตมนุษย์ที่ได้มาจากคุณค่าพื้นฐานของการเป็นมนุษย์ในรูปของพระฉายาของพระเจ้าและทำให้มนุษย์ได้ถูกคุ้มครองจากพระเจ้าและชีวิตควรค่าแก่การถูกเคารพนับถือในความเป็นมนุษย์ ดังที่คัมภีร์โทราห์ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรว่า “พระเจ้าผู้ยิ่งใหญ่ได้สร้างมนุษย์ขึ้นมาตามพระฉายาของพระองค์ พระองค์ทรงสร้างพระองค์ขึ้นมาเอง รวมทั้งมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงก็ถูกพระองค์สร้างขึ้นตามพระฉายาของพระองค์”<sup>43</sup>

ศาสนายูดาห์ใช้คำว่า “kavod” ในความหมายเช่นเดียวกับคำว่า เกียรติ (honor) และศักดิ์ศรี (dignity) โดยคำว่า kavod นี้มีความสัมพันธ์กับเกียรติของพระเจ้า (God’s honor) โดยเป็นการอธิบายว่าพระเจ้านั้นได้อยู่ในฐานะกษัตริย์ที่มีเกียรติและศักดิ์ศรี (God as the king of “kavod”) และในบางครั้งชาวยิวได้ใช้คำว่า kavod เพื่ออธิบายถึงสถานะของมนุษย์ (man’s stature)<sup>44</sup>

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนายูดาห์ได้ปรากฏคำว่า k’vod ha’adam ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า Dignity of the people หรือ Human Dignity ซึ่ง

<sup>41</sup>JEWISH VIRTUAL LIBRARY, "Human Dignity and Freedom" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.jewishvirtuallibrary.org/human-dignity-and-freedom>.

<sup>42</sup> Rabbi Fred Morgan AM, "The Notion of Human Dignity in Jewish Tradition," (2014), p. 1.

<sup>43</sup> Doron Shultziner, "A Jewish Conception of Human Dignity : Philosophy and Its Ethical Implications for Israeli Supreme Court Decisions," *Journal of Religious Ethics* (2006), p. 667.

<sup>44</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 19-20.

คุณลักษณะทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความคิดของศาสนายูดาห์หรือชาวอิวมีเชื่อว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความศักดิ์สิทธิ์และมีคุณค่า เพราะเหตุที่ศักดิ์ศรีมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับพระเจ้า เนื่องจากความเชื่อในศาสนายูดาห์เชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างโลกและทุกสรรพสิ่ง ทำให้มีความเชื่อว่าพระเจ้าได้สร้างมนุษย์ขึ้นมาและมนุษย์ทุกคนได้เกิดมาตามพระฉายาของพระเป็นเจ้า พระเจ้ามีความศักดิ์สิทธิ์ มีเกียรติ ควรค่าแก่การเคารพนับถือ เมื่อมนุษย์เกิดมาตามพระฉายาของพระเป็นเจ้าแล้ว มนุษย์จึงได้รับศักดิ์ศรีจากพระเป็นเจ้าและมนุษย์จึงมีศักดิ์ศรี อันเป็นแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนายูดาห์

ด้วยเหตุที่ศาสนายูดาห์เป็นศาสนาที่มีความสัมพันธ์และเป็นต้นกำเนิดให้แก่ศาสนาคริสต์ ประกอบกับศาสนาคริสต์ได้ทรงอิทธิพลกับยุโรปในช่วงยุคกลางอย่างยิ่ง ทำให้ศาสนาคริสต์ได้รับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาด้วย

ศาสนาคริสต์ (Christianity) เป็นศาสนาประเภทเอกเทวนิยม นับถือพระเจ้าองค์เดียว มีพระเยซูคริสต์เป็นศาสดา คำว่า “คริสต์” มาจากภาษาละติน “คริสตัส (Christus)” หรือมาจากภาษากรีก “คริสตอส (Christos)” แปลตามตัวว่า “ได้รับการเจิม” หรือ “ได้รับการแต่งตั้งให้ศักดิ์สิทธิ์” หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเจิมให้เป็นตัวแทนของพระเจ้า พระเยซูคริสต์ จึงหมายถึงพระเยซูคริสต์ผู้ได้รับเลือกหรือเจิมให้เป็นตัวแทนของพระเจ้า<sup>45</sup>

ศาสนาคริสต์ปรากฏขึ้นเมื่อพระเยซูทรงประกาศคำสอนอย่างกว้างขวาง คำสอนของพระองค์มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศาสนายูดาห์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะตามประวัติศาสตร์ทางศาสนา พระเยซูทรงถือกำเนิดขึ้นมาในขณะที่ชนชาติอิสราเอลทั่วไปนับถือศาสนายูดาห์ และคำสอนของพระองค์ก็ได้อ้างอิงถึงความเชื่อในศาสนายูดาห์ ดังนั้น ศาสนาคริสต์จึงได้รับอิทธิพลทางความคิดทั้งในเรื่องของความเชื่อ พิธีกรรม หลักธรรมคำสอน รวมถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศาสนายูดาห์มาด้วย

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า **ศาสนาคริสต์ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากศาสนายูดาห์** ซึ่งในเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศาสนาคริสต์ได้รับและนำเอาแนวความคิดของศาสนายูดาห์มาเช่นกัน โดยศาสนาคริสต์รับแนวความคิดในเรื่องของการสร้างโลกและมนุษย์ของพระเจ้า กล่าวคือ ศาสนาคริสต์รับแนวความคิดมาจากศาสนายูดาห์ที่ว่า **มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นตามพระฉายาของพระเจ้า** ซึ่งพระฉายาของพระเจ้านี้ก็คือชีวิตและร่างกายพระเยซูคริสต์และสัมพันธ์ไปสู่มวลมนุษยชาติ ซึ่งเป็นแนวความคิดเบื้องต้นที่ได้รับมาจากแนวความคิดของศาสนายูดาห์

<sup>45</sup> ภัทรพร สิริกาญจน (และคนอื่น ๆ), ความรู้พื้นฐานทางศาสนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 63.

ศาสนาคริสต์พยายามศึกษาถึงหลักธรรมคำสอนของพระเยซูคริสต์จากพระคริสต์ธรรม หลักธรรมคำสอนที่สำคัญของศาสนาคริสต์เป็นหลักธรรมคำสอนที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้ากับจริยธรรมทางสังคมคือ หลักตรีเอกานุภาพ และหลักความรัก<sup>46</sup>

หลักตรีเอกานุภาพ (Trinity) หมายถึง ความเชื่อว่าพระเจ้าทรงมี 3 ภาค ในองค์เดียวกัน ความหมายตามคำนิยามนี้เกิดขึ้นราวคริสต์ศตวรรษที่ 4 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 5 และมีได้บัญญัติอยู่ในพระคริสต์ธรรม (Bible) มาแต่เดิม ภาคทั้งสามของพระเจ้าได้แก่ พระบิดา (The Father) พระบุตร (The Son) และพระจิตหรือพระวิญญาณบริสุทธิ์ (The Holy Spirit)

พระบิดา หมายถึง พระเจ้าผู้สถิตอยู่ใต้อาคาร ผู้ทรงสร้างโลก สรรพสิ่ง และมนุษย์ และพระเจ้าทรงรักมนุษย์มากกว่าสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เช่น บิดารักบุตร เป็นต้น จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่ศาสนาคริสต์ให้ความสำคัญกับการความเป็นมนุษย์ โดยมนุษย์ที่เกิดมาจากการสร้างของพระเจ้านั้นล้วนแต่ได้รับความรักจากพระเจ้าทั้งสิ้น มนุษย์จึงเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีคุณค่าและมีโอกาสกระทำเยี่ยงสัตว์หรือสิ่งของได้

พระบุตร หมายถึง พระเยซูคริสต์ซึ่งมีฐานะเป็นพระบุตรของพระเจ้าผู้เสด็จมาในโลกเพื่อไถ่บาปแก่มนุษย์ผู้หลงผิดให้กลับคืนไปหาพระเจ้าได้ พระเยซูทรงมีธรรมชาติแท้จริงเป็นพระเจ้า แต่เมื่อทรงบังเกิดเป็นมนุษย์ก็ทรงทนทุกข์ทรมานเช่นมนุษย์ทั้งหลาย ทรงสิ้นพระชนม์บนไม้กางเขนเพื่อไถ่บาปแก่มนุษย์และทรงฟื้นขึ้นจากความตายเช่นพระเจ้า (ผู้อยู่เหนือความตาย) จากที่กล่าวมานั้น พระเยซูมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าตรงที่พระเยซูทรงมีธรรมชาติแท้จริงเป็นพระเจ้า ชีวิตและร่างกายของพระเยซูจึงอยู่ในรูปแบบของพระฉายาของพระเป็นเจ้า มนุษย์ทุกคนก็มีชีวิตและร่างกายเหมือนเช่นเดียวกับพระเยซู ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงอยู่ในรูปแบบของฉายาของพระเป็นเจ้าเช่นเดียวกัน

พระจิตหรือพระวิญญาณบริสุทธิ์ หมายถึง พลังอำนาจของพระเจ้าอันเป็นพลังแห่งความรักที่เชื่อมพระบิดากับพระบุตรเข้าด้วยกัน และเป็นพลังอำนาจของพระเจ้าที่ทรงแสดงต่อมนุษย์เพื่อดลบันดาลให้มนุษย์กลับมาประพฤติปฏิบัติตามแนวทางของพระเจ้า หลังจากที่พระเยซูทรงฟื้นคืนพระชนม์และเสด็จขึ้นสู่สวรรค์แล้ว พระวิญญาณบริสุทธิ์ยังคงมีบทบาทอยู่ในโลกนี้เพื่อช่วยเหลือมวลมนุษย์และนำทางมนุษย์ให้ประจักษ์ในอำนาจของพระเจ้า ตามแนวความคิดนี้ ความเป็นมนุษย์ได้อิงอยู่กับความศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้าที่ได้ค้นหาแนวทางในกระพืดอกของมนุษย์เพื่อให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตต่อไปอย่างมีความสุขได้ มนุษย์จึงมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าในทุกเรื่องทุกการกระทำ ดังนั้นชีวิตและจิตวิญญาณของมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความศักดิ์สิทธิ์และสมควรได้รับศักดิ์ศรีกันทุกคน

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-71.

หลักความรัก (Love) เป็นหลักคำสอนทางจริยธรรมที่สำคัญที่สุดของศาสนาคริสต์ ความรักที่กล่าวนี้มีได้หมายถึงความรักในเชิงชู้สาวหรือความรักของหนุ่มสาวที่ประกอบไปด้วยกิเลสตัณหาและอารมณ์ปรารถนาอันเห็นแก่ตัว แต่หมายถึงความรักระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ เช่นความเป็นมิตรและความปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข มนุษย์จึงสมควรให้ความเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกันต่อมนุษย์ด้วยกันเอง อันสะท้อนถึงความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์แต่ละคนที่มีมนุษย์สมควรจะได้รับผ่านหลักความรัก ทั้งยังรวมไปถึงความรักระหว่างมนุษย์กับพระเจ้าด้วย ความรักที่มนุษย์ได้รับจากพระเจ้าอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคนหรือมนุษย์ทุกคนเสมอภาคต่อหน้าพระผู้เป็นเจ้านั่นเอง

โดยสรุป หลักตรีเอกานุภาพได้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพระเจ้าผ่านทางพระเยซูคริสต์จนมาถึงมนุษย์เข้าด้วยกัน จึงมีอาจปฏิเสธได้ว่า ศาสนาคริสต์มีหลักธรรมคำสอนที่ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ด้วยอำนาจของพระเจ้าอย่างแท้จริง และหลักความรักที่สะท้อนให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนได้รับความรักจากพระเจ้า ทำให้มนุษย์ทุกคนเสมอภาคต่อหน้าพระผู้เป็นเจ้า อีกทั้งมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีจึงสมควรให้ความรัก เกียรติ และความเคารพระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ด้วยกันเอง อันเป็นหลักธรรมคำสอนที่สะท้อนถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาคริสต์

นอกจากหลักธรรมคำสอนที่มีความสำคัญและสะท้อนถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาคริสต์แล้ว การศึกษาเกี่ยวกับพระเจ้าหรือเทววิทยาของศาสนาคริสต์ (Christian theology) ได้ริเริ่มสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีขึ้นมาท่ามกลางแนวความคิดของบิดาจารย์แห่งคริสตจักร (Church Fathers) นามว่า สมเด็จพระสันตะปาปาเลโอที่ 1 หรือนักบุญลีโอผู้ยิ่งใหญ่ (Saint Leo the Great, 400-461) โดยกล่าวกันว่าท่านได้มีส่วนอย่างยิ่งในการริเริ่มแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยข้อเสนอของเขาได้เสนอว่าการมีพิธีกรรมล้างบาปให้แก่ชาวคริสเตียนเพราะมนุษย์ชาวคริสเตียนนั้นมีศักดิ์ศรี โดยเขาให้เหตุผลว่า **เพราะมนุษย์ได้ถูกสร้างตามฉายาของพระเป็นเจ้า และพระเจ้าได้กลายมาเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงมีศักดิ์ศรีและมนุษย์ทุกคนที่เกิดมานั้นมีศักดิ์ศรีที่เสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน**<sup>47</sup>

นักบุญโทมัส อไควนัส (Saint Thomas Aquinas, 1225-1274) มีมุมมองในเชิงของกฎหมายธรรมชาติ โดยมองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีรากฐานมาจากธรรมชาติ ความเป็นมนุษย์เป็นอิสระตามธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาล้วนแต่มีศักดิ์ศรีกันทุกคน แต่ศักดิ์ศรีนั้นจะลดลงหรือสูญสิ้นไปเมื่อมนุษย์ได้กระทำความบาป ดังนั้น นักบุญอไควนัสจึงมองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเชิงจริยธรรม

นักบุญโทมัส อไควนัสยังมีมุมมองผ่านงานเขียนของเขาในหนังสือ “*Summa Theologia*” คือ พระเจ้าทรงมีเหตุผลและทรงกำหนดทางไปสู่เป้าหมายด้วยตัวพระองค์เอง มนุษย์ถูกสร้างขึ้นตามฉายาของพระเป็นเจ้า และมนุษย์ก็มีเหตุผลและกำหนดเป้าหมายของตัวเอง

<sup>47</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, *Perspectives on Human Dignity : A Conversation*, p. 94.

ภายใต้เป้าหมายของพระเจ้าตามเหตุผลที่พระองค์ได้สร้างมนุษย์ขึ้นมา มนุษย์มีอิสระในเจตจำนง (freedom of will) ของตนเอง มนุษย์จึงมีศักดิ์ศรี (dignitas) มนุษย์มีอิสระในการเลือกเป้าหมายในชีวิตมนุษย์เอง แต่เป้าหมายสูงสุดของมนุษย์ตามแนวทางของนักบุญอโควนัสคือการได้รับรู้ถึงพระเจ้า เมื่อมนุษย์กระทำความบาปแล้ว ถือได้ว่ามนุษย์ได้กระทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองลดลงและทำให้คุณค่าในความเป็นมนุษย์ของตัวเองเป็นดั่งวัตถุหรือสิ่งของ<sup>48</sup> ซึ่งในมุมมองดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลผู้ซึ่งกระทำความผิดอันเป็นการสร้างบาปนั้นถือได้ว่าเป็นการลดคุณค่าหรือศักดิ์ศรีในตัวเองลง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ย่อมไม่สมควรที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคให้เท่าเทียมกับบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิดอันเป็นการสร้างบาป โดยมุมมองเช่นนี้ถือเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในช่วงยุคกลางที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของศาสนาคริสต์

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาคริสต์เริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นโดยสะท้อนจากแนวความคิดที่ได้รับมาจากศาสนายูดาห์และหลักธรรมคำสอนที่สำคัญตามแนวทางของศาสนาคริสต์ โดยสรุป แนวความคิดสำคัญของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาคริสต์นั้น ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่พระเจ้ามอบให้แก่มนุษย์ทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนต้องมีความรักและเคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ความไม่เท่าเทียมกันจะบังเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมนุษย์ได้กระทำความผิดอันเป็นการสร้างบาปให้แก่ตนเอง และทำให้ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้กระทำผิดได้ถูกลดลง

ศาสนาอิสลาม (Islam) เป็นศาสนาประเภทเอกเทวนิยม นับถือพระเจ้าองค์เดียวคือ อัลลอฮ์ มีศาสดาทรงพระนามว่า มุฮัมมัด มีคัมภีร์ชื่อ อัลกุรอาน มุสลิมทุกคนทั้งผู้ชายและผู้หญิงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติศาสนกิจเท่าเทียมกัน ไม่แยกกิจการทางโลกและกิจการทางศาสนาออกจากกัน คำสอนมีลักษณะเป็นจริยธรรมและกฎหมาย<sup>49</sup> ศาสนาอิสลามมีพัฒนาการต่อเนื่องมาจากศาสนายูดาห์และศาสนาคริสต์ กล่าวคือ นับถือพระเจ้าสูงสุดเพียงองค์เดียวและยอมรับประกาศหลายองค์ร่วมกัน

คำว่า “อิสลาม” เป็นคำภาษาอาหรับ แปลว่า สันติภาพ ความบริสุทธิ์ ความนอบน้อม และการมอบหมาย ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของคำว่า “อิสลาม” คือ การยอมรับและปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระเจ้าโดยสิ้นเชิง ในทางปฏิบัติ ศาสนาอิสลามเป็นระบบแห่งการดำเนินชีวิตที่พระเจ้าประทานให้แก่มนุษย์ จึงไม่อาจแยกออกจากวิถีชีวิตประจำวันของมุสลิม (ผู้นับถือศาสนาอิสลาม) ได้ และบทบัญญัติในทางศาสนาย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับบทบัญญัติทางสังคมและการเมือง<sup>50</sup>

<sup>48</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, pp. 21-22.

<sup>49</sup> ดนัย ไชโยธา, *กระบวนการเกิดนานาศาสนา*, หน้า 81.

<sup>50</sup> ภัทรพร สิริกาญจน (และคนอื่น ๆ), *ความรู้พื้นฐานทางศาสนา*, หน้า 81.

คัมภีร์อัลกุรอานเป็นโองการของพระเจ้าที่ประทานแก่มนุษย์โดยผ่านทางท่านบิรฮัมมัด คัมภีร์มีความศักดิ์สิทธิ์ ไม่สามารถตีความและแก้ไขเพิ่มเติมได้ คัมภีร์อัลกุรอานได้รวบรวมหลักธรรมคำสอนต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานแห่งระบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับพระเจ้า โดยหลักสำคัญในหลักธรรมคำสอนของศาสนาอิสลามคือสอนให้มนุษย์ศรัทธาในพระเจ้า

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาอิสลามได้ปรากฏในคัมภีร์อัลกุรอาน จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีต้นที่มาจากหลักธรรมคำสอนในคัมภีร์อัลกุรอาน คำว่า “ศักดิ์ศรี” ในภาษาอาหรับและปรากฏในคัมภีร์อัลกุรอานคือ “*karamah*”<sup>51</sup> โดยตามหลักธรรมคำสอนในศาสนาอิสลามมีความเชื่อว่า มนุษย์รับพรอันเป็นวิญญูณที่ศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้า และเป็นสาเหตุหลักในที่มาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับมอบมาจากตัวแทนของพระเจ้าบนโลก ซึ่งตัวแทนของพระเจ้าบนโลกก็ได้รับมอบมาจากพระเจ้าอีกที<sup>52</sup> หลักธรรมคำสอนที่ปรากฏในคัมภีร์อัลกุรอานที่สะท้อนถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีดังนี้

คัมภีร์อัลกุรอาน ซูเราะห์ที่ 49 อายะห์ที่ 13 บัญญัติว่า “*โอ้มนุษย์ชาติทั้งหลาย แท้จริงเราได้สร้างพวกเจ้าจากเพศชายและเพศหญิง และเราได้ให้พวกเจ้าแยกเป็นเผ่า และตระกูล เพื่อจะได้รู้จักกัน แท้จริงผู้ที่มีศักดิ์ศรียิ่งในหมู่พวกเจ้า ณ ที่อัลลอฮ์นั้น คือผู้ที่มีความยำเกรงยิ่งในหมู่พวกเจ้า แท้จริงอัลลอฮ์นั้นเป็นผู้ทรงรอบรู้อย่างละเอียดถี่ถ้วน*” (อัลกุรอาน 49:13) สะท้อนให้เห็นว่า พระอัลลอฮ์ทรงเป็นพระเจ้าผู้เที่ยงแท้เพียงพระองค์เดียว พระองค์ทรงสร้างมนุษย์และสิ่งต่าง ๆ ขึ้นในโลก ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงรู้จักมนุษย์เป็นอย่างดีและได้มอบศักดิ์ศรีให้แก่มนุษย์ด้วย

คัมภีร์อัลกุรอาน ซูเราะห์ที่ 17 อายะห์ที่ 70 บัญญัติว่า “*เราได้ให้ศักดิ์ศรีแก่ลูกหลานของอาดัม ( laqad karramna bani Adama) และเราได้บรรทุกพวกเขาทั้งทางบกและทางทะเล และได้ให้ปัจจัยยังชีพที่ดีทั้งหลายแก่พวกเขา และเราได้ให้พวกเขาดีเด่นอย่างมีศักดิ์ศรีเหนือกว่าผู้ที่เราได้ให้บังเกิดมาเป็นส่วนใหญ่*” (อัลกุรอาน 17:70) สะท้อนให้เห็นว่า หลักธรรมคำสอนในคัมภีร์อัลกุรอานบัญญัติชัดเจนถึงที่มาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งพระเจ้าได้มอบศักดิ์ศรีให้แก่ลูกหลานของอาดัม ลูกหลานของอาดัมในที่นี้หมายถึงมนุษย์ทุกคนที่เกิดมาบนโลกในนี้ เพราะศาสนาอิสลามมีความเชื่อว่าอาดัมและฮาวาเป็นมนุษย์คู่แรกที่เป็นต้นกำเนิดของมนุษยชาติ ดังนั้น ลูกหลานของอาดัมและฮาวาก็คือมนุษย์ทุกคนบนโลกและได้รับศักดิ์ศรีมาจากพระเจ้านั่นเอง

จากที่มากล่าวมาทั้งหมดถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาอิสลาม สามารถสรุปได้ว่า พระเจ้าทรงสร้างมนุษย์และให้กำเนิดแก่มนุษย์ทุกคน แต่ในมุมมองของศาสนาอิสลาม มนุษย์มิได้

<sup>51</sup> Mohammad Hashim Kamali, "Human Dignity in Islam," [www.iais.org.my](http://www.iais.org.my). p. 1.

<sup>52</sup> Mohammad Hossein Mozaffari, "Human Dignity: An Islamic Perspective," *Hekmat Quarterly Journal* (2011 ), p. 8.



ถูกสร้างมาให้อยู่ในรูปแบบของฉายาของพระเป็นเจ้าดังเช่นแนวความคิดของศาสนายูดาห์และศาสนาคริสต์ แต่มนุษย์ถือกำเนิดมาเพราะพระเจ้าเป็นผู้สร้างให้มนุษย์เป็นรูปลักษณะเช่นที่มนุษย์เป็น พระเจ้าทรงสร้างมนุษย์ให้มีความสามารถพิเศษแตกต่างไปจากสิ่งมีชีวิตอื่นก็คือ พระเจ้าได้ทรงสร้างให้มนุษย์มีความสามารถในการคิด ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้มนุษย์ลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่นอันเป็นการสร้างสรรค์ของพระเจ้า ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้สอดคล้องกับแนวความคิดของสำนักสโตอิกและซิเซโรที่มองว่ามนุษย์มีคุณค่าและศักดิ์ศรีได้นั้น เพราะมนุษย์มีความแตกต่างไปจากสิ่งมีชีวิตหรือสรรพสิ่งอื่นอันเนื่องมาจากว่ามนุษย์นั้นรู้จักหรือมีความสามารถในการใช้เหตุและผลนั่นเอง

ด้วยเหตุที่มนุษย์ถูกสร้างจากพระเจ้า ทำให้มนุษย์มีสมควรที่จะได้รับอันตรายหมายความว่า มนุษย์สมควรได้รับการคุ้มครองและถูกป้องกันจากอันตรายที่มนุษย์มีสมควรได้รับจากอันตรายใด ๆ ก็ตาม อันตรายที่มนุษย์ได้ประสบก็เปรียบเสมือนอันตรายที่พระเจ้าได้ประสบเช่นกัน พระเจ้าทรงให้คำมั่นสัญญาต่อศาสดาอัลลอฮ์ด้วยการสร้างสรรวงสวรรค์และโลกเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือมนุษย์ ดังนั้น ทุกสรรพสิ่งจึงเกิดจากกระทำของพระเจ้า การกระทำของพระเจ้าเป็นการกระทำด้วยความรักความเมตตาแก่มนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศาสนาอิสลามจึงมีที่มาจากความเชื่อทางศาสนาที่เชื่อว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ด้วยความรักความเมตตาที่เหนือกว่าสิ่งใด ๆ

#### 2.1.2.4 ยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการ

นับตั้งแต่ราวปลายศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา ยุคแห่งสมัยกลางได้ค่อย ๆ เสื่อมคลายลงทีละน้อย ๆ จนในที่สุดก็ค่อย ๆ เลือนหายไปจากเวทีประวัติศาสตร์ โลกก็เข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการ (Renaissance)<sup>53</sup> เป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงหลากหลายด้านในทวีปยุโรป เช่น การเมือง ศาสนา วิทยาศาสตร์ ศิลปะ การศึกษา เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่เปลี่ยนแปลงมากที่สุดคือการเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดของมนุษย์ มนุษย์พยายามแสวงหาความรู้ใหม่เพื่อพัฒนาตัวมนุษย์เองให้ดียิ่งขึ้นในทุก ๆ ด้าน **ซึ่งแนวความคิดที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลสำคัญต่อแนวความคิดของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์คือแนวความคิดทางด้านการยกย่องความมีเหตุผล (Rationality) และมนุษยนิยม (Humanism)**

ในทางความคิดนั้นการยกย่องความมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์และความเชื่อว่ามนุษย์สามารถใช้เหตุผลเป็นปัจจัยในการค้นหาสัจธรรมได้ ทำให้คนเริ่มมีความกล้าที่จะคิดวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ด้วยเหตุผล กล้าที่จะโต้แย้งความเชื่อเก่าแก่ที่ตกทอดมาแต่สมัยกลาง<sup>54</sup> ความเชื่อทางศาสนาเริ่มถูกตั้งข้อสงสัยโดยมนุษย์ผู้มีสติปัญญามากขึ้น มนุษย์พัฒนาการใช้เหตุผลในการคิดทุกสิ่งทุกอย่างบนโลกอย่างเป็นระบบ มนุษย์ริเริ่มการทดลองเพื่อพิสูจน์สมมติฐานทางความคิดของตน

<sup>53</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 163.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

ก่อให้เกิดวิทยาศาสตร์ (Science) และเจริญก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับอย่างค่อยเป็นค่อยไป ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ทำให้ความคิดแบบสมัยกลางที่ถือว่าทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับพระเจ้าถือว่าโลกเป็นศูนย์กลางของจักรวาล ถูกโต้แย้งหักล้างด้วยเหตุผลและการพิสูจน์ให้เห็นจริงได้ด้วยความรู้ทางวิทยาศาสตร์<sup>55</sup> ด้วยเหตุนี้ **มนุษย์จึงมีความคิดว่าตัวมนุษย์เองมีคุณค่าและความสง่างามในตัวของมนุษย์เอง มนุษย์สามารถใช้ความคิดในการที่จะบอกว่าสิ่งใดถูกและสิ่งใดผิดอย่างมีเหตุผล แนวความคิดเช่นนี้ได้เป็นที่มาของแนวความคิดทางด้านมนุษยนิยม (Humanism)**

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการที่ค่อย ๆ ซึมซาบทางความคิดที่ละน้อยจากสมัยโรมันโบราณ สำนักสโตอิก ชิเซโร รวมทั้งความเชื่อทางศาสนาได้ถูกผสมผสานในเนื้อหาด้วยแนวความคิดการยกย่องความมีเหตุผล วิทยาศาสตร์ และมนุษยนิยม ผู้คนเริ่มพัฒนาความรู้ความสามารถในการใช้สติปัญญา ดังนั้น แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ โดยสามารถพบเห็นได้จากวรรณกรรม งานเขียน และแนวความคิดของนักปรัชญาที่มีชื่อเสียงในยุคฟื้นฟูศิลปปะและวิทยาการได้ดังนี้

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เริ่มสะท้อนออกมาจากงานเขียนและแนวความคิดของ ฟรานเชสโก เปตราคา (Francesco Petrarca, 1304-1374) เป็นนักกวีและนักวิชาการชาวอิตาลี ผู้ได้รับการยกย่องให้เป็น “บิดาแห่งมนุษยนิยม” ได้พยายามศึกษาการใช้ภาษาละตินตามแบบแผนดั้งเดิม และชี้ให้เห็นถึงความงดงามของภาษาละติน อีกทั้งมีความสนใจในวรรณคดีคลาสสิก มีส่วนทำให้งานเขียนของนักปรัชญาในสมัยโรมันได้ถูกนำกลับมาศึกษาและคัดลอกกันอย่างกว้างขวางอีกครั้ง

เปตราคาได้ริเริ่มมีแนวความคิดเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของมนุษย์โดยมุ่งเน้นในมุมมองด้วยการยกย่องว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลาง มนุษย์มีพลังอำนาจที่จะสามารถพัฒนาตนเองได้สะท้อนให้เห็นว่าแนวความคิดเช่นนี้เป็นดังรากฐานของแนวความคิดมนุษยนิยมที่ให้คุณค่าและมุ่งเน้นให้ความสำคัญด้วยมุมมองที่ว่ามนุษย์เป็นศูนย์กลางที่ตั้งของทุกสิ่งอย่างบนโลก แนวความคิดของเปตรากายังคงมีความเชื่อมโยงกับศาสนาคริสต์อยู่ กล่าวคือ เปตราคาถือว่าจิตวิญญาณของมนุษย์มีความคล้ายคลึงกับพระเจ้าและควบคู่ไปกับมุมมองที่เพิ่มเติมขึ้นก็คือ **ศักดิ์ศรีที่มนุษย์มีนั้นมันกำเนิดมากจากความมีเหตุผลในตัวของตัวเอง** พลังอำนาจในตัวมนุษย์เองจะทำให้มนุษย์สามารถสร้างโลกดังที่มนุษย์เองนั้นต้องการได้ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายของเปตราคาคือความสามารถของมนุษย์ในการรับผิดชอบต่อชะตากรรมและจิตวิญญาณของมนุษย์เอง<sup>56</sup>

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

<sup>56</sup> Yechiel Michael Barilan, *Human Dignity, Human Rights, and Responsibility: The New Language of Global Bioethics and Biolaw* (London, England: The MIT Press, 2012), p. 70.

กีอันนอซโซ มาเนตติ (Giannozzo Manetti, 1396-1459) นักวิชาการทางด้านมนุษยนิยมชาวอิตาลี ได้เขียนหนังสือชื่อว่า *de dignitate et excellentia hominis* (the dignity and excellence of man) มาเนตติอธิบายว่าการยกย่องความมีเหตุผลในจิตวิญญาณของมนุษย์ รวมทั้งสติปัญญาที่มีอยู่ของมนุษย์ (inherent intellect) และจิตตานุภาพของมนุษย์ (willpower) จะส่งผลต่อความเข้าใจด้านความคิดสร้างสรรค์และศิลปะของมนุษย์ ทำให้เป้าหมายหลักในชีวิตของมนุษย์คือการคิดและลงมือทำ สัญชาตญาณทางสติปัญญาของมนุษย์ถูกจำกัดด้วยความมีเหตุผลและศีลธรรมภายในจิตใจของมนุษย์เอง<sup>57</sup> อย่างไรก็ตาม เขายังคงมีแนวความคิดที่เชื่อมโยงทางศาสนาอยู่ ด้วยการเชื่อมโยงระหว่างศาสนากับธรรมชาติ กล่าวคือ มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตของพระเจ้า แต่มนุษย์เหนือกว่าสรรพสิ่งอื่นทั้งหลายของการสร้างขึ้นโดยพระเจ้านั่นเอง มนุษย์มีความสัมพันธ์อันศักดิ์สิทธิ์กับพระเจ้า และที่จริงแล้วความสมบูรณ์แบบในร่างกายและจิตวิญญาณของมนุษย์เองที่เป็นสิ่งยืนยันว่ามนุษย์ยังคงใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าด้วยการที่มนุษย์ได้อยู่ในรูปฉายาของพระเป็นเจ้า ทำให้มนุษย์ที่เกิดมาจึงมีศักดิ์ศรีและเสมอภาคเท่าเทียมกัน<sup>58</sup> และศักดิ์ศรีที่มนุษย์มีนั้น ได้เกิดจากความเป็นเลิศ (excellence) ของมนุษย์เอง

มาร์ซิลิโอ ฟิชีโน (Marsilio Ficino, 1433-1499) เป็นนักปรัชญาในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาและวิทยาการคนสำคัญชาวอิตาลี แนวความคิดของฟิชีโนมีอิทธิพลอย่างมากเกี่ยวกับมนุษยนิยม นอกจากนี้ ฟิชีโนยังเป็นนักโหราศาสตร์และเป็นผู้ฟื้นฟูปรัชญาของเพลโต (Plato) โดยเป็นคนแรกที่แปลงานทั้งหมดของเพลโตเป็นภาษาละติน ฟิชีโนมองว่าพลังอำนาจของมนุษย์อยู่เหนือธรรมชาติ มนุษย์มีความรุ่งโรจน์ในการบรรลุเป้าหมายของมนุษย์เองในเรื่องต่าง ๆ เพราะมนุษย์สามารถใช้ภาษาในการติดต่อสื่อสาร รู้จักศาสตร์ทางด้านคณิตศาสตร์ สร้างสรรค์ศิลปะ มนุษย์มีอิสระภาพ และมนุษย์มีความสามารถพิเศษอย่างที่ตั้งมีชีวิตอื่นไม่มี<sup>59</sup>

กีโอวันนี พิกโค เดลลา มिरันโดรา (Giovanni Pico dell Mirandola, 1463-1494) เป็นนักมนุษยนิยมชาวอิตาลี ผลงานอันทรงคุณค่าของเขาคือหนังสือ *Oratio De Hominis Dignitate* ในปี 1486 งานเขียนของเขามีข้อเสนอว่า รากฐานของศักดิ์ศรีที่มนุษย์มีก็คือมนุษย์มีความสามารถที่จะเลือกในสิ่งที่มนุษย์ต้องการได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะพระเจ้าได้ทรงประทานศักดิ์ศรีให้แก่มนุษย์<sup>60</sup> กล่าวคือ การสร้างทุกอย่างถูกควบคุมโดยเคร่งครัดตามกฎหมายของพระเจ้า แต่พระเจ้าได้ทรงโปรดประทานให้มนุษย์มีอิสระในการกำหนดชีวิตของตัวเอง ดังนั้น ศักดิ์ศรีจึงมาจากอิสระที่

<sup>57</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 24.

<sup>58</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, *Perspectives on Human Dignity : A Conversation*, p. 94.

<sup>59</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 24.

<sup>60</sup> Christopher McCrudden, "The European Journal of International Law," *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, p. 659.

มนุษย์ต้องการตามเจตจำนงของตนเอง และมนุษย์ทุกคนที่เกิดมานั้นมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน มนุษย์มีเสรีภาพในการที่จะกำหนดความเป็นเลิศในตัวมนุษย์เอง<sup>61</sup>

จากแนวความคิดของนักปรัชญาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองของมนุษย์ในยุคนี้เริ่มมีอิทธิพลของแนวความคิดการยกย่องเหตุผลและมนุษย์นิยมมามีส่วนสำคัญ แนวความคิดเริ่มต้ออกห่างจากเทววิทยาและหันมามองถึงบทบาทและการให้ความสำคัญแก่มนุษย์โดยมุ่งเน้นไปที่ธรรมชาติของมนุษย์เอง และด้วยแนวความคิดที่นำมนุษย์ไปเปรียบเทียบกับสิ่งมีชีวิตอื่น ทำให้มนุษย์ได้เป็นศูนย์กลางทางความคิดของทุกสรรพสิ่ง แนวความคิดของศาสนายังคงมีบทบาทต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ เพียงแต่ไม่ได้ยึดถือพระเจ้าเป็นศูนย์กลาง โดยมองว่ามนุษย์มีความคล้ายคลึงหรือมีความสัมพันธ์กับพระเจ้าเท่านั้น มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองและสร้างโลกดังที่มนุษย์ต้องการด้วยพลังอำนาจของมนุษย์เองโดยมิต้องพึ่งพาอาศัยพระเจ้า ซึ่งยุคฟื้นฟูศิลปะและวิทยาการนี้ แนวความคิดทางศาสนาถูกลดความสำคัญลงและโน้มเอียงไปทางแนวความคิดการยกย่องเหตุผลและมนุษย์นิยมเสียมากกว่า

#### 2.1.2.5 ยุคแสงสว่างทางปัญญา

เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 17 หรือรู้จักกันในนาม “ยุคแสงสว่างทางปัญญา (Age of Enlightenment)” ด้วยรากฐานทางความคิดที่พัฒนามาจากยุคฟื้นฟูศิลปะและวิทยาการ จึงมีการต่อยอดการใช้ความคิดอย่างเป็นเหตุเป็นผลและมุ่งให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยกย่องความมีเหตุผลและมนุษย์นิยมได้เกิดขึ้นชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม มนุษย์มีความเชื่อมั่นที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีเหตุมีผล มนุษย์รู้จักการใช้สติปัญญาในการคิดวิเคราะห์ ประกอบกับทั้งการพัฒนาของศาสตร์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลทางความคิดต่อมนุษย์ เนื่องจากวิทยาศาสตร์สามารถพิสูจน์ความจริงอย่างเป็นเหตุเป็นผลและพิสูจน์ข้อสงสัยของมนุษย์ได้แทบจะทุกข้อสงสัย

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของยุคแสงสว่างทางปัญญา มีความเปลี่ยนแปลงและถูกพัฒนาด้วยการใช้เหตุผลและมนุษย์นิยมอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในยุคก่อนหน้า นี่คือนักฟื้นฟูศิลปะและวิทยาการ เนื่องจากนักปรัชญาของยุคฟื้นฟูศิลปะและวิทยาการโดยส่วนใหญ่แล้ว แม้ว่าจะมีความคิดโน้มเอียงไปทางการยกย่องความมีเหตุผลและมนุษย์นิยมเป็นหลัก แต่ความคิดพวกเขาเหล่านั้นยังอิงอยู่กับความเชื่อทางศาสนาอยู่ ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างมุมมองทางศาสนาของมนุษย์กับมุมมองทางมนุษย์นิยม แต่ความตึงเครียดนี้ได้จางหายไประหว่างกลางศตวรรษที่ 17-18 เพราะมนุษย์มองเห็นและมุ่งเน้นกระแสทางความคิดไปที่ความเป็นอันหนึ่งอัน

<sup>61</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, *Perspectives on Human Dignity : A Conversation*, p. 94.

เดียวกันของมวลมนุษยชาติ มิได้มองว่ามนุษย์เกิดมาอยู่ในรูปแบบของฉายาพระเป็นเจ้า แต่มนุษย์อยู่ในรูปแบบที่มีตัวตนอันเป็นส่วนหนึ่งของสังคม<sup>62</sup>

กระแสหลักทางความคิดของคัคดีศรีความเป็นมนุษย์ในยุคแสงสว่างทางปัญญาได้ อยู่ในลักษณะของความเชื่อที่มีไขความเชื่อทางศาสนาแล้ว แต่เป็นความเชื่อทางมนุษยนิยมอย่างมีเหตุผล มนุษย์เชื่อในพลังอำนาจของมนุษย์เพื่อเอาชนะความไม่รู้ (ignorance) ความเชื่อในผีสิงเทวดา (superstition) และการถูกกดขี่จากผู้ปกครอง (tyranny)<sup>63</sup> กระทั่งเป็นผลก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเพื่ออ้างถึงความมีสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์เพื่อต้องการเอาชนะความไม่รู้ของมนุษย์ ต่อต้านความคิดแบบมหายของศาสนา และต่อต้านการถูกกดขี่จากผู้ปกครอง แนวความคิดเช่นนี้ได้เป็นกระแสอันยิ่งใหญ่จนถึงขั้นขีดสุด ก่อให้เกิดเหตุการณ์สำคัญคือการประกาศอิสรภาพของอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ค.ศ. 1776 จนถึงการก่อร่างสร้างรัฐธรรมนูญของอเมริกา ค.ศ. 1787 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

อิทธิพลทางความคิดของนักปรัชญาคนสำคัญในยุคแสงสว่างทางปัญญาได้ส่งผลต่อแนวความคิดของคัคดีศรีความเป็นมนุษย์ในลักษณะที่เป็นการเน้นย้ำของการเกิดมาเป็นมนุษย์และมนุษย์ล้วนมีอิสระและเสรีภาพที่ต้องได้รับการเคารพนับถือซึ่งกันและกัน โดยสามารถศึกษาได้จากแนวความคิดของนักปรัชญาที่อยู่ในช่วงศตวรรษที่ 16-18 ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของคัคดีศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

ฮูโก โกรเชียส (Hugo Grotius, 1583-1645) เป็นนักกฎหมายและนักปราชญ์ชาวดัตช์ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชากฎหมายระหว่างประเทศ และนับเป็นผู้ที่ได้เบิกทางให้แก่ความคิดกฎหมายธรรมชาติในสมัยใหม่ที่เดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการวางรากฐานคำอธิบายทางด้านกฎหมายโดยอ้างถึงเหตุผลรู้ผิดชอบชั่วดีของมนุษย์ โดยไม่อ้างอิงอาศัยความเชื่อทางศาสนาคริสต์เป็นเกณฑ์อย่างที่ยึดในสมัยกลาง<sup>64</sup> ฮูโก โกรเชียสเสนอแนวความคิดว่า กฎหมายธรรมชาติมีโครงสร้างเป็นอิสระ ไม่จำเป็นต้องอาศัยข้ออ้างอิงทางศาสนา ว่าเป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของพระเจ้า<sup>65</sup> ตรงนี้ทำให้แนวความคิดของสิทธิและเสรีภาพจึงเริ่มแยกออกจากความเชื่อทางศาสนา และเขายังมองว่า กฎธรรมชาติมีที่มาจากธรรมชาติมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้สร้างกฎธรรมชาติให้เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าพระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ให้เกิดขึ้น แต่มนุษย์ที่ถูกพระเจ้าสร้างโดยพระเจ้านั้นพระเจ้าไม่สามารถเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นได้ เมื่อมีที่มาจากมนุษย์ กฎธรรมชาติที่มีที่มาจากมนุษย์จึงไม่มีการ

<sup>62</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 25.

<sup>63</sup> *ibid.*, p. 25.

<sup>64</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, *นิติปรัชญา*, หน้า 194.

<sup>65</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 39.

เปลี่ยนแปลงและเป็นสากลใช้กับคนทุกคนได้<sup>66</sup> แนวความคิดนี้ได้กลายเป็นต้นกำเนิดแนวความคิด “สภาวะตามธรรมชาติ” อันเป็นรากฐานของแนวความคิดของสิทธิและเสรีภาพที่ทำให้มนุษย์ในยุคต่อมาให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับสิทธิและเสรีภาพ และมีผลต่อการเคารพในศักดิ์ศรีของมนุษย์ด้วยกันเอง ในฐานะที่เป็นคุณค่าตามสภาวะธรรมชาติที่อยู่ติดตัวกับมนุษย์

ซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf, 1632-1694) นักปราชญ์ชาวเยอรมัน ผู้ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ โดยมองว่า ธรรมชาติของมนุษย์มีลักษณะ 2 อย่างอยู่ด้วยกันคือ ความเห็นแก่ตัวและความอยากที่จะเป็นเพื่อนกับคน ความคิดประการต่าง ๆ ของซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟทำให้เขาสามารถพัฒนากฎหมายธรรมชาติอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดเป็นตำราเล่มใหญ่ แต่หลักการใหญ่ที่เขาสอนว่าเป็นหน้าที่ในทางสังคมที่เป็นรากฐานมีอยู่หลายประการ คือ ไม่ทำร้ายผู้อื่น ทุกคนจะต้องให้ความนับถือต่อผู้อื่น ปฏิบัติต่อผู้อื่นในฐานะที่โดยธรรมชาติเขาย่อมมีความเท่าเทียมกับเรา พึงทำประโยชน์ให้แก่คนอื่นเท่าที่จะทำได้ ทุกคนจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ตนได้ให้คำมั่นสัญญาไว้<sup>67</sup> จากคำสอนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟมีแนวทางคำสอนที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เชื่อมมั่นในสิทธิและเสรีภาพด้วยการมองเห็นถึงหน้าที่ของการอยู่ร่วมกันระหว่างมนุษย์ด้วยกันในสังคมโดยประยุกต์เชื่อมโยงความคิดระหว่างความเป็นมนุษย์กับสิทธิและเสรีภาพเข้าด้วยกัน

จอห์น ล็อก (John Locke, 1632-1704) ซึ่งเป็นนักปรัชญาชาวอังกฤษที่มีชีวิตอยู่ในช่วงการต่อสู้ตอนสุดท้ายในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษระหว่างกษัตริย์กับขุนนางและสามัญชน ได้เขียนหนังสือหลายเล่มแสดงแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยล็อกใช้แนวทางปรัชญาแบบเหตุผลนิยมและปัจเจกวิญญูชนเข้าวิเคราะห์การเมือง ล็อกเห็นว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้ เพราะสังคมประกอบขึ้นจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์สุดท้าย คือ ความผาสุกและความสงบของมนุษย์ซึ่งเป็นสมาชิก ดังนั้น จึงต้องปล่อยกลไกทางสังคมและเศรษฐกิจดำเนินไปเองตามสภาพของมัน<sup>68</sup> ในส่วนของความเป็นมนุษย์ที่ล็อกมองคือ สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์เป็นสภาวะที่มีแต่ความสุข สันติสุข สภาวะที่มนุษย์มีเจตนาดีต่อกัน มีการช่วยเหลือกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย ที่ล็อกมองเช่นนี้เพราะ “สุขนิยม” ล็อกเชื่อในกฎธรรมชาติที่ว่า กฎธรรมชาติมีสิ่งที่ควบคุมกันอยู่ผู้คุมทุกคน เหตุผลจากธรรมชาติสอนทุกคนว่า มนุษย์เสมอกัน เป็นอิสระทั่วกัน ดังนั้น มนุษย์จึงไม่ควรทำร้ายผู้อื่น ไม่ว่าในชีวิต สุขภาพ อิศรภาพ หรือทรัพย์สินสมบัติ<sup>69</sup> ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>67</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 202-204.

<sup>68</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 51.

<sup>69</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 42.

การเคารพในตัวของมนุษย์ด้วยกันเอง เห็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์ในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นรากฐานของการทำให้มนุษย์มีอิสระในการปกครองตนเองได้ในสังคม นอกจากนี้แนวความคิดของล็อคได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อทางการเมืองการปกครองอย่างยิ่ง จนได้มีกระแสและค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 เพื่อนำมาเป็นแนวความคิดทางการเมืองในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพจากประชาชน โดยเฉพาะในเหตุการณ์สำคัญในยุคสมัยใหม่ คือ การประกาศอิสรภาพของอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 18 แนวความคิดนักปรัชญาผู้ที่ทรงอิทธิพลทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุดและได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายคือ อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant, 1724-1084) นักปรัชญาชาวเยอรมัน ได้รับการยกย่องโดยทั่วไปว่า เป็นนักคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดของยุโรป และเป็นนักปรัชญาคนสำคัญคนสุดท้ายของยุคแสงสว่างทางปัญญา คานท์อธิบายถึง “ศักดิ์ศรี” ว่าหมายถึง ความอิสระของมนุษย์ แต่ความเป็นอิสระอันเป็นพื้นฐานของมนุษย์มิได้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ตัวมนุษย์ หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อมนุษย์จะสามารถบรรลุคุณค่าอันดีงามได้ คานท์มีความเชื่ออันมั่นคงต่อศักดิ์ศรีมาแต่กำเนิด (Inherent Dignity) ของบุคคล ซึ่งโยงไปถึงคำสอนของคานท์ที่ว่า ไม่มีมนุษย์คนใดมีสิทธิที่จะใช้มนุษย์ด้วยกันเองให้เป็นตั้งเครื่องมือ (Means) ขึ้นหนึ่งเท่านั้น เพื่อบรรลุจุดหมายเชิงอัตวิสัยของตนเอง หากแท้จริงมนุษย์แต่ละคนจะต้องปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันในฐานะที่เป็นจุดหมายในตัวเองเสมอ โดยเหตุนี้การใช้มนุษย์เป็นเครื่องมือเพื่อจุดหมายภายนอก จึงเป็นอาชญากรรมต่อศักดิ์ศรีที่มีอยู่ของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์<sup>70</sup>

จากแนวความคิดของนักปรัชญาทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นแนวความคิดที่ก่อให้เกิดกระแสและค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพได้มีความเชื่อมโยงกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จนได้พัฒนาและสร้างความเป็นรูปธรรมให้กับเรื่องของสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งมิได้อาศัยอ้างอิงทางศาสนา ทำให้ความเชื่อทางศาสนาถูกตัดขาดออกจากแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเน้นไปที่ความเป็นเหตุผลและทางมนุษยนิยมอย่างสมบูรณ์แบบ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น แต่ยังไม่ปรากฏคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นลายลักษณ์อักษรหรือบัญญัติรับรองในลักษณะของกฎหมาย ซึ่งจะเกิดแนวความคิดเช่นนี้ต่อมาภายหลัง

<sup>70</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 88.

### 2.1.2.6 ยุคปัจจุบัน

ตั้งแต่ยุคแสงสว่างทางปัญญาและผลพวงจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ในศตวรรษที่ 17-18 เช่น การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ของอังกฤษ ค.ศ. 1688 การประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ทำให้เกิดกระแสค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย (democratization) และการทำให้เป็นความสากล (universalization) ของสิทธิในการมีศักดิ์ศรี (right to dignity) ได้ดำเนินเรื่อยมา ทำให้ศูนย์กลางทางความคิดอันถือว่าเป็นอุดมคติเชิงบรรทัดฐาน (normative ideals) ในความเป็นโลกสมัยใหม่คือการปฏิเสธการแบ่งชนชั้นทางการเมืองและศีลธรรม ส่งผลให้เกิดกระแสและค่านิยมของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ<sup>71</sup> ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวก็ได้ปรากฏให้เห็นถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏเป็นหลักการอันจะสะท้อนออกมาผ่านเอกสาร เช่น คำประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 และคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เป็นต้น ที่ได้มีเนื้อหาสาระสอดคล้องรับกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังไม่ได้ปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน

ในช่วงศตวรรษที่ 19 แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงเป็นเพียงอุดมคติ (Ideal) ที่ยังไม่เกิดเป็นรูปธรรมในขนาดที่จะมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอย่างชัดเจนถึงขั้นมาใช้ในการคุ้มครองมนุษย์ เช่น แนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคานท์ แม้จะมีหลักการที่ชัดเจน แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ยังมีได้ถูกนำมาปรับใช้ให้เป็นด้วยการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบเป็นลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945 คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ได้ถูกนำมาใช้เป็นวาทกรรมทางกฎหมาย (legal discourse) อย่างแพร่หลายทั่วโลก

ความโหดเหี้ยมทารุณกรรมในเหตุการณ์ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เป็นปัจจัยหลักที่นำ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญในวาทกรรมทางกฎหมาย (legal discourse)<sup>72</sup> จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นเพียงแนวความคิดในเชิงอุดมคติก็ได้กลายมาเป็นหลักการทางกฎหมายที่ถูกบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตรงนี้เองที่ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนขึ้นขีดสุด โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นวาทกรรมทางกฎหมายและถูกพัฒนาไปสองทางคือ ทางแรกได้ถูกพัฒนาโดยกฎหมายระหว่างประเทศ และทางที่สองได้ถูกพัฒนาโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ปรากฏเป็นหลักการทางกฎหมายอย่างชัดเจนในเอกสารสำคัญสามชิ้นดังนี้

<sup>71</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, *Perspectives on Human Dignity : A Conversation*, pp. 96-97.

<sup>72</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 34.



เอกสารสำคัญฉบับแรกคือ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations, UN Charter) ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1945 ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสงบลงโดยฝ่ายพันธมิตรเป็นฝ่ายมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ แต่เหตุการณ์ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำความหายนะมาสู่ชีวิตและทรัพย์สินของพลโลกอย่างสุดคณานับ และชาวโลกได้ประจักษ์ถึงความทารุณโหดร้ายของพรรคนาซีเยอรมันที่กระทำต่อพลเมืองของประเทศที่ตนยึดครองระหว่างสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสังหารชาวยิวในยุโรปเป็นจำนวนหลายล้านคน โดยมุ่งทำลายเผ่าพันธุ์ชาวยิวให้หมดสิ้นไปนั้นเป็นการเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างชัดเจน หัวหน้ารัฐบาลประเทศสัมพันธมิตรต่างตระหนักถึงเรื่องนี้ดีและต้องการจะป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีก ดังนั้น ในการประชุมประเศมหาอำนาจที่ดัมบาตันส์และการประชุมที่ยัลต้า ประธานาธิบดีรูสเวลท์จึงได้แสดงเจตนารมณ์ของตนที่จะทำให้เสรีภาพจากความหวาดกลัวนี้เป็นผลสำเร็จ โดยรูสเวลท์จัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมเสรีภาพชนิดนี้ เจตนารมณ์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากผู้แทนประเทศอื่น ๆ เป็นอย่างดี<sup>73</sup>

ในวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1945 ได้มีการประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ซานฟรานซิสโกและลงมติรับรองกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งถ้อยคำในกฎบัตรสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันปรากฏในคำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติคือ *“...จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย...”* จากคำปรารภนี้ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติที่ได้ให้ความสำคัญและมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และได้ปรากฏอย่างชัดเจนในเอกสารสำคัญหรือกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้

เอกสารสำคัญฉบับที่สองคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights, UDHR) เป็นตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกที่ได้ประกาศหลักการสำคัญว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ในการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้สมกับคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของทุกคน

ในการยกร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในขั้นแรกนั้น ได้มีความพยายามที่จะกำหนดสิทธิมนุษยชนเป็นรายการ (checked lists) แต่การกระทำเช่นนี้เป็นการยากที่จะได้รับความเห็นพ้องตรงกันของตัวแทนจากประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีมุมมองที่หลากหลายเกี่ยวกับรากฐาน (foundations) อันเป็นต้นของสิทธิมนุษยชน ตัวอย่างเช่น ตัวแทนของบางประเทศเห็นว่าสิทธิมนุษยชนควรมีฐานมาจากหลักคำสอนทางศาสนา บ้างก็ว่ามาจากสิทธิตามธรรมชาติ ลัทธิปัจเจกชนนิยมเสรี หรือแม้แต่แนวคิดชุมชนนิยม เป็นต้น แนวความคิดเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิด

<sup>73</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2538), หน้า 38.

ว่าด้วยสิทธิตามธรรมชาติและแนวความคิดของศาสนาคริสต์ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในการพัฒนารัฐ เสรีประชาธิปไตยในประเทศตะวันตก ในที่สุดแล้ว ก็ไม่ได้ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเลย

จากความไม่เห็นพ้องกันในหลักการอันเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ในช่วงเวลานั้น คักดีศรีความเป็นมนุษย์จึงถูกนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการอภิปรายและถกเถียงกันในที่ประชุมของตัวแทนประเทศต่าง ๆ แนวความคิดว่าด้วยคักดีศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่ทำให้ตัวแทนของประเทศต่าง ๆ ที่มีความเชื่อหรือต่างวัฒนธรรมกัน สามารถเห็นพ้องร่วมกันได้ในระดับหนึ่งว่า คักดีศรีความเป็นมนุษย์มีความเป็นสากลมากที่สุดในบรรดาแนวความคิดทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง แม้เนื้อหา สารัตถะ และขอบเขตที่แน่นอนชัดเจนของคักดีศรีความเป็นมนุษย์จะยังคงเป็นที่ถกเถียงกันตราบจนปัจจุบันนี้ก็ตาม<sup>74</sup>

ถึงแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการร่างซึ่งเป็นตัวแทนของภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีระบบกฎหมาย ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน แต่ในที่สุด สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลโดยมติเอกฉันท์ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948<sup>75</sup> ซึ่งถ้อยคำในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้แสดงให้เห็นถึงการรับรองคักดีศรีความเป็นมนุษย์อันปรากฏในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนคือ “...ด้วยเหตุที่การยอมรับคักดีศรีประจำตัว และสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้...ด้วยเหตุที่ประชาชาติแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในคักดีศรีและคุณค่าของตัวบุคคล...” อีกทั้งคำว่าคักดีศรียังปรากฏอยู่ในเนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ได้แก่

ข้อ 1 “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและ เสมอภาคกันในคักดีศรีและสิทธิ ต่างในตน มีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญานแห่งภราดรภาพ”

ข้อ 5 “บุคคลใดจะถูกกระทำทารุณหรือ การปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีคักดีศรีไม่ได้”

ข้อ 22 “ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม มี สิทธิในหลักประกันทางสังคม และย่อมมีสิทธิใน การบรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นยิ่งสำหรับคักดีศรีของตน และการ พัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างอิสระ ผ่านความ พยายามของรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศ และตามการจัดการและทรัพยากรของแต่ละรัฐ”

<sup>74</sup> Christopher McCrudden, "The European Journal of International Law," Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights, pp. 675-678.

<sup>75</sup> วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ, รายงานการศึกษาโครงการ การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (2556), หน้า 30.

ข้อ 23 (3) “ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับ ค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการ ประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของ มนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหาก จำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย”

จากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ทำให้นานาประเทศได้รับอิทธิพลของแนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปในลักษณะหลักการที่นานาประเทศที่ได้ออมรับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้ถูกพัฒนาผ่านเอกสารสำคัญฉบับนี้อีกประการหนึ่ง

เอกสารสำคัญฉบับที่สามคือ รัฐธรรมนูญ (Constitution) เนื่องมาจากผลของการริเริ่มนำเอาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นคำสำคัญในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทำให้สร้างความเด่นชัดเหมือนเป็นเครื่องแสดงที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด (an important signal and catalyst)<sup>76</sup> ในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ.1900-1944 มีหลายประเทศที่อ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ฟินแลนด์ (1919)<sup>77</sup> เยอรมนี (1919)<sup>78</sup> เอสโตเนีย (1920)<sup>79</sup> เลบานอน (1926)<sup>80</sup> ไอร์แลนด์ (1937)<sup>81</sup> นิการากัว (1939)<sup>82</sup> และคิวบา (1940)<sup>83</sup> จนกระทั่งภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปีค.ศ.1945 จำนวนของประเทศที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มขึ้นถึง 162 ประเทศ จาก 193 ประเทศในโลก<sup>84</sup> ตัวอย่างในกลุ่มประเทศในยุโรป เช่น เยอรมนี (1949)<sup>85</sup> กรีซ (1975)<sup>86</sup> โปรตุเกส (1976)<sup>87</sup> สวีเดน (1980)<sup>88</sup> ตุรกี (1982)<sup>89</sup> เป็นต้น ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา เช่น อาเจนตินา

<sup>76</sup> DORON SHULTZINER & GUY E. CARMI, "Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers," *The American Journal of COMPARATIVE LAW* 62, 2 (2014), p. 466.

<sup>77</sup> มาตรา 6 รัฐธรรมนูญของฟินแลนด์ (1919)

<sup>78</sup> มาตรา 151 รัฐธรรมนูญไวมาร์ (1919)

<sup>79</sup> มาตรา 25 รัฐธรรมนูญเอสโตเนีย (1920)

<sup>80</sup> มาตรา 10 รัฐธรรมนูญเลบานอน (1926)

<sup>81</sup> คำปรารภในรัฐธรรมนูญไอร์แลนด์ (1937)

<sup>82</sup> มาตรา 100(4) รัฐธรรมนูญนิการากัว (1939)

<sup>83</sup> มาตรา 20 รัฐธรรมนูญคิวบา (1940)

<sup>84</sup> DORON SHULTZINER & GUY E. CARMI, "Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers," *The American Journal of COMPARATIVE LAW*, p 466.

<sup>85</sup> มาตรา 1 รัฐธรรมนูญเยอรมนี (1949)

<sup>86</sup> มาตรา 2(1) รัฐธรรมนูญกรีซ (1975)

<sup>87</sup> มาตรา 1 รัฐธรรมนูญโปรตุเกส (1976)

<sup>88</sup> มาตรา 2(1) รัฐธรรมนูญสวีเดน (1980)

<sup>89</sup> มาตรา 17 รัฐธรรมนูญตุรกี (1982)

(1949)<sup>90</sup> ปานามา (1972)<sup>91</sup> ชิลี (1980)<sup>92</sup> ปารากวัย (1992)<sup>93</sup> เป็นต้น ในกลุ่มประเทศเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น (1946)<sup>94</sup> ไทย (1997)<sup>95</sup> เป็นต้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถูกพัฒนาผ่านคำปรารภและบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ โดยแต่ละประเทศย่อมมีบริบทหรือมุมมองในการใช้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แตกต่างกันออกไป และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแต่ละสังคมหรือแต่ละประเทศอาจมีการพัฒนาและให้ความสำคัญไม่เท่ากัน และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้นั้น ทำให้รัฐธรรมนูญจึงเป็นเอกสารสำคัญที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยิ่ง

### 2.1.3 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัจจุบันนานาประเทศมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติคือ นานาประเทศมักประสบกับปัญหาในความยากที่จะกำหนดเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม จึงมีความพยายามที่จะพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่ามีสถานะเป็นเช่นไร โดยสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้เอง จะเป็นสิ่งที่กำหนดให้เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหาความคลุมเครือ (vague) ในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่นานาประเทศประสบอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย จากการศึกษาพบว่า สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเบื้องต้นสามารถพิจารณาได้เป็นสองสถานะที่สำคัญ<sup>96</sup> ได้แก่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

#### 2.1.3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ (Human dignity as a constitutional value) เป็นการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่นานาประเทศได้รับรองเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นคุณค่าหนึ่งหรือคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญในแต่ละ

<sup>90</sup> มาตรา 37(1) รัฐธรรมนูญอาร์เจนตินา (1949)

<sup>91</sup> คำปรารภในรัฐธรรมนูญปานามา (1972)

<sup>92</sup> มาตรา 1 รัฐธรรมนูญชิลี (1980)

<sup>93</sup> มาตรา 1 รัฐธรรมนูญปารากวัย (1992)

<sup>94</sup> มาตรา 24 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น (1946)

<sup>95</sup> มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

<sup>96</sup> สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบางประเทศมีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว และในบางประเทศมีสถานะเป็นทั้งคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศ อย่างไรก็ตาม นานาประเทศยังคงมีข้อสงสัยกันในคุณสมบัติของคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าทางรัฐธรรมนูญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional value) เป็นคุณค่า (value) หรือหลักการ (principle) ที่ถูกรับรองโดยชัดแจ้ง (expressly) หรือโดยปริยาย (impliedly) ไว้ในรัฐธรรมนูญ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญจะอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง<sup>97</sup> เช่น มาตรา 1 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>98</sup> มาตรา 10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน<sup>99</sup> เป็นต้น ส่วนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถูกรับรองโดยไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรจะถูกรับรองโดยปริยาย ด้วยวิธีการพิจารณาถึงข้อความอันเป็นเนื้อหาสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เช่น ข้อบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ Canadian Charter of Human Rights and Freedoms ของรัฐธรรมนูญแคนาดา เป็นต้น

ข้อพิจารณาเบื้องต้นในความสัมพันธ์ระหว่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับคุณค่าทางรัฐธรรมนูญเกิดจากการตั้งคำถามว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่” ปัจจุบันยังคงเป็นคำถามที่นานาประเทศทั่วโลกได้พยายามมุ่งหาคำตอบโดยอาศัยวิธีการหรือแนวทางที่หลากหลาย เช่น การพิจารณาถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยอาศัยแนวความคิดทางปรัชญา ศาสนา การเมือง และกฎหมายเพื่อเป็นพื้นฐานแก่การพิจารณาและหาคำตอบในคำถามดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แนวทางการพิจารณาเหล่านี้ยังไม่สามารถให้คำตอบได้อย่างชัดเจน จึงมีความพยายามที่จะค้นหาแนวทางที่หลากหลายมากขึ้น

<sup>97</sup> AHARON BARAK, "Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/barak-2013-human-dignity-constitutional-value-and-constitutional-right.pdf>.

<sup>98</sup> Article 1 (1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law.

<sup>99</sup> Section 10 (1) The dignity of the person, the inviolable rights which are inherent, the free development of the personality, the respect for the law and for the rights of others are the foundation of political order and social peace.

(2) Provisions relating to the fundamental rights and liberties recognized by the Constitution shall be construed in conformity with the Universal Declaration of Human Rights and international treaties and agreements thereon ratified by Spain.

Aharon Barak<sup>100</sup> ได้เสนอวิธีการหรือแนวทางที่จะสามารถหาคำตอบว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่” ต้องอาศัยเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งคือ “การตีความ (Interpretation)” เขาอธิบายว่า ในทุก ๆ สังคมจะมีการสร้างแนวความคิด (conceptualize) เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และพยายามค้นหาความหมายของการเป็นมนุษย์ โดยในแต่ละสังคมนั้นจะมีมุมมองเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป ดังนั้นแนวทางในการหาคำตอบว่าคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คืออะไร ต้องใช้วิธีการตีความโดยตุลาการทางรัฐธรรมนูญ (The constitutional judge) ซึ่งเป็นผู้ที่จะมีบทบาทในการตีความมากที่สุด โดยจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดอันลึกซึ้งของสังคมที่มีต่อคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ออกมาให้ได้<sup>101</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีธรรมชาติของรัฐธรรมนูญที่ฝังอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษา (ตุลาการทางรัฐธรรมนูญ) ต้องหาและผดุง (คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ไว้ให้ได้ ซึ่งอาจมีอยู่ดั้งเดิมหรือสร้างขึ้นใหม่โดยศาล โดยฉันทามติของสังคมหรือโดยประชาชนสร้างขึ้นตามกระบวนการประชาธิปไตย<sup>102</sup> การตีความเพื่อหาคำตอบว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามแนวทางของ Aharon Barak คือ การตีความทางรัฐธรรมนูญ (constitutional interpretation) ซึ่งเขาได้จำแนกไว้เป็นสามแนวทางดังนี้<sup>103</sup>

แนวทางแรก เป็นการตีความตามเจตนารมณ์แห่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (Intentionalism) กล่าวคือ แนวทางดังกล่าวจะให้คำตอบว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ จำต้องตีความถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการมุ่งพิจารณาไปที่เจตนารมณ์หรือความมุ่งประสงค์ผู้ก่อร่างสร้างรัฐธรรมนูญ (the constitution's framers) ว่าบุคคลเหล่านั้นมีความต้องการให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งในกรณีที่เป็นการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยชัดแจ้งและโดยปริยายไว้ในรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นเช่นไร ต้องการให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่

แนวทางที่สอง เป็นการตีความตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมแห่งรัฐธรรมนูญ (Originalism) กล่าวคือ เป็นการตีความโดยพิจารณาว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมา ความเข้าใจและการยอมรับของสังคมที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ณ เวลาที่มีการตีความนั้น

<sup>100</sup> ศาสตราจารย์วิชากฎหมายชาวอิสราเอล และเป็นอดีตประธานศาลสูงสุดแห่งอิสราเอล (President of the Supreme Court of Israel, 1995-2006)

<sup>101</sup> Joel Linsider, "HUMAN DIGNITY: CONSTITUTIONAL VALUE AND CONSTITUTIONAL RIGHT\* By Aharon Barak" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://weblaw.haifa.ac.il/en/JudgesAcademy/workshop1/Documents/Barak%20-%20Human%20Dignity.docx>.

<sup>102</sup> ธรรมนิศย์ สุ่มันตกุล, "การตีความกฎหมาย : รัฐธรรมนูญ," *กฎหมายศาสตร์* ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม (2557). หน้า 12.

<sup>103</sup> โปรดดู Aharon Barak, *Purposive Interpretation in Law* (Princeton University Press, 2005) p. 30.

โดยรวมแล้วมีกระแสหรือค่านิยมที่มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าทัศนคติของคนในสังคมย่อมมีอิทธิพลต่อสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย ซึ่งแนวทางนี้พบในการตีความทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกา

แนวทางที่สาม เป็นการตีความตามวัตถุประสงค์ (Purposive Interpretation) โดยนำแนวทางแรกกับแนวทางที่สองมาปรับใช้เข้าด้วยกัน กล่าวคือ การตีความตามวัตถุประสงค์จะมุ่งพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่ามีนิตินโยบายอย่างไรในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น และมุ่งพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตัวของมันเองในสถานการณ์ ณ เวลาที่มีการตีความนั้น ความเข้าใจและการยอมรับของสังคมมีวัตถุประสงค์อย่างไรต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>104</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การตีความตามวัตถุประสงค์จะคำนึงถึงทั้งเจตนารมณ์ของผู้สร้างตัวบท (the intention of the creator of the text) และเจตนารมณ์ของระบบกฎหมาย (the intention of the legal system) ไปพร้อมกัน หากจะพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องพิจารณาและประเมินค่าตั้งแต่ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ของผู้ร่าง ความรับรู้และการยอมรับของสังคม บทบาท หน้าที่ และเป้าหมาย ณ เวลานั้นที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบเข้าด้วยกัน จึงจะหาคำตอบได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคสมัยใหม่ (modern democracy) มักใช้การตีความตามวัตถุประสงค์ในการตีความทางรัฐธรรมนูญที่มุ่งค้นหาสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>105</sup> ด้วยเหตุที่การตีความตามวัตถุประสงค์เป็นวิธีการตีความที่ตั้งถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” (ratio legis) หรือ “นโยบาย” ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ วิธีการนี้จึงทำให้ผู้ตีความไม่ตกเป็นทาสของถ้อยคำหรือลายลักษณ์อักษร ติดอยู่เฉพาะแต่รูปแบบของถ้อยคำและไม่สนใจที่จะถามถึงเป้าหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพียงอย่างเดียว<sup>106</sup> แต่จะทำให้เข้าใจถึงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญทั้งระบบที่มีความสัมพันธ์กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตาม การหาคำตอบว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการตีความทางรัฐธรรมนูญตามแนวทางใดก็ตาม องค์การตุลาการทางรัฐธรรมนูญหรือตุลาการทางรัฐธรรมนูญมักจะวินิจฉัยและตีความโดยรับรองสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ได้ปรากฏรับรองโดยชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญอันถือเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานหรือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น

<sup>104</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้การตีความกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จัดติ ดิงส์กัทย์, 2552), หน้า 332.

<sup>105</sup> AHARON BARAK, Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right, p. 70.

<sup>106</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การใช้การตีความกฎหมายมหาชน, หน้า 331.

ส่วนประเทศที่ไม่ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่รับรองสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการตีความโดยตุลาการทางรัฐธรรมนูญว่าเป็นคุณค่าหรือหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น<sup>107</sup>

ยกตัวอย่างในประเทศที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการตีความทางรัฐธรรมนูญถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) ได้เคยวินิจฉัยคดี KPD-Urteil ในปี ค.ศ. 1956 เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยตีความและอธิบายว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นการเรียกร้องการสร้างสรรค์ตนเองอย่างอิสระของปัจเจกชนบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือมีคุณค่าสูงสุด” เป็นสิ่งที่มีอาจล่วงละเมิดได้<sup>108</sup> และในคำวินิจฉัยคดี Mephisto-Beschluss ในปี ค.ศ. 1971 ศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัยโดยมีการตีความถึงมาตรา 1(1) ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้หลักประกันในทาง “คุณค่า” ซึ่งปัจเจกชนบุคคลได้รับหลักประกันดังกล่าวเพราะความเป็นบุคคล การไม่อาจก้าวล่วงได้ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการรับรองถึงการคุ้มครองจากการแทรกแซงในปริณทลส่วนบุคคล<sup>109</sup> จากคำวินิจฉัยเหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ส่วนตัวอย่างในประเทศที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) เป็นตุลาการทางรัฐธรรมนูญที่ได้มีการตีความทางรัฐธรรมนูญถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งในปี ค.ศ. 1975 ได้มีคำวินิจฉัยที่ 74-54 DC ลงวันที่ 15 มกราคม 1975 เรื่องรัฐบัญญัติว่าด้วยการยุติการตั้งครรภ์โดยสมัครใจ (loi relative à l'interruption volontaire de grossesse) ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญหรือเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ (les principes à valeur constitutionnelle) และคณะกรรมการตุลาการทางรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงบริการสาธารณสุขปี 2015 ในคำวินิจฉัยเลขที่ 2015-727 ที่วินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยที่ 2013-674 ว่าด้วยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการไม่เคารพหลักความเสมอภาคและไม่เคารพหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของการ

<sup>107</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 307-308.

<sup>108</sup> BVerfGE 5, 85 (206) อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 90.

<sup>109</sup> BVerfGE 30, 173 (214) อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



รับบริการสาธารณสุขของชาวต่างชาติ<sup>110</sup> จากคำวินิจฉัยเหล่านี้ ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีสถานะเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ

โดยสรุป ผลจากการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการตีความโดยองค์กรหรือตุลาการทางรัฐธรรมนูญ ล้วนได้สร้างและวางหลักให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลจากการตีความนั้น ในบริบทของบางประเทศอาจมองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดทางรัฐธรรมนูญหรือบางประเทศอาจมองว่ามีสถานะอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้เป็นคุณค่าสูงสุดเพราะอาจมีหลักการอื่นที่มีสถานะอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญที่เทียบเท่าได้

การศึกษาจากข้อพิจารณาเบื้องต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ดำรงอยู่ในสถานะหนึ่งคือคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ จากสถานะดังกล่าวได้ส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีบทบาทของตัวมันเองในรัฐธรรมนูญ โดยคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีบทบาทเชิงบรรทัดฐานที่สำคัญ (central normative role) กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญได้เป็นปัจจัย (factor) ที่รวบรวมสิทธิมนุษยชน (human rights) ให้เป็นหนึ่งเดียวหรือเป็นรากฐานอันเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ซึ่งเป็นหลักประกันให้แก่ความเป็นเอกภาพของสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพทั้งปวงนั่นเอง โดยบทบาทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญได้ปรากฏในสามบทบาทดังต่อไปนี้<sup>111</sup>

บทบาทแรก คุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ทำหน้าที่เป็นรากฐานเชิงบรรทัดฐาน (normative basis) หรือเป็นรากฐานอันเป็นที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญสำหรับการมีอยู่ของสิทธิมนุษยชน กล่าวคือคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นพื้นฐานของเหตุผล (rationale) สำหรับโครงสร้างและเนื้อหาทั้งระบบของรัฐธรรมนูญและเป็นข้อยืนยันสำหรับการกล่าวอ้างอย่างเป็นเหตุเป็นผล (justification) ในการมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงอีกด้วย นอกจากนี้ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิและเสรีภาพหรือการเป็นผู้ทรงสิทธิในสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ด้วยการที่ผู้ทรงสิทธินั้นมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

บทบาทที่สอง คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ทำหน้าที่เป็นหลักเกณฑ์ในการตีความสำหรับการกำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญจะมีขอบเขตน้อยเพียงใด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ใน

<sup>110</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 150-153.

<sup>111</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 103.

ฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญจะเข้ามามีบทบาทในการช่วยกำหนดให้ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยการเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการตีความเพื่อพิจารณาถึงการกำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีอิทธิพลต่อการตีความทางรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อการตีความกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญอีกด้วย

ตัวอย่างของการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เข้ามาเป็นหลักเกณฑ์ในการตีความเพื่อกำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ เช่น สิทธิในการทำแท้ง (Right to Abortion) โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เข้ามากำหนดว่าทารกในครรภ์มารดาจะมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งต้องให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์แก่ทารกเมื่อใด บุคคลจะทำแท้งได้หรือไม่ได้ในกรณีใดบ้าง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงการตีความที่เป็นการกำหนดขอบเขตของสิทธิในการทำแท้งว่าบุคคลจะทำแท้งได้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิดังกล่าวย่อมมีบริบทของการตีความที่ไม่เหมือนกันในแต่ละสังคม เพราะความเป็นมา ทัศนคติ ค่านิยม โครงสร้างทั้งระบบของรัฐธรรมนูญและสังคมย่อมมีความแตกต่างกันไป

บทบาทที่สาม คุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดความได้สัดส่วน (proportionality) ของกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพบางประการอาจมีข้อจำกัดได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะเหมาะสมตามสภาวะการณ์และเป็นที่ยอมรับในสังคมได้ในสังคมประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องได้สัดส่วน ในการกำหนดความได้สัดส่วนของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเข้ามามีบทบาททันที ด้วยการเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานให้พิจารณาว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ เพราะสืบเนื่องมาจากบทบาทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้เป็นรากฐานที่ทำให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ทำให้ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นหลังคาที่ปกคลุมมิให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกินขอบเขตหรือมีความได้สัดส่วน

### 2.1.3.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Human dignity as a constitutional right) เป็นอีกสถานะหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้พบจากการศึกษารัฐธรรมนูญในบางประเทศมิได้กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญเพียงสถานะเดียวเท่านั้น แต่ได้กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยการกำหนดสถานะเช่นนี้ เนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างคุณค่าทางรัฐธรรมนูญกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยคุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ทำหน้าที่เป็นรากฐานให้แก่สิทธิ



ตามรัฐธรรมนูญ<sup>112</sup> การศึกษาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญสามารถพิจารณาได้ดังนี้

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional right) เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลอื่นหรือองค์กรของรัฐเข้ามาแทรกแซงในขอบเขตแห่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน<sup>113</sup> การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้ ต้องเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มักปรากฏในหมวดหนึ่งต่างหากคือหมวดสิทธิและเสรีภาพ หรืออาจปรากฏในรูปแบบของข้อบัญญัติแห่งสิทธิ (bill of rights) ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ สิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวเรียกว่า สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Right to Human Dignity, Right to Dignity) อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ถูกรับรองในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว แต่อาจถูกรับรองด้วยการตีความทางรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญได้อีกทางหนึ่ง เช่น สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถูกรับรองให้เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิทธิที่ได้มาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย (Right to Life) ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย<sup>114</sup> เป็นต้น

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสถานะที่มีได้เกิดขึ้นด้วยเหตุที่มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เป็นสิทธิที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือเกิดขึ้นจากการตีความทางรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญเพียงเหตุเดียวเท่านั้น แต่ด้วยเหตุที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับคุณค่าทางรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นรากฐานให้แก่สิทธิตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่ตามมา รวมทั้งสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน แต่สิ่งที่แตกต่างระหว่างคุณค่าทางรัฐธรรมนูญกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญคือ คุณค่าทางรัฐธรรมนูญเป็นคุณค่าหรือหลักการซึ่งมีความเป็นรูปธรรมน้อยกว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้เรียกร้องหรืออ้างยันต่อบุคคลอื่นและองค์กรของรัฐได้ แต่คุณค่าทางรัฐธรรมนูญนั้นมีคุณค่าหรือหลักการในทางนามธรรมสูงกว่าสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

ภายใต้สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เนื้อหาของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีขอบเขตที่กว้างมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญที่ต้องตีความเพื่อกำหนดเนื้อหาของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีขอบเขตของเนื้อหา

<sup>112</sup> Joel Linsider, "HUMAN DIGNITY: CONSTITUTIONAL VALUE AND CONSTITUTIONAL RIGHT\* By Aharon Barak" [ออนไลน์].

<sup>113</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 245.

<sup>114</sup> โปรดดู Francis Coralie Mullin v. Delhi, AIR 1981 SC 746

มากนักน้อยเพียงใด ซึ่งสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่มีบทบาทเป็น “หลังคาทั่วไป (common roof)” ให้แก่สิทธิอื่น ๆ ที่ตามมาในรัฐธรรมนูญภายใต้สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยทั่วไปแล้ว สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มักถูกตีความว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นรากฐานให้แก่สิทธิที่อยู่ภายใต้สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเรียกว่า “สิทธิขั้นมูลบท (mother-right)” หรือ “สิทธิมนุษยชน (human rights)” ซึ่งผลผลิตที่เป็นสิทธิภายใต้สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เรียกว่า “สิทธิที่ตามมาจากสิทธิขั้นมูลบท (daughter-right)” หรือ “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ (fundamental rights and liberties)”

ในความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิขั้นมูลบทกับสิทธิที่ตามมาจากสิทธิขั้นมูลบท อธิบายได้ว่า สิทธิขั้นมูลบทได้เป็นรากฐานและสร้างผลผลิตที่เป็นสิทธิต่าง ๆ อันอยู่ภายใต้ขอบเขตของสิทธิขั้นมูลบท และในขณะเดียวกัน สิทธิที่ตามมาจากสิทธิขั้นมูลบทก็ได้เป็นสิ่งที่ยืนยันว่าสิทธิขั้นมูลบทนั้นมีอยู่จริง ด้วยการพิจารณาจากเนื้อหาของสิทธิต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันโดยอยู่ภายใต้สิทธิขั้นมูลบทหรือไม่

บทบาทของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการเป็นสิทธิขั้นมูลบทคือ สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นต้นกำเนิดหรือรากฐานที่มาให้แก่สิทธิย่อยที่อยู่ภายใต้สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากเปรียบเปรยด้วยการยกตัวอย่างให้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดนี้ อาจเปรียบได้ว่าสิทธิขั้นมูลบทเป็นเสมือนต้นไม้ ส่วนสิทธิที่ตามมาจากสิทธิขั้นมูลบทเป็นเสมือนกิ่งก้านสาขาของต้นไม้<sup>115</sup> โดยต้นไม้ต้นหนึ่งสามารถแตกกิ่งก้านสาขาได้มากมาย กิ่งก้านสาขานั้นยังคงยึดโยงและเป็นส่วนหนึ่งของต้นไม้ สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เช่นกัน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นมูลบทที่จะแผ่กระจายให้เกิดสิทธิอื่น ๆ ที่ตามมาและมีความสัมพันธ์อันอยู่ภายใต้ขอบเขตของสิทธิขั้นมูลบท และหากจะกล่าวให้เห็นภาพอย่างชัดเจนนั้นจะสามารถกล่าวได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ถือเป็นต้นกำเนิดหรือรากฐานที่มาให้แก่ “สิทธิมนุษยชน” จากนั้นสิทธิมนุษยชนจึงได้แผ่กระจายให้เกิดเป็น “สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” ต่อไปนั่นเอง

ยกตัวอย่างของ รัฐอิสราเอล (State of Israel) ศาลสูงสุดแห่งรัฐอิสราเอล (The Supreme Court of Israel) ได้วินิจฉัยและตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นทั้งคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ<sup>116</sup> โดยสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดจากการตีความของศาลสูงสุดแห่งรัฐอิสราเอลว่าสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏใน Basic Law : Human Dignity and Liberty และ Basic Law : Freedom of Occupation นั้นเป็นสิทธิขั้นมูลบทอันเป็นรากฐานให้แก่สิทธิที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐอิสราเอล เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย (Right to

<sup>115</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 157.

<sup>116</sup> *ibid.*, p. 140.

Life) สิทธิในชื่อเสียง (Right to Reputation) สิทธิในครอบครัว (Right to Family Life) สิทธิในความเสมอภาค (Right to Equality) สิทธิในการศึกษา (Right to Education) เป็นต้น<sup>117</sup>

### 2.1.4 สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแต่ละสังคมหรือในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง เนื่องจากประวัติศาสตร์ทางความคิดและสถานการณ์ทางสังคมมิได้มีความเหมือนกันในทุกสังคมหรือทุกประเทศ จึงเป็นการยากที่จะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีเนื้อหาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า จากแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีหลักการที่มีเนื้อหาร่วมกันหรือเป็นเนื้อหาที่เป็นหัวใจสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยการคำนึงถึงคุณค่าที่แท้จริงของความเป็นมนุษย์ (the intrinsic value of all human beings) ซึ่งโดยนัยทางกฎหมายแล้ว คุณค่าที่แท้จริงของความเป็นมนุษย์ได้เป็นที่มาอันก่อให้เกิดแนวความคิดของสิทธิมนุษยชน (Human Right) หรือสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ (Fundamental Rights)<sup>118</sup> ดังนั้น เนื้อหาอันเป็นหัวใจสำคัญร่วมกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในนานาสังคมได้มีสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิในความเสมอภาค

#### 2.1.4.1. สิทธิในชีวิตและร่างกาย

สิทธิในชีวิตและร่างกาย (Right to Life) เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีอยู่ในสภาวะธรรมชาติ สิทธิในชีวิตและร่างกายไม่อาจจะถูกพรากไปจากบุคคลได้ แต่ในทางตรงกันข้ามอาจทำให้ได้รับผลกระทบมากขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายของรัฐไว้ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ จากการที่มนุษย์มีเจตจำนงโดยอิสระในอันจะสร้างสภาพแวดล้อมของตนเองหรือพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองที่ ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการเคารพในสิทธิในชีวิตและร่างกายของปัจเจกบุคคล บุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตปริมาณส่วนบุคคลของแต่ละคน และด้วยเหตุนี้ สิทธิในชีวิตและร่างกายจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>119</sup>

<sup>117</sup> Joel Linsider, "HUMAN DIGNITY: CONSTITUTIONAL VALUE AND CONSTITUTIONAL RIGHT\* By Aharon Barak" [ออนไลน์].

<sup>118</sup> Luis Roberto Barroso, "Boston College International and Comparative Law Review," *Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse*, pp. 360-362.

<sup>119</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 91.

#### 2.1.4.2. สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในความเสมอภาค (Right to Equality) เป็นความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ปัจจุบันบุคคลมีคุณค่าในความเสมอภาคหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนสมควรจะได้รับความเคารพอันเนื่องมาจากความเกี่ยวพันระหว่างกัน สิทธิในความเสมอภาคหมายความว่าบุคคลนี้อาจถูกเลือกปฏิบัติด้วยการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ (race) สีผิว (color) ชาติพันธุ์ (ethnic or national origin) เพศ (sex) อายุ (age) สภาพทางจิต (mental capacity) วัฒนธรรม (cultural) ศาสนา (religious) ความหลากหลายทางภาษา (linguistic diversity) หรือเรียกว่าสิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (right to non-discrimination)<sup>120</sup> ดังนั้น นอกจากบุคคลจะมีสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว แต่บุคคลอาจจะถูกเลือกปฏิบัติจากการกระทำของรัฐหรือเอกชนด้วยตนเอง หากมีสิทธิในความเสมอภาคเป็นหลักประกันแล้ว จะสามารถทำให้มนุษย์สามารถดำรงตนอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ สิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานอันสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

#### 2.1.5 คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความโดดเด่นเฉพาะตัว (uniqueness) ส่งผลให้เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่นด้วย ซึ่งเนื้อหาที่มีความโดดเด่นเฉพาะตัวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เรียกว่า “คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ภายในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้สอดแทรกไปด้วยการดำรงอยู่ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้เกิดมาเป็นมนุษย์ แม้ว่าจะมีเงื่อนไขใดก็ตามที่ส่งผลต่อความเป็นมนุษย์ แต่สุดท้ายแล้ว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่และให้ความคุ้มครองแก่มนุษย์ ความโดดเด่นเฉพาะตัวในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถพิจารณาได้ดังนี้

##### 2.1.5.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่กับบุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้

บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่มีความสามารถในกำหนดตนเองได้โดยอิสระตั้งแต่เริ่มต้น ด้วยเหตุที่บุคคลเหล่านี้มีความพิการทางร่างกายหรือมีความบกพร่องผิดปกติทางจิตใจ เช่น บุคคลวิกลจริต บุคคลไร้ความสามารถ บุคคลเสมือนไร้ความสามารถ เป็นต้น

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงดำรงอยู่กับมนุษย์ผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ด้วยตนเอง เนื่องจากสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งสิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิใน

<sup>120</sup> Luis Roberto Barroso, "Boston College International and Comparative Law Review," *Here, There, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse*, pp. 363-364.

ความเสมอภาค บุคคลย่อมใช้เสรีภาพได้อย่างเท่าเทียมกัน ความพิการทางร่างกายหรือความบกพร่องทางจิตใจย่อมไม่เป็นเหตุที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ในความหมายดังกล่าวย่อมสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองในทางกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับบุคคลผู้มีความปกติในทุกด้าน

#### 2.1.5.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ได้สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง

บุคคลผู้ได้สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง หมายถึง บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ได้กระทำผิดและด้วยความผิดที่บุคคลกระทำได้ส่งผลให้เกิดความเสื่อมเสียให้กับตัวผู้กระทำผิดเอง เช่น ผู้ถูกคุมขัง นักโทษ อาชญากร เป็นต้น

การกระทำผิดของบุคคลมิได้เป็นการที่ผู้กระทำผิดได้ลดคุณค่าของตนเองให้กลายเป็นบุคคลซึ่งมิใช่มนุษย์ เพียงแต่บุคคลเหล่านั้นได้ใช้เสรีภาพไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงยังคงดำรงอยู่กับมนุษย์ผู้ได้สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง บุคคลผู้กระทำผิดยังคงเป็นมนุษย์และมีศักดิ์ศรี การมองว่าบุคคลเหล่านี้มิใช่มนุษย์ย่อมเป็นแนวทางที่ผิด การปฏิบัติต่ออาชญากรเยี่ยงวัตถุ การทรมาน ย่อมเป็นการไม่เคารพหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### 2.1.5.3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ยังไม่มีสภาพบุคคลหรือสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว

ความโดดเด่นเฉพาะตัวในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ยังไม่มีสภาพบุคคลและสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว เนื่องจากลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรทำให้เป็นจริงของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น กรณีจึงอาจเป็นการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะยังไม่ถึงกําเนิดคือทารกในครรภ์มารดาหรือบุคคลนั้นได้ตายไปแล้วคือศพก็ตาม กรณีเช่นนี้จึงไม่อาจจะอาศัยหลักสิทธิเรียกร้องในทางแพ่งมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะอธิบายรายละเอียดต่อไปในหัวข้อ 2.1.6.2 ความครอบคลุมของขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### 2.1.5.4 การแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แม้บุคคลจะยินยอมให้รัฐทำการแทรกแซงก็ตาม

คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ขึ้นอยู่กับกรทำให้บรรลุเป้าหมายที่เป็นจริงในทางปฏิบัติของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าบุคคลได้ตัดสินใจอย่างอิสระและยินยอมให้รัฐทำการแทรกแซงดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้

ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจที่จะไปขอความยินยอมจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อการแทรกแซงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากแต่ต้องปกป้องมิให้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>121</sup>

### 2.1.6 ขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การกำหนดขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความสัมพันธ์กับนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เนื่องจากปัจจุบันยังคงไม่สามารถให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างครอบคลุมและชัดเจน จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปด้วย อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงจากการตั้งคำถามว่า ขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมถึงใครบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ทำการคุ้มครองโดยครอบคลุมให้แก่ใครนั่นเอง

#### 2.1.6.1 ขอบเขตในการคุ้มครองเบื้องต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ให้ความคุ้มครองโดยมีขอบเขตของการคุ้มครองในเบื้องต้นให้แก่เฉพาะมนุษย์เท่านั้น มนุษย์ในความหมายนี้คือบุคคลทุกคนที่มีความเป็นมนุษย์อยู่หรือมวลมนุษยชาติที่ได้เกิดมาและดำรงอยู่บนโลก เมื่อบุคคลทุกคนมีความเป็นมนุษย์ จึงทำให้บุคคลทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรีที่จะได้รับการคุ้มครองด้วยแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เงื่อนไขของความ เป็นพลเมือง การมีที่อยู่อาศัย อายุ เพศ ภาวะทางสุขภาพ และคุณลักษณะของบุคคล สิ่งเหล่านี้มิได้เป็นเงื่อนไขหลักในการกำหนดขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ให้การคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน แต่สิ่งที่เป็นเงื่อนไขหลักอันแท้จริงคือความเป็นมนุษย์เท่านั้น ซึ่งนิติบุคคลก็ไม่มีความเป็นมนุษย์ ดังที่ปัจเจกชนมี ยิ่งไปกว่านั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังมีขอบเขตครอบคลุมไปถึงบุคคลผู้ซึ่งได้ตายไปแล้วด้วย โดยจะมีลักษณะของการคุ้มครองในสภาพร่างกายที่กลายเป็นศพไปแล้ว รวมถึงเกียรติชื่อเสียงที่ครั้งเมื่อบุคคลยังเคยมีชีวิตอยู่ได้สั่งสมไว้ไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ตาม แม้ว่าบุคคลจะตายไปแล้วไม่ได้หมายความว่าร่างกาย (ศพ) และเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคลซึ่งตายไปแล้วจะถูกรักษาอย่างไรก็ได้

ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลไร้รัฐ บุคคลไร้สัญชาติ ผู้เยาว์ ผู้ถูกคุมขัง นักโทษ อาชญากร หรือแม้แต่มนุษย์ซึ่งตายไปแล้ว (กลายเป็นศพ) ก็ตาม ล้วนแต่มีความเป็นมนุษย์อยู่ทั้งสิ้น และสิ่งที่ได้รับตามมาก็คือศักดิ์ศรีที่บุคคลทุกคนสมควรได้รับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถได้รับการยกเว้น ทำให้สูญหายหรือลบล้างไปจากความเป็นมนุษย์ได้ จึงเป็นคำกล่าวที่ไม่เกินจริงที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรีในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการให้คำตอบว่า ขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>121</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 92.



มนุษย์ได้ครอบคลุมและคุ้มครองให้แก่บุคคลทุกคนที่มีความเป็นมนุษย์นั่นเอง<sup>122</sup> ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลซึ่งมีชีวิตอยู่หรือบุคคลผู้ได้ตายไปแล้วก็ตาม

### 2.1.6.2 ความครอบคลุมของขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อทราบว่าการขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมให้แก่บุคคลทุกคนที่มีความเป็นมนุษย์แล้ว จึงเกิดคำถามต่อมาว่า ที่จริงแล้ว “ความเป็นมนุษย์ (human being)” เกิดขึ้นได้อย่างไร บุคคลจะมีความเป็นมนุษย์ได้เมื่อใด จึงจำเป็นต้องศึกษาว่า การเริ่มต้นและสิ้นสุดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีรายละเอียดอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ยังศึกษาไปถึงเรื่องของชีวจริยธรรมอันเป็นเรื่องของวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ที่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

#### 1) การเริ่มต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

บุคคลจะมีความเป็นมนุษย์และเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ต่อเมื่อ บุคคลได้ถูกนับว่ามีชีวิตแล้ว ในปัจจุบันการอธิบายการกำเนิดของชีวิตด้วยวิถีทางศาสนาได้กลายเป็นเรื่องที่ไม่อาจให้เหตุผลได้หนักแน่นพอ แต่การอธิบายการกำเนิดของชีวิตด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์มักได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล

ตามแนวทางของวิทยาศาสตร์หรือทางการแพทย์ที่รับได้การยอมรับก็คือ เมื่อการปฏิสนธิระหว่างไข่กับอสุจิ จะก่อให้เกิดเซลล์ชั้นเซลล์หนึ่งที่มีลายพิมพ์ของยีนส์ซึ่งมีรายละเอียดครบถ้วนในการพัฒนาเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะ เป็นเพศ สperm หรือ Seta ณ จุดนี้จะถือว่าตัวอ่อนคือการเริ่มต้นของสถานะความเป็นมนุษย์ก็ได้ บางแนวคิดก็เชื่อว่าความเป็นมนุษย์เริ่มขึ้นเมื่อพ้น 14 วัน หลังจากการปฏิสนธิ เมื่อตัวอ่อนฝังตัวกับผนังมดลูก (ประมาณ 7 วันหลังการปฏิสนธิ) และมีพัฒนาของเซลล์ที่จะกลายเป็นกระดูกสันหลังและเส้นประสาท (primitive streak) หลังจากช่วงเวลาซึ่งตามปกติจะมีประจำเดือน เยื่อภายในผนังมดลูกจะยอมให้ตัวอ่อนยึดติดกับผนังมดลูกของมารดา primitive streak จะพัฒนาเป็นกระดูกสันหลัง และจากนั้นจะค่อยพัฒนาเป็นร่างกายมนุษย์ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ว่าในวันที่ 14 ตัวอ่อนยังไม่มีพัฒนาการของสิ่งที่ใกล้เคียงกับระบบประสาทหรือความรู้สึกใด ๆ ชีวิตมนุษย์จึงอาจเริ่มต้นเมื่อครบ 14 วัน<sup>123</sup>

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยสรุป การเริ่มต้นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เริ่มต้นตั้งแต่ชีวิตอุบัติขึ้นในขณะที่ยังเป็นทารกในครรภ์มารดาที่นับว่ามีชีวิตแล้ว เมื่อทารกในครรภ์มารดามีชีวิตก็หมายความว่ามีความเป็นมนุษย์ และสิ่งที่ตามมาก็คือศักดิ์ศรีที่ทารกในครรภ์

<sup>122</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, p. 237.

<sup>123</sup> สมปรารถนา หลั่งนาค, "ทารกในครรภ์มารดา : สิทธิและความคุ้มครอง" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 10.

มารดาจะได้รับ ขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้ครอบคลุมหรือคุ้มครองให้แก่มนุษย์ นับตั้งแต่ความเป็นมนุษย์ได้อุบัติขึ้นตามที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น

## 2) การสิ้นสุดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะอันเป็นจุดเด่นคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้สิ้นสุดหรือสลายหายไปด้วยเหตุเพราะความตายของบุคคล กล่าวคือ บุคคลหรือมนุษย์ที่ตายไปแล้วกลายเป็นศพ ยังคงมีสถานะเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ความคุ้มครองอยู่ เพราะสิ่งหนึ่งที่มนุษย์ได้รับติดตัวมาพร้อมกับการกำเนิด นอกจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วก็คือครอบครัว ซึ่งมีทั้งบิดา มารดา ญาติมิตรต่าง ๆ มากมาย ก่อให้เกิดความผูกพันทั้งจากสายเลือดและความใกล้ชิดสนิทสนมกัน เมื่อคนตายได้สิ้นสภาพบุคคลไป แต่ความรู้สึกที่เป็นครอบครัว ความทรงจำและคุณงามความดีที่ได้กระทำไว้ต่อญาติมิตรและสังคม ไม่ได้หายไปด้วย<sup>124</sup> ศพจึงมีลักษณะที่เป็นวัตถุที่มีคุณค่าอยู่ในตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นครูค่าในทาง เศรษฐกิจหรือคุณค่าในทางจิตใจก็ตาม ทั้งนี้ ร่างกายของบุคคลที่ตายแล้วหรือศพล้วนสามารถที่จะ มองเห็นและสัมผัสได้ หากมีการกระทำใด ๆ ที่ไม่ชอบกับศพ อาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกและ จิตใจของญาติพี่น้องได้ ส่งผลให้ศพเป็นวัตถุที่มีคุณค่าทางจิตใจ ศพจึงมีสถานะเป็นวัตถุที่ควรค่าแก่ การเคารพ<sup>125</sup>

ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้สิ้นสุดเพียงเพราะความตายของ บุคคล ทำให้ศพได้รับการคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพราะศพก็สามารถถูกละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ให้ได้รับความเสียหายได้ เช่น การใช้ประโยชน์จากศพของมนุษย์ในทางการวิจัยเพื่อ การอุตสาหกรรมโดยปราศจากการยินยอมล่วงหน้าของผู้ตาย อาจเป็นการละเมิดในศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์<sup>126</sup> การนำเสนอภาพข่าวรูปภาพแขวนคอ หรือภาพข่าวรูปคดีฆาตกรรมที่โหดเหี้ยมทารุณ โดยมิ การตีพิมพ์ภาพศพ แม้จะใช้เทคนิคการพิมพ์ปกปิดบางส่วน แต่ก็ยังเปิดเผยให้เห็นสภาพศพชัดเจน การนำเสนอภาพศพดังกล่าว แม้บุคคลที่ถูกนำเสนอภาพถายนั้นจะไม่มีสภาพบุคคลแล้ว เขาก็มีควรที่ จะถูกทำให้ได้รับความอับอายหรือถูกลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ลง จึงเป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีหรือดูถูก เกียรติของผู้ตายประการหนึ่ง<sup>127</sup> เป็นต้น

<sup>124</sup> ศักดิ์สิทธิ์ งามมิตรสมบูรณ์, "การกระทำความผิดต่อคนตาย" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 17.

<sup>125</sup> นิตยา จงแสง, "การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการกำหนดสถานะของสภาพบุคคล" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 476.

<sup>126</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 92-93.

<sup>127</sup> เทียนเงิน อุดระชัย, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับขอบเขตการใช้เสรีภาพในการนำเสนอภาพข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 130.

ดังนั้น แม้ว่าบุคคลจะสิ้นสภาพบุคคลหรือตายไปแล้ว แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็มิได้สิ้นสุดหรือสูญสลายหายไป ศพยังคงได้รับการคุ้มครองด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ และได้ปรากฏเป็นแนวบรรทัดฐานของศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่วินิจฉัยว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังไม่สิ้นสุดไปพร้อมกับความตายของบุคคล การที่บุคคลถูกทรมานดูแคลนและถูกทำให้อับอายภายหลังจากที่เขาเสียชีวิตแล้ว เป็นการกระทำที่ขัดต่อบัญญัติรัฐธรรมนูญ”<sup>128</sup> เป็นการวางหลักแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยไม่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ แต่มีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีและศาสนาที่เน้นการเคารพต่อศพของบุคคลที่ตายแล้ว

### 3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับชีวจริยธรรม

ในปัจจุบันวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์มีความก้าวหน้าจนถึงขั้นสามารถทำให้เกิดการปฏิสนธิโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์เพื่อช่วยให้ผู้ประสงค์ที่จะมีบุตรแต่ได้มีข้อจำกัดหรือมีความบกพร่องทางร่างกายให้สามารถมีบุตรได้ตามปรารถนา อย่างไรก็ตาม การใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ต้องระมัดระวังในเรื่องปัญหาทางศีลธรรมและจริยธรรมที่จะตามมา แม้บางเรื่องวิทยาศาสตร์จะทำให้เกิดขึ้นได้แต่เป็นเรื่องที่ควรทำหรือไม่จะต้องพิจารณาด้วย เพราะความเป็นมนุษย์จะมีปัญหาคอยกำกับว่ามนุษย์ควรทำในสิ่งที่ควรทำเท่านั้น มนุษย์ไม่ควรทำในสิ่งที่ตนทำได้ด้วยเหตุนี้ ทำให้ขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องของ “ชีวจริยธรรม (bioethics)” คือ การปฏิบัติต่อสิ่งมีชีวิตอย่างมีคุณธรรม ไม่ทำร้ายหรือทำอันตรายต่อสัตว์เพื่อการศึกษาหรือการวิจัย ซึ่งสาระสำคัญในชีวจริยธรรมที่ขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มุ่งครอบคลุมคือ “แนวทางจริยธรรมการวิจัยและทดลองในมนุษย์”

ตัวอย่างของการวิจัยและทดลองในมนุษย์ เช่น การวิจัยทางพันธุกรรมในมนุษย์ หมายถึง การวิเคราะห์ (analysis) ดีเอ็นเอ อาร์เอ็นเอ โครโมโซม โปรตีน และสารชีวเคมี เพื่อที่จะวินิจฉัยยีนหรือสารพันธุกรรมที่ถ่ายทอดได้ ลักษณะการกลายพันธุ์ ลักษณะที่เป็นผลของยีน (phenotypes) หรือลักษณะของโครโมโซม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาความชุก อัตราการแสดงออกของโรคเมื่อมียีนผิดปกติอยู่ และการแสดงออกของลักษณะที่ถ่ายทอดนั้นในประชากรกลุ่มใหญ่ ประชากรกลุ่มน้อย/กลุ่มย่อย หรือของแต่ละบุคคล<sup>129</sup> การนำมนุษย์มาวิจัยหรือทดลองได้สร้างปัญหาและเกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางมาก เนื่องจากบางทัศนคติทางสังคมแล้ว การนำมนุษย์มาวิจัย

<sup>128</sup> จรัญ โฆษณานันท์, รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่ธัมมิกสิทธิมนุษยชน" (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), หน้า 30.

<sup>129</sup> โครงการชีวจริยธรรมกับการวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่, แนวปฏิบัติและประเด็นพิจารณาทางชีวจริยธรรมด้านการทำวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ, 2546), หน้า 3.

และทดลองในทางวิทยาศาสตร์อาจเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์ที่ไร้จริยธรรม อย่างไรก็ตาม การวิจัยและทดลองในมนุษย์ก็ได้สร้างประโยชน์ให้แก่วิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ด้วยการนำความรู้จากการวิจัยและทดลองในมนุษย์มาพัฒนาและช่วยเหลือมนุษย์ได้เช่นกัน

การโคลนนิ่ง (cloning) หมายถึง การคัดลอก หรือทำซ้ำ สำหรับทางการแพทย์ หมายถึง การสร้างสิ่งมีชีวิตใหม่ ซึ่งมีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนเดิมทุกประการ การโคลนนิ่งจึงเป็นการทำสำเนาของสิ่งมีชีวิตที่ให้ผลิตผลเหมือนสิ่งมีชีวิตต้นแบบทุกประการในแง่ของพันธุกรรม แต่ในเรื่องของจิตวิญญาณ พฤติกรรม และความรู้ความสามารถคงทำสำเนาครบถ้วนได้ยาก และอาจก่อให้เกิดปัญหาทางจริยธรรมตามมามากมาย เช่น ปัญหาทางกฎหมายว่าใครเป็นตัวจริงหรือตัวปลอม การพิสูจน์บุตร การค้นหาผู้กระทำผิดในคดีต่าง ๆ การจำแนกคนโดยใช้การตรวจดีเอ็นเอ เป็นต้น<sup>130</sup> ด้วยเหตุนี้ การโคลนนิ่งจึงอาจเป็นการสร้างปัญหาทางจริยธรรมและสิ่งมีชีวิตที่เกิดขึ้นมาใหม่จะเรียกว่ามนุษย์ได้หรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละบุคคลไป

จากการอธิบายถึงปัญหาจากตัวอย่างการวิจัยและทดลองในมนุษย์ที่สร้างความวุ่นวายและเกิดข้อถกเถียงกันอย่างไม่สิ้นสุด จึงจำเป็นต้องมีการสร้างหลักเกณฑ์บางอย่างเพื่อให้เกิดความประนีประนอมระหว่างทัศนคติและแนวความคิดที่ขัดแย้งกันในเรื่องของการวิจัยและทดลองในมนุษย์ โดยการสร้างแนวทางจริยธรรมการวิจัยและทดลองในมนุษย์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้

แนวทางจริยธรรมการวิจัยและทดลองในมนุษย์ หมายถึง แนวทางหรือหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและทดลองในคน เช่น คำประกาศกรุงเฮลซิงกิ (Declaration of Helsinki) กฎหมาย ข้อบังคับ ข้อกำหนดและแนวทางที่องค์กรกำกับดูแลระดับประเทศ (National Regulatory Authorities, NRA) และสถาบันกำหนด<sup>131</sup> แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีความสำคัญและสร้างประโยชน์ให้แก่แนวทางจริยธรรมการวิจัยและทดลองในคนเพื่อเป็นการกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมอันเป็นการคุ้มครองมนุษย์ที่จะถูกทดลองในทางวิทยาศาสตร์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้เข้ามามีบทบาทและสร้างหลักจริยธรรมวิจัยสากล คือ หลักการเคารพในบุคคล (respect for person) ซึ่งบุคคลจะต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (respect for human dignity) เคารพในการให้ความยินยอมโดยได้รับข้อมูลที่เพียงพอและเป็นอิสระ (free and informed consent) การเคารพในศักดิ์ศรีของกลุ่มเปราะบางและอ่อนแอ (vulnerable persons) เช่น เด็ก ผู้มีความบกพร่องทางสติปัญญา ผู้ถูกคุมขัง เป็นต้น เคารพ

<sup>130</sup> ทิพรรัตน์ เดิมเพ็ชร, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 42-44.

<sup>131</sup> สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, จริยธรรมการวิจัยในคน. หน้า 2.

ในความเป็นส่วนตัวและรักษาความลับ (privacy and confidentiality)<sup>132</sup> ซึ่งเป็นสิ่งที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีได้มีขอบเขตครอบคลุมเพียงแค่นี้เรื่องของการก่อกวนในครอบครัวและการบุกรุกที่ตายไปแล้วเท่านั้น แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังครอบคลุมไปถึงเรื่องของชีวจริยธรรมด้วย

### 2.1.7 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทำให้ทราบว่า แท้จริงแล้วแนวความคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของนานาประเทศด้วยการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อมิให้เกิดพฤติกรรมหรือการกระทำอันส่งผลกระทบต่อร่างกายต่อคุณค่าในตัวบุคคลของแต่ละคน ซึ่งในบางการกระทำอาจส่งผลกระทบต่อร่างกายของบุคคลหรือแม้ว่าบางการกระทำหากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วอาจดูไม่ร้ายแรงต่อร่างกายจนถึงขั้นทำให้บุคคลเสียชีวิต แต่การกระทำนั้นอาจส่งผลกระทบต่อความรู้สึกทางจิตใจของบุคคล เพราะการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเกิดขึ้นได้ทั้งกับร่างกายและจิตใจของบุคคล ด้วยเหตุดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดข้อสังเกตและปัญหาต่อความยากลำบากในการพิจารณาถึงการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาภายใต้พื้นฐานของคำถามที่ว่า แนวทางในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีแนวทางอย่างไรบ้าง และการกระทำใดบ้างที่พอจะอธิบายได้ว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสามารถศึกษาได้จากรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1.7.1 แนวทางการพิจารณาการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากพิจารณาในเบื้องต้นแล้ว การกระทำใดที่มีลักษณะขัดแย้งกับสสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ล้วนย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเช่นนี้มิได้ก่อให้เกิดความชัดเจนในการอธิบายถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจะยิ่งเป็นการทำให้สับสนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่ต้องพิจารณาและตีความถึงรายละเอียดในแต่ละเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จากการศึกษาค้นคว้า ปัจจุบันยังมีข้อสังเกตและปัญหาสำคัญในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ยังไม่มีความชัดเจนและมีความเป็นสากล แนวทางในการพิจารณาว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางปฏิบัติจึงมีวิธีการที่ดีที่สุด ณ ปัจจุบัน ได้แก่ การพิจารณาจากการให้ความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการ

<sup>132</sup> โครงการชีวจริยธรรมกับการวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่, แนวปฏิบัติและประเด็นพิจารณาทางชีวจริยธรรมด้านการทำวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์, หน้า 3-4.

ความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>133</sup> เป็นการให้ความหมายที่ส่งผลต่อการอธิบายถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากการความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง การไม่ปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงวัตถุ การไม่การทรมาน การไม่ลดคุณค่าหรือทำให้เสื่อมเสียได้รับความอับอาย การไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ลงโทษที่ทารุณโหดร้าย การห้ามมิการเนรเทศ การห้ามมิให้เกิดการก่อการร้าย การไม่ทำลายล้างชาติพันธุ์ การไม่นำมนุษย์ไปใช้ทดลอง หากเกิดการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นแล้ว ล้วนเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม แนวทางในการพิจารณาเช่นนี้ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เนื่องจากสภาพแวดล้อมในการกระทำของแต่ละเหตุการณ์ย่อมมีปัจจัยที่หลากหลายอันส่งผลต่อการกระทำนั้น ความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นเพียงแนวทางหนึ่งในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่านั้น ยังคงไม่มีน้ำหนักมากเพียงพอที่จะบ่งชี้ได้ชัดเจนของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการเกี่ยวกับการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นอีกแนวทางที่สามารถอธิบายถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นอย่างดีและมีน้ำหนักมากกว่าแนวทางการพิจารณาจากความหมายเชิงลบของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาขององค์กรตุลาการย่อมเป็นการวางบรรทัดฐานเบื้องต้นและเป็นการยืนยันว่าการกระทำใดในแต่ละกรณีเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ในแง่ของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ศาลจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา มิใช่เป็นเพียงวัตถุของกระบวนการพิจารณานั้น และในแง่ของเนื้อหาของการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เนื้อหาของการพิจารณาอรรถคดีจำต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย<sup>134</sup> ศาลจึงมีหน้าที่ตีความในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบเข้าไปด้วยและชี้ให้เห็นถึงว่าการกระทำในลักษณะใดบ้างที่ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงได้มีบทบาทสำคัญในการตีความเนื้อหาของการพิจารณาอรรถคดีที่มีผลต่อการอธิบายถึงการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ดังปรากฏตัวอย่างในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี องค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญต่อการอธิบายถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศาลดังกล่าววางแนวว่า “สูตรทั่วไปที่ว่า มนุษย์ย่อมไม่อาจถูกลดศักดิ์ศรี ด้วยการทำให้กลายเป็นเพียงวัตถุโดยฝ่ายอำนาจรัฐ อาจถือได้ว่าเป็นเพียงแนวทางในการพิจารณาเท่านั้น ว่าในกรณีที่มีพฤติการณ์เหล่านี้ อาจถือได้ว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นแล้ว”<sup>135</sup> และในคำวินิจฉัย

<sup>133</sup> โปรตดู หัวข้อ 2.1.1.3 ความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

<sup>134</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 100.

<sup>135</sup> โปรตดู BVerfGE 30, 1 (25).

ดังกล่าว ศาลฯ ได้เรียกร้องเพิ่มเติมขึ้นมาอีกว่า การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจเกิดขึ้นเมื่อการปฏิบัติต่อมนุษย์ทำให้คุณภาพของการเป็นผู้กระทำของมนุษย์นั้นเสียไป หรือการปฏิบัตินั้นเป็นการแสดงออกซึ่งการเหยียดหยามในคุณค่า ซึ่งคู่ควรแก่มนุษย์ผู้นั้นในฐานะของความเป็นบุคคลของตน<sup>136</sup> นอกจากนี้ ศาลฯ ได้พยายามหาข้ออธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการมุ่งพิจารณาไปที่การกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยศาลฯ เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มุ่งคุ้มครองมิให้มีการทำลายชื่อเสียง การเลือกปฏิบัติ การกดคนให้รู้สึกต่ำต้อย การตีตราบาป การตามล่า การเหยียดหยาม การตัดสิทธิ และการลงโทษอาญาที่มีลักษณะทารุณโหดร้าย<sup>137</sup> การกระทำเหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อแก่นหรือสาระสำคัญของบุคลิกภาพมนุษย์อย่างรุนแรงอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 2.1.7.2 การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัจจุบันยังคงมีข้อสังเกตและเป็นปัญหาอยู่ว่า การกระทำใดบ้างที่ถือว่าการกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผู้เขียนพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่าการกระทำใดที่ก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ร้ายต่อสภาพร่างกายหรือจิตใจของบุคคลในรูปแบบที่มนุษย์ไม่สมควรได้รับ หรือแก่นแท้ของความเป็นมนุษย์คือ ชีวิต ร่างกาย และความเสมอภาค การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยการอธิบายดังกล่าว การพิจารณาว่าการกระทำใดบ้างที่ถือว่าการกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถพิจารณาได้จากหัวใจสำคัญของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือ การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์นั่นเอง โดยในแต่ละการกระทำที่จะอธิบายต่อไปนี้อาจมีความทับซ้อนกันในเรื่องบางอย่าง แต่ผู้เขียนมีความประสงค์ในการแยกการกระทำแต่ละลักษณะก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหลากหลายของการกระทำต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

#### 1) การทำลายเกียรติ

การทำลายเกียรติ (Humiliation, Humiliate) ของบุคคลเป็นการกระทำหนึ่งที่สามารถเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดย Avishai Margalit ได้อธิบายว่า Humiliation คือ พฤติกรรมหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานใด ๆ ที่เป็นเหตุให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบมีความรู้สึกที่ต้องคำนึงถึงความเชื่อมั่นในคุณค่าของตัวเอง (self-respect)<sup>138</sup> เช่นเดียวกับ Christian Neuhäuser ที่มีความเห็นสอดคล้องว่า สิ่งสำคัญในการพิจารณา

<sup>136</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 50.

<sup>137</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>138</sup> Avishai Margalit, *The Decent Society*, trans. Naomt Goldblum (USA: Harvard University Press, 1996), p.

ว่าการกระทำใดเป็นการทำลายเกียรติของบุคคลนั้นต้องดูจากการทำลายเกียรติของบุคคลใน ความหมายเชิงบรรทัดฐาน (normative sense) คือการกระทำที่พยายามจะลดศักดิ์ศรีของบุคคลลง ให้อยู่ใต้สถานะของความเป็นมนุษย์ด้วยทัศนคติหรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม (improper attitude and treatment)<sup>139</sup> การทำลายเกียรติสามารถกระทำต่อบุคคลได้ทั้งทางร่างกายหรือจิตใจ แต่การ ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายนี้มุ่งให้ความสำคัญกับลักษณะการกระทำที่มีผลกระทบ ต่อจิตใจของบุคคลมากกว่า เนื่องจากเกียรติเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้จิตใจของบุคคล บุคคลย่อมมีเกียรติ และถูกยกย่องนับถือจากมนุษย์ด้วยกันเอง การกระทำใดที่ทำให้บุคคลรู้สึกเสียเกียรติ อับอายหรือเกิด ความอับอายสอต่อสู ย่อมเป็นการทำลายความเป็นมนุษย์และทำให้สถานะความเป็นมนุษย์ของบุคคลถูก ลดลง

ดังปรากฏในตัวอย่างการทำลายเกียรติของบุคคลอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ในกรณีภาพถ่ายของนักโทษชาวอิรักที่ถูกกระทำการทำลายเกียรติโดยทหาร สหรัฐอเมริกาในสงครามบุกรอกอิรัก (Iraq war, 2003-2011) ภายถ่ายถูกเผยแพร่ไปทั่วโลกใน ลักษณะที่ทหารสหรัฐอเมริกาได้จับนักโทษชาวอิรักให้เปลือยกายแล้วจับนอนทับซ้อนกันหรือการจับ นักโทษชาวอิรักขังในคุกและปฏิบัติต่อนักโทษชาวอิรักเยี่ยงสัตว์ในคุก Abu Ghraib อีกทั้งในกรณีคุกที่ อ่าวกวานตานาโมในคิวบา (Guantanamo Bay, Cuba) นักโทษที่ถูกสงสัยว่าเป็นผู้ก่อการร้ายจะถูก ทหารสหรัฐอเมริกาจับมาคุมขังไว้ที่ดังกล่าวโดยไร้ซึ่งสถานะทางกฎหมายและภายถ่ายจากการกระทำ ทารุณกรรมในคุกที่ถูกเผยแพร่ออกมา นั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากกลุ่มนักสิทธิ มนุษยชนทั้งหลาย<sup>140</sup> การกระทำเหล่านี้มีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ เพราะถึงแม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในสถานะนั้นก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่านักโทษจะ ไม่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พวกเขาจะยอมมีเกียรติที่จะได้รับการปฏิบัติสมดังที่มนุษย์ปฏิบัติต่อกัน เกียรติในความเป็นมนุษย์ย่อมคุ้มครองให้บุคคลมิได้รับการปฏิบัติที่จะส่งผลให้บุคคลมีความรู้สึกเสีย เกียรติ อับอายหรืออับอายสอต่อสูในความเป็นมนุษย์ของตนเอง

## 2) การลดคุณค่า

การลดคุณค่า (Degradation, Degrade) ของบุคคล หมายถึง การกระทำ ต่อบุคคลที่มีลักษณะทำให้บุคคลถูกลดลงในระดับชั้น (rank) ตำแหน่ง (position) ชื่อเสียง (reputation) คุณลักษณะ (character)<sup>141</sup> จากความหมายนี้สะท้อนให้เห็นว่า แนวความคิดนี้ตั้งอยู่ บนฐานของหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ตามพื้นฐานในสถานภาพความเป็นมนุษย์ของบุคคลแล้ว

<sup>139</sup> Paulus Kaufmann and others, *Humiliation, Degradation, Dehumanization : Human Dignity Violated* (Springer, 2011), p. 22.

<sup>140</sup> *ibid.*, p. 31.

<sup>141</sup> *ibid.*, p. 80.



คุณค่าในชีวิตของบุคคลย่อมส่งผลให้บุคคลทุกคนย่อมมีสถานะอยู่ในระดับที่เท่าเทียมกัน การกระทำใดที่ทำให้คุณค่าในชีวิตของบุคคลตกอยู่ในลักษณะของสถานะที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึงมี บุคคลผู้ถูกลดคุณค่าอาจจะทราบหรือมิทราบก็ได้ว่าตนถูกลดคุณค่า ซึ่งต้องพิจารณาภายใต้หลักความเสมอภาคว่าบุคคลถูกกีดสถานะให้ต่ำลงและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำใดเฉกเช่นบุคคลอื่นนั้น การกระทำดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อหัวใจสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งก็คือความเสมอภาคนั่นเอง การกระทำในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ดังนั้น จึงขอยกตัวอย่างการลดคุณค่าของบุคคลอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในกรณีความเป็นทาส (Slavery) ดังเช่นในประเทศไทยเมื่อครั้งยังมีระบบทาสอยู่ ทาสถูกนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองมรดกซึ่งเจ้าของทาสมีสิทธิที่จะเขียนพินัยกรรมยกให้ผู้ใดก็ได้หรือยกให้ในระหว่างที่นายเงินยังมีชีวิตอยู่เหมือนทรัพย์สินทั่วไปและยังถูกขายต่อได้อีกด้วย<sup>142</sup> กรณีดังกล่าว เป็นการลดคุณค่าของบุคคลลง ซึ่งจะเห็นว่าทาสนั้นก็เป็มนมนุษย์คนหนึ่ง การปฏิบัติต่อทาสเฉกเช่นทรัพย์สินโดนสามารถยกให้ใครได้หรือสามารถขายต่อได้นั้นเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์ลงอย่างชัดเจน เพราะมนุษย์มีคุณค่าสูงสุดในตัวเองและจะถูกยกหรือขายต่อไปเหมือนเป็นทรัพย์สินมิได้ ดังนั้น การที่มนุษย์กระทำต่อเพื่อนมนุษย์ที่อยู่ในฐานะทาสเช่นนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่ถึงปฏิบัติต่อกัน และถือว่าการลดคุณค่าของบุคคลลงอันถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>143</sup>

### 3) การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์

การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ (Dehumanization) เป็นลักษณะของการไม่ยอมรับหรือการปฏิเสธ (denial) ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมิได้มีความเป็นมนุษย์อยู่ โดยมักจะส่งผลให้เกิดการกระทำสุดขั้วหรือไม่รุนแรงมากนัก ซึ่งในอดีตมักจะปรากฏในลักษณะของการทรมาน (torture) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) และต่อมาภายหลังมักจะปรากฏในลักษณะของการทำให้บุคคลไม่มีความสำคัญ (marginalization) ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่อาจก่อให้เกิดการตีความหมายได้หลายอย่าง (ambiguities) เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อบุคคลที่ไร้มนุษยธรรมหรือการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ของบุคคลเป็นส่วนใหญ่<sup>144</sup> การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์มักแสดงออกในอยู่ในลักษณะของการกระทำทางด้านความคิดก่อน โดยส่วนใหญ่จะมีความคิดเกี่ยวกับชาติพันธุ์ของ

<sup>142</sup> ไพโรจน์ กัมพูสิริ, "ทาสในกฎหมายเก่าของไทย (3)," *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ปีที่ 29 ฉบับที่ 1(2542). หน้า 117.

<sup>143</sup> ทิพรรัตน์ เต็มเพชร, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน," หน้า 30-31.

<sup>144</sup> Paulus Kaufmann and others, *Humiliation, Degradation, Dehumanization : Human Dignity Violated*, p. 86.



กลุ่มบุคคลที่แตกต่างกัน ฝ่ายหนึ่งมักจะคิดว่าชาติพันธุ์ของตนเองมีความสูงส่งและมีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมักจะเหยียดหรือไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ของชาติพันธุ์ที่ตนรู้สึกต่ำกว่าไปจนถึงการไม่ยอมรับว่าชาติพันธุ์นั้นมีได้เป็นมนุษย์ เมื่อเกิดการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ทางด้านความคิดแล้ว หากเกิดความขัดแย้งหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันหรือแบ่งแยกระหว่างชาติพันธุ์ตนกับชาติพันธุ์อื่น ซึ่งมักจะก่อให้เกิดการกระทำในทางปฏิบัติที่กระทบต่อหัวใจสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะความเป็นมนุษย์นั้นไม่ว่าจะมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ เพศ ภาษา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ล้วนไม่สามารถนำมาจำกัดหรือแบ่งแยกความเป็นมนุษย์ได้ ดังนั้นการกระทำที่มีสาเหตุมาจากการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ล้วนแต่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

ดังปรากฏในตัวอย่างของการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในกรณีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวฮิวโดยกลุ่มนาซีเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่มนาซีมีความเชื่อว่าชาติพันธุ์อารยันเป็นสายเลือดบริสุทธิ์ของคนเยอรมันที่มีความฉลาดเหนือกว่ามนุษย์ทุกเผ่าพันธุ์ในโลก ซึ่งแตกต่างจากชาวฮิวที่ไม่ถูกยอมรับจากชาวอารยันว่ามีความเป็นมนุษย์ ความเชื่อเช่นนี้จึงได้ส่งผลที่ตามมาคือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์อันเนื่องมาจากสาเหตุการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ของชาติพันธุ์อื่น หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรวันดา (Rwanda) ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งชาติพันธุ์ฮูตู (Hutu) นั้นมีความคิดที่ไม่ยอมรับชาติพันธุ์ทูตซี (Tutsi) จึงส่งผลให้เกิดสงครามกลางเมืองในรวันดาและเกิดความโหดเหี้ยมในการฆ่ามนุษย์ ซึ่งมีทั้งเหตุการณ์ฆ่ากันตายในโบสถ์ การทารุณกรรมทางเพศสตรีก่อนสังหาร การฆ่าเด็ก และการเสนอให้ตนถูกฆ่าโดยเตรียมหาของมีค่ามาให้คนฆ่าที่จะฆ่าตนเองโดยมีเงื่อนไขว่าต้องฆ่าให้เร็วที่สุดและไม่ทรมานที่สุดด้วย<sup>145</sup> การกระทำเหล่านี้ล้วนมาสาเหตุหลักมาจากการไม่ยอมรับในความเป็นมนุษย์ของบุคคลทั้งสิ้น การไม่ยอมรับว่าบุคคลอื่นมีความเป็นมนุษย์ล้วนเป็นการกระทำที่จะส่งผลร้ายต่อมา จึงถือว่าการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์นั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## 2.2 องค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นานาชาติที่มีการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมทำให้การใช้อำนาจของรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรของรัฐทั้งหมดนั้นล้วนต้องผูกพันกับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ด้วยเหตุดังกล่าว นานาชาติจึงได้มีกลไกด้วยวิธีการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมาเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้ หากเกิดกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อ

<sup>145</sup> วิจารณ์, คนฆ่าคนที่รวันดา ตายกว่าล้านศพ (กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป, 2557), หน้า 123-136.

บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเกิดขึ้น องค์กรทั้งหลายของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรงย่อมมีหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองหรือเพื่อแก้ไขเยียวยาการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ ซึ่งองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ผู้เขียนได้จำแนกองค์กรดังกล่าวออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ องค์กรตุลาการและองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ องค์กรตุลาการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.2.1 องค์กรตุลาการ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) มีการจัดแบ่งองค์กรที่ใช้ อำนาจอริปไตยออกเป็นสามองค์กร ได้แก่ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ โดย องค์กรตุลาการหรือศาลนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยอรรถคดีทั้งปวง จึงถือ ได้ว่าองค์กรตุลาการได้มีบทบาทในการสร้างสรรค์ความยุติธรรมให้กับสังคมและเป็นที่ยังสำคัญให้แก่ ประชาชน เพราะองค์กรตุลาการมีอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานที่สร้างผลผูกพันต่อศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ของประชาชน กล่าวคือ ในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยอรรถคดีนั้น ตั้งแต่การเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมตลอดจนมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีขององค์กรตุลาการ จะเห็นได้ว่าองค์กร ตุลาการล้วนต้องคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทั้งสิ้น อัน เนื่องมาจากแนวความคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้เป็นรากฐานในดำรงอยู่ของมนุษย์ในรัฐที่ มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย โดยทั่วไปแล้ว องค์กรตุลาการมักปรากฏอยู่ในรูปแบบของศาล รัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ซึ่งในแต่ละศาลนั้นมีรายละเอียดเกี่ยวกับการเป็นองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

### 2.2.1.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัย คดีหรือข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมักปรากฏในสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ ศาล รัฐธรรมนูญในรูปแบบของเครือรัฐออสเตรเลีย และศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบของสหรัฐอเมริกา ศาล รัฐธรรมนูญในรูปแบบของเครือรัฐออสเตรเลียคือองค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือข้อ พิพาทในทางรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เป็นศาลที่แยกออกจากศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ส่วน ศาลรัฐธรรมนูญในรูปแบบของสหรัฐอเมริกาคือศาลธรรมดาหรือศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิจารณา พิพากษาข้อพิพาทหรือคดีรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นคดีประเภทหนึ่งเคียงคู่ไปกับคดีในลักษณะอื่น ๆ เช่น คดีอาญา คดีปกครอง เป็นต้น<sup>146</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะศาลรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะอยู่

<sup>146</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "ลักษณะทั่วไปของคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ," *มูลนิธิ* ปีที่ 11 ฉบับที่ 3(2557). หน้า 31-32.

ในรูปแบบใด สุดท้ายแล้ววัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญก็คือการธำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญถูกจัดว่าเป็นองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เพราะว่าการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>147</sup> กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระโดยไม่ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้ใดตามหลักกฎหมายทั่วไปคือ “ความเป็นอิสระของตุลาการ” การกระทำทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันคู่ความในคดีและองค์กรของรัฐทุกองค์กร คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุดและองค์กรอื่นใดจะมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ ตลอดจนศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตุลาการในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยสามารถตีความและชี้ให้เห็นว่าการกระทำใดเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหลักพื้นฐานในการตีความที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ประชาชนทั่วไปจึงสามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้เพื่อเรียกร้องขอความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญของประเทศตน

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดก้าวกว้างหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันทำให้กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมิได้ก้าวกว้างหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันจะทำให้กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจก้าวเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยในกรณีเช่นนี้ได้ ซึ่งหากมีเนื้อหาหรือพฤติการณ์ใดที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีได้ปรากฏกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องเป็นหน้าที่ขององค์กร หน่วยงานของรัฐ หรือศาลอื่นที่มีเขตอำนาจในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>148</sup> ดังเช่นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 2.2.1.2 ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative Justice) อันเป็นกระบวนการยุติธรรมอีกประเภทหนึ่งในระบบศาลคู่ (Duality of Jurisdiction) ที่ใช้อยู่ในนานาประเทศตามแบบของศาลในประเทศกลุ่มซีวิลลอว์ (Civil law) ซึ่งจะมีความแตกต่างจากศาลในประเทศกลุ่มคอมมอนลอว์ (Common law)<sup>149</sup> ศาลปกครองมีอำนาจ

<sup>147</sup> กล้า สมทวนิช, "ศาลรัฐธรรมนูญไทย: ทบทวนก่อนการปฏิรูป," วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 13 ฉบับที่ 1(2558). หน้า 134-135.

<sup>148</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 303.

<sup>149</sup> อักขราทร จุฬารัตน, "ศาลปกครอง" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=690>.

หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือฝ่ายปกครองด้วยกันเองซึ่งเรียกว่าคดีปกครอง โดยทั่วไปแล้ว ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในคดีปกครองมัก เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายหรือมีการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ของฝ่ายปกครอง การกระทำละเมิดหรือการต้องรับผิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมทั้งคดีที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนคือการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองอันได้แก่คำสั่งทางปกครอง กฎ คำสั่งทั่วไปทางปกครอง รวมถึงสัญญาทางปกครอง การกระทำทางปกครองเหล่านี้มีลักษณะที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวซึ่งมีความไม่เท่าเทียมในฐานะระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน โดยฝ่ายปกครองจะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า และการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นล้วนก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวแห่งสิทธิหรือผลกระทบโดยตรงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกชนจากการกระทำละเมิดหรือประทุษร้ายต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกชนโดยอยู่ภายใต้รูปแบบของวิธีพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองโดยอ้างถึงเรื่องการกระทำขัดขอบเขตแห่งอำนาจหรือไม่ก็ให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง จึงกล่าวได้ว่า ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งสามารถศึกษาได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองของแต่ละประเทศ<sup>150</sup>

### 2.2.1.3 ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น โดยทั่วไปแล้ว ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวนั้น เขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ที่มีการแยกศาลปกครองหรือศาลอื่นออกมาต่างหาก จึงมีการพิจารณาแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลตามลักษณะของแต่ละคดีที่เกิดขึ้น ศาลยุติธรรมถือว่าเป็นศาลที่นานาอารยประเทศต้องมี เนื่องจากแนวความคิดดั้งเดิมของทุกสังคมที่ต้องมีการจัดตั้งองค์กรผู้ชำระรักษาไว้ซึ่งกฎหมายและความเป็นธรรม ตลอดจนความยุติธรรมในสังคม ให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตร่วมกันได้อย่างปกติสุขและประทุษร้ายต่อกัน หากเกิดข้อพิพาทระหว่างมนุษย์ในสังคมเกิดขึ้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นองค์กรกลางซึ่งทำหน้าที่ในการขจัดปัญหาออกไปให้หมดสิ้นอย่างไรรู้ดี ไม่ว่าจะเป็กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวหรือระบบศาลคู่ นั้น ศาลยุติธรรมถือว่าเป็น

<sup>150</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 235-236.

องค์กรหนึ่งที่มีภาระหน้าที่และบทบาทสำคัญอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนในสังคมรัฐ

ในประเทศกลุ่มประเทศที่มีระบบศาลคู่ คดีที่มักเกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือคดีอาญา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หรือแม้แต่ในกรณีของประเทศในกลุ่มระบบศาลเดี่ยวที่คดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม การกระทำทางปกครองที่ไปกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนนั้น ประชาชนสามารถร้องขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>151</sup> ด้วยเหตุดังกล่าว ศาลยุติธรรมจึงมีบทบาทสำคัญและต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมไปจนกระทั่งศาลยุติธรรมตัดสินคดีและมีคำพิพากษาออกมา การทำหน้าที่ของศาลยุติธรรมที่สำคัญที่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือกระบวนการพิจารณาคดี เพราะศาลยุติธรรมต้องตีความกฎหมายและปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับรูปคดีโดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนในทุกคดี การกระทำเช่นนี้ ศาลยุติธรรมย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้เลย ศาลยุติธรรมจึงเปรียบเสมือนเป็นหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกองค์กรหนึ่งที่นานาประเทศต้องมีอยู่ในรัฐเสรีประชาธิปไตย

#### 2.2.1.4 ศาลสิทธิมนุษยชน

นอกเหนือจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมแล้ว ศาลสิทธิมนุษยชน (Human Rights Court) ถือเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากคู่กรณีที่ได้นำมาฟ้องร้องสู่ศาลสิทธิมนุษยชน โดยมีความคล้ายคลึงกันกับศาลต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่สิ่งที่แตกต่างออกไปคือ ศาลสิทธิมนุษยชนจะมุ่งรับพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องร้องเฉพาะเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนถือเป็นองค์กรตุลาการที่มีรากฐานความคิดในการจัดตั้งเก่าแก่หรือมีเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานเหมือนกับศาลยุติธรรม แต่ด้วยกระแสด้านสิทธิมนุษยชนได้ก่อตัวขึ้นและมีหลักการหรือแนวความคิดที่ชัดเจนในศตวรรษที่ 20 จึงได้ส่งผลให้นานาชาติทั่วโลกให้การยอมรับและเล็งเห็นถึงความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในที่สุดจึงได้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นมานั่นเอง และด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น ศาลสิทธิมนุษยชนจึงนับว่าเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันจะเป็นหลักประกันอีกประการหนึ่งของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ต้องให้ความสำคัญแก่

<sup>151</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-164.

การศึกษา ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนที่มีการจัดตั้งอยู่ในโลกนี้สามารถจำแนกตามที่มาของการจัดตั้งได้ 2 ประเภท คือ ศาลสิทธิมนุษยชนภายในรัฐ และศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคหรือทวีป

**ศาลสิทธิมนุษยชนภายในรัฐ**เป็นสถาบันหรือองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายภายในของรัฐให้ประจำอยู่ในรัฐของตนเองและอาจมีการจัดตั้งขึ้นตามเมืองหลวงหรือเขตพื้นที่ต่าง ๆ ตามที่แต่ละรัฐนั้นจะกำหนด โดยศาลสิทธิมนุษยชนจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนแยกต่างหากออกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ซึ่งการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนภายในรัฐนั้นจะเกิดขึ้นในบางรัฐและยังไม่มีที่แพร่หลายในระดับนานาชาติ คงเป็นเพราะว่านานาประเทศนั้นได้มีองค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมที่ล้วนแล้วมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว ประกอบกับมีกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการที่เพียงพออยู่แล้วด้วย จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ศาลสิทธิมนุษยชนภายในรัฐได้เกิดขึ้นและพบได้น้อยมากในนานาประเทศทั่วโลก

ตัวอย่างของศาลสิทธิมนุษยชนภายในรัฐที่สามารถพบได้ในบางประเทศ คือ ศาลสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 26/2000 (Legislation No. 26/2000 Concerning Human Rights Courts) ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนจะมีอำนาจพิจารณาคดีและออกกฎระเบียบการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ (Gross violation of human rights)<sup>152</sup> ที่กระทำโดยพลเมืองสัญชาติอินโดนีเซียอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ไม่ว่าจะผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่จะอยู่ในหรืออยู่นอกเขตแดนประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้รับการกำหนดให้เป็นศาลพิเศษภายใต้เขตอำนาจศาลทั่วไป โดยสามารถจัดตั้งขึ้นในเมืองหลวงของภูมิภาคหรือเมืองกิ่งเมืองหลวงของภูมิภาค ซึ่งเขตอำนาจศาลนั้นจะเป็นไปตามอำนาจของศาลจังหวัด<sup>153</sup> ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนในลักษณะเช่นนี้ยังสามารถพบได้อีกในสาธารณรัฐอินเดีย และยังมีข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ไม่ว่าจะเป็นในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือสาธารณรัฐอินเดียที่เป็นรัฐรวมนั้นก็สามารถที่จะมีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นได้หลายศาลตามแต่เขตพื้นที่ได้เช่นเดียวกัน

<sup>152</sup> การละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ หมายถึง 1. อาชญากรรมต่อเผ่าพันธุ์มนุษย์ (Crime of genocide) อันเป็นการกระทำใด ๆ โดยมีมุ่งหมายที่จะทำลายหรือทำให้หมดสิ้นไปซึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนของกลุ่มเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และศาสนา 2. อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against humanity) อันเป็นการกระทำใด ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของขบวนการ หรือ กระทำอย่างเป็นระบบ มุ่งกระทำต่อพลเรือน

<sup>153</sup> ศราวูฒิ ประทุมราช, "สิ่งที่สังคมไทยยังไม่มี "ศาลสิทธิมนุษยชน" : สถาบันระดับชาติของอินโดนีเซีย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2006/05/8369>.

**ศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคหรือทวีป**เกิดขึ้นจากการร่วมมือระหว่างประเทศและการที่นานาประเทศอันเป็นรัฐภาคีหรือประเทศสมาชิกได้มีพันธกรณีต่อกันตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนนานาฉบับ จึงได้ร่วมระดมความคิดให้มีกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งองค์กรตุลาการหรือศาลสิทธิมนุษยชนขึ้นมาประจำภูมิภาคหรือทวีป เพื่อให้ศาลสิทธิมนุษยชนสามารถพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีความที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการนำคดีเข้ามาฟ้องร้องและขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลคู่กรณีหรือปัจเจกบุคคลเพื่อฟ้องร้องต่อรัฐบาลของรัฐภาคีในภูมิภาคหรือทวีปนั้น ๆ ซึ่งในแต่ละภูมิภาคหรือทวีปนั้นก็จะมีรายละเอียดหรือเนื้อหาของศาลสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันออกไป และในแต่ละภูมิภาคหรือทวีปนั้นก็ประสบความสำเร็จทั้งในการจัดตั้งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศาลสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันออกไปหรือยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนเลยก็มี โดยศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคหรือทวีปนั้นสามารถพิจารณาได้ดังนี้<sup>154</sup>

1. ภูมิภาคหรือทวีปยุโรปนั้นนับว่าประสบความสำเร็จในการจัดตั้งองค์กรตุลาการด้านสิทธิมนุษยชนและมีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในโลก โดยได้มีการจัดตั้ง “**ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Court of Human Rights, ECHR)**” ในปี ค.ศ. 1959 ตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Europe Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms) เพื่อเป็นองค์กรในการคุ้มครองผู้เสียหายในการเข้าเป็นคู่ความด้วยการรับเรื่องราวร้องเรียนจากทั้งปัจเจกชนและรัฐสมาชิก อีกทั้งยังมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องร้องอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเฉพาะรัฐสมาชิกตามอนุสัญญาดังกล่าวเท่านั้นด้วย ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปนับว่าเป็นองค์กรตุลาการที่สำคัญของทวีปยุโรปอย่างยิ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะด้วยอำนาจหน้าที่และกระบวนการของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่สามารถสร้างผลงานในการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นต้นแบบศึกษาในการจัดตั้งให้มีศาลสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคหรือทวีปให้กับนานาประเทศทั่วโลกอีกด้วย และยังสะท้อนให้เห็นว่าในภูมิภาคหรือทวีปยุโรปนั้นให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะมีองค์กรตุลาการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายในประเทศของตนเองแล้ว ยังมีองค์กรตุลาการเช่นนี้ในระดับภูมิภาคหรือทวีปคุ้มครองอีกชั้นหนึ่งด้วย

2. ภูมิภาคหรือทวีปอเมริกานั้น ในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการรวมตัวกันในรูปแบบขององค์กรรัฐอเมริกัน (The Organization of American State, OAS) ซึ่งมีรูปแบบคล้ายกับกลไกยุโรป

<sup>154</sup> อมรา พงศาพิชญ์, "สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ: อำนาจหน้าที่ด้านการปกป้องคุ้มครองและศักยภาพ," ใน ขบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559), หน้า 8-11.



ดังที่ได้กล่าวมา โดยได้จัดทำกฎบัตรขององค์กรรัฐอเมริกัน (The OAS Charter) และปฏิญญารัฐอเมริกันว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ (Inter-American Declaration on the Rights and Duties of Man) จากการรวมตัวของรัฐสมาชิกในทวีปอเมริกานั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1962 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกัน (Inter-American Commission on Human Rights) เป็นองค์กรที่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลและภาคประชาสังคมภายใต้รัฐสมาชิกขององค์กรรัฐอเมริกัน และเมื่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอเมริกัน (American Convention on Human Rights) ได้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1978 แล้ว ต่อมาในปี ค.ศ. 1979 จึงได้มีการจัดตั้ง “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกัน (Inter-American Court of Human Rights)” ซึ่งจะทำงานร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกัน โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกันจะทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนและดำเนินการไกล่เกลี่ยในเบื้องต้น แต่ถ้าไม่ประสบผลสำเร็จก็จะส่งเรื่องต่อให้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกันเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีและมีผลผูกพันแก่รัฐสมาชิกที่รวมตัวกันในรูปแบบขององค์กรรัฐอเมริกัน ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐอเมริกัน จึงมีเรื่องร้องเรียนไม่มาก ซึ่งถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่ากับทวีปยุโรปที่มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้

3. ภูมิภาคหรือทวีปแอฟริกา ซึ่งการเกิดขึ้นของกลไกระดับภูมิภาคของแอฟริกานั้นก็คล้ายคลึงกับทวีปยุโรปและอเมริกา คือ ในระยะแรก ๆ นั้น รัฐในแอฟริการวมตัวกันเพื่อต่อต้านการล่าอาณานิคมและสร้างความเข้มแข็งให้กับทวีปตนเอง จึงได้มีการรวมตัวเป็นองค์กรเพื่อเอกภาพของแอฟริกา (Organization of African Unity) และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพแอฟริกา (Africa Union) จากนั้นจึงมีการกำหนดในกฎบัตร The African Charter on Human and People’s Rights หรือ Banjul Charter ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1981 ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและชนเผ่าของแอฟริกา และต่อมาในปี ค.ศ. 1998 ได้มีการจัดตั้ง “ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา (The African Court on Human and Peoples’ Rights)” เพื่อเป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาได้สวนคดีความและข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปรับใช้ African Charter on Human and Peoples’ Rights ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลในรัฐสมาชิกในภูมิภาคหรือทวีปแอฟริกา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก ซึ่งพิจารณาได้จากการที่ศาลได้เริ่มพิจารณาคดีครั้งแรกในปี ค.ศ. 2006 และวินิจฉัยเสร็จสิ้นเมื่อปี ค.ศ. 2009 ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปแล้วถือว่ามีความแตกต่างในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน

4. ภูมิภาคหรือทวีปเอเชีย เป็นพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของวัฒนธรรมที่หลากหลายตั้งแต่เอเชียตะวันตก เอเชียใต้ เอเชียตะวันออก เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หมู่เกาะแปซิฟิก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ดังนั้น การรวมตัวกันเป็นสหประชาชาติระดับภูมิภาคหรือทวีปนั้นจึงไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations, ASEAN) และในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการจัดตั้งกรรมาธิการอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชน คือ องค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในภูมิภาคอาเซียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights, AICHR) แต่อำนาจหน้าที่ก็ไม่ถึงขั้นว่าจะจัดตั้งและสามารถพัฒนาเป็นศาลสิทธิมนุษยชนประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ เพราะอำนาจหน้าที่ยังไม่มีความชัดเจน ไม่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนได้และไม่สามารถบังคับให้ทำตามหรือนั่งพิจารณาคดีได้เสมือนศาลสิทธิมนุษยชน โดยจะมุ่งเน้นไปในด้านการรับเรื่องและประสานงานต่อไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น การจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคหรือทวีปของเอเชียนั้นยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

## 2.2.2 องค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ

นอกเหนือจากองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนแล้ว นานาประเทศยังมีกลไกด้วยวิธีการจัดตั้งองค์กรหลากหลายรูปแบบที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องจากองค์กรตุลาการเพียงองค์กรเดียวนั้นไม่สามารถที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ครอบคลุมและเข้าถึงประชาชนได้อย่างเต็มที่ด้วยเหตุผลนานาประการ จึงจำเป็นต้องสร้างเสริมและอุดช่องว่างของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ขาดตกบกพร่องไป โดยทั่วไปในระดับชาติแล้ว นานาประเทศมีการจัดตั้งองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยรัฐเพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีบทบาทโดยตรงกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอเฉพาะองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐที่อาจเป็นองค์กรที่รัฐได้จัดตั้งขึ้นมาแล้วหรือมีการจัดตั้งขึ้นมาไม่นานเมื่อโลกเข้าสู่ยุคใหม่ราวศตวรรษที่ 18-19 เป็นต้นไป ได้แก่ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

### 2.2.2.1 รัฐสภา

โดยทั่วไปในรัฐเสรีประชาธิปไตย รัฐสภา (Parliament)<sup>155</sup> เป็นองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย จะเห็นได้ว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดใน การกำหนดกว่าพฤติกรรมใดของมนุษย์ในสังคมควรจะเป็นความคิดและเป็นความผิดสถานะใด มีอัตราโทษอย่างไร โดยการตรากฎหมายทั้งหลายที่มีโทษทางอาญาหรืออาจมีบทบาทในการกำหนดว่า

<sup>155</sup> ในบางประเทศอาจใช้คำว่า Parlement, Congress, National Assembly, Diet, Legislative Chambers, National Congress, National Council, States-General Assembly และ National People's Assembly

รัฐควรทำหรือละเว้นการกระทำกิจการใด<sup>156</sup> ในแง่นี้ รัฐสภาจึงถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเนื่องมาจากรากฐานของการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้ทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ กล่าวคือ กฎหมายซึ่งการแสดงออกถึงเจตจำนงร่วมกัน (general will) ของปวงชน กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในความหมายที่แสดงโดยนัยว่า ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ร่วมกันตราขึ้น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงแสดงถึงเจตจำนงร่วมกันของปวงชน ดังนั้น กฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้กับประชาชนนั้น ผู้ตราจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนเท่านั้น จะเป็นองค์กรอื่นไม่ได้เพราะกฎหมายคือเจตจำนงของประชาชน<sup>157</sup>

รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่มีความผูกพันกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่รัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถตรากฎหมายอันมีเนื้อหาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในทางบวกหรือทางลบก็ตาม รัฐสภาต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบในการพิจารณาการตรากฎหมายแต่ละฉบับเสมอ หมายความว่า การตรากฎหมายอาจมีลักษณะเป็นการให้สิทธิหรือการจำกัดสิทธิของประชาชน ซึ่งการตรากฎหมายแต่ละฉบับออกมานั้นต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เช่นเดียวกัน กฎหมายบางฉบับอาจเป็นผลดีหรือผลร้ายต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ในการตรากฎหมายของรัฐสภานั้น หากมีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบการพิจารณาในกฎหมายทุกฉบับแล้ว การกระทำในลักษณะเช่นนี้ของรัฐสภา จึงทำให้รัฐสภาถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกองค์กรหนึ่ง

### 2.2.2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Ombudsman” มีรากฐานมาจากภาษาสวีดิช (Swedish) หมายถึง “ผู้แทนหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ประเทศแรกที่มีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งได้มีการจัดตั้งและปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 1809 กระทั่งนานาประเทศได้เกิดความสนใจในรูปแบบขององค์กรที่มีลักษณะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้แพร่หลายไปยังนานาประเทศทั่วโลก

รูปแบบในสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยทั่วไปแล้วจะมีสถานะในรูปแบบแรก คือ เป็นหน่วยงานที่อยู่ใต้สังกัดรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติและมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรืออีกรูปแบบหนึ่ง คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่อยู่ภายใต้สังกัดฝ่ายบริหาร เช่น

<sup>156</sup> วิษณุ เครืองาม, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 6: กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 43-44.

<sup>157</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 270.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Médiateur de la République)<sup>158</sup> ส่วนอำนาจหน้าที่ทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดินในนานาประเทศ คือ ควบคุมให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามกฎหมาย และควบคุมการปฏิบัติราชการที่ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน โดยลักษณะการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยทั่วไปนั้นจะทำหน้าที่ในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนและดำเนินการเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม ซึ่งหลักทั่วไปของวิธีการตรวจสอบคือ การรับเรื่องราวร้องเรียนที่มาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณา แล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังสามารถเสนอรายงานต่อประชาชนและมักจะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง<sup>159</sup> การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่จะใช้วิธีการชักชวน โน้มน้ำวมติมหาชน เพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปแก้ไขอีกทีหนึ่ง ดังนั้น ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีน้ำหนัก และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาอุปสรรค เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นสำคัญ<sup>160</sup>

ด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและการดำเนินงานดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยิ่ง เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมผู้ใช้อำนาจรัฐทุกประเภท อีกทั้งมีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศได้ทำการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่มีการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนไปจนกระทั่งมีการเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของเรื่องราวที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการร้องเรียนมา อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงถือว่าเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการเช่นนี้มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชนทุกชีวิตในสังคมหรือประเทศของตนเอง

<sup>158</sup> สิริยา พรหมราชยศ, "ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 63.

<sup>159</sup> สมเจตน์ ไวยาकरण์ และเผด็จการ ด้วงโท ซลัช จงสืบทันธุ์, รายงานการวิจัยเรื่อง สถานะ โครงสร้าง และการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551), หน้า 2.

<sup>160</sup> ซลัช จงสืบทันธุ์ และ ไชยา กุฎาคาร, โครงการวิจัยว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), หน้า 55.

### 2.2.2.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Institutions, NHRIs) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยมีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจัดตั้งองค์กร อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนทางงบประมาณจากรัฐ ซึ่งสถานะโดยทั่วไปของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ มิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ<sup>161</sup>

ความเป็นมาของการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเริ่มมาจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพเป็นประเด็นที่นานาชาติประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ 20 มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nation, UN) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเวทีกลางในการสร้างความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงระหว่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สิทธิมนุษยชน และเพื่อสันติภาพของโลก โดยสหประชาชาติได้มีการจัดทำตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, UDHR) ซึ่งเป็นตราสารระหว่างประเทศที่สำคัญในการกำหนดบรรทัดฐานกลางในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลให้รัฐที่เข้าเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับนี้หรือในฉบับใดก็ตามมีพันธะผูกพันกับการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ

อย่างไรก็ตาม แม้วานานาประเทศจะมีความตื่นตัวในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้น แต่บ่อยครั้งที่นานาชาติประเทศไม่สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งราวทศวรรษที่ 80 องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสนใจและมีแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือระดับชาติขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรในการคุ้มครองเฉพาะด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพโดยตรง ซึ่งในปี ค.ศ. 1991 องค์การสหประชาชาติโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights, UNCHR) ได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างประเทศเรื่อง “สถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ 1 (First International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)” ขึ้น ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาถึงปัญหาการจัดตั้ง

<sup>161</sup> Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities (New York: United Nations, , 2010), p. 13.

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยตรง โดยมีข้อพิจารณาอย่างเป็นระบบ เช่น ปัญหา รูปแบบ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ เป็นต้น ผลของที่ประชุมจึงได้มีการกำหนด “หลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights)” หรือนิยมเรียกว่า “หลักการปารีส (Paris Principles)” เพื่อเป็นหลักการที่นานาประเทศควรคำนึงถึงและใช้เป็นบรรทัดฐานหากจะมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น<sup>162</sup>

สาระสำคัญของหลักการปารีสในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีดังนี้<sup>163</sup>

**อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Competence and responsibilities)** - สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเท่าที่จะเป็นไปได้ และอำนาจดังกล่าว ตลอดจนองค์ประกอบและเขตอำนาจของสถาบันควรบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น โดยมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้

**อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา (Advisory competence)** - อำนาจหน้าที่เช่นนี้จะอยู่ในลักษณะของ “การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน” ซึ่งการส่งเสริมนั้นสามารถกระทำได้ในหลายด้าน เช่น การให้การศึกษา การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส สื่อสารสนเทศ เอกสารตีพิมพ์เผยแพร่ การอบรมและสร้างเสริมสมรรถภาพ ติดต่อเชื่อมโยงในเชิงระหว่างประเทศ รวมถึงช่วยเหลือและให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่รัฐบาล เป็นต้น<sup>164</sup> การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจะต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลายด้านประกอบกัน แต่ความเชี่ยวชาญหลักก็คือเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความบูรณาการกับบริบทสังคมและสภาพแวดล้อมของประเทศตนเอง อีกทั้งยังต้องปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนให้สามารถติดต่อและทำความเข้าใจร่วมกันได้ โดยถือเป็นความรับผิดชอบหรือหน้าที่พื้นฐานที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีและขาดไม่ได้ จึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษานั้นต้องมีการ

<sup>162</sup> สุรสีห์ โกศลนาวิน, บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 5.

<sup>163</sup> โปรดดู Principles relating to the Status of National Institutions (Paris Principles). Adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993.

<sup>164</sup> Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, p. 31.

ดำเนินงานในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในหลักการปารีสดังนี้

1) เสนอความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่าง ๆ ต่อรัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาไม่ว่าจะได้รับการร้องขอจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ในการรับฟังปัญหา โดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปให้กับหน่วยงานอื่นที่สูงกว่า โดยที่การเผยแพร่ความเห็น ข้อเสนอแนะ และรายงานต่าง ๆ รวมทั้ง อำนาจพิเศษของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ

2) ส่งเสริมและดำเนินการเพื่อเป็นหลักการเพื่อเป็นหลักประกันว่า กฎหมายภายในประเทศ ระเบียบและการปฏิบัติต่าง ๆ จะสอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐร่วมเป็นภาคีและให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

3) สนับสนุนให้มีการสัตยาบันสนธิสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือให้การยอมรับกลไกเหล่านั้น รวมทั้งให้มีการนำไปปฏิบัติ

4) จัดทำรายงานเสนอความเห็นในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้น ๆ มีพันธกรณีที่จะต้องสนองต่อองค์กรของสหประชาชาติ คณะกรรมการ และสถาบันระดับภูมิภาค

5) ให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรที่อยู่ในระบบของสหประชาชาติ สถาบันระดับภูมิภาค และสถาบันแห่งชาติของต่างประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

6) ให้ความช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการสอน การวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และวงการวิชาชีพต่าง ๆ

7) เผยแพร่เรื่องสิทธิมนุษยชนและความพยายามที่จะต่อต้านการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการยกระดับความรู้ของสาธารณชนด้วยการให้ข้อมูลข่าวสาร ให้การศึกษา และใช้สื่อมวลชนทุกประเภท

**อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-jurisdiction competence)** – อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ในลักษณะของ “การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่หลักการปารีสได้วางหลักการไว้ว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกแห่งนั้น ควรจะมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการหยิบยก “สถานการณ์ใด ๆ ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น” เพื่อพิจารณา รวมทั้งสามารถพิจารณาและตั้งคำถามใด ๆ ต่อสถานการณ์ดังกล่าวภายใต้ความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นควรมีอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งก็คืออำนาจในการที่จะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนและทำการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น เพื่อทำการลงมติสรุปผลว่ามีกรณีสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นหรือไม่ และการ

กระทำใดบ้างที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน จากนั้นจึงจะมีการให้ความเห็นและคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อันเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับความสะดวก

ตามหลักการปารีสในเรื่องการวางหลักเกณฑ์ให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นยังไม่มีชัดเจนเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม อำนาจกึ่งตุลาการตามหลักการปารีสที่ได้ถูกวางหลักเกณฑ์ไว้นั้นมีวัตถุประสงค์ประการสำคัญคือ เพื่อหวังให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศที่ยึดหลักการนี้ได้มีการดำเนินงานในลักษณะที่สามารถพิจารณาหรือวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องราวร้องเรียนของปัจเจกบุคคล (individual complaint) ได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับเรื่องราวร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลจะผูกพันโดยหลักการทั่วไปของกฎหมายปกครอง (administrative law) ได้แก่ กระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (procedural fairness) หลักศุภนิติกรรม (due process) การแบ่งแยกอำนาจที่เหมาะสม (proper delegation of authority) และการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสม (appropriate exercise of discretion) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ควรสะท้อนอยู่ในกฎหมายและกระบวนการภายในของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการรับเรื่องราวร้องเรียนต้องมีความรวดเร็ว คุ้มค่าใช้จ่ายไม่แพง และสามารถเข้าถึงได้ง่ายมากขึ้นมากกว่าระบบศาลแบบดั้งเดิมของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นควรที่จะสามารถมีอำนาจตามที่กฎหมายรับรองเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและค้นหาพยานหลักฐานได้จากการที่ได้รับเรื่องราวร้องเรียน อันเป็นการช่วยสนับสนุนประสิทธิภาพในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีเรื่องราวร้องเรียนที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีการจัดทำรายงานภายหลังจากการที่ได้มีการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ แล้ว และยังคงควรมีการให้ความเห็นหรือคำแนะนำต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย<sup>165</sup>

ทั้งนี้ อำนาจกึ่งตุลาการของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศอาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการที่แตกต่างกันออกไปบ้าง แต่อย่างน้อยแล้วควรต้องยึดหลักการปารีสในเรื่องนี้เป็นหลักการขั้นพื้นฐานหรือเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำในการกำหนดอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการตามหลักการปารีสดังนี้

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้องที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล ซึ่งคำร้องนั้นอาจเสนอโดยปัจเจกบุคคลเองหรือโดยตัวแทน หรือบุคคลที่สาม องค์กรพัฒนา

<sup>165</sup> *ibid.*, p. 43.



ภาคเอกชน สหภาพแรงงานหรือตัวแทนขององค์กรอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการจะพิจารณาคำร้องดังกล่าว โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

- 1) หาทางเจรจาไกล่เกลี่ย เพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
- 2) แจงสิทธิให้กับผู้ร้องเรียนได้ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเยียวยาแก้ไขและการส่งเสริมให้ผู้ร้องเรียนได้เข้าถึงสิทธิเหล่านั้น
- 3) พิจารณาคำร้องเรียนที่ได้รับ หรือส่งต่อไปยังเจ้าหน้าที่รายอื่นที่มีอำนาจ
- 4) ให้ข้อเสนอแนะต่อการปฏิบัติงานของผู้ถูกร้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอเรื่องการปรับปรุง หรือปฏิรูปกฎหมาย ระเบียบ และกฎเกณฑ์ในทางบริหารต่าง ๆ

องค์ประกอบและหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Composition and guarantees of independence and pluralism) – สถาบันสิทธิมนุษยชนควรมีองค์ประกอบจากผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลายในสังคมอันเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีหลักการดังนี้

- 1) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากบุคคลหลายฝ่าย โดยอาจมาจากการเลือกตั้งหรือโดยวิธีอื่นและควรมีหลักประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้อำนาจแก่องค์กรที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- องค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการแบ่งแยกเชื้อชาติอาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมนักกฎหมาย แพทย์ นักหนังสือพิมพ์ และนักวิทยาศาสตร์

- องค์กรด้านศาสนา

- มหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ

- รัฐสภา

- หน่วยงานของรัฐ

- 2) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับการสนับสนุนในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับงบประมาณที่เพียงพอ

- 3) การแต่งตั้งสมาชิกของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีกำหนดวาระที่แน่นอน เพื่อเป็นการให้หลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

แนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Methods of operation) - สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประเทศโดยส่วนรวมเพื่อช่วยให้ประชาชนทั้งประเทศก้าวเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักสิทธิมนุษยชนโดยมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และวิธีการเข้าถึงสถาบันที่มีลักษณะเปิดกว้างต่อสาธารณชนทั่วไปและต่อ



เจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนั้น ในกรณีที่เหมาะสม ควรจะมีองค์ที่ปรึกษาในระดับประเทศหรือระดับภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของสถาบันโดยมีแนวทางการดำเนินงานดังนี้

- 1) มีอิสระในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับจากรัฐบาลหรือส่งถึงสถาบันโดยตรงโดยไม่ผ่านเจ้าหน้าที่ระดับสูง
- 2) รับฟังข้อมูลจากบุคคลหรือจากเอกสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาปัญหา
- 3) เผยแพร่ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยตรงต่อสาธารณชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ
- 4) สามารถที่จะจัดการประชุมได้อย่างสม่ำเสมอและได้เท่าที่จำเป็นโดยกรรมการทั้งหมดที่ได้รับเชิญสามารถเข้าร่วมประชุมด้วย
- 5) จัดตั้งคณะทำงานโดยเลือกจากสมาชิกของสถาบัน และจัดตั้งหน่วยงานในระดับภาคหรือระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลืองานของสถาบัน
- 6) สามารถทำงานโดยปรึกษากับองค์กรที่รับผิดชอบในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจการรัฐสภา องค์กรในการประนีประนอมข้อพิพาทต่าง ๆ หรือองค์กรอื่นที่มีลักษณะคล้ายกัน
- 7) ให้องค์กรภาคเอกชนมีบทบาทพื้นฐานในการขยายงานของสถาบันแห่งชาติ เพื่อเป็นการพัฒนาความสัมพันธ์ของภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชนในการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และต่อต้านกลุ่มนิยมเชื้อชาติ ฯลฯ

จากหลักการปารีสข้างต้น นานาประเทศริเริ่มมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากขึ้นเรื่อยมาและได้ยึดเนื้อหาในหลักการปารีสนี้เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้แก่การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศของตนเองโดยมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office of High Commissioner for Human Rights, UNOHCHR) เป็นผู้นำ สนับสนุน และดูแลทางด้านมาตรฐานสากลของสิทธิมนุษยชน รวมถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลกด้วย ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมากถึง 121 ประเทศทั่วโลก<sup>166</sup> และมีการจัดตั้งในรูปแบบที่หลากหลายโดยอาจมีชื่อที่เรียกแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ผู้พิทักษ์สิทธิพลเมือง (Civil Right Protector) คณะกรรมาธิการ (Commissioner) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) สถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชน (Human Rights Institute/Human Rights Center) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Parliamentary

<sup>166</sup> CHART OF THE STATUS OF NATIONAL INSTITUTIONS, ACCREDITED BY THE GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS (GANHRI) : Accreditation status as of 26 May 2017

Ombudsman/Commissioner for Human Rights) ผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Defender/Protector และ Parliamentary Advocate) เป็นต้น<sup>167</sup> ซึ่งรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Models of National Human Rights Institutions) ทั่วโลกสามารถจำแนกได้ตามลักษณะและโครงสร้างขององค์กรได้ดังนี้<sup>168</sup>

1) รูปแบบของคณะกรรมการ (Commissions) : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประกอบไปด้วยกรรมการหลายคนทั้งกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา (full-time members) และ/หรือคณะกรรมการที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time members) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประธานคณะกรรมการจะทำงานเต็มเวลา รูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนี้เป็นรูปแบบที่เก่าแก่และใกล้เคียงกับมาตรฐานขั้นพื้นฐานของหลักการปารีสมากที่สุด ด้วยเหตุที่หลักการปารีสได้กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีองค์ประกอบของสมาชิกในรูปแบบคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมักอยู่ในลักษณะของการมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน (investigate) ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และ/หรือการรับเรื่องราวร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐในประเด็นสิทธิมนุษยชน เฝ้าระวังการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนส่งเสริมและสร้างความตระหนักรู้ทางด้านความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่สังคมในลักษณะจิตอาสาที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใดให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนรูปแบบนี้มักได้รับอำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-jurisdiction) ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมระหว่างคู่กรณีเพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

จุดเด่นอันเป็นข้อได้เปรียบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่กว้างขวางกว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบอื่น อีกทั้งยังสามารถกำหนดประเด็นการปฏิบัติงานได้อย่างหลากหลายและยืดหยุ่น ซึ่งจะเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสหรือไม่มีความเข้มแข็งทางด้านสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจจนไม่สามารถเข้าถึงกลไกทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้อย่างที่สมควรจะเป็น ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจในด้านการ

<sup>167</sup> วรลักษณ์ สวงนแก้ว, "แนวทางการปฏิรูปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 8, 1 (2558). หน้า 114.

<sup>168</sup> Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, pp. 16-19.

ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ขององค์กร และยังเป็นโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานกับองค์กรอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม ข้อเสนอเปรียบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำ (recommendations) เท่านั้น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับต่อองค์กร หน่วยงาน หรือผู้ที่ได้รับคำแนะนำ โดยในทางปฏิบัตินั้น บุคคลหรือองค์กรเหล่านี้อาจหลีกเลี่ยง ละเลย และเพิกเฉยต่อคำวินิจฉัยอันเป็นการให้คำแนะนำได้ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นการทำให้ความเชื่อถือขององค์กรลดลงเป็นอย่างยิ่ง และอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้นั้นจะก่อให้เกิดสภาพปัญหาภาระงานที่มีปริมาณเรื่องราวร้องเรียนมากเกินไป อันจะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้โดยตรง

รูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถพบได้ในประเทศเครือจักรภพ (Commonwealth countries) และนานาประเทศทั่วโลก เช่น สหราชอาณาจักร เครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี ราชอาณาจักรไทย เป็นต้น

2) รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินและรูปแบบผสม (Human Rights Ombudsman Institutions and Hybrid Institutions) : ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีต้นกำเนิดมาจากราชอาณาจักรสวีเดน และเริ่มแพร่หลายไปยังกลุ่มประเทศนอร์ดิกตลอดจนทั่วโลกในปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคดั้งเดิม (Traditional Ombudsman) มีหน้าที่สังเกตการณ์หรือเฝ้าระวังการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐจะใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้รับการแต่งตั้งจากสภานิติบัญญัติและมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหรือสืบสวนสอบสวนกิจกรรมของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐเท่านั้นและไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ<sup>169</sup> อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มีการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจัดว่าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคสมัยใหม่ (Modern Ombudsman) เนื่องจากเป็นองค์กรที่ดูแลประชาชนโดยทั่วไปทุกด้าน ซึ่งในบางกรณีอาจมีการมอบภารกิจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้าน เช่น การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ สตรีและเด็ก เป็นต้น

<sup>169</sup> Shubhankar Dam, *Lessons from National Human Rights Institutions around the World for State and Local Human Rights Commissions in the United States* (Harvard University: John F. Kennedy School of Government 2007), p. 6.

ต่อมาจึงได้มีการก่อตั้งรูปแบบผู้ตรวจการกับประเด็นสิทธิมนุษยชนควบรวมเข้าด้วยกัน และเริ่มมีความแพร่หลายในทศวรรษ 1980-1990 จึงเกิดเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนรูปแบบผสม กล่าวคือ รูปแบบผสมเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในลักษณะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผสมผสานองค์ประกอบระหว่างการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วไป (Ombudsman) กับรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน จึงได้กลายมาเป็นสถาบันที่มีการควบรวมผสมผสาน (Hybrid Institutions) โดยเป็นผู้ตรวจการที่วัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะหรือเรียกว่า “ผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชน” อันถือว่าเป็นรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่นิยมแพร่หลายในปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างกับผู้ตรวจการแผ่นดินปกติในยุคดั้งเดิมที่มักจะมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นไปทางการเฝ้าระวังการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐเพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐจะใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมภายใต้หลักธรรมาภิบาล (good governance) เพียงอย่างเดียว

ผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ไม่เพียงแต่เฝ้าระวังความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมในการดำเนินงานขององค์กรรัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีอำนาจสืบสวนสอบสวนและเฝ้าติดตามการกระทำตามกฎหมายระเบียบและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ในบางประเทศ สถาบันผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนยังมีอำนาจส่งข้อเสนอแนะและคำแนะนำเชิงนโยบายไปยังรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และส่วนใหญ่แล้วประเทศที่ใช้รูปแบบนี้มักจะมอบอำนาจหน้าที่ให้สถาบันผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปหรือดูแลสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่อง

ข้อได้เปรียบของผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถอำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชนแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one-stop service) มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจหน้าที่นั้นมีความชัดเจนและไม่ก้าวล่วงในอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นด้วย ในขณะที่ข้อเสียเปรียบนั้น ในประเทศที่ต้องการจัดให้มีการควบรวมระหว่างสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินกับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนเข้าด้วยกัน หากประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้อยู่แล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาการควบรวมเพราะจะมีความยุ่งยากในการกำหนดอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ซึ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรเดิมอาจหาจุดลยภาพในการปรับเปลี่ยนเพื่อควบรวมได้ยาก

กลุ่มประเทศที่มีกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบผสมหรือผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชนมักพบในยุโรปและประเทศแถบละตินอเมริกา เช่น ราชอาณาจักรสเปน สาธารณรัฐอาเซอร์ไบจาน สาธารณรัฐอาร์เจนตินา รัฐพหุชนชาติแห่งโบลีเวีย สาธารณรัฐเอกวาดอร์ เป็นต้น

3) รูปแบบขององค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) :  
คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน



องค์กรที่ศึกษามักมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบไปด้วยคณะกรรมการที่สรรหามาด้วยกลุ่มของความหลากหลายทางสังคม เน้นการมีตัวแทนมาจากหลากหลายสาขา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรเอกชน (NGOs) นักวิชาการ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชนอีกมากมาย โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก และรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนได้มีบทบาทเสมือนเป็นสะพานที่เชื่อมต่อระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน การใช้อำนาจกึ่งตุลาการ การสืบสวนสอบสวน ดังเช่นรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชน แต่จะทำหน้าที่เน้นไปในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐในประเด็นปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนและรายงานปัญหาที่สำคัญด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น ซึ่งจุดเด่นของรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนคือการมุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนภารกิจของรัฐในการศึกษาวิจัยและสร้างความตระหนักทางด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่สังคม แทนที่จะใช้อำนาจกึ่งตุลาการดังเช่นรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและรูปแบบผู้ตรวจการด้านสิทธิมนุษยชน อีกทั้งการให้ความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนจะมีน้ำหนักต่อการบังคับทางสังคม (social forces) อย่างมาก

ข้อได้เปรียบในรูปแบบองค์กรที่ปรึกษาซึ่งที่มาของคณะกรรมการนั้นมีความหลากหลายจากสาขาอาชีพย่อมส่งผลให้เกิดความเชื่อมั่นไว้วางใจจากภาคประชาชนและหน่วยงานของรัฐทั้งหลายอันจะก่อให้เกิดการสร้างค่าบังคับทางสังคมจากการให้ความเห็นและคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ และด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีการจำกัดขอบเขตไว้อย่างชัดเจนว่าจะให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐเท่านั้น จะส่งผลให้การดำเนินงานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความชัดเจนและไม่ซับซ้อนล่าช้า อย่างไรก็ตาม ข้อเสียเปรียบในรูปแบบดังกล่าวนี้ ด้วยอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในไต่สวน ไม่สามารถใช้อำนาจกึ่งตุลาการได้ หากองค์กรหรือหน่วยงานและผู้ที่ได้รับคำแนะนำนั้นเพิกเฉย หลีกเลียง หรือไม่ปฏิบัติตามนั้นก็สูญเสียประโยชน์ไปอย่างง่ายดาย

สถาบันสิทธิมนุษยชนรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่มักพบในกลุ่มประเทศทางยุโรปและแอฟริกา โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เป็นต้นแบบและถูกกล่าวถึงมากที่สุด คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (commission nationale consultative des droits de l'homme) และยังมีพบในอีกหลายประเทศ เช่น ราชอาณาจักรลักเซมเบิร์ก สาธารณรัฐบุนเดิส สาธารณรัฐอิสลามอริเตเนีย สาธารณรัฐมอริเชียส ราชอาณาจักรโมร็อกโก เป็นต้น



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

4) รูปแบบของสถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชน (Institutes and centres) : สถาบันสิทธิมนุษยชน

รูปแบบสถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชนมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบคณะกรรมการที่ปรึกษาในแง่ที่มีสมาชิกจำนวนมากที่เป็นตัวแทนมาจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือ สมาชิกทั้งหมดของสถาบันมิได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ โดยสมาชิกมักจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสถาบันในกรอบกว้าง การตัดสินใจจะเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำที่มีขอบเขตอำนาจในประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้น ๆ การดำเนินงานจะเน้นงานไปทางด้านการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ และไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบนี้นั้นมีองค์กรหรือหน่วยที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีวัฒนธรรมในการเคารพและใส่ใจในคุณค่าของสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างดี

ข้อได้เปรียบของรูปแบบนี้จะเป็นการมุ่งเน้นทางการศึกษาเป็นสำคัญ ซึ่งการศึกษาวิจัยนั้นจะเป็นตัวที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและการศึกษาค้นคว้าในประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนในมิติใหม่ ๆ และผู้เชี่ยวชาญในองค์กรจะสร้างความเชื่อถือในฐานะผู้มีองค์ความรู้ในการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่ข้อเสียเปรียบก็คือ องค์กรไม่มีอำนาจในการไต่สวนหรือรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น หากองค์กรต้องการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมในกรณีดังกล่าว ย่อมกระทำได้เพียงแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งผู้ที่จะดำเนินงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริงก็คือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบกรณีเท่านั้น

ตัวอย่างรูปแบบสถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชน เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ยังสามารถพบสถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบ “สถาบันเฉพาะด้านหลายสถาบัน (Multiple Institutions)” คือ การตั้งสถาบันที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายแห่งในประเทศเดียวกัน โดยแต่ละแห่งจะมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับเพศ เด็ก หรือชนพื้นเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นรูปแบบที่ปรากฏอยู่น้อย แต่ในปัจจุบันกลับพบได้บ่อยขึ้น ทั้งนี้ ในประเทศที่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนรูปแบบเช่นนี้อาจมีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและอาจทำให้การส่งเรื่องราวร้องเรียนหรือการขอความช่วยเหลือจากประชาชนอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาถึงรูปแบบต่าง ๆ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้สะท้อนและทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยรวมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่ง

ภารกิจหลักคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน อำนาจหน้าที่เหล่านี้จึงได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับภาครัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงภาคเอกชนด้วย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้<sup>170</sup>

ความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลให้กฎหมายภายในสอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศได้เป็นภาคีและสามารถมีข้อเสนอแนะหรือการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วยการทำเป็นรายงานประจำปีหรือเฉพาะรายการณ์ในการปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่หรือก่อนและหลังที่มีการตรากฎหมายใหม่ไปยังรัฐสภาหรือรัฐบาลได้ นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังสามารถทำงานร่วมกับรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนได้ เนื่องจากการตรวจสอบการบริหารประเทศของรัฐบาลสามารถถูกตั้งกระทู้ถามโดยรัฐสภาได้ รัฐสภาจึงสามารถเชิญสถาบันสิทธิมนุษยชนมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ได้

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องการดำเนินงานของรัฐว่ามีการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการละเมิดต่อประชาชนหรือไม่ ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่หน่วยงานของฝ่ายบริหารด้วย ถึงรวมยังสามารถให้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นรายงานประจำปีหรือเฉพาะรายการณ์ได้อีกด้วย

ความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วยการหาแนวทางแก้ไขแบบใกล้เคียงประนีประนอมข้อพิพาททางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการลดจำนวนคดีลงและเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ศาล

ความสัมพันธ์กับภาคเอกชน ด้วยการร่วมมือกันทำงานกับองค์กรเอกชน (NGOs) ทำให้เกิดความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ทำให้สามารถทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่แท้จริงของประชาชนและให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ประชาชนได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

## 2.3 แนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง

แนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) เป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์ทางด้านรัฐศาสตร์ที่มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการเมืองเป็นสำคัญ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย รวมถึงการ

<sup>170</sup> ھرษา บญรตน์, "สถานะและบทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ," วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ปีที่ 1 ฉบับที่ 2(2560). หน้า 100-103.



ปฏิรูปกรอบด้านของสังคม วัฒนธรรมทางการเมืองจะเป็นสิ่งที่คอยเกื้อหนุนให้กับระบอบการปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ทางการเมืองของบุคคลในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากในสังคมมีวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่สอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกันกับอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ทางการเมืองแล้ว สังคมนั้นย่อมมีเสถียรภาพทางการเมืองการปกครองตามระบอบที่สมควรเป็นและสนองต่ออุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองถูกนำมาใช้ศึกษาทางการเมืองในวิชารัฐศาสตร์แรกเริ่มในราว ค.ศ. 1956 โดย Gabriel A. Almond (1911-2002) ด้วยการนำวัฒนธรรมทางสังคมมาศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลให้ละเอียดลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองจะช่วยให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติและแรงจูงใจที่สมาชิกในสังคมมีต่อระบบการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองของตนเอง ดังนั้น การที่จะเข้าใจระบบการเมืองการปกครองหรือกิจกรรมทางการเมืองของสังคมใดสังคมหนึ่งเพื่อให้เห็นว่าจะไปในแนวทางหรือทิศทางใด จึงจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจถึงความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของตนเอง รวมถึงความคิด ความรู้สึก ความสนใจ อุดมการณ์ และแนวโน้มหรือแรงจูงใจอันเป็นพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคมอันเป็นแนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

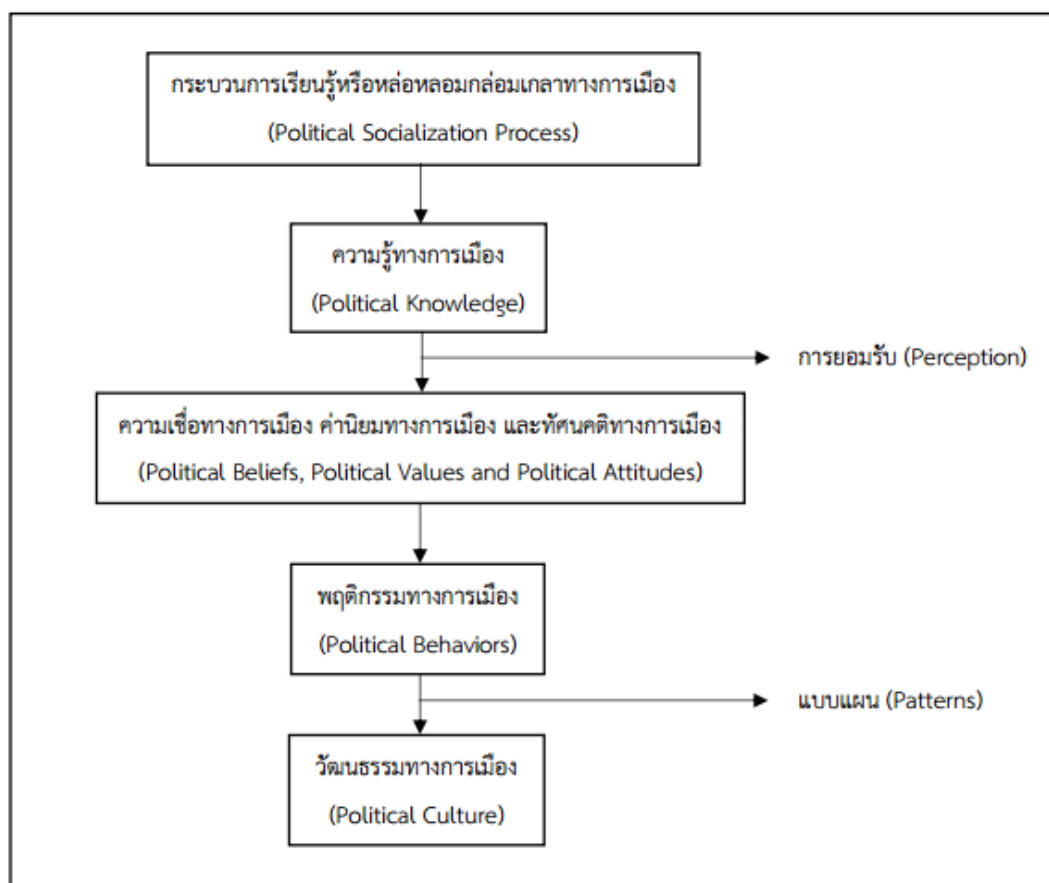
### 2.3.1 ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นแนวความคิดของวิชารัฐศาสตร์ ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดของวิชาสังคมศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบวัฒนธรรมทั้งหมดที่เรียกว่า วัฒนธรรมทางสังคม (social culture) ดังนั้น รากฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีที่มาจากวัฒนธรรมทางสังคม ซึ่งความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองสามารถทำการศึกษาและอธิบายได้ดังนี้

ความหมายทั่วไปที่ผู้คนมักเข้าใจกันในทางภาษาศาสตร์ คำว่า “วัฒนธรรม” หมายถึง สิ่งที่ทำให้ความเจริญงอกงามให้แก่หมู่คณะ ส่วนคำว่า “การเมือง” หมายถึง งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน<sup>171</sup> หากนำมาพิจารณาร่วมกันเพื่อหาความสอดคล้องทางความหมายของสองคำนี้แล้ว จะเป็นความหมายที่บ่งบอกถึงความดีงามของระบบการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งมีคุณค่า สูงส่ง และความดีงามของการจัดการบริหารบ้านเมืองหรือประเทศชาติเท่านั้น และไม่สามารถอธิบายความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองได้อย่างเป็นระบบและชัดเจน อีกทั้งไม่สามารถอธิบายถึงเนื้อหาสาระของวัฒนธรรมทางการเมืองในวิชารัฐศาสตร์ได้เลย

<sup>171</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ในทางสังคมศาสตร์ที่เป็นรากฐานของ “วัฒนธรรมทางการเมือง” ในทางรัฐศาสตร์แล้ว “วัฒนธรรม” หมายถึง แบบแผนพฤติกรรม การดำรงชีวิตของกลุ่มคน ซึ่งสมาชิกเรียนรู้และถ่ายทอดสืบต่อกันได้ด้วยการอบรมสั่งสอนทั้งทางตรงและทางอ้อมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งแบบแผนพฤติกรรมดังกล่าวเป็นผลมาจากระบบความเชื่อ (belief) ค่านิยม (value) และทัศนคติ (attitude) ที่ถ่ายทอดกันมาด้วยกระบวนการเรียนรู้หรืออบรมกลุ่ม เกลาทางสังคม (socialization) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลของการกระทำที่ผ่านมา และเป็นเงื่อนไข สำหรับการกระทำต่อไปในอนาคตของชนกลุ่มหนึ่ง<sup>172</sup> จากความหมายดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการนำมาพิจารณาในวิชารัฐศาสตร์ กล่าวคือ ความหมายของวัฒนธรรมในทางสังคมศาสตร์ได้



สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการเกิดวัฒนธรรม (Cultural process) ซึ่งหากนำมาพิจารณาร่วมกับ “การเมือง” ในวิชารัฐศาสตร์แล้ว สามารถอธิบายได้ดังนี้

<sup>172</sup> De Vos, George A., and Arthur A. Hippler. “Cultural Physiology : Comparative Studies of Human Behavior,” The Handbook of Social Physiology. Vol. IV. Lingzey London :Addison Wesley, 1996. P. 323-324. อ้างใน สมบัติ อารังชญวงศ์, รายงานการวิจัย เรื่อง ปัจจัยภูมิหลัง วัฒนธรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำเยาวชนไทย (2551), หน้า 5.

ที่มา : ผู้เขียนได้พัฒนาจากกระบวนการเกิดวัฒนธรรมทางสังคมของ สมบัติ อารังธัญวงศ์

จากแผนภาพข้างต้น สามารถอธิบายถึงกระบวนการเกิดวัฒนธรรมทางการเมืองได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางสังคมการเมืองที่เกิดจากกระบวนการปลูกฝัง อบรมหล่อหลอมกล่อมเกล้าทางการเมือง (Political Socialization) ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมของสังคมที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กระทั่งทำให้คนในสังคมเกิดความรู้เกี่ยวกับวิถีของการเมือง (Political Knowledge) เช่น ความรู้ทางประชาธิปไตย สังคมนิยม เผด็จการ ปรัชญาทางการเมือง เป็นต้น และมีการยอมรับ (Perception) เข้าเป็นหลักสำคัญในการดำเนินชีวิต และความรู้ทางการเมืองดังกล่าวจะเปลี่ยนไปเป็น ความเชื่อทางการเมือง (Political Beliefs) ค่านิยมทางการเมือง (Political Values) และทัศนคติทางการเมือง (Political Attitudes) ร่วมกันของบุคคลในสังคม ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมือง (Political Behaviors) ของบุคคล เมื่อสมาชิกของสังคมมีพฤติกรรมตามความเชื่อจนกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรม (Patterns) ร่วมกันของสมาชิกในสังคมและเป็นเอกลักษณ์ที่ประจักษ์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมเกี่ยวกับการเมือง สภาพการณ์นี้คือวัฒนธรรมการเมืองของสังคมนั้น

นอกจากความหมายและกระบวนการเกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในทางทางสังคมศาสตร์ตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว บรรดานักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองต่างก็ได้ อธิบายและให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองในทฤษฎีที่หลากหลาย

Gabriel A. Almond และ Sidney Verba อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง การรับรู้ทางการเมืองและทัศนคติ (political orientations-attitudes) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในระบบการเมืองของตนเอง การรับรู้และทัศนคติเหล่านี้เองจะทรงอิทธิพลต่อบทบาทหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในระบบการเมืองนั้น<sup>173</sup>

Lucian W. Pye อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของทัศนคติ (attitudes) ความเชื่อ (beliefs) สภาวะอารมณ์หรือความรู้สึก (sentiments) ซึ่งเป็นสิ่งที่สั่งการและมีความหมายต่อกระบวนการทางการเมือง อีกทั้งเป็นกรอบพฤติกรรมของการเมืองนั้น ๆ ซึ่งส่วนประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองมีทั้งอุดมคติทางการเมือง และบรรทัดฐานในการดำเนินการ

<sup>173</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (USA: Sage Publications, 1989), p. 12.

ของระบบการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมือง คือ รูปแบบมิติทางจิตวิทยาและอัตวิสัยของการเมืองที่ปรากฏอยู่ในระบบการเมืองแต่ละระบบ<sup>174</sup>

Milton Yinger อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง ทักษะคติ และการอบรมที่บุคคลแต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วยความรู้สึกนิยมหรือไม่นิยมในระบบการเมือง และการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง<sup>175</sup>

Jarol B. Manheim อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของความเชื่อ และทัศนคติร่วมกันของบุคคลในสังคมเกี่ยวกับเป้าหมายทางการเมืองอย่างเดียวกัน ซึ่งปรากฏอยู่ในระบบการเมืองต่าง ๆ เป้าหมายที่ว่าหมายถึง การมีผลประโยชน์ร่วมกันในขั้นมูลฐานและการประเมินค่าที่เหมือนกัน ตลอดจนการเห็นพ้องต้องกันจากการได้รับประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างเดียวกัน<sup>176</sup>

จากการอธิบายถึงความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองในทรรศนะที่หลากหลายของเหล่านักวิชาการข้างต้นนั้น ต่างก็มีความเข้าใจที่คล้ายคลึงกัน และพิจารณาประกอบกับกระบวนการเกิดวัฒนธรรมทางการเมือง จึงสามารถสรุปได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึง แบบแผนของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติร่วมกันของบุคคลในสังคมที่เกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการเรียนรู้ อบรม หล่อหลอมกลมกล่อมเกลาทางการเมืองและประสบการณ์ของบุคคล ทำให้บุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองมีความโน้มเอียงต่อระบบการเมืองที่แตกต่างกันและจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพฤติกรรมการแสดงออกทางการเมืองของบุคคล โดยบุคคลจะแสดงออกหรือไม่แสดงออก สนับสนุนหรือต่อต้านหรือนิ่งเฉยต่อระบบการเมืองก็ได้

ดังนั้น การที่วัฒนธรรมการเมืองเป็นเรื่องของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของสมาชิกแต่ละคนในสังคมที่มีต่อระบบการเมืองของตน จึงขึ้นอยู่กับว่า บุคคลมีความรู้ ความเข้าใจว่าสังคมหรือประเทศของเขามีการปกครองแบบใด มีองค์กรหรือหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องบ้าง ตัวเขาเองมีบทบาทหน้าที่ต่อการเมืองอย่างไรบ้าง เขารู้สึกพึงพอใจหรือไม่ต่อระบบการเมืองของเขาที่เป็นอยู่ ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลที่จะแสดงออกมาจึงขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองที่บุคคลมีอยู่นั่นเอง

การอธิบายข้างต้นได้สอดคล้องกับการให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองของ Gabriel A. Almond และเขาได้อธิบายต่อไปอีกว่า รูปแบบของทัศนคติส่วนบุคคลและความโน้ม

<sup>174</sup> Lucian W. Pye, "Political Culture," in *International Encyclopedia of the Social Sciences* (N.Y.: Macmillan, 1968), p. 218.

<sup>175</sup> Milton Yinger, *Religion Society and the Individual* (N.Y.: Macmillan, 1962), pp. 380-381.

<sup>176</sup> Jarol B. Manheim, *The Politics Within* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1975), p. 30.

เอียงของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองในฐานะที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกของระบบการเมือง โดยอธิบายว่าความโน้มเอียงมี 3 ลักษณะ ดังนี้<sup>177</sup>

1) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้ (cognitive orientation) คือ ความรู้หรือความเข้าใจ (knowledge) และความเชื่อ (belief) ของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของตนเอง

2) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้สึก (affective orientation) คือ ความรู้สึกทางอารมณ์ (feeling) ของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของตนเอง

3) ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประเมินค่า (evaluational orientation) คือ การใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจในการให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางการเมือง

ความโน้มเอียง 3 ลักษณะข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่า กระบวนการเรียนรู้ อบรม หล่อหลอมและกล่อมเกลาทางการเมืองของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองใด จะเริ่มต้นจากความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้ซึ่งเป็นความรู้หรือความเข้าใจต่อระบบการเมืองเป็นอย่างแรก และต่อมาจะพัฒนาไปเป็นความรู้สึก หลังจากนั้นจะพัฒนาไปสู่การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะมีบทบาทอย่างไรหรือไม่ต่อระบบการเมืองของตน ซึ่งเป็นผลมาจากการประเมินค่าของระบบการเมืองในขั้นสุดท้าย

### 2.3.2 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวทางของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba

การจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับและถูกอ้างอิงมากที่สุดคือ วิธีการของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ซึ่งเขาทั้งสองได้เริ่มต้นจากการศึกษาถึงความรู้สึกและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของประเทศตนเอง เช่น ถามความเห็นต่อบุคคลว่ามีความรู้สึกต่อระบบการเมืองในประเทศตนเองอย่างไร เห็นด้วยกับประชาธิปไตยหรือสังคมนิยมหรือไม่ อย่างไร เป็นต้น จากนั้นจึงพิจารณาต่อไปว่าบุคคลมีความรู้สึกว่าตนเองมีบทบาทต่อระบบการเมืองของตนเองอย่างไร และด้วยวิธีการดังกล่าว เขาทั้งสองจึงได้จำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ 3 ประเภท ดังนี้<sup>178</sup>

#### 2.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (The parochial political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้และเข้าใจในระบบการเมืองของตน อีกทั้งไม่ยอมรับว่าไม่ต้องการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ตลอดจนไร้ซึ่งความเอาใจใส่ในระบบการเมืองทั้งสิ้น และไม่คิด

<sup>177</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, p. 14.

<sup>178</sup> *ibid.*, pp. 16-18.

ว่าตนเองมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ทั้งนี้ เพราะบุคคลคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องที่ไกลจากตัว ไม่คิดว่าการเมืองระดับชาติจะสร้างผลกระทบต่อตนเองได้ และไม่มี ความคาดหวังว่าระบบการเมืองจะตอบสนองความต้องการของตนเองได้เลย

กลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบมักปรากฏในกลุ่มสังคมที่มีลักษณะชนเผ่าหรือหมู่บ้านเล็ก ๆ ที่มีอยู่ห่างไกลจากความเจริญซึ่งขาดความเชื่อมโยงกับการเมืองระดับชาติ กลุ่มสังคมเหล่านี้มักมีความยากจนและขาดการศึกษา เป็นผลให้ผู้คนขาดโอกาสในการรับรู้ และเข้าใจถึงบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมือง เช่น บรรดากลุ่มชนเผ่าทั้งหลายในทวีปแอฟริกา ชนกลุ่มน้อยหรือชาวเขาที่อยู่รวมกันเป็นเผ่าซึ่งอยู่ห่างไกลด้วยระยะทางและความเจริญของประเทศ ประเทศด้อยพัฒนาที่ประชาชนส่วนใหญ่ยากจนและไร้การศึกษา เป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบมีผลให้ประชาชนถูกปลุกฝังด้วยความเชื่อมาตั้งแต่โบราณแล้วว่า การเมืองการปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ผู้อยู่ใต้ปกครองมิได้ เกี่ยวข้องกับการจัดการบริหารประเทศ ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจของผู้ปกครองจึงไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน

### 2.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The subject political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้และเข้าใจในระบบการเมืองของตนอยู่น้อยไปจนถึงปานกลางหรือเรียกว่ามีความรู้โดยทั่วไป แต่มิได้มีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทุกประการ เพราะบุคคลคิดว่าตนไม่มีความสนใจและไม่มีความรู้สึกว่าตนเองมีความหมายหรืออิทธิพลต่อระบบการเมือง

กลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามักปรากฏในกลุ่มสังคมในประเทศที่เพิ่งจะก่อตัวขึ้นใหม่ หรือกลุ่มชนชั้นกลางในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีรายได้พอเลี้ยงชีพตนเองไปจนถึงมีรายได้มากแต่ไม่ถึงขั้นมหาศาล กลุ่มสังคมเหล่านี้ แม้ว่าจะมีความรู้และเข้าใจในระบบการเมืองอยู่บ้าง แต่ด้วยนานาปัจจัยจึงทำให้บุคคลไม่สนใจเข้าไปมีบทบาททางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามีผลให้ประชาชนยอมรับอำนาจของผู้ปกครองหรืออำนาจรัฐ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ปกครองด้วยความยินดีและชื่นชม และยังคงเชื่อว่าอำนาจรัฐเป็นอำนาจของผู้ปกครอง ด้วยเหตุที่เกิดจากการปลุกฝังความคิดเช่นนี้มาโดยตลอด ประชาชนทั่วไปจึงควรมีหน้าที่เชื่อฟังผู้ปกครองเท่านั้น และไม่คิดจะต่อต้านหรือโต้แย้งใด ๆ ในการใช้อำนาจของผู้ปกครองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะใช้อำนาจนั้นจะดีหรือร้ายเพียงใดก็ตาม



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### 2.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The participant political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองของตนเองเป็นอย่างดี เห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง บุคคลต้องการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการใช้ผู้ปกครองใช้อำนาจในการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

กลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมักปรากฏในชนชั้นกลางส่วนใหญ่ของประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มสังคมเหล่านี้มีพัฒนาการทางประชาธิปไตยซึ่งบุคคลมีความคิดว่ารากฐานอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงเป็นของประชาชนมาโดยตลอด

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมมีผลให้กลุ่มคนที่มีความรู้และเข้าใจในระบบการเมืองของตนเองมีความตระหนักถึงคุณค่าและบทบาทของตนที่มีต่อระบบการเมือง มีสิทธิและเสรีภาพต่อการวิพากษ์วิจารณ์การจัดการบริหารประเทศของผู้ปกครอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลจะนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองบนพื้นฐานของความเป็นเหตุมีผล การเคารพในความแตกต่าง และจะนำไปสู่ความเป็นรัฐหรือประเทศที่มีประสิทธิภาพ สร้างความสงบสุขในการดำรงชีวิตของมนุษย์

### 2.3.2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม (Mixed political culture) เกิดจากการศึกษาของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba โดยอธิบายว่า เป็นการยากที่จะชี้ให้เห็นว่าในสังคมที่หลากหลายในแต่ละประเทศนั้นมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากประชาชนในแต่ละสังคมจะมีความแตกต่างทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลต่อความรู้และเข้าใจในระบบการเมืองของบุคคลด้วย และข้อสรุปของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมสามารถจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้<sup>179</sup>

#### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไพร่ฟ้า

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมไพร่ฟ้า (The parochial-subject culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่มีการยอมรับอำนาจของผู้นำเผ่า ผู้นำหมู่บ้าน และเจ้าของที่ดิน แต่ประชาชนได้พัฒนาความจงรักภักดีไปสู่ระบบการเมืองที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเผ่า หมู่บ้าน และเจ้าของที่ดิน โดยมีการยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางให้อยู่เหนือกว่า แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีความรู้สึกหรือความสนใจว่าตนมีสิทธิเรียกร้องทางการเมืองหรือหากตนได้รับสิทธิในการเรียกร้องทางการเมืองแล้วก็ยังไม่มี ความสนใจที่จะไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ดี ตลอดจนไม่คิดว่าตนเองมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อระบบการเมืองเลย ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่

<sup>179</sup> ibid., pp. 22-26.

ยังคงคุ้นชินกับการใช้ชีวิตอยู่แบบดั้งเดิมที่ตนเคยมีประสบการณ์มา แต่เริ่มไม่ยอมรับอำนาจเด็ดขาดของหัวหน้าเผ่า หัวหน้าหมู่บ้าน และเจ้าของที่ดินอย่างเคร่งครัด จนกระทั่งหันมายอมรับกฎระเบียบหรือกฎหมายของรัฐบาลกลางมากขึ้น

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไพร่ฟ้ามักปรากฏในกลุ่มสังคมในช่วงแรกได้มีการรวมท้องถิ่นต่าง ๆ ให้กลายเป็นอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยโบราณ กล่าวคือ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเดิมที่ไม่มีผู้ปกครองแบบมีอำนาจชัดเจนไปสู่การปกครองที่มีผู้ปกครองชัดเจนและมีระบบการเมืองซับซ้อนมากยิ่งขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นกลุ่มสังคมที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า

## 2) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม (The subject-participant culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลซึ่งสามารถจำแนกได้สองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรกเป็นประชาชนบางส่วนที่เริ่มมีความสนใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยคิดว่าตนเองมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ซึ่งมีความคิดว่าตนจะสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นได้ ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องสิทธิทางการเมืองมากกว่าที่เคยเป็นอยู่ ในขณะเดียวกัน กลุ่มที่สองเป็นประชาชนบางส่วนที่ยังคงเฉยชาและไม่มีความรู้สึกหรือความสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วมมักปรากฏในกลุ่มสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบมาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าแล้ว เมื่อถึงเวลาที่ประชาชนเริ่มได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองและตนรู้สึกไม่พึงพอใจ จึงเป็นการริเริ่มเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าเพื่อให้เข้าใกล้สู่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ยกตัวอย่างประเทศในยุโรปตะวันตก ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ในศตวรรษที่ 19-20 เป็นต้น

วัฒนธรรมทางการเมืองลักษณะดังกล่าว ในระยะแรกอาจทำให้ระบบการเมืองไม่มีความมั่นคง แต่หากดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องแล้ว จะมีอิทธิพลให้กลุ่มคนที่มีความวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าได้เปลี่ยนท่าทีและทัศนคติหันมาสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้จะสามารถพัฒนาและเข้าใกล้สู่ความเป็นประชาธิปไตยในอนาคต





### 3) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบผสมแบบมีส่วนร่วม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบผสมแบบมีส่วนร่วม (The parochial-participant culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบ จนได้รับการปลุกเร้าด้วยเหตุผลทางทางเชื้อชาติ ศาสนา หรืออื่น ๆ ซึ่งจะ ทำให้ประชาชนเริ่มสนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองได้ โดยกลุ่มชนหนึ่งอาจมีแนวความคิดเอนเอียงไปทางเผด็จการหรืออำนาจนิยม และขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งอาจเอนเอียงไปทางประชาธิปไตย ความขัดแย้งลักษณะนี้ทำให้โครงสร้างทางการเมืองไม่อิงอยู่กับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

#### 2.3.2.5 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง

การศึกษาของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ยังได้เสนอต่อไปอีกว่า วัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองคือ “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง (Civic Culture)” ซึ่งประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสม โดยมีสัดส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนใหญ่และมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบค้ำแคบหรือแบบไพร่ฟ้าผสมอยู่ด้วยเป็นส่วนน้อย ในสัดส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่เป็นส่วนใหญ่ดังกล่าวนี้ พลเมืองในระบบประชาธิปไตย (democratic citizen) จะต้องอยู่ในลักษณะของการมีความกระตือรือร้นเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล หรือที่เรียกว่า “rationalist-activist” ในขณะเดียวกัน สัดส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าหรือแบบค้ำแคบที่เป็นส่วนน้อยนั้น ก็ได้สร้างให้เกิดการยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของผู้ปกครอง ทำให้ลดปัญหาการเรียกร้องและความขัดแย้งที่รุนแรงทางการเมือง และจากการศึกษาในกลุ่มประเทศตัวอย่างที่ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ได้ทำการศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี และสหรัฐอเมริกาเม็กซิโกนั้น เขาทั้งสองได้ยกให้สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมือง<sup>180</sup> จึงสามารถกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบพลเมืองถือเป็นตัวแปรสำคัญที่จะสร้างให้ประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ

<sup>180</sup> *ibid.*, pp. 29-30.

### 2.3.3 ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามระบอบการปกครอง

นอกจากการแบ่งประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองตามแนวทางของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ที่ได้มีเกณฑ์ในการจำแนกประเภทโดยอาศัยความรู้สึกนึกคิดหรือทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองแล้ว การศึกษาถึงประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นสามารถทำการศึกษาได้หลายแง่มุม ซึ่งในแง่มุมของผู้เขียนนั้น ผู้เขียนได้พิจารณาและจำแนกประเภทของวัฒนธรรมทางการเมืองบนฐานของระบอบการปกครองที่เป็นกระแสหลักไว้อย่างกว้าง ๆ โดยมีการจำแนกเพื่อให้เห็นถึงถึงเนื้อหาของระบอบการปกครองที่มีความแตกต่างและตรงข้ามกันอย่างสิ้นเชิง คือ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทั้งสองต่างก็มีหลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานหรือระบบที่คอยเกื้อหนุนให้วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละระบอบการปกครองมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

#### 2.3.3.1 วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (Democratic Political Culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พื้นฐานของการปกครองในระบอบดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยหลักแล้วประชาชนถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจึงอิงอยู่กับหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยและมีความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายมหาชนในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองกับสัมพันธภาพเชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน หลักการเหล่านี้ได้ทรงอิทธิพลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของตนเอง ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย จากนั้นจึงจะอธิบายโดยสรุปถึงลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสาระสำคัญของการอธิบายดังกล่าวนี้ล้วนเป็นการแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

#### 1) หลักการและแนวความคิดสำคัญทางกฎหมายมหาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎรซึ่งรัฐมีฐานะเหนือกว่าราษฎร<sup>181</sup>

<sup>181</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 82.

ความสัมพันธ์ดังกล่าวภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐในฐานะที่มีสถานะเหนือกว่าประชาชน รัฐจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญภายใต้หลักกฎหมายมหาชน ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็ต้องปฏิบัติตนโดยคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ภายใต้หลักกฎหมายมหาชนด้วยเช่นกัน หลักการที่จะอธิบายต่อไปนี้เป็นหลักการขั้นพื้นฐานในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา ได้แก่

### ก. หลักปัจเจกชนนิยม

หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ถือเป็นหัวใจของอุดมการณ์เสรีนิยมภายใต้การปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย หลักดังกล่าวสะท้อนถึงความเชื่อที่มีความสำคัญที่สุดของความเป็นมนุษย์ มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละบุคคล ซึ่งแตกต่างจากหลักส่วนรวมนิยม (Collectivism) ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับส่วนรวมหรือกลุ่มเป็นหลัก ทั้งนี้ หลักปัจเจกชนนิยมมีแนวความคิดที่มุ่งต้องการรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุด ในขณะเดียวกันก็ต้องการที่จะหลีกเลี่ยงให้พ้นจากการควบคุมของรัฐและกินความถึงการที่รัฐควรจะมีวัตถุประสงค์สำคัญในการที่จะรักษาและพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล ประชาชนต้องได้รับหลักประกันและมีสวัสดิการ รวมถึงยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>182</sup>

แนวความคิดของหลักปัจเจกชนนิยมจึงสนับสนุนและสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่บุคคลเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพราะมนุษย์จะถูกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและเหนือสิ่งอื่นใดในฐานะปัจเจกบุคคล ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามนุษย์ทั้งหลายแต่ละบุคคลย่อมมีคุณค่าทางศีลธรรมที่เท่าเทียมกัน และด้วยความที่มนุษย์มีอัตลักษณ์ (Identity) พิเศษที่แยกต่างหากออกจากกัน มนุษย์แต่ละคนจึงสามารถมุ่งแสวงหาสิ่งดีงามที่ตนเองมุ่งประสงค์เพื่อที่จะกำหนดตัวเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะกระทำได้<sup>183</sup> ดังนั้น หลักปัจเจกชนนิยมจึงส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยโดยที่บุคคลจะมีความตระหนักและรับรู้ได้ถึงบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน รัฐในฐานะผู้ปกครองก็ต้องตระหนักและรับรู้ถึงคุณค่าในความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่ละคนในฐานะที่อยู่ภายใต้การปกครองด้วย

### ข. หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีพัฒนาการควบคู่มากับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ อิทธิพลทางศาสนาคริสต์ และแนวความคิดทางปรัชญาสายเสรีนิยม ซึ่งผ่านกระบวนการต่อสู้ทางการเมืองและ

<sup>182</sup> พลศักดิ์ จิโรศิริ, การเมืองและเศรษฐกิจ: จากปัจเจกชนนิยมถึงสังคมนิยม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิทยากร, 2521), หน้า 16-17.

<sup>183</sup> นิยม รัฐอมฤต, การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 33.

การเรียกร้องของประชาชนจนกระทั่งทำให้เกิดการนำสิทธิและเสรีภาพมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐ รวมถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย แนวความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพได้สร้างให้เกิดความยึดมั่นว่ามนุษย์ที่เกิดมาทุกคนล้วนมีอิสระในการกำหนดตนเอง สามารถกระทำหรือสิ่งที่ตนพึงพอใจหรือเลือกที่จะกระทำ ในขณะที่เดียวกัน การกระทำนั้นก็ต้องไม่เป็นการกระทำที่กระทบหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย รัฐในฐานะผู้ปกครองย่อมต้องมีทัศนคติที่ดีในการปกครองด้วยการให้หลักประกันและไม่ละเลยในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเข้มงวดให้เกิดความเป็นรูปธรรม ส่วนประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมต้องมีทัศนคติที่ตระหนักในการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ตนเองมีอยู่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นพลังที่จะทำให้มนุษย์ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้สร้างสรรค์ชีวิตที่ดีงามและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข

### ค. หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ (Rechtsstaat) หมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป<sup>184</sup> ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผูกพันตนเองกับกฎหมายและรัฐจะต้องประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ<sup>185</sup> และองค์ประกอบของหลักนิติรัฐสามารถจำแนกได้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน ได้แก่ นิติรัฐในทางรูปแบบและนิติรัฐในทางเนื้อหา

หลักนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมาย ท้องครของรัฐได้ตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง ย่อมเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนหลักนิติรัฐในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง<sup>186</sup> หลักนิติรัฐทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหาสามารถสรุปสาระสำคัญได้สองประการ คือ ประการแรก การใช้อำนาจรัฐนั้น หากไม่มีกฎหมายให้นาจไว้ย่อมไม่

<sup>184</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ "เกณฑ์" จำกัดอำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 13.

<sup>185</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 159.

<sup>186</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

สามารถกระทำได้ เมื่อประชาชนได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายแล้ว จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายที่จะต้องทำการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประการที่สอง หากมีการกระทำละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยเหตุมาจากการใช้อำนาจรัฐ ประชาชนผู้ถูกละเมิดย่อมต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาจากรัฐ ทั้งนี้ สาระสำคัญทั้งสองประการได้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายของรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักนิติรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแนบแน่นและไม่อาจแยกให้ห่างออกจากกันได้ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยที่ไม่มีหลักนิติรัฐอันเป็นการสร้างเสริมให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจรัฐแล้ว อาจนำไปสู่การเป็นประชาธิปไตยแบบเผด็จการได้ ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงเป็นรากฐานให้แก่บรรดารัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในโลกสมัยใหม่ อีกทั้งเป็นหลักเกณฑ์ข้อบังคับให้ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนมีทัศนคติที่มีความเป็นประชาธิปไตยต่อระบบการเมืองของตนเอง ซึ่งหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่สนับสนุนและส่งเสริมวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ

#### ง. หลักการฟังเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย

หลักการฟังเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Rights) เป็นส่วนสำคัญหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ปกครองเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐหรือประชาชนย่อมต้องมีหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อป้องกันมิให้เกิดการแตกแยกจากความคิดเห็นที่หลากหลายในสังคมประชาธิปไตย หากมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันแล้ว ย่อมต้องถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เพราะเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการตัดสินใจและความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง<sup>187</sup> หากไม่มีหลักการฟังเสียงข้างมากแล้ว กิจกรรมของรัฐย่อมไม่อาจดำเนินไปได้ด้วยเหตุที่บุคคลต่างก็ยืนยันความคิดเห็นของตนเองและไม่มีหลักเกณฑ์ใดเป็นทางออกสำหรับการตัดสินใจปัญหา อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เน้นเสียงข้างมากเป็นหลักและเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันเป็นเผด็จการเสียงข้างมาก จึงต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย เพราะจะช่วยทำให้ฟังเสียงข้างมากเป็นไปอย่างมีเหตุมีผล ไม่สร้างความเสียหายให้แก่เสียงข้างน้อยที่มีความคิดเห็นแตกต่าง เสียงข้างน้อยจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้คอยควบคุม ตรวจสอบ และกำกับดูแล เจตนารมณ์ของการตัดสินใจของเสียงข้างมาก และเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เสียงข้างน้อยที่อาจจะกลับมาเป็นเสียงข้างมากในอนาคตได้อีกด้วย

<sup>187</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553), หน้า 270.

### จ. หลักการคานและดุลอำนาจ

หลักการคานและดุลอำนาจ (Check and Balance) เป็นหัวใจของหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ซึ่งเป็นแนวความคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu, 1689-1728) ที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น การผูกขาดอำนาจไว้ที่เดียวอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่เป็นธรรม มองเตสกีเยอจึงได้เสนอว่า อำนาจอริปไตยสามารถแบ่งออกเป็นสามอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) โดยอำนาจทั้งสามสามารถคานและดุลอำนาจกันได้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มีใช้อยู่เหนือกว่ากันในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ ซึ่งหัวใจคือต้องมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน<sup>188</sup> ซึ่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะรับหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยไปเสมอ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรของรัฐมีการตระหนักรู้และระมัดระวังการใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการคานและดุลอำนาจในระยะห่างโดยเปรียบเสมือนเป็นผู้เฝ้าระวัง (Observer) ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่งด้วย

### ฉ. หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมืองซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาระบบการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยหรือมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเป็นตัวชี้วัดว่าสังคมใดมีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือน้อย หากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมาก ย่อมมีความเป็นประชาธิปไตยมาก หากประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย ย่อมมีความเป็นประชาธิปไตยน้อย<sup>189</sup>

การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคมที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรของรัฐด้วยตนเอง องค์กรของรัฐกับประชาชน และประชาชนด้วยตนเอง ผลลัพธ์จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นนี้จะทำให้เป้าหมายทางการเมืองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ส่วนรวมต้องการได้อย่างแท้จริง อีกทั้งเป็นการ

<sup>188</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 105-106.

<sup>189</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 371.

ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐและประชาชนมีทัศนคติที่ดีในความต้องการที่จะเข้าไปมีบทบาทในระบบการเมืองของตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะที่แท้จริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐที่มักเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่บ่อยครั้ง ทั้งเรื่องระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติ รัฐนั้นได้บ่งชี้ให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

## 2) ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่อยู่ภายใต้ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีลักษณะเฉพาะในความรู้สึกนึกคิดของตนอย่างเป็นเอกลักษณ์ สมบัติ อารมณ์ดวงศ์ ได้สรุปลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>190</sup>

ประการแรก บุคคลมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับการปลูกฝังหรือกลุ่มเกลาทางการเมืองกระทั่งมีความรู้และเข้าใจในเนื้อหาของหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สอง บุคคลสามารถยอมรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างได้ ไม่ยึดถือความคิดของตนเองเป็นใหญ่จนไม่รับฟังความคิดเห็นหรือเหตุผลที่แตกต่างของผู้อื่น

ประการที่สาม บุคคลมีความไว้วางใจและยอมรับความสามารถของบุคคลอื่น แม้ว่าบุคคลจะมีฐานะและความสามารถที่แตกต่างกัน แต่ด้วยหลักความเสมอภาคภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ความเท่าเทียมทางโอกาสจึงเป็นสิ่งที่บุคคลมักยึดถือและตระหนักอยู่เสมอ

ประการที่สี่ บุคคลมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแสดงว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สามารถกำหนด กำกับ ควบคุม ตรวจสอบผู้ปกครองได้

ประการที่ห้า บุคคลมีความเคารพในกฎระเบียบกติกาในสังคมอย่างเคร่งครัด ไม่ฉวยโอกาสใด ๆ เพื่อเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อมุ่งหวังให้สังคมมีระเบียบวินัย

ประการที่หก บุคคลมีความสนใจและติดตามกิจกรรมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้นและต่อเนื่องตลอดเวลาตั้งแต่การเมืองในระดับท้องถิ่นไปจนถึงการเมืองระดับชาติ

ประการสุดท้าย บุคคลกล้าวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองอย่างมีเหตุมีผล และด้วยความคิดสร้างสรรค์อย่างตรงไปตรงมา

<sup>190</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 317-318.

### 2.3.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ให้อำนาจสูงสุดแก่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวโดยไม่มีผู้ใดหรือกฎหมายใดจะมายับยั้งหรือลิดรอนได้<sup>191</sup> ที่มาและการใช้ของกฎหมายทั้งปวงจึงอยู่ที่กษัตริย์ พระราชดำรัสและพระราชประสงค์ใด ๆ ของกษัตริย์ล้วนมีผลเป็นกฎหมายทั้งสิ้น<sup>192</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบอบการปกครองดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากแนวความคิดและทฤษฎีจากนักปรัชญาและลัทธิต่าง ๆ เช่น แมคเคียเวลลี (Machiavelli, 1469-1527) ฌอง โบแดง (Jean Bodin, 1530-1596) โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes, 1588-1679) เป็นต้น เพื่อให้อำนาจในการปกครองรัฐผูกขาดอยู่กับบุคคลคนเดียว ภายใต้การปกครองเช่นนี้จะมีระบบต่าง ๆ ที่คอยเกื้อหนุนให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ระบบอุปถัมภ์ และวัฒนธรรมทางการเมืองบารมีนิยม โดยองค์ประกอบเหล่านี้ล้วนเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

อำนาจนิยม (Authoritarianism) เป็นลักษณะของรูปแบบหนึ่งในการปกครองภายใต้ความเป็นเผด็จการที่ผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจทางการเมืองที่ตนเองมีอยู่เพื่อเป้าหมายสูงสุดก็คือการรักษาอำนาจของตนเองไว้<sup>193</sup> ซึ่งหลักการปกครองแบบอำนาจนิยมจะเป็นไปในลักษณะที่มีการปกครองโดยบุคคลเดียวหรือคนกลุ่มน้อย ไม่ต้องการผู้ที่ไม่เห็นด้วย ใช้กำลังเข้าข่มขู่ ใช้การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อให้ผู้อยู่ใต้การปกครองสนับสนุน รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมักถูกลิดรอนอย่างมากด้วย<sup>194</sup> และเกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเผด็จการทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งการปกครองแบบอำนาจนิยมนี้ หากกล่าวในบริบทของทัศนคติทางการเมืองจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม โดยสามารถพิจารณาในบริบทของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง

<sup>191</sup> ประณต นันทิยะกุล, การเมืองและสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 70.

<sup>192</sup> อ ม ร ร ก ษ า ส ต ย์ , "พ ร ะ ร าช อ ำ น าจ ต าม ก ฎ ห ม า ย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mcu.ac.th/BO/Files/Doc/Article/artFile48.doc>.

<sup>193</sup> George Thomas Kurian, The Encyclopedia of Political Science (Washington, D.C.: CQ Press, 2011), p. 103.

<sup>194</sup> ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร, รัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 121-122.



วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในบริบทของผู้ปกครองจะมีลักษณะของการยึดถือหลัก “อำนาจคือธรรม” โดยที่มาตรฐานความชอบธรรมถูกกำหนดด้วยอำนาจเป็นเกณฑ์ โดยความคิดเห็นของผู้มีอำนาจย่อมมีน้ำหนักหรือถูกต้องมากกว่าความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้หรือไร้อำนาจเสมอ ความถูกต้องมิได้ถูกกำหนดด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริง ผู้มีอำนาจทางการเมืองย่อมได้รับการยกย่องจากสังคมและมีแนวโน้มว่าผู้ทรงอำนาจจะใช้อำนาจเพื่อแสดงความยิ่งใหญ่ อีกทั้งใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อรักษาอำนาจของตนไว้ให้ได้มากที่สุดหรือไม่ยินยอมให้อำนาจของตนเองต้องถูกลดลง<sup>195</sup> การยึดถือหลักดังกล่าวถือเป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลัก “ธรรมคืออำนาจ” ซึ่งการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรมตามเหตุและผลที่เหมาะสม กล่าวคือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองจะต้องใช้อำนาจไปตามกฎเกณฑ์ซึ่งถูกต้องชอบธรรมอันเป็นที่ยอมรับจากประชาชนหรือตามกฎหมายที่มาจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชนอย่างแท้จริง โดยมีได้ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจและต้องยอมรับความเป็นเหตุเป็นผลต่อการใช้อำนาจ โดยเป็นหลักที่ยึดถือในวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในบริบทของผู้อยู่ใต้การปกครองจะมีลักษณะของการยอมรับอำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากผู้อยู่ใต้การปกครองมักได้รับการปลุกฝังอบรมกล่อมเกล่าให้ยอมรับและชื่นชมในอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้ปกครอง มีความรู้สึกเกรงกลัวหรืออ่อนน้อมต่ออำนาจของผู้ปกครองที่สามารถกำหนดโทษไปตามความต้องการของตนเองได้อย่างเต็มที่ มีการยึดถือที่ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมากกว่าหลักของเหตุผล นิยมระบบอาวุโสมากกว่าความรู้ความสามารถของบุคคล นิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย มองว่าบุคคลไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และยังมองว่าเรื่องการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของผู้ปกครองเพียงอย่างเดียว ตนเองไม่มีอำนาจดังเช่นผู้ปกครองและต้องเชื่อฟังผู้ปกครองที่มีอำนาจในการปกครองทุกประการ<sup>196</sup>

ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมได้มีระบบที่มีคอยเกื้อหนุนและนำมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม คือ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์และระบบอุปถัมภ์<sup>197</sup> ซึ่งระบบทั้งสองดังกล่าวจะปรากฏในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะเนื้อหาของระบบเหล่านี้มีเนื้อหาที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างมีนัยสำคัญและจะได้อธิบายในลำดับต่อไป

<sup>195</sup> รังสรรค์ ธนพรพันธุ์, สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2500 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์, (รายงานประกอบการประชุมวิชาการ 2536 TDRI, 10-11 ธันวาคม 2536), หน้า 58.

<sup>196</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 316.

<sup>197</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 160.

## 2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์หรือระบบฟิวคัล (Feudalism) เป็นระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง (Decentralization) คือ กระจายอำนาจจากกษัตริย์ไปสู่ขุนนางทั้งหลาย ระบบฟิวคัลเกิดขึ้นในยุโรปสมัยกลางช่วงศตวรรษที่ 5-15 โดยคำว่าฟิวคัลนั้นมาจากคำภาษาละตินว่า Feudum ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Fief แปลว่า ที่ดินเนื้อที่หนึ่งซึ่งบุคคลยึดถือทำกินจากเจ้าขุนมูลนายโดยมีความเคารพเชื่อฟังหรือการรับใช้เป็นสิ่งตอบแทนสิทธิที่ได้ใช้ที่ดินนั้น เจ้าขุนมูลนายในระบบฟิวคัลเรียกว่า Lord ส่วนผู้พึ่งใบบุญของขุนนางเรียกว่า Vassal<sup>198</sup>

หัวใจสำคัญของระบบฟิวคัลอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่าง Lord กับ Vassal หรือเรียกว่า เจ้านายกับข้าติดที่ดิน กล่าวคือ เดิมทีนั้นเจ้าของแผ่นดินทั้งประเทศคือกษัตริย์ แต่กษัตริย์ได้มอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินในแก่ขุนนาง จากนั้นบรรดาขุนนางที่ได้รับมอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากกษัตริย์ ขุนนางก็ได้อนุญาตให้คนธรรมดาผู้หาเลี้ยงชีพด้วยการทำไร่นาเข้ามาอาศัยทำมาหากินในที่ดินของตน ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางกับคนธรรมดาหรือ Lord กับ Vassal หรือนายกับข้าขึ้นมา ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นลักษณะของฝ่ายที่มีบรรดาศักดิ์หรือชนชั้นที่ต่ำกว่าหรือข้าติดที่ดินต้องจงรักภักดีหรือสวามิภักดิ์ต่อเจ้านายผู้มีสถานะที่เหนือกว่า เจ้านายกับข้าติดที่ดินจึงมีความผูกพันและต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะสำคัญของระบบฟิวคัลจึงต้องดูที่ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายกับข้าติดที่ดินที่มีการปกป้องผลประโยชน์และคุ้มครองเลี้ยงดูข้าติดที่ดิน ในขณะเดียวกัน ข้าติดที่ดินก็ต้องจงรักภักดีต่อเจ้านาย ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายนี้ถูกผูกพันด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้ใดถือที่ดินจากบุคคลใดก็จะเป็นข้าติดที่ดินของบุคคลนั้น เจ้านายจึงมีอำนาจเหนือข้าติดที่ดิน

หากกล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองในระบบศักดินาสวามิภักดิ์หรือระบบฟิวคัลนี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้อยู่ใต้การปกครองจำเป็นต้องคืนดินเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กับผู้ปกครองเพื่อให้ได้มาซึ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ชาวนาจำเป็นต้องสวามิภักดิ์ต่อขุนนาง ขุนนางก็ต้องสวามิภักดิ์ภายใต้อำนาจของกษัตริย์ สังคมลักษณะจึงมีลักษณะเป็นสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ<sup>199</sup> ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวได้เป็นการปลุกฝังผู้อยู่ใต้การปกครองให้ยอมรับในอำนาจของผู้ปกครองโดยปริยาย อันเป็นการเกื้อหนุนให้กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ทั้งนี้ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ดังที่ได้กล่าวมานั้นเป็นระบบที่เกิดขึ้นและเคยดำรงอยู่ในสังคมยุโรปตะวันตก แต่ยังมี

<sup>198</sup> นันทนา กปิลกาญจน์, *ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก*, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2546), หน้า 241.

<sup>199</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ*, หน้า

ระบบศักดินาที่คล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างกันอยู่ด้วยที่เกิดขึ้นในสังคมอื่นดังปรากฏราชอาณาจักรไทย คือ ระบบศักดินานิยม (แบบไทย) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ต่อไป

### 3) ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบความสัมพันธ์อันมีรากฐานมาจากการเจริญเติบโตของระบบศักดินาสวามิภักดิ์หรือระบบฟิวทัลในยุโรปตะวันตกและเอเชียที่มีผลให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเรียกว่า “ผู้อุปถัมภ์ (Patron)” หมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจ สถานะ และอิทธิพล โดยที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจ สถานะ และอิทธิพลต่อยกกว่า โดยเรียกว่า “ผู้รับอุปถัมภ์ (Client)” ที่ต้องการความช่วยเหลือและการคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะให้ประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์โดยหวังที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับมาในรูปแบบของสินค้า ความภักดี การสนับสนุนทางการเมือง และบริการในรูปแบบต่าง ๆ ในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์จะมีลักษณะเชิงตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocal relationships) แต่มิได้หมายความว่า จะมีการตอบแทนซึ่งกันและกันหรือเท่าเทียมกันต่อทั้งสองฝ่าย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์มักจะเป็นผู้เสียเปรียบ เพราะผู้รับอุปถัมภ์เป็นผู้ที่อ่อนแอและต่อยกกว่าผู้อุปถัมภ์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง<sup>200</sup>

โดยทั่วไปแล้ว การพิจารณาถึงคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” มักจะมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมมากกว่าที่จะเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงระบบหรือโครงสร้างที่ชัดเจนของระบบอุปถัมภ์ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความพยายามที่จะศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งมากขึ้นโดยมุ่งพิจารณาไปถึงคำว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์” ซึ่ง James C. Scott ได้ให้นิยามความหมายไว้ว่า ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนกันระหว่างสองบทบาท (หรือสองคนที่มีบทบาทต่างกัน) เกี่ยวข้องกับมิตรภาพเชิงกลไก (instrumental friendship) โดยคนที่มีสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจเหนือกว่าเรียกว่าผู้อุปถัมภ์ (patron) ใช้อิทธิพลและทรัพยากรที่มีเพื่อคุ้มครองหรือให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีสถานภาพต่อยกกว่า (client, ผู้รับอุปถัมภ์) ส่วนผู้ที่มีสถานภาพต่อยกกว่าก็จะตอบแทนด้วยการให้การสนับสนุนหรือความช่วยเหลือ รวมทั้งการรับใช้ต่อผู้อุปถัมภ์ด้วย และคุณลักษณะที่สำคัญของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์สามารถจำแนกได้สามประการดังนี้<sup>201</sup>

ประการแรก ความไม่สมดุลกันในการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์จะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในแง่ของทรัพยากร อำนาจ และสถานภาพของทั้ง

<sup>200</sup> แอนโทนี ฮอลล์, ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิด และคำศัพท์, อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ, ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, ผู้แปล, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 27.

<sup>201</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, تيبับตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์ (เชียงใหม่: หจก. วนิดาการพิมพ์, 2558), หน้า 16-17.

สองฝ่าย ผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีความด้อยกว่าไปเกือบทุกด้านจะไม่สามารถตอบแทนผู้อุปถัมภ์ซึ่งเป็นฝ่ายที่มีความเหนือกว่าไปเกือบทุกด้านได้อย่างครบถ้วนและเต็มที่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่เหนียวรั้งทางด้านจิตใจไว้ คือ การติดหนี้บุญคุณ

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ที่เหนียวรั้งทางด้านจิตใจไว้จะสร้างความใกล้ชิดและพัฒนาจนก่อให้เกิดความไว้วางใจและความรักใคร่ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ อาจมีการสมมติหรือยกระดับความสัมพันธ์ทางจิตใจให้เป็นเหมือนบุคคลในครอบครัว เช่น การสาบานเป็นที่ป็นน้องกันต่างสายเลือด การนับถือบุคคลดังกล่าวเป็นบิดามารดาที่แท้จริงของตน การนับเป็นญาติสมมติ เป็นต้น

ประการที่สาม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะมีความยืดหยุ่น ผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์จะมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนกันในช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป การแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนกันจะขึ้นอยู่กับความพึงพอใจและสถานการณ์ของแต่ละฝ่ายว่ามีความพร้อมเช่นไรในการตอบแทนซึ่งกันและกัน จึงไม่สามารถคาดคะเนถึงกาลเวลาที่แน่นอนในการตอบแทนซึ่งกันและกันได้

หากกล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองในระบบอุปถัมภ์นี้ ด้วยรากฐานของระบบหรือความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีรากฐานมาจากระบบศักดินาสวามิภักดิ์หรือระบบฟิวดัลที่มีระบบชนชั้นทางสังคมและได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงถูกยึดโยงไปด้วยการอุปถัมภ์ระหว่างกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้เองได้เป็นสิ่งที่หล่อเลี้ยงให้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ดำรงอยู่ได้ การเหนียวรั้งทางด้านจิตใจที่มีการแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนกันได้สร้างเสริมอำนาจให้แก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้อยู่ใต้การปกครองจนกลายเป็นบุญคุณต่อกัน ปราบปรามการฉกฉวยของระบบอุปถัมภ์นี้เองจึงเป็นระบบที่เกื้อหนุนให้กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

#### 4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม (Charismatic) มีรากฐานทางความคิดมาจากแนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1864-1960) ที่เขาได้ศึกษาถึงภาวะผู้นำแบบบารมี (Charismatic Leadership) โดยเขาเห็นว่า ภาวะผู้นำนับว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งของตัวผู้นำ (leader) และมีผลต่อตัวผู้ตาม (followers) การที่ผู้นำจะนำพาสังคมในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติให้ไปสู่เป้าประสงค์ได้นั้น ผู้นำจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำที่ดีและเหมาะสม ซึ่งความเป็นผู้นำที่ดีและเหมาะสมนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ “บารมี (charisma)” อันเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้ตามที่มีต่อผู้นำ และเขายังอธิบายต่อไปว่า บารมีเป็น



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

พรสวรรค์ (gift) ที่อธิบายได้ถึงความมีอิทธิพลที่ไม่มีแนวทางชัดเจนและอยู่นอกเหนือการควบคุมของกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ผู้ตามจึงยอมศิโรราบต่อสิ่งที่พวกเขาถือว่าเป็นแรงบันดาลใจอันเกิดขึ้นจากพรสวรรค์หรือความสามารถพิเศษที่อยู่เหนือธรรมชาติของผู้นำ บารมีของผู้นำจะสร้างให้เกิดความจงรักภักดี สร้างความรู้สึกศรัทธาให้แก่ผู้นำ<sup>202</sup>

จากแนวความคิดข้างต้น สามารถอธิบายได้ถึงบารมีของกษัตริย์หรือผู้ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีความสัมพันธ์กับผู้อยู่ใต้บารมีหรือผู้อยู่ใต้การปกครอง กล่าวคือ ในวัฒนธรรมทางการเมืองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ผู้อยู่ใต้การปกครองจะมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อผู้ปกครองว่าบุคคลเป็นผู้ทรงบารมีหรือมีอำนาจล้นพ้น ทำให้เหล่าผู้อยู่ใต้การปกครองต่างยอมรับนับถือและศรัทธาในตัวของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกัน ผู้ปกครองก็จะเกิดความมั่นใจในตัวผู้ปกครองต่อผู้อยู่ใต้การปกครอง มีความน่าเชื่อถือสูง หากมีการช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการของผู้อยู่ใต้การปกครองได้บางประการแล้ว จะมีผลให้บารมีของผู้ปกครองสูงขึ้นไปยังขึ้น

ดังนั้น ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ผู้ปกครองจึงสามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สิ่งใดจะถูกหรือจะผิดนั้นไม่สำคัญ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ปกครองนั้นต้องการให้สิ่งใดถูกและสิ่งใดผิด อีกทั้งการแบ่งชนชั้นในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ประกอบกับความสัมพันธ์เชิงรูปแบบการตอบแทนในระบบอุปถัมภ์ที่ระบบทั้งสองได้คอยเกื้อหนุนให้กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม จึงอาจทำให้ผู้ปกครองเกิดการสั่งสมอำนาจ อิทธิพล และเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปกครองตอบสนองความต้องการของประชาชนได้บ้างบางประการ ซึ่งมีใช่เป้าประสงค์หลักเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่จะเป็นการใช้อำนาจจากบารมีของตนเพื่อประโยชน์แก่ตัวของผู้ปกครองและพรรคพวกของผู้ปกครองเองเสียมากกว่า ผู้อยู่ใต้ปกครองจึงอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมและยอมรับไปโดยปริยายว่าสิ่งที่ผู้ปกครองได้กระทำไปนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว

### 2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านนิติศาสตร์ที่นำเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นศาสตร์ของรัฐศาสตร์มาทำการศึกษาประยุกต์ ในเบื้องต้นจึงต้องทำความเข้าใจก่อนว่า โดยทั่วไปแล้ววิชารัฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึง “การเมือง (politics)” ส่วนวิชานิติศาสตร์เป็นการศึกษาถึง

<sup>202</sup> อนุสรณ์ ก้อนทอง, "ภาวะผู้นำแบบบารมี แรงจูงใจภายในตนเองของผู้นำ ที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร การรับรู้ประสิทธิภาพ แรงจูงใจในการทำงาน และความพึงพอใจในงานของทีมนิเทศการเกษตรระดับปฐม กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนในโครงการจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์จังหวัด" (ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กร ภาควิชาจิตวิทยา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 18-19.



“กฎหมาย (law)” จึงจำเป็นต้องอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับกฎหมายเสียก่อน จากนั้นจึงจะสามารถทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมายได้

การเมืองกับกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง หากจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองในวิชารัฐศาสตร์กับกฎหมายวิชานิติศาสตร์ ให้ฟังเข้าใจว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้นเป็นตัวแทนของกฎหมายในการอธิบายถึงความสัมพันธ์นี้ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นรากฐานที่มาของกฎหมายทั้งระบบ เพราะรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นที่มีลำดับศักดิ์ต่ำลงมาจะถูกตราขึ้นได้ก็ด้วยอำนาจของรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น<sup>203</sup> และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมืองสามารถอธิบายได้ว่า รัฐธรรมนูญได้เป็นที่มาของระบบการเมือง เพราะอำนาจของรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองขึ้น เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันประธานาธิบดี สถาบันรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งสถาบันทางการเมืองดังกล่าวเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองที่เป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยอันได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ<sup>204</sup>

เมื่อการเมืองกับรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กันตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น ย่อมส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการเมืองในฐานะที่วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการสร้างเสริมความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ให้กับระบบการเมืองและกระตุ้นหรือริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้น<sup>205</sup> ได้มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญไปด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) นั้นมี 2 ประการ ดังนี้

#### 2.3.4.1 วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลต่อการออกแบบกฎหมาย

ความสัมพันธ์ประการแรก คือ วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลต่อการออกแบบกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองได้ส่งผลให้กฎหมายเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้นั่นเอง เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งในสังคมหรือประเทศใดที่มีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองในประเทศของตนได้เปลี่ยนแปลงไปดังเช่นการเรียกร้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการถูกกดขี่โดยผู้ปกครองและต้องการให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในเหตุการณ์การประกาศอิสรภาพของอเมริกาจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ย่อมส่งผลให้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใน

<sup>203</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), หน้า 25.

<sup>204</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 252.

<sup>205</sup> ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 88-90.



ประเทศเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยสามารถสังเกตได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเก่าแบบชุตราภอนโคนไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบใหม่ ซึ่งเนื้อหาในหลักการทั้งหลายของรัฐธรรมนูญในระบอบใหม่จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากหลักการทั้งหลายของระบอบเก่าไปอย่างสิ้นเชิง ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสหลังจากที่เกิดการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 แล้ว จากเดิมที่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเก่าจะยอมรับในระบบของการแบ่งชนชั้นหรือฐานันดร และเมื่อเปลี่ยนแปลงมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบใหม่แล้ว จึงปฏิเสธไม่ยอมรับและยกเลิกระบบชนชั้นหรือฐานันดรให้สิ้นไป ดังปรากฏในเนื้อหาของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่ถือว่ามีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองยังได้เป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพและความสัมฤทธิ์ผลของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายด้วย กล่าวคือ หากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมส่งผลให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้รับความเคารพและปฏิบัติตามทั้งรัฐและประชาชน วัฒนธรรมทางการเมืองกับอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ที่เดินไปในทิศทางเดียวกันก็จะทำให้เกิดความราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐและประชาชนที่ต้องการให้ประเทศชาติเดินหน้าไปได้อย่างมีความก้าวหน้า ในทางตรงข้าม หากรัฐหรือประชาชนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ขัดแย้งหรือสวนทางกันกับอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมา สิ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ย่อมไร้ผล อันเป็นที่มาของความไร้ประสิทธิภาพและไร้ความสัมฤทธิ์ผลของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ประชาชนจะไม่ให้ความสำคัญกับอุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ที่อยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลย และในที่สุดก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มักจะเป็นผลร้าย การเมืองการปกครองจะหยุดชะงัก ปัญหาหลากหลายรอบด้านจะเกิดขึ้นและกลายเป็นโรคเรื้อรังที่หากปล่อยทิ้งไว้แล้วจะฝังรากลึกจนแก้ไขไม่ได้ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในสังคมจนถึงขั้นมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญดังเช่นในหลายประเทศที่มีการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง

#### 2.3.4.2 กฎหมายก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อระบบการเมือง

นอกจากที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่า วัฒนธรรมทางการเมืองก่อให้เกิดกฎหมายและส่งผลต่อการออกแบบกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองได้ส่งผลต่อกฎหมายนั้น แต่ในขณะเดียวกันแล้ว กฎหมายก็ส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถือเป็นตัวควบคุมความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติ ตลอดจนแบบแผนความประพฤติของบุคคลในสังคมที่มีต่อรัฐ ผู้ใช้อำนาจรัฐ และระบบการเมืองของตนเอง กล่าวคือ หาก



รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนมากเท่าไร ประชาชนจะยิ่งตระหนักว่าตนมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น และเมื่อใดที่ประชาชนรู้สึกว่าคุณละเลยหรือถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐแล้ว ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในฐานะที่ตนเองรับรู้ว่ามีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้รับการรับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นไว้ให้แก่ตนเอง ประชาชนก็จะแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น หากได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศใดแล้ว ประชาชนย่อมตระหนักถึงสิทธิของตนมากยิ่งขึ้นและจะแสดงออกในท่าทีต่าง ๆ เพื่อเข้าไปกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการดำเนินงานของรัฐ เป็นต้น

โดยสรุป วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นที่มาของกฎหมายทั้งระบบ ซึ่งระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างมีอิทธิพลและส่งผลกระทบซึ่งกันและกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างสิ้นเชิง โดยทั้งสองนั้นต้องมีความสอดคล้องและเดินทงไปในทิศทางเดียวกัน จึงจะทำให้สังคมหรือประเทศมีความก้าวหน้าและสามารถพัฒนาต่อไปได้ในทิศทางที่ดีขึ้น

### 2.3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

วัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความสัมพันธ์กันได้อย่างไรนั้น สามารถอธิบายได้ว่า เพราะผลสืบเนื่องมาจากการศึกษาก่อนหน้านี้เอง ที่วัฒนธรรมทางการเมืองได้มีความสัมพันธ์กับกฎหมาย โดยที่มาของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมาจากการที่รัฐธรรมนูญ (ซึ่งก็คือกฎหมาย) ได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมส่งผลให้รัฐมีพันธะผูกพันต่อประชาชนที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อตอบสนองต่ออุดมการณ์หรือเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้ทำการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นที่มาและส่งผลให้เกิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุที่กฎหมายที่ได้รับการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้นั้นจะส่งผลต่อรัฐ โดยรัฐจะมีพันธะผูกพันที่จะต้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง ดังนั้น ถ้าหากวัฒนธรรมทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับกฎหมายแล้ว จึงปฏิเสธมิได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็มีความสัมพันธ์ต่อกันด้วยเช่นกัน และในความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ทั้งสองต่างก็มีอิทธิพลส่งผลซึ่งกันและกัน โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้





### 2.3.5.1 วัฒนธรรมทางการเมืองส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากพิจารณาถึงการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองเชิงประวัติศาสตร์ทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วจะเห็นได้ว่า รากฐานแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีที่มาและตั้งอยู่บนฐานของแนวความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยมนุษย์นั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและเป็นสิ่งมีชีวิตที่แตกต่างไปจากสิ่งมีชีวิตประเภทอื่น เพราะว่ามีมนุษย์มีความสามารถในการใคร่ครวญในการใช้เหตุผล และมนุษย์มีอิสระที่จะคิดและจะกระทำอย่างมีเหตุผล ซึ่งในบริบททางการเมืองระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น หากผู้อยู่ใต้การปกครองถูกละเลยหรือถูกกดขี่ข่มเหงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติแล้ว สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลให้มนุษย์มีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติที่มีต่อการเมือง ตัวผู้ปกครอง และการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน โดยจะมีความตระหนักรู้ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพิ่มมากขึ้น

เมื่อความตระหนักรู้ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถึงขั้นขีดสุดแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดการเรียกร้องและพร้อมต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่ ดังปรากฏในเหตุการณ์สำคัญของโลกอย่าง การประกาศอิสรภาพของอเมริกา ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ทั้งนี้ ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองระบบใหม่ที่เกิดจากการเรียกร้องในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้เองที่จะเป็นตัวก่อให้เกิดการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งหลักการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมา โดยจะมักจะริเริ่มจากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในกฎหมาย จากนั้นกฎหมายจึงจะกำหนดกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมา อันจะประกอบไปด้วยหลักการสำคัญต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น หลักการเคารพสิทธิในชีวิตและร่างกาย หลักความเสมอภาค เป็นต้น ตลอดจนมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพโดยตรง

จึงสามารถกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ในลักษณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองได้ส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นคือ เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นความรู้สึกนึกคิดของคนในสังคมที่มีต่อการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปและมุ่งให้ความสำคัญกับชีวิตของคนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว จากนั้นกฎหมายก็ได้เข้ามามีบทบาทในการรับรองวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว โดยกฎหมายจะรับรองและส่งผลต่อการก่อกำเนิดหรือสร้างหลักการที่สนับสนุนต่อวัฒนธรรมทางการเมืองที่มุ่งให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองได้ก่อให้เกิดหลักการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### 2.3.5.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมือง

จากการที่วัฒนธรรมทางการเมืองได้ส่งผลหรือก่อให้เกิดหลักการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ในขณะเดียวกัน การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ได้ส่งผลหรือก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อกฎหมายได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกำหนดกลไกหรือวิธีการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้แล้ว หากรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้จริงกับคนสังคม ย่อมส่งผลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของคนในสังคมให้เกิดการยอมรับและเห็นร่วมกันว่า การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมและได้ก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มุ่งรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นมา กล่าวอีกนัยหนึ่ง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ก่อให้เกิดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมที่มีต่อระบบการเมือง หรือที่เรียกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง ในกรณีที่กำลังมานั้น มักจะเกิดขึ้นในสังคมที่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นได้มีความสอดคล้องและไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มีหลักการในการมุ่งให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนนั้น หากสังคมมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่สอดคล้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมก่อให้เกิดเป็นผลดีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ถ้าการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันแล้ว การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมไม่สามารถเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้เลย

โดยสรุป ในความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ทั้งสองต่างก็ได้ส่งผลและมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน โดยวัฒนธรรมทางการเมืองจะสามารถและนำพามาซึ่งการเรียกร้องให้เกิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการก่อตั้งกลไกและหลักการต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสัมฤทธิ์ผลในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในขณะเดียวกัน ถ้าหากการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นสามารถตอบสนองต่ออุดมการณ์และความต้องการของคนสังคมได้แล้ว ย่อมเป็นการสร้างความพึงพอใจให้คนในสังคมมีแบบแผนความประพฤติที่มีต่อระบบการเมืองไปในทิศทางเดียวกัน หรือก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองนั่นเอง



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### บทที่ 3

## การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นเกือบทุกประเทศทั่วโลก โดยในแต่ละประเทศนั้นต่างก็มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม ทุกประเทศที่มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นล้วนมีวัตถุประสงค์หลักร่วมกัน คือ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน และการคุ้มครองดังกล่าวนี้จะมีประสิทธิภาพหรือออกมาในลักษณะใดนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมือง หากวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว อาจเกิดความผิดเพี้ยนให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปจากหลักการได้ ทั้งนี้ แนวความคิดและหลักการในการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่ามีต้นกำเนิดมาจากประเทศทางฝั่งตะวันตก จึงเห็นสมควรศึกษาถึงบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกว่ามีลักษณะอย่างไร และในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นได้ทรงอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนอย่างไรบ้าง โดยประเทศที่จะทำการศึกษานั้นได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปน ซึ่งประเทศที่ได้ทำการศึกษานั้น แม้จะมีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งสี่ประเทศนั้นล้วนมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเหมือนกัน

### 3.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างยิ่ง อันสะท้อนให้เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Grundgesetz für die

Bundesrepublik Deutschland) ได้มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 1 อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีความเข้มงวดในการให้ความสำคัญกับการเคารพในหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากเป็นพิเศษ ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรของรัฐที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุก ๆ ด้าน โดยองค์กรที่จะทำการศึกษา คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบอันสะท้อนให้เห็นได้จากความโดดเด่นด้วยการเน้นไปที่การให้การศึกษารวมถึงให้ข้อมูลเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนทำการศึกษางานวิจัยและมีการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Report) อย่างเป็นระบบ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันดังกล่าวได้มีการวางโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญตระหนักถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จนกลายเป็นจุดเด่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ฉบับปัจจุบันอย่างชัดเจน ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผลพวงจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ทรงอิทธิพลจนแนวความคิดนี้ได้เข้ามาสู่ระบบกฎหมาย จากการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังคงเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรมจึงได้มีการพัฒนาการจนเริ่มมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นด้วยการนำแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

#### 3.1.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยแต่เดิมนั้นเป็นเพียงแนวความคิดค่อนข้างมีความเป็นนามธรรม ด้วยเหตุที่แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เริ่มต้นมาจากการคิดค้นและเริ่มสร้างหลักการทางความคิดขึ้นมาโดยเหล่านักคิดหรือนักปรัชญาทั้งหลายที่ทรงอิทธิพลทางความคิดในทวีปยุโรปตั้งแต่สมัยโรมันโบราณมาจนกระทั่งปัจจุบันที่มีพัฒนาการทางด้านความรู้มากขึ้น ซึ่งในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้ว มีแนวความคิดของนักปรัชญามากมายที่ได้ทรงอิทธิพลต่อแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปตั้งแต่ยุคแสงสว่างทางปัญญามาจนกระทั่งยุคปัจจุบันว่านัก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ปรัชญาชาวเยอรมันผู้ทรงอิทธิพลทางความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมากที่สุด คือ อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant, 1724-1804) ที่มีแนวความคิดอยู่บนฐานของศีลธรรมและความมีเหตุผลของมนุษย์

คานท์มีแนวความคิดว่า หลักจริยธรรมหรือความดีงามบริสุทธิ์อันเกิดจากอำนาจในการปกครองตนเองทางศีลธรรมนั้นมีฐานความคิดคือ มนุษย์มีความแตกต่างไปจากสัตว์อื่นตรงที่มนุษย์มีความสามารถในการใช้เหตุผลเพื่อใคร่ครวญตรึกตรองทางเลือกของตนเองได้ ในขณะที่สัตว์อื่นนั้นกระทำการไปตามสัญชาตญาณโดยไม่มีเหตุผล ดังนั้น มนุษย์ที่รู้จักใช้เหตุผลย่อมกระทำการไปตามกฎเกณฑ์ หลักการ ตลอดจนเจตจำนงได้ และย่อมเลือกการกระทำในสิ่งที่ตนพบว่าเป็นสิ่งที่ได้ มนุษย์จึงมีความตระหนักรู้ทางศีลธรรมและตกอยู่ภายใต้ศีลธรรมที่ตนตระหนักรู้ นั่น ความตระหนักรู้ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในเหตุผลของมนุษย์<sup>206</sup> แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามนุษย์มีคุณค่าเหนือกว่าสัตว์อื่นด้วยการใช้เหตุผลและตระหนักรู้ในศีลธรรม ยิ่งไปกว่านั้น คุณค่าในตัวมนุษย์เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดสิทธิในการปกครองตนเองทางศีลธรรม เพราะมนุษย์มีคุณค่าสมบูรณ์ในตัวเอง มนุษย์แต่ละคนจึงต่างต้องมีความเคารพต่อมนุษย์ด้วยกันเองในฐานะที่เป็นผู้ทรงสิทธิในการปกครองตนเองทางศีลธรรม คานท์จึงยืนยันว่ามนุษย์ควรต้องปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ในฐานะที่เขาเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เป็นเครื่องมือ<sup>207</sup> แนวความคิดเช่นนี้ได้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และถูกนำมาศึกษาอย่างแพร่หลายในสังคมปรัชญาโลกตะวันตก

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลทางความคิดของคานท์เป็นเพียงรากฐานให้แก่แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่านั้น แต่ยังมีไขจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จนกระทั่งในช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) ซึ่งเกิดเหตุการณ์อันทารุณโหดร้ายจากการกระทำของผู้นำฝ่ายเผด็จการพรรคนาซี ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler, 1889-1945) ที่ได้มีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในเยอรมนีอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน อันเป็นบทเรียนประการสำคัญที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องจดจำไปตลอดกาล ด้วยเหตุดังกล่าว ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และเป็นจุดสิ้นสุดยุคสมัยการปกครองของฮิตเลอร์ ผลพวงจากการกระทำของฮิตเลอร์ที่เป็นการกดขี่ข่มเหงต่อประชาชนชาวเยอรมันและลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงทำให้เกิดกระแสถึงการตระหนักในการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์มากขึ้นจนกลายเป็นแนวความคิดที่สำคัญประการแรกที่ต้องคำนึงถึง

<sup>206</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อานกฤษหมาย, 2561), หน้า 346.

<sup>207</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 352.

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปี ค.ศ. 1949 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนซึ่งมีแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นบรรทัดฐานที่โดดเด่นอย่างยิ่งและเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจนกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีฐานะเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Human dignity as the supreme rule of constitutional law) อีกทั้งแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงได้รับการยืนยันจากนักวิชาการชาวเยอรมันส่วนใหญ่ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น Konrad Hesse ยืนยันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความสำคัญอย่างมหาศาลในฐานะที่เป็นรากฐาน (normative foundation) ของระบบการปกครองที่เป็นรูปธรรมทางประวัติศาสตร์ Hasso Hofmann กล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแก่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (essence of the German federal state) เป็นต้น รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้อธิบายลักษณะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เสมอว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุด (highest value) และเป็นศูนย์กลางของหลักการทางรัฐธรรมนูญ (central constitutional principle) ในบางครั้งก็ได้อธิบายว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (fundamental rule of the constitution) หรือรากฐานที่มาของสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งปวง (root of all fundamental rights)<sup>208</sup>

ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เริ่มเข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายอย่างเป็นทางการในลักษณะของการที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกล่าวได้ว่าการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นผลพวงจากอิทธิพลทางความคิดของนักปรัชญาและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์จนกระทั่งเข้ามาสู่ระบบกฎหมาย

### 3.1.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

เมื่อแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายแล้ว จึงทำให้แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความเป็นรูปธรรมด้วยการปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีฉบับปัจจุบันปี ค.ศ. 1949 (รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ ค.ศ. 1949 หรือกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี) มาตรา 1<sup>209</sup> บัญญัติว่า

<sup>208</sup> Horst Dreier, "Human Dignity in German Law," in *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives* (UK: Cambridge University Press, 2014), pp. 375-379.

<sup>209</sup> *The Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Article 1

(1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะล่วงละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของรัฐที่จะต้องเคารพและปกป้องเกียรติของมนุษย์

(2) คนชาวเยอรมันยอมรับว่าสิทธิมนุษยชนที่จะละเมิดไม่ได้และที่จ้องโอบไม่ได้นั้นเป็นพื้นฐานของทุกประชาคมของสันติภาพและของความยุติธรรมในโลก

(3) ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการพึงเคารพสิทธิพื้นฐานทั้งหมดดังต่อไปนี้เสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้

บทบัญญัติข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ต้องการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการรับรอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเปรียบเสมือนเป็นรากฐานที่ทำให้แก่สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการรับรอง เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถถูกล่วงละเมิดได้แล้ว จึงก่อให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การเคารพและปกป้องในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รวมถึงองค์กรของรัฐทุกองค์ที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 1 มีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองประเทศ คือ ในมาตรา 79 (3)<sup>210</sup> ได้บัญญัติว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลกระทบกับการแบ่งเขตพื้นที่ของมลรัฐ ซึ่งโดยหลักการแล้ว มลรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายนั้นด้วย หรือกระทบต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 และมาตรา 20 นั้น ไม่อาจกระทำได้” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 1 นั้นไม่สามารถจะกระทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหรือลบหลักการดังกล่าวได้เลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็น “หลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้”<sup>211</sup>

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law.

<sup>210</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 79 (3)

Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible.

<sup>211</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000083594>.

ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว (uniqueness) ซึ่งวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของมาตรา 1 เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดคุณลักษณะเชิงบรรทัดฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (the normative traits of human dignity) ในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 3 ประการ ดังนี้<sup>212</sup>

ประการแรก ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีการรับรองไว้ในมาตรา 1 ตามบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นไม่สามารถที่ล่วงละเมิด (inviolable) หรือแตะต้องได้ (untouchable) หรืออาจกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถถูกจำกัดโดยรัฐได้เลย แม้ว่าการจำกัดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยรัฐนั้นจะมีเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) ก็ตาม หากเกิดการกระทำใดอันเป็นการจำกัดในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นการกระทำอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเป็นสิทธินิรันดร์ (eternal right) กล่าวคือ เมื่อมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชนแล้ว บุคคลในฐานะปัจเจกชนย่อมเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ด้วยเหตุนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ผูกติดอยู่กับบุคคลในฐานะปัจเจกชนย่อมมีความเป็นนิรันดร์และไม่สามารถสูญสลายหายไปได้เลย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า แม้บุคคลจะเสียชีวิตไปแล้ว แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลยังติดตัวอยู่กับบุคคลผู้เสียชีวิตตลอดไปเสมอ ถึงแม้ว่ามวลร่างกายของบุคคลจะสูญสลายหายไปจากโลก แต่เกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลยังคงต้องได้รับการเคารพและคุ้มครองอยู่ตลอดไป

ประการที่สาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเป็นคุณค่าสูงสุด (supreme value) ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากพิจารณาจากคุณลักษณะสองประการข้างต้นที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะเด็ดขาดและนิรันดร์แล้ว ทั้งสองคุณลักษณะจึงได้ส่งผลให้คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญ คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นศูนย์กลางของโครงสร้างทางรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่คอยควบคุมให้กลไกทุกส่วนของรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินต่อไปภายใต้การเคารพในความเป็นมนุษย์ของบุคคลในสังคมด้วย นอกจากนี้ การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า หลักการใดก็ตามย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งต่อหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เลย ไม่ว่าจะมีความเหตุอันใดก็ตาม

<sup>212</sup> AHARON BARAK, *Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right*, pp. 225-231.



### 3.1.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีย่อมส่งผลอันก่อให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อบุคคลให้เกิดเป็นรูปธรรมหรือเป็นผลจริงในทางปฏิบัติ การจัดตั้งองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยรัฐให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาถึงองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte)” อันเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของสถาบันหรือศูนย์สิทธิมนุษยชน (Institutes and Centres) โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เพราะอำนาจหน้าที่และจากการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้สอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน

#### 3.1.2.1 ความเป็นมาของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยสถานะทางกฎหมายและภารกิจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, DIMRG) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไร ก่อตั้งขึ้นภายหลังจากการประชุมด้านสิทธิมนุษยชนโลก ณ กรุงเวียนนา ในปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นการประชุมกันระหว่างรัฐสมาชิกจำนวน 171 รัฐ และในการประชุมครั้งนี้ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาให้แต่ละประเทศก่อตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นในประเทศของตนเอง สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการลงนามในสนธิสัญญาเพื่อให้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2001 ด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์ของรัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Federal Parliament, Deutscher Bundestag)<sup>213</sup> และมีวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งขึ้นเพื่อให้คำแนะนำ

<sup>213</sup> Beate Rudolf, "The German Institute for Human Rights" [ออนไลน์], แหล่งที่มา [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/Probe387Bd113.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Probe387Bd113.pdf).

และศึกษาสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จุดเด่นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ การมุ่งเน้นไปที่การประมวลผล วิเคราะห์ ข้อมูล ศึกษาทำงานวิจัย และตีพิมพ์เผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารทางด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความตระหนักรู้เกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนให้คำแนะนำแก่รัฐสภาและรัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมาย<sup>214</sup>

### 3.1.2.2 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการ (Board of Trustees) และสมาชิกภาพ (Membership) โดยในส่วนของคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธาน คณะกรรมการบริหาร (Director) 1 ตำแหน่งและรองประธานคณะกรรมการบริหาร (Deputy Director) อีก 1 ตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ล้วนได้รับการเลือกมาจากคณะกรรมการ ในส่วนของคณะกรรมการมีทั้งหมด 28 ตำแหน่ง สามารถแต่งตั้งได้ตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อหรือโครงการ อันประกอบด้วยผู้แทนจากภาคประชาสังคม (representatives of civil society) รวมทั้งผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ องค์กรเอกชน และสถาบันทางการศึกษาที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนสมาชิกภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งบุคคลและองค์กร ซึ่งในปัจจุบัน (April, 2017) มีทั้งหมด 78 ราย บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มาจากสาขาอาชีพที่หลากหลาย ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น<sup>215</sup>

ที่มาของตำแหน่งคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการ และสมาชิกภาพอันเป็นองค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่เป็นผู้แทนของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อบุคคลที่มาจากสาขาอาชีพที่หลากหลายเข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ โดยสามารถเป็นปากเป็นเสียงให้แก่ประชาชนและมีน้ำหนักในฐานะของการเป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากการตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อให้ภาพรวมของการดำเนินงานในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนมีความเป็นกลาง ไม่เอนเอียงเข้าข้างบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันจะส่งผลให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>214</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions In the european Union* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012), p. 20.

<sup>215</sup> deutsches institut für menschenrechte, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/structure/>.

มนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### 3.1.2.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสถานะทางกฎหมายและภารกิจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 2 ที่กำหนดถึงวัตถุประสงค์และภารกิจ (Purpose and Mandate) ไว้ดังนี้<sup>216</sup>

(1) มีหน้าที่ในฐานะที่เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้หลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกประเทศ ทั้งต้องมีส่วนร่วมในการปกป้องมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(2) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ด้วยการดำเนินงานหรือกิจกรรมหลักดังต่อไปนี้

1. มีการแจ้งข้อมูลให้ประชาชนทราบสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในและนอกประเทศด้วยมุมมองที่เหมาะสม รวมทั้งให้มีการดำเนินงานและจัดตั้งห้องสมุดโดยเฉพาะ
2. มีการศึกษางานวิจัยและมีการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่
3. ให้คำแนะนำทางด้านนโยบายแก่องค์กรต่าง ๆ
4. มุ่งเน้นงานด้านการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

5. อำนวยความสะดวกในการเจรจาและความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

6. มีการตรวจสอบผลกระทบทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในระบอบเผด็จการเช่นเดียวกับสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกัน

(3) ทำหน้าที่ให้สมบูรณ์จากการที่เป็นองค์กรอิสระตามมาตรา 33(2) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD)

(4) ร่างรายงานด้านสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์ รวมถึงตั้งแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อบกพร่องด้านสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในทวีปยุโรปและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีต่อสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องนโยบายเพื่อการพัฒนา

<sup>216</sup> Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Law on the legal status and the mandate of the German Institute for Human Rights, DIMR-Act, 16.07.2015

(5) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานและกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และพัฒนาการสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้ รัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะต้องตอบสนองต่อรายงานฉบับนี้อย่างเป็นทางการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ แต่จะมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาที่จะมุ่งเน้นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยมีจุดเด่นอยู่ที่การวิจัย (research) และการให้คำแนะนำ (advice) ซึ่งอำนาจหน้าที่ทางการศึกษาและการวิจัยนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจัดว่าเป็นสถาบันที่มุ่งทำการศึกษาวิจัยด้านสหวิทยาการและมีการประยุกต์ทางวิชาการอันเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน มีการตีพิมพ์เผยแพร่รายงาน แลกเปลี่ยน ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และเอกสารเพื่อการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงมีการจัดตั้งห้องสมุดสาธารณะเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่มีความสนใจได้เข้าถึงง่าย มีการจัดกิจกรรม การประชุม สัมมนา และการอบรมสำหรับบุคลากรภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นสิทธิมนุษยชน ส่วนอำนาจหน้าที่ทางการให้คำแนะนำ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีสามารถให้คำแนะนำต่อบุคคลหรือองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองระดับชาติไปจนภาคประชาสังคมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างรัฐบาลกับประชาสังคม นอกจากนี้ ยังคอยเฝ้าสังเกตการณ์สถานการณ์ในการปฏิบัติของรัฐต่อพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้านสิทธิมนุษยชน

### 3.1.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี : ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีอยู่หลายประการ แต่ก็ได้มีจุดเด่นที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาด้วยการมุ่งเน้นให้ความสำคัญทางการให้การศึกษา การวิจัย และการให้คำแนะนำ ด้วยเหตุนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่ได้มีความยุ่งยากและซับซ้อนแต่ประการใด ซึ่งลักษณะการดำเนินงานในฐานะองค์กรที่ปรึกษามีดังนี้

ลักษณะการดำเนินงานทางการให้การศึกษาและการวิจัย สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการจัดทำโครงการวิจัยทางวิชาการอยู่ต่อเนื่องตลอดเวลา อีกทั้งมีการจัดเตรียมและจัดการสัมมนาหรือมีโปรแกรมทางการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้แก่

ประชาชนด้วยการจัดกิจกรรมตามสถานศึกษาหรือองค์กรมีความข้องเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน การให้ความรู้ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแก่ประชาชนยังมีการจัดตั้งห้องสมุดสาธารณะเพื่อให้บุคคลผู้มีความสนใจได้เข้าถึงข้อมูลได้อย่างเต็มที่โดยการเข้าถึงข้อมูลได้ ณ ห้องสมุด และยังสามารถเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ได้ทางอินเทอร์เน็ตอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมี การดำเนินงานในลักษณะของการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมด้วยการเปิดเวทีให้มีการแสดงความคิดเห็นจากทั้งสองฝ่ายเพื่อเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ลักษณะการดำเนินงานทางการให้คำแนะนำ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีการให้คำแนะนำทางด้านนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน อาจเป็นการให้คำแนะนำในลักษณะของการให้ข้อมูลทางเอกสารหรือการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือนานาชาติก็ตาม คำแนะนำของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีน้ำหนักอย่างมากในสังคมเพราะคำแนะนำเหล่านี้ล้วนมาจากผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอาชีพที่หลากหลายและมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบอันมีหลักฐานทางวิชาการเป็นตัวสนับสนุนความน่าเชื่อถือ

นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังมีลักษณะการดำเนินงานที่จะต้องจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานและกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและพัฒนาการของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 2 (5) แห่งข้อบังคับของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่ต้องยื่นเพื่อรายงานต่อรัฐสภาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Bundestag) โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะดำเนินงานไปในลักษณะของการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศว่าในแต่ละปีนั้นสภาพการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งถือว่าการกำหนดบทบาทให้มีการตรวจสอบสถานการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชนไปในตัวด้วยและแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย

### 3.1.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอดีตกาลก่อนจะกลายมาเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีเสถียรภาพ ณ ปัจจุบันได้นั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องพบเจอกับการปกครองในระบอบกษัตริย์และต้องผ่านประสบการณ์อันเจ็บปวดจากผู้นำจอมเผด็จการที่สร้างตราบาปอันเป็นที่จดจำไปทั่วโลกมาก่อน ซึ่งสามารถศึกษาได้จากพัฒนาการทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จากนั้นจึงจะสามารถนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยจะเป็นการบ่งชี้ถึงวิวัฒนาการของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของ

บุคคลที่มีต่อระบบการเมืองของตนเอง ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้มีจุดตัดอันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นมาทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในเบื้องต้นว่า กว่าจะมาเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้นั้น จะต้องผ่านเหตุการณ์และภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญอย่างไรบ้าง ซึ่งจะเป็นการทำความเข้าใจขั้นพื้นฐานเพื่อที่จะสามารถศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองผ่านพัฒนาการทางการเมืองได้ต่อไป

#### 1) กำเนิดชนชาติเยอรมันและจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมนี

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันเป็นจุดเริ่มต้นของชนชาติเยอรมันได้มีการอ้างอิงไว้ในทัศนะที่มากมายหลายรูปแบบ แต่ทัศนะที่มีการยอมรับและเชื่อถือมากที่สุด ณ ปัจจุบันคือ นับตั้งแต่สมัยของโรมันโบราณในยุคสมัยของจูเลียส ซีซาร์ (Julius Caesar, 100-44 B.C.) ที่ต้องการสถาปนาจักรวรรดิโลกด้วยการยกทัพไปสู่แม่น้ำไรน์ (Rhine) และทรงได้รับความช่วยเหลือในการยกทัพหลายครั้งจากชนเผ่าเยอรมัน ซึ่งซีซาร์ได้ให้คำสอนแก่ชาวชนชาติเยอรมันให้มีแนวความคิดในการรวมชาติของตนให้เกิดขึ้น จนในที่สุดชนชาติเยอรมันก็ได้กระทำการรวมชาติได้สำเร็จ ซึ่งชนชาติเยอรมันได้ใช้คำเรียกชื่อของชนชาติชาวเยอรมันตนเองว่า “Deutsch” อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นประวัติศาสตร์อันแท้จริงของชนชาติเยอรมันได้เกิดในภายหลังจากการล่มสลายของอาณาจักรโรมันหรือในยุคของพระเจ้าชาร์ลมาล (Charlemagne, 742-814) ในราวปี ค.ศ. 800 ซึ่งพระองค์ได้เป็นผู้ทรงฟื้นฟูจักรวรรดิโรมันขึ้นมาใหม่และขยายเขตแดนเข้าไปถึงใจกลางของโลก ซึ่งในขณะนั้น ชนเผ่าเยอรมันได้กลายเป็นชาติเยอรมันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>217</sup>

พระเจ้าชาร์ลมาลเป็นเป็นที่รู้จักของชาวเยอรมันว่า Karl der Grosse เป็นกษัตริย์ชาวแฟรงค์แห่งราชวงศ์การอแล็งฌีเยง (Carolingian) ผู้มีอำนาจในการปกครองไปทั่วทั้งยุโรปตะวันตก โดยอาศัยความร่วมมือจากศาสนจักรด้วยการให้พระสันตปาปาเลโอที่ 3 (Pope Saint Leo III, 750-816) สวมมงกุฎเพื่อเป็นการรับรองให้พระเจ้าชาร์ลมาลได้มีสถานะเป็นจักรพรรดิแห่ง

<sup>217</sup> รุจิรา เตชางกูร, *การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 27-28.

จักรวรรดิโรมัน ในการปกครองของพระเจ้าชาร์ลมาลนั้น พระองค์ได้ส่งขุนนางไปเป็นผู้ปกครองประจำแคว้น (regional governors) โดยมีตำแหน่งบรรดาศักดิ์ที่เรียกว่า เคานต์ (Counts) เพื่อจัดการบริหารงานและเก็บภาษีของประชาชนในแต่ละแคว้น และยังให้เหล่านักบวชมีอำนาจในการปกครองเพราะการจะปกครองจักรวรรดิในยุคสมัย ณ เวลานั้นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักร การปกครองของพระเจ้าชาร์ลมาลในลักษณะดังกล่าวได้ทรงอิทธิพลและเป็น การวางรากฐานทางการปกครองให้แก่ยุโรปสมัยกลางในเวลาต่อมาหรือที่เรียกกันว่าระบบฟีวตัลหรือระบบศักดินาสวามิภักดิ์<sup>218</sup>

เมื่อเข้าสู่สมัยกลางของเยอรมนี (medieval germany) ในปี ค.ศ. 962 ดินแดนเยอรมนีได้ถูกเรียกว่า จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman Empire) ภายใต้การปกครองของพระเจ้าออตโตที่ 1 (Otto I the Great, 912-973) พระองค์ใช้การปกครองตามแนวทางของพระเจ้าชาร์ลมาลและทรงพัฒนาระบบการเมืองการปกครองให้พระองค์มีพระราชอำนาจให้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือ พระองค์ทรงปกครองจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ด้วยการร่วมมือกันระหว่างอำนาจของอาณาจักรกับศาสนจักร (สังเกตได้จากการที่กษัตริย์นั้นต้องรับการสวมมงกุฎจากพระสันตะปาปา) และพระองค์ทรงแผ่ขยายอำนาจในการปกครองออกไปรอบดินแดนอย่างกว้างขวาง ซึ่งดินแดนเหล่านั้นล้วนยอมสวามิภักดิ์ต่อพระราชอำนาจของพระเจ้าออตโตที่ 1 โดยศิโรราบ<sup>219</sup> หลังจากนั้นเป็นต้นมา ดินแดนที่พระเจ้าชาร์ลมาลและพระเจ้าออตโตที่ 1 ซึ่งได้ทำการวางรากฐานการปกครองไว้จึงได้ถูกขนานนามว่า จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมัน (Holy Roman Empire For The German Nation) อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1450<sup>220</sup>

การปกครองแบบจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมันได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงที่มีการปฏิรูปศาสนา (Religious Reformation) ของยุโรปในต้นศตวรรษที่ 16 และศตวรรษที่ 17 ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งเรื่องความเชื่อทางศาสนามาถึงราชอาณาจักรเยอรมนี และได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมอันเป็นการสร้างความแตกแยกระหว่างกลุ่มคนที่มีความเชื่อในศาสนาคริสต์จนเกิดกลุ่มการเมืองทางศาสนาระหว่างนิกายคาทอลิก (Catholic) กับนิกายโปรเตสแตนต์ (Protestant) ในความขัดแย้งนี้ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดได้กลายเป็นสงครามทางศาสนาที่เกิดขึ้นในดินแดนของราชอาณาจักรเยอรมนี เรียกว่า สงครามสามสิบปี (Thirty Years War, 1618-1648) ทำให้มีการสูญเสียชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมากจากสงครามทางศาสนาดังกล่าว และภายหลังจากเหตุการณ์สำคัญที่มีการปฏิวัติของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ได้ทรงอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเยอรมนี ณ เวลานั้นด้วย ซึ่งก่อให้เกิดการ

<sup>218</sup> Jason P. Coy, *A Brief History of Germany* (New York: Facts On File, 2011), p. 28-30.

<sup>219</sup> *ibid.*, p. 31.

<sup>220</sup> อนันตชัย จินดาวัฒน์, *ประวัติศาสตร์ยุโรป* (กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป, 2555), หน้า 343.

เลียนแบบในเยอรมนี ก่อให้เกิดมีกลุ่มอำนาจทางการเมือง ขบวนการปฏิรูปสังคมให้ทุกคนมีความเสมอภาคกัน ยกเลิกระบบทาสติดที่ดิน ทำลายอำนาจของกลุ่มขุนนาง ตลอดจนให้มีเสรีทางการค้า ทั้งนี้ ด้วยอิทธิพลของแนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) ทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งสิ้น<sup>221</sup> จากที่ได้กล่าวมานั้น แม้ว่าจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันจะต้องเผชิญกับปัญหาและเหตุการณ์ความรุนแรงมากมาย แต่จักรวรรดิก็ยังดำรงอยู่มาเป็นระยะเวลากว่า 8 ศตวรรษ และด้วยเหตุที่จักรวรรดิมีลักษณะของการมารวมตัวกันของแคว้นต่าง ๆ แบบหลวม ๆ โดยหากจะพิจารณาถึงความเป็นปึกแผ่นของจักรวรรดิว่าจะมีมากหรือน้อยนั้น จึงขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์จักรพรรดิแต่ละพระองค์ จนในที่สุด จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันภายใต้การปกครองของจักรพรรดิฟรันซ์ที่ 2 (Francis II, 1768-1835) ได้เข้าสู่สภาวะการทำสงครามประสานมิตรครั้งที่ 3 (War of the Third Coalition, 1803-1806) ซึ่งพระองค์ได้นำพาให้จักรวรรดิได้ตกเป็นฝ่ายผู้พ่ายแพ้ให้แก่จักรพรรดินโปเลียนแห่งจักรวรรดิฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1805 และในปีถัดมาพระองค์จึงได้ทรงสละราชบัลลังก์ซึ่งถือว่าเป็นการสิ้นสุดของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมัน<sup>222</sup>

## 2) การรวมจักรวรรดิเยอรมัน

การสิ้นสุดของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันได้มีการก่อตัวขึ้นเป็นสมาพันธ์รัฐเยอรมัน (German Confederation) แทนที่จักรวรรดิเดิม แต่ยังคงเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของรัฐอธิปไตยแต่ละรัฐ อำนาจในการปกครองที่แท้จริงยังคงเป็นของสองมหาอำนาจในยุโรป ณ ช่วงกลางปีของศตวรรษที่ 19 คือ ปรุสเซีย (Prussia) และออสเตรีย (Austria) ต่อมาได้เกิดการเคลื่อนไหวและประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประชาชนในยุโรปได้รับอิทธิพลทางความคิดของคาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx, 1818-1883) เกิดเป็นลัทธิมาร์กซิสต์ (Marxism) และเริ่มเผยแพร่แนวความคิดเป็นลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) ที่มองว่าในสังคมของมนุษย์ต้องเป็นสังคมที่สามารถกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกัน สังคมต้องไม่มีชนชั้น มนุษย์ทุกคนสามารถใช้ชีวิตได้ดังที่จิตใจของมนุษย์ปรารถนาด้วยความรับผิดชอบต่อตนเองและชุมชนโดยรวม เช่น การเคลื่อนไหวของขบวนการกรรมกรในปี ค.ศ. 1844 และเกิดการจลาจลทางการเมืองในเกือบทุกรัฐของเยอรมันในปี ค.ศ. 1848 เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 1849 ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน (Verfassung des deutschen Reiches)” ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญอันทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์

<sup>221</sup> รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, หน้า 30.

<sup>222</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนและจัดจำหน่าย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 114.



และเป็นแบบอย่างของรัฐธรรมนูญเยอรมันที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วยเหตุที่มีการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ค่อนข้างสมบูรณ์แบบตามบริบทของสังคม ณ เวลานั้น<sup>223</sup> รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1849 ฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้จักรวรรดิเยอรมันมีการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) โดยมีจักรพรรดิ (Kaiser) เป็นประมุขของรัฐ และยังคงรูปแบบสมัพันธ์รัฐไว้ แต่ในขณะเดียวกัน ออสเตรียที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิเยอรมันก็ได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญของตนเองขึ้นมาและปฏิเสธที่จะอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1849 ออสเตรียจึงประกาศแยกตัวออกจากจักรวรรดิเยอรมัน

นอกจากนี้ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1849 รัฐสภาได้เลือกพระเจ้าเฟรดเดอริก วิลเฮล์มที่ 4 แห่งปรัสเซีย (Frederick Wilhelm IV of Prussia, 1795-1861) ให้ดำรงตำแหน่งจักรพรรดิ แต่พระองค์ทรงปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ตำแหน่งจักรพรรดิดังกล่าวเป็นตำแหน่งอันเป็นผลพวงมาจากรัฐธรรมนูญที่มาจากคณะปฏิวัติ พระองค์ทรงไม่ประสงค์ที่จะติดหนี้บุญคุณกลุ่มบุคคลในคณะปฏิวัติดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดเหตุการณ์วุ่นวายตามมาในภายหลัง โดยมีการจลาจลทางการเมืองเกิดขึ้น เพราะประชาชนต้องการที่จะให้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1849 ออกมาบังคับใช้ได้ การจลาจลทางการเมืองครั้งนี้ได้ลุกลามไปสู่สงครามกลางเมือง (Civil War) ในเยอรมัน จนกระทั่งทหารต้องออกมาปราบปรามประชาชนที่ก่อความวุ่นวายและฝ่ายประชาชนก็ได้เป็นฝ่ายที่พ่ายแพ้ให้แก่ทหารจนสถานการณ์ได้กลับสู่ภาวะปกติอีกครั้ง ทั้งนี้ มีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1849 ถูกยกเลิกไปโดยที่ยังไม่มีผลในการใช้บังคับ<sup>224</sup>

ในปี ค.ศ. 1867 ออตโต ฟอน บิสมาร์ค (Otto von Bismarck, 1815-1898) ผู้ที่ถือว่าเป็นรัฐบุรุษของชนชาติเยอรมันซึ่งได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งแคว้นปรัสเซียผู้มีความสามารถพิเศษหลายด้าน ทำให้บิสมาร์คเป็นบุคคลผู้ทรงอำนาจมาก ณ เวลานั้น โดยที่บิสมาร์คได้ทำการตัดสินใจทำสงครามกับออสเตรียและรัฐในเยอรมันตอนกลางกับตอนใต้ทั้งหมด ซึ่งบิสมาร์คในฐานะผู้นำของแคว้นปรัสเซีย (อยู่ทางตอนเหนือของเยอรมัน) ได้เป็นฝ่ายชนะสงคราม ทำให้ปรัสเซียได้เป็นแกนนำในการในการจัดตั้งสหพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือขึ้นมาและมีการจัดทำ “รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันเหนือ ค.ศ. 1867 (Verfassung des Norddeutschen Bundes)” ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เรียกประเทศเยอรมันว่า จักรวรรดิเยอรมัน มีการปกครอง

<sup>223</sup> ณีภูมพล สกุลเมฆา, "วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๙" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267>.

<sup>224</sup> รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, หน้า 31.

ในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ กษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐและมีบิสมาร์คเป็นนายกรัฐมนตรี (Chancellor) จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1870 บิสมาร์คได้ทำการรวมชาติเยอรมันให้เป็นหนึ่งเดียวได้สำเร็จและก่อตั้งเป็นจักรวรรดิเยอรมันในที่สุด จากนั้นจึงมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน ค.ศ. 1871 (Verfassung des Deutschen Kaiserreichs)” อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของบิสมาร์คโดยมีการห้ามให้มีการจัดตั้งพรรคฝ่ายค้าน และต่อมาในปี ค.ศ. 1890 ซึ่งบิสมาร์คได้ถึงแก่กรรมไปแล้ว เยอรมันจึงตกอยู่ในสภาวะล่อแหลมอันมีท่าทีที่จะก่อให้เกิดสงครามจากพวกจักรวรรดินิยมอยู่ตลอดเวลา

### 3) สาธารณรัฐไวมาร์

เมื่อถึงช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 (World War I, 1914-1918) เยอรมนีถูกดึงไปเข้าสงครามโดยอยู่กับฝ่ายออสเตรีย-ฮังการี ซึ่งเยอรมันได้ตกเป็นฝ่ายที่พ่ายแพ้ให้แก่สงครามครั้งนี้ อีกทั้งยังได้รับความพินาศย่อยยับตามมามาก จึงส่งผลให้จักรพรรดิเยอรมันต้องทรงสละราชสมบัติและองค์รัชทายาทก็ประกาศสละสิทธิ์ในการขึ้นครองราชย์ โดยไม่มีฝ่ายใดลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อราชบัลลังก์เลย<sup>225</sup> เยอรมนีในสถานะที่เป็นประเทศผู้แพ้สงครามจึงต้องลงนามเข้าทำสนธิสัญญาที่ได้รับขนานนามว่า สนธิสัญญาแวร์ซาย (Treaty of Versailles) ที่กำหนดให้เยอรมนีต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม (war reparations) เป็นจำนวนมหาศาลเป็นระยะเวลาหลายสิบปี ซึ่งเป็นการสร้างภาระทางเศรษฐกิจแก่เยอรมนีจนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในช่วงต่อมา เยอรมนีจึงได้มีการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญกันที่โรงละครแห่งชาติ ณ เมืองไวมาร์ในปี ค.ศ. 1919 อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 (Weimarer Verfassung) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปของรัฐเยอรมนีจากราชอาณาจักรให้กลายเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐ<sup>226</sup> มีการปกครองในระบอบรัฐสภา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ อีกทั้งยังมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน รวมถึงมีการจัดตั้งพรรคการเมืองตามกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์นี้ได้เริ่มวางโครงสร้างในระบอบประชาธิปไตยให้แก่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้สาธารณรัฐไวมาร์ได้ตกอยู่ภายใต้ปัญหาใหญ่ที่จะส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ ผลพวงจากการตกเป็นประเทศผู้พ่ายแพ้ให้แก่สงครามโลกครั้งที่ 1 การเข้าทำสนธิสัญญาแวร์ซายที่เยอรมนีต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของการเกิดภาวะเงินเฟ้อที่ทำให้สกุล

<sup>225</sup> อมร รักษาสมัย และคณะ, ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 238.

<sup>226</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 118-119.

เงินของเยอรมนีไร้ค่าในปี ค.ศ. 1923 เกิดภาวะการว่างงานในปี ค.ศ. 1929 อันนำมาซึ่งความตึงเครียดทางการเมือง จึงเริ่มปรากฏให้เห็นถึงวิหวัของความเป็นประชาธิปไตยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ที่กำลังจะล่มสลายลง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์มีบทบัญญัติที่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องของอำนาจรัฐสภากับประธานาธิบดีและอำนาจพิเศษในสถานการณ์พิเศษของประธานาธิบดี จึงส่งผลให้ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler, 1889-1945) ที่จะได้ก้าวเข้ามาเป็นผู้นำจอมเผด็จการในอนาคตของการเมืองการปกครองในเยอรมนี ทั้งนี้ เมื่อประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์ก (Hidenburg, 1847-1934) ได้แต่งตั้งให้ฮิตเลอร์เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1933 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในจุดจบของระบอบประชาธิปไตย<sup>227</sup>

#### 4) เผด็จการนาซีและสงครามโลกครั้งที่ 2

ในปี ค.ศ. 1933-1945 หรือเรียกว่าเป็นเยอรมนีในสมัยของนาซีที่มีฮิตเลอร์เป็นผู้นำ โดนหนทางในการเข้ามาสู่อำนาจของฮิตเลอร์ได้เริ่มจากการที่ฮิตเลอร์ได้ตั้งพรรคแรงงานสังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialist German Workers' Party) หรือที่เรียกกันทั่วไปต่อมาว่า พรรคนาซี (Nazi Party) โดยใช้นโยบายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ข้างเมือง ณ ตอนนั้น ซึ่งทำให้ฮิตเลอร์ได้รับความนิยมอย่างสูงสุดนโยบายของความรู้สึกรักชาตินิยมสุดขั้วในความเป็นชาติเยอรมัน และการต่อต้านสนธิสัญญาแวร์ซายที่สร้างความเสียหายให้แก่เยอรมนีอย่างมาก และหลังจากที่ประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์กได้ถึงแก่อสัญกรรมในปี ค.ศ. 1934 ฮิตเลอร์จึงได้รวมตำแหน่งประธานาธิบดีกับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ตนได้ดำรงอยู่ ณ เวลานั้นไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งประกาศตั้งตนเป็นผู้นำที่รวบรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียว ปรากฏว่าประชาชนชาวเยอรมันส่วนใหญ่ต้องยอมรับโดยไม่มีการต่อต้านแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยภายใต้สาธารณรัฐไวมาร์ได้ดำรงอยู่ในระยะเวลาอันสั้น จึงไม่ได้ฝังรากลึกไว้ให้แก่ประชาชนชาวเยอรมัน ทำให้การปกครองแบบเผด็จการโดยผู้นำได้เข้ามาแทนที่ประชาธิปไตย<sup>228</sup>

ฮิตเลอร์ในฐานะผู้นำจอมเผด็จการที่มีอำนาจสูงสุดได้นำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) ในช่วงเวลาของสงครามนั้นได้มีเหตุการณ์อันเกิดจากการใช้อำนาจเผด็จการของผู้นำในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวอันเป็นเหตุการณ์ที่สะเทือนขวัญให้แก่มวลมนุษยชาติเป็นอย่างยิ่ง หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1945 เยอรมนีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ได้ตกเป็นประเทศผู้พ่ายแพ้สงครามอีกครั้ง โดยที่สภาพบ้านเมืองของเยอรมนีภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ได้ทำให้ประเทศเกิดความพังพินาศย่อยยับ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจถูกทำลายซึ่งในฐานะผู้แพ้สงคราม

<sup>227</sup> รุจิรา เดชากร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, หน้า 34.

<sup>228</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560), หน้า 175-183.

เยอรมนีต้องยอมจำนนต่อเงื่อนไขของประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่เป็นผู้ชนะทุกประการ ดินแดนของเยอรมนีได้ถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศ ได้แก่ เยอรมนีฝั่งตะวันตก (West Germany) ที่อยู่ภายใต้การยึดครองของอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ส่วนเยอรมนีฝั่งตะวันออก (East Germany) อยู่ภายใต้การยึดครองของสหภาพโซเวียต โดยมีแนวความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เยอรมนีฝั่งตะวันตกมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนเยอรมนีฝั่งตะวันออกมีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ในรูปแบบของสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมนี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1948 มลรัฐต่าง ๆ ของเยอรมนีได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาอันสมควรแล้วที่ประชาชนชาวเยอรมันสามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างเต็มรูปแบบโดยมิต้องอยู่ภายใต้การยึดครองของประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรในฐานะประเทศผู้ชนะสงครามแล้ว เยอรมนีจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณากร่างรัฐธรรมนูญ

### 5) รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์

ในปี ค.ศ. 1949 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz, Basic Law)” หรือเรียกกันทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ ค.ศ. 1949 ซึ่งการรัฐธรรมนูญของเยอรมนีว่ากฎหมายพื้นฐานนั้นก็เพราะ จากสถานการณ์ที่มีการแบ่งแยกเขตแดนระหว่างเยอรมนีฝั่งตะวันตกกับเยอรมนีฝั่งตะวันออกมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราว อีกทั้งยังไม่ได้รับการลงมติเห็นชอบจากประชาชนชาวเยอรมัน<sup>229</sup> จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1990 ได้มีการรวมเยอรมนีทั้งสองฝั่งเข้าด้วยกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ร่างและประกาศใช้ในเยอรมนีฝั่งตะวันตกที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้มีผลต่อเยอรมนีฝั่งตะวันออก ดังนั้น จึงเกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ณ ปัจจุบัน (Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland, The Basic Law of the Federal Republic of Germany) ซึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ มีรัฐบาลสหพันธ์รัฐ รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีผลมาถึงปัจจุบันนั้นเกิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949

#### 3.1.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

จากการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น หากพิจารณาโดยภาพรวมในระยะเวลาดังแต่ชนชาติเยอรมนีได้มีการรวมชาติตามคำสอนของซีซาร์ได้

<sup>229</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 126-127.

สำเร็จหรือตั้งแต่มีการฟื้นฟูจักรวรรดิเยอรมนีขึ้นมาใหม่โดยพระเจ้าชาร์ลมารล ซึ่งถือว่าเยอรมนีได้เริ่มมีการปกครองที่เป็นรูปเป็นร่างในศตวรรษที่ 9 อันมีการปกครองแบบจักรวรรดิโดยมีจักรพรรดิเป็นประมุขของจักรวรรดิและมีกษัตริย์ทรงเป็นประมุขในแต่ละรัฐหรือแคว้นมาจนกระทั่งเยอรมนีได้สิ้นสุดการปกครองในระบอบกษัตริย์ จากนั้นจึงเข้ามาสู่การปกครองโดยเผด็จการนาซีเยอรมันภายใต้การนำของฮิตเลอร์ และได้สิ้นสุดอำนาจไปภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 นั้น ช่วงเวลาดังกล่าวที่ผ่านมาในยุคสมัยต่าง ๆ ล้วนประกอบไปด้วยความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองต่าง ๆ ที่ได้หล่อหลอมและแสดงออกให้เห็นซึ่งเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

ภายใต้การปกครองในระบอบจักรวรรดิหรือระบอบกษัตริย์ของเยอรมนีนั้นมิได้มีความแตกต่างไปจากประเทศอื่นใดในยุโรป ผู้ปกครองต่างมีนานาเหตุผลเพื่ออ้างสิทธิในการปกครองด้วยความชอบธรรม ดังนั้น อำนาจในการบริหารจัดการประเทศจึงได้ผูกติดอยู่กับตัวผู้ปกครองเยอรมนีเท่านั้น หากผู้ปกครองได้ใช้อำนาจเพื่อสร้างบทบาทหรือสามารถทำให้ตนเป็นจุดยึดเหนี่ยวในการปกครองได้และสามารถนำพาให้เยอรมนีไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่ในยุคสมัยต่าง ๆ ได้แล้ว จะยิ่งเป็นการเสริมความมั่นคงในอำนาจให้แก่ตัวผู้ปกครองมากยิ่งขึ้นไปอีก

หากพิจารณาในช่วงศตวรรษที่ 18-19 นั้น ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่มีต่อผู้ปกครองจะเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองจะยอมรับนับถือในผู้ปกครองในฐานะจักรพรรดิหรือกษัตริย์ว่าบุคคลเหล่านั้นทรงอำนาจในการปกครองด้วยความชอบธรรม ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การยอมรับนับถือผู้ปกครองที่มีใจจักรพรรดิหรือกษัตริย์ คือบุคคลผู้ทรงอำนาจทางด้านการบริหารปกครองประเทศ เช่น ผู้ปกครองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอย่างบิสมาร์คที่รับการยกย่องว่าเป็นรัฐบุรุษของเยอรมนี โดยในยุคของบิสมาร์คนั้นถือว่าเขามีตำแหน่งนายกรัฐมนตรีผู้มีความรู้ความสามารถมากและมีอำนาจทั้งทางด้านการเมือง อำนาจทางทหาร รวมถึงอำนาจทางศาสนาด้วย และได้ทำการรวมชาติเยอรมนีได้สำเร็จ ความนิยมในตัวบิสมาร์คจึงเป็นที่แพร่หลายในกลุ่มประชาชนชาวเยอรมันทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ อำนาจในการปกครองจึงตกอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวด้วยความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่มีการยอมรับในตัวบุคคลซึ่งแม้ว่าจะมิใช่ประมุขของรัฐก็ตาม พฤติกรรมเช่นนี้จึงนับว่าเป็นการที่ผู้ปกครองได้มีและใช้อำนาจเพื่อสร้างเสริมอำนาจบารมีให้กับตนเองไปในตัว อันส่งผลให้ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองยอมรับอำนาจด้วยความชอบธรรม ซึ่งสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ผู้ปกครองจึงมีความมั่นคงในอำนาจการปกครองของตน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## 2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์เป็นระบบที่ได้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบหนึ่งด้วยการยึดถือระบบการยึดครองที่ดินเป็นหลัก ระบบดังกล่าวได้ปรากฏเด่นชัดในสมัยยุคกลางและครอบคลุมไปทั่วทั้งยุโรปซึ่งรวมถึงจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันที่ปัจจุบันคือดินแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย โดยระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในดินแดนจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันก็ได้มีรายละเอียดที่อาจจะมีความแตกต่างกันบ้างในแต่ละช่วงเวลา แต่โดยภาพรวมแล้ว ระบบศักดินาสวามิภักดิ์มีลักษณะที่จักรพรรดิผู้ถือว่าเป็นเจ้าของที่ดินทั้งจักรวรรดิและมีกษัตริย์ครอบครองในแต่ละแคว้น แคว้นหรือคนชั้นสูงก็ครอบครองที่ดินส่วนย่อยของแต่ละแคว้นมาอีกทีและได้ให้เหล่าข้าติดที่ดินได้อาศัยอยู่ในที่ดินของที่ดินครอบครอง จึงเป็นการสร้างจุดเกาะเกี่ยวยึดโยงกันในสถานภาพความเป็นอยู่ของบุคคลเป็นลำดับขึ้นจากบนลงมาล่าง ระบบเช่นนี้ได้สร้างให้เกิดระบบชนชั้นในสังคมทั่วทั้งยุโรปและดำรงอยู่เป็นเวลายาวนาน จึงส่งผลให้ชาวจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมันในยุคสมัยกลางมีทัศนคติที่จะยอมรับในสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ไม่มีความเท่าเทียมกันโดยยอมศิโรราบต่อการปกครองของผู้ที่มีฐานะหรือบรรดาศักดิ์ที่สูงส่งกว่าเพื่อให้ความอยู่รอดและการตอบแทนประโยชน์ซึ่งกันและกัน

## 3) ระบบอุปถัมภ์

ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่ได้ตั้งอยู่บนฐานของความจงรักภักดีที่ข้ามีต่อเจ้าและความรักเกียรติยศของเจ้าที่จะรักษาหน้าที่การคุ้มครองข้า ความสัมพันธ์เช่นนี้ได้ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ตามมาในจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชาติเยอรมนี โดยในแต่ละแคว้นแคว้นที่กษัตริย์ได้ปกครอง ในขณะที่เดียวกัน จักรพรรดิผู้เป็นประมุขสูงสุดของจักรวรรดิก็ต้องให้การอุปถัมภ์แก่กษัตริย์ผู้ปกครองแต่ละแคว้นด้วยเพื่อให้จักรวรรดิสามารถดำรงอยู่ได้ และยังคงมีความสัมพันธ์ในระดับแคว้นแคว้นย่อยลงไปอีกระหว่างกษัตริย์ ขุนนาง และข้าติดที่ดินเพื่อรักษาผลประโยชน์ระหว่างกันในระดับแคว้นแคว้น ระบบอุปถัมภ์เกิดจากความสัมพันธ์ที่บุคคลรู้สึกต่อกันทางด้านจิตใจที่ไว้นือเชื่อใจกัน หากบุคคลมีความไว้วางใจกันแล้วก็ย่อมส่งผลให้มีความผูกพันและไม่รู้สึกต่อความไม่เท่าเทียมกันในชนชั้นฐานะ ผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างข้าติดที่ดินต่างก็ไม่มีความต้องการที่จะมีอำนาจเหนือผู้ปกครองอย่างขุนนางหรือกษัตริย์เพราะว่าตนต่างก็ได้รับผลประโยชน์และสามารถใช้ชีวิตอยู่รอดได้เพราะการอุปถัมภ์ ในส่วนของการอุปถัมภ์ในชนชั้นสูงด้วยกันเองนั้นก็เพื่อให้ตนได้รับการฝากตัวให้สามารถมีอำนาจที่เพิ่มพูนมากขึ้นได้ด้วยความสัมพันธ์และการต่างให้ประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน การต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางด้านจิตใจเช่นนี้จึง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

เป็นระบบอุปถัมภ์ที่ถือว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบหนึ่งในสมัยกลางของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนชาติเยอรมัน

#### 4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 9 อันได้มีการปกครองโดยระบอบกษัตริย์และมีการวางรากฐานของระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ซึ่งการปกครองและการวางรากฐานดังกล่าวได้ดำรงอยู่เรื่อยมาและเป็นการสร้างความเคยชินให้แก่สังคมมาจนถึงสมัยกลางหรือที่เรียกว่ายุคของจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ในศตวรรษที่ 16 การปกครองแบบจักรวรรดิจึงเป็นการตอกย้ำและสร้างความเคยชินระบอบกษัตริย์มากยิ่งขึ้น และแม้ว่าในเวลาต่อมาจนถึงศตวรรษที่ 19 นั้นได้เกิดกระแสความคิดใหม่ที่มีผลต่อการต่อต้านระบอบกษัตริย์ในดินแดนยุโรปตะวันตก เช่น แนวความคิดของลัทธิเสรีนิยมและคอมมิวนิสต์ แต่ค่านิยมในระบอบกษัตริย์ที่ฝังรากลึกและเคยชินมานานตั้งแต่อดีตในสังคมนั้นไม่ได้ถูกทำลายไปเสียและดำรงอยู่มาจนถึงศตวรรษที่ 20 ดังนั้น ช่วงเวลาดังกล่าวจึงได้ปลูกฝังความเชื่อและค่านิยมของประชาชนให้มีความรู้สึกยอมรับในอำนาจของจักรพรรดิและกษัตริย์ผู้ทรงฐานะผู้ปกครองด้วยความชอบธรรม ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ระบบอุปถัมภ์ จนในที่สุดแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมขั้นขีดสุดซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในยุคนิยมการปกครองของกลุ่มนาซีเยอรมันภายใต้การนำของฮิตเลอร์

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และระบบอุปถัมภ์นั้นได้ดำรงอยู่ในระบบการเมืองการปกครองมาอย่างยาวนานจนกลายเป็นการหล่อหลอมรวมกันอันส่งผลให้เกิดมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม โดยในเยอรมนีนั้นสามารถพิจารณาได้จากยุคสมัยการปกครองของฮิตเลอร์ที่มีการแสดงออกซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจได้ชัดเจนมากที่สุด กล่าวคือ

ในปี ค.ศ. 1919 เยอรมนีได้กลายเป็น “สาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic)” โดยเกิดขึ้นจากการที่เยอรมนีตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 1 หลังจากนั้นจึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 ซึ่งถือว่าเป็นการทดลองและเปลี่ยนแปลงด้วยการวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของเยอรมนีในระดับชาติเป็นครั้งแรก กล่าวคือ จากเดิมที่เยอรมนีได้มีการปกครองแบบจักรวรรดิมาโดยตลอด จึงได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ได้มีการจัดวางโครงสร้างที่เป็นทางการ (formal structures) ของระบอบประชาธิปไตยด้วยการที่มีสถาบันทางการเมืองและระบบการเลือกตั้งอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่ค่อนข้างครบถ้วนและสมบูรณ์ ณ ช่วงเวลานั้น

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมันมิได้สอดคล้องและสนับสนุนกับการจัดวางโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ เนื่องด้วยเหตุที่ประชาชนชาวเยอรมันมีความคุ้นชินกับการปกครองในระบอบจักรวรรดิหรือราชาอาณาจักรมาตั้งแต่อดีตดังที่เคยได้กล่าวไว้เสียมากกว่า ประกอบกับมีประชาชนชาวเยอรมันบางกลุ่มที่มีความต้องการและพยายามที่จะฟื้นฟู (restoration) การปกครองในระบอบเก่าหรือการปกครองที่ต้องการผู้นำที่มีความเด็ดขาดขึ้นมาเพื่อที่จะให้เยอรมนีกลับสู่สถานะของประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและมีอำนาจที่ยิ่งใหญ่ (Great Power) อีกครั้ง ประชาชนชาวเยอรมันจึงมิได้มีการต่อต้านใด ๆ ต่อการรวบอำนาจทั้งหมดไว้ที่ฮิตเลอร์แต่เพียงผู้เดียว<sup>230</sup> จึงกล่าวได้ว่า เยอรมนีในรูปแบบสาธารณรัฐไวมาร์นั้น วัฒนธรรมทางการเมืองของเยอรมนี ณ ช่วงเวลาของสาธารณรัฐไวมาร์ยังคงมีความคุ้นชินกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ จึงมิได้มีความสอดคล้องและสนับสนุนกับการจัดโครงสร้างทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง สาธารณรัฐไวมาร์เป็นสาธารณรัฐที่ปราศจากนักสาธารณรัฐ (republic without republicans)<sup>231</sup> จึงเป็นเหตุอันนำมาสู่การล่มสลายของสาธารณรัฐไวมาร์และเป็นการปูทางสู่การเมืองการปกครองของพรรคนาซีที่มีลักษณะของเผด็จการโดยผู้นำอย่างอดอล์ฟ ฮิตเลอร์

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์จะมีการจัดวางโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยไว้อย่างเป็นระบบ แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอันเป็นจุดอ่อนหรือความผิดพลาดทางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสาเหตุหลักที่สมควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญ คือ การบัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีมากเกินไป ซึ่งประธานาธิบดีสามารถใช้อำนาจยุบสภา มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อยกเลิกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และรวมศูนย์อำนาจให้อยู่ที่ประธานาธิบดีเพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าว โดยเฉพาะการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีที่มีการตรากฎหมายมาบริหารและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเยอรมนีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งเป็นการลดทอนอำนาจของรัฐสภาผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายอย่างแท้จริง ทำให้ประธานาธิบดีเป็นผู้กุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครอง และการตรากฎหมายเพื่อมาแก้ไขปัญหาบ้านเมืองอยู่บ่อยครั้งโดยอำนาจพิเศษของประธานาธิบดียิ่งเป็นการสร้างความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมันที่โยกย้ายผู้นำทางการเมืองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้ทันทีโดยมิต้องพึ่งพารัฐสภา จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการเข้าสู่อำนาจได้สำเร็จของพรรคเผด็จการนาซีที่มีฮิตเลอร์เป็นผู้นำพรรค

<sup>230</sup> David P. Conrardt, *The German Polity, Fourth Edition*, 4 ed. (New York&London: Longman Inc., 1989), p. 44.

<sup>231</sup> *ibid.*, p. 44.



รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 มาตรา 48<sup>232</sup> ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่ประธานาธิบดีในยามวิกฤต ซึ่งประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์กจึงแต่งตั้งให้ฮิตเลอร์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1933 เมื่อเป็นเช่นนี้ ฮิตเลอร์จึงได้สามารถสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนผู้เลือกตั้ง อีกทั้งยังได้รับการยอมรับจากพรรคชนชั้นกลางทั้งหมด สิ่งนี้ทำให้การเริ่มต้นของการมีอำนาจมาจากความชอบธรรม (legitimacy) ฮิตเลอร์ประกาศนโยบายวางแผนให้เยอรมนีมีความเจริญและมีอำนาจเหมือนสมัยจักรวรรดิเยอรมนีสมัยก่อน ศัตรูทางการเมืองที่ต้องขจัดไปคือพรรคคอมมิวนิสต์และระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งก็ได้สนองความต้องการและตรงกับใจของประชาชนชาวเยอรมันที่มีความรู้สึกชาตินิยมสุดขีด ณ เวลานั้นเป็นอย่างมาก ตลอดจนความรู้สึกร่วมกันทั้งชาติเกี่ยวกับสนธิสัญญาแวร์ซายที่เอาเปรียบกดขี่เยอรมนีอย่างมากที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้น อำนาจทางการเมืองได้ตกอยู่ที่ฮิตเลอร์แต่เพียงผู้เดียวเมื่อประธานาธิบดีไฮเดนเบอร์กถึงแก่กรรมแล้วฮิตเลอร์รวบรวมตำแหน่งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีไว้ที่ตน ฮิตเลอร์จึงกุมอำนาจทางการเมืองไว้ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ ประชาชนชาวเยอรมันส่วนใหญ่ยังคงให้การสนับสนุนการใช้อำนาจที่เด็ดขาดของฮิตเลอร์อันเป็นการตอบสนองต่อการโหยหาความเป็นผู้นำที่แข็งแกร่งของประชาชนชาวเยอรมันและไม่สนใจว่าการใช้อำนาจของฮิตเลอร์จะถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมันเช่นนี้ได้เกื้อหนุนให้แก่การใช้อำนาจเผด็จการของฮิตเลอร์หรือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์จะวางโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยไว้ก็ตาม แต่ก็ประกาศบังคับใช้ได้เพียงไม่นาน จึงมิได้ปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแก่ชาวเยอรมันให้ฝังรากลึกเพื่อลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้

เมื่อฮิตเลอร์นำพาเยอรมนีเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 และตกเป็นฝ่ายประเทศผู้พ่ายแพ้ อันถือเป็นการสิ้นสุดของการปกครองภายใต้การนำของฮิตเลอร์ และได้ส่งผลให้เกิด

<sup>232</sup> Weimar Constitution 1919, Article 48

“If a state does not fulfil the obligations laid upon it by the Reich constitution or the Reich laws, the Reich President may use armed force to cause it to oblige.

In case public safety is seriously threatened or disturbed, the Reich President may take the measures necessary to reestablish law and order, if necessary using armed force. In the pursuit of this aim he may suspend the civil rights described in articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 and 154, partially or entirely.

The Reich President has to inform Reichstag immediately about all measures undertaken which are based on paragraphs 1 and 2 of this article. The measures have to be suspended immediately if Reichstag demands so.

If danger is imminent, the state government may, for their specific territory, implement steps as described in paragraph 2. These steps have to be suspended if so demanded by the Reich President or the Reichstag. Further details are provided by Reich law.”

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างยิ่ง โดยวัฒนธรรมทางการเมืองก็เช่นเดียวกัน ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในวัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

### 3.1.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

จุดเริ่มต้นของเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงปี ค.ศ. 1945-1948 ซึ่งเยอรมนีได้ตกเป็นประเทศฝ่ายพ่ายแพ้สงครามและถูกแบ่งแยกดินแดนออกเป็นสองฝั่ง ได้แก่ เยอรมนีฝั่งตะวันตกและเยอรมนีฝั่งตะวันออก โดยทั้งสองฝั่งได้ถูกรักษาโดยประเทศมหาอำนาจผู้ชนะสงคราม ทางเยอรมนีฝั่งตะวันตกจะได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเยอรมนีฝั่งตะวันออก เนื่องจากทางเยอรมนีฝั่งตะวันออกถูกรักษาโดยสหภาพโซเวียตที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบคอมมิวนิสต์ ส่วนเยอรมนีฝั่งตะวันตกถูกรักษาโดยกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ อุดมการณ์ทางการเมืองของเยอรมนีในระบอบประชาธิปไตยได้ทรงอิทธิพลมากกว่าระบอบคอมมิวนิสต์และระบอบประชาธิปไตยได้แพร่กระจายจนเป็นฝ่ายครอบงำทั่วทั้งประเทศอันเป็นการทำให้อุดมการณ์คอมมิวนิสต์สูญสิ้นไปเมื่อปี ค.ศ. 1990 ทันที่ที่มีการรวมเยอรมนีฝั่งตะวันตกกับเยอรมนีฝั่งตะวันออกเข้าด้วยกันจนกลายเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบัน

ในปี ค.ศ. 1948 ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ครอบครองเยอรมนีทั้งสองฝั่ง คือ เยอรมนีฝั่งตะวันตก (สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส) กับเยอรมนีฝั่งตะวันออก (สหภาพโซเวียต) หรือที่เรียกว่า สงครามเย็น (Cold War, 1947-1991) จึงส่งผลให้สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสต้องจัดประชุมร่วมกันเพื่อที่จะได้พิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับประเทศเยอรมนีเพื่อกำหนดหลักการที่จะจัดระเบียบสังคมเยอรมนีว่าจะต้องมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ยึดหลักนิติรัฐ ประชาชนต้องมีหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนวางหลักการเพื่อป้องกันลัทธิเผด็จการนาซีซึ่งสามารถทำลายประชาธิปไตยและแก้ไขประชาธิปไตยที่อ่อนแอในสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองทรราชย์เข้ามายึดอำนาจได้ จากนั้นจึงมีการริเริ่มร่างรัฐธรรมนูญในเยอรมนีเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายสูงสุดที่วางรากฐานรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>233</sup>

<sup>233</sup> ออมร รัชศาสตร์ และคณะ, ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, หน้า 246-247.

รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ได้มีการประกาศบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งช่วงเวลานี้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีที่ได้ถูกสร้างขึ้นจากนี้เป็นต้นไป โดยมีการวางโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบมากขึ้นกว่าแต่ก่อน จากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ได้มีข้อบกพร่องอันเป็นจุดอ่อนหรือความผิดพลาดทางโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ประการใด รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ก็ได้มีการจัดวางโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยเพิ่มเติมให้มีความเข้มข้นและสมบูรณ์แบบมากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมเยอรมนี ณ เวลานั้นด้วย ประกอบกับแรงผลักดันทางสังคมที่ต้องการป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยประวัติศาสตร์อันขมขื่นจากการกระทำของระบอบเผด็จการพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ตั้งที่เยอรมนีเคยประสบพบเจอมา ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ค่อย ๆ มีพัฒนาการในสังคมเยอรมนีตั้งแต่ ค.ศ. 1949 จนกลายมาเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ โดยสามารถพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ดังนี้

### 1) การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้ถูกจุดประกายด้วยบทเรียนอันบอบช้ำจากอดีตในช่วงที่กลุ่มนาซีเยอรมันภายใต้การนำของฮิตเลอร์ได้มีอำนาจในการปกครองเยอรมนีและได้ใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จเพื่อปฏิบัติต่อชาวยิวและกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองกับตนอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ด้วยความสำนึกที่มีต่อการกระทำดังกล่าวและเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำเช่นนี้อีก จึงได้มีการนำแนวความคิดและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1<sup>234</sup> และยังกำหนดรูปแบบการปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐให้เป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักนิติรัฐ และสิทธิในการต่อต้านการล้มเลิกรัฐธรรมนูญในมาตรา 20<sup>235</sup> โดยเป็นการมุ่งเน้นให้

<sup>234</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 1

(1) Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

(2) The German people therefore acknowledge inviolable and inalienable human rights as the basis of every community, of peace and of justice in the world.

(3) The following basic rights shall bind the legislature, the executive and the judiciary as directly applicable law.

<sup>235</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 20

(1) The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state.

ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยืนยันในหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของระบบรัฐธรรมนูญ (the very heart of the constitutional system) ด้วยการพิจารณาจากมาตรา 79(3)<sup>236</sup> ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 1 และหลักการของระบอบประชาธิปไตยในมาตรา 20 เป็นหลักการที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เลยไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม<sup>237</sup>

หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับประชาธิปไตยได้ดำรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรื่อยมาและแพร่กระจายไปสู่สังคมเยอรมนีจนกลายเป็นค่านิยมใหม่ในสังคมอันสำคัญหรือเป็นวัฒนธรรมการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เมื่อคนรุ่นใหม่เติบโตมากับค่านิยมเช่นนี้จึงได้รับการปลูกฝังค่านิยมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปในตัวอันเป็นการซึมซับอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากรุ่นไปสู่อีกรุ่นและประชาธิปไตยที่มีค่านิยมมุ่งเน้นในเรื่อง ความกล้าแสดงออกในความคิดเห็นของตนเอง (self-expression) อิสรภาพส่วนบุคคล (personal freedom) ความเท่าเทียมกันในสังคม (social equality) รู้จักพัฒนาชีวิตตนเองให้สมบูรณ์ (self-fulfillment) และรู้จักรักษาคุณภาพชีวิตของตนเอง (maintaining the quality of life)<sup>238</sup> ค่านิยมเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ **คุณค่าภายในตัวมนุษย์แต่ละคนล้วนมีอิสรภาพในตัวเอง การอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยของมนุษย์แต่ละคนย่อมสามารถกำหนดเป้าหมายให้กับตนเองเพื่อให้ชีวิตตนเองนั้นสมบูรณ์และมีคุณภาพได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน** ดังนั้น สังคมการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มีการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงสามารถกล่าวได้ว่าเป็นสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) All state authority is derived from the people. It shall be exercised by the people through elections and other votes and through specific legislative, executive and judicial bodies.

(3) The legislature shall be bound by the constitutional order, the executive and the judiciary by law and justice.

(4) All Germans shall have the right to resist any person seeking to abolish this constitutional order, if no other remedy is available.

<sup>236</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 79(3)

Amendments to this Basic Law affecting the division of the Federation into Länder, their participation on principle in the legislative process, or the principles laid down in Articles 1 and 20 shall be inadmissible.

<sup>237</sup> Russell A. Miller, "Germany V. Europe: The Principle of Democracy in German Constitutional Law and the Troubled Future of European Integration," *Virginia Journal of International Law* 54, 3 (2014), pp. 590-591.

<sup>238</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, 3 ed. (USA: Longman, 2006), p. 211.

นอกจากนี้ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างลึกซึ้งกับหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือ หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat, Legal State) ที่ถือกันว่ามีต้นกำเนิดในช่วงศตวรรษที่ 17 และได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังโดยนักกฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 มาจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งยังได้แผ่ขยายอิทธิพลไปทั่วภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งสามารถศึกษาได้จากหัวข้อถัดไป

## 2) การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วยความต้องการที่จะให้มีเสาหลักเพื่อค้ำจุนและปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครองโดยยังเป็นเพียงแนวความคิดที่ยังไม่เป็นหลักการอันชัดเจน แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปที่ยังมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่นั้นได้ถูกเรียกร่องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล แม้ว่ากษัตริย์จะมีพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่การใช้พระราชอำนาจนั้นก็ถูกเรียกร่องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดกระแสการฟื้นฟูของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีแนวความคิดว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล (logos) มนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรี (dignity) เหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์สามารถตระหนักได้ว่าอะไรผิดหรืออะไรถูกได้ด้วยตนเอง และได้มีการเชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน จึงทำให้เกิดกระแสสังคมที่มีความตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากขึ้น เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 19 การเรียกร่องของประชาชนเพื่อให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงได้มีมากขึ้นมาตามลำดับ และภายหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้มีการตระหนักและกล่าวถึงหลักนิติรัฐมากยิ่งขึ้นจนเริ่มเกิดความชัดเจนในหลักการ แต่การขึ้นครองอำนาจของฮิตเลอร์ก็ทำให้พัฒนาการในเรื่องนี้สะดุดลงไปช่วงเวลาหนึ่ง จนกระทั่งเยอรมนีพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 หลักนิติรัฐจึงได้รับการพัฒนาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ ค.ศ. 1949 ต่อไปมาจนกระทั่งปัจจุบันโดยมีความคิดพื้นฐานของหลักนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดเบือนได้ จึงเป็นการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงในสังคม<sup>239</sup>

<sup>239</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุณย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 321-325.

หลักนิติรัฐในปัจจุบันได้รับการศึกษาและพัฒนาโดยนักวิชาการชาวเยอรมันอย่างมากมาย ดังเช่น Theodor Maunz ด้วยการอธิบายว่าหลักนิติรัฐนั้นประกอบไปด้วยหลักการย่อยไต่บ้าง<sup>240</sup> ซึ่งในแง่ของหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้น หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) ซึ่งสิทธิทั้งสองประการดังกล่าวถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เพราะในรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจะทำการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น ดังนั้นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยและเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐโดยถือวาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้การกระทำทั้งหลายของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะมนุษย์นั้นเป็นเป้าหมายการดำเนินการของรัฐ มนุษย์มิใช่เป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการของรัฐ การดำรงอยู่ของรัฐย่อมดำรงอยู่เพื่อมนุษย์ มิใช่มนุษย์ดำรงอยู่เพื่อรัฐ<sup>241</sup>

ดังนั้น หลักนิติรัฐที่ประกอบไปด้วยหลักการอันเป็นสาระสำคัญด้วยหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งในบริบทแวดวงวิชาการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมองว่ามีรากฐานมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในประเทศจึงทำให้รัฐหรือผู้ปกครองต้องมีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เสมอ ตลอดจนการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างประชาชนกันเองด้วย โดยวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้เกิดจากการปัจเจกอันเป็นค่านิยมของสังคมที่ได้รับความบอบช้ำจากการกระทำของฮิตเลอร์ผู้นำจอมเผด็จการเพียงอย่างเดียว แต่กระแสของหลักนิติรัฐดังกล่าวนี้ได้เป็นอีกปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการ

<sup>240</sup> Theodor Maunz ได้ให้ความเห็นว่าหลักนิติรัฐได้ประกอบไปด้วยหลักการอันเป็นสาระสำคัญ ได้แก่ 1.หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2.หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ 3.หลักความชอบด้วยกฎหมายของโยตุลาการและฝ่ายปกครอง 4.หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา 5.หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา 6.หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย” 7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

<sup>241</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, "หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip)," ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 234-237.

ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐนั้นได้เกื้อหนุนให้เกิดการหล่อหลอมความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลในสังคมให้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### 3) การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง

การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) หมายถึง การที่รัฐบาลได้ส่งเสริมทางด้านการให้ความรู้แก่ประชาชนให้มีความเข้าใจในด้านการเมืองหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยประชาชนจะได้รับความรู้เพื่อให้เกิดการเตรียมตัวและรู้จักที่จะปกป้องในสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนเอง ซึ่งในสาธารณรัฐเยอรมนีจัดว่าเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงอย่างยิ่งในการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองและถือว่าเป็นภารกิจหลักของสังคม ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าประสบการณ์อันบอบช้ำในเรื่องเผด็จการนาซีที่ได้สร้างความล้มเหลวให้แก่เยอรมนีในอดีตมาก่อนเมื่อเยอรมนีได้เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้วเยอรมนีจึงมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองขึ้นมาเพื่อที่จะเน้นให้ประชาชนได้รู้จักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนและต้องฝังรากลึกในสังคมให้ได้จนกลายเป็นเสาหลักอันหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย<sup>242</sup>

ฉะนั้น ในช่วงต้นของการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ได้มีหลักการสำคัญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่ได้สร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักการฟังเสียงข้างมากและเคารพเสียงข้างน้อย (majority rule and minority rights) หลักเสรีภาพของปัจเจกชน (individual liberties) และหลักการฟังความหลายฝ่าย (pluralistic debate) เป็นต้น แต่หลักการเหล่านี้ยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนชาวเยอรมันที่ยังไม่มีประสบการณ์หรือคุ้นชินกับหลักการในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวมาก่อน เพื่อลบล้างปัญหานี้ ผู้นำทางการเมืองของเยอรมนีจึงมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาด้วยการมุ่งเน้นในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถปรับตัวเข้ากับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ได้<sup>243</sup> ดังเช่น คอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer, 1876-1967) นายกรัฐมนตรีคนแรกแห่งเยอรมนีฝั่งตะวันตกที่มีนโยบายหลักที่จะสร้างระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ด้วยการกำหนดนโยบายที่จะสร้างคนรุ่นใหม่ให้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมันจะได้รับการสนับสนุนและถูกคาดหวังเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ในหลักการของระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้เผชิญกับระบบการเมืองใหม่อย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาของประชาชนด้วยการจัดหลักสูตรการศึกษาทั้ง

<sup>242</sup> สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา, *แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2557), หน้า 12-14.

<sup>243</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, pp. 209-210.

ในระบบโรงเรียนและการศึกษาผู้ใหญ่หรือการให้การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยแก่ประชาชนโดยภาครัฐ จัดตั้งกองทุนจำนวนมากและส่งเสริมให้มูลนิธิคอนราตอเดนาัวร์และมูลนิธิฟรีดริชสติฟตุงเป็นองค์กรสำคัญในการจัดการศึกษาอบรมเยาวชนในเรื่องการเมือง อีกทั้งยังส่งเสริมสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งมีเครือข่ายทั่วประเทศเพื่อจัดการศึกษาอบรมเรื่องประชาธิปไตย<sup>244</sup>

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงเป็นการที่ภาครัฐได้ทำการปลูกฝังตามนโยบายเพื่อให้ประชาชนชาวเยอรมันได้เรียนรู้และสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้ฝังรากลึกในสังคมเรื่อยมาจนปัจจุบัน ซึ่งการกระทำตามนโยบายหลักเพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนเช่นนี้ได้หล่อหลอมให้สังคมเยอรมนีมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มุ่งเน้นในการให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสร้างให้ประชาชนในรุ่นต่อไปได้ตระหนักในสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนตามวิถีประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ

#### 4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น จากเดิมที่ผู้ปกครองในระบอบกษัตริย์หรือเผด็จการอำนาจนิยมจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กรอบที่ผู้ปกครองกำหนดให้เท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการแสดงออกทางการเมืองเพื่อสนับสนุนผู้ปกครอง จะเป็นการแสดงออกเพื่อการคัดค้านผู้ปกครองมิได้<sup>245</sup> และประชาชนส่วนใหญ่ที่มีความคุ้นชินกับการยอมรับในอำนาจอันชอบธรรมของผู้ปกครองก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองโดยศิโรราบหรือประชาชนบางกลุ่มก็ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเลย เยอรมนีจึงได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยด้วยการนำหลักการในระบอบประชาธิปไตยมาบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการวางรากฐานความเป็นประชาธิปไตยให้แก่สังคมเยอรมนี

เนื่องจากภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ ค.ศ. 1949 แล้ว การวางรากฐานในหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เช่น มาตรา 20(2)<sup>246</sup> บัญญัติว่า “อำนาจของรัฐมาจากปวงชน ปวงชนได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้ง

<sup>244</sup> วิชัย ดันศิริ, *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 493-494.

<sup>245</sup> สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา*, หน้า 372-373.

<sup>246</sup> The Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 20(2)



และออกเสียงลงคะแนน และใช้อำนาจโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ” จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเยอรมนีได้มีการยอมรับในหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ ตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนทุกคนในประเทศถือว่าเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย จึงส่งผลให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ในสังคมได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดตัวผู้ปกครอง การผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง และการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมือง การแสดงออกซึ่งการกระทำทางการเมืองของประชาชนเช่นนี้จึงถือว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มีมากยิ่งขึ้นตามลำดับในเยอรมนีจึงได้ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชน โดยประชาชนจะมีความเชื่อและตระหนักได้ว่าตนเองนั้นเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง เมื่อใดที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการเมืองที่มีต่อชีวิตของตนเอง หากประชาชนมีความรู้สึกได้ว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว เขาจึงรับรู้ว่ามันมีสิทธิมีเสียงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้เปิดโอกาสให้เขาเหล่านั้นเพื่อให้ได้จัดหรือแก้ไขผลกระทบที่มีต่อตนเองหรือสนับสนุนระบบการเมืองที่มีผลประโยชน์ต่อตนเอง การตื่นตัวทางการเมืองเช่นนี้ได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ ประชาชนชาวเยอรมันเริ่มมีการเคลื่อนไหวในหมู่นักศึกษาประชาชนที่ต้องการจะจัดการกับปัญหาในชุมชนของตนเองเพื่อปกป้องสถานะสิ่งแวดล้อมและประท้วงต่อการแผ่ขยายของการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนการเข้าไปร่วมใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการแสดงออกของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง<sup>247</sup> ตลอดจนรัฐบาลพยายามหลีกเลี่ยงการไม่ใช้ความรุนแรงกับเหตุการณ์ที่ปรากฏในสังคม เช่น การเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) การเดินขบวนประท้วง (protest demonstrations) ซึ่งได้ทำให้พฤติกรรมเหล่านี้กลายเป็นมาตรฐานขั้นพื้นฐานในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติอย่างหนึ่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>248</sup>

นอกจากนี้ ยังคงมีปัจจัยสำคัญที่ได้ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอันเป็นอัตลักษณ์ (identity) ของสังคมเยอรมนีภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ

---

All state authority is derived from the people. It shall be exercised by the people through elections and other votes and through specific legislative, executive and judicial bodies.

<sup>247</sup> วิชัย ต้นศิริ, วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย, หน้า 494-495.

<sup>248</sup> Ekkart Zimmermann, "Germany," in *European Political Cultures: Conflict or Convergence*, ed. Roger Eatwell (London: Routledge, 1997), p. 93.

ประชาธิปไตย คือ ความภาคภูมิใจในความเป็นชนชาติเยอรมัน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญทางวัฒนธรรมอันเกี่ยวข้องกับความรู้สึกที่เป็นอัตลักษณ์ของประชาชนชาวเยอรมัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชาวเยอรมันมีความเป็นชาตินิยมสุดขีดดังปรากฏในช่วงสมัยพรรคนาซีที่นำโดยฮิตเลอร์ที่มีนโยบายเกี่ยวกับชาตินิยมอันเป็นการปลุกเร้าความเป็นชาตินิยมสุดขีดให้แก่ประชาชนชาวเยอรมัน เมื่อเยอรมนีได้อยู่ในสถานะอันเป็นประเทศที่มีความตกต่ำจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ความเป็นชาตินิยมของประชาชนชาวเยอรมันที่มีได้มีความสุดขีดเท่ากับในสมัยของฮิตเลอร์ ได้มีส่วนต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยด้วยการที่ประชาชนชาวเยอรมันมีความต้องการอยากจะให้เยอรมนีกลับมาเป็นประเทศที่มีความเจริญรุ่งเรืองเหมือนดังที่เคยเป็น ประชาชนจึงให้ความสำคัญกับการเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นเพราะมีความต้องการที่อยากจะให้เยอรมนีกลับมาเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่เช่นเดิมอีกครั้งเหมือนในอดีต<sup>249</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรู้สึกชาตินิยมของชาวเยอรมนีเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากพฤติกรรมในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมันนั้น เมื่อพิจารณาตามแนวทางการศึกษาและแนวความคิดของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba แล้ว จะสังเกตได้ว่า ตั้งแต่มีเยอรมนีมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ ในปี ค.ศ. 1949 เป็นต้นมา เยอรมนีจึงได้กลายเป็นประเทศที่มี **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (the participant political culture)** ไปในที่สุด ซึ่งเป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ได้มีการวางรากฐานระบอบประชาธิปไตยด้วยการกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จึงส่งผลให้ประชาชนมีความตระหนักว่าระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพหรือการดำรงชีวิตของตนเองในทุกด้านทุกมุม อันนำมาซึ่งการแสดงออกทางด้านการกระทำต่าง ๆ ของประชาชนในสังคมและได้หล่อหลอมให้สังคมเยอรมนีเกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมัน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนชาวเยอรมันได้มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยพร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกระดับ ในขณะเดียวกัน ผู้ปกครองหรือชนชั้นนำทางการเมืองในเยอรมนีก็มีได้ปิดกั้นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสังคมเยอรมนีมีแนวโน้มของความมีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ

<sup>249</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, pp. 208-209.

และได้หล่อหลอมให้สังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง

### 3.1.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกิดขึ้นได้นั้นก็เพราะการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องไปด้วยกันกับระบอบประชาธิปไตย วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจึงได้เป็นตัวหนุนหลังให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพต่อกัน ๆ มิติในสังคมเยอรมนีด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงปฏิเสธมิได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยไปด้วย โดยวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะทรงอิทธิพลตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตลอดจนการดำเนินงานต่าง ๆ

การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นในด้านสิทธิมนุษยชนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอันเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญของการดำเนินงานในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีที่มาจากอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น กล่าวคือ เนื่องจากสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการที่จะสามารถหยิบยกกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อพิจารณาได้เองและรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเพื่อทำการตรวจสอบและวินิจฉัย แต่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเพียงอย่างเดียว จึงมีผลให้การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชนจะอยู่ในลักษณะของการจัดทำขึ้นเพื่อให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะแก่องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นสิทธิมนุษยชน โดยจะมีการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของรายงานด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อมีข้อเสนอแนะและรายงานการวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน

หากพิจารณาในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองว่า เพราะเหตุใดสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาอย่างเดียวนั้น สามารถกล่าวได้ว่า ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีที่ให้ความสำคัญกับการเคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์และการมุ่งเน้นให้การศึกษาแก่พลเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์เป็นผลพวงมาจากการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 1 อันมีหลักการว่า ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นรากฐานสำคัญให้แก่สิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง จึงเป็นการสร้างให้สังคมการเมืองเยอรมนีมีความเข้มข้น

และใส่ใจในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับที่มีเสถียรภาพดีมากยิ่งขึ้น เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือการปฏิบัติต่อประชาชนจะต้องได้รับการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยอยู่เสมอ

ในส่วนวัฒนธรรมทางการเมืองในการมุ่งเน้นให้การศึกษาแก่พลเมืองนั้น ด้วยเหตุที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้จัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานอื่นอันหลากหลายที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพที่อยู่แล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้มุ่งเน้นไปในงานด้านการศึกษาและวิจัยเป็นวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้มีน้ำหนักและประสิทธิภาพในด้านการให้คำปรึกษาหารือหรือคำแนะนำด้านสิทธิมนุษยชนแก่ภาครัฐและภาคประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ได้เป็นการเผยแพร่ความรู้ไปในตัวเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพอันสอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยเพื่อให้องค์กรของรัฐเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประชาชนก็ได้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองและผู้อื่นด้วย

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวได้ทรงอิทธิพลต่อการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในลักษณะของการให้คำปรึกษาหารือหรือคำแนะนำแก่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองทั้งในระดับรัฐและมลรัฐ (รัฐสภาและรัฐบาล) รวมถึงมีอิทธิพลทางอ้อมต่อการตัดสินใจทางขององค์กรตุลาการและองค์กรที่มีการดำเนินงานทางด้านกฎหมาย ซึ่งสามารถพิจารณาและศึกษาได้ผ่านการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงงานวิจัยที่ได้มีข้อเสนอแนะด้านสิทธิมนุษยชนแก่องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่แสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1.4.1 รายงานคู่ขนาน (Parallel Report)

การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชนสามารถพิจารณาได้จาก รายงานคู่ขนาน (Parallel Report) ซึ่งภายในรายงานจะประกอบด้วย การประเมินสถานการณ์ (Assessment) ด้านสิทธิมนุษยชนและการให้ข้อเสนอแนะ (Recommendations) ต่อรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดทำรายงานจะมุ่งเจาะจงเฉพาะสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นประเด็นปัญหาหลักหรือสังคมได้ให้ความสนใจในเรื่องนั้น ๆ การจัดทำรายงานในลักษณะดังกล่าวนี้จะแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในรายงานฉบับที่สำคัญอันสามารถยกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาและพิจารณาคือ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

รายงานคู่ขนานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Parallel Report by the German Institute for Human Rights to the UN Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ในปี ค.ศ. 2015 โดยจัดทำขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการทราบข้อมูลเพิ่มเติมในการป้องกันการเหยียดเชื้อชาติในทุกรูปแบบในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจากมุมมองของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งได้มีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนอันสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในหลายกรณี ได้แก่ กรณีทรศนะของผู้ที่นิยมเหยียดเชื้อชาติในแวดวงสาธารณะ (Racist views in the public sphere) กรณีที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัย (Accommodation of refugees)

ในกรณีทรศนะของผู้ที่นิยมเหยียดเชื้อชาติในแวดวงสาธารณะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการแสดงออกอย่างชัดเจนทั้งในรูปแบบของการกล่าวสุนทรพจน์ (speeches) การสัมภาษณ์ (interviews) การประท้วง (demonstrations) สื่อสิ่งพิมพ์ (publications) ป้ายหาเสียงเลือกตั้ง (election posters) แวดวงโลกออนไลน์ (internet) ซึ่งการแสดงออกดังกล่าวล้วนปรากฏผ่านการแสดงออกของพรรคการเมืองที่มีนโยบายขวาจัด รวมถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบุคคลภายในองค์กรมีทัศนคติแบบขวาจัด ตลอดจนประชาชนชาวเยอรมันด้วยเช่นกัน โดยกลุ่มเชื้อชาติที่มักจะถูกเหยียด คือ ชาวยิว ชาวจินติ ชาวโรมา ชาวมุสลิม ผู้ลี้ภัยหรืออพยพมาจากต่างแดน ดังปรากฏชัดเจนในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรค National Democratic Party of Germany (NPD) ที่ได้ประกาศหาเสียงทั้งทางสื่อและติดป้ายประกาศในสโลแกนที่ว่า “Money for grandma instead of for Sinti and Roma - ให้เงินแก่คุณย่าแทนที่จะนำไปเสียให้ชาวจินติและโรมา” อันเป็นการแสดงออกซึ่งการเหยียดเชื้อชาติอย่างชัดเจน ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ประเมินสถานการณ์และมีข้อเสนอแนะว่า

“การแสดงออกของทรศนะของผู้ที่นิยมเหยียดเชื้อชาติในแวดวงสาธารณะกำลังมีจำนวนเพิ่มขึ้นในเยอรมนี การตอบสนองต่อทรศนะเหล่านี้มีตั้งแต่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจนกลายเป็นความเห็นพ้องต้องกันในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อใดที่พวกเขา (ผู้ที่นิยมเหยียดเชื้อชาติ) จะอ้างถึงลักษณะเฉพาะตัวของตนเองแล้ว มักจะยกเรื่องของวัฒนธรรมหรือศาสนามาอ้างมากกว่าที่จะใช้ทฤษฎีทางชีววิทยามาอ้าง และพวกเขามักไม่ยอมรับเชื้อชาติอื่นอันเนื่องมาจากความเข้าใจที่คับแคบในเรื่องเชื้อชาติ การเหยียดเชื้อชาติเป็นจริงเรื่องที่ถูกเถียงกันอยู่บ่อย ๆ ในกลุ่มคนหัวรุนแรงและมีความคิดแบบขวาจัด คำนิยามของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติที่ระบุไว้ในมาตรา 1 วรรค 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบและข้อผูกพันทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากอนุสัญญานี้ฉบับนี้แทบไม่รู้จักกันในเยอรมนีเลย ผลกระทบของการเหยียดเชื้อชาติกับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อได้ถูกประเมินค่าหรือให้ความสำคัญต่ำเกินไป



รัฐและสถาบันต่าง ๆ จึงมีบทบาทสำคัญที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบอย่างเคร่งครัด

ข้อเสนอแนะ คือ ควรมีการประกาศและดำเนินการอย่างเด็ดขาดต่อการเหยียดเชื้อชาติทั้งในแง่การเมืองและการดำรงชีวิตของประชาชนในสาธารณะ ควรปลูกฝังความรู้ความเข้าใจเรื่องการเหยียดเชื้อชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบอย่างเคร่งครัดทั้งในองค์กรหรือหน่วยงานด้านบริหารและตุลาการ”<sup>250</sup>

การประเมินสถานการณ์และการให้ข้อเสนอแนะเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความสำคัญกับการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางการเมืองและการใช้ชีวิตของผู้คนในสังคม โดยการเหยียดเชื้อชาติมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง **มนุษย์แต่ละคนล้วนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติโดยมีเกณฑ์เรื่องเชื้อชาติมาเป็นข้อจำกัดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ไม่ว่าจะมนุษย์แต่ละคนจะมีเชื้อชาติใดก็ตาม มนุษย์เหล่านี้ล้วนสมควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน** ยิ่งไปกว่านั้น อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มุ่งเน้นในการเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ส่งผลให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมุ่งปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ไม่ได้มีเชื้อชาติเยอรมันและพยายามมีข้อเสนอแนะมิให้ชาวเยอรมันเหยียดเชื้อชาติต่อบุคคลผู้มีเชื้อชาติอื่นหรือบุคคลผู้เข้ามาอาศัยอยู่ในเยอรมนีในฐานะผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพ

ในกรณีที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัยที่ได้เข้ามาอาศัยในดินแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการขอลี้ภัย (Asylum Procedure Act, AsylVfG) เพื่อควบคุมและจัดการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลผู้ลี้ภัยในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยศูนย์ที่พักอาศัยที่รัฐบาลได้จัดไว้ให้แก่ผู้ลี้ภัยจัดตั้งขึ้นและกระจายอยู่ทั่วประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวได้สร้างข้อจำกัดให้แก่ผู้ลี้ภัยที่ได้อาศัยอยู่ทั่วประเทศ และได้ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยได้รับการปฏิบัติจากศูนย์ที่พักอาศัยผู้ลี้ภัยยังอยู่ในสภาพที่ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ผู้ลี้ภัยสมควรจะได้รับหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นสภาพที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม เช่น การจัดให้ผู้ลี้ภัยอยู่รวมกันโดยขาดความเป็นส่วนตัวอย่างสิ้นเชิง สุขอนามัยที่ไม่ได้มาตรฐานในห้องสุขาหรือห้องน้ำ ไม่ได้รับการซ่อมหลังคาที่รั่ว ระบบทำความร้อนชำรุดในช่วงฤดูหนาว ขาดพื้นที่สำหรับเด็ก ๆ ในการ

<sup>250</sup> German Institute for Human Rights, Parallel Report by the German Institute for Human Rights to the Un Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Cerd) in the Context of the Examination of the 19th- 22nd State Report of Germany (Germany: German Institute for Human Rights, 2015), pp. 3-4.

วิ่งหรือเดินเล่น การป้องกันความรุนแรงต่อผู้หญิงยังไม่เพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ประเมินสถานการณ์และมีข้อเสนอแนะว่า

“การบังคับให้ผู้ลี้ภัยต้องอยู่ในที่พักแรมกันเป็นเวลานานหลายปีโดยมีการปฏิเสธการเข้าถึงตลาดการเคหะ (housing market) ซึ่งไม่สามารถเข้ากันได้กับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย (right to housing) ที่ยอมรับกันว่าเป็นสิทธิมนุษยชน กฎระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมจัดการกับที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัยในแต่ละเมืองทั่วประเทศนั้นสมควรถูกยกเลิกเพิกถอนหน้าที่ของรัฐคือการเคารพต่อสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่สามารถปล่อยให้ข้อจำกัดทางกฎหมายมาเป็นอุปสรรคหรือปฏิเสธสิทธิในการเข้าถึงตลาดการเคหะของบุคคลในลักษณะที่ไม่ยุติธรรม สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมดังเช่นสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยจะต้องมีให้แก่ปัจเจกบุคคลทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มบุคคลที่มีความอ่อนแอที่สุดของสังคมทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจะต้องไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติจากรัฐ โดยที่หลักการเลือกปฏิบัติจะต้องไม่คำนึงถึงสัญชาติ (nationality) หรือสถานภาพการพำนัก (residence status)

นอกจากนี้ เพื่อที่จะทำให้ได้มั่นใจว่าการรับรองที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ลี้ภัยจะสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น รัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่สามารถบังคับใช้ได้ทั่วประเทศสำหรับการดำเนินงานในศูนย์ที่พักอาศัยสำหรับผู้ลี้ภัย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐต้องหลีกเลี่ยงการจัดตั้งอำนาจความสะดวกให้แก่ผู้ลี้ภัยที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนที่มีชาวเยอรมันอาศัยอยู่ หากเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้ว อาจจะเป็นการสร้างความเสี่ยงให้เพิ่มขึ้นจนมีการตำหนิและเหยียดเชื้อชาติต่อผู้ลี้ภัยได้

ข้อเสนอแนะ คือ ยกเลิกกฎหมายหรือข้อบังคับที่มลรัฐหรือเทศบาลได้บังคับให้ผู้ลี้ภัยถูกจำกัดในสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย สร้างมาตรฐานขั้นต่ำที่สามารถบังคับใช้ได้ทั่วประเทศสำหรับการดำเนินงานของศูนย์ที่พักอาศัยเพื่อให้มั่นใจว่าจะสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน และหลีกเลี่ยงการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในชุมชนชาวเยอรมัน”<sup>251</sup>

การประเมินสถานการณ์และการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวได้แสดงออกว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรวมถึงสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่มีต่อประเด็นของการให้ที่พักอาศัยแก่ผู้ลี้ภัยโดยรัฐนั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มุ่งพิจารณาด้วยการให้ความสำคัญว่าผู้ลี้ภัยสมควรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐในระดับที่ได้มาตรฐานทั่วไปดังที่มนุษย์แต่ละคนสมควรจะได้รับ เพราะกรณีนี้เป็นเรื่องหนึ่งในปัจจัยสี่ของมนุษย์ที่ต้องมีมาตรฐานในการดำรงชีวิต (standard of living) คือการมีที่พักอาศัย เพราะ

<sup>251</sup> *ibid.*, p. 13-15.

ถ้าที่พักอาศัยไม่ได้มาตรฐานแล้ว ก็จะส่งผลต่อสุขอนามัยและร่างกายของมนุษย์ สิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ดังนั้น แม้ว่าผู้ลี้ภัยจะมีได้เป็นมนุษย์ที่มีสัญชาติหรือเกิดในดินแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ตาม แต่ผู้ลี้ภัยแต่ละคนล้วนมีสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอันเป็นผลมาจากสิทธิมนุษยชนและมีรากฐานมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เนื้อตัวร่างกายรวมถึงจิตใจของผู้ลี้ภัยนั้นสมควรจะได้รับการปกป้องคุ้มครองในดินแดนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อีกทั้งยังมีความเห็นอย่างประนีประนอมว่าการจัดตั้งที่พักอาศัยให้แก่ผู้ลี้ภัยต้องมีการจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ตั้งของประชาชนชาวเยอรมันที่อาจสร้างความขัดแย้งรุนแรงจนอาจเกิดการเหยียดเชื้อชาติผู้ลี้ภัยที่ยังเป็นปัญหาสำคัญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอยู่ นอกจากนี้จากการที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญหรือแม้แต่บุคคลที่มีได้เป็นประชาชนชาวเยอรมันก็ตามนั้น การให้ความเห็นดังที่ได้กล่าวมาจึงพยายามที่จะกำชับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยด้วยความชอบธรรมโดยอาศัยเหตุผลในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่พึงปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งสอดคล้องกับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

**รายงานคู่ขนานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Parallel Report by the German Institute for Human Rights to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women) ในปี ค.ศ. 2017** จัดทำขึ้นเพื่อสนองต่อภารกิจในการสังเกตการณ์เพื่อสร้างเสริมความสมบูรณ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ โดยจะครอบคลุมพื้นที่ใจความสำคัญอันเกี่ยวพันกับสิทธิมนุษยชนของสตรีในส่วนของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ทำการทำงานที่เกี่ยวข้องด้วยและมุ่งเน้นการสร้างเชื่อมั่นในความเสมอภาคของสิทธิมนุษยชนสำหรับกลุ่มสตรีที่มีความเสี่ยงมากที่สุดที่จะไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมเยอรมนี การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นสิทธิมนุษยชนอันสำคัญที่จะสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้แก่ กรณีการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรง (Protection from violence) กรณีผู้ที่มีภาวะเพศกำกวม : การคุ้มครองเพื่อต่อต้านการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม การปฏิบัติที่เป็นอันตรายและรุนแรง และการเคารพต่อสิทธิในการกำหนดตนเอง (Intersex people : Protection against inhumane treatment, harmful practices and violence, and respecting the right to self-determination)

**กรณีการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรง** ในราวช่วงปี ค.ศ. 2017 ได้มีการพิจารณาประเด็นปัญหาสำคัญในเยอรมนีเรื่องสตรีในที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัย (Women in refugee shelters) ซึ่งประเด็นดังกล่าวนั้น ในช่วงสองปีที่ผ่านมาได้มีจำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วจึงมีผลให้เกิดการขาดดุลในการคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงในที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัย เพราะหนึ่งในสามของจำนวน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33



ผู้ลี้ภัยได้ในปี ค.ศ. 2015 ล้วนเป็นสตรี ซึ่งทางสถาบันที่พักอาศัยได้รายงานถึงเรื่องความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ที่สตรีได้ถูกกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในที่พักอาศัยหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยส่งผลให้สตรีผู้ลี้ภัยต้องทนทุกข์ทรมานอยู่ในที่พักอาศัยหลายแห่งเป็นเวลานานหลายปี สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้ประเมินสถานการณ์และมีข้อเสนอแนะว่า

“ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายคนเข้าเมืองในเยอรมนี (*German immigration law*) ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของบุคคล (*freedom of movement*) ทำให้พวกเขาไม่มีอิสระที่จะไปไหนมาไหนได้และถูกจำกัดให้อยู่แต่ภายในเขตพื้นที่ที่เยอรมนีจัดให้เป็นที่ยอมรับสำหรับผู้ลี้ภัยนานถึงหกเดือนโดยไม่มีสิทธิที่จะออกจากพื้นที่ดังกล่าวได้เลย อีกทั้งพวกเขายังไม่ได้รับอิสระในการเลือกที่พักอาศัยของตนเองตลอดระยะเวลาของขั้นตอนการลี้ภัยสตรีที่ขอให้หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองโอนย้ายพวกเขาไปที่อื่นนั้นต้องใช้เวลาหลายเดือน ซึ่งการโอนย้ายเช่นนี้ไม่ได้รับการดำเนินงานที่มีมาตรฐานจากเจ้าหน้าที่

ข้อเสนอแนะ คือ รัฐบาลเยอรมนีควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกหลักเกณฑ์ที่มีผลผูกพันกับหน่วยงานด้านการตรวจคนเข้าเมืองให้ชัดเจนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือสตรีผู้ลี้ภัยอย่างมีมาตรฐานและทันทั่วถึงในช่วงเวลาระยะสั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงต่อสตรีในอนาคต”<sup>252</sup>

อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ได้แสดงออกมาว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมุ่งคุ้มครองสตรีผู้ลี้ภัยที่ถูกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวที่อย่างน้อยแล้วมนุษย์สมควรที่จะสามารถกำหนดให้ตนเองเคลื่อนไหวไปทุกหนแห่งได้อย่างอิสระโดยที่ไม่ได้สร้างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เพราะเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเป็นเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ตามแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติที่รับรองเสรีภาพดังกล่าวให้แก่มนุษย์แต่ละคน (ปัจเจกชน) ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเท่ากับเป็นการกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ที่ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดตนเอง (*self-determination*) อันย่อมมีผลกระทบไปถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มนุษย์ด้วย และถึงแม้ว่าเสรีภาพในการเคลื่อนไหวจะถูกจำกัดได้ แต่การจำกัดนั้นต้องได้รับการดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ที่ได้มาตรฐานและเป็นระบบโดยมิได้ปล่อยให้เสรีภาพในการเคลื่อนไหวถูกจำกัดเป็นเวลานานเกินสมควร สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงให้ความเห็นในแง่ที่มุ่งคุ้มครองสตรีผู้ลี้ภัยมากกว่าที่จะยอมรับในอำนาจการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง

<sup>252</sup> German Institute for Human Rights, *Parallel Report by the German Institute for Human Rights to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Cedaw)* (Germany: German Institute for Human Rights, 2017), pp. 3-4.

กรณีผู้ที่มีภาวะเพศกำกวม : การคุ้มครองเพื่อต่อต้านการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม การปฏิบัติที่เป็นอันตรายและรุนแรง และการเคารพต่อสิทธิในการกำหนดตนเองได้มีประเด็นด้าน กระบวนการทางการแพทย์ (medical procedures) ของทารกหรือเด็กที่ไม่ได้มีความชัดเจนทาง กายภาพที่จะสามารถบ่งชี้ได้ว่าเป็นเพศชายหรือเพศหญิงที่เรียกว่า “ผู้ที่มีภาวะเพศกำกวม (Intersex people)” ซึ่งทางการแพทย์ก็ได้พยายามที่จะทำการผ่าตัดให้ทารกหรือเด็กได้มีลักษณะทางกายภาพ ไปเป็นเพศใดเพศหนึ่ง (เพศชายหรือเพศหญิง) หากทำการผ่าตัดให้ทารกหรือเด็กกลายเป็นเพศใดเพศ หนึ่งแล้ว นั้นหมายความว่า จะไม่สามารถย้อนกลับมาแก้ไขได้เลย โดยอาจจะส่งผลกระทบต่อทางด้าน จิตใจของเด็กในอนาคตได้ในกรณีที่แพทย์ได้ตัดสินใจผิดพลาดว่าแท้ที่จริงแล้วเด็กมีจิตใจเป็นเพศใด กันแน่และลักษณะทางกายภาพอาจไม่สอดคล้องกับจิตใจ จึงมีข้อสรุปว่า การผ่าตัดเพื่อเลือกเพศนั้น ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองเท่านั้น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึง ให้ความเห็นว่า

“การตัดสินใจที่จะยินยอมให้ทารกหรือเด็กเข้ารับการรักษาด้วยกระบวนการทาง การแพทย์เช่นนี้ (ผ่าตัดเพื่อเลือกเพศใดเพศหนึ่ง) ไม่จำเป็นอย่างยิ่งจากทัศนคติทางการแพทย์ซึ่ง ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวอย่างยิ่งที่ไม่มีใครสามารถจะทำในนามของอีกฝ่ายได้ ดังนั้น จึงไม่สมควรที่ จะทำการเลือกเพศให้เด็กผ่านความยินยอมของผู้ปกครอง หรือในกรณีที่ไม่ได้รับความยินยอม หรือความเห็นชอบจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการผ่าตัดเลือกเพศให้ทารกตั้งแต่แรกเกิดนั้น พฤติการณ์เช่นนี้อาจเป็นการละเมิดสิทธิความชอบธรรมในร่างกายของตนเอง (right to bodily integrity) และสิทธิในการกำหนดตนเอง (right to self-determination) เช่นเดียวกับสิทธิใน การใช้ชีวิตโดยปราศจากการทรมานและการข่มเหง (right to a life free of torture and abuse) และได้รับการคุ้มครองจากความรุนแรงและการปฏิบัติที่เป็นอันตราย (protected from violence and harmful practices) ข้อเสนอแนะที่มีอยู่จากผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ที่ไม่ เห็นด้วยและเรียกร้องให้หลีกเลี่ยงการกระทำดังกล่าวได้แนะนำตัวอย่างที่น่าสนใจของการหา ทางออกของปัญหาคือ ในประเทศมอลตานั้น การตัดสินใจเพื่อผ่าตัดเลือกเพศให้แก่เด็กผู้ที่มีภาวะ เพศกำกวมจะต้องผ่านกฎหมายและคำแนะนำขององค์กรหรือหน่วยงานสหวิทยาการ (Interdisciplinary advisory body) ที่ได้ตกลงยอมรับร่วมกันกับผู้ปกครองของทารกหรือเด็ก แล้ว”<sup>253</sup>

การให้ความเห็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงหลักการของศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากสิทธิความชอบธรรมในร่างกายของตนเอง สิทธิในการกำหนด ตนเอง และสิทธิในการใช้ชีวิตโดยปราศจากการทรมานและข่มเหง ล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิที่มีตามมา

<sup>253</sup> *ibid.*, pp. 7-8.

จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น เพราะคุณค่าของความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นฐานยืนยันให้มนุษย์สามารถมีอิสระโดยธรรมชาติในการปกป้องคุ้มครองเนื้อตัวร่างกายและจิตใจของตนเองอย่างชอบธรรม สามารถกำหนดเป้าหมายในชีวิตของตนเองโดยไม่ถูกบังคับหรือขัดขวางได้ และการกดขี่ข่มเหงหรือทรมานมนุษย์ด้วยกันเองนั้นจะแสดงถึงความทารุณโหดร้ายโดยเป็นสิ่งต้องห้ามในการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็็นทารกหรือเด็กย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และต้องห้ามที่จะกระทำต่อพวกเขาอันเป็นการส่งผลให้เป็นการละเมิดสิทธิดังที่ได้กล่าวมาทั้งสิ้น การให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้ปกครองสามารถเป็นผู้ตัดสินในการเลือกเพศแทนทารกหรือเด็กเหล่านั้น จึงเป็นการสนับสนุนประชาชนอย่างเต็มที่เพื่อให้ทารกหรือเด็กที่จะโตเป็นผู้ใหญ่ในอนาคตสามารถเติบโตมาโดยที่ไม่ถูกใครมากำหนดเพศและความเป็นมนุษย์ให้ได้ หากเพศของพวกเขาไม่ผิดปกติไปจากธรรมชาตินั้น ก็สมควรที่จะให้พวกเขาเป็นผู้ตัดสินและกำหนดเพศทางกายภาพและทางจิตใจของพวกเขาเอง ทั้งนี้ ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาเป็น **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**หรือคุณค่าภายในตัวมนุษย์แต่ละคนที่ได้ส่งผลให้แม้แต่ทารกหรือเด็กล้วนมีความสำคัญในสังคมเยอรมนีและไม่สามารถจะจำกัดหรือละทิ้งสิทธิดังที่ได้กล่าวไว้ได้เลย

### 3.1.4.2 รายงานการวิจัย (Research Report)

ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองได้ส่งผลให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นเป็นเหมือนภาพสะท้อนประการหนึ่งในฐานะที่เป็นผู้นำทางด้านการศึกษาเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมประชาธิปไตย โดยการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชนสามารถพิจารณาได้จากรายงานการวิจัยของนักวิจัยในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งภายในรายงานจะเป็นการนำเสนอโครงการวิจัยที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหัวข้อหรือประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อสังคมเยอรมนี ตลอดจนนำเสนอข้อเสนอแนะที่เป็นผลมาจากการศึกษาโครงการวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าว โดยเนื้อหาของงานวิจัยและข้อเสนอแนะจะถูกเผยแพร่ไปสู่ภาคประชาชนหรือองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษา การจัดทำรายงานการวิจัยในลักษณะดังกล่าวนี้จะแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในรายงานฉบับที่สำคัญอันสามารถยกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาและพิจารณาคือ

**รายงานการวิจัยเรื่องการค้ามนุษย์ : การสร้างเสริมสิทธิมนุษยชนของผู้ตกเป็นเหยื่อ (Human Trafficking in Germany : Strengthening Victim's Human Rights)** ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2009 โดยการศึกษานี้ได้มุ่งเน้นถึงการค้ามนุษย์ในผู้ใหญ่ที่ส่วนใหญ่มักจะ

เป็นสตรีซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์ในเด็กและศึกษาภายใต้กรอบกฎหมายและมาตรการต่อต้านการค้ามนุษย์ของประเทศสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป เพื่อหาสาเหตุของปัญหาการค้ามนุษย์อันเป็นปัญหาที่สั่งสมมานานในเยอรมนีและได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่สร้างความรุนแรงในลักษณะของการก่ออาชญากรรมข้ามชาติและถูกประณามว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ จากผลของการวิจัยเรื่องการค้ามนุษย์ดังกล่าว สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้จัดทำรายงานเพื่อให้ความเห็นโดยสรุปและมีข้อเสนอแนะว่า

“สิทธิมนุษยชนมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์มาโดยตลอด ทั้งสิ้น การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นสาเหตุของการค้ามนุษย์และการกระทำความผิดทางอาญา โทษฐานในการค้ามนุษย์นั้นถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงที่สุด การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการฟ้องร้องคดีอาญาจะต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอและสามารถสร้างมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ภาระผูกพันของรัฐสำหรับการเคารพ คุ้มครอง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชนจะต้องยึดหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ (*principle of non-discrimination*) ที่ถือว่าเป็นแหล่งที่มาทางกฎหมายในฐานะองค์ประกอบทางโครงสร้างของสิทธิมนุษยชน...

รัฐต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้อำนาจทางกฎหมายของตนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ในสังคมที่มีการบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสและการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด สิทธิมนุษยชนในฐานะสิทธิของการกำหนดตนเองอย่างอิสระ (*rights of self-determined freedom*) จะต้องได้รับการสนับสนุนและทำให้บุคคลผู้ที่อาจจะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์สามารถที่จะรับรู้และประเมินค่าในสิทธิของเขาได้ เพราะสิทธิมนุษยชนยังผูกมัดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองปัจเจกบุคคลเพื่อเป็นการต่อต้านการละเมิดสิทธิโดยบุคคลที่สามหรือบุคคลอื่นเพื่อดำเนินคดีกับการละเมิดดังกล่าวและเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์จะได้รับการเยียวยา”<sup>254</sup>

การให้ความเห็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญมากกว่าที่การยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของรัฐในการบริหารจัดการประเทศตามนโยบายและเหตุผลของรัฐ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงให้ความเห็นว่า การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือบุคคลใดก็ตามจากการค้ามนุษย์ที่เป็นการลดทอนคุณค่าภายในตัวของมนุษย์อย่างชัด

<sup>254</sup> German Institute for Human Rights, *Human Trafficking in Germany: Strengthening Victim's Human Rights* (Germany: German Institute for Human Rights, 2009), pp. 14-15, 41-42.

แจ้งที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกันนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การค้ามนุษย์ถือเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ โดยการค้ามนุษย์นั้นก็เปรียบเสมือนเป็นการค้าทาสในยุคปัจจุบัน ซึ่งภาวะเช่นนี้ถือเป็นการกระทำที่ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์หรือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง รัฐจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่อันสำคัญที่จะต้องทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยเหตุที่รัฐนั้นมีอำนาจอันชอบธรรมภายใต้กฎหมายที่จะสามารถสร้างเสริมสิทธิและเสรีภาพของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การให้ความเห็นดังกล่าวได้มีเนื้อหาสอดคล้องกับ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นการผูกมัดให้รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการแก้ไขเยียวยาในกรณีที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพด้วย

รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินสิทธิมนุษยชนของโครงการสิทธิในที่ดินของชาวเยอรมัน-ชาวกัมพูชา (Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program) ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2013 โดยวัตถุประสงค์ของงานวิจัยครั้งนี้คือการประเมินประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับโครงการสิทธิในที่ดินของชาวเยอรมันและกัมพูชาเพื่อหาข้อมูลเชิงลึกอันเป็นการแนะนำหรือให้ข้อมูลความรู้แก่กระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งสหพันธรัฐ (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) ที่จะสามารถนำมาใช้ในการตัดสินใจด้านการจัดการและเพื่อเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคตในช่วงระยะเวลาปี ค.ศ. 2013-2016 ที่จะต้องดำเนินงานโดยคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนเป็นตัวนำทางการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายใต้การจัดทำรายงานการวิจัยฉบับดังกล่าวนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีได้สรุปความเห็นและมีข้อเสนอแนะว่า

“โครงการสิทธิในที่ดินของชาวเยอรมัน-ชาวกัมพูชามีความเกี่ยวข้องในวัตถุประสงค์ด้านสิทธิมนุษยชนคือการมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย (right to housing) และสิทธิในการบริโภคอาหาร (right to food) เพื่อให้มีการปรับปรุงระบบรักษาความปลอดภัยของผู้ครอบครองที่ดินให้มีกระบวนการลงทะเบียนอย่างเป็นระบบ ซึ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในที่ดินมักจะเป็นกลุ่มสตรีที่มีความยากจนที่อยู่ในชุมชนพื้นเมืองที่ห่างไกลการดูแลที่ไม่ทั่วถึงของรัฐ หากพิจารณาจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่รัฐผู้ดูแลโครงการนี้ต้องอำนวยความสะดวกให้กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสหรือผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายด้าน โดยผ่านการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ตัวแทนของรัฐอันเป็นการตระหนักถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (principle of non-discrimination) การจัดให้มีการลงทะเบียนที่ดินอย่างเป็นระบบจะช่วยจัดระเบียบความชอบด้วยกฎหมายของการครอบครองที่ดินและเป็นพื้นฐานที่ดีในการปรับปรุง



**โครงสร้างของสิทธิในที่ดินอันเป็นการปฏิรูปที่ดินที่ดีกว่าและเป็นการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของหลักการด้านสิทธิมนุษยชน”<sup>255</sup>**

การสรุปความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ได้สะท้อนออกมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทั้งในด้านการมุ่งให้มีการสร้างระบบการจัดการเพื่อรักษามาตรฐานทางด้านความเป็นอยู่ในการใช้ชีวิตของประชาชน (standard of living) อันเป็นหนึ่งในปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และมีความเกี่ยวพันอันส่งผลต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของประชาชนที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากมนุษย์ชาติซึ่งที่ดินอันเป็นสาระสำคัญของที่พักอาศัยแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นมนุษย์และมาตรฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ได้ จึงเป็นการลดทอนคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังมุ่งให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารจัดการสิทธิในที่ดินโดยรัฐ ตลอดจนมุ่งคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นผลพวงมาจากสิทธิในความเสมอภาคที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อให้ประชาชนที่มีความแตกต่างทางด้านโอกาสหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้เข้าถึงสิทธิในที่ดินที่เป็นกุญแจสำคัญของสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและสิทธิในการบริโภคอาหาร ความสัมพันธ์ของสิทธิดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดมาตรฐานความเป็นอยู่ในการใช้ชีวิตที่ดีของประชาชนแต่ละคน กล่าวคือ หากประชาชนเข้าถึงสิทธิในที่ดินได้อย่างเต็มที่ ย่อมส่งผลให้ประชาชนได้เข้าถึงสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยในการพักพิงอาศัยในที่ดินของตนได้อย่างอิสระและได้เข้าถึงสิทธิในการบริโภคอาหารที่จะทำมาหากินในที่ดินของตนอย่างมีมาตรฐาน เมื่อประชาชนเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้อย่างเต็มที่แล้ว มาตรฐานความเป็นอยู่ในการใช้ชีวิตที่ดีของประชาชนก็จะเกิดขึ้นได้ในสังคม อันเป็นการคุ้มครองและสร้างให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดประสิทธิผลภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

รายงานการวิจัยเรื่อง “Just head-banging won’t work” : รัฐสามารถให้สิทธิมนุษยชนแก่บุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTI) ในเรื่องความร่วมมือด้านการพัฒนาและสิ่งที่คุณเขาคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ (“Just head-banging won’t work” : How state donors can further human rights of LGBTI in development cooperation and what LGBTI think about it) ดีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2015 เพื่อให้ความรู้แก่สังคมด้วยการศึกษาถึงความร่วมมือในการพัฒนาประเทศในประเด็นที่มีความสัมพันธ์กับรสนิยมทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ (sexual orientation and gender identity, SOGI) ภายในประเทศที่ยังคงมีปัญหา

<sup>255</sup> German Institute for Human Rights, *Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program (Lrp)* (Germany: German Institute for Human Rights, 2013), p. 12, 35.

กับกลุ่มผู้ที่ถูกเรียกว่า LGBTI ประกอบด้วย หญิงรักหญิง (Lesbian) ชายรักชาย (Gay) คนรักสองเพศ (Bisexual) คนข้ามเพศ (Transgender) และ คนสองเพศหรือผู้ที่มีภาวะเพศกำกวม (Intersex person) ที่ถูกกีดกันในหลายด้านและถูกตีตราว่าเป็นปัญหาของสังคม เพื่อที่จะสร้างความเข้าใจร่วมกันให้ยอมรับความหลากหลายทางสังคมให้มากขึ้นและผลักดันให้รัฐมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้สรุปความเห็นและข้อเสนอแนะภายใต้รายงานการวิจัยฉบับดังกล่าวไว้ว่า

*“การห้ามเลือกปฏิบัติเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชนและประดิษฐานอยู่ในสาระสำคัญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในประเทศ การห้ามเลือกปฏิบัติโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องรสนิยมทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการอยู่ร่วมกันในสังคม...สิทธิมนุษยชนของกลุ่ม LGBTI ควรได้รับการกระตุ้นเพื่อยกขึ้นให้เกิดการอภิปรายในทางการเมืองเช่นเดียวกับสิทธิมนุษยชนในกลุ่มสตรีหรือชนกลุ่มน้อยทางศาสนา การอภิปรายควรมุ่งพิจารณาบนฐานของสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (right to non-discrimination) และสิทธิส่วนบุคคล (right to privacy) การที่นานาประเทศไม่ได้รับรองหรือละทิ้งในคุณค่าของสิทธิมนุษยชนของคนกลุ่ม LGBTI นั้นถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่สามารถอ้างความชอบธรรมโดยอ้างถึงค่านิยมทางสังคมแบบดั้งเดิม หลายครั้งที่สิทธิมนุษยชนถูกจำกัดโดยอิงจารีตประเพณีดั้งเดิมที่หลากหลายซึ่งไม่สมเหตุสมผลที่จะนำมาเป็นบรรทัดฐานในการอ้างความชอบธรรมและสมควรที่จะแสวงหาจุดมุ่งหมายที่ถูกต้องชอบธรรม”*

การให้ความเห็นเช่นนี้ได้สะท้อนออกให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาคในฐานะที่เป็นสาระดีอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าการห้ามเลือกปฏิบัตินั้นก็เป็นการขั้นพื้นฐานให้แก่สิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน มนุษย์ทุกคนล้วนแล้วต้องได้รับการคุ้มครองและไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ ในฐานะที่แม้ว่ามนุษย์จะความแตกต่างกันในทางด้านกายภาพและจิตใจก็ตาม แต่ทุกคนล้วนเป็นมนุษย์เสมอเหมือนกัน การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง ซึ่งสังคมโลกประชาธิปไตยในปัจจุบันที่มีวัฒนธรรมการยอมรับเรื่องความหลากหลายทางเพศมากยิ่งขึ้นทำให้คนกลุ่ม LGBTI ที่ไม่ได้รับการยอมรับและถูกตีตราไม่ยอมรับทางสังคมมาตั้งแต่อดีตกาล ดังนั้น อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในเยอรมนีจึงได้ส่งผลให้มีการเคารพยอมรับในสิทธิส่วนบุคคลที่จะสามารถดำรงชีวิตตามที่ตนเองต้องการและไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลในกลุ่ม LGBTI อีกทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองที่เน้นความมีเหตุมีผลยังทรงอิทธิพลที่จะปฏิบัติการอ้างจารีตประเพณีดั้งเดิมที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอสำหรับการอ้างความชอบธรรมในการจำกัดหรือละทิ้งศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล การให้ความเห็นเช่นนี้จึงเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการ

ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอันเป็นการเคารพในความหลากหลายทางเพศของบุคคลในสังคมเพื่อให้บุคคลสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลายได้เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

### สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 1 จึงส่งผลให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรัฐธรรมนูญยังได้สร้างกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญด้วยการจัดตั้งให้มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของศูนย์หรือสถาบันสิทธิมนุษยชน คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งศึกษาสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งในและนอกประเทศ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสิ่งที่ปรากฏเหล่านี้ได้เกิดขึ้นและอยู่ภายใต้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ภายใต้การเมืองการปกครองของรัฐย่อมต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่คอยเป็นฐานให้ระบอบการเมืองการปกครองนั้นสามารถดำรงอยู่ได้ สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในอดีตที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ต่อมาจึงได้เปลี่ยนแปลงมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันประกอบไปด้วยแนวความคิดที่สำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ การให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในสังคมการเมืองประชาธิปไตยในการคุ้มครอง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงทรงอิทธิพลต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีด้วย

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองด้วยการศึกษาวิเคราะห์ถึงการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยลักษณะการดำเนินงานจะอยู่ในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาที่มุ่งให้ความสำคัญทางด้าน การเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ งานวิจัย และเอามาแนะนำเสนอเป็นการให้ความเห็นและคำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งภายในรายงานและการให้ความเห็นในแต่ละกรณีนั้นจะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงองค์ประกอบหรือลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากการศึกษาพบว่า การให้ความเห็นภายในรายงานหลายฉบับของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ การให้ความเห็นได้สะท้อนออกมาซึ่งความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมไม่สามารถละเมิดได้ อันเป็นสิทธิเด็ดขาด จึงส่งผลให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือในเนื้อหาของหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอิทธิพลที่ส่งผลต่อการให้ความเห็นหรือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมากที่สุด โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ให้ความเห็นต่อกรณีต่าง ๆ อันมีเนื้อหาสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังปรากฏให้เห็นถึงความสอดคล้องกับเนื้อหาของคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คุ้มครองทั้งบุคคลที่ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่และบุคคลที่สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมุ่งเน้นต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นหลัก เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันมิให้ประชาชนถูกละเลยต่อสิทธิและเสรีภาพจากรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดจากรัฐและประชาชนด้วยกันเอง หรือมุ่งให้รัฐต้องแก้ไขเยียวยาเกี่ยวกับปัญหาที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้นับว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่เนื้อหาหรือองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้มีความสัมพันธ์และส่งผลให้บทบาทสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถไปด้วยกันได้ และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### 3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในราชอาณาจักรอังกฤษ

ราชอาณาจักรอังกฤษถือว่าเป็นอีกประเทศหนึ่งในอันดับต้น ๆ ของโลกที่มุ่งให้ความสำคัญอย่างยิ่งแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ภายใต้บริบทความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษ เนื่องจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ได้หล่อหลอมและปลูกฝังให้ราชอาณาจักรอังกฤษมีความตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวอังกฤษอยู่เสมอมา ราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อเป็นการย้ำเตือนว่าราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่เป็นรองประเทศใด องค์กรดังกล่าว คือ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ (Equality and Human Rights Commission) ที่มีจุดเด่นทุกทิศทางในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และที่น่าสนใจคือการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษที่มีเสถียรภาพและเป็นแบบอย่างให้แก่นานาชาติ ประเทศทั่วโลก โดยสามารถอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมได้ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรอังกฤษ

กฎหมายถือว่าเป็นเครื่องพิสูจน์เพื่อยืนยันการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอันเป็นจุดเริ่มต้นและนำมาสู่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ให้เกิดความเป็นรูปธรรม



มากยิ่งขึ้น โดยแต่เดิมนั้นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษมิได้มีคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในระบบกฎหมายอย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาจากวิวัฒนาการทางกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษแล้ว จะพบว่าแนวความคิดและหลักการอันเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏในกฎหมายสำคัญหลายฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพนั้นได้สะท้อนออกมาเป็นแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในระบบกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษได้แสดงให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันมีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษ

### 3.2.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษสามารถพิจารณาได้จากวิวัฒนาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) โดยสามารถศึกษาได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพอันสะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาสาระที่สำคัญเกี่ยวกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ เนื่องจากศึกษาถึงแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแง่มุมของกฎหมายรัฐธรรมนูญในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษนั้น ราชอาณาจักรอังกฤษมิได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดดังเช่นนานาประเทศอื่นอย่างสหรัฐอเมริกาหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่ราชอาณาจักรอังกฤษมีรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองหรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) โดยบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายรัฐธรรมนูญมีมาจากหลายแหล่ง ได้แก่ กฎหมายสารบัญญัติ (Statute Law) คำพิพากษาของศาล (Judicial Decisions) ขนบธรรมเนียมหรือธรรมเนียมปฏิบัติ (Conventions) กฎหมายจารีต (Convents) ผลงานการตีความกฎหมาย (Work of authority) และรวมถึงกฎหมายประชาคมยุโรป (European Community Law) ด้วย<sup>256</sup> ซึ่งผู้เขียนมุ่งศึกษาและให้ความสำคัญเพียงกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยกฎหมายที่จะมีสถานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะสำคัญ คือ เนื้อหาของกฎหมายจะมีลักษณะในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) หน้าทีและส่วนประกอบของสภาทั้งสองสิทธิของรัฐสภา วิธีการปฏิบัติในการเลือกตั้ง สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง<sup>257</sup> ซึ่งความเป็นมาของแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เข้ามาสู่ระบบกฎหมายโดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

<sup>256</sup> อรณิ ชูงิจิพานนท์, รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553), หน้า 7.

<sup>257</sup> จุฬา ธนสีลังกูร, รัฐธรรมนูญอังกฤษ (กรุงเทพฯ: ไทยสงเคราะห์ไทย, 2513), หน้า 6-7.

ราชอาณาจักรอังกฤษมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่อดีตกาล อำนาจในการบริหารปกครองประเทศล้วนตกอยู่แก่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว การที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจล้นพินันนั้นได้ก่อให้เกิดการใช้พระราชอำนาจไปตามพระราชประสงค์โดยมิได้คำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์หรือสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแต่ประการใด ด้วยเหตุดังกล่าว บรรดาขุนนางที่มีอิทธิพลทางการเมืองจึงได้รวมตัวกันเพื่อต่อต้านการใช้อำนาจของกษัตริย์ที่ไม่เป็นไปตามครรลองคลองธรรม ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1215 ได้เกิดการเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจำกัดพระราชอำนาจในการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นอันที่รู้จักกันในนามว่า **มหาบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta)** ในปี ค.ศ. 1215

มหาบัตรแมกนาคาร์ตาเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีอากรหรือเรียกเงินทองจากราษฎร โดยมีที่มาจากกรณีที่พระเจ้าจอห์น (John, John Lackland, 1166-1216) มีความขัดแย้งกับกษัตริย์แห่งฝรั่งเศสจนเกิดเป็นสงครามระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศส โดยในปี ค.ศ. 1214 พระเจ้าจอห์นมีเงินไม่เพียงพอต่อการนำไปทำสงครามกับฝรั่งเศสจึงเป็นเหตุให้พระองค์ต้องรวบรวมเงินทองด้วยการเรียกเก็บภาษีอากรอันเป็นการขูดรีดและกดขี่ผู้อยู่ใต้การปกครองเพื่อนำเงินทองไปสนับสนุนในการทำสงครามครั้งนี้ ด้วยเหตุดังกล่าว บรรดาขุนนางที่ไม่พึงพอใจในการกระทำของพระเจ้าจอห์นเช่นนี้จึงรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องและยื่นคำขาดเพื่อให้พระเจ้าจอห์นผูกมัดตนเองกับกฎหมาย ซึ่งพระเจ้าจอห์นก็ได้ยินยอมลงพระนามในมหาบัตรแมกนาคาร์ตาในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 โดยกฎบัตรฉบับนี้มี 63 มาตรา มีวัตถุประสงค์จะขจัดการกระทำที่ไม่ชอบทั้งปวงของกษัตริย์ให้หมดสิ้นไป โดยกษัตริย์จะเรียกเก็บภาษีได้ก็ต่อเมื่อประเพณีดั้งเดิมได้กำหนดไว้เท่านั้นและต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั่วไปของราชอาณาจักร (Great Council) เสียก่อน นอกจากนี้ มหาบัตรแมกนาคาร์ตายังมีสาระสำคัญที่ระบุว่าจะไม่ให้มีการจับกุม คุมขัง จำคุกหรือเนรเทศบุคคลอื่นโดยไม่มี การพิพากษาตัดโดยผู้ที่มีสถานภาพหรือระดับทัดเทียมกันหรือตามกฎหมายของบ้านเมือง<sup>258</sup> อันเป็นการสะท้อนให้ถึงแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจเป็นไปในทางกดขี่ราษฎรได้ กษัตริย์ต้องคำนึงถึงความเป็นมนุษย์ของราษฎรและให้หลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และต้องปฏิบัติต่อราษฎรดังเช่นที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อกัน

ต่อมาในสมัยการปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I of England, 1600-1649) ได้มีการตรากฎหมายที่มีชื่อว่า **คำขอลิทธิ (Petition of Right)** ในปี ค.ศ. 1628 โดยเกิดจากการเรียกร้องของรัฐสภาและราษฎรที่ร้องขอความคุ้มครองจากกษัตริย์ให้เพิ่มเติมสิทธิจากที่มีอยู่แล้ว และพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ก็ได้ให้ความยินยอม มีสาระสำคัญ คือ บุคคลไม่พึงถูกบังคับในการให้กู้ บังคับ

<sup>258</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 50.

ให้กู้ หรือเสียภาษีโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากราษฎร บุคคลที่เป็นอิสระไม่พึงถูกพิพากษาประหารชีวิตหรือตัดอวัยวะ หรือจำคุกหรือถูกคุมขังก่อนฟังคำพยานหลักฐาน กษัตริย์ไม่พึงออกคำสั่งให้พิจารณาโทษพลเรือนตามกฎหมายยกเว้นการศึกษาเพื่อกลับแก่ล้างราษฎร<sup>259</sup> จากสาระสำคัญของกฎหมายคำขอสสิทธินั้นสะท้อนให้เห็นว่าผู้อยู่ใต้การปกครองเริ่มมีการเรียกร้องที่เป็นไปตามแนวความคิดอันเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มนุษย์ไม่พึงกดขี่ข่มเหงกันเองและต้องให้ความเคารพซึ่งกันและกันแม้ว่าตนเองจะมีอำนาจทางสังคมที่อยู่เหนือกว่า ตลอดจนมีการให้ความสำคัญกับสิทธิในชีวิตและร่างกายของมนุษย์ด้วยการจำกัดมิให้กษัตริย์ใช้พระราชอำนาจไปในลักษณะของการทรมานหรือทารุณกรรมต่อชีวิตและร่างกายของราษฎร

ในปี ค.ศ. 1679 ได้มีการตรากฎหมายที่เพิ่มเติมมาจากคำขอสสิทธิหรือ Petition of Right ชื่อว่า **Habeas Corpus** โดยมีสาระสำคัญ คือ หมายศาลที่ทำให้ผู้รับหมายต้องอธิบายถึงสาเหตุที่มีการควบคุมตัวบุคคลในการคุมขังก่อนที่จะมีการจับกุมคุมขังบุคคลใด ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 2 (Charles II of England, 1630-1685) โดยพระองค์ถูกบังคับให้ลงนามเพื่อตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อความมั่นคงของสิทธิราษฎรอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจับกุมคุมขังราษฎรเพื่อคุ้มครองและจำกัดการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์หากมีการกระทำที่ไม่มีสาเหตุหรือด้วยสาเหตุที่รับฟังมิได้ในการจับกุมคุมขังบุคคล ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการที่ราชอาณาจักรอังกฤษได้ให้ความตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์มากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม มนุษย์หรือบุคคลผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาสมควรได้รับการปฏิบัติอย่างมีเหตุมีผลเพราะการจับกุมคุมขังย่อมเป็นการจำกัดสิทธิในชีวิตและร่างกายที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงวิธีการจับกุมคุมขังนั้นอาจมีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่มนุษย์พึงได้รับ

เมื่อถึงช่วงของการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) ราชอาณาจักรอังกฤษในปี ค.ศ. 1688 อันส่งผลให้มีการตรา**พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ** (Bill of Rights) ในปี ค.ศ. 1689 หรือมีชื่อเรียกเต็มว่า “พระราชบัญญัติประกาศกำหนดสิทธิและเสรีภาพของคนในบังคับและกำหนดการสืบราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ (An Act Declaring the Rights and Liberties of Subject and Setting Succession of the Crown)<sup>260</sup> ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เกิดจากการตกลงกันระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภา โดยกษัตริย์จะต้องเคารพและผูกมัดต่อหลักการต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นในกฎหมายฉบับนี้เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนการยอมรับของรัฐสภาที่มีต่อสิทธิของกษัตริย์ในการครองพระราชบัลลังก์<sup>261</sup> แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้ได้มีสาระสำคัญในการเป็นหลักประกันสิทธิและ

<sup>259</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, 2530), หน้า 111-112.

<sup>260</sup> นพนิธิ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2559), หน้า 22.

<sup>261</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 53.

เสรีภาพของราษฎรอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีของศาล การดำเนินคดีต้องไม่ล่าช้า การห้ามลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยวิธีการทารุณโหดร้าย ราษฎรมีสสิทธิร้องทุกข์ต่อกษัตริย์ได้ เป็นต้น อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มากขึ้นในราชอาณาจักรอังกฤษที่มีความตระหนักของสิ่งที่มนุษย์พึงจะได้รับการจากใช้อำนาจของผู้ปกครอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แม้ว่าในกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของราชอาณาจักรอังกฤษจะไม่ปรากฏถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เลย แต่เนื้อหาสาระที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดอันเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษแล้ว หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะออกมาในลักษณะของการมีกฎหมายเพื่อมาจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์หรือเพื่อให้กษัตริย์ต้องใช้พระราชอำนาจให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของราษฎรอันเป็นไปตามบริบทในแบบฉบับของราชอาณาจักรอังกฤษเอง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจับกุมคุมขังบุคคลต้องมีหมายเรียกตัวจากเจ้าหน้าที่ (Habeas Corpus) และกฎหมายคำขอสิทธิ (Petition of Right) ที่บุคคลไม่พึงได้รับโทษประหารหรือตัดอวัยวะหรือถูกจับกุมคุมขังก่อนที่จะมีการรับฟังพยานหลักฐาน เพราะการจับกุมคุมขังเป็นการกักขังหน่วงเหนี่ยวในเนื้อตัวร่างกายและอิสรภาพของมนุษย์โดยตรงและการรับฟังพยานหลักฐานก่อนมีการลงโทษต่อเนื้อตัวร่างกายหรือชีวิตนั้น พฤติการณ์ดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งกฎหมายลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อประกันในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่มนุษย์ ดังนั้น แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้ครอบงำและสอดแทรกอยู่ในระบบกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 และมีพัฒนาการที่ดีขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยปัจจุบันของราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการและแนวความคิดเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นอย่างมากมาย โดยจะมุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระอันเกี่ยวข้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสามารถศึกษาได้จากหัวข้อต่อไป

### 3.2.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998

กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษที่สำคัญในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998) ซึ่งก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมา



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้เคยมีมหาดบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1688 ที่จะมีเนื้อหาสาระอันเกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เนื้อหาสาระที่สำคัญคือการกำหนดถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกษัตริย์กับรัฐสภาอันเป็นการลดพระราชอำนาจของกษัตริย์เสียมากกว่า อีกทั้งมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นเนื้อหาของ การให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนพลเมือง (Individual citizen) ของ ราชอาณาจักรอย่างชัดเจน ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐสภาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ มนุษยชน ค.ศ. 1998 ขึ้นมาเพื่อสร้างความชัดเจนในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ พลเมืองชาวอังกฤษและรวมถึงพลเมืองในสหราชอาณาจักรด้วย<sup>262</sup> ประกอบกับเหตุผลที่ ราชอาณาจักรอังกฤษต้องการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 เพื่อเป็นการอนุวัติ การตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human Rights, 1950) จากการที่ราชอาณาจักรอังกฤษได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union, EU) ตลอดจนกระแสของสิทธิมนุษยชนในช่วงภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1945 และเหตุการณ์ในช่วงสงครามที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กันมากมายทั่วโลก จึงเป็น เหตุให้ราชอาณาจักรอังกฤษต้องตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวและต้องการสร้างความชัดเจนในเรื่องของ สิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนพึงได้รับการรับรอง

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้มีบทบัญญัติที่ ปรากฏถึงเนื้อหาสาระสำคัญต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพอันเกี่ยวข้องและสะท้อนถึงหลักการและ แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

**มาตรา 2 สิทธิในชีวิตและร่างกาย (Right to life)**<sup>263</sup> เป็นสิทธิเด็ดขาด (absolute right) ซึ่งบุคคลผู้ทรงสิทธิย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอันไม่สามารถที่ จะถูกแทรกแซงในชีวิตและร่างกายได้เลย หมายความว่า จะไม่มีใครก็ตามและรวมถึงรัฐบาลที่จะ

<sup>262</sup> Richard Stone, *Textbook on Civil Liberties and Human Rights*, 4 ed. (New York: Oxford University Press Inc., 2002), pp. 9-10.

<sup>263</sup> **Human Rights Act 1998**, Article 2: Right to life

1. Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which this penalty is provided by law.

2. Deprivation of life shall not be regarded as inflicted in contravention of this Article when it results from the use of force which is no more than absolutely necessary:

- (a) in defence of any person from unlawful violence;
- (b) in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained;
- (c) in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection

สามารถพยายามทำให้ชีวิตและร่างกายของบุคคลสูญหายไปได้ รัฐยังมีพันธะผูกพันที่จะใช้มาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของบุคคล จึงสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ได้รับรองถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สิทธิในชีวิตและร่างกายได้เป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังได้บัญญัติต่อไปอันเป็นข้อยกเว้นว่า การกระทำในบางสถานการณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย หากเป็นการกระทำไปเพื่อยุติการกระทำที่ผิดกฎหมาย ทำการจับกุมตามอำนาจของกฎหมาย ยุติการหลบหนีจากการคุมขังที่ผิดกฎหมาย ยุติการจลาจลหรือสงครามกลางเมือง ซึ่งกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

มาตรา 3 การห้ามมิให้มีการทรมาน (Prohibition of torture)<sup>264</sup> บุคคลมิสามารถตกอยู่ภายใต้ของการทรมาน (torture) ทั้งทางกายภาพและจิตใจ หรือได้รับการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างป่าเถื่อนไร้มนุษยธรรม (inhuman) หรือลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ลง (degrading treatment) หรือถูกลงโทษอย่างทรมาน (punishment) เนื่องจากการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าในตัวบุคคลแต่ละคนไม่ว่าจะเป็นทั้งทางสภาพร่างกายหรือสภาพจิตใจที่มนุษย์ไม่สมควรจะได้รับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระทำต่อบุคคลในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการสะท้อนถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรา 4 การห้ามมิให้มีการเป็นทาสและบังคับใช้แรงงาน (Prohibition of slavery and forced labour)<sup>265</sup> การปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงทาสหรือกดคนให้ลงเป็นทาสหรือเปรียบเสมือนกับบุคคลเป็นทรัพย์สินของอีกบุคคลหนึ่ง และการใช้แรงงานบุคคลให้ทำงานหนักเพื่อ

<sup>264</sup> Human Rights Act 1998, Article 3: Prohibition of torture

No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.

<sup>265</sup> Human Rights Act 1998, Article 4: Prohibition of slavery and forced labour

1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. For the purpose of this Article the term “forced or compulsory labour” shall not include:
  - (a) any work required to be done in the ordinary course of detention imposed according to the provisions of Article 5 of this Convention or during conditional release from such detention;
  - (b) any service of a military character or, in case of conscientious objectors in countries where they are recognised, service exacted instead of compulsory military service;
  - (c) any service exacted in case of an emergency or calamity threatening the life or well-being of the community;
  - (d) any work or service which forms part of normal civic obligations.



เป็นการลงโทษ (servitude) ย่อมเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าในตัวบุคคลอย่างชัดเจนซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

**มาตรา 14 การห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ (Prohibition of discrimination)<sup>266</sup>** บุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ถิ่นกำเนิด การเป็นชนกลุ่มน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับรองสิทธิในความเสมอภาค (Right to equality) ซึ่งบุคคลมีทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน มนุษย์ทุกคนสมควรได้รับความเคารพอันเนื่องมาจากความเกี่ยวข้องกับระหว่างกันโดยที่ไม่สามารถมีเกณฑ์ใดมาแบ่งแยกความเสมอภาคของมนุษย์ได้ จึงสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในความเสมอภาคที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากมาตราทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้นที่เป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 แล้ว ภายในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังมีเนื้อหาสำคัญซึ่งหากพิจารณาจากหลักการตามแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นสิทธิขั้นมูลบท (mother-right) ที่ได้เป็นต้นกำเนิดให้แก่สิทธิอื่น ๆ ทั้งหมดที่ตามมาจากสิทธิขั้นมูลบท (daughter-right) ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับรองถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ เช่น สิทธิในการที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความยุติธรรม (Right to a fair trial) สิทธิที่จะได้รับการเคารพในความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (Right to respect for private and family life) เสรีภาพทางความคิดและการนับถือศาสนา (Freedom of thought, conscience and religion) เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of expression) เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (Freedom of assembly and association) เป็นต้น

นอกจากนี้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้มีการกำหนดถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรอังกฤษและรวมถึงสหราชอาณาจักรด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลสามประการดังนี้<sup>267</sup>

ประการแรก ได้มีการรวบรวมสิทธิที่ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรปเข้ากับกฎหมายภายในของราชอาณาจักรอังกฤษ (domestic British law) ซึ่งหมายความว่าหากสิทธิมนุษยชนของบุคคลถูกละเมิด บุคคลสามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลของราชอาณาจักรอังกฤษ

<sup>266</sup> Human Rights Act 1998, Article 14: Prohibition of discrimination

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

<sup>267</sup> Equality and Human Rights Commission, "Our Commissioners, committees and governance" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.equalityhumanrights.com/en/who-we-are/our-commissioners-committees-and-governance>.

ได้โดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Court of Human Rights) ที่ตั้งอยู่ ณ เมืองสตราส์บูร์ก สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Strasbourg, France)

ประการที่สอง ได้สร้างพันธะผูกพันต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เช่น ศาล ตำรวจ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โรงพยาบาล โรงเรียน เป็นต้น รวมถึงองค์กรภาคเอกชนที่มีหน้าที่หรือการทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่จะต้องเคารพและให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ประการที่สาม ในการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาโดยรัฐสภานั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 จะเป็นหลักประกันว่ากฎหมายฉบับใหม่ที่จะตราขึ้นมาในอนาคตไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในเรื่องใดก็ตาม ต้องมีความสอดคล้องและเข้ากันได้กับสิทธิและเสรีภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป ตลอดจนองค์กรศาลจะต้องมีการตีความกฎหมายไปในลักษณะที่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวด้วย

จากการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ของราชอาณาจักรอังกฤษได้สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรของราชอาณาจักรอังกฤษทั้งหลายฉบับจะไม่ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่หากพิจารณาจากเนื้อหาสาระของบทบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับนั้นล้วนแสดงออกให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นไปตามบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษที่มีวิวัฒนาการทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากนานาประเทศและมีความเป็นเอกลักษณ์ในแบบฉบับของราชอาณาจักรอังกฤษเอง

ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ประกอบกับผลสามประการข้างต้นที่กล่าวมาแล้วนั้น การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยนัยหรือโดยปริยายเช่นนี้ย่อมสามารถตีความได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็น**คุณค่าในระดับพระราชบัญญัติ** ด้วยเหตุที่การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้ส่งผลให้บุคคลสามารถฟ้องนำคดีฟ้องต่อศาลได้ในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งรัฐและองค์กรภาคเอกชนยังต้องมีพันธะผูกพันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ตลอดจนการตรากฎหมายอื่นโดยรัฐสภานั้นยังต้องมีความสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ด้วย จึงกล่าวได้ว่า แม้จะไม่ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนภายในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 แต่เนื้อหาสาระภายในพระราชบัญญัตินี้ก็ยังมีเนื้อหาที่สะท้อนถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ อันเป็นคุณค่าที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงอยู่เสมอ ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการเป็นคุณค่าในระดับพระราชบัญญัตินั้นเอง

### 3.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

จากการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรอังกฤษได้แสดงให้เห็นว่าในบริบททางกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษที่มีการรับรองสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงอยู่ในระบบกฎหมายนั้นทำให้สามารถอนุมานได้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยนัยเพราะตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น เมื่อมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยนัยแล้ว จึงก่อให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้มีกลไกหนึ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งให้มีองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ “คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ (Equality and Human Rights Commission, EHRC)” อันเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้ถูกรับรองจากคณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เพราะอำนาจหน้าที่และจากการประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้สอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน

#### 3.2.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 (Equality Act 2006) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐ (non-department public body) เนื่องจากรัฐบาลของสหราชอาณาจักร (United Kingdom Government) มีวัตถุประสงค์เพื่อจะสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลและผู้ตรวจการแผ่นดิน (independent regulator and ombudsmen) ขึ้นมาอย่างหลากหลาย และเพื่อให้เกิดความเข้มข้นในการทำงานขององค์กรเหล่านี้ รัฐบาลของสหราชอาณาจักรจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรในการกำกับดูแลขององค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจในการ

กำกับดูแลและผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาอีกที (the regulator of regulators)<sup>268</sup> จากการศึกษาที่สหราชอาณาจักรในส่วนของบริเตนใหญ่ (Great Britain) ประกอบไปด้วยอังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลส์ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนประจำแต่ละประเทศ

ในส่วนของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีการก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2006 และเริ่มต้นดำเนินงานในปีต่อมา มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นองค์กรผู้ให้ข้อมูลเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนเองให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นผู้มีอิทธิพลทางความคิดด้วยการใช้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายและการวิจัยให้มีอิทธิพลต่อการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นผู้ประเมินและเฝ้าสังเกตการณ์ในประสิทธิภาพของกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนตลอดจนชี้วัดความก้าวหน้าของสังคม และสามารถทำให้องค์กรต่าง ๆ สามารถทำงานโดยมีมาตรฐานในการคุ้มครองความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนเป็นไปตามสมควร<sup>269</sup> จุดเด่นของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ คือ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน (investigation) หรือการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ (strategic litigation) อีกด้วย<sup>270</sup>

### 3.2.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

องค์ประกอบของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีทั้งหมด 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ (chair) 1 ตำแหน่ง รองประธานคณะกรรมการ (deputy chair) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการเพื่อคนพิการ (commissioner for disability) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของสกอตแลนด์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของเวลส์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการทั่วไป 5 ตำแหน่ง และคณะกรรมการสามารถจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ หรือคณะที่ปรึกษาได้ตามความจำเป็น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มี

<sup>268</sup> Shiva Acharya, "National Human Rights Institutions (Nhris) and Their Role in the Policy Making Process: A Look at the Impact of the Equality and Human Rights Commission (Ehrc) in the United Kingdom in the Context of Diminishing Power" (Master in Human Rights Practice, University of Gothenburg, University of Roehampton, , University of Tromsø, 2013). pp. 20-21.

<sup>269</sup> Equality and Human Rights Commission, "Our Commissioners, committees and governance" [ออนไลน์].

<sup>270</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions In the european Union, p. 20.

อำนาจในการตัดสินใจในระดับสูงสุดและรับผิดชอบในการกำกับดูแลเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร<sup>271</sup> บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะคณะกรรมการล้วนเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายสาขาอาชีพ แต่จะมีการมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมีประสบการณ์จากการทำงานในแวดวงสิทธิมนุษยชน

ที่มาของตำแหน่งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบทั้ง 10 ตำแหน่งนั้น ได้มุ่งเน้นให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ อีกทั้งยังต้องมีประสบการณ์ในการทำงานในแวดวงสิทธิมนุษยชนด้วย โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ซึ่งต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมตามบริบทของราชอาณาจักรอังกฤษ เพื่อให้สอดคล้องกับการเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ อันจะส่งผลให้คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษสามารถดำเนินงานเพื่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมีความเป็นกลางต่อทั้งภาครัฐและภาคประชาชนให้มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษ

### 3.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 มาตรา 3 หน้าที่ทั่วไป (General Duty) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการพัฒนาสังคมดังนี้

(a) ส่งเสริมและสนับสนุนความสามารถของบุคคลเพื่อให้บรรลุถึงศักยภาพโดยไม่ถูกจำกัดด้วยความมีอคติและการเลือกปฏิบัติ

(b) เพื่อให้เกิดการเคารพและปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคล

(c) เพื่อให้เกิดการเคารพและปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีและเกียรติของปัจเจกบุคคล

(d) เพื่อให้ปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้มีความเสมอภาคทางโอกาสในการมีส่วนร่วมทางสังคม

(e) มีความเข้าใจในการเคารพซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางสังคมและคุณค่าของบุคคล เคารพต่อความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน

<sup>271</sup> Equality and Human Rights Commission, "Our Commissioners, committees and governance" [ออนไลน์].

พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง “หน้าที่ (Duties)” กับ “อำนาจ (powers)” ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน แห่งราชอาณาจักรอังกฤษไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการแบ่งหน้าที่ในหลายด้าน ได้แก่ มาตรา 8 ด้านความเสมอภาคและความหลากหลาย (Equality and Diversity) มาตรา 9 ด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) มาตรา 10 ด้านกลุ่มทางสังคม (Groups) มาตรา 11 ด้านการเป็นผู้สังเกตการณ์กฎหมาย (Monitoring the law) มาตรา 12 ด้านการติดตามผลความก้าวหน้า (Monitoring progress)

ในส่วนอำนาจทั่วไป (General Powers) ได้มีการแบ่งอำนาจในหลายด้าน ได้แก่ มาตรา 13 อำนาจในการให้ข้อมูลและการแนะนำ (Information, advice, &c) มาตรา 14 อำนาจในการจัดทำประมวลหลักปฏิบัติ (Codes of practice) มาตรา 16 อำนาจสอบสวน (Inquiries) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดการบังคับใช้อำนาจ (Enforcement powers) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ ได้แก่ มาตรา 20 อำนาจสืบสวน (Investigations) มาตรา 21 อำนาจแจ้งเตือนการกระทำที่ผิดกฎหมาย (Unlawful act notice) มาตรา 22 อำนาจจัดทำแผนปฏิบัติงาน (Action plans) มาตรา 23 อำนาจในการทำข้อตกลง (Agreements) มาตรา 23 อำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาล (Applications to court) มาตรา 27 อำนาจไกล่เกลี่ย (Conciliation) มาตรา 28 อำนาจในการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย (Legal assistance) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้สอดคล้องกับหลักการปารีสได้ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งจุดเด่นสำคัญที่สุดของสถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบดังกล่าวคือการได้รับอำนาจกึ่งตุลาการในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอมระหว่างคู่กรณีเพื่อยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำทางด้านกฎหมายแก่ภาครัฐและภาคเอกชนด้วย จึงกล่าวได้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษได้เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและตรงตามหลักการปารีสที่มีความเป็นสากลด้วยการเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศทั่วโลก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### 3.2.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

พระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค ค.ศ. 2006 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษให้มีอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับหลักการปารีสให้เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำราชอาณาจักรอังกฤษที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ จึงส่งผลให้องค์กรดังกล่าวมีลักษณะการดำเนินงานดังนี้

#### 1) ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

ด้วยอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาตามที่กฎหมายกำหนดนั้น คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจะรับปรึกษาทุกด้านทุกมุมของสังคมโดยเฉพาะการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนเป็นหลักต่อทั้งภาครัฐและภาคประชาชน หรือในกรณีที่เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนเมื่อใดก็ตาม คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษสามารถเสนอความเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยวิธีการส่งสารมักจะส่งสารเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยการจัดทำเป็นรายงาน เพราะถือว่าเป็นการดำเนินงานร่วมกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นและเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลในควมมีประสิทธิผลของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งมีการทำงานอย่างเป็นระบบ

การดำเนินงานต้องมีการกำหนดนโยบายภายในองค์กรและวิเคราะห์วางแผนให้เกิดผลจริงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร จึงส่งผลให้ต้องมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เพื่อสร้างขอบเขตและหลักการให้การทำงาน อีกทั้งการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ได้มีการตีพิมพ์และเผยแพร่ไปยังภาครัฐและภาคประชาชนทราบโดยทั่วกัน

ในด้านการให้ความรู้ด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน มีการเผยแพร่เอกสารให้ความรู้ขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทั้งการตีพิมพ์เผยแพร่หรือสามารถเข้าถึงข้อมูลออนไลน์ได้ทางอินเทอร์เน็ต จัดทำโครงการ (projects) ต่าง ๆ ที่ได้มอบความรู้แก่ทุกภาคส่วนตามสถานการณ์หรือกระแสสังคม ตลอดจนได้มีการศึกษาทำงานวิจัยเพื่อเผยแพร่ความรู้ต่อองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อมีข้อเสนอแนะอันเป็นการให้คำแนะนำ

นอกจากนี้ ในฐานะของการเป็นผู้เฝ้าระวังและสังเกตการณ์เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในราชอาณาจักรอังกฤษนั้น จะมีการจัดทำรายงานประจำปี (Annual report and accounts) รายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน (Human rights review) เพื่อรายงานไปยังรัฐสภา หรือจัดทำรายงานขึ้นตามสถานการณ์ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน



1896371965

CD iThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

แล้วแต่กรณีเพื่อให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อองค์กรใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งการจัดทำรายงานในลักษณะดังกล่าวถือเป็นการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชน

## 2) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ

คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเพราะราชอาณาจักรอังกฤษมีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องเรียนดังกล่าวแล้ว คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ให้บริการด้านสุขภาพ (Parliamentary and Health Service Ombudsman, PHSO) แต่คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจะมีการรับเรื่องราวร้องเรียนในลักษณะของ “การร้องเรียนเรื่องการให้บริการ (service complaints)” ซึ่งเกี่ยวกับการรับแจ้งในข้อคิดเห็นของผู้ร้องเรียน เช่น ความไม่พอใจในบริการ พฤติกรรมหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น<sup>272</sup>

การสอบสวนและสืบสวน (Inquiries and investigations) เป็นการดำเนินงานที่คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีอำนาจเข้าไปแทรกแซง (intervene) ในกรณีที่เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพยานหลักฐาน โดยสามารถเข้าไปขอข้อมูลพยานหลักฐานต่าง ๆ จากองค์กรหรือเรียกบุคคลมาให้ข้อมูล และรายงานด้วยการมีข้อเสนอแนะไปยังองค์กรหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมความตระหนักรู้ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและกระตุ้นส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐ (public authorities) ปฏิบัติดำเนินงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998

### 3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ

ราชอาณาจักรอังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาเป็นเวลานาน โดยเริ่มต้นมาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันส่งผลให้ความเชื่อค่านิยม และทัศนคติของบุคคลได้เกื้อหนุนให้ระบอบการปกครองดังกล่าวดำรงอยู่ได้ แต่เมื่อเวลาผ่านไปในแต่ละยุคสมัยนั้น การเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่มีต่อการเมืองได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งมีได้เปลี่ยนแปลงแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ ซึ่งถือว่าเป็นเอกลักษณ์สำคัญของราชอาณาจักรอังกฤษ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองเพื่อให้ทราบถึงบริบทการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรที่มีความเป็นเอกลักษณ์ใน

<sup>272</sup> <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/complaints-policy-and-procedure.pdf>



แบบฉบับของราชอาณาจักรอังกฤษเป็นลำดับแรก จากนั้นจะนำพาไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ถึง วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่ง ราชอาณาจักรอังกฤษได้พัฒนามาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอธิบาย ได้ดังต่อไปนี้

### 3.2.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ

ผลผลิตของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นมีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครอง โดยการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษนั้นมีความจำเป็นต้อง มีความรู้พื้นฐานทางด้านการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษที่ได้ผ่านยุคสมัยต่าง ๆ มา ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพราะความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมืองได้ เกี่ยวพันกันอยู่และส่งผลซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ผู้เขียนได้ทำการศึกษาและมุ่งอธิบายให้เห็นถึง พัฒนาการทางการเมืองโดยภาพรวมอย่างค่อยเป็นค่อยไปของราชอาณาจักรอังกฤษตั้งแต่อดีตที่พอจะ สามารถแสดงให้เห็นว่าอังกฤษได้เริ่มมีการปกครองอย่างเป็นระบบและมีความเปลี่ยนแปลงทาง การเมืองการปกครองมาจนกระทั่งกลายเป็นราชอาณาจักรอังกฤษ ณ ปัจจุบัน

#### 1) ต้นกำเนิดราชอาณาจักรอังกฤษในยุคแองโกล-แซกซอนและยุคนอร์ มัน

จุดเริ่มต้นพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษ เริ่มปรากฏให้เห็นในช่วงศตวรรษที่ 5-6 หรือที่เรียกกันว่า ยุคแห่งการก่อตั้งและการขยายตัวของกลุ่ม ชนเผ่าแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon Settlement and Expansion) กลุ่มชนเผ่านี้ได้อพยพมา จากทางตอนเหนือของเยอรมนี คือ พวกแองเกิล (Angles) จูต (Jutes) และแซกซอน (Saxons) โดย เดินทางเข้ามาตั้งรกรากถิ่นฐานในเกาะอังกฤษ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมิได้เป็นอาณาจักรที่อยู่ภายใต้ การปกครองของกษัตริย์องค์เดียว แต่มีการแบ่งแยกการปกครองออกเป็นหลายแคว้น ในแต่ละแคว้น ก็จะมีผู้ปกครองซึ่งอ้างว่าตนเองเป็นกษัตริย์ (Kings) และต่างต่อสู้กันระหว่างแคว้นเพื่อแข่งขันแย่งชิง อำนาจหรือขยายอำนาจเหนือแคว้นอื่น โดยกษัตริย์เหล่านี้ต่างก็อ้างทฤษฎีเทวสิทธิ์ (Theory of the Divine Right) มาสนับสนุนความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของตนเอง กลุ่มชนเผ่าแองโกล- แซกซอนได้ปกครองดินแดนในเกาะอังกฤษมาจนกระทั่งราวศตวรรษที่ 10 จากนั้นจึงได้มีกลุ่มชนเผ่า จากดินแดนที่เรียกว่านอร์มันดี (Normandy) หรือดินแดนสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบัน กลุ่มชนเผ่า ดังกล่าวคือพวกนอร์มัน (Norman) กลุ่มคนเหล่านี้ได้พยายามขยายอิทธิพลด้านการสงครามจาก ดินแดนนอร์มันดีไปทั่วทุกทิศ พวกนอร์มันได้ก่อสงครามรุกรานดินแดนข้างเคียงมาจนถึงดินแดนใน เกาะอังกฤษ และในที่สุดพวกนอร์มันก็สามารถมีชัยชนะเหนือแคว้นต่าง ๆ ในเกาะอังกฤษได้เกือบ ทั้งหมด พวกนอร์มันจึงพยายามรวมแคว้นต่าง ๆ เพื่อผนึกเป็นแผ่นดินเดียวกัน ราวศตวรรษที่ 11



1896371965

CD iThesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

พวกนอร์มันจึงได้รวมแคว้นทั้งหลายเข้าเป็นราชอาณาจักรเดียวกันได้สำเร็จภายใต้การนำของกษัตริย์คานูต (Canute, 1017-1035)<sup>273</sup>

ระบบการปกครองของนอร์มันเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางหรือการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ) ไว้แต่เพียงผู้เดียวหรือเรียกว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สถาบันกษัตริย์จึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญมากในวิวัฒนาการของระบบการเมืองอังกฤษ และอีกหนึ่งสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสถาบันกษัตริย์ คือ มหาสภา (The Great Council) มีสมาชิกประกอบด้วยขุนนางเสนาบดี ขุนนางเจ้าที่ดิน และผู้นำทางศาสนา โดยหน้าที่หลักของมหาสภา คือ การเป็นที่ปรึกษาให้แก่กษัตริย์ในการใช้อำนาจอธิปไตยและอาจได้รับมอบให้ดำเนินกิจการบางอย่าง ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบให้แก่รัฐสภาของอังกฤษ นอกจากมหาสภาแล้ว ในช่วงดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งขุนนางและข้าราชการที่ใกล้ชิดให้เป็นคณะที่ปรึกษา (Curia Regis) ซึ่งได้มีวิวัฒนาการต่อมาเป็นคณะองคมนตรี (Privy Council) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในระบบการเมืองสมัยใหม่ต่อมา<sup>274</sup>

## 2) ยุคกำเนิดมหาดบัตร์แมกนาคาร์ตาและระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ

เมื่อถึง ค.ศ. 1215 ในสมัยการปกครองของพระเจ้าจอห์นที่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนพระองค์จนเกิดความเดือดร้อนแก่บรรดาขุนนาง ฝ่ายสงฆ์ ข้าราชการ พ่อค้า และประชาชน และดำเนินนโยบายต่างประเทศผิดพลาดจนเป็นศัตรูและทำสงครามกับฝรั่งเศส ตลอดจนทำทลายอำนาจของพระสันตะปาปา นอกจากนี้ พระเจ้าจอห์นยังได้กดขี่ข่มเหงประชาชนด้วยการบังคับเรียกเก็บภาษีที่มากขึ้น<sup>275</sup> จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์กับบรรดาเหล่าขุนนางซึ่งนำไปสู่การรวมกำลังของขุนนางเพื่อต่อต้านและบังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารสำคัญที่ถือว่าเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษ คือ มหาดบัตร์แมกนาคาร์ตา โดยเอกสารสำคัญฉบับดังกล่าวไม่ได้ถึงกับเป็นการทำลายสถาบันกษัตริย์ เพียงแต่เป็นการจำกัดพระราชอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้ลดน้อยลงโดยกฎหมาย

ต่อมาในสมัยการปกครองของพระเจ้าเฮนรี่ที่ 3 (Henry III of England, 1216-1265) ซึ่งเป็นพระราชโอรสของพระเจ้าจอห์นนั้น พระองค์ทรงมีแนวคิดในการสนับสนุนลัทธิเทวสิทธิ์และต้องการให้กษัตริย์มีพระราชอำนาจเด็ดขาด จึงทรงไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของมหาดบัตร์แมกนาคาร์ตา ด้วยเหตุดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่าง

<sup>273</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2558), หน้า 29-31.

<sup>274</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2529), หน้า 1-4.

<sup>275</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 35.

สถาบันกษัตริย์กับฝ่ายขุนนางจนกลายเป็นสงครามขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1258-1265 และในที่สุดฝ่ายขุนนางที่นำโดย ซีมง เดอ มงฟอร์ (Simon de Montfort, 1208-1265) ก็สามารถทำการยึดอำนาจจากพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ได้ในปี ค.ศ.1265 และสถาปนาตนเป็นกษัตริย์โดยพฤตินัย จากนั้นจึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างขุนนางระดับสูง ตัวแทนของสามัญชนกับอัศวิน และมีราษฎรในเมืองมาเข้าร่วมการประชุมด้วย ซึ่งที่ประชุมที่ประกอบด้วยสมาชิกดังกล่าวเรียกว่า รัฐสภา (Parliament) เป็นการประชุมร่วมกันของสมาชิกทั้งหมด ในการเรียกประชุมรัฐสภาของกษัตริย์นี้ก็เพื่อให้สมาชิกในรัฐสภาได้ให้คำปรึกษาหารือแก่กษัตริย์ในการกำหนดนโยบาย การออกกฎหมายต่าง ๆ<sup>276</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การที่ให้สามัญชนและขุนนางในระดับต่ำเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองเช่นนี้ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองระบบรัฐบาลโดยผู้แทน (Representative Government) ซึ่งแม้ว่า ณ ที่นี้มีได้หมายความว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนโดยตรงและมีอำนาจควบคุมตรวจสอบตัวแทนเหล่านั้น แต่ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าจะการเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจะเข้ามาเพื่อการพิทักษ์ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมก็ตาม

อย่างไรก็ตาม พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 (Edward I of England, 1239-1307) ผู้เป็นพระราชโอรสของพระเจ้าเฮนรีที่ 3 ก็ได้ทำสงครามเอาชนะซีมง เดอ มงฟอร์ผู้ที่ยึดอำนาจจากพระราชบัลลังก์ของบิดาตนไปได้สำเร็จ ซึ่งในปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ได้เรียกประชุมรัฐสภาโดยมีพวกขุนนางฝ่ายสงฆ์และขุนนางระดับสูง ตัวแทนสามัญชนระดับอัศวิน และชาวเมืองร่วมด้วย ตัวแทนของสามัญชนนั้นถือว่าได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนในท้องถิ่นและต้องรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนด้วย ในช่วงแรกสมาชิกในที่ประชุมรัฐสภาได้มีการจัดแบ่งเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มชนชั้นสูงหรือขุนนาง กลุ่มพระ และกลุ่มสามัญชน แต่ต่อมาได้มีการแบ่งกลุ่มใหม่ โดยพวกพระชั้นผู้น้อย บารอน อัศวินชั้นผู้น้อยได้นั่งร่วมประชุมกับสามัญชน ส่วนพวกขุนนางกับพระชั้นผู้ใหญ่ซึ่งถือตัวว่าเป็นชนชั้นสูง ได้นั่งประชุมกันอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการแบ่งกลุ่มในที่ประชุมรัฐสภาเช่นนี้ถือเป็นการเริ่มต้นกำเนิดของรัฐสภาแบบอังกฤษที่สำคัญ

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 14 รัฐสภาได้มีการแบ่งแยกกันกลุ่มที่นั่งกันในสภาออกเป็น 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) กับ สภาสามัญ (House of Commons) เนื่องจากความไม่พอใจของฝ่ายขุนนางที่ต้องมานั่งร่วมประชุมตอบโต้กับสามัญชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและการศึกษาอบรมที่ดีกว่าตนเอง ทั้งสองสภาต่างก็พยายามจะรักษาผลประโยชน์ของตน ในระยะแรก สภาขุนนางซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกับกษัตริย์อย่างใกล้ชิดมีอำนาจและอิทธิพลในด้านการนิติบัญญัติและการบริหารมากกว่าสภาสามัญ อย่างไรก็ตาม อำนาจของสภาสามัญเริ่มมีมากขึ้นใน

<sup>276</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

สมัยการปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ 4 (Henry IV of England, 1367-1413) ซึ่งได้แย่งชิงราชบัลลังก์มาจากพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 (Edward II of England, 1284-1327) โดยพระเจ้าเฮนรีที่ 4 มีความพยายามในการแสวงหาความชอบธรรมในการปกครองให้กับตนเองด้วยการขอความช่วยเหลือและสนับสนุนจากสภาสามัญ ฝ่ายสภาสามัญได้เรียกร้องสิทธิหลายประการซึ่งไปขัดต่อผลประโยชน์ของฝ่ายขุนนางและเกิดความขัดแย้งจนทวีความรุนแรงขึ้นเป็นสงครามดอกกุหลาบ (War of the Roses, 1455-1487) ที่ตระกูลใหญ่สองตระกูลในอังกฤษ คือ ตระกูลแลงแคสเตอร์ (Lancaster) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของอังกฤษและมีตราประจำตระกูลเป็นดอกกุหลาบสีแดง กับตระกูลยอร์ก (York) ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอังกฤษและมีตราประจำตระกูลเป็นดอกกุหลาบสีขาว ผู้รบกันโดยผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะเป็นเวลากว่า 30 ปี สงครามกลางเมืองดังกล่าวทำให้ชนชั้นขุนนางเก่าแก่ที่เข้าร่วมสู้รบล้มหายตายจากเป็นจำนวนมาก<sup>277</sup>

ผลจากสงครามดอกกุหลาบทำให้อิทธิพลของกลุ่มขุนนางลดลงและระบบเจ้าขุนมูลนายก็อ่อนแอตามลงไปด้วย เป็นผลให้อำนาจของส่วนกลางกลับมีมากขึ้น เมื่อสิ้นสุดสงครามดอกกุหลาบ สภาขุนนางและสภาสามัญได้อยู่ในสภาพที่มีอิทธิพลเท่าเทียมกัน และรัฐสภาโดยส่วนรวมมีความเป็นอิสระจากอำนาจของกษัตริย์มากขึ้น รัฐสภาจึงมีอิทธิพลมากพอที่จะมีบทบาทในการริเริ่มกฎหมายและกำหนดนโยบาย ดังนั้น ในช่วงศตวรรษที่ 13-15 พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ถูกจำกัดลงทีละเล็กทีละน้อย เพราะการมีบทบาทและอิทธิพลมากขึ้นของรัฐสภานั้น หากกษัตริย์ยังต้องการดำรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการปกครองประเทศ ก็จำเป็นต้องแสวงหาการสนับสนุนจากรัฐสภาโดยยอมเสียสละพระราชอำนาจบางส่วนเพื่อรักษาสถานภาพส่วนใหญ่เอาไว้ อันถือว่าเป็นเอกลักษณ์ทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ สถาบันกษัตริย์จึงมิใช่สถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองแต่เพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่สถาบันกษัตริย์ต้องใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับรัฐสภา และอำนาจของกษัตริย์สามารถถูกจำกัดโดยกฎหมายได้อีกด้วย<sup>278</sup>

### 3) ความรุ่งโรจน์ของสถาบันกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์

ในศตวรรษที่ 15 อังกฤษได้กลับเข้าสู่ช่วงความรุ่งโรจน์ของสถาบันกษัตริย์ พระราชอำนาจของกษัตริย์ราชวงศ์ทิวดอร์ (Tudor) ซึ่งปกครองอังกฤษในช่วงปี ค.ศ. 1485-1603 ได้กลับมาเข้มแข็งอีกครั้ง โดยบุคคลสำคัญ ได้แก่ พระเจ้าเฮนรีที่ 7 (Henry VII of England, 1457-1509) พระเจ้าเฮนรีที่ 8 (Henry VIII of England, 1491-1547) และพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 (Queen Elizabeth I, 1588-1603) ได้ตั้งอำนาจอันเป็นการลดบทบาทของรัฐสภาจนกลายเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์มีความนิยมในอำนาจมาก (Authoritarian) และ

<sup>277</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 399.

<sup>278</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 8-9.

พร้อมที่จะใช้ความรุนแรงในการให้ได้มาซึ่งพระราชประสงค์ ซึ่งปัจจัยที่คอยเกื้อหนุนให้กษัตริย์สามารถอ้างอำนาจอันชอบธรรมในการปกครอง คือ แนวความคิดของนักปรัชญาทั้งหลาย เช่น อิทธิพลทางความคิดของฌอง โบแดง (Jean Bodin, 1530-1596) ที่เผยแพร่แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยโดยมีทฤษฎีว่ากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว องค์กรอื่นใดภายในรัฐ (ดังเช่นรัฐสภา) มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น กษัตริย์มีจำเป็นต้องปฏิบัติตามหรือต้องขอคำแนะนำทุกกรณีไป หรือโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes, 1588-1679) ได้เสนอความคิดเรื่องสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่สนับสนุนพระราชอำนาจของกษัตริย์ ทำให้กษัตริย์ใช้อำนาจเป็นเหตุผลในการใช้กำลัง ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐสภาจึงมีอิทธิพลและบทบาทน้อยมาก การเรียกประชุมรัฐสภาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อกษัตริย์มีพระราชประสงค์เท่านั้น สมาชิกรัฐสภาได้รับอภิสิทธิ์ในขณะปฏิบัติหน้าที่บางประการ เช่น ความคุ้มครองป้องกันมิให้ถูกจับกุมคุมขังในสมัยประชุม สิทธิและเสรีภาพในการอภิปราย เป็นต้น

#### 4) การล้มเลิกระบอบกษัตริย์และการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐ

ภายหลังจากสิ้นสุดการปกครองของพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 แล้วราชวงศ์สจิวต์ (Stuart) ได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองอังกฤษในศตวรรษที่ 17 พระเจ้าเจมส์ที่ 1 (James I of England, 1566-1625) มีความนิยมในอำนาจและลัทธิเทวสิทธิ์อย่างยิ่ง พระองค์พยายามสร้างสถาบันกษัตริย์ให้มีอำนาจสูงสุดเหนือรัฐสภาและให้ความสำคัญแก่สภาขุนนางมากกว่าสภาสามัญ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์กับสภาสามัญเรื่อยมาจนในสมัยการปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I of England, 1600-1649) พระองค์ได้ทำการยุบสภาเป็นเวลานานถึง 10 ปี ซึ่งได้สร้างความไม่พอใจให้แก่สามัญชนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม พระเจ้าชาร์ลที่ 1 ต้องมีการเรียกประชุมสภาอีกครั้ง เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างศาสนจักรกับสถาบันกษัตริย์ โดยผู้นำทางศาสนานามว่า อาร์ชบิชอป ลอด (Archbishop Laud, 1573-1645) ได้ประกาศให้การปกครองศาสนจักรเป็นอิสระจากการปกครองของกษัตริย์ ทำให้สถานการณ์เช่นนี้ต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภา ซึ่ง ณ ช่วงเวลาดังกล่าว รัฐสภาได้อยู่ในสถานภาพหรือฐานะที่เหนือกว่ากษัตริย์ จึงได้มีการเรียกร้องให้กษัตริย์ใช้พระราชอำนาจให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและมีการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์สำคัญ คือ พระราชบัญญัติไตรเอนเนียล ค.ศ. 1641 (Triennial Act 1641)

ทั้งนี้ ปัญหาความขัดแย้งทางศาสนายังคงมีอาจแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว สมาชิกสภาสามัญซึ่งเป็นพวกพิวริแทน (Puritan) ซึ่งเป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับนิกาย เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ (Church of England) ในสภาได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปศาสนาอย่างจริงจัง โดยต้องการให้นิกายเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ยึดถือรูปแบบตามนิกายเพรสบีเทอเรียน

(Presbyterian) ของสก๊อตแลนด์ ซึ่งจะมีผลในการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ในกิจการศาสนา พระเจ้าชาร์ลที่ 1 จึงตัดสินใจใช้กำลังเข้าบุกสภาสามัญเพื่อจะจับกุมสมาชิกผู้นำ การกระทำเช่นนี้ของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 เท่ากับเป็นการละเมิดกฎหมายอย่างออกฉกรรจ์ จึงส่งผลให้เกิดการต่อต้านพระองค์อย่างรุนแรงและจบลงด้วยการประหารชีวิตพระองค์ด้วยการตัดพระเศียรในปี ค.ศ. 1649

หลังจากสิ้นสุดสมัยการปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 อังกฤษได้ประกาศและสถาปนาให้อังกฤษมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) ที่เรียกว่า “จักรภพ (Commonwealth)” อำนาจในการปกครองอังกฤษขึ้นอยู่กับรัฐสภาทั้งทางนิติบัญญัติและพลเรือน รัฐสภาประกาศยุบสถาบันกษัตริย์และสภาขุนนาง และภายใต้ระบอบสาธารณรัฐดังกล่าวมีแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยอย่างไม่มีข้อจำกัดจนส่งผลการปกครองอังกฤษช่วงนี้ทำให้รัฐสภามีอำนาจอธิปไตยอย่างไม่มีจำกัดได้จนกลายเป็นทรราชย์ในที่สุด โอลิเวอร์ ครอมเวลล์ (Oliver Cromwell, 1599-1658) ผู้นำทางการทหารชั้นนายพลได้นำกองกำลังเข้ายึดอำนาจรัฐสภา และในปี ค.ศ. 1653 นายพลครอมเวลล์ได้สถาปนาตัวเองขึ้นเป็นเจ้าผู้พิทักษ์ (Lord protector) ปกครองอังกฤษอยู่นานจนถึงปี ค.ศ. 1658 ส่งผลให้ริชาร์ด ครอมเวลล์ (Richard Cromwell, 1626-1712) ผู้เป็นบุตรชายได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเจ้าผู้พิทักษ์แทนนายพลครอมเวลล์ แต่ความสามารถในการปกครองของริชาร์ด ครอมเวลล์ไม่ได้มีความสามารถและแข็งแกร่งหนักแน่นเหมือนกับนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ จึงดำรงตำแหน่งได้ไม่นานก็ลาออก ซึ่งถือว่าเป็นจุดสิ้นสุดของการปกครองในระบอบสาธารณรัฐและเริ่มมีการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ขึ้นมาใหม่ด้วยการเชิญให้พระโอรสของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 กลับมาปกครองอังกฤษอีกครั้ง<sup>279</sup>

##### 5) การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ใหม่อีกครั้งและการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์

พระโอรสของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ได้กลับมาขึ้นครองราชย์ในพระนามว่า พระเจ้าชาร์ลที่ 2 (Charles II of England, 1630-1685) นับว่าเป็นการเปิดศักราชใหม่ของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายขุนนาง ในระหว่างนี้ได้เกิดการแบ่งกลุ่มทางการเมืองขึ้นในรัฐสภา โดยแบ่งกันออกเป็นสองฝ่าย คือ กลุ่มทอริ (Tories) ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม (Conservatism) สนับสนุนและมีความจงรักภักดีต่อสถาบันกษัตริย์ และกลุ่มวิกส์ (Whigs) ที่สนับสนุนอำนาจของรัฐสภาโดยมีความต้องการให้รัฐสภาปลอดจากการควบคุมโดยกษัตริย์ซึ่งส่วนใหญ่มาจากเหล่าพ่อค้าและคนเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับราชวงศ์สจวร์ต<sup>280</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงช่วงสมัยการปกครองของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 (James II of England, 1633-1701) ในปี ค.ศ. 1685 ที่ต้องการปกครองอังกฤษแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

<sup>279</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 433-442.

<sup>280</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 49-50.

อย่างเด็ดขาดโดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์การปกครองของอังกฤษที่รัฐสภามีอำนาจและอิทธิพลอย่างยิ่ง พระองค์มีความเลื่อมใสในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก แต่อังกฤษมีความศรัทธาในศาสนาคริสต์นิกายแองกลิคัน (Anglicanism) และปฏิสนิกายคาทอลิกเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนส่วนใหญ่ จึงได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองเพื่อต่อต้านพระเจ้าเจมส์ที่ 2 จนส่งผลให้พระองค์ต้องหลบหนีเพื่อลี้ภัยไปยังฝรั่งเศส อันถือว่าการสิ้นสุดการปกครองของราชวงศ์สจวร์ต

การสิ้นสุดการปกครองของราชวงศ์สจวร์ตในปี ค.ศ. 1688 ถูกเรียกว่าเป็นการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (The Glorious Revolution) เพราะเป็นการปฏิวัติที่ไม่มีการนองเลือด และเป็นการวางพื้นฐานการปกครองระบบรัฐสภาในปัจจุบัน การต่อสู้ทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญและครรลองของกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณีที่ได้รับการยอมรับ การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์นี้เป็นการสิ้นสุดการปกครองของกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์โดยปรากฏให้เห็นชัดเจน เมื่อรัฐสภาบัญญัติกฎหมายเพื่อบาลาว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (Act of Settlement 1700) เป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบการสืบพระราชบัลลังก์

จึงกล่าวได้ว่า ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ที่เรียกว่าการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ พระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ในการปกครองประเทศได้ถูกลดให้เสื่อมถอยลงไปอย่างมาก ในขณะที่อำนาจของรัฐสภาได้เพิ่มมากขึ้นจนเป็นเอกลักษณ์ของราชอาณาจักรอังกฤษที่เรียกว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament)<sup>281</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในศตวรรษที่ 17 ราชอาณาจักรอังกฤษประสบความสำเร็จในการถ่ายโอนอำนาจจากสถาบันกษัตริย์ไปไว้ที่รัฐสภา อันเป็นการก้าวเข้าสู่ระบอบการปกครองที่กษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ซึ่งนับว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญอันนำไปสู่การสร้างระบอบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษในอนาคต

#### 6) การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองการปกครอง

ในศตวรรษที่ 18 ความเข้มแข็งของอำนาจทางการเมืองในรัฐสภาที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพเพื่อสร้างความมั่นคงจากการค้าโพ้นทะเล (อำนาจทางเศรษฐกิจ) กับอำนาจทางการเมือง (เน้นหนักไปทางทหารเรือ) จนได้รับชัยชนะในสงครามที่สำคัญ ได้แก่ สงครามสืบราชสมบัติสเปน (1702-1713) สงครามสืบราชสมบัติออสเตรเลีย (1740-1748) สงครามเจ็ดปี (1756-1763) และมหาสงครามหรือสงครามปฏิวัติฝรั่งเศส ตลอดจนสงครามนโปเลียน (1792-1815)

<sup>281</sup> รายละเอียดของ “อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament)” สามารถดูได้จากหัวข้อ 3.2.3.3  
3) อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา

แม้ราชอาณาจักรอังกฤษจะพ่ายแพ้ในสงครามการประกาศอิสรภาพอเมริกา (1776-1783) แต่อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการค้าที่อังกฤษมีต่ออเมริกาก็มิได้ลดน้อยถอยลง ยิ่งไปกว่านั้น อังกฤษยังประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนพื้นที่อาณานิคมของตนเองจากอเมริกาเหนือไปสู่อินเดียและแปซิฟิกอีกด้วย<sup>282</sup>

เมื่อราชอาณาจักรอังกฤษเข้าสู่ช่วงศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้สร้างปรากฏการณ์ที่สำคัญ คือ การที่ประชาชนได้ให้ความสำคัญกับสังคมและเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของการทำสงครามกับประเทศข้างเคียง ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรได้ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ส่งผลให้เกิดความยากจนแผ่ขยายไปทั่วประเทศและนำมาสู่การก่อการจลาจลไปทั่วทุกเมือง ปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างชนชั้นนายทุนและกรรมกร ในขณะเดียวกัน แนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) และทุนนิยม (Capitalism) เริ่มแพร่หลาย สื่อมวลชนอย่างหนังสือพิมพ์มีบทบาทต่อสังคมมากขึ้นทำให้การสื่อสารทางความคิดของชุมชนต่อชุมชนให้มีความรู้และทัศนคติร่วมกันมากขึ้น

นอกจากนี้ การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษ (Industrial Revolution, 1760-1830) ได้ส่งผลให้ชนชั้นกลางลุกฮือขึ้นมาเรียกร้องการมีส่วนร่วมในอำนาจอันเป็นแรงผลักดันให้กับชนชั้นที่มีอำนาจในรัฐสภาต้องผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเลือกตั้งด้วยการตรากฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปครั้งใหญ่ ค.ศ. 1830 (The Great Reform Act 1830) มีผลให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพิ่มขึ้นราวร้อยละห้าสิบ พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ค.ศ. 1867 (The Representation of People Act 1867) มีผลให้ขยายสิทธิเลือกตั้งให้ครอบคลุมพลเมืองที่เป็นเพศชายในเขตเมืองทั้งหมด พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1884 (The Franchise Act 1884) ซึ่งขยายสิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองชายทั้งหมดทั่วประเทศ เป็นต้น ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 การเมืองแบบประชาธิปไตยจึงเป็นกระแสหลักที่หลีกเลี่ยงไม่ได้อีกต่อไปของประเทศในยุโรปตะวันตก

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 รัฐสภาได้มีการขยายสิทธิในการเลือกตั้งแก่พลเมืองด้วยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกผู้แทนของประชาชน ค.ศ. 1918 (The Representation of People Act 1918) ซึ่งให้สิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองชายทุกคนที่มีอายุ 21 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและเริ่มให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุมากกว่า 30 ปีขึ้นไปด้วย และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1928 (The Equality Franchise Act 1928) ให้พลเมือง

<sup>282</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 595.



ทั้งชายและหญิงมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน จึงกล่าวได้ว่า การให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ประชาชนผ่านกฎหมายนั้น ทำให้รัฐสภาอังกฤษสามารถสถาปนาระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (Representative Democracy) หรือเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ขึ้นได้ โดยมีได้มีการปฏิวัติทางการเมืองแต่อย่างใด แต่มีวิธีการสร้างประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป

### 3.2.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษช่วงก่อนการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 5-11 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นมาจากการอพยพของพวกแองเกิล จุต และแซกซอนได้เข้ามาตั้งรกรากถิ่นฐานในเกาะอังกฤษจนกระทั่งมีการรวมแคว้นต่าง ๆ เป็นราชอาณาจักรเดียวกันได้สำเร็จและมีอำนาจในการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองอันเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองในระบบนี้ได้ดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 17 ส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ ณ ช่วงเวลาดังกล่าวได้แสดงออกซึ่งความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองต่าง ๆ ที่ได้หล่อหลอมรวมกันให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสามารถทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรอังกฤษได้ดังนี้

#### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

สาเหตุที่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำรงอยู่ได้ในอังกฤษ เพราะอิทธิพลหลักทางความคิดสองกระแส คือ แนวความคิดเรื่องเทวกษัตริย์ (Theocratic Kingship) กับแนวความคิดศักดินาสวามิภักดิ์<sup>283</sup> กล่าวคือ แนวความคิดเรื่องเทวกษัตริย์เป็นมรดกตกทอดจากอิทธิพลของศาสนาคริสต์ที่ครอบงำยุโรปตั้งแต่จักรวรรดิโรมันเสื่อมโทรมและล่มสลายจนกระทั่งถึงสมัยกลางและเข้าสู่ยุคสมัยใหม่ โดยมีแนวความคิดว่าสถานภาพของกษัตริย์เป็นอำนาจอันชอบธรรมในการปกครองที่ได้รับมาจากพระเจ้า อำนาจมิได้มาจากประชาชน ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ได้ทรงอิทธิพลให้ประชาชนยอมรับและถือเป็นการปิดปากประชาชนให้ยอมรับในการปกครองของกษัตริย์ ตลอดจนมองว่ากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงส่งน่าเชื่อถือและต้องจงรักภักดีต่อกษัตริย์ แม้ว่าการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์จะเป็นการส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ย่อมไม่เกิดการโต้แย้งคัดค้านหรือการต่อต้านจากประชาชนจนในลักษณะของเหตุการณ์อันรุนแรงระหว่างสถาบันกษัตริย์กับประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง **สภาพการณ์และพฤติกรรมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมที่ทำให้สถาบันกษัตริย์ดำรงอยู่ได้เรื่อยมา โดยที่จุดยึดเหนี่ยวทางการเมืองมักจะขึ้นอยู่กับคุณลักษณะหรือ**

<sup>283</sup> วิชัย ต้นศิริ, วัฒนธรรมการเมืองระบบประชาธิปไตย, หน้า 69-74.

ความสามารถเฉพาะตัวในการปกครองของตัวกษัตริย์เองที่จะสามารถนำพาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองและทำให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองของกษัตริย์ได้

## 2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

แนวความคิดศักดินาสวามิภักดิ์ได้เกิดขึ้นในดินแดนประเทศฝรั่งเศสที่ปกครองโดยกลุ่มชนเผ่าแฟรงค์ (Frank) มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 5 และระบบดังกล่าวได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อการปกครองของชาวอังกฤษในศตวรรษที่ 11<sup>284</sup> มาจนถึงศตวรรษที่ 16 โดยเริ่มจากการที่วิลเลียมซึ่งเป็นดยุคแห่งนอร์ม็องดี (William, Duke of Normandy) ได้นำทัพเข้ายึดครองเกาะอังกฤษและสถาปนาตนขึ้นเป็นกษัตริย์ เฉลิมพระนามว่าวิลเลียมที่ 1 (William I, 1028-1087) หรือที่รู้จักกันในนามของวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) ซึ่งได้นำระบบศักดินาสวามิภักดิ์จากพวกนอร์มันฝรั่งเศสมาใช้ในระบบการปกครองของดินแดนอังกฤษและผสมผสานให้กลมกลืนกับระบอบการปกครองของอังกฤษที่มีอยู่เดิม ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในอังกฤษจะมีระบบในลักษณะที่พระเจ้าแผ่นดินหรือกษัตริย์ได้ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ชนชั้นที่สวามิภักดิ์เพื่อทำการสู้รบให้กษัตริย์ด้วยการให้ถือครองที่ดินเป็นบำเหน็จรางวัล หรือใครทำสัจสัตย์สาบานว่าจะรบถวายกษัตริย์จนตัวตายก็จะได้รับการแบ่งที่ดินให้ครอบครอง จากนั้นนักรบก็จะแบ่งที่ดินให้ชาวไร่ชาวนาทำประโยชน์ในที่ดินต่อไป โดยแบ่งผลประโยชน์เอาบ้างในฐานะเจ้าของที่ดิน ซึ่งชาวไร่ชาวนาเหล่านี้ก็ต้องกระทำสัจสัตย์สาบานว่าจะซื่อสัตย์ต่อเจ้าของที่ดินเช่นกันและมีหน้าที่ทำไร่นาให้บังเกิดประโยชน์แก่เจ้าของที่ดิน<sup>285</sup> สภาพการณ์ดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมาในสังคมอังกฤษในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองที่มีอำนาจลดหลั่นกันลงไปตามลำดับอันเป็นระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่ได้ฝังรากอยู่ในสังคมการเมืองการปกครองอังกฤษในยุคกลาง ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองที่มีสภาพแวดล้อมเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ชาวอังกฤษมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติที่จะยอมรับในสถานะทางสังคมที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน ชนชั้นที่มีอำนาจด้อยกว่าย่อมไม่แสวงหาความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่จะมุ่งพึ่งพาวาอาศัยในอำนาจของผู้ปกครองตนอยู่โดยต่างก็ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน

## 3) ระบบอุปถัมภ์

ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์นั้นได้ปรากฏให้ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์นี้ก็คือ หากพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมืองของอังกฤษในลักษณะที่กษัตริย์ได้ถูกลดพระราชอำนาจลงทีละเล็กทีละน้อยนั้น ในขณะเดียวกัน รัฐสภา

<sup>284</sup> กุลลดา เกษมบุญชู มัต, *วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัล ถึงการปฏิวัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 24.

<sup>285</sup> คีททรี ปราโมช, *ฝรั่งเศสศักดินา* (กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, 2548), หน้า 46.

ทั้งสภาขุนนางและสภาสามัญก็ได้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแม้ว่าฝ่ายกษัตริย์จะถูกจำกัดอำนาจลงโดยรัฐสภา แต่กษัตริย์ก็ยังสามารถรักษาและเพิ่มพูนอำนาจของตนได้ด้วยวิถีทางอื่น เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์โดยกษัตริย์ให้ความอุปถัมภ์แก่กองกำลังทหารและขุนนางคนสำคัญ ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้กษัตริย์ได้รับความจงรักภักดีตอบแทนจากพวกทหาร<sup>286</sup> หรือแม้แต่โครงสร้างทางสังคมอังกฤษที่ได้มีการแบ่งชนชั้นระหว่างผู้ปกครองหรือผู้อุปถัมภ์ คือ เจ้าของที่ดินอย่างพวกลอร์ด (Lord) และอัศวิน (Knight) กับผู้อยู่ใต้การปกครองหรือผู้รับอุปถัมภ์ คือ ขุนนางที่มียศถาบรรดาศักดิ์ต่ำกว่าและชาวนาหรือทาสติดที่ดิน ซึ่งทั้งสองชนชั้นได้มีความสัมพันธ์กันจนเกิดเป็นความสัมพันธ์ทางส่วนตัวดังเช่นการฝากตัวเข้าเป็นผู้รับการอุปถัมภ์เพื่อให้ตนสามารถอยู่รอดปลอดภัยและได้รับผลประโยชน์ได้เพื่ออนาคตของตนเอง อีกทั้งความสัมพันธ์เช่นนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายกับข้าที่ถือว่าเป็นความสัมพันธ์อันสูงสุดและศักดิ์สิทธิ์ที่สุด ผู้ใดไม่รักษาความสัมพันธ์นี้ไว้หรือกระทำการใดเพื่อทำลายความสัมพันธ์นี้ลงก็ถือว่าเป็นโทษหนัก บางครั้งถึงขั้นประหารชีวิตเพราะถือว่าเป็นการก่อกบฏต่อพระเจ้าแผ่นดินหรือทรยศต่อนาย ความผิดเช่นนี้ไม่มีการให้อภัยได้เด็ดขาด<sup>287</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพาอาศัยขอความปกป้องคุ้มครองในทุก ๆ ด้านและหวังผลพลอยได้จากความสัมพันธ์ใกล้ชิดในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์อันสอดคล้องกับระบบอุปถัมภ์ที่เป็นระบบอันคอยเกื้อหนุนให้กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

#### 4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของราชอาณาจักรอังกฤษได้รับปัจจัยที่คอยเกื้อหนุนจากวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และระบบอุปถัมภ์อันส่งผลให้การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์จะเป็นไปในลักษณะของการปกครองแบบเผด็จการที่ไม่มีประชาชนผู้ใดสามารถโต้แย้งเพื่อรักษาประโยชน์ในสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ทุกกรณี และจำเป็นต้องใช้พระราชอำนาจที่มีอยู่ของตนเพื่อให้สถาบันกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองสามารถดำรงอยู่ได้และไม่ให้เสื่อมสลายหายไป ซึ่งยุคสมัยที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมได้อย่างชัดเจน คือ การปกครองในสมัยราชวงศ์ทิวดอร์ (1485-1603) ภายใต้การปกครองของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ถือเป็นยุคความรุ่งโรจน์ของสถาบันกษัตริย์มากที่สุด เพราะพระเจ้าเฮนรีที่ 8 มีอำนาจทางการเมืองอย่างยิ่ง อำนาจของรัฐสภาที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนได้ในระดับที่ยังไม่สมบูรณ์มากนักได้ถูกลดบทบาทลงจากเดิมที่เกือบจะเหนือกว่าสถาบันกษัตริย์ พระองค์ทรงสามารถรวบรวมอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไว้โดยที่ไม่มีสถาบันใด

<sup>286</sup> สมบัติ อารงชญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 62.

<sup>287</sup> คีทท์ ปรามโซ, ฝรั่งเศสศักดินา, หน้า 136.

สามารถต่อกรหรือโต้แย้งในการใช้พระราชอำนาจของพระองค์ได้ ส่งผลให้ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้อยู่ใต้การปกครองได้ศิโรราบต่อผู้ปกครองโดยคหฤ รวมถึงเป็นการส่งเสริมและป้องกันให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ดำรงอยู่ไว้โดยปราศจากการต่อต้านพระราชอำนาจของพระองค์เอง อันส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่คอยเกื้อหนุนให้ความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้อยู่ใต้การปกครองได้สนับสนุนพระราชอำนาจของกษัตริย์ คือ อิทธิพลทางความคิดของนักปรัชญาทั้งหลายในยุคนั้นที่มีแนวความคิดสนับสนุนการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทฤษฎีสัญญาประชาคมของโทมัส ฮ็อบส์ได้ทรงอิทธิพลทางความคิดต่อผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างยิ่งในการสนับสนุนพระราชอำนาจของกษัตริย์ในการปกครองประเทศ โดยทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองมีทัศนคติว่า องค์อธิปัตย์ (กษัตริย์) สามารถบังคับผู้อยู่ใต้การปกครองที่เข้าทำสัญญากันและมอบอำนาจในการปกครองดังกล่าวให้แก่องค์อธิปัตย์ให้ต้องกระทำตามพระราชประสงค์ทุกกรณี ผู้อยู่ใต้การปกครองไม่สามารถฝ่าฝืนสัญญาที่ได้มอบอำนาจการปกครองที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolutism) ให้แก่กษัตริย์ และในราชวงศ์ทิวตอร์ได้ยึดถือทฤษฎีทางการเมืองว่า กษัตริย์เป็นทั้งผู้รับอำนาจมาจากพระเจ้าและเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย (Semi-Divine) ทำให้การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์จะถูกท้าทายหรือจำกัดมิได้ ถือเป็น การปลูกฝังทางความคิดให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองมีกล้าท้าทายในพระราชอำนาจสิ่งใดจะถูกหรือผิดนั้นก็ขึ้นอยู่กับพระราชประสงค์ของกษัตริย์<sup>288</sup>

และในช่วงเวลาต่อมาที่อังกฤษมีการปกครองแบบสาธารณรัฐนั้น การยึดอำนาจจากรัฐสภาในการปกครองอังกฤษโดยใช้กำลังทางทหารอันเป็นวิถีทางนอกกฎหมายที่ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองโดยนายพลโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ และได้ตั้งตนเป็นเจ้าผู้พิทักษ์ที่เปรียบเสมือนผู้นำสูงสุดของประเทศ การกระทำเช่นนี้ ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองมิได้มีการต่อต้านแต่อย่างใด อีกทั้งยังคงยอมรับในอำนาจของนายพลครอมเวลล์ในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นสุดการปกครองในระยะสั้นของนายพลครอมเวลล์แล้ว อังกฤษก็ได้กลับมาฟื้นฟูให้มีการปกครองในระบบกษัตริย์อีกครั้ง แสดงให้เห็นว่าการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ให้กลับมาได้นั้นก็เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้ทรงอิทธิพลทางความคิดต่อความต้องการที่จะต้องมีกษัตริย์ในการปกครองประเทศ ซึ่งการกลับมาของระบอบกษัตริย์นี้เอง จึงได้ก่อให้เกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. 1688 และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

โดยสรุป เมื่อพิจารณาจากภาพรวมการปกครองราชอาณาจักรอังกฤษตั้งแต่ศตวรรษที่ 4 มาจนถึงศตวรรษที่ 16 ราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการปกครองในระบบ

<sup>288</sup> สันติสุข โสภณสิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โครงการสรรพสาสน์ สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2555), หน้า 33-37.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์มาโดยตลอด ผู้อยู่ใต้การปกครองจึงมีความคุ้นชินกับการมีผู้ปกครองที่เป็นกษัตริย์ ในขณะเดียวกัน การต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจการปกครองระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภา (สภาสามัญ) ที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงได้เริ่มมีบทบาทในการลดพระราชอำนาจของกษัตริย์และเพิ่มอำนาจของรัฐสภาให้มากขึ้น ตลอดจนใช้อำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิผลทางการเมืองการปกครอง โดยที่ประชาชนกลุ่มใหญ่ส่วนหนึ่งมีการยอมรับในอำนาจการปกครองของกษัตริย์โดยไม่หวงแหนในสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากเท่าที่ควร แต่ประชาชนกลุ่มใหญ่อีกส่วนหนึ่งได้เป็นฐานเสียงและมีความเห็นร่วมกันโดยส่งผ่านไปยังผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในรัฐสภา (สภาสามัญ) จึงบ่งชี้ได้ว่ามีทั้งกลุ่มที่สนใจมีส่วนร่วมทางการเมืองกับกลุ่มที่ยังคงเฉยชาและยอมรับในอำนาจของกษัตริย์อันเป็นการตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองอยู่บ้าง

### 3.2.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษภายหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์

หากพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมืองในช่วงของการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1688 นับว่าเป็นการนำพาให้ราชอาณาจักรอังกฤษเข้าสู่การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และเป็นการปูพื้นฐานไปสู่ระบบที่ให้อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาซึ่งจะมีความเชื่อมโยงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยในอนาคต<sup>289</sup> อย่างไรก็ดี แม้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลานั้น จึงส่งผลให้ราชอาณาจักรอังกฤษมีการปกครองอันสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยและกลายเป็นประเทศต้นแบบประชาธิปไตยอันมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ โดยสามารถพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษได้ดังต่อไปนี้

#### 1) การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ

ราชอาณาจักรอังกฤษได้เริ่มปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพสิทธิและเสรีภาพตามที่ราชอาณาจักรได้ยอมรับกันเป็นการทั่วไปว่ามหาบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215 เป็นต้นกำเนิดของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ในยุคสมัยนั้นยังคงเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมหาบัตรแมกนาคาร์ตานั้นเป็นเสมือนเพียงข้อตกลงประนีประนอมเพื่อจัดสรรอำนาจระหว่างกษัตริย์กับเหล่าขุนนางเสียมากกว่า<sup>290</sup> จึงมีอาจกล่าวได้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเนื้อแท้ อย่างไรก็ตาม ราชอาณาจักรอังกฤษก็ได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในด้านการรับรองและคุ้มครองสิทธิ

<sup>289</sup> วิชัย ต้นศิริ, *วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย*, หน้า 98.

<sup>290</sup> นพนิธิ สุริยะ, *สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง*, หน้า 21-22.

และเสรีภาพของประชาชนในราชอาณาจักรอังกฤษได้ดำเนินเรื่อยมาดังปรากฏให้เห็นถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผ่านกฎหมายสำคัญหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นคำขอสิทธิ ค.ศ. 1628 (Petition of Right 1628) และ Habeas Corpus 1679

จนกระทั่งราชอาณาจักรอังกฤษได้เกิดการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. 1688 ที่ถือว่าเป็นยุคสมัยอันเป็นจุดตัดของการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรอังกฤษด้วยการสร้างผลพวงอันสืบต่อมาจากการปฏิวัตินี้คือการตรากฎหมายซึ่งบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจนกว่ากฎหมายฉบับใดที่เคยมีมา กฎหมายฉบับนี้คือพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights 1689) ซึ่งเป็นเสมือนภาพสะท้อนในชัยชนะของชนชั้นกลางและรัฐสภาเหนือฝ่ายกษัตริย์ อันเป็นการควบคุมและต่อต้านการใช้อำนาจโดยมิชอบของกษัตริย์ด้วยการตราบทบัญญัติที่มีเนื้อหาในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิอันได้สถาปนาหลักประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายขึ้นมาอย่างชัดเจน เช่น การห้ามมิให้กำหนดหลักประกันตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยสูงเกินไป ห้ามการลงโทษที่ป่าเถื่อนโหดร้ายและผิดปกติ เป็นต้น เนื้อหาเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสาระสำคัญอีกด้วย

นอกจากนี้ อิทธิพลทางความคิดของนักปรัชญาในห้วงใกล้เคียงกันนี้ คือ จอห์น ล็อก (John Locke, 1632-1704) ที่สนับสนุนว่า ภายใต้สภาวะแห่งธรรมชาตินั้น มนุษย์มีอิสระเท่าเทียมกัน คนส่วนมากเคารพกฎธรรมชาติ โดยกฎธรรมชาติบังเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติ ทั้งสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน รวมถึงการคำนึงถึงสวัสดิภาพของผู้อื่นด้วย ภายใต้ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของล็อกคือการที่มนุษย์ตกลงร่วมใจกันเข้าร่วมเป็นประชาคมเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกันเองโดยมอบอำนาจในการปกครองให้ตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ปกครอง กลไกของการเมืองการปกครองจึงต้องมีการกำหนดให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวความคิดเช่นนี้ได้เป็นที่ยอมรับและแพร่กระจายไปในสังคมอังกฤษและปลูกฝังหล่อหลอมให้เห็นถึงคุณค่าในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง<sup>291</sup>

ภายหลังสิ้นสุดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น กระแสความสนใจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มีมากยิ่งขึ้นในสากลโลก ซึ่งกระแสความสนใจต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในสังคมอังกฤษก็ตื่นตัวมากขึ้นเช่นเดียวกัน จึงทำให้ราชอาณาจักรอังกฤษได้ลงนามผูกพันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป (European Convention on Human Rights, 1950) แต่ในหลาย ๆ คราวที่ผ่านมา รัฐสภาก็ตรากฎหมายที่มีลักษณะปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น The Habeas Corpus Act 1892 Race Relation Act 1976 หรือ Sex

<sup>291</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

Discrimination Act 1975 เป็นต้น แต่การตรากฎหมายดังกล่าวก็ยังหาความสมบูรณ์ดีเลิศในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในอังกฤษไม่ได้ ดังนั้น จึงส่งผลให้ราชอาณาจักรอังกฤษต้องตรากฎหมายอันสอดคล้องกับการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรปและกำเนิดมาเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 (Human Rights Act 1998) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักยภาพของการเป็นหนึ่งในการตรากฎหมายเชิงรัฐธรรมนูญพื้นฐานมากที่สุดฉบับหนึ่งของราชอาณาจักรอังกฤษตั้งแต่การเกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ที่บัญญัติผ่านมาแล้วมากกว่า 300 ปี<sup>292</sup> จึงเป็นการยืนยันได้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษได้มีการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอย่างยิ่งและค่อนข้างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและแสดงให้เห็นว่าราชอาณาจักรอังกฤษมีวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญทั้งในทางการเมืองการปกครองและด้านอื่นด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น **พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 ได้เป็นกฎหมายที่สร้างรากฐานของการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจนในสังคมอังกฤษและอิทธิพลทางความคิดของนักปรัชญาคนสำคัญของอังกฤษอย่างจอห์น ล็อกได้ทำให้การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษต้องมีเรื่องของสิทธิและเสรีภาพมาเป็นหัวใจสำคัญตั้งแต่การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ปกครองประชาชนไปจนถึงการดำเนินงานของรัฐหรือผู้ปกครองที่ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ตลอดจนมีการตรากฎหมายเพื่อสร้างความสมบูรณ์ทางด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจนและสมบูรณ์ครบถ้วนดังพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 เพื่อให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีความเป็นสากลดังนานาประเทศทั่วโลก ปราบปรามการกระทำเหล่านี้จึงได้เป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในการเคารพสิทธิและเสรีภาพให้เป็นหลักการพื้นฐานหรือสาระสำคัญในทางการเมืองการปกครองโดยที่ผู้ปกครองต้องเคารพและไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นต้นมา**

## 2) การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมตรงกับคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษหรือคอมมอนลอว์ (common law) โดยมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรต้องถูกปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหลักนิติธรรมได้มีเนื้อหาสาระดังกล่าวมาตั้งแต่อดีตหรือเทียบกับยุคสมัยกำเนิดมหาบัตรแมกนาคาร์ตา แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในหลักการยิ่งนัก จนกระทั่งหลักนิติธรรมได้ปรากฏชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของเจมส์ แฮร์ริงตัน (James Harrington, 1611-1677) จากนั้นนักกฎหมายชาวอังกฤษผู้ซึ่งมีบทบาทมากที่สุดใน

<sup>292</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 197-199.

การพัฒนาและสร้างความชัดเจนให้แก่หลักนิติธรรม คือ ไตซี (Albert Venn Dicey, 1835-1922) โดยเขาได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมผ่านงานเขียนที่ชื่อว่า “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” ในปี ค.ศ. 1885 ซึ่งเป็นตำรามาตรฐานที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง<sup>293</sup> โดยไตซีได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่ามีเนื้อหาหลัก 3 ประการดังนี้<sup>294</sup>

ประการแรก ไม่มีบุคคลใดถูกลงโทษหรือถูกกระทบซึ่งสิทธิและร่างกาย เว้นแต่มีการกระทำซึ่งขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยกระบวนการปกติธรรมดา และศาลปกติธรรมดา วินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น นั่นหมายความว่าหลักนิติธรรมตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีดุลพินิจ

ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลอยู่ภายใต้กฎหมาย ปกติธรรมดา และอยู่ภายใต้ระบบศาลปกติธรรมดาดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้น การสร้างระบบศาลเฉพาะสำหรับฝ่ายปกครองจึงไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

ประการที่สาม สิทธิและเสรีภาพในหลักนิติธรรมเกิดจากการรับรองโดยกฎหมายปกติธรรมดาหรือศาลปกติธรรมดา ไม่ใช่เกิดจากรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมข้างต้นได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักการในการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษมาจนถึงกระทั่งปัจจุบัน กล่าวคือ ในบรรดาทุกการกระทำของรัฐหรือผู้ปกครองจะต้องกระทำไปภายใต้ขอบเขตการบังคับของกฎหมาย อันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นหลักประกันว่าผู้ปกครองจะไม่กระทำการตามอำเภอใจจนกลายเป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือผู้อยู่ใต้การปกครอง หากเกิดกรณีการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐแล้ว ประชาชนย่อมสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีไปยังศาลเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของตนเอง รวมถึงเพื่อได้รับการเยียวยาจากความเสียหายนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมเป็นการปกครองโดยกฎหมายและมุ่งจำกัดอำนาจรัฐเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การนำหลักนิติธรรมมาเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองในราชอาณาจักรอังกฤษเช่นนี้ ด้วยความชัดเจนทางด้านหลักการมากขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 หรือภายหลังการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ ค.ศ. 1688 เป็นต้นมา จึงได้สร้างให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมอันเป็นการลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เคยดำรงอยู่ในสังคมการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษ โดยเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ

<sup>293</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," ใน *นิติรัฐ นิติธรรม*, หน้า 329, 332.

<sup>294</sup> ปิยะบุตร แสงกนกกุล, "นิติรัฐ" (Rechtsstaat, Etat De Droit) ไม่เหมือนกับ "นิติธรรม" (Rule of Law), ใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 315.



ประชาธิปไตยที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐให้มีการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่พอเหมาะพอดีและมุ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีกฎหมายมาเป็นหลักประกันหรือเครื่องมือในการยืนยันสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ

### 3) อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภานั้นสามารถพิจารณาได้ด้วยการศึกษาผ่านพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษ ภายหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. 1688 ที่ทำให้เกิดการปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากความพยายามที่ยาวนานในบริบททางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษที่ต้องการจะสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) ระหว่างการใช้พระราชอำนาจตามพระทัยของกษัตริย์ที่ต้องฟังความเห็นของรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการของกษัตริย์

จึงกล่าวได้ว่า รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหรือปัจจัยสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่รัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนที่สามารถจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ หรือที่เรียกว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา ซึ่งหมายถึงว่าอำนาจในการออกหรือตรากฎหมายสูงสุดเป็นของรัฐสภา ซึ่งก็คือกฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดในราชอาณาจักรอังกฤษคือพระราชบัญญัติ โดยราชอาณาจักรอังกฤษถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาสูงสุดของอำนาจ รัฐสภาจึงสามารถตรากฎหมายใด ๆ ก็ได้อย่างกว้างขวาง จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจทางนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่มีขีดจำกัดทางกฎหมาย ประกอบกับราชอาณาจักรอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร รัฐสภาจึงสามารถตรารัฐธรรมนูญขึ้นได้ทุกขณะและสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ๆ (เพราะรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรอังกฤษไม่มีสภาพของความเป็นกฎหมายสูงสุด)<sup>295</sup> ดังนั้น การที่รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต ประกอบกับการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวเพื่อจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์แล้ว อันเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในแบบฉบับของราชอาณาจักรอังกฤษ และวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้จึงค่อย ๆ ลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างช้า ๆ จนหมดสิ้นไป

และจากการที่สมาชิกของรัฐสภาถือว่าเป็นตัวแทนหรือเป็นปากเสียงให้แก่ประชาชนนั้น ประชาชนจึงเริ่มมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อระบบการเมืองว่ารัฐสภา

<sup>295</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 101.

จะสามารถเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนได้มากที่สุดโดยมุ่งเน้นถึงเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการที่ราชอาณาจักรอังกฤษมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา และยังคงผลมาถึงศตวรรษที่ 18 อันเป็นยุคทองของระบบการเป็นตัวแทนที่เป็นจุดสูงสุดของรัฐสภาในการถือครองอำนาจสูงสุดอย่างเต็มรูปแบบ ชนชั้นกลางในกลุ่มของพ่อค้าและนักอุตสาหกรรมเริ่มได้รับสิทธิในการเป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาซึ่งเป็นการสร้างระบอบประชาธิปไตยขึ้นมาบ้างในระดับหนึ่ง เพราะบรรดาชนชั้นกลางยังคงไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีบทบาทต่อการเมืองมากเท่าไรนัก จนมาถึงในช่วงภายหลังที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ได้ทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมอย่างชัดเจน โดยมีการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเรื่อยมาจนชนชั้นกรมาชีพและชนชั้นกลางระดับล่างได้มีสิทธิมีเสียงในการมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างเสมอภาค อันสังเกตได้จากพัฒนาการทางการเมืองในช่วงศตวรรษที่ 19 ด้วยการที่รัฐสภาตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งค่อย ๆ เปิดโอกาสและขยายสิทธิในการเลือกตั้งให้แก่ชนชั้นกลางไปสู่ชนชั้นล่างจนกระทั่งประชาชนทุกคนล้วนมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันในที่สุด<sup>296</sup>

#### 4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ผลกระทบทางจากการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีต่อประชาชนชาวอังกฤษได้ทำให้คนส่วนใหญ่ที่ได้รับผลกระทบนั้นต้องเสียผลประโยชน์ในสิทธิและเสรีภาพของตนเองจนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการแสดงออกในท่าทีต่าง ๆ ต่อผู้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องของชนชั้นกลางไปจนถึงชนชั้นล่างเพื่อให้ตนได้รับความเป็นธรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการเรียกร้องสิทธิในการเลือกตั้งให้ประชาชนทุกคนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองเช่นนี้ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งต้นศตวรรษที่ 20 และแน่นอนว่าช่องทางในการเรียกร้องของประชาชนต่อผู้ปกครองเพื่อรักษาหรือหาผลประโยชน์นั้นไม่ใช่สถาบันกษัตริย์ เพราะถึงแม้ว่าราชอาณาจักรอังกฤษจะยังมีสถาบันกษัตริย์อยู่ก็จริง แต่ก็ยังเป็นสถาบันกษัตริย์ที่มีการใช้อำนาจอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายซึ่งมิได้มีอำนาจในการปกครองประเทศดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ผู้ปกครองที่แท้จริงคือรัฐสภาที่เป็นตัวแทนและมีฐานเสียงมาจากประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ล้วนตระหนักเห็นชอบร่วมกันว่ารัฐสภาเป็นช่องทางในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองด้วยวิธีการประท้วงหรือก่อการร้าย แสดงให้เห็นว่าคนทั่วไปยอมรับในสถาบันหลักทางการเมืองและไว้วางใจที่จะเคารพหรือปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้ที่มีอำนาจในการปกครองซึ่งมักจะเป็นชน

<sup>296</sup> พงศทิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 23-26.

ชั้นสูงทางการเมือง (political elite) อันเป็นการยอมรับในประสิทธิภาพของผู้นำในสังคมและพอใจในสภาวะแวดล้อมที่เป็นอยู่ของสังคมอังกฤษ<sup>297</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba โดยอธิบายได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองกระแสหลักของราชอาณาจักรอังกฤษ เรียกว่า “วัฒนธรรมพลเมืองแบบยอมตาม (Deferential Civic Culture)” กล่าวคือ การยอมตาม (deference) หมายถึง แนวโน้มที่จะยอมทำตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ หรือในอีกความหมายคือ ความพึงพอใจที่จะมีผู้ปกครองที่เป็นผู้ดีมีตระกูลหรือชนชั้นนำในสังคมอันเป็นการอ่อนน้อมยอมตามผู้นำในสังคม คุณลักษณะดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า แต่ในขณะเดียวกัน การที่ชนชั้นกลางไปจนถึงชนชั้นล่างได้มีความมั่นใจในความสามารถทางการเมืองของตนและกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตัดสินใจทางการเมืองต่าง ๆ ดังเช่นการเรียกร้องสิทธิเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีตจนได้ปลูกฝังให้ตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองมากขึ้น ถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า ดังนั้น Gabriel A. Almond และ Sidney Verba จึงได้สรุปว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรอังกฤษมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม (The subject-participant culture) ที่เอื้อต่อวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในแบบฉบับของราชอาณาจักรอังกฤษเองที่จัดว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ เพราะประชาชนไม่ได้นั่งดูตายเป็นระบบการเมืองของตนเอง แต่ก็ไม่ได้ต่อต้านที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองจนเกินไป<sup>298</sup> และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมมีส่วนร่วมนี้ยังเป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของราชอาณาจักรอังกฤษอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นอัตลักษณ์ทางความคิดของสังคมประชาธิปไตยในอังกฤษอันเป็นผลสืบปลายที่ได้มาจากประวัติศาสตร์อันยาวนาน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเริ่มลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้อย่างแท้จริง

### 3.2.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรอังกฤษที่มีพัฒนาการอย่างค่อยเป็นค่อยไปนั้นได้ค่อย ๆ ทรงอิทธิพลและฝังรากลึกไปทั่วทั้งระบบของสังคมที่มีความเป็นประชาธิปไตยตามแบบฉบับของตนเอง โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษนั้นก็เป็นส่วนหนึ่งในระบบสังคมประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นกลไกในการ

<sup>297</sup> Duncan Watts, *Understanding Us/UK Government and Politics* (UK: Manchester University Press, 2003), pp. 3-6.

<sup>298</sup> Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, p. 315.

คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวง อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจึงได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานในทุก ๆ ด้าน ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีทั้งอำนาจหน้าที่ ในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการและในฐานะองค์กรที่ปรึกษา แต่อำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการก็ได้มีการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเพื่อทำการตรวจสอบวินิจฉัยกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนเป็นรายกรณีได้ เพราะในราชอาณาจักรอังกฤษได้มีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจ หน้าที่ในลักษณะดังกล่าวแล้ว จึงสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนในลักษณะการร้องเรียน เรื่องการให้บริการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่ง ราชอาณาจักรอังกฤษยังสามารถใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนด้วยการแทรกแซงเข้าไปขอข้อมูลหรือ พยานหลักฐานเพื่อจัดทำรายงานอันเป็นการให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือเพื่อเผยแพร่ ความรู้เข้าใจเข้าที่ถูกต้องซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ยังสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ ปรึกษาอีกด้วย

ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษที่ได้ทรง อิทธิพลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักร อังกฤษดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นนั้นจะสะท้อนหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ได้โดยสามารถพิจารณาและศึกษาได้จากการจัดทำรายงานหรือเอกสารงานวิจัยเพื่อเผยแพร่ ความรู้และการให้ความเห็นด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการความเสมอภาค และสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษในประเด็นที่เป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองได้ดังนี้

#### 3.2.4.1 รายงานการสอบสวน (Inquiry Report)

ในกรณีที่เกิดการกระทำผิดกฎหมายหรือประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคและ สิทธิมนุษยชนนั้น ด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการความ เสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงสามารถเข้าไปดำเนินการเพื่อเสาะแสวงหา ข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ แล้วจึงรวบรวมข้อมูลเหล่านั้นเพื่อประเมินสถานการณ์และให้ความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องผ่านการจัดทำรายงานการสอบสวน (Inquiry Report) ซึ่ง ภายใต้วางานลักษณะดังกล่าวนี้สามารถทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในรายงานฉบับที่ สำคัญที่สามารถยกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาและพิจารณาดังนี้

รายงานการสอบสวน “เรื่องใกล้ตัว : การสอบสวนในผู้สูงอายุและสิทธิมนุษยชนของการดูแลผู้สูงอายุในเคสสถาน (Close to home : An inquiry into older people and human rights in home care)” จัดทำและตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2011 การจัดทำรายงานการสอบสวนฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้รับหลักฐานข้อมูลหลายประการและเล็งเห็นว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามในการต่อต้านการปฏิบัติอันทารุณ (inhuman) หรือลดคุณค่า (degrading) ความเป็นมนุษย์และสิทธิในการเคารพต่อชีวิตส่วนตัวและครอบครัว (right to respect for private and family life) ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้เป็นกฎหมายที่ทำการรับรองและคุ้มครองผู้สูงอายุเหล่านี้ด้วย จึงได้ทำการสอบสวนเพื่อปกป้องคุ้มครองอันเป็นการสร้างเสริมให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (public authorities) ได้ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>299</sup> โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้ทำการสอบสวนในผู้สูงอายุและให้ความเห็นเป็นข้อเสนอแนะว่า

“ผู้สูงอายุจำนวนมากมีความสุขจากการได้รับบริการในการดูแลของศูนย์ดูแลผู้สูงอายุและรวมถึงผู้สูงอายุที่ได้รับการดูแลในเคสสถานที่พักของตนเองเพราะคนเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติโดยได้รับความเคารพในความเป็นอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ตามที่ตนต้องการ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีหลายกรณีของการดูแลผู้สูงอายุในศูนย์ดูแลผู้สูงอายุที่ทำให้เกิดความเสียหายและน่ากังวลอย่างจริงจังโดยที่สิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุอาจถูกละเลยหรือถูกละเมิด ซึ่งปัญหาหลายประการนั้นมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วยการที่เจ้าหน้าที่รัฐประจำท้องถิ่นที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับศูนย์หรือสถานดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่นนั้นตระหนักรู้ในการส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองผู้สูงอายุด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้มาตรฐาน หากเจ้าหน้าที่รัฐ (public authorities) ปฏิบัติตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 และสามารถกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในศูนย์ดูแลผู้สูงอายุหรือครอบครัวที่ดูแลผู้สูงอายุในบ้าน

ปัจจัยการเชื่อมโยงหลายปัจจัยมีส่วนทำให้เกิดความเสี่ยงกับสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุนั้นมีข้อค้นพบ คือ การเลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ (age discrimination) จะสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุอันเป็นข้อบ่งชี้ว่ามีการจัดการบริหารในการจ่ายเงินของรัฐเพื่อสนับสนุนในการดูแลผู้สูงอายุน้อยลงเมื่อเทียบกับกลุ่มคนอื่นในสังคม ความไม่เพียงพอด้านความรู้ ข้อมูลที่เหมาะสม (a lack of suitable information) ในด้านการดูแลผู้สูงอายุทั้งในแง่กระบวนการดูแล ทางเลือกสำหรับการได้รับการดูแลและคุณภาพของการดูแล ซึ่งผู้ดูแลผู้สูงอายุ

<sup>299</sup> Equality and Human Rights Commission, *Close to Home: An Inquiry into Older People and Human Rights in Home Care* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2011), pp. 8-9.

ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละท้องถิ่นยังคงต้องได้รับคำแนะนำมากกว่าเดิม ตลอดจนการขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการอำนวยความสะดวกเพื่อดูแลผู้สูงอายุอันเป็นการทำให้สิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุนั้นเกิดความเสียหายที่อาจถูกละเลยหรือเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นได้

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุในศูนย์ดูแลผู้สูงอายุและในที่พักส่วนตัวของผู้สูงอายุได้รับการสอบสวนทั้งในด้านสุขภาพร่างกายและอารมณ์ของผู้สูงอายุ (Older people's physical and emotional wellbeing) ได้แก่ การสนับสนุนด้านอาหารและเครื่องดื่ม (support with food and drink) การข่มเหงทำร้ายทางร่างกาย (physical abuse) การละเลยของผู้ดูแลผู้สูงอายุ (neglect of personal care) การข่มเหงทางการเงิน (financial abuse) ความขาดแคลนทางด้านสิทธิในการปกครองตนเองและทางเลือก (lack of autonomy and choice) การขาดการเคารพในความเป็นส่วนตัว (lack of respect for privacy) การขาดการรักษาความปลอดภัย (lack of personal security) ความสนใจที่ไม่เพียงพอในความจำเป็นที่หลากหลาย (Insufficient attention to diverse needs) ส่วนในด้านการมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมือง (social and civic participation) ได้แก่ การรักษาความสัมพันธ์ภายในครอบครัว (maintaining family relationships) ผลกระทบของการอยู่อย่างโดดเดี่ยว (the impact of isolation) ทั้งนี้ การสอบสวนในเรื่องทั้งหมดดังกล่าวล้วนเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิ่งอันเป็นพื้นฐานที่ผู้สูงอายุควรได้รับหรือต้องขจัดปัญหาเหล่านี้เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998

จากการสอบสวนในเรื่องทั้งหมดข้างต้น คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า

1. เพื่อแก้ไขปัญหาล่าช้าในกรอบของกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน คำนิยามของคำว่า “หน้าที่สาธารณะ (public function)” ภายใต้มาตรา 6(3)(b) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ควรขยายเพื่อให้ครอบคลุมไปถึงการดูแลในเคสสถาน (home care) โดยองค์กรภาคเอกชนด้วย อย่างน้อยที่สุดแล้ว ซึ่งจะสามารถทำให้การดูแลผู้สูงอายุนั้น ภาครัฐสามารถมีส่วนร่วมในการเข้าไปดูแลผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงโดยชอบด้วยกฎหมาย

2. เพื่อแก้ไขการขาดความตระหนักรู้ในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐหรือท้องถิ่นว่าสิทธิมนุษยชนมีความหมายอย่างไรในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนในกระบวนการตัดสินใจและการวางแผนต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 รวมถึงหน้าที่อันเป็นภาระผูกพันในการส่งเสริมและปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อีกทั้งนโยบายและการเตรียมการของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องในการดูแลผู้สูงอายุควรมีกระบวนการตรวจสอบในเรื่องความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ของการละเลยและละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุในสังคม

3. เพื่อแก้ไขการขาดความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการดูแลผู้สูงอายุและครอบครัวของพวกเขา ควรมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้มากขึ้นและทำให้สามารถเข้าถึงได้เกี่ยวกับคุณภาพของผู้ให้การดูแลหรือผู้เชี่ยวชาญในการดูแลผู้สูงอายุโดยสามารถรับข้อมูลความรู้หรือแนวทางในการดูแลผู้สูงอายุได้จากเว็บไซต์ขององค์กรผู้เชี่ยวชาญโดยตรงจากรัฐบาล และองค์กรอื่น

4. เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการจัดเตรียมที่ดีขึ้นเพื่อตรวจจับการคุกคามสิทธิมนุษยชนในการดูแลผู้สูงอายุ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลผู้สูงอายุในศูนย์บริการต่าง ๆ รวมถึงองค์กรของรัฐบาลที่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้นั้นควรเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการสอดส่องดูแลหรือประกาศส่งเสริมในด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุ ตลอดจนมุ่งเข้าไปตรวจสอบค้นหาการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุให้เข้มข้นมากกว่าเดิม”<sup>300</sup>

จากการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นข้างต้น คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มคนในสังคมผู้ที่มีความเสี่ยงทางการได้รับการดูแลในฐานะที่เป็นผู้สูงอายุ โดยในทางปฏิบัติแล้ว กลุ่มผู้สูงอายุมักจะไม่ได้รับการเข้าถึงโอกาสในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเหมือนดังเช่นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคม สิทธิและเสรีภาพประการสำคัญที่จะทำให้กลุ่มผู้สูงอายุได้รับการปฏิบัติจากสังคมและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีมาตรฐานอันเหมาะสมคือสิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเหล่าผู้สูงอายุทุกคนล้วนแล้วแต่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น การได้รับการปฏิบัติเพื่อให้ตนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสมจะต้องได้รับการปฏิบัติที่สอดคล้องกับสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นที่มาให้กับมาตรฐานในการดำรงชีวิต (standard of living) ซึ่งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้มุ่งสอบสวนถึงความเป็นอยู่ในชีวิตทั้งทางด้านร่างกายและอารมณ์จิตใจของผู้สูงอายุ รวมถึงการพยายามผลักดันให้ผู้สูงอายุได้รับโอกาสทางสังคมและการเมืองในการมีส่วนร่วมอันเป็นไปตามสิทธิในความเสมอภาคที่จะสามารถรองรับให้ผู้สูงอายุได้มีความเสมอภาคในทุกด้านเหมือนกันกลุ่มคนทั่วไปในสังคม อันสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ยิ่ง

<sup>300</sup> *ibid.*, pp. 27-41, 95-99.

ไปกว่านั้น อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกันนั้นก็ได้สะท้อนออกมาให้เห็นคือ การที่มีข้อเสนอแนะเพื่อให้ภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุให้ตระหนักรู้ถึงสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุโดยอิงถึงหลักการภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ซึ่งการตัดสินใจและการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลผู้สูงอายุนั้นต้องมีการอ้างอิงหรือสอดคล้องกับกฎหมาย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้ได้แสดงออกมาผ่านรายงานการสอบสวนฉบับดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้สูงอายุที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาชนในสังคมได้รับการปฏิบัติโดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อให้สามารถมีอิสระและสิทธิในการปกครองตนเองตามมาตรฐานที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง ในสังคมสมควรจะได้รับในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมระบอบประชาธิปไตย

รายงานการสอบสวน “**สิ่งที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังความธรรมดา : การสอบสวนในคนทุพพลภาพที่เกี่ยวข้องกับการคุกคาม (Hidden in plain sight : Inquiry into disability-related harassment)**” จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2011 เนื่องจากคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษเล็งเห็นถึงปัญหาการคุกคาม (harassment) ในสังคมอังกฤษอันเป็นปัญหาที่มีความลึกซึ้งอย่างยิ่ง สำหรับปัญหาการคุกคามต่อคนทุพพลภาพ (disabled people) นั้นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ทุกวันและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ด้วยลักษณะของคนทุพพลภาพอาจมีความพิการทางกาย ทางจิตใจ หรือทั้งพิการทั้งสองประการนั้น บ่อยครั้งที่บุคคลเหล่านี้ไม่ยอมรายงานหรือกระทำการบางอย่างเพื่อให้คนอื่นทราบว่าตนเองถูกคุกคามเพราะมีความเข้าใจว่าตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการรับแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์ของคนทุพพลภาพจะไม่เชื่อพวกเขา สิ่งที่กล่าวมานั้นถือว่าเป็นเพียงปัญหาหนึ่งเท่านั้น โดยทั่วไปแล้ว คนทุพพลภาพย่อมไม่สามารถรักษาสิทธิและเสรีภาพด้วยตัวเองได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีความจำเป็นต้องทำการสอบสวนเกี่ยวกับปัญหาการคุกคามในกลุ่มคนทุพพลภาพเพื่อมีข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเป็นการคุ้มครองกลุ่มคนทุพพลภาพโดยมีการสอบสวนและให้ความเห็น รวมทั้งมีข้อเสนอแนะว่า

**“สำหรับวัตถุประสงค์ในการสอบสวนครั้งนี้ คณะกรรมการมุ่งคุ้มครองคนทุพพลภาพที่เกี่ยวข้องกับการคุกคามอันเป็นการละเมิดในศักดิ์ศรี (dignity) ความปลอดภัย (safety) สิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเอง (autonomy) ของบุคคลที่ประสบกับการคุกคาม ตลอดจนผลกระทบของการข่มขู่ (intimidating) ความเป็นปรปักษ์ (hostile) การลดคุณค่า (degrading) สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม (offensive environment) และรวมถึงการคุกคามเพื่อนและครอบครัวซึ่งล้วนแล้วเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดของคนทุพพลภาพด้วย**



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



จากการสอบสวนและการค้นพบพยานหลักฐานในหลายรูปแบบนั้น ปัญหาการคุกคามในคนทุพพลภาพยังคงมีอยู่ทั่วทุกหนแห่งอันเป็นปัญหาที่ต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานในการปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

เจ้าของปัญหาที่แท้จริงในองค์กรที่มีความสำคัญต่อการคุกคามคือผู้นำที่มีบทบาทในองค์กร โดยจะต้องมีความรับผิดชอบและการตัดสินใจที่แน่วแน่ในเปลี่ยนแปลง ผู้นำในทุกองค์กรตั้งแต่เจ้าหน้าที่อาวุโสและผู้บริหารระดับสูงต้องมีความมุ่งมั่นในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่ต้องอุดช่องว่างในการดำเนินงานทั้งทางนโยบายและทางปฏิบัติมิให้เกิดการคุกคามในคนทุพพลภาพ

หากมีการจัดทำหรือสรุปข้อมูลซึ่งสามารถระบุถึงความรุนแรงและลักษณะของการคุกคามในคนทุพพลภาพได้นั้น จะสามารถช่วยให้เกิดการตรวจสอบในประสิทธิภาพการทำงานของผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ดีมากยิ่งขึ้น

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องสามารถเข้าถึงและตอบสนองต่อเหยื่อหรือคนทุพพลภาพผู้ถูกคุกคามด้วยการจัดการการสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพให้แก่พวกเขา โดยหน่วยงานของรัฐและตำรวจต้องมุ่งพิจารณาในกรณีการฟ้องร้องทางอาญาของคนทุพพลภาพมากกว่าเดิม อันเนื่องมาจากสาเหตุที่คนทุพพลภาพนั้นมีความไม่ปกติในการให้ข้อมูลหรือปัจจัยอื่นที่ทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิของตนเองได้เต็มที่

เนื่องจากคนทุพพลภาพนั้นต่างก็เป็นบุคคลเช่นเดียวกันกับคนทั่วไปในสังคมองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ต้องทำให้แน่ใจได้ว่าคนทุพพลภาพนั้นก็มีสิทธิและโอกาสในสังคมเช่นเดียวกัน ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการขจัดปัญหาการคุกคามในคนทุพพลภาพนั้นได้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือกลุ่มผู้จัดทำนโยบายเกี่ยวกับการคุกคามในคนทุพพลภาพ ซึ่งรวมถึงโรงเรียน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บ้านพักอาศัย สถานดูแลคนทุพพลภาพ องค์กรบริการสังคม ตำรวจ ศาลและบริการสาธารณะทุกประเภท หากองค์กรเหล่านี้มีความเข้าใจและรณรงค์ในปัญหาการคุกคามในคนทุพพลภาพที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพแล้วจะสามารถทำให้เกิดการรักษาคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนทุพพลภาพได้อย่างที่พวกเขาสมควรได้รับ”<sup>301</sup>

รายงานการสอบสวนและการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้น มีการชี้ให้เห็นว่าคนทุพพลภาพนั้นต่างก็มีความเป็นบุคคลหรือเป็นมนุษย์เช่นเดียวกันกับคนทั่วไป กล่าวคือ คนทุพพลภาพล้วนมีศักดิ์ศรี มีขอบเขตความปลอดภัยแห่งชีวิต มีอิสระในการกำหนดและปกครองตนเอง

<sup>301</sup> Equality and Human Rights Commission, *Hidden in Plain Sight: Inquiry into Disability-Related Harassment* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2011), pp. 10-13, 163-179.

สภาวะเช่นนี้ย่อมไม่อาจถูกปฏิบัติจากใครก็ตามด้วยการข่มขู่ การสร้างความเป็นปรปักษ์ และลดคุณค่าในความเป็นมนุษย์ของคนทุกพหุภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า **คนทุกพหุภาพนั้นต่างก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน** ด้วยคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังดำรงอยู่ แม้ว่าคนทุกพหุภาพนั้นจะไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้หรือไม่สามารถใช้อย่างเต็มที่ด้วยสภาพทางกายภาพและสภาพทางจิตใจ จึงทำให้คนทุกพหุภาพในสังคมนั้นได้รับความสำคัญและตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพวกเขา จากคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ ซึ่งเป็นการแสดงออกให้เห็นว่า **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ** อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นได้เป็นตัวเกื้อหนุนให้ไม่ว่าบุคคลในสังคมจะมีความแตกต่างในด้านใดก็ตาม ทุกคนล้วนต้องได้รับการคุ้มครองและถูกผลักดันด้วยการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ และส่งผลให้ภาพรวมของสังคมอังกฤษนั้นมองว่าผู้ที่มีอำนาจเหนือประชาชนหรือผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการหรือปกครองสังคมนั้นมีหน้าที่ในการช่วยแก้ไขปัญหาดังเช่นปัญหาการคุกคามในคนทุกพหุภาพ ซึ่งความเห็นและข้อเสนอแนะภายในรายงานข้างต้นได้ผลักดันให้องค์กรต่าง ๆ ทั่วทุกด้านนั้นต้องตระหนักถึงการปฏิบัติต่อคนทุกพหุภาพที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของตนเองเสมอ เพราะองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจอยู่เหนือการปกครองประชาชนย่อมมีภาระผูกพันและสนับสนุนให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนเป็นการสร้างให้สังคมมีการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นจุดเด่นของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่เหนือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

รายงานการสอบสวน “**การป้องกันการเสียชีวิตในการคุมขังบุคคลที่มีภาวะสุขภาพจิต (Preventing Deaths in Detention of Adults with Mental Health Conditions)**” ดำเนินการสอบสวนและตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2015 เนื่องจากคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษเห็นว่าสาเหตุของการเสียชีวิตที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ (non-natural deaths) ของผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิตนั้นได้เกิดเป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ภายในสถานที่ที่มีการคุมขังอย่างเรือนจำ ห้องขังในสถานีดำรวจ และโรงพยาบาล ผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิตนั้นเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการสอดส่องดูแลมากเป็นพิเศษ คนเหล่านี้ล้วนสมควรได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบอันส่งผลต่อการเสียชีวิตของพวกเขา คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงได้ทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานจากปัจเจกบุคคลและองค์กรที่ได้รับผลกระทบเพื่อช่วยเหลือและแนะนำแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว จากการสอบสวนครั้งนี้ได้มีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะว่า

**“บทบาทของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษคือส่งเสริมและบังคับตามกฎหมายซึ่งเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิในความยุติธรรม (right**



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

to fairness) ศักดิ์ศรี (dignity) และการได้รับความเคารพ (respect) ของทุกคน เราเริ่มดำเนินการสอบสวนครั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าสิทธิมนุษยชนของสมาชิกที่มีความอ่อนแอบางส่วนในสังคมคือกลุ่มคนที่มีภาวะสุขภาพจิตจะได้รับการคุ้มครอง เพื่อลดการเสียชีวิตที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติ (non-natural deaths) ในผู้ใหญ่ที่มีภาวะสุขภาพจิตในสถานที่ที่มีการคุมขัง คือ เรือนจำ ห้องขังในสถานีดำรวจ และโรงพยาบาล

แนวทางการสอบสวนของเรานั้นอยู่ภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชนบนฐานของสิทธิในชีวิต (right to life) และสิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (right to non-discrimination) ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่รัฐ (public authorities) ย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ เพื่อทำให้ชีวิตของบุคคลตายทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนา การคุ้มครองผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิตนั้นจึงมีความจำเป็นต้องมีการรักษาสภาพแวดล้อมให้ผู้ถูกคุมขังมีอิสระจากการข่มเหงทารุณทางกายภาพ (physical abuse) การข่มเหงรังแก (bullying) การขู่เข็ญใช้ความรุนแรง (threats) และการรักษาพยาบาลที่ไม่เคารพต่อตัวผู้คุมขัง (disrespectful treatment) จากเจ้าหน้าที่หรือผู้ถูกคุมขังด้วยกันเอง ตลอดจนต้องห้ามมิให้เกิดความประมาทและการกักขังหน่วงเหนี่ยวทางกายภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เราได้จัดกลุ่มความเห็นและข้อเสนอแนะของเราภายใต้ 4 หัวเรื่องอย่างกว้าง ๆ ไว้ดังนี้

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ 1 แนวทางเชิงโครงสร้างสำหรับการเรียนรู้ที่เรียนในสถานที่ที่มีการคุมขัง (เรือนจำ ห้องขังในสถานีดำรวจ และโรงพยาบาล) ควรมีการปรับปรุงที่สามารถทำให้บรรลุผลได้จากการตายและข้อผิดพลาดหรือประสบการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ และควรมีกฎหมายที่เป็นข้อผูกมัดกับสถาบันดังกล่าวเพื่อให้ตอบสนองต่อคำแนะนำจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและเผยแพร่การตอบสนองเหล่านี้...ควรมีการก่อตั้งหน่วยงานหรือแผนกในการสืบสวนสอบสวนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและสังเกตการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในสถาบันแต่ละแห่งของสถานที่ที่มีการคุมขัง

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ 2 สถาบันแต่ละแห่งที่อยู่ภายใต้สถานที่ที่มีการคุมขังควรมีการมุ่งเน้นที่จะตอบสนองต่อความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของตนเพื่อให้ผู้ถูกคุมขังมีความปลอดภัย รวมถึงการใช้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อันเป็นการสร้างความมั่นใจในการทำงานร่วมกันมากขึ้น...การแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม (segregation) ไม่ควรนำมาใช้กับผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิต เว้นแต่จะมีพฤติการณ์อันเป็นข้อยกเว้นที่เกิดขึ้น และสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งระดับความเสี่ยงและความจำเป็นในการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมของผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิตนั้นต้องได้รับการทบทวนตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอด้วย

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ 3 ในสถานที่ที่มีการคุมขังจำเป็นต้องเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงานเพื่อให้แน่ใจว่ามีการตรวจสอบอย่างละเอียดที่เพียงพอโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของครอบครัวหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิต การใช้กำลังบังคับเพื่อหน่วงเหนี่ยวกักขังนั้นจำเป็นต้องมีการบันทึกทุกครั้งและต้องแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องทุกประการ รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องก็ต้องให้ข้อมูลอย่างละเอียดถี่ถ้วนต่อสถานที่ที่มีการคุมขังด้วย

ความเห็นและข้อเสนอแนะที่ 4 กรอบสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษควรนำไปปรับใช้และเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้จริงในสถานที่ที่มีการคุมขังเพื่อลดการเสียชีวิตที่ไม่เป็นไปตามธรรมชาติโดยยึดหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human Rights, ECHR) มาตรา 2 สิทธิในชีวิต (right to life)<sup>302</sup>

การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้นที่ได้กล่าวถึงและมุ่งให้ความสำคัญแก่สิทธิในชีวิต สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ การไม่ถูกข่มเหงทารุณทางกายภาพ การไม่ถูกข่มเหงทางจิตใจ การไม่ถูกใช้ความรุนแรงเพื่อขู่เข็ญ และการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกคุมขังทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าความเห็นและข้อเสนอแนะเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนภายใต้การยึดถือหลักการสิทธิในชีวิตและสิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือสิทธิในความเสมอภาคนั่นเอง ซึ่งสิทธิทั้งสองนั้นเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ถูกคุมขังที่มีภาวะสุขภาพจิตจัดว่าเป็นบุคคลที่แม้ว่าจะเคยสร้างความเสียหายให้แก่ตนเองจึงต้องถูกคุมขัง ประกอบกับยังมีภาวะสุขภาพจิตที่อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตของเขาแล้ว ย่อมเป็นการให้ความสำคัญสอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แม้ว่าบุคคลจะได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง ซึ่งนักโทษหรืออาชญากรที่ถูกจับกุมคุมขังแล้วก็ล้วนต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมทั้งทางด้านกายภาพและจิตใจ และด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น ค่านิยมในสังคมย่อมมุ่งเน้นและผลักดันให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะที่มีอำนาจเหนือการปกป้องคุ้มครองประชาชนต้องเพิ่มบทบาทในการทำหน้าที่ดังกล่าวมากยิ่งขึ้น ซึ่งสังเกตได้จากความเห็นและข้อเสนอแนะที่พยายามให้เจ้าหน้าที่นั้นต้องเพิ่มระดับความเข้มข้นของการทำงานให้มากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้ การให้ความเห็นว่าต้องไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ

<sup>302</sup> Equality and Human Rights Commission, *Preventing Deaths in Detention of Adults with Mental Health Conditions* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2015), pp. 3, 19-22.

ศาสนา และวัฒนธรรมในการคุมขังผู้ที่มีภาวะสุขภาพจิตนั้นถือว่าเป็นจุดสำคัญของสังคม ประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่โดยหลักแล้วต้องไม่มีการแบ่งแยกและยอมรับในความแตกต่างอย่างมี เหตุมีผลซึ่งกันและกัน

### 3.2.4.2 รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ (Advice and Guidance Report)

เนื่องจากคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ ต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาโดยการดำเนินงานที่สำคัญและมีประโยชน์ต่อ สังคมคือการเผยแพร่ความรู้แก่สังคมต่อทั้งภาครัฐและเอกชน จึงมีการจัดทำรายงานการปรึกษาและ ให้คำแนะนำในเรื่องที่ทางปฏิบัติในสังคมนั้นยังมีความเสี่ยงหรือเกิดปัญหาอยู่ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ ปัจเจบุคคลหรือกลุ่มองค์กรได้ทราบและตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองในด้านต่าง ๆ อัน เป็นการรณรงค์ให้สังคมเกิดการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพซึ่งกันและกัน และให้สามารถนำไปสู่ คุณภาพชีวิตที่ดีของบุคคลทั้งสิ้นในสังคม ซึ่งการจัดทำรายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำได้สะท้อน ให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ผ่านรายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำหลายฉบับอันสามารถนำมาเป็นตัวอย่างสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ “การคุกคามทางเพศและกฎหมาย : คำแนะนำสำหรับนายจ้าง (Sexual harassment and the law : Guidance for employers )” มีวัตถุประสงค์เพื่อแนะนำแนวทางแก่นายจ้างที่ควรประพฤติปฏิบัติต่อการทำงานและลูกจ้าง โดย ให้ความเห็นว่

“การคุกคามทางเพศ (sexual harassment) จะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีการ ประพฤติที่ไม่พึงประสงค์ต่อลักษณะทางเพศ (sexual nature) อันประสงค์หรือมีผลกระทบจาก การละเมิดศักดิ์ศรีของบุคคลหรือการสร้างความเป็นปรปักษ์ การกดขี่ข่มเหง การลดคุณค่า การ ทำลายเกียรติ อันเป็นการสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมแก่บุคคล ซึ่งภาระหน้าที่ของนายจ้าง นั้นต้องป้องกันมิให้เกิดการคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงาน นายจ้างควรจัดให้มีกฎระเบียบ ต้องห้ามอันเกี่ยวข้องกับการคุกคามทางเพศให้ชัดเจนตามคำแนะนำของคณะกรรมการความ เสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ มีการจัดหน่วยงานเพื่อสังเกตการณ์และ สอดส่องดูแลเรื่องดังกล่าว ตลอดจนมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการคุกคามทางเพศเพื่อ เป็นการจัดปัญหาเบื้องต้นภายในองค์กรสถานที่ทำงาน”<sup>303</sup>

<sup>303</sup> Equality and Human Rights Commission, *Sexual Harassment and the Law: Guidance for Employers* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2017), pp. 1, 4-5.

การให้ความเห็นข้างต้นนั้นแสดงออกถึงสิ่งต้องห้ามในการปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งการคุกคามทางเพศในลักษณะของการสร้างความเป็นปรปักษ์ การกดขี่ข่มเหง การลดคุณค่า และการทำลายเกียรติยศนั้นล้วนมีผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์โดยตรงและเป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น อีกทั้งยังจะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อ ชีวิตของบุคคล ซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้ได้สะท้อนออกมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการคุกคามทางเพศนั้นถือเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ในสังคมระบอบประชาธิปไตยและต้องให้ความสำคัญกับ สภาพการณ์ที่จะก่อให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อป้องกันและขจัดปัญหาดังกล่าว

รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ “เคล็ดลับสำหรับการแก้ไขปัญหาการข่มเหง รังแกเชิงเลือกปฏิบัติ (Tips for tackling discriminatory bullying)” เนื่องจากคณะกรรมการ ความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษพบว่าในกลุ่มเด็กไปจนถึงวัยรุ่นนั้น มี ประสบการณ์จากการถูกข่มเหงรังแกมากกว่าคนกลุ่มอื่นที่มีอายุสูงขึ้นไป การข่มเหงรังแกอาจนำไป สู่ผลกระทบที่สร้างความเสียหายทางด้านจิตใจเป็นอย่างยิ่ง จึงมีความเห็นว่า

*“ภายในโรงเรียนหรือสถานศึกษาต้องมีการคำนึงถึงเรื่องการข่มเหงรังแกตั้งแต่ การออกกฎระเบียบ การกำหนดนโยบาย และการจัดกิจกรรมภายในโรงเรียนเพื่อสร้างวัฒนธรรม ในการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยการเคารพถึงความแตกต่างกัน เช่น คนพิการ บุคคลที่มีความ หลากหลายทางเพศ ผู้หญิง เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วเป็นกลุ่มผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการข่มเหงรังแกมาก ที่สุด และต้องไม่ละเลยต่อการรับฟังเด็กหากมีการแจ้งว่าตนถูกข่มเหงรังแก”<sup>304</sup>*

การให้ความเห็นเช่นนี้เป็นการมุ่งคุ้มครองกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในสังคม เช่น คนพิการ บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้หญิง เป็นต้น เพราะกลุ่มคนเหล่านี้อาจถูกมองว่า เป็นสิ่งที่แปลกต่อผู้คนส่วนใหญ่ที่มีความสมบูรณ์ทางกายภาพหรือจิตใจมากกว่า และมีความเสี่ยง ต่อการถูกข่มเหงรังแก ซึ่งการข่มเหงรังแกกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในสังคมนั้นจะส่งผลกระทบต่อจิตใจมากที่สุดหรือสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาร์ตอะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ การส่งเสริมและป้องกันมิให้กลุ่มคนดังกล่าวถูกข่มเหงรังแกในสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่ง การให้ความเห็นลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ ประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งบุคคลที่มี ความเปราะบางทางสังคมที่ได้อยู่ในโรงเรียนหรือสถานศึกษาทั้งหลายในสังคมนั้นระบอบประชาธิปไตย

<sup>304</sup> Equality and Human Rights Commission, *Tips for Tackling Discriminatory Bullying* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2017),

นั้นต่างกลุ่มคนส่วนน้อยที่ต้องช่วยคุ้มครองมิให้เกิดการถูกข่มเหงรังแกอันจะส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ : ความหมายสำหรับคุณคืออะไร (The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities : What does it mean for you?)” คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษเห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้นมีความสำคัญต่อคนพิการในราชอาณาจักรอังกฤษเพราะเป็นการสร้างมาตรฐานแก่รัฐบาลและหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนพิการ คนพิการสามารถแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายที่มีผลกระทบต่อพวกเขาได้ จึงจัดทำรายงานฉบับดังกล่าวเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนของคนพิการโดยมุ่งเน้นถึงแนวทางการเข้าถึงสิทธิของคนพิการทั้งในแง่การรับรู้ถึงสิทธิและการเรียกร้องสิทธิของตนเองในฐานะที่แม้ว่าคนพิการจะไม่มีความเป็นปกติเหมือนคนส่วนใหญ่ในสังคมแต่คนพิการเหล่านี้ยังคงต้องได้รับความรู้เพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิและเรียกร้องสิทธิของตนเองได้ตามที่สมควรจะเป็น รวมถึงทางภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นต้องได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบมากขึ้นในบทบาทหน้าที่ที่ตนเองมีต่อการดูแลผู้สูงอายุเหล่านี้<sup>305</sup>

เนื้อหาของการจัดทำรายงานข้างต้นได้มุ่งให้ข้อมูลอันเป็นการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองคนพิการ โดยมีความต้องการที่จะส่งเสริมให้คนพิการรับรู้และสามารถใช้สิทธิในหลาย ๆ ด้านได้อย่างสมบูรณ์ และมุ่งหวังให้ภาครัฐปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้อย่างมีมาตรฐาน เนื้อหาเช่นนี้ได้สอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เพราะบุคคลพิการนั้นมีอุปสรรคอาจจะทั้งทางกายภาพและทางจิตใจที่ไม่สามารถเข้าถึงและใช้สิทธิและเสรีภาพบางประการได้ ซึ่งในบางครั้งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของพวกเขาและทำให้ไม่ได้มีมาตรฐานในการดำรงชีวิตได้เสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป แต่ในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์เหมือนกันแล้ว คนพิการจึงมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน และยิ่งต้องส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่คนพิการเพื่อมิให้สิทธิในชีวิตและร่างกายของพวกเขาถูกกระทบกระเทือน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะการที่คนพิการซึ่งไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เท่าเทียมกับคนทั่วไปในสังคมนั้นได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองให้สามารถใช้สิทธิ

<sup>305</sup> Equality and Human Rights Commission, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: What Does It Mean for You?* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2017), p. 8.

และเสรีภาพได้เท่าเทียมกับคนทั่วไป ถือว่าเป็นค่านิยมอันสำคัญที่สอดคล้องกับสังคมระบอบประชาธิปไตย

รายงานการศึกษาและให้คำแนะนำ “การสร้างความเป็นธรรมสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (Making life fairer for lesbian, gay and bisexual people)” ด้วยกระแสสังคมในโลกปัจจุบันได้มีการเปิดกว้างและเริ่มยอมรับในความหลากหลายทางเพศมากขึ้นตามลำดับ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงมุ่งส่งเสริมการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในสังคมเกี่ยวกับความหลากหลายทางเพศให้มากยิ่งขึ้น โดยมีการให้ความเห็นเพื่อแนะนำถึงแนวทางการปฏิบัติอันเป็นการลดความอคติและเลือกปฏิบัติจากกลุ่มคนเหล่านี้ การให้บริการทางสุขภาพ การศึกษา การทำงาน ความปลอดภัย และการทำกิจกรรมร่วมกันในสังคมกับคนเหล่านี้ต้องทำให้เกิดความเป็นธรรมอันเป็นฐานของหลักความเสมอภาคที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งสภาพร่างกาย เชื้อชาติ ศาสนา เพศ ซึ่งถือว่าเป็นความรู้เบื้องต้นที่คนสังคมปัจจุบันควรตระหนักถึงและไม่สามารถละทิ้งความรู้ดังกล่าวได้<sup>306</sup>

รายงานการให้คำแนะนำข้างต้นมีเนื้อหาที่มุ่งส่งเสริมความรู้ความเข้าใจต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอันเป็นการมุ่งคุ้มครองกลุ่มบุคคลดังกล่าว ซึ่งการให้ความเห็นเพื่อแนะนำต่อปัจจัยแวดล้อมของชีวิตบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้น ในเรื่องการลดความอคติและการเลือกปฏิบัติถือเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศย่อมได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ความผิดแปลกหรือเป็นคนข้ามเพศไม่ได้เป็นสิ่งที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ชีวิตให้สามารถเลือกปฏิบัติได้เด็ดขาด เพราะอย่างไรก็มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ส่วนในเรื่องการให้บริการทางสุขภาพ การศึกษา การทำงาน ความปลอดภัย และการทำกิจกรรมร่วมกันในสังคมนั้นล้วนเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่ได้รับสิ่งเหล่านี้อย่างมีมาตรฐาน เนื้อตัวร่างกายและจิตใจของคนเหล่านี้ย่อมถูกบั่นทอนและเป็นอุปสรรคต่อการใช้ชีวิตในสังคมอย่างยิ่ง จึงเป็นสิ่งที่มิผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น จากที่ได้กล่าวมานั้นจึงสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคุณค่าของสังคมระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันได้สร้างให้เกิดการเคารพและการยอมรับเปิดกว้างมากขึ้นต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศและเป็นสิ่งที่สังคมต้องตระหนักถึงต่อไปมากยิ่งขึ้นในอนาคต

<sup>306</sup> Equality and Human Rights Commission, *Making Life Fairer for Lesbian, Gay and Bisexual People* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2017),



รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ “การดูแลในเคสสถานและสิทธิมนุษยชน (Your home care and human rights)” คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษพบว่า มีผู้สูงอายุที่พักอาศัยในเคสสถานหรือที่เรียกว่า ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ อันเป็นการดูแลผู้สูงอายุนั้นไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลที่ยังไม่เพียงพอและด้อยคุณภาพ ซึ่งในสังคมยังคงไม่ทราบว่า หลักการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 นั้นสามารถช่วยให้ผู้สูงอายุทั้งหลายนั้นสามารถได้รับการปฏิบัติดูแลที่ได้มาตรฐานดังที่มนุษย์คนหนึ่งสมควรจะได้รับ ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุเป็นงานบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ในแง่มุมมองของมาตรฐานในการคุ้มครองผู้สูงอายุแล้ว พวกเขาต้องได้รับการปฏิบัติและเคารพในศักดิ์ศรี ให้ความเป็นส่วนตัว มีความปลอดภัย มีทางเลือกอันเป็นอิสระ และมีการติดต่อสัมพันธ์กับคนในสังคมได้<sup>307</sup>

เนื้อหาของการให้ความเห็นและคำแนะนำดังกล่าวเป็นการมุ่งคุ้มครองผู้สูงอายุในกรณีที่ผู้สูงอายุนั้นควรได้รับมาตรฐานในการปฏิบัติดูแลและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะโดยรัฐได้อย่างเหมาะสม เพราะผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นมนุษย์และถือว่าเป็นกลุ่มคนที่สมควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษอันเนื่องมาจากความชราภาพที่จะเป็นสิ่งที่ลดทอนความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างมีมาตรฐาน มาตรฐานในการดำรงชีวิตไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความเป็นส่วนตัว มีความปลอดภัย มีอิสระในการกำหนดตนเอง และการติดต่อสัมพันธ์กับผู้คนในสังคมนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การดำรงชีวิตที่ไม่ได้มาตรฐานและถูกละเลยนั้นย่อมเป็นการลดทอนทั้งร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรง การให้ความสำคัญต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจน บุคคลในสังคมระบอบประชาธิปไตยย่อมให้ความสำคัญและมุ่งคุ้มครองหรือสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเลยและไม่สามารถเข้าถึงสภาพความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตได้อย่างมีมาตรฐาน

รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ “ศาสนาและความเชื่อในสถานที่ทำงาน : คำอธิบายของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปเมื่อเร็ว ๆ นี้ (Religion or Belief in the Workplace : An Explanation of Recent European Court of Human Rights Judgments)” ในปี 2013 ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีการเผยแพร่คำพิพากษาในกรณีเกี่ยวกับสิทธิในความเชื่อทางศาสนาในสถานที่ทำงาน คำพิพากษาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อนายจ้างที่ต้องมีความรับผิดชอบทั้ง

<sup>307</sup> Equality and Human Rights Commission, *Your Home Care and Human Rights* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2012),

ทางนโยบายและทางปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับศาสนาและความเชื่อในสถานที่ทำงานของลูกจ้างและหมายถึงสิทธิของผู้บริโภคหรือผู้ที่มาเข้าใจบริการด้วย คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงจัดทำรายงานฉบับนี้เพื่อส่งเสริมและให้ความรู้แก่นายจ้างและบุคคลทั่วไปเข้าใจถึงความหมายโดยนัยทางกฎหมายของคำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป เพราะการกระทำบางประการที่มีเรื่องของศาสนาและความเชื่อเข้ามาเกี่ยวข้องในสถานที่ทำงานนั้นอาจส่งผลให้เกิดการคุกคาม การทำให้บุคคลตกเป็นเหยื่อ การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งล้วนแล้วเป็นสิ่งต้องห้ามทั้งสิ้น การนับถือศาสนาและความเชื่อนั้นถือว่าเป็นเสรีภาพทางความคิด และเมื่อคิดแล้วก็ต้องสามารถแสดงออกได้ด้วยเช่นกัน หากคนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างทางด้านศาสนาและความเชื่อจากคนหมู่มากแล้วนำเรื่องดังกล่าวมาถกกันในสถานที่ทำงานหรือการทำงานนั้นย่อมเป็นสิ่งต้องห้ามอย่างยิ่ง<sup>308</sup>

การจัดทำรายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำดังกล่าวนี้มีเนื้อหาในการมุ่งส่งเสริมความเข้าใจแก่สังคมเกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาและมุ่งคุ้มครองบุคคลสามารถใช้เสรีภาพทางความคิดและเสรีภาพในการแสดงออกได้โดยไม่ถูกกีดกัน เนื้อหาของการส่งเสริมและคุ้มครองเช่นนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมนุษย์นั้นล้วนมีอิสระในการกำหนดตนเองที่จะคิดและแสดงออกได้ โดยเฉพาะในเรื่องของการนับถือศาสนาที่เป็นเสรีภาพทางความคิดหรือเสรีภาพทางมโนธรรม ธรรมชาติของมนุษย์ย่อมไม่สามารถบังคับหรือกีดกันจิตสำนึกให้มนุษย์ไม่คิดอะไรไม่ได้ เสรีภาพทางความคิดจึงเป็นสิ่งที่บังคับกันยาก และเมื่อมนุษย์มีอิสระในการคิดแล้ว ย่อมส่งผลให้มนุษย์สามารถแสดงออกสิ่งที่คิดได้ด้วยเช่นกันอย่างในเรื่องของการนับถือศาสนา ดังนั้น การเคารพและไม่คุกคามเสรีภาพทางความคิดและไม่นำเรื่องของความแตกต่างในการนับถือศาสนา มาแบ่งแยกหรือกีดกันการใช้ชีวิตและการทำงานของมนุษย์กันเองนั้นจึงเป็นการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ เนื้อหาของรายงานดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ เพราะการเคารพต่อเสรีภาพทางความคิดและการแสดงออกของบุคคลทั้งหลายในสังคมย่อมเป็นสิ่งที่ยังคงประชาธิปไตยต้องเคารพและอดทนอดกลั้นต่อกัน และความแตกต่างในเรื่องของการนับถือศาสนานั้นย่อมไม่ใช่ว่าสิ่งใดที่คนในสังคมจะนำมาเป็นสิ่งที่คุกคาม กีดกัน และเลือกปฏิบัติต่อกัน ซึ่งเป็นอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพที่มีต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้สะท้อนออกมาจากเนื้อหาของรายงานฉบับนี้

<sup>308</sup> Equality and Human Rights Commission, *Religion or Belief in the Workplace: An Explanation of Recent European Court of Human Rights Judgments* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2013),

### 3.2.4.3 รายงานการวิจัย (Research Report)

การจัดทำรายงานการวิจัยเป็นอีกหนึ่งการดำเนินงานในฐานะองค์กรที่ปรึกษาของภารกิจทางด้านการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ โดยเนื้อหาภายใต้รายงานการวิจัยแต่ละฉบับนั้นจะมุ่งศึกษาวิจัยภายใต้การครอบคลุมของความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนที่เป็นภารกิจหลักในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ ภายใต้รายงานการวิจัยจะแสดงถึงเนื้อหาของการวิจัยในแต่ละเรื่องที่มีการมุ่งศึกษาและความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของการวิจัยนั้น ๆ อันเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแก่ทุกภาคส่วน และภายใต้รายงานการวิจัยนั้นสามารถทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อการจัดทำรายงานการวิจัยฉบับสำคัญอันสามารถนำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิเคราะห์ที่ได้ดังนี้

รายงานการวิจัยฉบับที่ 23 “การกีดกันทางเชื้อชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้าง : การทบทวนตรวจสอบเฉพาะเรื่อง (Race Discrimination in the Construction Industry : A Thematic Review)” เป็นรายงานการวิจัยที่จัดทำในปี ค.ศ. 2009 เพื่อศึกษาและเผยแพร่ความรู้ให้สังคมทราบถึงปัญหาและทางออกสำหรับการกีดกันทางเชื้อชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้างอังกฤษ โดยมุ่งศึกษาไปในกลุ่มแรงงานที่ไม่ใช่ชาวผิวขาวอันเป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ (non-white ethnic minority workers) เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ได้ประสบปัญหาการกีดกันทางเชื้อชาติจนส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสทุกรอบด้าน เมื่อพิจารณาถึงการกีดกันทางเชื้อชาติในอุตสาหกรรมก่อสร้างแล้ว ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่ไม่ใช่ชาวผิวขาวมักเผชิญกับการปฏิเสธในการรับเข้ามาเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งที่เข้ามาเป็นแรงงานแล้วนั้น ก็มักจะได้รับการเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับโอกาสทุกรอบด้านในที่ทำงานเหมือนกับชาวผิวขาว ดังนั้น คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษจึงได้ทำการศึกษาวิจัยในปัญหาดังกล่าว รวมทั้งมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะผ่านรายงานการวิจัยฉบับนี้ว่า

*“...ในอุตสาหกรรมก่อสร้างหลายแห่งทั่วประเทศได้มีปัญหาในความหลากหลายและความเท่าเทียมของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ในการรับเข้ามาเป็นแรงงานและที่เข้ามาเป็นแรงงานแล้ว คนเหล่านี้ถูกจำกัดโอกาสและประโยชน์จากการเลือกปฏิบัติในทางข้อเท็จจริงด้วยเหตุแห่งชาติพันธุ์ที่มีได้เป็นชาวผิวขาวเหมือนกันคนส่วนใหญ่ทั่วไป ปัญหาเช่นนี้อาจมีส่วนที่จะนำไปสู่ปัญหาความล้มเหลวทางอุตสาหกรรมก่อสร้างได้ในอนาคต...*

ปัญหาสำคัญที่เราค้นพบ (ในประเด็นการกีดกันทางเชื้อชาติ) คือ ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์มักประสบปัญหาการถูกปฏิเสธจากการรับสมัครเข้าทำงานเพียงเพราะนายจ้างเห็นว่าคนเหล่านี้ไม่ใช่ชาวผิวขาว ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่ได้เข้ามาทำงานเป็นแรงงานมักถูกกดดันและคุกคามจากเพื่อนร่วมงานชาวผิวขาวและนายจ้างให้ทำงานหนักมากกว่า เนื่องจากคนเหล่านี้



ไม่มีการศึกษาและทักษะในการรับรู้สื่อสารเมื่อเปรียบเทียบกับชาวผิวขาวที่ได้รับการศึกษาชั้นต่ำมาบ้างพอสมควร อีกทั้งยังถูกตัดโอกาสในการรับสวัสดิการอันพึงจะได้รับในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติจากนายจ้างและสร้างความไม่เท่าเทียมกันในตัวลูกจ้างแรงงาน ตลอดจนไม่มีการได้รับคำแนะนำในด้านสิทธิอันพึงจะได้รับจากองค์กร หน่วยงาน หรือบุคคลใดเลย...

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ ผู้นำที่มีความสามารถและมีชื่อเสียงทางด้านอุตสาหกรรมก่อสร้างและองค์กรวิชาชีพทั้งหลายในประเทศถือว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญที่จะสร้างความตระหนักหรือส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีต่อชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ เนื่องจากผู้นำทั้งหลายล้วนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการในการควบคุมดูแลในการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง การปฏิบัติและส่งเสริมนี้ต้องเป็นการกระจายความหลากหลายทางด้านโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ไม่ว่าจะเป็นการให้คำแนะนำเพื่อให้พวกเขารับรู้ถึงสิทธิและสามารถใช้สิทธิให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติได้ เพิ่มหรือเปิดโอกาสให้พวกเขาได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกด้านเพื่อสมานฉันท์อันเป็นการลดอคติทางชาติพันธุ์ ทั้งยังต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือแผนกสำหรับการสอดส่องดูแลเรื่องความเสมอภาคอันป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งชาติพันธุ์”<sup>309</sup>

รายงานการวิจัยข้างต้นได้แสดงออกซึ่งการให้ความเห็นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่ประสบปัญหาทางด้านโอกาสและการใช้ชีวิตทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง กลุ่มคนเหล่านี้ในฐานะที่เป็นมนุษย์เช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคมนั้นย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งชาติพันธุ์ย่อมเป็นสิ่งต้องห้ามที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน เพราะเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ถูกกระทำด้อยค่าต่ำเตี้ย อันเป็นการกระทำต่อความรู้สึกว่าถูกดูถูกเหยียดหยาม ซึ่งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในความเสมอภาคของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ในฐานะที่เป็นสัตว์ละอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่คอยคุ้มครองให้คนเหล่านี้สามารถทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างได้อย่างเหมาะสม และการเป็นชนกลุ่มน้อยทางสังคมนั้นมิได้หมายความว่าทำให้โอกาสของทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมก่อสร้างจะไม่มีเสียเลย นอกจากนี้ ความเห็นและข้อเสนอแนะในรายงานการวิจัยจึงเสนอแนะให้เพิ่มหรือเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมทุกหนทางเพื่อให้เกิดการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพของคนเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่ เพราะการมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสามารถทำให้ทราบถึงความคิดเห็นหรือความต้องการของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์มากขึ้น ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการสร้างความสัมพันธ์และปรับเปลี่ยนทัศนคติให้คนส่วนใหญ่รับรู้ถึงอุปสรรคของการเป็นชนกลุ่มน้อยได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาการ

<sup>309</sup> Amir Aujla Andrew Caplan, Shelagh Prosser and June Jackson, Race Discrimination in the Construction Industry: A Thematic Review (UK: Equality and Human Rights Commission, 2009), pp. 1, 23-25.

กีดกันทางชาติพันธุ์นั้นเป็นปัญหาระยะยาวที่มีมาตั้งแต่อดีตกาลนั้นจะได้รับการยอมรับในชาติพันธุ์อื่น มากยิ่งขึ้น การยอมรับในการมีส่วนร่วมเช่นนี้เสมือนเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วม ทางการเมืองและการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมือง ระบบประชาธิปไตยที่ทรงอิทธิพลต่อการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเช่นนี้ เพราะว่าการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในระดับอุตสาหกรรมก่อสร้างที่กระจายอยู่ทั่วประเทศนั้นจะก่อให้เกิดความมั่นคงและ เสถียรภาพทางการเมืองและสังคมโดยเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบบประชาธิปไตยที่ทรงอิทธิพล ต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

รายงานการวิจัยฉบับที่ 38 “อาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศและ เหตุการณ์ความเกลียดชังทางเพศ (Homophobic hate crimes and hate incidents)” ได้ ตีพิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 2016 โดยศึกษาวิจัยถึงอาชญากรรมและเหตุการณ์อันมีสาเหตุมาจากความ เกลียดชังทางเพศที่ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในสังคมทุกระดับทั่วโลก เนื่องจากพฤติกรรมเหล่านี้ได้ เกิดขึ้นทุกวันจนเหมือนว่าเป็นเรื่องปกติทั่วไปในสังคมและมักจะเกิดขึ้นกับเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายที่เป็น กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBT people) แต่ในความเป็นจริงแล้ว เรื่องดังกล่าวมิใช่เรื่อง ปกติแต่อย่างใด แต่กลับกลายเป็นการตอกย้ำให้กลุ่มคนดังกล่าวมีความรู้สึกว้าวนั้นวิตกกังวลกับ ความเสี่ยงที่จะเกิดอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศอยู่ตลอดเวลา พฤติการณ์ดังกล่าวได้ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต (quality of life) ของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศหลายล้าน คนในอังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้ ตระหนักถึงปัญหาในเรื่องดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้และแนวทางการ แก้ไขปัญหาด้วยการแสดงความเห็นและข้อเสนอแนะว่า

“อาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศ (Homophobic hate crime) เป็นเหตุการณ์ใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดทางอาญา โดยสาเหตุที่ทำให้เกิดกระทำความผิดนั้นมาจากความอคติหรือความเกลียดชังบนฐานของเพศสภาพผู้ที่เป็นเหยื่อ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศได้พยายามหลีกเลี่ยงเพื่อที่จะไม่ตกเป็นเหยื่อของ อาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศด้วยการไม่ระบุว่าตนเองเป็นบุคคลที่รักเพศเดียวกัน (gay) อันเป็นการลดทอนอิสรภาพ (freedom) และสิทธิในการเป็นตัวตนของพวกเขา (right to be who they are) ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาอันร้ายแรงที่ตำรวจและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบหรือมีปฏิกิริยาตอบโต้เป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ยังคงมีอุปสรรค ด้านการดำเนินงานและกลยุทธ์ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการตอบสนองและป้องกัน อาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศอยู่หลายประการ เราได้ทำการศึกษาวิจัยในปัญหาดังกล่าวและมีข้อเสนอแนะดังนี้

- ทุกองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องมีการขยายเพิ่มเติมในการจัดทำรายงาน  
อาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศนั้นต้องขยายไปถึงเหยื่อที่ไม่ใช่กลุ่มคนที่มีความ  
หลากหลายทางเพศเท่านั้น ซึ่งเหยื่อทุกคนควรได้รับการสนับสนุนให้รายงานต่อตำรวจ และต้องมี  
การฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนในการระบุและบันทึกอาชญากรรมที่มาจากความ  
เกลียดชังโดยมีวิธีการจัดการกับผู้เสียหายด้วยความละเอียดอ่อน

- การให้การศึกษและการรายงานเพื่อแจ้งให้ทราบต่อกลุ่มคนที่มีความ  
หลากหลายทางเพศนั้น ตำรวจและองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการให้  
ความรู้ความเข้าใจและแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมแก่กลุ่มคนที่มีความ  
หลากหลายทางเพศ ไม่ว่าจะเป็กรณีที่เกิดการละเมิดหรือยังไม่เกิดการละเมิดต่อผู้เสียหายก็ตาม  
และรัฐบาลควรมีการก่อตั้งหน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงานแก่กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ  
ในองค์กรตำรวจทุกหนแห่งในอังกฤษเพื่อสร้างเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของตำรวจใน  
กรณีที่มีกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศมาเกี่ยวข้อง

- เพื่อแก้ไขปัญหาการข่มเหงรังแก (bullying) ไปจนถึงอาชญากรรมที่มาจาก  
ความเกลียดชังทางเพศที่ส่วนใหญ่่มักจะเกิดกับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในสังคมแล้ว  
ทุกองค์กรต้องมีการส่งเสริมให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการรายงานเพื่อแจ้งให้ตำรวจทราบว่า  
มีการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือเป็นอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศไม่ว่าจะเป็น  
ชั้นเล็กน้อยไปถึงขั้นรุนแรงทุกกรณี การมีส่วนร่วมของทุกคนในสังคมเช่นนี้จะเป็นการแก้ไขปัญหา  
และสร้างเกราะป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศได้

- ปรับปรุงเพิ่มเติมในความเสมอภาค (equality) และความหลากหลายในระบบ  
ยุติธรรม (diversity in the justice system) ซึ่งผู้พิพากษาจำเป็นจะต้องกระทำการเพื่อ  
สะท้อนให้ว่าตนมีหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศมากขึ้น  
พยานและผู้ตกเป็นเหยื่อนั้นต้องได้รับการเข้าถึงระบบยุติธรรมที่ต้องตระหนักถึงความเสมอภาค  
เป็นสำคัญ”<sup>310</sup>

จากการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็น  
มนุษย์อันจะต้องได้รับการคุ้มครองนั้น กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศที่มักได้รับความอคติ  
จากสังคมและมีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศต้อง  
ได้รับการตระหนักถึงสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาร์ตละอันเป็นรากฐาน ของศักดิ์ศรีความเป็น  
มนุษย์เป็นหลัก ในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์แล้ว บุคคลไม่ว่าจะมีความแตกต่างทางด้านร่างกาย

<sup>310</sup> Equality and Human Rights Commission, *Homophobic Hate Crimes and Hate Incidents* (UK: Equality and Human Rights Commission, 2016), pp. 5, 16-17.

หรือจิตใจด้านเพศสภาพก็ตาม ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติจากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องคุณภาพชีวิตของบุคคลเหล่านี้อย่างเท่าเทียมกัน และแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพและวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงไปถึงการให้ส่งเสริมให้บุคคลหรือองค์กรทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมในการปกป้องคุณภาพชีวิตของกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะหากทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการให้ความรู้ความเข้าใจและร่วมกันรายงานเพื่อแจ้งให้ทราบถึงอาชญากรรมที่มาจากความเกลียดชังทางเพศนั้น ย่อมเป็นการส่งเสริมให้เหยื่อหรือบุคคลผู้เสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อนั้นได้รับการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นหลักประกันในคุณภาพชีวิตและต้องเป็นคุณภาพชีวิตที่เท่าเทียมกันในสังคมด้วย ซึ่งในบริบทดังกล่าวนี้ถือว่าสอดคล้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ และวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วม อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

รายงานการวิจัยฉบับที่ 52 “ผู้ลี้ภัยและผู้ขอที่ลี้ภัย : การตรวจสอบจากมุมมองของความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน (Refugees and asylum seekers : A review from an equality and human rights perspective)” ทำการศึกษาวิจัยและเผยแพร่เมื่อปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยที่ทำการพิจารณาถึงสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยและผู้ขอที่ลี้ภัยในมุมมองของหลักการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนในราชอาณาจักรอังกฤษ เนื่องจากผู้ลี้ภัยและผู้ขอที่ลี้ภัยนั้นเป็นกลุ่มที่มีความหลากหลาย (diverse group) โดยมีสิ่งหนึ่งที่เหมือนกันคือพวกเขาต้องอพยพเข้ามาในประเทศเพราะถูกบีบบังคับหรือกำลังหนีจากการประหัตประหารหรือฟ้องร้องคดีความจากประเทศต้นทางของพวกเขา จึงเป็นเหตุให้พวกเขามีความเสี่ยงหรือได้รับการเลือกปฏิบัติด้วยปัจจัยทั้งทางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องจำไว้ว่าผู้ลี้ภัยและผู้ขอที่ลี้ภัยนั้นต่างประสบปัญหาและความไม่เท่าเทียมกันมากมายอันเนื่องมาจากสถานะการเข้าเมืองโดยการอพยพ (immigration status) ของพวกเขา ทั้งนี้ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้ทำการตรวจสอบสถานการณ์เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ สุขภาพ การศึกษา การจ้างงาน และระบบยุติธรรมทางกฎหมาย โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้ให้ความเห็นจากจากการประเมินสถานการณ์ในการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวว่า

*“การตรวจสอบในสถานการณ์เรื่องภาวะอนามัย สุขภาพ และการดูแลด้านสังคม (Health status and health and social care) โดยประเด็นสำคัญที่แสดงถึงความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน คือ หน่วยงานที่ดูแลเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีการประเมินผลกระทบด้านความเสมอภาคและไม่มีการดำเนินการเกี่ยวกับกฎระเบียบด้านการดูแลสุขภาพสำหรับกลุ่มผู้อพยพที่มีความ*



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

หลากหลายและความแตกต่างกันในหลายด้าน ทำให้เกิดความยากลำบากในการสร้างความชัดเจนกับการให้การรักษาสุภาพร่างกายในมาตรฐานขั้นต่ำของผู้ป่วย อย่างเช่นผู้ป่วยเพศหญิงที่ตั้งครรภ์อยู่อาจไม่ได้รับการรักษาที่จำเป็นอย่างทันท่วงทีทั้งการดูแลระหว่างตั้งครรภ์ไปจนถึงภายหลังการคลอดอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนทางด้านการรับรองสถานะของผู้ป่วยและสิทธิในการเข้ารับการรักษาพยาบาล...และสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งคือสุขภาพจิต (mental health) ของผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัย อันประกอบด้วยความเครียดวิตกกังวล ภาวะโรคซึมเศร้า โรคภัยไข้เจ็บที่บั่นทอนทั้งสุขภาพร่างกายและจิตใจ รวมถึงสุขภาพจิตของกลุ่มคนที่เคยตกเป็นเหยื่อของการทรมาน เช่น เด็ก ผู้หญิง และกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ การให้บริการด้านสุขภาพจิตแก่ผู้ที่รอดชีวิตจากความรุนแรงและการทรมานยังต้องเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น เพราะจากหลักฐานที่ทำการตรวจสอบนั้นเป็นที่ยอมรับเป็นวงกว้างว่ายังดำเนินการไม่เพียงพอ... นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัยที่ตรวจพบว่ามีโรคติดเชื้อ HIV/AIDS ได้ถูกเนรเทศให้ออกนอกประเทศหรือมีการกักกันไม่ให้เข้ามาในประเทศ การกระทำดังกล่าวนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัยโดยตรง ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องสร้างมาตรการเพื่อรองรับเรื่องดังกล่าวเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนเหล่านี้

การตรวจสอบในสถานการณ์เรื่องการศึกษา การฝึกอบรม และตลาดแรงงาน (Education, training and the labour market) ได้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัยในเรื่องดังกล่าวด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนหลายประเด็น คือ ในขณะที่เด็กผู้ลี้ภัยในสหราชอาณาจักรมีสิทธิได้รับการศึกษาตามที่กฎหมายรับรองไว้ แต่การเข้าถึงการศึกษาได้มีอุปสรรคด้วยเหตุที่ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของครอบครัวเด็ก ปัญหาทางการเงิน และการสนับสนุนที่ไม่เพียงพอในโรงเรียน ปัญหานี้ได้ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อมาให้กับการที่เด็กผู้ลี้ภัยไม่รับรู้ทางด้านภาษาอังกฤษในการสื่อสาร การขาดทักษะเหล่านี้ทั้งในเด็กหรือแม้แต่ผู้ใหญ่ก็น่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อครอบครัวและความคาดหวังในการจ้างงานของแต่ละบุคคลในอนาคต ในท้ายที่สุดจะนำพามาซึ่งการเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในด้านทักษะความสามารถอันมีผลมาจากปัญหาด้านการรับและเข้าถึงการศึกษา

การตรวจสอบในสถานการณ์เรื่องระบบยุติธรรมทางกฎหมายและอาญา (Legal and criminal justice system) นั้นแสดงให้เห็นว่า ระบบยุติธรรมทางการเมืองและอาญาได้ส่งผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัยในหลายด้าน ทั้งในแง่ของความเกี่ยวพันแง่ลบและในฐานะผู้ได้รับบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้รับการตัดสินหรือการรับรองเกี่ยวกับการระบบการขอลี้ภัย โดยมีประเด็นสำคัญทางความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน คือ มีการใช้ความรุนแรงในการต่อต้านการประท้วงของกลุ่มชาวมุสลิมโดยมักมีการหยิบเรื่องของความเชื่อทางศาสนาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลให้เกิดความยากลำบากสำหรับผู้หญิง โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยที่เป็นเพศหญิงและกลุ่ม



บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่เข้าร่วมการประท้วง มักถูกกดขี่ข่มเหงอันเป็นการเลือกปฏิบัติในระหว่างการจับกุมคุมขัง อันเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ลี้ภัยเพศหญิง จึงเป็นข้อกังวลอย่างยิ่งที่จะทำให้ความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนถูกกลืนทอน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้คำแนะนำในการจัดการกับการเรียกร้องสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความเชื่อทางศาสนาและเพศ”<sup>311</sup>

การให้ความเห็นจากการประเมินสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีความตระหนักถึงสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคเป็นสำคัญ โดยทั้งสองนั้นเป็นสาระต่อนั้นเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังแสดงออกให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพกับวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ในส่วนของสิทธิในชีวิตและร่างกายนั้น การให้ความเห็นที่ครอบคลุมไปถึงสุขภาพทางกายและจิตใจเพื่อแสดงออกมิให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้ที่ขอลี้ภัยถูกปฏิบัติด้วยความรุนแรงและพยายามเยี้ยวยาวผู้ที่เคยถูกกระทำการทรมานเป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญคุ้มครองอย่างยิ่ง รวมถึงเด็กที่อยู่ในครรภ์มารดาของผู้ลี้ภัยเหล่านี้ที่จะต้องได้รับการดูแลอย่างเป็นกรณีพิเศษ เพราะเป็นสิ่งที่มีมนุษยสัมพันธ์ได้รับการปฏิบัติที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายทางด้านชีวิตร่างกายและสภาพจิตใจ รวมถึงแสดงออกโดยนัยว่าการเนรเทศบุคคลหรือกีดกันมิให้เข้าประเทศนั้นเป็นการละเมิดต่อความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน เพราะพื้นฐานของมนุษย์ย่อมต้องมีที่อยู่อาศัยเพื่อพักพิงโดยผู้มีอำนาจในการปกครองต้องรองรับและไม่ปิดกั้นมนุษย์ให้ไม่มีที่อยู่อาศัยด้วยการเนรเทศหรือกีดกันมิให้เข้าประเทศแม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นโรคร้ายอันตราย ในส่วนของสิทธิในความเสมอภาคนั้น การให้ความเห็นในเรื่องการให้การศึกษาแก่ผู้ลี้ภัยได้แสดงให้เห็นถึงความตระหนักในความเสมอภาคของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาเพื่อให้สามารถใช้ทักษะความรู้จากการศึกษาอย่างเช่นภาษาอังกฤษที่แม้ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยก็ตาม แต่ก็สมควรที่จะได้รับการศึกษาดังเช่นบุคคลปกติทั่วไปในราชอาณาจักรอังกฤษ โดยยังตระหนักเชื่อมโยงไปถึงผลกระทบในอนาคตของผู้ลี้ภัยที่จะต้องมีการทำงานในภาคหน้า ตลอดจนการให้ความเห็นที่แสดงออกถึงการไม่เห็นด้วยกับการปฏิบัติต่อบุคคลอันเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความเชื่อทางศาสนาและเพศ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์อันเป็นการแบ่งแยกประเภทของมนุษย์ที่จะส่งผลต่อการเข้าถึงสิทธิทางกฎหมายในระบบยุติธรรมที่ส่งผลโดยตรงต่อการใช้ชีวิตของบุคคลในสังคม ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพในราชอาณาจักรอังกฤษเป็นสิ่งที่สร้าง

<sup>311</sup> Peter Aspinall and Charles Watters, *Refugees and Asylum Seekers: A Review from an Equality and Human Rights Perspective* (UK: Equality and Human Rights Commission 2010), pp. 1, 35-37, 55-56, 83-84.

ให้เกิดมาตรฐานการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ขั้นต่ำแล้ว ปังเจกบุคคลแต่ละคนที่เป็นผู้ลี้ภัย หรือผู้ที่ขอลี้ภัยนั้นแม้ว่าจะไม่ได้เป็นพลเมืองของรัฐก็ตาม แต่บุคคลแต่ละคนเหล่านั้นล้วนเป็นมนุษย์ จึงได้ให้ความเห็นว่าจะต้องได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาตรฐานว่าอย่างน้อยแล้ว จะต้องปกป้องถึงสุขภาพร่างกายและจิตใจ การศึกษา และการเข้าถึงระบบยุติธรรมทางกฎหมายและ อาญา ซึ่งล้วนแล้วแต่ปัจจัยขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงจะได้รับในการดำรงชีวิตในสังคม



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความ เสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษภายใต้วัฒนธรรมทางการเมือง ประชาธิปไตย

ราชอาณาจักรอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับนานาประเทศในปัจจุบันตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ แต่ราชอาณาจักรอังกฤษได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองในรูปแบบของรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นพบว่า เนื้อหาสาระของกฎหมายหลายฉบับนั้นได้มีเนื้อหาที่สะท้อนให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่หลายฉบับ ซึ่งกฎหมายที่สำคัญและมีความชัดเจนต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 อันมีเนื้อหาสาระที่สะท้อนให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และราชอาณาจักรอังกฤษยังได้มีกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งให้มีสถาบันสิทธิมนุษยชนในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างประสิทธิภาพและความเสถียรภาพในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายใต้บริบทการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษ

การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรอังกฤษได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนี้ ได้ทำการลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้หมดสิ้นไปได้ ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะมีการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรอังกฤษได้มีหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญ คือ การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม อำนาจอสูงสุดเป็นของรัฐสภา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งหลักการเหล่านี้ล้วนมีคุณค่าต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวจึงได้ทรงอิทธิพลอยู่ในระบบการเมืองและระบบกฎหมายของราชอาณาจักรอังกฤษ อันส่งผลไปถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมืองผ่านการจัดทำรายงานด้านสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นต่อกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และด้วยลักษณะการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ที่มุ่งเน้นไปทั้งในฐานะองค์กร

ที่ปรึกษาและองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้น จึงได้มีการให้ความเห็นและคำแนะนำที่มาจาก การสืบสวนสอบสวนในกรณีต่าง ๆ จากการให้คำปรึกษาต่อองค์กรหรือบุคคลที่มาขอความเห็น และการนำเสนอความเห็นผ่านงานศึกษาวิจัย ทั้งนี้ การศึกษาวิเคราะห์ในรายงานหลายฉบับนั้นได้ปรากฏให้เห็นว่าคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษได้แสดงออกซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในเรื่องของ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมนั้นได้ทรงอิทธิพลต่อการให้ความเห็นอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมาก และยังส่งผลต่อการแสดงออกในการยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็นคุณค่าในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องเคารพและยึดถือในทุกองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมักจะมุ่งเน้นให้ความเห็นเกือบทุกครั้งที่จะต้องให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนแทบทุกกรณี อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่าได้มีแนวความคิดของหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มักจะปรากฏในรูปของสิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาระต่อนั้นเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังมุ่งคุ้มครองต่อกลุ่มบุคคลที่มีความอ่อนแอหรือเปราะบางทางสังคมหรือกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ง่าย ซึ่งสอดคล้องกับเนื้อหาสาระของคุณค่ามีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คุ้มครองแก่บุคคลหลากหลายกลุ่มหลากหลายประเภท และมักจะชี้ให้เห็นว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยมุ่งให้ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนด้วยกันเองนั้นต้องเคารพต่อสิทธิหรืออิสระในการปกครองตนเองของบุคคลเป็นสำคัญ และถือว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนออกมาจากรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษในฐานะที่เป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ล้วนเป็นไปตามเนื้อหาสาระหรือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### 3.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียงอย่างยิ่งในด้านการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ได้สร้างผลผลิตให้เกิดเป็นเอกสารสำคัญที่แผ่ไปด้วยหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) จนกลายมาเป็นรากฐานสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การให้คุณค่าและความสำคัญในหลักการดังกล่าวได้ส่งผลให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งและมีบทบาทสำคัญประเภทหนึ่ง คือ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme) ที่มีจุดเด่นในการให้คำปรึกษาและทำหน้าที่เสมือนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยการดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวย่อมต้องมีความสอดคล้องกับบริบททางสังคมและการเมืองของฝรั่งเศสที่มุ่งให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นตัวสนับสนุนให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถทำการศึกษาและอธิบายได้ดังนี้

#### 3.3.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถพิจารณาได้จากเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่นับว่าเป็นจุดพลิกโฉมให้ฝรั่งเศสได้มีจุดเด่นในด้านการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เหตุการณ์ดังกล่าว คือ การปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ซึ่งผลพวงจากเหตุการณ์ครั้งนี้ได้สร้างผลผลิตในรูปแบบของเอกสารสำคัญที่โด่งดังไปทั่วโลก คือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) โดยเนื้อหาภายใต้เอกสารฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จนกลายมาเป็นรากฐานต้นแบบให้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



### 3.3.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ตั้งแต่อดีตกาลมาจนถึงศตวรรษที่ 18 นั้น แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพบนฐานของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ได้แพร่กระจายและปกคลุมไปทั่วภาคพื้นยุโรป ตะวันตก จึงส่งผลให้บริบททางสังคมการเมืองของฝรั่งเศส ณ เวลานั้นได้อัดแน่นไปด้วยอิทธิพลทางความคิดของเหล่านักปรัชญาที่มุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (individual autonomy) เช่น แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) หรือทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract) ของจอห์น ล็อก (John Locke, 1632-1704) และรุสโซ (Jean Jacques Rousseau, 1712-1778) การสนับสนุนในเสรีภาพทางความคิดของวอลแตร์ (Voltaire, 1694-1778) เป็นต้น<sup>312</sup> ประกอบกับการเมืองการปกครองฝรั่งเศสในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดซึ่งได้สร้างความไม่ยุติธรรมและกดขี่ข่มเหงประชาชนมาโดยตลอด รวมถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจในประเทศที่ตกต่ำ มีการเก็บภาษีกับประชาชนในอัตราที่มากขึ้น ขนชั้นล่างจึงเกิดความอดอยาก สภาวะดังกล่าวจึงได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและส่งผลให้เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

ทันทีที่การปฏิวัติในฝรั่งเศสสำเร็จแล้ว สมัชชาแห่งชาติ (Assemblée nationale) จึงได้มีการตราคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) ซึ่งเนื้อหาภายในได้ระบุข้อกำหนดไว้ทั้งหมด 17 ข้อ โดยมีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเป็นการจำกัดการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครองด้วย และเมื่อพิจารณาด้วยการตีความถึงเนื้อหาภายใต้คำประกาศดังกล่าวแล้ว เนื้อหาจะแสดงออกมาให้เห็นถึงกลิ่นอายของแนวความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนแต่ละคนที่ติดตัวมาตั้งแต่แรกเกิด<sup>313</sup> ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏออกมาอย่างเด่นชัดในลักษณะของการให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตมนุษย์แต่ละคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันหรือสิทธิในชีวิตและร่างกายและความเสมอภาคของมนุษย์นั่นเอง

ภายหลังจากที่มีการตราคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา ประวัติศาสตร์ทางการเมืองและทางรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่พลเมืองฝรั่งเศสก็ได้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับหลักการที่ปรากฏอยู่ในคำ

<sup>312</sup> Lynn Hunt, *The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History* (Boston-New York: Bedford/St. Martin's, 1996), p. 4.

<sup>313</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*, หน้า 204.

ประกาศฉบับนี้อยู่เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>314</sup> จึงกล่าวได้ว่า อิทธิพลของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้เป็นการวางรากฐานให้กับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนชาวฝรั่งเศส มีผลให้ฝรั่งเศสนั้นได้มีการรับรองในหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาโดยตลอด แม้ว่าจะไม่ปรากฏ คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม

ต่อมาในศตวรรษที่ 20 ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 กระแสของการนำ แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายได้เริ่มเป็นที่สนใจในนานาประเทศทั่วโลก ซึ่งในฝรั่งเศสแล้ว จากแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยังคงเป็นแนวความคิดที่กระจัดกระจายไม่เป็นรูปธรรมอยู่นั้น ก็ได้เริ่มมีความชัดเจนในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส โดยเกิดจากความพยายามที่จะพัฒนาแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ (constitutional principle)<sup>315</sup>

จากนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้รับการพัฒนาและยืนยันจากการตีความของ คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ ของหลักการทางรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือมีสถานะเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็น รัฐธรรมนูญ (les principes à valeur constitutionnelle, a principle of constitutional value) โดยทำหน้าที่เป็นตัวนำทางขั้นพื้นฐานเพื่อแผ่ขยายสิทธิมนุษยชนทั้งหลายต่อไป และทำหน้าที่เป็น หลักการในการวางข้อผูกมัดให้แก่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนในการยกระดับมาตรฐานความเป็นมนุษยชาติ ให้สูงมากยิ่งขึ้น<sup>316</sup>

### 3.3.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Constitutions de la République française du 4 octobre 1958) ไม่ได้มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปรากฏเป็นบทบัญญัติด้วยการกล่าวถึง คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (la dignité humaine)” เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน แต่ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้มีความ

<sup>314</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "พัฒนาการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆของฝรั่งเศส" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=392>.

<sup>315</sup> Stéphanie Henneute-Vauchez, "Human Dignity in French Law," in *The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives* (UK: Cambridge University Press, 2014), pp. 369-370.

<sup>316</sup> *ibid.*, pp. 371-372.

เชื่อมโยงในการยอมรับและยืนยันในหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างมี  
ตรรกะ โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

คำปรารภหรืออารัมภบท (preamble) ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส  
ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอแสดงความยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนและหลัก  
อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติดังที่ได้บัญญัติไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.  
1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความโดยอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.  
1946 รวมทั้งบรรดาสีติและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004...”<sup>317</sup> หาก  
พิจารณาถึงเนื้อหาของคำปรารภหรืออารัมภบทดังกล่าวแล้ว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่ง  
สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ยอมรับในเนื้อหาของหลักการและแนวความคิดที่เคยปรากฏในคำ  
ปรารภหรืออารัมภบทของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า (สาธารณรัฐที่ 4) คือ รัฐธรรมนูญแห่ง  
สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 (Constitutions de la République française du 27 octobre  
1946)

คำปรารภหรืออารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 บัญญัติ  
ว่า “ในวันถัดไปของชัยชนะของประชาชนที่มีอิสระต่อระบอบการปกครองที่พยายามทำให้มนุษย์  
กลายเป็นทาสและตกต่ำลง ประชาชนชาวฝรั่งเศสขอประกาศให้ทราบโดยทั่วปอึกครั้งหนึ่งว่า มนุษย์  
แต่ละคนโดยไม่มี การแบ่งแยกทางด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือความเชื่อมีสิทธิที่มีอาจลบล้างได้และ  
ศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนชาวฝรั่งเศสยังขอยืนยันอย่างเป็นทางการถึงสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์และ  
พลเมืองที่ได้รับการรับรองไว้ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และหลักการ  
พื้นฐานที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐ”<sup>318</sup> ข้อความดังกล่าวได้แสดงออกซึ่งหลักการ  
และแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ปฏิเสธการนำมนุษย์มาเป็นทาสซึ่งเป็นการลดคุณค่า  
(degradation) ในชีวิตของมนุษย์ลง มนุษย์ย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยที่ไม่สามารถนำเรื่อง  
เชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ ศาสนา และความเชื่อในจิตใจมนุษย์แต่ละคนมาทำให้เกิดความแตกต่างกัน เนื้อ  
ตัวร่างกายและความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องให้ความเคารพแก่กัน  
และไม่สามารถพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ จึงกล่าวได้ว่า การแสดงออกซึ่งอุดมการณ์ในข้อความ  
ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยาย

นอกจากนี้ ยังบ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ก็ได้รับ  
หลักการและแนวความคิดมาจากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 อีกที ซึ่ง

<sup>317</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน,  
2549), หน้า 18.

<sup>318</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.



ถือว่าเป็นเอกสารสำคัญที่ได้มีเนื้อหาสาระอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนโดยสามารถพิจารณาได้ต่อไปคือ

เมื่อพิจารณาภายใต้บทบัญญัติข้อ 1 ซึ่งบัญญัติว่า “**มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ** การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” เนื้อหาดังกล่าวได้แสดงออกซึ่งแนวความคิดของหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) โดยหลักการนี้มีเนื้อหาสาระที่มุ่งให้ความสำคัญกับคุณค่าภายในของมนุษย์แต่ละคนในรูปเอกพจน์ มนุษย์แต่ละคนที่เกิดมามีอิสระภาพในการดำรงชีวิตที่สามารถจะปกครองตนเอง (autonomy) และสามารถกำหนดเป้าหมายในชีวิตตั้งที่มนุษย์แต่ละคนพึงประสงค์ได้ จึงแสดงให้เห็นถึงนัยยะการยอมรับและการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่ทุกคนมีศักดิ์ศรี นอกจากนี้ มนุษย์แต่ละคนย่อมมีศักดิ์ศรีในระดับเดียวกัน เพราะภายใต้สถานะของการมีศักดิ์ศรีแล้ว มนุษย์แต่ละคนสามารถใช้สิทธิและต้องได้รับสิทธิอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นหลัก โดยข้อยกเว้นของการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ต่อมาภายใต้บทบัญญัติข้อ 2 ซึ่งบัญญัติว่า “**วัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองทุกสังคมย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองรักษาสีทธิตามธรรมชาติ ซึ่งไม่มีอายุความของมนุษย์** สิทธิเหล่านี้ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง” ข้อความดังกล่าวมีนัยสำคัญ คือ การเมืองการปกครองในรัฐต้องคำนึงถึงการคุ้มครองรักษาไว้ตลอดซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่มีอายุขัยหรือหมดสิ้นสูญหายไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความครอบคลุมของขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยศักดิ์ศรีที่มนุษย์แต่ละคนเริ่มมีมาตั้งแต่กำเนิดชีวิตนั้นจะดำรงอยู่ตลอดไป ถึงแม้ว่ามนุษย์จะตายไปแล้ว แต่ศักดิ์ศรีก็ยังคงดำรงอยู่และไม่สามารถสูญสลายหายไป

ทั้งนี้ สิทธิตามธรรมชาติที่ระบุไว้ในคำประกาศ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง ล้วนแล้วแต่เป็นหลักการเบื้องต้นและกลายมาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์แต่ละคนต้องได้รับและไม่สามารถทำให้สิทธิเหล่านี้สลายหายไปได้จากชีวิตของมนุษย์แต่ละคน เพราะสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ หรือเป็นที่รู้จักกันในปัจจุบันก็คือสิทธิมนุษยชนนั้น ล้วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดโดยตรงกับสิทธิในชีวิตและร่างกายของมนุษย์ซึ่งเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น โดยเฉพาะในส่วนของการต่อต้านการกดขี่ข่มเหงนั้น หากมนุษย์คนใดถูกกระทำการกดขี่ข่มเหงทางไม่ว่าทางกายภาพหรือทางจิตใจในลักษณะของการทำลายเกียรติ (Humiliation) หรือลดคุณค่า (Degradation) หรือเป็นการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ (Humanization) การกระทำเหล่านี้ย่อมเข้าขอบข่ายของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



1896371965

CD : iThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

นอกจากนี้ บทบัญญัติข้อ 6 บัญญัติว่า “กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนกฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษพลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตลอดจรรยาและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน” สาระสำคัญในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองและการลงโทษมนุษย์แต่ละคนในความหมายดังกล่าวหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำของผู้มีอำนาจตามกฎหมายจะต้องคำนึงถึงเกียรติยศศักดิ์ศรี ซึ่งในอดีตนั้นเกียรติยศถือเป็นดัชนีหนึ่งชี้ให้เห็นว่าบุคคลนั้นมีศักดิ์ศรี เท่ากับว่าจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยนั่นเอง โดยภาวะเช่นนี้เป็นการกำหนดกรอบการกระทำของผู้มีอำนาจตามกฎหมายมิให้มีการกระทำจนถึงขั้นเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การคุ้มครองพลเมืองโดยเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การลงโทษพลเมืองผู้กระทำความผิดจะต้องไม่เป็นการลดคุณค่าหรือทรมานในตัวมนุษย์ เป็นต้น

จากการพิจารณามาทั้งหมดข้างต้น คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้นได้แสดงออกซึ่งหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งได้กลายมาเป็นการวางรากฐานของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับปัจจุบันก็ได้รับหลักการและแนวความคิดในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาอีกที จึงกล่าวต่อไปได้ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 จะไม่ได้ปรากฏคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเลยก็ตาม แต่ก็ได้มีการรับหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาจากทั้งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 และคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เอาไว้ด้วย จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ทั้งนี้ จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่ได้รับรองไว้แล้วสามารถกล่าวได้ว่า เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) เป็นตุลาการทางรัฐธรรมนูญที่เคยได้มีการตีความทางรัฐธรรมนูญถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ซึ่งในปี ค.ศ. 1975 ได้มีคำวินิจฉัยที่ 74-54 DC ลงวันที่ 15 มกราคม 1975 เรื่องรัฐบัญญัติว่าด้วยการยุติการตั้งครรภ์โดยสมัครใจ (loi relative à l'interruption volontaire de grossesse) ซึ่งวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญหรือ

เป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ (les principes à valeur constitutionnelle) และ คณะกรรมการตุลาการทางรัฐธรรมนูญยังมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงบริการ สาธารณสุขปี 2015 ในคำวินิจฉัยเลขที่ 2015-727 ที่วินิจฉัยยืนยันคำวินิจฉัยที่ 2013-674 ว่าด้วยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการไม่เคารพหลักความเสมอภาคและไม่เคารพหลักศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของการรับบริการสาธารณสุขของชาวต่างชาติ<sup>319</sup> แต่มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการตุลาการ รัฐธรรมนูญมิได้ตีความว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้ถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ แต่มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญ โดยมีได้เป็นคุณค่า สูงสุดเพราะอาจมีหลักการอื่นที่มีสถานะอยู่ในระดับรัฐธรรมนูญที่เทียบเท่าได้

### 3.3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการศึกษาพิจารณาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้นถือว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เป็นประเทศที่มีชื่อเสียงโดดเด่นในฐานะที่มีเอกสารสำคัญดังเช่นคำ ประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งได้เป็นรากฐานทางความคิดในการรับรอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสเองและนานาประเทศทั่วโลกด้วย โดยผลของการรับรองศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ไว้ใน รัฐธรรมนูญตามบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีกลไกสำคัญประการหนึ่งที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่ง ศึกษาคือ การจัดตั้งองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, CNCDH, National Consultative Commission on Human Rights)” อันเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติในรูปแบบขององค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) โดยคณะกรรมการ ที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพันธมิตรสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) ให้ มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เพราะอำนาจหน้าที่และจากการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันสิทธิ มนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้สอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ครบถ้วน

<sup>319</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 150-153.

### 3.3.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1947 ภายใต้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (un arrêté du ministre des Affaires étrangères) ประกาศลงวันที่ 27 มีนาคม 1947 (publié au Journal officiel du 27 mars) ให้มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐบาล (Organisation gouvernementale française) ซึ่งประกอบไปด้วย นักการทูต ผู้พิพากษา นักกฎหมาย และนักวิชาการ เพื่อให้เหล่าคณะกรรมการดังกล่าวได้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำต่อรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการให้คำแนะนำหรือแสดงความคิดเห็นต่อการร่างกฎหมายต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลด้วยเหตุที่มีสถานะเป็นของเป็นองค์กรของรัฐบาล<sup>320</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 รัฐบัญญัติ (loi) ฉบับลงวันที่ 25 มีนาคม 2007 เรื่อง คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>321</sup> ได้กำหนดสถานะให้ยังคงเป็นองค์กรของรัฐบาลอยู่ แต่อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานนั้นได้มีความเป็นอิสระหรือตัดขาดจากการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ ซึ่งทำให้เหมือนหรือคล้ายกับองค์กรทางปกครองอิสระ (Autorités Administratives Indépendantes, AAI)<sup>322</sup> วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งแต่มีการก่อตั้งในปี ค.ศ. 1947 มาจนกระทั่งปัจจุบันนั้นก็เพื่อเป็นองค์กรอิสระอย่างสมบูรณ์ซึ่งมุ่งเน้นในการให้คำแนะนำและเป็นທີ່ปรึกษาให้แก่รัฐสภาและรัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมาย การกระทำด้านมนุษยธรรม และเพื่อให้เกิดการเคารพในหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับพลเมืองในการใช้สิทธิและเสรีภาพ<sup>323</sup>

<sup>320</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, "L'institution" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.cncdh.fr/fr/linstitution>.

<sup>321</sup> Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme

<sup>322</sup> โปรตตุ วิชิต จรัสสุขสวัสดิ์, "องค์กรปกครองอิสระของฝรั่งเศส," *วารสารนิติศาสตร์* 31, 3 (2544). หน้า 485-511.

<sup>323</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, "L'institution" [ออนไลน์].

### 3.3.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2007<sup>324</sup> ประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations, NGOs) ที่ทำงานในด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือมีความสัมพันธ์ในหน้าที่การงานเกี่ยวกับด้านมนุษยธรรมและสหภาพแรงงาน 30 ตำแหน่ง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากมีความรู้ความสามารถและได้รับการยอมรับทั่วไปในด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระในองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ 30 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งมาจากรัฐสภาและเป็นวุฒิสมาชิก 1 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ (Médiateur de la République) 1 ตำแหน่ง และบุคคลซึ่งมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม (membre du Conseil économique et social) 1 ตำแหน่ง

การกำหนดโครงสร้างหรือองค์ประกอบไว้เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศซึ่งเป็นตัวแทนมาจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนทั้งสิ้น เพื่อที่จะได้มีการให้ความคิดเห็นที่แตกต่างจากสมาชิกซึ่งมีความหลายหลากในอาชีพการงานและมีการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีได้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ โดยเป็นองค์กรของรัฐบาลก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานที่ได้รับการกำหนดให้มีการความเป็นอิสระและถูกตัดขาดจากการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์เด็ดขาด ซึ่งถือว่ามีความสอดคล้องกับการมีความเป็นอิสระได้เป็นอย่างดี และส่งผลให้มีความเป็นกลางในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอันสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 3.3.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกวางกรอบไว้ในรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 5 มีนาคม 2007 เรื่องคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิ

<sup>324</sup> Décret no 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

มนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ<sup>325</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ในเบื้องต้นเท่านั้นและสามารถสรุปรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญได้ดังนี้

- คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรม และการกระทำทางมนุษยธรรม

- ช่วยเหลือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในทุกเรื่องทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติด้วยการให้ความคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

- คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจร้องขอโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อให้รัฐบาลหรือรัฐสภามีความเอาใจใส่ในบางมาตรการที่เห็นสมควรต้องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องปฏิบัติตามหรือขอคำแนะนำจากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ

จากการวางกรอบในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว ต่อมาสภาแห่งรัฐได้มีการตราและประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาฉบับลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2007<sup>326</sup> เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งระบุไว้ดังนี้

**มาตรา 1** “สำหรับการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบมาจากมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 5 มีนาคม 2007 คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือระหว่างฝ่ายบริหารกับภาคประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ และองค์กรหรือสถาบันของเอกชนที่เกี่ยวข้อง

รับผิดชอบต่อการจัดทำรายงานที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องนำเสนอต่อองค์กรระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

รับผิดชอบต่อการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน...”

**มาตรา 2** คณะกรรมการอาจได้รับคำร้องขอเพื่อให้ความคิดเห็นจากนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกของรัฐบาล

<sup>325</sup> Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme

<sup>326</sup> Décret no 2007-1137 du 26 juillet 2007 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme

ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศกับองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

คณะกรรมการอาจร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เห็นว่าน่าจะต้องมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- ข้อเสนอของการเจรจาระหว่างประเทศเรื่องสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน
- การให้สัตยาบันระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
- การบริหารจัดการเรียนการสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเรียนการสอนหรืองานวิจัยที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีส่วนร่วมในโรงเรียน มหาวิทยาลัย และองค์กรวิชาชีพ รวมถึงการเหยียดเชื้อชาติหรือเหยียดชาวต่างชาติ

คณะกรรมการอาจ :

- ระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านมนุษยธรรมในกรณีฉุกเฉินและเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการเพื่อสถานการณ์เหล่านี้
  - กำหนดความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบต่าง ๆ ของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์วิกฤต
  - ทำการศึกษาชีวิตเพื่อให้มั่นใจในการประยุกต์กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
- คณะกรรมการต้องเผยแพร่ความคิดเห็นและรายงาน”

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ข้างต้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนหรืออำนาจสืบสวนสอบสวนในการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคล<sup>327</sup> กล่าวคือ **ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** แต่จะมุ่งเน้นและมีความโดดเด่นชัดเจนในด้านการให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมในระดับชาติและระดับนานาชาติ ตลอดจนสนับสนุนส่งเสริมทางด้านการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้จะสามารถสร้างน้ำหนักต่อการบังคับทางสังคมได้อย่างมาก อำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวได้สอดคล้องกับ**อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา** โดยถือว่าเป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงโด่งดังไปทั่วโลก นานาประเทศต่างก็นำอำนาจหน้าที่เช่นนี้ไปเป็นตัวอย่างและปรับใช้ให้เข้ากับประเทศของตนเอง

<sup>327</sup> International Council on Human Rights Policy, *Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions*, 2 ed. (France: Imprimerie SADAG, 2004), p. 65.

### 3.3.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส : ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

เนื่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ จึงมีการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาอย่างเต็มที่ โดยลักษณะการดำเนินงานจะมีความโดดเด่นไปในทางการให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำทั้งภาครัฐและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินงานจะมุ่งไปที่การสร้างความรู้ความตระหนักรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนแก่รัฐบาลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในส่วนของรัฐบาล<sup>328</sup> ฝ้าระแวงตรวจ (vigilance) ฝ้าสังเกตการณ์ (monitoring) มีการให้ข้อเสนอ (proposal) ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ส่งเสริมการเจรจาและการอภิปรายระหว่างรัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานของรัฐ องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน กฎหมาย และการกระทำทางด้านมนุษยธรรม รวมถึงการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและการค้ามนุษย์<sup>329</sup>

การให้คำปรึกษาและการให้คำแนะนำนั้น รัฐบาลสามารถสอบถามหรือขอความเห็นจากคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในคำถามทั่วไปที่รัฐบาลเห็นว่าคำถามนั้นอยู่ภายในขอบเขตความสามารถของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในเรื่องที่มีผลกระทบต่อทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ หรืออาจจะเป็นฝ่ายคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเองที่เป็นผู้ริเริ่มเข้าไปให้คำแนะนำในประเด็นที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนเองก็ได้ โดยจะจัดทำเป็นรายงานในรูปแบบของรายงานการศึกษาหรือรายงานการให้ความเห็น นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะส่งเสริมการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคประชาสังคมเสมือนเป็นสะพานเชื่อมให้ทั้งสองฝ่ายสามารถมีความเข้าใจที่ตรงกันเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน

คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถเข้าไปแทรกแซงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศซึ่งถือว่าเป็นบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน ในลักษณะของการเข้าไปกำกับดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศสและแจ้งต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหากเกิดประเด็นปัญหาขึ้น

<sup>328</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions In the european Union*, p. 20.

<sup>329</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, "Contribution of the CNCDH to the 2nd cycle of the UPR of France" [อ อ น ไ ล น์ ] , แ ท ลิ่ง ที่ ม า <https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Documents/CNCDH%20contribution%20for%20UPR%20Dec%202012.pdf>.



การศึกษาและงานวิจัยนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางด้านการศึกษาดูด้วยการสนับสนุนให้ความรู้ที่ถูกต้องทางด้านสิทธิมนุษยชนแก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย องค์กรวิชาชีพ ตลอดจนแจ้งเตือนประชาชนทั่วไปเพื่อให้มีความตระหนักรู้ในสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเอง คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการตีพิมพ์รายงานการศึกษาและรายงานประจำปีเกี่ยวกับการเหยียดต่อด้านการเหยียดสีผิวและการค้ามนุษย์ รวมถึงประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งถือว่ามีส่วนในการควบคุมสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

### 3.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่ยาวนาน ซึ่งในปัจจุบันนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีเสถียรภาพ แต่การได้มาซึ่งความมีเสถียรภาพนั้นมิได้เกิดขึ้นได้ในเวลาอันสั้น เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสในอดีตนั้นต้องประสบพบเจอกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน โดยการปกครองในระบอบดังกล่าวได้กดขี่ข่มเหงและสร้างความขัดแย้งเสียหายทุกรอบด้านให้แก่ประชาชนชาวฝรั่งเศส จนประทุกและระเบิดออกมาเป็นเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 และเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองจนมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งสามารถศึกษาได้จากพัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และจากนั้นจะสามารถศึกษาได้ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตั้งแต่การปกครองในระบอบเก่าอันเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 เป็นจุดตัดอันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

#### 3.3.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กว่าจะมาเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันได้นั้น การเมืองการปกครองฝรั่งเศสต้องพบพานกับประสบการณ์หรือเหตุการณ์อย่างมากและมีพัฒนาการทางการเมืองเป็นลำดับขั้นที่จะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองนั้นมีความสำคัญยิ่งที่จำเป็นต่อการศึกษาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากอดีตมาจนปัจจุบันย่อมส่งผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองด้วยเช่นกัน ผู้เขียนจึงเริ่มต้นด้วยการศึกษาด้านพัฒนาการทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเสียก่อน เพื่อเป็นความรู้พื้นฐานอันจะทำพาไปสู่การศึกษาวเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสต่อไป

## 1) การวางรากฐานระบอบกษัตริย์และความยิ่งใหญ่ของพระมหากษัตริย์ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ดินแดนของประเทศฝรั่งเศสในอดีตเคยอยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมันมาก่อน โดยมีกลุ่มชนเผ่ากอลล์ (Gaul) เป็นคนกลุ่มใหญ่ที่ได้ใช้ชีวิตอาศัยอยู่ ดินแดนดังกล่าวมักถูกรุกรานจากกลุ่มชนเผ่าอื่นในดินแดนข้างเคียงมาโดยตลอด กระทั่งในศตวรรษที่ 5 กลุ่มชนเผ่าแฟรงค์ (Franks) นำโดยโคลวิสที่ 1 (Clovis I, 466-511) ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ได้ทำการสู้รบเพื่อขยายอำนาจของตนและรวบรวมดินแดนได้จนแผ่ปกคลุมไปทั่วดินแดนของประเทศฝรั่งเศสอันเป็นการก่อตั้งราชวงศ์การอแล็งเฌียง (Carolingian) การปกครองของโคลวิสที่ 1 นับว่าเป็นการวางรากฐานของการปกครองระบอบกษัตริย์ในดินแดนของประเทศฝรั่งเศสให้สืบทอดต่อเรื่อยมา<sup>330</sup> การปกครองในระบอบกษัตริย์ได้ดำเนินเรื่อยมาในดินแดนประเทศฝรั่งเศสและเริ่มสร้างให้การปกครองเช่นนี้ได้เกิดพัฒนาการไปตามกาลเวลาอันเป็นการสร้างประสบการณ์และความเข้มแข็งให้แก่สถาบันกษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง พระมหากษัตริย์ของฝรั่งเศสในแต่ละยุคสมัยนั้นต่างก็ต้องการที่จะแผ่ขยายพระราชอำนาจของตนเองไปสู่ดินแดนรอบประเทศฝรั่งเศสด้วยการทำสงครามต่าง ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในหลายยุคหลายสมัย

ผลพวงจากการก่อสงครามเพื่อขยายพระราชอำนาจนั้นได้สร้างให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับแดนดินรอบข้างเรื่อยมา จนกระทั่งในศตวรรษที่ 15 ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามร้อยปี (Hundred Years' War, 1337-1453) ซึ่งเป็นสงครามความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์อังกฤษที่ได้อ้างสิทธิ์เหนือพระราชบัลลังก์ของกษัตริย์ฝรั่งเศส รวมถึงความขัดแย้งในเรื่องดินแดนและด้านเศรษฐกิจด้วย โดยจุดจบของสงครามร้อยปีนี้ ประเทศฝรั่งเศสได้กลายเป็นฝ่ายที่ได้รับชัยชนะเหนือประเทศอังกฤษ ซึ่งมีผลทำให้สถาบันกษัตริย์ของประเทศฝรั่งเศสได้รับความนิยมนจากหมู่ประชาชนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างยิ่ง อันเป็นการส่งเสริมพระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองทุกด้านของกษัตริย์ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในความยิ่งใหญ่ของสถาบันกษัตริย์ฝรั่งเศสที่ได้ปูทางไปสู่การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) ต่อไปในอนาคต<sup>331</sup>

ในศตวรรษที่ 17 ฝรั่งเศสได้เข้าสู่ยุคสมัยการปกครองของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 (Louis XIV, 1638-1715) โดยผลพวงจากความยิ่งใหญ่ของสถาบันกษัตริย์ที่มีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 นั้นได้นำมาสู่ยุคสมัยแห่งการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขั้นขีดสุดอย่างแท้จริง ตามทัศนคติของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แล้ว พระองค์ทรงมองว่าตัวพระองค์เองกับรัฐนั้นคือสิ่งเดียวกัน ดังคำกล่าวของพระองค์ว่า “รัฐคือข้าพเจ้า (L'état, c'est moi)” ซึ่งแสดงให้เห็นภาพของการปกครองโดย

<sup>330</sup> Paul F. State, *A Brief History of France* (New York: Facts On File, 2011), pp. 33-53.

<sup>331</sup> *ibid.*, pp. 85-94.

บุคคลคนเดียว กษัตริย์เท่านั้นที่ เป็นผู้มีและใช้อำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ) กล่าวคือ กฎหมายนั้นคือคำสั่งหรือคำบัญชาของกษัตริย์ การบริหารราชแผ่นดินได้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กษัตริย์ในรูปแบบของรัฐบาลกลาง การพิจารณาพิพากษาคดีสามารถเป็นไปตามพระทัยของกษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ชั้นสูงสุดของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงมิได้มีสิทธิและเสรีภาพใดที่จะสามารถต่อต้านการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์เลย

อย่างไรก็ดี การใช้พระราชอำนาจของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ชั้นสูงสุดนั้นก็มิได้ขจัดความวุ่นวายต่าง ๆ ในฝรั่งเศสและได้สร้างให้ฝรั่งเศสมีสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้มีความเจริญรุ่งเรือง รวมทั้งมีการแผ่ขยายอาณาเขตไปทั่วทุกหนแห่ง จนทำให้ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่อันดับต้น ๆ ในยุโรปตะวันตกในรัชสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ด้วยเหตุดังกล่าว พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงทรงเป็นที่รักและเคารพของประชาชนชาวฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ แต่ในขณะเดียวกัน การใช้พระราชอำนาจของพระองค์ที่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน ดังเช่นการจับกุมคุมขังประชาชนโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นไปตามพระทัยของพระองค์เอง มีวิธีการลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิดอย่างทารุณโหดร้าย การขูดรีดภาษีจากประชาชน การเปลี่ยนแปลงให้กลุ่มชนชั้นสูงกลายเป็นข้าราชการพาราการรวมถึงการมิได้ให้ชนชั้นปกครองมีอำนาจการเมือง แต่สามารถแสดงความคิดเห็นได้เท่านั้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนได้สร้างความหวาดกลัวและโกรธแค้นให้แก่ประชาชนด้วยเช่นกันและได้เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้เกิดความไม่มั่นคงในเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของฝรั่งเศสในเวลาต่อมา

ภายหลังจากที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1715 พระเจ้าหลุยส์ที่ 15 (Louis XV, 1710-1774) ผู้มีศักดิ์เป็นพระราชปนัดดา (เหลน) ได้ทรงครองพระราชบัลลังก์สืบต่อมา พระเจ้าหลุยส์ที่ 15 มิได้มีความสามารถของการเป็นผู้นำในการบริหารจัดการหรือการปกครองประเทศได้เข้มแข็งเทียบเท่ากับพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 งานทางด้านปกครองส่วนใหญ่ได้ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้สำเร็จราชการ อัครมหาเสนาบดี และนางสนมเอก ประกอบกับการนำพาประเทศเข้าสู่สงครามกับประเทศข้างเคียงในยุโรป เช่น สงครามสืบราชสมบัติออสเตรีย (The War of the Austrian Succession, 1740-1748) สงครามเจ็ดปี (Seven Years' War, 1756-1763) เป็นต้น การเข้าไปพัวพันกับสงครามเหล่านี้ล้วนไม่ได้สร้างคุณประโยชน์แก่ฝรั่งเศสแต่ประการใด จะมีก็แต่ผลเสียต่อเงินทองพระคลังที่สูญเสียไปอย่างสิ้นเปลืองต่อการทำสงครามในแต่ละครั้ง<sup>332</sup> ปรัชญาการณดังกล่าวนับว่าเป็นช่วงเวลาที่ได้ทำให้อำนาจของสถาบันกษัตริย์และความนิยมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ค่อย ๆ เสื่อมคลายลงอย่างช้า ๆ จนมาถึงยุคสมัยการปกครองของพระเจ้า

<sup>332</sup> *ibid.*, pp. 144-147.

หลุยส์ที่ 16 (Louis XVI, 1754-1793) ซึ่งเป็นพระราชนัดดา (หลาน) ของพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 ที่ได้สืบพระราชบัลลังก์ภายหลังจากที่พระองค์สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1774 นั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในความตกต่ำที่สุดของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และนำไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789

## 2) ความตกต่ำของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และการปฏิวัติฝรั่งเศส

### ค.ศ. 1789

เมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้ขึ้นครองพระราชบัลลังก์แล้ว พระองค์ทรงต้องแบกรับชะตากรรมปัญหาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ได้สั่งสมมาตั้งแต่ยุคสมัยการปกครองของพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 และด้วยความสามารถในการปกครองของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เอง นั้นมิได้เป็นไปอย่างที่ประชาชนชาวฝรั่งเศสต้องการ ส่งผลให้สภาพปัญหาดังกล่าวมิได้มีความแตกต่างไปจากยุคสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 และปัญหาได้หนักข้อมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นชนวนเหตุให้เกิดการต่อสู้เรียกร้องของประชาชนอันนำไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ซึ่งสภาพการณ์อันเป็นสาเหตุของการปฏิวัติฝรั่งเศสสามารถพิจารณาได้จากสภาพการณ์ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังต่อไปนี้<sup>333</sup>

สภาพการณ์ทางด้านการเมืองขาดการบริหารจัดการประเทศที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีหลักการแน่นอนเกี่ยวกับการบริหารดินแดนต่าง ๆ และการจัดระบบการเงินที่ล้มเหลว เนื่องจากฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยที่กษัตริย์ฝรั่งเศสทรงมีอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดและทรงอยู่เหนือกฎหมายของบ้านเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน การพิพากษาคดี การดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือการทำสงคราม สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่อยู่ในอำนาจดุลพินิจของกษัตริย์ทั้งสิ้น แต่ในสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 นั้น พระองค์มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจอย่างเด็ดขาดในการบริหารจัดการประเทศ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มขุนนางหรืออภิสิทธิ์ชนทั้งหลายได้เข้ามามีอิทธิพลในการปกครองประเทศอันผลกระทบกระเทือนต่อพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางด้านการคลัง การบริหารจัดการประเทศโดยกษัตริย์ที่มีความล้มเหลวทางด้านนโยบายนั้น กษัตริย์จึงไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ของเหล่าอภิสิทธิ์ชนและภาระทางด้านการเสียภาษีของประชาชนได้

สภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจโดยทั่วไปตกต่ำและสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในรัฐบาลของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ตกอยู่ในสภาพที่ขาดดุลอยู่ตลอดเวลา โดยสืบเนื่องมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นปัญหามาตั้งแต่สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 15 ที่ได้ทรงใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือยไปกับการนำประเทศเข้าสู่สงครามและค่าใช้จ่ายภายในราชสำนัก ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาจนถึงสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจจากภาค

<sup>333</sup> เอี่ยม ฉายงาม, ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848 (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 2-13.

เกษตรกรรมขยายออกไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นหลายเท่าตัว มีผลทำให้ราคาอาหารเพิ่มขึ้นและไม่สมดุลกับค่าจ้างแรงงานที่ได้รับ ในส่วนของเงินทองพระคลังนั้น รัฐบาลติดหนี้สินมากมาย ซึ่งรัฐบาลก็ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฐานะทางด้านเศรษฐกิจของฝรั่งเศสจึงทรุดฮวบลงไปโดยที่ไม่มีรากฐานทางเศรษฐกิจอื่นใดมาช่วยพยุงให้ทรงตัวอยู่ได้อีกต่อไป

สภาพการณ์ทางด้านสังคมมีการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมซึ่งในแต่ละชนชั้นนั้นมีสิทธิและหน้าที่แตกต่างกันไป จนนำมาสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความขัดแย้งระหว่างชนชั้น โดยฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมออกเป็น 3 ฐานันดร (Estate) ได้แก่ ฐานันดรที่ 1 คือ ชนชั้นพระ (Clergy) ฐานันดรที่ 2 คือ ชนชั้นขุนนาง (Nobility) ฐานันดรที่ 3 คือ ชนชั้นสามัญ (Common) ซึ่งฐานันดรที่ 1 กับ 2 นับว่าเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์ (Privileged Class) ที่มีความแตกต่างในสิทธิและหน้าที่ไปจากฐานันดรที่ 3 ที่เป็นชนชั้นไม่มีอภิสิทธิ์ (Unprivileged Class) กล่าวคือ พวกชนชั้นพระและขุนนางเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนน้อยในฝรั่งเศสที่มีสิทธิได้รับการยกเว้นจากการเสียภาษีเกือบทุกประเภท สามารถเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าเช่าจากพวกสามัญชนตามระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และมีสิทธิมีเสียงในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากกว่าชนชั้นสามัญที่เป็นกลุ่มคนจำนวนมากของฝรั่งเศส จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้นมาโดยตลอด นอกจากนี้ อิทธิพลทางความคิดของเหล่านักปรัชญาในศตวรรษที่ 18 ได้แก่ มองเตสกิเออ รูสโซ วอลแตร์ ดีเดอโรต์ เป็นต้น แนวความคิดของนักปรัชญาดังกล่าวได้มุ่งเน้นในเรื่องสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และเป็นการโจมตีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ก่อการปฏิวัติต่อมา

จากสภาพการณ์ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่ขาดประสิทธิภาพ ความตกต่ำล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคมและความขัดแย้งระหว่างชนชั้น สิ่งเหล่านี้ล้วนได้หล่อหลอมรวมกันจนกลายมาเป็นปัญหาเรื้อรังและยากเกินจะแก้ไขในเวลาอันสั้น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ได้นำมาสู่การอัดแน่นของปัญหาจนระเบิดออกมาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ทุกรอบด้านในเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 หากกล่าวเฉพาะในทางการเมืองการปกครองนั้น นับว่าเป็นเหตุการณ์อันนำมาสู่จุดสิ้นสุดของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในขณะเดียวกัน ก็ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศส

### 3) จุดเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยและการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 1

จุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถพิจารณาได้จากเหตุการณ์ในระหว่างที่มีการปฏิวัติฝรั่งเศสช่วงปี ค.ศ. 1789-1793 โดยหลังจากที่มีการตราคำ



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (National Constituent Assembly) ได้มีการลงมติว่าคณะกรรมการผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องนำบางมาตราของคำประกาศดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในอนาคตด้วย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1791 ได้มีการตราและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของฝรั่งเศส คือ รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ที่ได้กำหนดให้ฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และได้แสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงหลักการสำคัญตามคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789<sup>334</sup> ซึ่งหลักการสำคัญภายใต้คำประกาศฉบับนี้ก็สะท้อนภาพให้เห็นถึงแนวความคิดของเสรีนิยมระบอบประชาธิปไตยของยุคสมัยปัจจุบันอันได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ<sup>335</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>336</sup> หลักความยินยอมของพลเมืองในการเสียภาษี<sup>337</sup> ตลอดจนการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ

ภายหลังจากที่มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญที่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส คือ ในวันที่ 21 กันยายน 1792 สภาแห่งชาติ (National Convention) ที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ได้มีมติเห็นพ้องต้องกันให้มีการยกเลิกการปกครองในระบอบกษัตริย์ (monarchy) และให้เปลี่ยนมาเป็นการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ (republic)<sup>338</sup> หรือที่เรียกขานกันว่า “สาธารณรัฐที่ 1” อันเป็นการสิ้นสุดพระราชอำนาจของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 และสิ้นสุดอย่างแท้จริงเมื่อมีการประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ด้วยเครื่องประหารกิโยติน (Guillotines) ในวันที่ 21 มกราคม 1793

จากการปฏิวัติในฝรั่งเศสที่ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งยุคสาธารณรัฐที่ 1 ได้ปรากฏให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในฝรั่งเศสมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำลายการปกครองระบอบเก่าหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้มาสู่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

<sup>334</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 18.

<sup>335</sup> คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 3 บัญญัติว่า “หลักของอำนาจอธิปไตยก็คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ องค์กรใดหรือบุคคลใดหาอาจใช้อำนาจซึ่งไม่ได้มีที่มาโดยชัดแจ้งจากอำนาจอธิปไตยนั้นไม่ได้”

<sup>336</sup> คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 16 บัญญัติว่า “สังคมใดไม่มีการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย จะถือว่าไม่มีรัฐธรรมนูญไม่ได้”

<sup>337</sup> คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 13 บัญญัติว่า “เพื่อบำรุงกองกำลังสาธารณะ และเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของราชการ การร่วมกันชำระภาษีอากร ติดตามการใช้ภาษีอากร กำหนดจำนวนภาษี ฐานภาษี การชำระ และระยะเวลาการเก็บภาษีอากร ทั้งนี้โดยเข้าร่วมในการกระทำนั้นด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้แทนราษฎร”

<sup>338</sup> Paul F. State, *A Brief History of France*, p. 165.

รวมทั้งมีการยกเลิกระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ระบบฐานันดร ระบบอภิสิทธิ์ และระบบทาส ตลอดจนกลุ่มชนชั้นกลาง ชาวนา และกรรมกร (ฐานันดรที่ 3 ในระบบเก่า) กลับได้รับผลประโยชน์ทุกด้านมากขึ้นกว่าเดิมอย่างทั่วถึง ซึ่งล้วนเป็นผลพวงที่มาจาก การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพในรูปแบบที่ประชาชนไม่เคยได้รับมาก่อนในอดีต อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในฝรั่งเศสต้องหยุดชะงักโดยไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้เมื่อนายพลแห่งกองทัพทหารฝรั่งเศสนามว่า นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte, 1769-1821) ได้ก่อการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1799 อันเป็นการยึดอำนาจในการปกครองประเทศไว้ที่นโปเลียนแต่เพียงผู้เดียว

#### 4) จักรวรรดิฝรั่งเศสของนโปเลียน โบนาปาร์ต

ในช่วงปี ค.ศ. 1799-1814 หรือกล่าวได้ว่าเป็นยุคจักรวรรดิฝรั่งเศสนั้น ภายหลังจากการรัฐประหารของนโปเลียนในปี ค.ศ. 1799 นโปเลียนได้เริ่มระบบการปกครองในระบอบกงสุล (Consul) ซึ่งมีกงสุล 3 คน โดยให้ตนดำรงตำแหน่งกงสุลที่ 1 มีอำนาจตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ส่วนกงสุลคนที่ 2 กับ 3 มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาเท่านั้น และต่อมาในปี ค.ศ. 1802 ก็ได้ให้ตนได้ดำรงตำแหน่งกงสุลตลอดชีพ จากนั้นในปี ค.ศ. 1804 นโปเลียนจึงได้สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิแห่งจักรวรรดิฝรั่งเศสและได้กุมอำนาจในประเทศทั้งหมดโดยไม่มียอมรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายใดเลย ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองโดยบุคคลคนเดียวหรือเป็นระบอบกษัตริย์ในอีกรูปแบบหนึ่งก็ได้ ถึงแม้ว่านโปเลียนจะอ้างว่าการปกครองของตนได้ปกครองไปตามกลไกของรัฐธรรมนูญ แต่ก็แสดงให้เห็นว่าเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงภาพลักษณ์เท่านั้น<sup>339</sup> อย่างไรก็ตาม ภายใต้อยุคจักรวรรดิแห่งฝรั่งเศสที่มีความพยายามจะขยายอิทธิพลไปทั่วทั้งยุโรปตอนเหนือด้วยการก่อสงครามกับนานาประเทศ จนในที่สุด จักรพรรดินโปเลียนได้พ่ายแพ้สงครามให้แก่ประเทศพันธมิตรอันประกอบด้วยประเทศอังกฤษ รัสเซีย ออสเตรีย และปรัสเซียในปี ค.ศ. 1814 อันเป็นการสิ้นสุดยุคสมัยจักรวรรดิฝรั่งเศสของจักรพรรดินโปเลียน<sup>340</sup>

#### 5) การฟื้นฟูระบอบกษัตริย์

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1814-1848 ถือว่าเป็นยุคแห่งการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ (la Restauration) โดยภายหลังจากสิ้นสุดยุคสมัยการปกครองของนโปเลียนแล้ว จึงได้มีการรื้อฟื้นระบอบกษัตริย์ขึ้นมาใหม่ ในระยะแรกช่วงปี ค.ศ. 1814-1830 ได้มีการสถาปนาราชวงศ์บูร์บอง (Bourbons) ให้พระเจ้าหลุยส์ที่ 18 (Louis XVIII, 1755-1824) ผู้มีศักดิ์เป็นพระอนุชา (น้อง) ของพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ได้ขึ้นครองราชบัลลังก์โดยมีการปกครองในระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่ง

<sup>339</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า 25.

<sup>340</sup> สมเกียรติ วันทะนะ, การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า 317-318.

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ คือ รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1814 (La Charte du 4 juin 1814) โดยมีการกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ มีใช้ของชาติหรือของประชาชน ประชาชนเป็นเพียงคนของแผ่นดิน (le sujet) แต่มีใช้พลเมือง (le citoyen) ของประเทศ และแม้ว่าจะมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ก็ตาม แต่ท่าทีของการปกครองในระบบดังกล่าวดูเหมือนว่าจะนำไปสู่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกครั้ง เมื่อพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ประคับประคองอำนาจของตนอย่างประนีประนอมจนสิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1824 พระเจ้าชาร์ลที่ 10 (Charles X, 1757-1836) จึงได้ทรงครองราชบัลลังก์ต่อ แต่ก็ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองเรื่อยมาจนมาถึงในช่วงปี ค.ศ. 1830 โดยพระเจ้าชาร์ลที่ 10 ได้ใช้พระราชอำนาจของพระองค์สั่งยกเลิกการเลือกตั้งและเสรีภาพในการพิมพ์เพื่อขจัดปัญหากับกลุ่มผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการดำเนินการทางการเมืองของพระองค์ จึงส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจกับการกระทำของพระองค์อย่างยิ่งจนเป็นชนวนเหตุให้เกิดการปฏิวัติ ค.ศ. 1830 มีผลทำให้พระเจ้าชาร์ลที่ 10 ต้องสละราชบัลลังก์อันเป็นที่สิ้นสุดของยุคแห่งการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์ในระยะแรก<sup>341</sup>

ในระยะสุดท้ายของยุคแห่งการฟื้นฟูระบอบกษัตริย์อยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1830-1848 โดยภายหลังจากที่มีการสละพระราชบัลลังก์ของพระเจ้าชาร์ลที่ 10 แล้ว จึงได้มีการอัญเชิญพระเจ้าหลุยส์-ฟิลิปที่ 1 (Louis-Philippe I, 1773-1850) แห่งราชวงศ์ออร์ลีอันส์ (Orleans) ขึ้นครองราชบัลลังก์ภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1830 (La Charte du 14 août 1830) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้สอดแทรกหลักการใหม่ ๆ ที่ดูค่อนข้างมีความเป็นเสรีนิยมและความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและถือว่าตำแหน่งกษัตริย์นั้นมาจากเจตนาของประชาชน มีการขยายสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งปรับปรุงองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ มีการเริ่มวางรากฐานรูปแบบรัฐสภาแบบอำนาจคู่ที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อกษัตริย์และรัฐสภาในการบริหารประเทศ<sup>342</sup> อย่างไรก็ตาม กระแสทางความคิดของกลุ่มประชาชนที่นิยมการปกครองในระบบสาธารณรัฐได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ มีผลให้ในปี ค.ศ. 1848 เกิดการปฏิวัติขึ้นและพระเจ้าหลุยส์-ฟิลิปที่ 1 ทรงต้องสละพระราชบัลลังก์แล้วฝรั่งเศสจึงได้กลับมาสู่การปกครองในระบบสาธารณรัฐอีกครั้ง

## 6) การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 2 และจักรวรรดิฝรั่งเศสที่ 2

ในช่วงปี ค.ศ. 1848-1851 ฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงจากการปกครองในระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญกลับมาเป็นการปกครองในระบบสาธารณรัฐในปี ค.ศ. 1848

<sup>341</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, หน้า 27-30.

<sup>342</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 31-32.



หรือเรียกว่า “สาธารณรัฐที่ 2” มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1848 โดยมุ่งเน้นในทางสังคมและมนุษยชนมากขึ้นตามการเรียกร้องของเหล่าประชาชนผู้นิยมระบอบสาธารณรัฐ จึงกล่าวได้ว่า ในสังคมฝรั่งเศส ณ ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีความพยายามและต้องการที่จะให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐที่ 2 สามารถดำรงอยู่ได้เพียงเวลา 3 ปีเท่านั้น เนื่องจากประธานาธิบดีคนแรกผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในปี ค.ศ. 1848 ของสาธารณรัฐที่ 2 คือ หลุยส์-นโปเลียน โบนาปาร์ต (Louis-Napoléon Bonaparte, 1808-1873) ผู้เป็นหลานของจักรพรรดินโปเลียนในยุคจักรวรรดิฝรั่งเศส หลุยส์-นโปเลียนนั้นต้องการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งกำหนดไว้เพียง 4 ปี ออกไปอีก ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1851 เขาจึงก่อการรัฐประหารเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสาธารณรัฐมาเป็นจักรวรรดิหรือเรียกว่า “จักรวรรดิฝรั่งเศสที่ 2” ในปี ค.ศ. 1852 และสถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 3

ยุคจักรวรรดิฝรั่งเศสที่ 2 สามารถดำรงอยู่ได้ในช่วงปี ค.ศ. 1852-1870 ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1852 โดยหากพิจารณาถึงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบเท่านั้น ซึ่งเนื้อหาไม่ได้มีความเป็นประชาธิปไตยเลย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มุ่งส่งเสริมอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศไปยังบุคคลเพียงคนเดียว คือ ประธานาธิบดีมากกว่าที่จะส่งเสริมไปในแนวทางประชาธิปไตย<sup>343</sup> และเนื่องจากความผิดพลาดในด้านนโยบายการต่างประเทศของจักรพรรดิหลุยส์-นโปเลียนและการเสียรู้แก่ปิตมาธิ์ผู้รวมชาติเยอรมนี สงครามระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมนีที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1870 จึงนำไปสู่ความหายนะของยุคจักรวรรดิฝรั่งเศส เมื่อฝรั่งเศสตกเป็นฝ่ายที่พ่ายแพ้สงครามจนจักรพรรดิหลุยส์-นโปเลียนต้องเสด็จออกนอกประเทศซึ่งนำพาให้ฝรั่งเศสต้องกลับไปตั้งต้นการเมืองการปกครองในระบอบสาธารณรัฐอีกครั้งหรือเรียกว่า “สาธารณรัฐที่ 3”<sup>344</sup>

### 7) การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 3

สาธารณรัฐที่ 3 ใช้เวลาในการจัดตั้งถึง 4 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1871-1875 ซึ่งเริ่มต้นด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้มีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ แต่ก็ยังไม่มี การตัดสินใจเป็นที่แน่นอนว่าจะมีการปกครองในระบอบสาธารณรัฐต่อไปหรือไม่ จนกระทั่ง ค.ศ. 1875 ฝรั่งเศสได้เริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของการเป็นสาธารณรัฐที่ 3 อย่างเป็นที่แน่นอนด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 โดยการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการยอมรับนำระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมาใช้ รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

<sup>343</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>344</sup> วิชัย ดันศิริ, วัฒนธรรมการของระบอบประชาธิปไตย, หน้า 213.

และต่อประธานาธิบดี รัฐบาลสามารถยุบสภาได้ ในทางตรงกันข้าม รัฐสภาก็สามารถลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐบาลได้เช่นกัน นอกจากนี้ มีระบบพรรคการเมืองหลายพรรคซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้งรัฐบาลแบบผสม การมีรัฐบาลแบบผสมนี้เองที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมากกว่า 100 ชุดในระยะเวลา ค.ศ. 1875-1940 มีผลทำให้การเมืองการปกครองในระบอบสาธารณรัฐที่ 3 เกิดความล้มเหลว ประกอบกับในช่วงระหว่างเหตุการณ์สู้รบในสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ยังไม่สิ้นสุดนั้น ฝรั่งเศสได้พ่ายแพ้ให้แก่เยอรมนี จึงส่งผลให้การเมืองการปกครองอยู่ในช่วงสุญญากาศและตกอยู่ ภายใต้การควบคุมของเยอรมนีในปี ค.ศ. 1940 ดังนั้น ระยะเวลาในการดำรงอยู่ของสาธารณรัฐที่ 3 นั้นจึงดำรงอยู่ได้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1875-1940

จากการที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้สงครามให้กับเยอรมนีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1940 นั้นถือว่าเป็นจุดล่มสลายของสาธารณรัฐที่ 3 กลุ่มนาซีเยอรมันได้เข้าครอบครองและ ทำการควบคุมระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสซึ่งได้สร้างระบบการปกครองใหม่ในนาม “รัฐวิชีฝรั่งเศส” หรือที่เรียกกันว่า “ระบบวิชี (Vichy regime)” ซึ่งมีระยะเวลาในการดำรงอยู่ของระบบนี้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1940-1944 โดยอยู่ภายใต้การปกครองของนายพลเปแตง (Maréchal Pétain, 1856-1951) ผู้นำทัพฝรั่งเศสที่ได้รับการสถาปนาจากเยอรมนีให้เป็นผู้ว่าประเทศอันมีศูนย์บัญชาการอยู่ที่ เมืองวิชี อำนาจในการปกครองทั้งหมดจึงตกอยู่ภายใต้การนำของนายพลเปแตงแต่เพียงผู้เดียว และ ภายใต้ระบบวิชีนั้น วาทกรรม (discourse) การปกครองของนายพลเปแตงได้ใช้ว่า “การงาน ครอบครัว และประเทศชาติ (work, family and nation) ซึ่งเปลี่ยนแปลงมาจากเดิมที่ฝรั่งเศสเคยใช้ ว่า “เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ (liberty, equality and fraternity)”<sup>345</sup> นอกจากนี้ จาก การที่จอมพลเปแตงได้รับมอบหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ บุคคลแวดล้อมใกล้ชิดตัวของนายพลเปแตงล้วนมีแต่ผู้ต่อการระบอบสาธารณรัฐและไม่ขึ้นชอบในระบอบประชาธิปไตยเท่าใดนัก นายพลเปแตงจึงหันไปดำเนินนโยบายสนองตอบเยอรมนีด้วยการส่งชนชาติยิวในฝรั่งเศสไปสู่เยอรมนีและทำ การปราบปรามกลุ่มชาวฝรั่งเศสที่ต่อต้านนาซีเยอรมนีกับกลุ่มที่ฝักใฝ่เสรีนิยม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการ ใช้อำนาจอย่างเผด็จการในระบบวิชี<sup>346</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 จบลงในปี ค.ศ. 1944 ด้วยการที่เยอรมนีตกเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ ฝรั่งเศสจึงได้รับการปลดปล่อยจากการยึดครองของเยอรมนี จึง เป็นการล่มสลายของระบบวิชี

<sup>345</sup> Alistair Cole, *French Politics and Society*, 2 ed. (New York ; Harlow, England: Pearson/Longman, 2005), p. 14.

<sup>346</sup> จินตนา ดำรงค์เลิศ, *การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 1-2.

## 8) การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4

ในช่วงปี ค.ศ. 1944-1958 นั้น ภายหลังจากการปลดปล่อยฝรั่งเศสจากเยอรมนีได้แล้วจึงมีการกวาดล้างระบบวีชีออกไปให้สิ้นซาก ฝรั่งเศสได้หวนกลับมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อนายพลเดอโกล (Charles de Gaulle, 1890-1970) ได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะกาล (ชั่วคราว) เพื่อบริหารจัดการประเทศในปี ค.ศ. 1944 ต่อมาจึงได้จัดตั้งการลงประชามติ (referendum) เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญและแสวงหาระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1945 ในท้ายที่สุดแล้ว จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 (Constitutions de la République française du 27 octobre 1946) อันเป็นการสถาปนาก่อตั้ง “สาธารณรัฐที่ 4” อย่างเป็นทางการ โดยคุณสมบัติหลักของระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 4 เป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary democracy) ซึ่งมีแนวโน้มอย่างโจ่งแจ้งไปในทางอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา (supremacy of parliament) อันเป็นการลดบทบาทของฝ่ายบริหารลงเป็นอย่างมาก โดยอำนาจของประธานาธิบดีส่วนใหญ่แล้วเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้นและนำมาซึ่งความล้มเหลวของสาธารณรัฐที่ 4 ในเวลาต่อมา<sup>347</sup>

ความล้มเหลวของสาธารณรัฐที่ 4 นอกจากปัญหาทางด้านกลไกของระบบรัฐสภาที่มีอำนาจมากเกินไปจนประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ได้ ผู้แทนราษฎรขาดความรับผิดชอบและไม่ใช้ผู้ที่สะท้อนความคิดและความรู้สึกของประชาชนได้อย่างแท้จริงแล้ว ยังมีปัญหาในด้านต่างประเทศ คือ ปัญหาอาณานิคม นับตั้งแต่ ค.ศ. 1954 รัฐบาลฝรั่งเศสต้องเผชิญหน้ากับการก่อกบฏในแอลจีเรียและความขัดแย้งจนเกิดเป็นสงครามกลางเมือง ซึ่งทำให้วิถีชีวิตของชาวฝรั่งเศสกระทบกระเทือนโดยทั่วไป ประชาชนเกิดความคิดเห็นแตกแยกเป็นสองฝ่าย ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ประชาชนหวงระลึกรู้ถึงนายพลเดอโกลซึ่งได้ถอยห่างไปจากบรรยากาศขัดแย้งทางการเมืองมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น ในวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1958 นายพลเดอโกลจึงได้เข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ อันเป็นการเปิดช่องทางให้นายพลเดอโกลดำเนินการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองเพื่อพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสอย่างจริงจังด้วยการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1958 และนับว่าเป็นจุดสิ้นสุดของสาธารณรัฐที่ 4 ในขณะเดียวกัน ก็ได้เป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5<sup>348</sup>

<sup>347</sup> Alistair Cole, *French Politics and Society*, pp. 14-16.

<sup>348</sup> จินตนา ดำรงค์เลิศ, *การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5*, หน้า 20-21.

### 9) การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5

สาธารณรัฐที่ 5 เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1958 ด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Constitutions de la République française du 4 octobre 1958) ซึ่งเกิดขึ้นด้วยเจตจำนงที่จะฟื้นฟูอำนาจของฝ่ายบริหารอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลในช่วงสาธารณรัฐที่ 3 กับ 4 มีมูลเหตุสำคัญมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องลดทอนอำนาจและบทบาทของรัฐสภาลง เพื่อแสวงหาจุดสมดุลในระบบการเมือง จากนั้นเป็นต้นมา การเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ก็สามารถทำให้มีการบริหารจัดการประเทศได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ ซึ่งเป็นการบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศส ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนที่ทำให้สถานภาพของประธานาธิบดีในฐานะผู้นำสาธารณรัฐมีความภาคภูมิใจสมเกียรติมากยิ่งขึ้น ส่วนด้านรัฐสภาก็มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานด้านการพิจารณาและตรากฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>349</sup> ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 มาจนกระทั่งปัจจุบันแล้ว ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นไม่ได้มีเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองจนเกิดการล้มล้างระบอบประชาธิปไตยมาจนกระทั่งปัจจุบัน จึงสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนชาวสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังคงพึงพอใจกับระบบการเมืองเช่นนี้ต่อไป

#### 3.3.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสช่วงก่อนการปฏิวัติ

##### ฝรั่งเศส

นับตั้งแต่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการวางรากฐานของการเมืองการปกครองในระบอบกษัตริย์หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 5 และมีการปกครองในระบอบดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดการล่อหลอมและปลุกฝังให้ชาวฝรั่งเศสทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองได้เกิดการยอมรับหรือมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อการเมืองการปกครองของตนเอง ซึ่งสังเกตได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานของการปกครองที่มีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส ทั้งนี้ ด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้เป็นสิ่งที่คอยสนับสนุนและเกื้อหนุนให้ระบอบการปกครองเช่นนี้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยาวนาน ซึ่งในทางตรงกันข้ามนั้น การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอง ที่ได้ทำให้ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสหล่อหลอมรวมกันและแสดงออกมาซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ

<sup>349</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสามารถทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ดังต่อไปนี้

### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

ภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มีกษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือการปกครองประเทศทุกด้าน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองเช่นนี้ได้รวมศูนย์อำนาจไว้ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว หากพิจารณาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสแล้ว ผู้ปกครองหรือผู้นำสูงสุดในประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ช่วงราวศตวรรษที่ 5-18 นั่นก็คือกษัตริย์นั่นเอง สภาพการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยของผู้ปกครองแต่ละคนโดยส่วนใหญ่ก็สามารถรักษาความมั่นคงในพระราชอำนาจของตนเองไว้ได้เป็นอย่างดี การปกครองโดยกษัตริย์ฝรั่งเศสมักมีค่านิยมในเชิงที่ตนต้องการที่จะแผ่ขยายพระราชอำนาจของตนไปยังดินแดนรอบประเทศด้วยการทำสงคราม ค่านิยมดังกล่าวได้ปลูกฝังส่งต่อไปยังกษัตริย์จากรุ่นสู่รุ่นสืบต่อไป การทำสงครามโดยมีกษัตริย์เป็นผู้นำและมักจะสามารสร่างชัยชนะอันเป็นการนำพาความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ฝรั่งเศสทุกด้านนั้น สถาบันกษัตริย์และตัวของกษัตริย์เองในฐานะผู้ปกครองก็มักจะได้รับความนิยมชมชอบจากประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งเป็นการสนับสนุนและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันกษัตริย์และตัวกษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่า ความยิ่งใหญ่ของกษัตริย์ที่ปกครองฝรั่งเศสในแต่ละยุคสมัยได้แสดงออกมาซึ่งภาวะของการเป็นผู้นำหรือมีบารมี ซึ่งบารมีนั่นถือว่าเป็นคุณสมบัติพิเศษเฉพาะตัวของกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครอง การที่กษัตริย์ฝรั่งเศสได้สร้างคุณงามความดีให้แก่ประเทศชาติจนกลายเป็นมหาอำนาจในยุโรปนั้นได้ส่งผลต่อค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติของผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะยอมรับในตัวกษัตริย์และศิโรราบต่อพระราชอำนาจของกษัตริย์ด้วยความจงรักภักดีหรือรู้สึกศรัทธาในทุกเรื่อง และยังส่งผลให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้สั่งสมจนล้นพ้น ผู้อยู่ใต้การปกครองจึงยอมสยบต่อผู้ปกครอง แม้ว่าผู้ปกครองจะใช้พระราชอำนาจอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของตนก็ตาม นอกจากนี้ ค่านิยมในคุณสมบัติพิเศษหรือบารมีของผู้ปกครองนั้นมิได้อยู่ที่กษัตริย์เท่านั้น ในชนชั้นสูงของสังคมฝรั่งเศสในฐานะผู้ปกครองก็เช่นเดียวกัน บารมีของชนชั้นสูงนั้นก็ส่งผลให้ชนชั้นที่ต่ำกว่านั้นเกรงกลัวต่อการใช้อำนาจโดยมีบารมีของบุคคลชนชั้นสูงได้ครอบงำเหนือความคิดอยู่ สภาพการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า การใช้อำนาจการปกครองที่เด็ดขาดได้สร้างให้เกิดบารมีแก่ผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ในขณะเดียวกัน เมื่อผู้อยู่ใต้การปกครองได้ศิโรราบและสนับสนุนอำนาจของผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดนั้นก็ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้บารมีของผู้ปกครองสูงมากยิ่งขึ้นไปอีก ผู้ปกครองจึงสามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากต่อไปอีก อันเป็นการสร้างให้สถาบันกษัตริย์มีความแข็งแกร่งและสามารถปกครอง

ฝรั่งเศสโดยที่ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถอยู่ร่วมกันได้ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระยะเวลาอันยาวนานภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

## 2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศฝรั่งเศสได้มีระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่ถูกตั้งหลักปักฐานขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในยุคสมัยที่พวกกลุ่มชนเผ่าแฟรงค์ครอบครองอยู่ก่อน<sup>350</sup> ตั้งแต่ช่วงราวศตวรรษที่ 5 และระบบดังกล่าวได้ดำรงอยู่เพื่อใช้ในการปกครองในสังคมการเมืองฝรั่งเศสเรื่อยมาจนถึงเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ของฝรั่งเศสนั้นมีผู้ที่มีความสำคัญมากที่สุดในโครงสร้างทางการเมือง คือ พวกเคานต์ (Counts) ซึ่งมีฐานะเป็นทั้งตัวแทนของกษัตริย์และขุนนางเจ้าของที่ดินในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ โดยมีบรรดาอัศวินอาศัยอยู่ในแคว้นแวลสเซล (vassal) ของตนและสามารถสั่งการให้ขยายดินแดนออกไปครองดินแดนของผู้อื่น จากนั้นจึงทำให้บรรดาชาวนา ทาส หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในที่ดินอื่นนั้นตกอยู่ในอำนาจของพวกเคานต์<sup>351</sup> โดยที่ผู้คนเหล่านี้ได้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่ผู้ที่มีอำนาจด้อยกว่าต้องยอมสวามิภักดิ์อยู่ใต้อาณัติของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าโดยมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน การปกครองในระบบเช่นนี้ได้สร้างความเหลื่อมล้ำหรือความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ และถึงแม้ว่าจะมีสภาพการณ์ที่เกิดความเหลื่อมล้ำเช่นนี้ก็ตาม แต่การอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองเช่นนี้ก็สามารสดำรงอยู่ได้เรื่อยมา ซึ่งส่งผลให้ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวฝรั่งเศสที่จะยอมรับในความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่ เพราะถึงอย่างไรนั้น ฐานอำนาจที่ลดหลั่นกันไปก็สามารถสร้างผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกันได้

นอกจากนี้ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ยังได้ส่งผลให้เกิดการแบ่งชนชั้นหรือระบบชนชั้นขึ้นในสังคมฝรั่งเศสในเวลาต่อมา โดยการจัดระบบชนชั้นในสังคมฝรั่งเศสนั้น หากพิจารณาจากฐานะของผู้คนในสังคมจะสามารถแยกเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์ชนและชนชั้นสามัญชน หรือถ้าพิจารณาจากฐานันดร (Estates) ในทางปฏิบัติของสังคมฝรั่งเศสแล้วจะแยกเป็น ฐานันดรที่ 1 คือ ชนชั้นพระ (Clergy) ฐานันดรที่ 2 คือ ชนชั้นขุนนาง (Nobility) ฐานันดรที่ 3 คือ ชนชั้นสามัญ (Common) ในสังคมฝรั่งเศสที่มีการจัดระบบชนชั้นเช่นนี้ได้ยึดถือและปฏิบัติมายาวนานตั้งแต่มีระบบศักดินาสวามิภักดิ์ในการปกครองประเทศ ปรากฏการณ์นี้จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ได้สร้างให้ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวฝรั่งเศสก่อนที่จะมีการปฏิวัติยกเลิกระบบชนชั้นในปี ค.ศ. 1789 นั้น

<sup>350</sup> คีทท์ ปรามอส, ฝรั่งเศสคตินา, หน้า 43.

<sup>351</sup> กุลลดา เกษมบุญชู มีด, วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวดัล ถึงการปฏิวัติ, หน้า 29-

ยอมรับว่าเป็นสิ่งถูกต้องแล้ว เนื่องจากระยะเวลาอันยาวนานที่ได้หล่อหลอมกลมกล่อมเกล่าให้ความรู้สึกนึกคิดในสังคมมีระบบชนชั้นมาแต่อดีตกาล และยังยอมรับว่าชนชั้นแต่ละฐานันดรนั้นมีการใช้อำนาจหรือการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างหรือไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ได้ดำรงอยู่ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศฝรั่งเศส

### 3) ระบบอุปถัมภ์

ภายใต้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์และระบบชนชั้นที่เกิดในสังคมฝรั่งเศสอันเป็นความไร้เสถียรภาพทางสังคมนั้นได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างผู้ที่มีฐานะทางสังคมที่แตกต่างกัน ดังเช่นโครงสร้างทางสังคมที่มีการแบ่งฐานันดรเป็นชนชั้นพระ ชนชั้นขุนนาง ชนชั้นสามัญชน หรือการแบ่งเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์ชนและชนชั้นสามัญชนนั้นได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กันระหว่างผู้ที่มีฐานะอยู่สูงกว่ากับผู้ที่อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า ซึ่งในแต่ละชนชั้นก็ยังมีอุปถัมภ์กันเองด้วย ดังเช่นการเข้าไปฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจก็จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งมีฐานะทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่ต่างฝ่ายต่างก็ได้ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน<sup>352</sup> โดยส่วนมากนั้นผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่น้อยกว่าผู้ที่มีฐานะสูงกว่า แต่ความสัมพันธ์ในการอุปถัมภ์กันเช่นนี้ก็สามารทำให้คนอยู่ร่วมกันได้โดยไม่เกิดความขัดแย้ง นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ก็ได้ก่อให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกในสังคมการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอุปถัมภ์ในชนชั้นอภิสิทธิ์ชนกันเองที่จะสร้างให้เกิดการเป็นพรรคพวกกันในหมู่ชนชั้นที่มีอำนาจทางสังคมโดยรวมมากกว่าชนชั้นสามัญชน เพราะชนชั้นอภิสิทธิ์ชนนั้นเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครอง ซึ่งแตกต่างจากชนชั้นสามัญชนที่มักจะถูกกักอยู่ในฐานะของกลุ่มคนที่ถูกปกครองและไม่มีซึ่งอำนาจในการปกครองใด ๆ ความสัมพันธ์เช่นนี้ได้หล่อเลี้ยงให้ระบบศักดินาสวามิภักดิ์และระบบชนชั้นสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความสัมพันธ์ที่ต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้ที่มีฐานะสูงกว่า (ผู้อุปถัมภ์) กับผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) ไม่ว่าจะเป็นการอุปถัมภ์ขุนนางโดยกษัตริย์ การอุปถัมภ์ไพร่หรือทาสโดยขุนนางเจ้าของที่ดิน ตลอดจนการอุปถัมภ์กันเองในชนชั้นอภิสิทธิ์ชน ซึ่งเป็นระบบที่คอยเกื้อหนุนให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

### 4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสได้แสดงออกซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมาโดยตลอด ซึ่งยุคสมัยที่สามารถพิจารณาและอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนคือในยุคสมัยการปกครองของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่นับว่าเป็นยุคสมัยแห่งการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขั้นขีดสุดอย่างแท้จริง โดยที่อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดใน

<sup>352</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

การปกครองบ้านเมืองได้ตกอยู่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว การต่อต้านคัดค้านใด ๆ ย่อมไม่ส่งผลต่อการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้เลย ดังที่สะท้อนออกมาจากคำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ว่า “รัฐคือข้าพเจ้า” โดยมีความหมายโดยนัยว่า อำนาจทุกประการล้วนเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว สภาพการณ์เช่นนี้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในแง่ของผู้ปกครองที่ได้กำหนดให้เกิดการใช้พระราชอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยถือว่าการกระทำใด ๆ ของกษัตริย์นั้นเป็นธรรมแล้ว และยังส่งผลให้กษัตริย์สามารถรักษาไว้ซึ่งพระราชอำนาจของตนได้อย่างถาวร

หากพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในแง่ของผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว ในการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประกอบการใช้พระราชอำนาจเช่นนี้ในบางครั้งได้สร้างคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ ดังที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ได้ใช้พระราชอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการจัดปัญหาความวุ่นวายในประเทศและทำให้ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่อันดับต้น ๆ ในยุโรปตะวันตกของยุคนั้น ซึ่งเป็นสร้างความเคารพภักดีและศรัทธาในตัวผู้ปกครองอย่างยิ่ง สภาพการณ์เช่นนี้จะเป็นการอบรมกล่อมเกล้าให้ผู้อยู่ใต้การปกครองยอมรับและชื่นชมในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของผู้ปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงฝังรากลึกและเกิดเป็นความเคยชินทางความรู้สึกทั่วสังคมแล้ว จะยิ่งเป็นการส่งเสริมให้พระราชอำนาจของกษัตริย์นั้นเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องย้อนไปพิจารณาว่า การใช้พระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นก็มิใช่ข้อเสียที่ร้ายแรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่งด้วย

ดังนั้น การมีพระราชอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดและถาวรของกษัตริย์และการสนับสนุน ยอมรับ เชื่อฟัง และศรัทธาในการใช้พระราชอำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดของกษัตริย์โดยประชาชนนั้นเป็นการหล่อหลอมความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวฝรั่งเศสตั้งแต่อดีตมาจนถึงช่วงก่อนเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ให้มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้ดำรงอยู่ในการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสตั้งแต่ศตวรรษที่ 5 นั้นได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศสมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1789 ที่ปัจจัยมากมายหลายประการให้หล่อหลอมรวมกันให้เกิดการเรียกร้องในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง จนกระทั่งร้อนระอุและกลายมาเป็นเหตุการณ์ที่ต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์โลกก็คือ เหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ที่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบฆราวาสกอนโคนหรือพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ



### 3.3.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส

จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1789 ที่ได้มีการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ได้สร้างให้เกิดความแตกแยกมากกว่าความเป็นปึกแผ่นและความอ่อนแอมากกว่าความเข้มแข็งให้แก่ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส<sup>353</sup> ซึ่งภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้นมิได้เกิดขึ้นในระยะเวลาอันสั้น กว่าที่ฝรั่งเศสจะหาจุดสมดุลหรือจุดลงตัวอันเป็นการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ได้ของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันนั้น ฝรั่งเศสต้องผ่านเหตุการณ์ระหว่างการปฏิวัติอันเลวร้ายมาอย่างทรหดและยากเย็นแสนเข็ญ

อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 มาจนถึงการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 นั้น ฝรั่งเศสต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองมาโดยตลอด แต่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ได้ค่อย ๆ ถูกพัฒนาให้มีความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในแต่ละฉบับในช่วงเวลาดังกล่าวที่เปรียบเสมือนเครื่องมือในการทำให้เกิดประสิทธิภาพต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง จนกระทั่งการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในฝรั่งเศสได้ถึงจุดสมดุลและมีเสถียรภาพตั้งแต่การสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ ซึ่งถือว่าการลบล้างระบอบเก่า (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) แบบซูดรากอนโคโนไปอย่างสิ้นเชิง โดยสามารถพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ดังนี้

#### 1) การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน

ความเป็นมาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยได้เกิดจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ปกครองในระบอบดังกล่าวมักใช้อำนาจของตนไปในหนทางเพื่อประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวกตนเองเสียเป็นส่วนใหญ่ การกระทำเช่นนี้มีส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการเอารัดเอาเปรียบในการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและชุดรีดภาษีจากประชาชน การใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงในสิทธิและเสรีภาพอันก่อผลร้ายต่อประชาชน จนกระทั่งนำพามาสู่การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ซึ่งถือว่าเป็นจุดพลิกโฉมของวัฒนธรรมทางการเมืองจากระบอบเก่ามาสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบซูดรากอนโคโน โดยชาว

<sup>353</sup> วิชัย ดับศิริ, วัฒนธรรมการเมืองระบอบประชาธิปไตย, หน้า 206.

ฝรั่งเศสนั้นก็ได้รับอิทธิพลของเหตุการณ์ดังกล่าวอันเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติทางการเมืองไปในทางที่มุ่งเน้นกับสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ที่อย่างน้อยแล้ว ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำซึ่งสังคมโดยรวมต้องให้การเคารพซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ การแสดงออกซึ่งการเปลี่ยนแปลงของชาวฝรั่งเศสที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ในเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส คือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ตลอดจรรยาบรรณของฝรั่งเศสตั้งแต่ฉบับแรกมาจนถึงฉบับปัจจุบัน

การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นผลมาจากการต่อสู้เพื่อเรียกร้อง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และได้ตราคำประกาศว่าด้วย สิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ขึ้นมา โดยเนื้อหาของคำประกาศดังกล่าวได้สะท้อนออกมาซึ่ง ความศรัทธาในหลักกฎหมายธรรมชาติในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิมนุษยชนนั่นเอง โดยได้มีการนำเอาสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็น รูปธรรม อีกทั้งเนื้อหาของคำประกาศยังมุ่งเน้นไปที่ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของมนุษย์ (equality) การให้ความสำคัญกับมนุษย์แต่ละคนตามหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ตลอดจนความเป็น สากกลนิยม (Universalism) ของคำประกาศที่มีผลเป็นการคุ้มครองและบังคับใช้กับมนุษย์ทุกคน ดังนั้น ด้วยเนื้อหาอันทรงคุณค่าในสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้จึงไม่ได้เป็นเพียงแค่ว่าคำประกาศเชิง อุดมการณ์ของหลักกฎหมายธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติที่สะท้อนความหวังหรือแรงบันดาลใจ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกต่อไป แต่ได้กลายเป็นรากฐานและส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ต่อมา<sup>354</sup> ดังปรากฏในคำปรารภหรืออารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 และ 1958

การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนในฝรั่งเศสนั้นได้เกิดมาควบคู่ไปกับการ นำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาสู่การเมืองการปกครองภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ค่านิยมของการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนจึงได้ปลูกฝังอยู่ในสังคมประชาธิปไตยฝรั่งเศสและ ดำรงอยู่เรื่อยมาจนสร้างให้เกิดความรับรู้ทั่วกันว่าการเมืองหรือการใช้อำนาจในการปกครองนั้นต้อง เคารพต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับสิทธิ มนุษยชน ด้วยเหตุที่การปกครองในระบอบเก่าของฝรั่งเศสนั้นไม่สอดคล้องและตรงกันข้ามกับสิทธิ มนุษยชนโดยสิ้นเชิงอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น หากพิจารณาจากคำ ประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แล้ว เนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพโดย ภาพรวมนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดแบบเสรีนิยมอย่างชัดเจนในลักษณะที่เป็นสิทธิ

<sup>354</sup> จรัญ ไชยณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 261.

เรียกร้องในการต่อต้านการครอบงำของรัฐแบบอำนาจนิยมทั้งหลาย<sup>355</sup> จึงได้เกิดค่านิยมของประชาชนภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ว่าต้องให้ความสำคัญกับปัจเจกชนแต่ละคน ความเสมอภาค ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต การต่อต้านการกดขี่ข่มเหง การยืนยันความสำคัญ of อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงเจตจำนงร่วมกันในรูปของกฎหมาย<sup>356</sup> ซึ่งล้วนแล้วเป็นสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น ค่านิยมเหล่านี้จึงได้หล่อหลอมให้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน และแนวความคิดที่ต้องเคารพสิทธิมนุษยชนตามหลักการในคำประกาศดังกล่าวเช่นนี้จึงได้เป็นรากฐานแก่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

## 2) การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสสามารถพิจารณาได้จากช่วงเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่ามาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือหลักนิติรัฐ โดยแรกเริ่มได้มีแนวความคิดที่จะควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่ไล่เรียงมาตั้งแต่การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงมาจนกระทั่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ กล่าวคือ การใช้อำนาจหรือการกระทำใด ๆ จำเป็นต้องมีการควบคุมหรือจำกัดภายใต้พื้นฐานของการรับรองตามตัวบทกฎหมาย หรือเรียกว่า “การปกครองด้วยตัวบทกฎหมาย (Règne de la Loi)” ซึ่งหมายความว่า การใช้อำนาจรัฐเพื่อทำการปกครองหรือกระทำการใดก็ตามนั้น จะทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายได้กำหนดกระบวนการและเงื่อนไขไว้เท่านั้น<sup>357</sup> ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ามีต้นสายปลายเหตุมาจากการปกครองในระบอบเก่าหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผู้ปกครองมักใช้อำนาจเหนือกฎหมายหรืออำนาจรัฐที่ตนถืออยู่นั้นกดขี่ข่มเหงประชาชน เมื่อมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้น จึงได้มีการคิดค้นหลักการและแนวความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เคยเกิดขึ้นเป็นหลักการปกครองด้วยตัวบทกฎหมาย ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็ได้ถูกไปนាំบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์ภายใต้คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ดังปรากฏในข้อ 5<sup>358</sup> โดยเมื่อพิจารณาในแง่มุมมองของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายนั้นหมายถึงว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ย่อมสามารถกระทำได้” แต่หากพิจารณาในแง่มุมมองของผู้บังคับใช้

<sup>355</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 262.

<sup>356</sup> บารัคดี อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, หน้า 154.

<sup>357</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “วิวัฒนาการของหลักนิติรัฐโดยสังเขป: กรณีประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส” [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1639>.

<sup>358</sup> “กฎหมายจะห้ามได้ก็แต่เฉพาะการกระทำที่ส่งผลร้ายต่อสังคมเท่านั้น สิ่งใดที่กฎหมายมิได้ห้ามไว้ การนั้นจะถูกห้ามมิให้ทำไม่ได้ และไม่มีผู้ใดที่จะถูกบังคับให้จำต้องกระทำการใด ๆ หากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ให้ต้องกระทำ”

กฎหมายแล้วจะหมายถึงว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ย่อมไม่สามารถกระทำได้” ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีกฎหมายรับรองไว้และไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ อันเป็นไปตามหลักการและแนวความคิดว่าด้วยการปกครองด้วยกฎหมาย

แนวความคิดว่าด้วยการปกครองด้วยตัวบทกฎหมายของฝรั่งเศสได้รับการพัฒนาในหลักการจนถูกเรียกชื่อใหม่ว่า “รัฐที่ปกครองโดยตัวบทกฎหมาย (Etat Légal)” แต่ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์กันในสังคมการเมืองฝรั่งเศสว่าเป็นการเน้นไปในทางรูปแบบมากกว่าที่จะเน้นไปในทางเนื้อหา ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการปกครองผ่านตัวบทกฎหมาย (Rule by law) โดยมิได้สนใจว่ากฎหมายนั้นจะมีเนื้อหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด ด้วยข้อถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์เช่นนี้ จึงได้มีการพัฒนาไปสู่หลัก “นิติรัฐ (Etat de droit)” ในความหมายปัจจุบันที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสยึดถือและปฏิบัติตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (World War I, 1914-1918) เป็นต้นมา ที่ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับเนื้อหาของตัวบทกฎหมาย โดยเนื้อหาของตัวบทกฎหมายนั้นต้องไม่มีลักษณะของการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของประชาชน<sup>359</sup>

จึงกล่าวได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่มีการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองและผู้ปกครองได้มีอำนาจอยู่เหนือกฎหมายซึ่งได้ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยการกดขี่ข่มเหงในสิทธิและเสรีภาพ ต่อมาจึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในช่วงเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยที่ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของสังคมการเมืองฝรั่งเศสในการเมืองการปกครองนั้นมองว่าจะต้องมีการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และได้เกิดการพัฒนาในแนวความคิดเช่นนี้ โดยมีใจความสำคัญว่า การปกครองประเทศนั้นต้องยึดถือหลักนิติรัฐในการปกครอง กล่าวคือ รัฐที่มีการปกครองโดยยึดถือหลักการดังกล่าวนี้ต้องมีกฎหมายมาเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครอง อันเป็นการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้มีขอบเขตและไม่เป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีหรือสามารถใช้อำนาจรัฐได้ เพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แนวความคิดดังกล่าวจึงได้หลอมหลอมมาตั้งแต่เหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 มาจนกระทั่งปัจจุบันที่ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ

### 3) อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน

ช่วงเวลาก่อนเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 นั้น ดังที่ได้เข้าใจว่าฝรั่งเศสมีการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาโดยตลอด โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยที่สูงสุด เด็ดขาด และเป็นนิรันดร์ กล่าวอีกนัยหนึ่งพระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองประเทศแต่เพียงผู้เดียว สภาพการณ์เช่นนี้ได้

<sup>359</sup> พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, "วิวัฒนาการของหลักนิติรัฐโดยสังเขป: กรณีประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส" [ออนไลน์].

นำพามาสู่การใช้อำนาจอธิปไตยที่เข้มแข็งประชาชนหรือมีการเอารัดเอาเปรียบประชาชนจากชนชั้นอภิสิทธิ์ชนจนประชาชนต้องลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของตนเองในเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 เมื่อการปฏิวัติได้สำเร็จแล้ว จึงได้เกิดแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยเพื่อมาลบล้างอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์และเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเป็นต้นมา ซึ่งแนวความคิดที่จะนำมอลบล้างอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์และวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (la souveraineté populaire, popular sovereignty) เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดของรูสโซ (Jean-Jacques Rousseau, 1712-1778) โดยมีใจความสำคัญว่า รัฐนั้นเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคม เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยของทุกคน อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายโอนไปให้ผู้ใดได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้ และไม่สามารถจำกัดได้ เพราะอำนาจดังกล่าวล้วนเป็นของประชาชนทุกคนในประชาคมนั้น<sup>360</sup> จึงสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนทุกคนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นย่อมเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายอันมาจากเจตจำนงร่วมกันของประชาชนรับรองไว้ ตลอดจนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้นมีได้ตกอยู่กับผู้ใดผู้หนึ่งเพียงคนเดียวเหมือนเช่นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีต ในส่วนอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (la souveraineté nationale, national sovereignty) นั้นเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดของซีเอเยส์ (Emmanuel Joseph Sieyès, 1748-1836) โดยมีใจความสำคัญว่า ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน (une parcelle) ของอำนาจอธิปไตย แต่กลับมองว่าการรวมตัวกันของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ (la nation) นั้นถือว่าเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ดังนั้น เจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้นก็คือ “ชาติ” นั่นเอง การที่อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติซึ่งไม่ใช่ของประชาชนนั้น ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิ์ใด ๆ เลยที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย<sup>361</sup> แนวความคิดเช่นนี้ได้สะท้อนถึงหลักการใหม่ที่สร้างขึ้นมาเพื่อลบล้างอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ ซึ่งเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้นไม่ใช่กษัตริย์ แต่เป็นสิ่งสมมติที่อยู่ในรูปของ “ชาติ” ต่างหากที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ส่งผลให้ประชาชนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของตนเองที่จะต้องทำหน้าที่ในการกระทำเพื่อชาติ

จากแนวความคิดทั้งสองข้างต้นซึ่งทรงอิทธิพลต่อแนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฝรั่งเศสนั้นยังมีความขัดแย้งและแตกต่างกันอยู่ใน

<sup>360</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=239>.

<sup>361</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 99.

เนื้อหาสาระกันอยู่ และเกิดข้อถกเถียงกันอย่างมากในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย จนกระทั่งในที่สุดแล้ว จึงได้มีการรวมคอมและประสานทั้งสองแนวความคิดเข้าด้วยกัน โดยได้ปรากฏออกมาอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนชาวฝรั่งเศส” แต่ก็ยังเกิดข้อสงสัยอยู่ว่า สรุปลแล้วอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของใครกันแน่ หรือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นทั้งของชาติและประชาชน ปัญหาเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นได้ ปัญหาดังกล่าวจึงได้ถูกพัฒนาให้เข้ากับระบบประชาธิปไตยในฝรั่งเศสมาจนได้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับถัดมาในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยผ่านทางผู้แทนราษฎรและโดยการออกเสียงการลงประชามติ” ซึ่งเป็นการยืนยันในหลักการและแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่พยายามจะประสานเข้าด้วยกันจนกลายมาเป็นแนวความคิด “อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน”

แนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนที่เป็นผลผลิตมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะลบล้างอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ในระบบเก่ามาจนกระทั่งปัจจุบันนั้นแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยที่ได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ในระบบเก่าที่อำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์นั้นส่งผลให้ประชาชนไม่มีความหวงแหนในสิทธิและเสรีภาพของตนเองและจำต้องยอมอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลคนเดียว แต่เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนแล้ว แนวความคิดดังกล่าวได้ส่งผลให้ประชาชนรู้สึกตระหนักและหวงแหนในสิทธิและเสรีภาพของตนเองในการอยู่ร่วมกันในสังคมการเมืองในฐานะที่อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ประชาชนและบรรดาองคาพยพของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อชาติ สภาพการณ์ดังกล่าวได้หล่อหลอมให้เกิดความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวฝรั่งเศสให้เกิดความรับรู้ในความเท่าเทียมกันของการอยู่ร่วมกันในสังคมและเคารพในสิทธิและหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่นด้วยซึ่งกลายมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน

#### 4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ภายหลังจากเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ได้ก่อให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองขึ้นมาอันเป็นจุดเด่นสำคัญในระบบการเมืองฝรั่งเศส เนื่องจากในระบบเก่ามิได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เลย จะมีก็แต่เพียงชนชั้นอภิสิทธิ์ชนอย่างกษัตริย์หรือชนชั้นฐานันดรพระกับขุนนางเท่านั้นที่มีบทบาทหรืออำนาจในการเมืองการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการปฏิวัติและนำระบบประชาธิปไตย

เข้ามาสู่การเมืองการปกครองแล้ว ประกอบกับกลุ่มสามัญชนทั่วไปในระบอบเก่าผู้ได้รับชัยชนะในการปฏิวัติครั้งนี้และโยเยหาซึ่งสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และชาวฝรั่งเศสหลงใหล (fascinated) ในประวัติศาสตร์ของตัวเองที่มีการสู้รบกับการกีดกันทางการเมืองในอดีตอย่างต่อเนื่องในความขัดแย้งทางการเมือง<sup>362</sup> จึงมีแนวความคิดในการเปิดโอกาสและตอบสนองต่อความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนมากยิ่งขึ้นเพื่อขจัดปัญหาการกีดกันมิให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเหมือนในอดีตให้กลายมาเป็นสังคมประชาธิปไตย

การสร้างและปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองสามารถเห็นได้ชัดเจนจากพฤติกรรมการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และการตราคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ก็ได้แสดงออกซึ่งการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนดังปรากฏในข้อ 6<sup>363</sup> และข้อ 14<sup>364</sup> ที่รับรองถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดการเสียภาษี สภาพการณ์เช่นนี้จึงได้เป็นการวางรากฐานทางความรู้สึกนึกคิดอันเป็นหลักการที่สังคมประชาธิปไตยฝรั่งเศสต้องยึดถือเรื่อยมา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 และ 1958 ที่ได้รับรองถึงหลักการในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 จึงได้รับรองถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเช่นกัน การรับรองถึงหลักการดังกล่าวย่อมเป็นการสร้างและปลูกฝังค่านิยมให้สังคมการเมืองฝรั่งเศสตระหนักว่าตนเองมีสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ การรับรองถึงแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ได้รวมขอบและประสานแนวความคิดกันจนกลายเป็นแนวความคิดอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชนย่อมส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิด

<sup>362</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, p. 143.

<sup>363</sup> คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 6 บัญญัติว่า

“กฎหมายคือเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิออกกฎหมายโดยตนเองเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทน กฎหมายต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในเกียรติยศศักดิ์ศรี ตลอดจนฐานะและตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้ ตามความสามารถแต่ละคนโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ยกเว้นการแบ่งแยกด้วยความดีและความสามารถของแต่ละคน”

<sup>364</sup> คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 14 บัญญัติว่า

“พลเมืองทุกคนมีสิทธิกำหนดความจำเป็นที่ต้องมีภาษีอากรประเภทใด ให้ความเห็นชอบของภาษีอากร ติดตามการใช้ภาษีอากร กำหนดจำนวนภาษี ฐานภาษี การชำระ และระยะเวลาการเก็บภาษีอากร ทั้งนี้โดยเข้าร่วมในการกระทำนั้นด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้แทนราษฎร”

ของประชาชนชาวฝรั่งเศสให้ตระหนักและวางแผนในสิทธิและเสรีภาพที่ตนเองนั้นถือว่าเป็น  
เจ้าของอำนาจอธิปไตยและสำนักในอำนาจหน้าที่ของตนที่จะต้องกระทำการเพื่อชาติ

ภายหลังจากการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 ปฏิกริยาของ  
ประชาชนส่วนมากที่มีต่อผู้ปกครองหรือรัฐบาลได้ให้ความเชื่อมั่นไว้วางใจแก่สถาบันทางการเมืองตาม  
รัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าจะมีความผิดหวังบ้าง (disillusionment) เมื่อรู้ว่าบางสิ่งไม่ได้เป็นไป  
อย่างที่คิดไว้หรือหวังไว้ในตัวนักการเมือง แต่ก็มิได้ทำให้ความเชื่อมั่นไว้วางใจในการปกครองของ  
ประเทศลดลงจนประชาชนรับไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนยังเชื่อมั่นที่จะสนับสนุนในการเลือกตั้งให้  
คะแนนเสียงกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (local officials) ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตนเองมากกว่าพรรค  
การเมือง (political parties) หรือผู้แทนระดับชาติ (national representatives)<sup>365</sup> ปรากฏการณ์  
เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนชาวฝรั่งเศสมีความเอาใจใส่ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง  
เพื่อสนับสนุนระบบการเมืองและเห็นถึงคุณค่าของสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนเองที่มี  
ความสัมพันธ์การความเป็นอยู่และผลประโยชน์ในชีวิตไม่มากนักน้อย

และเมื่อพิจารณาตามแนวทางการศึกษาและแนวความคิดของ Gabriel A.  
Almond และ Sidney Verba แล้ว จะสังเกตได้ว่า ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789  
เป็นต้นมา ได้มีเอกสารสำคัญที่วางรากฐานระบอบประชาธิปไตยฝรั่งเศสอันแฝงไปด้วยหลักการและ  
แนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองของ  
ประชาชนตั้งแต่นั้นมาก็ได้ให้ความสนใจและเชื่อมั่นในระบบการเมืองของตนเองมาจนกระทั่งปัจจุบัน  
นับว่าสภาพการณ์ดังกล่าวได้เป็น **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (the participant  
political culture)** อันเป็นตัวบ่งชี้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสปัจจุบันที่มีเสถียรภาพทางการเมืองได้นั้น  
เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวฝรั่งเศสที่มีพัฒนาการของ  
การมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงยิ่งขึ้นตามกาลเวลาที่ดำเนินไปแต่ละยุคสมัย นอกจากนี้ วัฒนธรรมทาง  
การเมืองแบบมีส่วนร่วมยังเป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น  
มนุษย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย

**3.3.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็น  
ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส : รายงานการให้ความเห็น  
(Avis)**

เหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงทั้งระบอบ  
การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส อีกทั้งยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย

<sup>365</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, p. 144.



โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบซูดรากอน โคนมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยและมีพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตย เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจึงได้ทรงอิทธิพลอยู่ในสังคม สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งอิทธิพลดังกล่าวนั้นก็ส่งผลต่อองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสย่อม ได้รับอิทธิพลดังกล่าวไปด้วย ซึ่งส่งผลต่อบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ ตลอดจนการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย

การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหน้าที่ หลักคือให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรม และการ กระทำทางมนุษยธรรม โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการและถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ใน ฐานะองค์กรที่ปรึกษาเพียงประการเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ การให้ความรู้แก่สังคม ไม่ว่าจะเป็นทั้ง ภาครัฐและภาคประชาชนย่อมเป็นหน้าที่ประการสำคัญของอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา ดังนั้น การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิ มนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะแสดงออกมาในรูปแบบของรายงานการให้ความเห็น (avis)

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้ทรงอิทธิพลต่อ การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นจะสะท้อน หรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้โดยสามารถพิจารณาและศึกษาได้ จากการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นด้านสิทธิมนุษยชนในประเด็นที่เป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองได้ต่อไป

เนื่องจากอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสได้อยู่ในรูปแบบขององค์กรที่ปรึกษา ซึ่งภารกิจหลักคือการให้คำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่ รัฐบาลในกรณีที่เกิดปัญหาหรือประเด็นต่าง ๆ ที่อาจมีหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งใน ระดับชาติและระดับนานาชาติ จึงทำให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสต้องดำเนินการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของรายงานการ ให้ความเห็น ซึ่งรายงานการให้ความเห็นรูปแบบดังกล่าวนี้สามารถทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เห็น ถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ ประชาธิปไตยในรายงานฉบับที่สำคัญหรือฉบับที่มีความน่าสนใจต่อการศึกษาวิเคราะห์ อันสามารถจะ ยกมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาและพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

รายงานการให้ความเห็น “การประเมินผลการดำเนินการแผนปฏิบัติการ ระดับชาติเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ของปี ค.ศ. 2014-2016 (Evaluation of the



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

implementation of the national action plan against trafficking in human beings [2014-2016])” ที่ได้ประกาศเผยแพร่เมื่อปี ค.ศ. 2017 โดยที่คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ได้นำแผนการปฏิบัติการระดับชาติเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์มาใช้เพื่อเป็นการวางรากฐานให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ (public policy) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 อันมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การคุ้มครองเหยื่อผู้เคราะห์ร้าย (victims) ที่ตีมากขึ้นและมุ่งแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการป้องกันอาชญากรรมผู้กระทำการค้ามนุษย์ ดังนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่รัฐบาลในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชนได้สังเกตเห็นว่าการค้ามนุษย์นั้นถือว่าการละเมิดที่สำคัญต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) และยังเป็นการละเมิดต่อการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มักจะเกิดกับกลุ่มคนที่อ่อนด้อยหรือเปราะบาง (vulnerable persons) มากที่สุด<sup>366</sup> ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ของแผนปฏิบัติการระดับชาติดังกล่าวนั้นสมควรได้รับการประเมินผลและเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการต่าง ๆ นั้นมีการนำไปปฏิบัติใช้อย่างเหมาะสมและมีการปรับปรุงต่อไปในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลว่า

“แผนการปฏิบัติการระดับชาติเรื่องการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลยังคงมีหลายมาตรการที่ยังห่างไกลจากการทำให้บรรลุผลเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และอีกหลายมาตรการที่ยังไม่ดีพอหรือเหมาะสม ซึ่งรัฐบาลควรมีการปรับปรุงมาตรการต่อไปให้ดียิ่งขึ้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้ามนุษย์ในรูปแบบการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบทางเพศ (sexual exploitation) ที่ผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์มักถูกกระทำละเมิดโดยเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือการค้าทาสภายในประเทศ และพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐยังปฏิบัติหน้าที่ขาดตกบกพร่องไปโดยไม่ได้ให้ความสำคัญการการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบเท่าที่ควร ทั้งนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีคำแนะนำและข้อเสนอแนะหลักสำหรับการร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติในการต่อต้านการค้ามนุษย์และการแสวงหาผลประโยชน์จากความเป็นมนุษย์ที่จะได้เกิดขึ้นต่อไป คือ

ประการแรก เพื่อประโยชน์ของรัฐบาลผู้มีอำนาจในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ขอให้มีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานข้ามรัฐบาล (cross-government body) ด้วยการมอบหมายภารกิจโดยมุ่งเน้นในเรื่องการการต่อสู้กับการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากความเป็นมนุษย์ เนื่องจากยังคงพบเห็นหลายการกระทำที่เข้าข่ายของการ

<sup>366</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme, *Evaluation of the Implementation of the National Action Plan against Trafficking in Human Beings* (2017), pp. 1-2.

กระทำอันเป็นการค้ำมนุษย์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเศรษฐกิจ การนำบุคคลมาเป็นเสมือนทาสในประเทศ การบังคับให้ขอทาน อันเป็นการไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมักจะมองข้ามในหลายประเด็นในการปฏิบัติงานจริง

ประการที่สอง เนื่องจากมาตรการที่ผ่านมานั้นยังไม่มีการระบุตัวตนที่ชัดเจนของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ จึงไม่อาจสร้างความชัดเจนในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีการระบุชื่อรายชื่อตัวตนแต่ละคนโดยมีการระบุกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในความเป็นมนุษย์ การระบุตัวตนของผู้ตกเป็นเหยื่อนั้นจะทำให้เกิดความชัดเจนและสามารถช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น...ยิ่งไปกว่านั้น หากมีการระบุรายชื่อตัวตนแล้ว การช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อด้วยการจัดให้คนเหล่านี้ได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมจากจำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อที่แน่นอน ซึ่งจำนวนที่พิกสำหรับผู้ตกเป็นเหยื่อนั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้ผู้ตกเป็นเหยื่อได้รับมาตรฐานทางการใช้ชีวิตได้ต่อไป...

ประการที่สาม กลุ่มบุคคลที่เป็นเด็กหรือผู้เยาว์ควรมีการคุ้มครองโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ (unconditional protection) กล่าวคือ การคุ้มครองเด็กหรือผู้เยาว์ผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ำมนุษย์และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากความเป็นมนุษย์นั้น สมควรให้สันนิษฐานว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มน้อยในสังคมที่จะต้องได้รับการสนับสนุนในการคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หากพวกเขามีสถานะที่ต้องอยู่ตามลำพังหรือสุมเสี่ยงต่อความอันตรายที่เกิดจากครอบครัวของพวกเขา ยิ่งไปกว่านั้น ควรมีการเยียวยาให้พวกเขาได้รับการรักษาทั้งสภาพกายและจิตใจ มีที่พักอาศัยที่ปลอดภัย การศึกษาที่เหมาะสม มีการฝึกอบรมและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และการเยียวยาเช่นนี้ต้องไม่เพิกเฉยต่อวัฒนธรรมและกิจกรรมสันถนาการ ซึ่งถือว่าการทำให้พวกเขาสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน...”<sup>367</sup>

การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แสดงออกถึงการให้ความสำคัญต่อการต่อต้านการค้ำมนุษย์และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากความเป็นมนุษย์ โดยการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะได้มุ่งเน้นกำชับให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชนในเรื่องดังกล่าวตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ให้เคร่งครัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นว่าการนำบุคคลมาเป็นทาสหรือการบังคับให้บุคคลกลายเป็นขอทานนั้นถือว่าการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาร์ตอะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บีบบังคับหรือปิดกั้นมิให้บุคคลสามารถใช้เนื้อตัวร่างกายของตนกระทำการตามที่มนุษย์คนหนึ่ง

<sup>367</sup> *ibid.*, pp. 34-36.

สามารถกระทำได้ รวมทั้งยังเป็นการกดขี่ข่มเหงทางด้านจิตใจของมนุษย์ให้กระทำตามตาม  
 อำนาจใจของผู้บีบบังคับ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ดังที่  
 คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กล่าวว่าการกระทำเช่นนี้ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการสะท้อนออกมาให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทาง  
 การเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนที่ผู้  
 มีอำนาจทางการเมืองการปกครองนั้นจะตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในส่วนที่สำคัญคือ  
 สิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นที่มาจากการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อคุ้มครองและปกป้องมิให้เกิด  
 การกระทำอันเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์

ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะให้มีมาตรการให้ระบุดำเนินที่ชัดเจน  
 ของผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์เพื่อสร้างความชัดเจนในการคุ้มครองและเยียวยาผู้ตกเป็นเหยื่อ  
 แต่ละคนให้มีความชัดเจนและจะส่งผลให้ผู้ตกเป็นเหยื่อมีมาตรฐานทางการใช้ชีวิตตามที่เกิดมาเป็น  
 มนุษย์หรือเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง ความเห็นเช่นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของ  
 แนวความคิดปัจเจกชนนิยมที่มุ่งให้ความสำคัญในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์แต่ละคน  
 กล่าวคือ การให้ระบุดำเนินแต่ละบุคคลของผู้ตกเป็นเหยื่อนั้นจะทำให้ทราบความชัดเจนแน่นอนของ  
 จำนวนผู้ตกเป็นเหยื่อและจะส่งผลให้เกิดการช่วยเหลือแต่ละบุคคลให้มีมาตรฐานชีวิตที่สมควรได้รับ  
 อันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวความคิดปัจเจกชนนิยมดังกล่าว  
 ได้เป็นองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ได้ทรงอิทธิพลอยู่และ  
 แสดงออกมาซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้

นอกจากนี้ กรณีของการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องการมุ่งให้ความสำคัญ  
 กับกลุ่มเด็กหรือผู้เยาว์ที่มีการให้ความเห็นว่าเด็กหรือผู้เยาว์นั้นถือว่าเป็นกลุ่มคนส่วนน้อยในสังคมที่  
 ต้องให้ความตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ยังไม่บรรลุนิติ  
 ภาวะและยังไม่มีความสามารถที่จะเข้าถึงการเรียกร้องหรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้ด้วยตัวเอง  
 เท่าที่ควร เพราะด้วยความเป็นองค์ประกอบทางชีวภาพรวมของกลุ่มเด็กหรือผู้เยาว์นั้นยังไม่  
 สามารถช่วยเหลือตัวเองได้อย่างเต็มที่และยังจัดว่าเป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคมอีกด้วย ถ้าพวก  
 เขาถูกละเลยต่อมาตรฐานการดำรงชีวิตแล้ว จึงอาจเป็นการลดทอนสิทธิในความเสมอภาคของ  
 พวกเขาและย่อมส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง คนเหล่านี้จึงสมควรที่จะได้รับ  
 หรือสามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่อไปได้ด้วยความช่วยเหลือที่มากยิ่งขึ้น อันสะท้อนให้  
 เห็นถึงการมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองให้เกิดการเข้าถึงสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาร์ตตะอันเป็น  
 รากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกประการ และหากพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทาง  
 การเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ได้ทรงอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะสะท้อนให้  
 เห็นถึงการเคารพในความเสมอภาคของมนุษย์ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมือง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งกลุ่มคนที่ถือว่าสุมเสี่ยงหรือมีโอกาสที่จะเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้น้อยกว่ากลุ่มคนทั่วไปในสังคมนั้นต้องได้รับความตระหนักในการคุ้มครองมากกว่าปกติ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วย

รายงานการให้ความเห็น “ความเห็นเกี่ยวกับการติดตามสถานการณ์ของกลุ่มแรงงานอพยพในเมืองกาแลส์ (Avis de suivi sur la situation des migrants à Calais)” ได้มีการประกาศให้ความเห็นเมื่อปี ค.ศ. 2016 อันเนื่องมาจากสถานการณ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015-2016 ของกลุ่มแรงงานที่ได้อพยพเข้ามาอยู่ในเมืองกาแลส์ซึ่งได้เป็นที่รับรู้ทั่วกันจากการสังเกตการณ์ขององค์กรสื่อและหน่วยงานต่าง ๆ ว่ากลุ่มคนเหล่านี้นับพันชีวิตยังคงไม่สามารถได้รับหรือเข้าถึงในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้และยังบางสถานการณ์ยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ซึ่งสำหรับคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการจัดการกลุ่มแรงงานอพยพ โดยมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเป็นมนุษย์ในสถานการณ์ของคนกลุ่มใหญ่ที่มีความอ่อนแอที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติและสภาพความเป็นอยู่ขั้นต้อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>368</sup> ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้มีการติดตามสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อสังเกตการณ์ในประเด็นสิทธิมนุษยชนของกลุ่มแรงงานอพยพเพื่อตอบสนองต่อการแจ้งเตือนจากกลุ่มองค์กรสื่อและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้มีการให้ความเห็นต่อสถานการณ์เช่นนี้ว่า

“แผนของชาติในการให้กระบวนการทางการเมืองผูกพันกับการสนับสนุนสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานอพยพ : ความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงสภาพความเป็นอยู่ขั้นต่ำของการดำรงชีวิตอยู่ในสลัมหรือชุมชนแออัด (bidonville) ซึ่งจากช่วงฤดูร้อนในปี ค.ศ. 2014 นั้น กลุ่มแรงงานอพยพได้รับการช่วยเหลือในด้านการมีที่อยู่อาศัยเพื่อตั้งถิ่นฐานความเป็นอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัย โดยพื้นที่ดังกล่าวได้ตั้งอยู่นอกเมืองกาแลส์ (ห่างจากใจกลางเมืองประมาณ 4 กิโลเมตร) บนถนนที่มีพื้นผิวขรุขระและเป็นพื้นที่เปิดออกให้ทรายและลมพัดตามสภาพอากาศเข้ามาในที่อยู่อาศัยของกลุ่มแรงงานอพยพได้ ในระหว่างการเข้าไปเยือนเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2015 นั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสสังเกตเห็นว่าการช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่แรงงานอพยพยังไม่มีการอำนวยความสะดวกสำหรับชีวิตที่ควรให้คุณค่า (vie digne) ไม่มีไฟฟ้า แสงไฟ ห้องน้ำ น้ำใช้ น้ำดื่ม การระบายน้ำ และสุขอนามัยต่าง ๆ มีถึงขยะให้ทิ้งขยะเพียงถังเดียว และขยะอีกมากมายถูกทิ้งไว้บริเวณพื้นที่โดยรอบ พื้นที่ดังกล่าวที่แรงงานอพยพอาศัยได้ถูกอ้างอิงด้วยการใช้

<sup>368</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis De Suivi Sur La Situation Des Migrants à Calais* (Fr: Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 2016), pp. 10-11.

คำว่า ‘ป่า’ โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเกี่ยวข้อง อันหมายถึงสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ที่คนเหล่านี้จะถูกรับรองไว้เพื่อการเนรเทศ ซึ่งสถานะดังกล่าวนับว่าเป็นการละเมิดสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 1 แห่งกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป...จึงจำเป็นต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรมขั้นต่ำแก่กลุ่มคนเหล่านี้ต่อไป”<sup>369</sup>

จากการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะข้างต้น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้พิจารณาและให้ความเห็นว่า การช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดที่พักอาศัยให้แก่กลุ่มแรงงานอพยพนั้นมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกสำหรับชีวิตที่ควรให้คุณค่า ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามของพื้นที่ในการตั้งที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมในมาตรฐานมนุษยธรรมขั้นต่ำเนื่องจากกลุ่มแรงงานอพยพล้วนเป็นมนุษย์และย่อมต้องมีคุณค่าในชีวิตที่ต้องได้รับการเคารพจากมนุษย์ด้วยกันเอง มาตรฐานในความเป็นอยู่ของมนุษย์จึงต้องมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตและต้องไม่สัมผัสเสี่ยงต่อสภาพร่างกายและจิตใจที่คนกลุ่มนี้ต้องประสบปัญหา ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพและยึดมั่นในหลักการเคารพศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้พิจารณาตรวจสอบสภาพความเป็นจริงแล้วพบว่า ยังไม่มีการช่วยเหลือสนับสนุนให้กลุ่มแรงงานอพยพมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่สอดคล้องกับการมีศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ จึงให้ความเห็นว่าสภาพการณ์ดังกล่าวที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลกลุ่มแรงงานอพยพนั้นเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่การให้ความเห็นเช่นนี้ได้สอดคล้องและสะท้อนถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่การมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ในการมีที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมนั้นถือเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนต้องมีและเข้าถึงได้อย่างเด็ดขาด รัฐในฐานะของผู้ที่มีอำนาจในการปกครองและดูแลประชาชนหรือบุคคลผู้เป็นมนุษย์ในระบอบประชาธิปไตยจึงมีหน้าที่ซึ่งจะต้องเคารพในศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ มนุษย์ที่อยู่ภายใต้การปกครองจึงต้องเข้าถึงมาตรฐานในการดำรงอยู่ในชีวิตได้อย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายรวมถึงสิทธิในความเสมอภาคที่ล้วนแล้วแต่เป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์

รายงานการให้ความเห็น “ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายว่าด้วยการจับกุมคุมขัง (Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue)” ความเห็นดังกล่าวได้มีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2011 ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเล็งเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมี

<sup>369</sup> *ibid.*, pp. 24-25.

เนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจับกุมคุมขังอันเป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการยืนยันในหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ถูกจับกุมคุมขัง<sup>370</sup> คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อหวังว่าคณะกรรมการผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้จะตระหนักถึงหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการกำหนดกระบวนการพิจารณาความผิดทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยมีการให้ความเห็นดังนี้

“การเคารพในศักดิ์ศรีของบุคคลที่ถูกกุมคุมขัง (*Le respect de la dignité de la personne gardée à vue*) : การรับรองหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ถูกกุมคุมขังในร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะการกำหนดห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าค้นตัวของบุคคลได้นั้นเป็นมาตรการที่ปลอดภัยและเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการแก้ไขตามคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ให้ไว้มาก่อนหน้านี้แล้ว อย่างไรก็ตาม สภาพความจริงในการจับกุมคุมขังบุคคลนั้นเป็นความเสี่ยงสำคัญต่อหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงมีอยู่ สถานที่กักขังบุคคลยังทรุดโทรมและผิดหลักอนามัย ซึ่งมักจะถูกระงับโดยองค์กรระดับชาติและระหว่างประเทศในเรื่องนี้...

โดยทั่วไป เพื่อที่จะทำให้เกิดการเคารพที่มีประสิทธิภาพของบทบัญญัติเหล่านี้ที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีของบุคคลที่ถูกจับกุมคุมขังนั้น การควบคุมเงื่อนไขในการจับกุมคุมขังโดยผู้พิพากษาเกี่ยวกับการกักขังจะต้องได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีอคติหรือความลำเอียงของผู้พิพากษาที่มีต่อผู้ถูกจับกุมคุมขังนั้นเป็นเงื่อนไขที่เป็นปัญหาต่อเสรีภาพอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น การละเมิดที่เกิดจากการเข้าค้นตัวผู้ถูกจับกุมคุมขังของทุกระบวนการต้องถูกประกาศให้ไม่มีผลทางกฎหมาย”<sup>371</sup>

การให้ความเห็นเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงว่ามีการให้ความสำคัญและยึดมั่นในหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ถูกจับกุมคุมขัง เพราะการจับกุมคุมขังนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล อีกทั้งยังกระทบต่ออิสระในการกำหนดตนเอง โดยถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เข้าใจกันคือสิทธิมนุษยชน อันส่งผลไปถึงการที่จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งสถานะการจับกุมคุมขังนั้นสามารถเกิดขึ้นได้กับบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดและบุคคลผู้ได้กระทำความผิด กระบวนการจับกุมคุมขังบุคคลเหล่านี้ย่อมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างยิ่ง โดยการให้ความเห็นที่มีต่อการกำหนดห้ามไม่ให้เกิดการเข้าค้นตัว

<sup>370</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, "Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-projet-de-loi-relatif-la-garde-à-voie>.

<sup>371</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Le Respect De La Dignité De La Personne Gardée à Vue* (2011), p. 9.

ของบุคคลและให้เหตุผลว่าเป็นมาตรการที่ปลอดภัยต่อตัวบุคคลนั้นแสดงออกมาให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลจะไม่ถูกล่วงเกินในการเข้าคั่นตัวในมาตรฐานที่ไม่เกินขอบเขตอันเป็นการล่วงละเมิดในชีวิตและร่างกายของบุคคล ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นที่มุ่งให้ความสำคัญต่อสถานที่ที่ห่วงหวั่นเกี่ยวกับบุคคลที่จะต้องไม่ทรุดโทรมและผิดพลาดกอนามยนั้นถือว่าเป็นการยึดมั่นในหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่อย่างน้อยแล้วบุคคลจะต้องถูกกักขังในสถานที่ที่มีมาตรฐานอันมนุษย์พึงได้รับและปฏิบัติต่อกัน ตลอดจนการชี้ให้เห็นว่าอคติของผู้พิพากษาที่มีต่อผู้ถูกจับกุมคุมขังนั้นมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก เพราะการตัดสินว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดย่อมมีผลที่ตามมา คือบุคคลจะต้องถูกจำกัดเสรีภาพในเคลื่อนไหวและมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพด้านอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น พึงต้องระงับมิให้ผู้พิพากษาศักดิ์สิทธิ์ที่มีผลต่อเสรีภาพของบุคคล มิเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ถูกจับกุมคุมขัง ทั้งนี้ การให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายว่าด้วยการจับกุมคุมขังที่จะต้องรับรองหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นอันสอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง กล่าวคือ **แม้ว่าบุคคลจะถูกจับกุมคุมขังในฐานะที่เป็นผู้กระทำความผิดอันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือชีวิตของตนเอง แต่บุคคลเหล่านี้ก็ยังคงต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุที่การกระทำผิดของบุคคลนั้นมิได้เป็นการลดคุณค่าในชีวิตของตนเองจนกลายเป็นบุคคลซึ่งมิใช่มนุษย์** และความเห็นที่ได้กล่าวมานี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาคือ **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ** เนื่องจากมีการให้ความเห็นที่ยึดมั่นและให้ความสำคัญกับการจำกัดเสรีภาพของบุคคลนั้นจะถูกจำกัดโดยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกัน กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพนั้นยังต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลประกอบด้วย และเนื้อหาของการจำกัดเสรีภาพนั้นจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองบุคคลตั้งแต่หลักเกณฑ์ในกระบวนการจับกุมคุมขังว่าห้ามเข้าคั่นตัวบุคคล สถานที่ในการกักขังห่วงหวั่น ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมที่ต้องปราศจากอคติจากผู้พิพากษา ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมทางความคิดที่สะท้อนผ่านออกมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รายงานการให้ความเห็น “สิทธิมนุษยชน ชีวิตจริยธรรม และความสัมพันธ์กับร่างกาย (Droits de l'Homme, bioéthique et rapport au corps)” รายงานการให้ความเห็นฉบับนี้เกิดขึ้นจากความประสงค์ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 2007 ที่จะชี้ให้เห็นและดึงดูดให้สังคมมีความสนใจในประเด็นสำคัญที่กฎหมายฝรั่งเศสได้รับรองและคุ้มครองในสถานะของเนื้อตัวร่างกายของบุคคล ซึ่งในเรื่องของชีวิตจริย



ธรรมจะต้องรับมือกับความยากลำบากทุกรอบด้าน กฎระเบียบของการให้ความยินยอมก่อนที่จะมีการศึกษาวิจัยในร่างกายมนุษย์หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำให้เสียชิ้นส่วนอวัยวะไปนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องติดตามเผื่อระวังการปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ปัจจุบันยังคงมีปัญหที่เกิดขึ้นจากการนำเนื้อตัวร่างกายมาแลกเปลี่ยนซื้อขาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกออนไลน์ หรือการสื่อสารทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงการทดสอบวินิจฉัยโรคและทดสอบทางพันธุกรรม สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความสับสนเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคมปัจจุบัน<sup>372</sup> จึงได้มีการให้ความเห็นต่อเรื่องชีวจริยธรรมในประเด็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

“ชีวจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้มีการยอมรับเรื่องการรับรองและคุ้มครองเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา 16-1 ที่บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในการเคารพร่างกาย ร่างกายของมนุษย์ย่อมละเมิดมิได้ องค์ประกอบและผลผลิตของร่างกายมนุษย์ไม่อาจกลายเป็นสมบัติหรือมรดกตกทอดได้” และหมายความว่าขอบเขตของรัฐธรรมนูญได้รับรองเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว...สถานะของร่างกายนั้น ในฐานะที่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายได้ตั้งอยู่บนฐานแห่งหลักการว่า ร่างกายของมนุษย์ไม่สามารถนำไปสรรหาประโยชน์ได้และยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบกฎหมายและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหมายความว่า ร่างกายของบุคคลย่อมไม่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันเพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์ได้...แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างความเป็นส่วนตัวของบุคคลกับความรู้สึกในเสรีภาพนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องคุ้มครองแก่บุคคล จึงต้องจริงจังและมีความเข้าใจในเหตุผลของอันตรายที่มีความสัมพันธ์ของการพัฒนาบางอย่างทางวิทยาศาสตร์และความเป็นจริงของการปฏิบัติในด้านการแพทย์ พวกเราจึงไม่ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านในเสรีภาพในการปกครองตนเองของบุคคลในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสชี้ให้เห็นว่าการศึกษาวิจัยนั้นไม่สามารถละเลยเรื่องจริยธรรมไปได้เลย ซึ่งจะเป็นการรับประกันคุณค่าของหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แท้จริงของมนุษย์ที่มีชีวิตส่วนตัวของแต่ละบุคคล หมายความว่าชีวจริยธรรมนั้นจะไม่ถูกพิจารณาอันเป็นการจำกัดมากเกินไปในการวิจัยหรืออิสระเสรีของแต่ละบุคคล”<sup>373</sup>

การให้ความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีต่อเรื่องชีวจริยธรรมนั้นได้แสดงออกมาว่า ในเรื่องของเทคโนโลยีหรือด้านวิทยาศาสตร์ที่

<sup>372</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, Droits De L'homme, Bioéthique Et Rapport Au Corps (2007), p. 4.

<sup>373</sup> *ibid.*, p. 4, 14.

มีผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคลนั้นต้องยึดถือการปฏิบัติต่อมนุษย์อย่างมีคุณธรรมและจริยธรรม ห้ามมิให้เกิดการกระทำที่เป็นอันตรายต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์โดยหวังผลประโยชน์เพื่อการทดลองศึกษาวิจัยหรือเพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์ อันเป็นการให้คุณค่าและความสำคัญต่อการเคารพในชีวิตและร่างกายของบุคคลอันสอดคล้องกับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นหลักการอันมีบทบาทในการสร้างหลักจริยธรรมเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดในชีวิตและร่างกายของมนุษย์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเคารพสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลเป็นสิ่งที่มิอยู่ในทัศนคติของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถึงแม้ว่าบุคคลจะมีอิสระในการกำหนดตนเองในเนื้อตัวและร่างกาย แต่ก็มีขอบเขตของอิสระนั้นที่จะนำเรื่องของจริยธรรมมาควบคุมให้เกิดการเคารพในตัวบุคคล หมายความว่าปัจจุบันนี้มีพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์สูงขึ้นไปอีก แต่ก็ยังคงต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นสำคัญ อันเป็นแนวความคิดที่สะท้อนถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาในการให้ความสำคัญกับการเคารพในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนนั่นเอง

รายงานการให้ความเห็น “ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความยากจนสุดขีด (Avis Droits de l’homme et extrême pauvreté)” ในปี ค.ศ. 2007 กระทรวงการต่างประเทศ (Le ministère des Affaires étrangères) ได้ขอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้พิจารณาถึง “การเข้าถึงความสุขและการเรียกร้องสิทธิของพวกเขาในสถานการณ์ที่ถูกกีดกัน (l’accès à la jouissance et la revendication de leurs droits pour les personnes en situation d’exclusion)” ซึ่งเรื่องความยากจนของบุคคลถือเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง และคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้เล็งเห็นว่าประเด็นปัญหาของความยากจนนี้จะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ จึงได้มีการจัดทำรายงานการให้ความเห็นเพื่อตอบสนองต่อกระทรวงต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว โดยหวังว่าข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ นั้นจะทำให้หน่วยงานของรัฐทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติจะร่วมต่อสู้กับปัญหาความยากจนให้เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมากขึ้น<sup>374</sup> ซึ่งมีการให้ความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า

**“...คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเน้นถึงความยากจนสุดขีดหรือแบบสิ้นไร้ไม้ตอกนั้นต้องได้รับการพิจารณาว่า**

<sup>374</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme, "Avis Droits De L’homme Et Extrême Pauvreté," (2007), p. 1.

เป็นการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ มันไม่ได้เป็นการไม่ยอมรับอย่างชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มันยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย เพราะความยากจนมันมีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คนยากจนแต่ละคนต้องได้รับการให้ความสนใจในแต่ละสิทธิเหล่านี้ ซึ่งความมีประสิทธิผลต้องได้ถูกรับรองอย่างเต็มที่...

เชื่อว่าการรับรองในศักดิ์ศรีของบุคคลในกลุ่มคนที่มีความยากจนมาก ๆ ด้วยการปฏิเสธการเลือกปฏิบัติ (discrimination) และการตีตราให้เสื่อมเสียชื่อเสียง (stigmatisation) นั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถพัฒนาขีดความสามารถอันเป็นการช่วยพวกเขาให้เข้าถึงสิทธิและรับรู้ถึงความรับผิดชอบ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่า ศักดิ์ศรีโดยเนื้อแท้ของสมาชิกภาพของครอบครัวมนุษย์นั้นมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและไม่อาจพรากไปได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มคนยากจนและต้องให้ช้อยกเว้นแก่พวกเขา ซึ่งการให้ความสำคัญกับสิทธิของคนยากจนมาไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความแตกต่างให้กับพวกเขา แต่จะต้องรับรองให้ทุกคนเข้าถึงสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพในสิทธิมนุษยชนอันเป็นเงื่อนไขของศักดิ์ศรีที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน...<sup>375</sup>

การให้ความเห็นข้างต้นได้มุ่งหมายให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่มีความยากจนที่ถือว่าเป็นกลุ่มคนในสังคมที่สถานะของพวกเขาจะทำให้ขาดโอกาสต่าง ๆ ในการเข้าถึงสิทธิและหน้าที่ในหลายด้าน ในฐานะที่คนยากจนนั้นเป็นมนุษย์แล้ว พวกเขาย่อมมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากพวกเขาถูกละเลยในส่วนนี้ไป ย่อมส่งผลกระทบให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะหากกลุ่มคนยากจนไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้แล้ว สภาพการณ์เช่นนี้ถือว่าการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายที่ตามมา ยิ่งไปกว่านั้นแล้ว สิทธิในความเสมอภาคถือว่าเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นฐานสำคัญที่จะช่วยให้กลุ่มคนยากจนสามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกลุ่มคนยากจนย่อมต้องไม่เลือกปฏิบัติและกระทำการใด ๆ ให้พวกเขาเสื่อมเสียชื่อเสียงด้วยการถูกตีตราในจุดด้อยของพวกเขา การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานกับความเป็นมนุษย์แก่คนยากจนจึงสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนที่มีสาระสำคัญต่อสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ทศนคติในสังคมประชาธิปไตยนั้นมองว่าทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ด้วยสภาพภาพของคนยากจนย่อมไม่

<sup>375</sup> *ibid.*, p. 5.

สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันกับกลุ่มคนปกติ จึงทำให้เกิดค่านิยมทางสังคมที่กลุ่มคนยากจนอันเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในการเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ไม่เต็มทีนั้นต้องได้รับการยกเว้นด้วยการทำให้คนยากจนสามารถเข้าถึงสิทธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คอยรับรองและสนับสนุนให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตในสังคมการเมืองได้อย่างมีมาตรฐานในการดำรงชีพ

รายงานการให้ความเห็น “ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติ ขาวยิว ชาวต่างชาติ และการเลือกปฏิบัติ (Avis sur des mesures de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et les discriminations)” เป็นการให้ความเห็นในปี ค.ศ. 2005 เมื่อคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาตรวจสอบถึงข้อสังเกตว่าปรากฏการณ์ในช่วงปีดังกล่าวที่เกิดความขัดแย้งรุนแรงในการแบ่งแยกเชื้อชาติหรือต่อต้านขาวยิวและชาวต่างชาติที่เพิ่มมากขึ้น ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้มาตรการที่เคร่งครัดและรุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงเพื่อต่อต้านกลุ่มคนต่างเชื้อชาติ ในขณะเดียวกัน การกระทำและทัศนคติของกลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านก็เป็นการละเมิดที่ร้ายแรงต่อสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ<sup>376</sup> จึงได้มีการตอบสนองต่อคำร้องขอของคณะรัฐมนตรีด้วยการพิจารณาตรวจสอบในสถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวและให้ความเห็นไว้ดังนี้

**“...คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอดกับเรื่องการละเมิดสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเหยียดเชื้อชาติต่อขาวยิวและชาวต่างชาติ การกระทำที่ร้ายแรงเหล่านี้เป็นการบ่อนทำลายคุณค่าพื้นฐานของสาธารณรัฐและระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังสามารถเรียกร้องให้มีการสนใจต่อมาตรการป้องกันต่าง ๆ รวมถึงการป้องกันและปราบปราม...”<sup>377</sup>**

การให้ความเห็นข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่าการเหยียดเชื้อชาติของมนุษย์ด้วยกันเองนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้ความเห็นไว้ เนื่องจากการเหยียดเชื้อชาตินั้นมักจะเกิดขึ้นจากทัศนคติหรือความคิดก่อน แล้วจึงแสดงออกมาด้วยการกระทำที่ไม่ยอมรับหรือปฏิเสธความเป็นมนุษย์ด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติอันจะนำมาซึ่งการจำกัดหรือแบ่งแยกความเป็นมนุษย์ สภาพการณ์เช่นนี้จะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของผู้ถูกเหยียดเชื้อชาติอย่างยิ่ง โดยเฉพาะทางด้านจิตใจแล้ว พวกเขาจะรู้สึกด้อย

<sup>376</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis Sur Des Mesures De Lutte Contre Le Racisme, L'antisémitisme, La Xénophobie Et Les Discriminations*.(2005), p. 1.

<sup>377</sup> *ibid.*, p. 1.

ค่าในคุณค่าของชีวิตตัวเองและยังเป็นการบั่นทอนสุขภาพจิตอย่างร้ายแรง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรงและเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการให้ความเห็นข้างต้นยังได้สะท้อนให้เห็นต่อไปอีกว่า ความเห็นที่แสดงออกมาว่าการเหยียดเชื้อชาติที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นการบ่อนทำลายต่อคุณค่าพื้นฐานของสาธารณรัฐและระบอบประชาธิปไตย ในแง่นี้สามารถกล่าวได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าพื้นฐานของระบอบการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหรือระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง หากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคุณถูกละเมิดแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหา คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน อันมีผลต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกคนโดยไม่สามารถนำเหตุแห่งเชื้อชาติมาจำกัดหรือแบ่งแยกมิให้บุคคลถูกพรากสิทธิหรือถูกทำให้เสียคุณค่าในตัวมนุษย์ไปได้

รายงานการให้ความเห็น “ความเห็นเกี่ยวกับการขลิบอวัยวะเพศหญิง (Avis sur les mutilations sexuelles féminines)” ที่ได้มีการประกาศให้ความเห็นเมื่อปี ค.ศ. 2013 เพื่อแสดงความเห็นต่อการปกป้องสิทธิมนุษยชนของผู้หญิงและเด็กผู้หญิงที่สถานการณ์ในสังคมที่ทุก ๆ ปี นั้นมักจะมีเพศหญิงโดยเฉพาะในเด็กเพศหญิงที่ถูกกระทำต่อร่างกายด้วยการขลิบอวัยวะเพศ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเอกลักษณ์ในวัฒนธรรมทางความเชื่อของคนบางกลุ่ม และมีความจำเป็นต้องเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐให้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการต่อสู้กับการกระทำร้ายแรงดังกล่าวและการดูแลผู้ตกเป็นเหยื่อจากการถูกขลิบอวัยวะเพศหญิงทั้งในเด็กและผู้ใหญ่<sup>378</sup> คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้ทำสังเกตการณ์เพื่อหาข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นต่อสถานการณ์ดังกล่าวว่า

“ในปัจจุบันนั้น การขลิบอวัยวะเพศหญิงเป็นหนึ่งในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของสตรี กล่าวคือ การขลิบอวัยวะเพศหญิงเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นการทำร้ายต่อความสมบูรณ์ตามธรรมชาติของบุคคล เป็นการแสดงออกของการครอบงำทางร่างกายและจิตใจที่ใช้กับสตรีหรือเด็กผู้หญิง สิ่งนี้เป็นการทำลายความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ประดิษฐานอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยย์ ค.ศ. 1948 ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะถือว่าเป็นผิดกฎหมายของรัฐ แต่ก็ยังมีการขลิบอวัยวะเพศหญิงกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งทำให้จำนวนสตรีและเด็กผู้หญิงถูกคุกคามด้วยความตายจากการกระทำดังกล่าว...การตัดเนื้อเยื่ออวัยวะเพศหญิงถือเป็นการทำลายชิ้นส่วนในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ให้สูญสิ้นไป นั้นหมายความว่า การปฏิบัติเยี่ยงนี้คือการละเมิด

<sup>378</sup> Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis Sur Les Mutilations Sexuelles Féminines* (2013), p. 1.

สิทธิมนุษยชนของสตรีและเด็กผู้หญิง...ที่อยู่เหนือกว่าประเด็นทางวัฒนธรรมและประเพณีของการขลิบอวัยวะเพศหญิงที่เป็นการทำร้ายอย่างรุนแรงต่อความสมบูรณ์ทางกายภาพของบุคคลนั้น การเคารพในอัตลักษณ์ของวัฒนธรรมจะต้องไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อความเนื้อแท้ของความเป็นมนุษย์ที่เป็นการปฏิบัติทางอาชญากรรม การพิจารณาถึงการเคารพต่อวัฒนธรรมที่ถูกต้องจะไม่สามารถนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจที่จะกระทำต่อการทำลายอวัยวะในร่างกายของมนุษย์ได้ในแง่ของการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของสตรี...”<sup>379</sup>

การให้ความเห็นต่อเรื่องการขลิบอวัยวะเพศหญิงนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ ด้วยความเชื่ออันเป็นวัฒนธรรมทางสังคมของคนบางกลุ่มที่ทำให้เกิดการปฏิบัติต่อสตรีเพศในการขลิบอวัยวะเพศหญิงนั้น ในความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการทำลายส่วนประกอบของร่างกายมนุษย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคล อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเคารพในสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ตามธรรมชาติแล้วไม่สามารถจะพรากสิ่งใดในเนื้อตัวร่างกายไปได้ เพราะเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์นั้นมีสิ่งของที่จะแยกชิ้นส่วนตามอำเภอใจของใครได้ ธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนย่อมหวงแหนในชิ้นส่วนร่างกายของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าการพรากชิ้นส่วนในร่างกายของบุคคลไปแล้วได้ส่งผลต่อชีวิตหรือทำให้บุคคลเสียชีวิตไปได้นั้นย่อมเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ รวมถึงการครอบงำบังคับทางจิตใจให้บุคคลต้องจำยอมต่อการถูกพรากอวัยวะในร่างกายไปนั้น แสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพในชีวิตร่างกายและจิตใจของบุคคล และเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน อันจะต้องให้คุณค่าแก่เนื้อตัวร่างกายและจิตใจอันมีรากฐานสำคัญมาจากการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองเช่นนี้ได้ทรงอิทธิพลและก่อให้เกิดทัศนคติหรือค่านิยมที่บุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ในสังคมจะต้องมีการเคารพในความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน การกระทำที่บังคับต่อร่างกายและจิตใจของบุคคลจึงเป็นสิ่งที่สังคมต้องปฏิเสธโดยไม่สามารถนำเอาวัฒนธรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตมนุษย์มาทำให้เป็นที่ยอมรับได้

<sup>379</sup> *ibid.*, p. 1.

## สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการที่ปรึกษา ด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย

สาธารณรัฐฝรั่งเศสแม้จะไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้มีการรับรองในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีต้นตอมาจากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งเนื้อหาสาระภายใต้คำประกาศดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษา โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่รัฐสภาและรัฐบาลในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงถือว่าเป็นองค์กรทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกรูปแบบหนึ่งที่จะทำให้เกิดการเคารพทั้งในการกระทำของภาครัฐและภาคประชาชนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่จากเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 อันเป็นการลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว จึงได้เริ่มสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งให้ความสำคัญแก่การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ได้ฝังรากลึกให้แก่ความเป็นประชาธิปไตยของรัฐในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน และวัฒนธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตยเหล่านี้ได้ทรงอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อทุกองค์กรและรวมถึงคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสอีกด้วย

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองผ่านการศึกษาวิเคราะห์ในรายงานการให้ความเห็นที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมุ่งเน้นไปในฐานะองค์กรที่ปรึกษาด้วยการให้ความเห็นต่อประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม จากนั้นจึงจะส่งความเห็นผ่านรายงานการให้ความเห็นไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการให้ความเห็นในแต่ละกรณีนั้นจะสามารถวิเคราะห์เพื่อหาภาพสะท้อนของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้

จากการศึกษาพบว่า การให้ความเห็นในหลายกรณีได้สะท้อนออกมาซึ่งเนื้อหาสาระอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเป็นประการสำคัญ เนื่องจากหลายกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น หลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ปรากฏให้เห็นเนื้อหาที่สะท้อนออกมาจากการให้ความเห็นที่เป็นไปตามเนื้อหาสาระของหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค รวมทั้งคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คุ้มครองบุคคลนานาประเภท ตลอดจนการระบุชี้ถึงการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการรับรองถึงสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และรับรองถึงหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ไปจนถึงคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 กฎหมายเหล่านี้ได้สะท้อนออกมาให้เห็นถึงเนื้อหาสาระที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งสามารถตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักการที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการประการสำคัญที่จะต้องเคารพและยึดถืออยู่เสมอในทุกองค์กรของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เป็นระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การให้ความเห็นผ่านรายงานต่าง ๆ อันเป็นบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกต้องเป็นไปตามหลักการและสามารถสร้างให้เกิดความมีประสิทธิภาพต่อการเคารพและคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน



### 3.4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในราชอาณาจักรสเปน

ราชอาณาจักรสเปนเป็นหนึ่งในประเทศทางฝั่งตะวันตกที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยและให้ความสำคัญกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันสะท้อนให้เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 (Constitución Española 1978, Spanish Constitution 1978) ที่มีการวางหลักการและโครงสร้างในระบอบประชาธิปไตยไว้ รวมถึงได้มีบทบัญญัติที่แสดงถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนบทบัญญัติมาตราอื่นที่สะท้อนและสัมพันธ์กับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยและการรับรองเช่นนี้จึงได้ส่งผลให้เกิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยองค์กรของรัฐที่ตามมา โดยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะทำการศึกษานั้นก็คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Defensor del Pueblo, Ombudsman of Spain) ที่มีจุดเด่นในการเฝ้าระวังความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมในการดำเนินงานขององค์กรรัฐ รวมถึงการส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย โดยสิ่งที่น่าสนใจต่อการศึกษาคือการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนในลักษณะของการให้ความเห็นต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในลักษณะใด ซึ่งสามารถทำการศึกษาดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรสเปน

หลักประกันของการยืนยันในคุณค่าของตัวมนุษย์คือการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในกฎหมาย ซึ่งในบริบทของราชอาณาจักรสเปนนั้นสามารถทำการพิจารณาศึกษาได้จากพัฒนาการของการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรสเปน โดยความเป็นมาตั้งแต่อดีตของรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่จะแสดงให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และด้วยกาลเวลาที่ดำเนินผ่านไปตามยุคสมัยที่มีกระแสของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจนขึ้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้เริ่มปรากฏชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้การรับรองของรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักประกันในการทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมได้จริงในการทำให้สังคมเกิดการเคารพและเห็นคุณค่าในความเป็นมนุษย์ด้วยตนเอง จากการปรากฏตัวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนี้ อิทธิพลของหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เข้ามาบทบาทสำคัญต่อบทบัญญัติอื่น ๆ อีกด้วย โดยสามารถทำการศึกษาดังแต่พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่ง



1896371965

CD : iThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ราชอาณาจักรสเปน ตลอดจนการปรากฏตัวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันจะเป็นหลักการสำคัญต่อระเบียบการเมืองและสังคมของราชอาณาจักรสเปน

### 3.4.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรสเปนสามารถพิจารณาได้ผ่านทางบริบทของพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรสเปน โดยจุดเริ่มต้นอันเป็นที่น่าสนใจของแนวความคิดที่ให้ความตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์อันเป็นสมาชิกภาพในสังคมนั้นเริ่มต้นมาจากการอภิปรายถกเถียงอย่างรุนแรงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในราชอาณาจักรสเปนอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่ราชอาณาจักรสเปนเข้ายึดครองดินแดนในอเมริกาในช่วงศตวรรษที่ 16 ซึ่งผลพวงจากการเข้ายึดครองอเมริกาในช่วงนั้นทำให้มีชาวพื้นเมืองของอเมริกาเสียชีวิตการเข้ารุกรานและการปล้นทองคำไปกว่าร้อยละ 75 ของชาวพื้นเมืองทั้งหมด ส่วนคนที่รอดชีวิตมาได้ก็ถูกจับมาเป็นแรงงานทาสเพื่อให้งานเกี่ยวกับการขุดหาแร่โลหะหรือทองคำเพื่อส่งกลับไปยังราชอาณาจักรสเปน ในช่วงปี ค.ศ. 1550-1551 จึงได้มีการอภิปรายถกเถียงที่รุนแรงระหว่างนักประวัติศาสตร์คนสำคัญของสเปนอย่างลาส คาสาส (Bartolomé de Las Casas, 1484-1566) กับนักปรัชญาและมนุษยวิทยาที่มีอิทธิพลทางสังคมของสเปนอย่างเซโปเนเวดา (Juan Ginés de Sepúlveda, 1494-1573) ที่เมืองวาลลาโดลิด (Valladolid) โดยนับว่าเป็นการถกเถียงในประเด็นแรกที่ยิ่งใหญ่ของเรื่องสิทธิมนุษยชนในประวัติศาสตร์ยุโรปอันเกิดขึ้นในราชอาณาจักรสเปน<sup>380</sup>

อย่างไรก็ตาม กระทั่งในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่โดดเด่นและได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยได้รับหลักการในเรื่องเสรีภาพและความเสมอภาคมาจากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสอย่างมาก และในปี ค.ศ. 1812 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812 (Constitution of Cadiz 1812) ที่นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของราชอาณาจักรสเปนตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ โดยสาระสำคัญคือการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงและโอนอำนาจไปให้แก่รัฐบาลกลาง ตัดอภิสิทธิ์ในการยึดครองที่ดินของพวกพระและขุนนาง สามัญชนจึงสามารถมีสิทธิในการถือครองที่ดินให้เป็นของตนเองได้<sup>381</sup> นับว่าเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่ค่อนข้างเหมาะสมกับบริบทสังคมนั้น และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ปรากฏถึง

<sup>380</sup> LawTeacher, "Civil Liberties In Spain" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/civil-law/civil-liberties-in-spain.php>.

<sup>381</sup> ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศึกษากรณีสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 105-106.

คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ยึดถือหลักความเสมอภาคและสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นสำคัญตามแนวความคิดแบบเสรีนิยมที่ได้รับอิทธิพลมาจากเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส

แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812 ก็ได้ถูกยกเลิกไป อันเนื่องมาจากราชอาณาจักรสเปนได้ถูกรุกรานจากกองทัพและถูกเข้าครอบครองจนทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1837 ซึ่งเนื้อหาในการรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ถูกแก้ไขปรับปรุงมากนัก โดยส่วนใหญ่แล้วยึดถือตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812 จนเมื่อ Narvaez ได้เป็นผู้นำรัฐบาลและได้มีการกดดันให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1837 เพราะเห็นว่ามีความแนวความคิดของความเป็นเสรีนิยมมากเกินไป จึงได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และมีการประกาศใช้ให้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1845 และได้มีผลบังคับใช้มาจนปี ค.ศ. 1868 ซึ่งก็ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารจากกลุ่มทหารขึ้น จนได้มีการร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1869 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญที่มาจากกรรัฐประหารได้ถูกประท้วงโดยประชาชนมาโดยตลอด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1876 ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเป็นการผสมผสานกันระหว่างความเป็นเสรีนิยมกับอนุรักษนิยมได้อย่างเป็นพิเศษ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1876 เป็นระยะเวลายาวนานมาจนถึงปี ค.ศ. 1923<sup>382</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนที่มีเนื้อหาไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812 มากนัก ซึ่งไม่ปรากฏถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ก็มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพราะมีต้นแบบของการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมาจากรัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812

ภายหลังจากปี ค.ศ. 1923 นั้น ราชอาณาจักรสเปนได้ถูกทำการรัฐประหารและมีการปกครองแบบเผด็จการทหารมาจนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1931 ซึ่งนับว่ามีเนื้อหาในการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้ค่อนข้างสมบูรณ์ในหลายด้าน แม้ว่าจะไม่ปรากฏถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งก็ตาม แต่เนื้อหามีความชัดเจนและสอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาขึ้นตามลำดับ โดยสาระสำคัญของการรับรองสิทธิและเสรีภาพคือบุคคลไม่อาจถูกจับกุมคุมขังโดยไม่มีคำพิพากษาของศาลได้ บุคคลไม่อาจถูกเนรเทศออกจากประเทศ เสรีภาพในการแสดงออกและร้องเรียนต่อรัฐ พลเมืองทั้งชายและหญิงที่มีอายุมากกว่า 23 ปีขึ้นไปย่อมมีสิทธิในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและ

<sup>382</sup> สราวุช ปิตุเดชะ, "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" (เรื่องเดียวกัน, หน้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 13.

ปราศจากอาวุธ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำในสิทธิและเสรีภาพสมดังที่มีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. 1936 ราชอาณาจักรสเปนได้ถูกนายพลฟรังโก (Francisco Franco, 1892-1975) ทำการรัฐประหารยึดอำนาจในการปกครองราชอาณาจักรสเปนและได้มีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานแห่งสเปน (Basic Law of Spain) ในปี ค.ศ. 1945 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1967 โดยได้ปรากฏถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 24<sup>383</sup> การปรากฏถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้ถือเป็นคุณค่าสูงสุด (supreme value) ที่แสดงให้เห็นว่าการให้เหตุผลทางศีลธรรมนั้นอยู่บนความเป็นรูปธรรมที่ระบุไว้ในกฎหมายพื้นฐานนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบัญญัติมาตราดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนและต้องการระบุให้เกิดความเชื่อในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าอะไรคือสิ่งที่จำเป็นสำหรับการเป็นมนุษย์บ้าง<sup>384</sup> จึงได้ส่งผลให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอันสอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้หลายประการดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับก่อนหน้านี้ได้รับรองไว้ด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้ว การปกครองในยุคของนายพลฟรังโกได้มีลักษณะเป็นระบอบเผด็จการทหาร ซึ่งทำให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพภายใต้กฎหมายพื้นฐานแห่งสเปนฉบับดังกล่าวนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้จริงในทางปฏิบัติแม้แต่น้อยเลย ในที่สุดนายพลฟรังโกที่ได้ทำการปกครองแบบเผด็จการทหารมาก็ได้เสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 1975 อันถือว่าการสิ้นสุดของยุคสมัยแห่งการปกครองระบอบเผด็จการทหารในราชอาณาจักรสเปน

ภายหลังสิ้นสุดการปกครองของนายพลฟรังโกแล้ว ในปี ค.ศ. 1978 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 โดยมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้มีการประกาศบังคับใช้เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันได้มีรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็ได้ทรงอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วยเช่นกัน จึงมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้รับหลักการในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ซึ่งเนื้อหาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของราชอาณาจักรสเปนนั้นสามารถทำการศึกษาได้ในหัวข้อถัดไป

<sup>383</sup> Basic Law of Spain 1945, Article 24

“The Spanish State proclaims as a guiding principle of its acts, respect for the dignity, integrity and freedom of the human person”

<sup>384</sup> Jeff Malpas and Norelle Lickiss, *Perspectives on Human Dignity : A Conversation*, pp. 75-76.

### 3.4.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

#### สเปน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของราชอาณาจักรสเปน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 (Constitución Española 1978, Spanish Constitution 1978) ได้มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในหมวดที่ 1 สิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights and Duties) มาตรา 10.1<sup>385</sup> บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีของบุคคล (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) สิทธิที่ละเมิดมิได้ซึ่งมีติดตัวมาโดยเนื้อแท้ การพัฒนาอย่างอิสระของบุคลิกภาพ การเคารพกฎหมายและสิทธิอื่น ๆ นั้นเป็นรากฐานของระเบียบการเมืองและความสงบสุขทางสังคม”

บทบัญญัติข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนที่ต้องการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังถือว่าเป็นรากฐานของระเบียบการเมืองและสังคมที่สันติสงบสุข กล่าวคือ การกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังกล่าวนั้นก็เพื่อให้เกิดพันธะผูกพันอันเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเคารพและปกป้องคุ้มครอง ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นคุณค่าที่ถูกหล่อหลอมขึ้น (founding value) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้บริบทของบทบัญญัตินี้แล้ว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เปรียบเสมือนเป็นการเชื่อมคุณค่าของอิสรภาพหรือการพัฒนาอย่างอิสระของบุคลิกภาพเข้าด้วยกัน<sup>386</sup> และบทบัญญัตินี้ถือว่าเป็นรากฐานของระบบรัฐธรรมนูญทั้งระบบ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนของระเบียบการเมืองและสังคม เมื่อบทบัญญัติได้กล่าวให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของระเบียบการเมืองและสังคมแล้ว จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นเสาหลักที่บทบัญญัติอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายทั้งระบบต้องคำนึงถึงและทำให้สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุด (supreme value) ของรัฐธรรมนูญที่เป็นสิ่งคอยยึดเหนี่ยวอยู่ในทั้งระบบของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ถ้าหากมองในแง่ของการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองไว้เป็นมาตราแรกของหมวดสิทธิและหน้าที่ขั้นพื้นฐานในมาตรา 10 แล้วนั้น จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติหลักหรือต้นที่มาของบัญญัติที่จะทำ

<sup>385</sup> Constitution of Spain 1978, Article 10.1

“The dignity of the person, the inviolable rights which are inherent, the free development of the personality, the respect for the law and for the rights of others are the foundation of political order and social peace.”

<sup>386</sup> Henk Botha, "Human Dignity in Comparative Perspective " *Stellenbosch Law Review* 20, 2 (2009), p. 176.

การรับรองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ต่อไปที่จะต้องยึดถือหลักการของมาตรา 10 ไว้ด้วย ซึ่งหมายความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่บทบัญญัติอื่นได้รับรองให้แก่ประชาชนไว้ โดยสิทธิและเสรีภาพที่มีความเกี่ยวพันอย่างหนาแน่นและเห็นได้ชัดในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานที่มาให้แก่การรับรองสิทธิและเสรีภาพในบทบัญญัติอื่น ๆ โดยสามารถยกตัวอย่างได้ดังนี้

#### **มาตรา 14 ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law)<sup>387</sup>**

เป็นการรับรองความเสมอภาคภายใต้กฎหมายโดยบุคคลไม่สามารถถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งต้นกำเนิด เชื้อชาติ เพศ ความคิดเห็นหรือสภาพเงื่อนไขทางบุคลิกภาพและสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการยืนยันให้สถานะที่เสมอภาคเท่าเทียมกันของคุณค่าในความเป็นมนุษย์ กฎหมายย่อมคุ้มครองบุคคลให้สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองได้โดยไม่มีอคติหรือความเคลือบแคลงสงสัยว่าตนจะไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม อันสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในความเสมอภาคซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### **มาตรา 15 สิทธิในชีวิตและร่างกาย (Right to life and to physical and moral integrity)<sup>388</sup>**

เป็นการรับรองตามกฎหมายว่าเนื้อตัวร่างกายของบุคคลจะไม่ถูกแทรกแซงหรือถูกทำให้สูญสิ้นสลายหายไปไม่ได้เด็ดขาด บุคคลจะไม่สามารถถูกปฏิบัติให้ตกอยู่ภายใต้การทรมาน การลงโทษและการปฏิบัติต่อบุคคลที่ไร้มนุษยธรรมหรือลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ ซึ่งการกระทำเหล่านี้ล้วนเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ อันสอดคล้องกับสิทธิในชีวิตและร่างกายที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### **มาตรา 17.3 สิทธิของผู้ถูกจับกุมคุมขัง (Guarantees of prisoners)<sup>389</sup>**

เนื่องจากการจับกุมคุมขังเป็นการจำกัดสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล หากการปฏิบัติต่อบุคคลผู้

<sup>387</sup> Constitution of Spain, Article 14

“Spaniards are equal before the law and may not in any way be discriminated against on account of birth, race, sex, religion, opinion or any other personal or social condition or circumstance.”

<sup>388</sup> Constitution of Spain, Article 15

“Everyone has the right to life and to physical and moral integrity, and under no circumstances may be subjected to torture or to inhuman or degrading punishment or treatment. Death penalty is hereby abolished, except as provided for by military criminal law in times of war.”

<sup>389</sup> Constitution of Spain, Article 17.3

“...Every person arrested must be informed immediately, and in a way understandable to him or her, of his or her rights and of the grounds for his or her arrest, and may not be compelled to make a statement. The arrested person shall be guaranteed the assistance of a lawyer during police and judicial proceedings, under the terms to be laid down by the law.

ถูกจับกุมคุมขังไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายของคุณได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นสิ่งที่การจับกุมคุมขังต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเมื่อบุคคลถูกจับกุมคุมขังนั้นต้องมีสิทธิที่จะได้รับการแจ้งเตือนข้อมูลเหตุผลหรือได้มีกฎหมายรับรองแล้ว เพราะถึงแม้ว่าคุณจะอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยผู้กระทำความผิดก็ต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

**มาตรา 18 สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงและความเป็นส่วนตัว (Honour and personal reputation)**<sup>390</sup> เป็นการรับรองสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงและความเป็นส่วนตัวในครอบครัวอันเป็นภาพลักษณ์ของคุณ รวมถึงการมีที่อยู่อาศัย ข้อมูลส่วนบุคคล และความลับในการติดต่อสื่อสาร สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่บุคคลต้องได้รับความเคารพจากรัฐและบุคคลด้วยกันเอง โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีอิทธิพลครอบคลุมให้คุณมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตและมีอิสระที่จะกำหนดตัวเองในความเป็นอยู่ส่วนตัวโดยไม่มีใครมาจำกัดหรือแทรกแซงจนเกินเหตุและอาจนำมาซึ่งความเสียหายของชีวิตของคุณได้

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 10 ซึ่งการรับรองเช่นนี้ได้ส่งผลให้สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เป็นหลักการอันมีฐานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำอื่นใดย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งหรือส่งผลกระทบต่อหลักการแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เลย หรือเปรียบเสมือนว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิทธิเด็ดขาดที่จะไม่สามารถล่วงละเมิดหรือพรากไปจากบุคคลไปได้นั่นเอง

---

An habeas corpus procedure shall be provided for by law in order to ensure the immediate handing over to the judicial authorities of any person illegally arrested. Likewise, the maximum period of provisional imprisonment shall be determined by law.”

<sup>390</sup> **Constitution of Spain, Article 18**

- “1. The right to honour, to personal and family privacy and to the own image is guaranteed.
2. The home is inviolable. No entry or search may be made without the consent of the householder or a legal warrant, except in cases of flagrante delicto.
3. Secrecy of communications is guaranteed, particularly regarding postal, telegraphic and telephonic communications, except in the event of a court order.
4. The law shall restrict the use of data processing in order to guarantee the honour and personal and family privacy of citizens and the full exercise of their rights.”

### 3.4.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นได้ส่งผลให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนหรือบุคคลในรัฐ และหมายความรวมถึงการคุ้มครองในสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วย โดยภายในราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในหลายแบบหลายด้าน แต่กลไกที่มีความสอดคล้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรงของราชอาณาจักรสเปนด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองดังกล่าวในฐานะที่เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำราชอาณาจักรสเปน คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Defensor del Pueblo, Ombudsman of Spain)” อันเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน (Human Rights Ombudsman Institutions) ที่จัดว่าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินในยุคสมัยใหม่อันเป็นสถาบันที่ควรรวมผสมผสานให้มีการกิจหลักไปถึงเรื่องสิทธิมนุษยชน หรือที่เรียกว่าผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) ให้มีสถานะอยู่ในระดับ “A” เพราะอำนาจหน้าที่และจากการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้สอดคล้องกับหลักการปารีสในระดับที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน

#### 3.4.2.1 ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ตามมาตรา 54<sup>391</sup> ซึ่งลักษณะพิเศษเฉพาะของผู้ตรวจการแผ่นดินในแบบฉบับของราชอาณาจักรสเปนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภา แต่การปฏิบัติหน้าที่ได้มีความเป็นอิสระจากรัฐสภา<sup>392</sup> หมายความรวมถึงว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของผู้อื่นใดด้วย และมีฐานะเป็นคณะกรรมการชั้นสูงของรัฐสภา

<sup>391</sup> Constitution of Spain, Article 54

“An organic act shall regulate the institution of the Defender of the People (Defensor del Pueblo) as high commissioner of the Cortes Generales, appointed by them to defend the rights contained in this Part; for this purpose he or she may supervise the activity of the Administration and report thereon to the Cortes Generales.”

<sup>392</sup> พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์, "การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน," ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9: เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน"*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553), หน้า 206.



(High Commissioner of the Parliament) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในหมวดที่ 1 อันเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและพลเมือง โดยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวก็เพื่อให้มีการตรวจตรา (supervise) กิจกรรมของฝ่ายปกครองและองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและทำการรายงานต่อรัฐสภา และการจัดตั้งองค์กรที่สอดคล้องกับยุคสมัยที่มีกระแสให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและพลเมืองเช่นนี้ จึงทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีจุดเด่น คือ ประชาชนสามารถร้องขอ (request) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนเข้าตรวจสอบการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ และยังสามารถเข้าแทรกแซงในเรื่องที่คาดว่าน่าจะมีการกระทำผิดจากเจ้าหน้าที่รัฐเกิดขึ้นโดยไม่ต้องมีการร้องขอหรือร้องเรียนใด ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรนี้ขึ้นมา<sup>393</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เริ่มดำเนินงานครั้งแรกในปี ค.ศ. 1984<sup>394</sup> และดำเนินงานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่บัดนั้นมาจนกระทั่งปัจจุบัน

### 3.4.2.2 องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

องค์ประกอบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1981 (Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman) ตามที่ มาตรา 2.1 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน 1 ตำแหน่งนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี<sup>395</sup> โดยมีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ตามมาตรา 3<sup>396</sup> ซึ่งหมายความว่า ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภาเท่านั้น และตามมาตรา 8.1 ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนอาจได้รับการแต่งตั้ง

<sup>393</sup> Defensor del Pueblo, "What is the Defensor del Pueblo?" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/what-is-the-defensor/>.

<sup>394</sup> SOFIA OLIVEIRA PAIS, "NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE EU: SPANISH AND PORTUGUESE EXPERIENCES" [ออนไลน์], แหล่งที่มา [https://www.um.edu.mt/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/336460/7.SOFIAOLIVEIRAPAIS.pdf](https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0004/336460/7.SOFIAOLIVEIRAPAIS.pdf).

<sup>395</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 2.1

"The Ombudsman shall be elected by Parliament for a term of five years, and shall address it through the Speakers of the Congress and the Senate, respectively."

<sup>396</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 3

"Any Spanish citizen of legal age and enjoys full civil and political rights may be elected Ombudsman."

โดยรัฐสภาให้มีผู้เป็นตัวแทนหรือผู้ช่วยเหลือในฐานะที่เป็นรองผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Deputy Ombudsman) ได้ 2 ตำแหน่ง<sup>397</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ (staff) ในองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนได้มีทั้งหมด 172 ตำแหน่งล่าสุดในปี ค.ศ. 2016<sup>398</sup>

ที่มาของตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนที่มีเพียงตำแหน่งเดียว และมีตำแหน่งผู้ช่วยอีก 2 ตำแหน่งนั้น แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภาก็ตาม และอาจจะยังไม่มี ความชัดเจนมากนักในเรื่องการความหลากหลายในการได้มาซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งต้องเข้าใจว่ามีเพียงแค่ตำแหน่งเดียวที่จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้ แต่รัฐสภาก็จะมุ่งเน้นถึงความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเข้ามาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนเป็นสำคัญ อันจะสามารถดำเนินงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนโดยให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระจากรัฐสภาและมีความเป็นกลางเพื่อให้สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสเปน

### 3.4.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับการวางกรอบและกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1981 (Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman) ซึ่งมีรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ขึ้นมาดังนี้

- มาตรา 9<sup>399</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถกระตุ้นและติดตามเพื่อตอบสนองต่อคำร้องขอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันนำไปสู่การสืบสวน (investigation) ข้อเท็จจริงในกรณีที่มีกล่าวหาถึงการดำเนินกิจกรรมของรัฐมนตรี

<sup>397</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 8.1

“The Ombudsman shall be assisted by a First Deputy Ombudsman and a Second Deputy Ombudsman to whom he may delegate his duties and who shall replace him, in hierarchical order, in their fulfilment, in the event of his temporary incapacity or his dismissal.”

<sup>398</sup> Defensor del Pueblo, "What is the Defensor del Pueblo?" [ออนไลน์].

<sup>399</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 9

“The Ombudsman may instigate and pursue, ex officio or in response to a request from the party concerned, any investigation conducive to clarifying the actions or decisions of the Public Administration and its agents regarding citizens, as established in the provisions of Article 103.1 of the Constitution and the respectful observance it requires of the rights proclaimed in Part I thereof.

The Ombudsman has authority to investigate the activities of Ministers, administrative authorities, civil servants and any person acting in the service of the Public Administration.”

(ministers) องค์กรฝ่ายปกครอง (administrative authorities) ข้าราชการพลเรือน (civil servants) และการกระทำใด ๆ ของบุคคลที่ให้บริการสาธารณะ โดยจะทำการสืบสวนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ แล้วจึงรายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนดำเนินการพิจารณาก็ได้

- มาตรา 13<sup>400</sup> เมื่อใดก็ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามการบริหารงานยุติธรรม (Administration of Justice) ตามที่กฎหมายกำหนด จึงสามารถมีอำนาจร้องขอให้พนักงานอัยการ (Public Prosecutor) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ หรืออาจส่งคำร้องเรียนให้สภาแห่งศาล (General Council of the Judiciary) ดำเนินการในกรณีที่น่าเป็นห่วงด่วนก็ได้

- มาตรา 14<sup>401</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 และให้ความคุ้มครองหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ได้ดำเนินกิจการตามกฎหมาย รวมถึงส่งเสริมกิจกรรมสาธารณะ ตลอดจนคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรอบของการปฏิบัติการทางทหาร (the field of Military Administration) แต่ไม่สามารถแทรกแซงคำสั่งการพิทักษ์ป้องกันแห่งชาติ (the command of National Defence)

- มาตรา 28.1<sup>402</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงหรือลบล้างการกระทำและการตัดสินใจขององค์กรฝ่ายปกครองได้ แต่สามารถให้คำแนะนำต่อการกระทำและการตัดสินใจต่อองค์กรฝ่ายปกครองแทนได้

- มาตรา 29<sup>403</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจยื่นอุทธรณ์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการอุทธรณ์ของปัจเจกชนเพื่อบรรเทาทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>400</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 13

“Whenever the Ombudsman receives complaints regarding the functioning of the Administration of Justice, he must refer them to the Public Prosecutor to allow the latter to investigate their foundation and take appropriate legal action, or else refer them to the General Council of the Judiciary, according to the type of complaint involved, independently of any reference that he may make to the matter in his annual report to Parliament.”

<sup>401</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 14

“The Ombudsman shall protect the rights proclaimed in Part I of the Constitution in the field of Military Administration, without however causing any interference in the command of National Defence.”

<sup>402</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 28.1

“Although not empowered to modify or overrule the acts and decisions of the Public Administration, the Ombudsman may nevertheless suggest modifications in the criteria employed in their production.”

- มาตรา 30.1<sup>404</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจในการแนะนำและทำข้อเสนอแนะต่อผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายปกครองรวมทั้งคอยย้ำเตือนในภารกิจหน้าที่และแนะนำให้เกิดมาตรการใหม่

- มาตรา 32.1<sup>405</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนต้องจัดทำรายงานประจำปีเพื่อแจ้งให้รัฐสภาทราบถึงการดำเนินงานในแต่ละปี

อำนาจหน้าที่ที่ตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินทางราชอาณาจักรสเปนซึ่งเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้สอดคล้องกับหลักการปารีสที่ค่อนข้างสมบูรณ์ครบถ้วน ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการโดยอำนาจหน้าที่ประการสำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบนี้คือการมีอำนาจกึ่งตุลาการที่จะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้ อันส่งผลให้สามารถเข้าไปสืบสวนสอบสวนในกรณีต่าง ๆ ที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายได้รับรองไว้ได้เพื่อวินิจฉัยว่าเกิดการกระทำผิดหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักมักจะเป็นการรับเรื่องราวร้องเรียนในกรณีที่รัฐได้สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือเพื่อเข้าไปควบคุมตรวจสอบมิให้รัฐใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น การพิจารณาวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพแล้วยังสามารถยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาลได้อีกด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาก็ได้กำหนดให้สามารถให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐได้ ซึ่งหมายความว่าในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพนั้นย่อมสามารถให้คำแนะนำในเรื่องเหล่านี้ได้ด้วย และยังหมายความรวมถึงให้ความช่วยเหลือ แนะนำคำปรึกษาแก่ประชาชนเพื่อเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

<sup>403</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 29

“The Ombudsman is entitled to lodge appeals alleging unconstitutionality and individual appeals for relief, as provided by the Constitution and the Organic Act Regarding the Constitutional Court.”

<sup>404</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 30.1

“The Ombudsman may, in the course of his investigations, give advice and make recommendations to authorities and officials in the Public Administration, remind them of their legal duties and make suggestions regarding the adoption of new measures. In all cases such authorities and officials shall be obliged to reply in writing within a maximum period of one month.”

<sup>405</sup> Organic Act NO. 3/1981, April 6th, Regarding the Ombudsman, Article 32.1

“The Ombudsman shall inform Parliament annually of the action that he has taken in an annual report submitted to it when meeting in ordinary session.”

### 3.4.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1981 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนให้มีอำนาจหน้าที่ สอดคล้องกับหลักการปารีสให้เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำราชอาณาจักรสเปนที่มี อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ จึงส่งผลให้องค์กรดังกล่าวมี ลักษณะการดำเนินงานดังนี้

#### 1) ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

ด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ที่มุ่งเน้นไปในทางเฝ้าระวัง ติดตาม และสังเกตการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรฝ่ายปกครองที่ต้องการจะสร้างหลักประกันว่าองค์กรเหล่านี้จะใช้อำนาจโดยชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและ เสรีภาพของประชาชนไปโดยปริยาย เพราะการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองที่มักจะมี ผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น หากเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย กฎหมายแล้ว ย่อมอาจเป็นการกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ในการ กระทำหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึง สามารถให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่อการกระทำหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ต่อองค์กรภาครัฐเป็น รายการณิไปได้ โดยถือว่าเป็นการให้คำปรึกษาและชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งภายใต้การให้ข้อเสนอแนะนั้นมักจะมีการเสนอมาตรการที่คิดว่าเหมาะสมโดยยึดถือสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งราชอาณาจักรสเปนคือการจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ต่อรัฐสภา ซึ่งมักจะมีคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ต่อรัฐสภา หรือในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็น เร่งด่วนสำคัญที่จะต้องเสนอความเห็นต่อเรื่องที่เกิดขึ้นในปัจจุบันทันด่วน ย่อมสามารถจัดทำรายงาน เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาหรือองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ อันเป็นการ ดำเนินงานที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา นอกจากนี้ ทั้งทางภาครัฐและ ภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือปัจเจกชนก็ตาม ย่อมสามารถแจ้งหรือขอคำแนะนำและคำปรึกษา จากผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้ในขอบเขตที่สามารถร้องขอได้ หมายความว่า จะไม่ สามารถเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลได้ตัดสินใจหรือคดีถึงที่สุดแล้วได้ จากนั้นทาง ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจะแจ้งเตือนกลับคืนไป โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องของ สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันส่งผลให้การให้

ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงสามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

## 2) ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนทั้งจากประชาชนและรับคำร้องจากองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่เห็นว่ามีหรืออาจจะมีได้ในการล่วงละเมิดในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนเรื่องราวร้องเรียนจากองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้นต้องเป็นเรื่องที่เห็นว่ามีหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือการตัดสินใจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนรับเรื่องราวร้องเรียนและพิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนแล้วก็จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้วยตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งอำนาจที่จะสามารถเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่ถูกร้องเรียนให้ข้อมูลทั้งทางเอกสารและวาจาแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้ หากไม่มีการกระทำเพื่อให้ข้อมูลแล้วย่อมถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนสามารถมอบหมายให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแทนได้ แล้วจึงส่งข้อมูลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนพิจารณา นอกจากนี้ หากเป็นกรณีของเรื่องราวร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม (administration of justice) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนสามารถร้องขอและมอบอำนาจให้พนักงานอัยการสามารถเข้าทำการสืบสวนสอบสวนในกรณีดังกล่าวได้และให้มีการดำเนินงานต่อไปให้เหมาะสม หรือสามารถส่งเรื่องให้สภาแห่งศาลดำเนินการตามเรื่องราวร้องเรียนแล้วจึงส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาได้

เรื่องราวร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรจะไม่สามารถรับไว้พิจารณาได้นั้นจะต้องไม่เป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ไม่เป็นเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้เคยทำการรับเรื่องราวร้องเรียนและทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวไปแล้วซึ่งต่อมาได้มีการฟ้องร้องและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลแล้ว แต่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนในกรณีเดียวกันในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศาลกำลังพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงเรื่องราวร้องเรียนที่ไม่มีความชัดเจนของชื่อผู้ร้องเรียนหรือผู้ถูกร้องเรียน เรื่องที่มีข้อมูลไม่เพียงพอหรือไม่มีความจริง ตลอดจนเรื่องที่น่าจะส่งผลให้บุคคลที่สามอาจถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้

การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนโดยการรับเรื่องราวร้องเรียนและทำการสืบสวนสอบสวนนั้นถือว่าการดำเนินงานในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่ง

ตุลาการ เพราะเกิดการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่าง ๆ ของเรื่องราวร้องเรียน โดยการดำเนินงาน เช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดการไกล่เกลี่ยหรือยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงทำให้เกิดความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเป็นการเฝ้าระวังให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการส่งเสริม แก้ไขเยียวยา และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 3.4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปน

ราชอาณาจักรสเปนได้ถือว่เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและมีความมั่นคงทางการเมืองในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง แต่กว่าจะมาเป็นอย่างนี้ได้ นั้นราชอาณาจักรสเปนต้องพบพานกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองในระบอบกษัตริย์หรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาก่อน และในระบอบดังกล่าวได้สร้างให้ราชอาณาจักรสเปนกลายเป็นประเทศมหาอำนาจที่ยิ่งใหญ่ในอดีตมาก่อน จนกระทั่งต้องมาตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ราชอาณาจักรสเปนก็ผ่านพ้นช่วงเวลาดังกล่าวมาได้จนเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยได้สำเร็จเมื่อไม่นานมานัก แต่ก็มิพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ สามารถทำการศึกษาได้จากพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปน เมื่อมีองค์ความรู้พื้นฐานดังกล่าวแล้ว จึงจะสามารถทำการศึกษาวิเคราะห์ไปถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และระบอบประชาธิปไตย โดยมีช่วงเวลาสำคัญอันเป็นจุดตัดของการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในช่วงของการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จในปี ค.ศ. 1975 ซึ่งสามารถทำการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 3.4.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปน

ราชอาณาจักรสเปนในปัจจุบันได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แทบจะไม่มี ความแตกต่างไปจากบริเวณประเทศข้างเคียงหรือกลุ่มประเทศยุโรปเลย แน่แน่นอนว่าราชอาณาจักรสเปนต้องผ่านประวัติศาสตร์ทางการเมืองมาในบริบทของตนเองไปตามยุคตามสมัยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาถึงภูมิหลังประวัติศาสตร์ทางการเมืองตั้งแต่อดีตที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและวิวัฒนาการมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังเช่นปัจจุบันนี้ จะสามารถเป็นความรู้พื้นฐานเพื่อนำพาไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนได้ต่อไป ด้วยเหตุที่ช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์นั่นเองที่ได้เป็นตัวหล่อหลอมให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในบริบทของราชอาณาจักรสเปน

### 1) ความเป็นมาของราชอาณาจักรสเปนในดินแดนคาบสมุทรไอบีเรีย

คาบสมุทรไอบีเรีย (Iberian Peninsula)<sup>406</sup> เป็นดินแดนต้นกำเนิดของราชอาณาจักรสเปนในปัจจุบัน เดิมทีช่วงตั้งแต่ก่อนคริสตกาลนั้นได้มีกลุ่มชาวฟินิเซียน (Phoenecian) ชาวกรีก (Greek) และชาวคาร์เธจ (Carthage) ได้ทำการอาศัยอยู่ในดินแดนดังกล่าว เมื่อเข้าถึงช่วงที่จักรวรรดิโรมันกำลังมีอำนาจรุ่งเรืองในยุโรปช่วง 200 ปีก่อนคริสตกาล จึงได้ทำสงครามและเข้ายึดครองดินแดนในคาบสมุทรไอบีเรียได้สำเร็จและถูกตั้งให้เป็นมณฑลฮิสปาเนีย (Hispania) ของจักรวรรดิโรมัน ในมณฑลฮิสปาเนียต่างถูกแบ่งเป็นหลายแคว้นและในแต่ละแคว้นก็มีการปกครองโดยกษัตริย์ แต่ต่างก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของจักรวรรดิโรมัน<sup>407</sup> สภาพการณ์ดังกล่าวได้ดำรงอยู่นานถึงประมาณศตวรรษที่ 5 และเมื่อจักรวรรดิโรมันเริ่มเสื่อมอำนาจลง ดินแดนในคาบสมุทรไอบีเรียจึงเริ่มถูกเหล่าอนารยชนเข้ารุกราน

ในศตวรรษที่ 5 ดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียในนามของฮิสปาเนียได้ถูกรุกรานโดยเหล่าบรรดาอนารยชนเยอรมานิกหลากหลายเผ่าพันธุ์และต่างแย่งชิงอำนาจในการปกครองดินแดน ในที่สุดอนารยชนเยอรมานิกพวกวิสิกอธ (Visigoths) ก็ได้ขยายอำนาจครอบคลุมคาบสมุทรไอบีเรียทั้งหมดไว้ได้โดยมีการปกครองแบบพิวตัลที่มีกษัตริย์เป็นผู้นำสูงสุด ซึ่งตำแหน่งกษัตริย์ผู้ปกครองนั้นส่วนใหญ่จะมาจากการคัดเลือกจากชนชั้นสูง ไม่ได้มาจากการสืบราชสันตติวงศ์ อันส่งผลให้เกิดปัญหาในการแย่งชิงราชบัลลังก์ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดความอ่อนแอของราชอาณาจักรวิสิกอธ เมื่อถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 8 การสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าวิตติชา ในปี ค.ศ. 709 ได้เกิดการแย่งชิงราชบัลลังก์ครั้งรุนแรงจากคนหลายกลุ่ม โอรสของพระเจ้าวิตติชาผู้ถูกแย่งชิงการอ้างสิทธิในการปกครองจึงได้ไปขอความช่วยเหลือจากอาณาจักรมุสลิมที่กำลังยิ่งใหญ่และแผ่อำนาจอยู่ในขณะนั้นอันมีศูนย์กลางอยู่ที่ตะวันออกกลาง จึงเป็นเหตุให้อาณาจักรมุสลิมได้เข้ามาแทรกแซงการปกครองในดินแดนฮิสปาเนียและค่อย ๆ ทำสงครามยึดครองดินแดนนี้ ในที่สุดเมื่อปี ค.ศ. 718 ชาวมุสลิมก็มีอำนาจครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ของคาบสมุทรไอบีเรียได้สำเร็จ<sup>408</sup>

ดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียถูกปกครองโดยชาวมุสลิมหรือที่เรียกว่าแขกมัวร์ (Moors) ภายใต้อำนาจของกาหลิบ (kalifah) แห่งดามัสกัส ในราชวงศ์อุมัยยัด โดยใช้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในแบบฉบับที่เรียกว่าระบอบกาหลิบ โดยองค์กาหลิบจะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการปกครองและจัดส่งข้าหลวงที่เรียกว่าอามิร์มาทำการปกครองอีกที<sup>409</sup> อย่างไรก็ตาม ภายใต้การ

<sup>406</sup> คาบสมุทรไอบีเรียตั้งอยู่บริเวณตะวันตกเฉียงใต้ของทวีปยุโรป โดยอยู่ระหว่างทะเลเมดิเตอร์เรเนียนกับมหาสมุทรแอตแลนติก

<sup>407</sup> ปัญญา วิวัฒนานันท์, ไอบีเรีย ประวัติศาสตร์สเปน และโปรตุเกส (กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป, 2559), หน้า 38-42.

<sup>408</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-50.

<sup>409</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.



ปกครองของชาวมุสลิมนี้ได้เกิดความขัดแย้งแตกต่างภายในกันเอง ประกอบการไม่ยอมรับของชนเผ่าดั้งเดิมที่ยังอาศัยอยู่ในคาบสมุทรไอบีเรียที่ล้วนแล้วแต่นับถือศาสนาคริสต์ในเรื่องศาสนา ตลอดจนถูกรุกรานจากดินแดนใกล้เคียงทางตอนเหนือที่เป็นดินแดนนับถือศาสนาคริสต์ จนเมื่อช่วงประมาณศตวรรษที่ 11 อำนาจของมุสลิมก็เริ่มเสื่อมลง กลุ่มอาณาจักรคริสต์ในดินแดนใกล้เคียงจึงเข้ารุกรานและก่อให้เกิดเป็นสงครามแห่งการช่วงชิงดินแดน (Reconquista) ระหว่างชาวคริสต์กับชาวมุสลิม จนในที่สุดเมื่อกลางศตวรรษที่ 13 ชาวมุสลิมที่ครอบครองดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียเกือบทั้งหมดจึงได้ถูกขับไล่ออกไป อันเป็นการสิ้นสุดยุคสมัยการปกครองระบอบกษัตริย์ตั้งแต่ศตวรรษที่ 8-13

นอกจากบรรดาอาณาจักรคริสต์จะได้ขับไล่ชาวมุสลิมออกไปจากดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียได้แล้วก็ได้มีการยึดครองดินแดนดังกล่าว และเกิดเป็นอาณาจักรคริสต์ใหญ่ ๆ คือ อาณาจักรคาสตีล (Castile) และอาณาจักรอารากอน (Aragon) ซึ่งในบรรดาอาณาจักรที่มีอยู่ในไอบีเรียจะมีการอภิเษกสมรสระหว่างพระโอรสกับพระธิดาจากราชวงศ์ของอาณาจักรเหล่านี้ อันเป็นวิธีการรวมดินแดนให้เป็นอาณาจักรเดียวกัน จนในที่สุดเมื่อปลายศตวรรษที่ 15 นั้น อาณาจักรคริสต์ทั้งสองจึงได้รวมเข้าด้วยกันและกลายเป็นราชอาณาจักรสเปน

## 2) ยุคทองแห่งจักรวรรดิสเปน

ในศตวรรษที่ 16 ราชอาณาจักรสเปนได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการปกครองอาณาจักร การปกครองในยุคนี้ได้นำพาให้ราชอาณาจักรสเปนเรืองอำนาจในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นผู้นำของยุโรปในการสำรวจโลก การค้าขายทางทะเลที่สร้างรายได้อันมั่งคั่ง ความเข้มแข็งทางการทหารและกองทัพเรือ และการเข้ายึดครองดินแดนต่าง ๆ มาเป็นอาณานิคม ความรุ่งเรืองยิ่งใหญ่เช่นนี้ได้ทำให้สเปนเริ่มเดินทางเปลี่ยนแปลงอาณาจักรของตนเองทันที โดยเฉพาะการล่าอาณานิคมให้อยู่ภายใต้การปกครองของตนเองทำให้สเปนก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจและจักรวรรดิอันเข้มแข็งอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ในศตวรรษที่ 16-17 จาราชอาณาจักรสเปนที่ได้มีอาณานิคมอยู่มากจึงพัฒนาขึ้นมาเป็นจักรวรรดิสเปน ซึ่งเป็นหนึ่งในบรรดาจักรวรรดิสากล (Global Empire) สมัยใหม่อันได้รับขนานนามว่า จักรวรรดิที่พระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน (The empire on which the sun never sets)

จักรวรรดิสเปนที่ทรงอำนาจในศตวรรษที่ 16-17 ก้าวขึ้นสู่จุดสูงสุดและเสื่อมลงภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ราชวงศ์ฮับบูร์ก (Habsburg) ความเป็นมหาอำนาจได้แผ่ขยายอย่างกว้างขวางของราชวงศ์นี้ได้เริ่มจากรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 (Charles I of Spain, 1500-1558) ซึ่งได้ปกครองทั้งจักรวรรดิสเปน ดินแดนอาณานิคมในอเมริกาและอื่น ๆ รวมถึงจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์และออสเตรีย แต่ราชวงศ์ฮับบูร์กก็ต้องสิ้นสุดลงเมื่อถึงรัชสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 2 (Charles II of Spain, 1661-1700) ที่ได้ทำการปกครองจักรวรรดิด้วย

พระองค์เองด้วยการกำจัดศัตรูทางการเมืองให้หมดสิ้นไป แต่ด้วยสุขภาพที่ไม่แข็งแรงและมีการเจ็บป่วยบ่อยครั้ง จึงทำให้การเมืองอยู่ในสภาพไม่นิ่ง และพระองค์ได้หลงเชื่อกลุ่มอิทธิพลที่สนับสนุนให้ทรงยกราชสมบัติสเปนให้แก่ดยุคแห่งอองญู อันนำมาสู่การสิ้นสุดการปกครองของราชวงศ์ฮับบูร์ก

จักรวรรดิสเปนได้เริ่มสูญเสียความเป็นมหาอำนาจในยุโรปและค่อย ๆ ลดฐานะลงเป็นมหาอำนาจชั้นรองของโลกเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 2 ได้สวรรคตในปี ค.ศ. 1700 และให้ยกราชสมบัติให้ดยุคแห่งอองญู ซึ่งเป็นพระราชนัดดาในพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งราชวงศ์บูร์บอง (Bourbon) ผู้เป็นกษัตริย์แห่งราชอาณาจักรฝรั่งเศส อันได้มีการเฉลิมนามว่าพระเจ้าฟิลิปที่ 5 (Philip V of Spain, 1683-1746) การเมืองในช่วงนี้ได้เกิดการไม่ยอมรับพระเจ้าฟิลิปที่ 5 จากมหาอำนาจอื่นในยุโรปอย่างอังกฤษ ปรุสเซีย ฮาวอย และเดนมาร์ก-นอร์เวย์ จนเกิดความขัดแย้งและทำสงครามเพื่อแย่งชิงการสืบราชบัลลังก์สเปน จนในที่สุดก็จบลงด้วยการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ ทำให้พระเจ้าฟิลิปที่ 5 ก็ต้องยอมสูญเสียดินแดนไปหลายพื้นที่อันทำให้จักรวรรดิสเปนมีพื้นที่อาณาเขตในยุโรปลดน้อยลงมาก แต่ก็ทำให้พระเจ้าฟิลิปที่ 5 ได้ปกครองจักรวรรดิสเปนต่อไปอันทำให้เกิดราชวงศ์บูร์บองสายสเปนเกิดขึ้นมา ซึ่งก็สามารถรวบรวมอำนาจบริหารอาณาจักรอื่น ๆ ที่หลงเหลืออยู่เข้าสู่ศูนย์กลางภายใต้กฎหมายของคาสตีลได้ นอกจากนี้ สเปนยังกลายเป็นบริวารทางวัฒนธรรมและการเมืองของฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกด้วย อำนาจปกครองสเปนของราชวงศ์บูร์บองยังคงดำเนินต่อไปภายใต้การปกครองของพระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 6 (Ferdinand VI of Spain, 1713-1759) และพระเจ้าชาร์ลที่ 3 (Charles III of Spain, 1716-1788)<sup>410</sup>

ภายใต้การปกครองของพระเจ้าชาร์ลที่ 3 สเปนก็ได้เข้าสู่ยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภูมิธรรม (enlightened despotism) ซึ่งนำสเปนไปสู่ความมั่งคั่งครั้งใหม่ในตอนกลางศตวรรษที่ 18 อย่างไรก็ตาม การทวงคืนความยิ่งใหญ่ของสเปนก็ได้ดับสูญลงเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 4 (Charles IV of Spain, 1748-1819) พระราชโอรสองค์โตได้ขึ้นครองราชย์แทนพระเจ้าชาร์ลที่ 3 และได้เข้าร่วมกับฝรั่งเศสในการประกาศสงครามกับอังกฤษซึ่งทำให้สเปนต้องเสียพันธมิตรทางการค้าและการเมืองกับอาณานิคมของตนเอง แต่สเปนก็แสดงท่าทีที่ไม่ไว้วางใจต่อฝรั่งเศสด้วยการถอนตัวจากสงครามเพราะถูกกองทัพเรืออังกฤษโจมตีทำลายย่อยยับจึงทำให้จักรพรรดินโปเลียนที่ 1 ไม่พอใจเป็นอย่างมาก และเมื่อพระเจ้าชาร์ลที่ 4 สละราชสมบัติต่อพระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 (Ferdinand VII of Spain, 1784-1833) ผู้เป็นพระราชโอรสแล้ว จากนั้นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 ก็ส่งกองทัพเข้ารุกรานสเปนและบีบบังคับให้พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 ทรงสละราชสมบัติให้แก่โจเซฟ โบนาปาร์ตผู้เป็นพระเชษฐาของจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 ให้เป็นกษัตริย์สเปนแทน

<sup>410</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 150, 180-182.

### 3) ราชอาณาจักรสเปนในยุคสมัยใหม่

จากการปกครองด้วยอำนาจของจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 และโจเซฟ โบนาปาร์ตนั้น ชาวสเปนและทหารสเปนก็ได้ต่อต้านและอยู่ฝั่งของพระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 ที่ต้องการทวงสิทธิในการปกครองสเปนกลับคืนมาจากชนชาติอื่น จนเกิดเป็นสงครามเพื่อประกาศเอกราชสเปน (Guerra de la Independencia Española) และสเปนได้ประกาศเอกราชโดยไม่ขึ้นต่อฝรั่งเศสอีกต่อไป ซึ่งได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ในปี ค.ศ. 1812 อันเป็นการกำหนดให้สเปนเป็นราชอาณาจักรและมีการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้พระเจ้าเฟอร์ดินานด์ที่ 7 ได้กลับมาครองราชย์บัลลังก์กษัตริย์อีกครั้ง แต่อำนาจของกษัตริย์จะถูกจำกัดลงให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย รับรองในสิทธิมนุษยชน และพลเมือง ปฏิรูปพื้นที่ซึ่งขาดการทำนุบำรุง ยกเลิกสิทธิในระบบศักดินา ให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง ยกเลิกการเป็นทาส จัดให้มีระบบการศึกษาโดยรัฐ และปฏิรูปการจัดเก็บภาษี<sup>411</sup> อันแตกต่างจากเดิมที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งกษัตริย์มีอำนาจล้นพ้นและใช้อำนาจได้อย่างไม่จำกัดและปกครองไร้ซึ่งหลักการดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งกาติซ ค.ศ. 1812

ภายหลังจากที่มีการนำรัฐธรรมนูญมากำหนดถึงกรอบและหลักการในการปกครองประเทศในราชอาณาจักรสเปนนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้นำพาแนวความคิดแบบประชาธิปไตยเข้ามาในการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรสเปนด้วย กลุ่มคนที่ต้องการอำนาจหรือกลุ่มคนที่ต้องการสิทธิและเสรีภาพได้เกิดความขัดแย้งและสร้างความวุ่นวายอันนำมาซึ่งการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองก็ได้ก่อตัวและเพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งในบริบทการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรสเปนแล้ว ได้เกิดกระแสความคิดหลักที่พยายามต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายอนุรักษนิยม กลุ่มที่อิทธิพลสำคัญต่อการเมืองสเปนก็คือกลุ่มของกองกำลังทหารที่ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจในการปกครองจากรัฐบาล โดยราชอาณาจักรสเปนได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายฉบับในช่วงศตวรรษที่ 19 อันมีผลมาจากการยึดอำนาจของกลุ่มทหารที่เป็นฝ่ายชนะในการทำรัฐประหาร

ข้อสังเกตประการสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองของราชอาณาจักรสเปนคือ ตั้งแต่อดีตมานั้นได้มีการปกครองแบบกษัตริย์มาโดยตลอด ซึ่งหมายความว่าไม่เคยมีการปกครองแบบสาธารณรัฐเกิดขึ้นเลยในดินแดนสเปน แต่ในปี ค.ศ. 1873-1874 พระเจ้าอะมาเดโอที่ 1 (Amadeo I of Spain, 1845-1890) ทรงปกครองประเทศโดยไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างแท้จริงจากทั้งภาคการเมืองและภาคประชาชน พระองค์จึงทรงสละราชบัลลังก์สเปนทันที และทำให้เสียงส่วนใหญ่ของรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มคนหัวรุนแรง คลั่งไคล้ในสาธารณรัฐ และกลุ่มผู้ที่มีแนวคิดประชาธิปไตย จึงได้รวมความเห็นและประกาศให้สเปนกลายเป็นสาธารณรัฐที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1873

<sup>411</sup> E. Ramon Arango, *Spain: Democracy Regained*, 2 ed. (USA: Westview Press, 1995), pp. 38-39.

แต่ดำรงอยู่ได้เพียงระยะเวลาอันสั้น เมื่อกองกำลังสาธารณรัฐนิยมที่มีอิทธิพลในการปกครอง ณ ตอนนั้นได้เข้าสวมักัดต่อเจ้าชายอัลฟอนโซแห่งราชวงศ์บูร์บองและนำสเปนกลับมาสู่ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญอีกครั้ง ต่อมาในปี ค.ศ. 1931 สเปนได้ถูกเปลี่ยนมาใช้ระบอบสาธารณรัฐอีกครั้ง ซึ่งกลายเป็นสาธารณรัฐที่ 2 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1931 ที่บรรจุไปด้วยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ปรากฏว่าการเมืองภายในสเปนยังคงเกิดความขัดแย้งในการช่วงชิงอำนาจของกลุ่มเสรีนิยมและอนุรักษนิยมโดยไม่มีท่าทีว่าจะสงบนิ่งลงได้เลย ซึ่งในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงได้ส่งผลให้เกิดยุคสมัยแห่งเผด็จการทหารที่มีอำนาจในการปกครองอันยาวนานต่อมา

#### 4) ยุคเผด็จการของนายพลฟรังโก

ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศภายใต้สาธารณรัฐที่ 2 ในช่วงปี ค.ศ. 1931-1936 ระหว่างฝ่ายซ้ายซึ่งต้องการให้มีการต่อสู้ระหว่างชนชั้น การปฏิรูปที่ดิน การปกครองตนเองของแต่ละแคว้น รวมทั้งลดอำนาจศาสนจักรและกษัตริย์ลง กับฝ่ายขวาที่มีความเห็นค้านกับประเด็นดังกล่าวทั้งหมด และได้ก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองในสเปนเกือบทุกแห่งหน รัฐบาลฝ่ายซ้ายผู้ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถจัดการกับสภาพปัญหาที่รุนแรงเหล่านี้ได้ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มการเมืองฝ่ายขวาและบุคคลที่มีอำนาจบังคับบัญชากองทัพจึงได้วางแผนก่อการรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจในการปกครองบริหารประเทศ ในที่สุดการปกครองในระบอบสาธารณรัฐที่ 2 ของสเปนก็ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1936 พร้อมกับการขึ้นสู่อำนาจของนายพลฟรังโก (Francisco Franco, 1892-1975) ในฐานะผู้นำจอมเผด็จการอำนาจนิยมสุดขั้ว

นายพลฟรังโกได้ทำการบริหารปกครองประเทศโดยมีความต้องการที่จะสร้างระบอบการปกครองใหม่ที่แตกต่างจากระบอบการปกครองเดิมที่สเปนเคยมีมาทั้งระบอบการปกครองโดยกษัตริย์และระบอบสาธารณรัฐ โดยได้เริ่มต้นจากการเปลี่ยนชื่อของประเทศให้เป็น “รัฐสเปน (Spanish State, Estado Español)” และการเกิดขึ้นของระบบฟรังโก (Franco Regime) นั้นสามารถแบ่งอย่างคร่าว ๆ ได้เป็น 4 ช่วงเวลาดังนี้<sup>412</sup>

ช่วงระยะเวลาแรกในปี ค.ศ. 1936-1941 นับว่าเป็นช่วงเวลาในการก่อตั้งและจัดระบบรัฐสเปนให้อยู่ในแบบฉบับของนายพลฟรังโกที่มีพื้นฐานความคิดในการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จและรวบรวมอำนาจทุกประการในรัฐสเปนให้อยู่ภายใต้การบัญชาของนายพลฟรังโกแต่เพียงผู้เดียว หรือเรียกว่าเป็นช่วงเวลาแห่งการก่อตั้งระบบฟรังโก โดยเริ่มต้นจากการที่นายพลฟรังโกในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด (generalissimo) ได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองประเทศไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียว ในวันที่ 1 ตุลาคม 1936 นายพลฟรังโกได้ตั้ง

<sup>412</sup> *ibid.*, pp. 63-76.

ตนเป็นผู้นำในการปกครองของรัฐสเปน (head of government of the Spanish State) จากนั้นจึงได้จัดให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือพรรค FET y de las JONS หรือ Falange ซึ่งนายพลฟรังโกก็เป็นหัวหน้าพรรคเอง จากนั้นในปี ค.ศ. 1937 นายพลฟรังโกได้ตั้งตนเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพ ผู้นำของรัฐและรัฐบาล ผู้นำของการบัญญัติกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหมายความว่าอำนาจอธิปไตยนั้นล้วนแต่ตกอยู่กับนายพลฟรังโกแต่เพียงผู้เดียว และยังได้ประกาศอย่างชัดเจนว่ารัฐสเปนจะมีการจัดตั้งภายใต้แนวความคิดแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จอย่างเต็มรูปแบบ โดยจะเน้นไปที่สถาบันของชาติ ความเห็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติ และความต่อเนื่องของชาติ ทั้งนี้ ก็เพื่อความอยู่รอดของรัฐสเปนในช่วงเวลานั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1938 นายพลฟรังโกได้เริ่มจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ด้วยอำนาจทางกฎหมายด้วยตัวของเขาแต่เพียงผู้เดียว ตราบกฏเกณฑ์ในการห้ามประท้วงทางแรงงาน บังคับให้การสมรสของชาวสเปนต้องเป็นไปตามศาสนพิธีแบบคาทอลิกเท่านั้น รวมถึงการหย่าเป็นสิ่งต้องห้าม ในปี ค.ศ. 1940 ได้มีคำสั่งให้ทุกองค์กรที่เกี่ยวกับลัทธิต่าง ๆ อย่างผู้นิยมในมาโซนิค (Masonic) คอมมิวนิสต์ (Communist) อนาธิปไตย (Anarchist) ให้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1941 นั้นมีแต่เพียงองค์กรของศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกเท่านั้นที่เป็นข้อยกเว้นให้มียุติ

ช่วงที่สองเป็นช่วงระยะเวลาปี ค.ศ. 1942-1952 โดยในปี ค.ศ. 1942 ระบบฟรังโกได้เกิดขึ้นโดยมีกลุ่มองค์กรที่เป็นปัจจัยในการสนับสนุนความชอบธรรมในการปกครองหรือที่เรียกว่าครอบครัวทางการเมืองของฟรังโก ได้แก่ กองทัพ ศาสนจักรคริสต์คาทอลิก พรรคการเมือง FET y de las ที่ฟรังโกเป็นหัวหน้าพรรค กลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และองค์กรลับทางศาสนจักรคริสต์อย่าง Opus Dei เป็นต้น นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งรัฐสภาหรือสภาคอร์ตีส (Cortes) ถือเป็นสภาทำงานในด้านนิติบัญญัติที่นายพลฟรังโกตั้งขึ้นและหมายความว่าสภาแห่งนี้มีใช้ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง สมาชิกในสภาต่างก็ต้องเป็นบุคคลที่มาจากนายพลฟรังโกทั้งนั้น รากฐานของระบบฟรังโกจึงเริ่มลงหลักปักฐานในสเปนได้อย่างราบรื่น และในการสร้างระบบการปกครองของนายพลฟรังโกนั้นได้มีการเริ่มต้นร่างกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental Law) เพื่อเปรียบเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกรอบการปกครองของประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมานายพลฟรังโกจึงได้รับรองและประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานแห่งสเปน (Basic Law of Spain) ในปี ค.ศ. 1945 กฎหมายดังกล่าวได้แสดงถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิในการศึกษา สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการชุมนุม การประกันสิทธิของแรงงาน เป็นต้น รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของพลเมืองสเปนที่มีต่อประมุขของประเทศและเคารพเชื่อฟังในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เนื้อหาของกฎหมายพื้นฐานแห่งสเปน 1945 นั้นไม่สามารถนำมาใช้ปฏิบัติจริงได้เลย เพราะการบริหารปกครองประเทศของนายพลฟรังโกในทางปฏิบัติล้วนเป็นการกระทำในแบบฉบับของเผด็จการเบ็ดเสร็จทั้งนั้น และประการสำคัญในช่วงเวลานี้ คือ ในปี ค.ศ. 1947 กฎหมายพื้นฐานแห่งสเปนได้มีการกำหนดให้จัดตั้งสภา



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ผู้สำเร็จราชการ (Council of Regency) เพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาองค์พระมหากษัตริย์ให้กลับมา หรือแต่งตั้งขึ้นใหม่ โดยมีเงื่อนไขว่า นายพลฟรังโกต้องเสียชีวิตหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้แล้วเสียก่อน จึงจะสามารถตั้งองค์พระมหากษัตริย์ให้มาเป็นประมุขของรัฐสเปนได้ อันเป็นแนวความคิดเริ่มต้นที่จะ นำพาให้รัฐสเปนไปสู่การเป็นราชอาณาจักรสเปนต่อไปในภายภาคหน้า

ช่วงเวลาที่สาม คือ ในปี ค.ศ. 1953-1958 เป็นช่วงที่ระบบฟรังโกแบบ เผด็จการเบ็ดเสร็จดำรงอยู่ในระบบการปกครองของสเปนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การปกครองของนายพลฟรังโกเมื่อมาถึงปี ค.ศ. 1953 ได้ทำให้สเปนกลายเป็นประเทศที่เข้าไปเป็นพวกกับสหรัฐอเมริกา อันเกิดขึ้นจากความยุ่งเหยิงในระบบเศรษฐกิจของสเปนและสเปนจึงมีความจำเป็นต้องหันหน้าเข้าหา สหรัฐอเมริกาที่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ ต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยสเปนได้รับการกู้ยืมเงินจากสหรัฐอเมริกาและช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจ ส่วนสหรัฐอเมริกาก็ได้รับอนุญาตจากสเปนให้ตั้งฐานทัพในแผ่นดินของสเปนได้เพื่อต่อสู้กับสงครามเย็น (Cold War) อันเป็นผลพวงมาจาก สงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับการปกครองในระบบฟรังโกนั้นทำให้การเมืองของสเปนมีความนิ่ง และมีเสถียรภาพมากขึ้น จึงทำให้สเปนได้เริ่มมีบทบาทในเวทีโลกอีกครั้งภายใต้การบริหารปกครอง ประเทศของนายพลฟรังโก ซึ่งความสงบนิ่งทางการเมืองของสเปนได้ดำเนินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 มาจนถึง 1958

ช่วงเวลาสุดท้ายของระบบฟรังโกได้อยู่ในปี ค.ศ. 1959-1975 โดยแรกเริ่มของช่วงเวลานี้สถานะทางการเมืองในการปกครองของระบบฟรังโกมีความมั่นคงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แม้ว่าระบบฟรังโกจะเป็นการกดขี่ประชาชนในสิทธิและเสรีภาพหลายประการก็ตาม แต่ผลพวงจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสเปนได้ส่งผลมาถึงช่วงเวลานี้โดยทำให้ประชาชนที่ยากจนเริ่มมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประชาชนหรือกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมืองเริ่มผ่อนคลายกว่าเดิมที่มีความขัดแย้งรุนแรง จะหลงเหลือก็แต่เพียงปัญหาการเกิดขึ้นของความต้องการ แยกตัวเพื่อเป็นอิสระจากสเปนในบางแคว้น หรือการเรียกร้องประชาธิปไตยโดยกลุ่มนักศึกษา ตลอดจนกลุ่มแรงงานที่ต่อต้านพรรคการเมืองของนายพลฟรังโก ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อระบบฟรังโกแต่อย่างใดเลย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 นายพลฟรังโกพยายามลดบทบาททางการเมืองของตนเองลงเรื่อย ๆ ด้วยการประกาศกฎหมายให้ประเทศมีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม นายพลฟรังโกก็ยังคงมีบทบาทเป็นผู้นำของรัฐแต่เพียงผู้เดียวอยู่ดี และในปี ค.ศ. 1969 นายพลฟรังโกก็ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าตนผู้มีสิทธิเด็ดขาดในการเลือกประมุขแห่งรัฐสืบต่อจากเขานั้นได้เลือกให้เจ้าชายควน การ์โลส (Juan Carlos, 1938-ปัจจุบัน) แห่งราชวงศ์บูร์บองเป็นผู้สืบทอดต่อจากเขา ระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายพลฟรังโกได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงช่วงบั้นปลายชีวิต ซึ่งในที่สุดนายพลฟรังโกก็ได้เสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 1975



ประเทศสเปนได้อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จในแบบฉบับของนายพลฟรังโกเป็นระยะเวลาเวลามากกว่าเกือบ 40 ปี ตลอดเวลาของการกุมอำนาจของนายพลฟรังโกได้มีการกดขี่และจำกัดในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกือบจะทุกด้าน แต่ในทางด้านเศรษฐกิจแล้ว นายพลฟรังโกสามารถนำพาประเทศให้มีพัฒนาการที่ดีทางด้านเศรษฐกิจภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ ประชาชนจึงมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งส่งผลให้สภาพทางการเมืองมีความสงบนิ่งมากยิ่งขึ้น แม้จะประชาชนจะยังถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่มากก็ตาม จึงทำให้ประเทศยังสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการและกลับมามีบทบาทในประชาคมโลกอีกครั้ง ทั้งนี้ การเสียชีวิตของนายพลฟรังโกในปี ค.ศ. 1975 จึงนับได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จและจะเกิดความเปลี่ยนแปลงที่ตามมาอีกต่อไป

### 5) ราชอาณาจักรสเปน : การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตย

ภายหลังจากการเสียชีวิตและสิ้นสุดการปกครองของนายพลฟรังโกในปี ค.ศ. 1975 เจ้าชายควน การ์โลสจึงได้เสด็จขึ้นครองราชย์ดังที่นายพลฟรังโกได้ประกาศไว้เมื่อปี ค.ศ. 1969 ว่าจะให้พระองค์สืบทอดการปกครองในฐานะประมุขของรัฐต่อจากเขา โดยได้มีการเฉลิมพระนามขององค์กษัตริย์ว่า “สมเด็จพระราชาธิบดีควน การ์โลสที่ 1 (Juan Carlos I of Spain) จากนั้นชื่อประเทศอย่างเป็นทางการที่ชื่อว่ารัฐสเปนจึงได้ถูกเปลี่ยนมาใช้เป็น “ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ในช่วงปี ค.ศ. 1975-1982 นับเป็นช่วงเวลาสำคัญแห่งการเปลี่ยนผ่านมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อกษัตริย์ควน การ์โลสที่ 1 ได้ขึ้นครองราชย์ในปี ค.ศ. 1975 แล้ว โดยมีนายการ์โลส อารีอัส นาวาร์โร (Carlos Arias Navarro, 1908-1989) ยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ช่วงสมัยที่นายพลฟรังโกมีชีวิตอยู่ เนื่องจากนายนาวาร์โรเป็นกลุ่มอำนาจเก่าของระบบฟรังโกและไม่สนับสนุนการปฏิรูปไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากนัก จึงได้ถูกปลดจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วจึงได้แต่งตั้งให้นายอาดอโฟฟ ซัวเรซ (Adolfo Suárez, 1932-2014) ผู้มีจิตวิญญานในการปฏิรูปประเทศอันแรงกล้าขึ้นทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีแทน ซึ่งในช่วงนี้ยังไม่มีกรนำพาไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democratization) มากเท่าไรนัก แต่หนทางของระบอบประชาธิปไตยจะมีมากขึ้นโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ<sup>413</sup> จากนั้นราชอาณาจักรสเปนจึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Cortes) ในปี ค.ศ. 1977 และทำประชามติรับรองในปี ค.ศ. 1978 ในที่สุดแล้วจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ.

<sup>413</sup> RICHARD GUNTHER and JOSE RAMOÓN MONTERO, *The Politics of Spain* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009), p. 34.

1978 อย่างเป็นทางการ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการนำพาราชาอาณาจักรไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ยึดหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย รับรองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางและละเอียด รวมถึงมีกลไกในการประนีประนอมระหว่างความขัดแย้งของสองกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มอำนาจใหม่ กำหนดกฎเกณฑ์การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือน อันเป็นการวางรากฐานในการสร้างความมั่นคงให้กับระบอบประชาธิปไตย<sup>414</sup> รัฐธรรมนูญในแบบฉบับประชาธิปไตยนี้ได้สร้างการยอมรับในระบอบประชาธิปไตยจากกลุ่มคนในสังคมทั้งกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มอำนาจใหม่ที่สนับสนุนและต่อต้านระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้แต่ในปี ค.ศ. 1981 ได้เกิดความพยายามที่จะกระทำการรัฐประหารโดยกลุ่มอนุรักษนิยมในคราบของกองทัพทหาร แต่การพยายามยึดอำนาจรัฐบาลนั้นก็ไม่ได้สำเร็จเพราะกษัตริย์เจ้าควน การไหลบ่าออกแถลงการณ์ยับยั้งและไม่รับรองอันเป็นการปฏิเสธการรัฐประหารครั้งนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดประชาธิปไตยที่ต่อต้านรูปแบบเผด็จการทหารที่มีในสังคมการเมืองสเปนโดยสถาบันกษัตริย์ในช่วงเวลานี้และยอมเป็นสัญญาณที่ดีต่อระบอบประชาธิปไตย

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้ฝังรากอยู่ในระบบการเมืองและได้มาแทนที่อันเป็นการลบล้างระบบฟรังโกหรือระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จที่เคยมีมาในอดีตของการเมืองสเปน และถึงแม้ว่าจะมีสถาบันกษัตริย์อยู่ในระบอบประชาธิปไตยนั้นก็ไม่ได้มีวิวัฒนาการนำไปสู่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือระบอบเผด็จการแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากสถาบันกษัตริย์เองที่ได้ยอมรับและสนับสนุนในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ การมีพรรคการเมืองที่มีนโยบายแบบประชาธิปไตยซึ่งชนะการเลือกตั้งและเข้ามาบริหารจัดการประเทศในแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยก็ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมาโดยตลอด จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าราชอาณาจักรได้กลายเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพในปัจจุบัน

### 3.4.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนช่วงก่อนปี ค.ศ. 1975

ราชอาณาจักรสเปนในอดีตที่ตั้งอยู่บนดินแดนของคาบสมุทรไอบีเรียตั้งแต่ก่อนคริสตกาลนั้นมิได้เป็นรัฐที่มีเป็นอันหนึ่งอันเดียวเหมือนดังราชอาณาจักรสเปนเช่นทุกวันนี้ แต่จะมีการ

<sup>414</sup> พัชราภา ดันตราจิน, "กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในหมู่ชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย," วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง 5, 1 (2559). หน้า 53-54.



แบ่งแยกเขตการปกครองเป็นแคว้นต่าง ๆ บนคาบสมุทรไอบีเรียโดยมีการปกครองแบบกษัตริย์หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองระบอบดังกล่าวได้สืบทอดเนื่องเรื่อยมาในแต่ละเขตแดนจนเริ่มรวมเป็นราชอาณาจักรสเปนหนึ่งเดียวและต่อมายึดครองประเทศอื่น ๆ มาเป็นอาณานิคมของตนเองจนกลายเป็นจักรวรรดิสเปน แต่ก็ยังคงมีการปกครองโดยกษัตริย์แบบฉบับสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ดีและเป็นเช่นนี้เรื่อยมา จนเมื่อถึงยุคสมัยการปกครองของนายพลฟรังโกที่เป็นผู้นำจอมเผด็จการ มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองประเทศ ซึ่งหมายความว่า การปกครองเช่นนี้ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลย ดังนั้นราชอาณาจักรตั้งแต่อดีตมาจนถึงการสิ้นสุดยุคสมัยการปกครองของนายพลฟรังโกนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่บุคคลในราชอาณาจักรสเปนมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งสามารถพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรสเปนได้ดังต่อไปนี้

### 1) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

ประวัติศาสตร์ภูมิหลังทางการเมืองการปกครองของสเปนตั้งแต่มุสลิมก่อนคริสตกาลมาจนถึงความเป็นราชอาณาจักรสเปนและจักรวรรดิสเปนที่ยิ่งใหญ่ในฐานะมหาอำนาจแนวหน้าของโลกนั้น ในรูปแบบการปกครองที่อำนาจตกอยู่ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวและสามารถดำรงอยู่ได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานเกือบสองศตวรรษได้เพราะมีปัจจัยสำคัญที่สามารถพิจารณาได้จากลักษณะพิเศษของตัวบุคคลอันเป็นผู้นำทางการเมืองในฐานะกษัตริย์นั่นเอง กล่าวคือ คุณสมบัติพิเศษเฉพาะตัวของบุคคลที่มีภาวะการเป็นผู้นำได้นำพามาสู่ความมีอำนาจบารมีของกษัตริย์ ซึ่งในบริบทภูมิหลังทางประวัติศาสตร์การเมืองของสเปนแล้ว มักจะแสดงออกให้เห็นถึงบทบาทของผู้นำที่มีต่อตัวสาธารณชน โดยในดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียตั้งแต่ก่อนคริสตกาลมาจนถึงช่วงศตวรรษที่ 15 จะมีการแบ่งเขตแดนเป็นแคว้นใหญ่ ๆ หลายแคว้น ซึ่งในแต่ละแคว้นล้วนมีกษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุดและต่างก็พยายามรุกรานแย่งชิงอำนาจเพื่อครอบครองดินแดนให้ตนเป็นใหญ่ในดินแดนคาบสมุทรไอบีเรีย การที่แต่ละแคว้นสามารถปกครองตนเองได้ บางแคว้นสามารถยึดครองแคว้นอื่นได้ บางแคว้นสามารถป้องกันการรุกรานจากแคว้นอื่นได้ ผลงาดังกล่าวมักจะมีผลลัพธ์มาจากความสามารถของผู้ปกครองที่สร้างให้กับแคว้นที่ตนเป็นเจ้าของ สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม โดยการที่กษัตริย์ในแต่ละแคว้นสามารถปกครองแคว้นตนเองได้เด็ดขาดนั้นจะทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองยอมรับนับถือและศรัทธาในตัวของกษัตริย์ อันจะมีผลให้กษัตริย์มีบารมีสูงไปยิ่งขึ้นและนำพาให้กษัตริย์ใช้อำนาจได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดต่อไป

ในช่วงที่ศตวรรษที่ 15 เมื่อมีการรวมตัวของแคว้นใหญ่ ๆ กลายเป็นราชอาณาจักรสเปนแล้ว กษัตริย์ในฐานะผู้นำสูงสุดย่อมได้รับการเคารพนับถือจากผู้อยู่ใต้การปกครองในทุกแคว้น ตลอดจนการที่ราชอาณาจักรสเปนได้ล่าอาณานิคมให้มาอยู่ภายใต้อำนาจของกษัตริย์แล้วพัฒนามาเป็นจักรวรรดิสเปน ความยิ่งใหญ่ของกษัตริย์ผู้นำจักรวรรดิสเปนนั้นย่อมได้รับการเคารพนับถือและยอมรับในอำนาจ หรือกลายเป็นผู้มีบารมีอันสูงส่งนั่นเอง การสั่งสมอำนาจและอิทธิพลเช่นนี้จะทำให้ตัวผู้ปกครองเองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากขึ้น ผู้อยู่ใต้การปกครองจึงมักจะศิโรราบโดยปริยายจากอำนาจบารมีที่ผู้นำได้สั่งสมมา หรือในยุคสมัยของเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายพลฝรั่งเศส คุณสมบัติพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นต้นทางอันนำมาสู่อำนาจบารมีนั้นจะแสดงออกมาให้เห็นถึงบทบาทสำคัญต่อสาธารณชนในสถานการณ์ทางการเมืองและทั้งในช่วงที่ปกติและช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ แต่อำนาจบารมีของผู้นำจะสูงมากขึ้นอย่างชัดเจนและมีผลให้ดึงดูดความสนใจต่อสาธารณชนได้ในสถานการณ์วิกฤตการณ์มากกว่าสถานการณ์ปกติ<sup>415</sup> ดังที่นายพลฝรั่งเศสได้เข้ามายึดอำนาจการปกครองในช่วงที่มีสภาวะการขัดแย้งทางการเมืองและเกิดสงครามกลางเมืองจนสามารถควบคุมทุกอย่างให้อยู่ในความสงบได้ นั้น จึงเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้มีผู้คนสนับสนุนและยอมรับในอำนาจของตนเองได้ ซึ่งส่งผลให้ผู้นำอย่างนายพลฝรั่งเศสสามารถใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ต่อไปอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

## 2) ระบบศักดินาสวามิภักดิ์

ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่ได้แพร่หลายอยู่ในภาคพื้นทวีปยุโรปตั้งแต่ศตวรรษที่ 5-16 นั้น ระบบดังกล่าวได้ปกคลุมไปถึงคาบสมุทรไอบีเรียด้วยเช่นกัน การปกครองโดยมีกษัตริย์ผู้ปกครองราชอาณาจักรหรือกษัตริย์ผู้ปกครองจักรวรรดิสเปนที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดของประเทศนั้นได้มีการแบ่งให้ขุนนางหรือชนชั้นสูงครอบครอง จากนั้นก็ให้ข้าทิตที่ดินได้ทำการทำมาหาได้ในที่ดินต่อไป อันเป็นระบบที่สร้างให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครองในลักษณะของอำนาจที่ลดหลั่นกันไป กษัตริย์จึงอยู่ในสถานะของเจ้าศักดินา ส่วนชนชั้นขุนนางยอมอยู่ในสถานะของผู้สวามิภักดิ์ และลูกน้องหรือข้ารับใช้ของขุนนางที่ได้รับมอบอำนาจในการถือครองที่ดินต่อมาก็เป็นผู้สวามิภักดิ์ต่อไปอีกทอดหนึ่ง ระบบเช่นนี้ได้ดำรงอยู่ทั้งในขณะที่ดินแดนคาบสมุทรไอบีเรียยังไม่รวมเป็นราชอาณาจักรสเปนโดยยังมีการแบ่งแยกเป็นแคว้นเล็กแคว้นใหญ่อยู่ กระทั่งได้มีการรวมเป็นราชอาณาจักรสเปนและจักรวรรดิสเปนในที่สุด ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ก็ยังมีอิทธิพลต่อการปกครองด้วยเช่นกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมเกิดขึ้น กล่าวคือ การเมืองการปกครองเช่นนี้ได้สร้างให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันจากสถานะทาง

<sup>415</sup> Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain," in *Politics and Society in Twentieth-Century Spain*, ed. Stanley G. Payne (New York: New Viewpoints, 1976), p. 180.

อำนาจการเมืองอันส่งผลให้เกิดความแตกต่างในสถานะทางสังคมของบุคคล ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมากย่อมมีศักดิ์หรือเป็นชนชั้นที่สูงกว่า ผู้ที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองเลยอย่างชัดชัดที่ตินนับว่าเป็นชนชั้นล่าง การแบ่งชนชั้นเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ของแต่ละชนชั้นที่จะไม่สามารถเข้าถึงการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบศักดินาสวามิภักดิ์ที่สร้างให้เกิดชนชั้นทางสังคมย่อมก่อให้เกิดการศึโรรบต่อบุคคลผู้มีชนชั้นสูงศักดิ์กว่า ทำให้ทัศนคติและค่านิยมของคนในสังคมสเปนมีการยอมรับถึงความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันนี้ จึงได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีชนชั้นสูงกว่ากับผู้ที่มีชนชั้นต่ำกว่าเกิดขึ้นต่อไป

### 3) ระบบอุปถัมภ์

ผลพวงจากการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมที่มีความแตกต่างกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์นั้นได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนบุคคลระหว่างผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงกว่ากับผู้ที่มีฐานะทางสังคมต่ำกว่า ทั้งสองฝ่ายต่างก็ให้และรับประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฝ่ายที่มีฐานะด้อยกว่าก็ได้จะได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือทั้งในด้านการคุ้มครองความปลอดภัยหรือช่วยผลักดันให้ได้รับสิทธิอำนาจบางประการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายที่มีฐานะเหนือกว่าก็ได้รับการสนับสนุนจากเบื้องล่างและช่วยเหลือให้ผลประโยชน์ในการกระทำหรือกิจกรรมบางอย่าง ความสัมพันธ์เช่นนี้นับว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลให้การแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมยังดำรงอยู่ได้ในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ในบริบทราชอาณาจักรสเปนนั้น กษัตริย์ผู้นำของราชอาณาจักรยอมให้การอุปถัมภ์ดูแลต่อขุนนางผู้ใกล้ชิดในการถือครองที่ดินและสนับสนุนในอำนาจแก่ขุนนาง ในขณะเดียวกัน ขุนนางก็จงรักภักดีและสร้างคุณประโยชน์ผลักดันให้อำนาจของกษัตริย์ดำรงอยู่ได้เช่นกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้ได้มีเพียงระหว่างกษัตริย์กับขุนนางเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางด้วยกันเองที่มีศักดิ์แตกต่างกันไป ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างขุนนางกับข้ารับใช้ลงไปด้วย นอกจากนี้ ระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวยังได้ทรงอิทธิพลมาสู่ยุคของระบอบเผด็จการนายพลฟรังโกด้วย แม้ว่าระบบศักดินาสวามิภักดิ์จะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่แสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจการเมืองต่างต้องคอยอุปถัมภ์กันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ ผู้นำเผด็จการต่างต้องมีฐานที่คอยสนับสนุนในการใช้อำนาจทางการเมืองของตน ในขณะเดียวกัน ก็ต้องมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลอย่างผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจคอยสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้ว่าเช่นกัน โดยต่างฝ่ายต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

### 4) วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ระบบศักดินาสวามิภักดิ์ และระบบอุปถัมภ์ได้ดำรงอยู่ในระบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรสเปนมาเป็นเวลานาน สังคมการเมืองในราชอาณาจักรสเปนจึงเกิดการหล่อหลอมและเกื้อหนุนให้ฝังรากวัฒนธรรมทางการเมือง



ดังกล่าวไว้จนกระทั่งได้กลายมาเป็นตัวสนับสนุนให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมสุดโต่งที่สามารถทำการพิจารณาได้อย่างชัดเจนในสมัยการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายพลฟรังโกตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1936-1975

ในช่วงแรกภายหลังจากการรัฐประหารที่นำโดยนายพลฟรังโกได้สำเร็จแล้ว นายพลฟรังโกจึงได้ตั้งตนเป็นผู้นำสูงสุดของประเทศ ซึ่งหมายความว่าอำนาจทางการเมืองทุกประการล้วนตกอยู่ที่นายพลฟรังโกแต่เพียงผู้เดียวและจะเป็นไปตามประสงค์ทุกประการของนายพลฟรังโก รวมถึงการกระทำใด ๆ ของนายพลฟรังโกนั้นก็ถือว่าชอบธรรมทุกประการ ตลอดจนส่งผลให้นายพลฟรังโกนั้นสามารถรักษาอำนาจทางการเมืองไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียวได้ตลอดกาล ยิ่งไปกว่านั้น เครือข่ายการเมืองต่าง ๆ ล้วนมีที่มาจาก การแต่งตั้งของนายพลฟรังโกทั้งสิ้น จึงทำให้สถาบันทางการเมืองหรือบุคคลต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องสนับสนุนในอำนาจของนายพลฟรังโกทั้งสิ้น

การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มหัวก้าวหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองในระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายพลฟรังโกในรัฐสเปนช่วงนี้จะถูกปราบปรามโดยการใช้กำลังทางกายภาพจากกองกำลังทหาร กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองมักเป็นกลุ่มที่เรียกร้องในสิทธิและเสรีภาพของตนเองและสนับสนุนอุดมการณ์แบบประชาธิปไตย ซึ่งการเคลื่อนไหวมักแสดงออกในรูปแบบของการชุมนุมประท้วง แต่จุดจบของกลุ่มคนที่เคลื่อนไหวนั้น ทุกครั้งจะเกิดการใช้กำลังทหารเข้าจับกุมคุมขัง ในหลายครั้งได้เกิดการกระทำด้วยความรุนแรงจนถึงขั้นบุคคลต้องเสียชีวิตด้วยการสังหารในที่เกิดชุมนุมหรือประหารผู้ที่ถูกจับกุม

ยิ่งไปกว่านั้น นายพลฟรังโกได้ใช้อำนาจของตนเองเพื่อขจัดศัตรูทางการเมืองให้สิ้นไปด้วยการ ประกอบกับสร้างคนให้ส่งเสริมอำนาจของเขาเอง อาทิ โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งตามอำเภอใจเมื่อเขาคิดว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญนั้นมีความคิดที่ต่อต้านหรือไม่สอดคล้องต่อระบบฟรังโก นอกจากนี้ นายพลฟรังโกยังได้พยายามปกป้องอำนาจของตนเองด้วยการส่งหน่วยราชการลับออกปฏิบัติการสืบเสาะทั่วประเทศเพื่อหาข่าวกลุ่มผู้ต่อต้านระบบฟรังโก หากพบผู้ต้องสงสัยว่าอาจจะก่อกบฏแล้วก็มีจะถูกกำจัดไปด้วยมาตรการที่รุนแรงทันที<sup>416</sup>

การปกครองในแบบฉบับของนายพลฟรังโกนั้นเป็นเผด็จการเบ็ดเสร็จทางทหารที่ใช้อำนาจทางการเมืองที่ตนเองกุมไว้ทั้งหมดนั้นเพื่อเป้าหมายสูงสุดในการรักษาอำนาจของตนเองไว้ เนื่องจากอำนาจทั้งหมดตกอยู่ที่นายพลฟรังโกแต่เพียงผู้เดียว มีการไม่ยอมรับในความเห็นของผู้ที่ไม่เห็นด้วยโดยการใช้กำลังทางกายภาพเข้าจัดการกับปัญหาและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้การปกครองแทบจะทุกด้าน ปรากฏการณ์เช่นนี้เองจึงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในบริบทของผู้ปกครอง ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจเผด็จการ

<sup>416</sup> ปัญญา วิวัฒนานันท์, *ไอบิเรีย ประวัติศาสตร์สเปน และโปรตุเกส*, หน้า 268.

ของนายพลฟรังโกนั้นไม่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้แสดงออกในเชิงต่อต้านใด ๆ ได้ทั้งสิ้น สิ่งนี้จึงกลายเป็นการปลุกฝังให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองจำต้องยอมรับในอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของนายพลฟรังโก และแน่นอนว่าย่อมต้องมีกลุ่มที่สนับสนุนขึ้นชมอันเป็นการยอมรับในอำนาจโดยไม่มีเหตุผล หรือเลือกที่จะไม่สนใจต่อการเมืองไปเลย ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมในบริบทของผู้อยู่ใต้การปกครอง

### 3.4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนภายหลังปี ค.ศ. 1975

ภายหลังการสิ้นสุดยุคสมัยการปกครองของนายพลฟรังโกในปี ค.ศ. 1975 นั้น ราชอาณาจักรสเปนได้เปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยด้วยการประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองเก่าและใหม่ที่ต่างฝ่ายต่างหาจุดที่ลงตัวอันพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้รับการประกาศใช้ในปีดังกล่าว และเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ซึ่งทำให้บุคคลในสังคมราชอาณาจักรสเปนได้เริ่มเข้าถึงระบอบการปกครองแบบใหม่อันมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อระบอบประชาธิปไตยและมีพัฒนาการถึงการยอมรับในระบอบดังกล่าวอย่างรวดเร็ว หมายความว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เคยดำรงอยู่ในสังคมสเปนนั้นจึงได้ถูกลบล้างออกไป จากนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจึงได้เข้ามาแทนที่ไปโดยปริยาย และส่งผลให้ราชอาณาจักรสเปนมีเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันสามารถพิจารณาได้ดังนี้

#### 1) การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ

การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้นปฏิเสธไม่ได้เลยว่าปัจจัยสำคัญได้มาจากบทเรียนในอดีตที่ชาวสเปนเคยได้รับจากยุคสมัยของนายพลฟรังโก กล่าวคือ ในยุคของนายพลฟรังโกได้เคยมีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานแห่งสเปน ค.ศ. 1945 อันมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศในยุคนั้น ซึ่งได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างรอบด้าน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การรับรองดังกล่าวไม่ได้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติแม้แต่ชนิดเดียว เพราะในช่วงเวลานั้นบ้านเมืองเป็นการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแทบทุกด้าน ในขณะเดียวกันก็เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนั้น บทเรียนดังกล่าวจึงได้สร้างให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอันมีสาระที่ค่อนข้างละเอียดหลายมาตรา เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 นับได้ว่าเป็นตัววางรากฐานและสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยขึ้น หากพิจารณาจากลักษณะของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างละเอียดนั้น เพราะคนสเปนมีนิสัยขงพุดขงเจรจา ชอบการถกเถียงโต้แย้ง และสังคมสเปนเป็นพหุสังคมที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของวัฒนธรรม ชาวสเปนส่วนใหญ่มีการศึกษาทางด้านการเมืองไม่มากนัก และมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้คนสเปนสามารถอยู่ร่วมกันได้จึงมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้อย่างละเอียด<sup>417</sup> ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ

สาระสำคัญของบทบัญญัติที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 นั้นได้แก่ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ในมาตราแรกของหมวดสิทธิและเสรีภาพ สิทธิในชีวิตและร่างกายอันจะไม่ถูกปฏิบัติด้วยการทรมานและการลงโทษอันเป็นการลดคุณค่าในตัวของมนุษย์ พลเมืองสเปนเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย และจะเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอื่นใดมิได้ ยกเลิกโทษประหาร เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการชุมนุมและสมาคม การจับกุมคุมขังได้มีการประกันว่าจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยมีการใช้ Habeas Corpus มาบัญญัติไว้ด้วย พลเมืองสเปนต้องมีงานทำและมีสิทธิที่จะได้งานทำ สาระสำคัญเหล่านี้ล้วนมีคุณค่าต่อชีวิตมนุษย์และเป็นหัวใจสำคัญของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สังคมจะต้องให้ความสำคัญและยังสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์หรือเป็นการรับประกันในสิทธิตามธรรมชาติของบุคคลที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ เนื้อหาสาระเหล่านี้จึงเป็นคุณค่าสำคัญต่อการวางรากฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ

ผลพวงจากการวางรากฐานวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญนั้น ราชอาณาจักรสเปนในยุคที่มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว จึงส่งผลให้ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเองต่างตระหนักรู้ถึงการเคารพและการเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพมากขึ้นกว่ายุคสมัยของการปกครองโดยเผด็จการที่ประชาชนถูกกีดกันในการเข้าถึงสิทธิทางการเมืองและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพหลายประการ ปราบปรามการที่ตีขึ้นของการตระหนักรู้ในสิทธิและเสรีภาพได้แสดงออกมาให้เห็นในหลายเรื่อง เช่น ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนามากขึ้นจากเดิมที่ถูกบังคับให้นับถือเพียงแคศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิกเท่านั้น เสรีภาพในการชุมนุมสามารถกระทำได้จริงในทางปฏิบัติดังสังเกตได้จากการที่แคว้นคาตาลันและบาสก์ได้มีการชุมนุม

<sup>417</sup> สันหัด ศะศิวงนิช, บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปเมืองไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978. ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปเมืองไทย, หน้า 92. 5 มีนาคม 2540  
๗ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร

ประท้วงเพื่อขอแยกตัวออกจากราชอาณาจักรสเปน สิทธิของคู่สมรสที่จะทำการหย่าร้างกันได้นั้น เกิดขึ้นได้จริงเพราะจากเดิมในยุคของนายพลฟรังโกได้มีการห้ามมิให้คู่สมรสหย่าร้างกัน กลุ่มคนใน สังคมสามารถสร้างและทำให้เกิดการก่อตัวของพรรคการเมืองที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิมในยุคสมัยนาย พลฟรังโกที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวอันมีนายพลฟรังโกเป็นหัวหน้าพรรค เป็นต้น

## 2) การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ราชอาณาจักรสเปนที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมาสู่ ระบอบประชาธิปไตยภายหลังปี ค.ศ. 1975 จึงได้รับอิทธิพลของแนวความคิดเรื่องการปกครองโดย กฎหมายซึ่งได้รับการพัฒนามาแล้วจากประเทศประชาธิปไตยในยุโรปและอเมริกา อันเป็นการจำกัด อำนาจรัฐด้วยกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการปกครองโดยกฎหมาย ในบริบทของสเปนนั้นได้ใช้คำภาษาสเปนว่า “Estado de derecho” หรือในภาษาอังกฤษคือ “Rule of Law” อันสอดคล้องกับภาษาไทยคือ “นิติธรรม” อย่างไรก็ตาม คำแปลดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญ เท่าไรนัก แต่เนื้อหาต่างหากที่เป็นสาระสำคัญ โดยภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 แล้ว คำว่า Rule of Law ได้ปรากฏอยู่ในคำปรารภและบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญหลายมาตรา ซึ่งสามารถพิจารณาถึงการปกครองภายใต้หลักนิติธรรมอันเป็นการ วางรากฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ดังนี้

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ได้รับรองถึง หลักนิติธรรมไว้ว่า

“ชาติสเปนปรารถนาที่จะสร้างความยุติธรรม เสรีภาพ และความมั่นคง ปลอดภัย และเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของสมาชิกภาพในการใช้อำนาจอธิปไตย จึงขอประกาศ เจตจำนงที่จะ :

รับรองการรวมอยู่ร่วมกันแบบประชาธิปไตยภายในขอบเขตของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจที่เป็นธรรมและความสงบเรียบร้อยทาง สังคม

รวบรวมรัฐแห่งกฎหมายให้เป็นหนึ่งเดียวซึ่งทำให้แน่ใจใน**หลักนิติธรรม**ใน ฐานะที่เป็นเครื่องแสดงเจตจำนงของประชาชน...”<sup>418</sup>

<sup>418</sup> Constitution of Spain 1978, **Preamble**

“The Spanish Nation, desiring to establish justice, liberty, and security, and to promote the wellbeing of all its members, in the exercise of its sovereignty, proclaims its will to:

Guarantee democratic coexistence within the Constitution and the laws, in accordance with a fair economic and social order.

จากคำปรารภข้างต้นนั้น รัฐธรรมนูญได้ประกาศถึงเจตจำนงของการเป็นชาติสเปนที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเจตจำนงประการหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยคือเจตจำนงในการที่ราชอาณาจักรสเปนจะเป็นรัฐแห่งกฎหมายโดยมีหลักนิติธรรม (rule of law) อันเปรียบเสมือนความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในการปกครองและอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตย ข้อความดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่าราชอาณาจักรสเปนได้มีการวางรากฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยต้องมีหลักนิติธรรมดำรงอยู่ในการปกครองด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดให้การเมืองการปกครองในประเทศต้องคำนึงและยึดถือในเนื้อหาสาระของหลักนิติธรรมเสมอ ทั้งนี้ เมื่อมีการรับรองและวางรากฐานของหลักนิติธรรมในคำปรารภแล้ว ย่อมส่งผลให้บทบัญญัติมาตราอื่นต่อไปต้องมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกันด้วย ดังปรากฏในหลายมาตรา คือ

หมวดปฐมบท (Preliminary Part) มาตรา 1.1<sup>419</sup> บัญญัติว่า “สเปนได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นรัฐทางสังคมและรัฐประชาธิปไตยภายใต้**หลักนิติธรรม**ที่สนับสนุนอิสรภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค และพหุนิยมทางการเมืองในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของระบบกฎหมาย ” และในมาตรา 9.3<sup>420</sup> บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญรับรองหลักความชอบด้วยกฎหมาย ลำดับชั้นของบทบัญญัติกฎหมาย การเผยแพร่บทบัญญัติกฎหมาย บทบัญญัติกฎหมายที่ไม่มีผลเป็นการลงโทษย้อนหลังหรือจำกัดสิทธิของปัจเจกชน ความแน่นอนที่**หลักนิติธรรม**จะมีผลที่เป็นจริง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ” ทั้งสองมาตราได้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญและราชอาณาจักรสเปน ในฐานะที่เป็นรัฐประชาธิปไตย รวมทั้งรับรองอันเป็นการยืนยันในหลักการทางรัฐธรรมนูญว่าหลักนิติธรรมจะต้องเกิดผลจริงในทางปฏิบัติ จึงเป็นการวางรากฐานเพื่อสร้างให้สังคมรัฐเกิดค่านิยมและทัศนคติต่อการเมืองที่ต้องยึดถือหลักนิติธรรมเป็นฐานสำคัญและได้สร้างให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

---

Consolidate a State of Law which ensures the rule of law as the expression of the popular will. ...”

<sup>419</sup> Constitution of Spain 1978, **Article 1.1**

“Spain is hereby established as a social and democratic State, subject to the rule of law, which advocates freedom, justice, equality and political pluralism as highest values of its legal system.”

<sup>420</sup> Constitution of Spain 1978, **Article 9.3**

“The Constitution guarantees the principle of legality, the hierarchy of legal provisions, the publicity of legal statutes, the non-retroactivity of punitive provisions that are not favourable to or restrictive of individual rights, the certainty that the rule of law shall prevail, the accountability of public authorities, and the prohibition of arbitrary action of public authorities.”



นอกจากนี้ ในหมวด 6 อำนาจตุลาการ (Judicial Power) มาตรา 117.1<sup>421</sup> บัญญัติว่า “ผู้พิพากษาที่มีมาจากประชาชนและได้รับมอบอำนาจในนามของกษัตริย์โดยเหล่าผู้พิพากษาที่มีอำนาจตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระ มีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน และรับผิดชอบต่อการกระทำของกระทำของตนภายใต้หลักนิติธรรมเท่านั้น” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อำนาจตุลาการของศาลจะต้องกระทำไปภายใต้หลักนิติธรรมเพราะการใช้อำนาจตุลาการของศาลย่อมมีผลชี้ขาดและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง และยังปรากฏใน หมวด 4 รัฐบาลและหน่วยงานทางบริหารและปกครอง (Part IV, Government and Administration) มาตรา 106.1<sup>422</sup> บัญญัติว่า “ศาลจะตรวจสอบอำนาจในประเด็นการออกกฎข้อบังคับและตรวจสอบให้แน่ใจว่า**หลักนิติธรรม**ได้มีผลบังคับใช้ในการกระทำทางปกครอง รวมถึงผลกระทบที่ตามมาจากการใช้บังคับกฎข้อบังคับนั้นสอดคล้องกับความได้สัดส่วน” โดยกระทำของฝ่ายปกครองนั้นถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน จึงทำให้การกระทำทางปกครองนั้นต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตั้งแต่ก่อนออกคำสั่งและภายหลังจากที่มีการกระทำโดยมีศาลเป็นผู้ที่สามารถตรวจสอบว่ากระทำไปภายใต้หลักนิติธรรมหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องถูกควบคุมจำกัดไว้ตามหลักการของหลักนิติธรรม และนับว่าเป็นการบัญญัติให้รัฐมีค่านิยมต่อการยึดถือหลักนิติธรรม รวมถึงทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นได้ในหลักนิติธรรมที่จะควบคุมจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อตนเองได้ อันเป็นการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอีกประการสำคัญ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เมื่อพิจารณาจากการที่รัฐธรรมนูญได้บรรจุหลักนิติธรรมไว้ในเนื้อหาสาระของคำปรารภและบทบัญญัติต่าง ๆ นั้น ปรากฏการณ์เช่นนี้ถือว่าการวางรากฐานให้ทั้งรัฐและประชาชนเกิดความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติที่มีต่อการเมืองการปกครองโดยต้องคำนึงและยึดหลักนิติรัฐตามเจตจำนงที่ต้องการให้ราชอาณาจักรสเปนเป็นรัฐแห่งกฎหมาย ซึ่งได้ก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติธรรม อันเป็นการปล้ำงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เคยดำรงอยู่ตั้งแต่อดีตกาลหรือที่ชัดเจนที่สุดคือในสมัยการปกครองของนายพลฟรังโกที่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการมีอยู่ของหลักนิติธรรมเลย

<sup>421</sup> Constitution of Spain 1978, Article 117.1

“Justice emanates from the people and is administered on behalf of the King by judges and magistrates members of the Judicial Power who shall be independent, shall have fixity of tenure, shall be accountable for their acts and subject only to the rule of law.”

<sup>422</sup> Constitution of Spain 1978, Article 106.1

“The Courts shall check the power to issue regulations and ensure that the rule of law prevails in administrative action, and that the latter is subordinated to the ends which justify it.”

### 3) ความอดทนอดกลั้นต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม

ราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรมในสังคมมาก หรือที่เรียกว่าพหุนิยม (pluralism) ซึ่งเป็นสังคมที่มีกลุ่มชนที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน (เช่น ภาษา ศาสนา เชื้อชาติ เป็นต้น) จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าจะต้องก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกในเชิงการเมืองขึ้นอย่างแน่นอน ดังปรากฏให้เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 137<sup>423</sup> ได้รับรองถึงสิทธิในการเป็นแคว้นปกครองตนเอง (Self-governing Communities, comunidad autónoma) ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด และปัจจุบันในราชอาณาจักรสเปนได้มีแคว้นปกครองตนเอง 17 แคว้น การรับรองเช่นนี้เกิดขึ้นก็เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงจากปัญหาของความตึงเครียดในแต่ละแคว้นที่ประสงค์จะแยกตัวออกมาเป็นชาติหรือรัฐที่เป็นอิสระจากราชาอาณาจักรสเปน<sup>424</sup> โดยมีสาเหตุมาจากความหลากหลายทางวัฒนธรรมทางราชอาณาจักรสเปนเองที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและแตกแยกเช่นนี้

ความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในแต่ละแคว้นที่มี ภาษา เชื้อชาติ วัฒนธรรมทางสังคมแตกต่างกัน ภายหลังจากการก่อตั้งระบอบประชาธิปไตยแล้ว ภายในสังคมการเมืองของราชอาณาจักรสเปนต้องใช้ความอดทนอดกลั้นสูงมากต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนและกลุ่มการเมืองในแต่ละแคว้นที่ต้องการแยกประเทศออกจากราชอาณาจักรสเปน<sup>425</sup> การกดดันทางการเมือง การก่อกบฏด้วยการใช้ความรุนแรง ล้วนเป็นสิ่งที่ราชอาณาจักรสเปนเองต้องอดทนอดกลั้นในการต่อรองเจรจาและหาข้อตกลงที่ลงตัวกับปัญหาเหล่านี้ เนื่องจากปัญหาเช่นนี้ได้มีมาตั้งแต่ยุคสมัยของนายพลฟรังโกแล้ว ดังเช่นการเรียกร้องและใช้ความรุนแรงของขบวนการบาสก์รักชาติ (Basque Nationalism) ที่ต้องการให้แคว้นบาสก์ได้แยกตัวเป็นเอกราชจากรัฐสเปน แต่ความรุนแรงก็ถูกขจัดไปโดยการใช้อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จของนายพลฟรังโกได้ แต่เมื่อเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความอดทนอดกลั้นโดยการใช้เหตุผลและยอมรับในความเห็นต่างที่หลากหลายได้ถูกนำมาใช้ในการเมืองของราชอาณาจักรสเปน และได้หาข้อตกลงอันเป็นทางสายกลางที่ต่างฝ่ายต่างเห็นร่วมกันได้ เช่น การยินยอมให้ใช้ภาษาของแคว้นตนเองเป็นภาษาราชการได้ การให้ความอิสระทางการบริหารจัดการด้านการคลัง สาธารณสุข และ

<sup>423</sup> Constitution of Spain 1978, Article 137

“The State is organised territorially into municipalities, provinces and the Self-governing Communities that may be constituted. All these bodies shall enjoy self-government for the management of their respective interests.”

<sup>424</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, p. 263.

<sup>425</sup> José M. Magone, *Comtemporary Spanish Politics* (London: Routledge, 2004), p. 30.

การศึกษา เป็นต้น จนปัญหาการเรียกร้องในหลายแคว้นที่ต้องการเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากราชอาณาจักรสเปนจึงได้ผ่อนคลายลงจากเดิมมาก ปรากฏการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมทางการเมืองที่โดดเด่นของราชอาณาจักรสเปน อันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในการมีความอดทนอดกลั้น

ความอดทนอดกลั้นถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้สังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ซึ่งในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ความต้องการของแต่ละกลุ่มชนไม่เห็นพ้องต้องกันนั้น ความอดทนอดกลั้นจะเรียกร้องให้มีการสร้างความอดทนต่อความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างปัจเจกชนในสังคมไปจนถึงการนำมาซึ่งการใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการยืนยันถึงข้อตกลงที่ลงตัว<sup>426</sup> ดังที่รัฐธรรมนูญได้มีการรับรองถึงสิทธิในการเป็นแคว้นปกครองตนเองนั้นย่อมเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและทำให้ราชอาณาจักรสเปนมีแนวโน้มพัฒนาการในความเป็นประชาธิปไตยที่ค่อนข้างรวดเร็ว ดังนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าความอดทนอดกลั้นในสังคมการเมืองของราชอาณาจักรสเปนได้ดำรงอยู่และฝังรากอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตั้งแต่เปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ปัญหาต่าง ๆ อันมีต้นเหตุมาจากความหลากหลายทางวัฒนธรรมในราชอาณาจักรสเปนนั้นได้เริ่มลดเบาลงและมีแนวโน้มที่จะขจัดปัญหาไปได้ในอนาคต

#### 4) การมีส่วนร่วมทางการเมือง

ประวัติศาสตร์ทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนในยุคที่มีการปกครองแบบกษัตริย์ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเลย มีเพียงกลุ่มชนชั้นสูงหรือขุนนางเท่านั้นที่กระทำได้ และต่อมาในยุคสมัยของนายพลฟรังโกก็เช่นเดียวกัน ประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการล้วนถูกกีดกันและตัดสิทธิให้ออกห่างจากการเมือง ประกอบกับความพยายามมุ่งผลักดันสนับสนุนให้ประชาชนสนใจกับเรื่องของครอบครัว หน้าที่การงาน และผันแปรไปในทางอื่นอย่างการกีฬาหรือรับรู้ข่าวสารที่กรองมาแล้วทางโทรทัศน์<sup>427</sup> จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีทัศนคติที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แม้แต่กลุ่มที่มีความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองล้วนก็ต้องอดกลั้นต่อระบบเผด็จการฟรังโกและนิ่งเฉยไปในที่สุด

แต่เมื่อได้เปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ระบอบประชาธิปไตยจึงได้เปิดโอกาสและให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยได้มีการวางรากฐานให้อำนาจอธิปไตยของชาติ

<sup>426</sup> ณัฐดนัย นาจันทร์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย" (นิตยสารมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 90.

<sup>427</sup> Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom, *European Politics Today*, p 264

เป็นของประชาชน ดังปรากฏในมาตรา 2<sup>428</sup> จึงทำให้ท่าทีของประชาชนนั้นเริ่มรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากขึ้นด้วยการให้ความสนใจต่อการเข้ามาส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และเริ่มมีการให้ความเห็นอย่างกว้างขวางว่าการให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยเป็นผู้ขับเคลื่อนการเมืองการปกครองย่อมดีกว่าการปกครองโดยบุคคลเดียวดังเช่นในระบอบเผด็จการฟรังโก<sup>429</sup> แต่ในช่วงแรกของการเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ยังไม่ทำให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากจนถึงขั้นล้มเหลว เพราะคนส่วนใหญ่ล้วนเติบโตมากับระบอบฟรังโกที่ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลมีส่วนร่วมทางการเมืองเลย จึงทำให้ยังมีกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่เป็นคนรุ่นเก่ายังคงคุ้นชินกับระบอบฟรังโกมากกว่าและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศยุโรปข้างเคียง

อย่างไรก็ตาม ท่าทีของประชาชนที่ได้แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มีมากขึ้นเมื่อประชาชนคนรุ่นใหม่และรุ่นเก่าเริ่มคุ้นชินกับระบอบประชาธิปไตยที่ให้เสรีภาพทางความคิดและสามารถแสดงออกได้โดยมิได้ปิดกั้นเหมือนในอดีต และด้วยกลไกระดับชาติที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการจัดให้มีการเลือกตั้ง การลงเสียงเพื่อทำประชามติ จึงเป็นการเปิดโอกาสและทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นตามลำดับ อันเป็นการสร้างให้เกิดค่านิยมในสังคมสเปนให้เกิดความตระหนักรู้ถึงสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอันก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือในกรณีของการประนีประนอมจากความขัดแย้งที่แคว้นต่าง ๆ ต้องการแยกตัวออกจากราชอาณาจักรสเปนเพื่อเป็นเอกราชซึ่งได้ตกลงให้มีแคว้นปกครองตนเองได้นั้น รากฐานสำคัญย่อมมีที่มาจากการสนับสนุนของประชาชนอันเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่พยายามผลักดันให้พื้นที่ที่ตนรู้สึกเป็นเจ้าของในความเป็นอัตลักษณ์ของสังคมที่ตนเองอยู่นั้นเป็นประเทศใหม่ นับว่าผลพวงจากการที่ราชอาณาจักรสเปนได้เปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นจากที่ในอดีตนั้นประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เลย

นอกจากนี้ หากพิจารณาตามแนวความคิดของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba แล้ว ความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวสเปนในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีความสนใจในการเมืองมากขึ้นและต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การเข้ามาของระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเข้ามาเปลี่ยนแปลงการเมืองของราชอาณาจักรสเปนได้ไม่นานนัก อิทธิพลของ

<sup>428</sup> Constitution of Spain 1978, Article 2

“National sovereignty belongs to the Spanish people, from whom all State powers emanate.”

<sup>429</sup> ณัฐดนัย นาจันทร์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า 153.

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรืออำนาจนิยมที่มีอยู่ในยุคสมัยเผด็จการนายพลฟรังโกยังคงมีอยู่และได้ส่งผลให้ประชาชนคนรุ่นเก่ายังไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะคิดว่าการเมืองแทบจะไม่มีผลกระทบอะไรกับตนเองแม้ว่าจะมีความรู้ความเข้าใจถึงเรื่องการเมืองก็ตาม ซึ่งเวลาได้ผ่านมาจนปัจจุบัน คนรุ่นใหม่ได้เริ่มเข้ามาแทนที่คนรุ่นเก่า จึงกล่าวได้ว่าราชอาณาจักรสเปนมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม (The subject-participant culture) โดยที่แนวโน้มของกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มีมากกว่ากลุ่มคนที่ไม่สนใจในการเมือง ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ได้เป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

#### 3.4.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน : รายงานการให้คำแนะนำ (Informe de Recomendación)

ราชอาณาจักรสเปนได้เข้ามาสู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ไม่นานมากเหมือนกับประเทศข้างเคียงหรือในยุโรปตะวันตกที่ได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยมายาวนานกว่า แต่ราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีพัฒนาการของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่รวดเร็ว ดังสังเกตได้จากความมีเสถียรภาพที่มั่นคงทางการเมืองการปกครองที่ดีขึ้นตามลำดับและแตกต่างกันเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับอดีต และอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนี้ย่อมทรงอิทธิพลต่อกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนไปด้วย โดยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะส่งผลต่อการดำเนินงานของสถาบันดังกล่าวที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ การดำเนินงานหลักนั้นจะมุ่งใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการเป็นส่วนใหญ่ เพราะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนและสามารถทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องราวร้องเรียนที่รับมาได้ อันสามารถส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้มากกว่า ในการดำเนินงานภายหลังจากที่ได้รับและพิจารณาเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือองค์กรใด ๆ แล้ว จึงจะมีการจัดทำรายงานการให้คำแนะนำ (informe de recomendación) และแจ้งหรือส่งเรื่องต่อไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนนั้น ๆ

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสเปนที่ได้ทรงอิทธิพลต่อการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นจะสะท้อนหรือแสดงออกมาให้เห็นซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ โดยสามารถพิจารณาและศึกษาได้จากการจัดทำรายงานการให้คำแนะนำและการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องหรือเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสเปนได้ดังต่อไปนี้

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราวร้องเรียนที่ 14010841 เรื่อง “การจัดเตรียมมาตรฐานและข้อบังคับเพื่อจำกัดการหน่วงเหนี่ยวและการผูกมัดร่างกายในที่พักอาศัย (Elaboración de normas y protocolos para limitar el uso de sujeciones y contenciones físicas en residencias)” ที่ได้ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการแคว้นกัสติยา-ลามันชา กรมอนามัยและสังคม ในปี ค.ศ. 2015 ด้วยเหตุที่ได้รับกรรณจรรยาบรรณจากผู้มีส่วนได้เสียให้พิจารณาถึงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กรมอนามัยและสังคมในศูนย์ต่าง ๆ ที่ปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการรักษาเพื่อบำบัดโรคนั้นไม่เป็นไปตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงได้พิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำไปยังกรมอนามัยและสังคมว่า

“...การผูกมัดร่างกายหรือหน่วงเหนี่ยวร่างกายนั้นสามารถส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้ซึ่งถูกลดความสามารถของพวกเขาในการจัดการตนเองได้ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมระบบการทำงานของศูนย์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจำกัดหรือกีดกันเสรีภาพส่วนบุคคลหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ...ข้อควรระวังในการคุ้มครองคนพิการได้ระบุว่าคนเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาว่าต้องได้รับมาตรการที่เป็นพิเศษยิ่งในการเคารพความเป็นอิสระและศักดิ์ศรีของบุคคลและต้องดำเนินการโดยบุคลากรทางเทคนิคเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับลักษณะของมนุษย์ นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดในการรักษาบุคคลต้องได้รับการปฏิบัติที่เข้มงวดและต้องถูกควบคุมโดยหน่วยงานตุลาการ...ดังนั้น วิธีการผูกมัดร่างกายถือเป็นวิธีการที่รุนแรงและอาจทำให้เกิดอันตรายต่อทั้งร่างกายและจิตใจของผู้ป่วย ซึ่งเห็นว่าการใช้วิธีการเหล่านี้ หากใช้ในลักษณะที่ไม่ถูกต้องนั้นถือเป็นการทำร้ายต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง”<sup>430</sup>

การพิจารณาและให้ความเห็นข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาทางการแพทย์ที่อาจต้องได้รับวิธีการรักษาด้วยการหน่วงเหนี่ยวหรือผูกมัดร่างกาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่อันตรายและต้องระมัดระวังในการรักษา เนื่องจาก

<sup>430</sup> Defensor del Pueblo, *Elaboración De Normas Y Protocolos Para Limitar El Uso De Sujeciones Y Contenciones Físicas En Residencias* (2015),

พฤติกรรมเช่นนี้เป็นการจำกัดในสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ป่วยอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งไม่เพียงแต่ร่างกายของผู้ป่วยอาจต้องถูกปฏิบัติด้วยความรุนแรงแล้ว หากเกิดการขัดขืนต่อการรักษาที่รุนแรง สภาพทางจิตใจย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย จึงอาจกลายเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ที่คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองผู้ป่วยที่ไม่อาจใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาคือวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ทรงอิทธิพลให้มีการพิจารณาสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะมุ่งตระหนักให้ความสำคัญไม่เพียงแต่ร่างกายของบุคคลเท่านั้น แต่จะมุ่งให้ความสำคัญกับจิตใจของบุคคลผู้ซึ่งต้องถูกกระทำในการรักษาด้วยวิธีการหน่วงเหนี่ยวหรือผูกมัดร่างกายด้วย อันส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลหรือทำการรักษาในกรมอนามัยและสังคมต่าง ๆ จึงต้องระมัดระวังในการใช้มาตรการรักษาผู้ป่วยด้วยวิธีการรุนแรงอย่างเหมาะสมและไม่สามารถกระทำการรักษาไปตามอำเภอใจของตนเองได้โดยไม่มีเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ขั้นต่ำในการรักษา

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราร้องเรียนที่ 14004136 เรื่อง “การควบคุมของการคุกคามในสถานที่ทำงานหรือการข่มเหงรังแกปัจเจกชนโดยกลุ่มชน (Regulación del acoso laboral o mobbing)” ซึ่งในปี ค.ศ. 2014 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้รับเรื่องราร้องเรียนจากคนงานที่เป็นลูกจ้างในสถานที่ทำงานหลายแห่งโดยอ้างว่าถูกคุกคามทางศีลธรรมในสถานที่ทำงานของตนเอง ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้ได้ปรากฏขึ้นเรื่อย ๆ ในสถานบันหลายแห่ง และมีเรื่องราร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนบ่อยครั้งมากขึ้น จึงได้ทำการสืบสวนสอบสวนและพิจารณาประกอบกับให้คำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงการจ้างงานและประกันสังคม ดังนี้

“สถานการณ์เช่นนี้รู้จักกันในภาษาอังกฤษว่า *mobbing* หรือการข่มเหงรังแกปัจเจกบุคคลโดยกลุ่มชนเป็นการขาดความระมัดระวังในทางแนวความคิดของกฎหมาย การกระทำหรือพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการตอกย้ำบุคคลผ่านการกดดันทางจิตใจโดยใช้อิทธิพลหรืออำนาจกระทำต่อผู้ตกเป็นเหยื่อซึ่งถูกคุกคาม ทำให้เสียเกียรติ และดูหมิ่นในศักดิ์ศรีของพวกเขา... จึงแนะนำให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดดังกล่าวและบทลงโทษเพื่อจัดระเบียบทางสังคมให้เป็นไปตามกฎบัตรของยุโรปและข้อตกลงยุโรปของการบังคับใช้เพื่อป้องกันการคุกคามและการละเมิดในสถานที่ทำงาน”<sup>431</sup>

การให้ความเห็นดังกล่าวนั้นแสดงออกซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องของสิทธิในชีวิตและร่างกายที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่ง

<sup>431</sup> Defensor del Pueblo, *Regulación Del Acoso Laboral O Mobbing* (2014),

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมองว่าการกระทำหรือพฤติกรรมใด ๆ จากกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่กระทำต่อปัจเจกบุคคลอันเป็นการทำให้สภาพความรับรู้ทางจิตใจของบุคคล กระทบกระเทือนนั้นเป็นการคุกคามหรือดูหมิ่นต่อเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคล บุคคลผู้ได้รับการปฏิบัติเช่นนี้จะไม่สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุขและเป็นการตีตราบุคคลให้เปิดปมด้อยในจิตใจอันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังสะท้อนให้เห็นว่าในสังคมของสถานที่ทำงานในราชอาณาจักรสเปนนั้นต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องของเกียรติยศชื่อเสียงที่มีผลผูกพันกับสภาพจิตใจของบุคคลโดยตรง ในแง่นี้ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ทรงอิทธิพลในทางปฏิบัติอย่างยิ่งที่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นต้องมุ่งพิจารณาในเรื่องของจิตใจของบุคคลที่อยู่ในสถานที่ทำงานอันเป็นหน่วยหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งในสังคมระบอบประชาธิปไตยแล้ว การให้เกียรติและการเคารพซึ่งกันและกันนั้นเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือและปฏิบัติต่อกันโดยมีพื้นฐานมาจากการเห็นถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์นั่นเอง

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราร้องเรียนที่ 11016285 เรื่อง “การป้องกันการฆ่าตัวตายในห้องขัง (Prevención de suicidios en calabozos policiales)” ในปี ค.ศ. 2015 ได้มีการรับเรื่องราร้องเรียนโดยมีเนื้อหาระบุว่า การดำเนินงานและการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมคุมขังบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีความเสี่ยงต่อการทำให้บุคคลบางคนอาจทำการฆ่าตัวตายอันเนื่องมาจากสาเหตุของการดำเนินงานและสภาพแวดล้อมในห้องขังนั้นไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงได้ทำการพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าว และได้ส่งเรื่อง รวมถึงให้คำแนะนำต่อกระทรวงมหาดไทยว่า

“หลักเกณฑ์และแนวทางที่ต้องปฏิบัติตามโดยสมาชิกของกองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติที่ดูแลการควบคุมตัวหรือจับกุมคุมขังต้องผู้ซึ่งในปัจจุบันนี้ เพื่อลดความเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตายของผู้ต้องขังแล้ว เห็นสมควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากหน่วยงานของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน คือ กลไกแห่งชาติเพื่อป้องกันการทรมาน (National Mechanism for the Prevention of Torture) ได้ระบุชี้ให้เห็นว่ามีข้อสังเกตในทุกกรณีของผู้ต้องขังที่ถูกลิดรอนเสรีภาพ โดยเฉพาะในเรื่องภาวะสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ต้องทนทุกข์ทรมานจากการจับกุมคุมขังที่ไม่ได้มาตรฐาน...ผลกระทบทางจิตใจของการคุมขังผู้ที่ได้ก่ออาชญากรรมซึ่งถือเป็นผู้ที่มีภาวะจิตใจและอารมณ์ที่รุนแรงอยู่แล้วย่อมมีความเสี่ยงต่อการทำร้ายตัวเอง จึงต้องมีมาตรการที่เฝ้าระวังอย่างเข้มงวดเพื่อรับประกันความสมบูรณ์ทางกายภาพของผู้ต้องขังและหลีกเลี่ยงต่ออันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำร้ายตัวเอง ซึ่งต้องให้สอดคล้องกับการให้ความเคารพในเกียรติและศักดิ์ศรีของผู้ต้องขัง ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดูแลผู้ต้องขังจึงต้องใส่ใจใน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



**ภูมิหลังความเป็นมาของผู้ต้องขังด้วย อันจะสามารถหลีกเลี่ยงอันตรายและความก้าวร้าวของผู้ต้องขัง”<sup>432</sup>**

จากการให้ความเห็นข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้มีมุมมองต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังที่สอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่แม้ว่าบุคคลจะสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเองในฐานะที่เป็นได้กระทำผิดและกลายมาีสถานะเป็นผู้ต้องขังนั้นยังคงเป็นบุคคลผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ ซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ก่ออาชญากรรมในมาตรฐานขั้นต่ำแล้วจะต้องไม่ปฏิบัติต่อพวกเขาเหมือนกับสัตว์หรือสิ่งของและเป็นอันต้องให้ความเคารพหรือให้เกียรติต่อพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งด้วย และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของสภาวะสุขภาพทางร่างกายและจิตใจของผู้ต้องขังที่จะต้องให้การดูแลและไม่ให้ต้องทรมานกับความเป็นอยู่ในกับคุมขัง เพราะการกระทำใดก็ตามที่มีผลลัพธ์เป็นการทำให้บุคคลที่เป็นมนุษย์อยู่นั้นต้องทนทุกข์ทรมานไม่ว่าจะทางร่างกายหรือจิตใจก็ตามนั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายที่เป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากพวกเขาไม่ได้รับการปฏิบัติโดยเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีสภาพแวดล้อมในการคุมขังที่ไม่ได้มาตรฐาน ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพร่างกายที่เจ็บป่วยติดโรคได้ง่าย รวมถึงสภาพจิตใจที่อาจเกิดความเครียดจนทำร้ายตัวเองและฆ่าตัวตาย อันเป็นสิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนที่ได้มีมุมมองสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยแม้ว่าบุคคลจะเป็นผู้ต้องขังก็ตามแต่ก็ต้องได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีมาตรฐาน ซึ่งเป็นอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่เห็นคุณค่าในตัวบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์และแม้ว่าบุคคลจะก่ออาชญากรรมอันเป็นการสร้างความเสื่อมเสียหรือลดคุณค่าในตัวเองไปนั้นก็ไม่มีผลเป็นการทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตัวผู้ก่ออาชญากรรมหมดสิ้นไป

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราวจ้างเรียนที่ 16002496 เรื่อง “การเข้าถึงเส้นทางรถไฟ Santander-Liérganes (Accesibilidad en la línea ferroviaria Santander-Liérganes)” ได้มีผู้ยื่นเรื่องราวจ้างเรียนมาในปี ค.ศ. 2016 ว่าสถานีรถไฟที่ครอบคลุมอยู่ระหว่างเมือง Santander และ Liérganes ไม่สามารถเข้าถึงเพื่อใช้บริการได้ ซึ่งมีกลุ่มคนที่มีความพิการล้วนมีความจำเป็นต้องใช้สำหรับการเดินทาง เพราะการเดินทางโดยรถไฟนั้นมีความปลอดภัยและสะดวกสบายต่อคนที่ขาดประสิทธิภาพทางกายภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงตรวจสอบเรื่องราวดังกล่าวและทำการพิจารณาให้ความเห็นส่งต่อไปยังกระทรวงการพัฒนา-องค์กรธุรกิจสาธารณะ Renfe-Operadora โดยมีการให้ความเห็นต่อเรื่องนี้ว่า

<sup>432</sup> Defensor del Pueblo, *Prevención De Suicidios En Calabozos Policiales* (2015),

“เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองคนพิการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ จึงต้องขจัดอุปสรรคต่อปัญหาที่เกิดขึ้นที่มีผลกระทบต่อคนพิการ ในแง่นี้ การเข้าถึงเครือข่าย การคมนาคมขนส่งมีความสำคัญสำหรับคนพิการที่จะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชีวิตทางเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งจะส่งผลดีต่อโอกาสในการศึกษาและอาชีพของพวกเขาและอิสระในการปกครองตนเองในฐานะที่เป็นตัวแสดงออกซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 ดังนั้น สถานีรถไฟที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการให้สอดคล้องกันในการปรับเส้นทางเพื่อลดระยะห่างระหว่างรถไฟและชานชาลา และจัดอำนวยความสะดวกให้ได้มาตรฐานแก่คนพิการ เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน”<sup>433</sup>

การให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้สะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันสอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังคงดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้มีมุมมองผ่านการให้ความเห็นว่าคนพิการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทางสังคมได้และจะส่งผลต่อการพัฒนาบุคลิกภาพในชีวิตของพวกเขาได้อีกด้วย อันเป็นผลจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ไม่ละเลยต่อการผลักดันให้บุคคลทุกประเภทสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสังคมได้ ยิ่งไปกว่านั้น การให้มุ่งให้ความเห็นว่าคนพิการย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองนั้นเป็นการให้ความเคารพในคุณค่าของตัวบุคคลในฐานะที่เป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการสร้างมาตรฐานให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกับคนทั่วไปได้นั้นเป็นการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิในความเสมอภาคอันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะด้วยความสามารถทางกายภาพหรือจิตใจของคนพิการนั้นเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะ แต่ในฐานะที่เป็นมนุษย์เหมือนกันกับคนทั่วไปแล้ว การส่งเสริมคนพิการเช่นนี้เป็นสิ่งที่พวกเขาต้องได้รับ โดยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพนั้นได้เป็นตัวแปรสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเน้นย้ำให้คนพิการไม่ถูกละเลยต่อคุณค่าของความเป็นมนุษย์ อันเป็นเนื้อหาสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสังคมประชาธิปไตยย่อมให้เกียรติและเคารพต่อมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยมีรากฐานแนวความคิดบนฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราร้องเรียนที่ 16009239 เรื่อง “ผู้ร้องเรียนที่ขอการคุ้มครองระหว่างประเทศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศและอาศัยอยู่ในศูนย์ผู้อพยพชั่วคราว (Solicitantes de protección internacional que pertenecen al

<sup>433</sup> Defensor de Pueblo, *Accesibilidad En La Línea Ferroviaria Santander-Liérganes* (2015),

colectivo LGBTI y residen en los CETI de Ceuta y Melilla)” โดยในปี ค.ศ. 2017 ได้มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนอันเนื่องมาจากว่า มีกลุ่มคนจำนวนมากที่เป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศได้อาศัยอยู่ในศูนย์ผู้อพยพชั่วคราว (Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes, CETI) ที่ทำหน้าที่รองรับและดูแลผู้อพยพจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรสเปนในเมือง Ceuta และ Melilla นั้นต้องเผชิญกับความยากลำบากในชีวิตประจำวัน เพราะพวกเขาได้รับการปฏิบัติด้วยการดูถูกดูแคลนและทำลายเกียรติจากเจ้าหน้าที่และผู้อพยพด้วยกันเอง ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงเข้าทำการสืบสวนสอบสวนและตรวจสอบเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา และได้ส่งเรื่องพร้อมกับคำแนะนำไปยังกระทรวงแรงงานและประกันสังคมดังนี้

*“หลังจากการตรวจสอบดำเนินการแล้ว เจ้าหน้าที่หลายคนในศูนย์ผู้อพยพชั่วคราวทั้งสองเมืองยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับผู้อพยพลี้ภัยที่เป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ จึงไม่สามารถรับมือและไม่ทราบถึงความเป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคมของบุคคลเหล่านี้ และไม่สามารถลำดับความสำคัญต่อการปฏิบัติกับผู้อพยพได้ จึงก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงทางวาจาและบางครั้งถึงขั้นใช้ความรุนแรงทางกายภาพ...นอกจากพวกเขาต้องทนทุกข์ทรมานจากการอพยพแล้ว ยังต้องทนทุกข์ทรมานกับการกระทำที่ไม่เหมาะสมเพียงเพราะมีความแตกต่างของรสนิยมทางเพศ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้กลายเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานจากการข่มเหงรังแก และล่วงละเมิดด้วยการใช้ความรุนแรงต่อกายและจิตใจจากการด่าทอและทำให้เสื่อมเสีย รวมถึงการใช้ความรุนแรงในบางครั้งด้วย ศูนย์ผู้อพยพชั่วคราวจึงควรจัดลำดับความสำคัญในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นรายบุคคลอย่างเหมาะสมและเร่งรีบส่งตัวพวกเขาไปยังจุดหมายโดยเร็วโดยปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การดูแลใหม่ที่เหมาะสม”<sup>434</sup>*

การให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่า ในแง่ของการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศทั้งทางกายภาพและวาจานั้น เป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายในฐานะที่เป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากการใช้ความรุนแรงทางกายภาพได้ส่งผลต่อเนื้อตัวร่างกายแล้ว การใช้ความรุนแรงทางวาจายังส่งผลต่อสภาพจิตใจด้วย เพราะนอกจากคนเหล่านี้จะต้องเผชิญกับปัญหาการเป็นผู้อพยพแล้ว พวกเขาจะต้องเผชิญกับปัญหาความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิตและการได้รับการปฏิบัติจากผู้คนรอบตัวพวกเขาด้วย จึงควรลำดับความสำคัญในการดูแลสภาพ

<sup>434</sup> Defensor del Pueblo, Solicitantes De Protección Internacional Que Pertenecen Al Colectivo Lgtbi Y Residen En Los Ceti De Ceuta Y Melilla (2017),



จิตใจของคนเหล่านี้ให้เหมาะสม และการให้ความเห็นยังแสดงออกถึงการมุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาคที่เป็นสาระต่อนั้นเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติจนต้องทนทุกข์ทรมานในศูนย์ผู้อพยพชั่วคราวด้วยเหตุแห่งรสนิยมทางเพศที่มีความแตกต่างจากเพศชายหรือหญิงนั้นเป็นสิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมองว่าเป็นการข่มเหงรังแกอันเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยที่ผู้อพยพทั้งหลายแม้จะไม่ใช่พลเมืองของราชอาณาจักรสเปนก็ตาม แต่ก็ยังคงได้รับการคุ้มครองจากผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหาคือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพที่ให้ความสำคัญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ โดยไม่นำเรื่องของเหตุแห่งรสนิยมทางเพศหรือการเป็นคนต่างด้าวที่มีความแตกต่างในเชื้อชาติหรืออื่น ๆ มาทำให้คนเหล่านี้ถูกลดคุณค่าในความเป็นมนุษย์ รวมถึงให้เกิดการปฏิบัติต่อกันที่แตกต่างจากคนต่างด้าวที่จะต้องไม่ให้เกิดผลกระทบร้ายแรงต่อร่างกายและจิตใจ ซึ่งหมายความว่ารัฐนั้นไม่ต้องไม่กระทำการใดก็ได้ตามอำเภอใจในฐานะที่คนเหล่านั้นเป็นคนต่างด้าวหรือไม่ใช่พลเมืองของรัฐ อันเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมนระบอบประชาธิปไตยที่เคารพและแลพคุ้มครองในคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราร้องเรียนที่ 16001370 เรื่อง “การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคนที่อยู่ในวัยที่มีภาวะที่ต้องพึ่งพาคนอื่นหรือช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ (Resolución de solicitudes relacionadas con la dependencia)” อันได้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนในปี ค.ศ. 2017 เพื่อขอให้ตรวจสอบศูนย์ดูแลช่วยเหลือและให้บริการ (Servicio de Ayuda a Domicilio) ในเมืองมาดริด ซึ่งกรณีของผู้สูงอายุที่อยู่ในการดูแลของศูนย์นี้มักไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลที่ได้มาตรฐานและขาดซึ่งการตอบสนองต่อการมีแนวทางปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงได้ทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวและให้คำแนะนำไปยังเทศบาลในเมืองมาดริดดังนี้

“มีผู้สูงอายุจำนวนมากที่อยู่ในสถานการณ์พิเศษของการเป็นกลุ่มอ่อนด้อยหรือเปราะบางทางสังคม เนื่องจากระดับความสามารถในการพึ่งพาตนเองนั้นอยู่ในระดับต่ำและต้องมาอยู่ในศูนย์บริการดูแลผู้สูงอายุ จึงทำให้ผู้สูงอายุถูกสภาพแวดล้อมกล่อมเกลาให้รู้สึกต้องยอมรับสภาพของตนเองในหลายเรื่อง ซึ่งได้ส่งผลให้กลายมาเป็นการสร้างให้ความรู้สึกในความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีของพวกเขาถูกทำร้าย โดยรูปแบบของการดูแลผู้สูงอายุต้องมุ่งให้ความสนใจไปที่ศักดิ์ศรีของบุคคล สภาพความเป็นอยู่ที่ดี และสิทธิในการตัดสินใจของพวกเขาในยามที่สมควรทำได้ ศูนย์ดูแลช่วยเหลือและให้บริการแก่ผู้สูงอายุจึงต้องให้ความสนใจในตัวผู้สูงอายุด้วยการส่งเสริมและปฏิบัติต่อผู้สูงอายุให้รู้จักคุณค่าในตัวเองและให้ความเป็นอิสระส่วนตัวแก่พวกเขา



รวมถึงเก็บข้อมูลส่วนตัวหรือความลับของผู้สูงอายุให้ดี ตลอดจนผลักดันและให้มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับศูนย์ที่ดูแลผู้สูงอายุ”<sup>435</sup>

การให้ความเห็นข้างต้นได้แสดงออกซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้มุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มผู้สูงอายุที่ถือว่าเป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่ต้องให้การดูแลเป็นพิเศษในการอำนวยความสะดวกให้พวกเขาได้รับสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บุคคลย่อมสามารถมีอิสระในการปกครองตนเอง และมีความเป็นส่วนตัวในทางความคิดและการกระทำ ยิ่งไปกว่านั้น สภาพความเป็นอยู่ที่ดีและเหมาะสมย่อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตของผู้สูงอายุที่โอกาสและความสามารถในการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ ย่อมด้อยกว่าบุคคลกลุ่มอื่นในสังคม ซึ่งในฐานะของมนุษย์คนหนึ่งแล้ว แม้ว่าจะเป็นผู้สูงอายุก็ตาม แต่ก็ยังเป็นมนุษย์เหมือนกัน มาตรฐานในการดำรงชีวิตที่จะต้องดูแลเป็นพิเศษมากกว่าคนทั่วไปจึงเป็นสิ่งสำคัญอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงได้มุ่งเน้นให้ทางภาครัฐต้องเน้นย้ำและทำหน้าที่ในการสนับสนุนและปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในฐานะที่พวกเขาล้วนมีคุณค่าในชีวิตของการเป็นมนุษย์ สิ่งเหล่านี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ** อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยที่ผู้สูงอายุนั้นเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างเต็มที่หรือพึ่งพาตนเองได้ในระดับต่ำ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้พวกเขาเข้าถึงมาตรฐานของความเป็นอยู่ในชีวิตที่ดี อันภาพสะท้อนของการเคารพบุคคลที่มีคุณค่าในการมีชีวิตอยู่และได้อยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมประชาธิปไตยและบุคคลที่จัดอยู่ในกลุ่มคนที่มีความเปราะบางทางสังคมอย่างผู้สูงอายุ ซึ่งคนเหล่านี้จะมีโอกาสในการใช้และเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพหรือสามารถมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดีได้น้อยกว่าบุคคลทั่วไปนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่ยังสังคมประชาธิปไตยจะไม่ละเลยต่อเรื่องดังกล่าวไปไม่ได้เลย

รายงานการให้คำแนะนำต่อเรื่องราร้องเรียนที่ 17012557 เรื่อง **“ประชาชนที่อยู่** **ในสถานการณ์ของการเป็นกลุ่มเปราะบางในการเข้าถึงสิทธิ (Personas en situación de vulnerabilidad)”** เป็นกรณีในปี ค.ศ. 2018 ได้มีผู้ร้องเรียนให้ตรวจสอบในเรื่องที่ประชาชนบางกลุ่มนั้นไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการใช้ทรัพยากรในการมีที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากการถูกฟ้องขับไล่ให้ออกจากพื้นที่ที่พวกเขาเคยอยู่ในหลายสาเหตุ ซึ่งพบมากในหลายครอบครัวที่มีทั้งผู้สูงอายุและเด็ก และอาจส่งผลให้คนเหล่านี้กลายเป็นคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่ได้ในอนาคต ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนจึงได้ทำการพิจารณาตรวจสอบและส่งต่อคำแนะนำไปยังกระทรวงการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมดังนี้

<sup>435</sup> Defensor del Pueblo, Resolución De Solicitudes Relacionadas Con La Dependencia (2017),

“ผู้ตรวจการแผ่นดินตระหนักถึงปัญหาในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยในดินแดนสเปนจากการตรวจสอบพบว่า มีครอบครัวจำนวนมากที่พบปัญหาจากการถูกขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัยเดิมซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงต่อชีวิตบุคคล และพวกเขาต้องมีที่อยู่อาศัยอย่างจำเป็นเร่งด่วน ปรากฏว่าในกรณีของรัฐที่ขับไล่พวกเขาออกจากพื้นที่นั้นไม่ได้มีมาตรการรองรับเพื่อสำรองที่อยู่อาศัยให้กับหลายครอบครัว ดังนั้น การขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่โดยไม่มีที่ยืนยันหรือมีมาตรการรองรับปัญหาโดยการหาที่อยู่อาศัยทดแทนให้พวกเขาถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมซึ่งเป็นคุณค่าสำคัญของศักดิ์ศรีของบุคคล จึงสมควรต้องกำหนดให้มีมาตรการที่จำเป็นเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยทดแทนแก่ครอบครัวที่จัดว่าเป็นกลุ่มเปราะบางทางสังคม โดยเฉพาะครอบครัวที่มีผู้สูงอายุและเด็ก หรือบุคคลอื่นที่อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยง”<sup>436</sup>

การให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรที่กล่าวมานั้นได้สะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องของสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยธรรมชาติของมนุษย์แล้วมีความจำเป็นที่จะต้องมีที่อยู่อาศัยหากบุคคลถูกขับไล่ออกจากพื้นที่เดิมที่เคยอยู่อาศัยด้วยอำนาจของรัฐโดยไม่มีทางเลือกหรือมีมาตรการสำรองในการช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ สภาพการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้บุคคลโดยเฉพาะกลุ่มที่มีความเปราะบางทางสังคมอย่างผู้สูงอายุและเด็กย่อมได้รับผลกระทบต่อชีวิตและร่างกายรวมถึงสภาพจิตใจด้วย ตลอดจนอาจส่งผลให้คนเหล่านี้ที่ไม่สามารถดูแลตัวเองได้อย่างเต็มที่ที่ต้องกลายเป็นคนเร่ร่อนไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งคุณค่าของความเป็นมนุษย์ย่อมถูกลดคุณค่าลงไป ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้มุ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองบุคคลที่ไม่มีที่อยู่อาศัย และชี้ให้เห็นว่าการกระทำอันเป็นการขับไล่บุคคลจนไม่มีที่อยู่อาศัยนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย การระบุชี้ดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นตัวสนับสนุนให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมไปถึงการมีชีวิตอยู่โดยอย่างน้อยแล้วต้องมีที่อยู่อาศัยเพื่อพักพิงในฐานะที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์อยู่ โดยเฉพาะการมุ่งคุ้มครองบุคคลที่มีความเปราะบางทางสังคมอย่างผู้สูงอายุและเด็กที่สังคมประชาธิปไตยจะต้องไม่ละเลยต่อเรื่องดังกล่าว

<sup>436</sup> Defensor del Pueblo, *Personas En Situación De Vulnerabilidad* (2018),

## สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่ง ราชอาณาจักรสเปนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตย

ราชอาณาจักรสเปนได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 10 และได้สร้างกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือที่เรียกว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเฝ้าสังเกตการณ์หรือระแวดระวังมิให้ภาครัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นภาพสะท้อนของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจอรัฐได้ ซึ่งการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าวนี้ได้อาศัยปรากฏอยู่ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสเปน

แม้ว่าราชอาณาจักรสเปนจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และได้เปลี่ยนผ่านมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยมาได้ไม่นานมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในยุโรปตะวันตก แต่ราชอาณาจักรสเปนก็มีพัฒนาการที่รวดเร็วในการทำให้ประชาธิปไตยมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมาได้จนทุกวันนี้ โดยมีองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม ความอดทนอดกลั้นในความหลากหลายทางวัฒนธรรม และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเช่นนี้จึงได้ส่งผลและทรงอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน

การศึกษาถึงบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันกับวัฒนธรรมทางการเมืองนั้นถือเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งรายงานการให้คำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนได้เป็นสิ่งสำคัญในการศึกษา โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในการให้ความเห็นภายใต้รายงานการให้คำแนะนำ อันมีที่มาจากอำนาจหน้าที่ที่ได้มุ่งเน้นไปในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการที่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะสามารถพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาและสามารถส่งความเห็นและคำแนะนำไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และการพิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำนั้นจะสามารถวิเคราะห์และสะท้อนออกมาให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้

ในการศึกษานั้นพบว่า การให้ความเห็นและคำแนะนำในรายงานหลายฉบับของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะปรากฏให้เห็นถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจากการที่ราชอาณาจักรสเปนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ไม่นานมากนัก แต่ก็ได้แสดงให้เห็นว่ามีการเคารพและยึดมั่นโดยไม่ละเลยต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ที่ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสเปน โดยการให้ความเห็นจากการพิจารณานั้นมีความสอดคล้องต้องตรงกันกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการวินิจฉัยว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะให้การคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวอันมักจะยึดโยงกับเรื่องของสภาพจิตใจของผู้เสียหายเป็นหลัก นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมุ่งให้ความสำคัญกับตัวประชาชนเป็นหลัก และมักให้คำแนะนำต่อภาครัฐที่จะต้องให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้นับว่าเป็นอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญของบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



**สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส  
และราชอาณาจักรสเปนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก**

จากการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศนั้น ต่างมีบริบทของการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองที่ทั้งมีความคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันบ้างในเนื้อหาสาระ แต่โดยภาพรวมแล้ว ทั้งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปนล้วนมีภาพรวมในหลักการของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ร่วมกัน ซึ่งส่งผลให้กลายมาเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยสามารถทำการพิจารณาและอธิบายได้ดังนี้

หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ราชอาณาจักรอังกฤษ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ราชอาณาจักรสเปน
1. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย				
1.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949	- พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998	- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 - รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 - คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789	- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978
1.2 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	คุณค่าในระดับพระราชบัญญัติ	หลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ	คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
2. การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ				
2.1 รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	สถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centre)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights)	องค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)

		Commissions)		
2.2 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการบริหาร 2 ตำแหน่ง</li> <li>- คณะกรรมการ 28 ตำแหน่ง</li> <li>- สมาชิกภาพ 78 ราย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานคณะกรรมการ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- รองประธานคณะกรรมการ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- คณะกรรมการเพื่อคนพิการ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- คณะกรรมการของสก็อตแลนด์ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- คณะกรรมการของเวลส์ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- คณะกรรมการทั่วไป 5 ตำแหน่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 30 ตำแหน่ง</li> <li>- บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากมีความรู้ความสามารถ 30 ตำแหน่ง</li> <li>- บุคคลซึ่งมาจากรัฐสภาและเป็นวุฒิสมาชิก 1 ตำแหน่ง</li> <li>- บุคคลซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ 1 ตำแหน่ง</li> <li>- บุคคลซึ่งมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม 1 ตำแหน่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน 1 ตำแหน่ง</li> <li>- รองผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน 2 ตำแหน่ง</li> </ul>
2.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา</li> <li>- ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา</li> <li>- ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ</li> </ul>
3. วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก				
เนื้อหาสาระหรือองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</li> <li>- การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ</li> <li>- การให้การศึกษเพื่อสร้างพลเมือง</li> <li>- การมีส่วนร่วมทางการเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ</li> <li>- การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม</li> <li>- อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา</li> <li>- การมีส่วนร่วมทางการเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน</li> <li>- การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ</li> <li>- อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน</li> <li>- การมีส่วนร่วมทางการเมือง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ</li> <li>- การปกครองภายใต้หลักนิติธรรม</li> <li>- ความอดทนอดกลั้นต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม</li> <li>- การมีส่วนร่วมทางการเมือง</li> </ul>
4. บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก				
4.1 มุมมองที่มีต่อ	ทั้งสี่ประเทศต่างมีการให้ความเห็นร่วมกันในเชิงของการคุ้มครองประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะกลุ่มที่มี			



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ภาคประชาชน	ความอ่อนแอหรือเปราะบางทางสังคม และกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติทั้งจากภาครัฐและประชาชนด้วยตนเอง
4.2 มุมมองที่มีต่อภาครัฐ	ทั้งสี่ประเทศต่างมีการให้ความเห็นร่วมกันว่ารัฐมีหน้าที่รับผิดชอบและแก้ไขเยียวยาในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ และยังคงคอยเฝ้าระวังและสังเกตการณ์ในการใช้อำนาจของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย
4.3 ความสอดคล้องกัน ระหว่าง การพิจารณาให้ความเห็นกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	ทั้งสี่ประเทศต่างมีการพิจารณาให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ซึ่งหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สะท้อนออกมาจากรายงานและการให้ความเห็น ได้แก่ สาระต่อนั้นเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## 1. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ทั้งสี่ประเทศที่ได้ทำการศึกษานั้นมีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันบ้างในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งก็ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ และยังได้ส่งผลให้เห็นถึงความแตกต่างและคล้ายคลึงกันในสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย

### 1.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนเป็นประเทศที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 1 และในส่วนของราชอาณาจักรสเปนได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 10 โดยทั้งสองประเทศได้มีการเจตจำนงในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เพื่อผูกพันระให้รัฐมีหน้าที่ในการเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

ราชอาณาจักรอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากพิจารณาภายใต้บริบทของแต่ละประเทศแล้ว ราชอาณาจักรอังกฤษไม่ได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เหมือนกับอีกสามประเทศ แต่ราชอาณาจักรอังกฤษมีกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ที่เนื้อหาสาระภายในกฎหมายดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย และในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เหมือนกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาลงไปคำปราชญ์แล้ว จะพบว่าได้



มีการรับรองในหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1949 และเชื่อมโยงไปถึงการยอมรับหลักการของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่เนื้อหาของคำประกาศดังกล่าวได้สะท้อนออกมาให้เห็นถึงการยอมรับในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยายเช่นเดียวกันกับราชอาณาจักรอังกฤษ และในบริบทการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทั้งสองประเทศนั้นก็ส่งผลให้รัฐมีพันธะผูกพันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน

## 1.2 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

**สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด เนื่องจากการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 นั้นได้ส่งผลให้เกิดการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้บทบัญญัติทุกมาตราในรัฐธรรมนูญต้องผูกพันและคำนึงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทุกประการและยังมีผลต่อการบังคับและปฏิบัติจริงในสังคมด้วย และเช่นเดียวกันกับ**ราชอาณาจักรสเปน**ที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 10 โดยมุมมองของราชอาณาจักรสเปนนั้นถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะมาตรา 10 ได้เป็นบทบัญญัติแรกของหมวดที่ทำการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นหลักการที่คอยยึดเหนี่ยวอยู่ในทั้งระบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน ซึ่งจากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันย้อนกลับถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้น จากการตีความของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีสถานะเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้บทบาทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมต่อการประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีคุณค่าเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง

ในส่วนของ**ราชอาณาจักรอังกฤษ**ที่มีความแตกต่างทั้งความเป็นเอกลักษณ์ในการมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จากการศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยปริยาย ย่อมสามารถตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองประชาชนและเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงในทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ได้รับการรับรองไว้

ในพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะเป็นคุณค่าในระดับพระราชบัญญัติ

## 2. การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศได้มีการจัดตั้งขึ้นนั้นต่างมีชื่อเรียกและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป รวมถึงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานที่เป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันนั้นสามารถทำการพิจารณาได้ดังนี้

### 2.1 รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งสี่ประเทศที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาขึ้นนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเหมือนกัน แต่จะมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป คือ

**สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** มีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของสถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centres) ที่เรียกว่า “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte)”

**ราชอาณาจักรอังกฤษ** จัดตั้งอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ (Equality and Human Rights Commission, EHRC)”

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** ได้จัดให้มีรูปแบบองค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, CNCDH, National Consultative Commission on Human Rights)”

**ราชอาณาจักรสเปน** มีรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Defensor del Pueblo, Ombudsman of Spain)”

### 2.2 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งสี่ประเทศต่างมีการกำหนดองค์ประกอบหรือโครงสร้างของตำแหน่งในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศดังนี้

**สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** มีองค์ประกอบซึ่งประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการ (Board of Trustees) และสมาชิกภาพ (Membership) โดยในส่วนของคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการบริหาร (Director) 1 ตำแหน่งและรองประธานคณะกรรมการบริหาร (Deputy Director) อีก 1 ตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ล้วนได้รับการเลือกมาจากคณะกรรมการ ในส่วนของคณะกรรมการมีทั้งหมด 28 ตำแหน่ง สามารถแต่งตั้งได้ตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อหรือ



โครงการ อันประกอบด้วยผู้แทนจากภาคประชาสังคม (representatives of civil society) รวมทั้งผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ องค์กรเอกชน และสถาบันทางการศึกษาที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนสมาชิกภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งบุคคลและองค์กร ซึ่งในปัจจุบัน (April, 2017) มีทั้งหมด 78 ราย บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มาจากสาขาอาชีพที่หลากหลาย ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น

**คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ** มีองค์ประกอบทั้งหมด 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ (chair) 1 ตำแหน่ง รองประธานคณะกรรมการ (deputy chair) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการเพื่อคนพิการ (commissioner for disability) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของสก๊อตแลนด์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของเวลส์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการทั่วไป 5 ตำแหน่ง และคณะกรรมการสามารถจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ หรือคณะที่ปรึกษาได้ตามความจำเป็น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับสูงสุดและรับผิดชอบในการกำกับดูแลเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะคณะกรรมการล้วนเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายสาขาอาชีพ แต่จะมีการมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมีประสบการณ์จากการทำงานในแวดวงสิทธิมนุษยชน

**คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส** มีองค์ประกอบอันประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations, NGOs) ที่ทำงานในด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือมีความสัมพันธ์ในหน้าที่การงานเกี่ยวกับด้านมนุษยธรรมและสภาพแรงงาน 30 ตำแหน่ง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากมีความรู้ความสามารถและได้รับการยอมรับทั่วไปในด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระในองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ 30 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งมาจากรัฐสภาและเป็นวุฒิสมาชิก 1 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ (Médiateur de la République) 1 ตำแหน่ง และบุคคลซึ่งมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม (membre du Conseil économique et social) 1 ตำแหน่ง

**ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน** ได้กำหนดให้มืองค์ประกอบ ได้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน 1 ตำแหน่ง ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่า ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภาเท่านั้น และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนอาจได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาให้มีผู้เป็นตัวแทนหรือผู้ช่วยเหลือในฐานะที่เป็นรองผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Deputy Ombudsman) ได้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

2 ตำแหน่ง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ (staff) ในองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนได้มีทั้งหมด 172 ตำแหน่งล่าสุดในปี ค.ศ. 2016

โดยสรุป แม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศนั้นจะมีองค์ประกอบหรือโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไปก็ตาม แต่หลักการร่วมกันของการได้มาซึ่งองค์ประกอบนั้นจะมุ่งเน้นสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ อีกทั้งจะต้องมีที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชนโดยมีสัดส่วนที่เหมาะสมให้สอดคล้องตามบริบทของแต่ละประเทศ

### 2.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศจะยึดถือบรรทัดฐานของ “หลักการปารีส” ที่ได้กำหนดถึงต้นแบบของการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนว่ามีอำนาจหน้าที่หลักอะไรบ้างที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีและยึดถือตาม โดยหลักการปารีสได้วางบรรทัดฐานในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา และประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ โดยในแต่ละประเทศที่ผู้เขียนทำการศึกษานั้นต่างมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไปดังนี้

**สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**ได้กำหนดให้มีเพียงอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการก็ตาม แต่ด้วยการที่มุ่งเน้นไปทางด้านการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเป็นสำคัญในลักษณะของการนำเสนองานวิจัย ให้ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น จึงสามารถสร้างให้เกิดน้ำหนักในการบังคับทางสังคมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ**มีทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ แต่ในบริบทขององค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้น จะไม่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้ โดยจะมุ่งไปที่การสืบสวนสอบสวนในกรณี que ที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและสมควรได้รับการแก้ไขอย่างจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น เพื่อมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมาย และในส่วนของอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษานั้นสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำต่อผู้ที่เข้ามาขอคำปรึกษาได้ รวมถึงทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอเผยแพร่เอกสารเพื่อเป็นความรู้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

**คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**ก็เช่นเดียวกันที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น โดยจะมุ่งให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ภาครัฐเป็น

หลัก คือ รัฐสภาและรัฐบาล แต่ก็ไม่ได้ละเอียดถึงการมุ่งให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ภาคประชาชน โดยจะมุ่งเน้นไปในทางด้านการศึกษาด้วยการเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ในเรื่อง สิทธิมนุษยชน รวมถึงให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อประชาชนได้

**ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน** มีอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการคือ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ โดยนอกจากจะสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้แล้ว ยังสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือเรื่องราวร้องเรียนในการขอคำปรึกษาจากองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาและดำเนินการช่วยเหลือส่งเรื่องต่อหรือให้คำแนะนำแจ้งเตือนไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนได้ อันทำให้สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ

โดยสรุป ถึงแม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งสี่ประเทศนั้นต่างก็กำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักร่วมกันคือ เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน

### 3. วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ในแต่ละประเทศต่างมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่เปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันส่งผลต่อหลักการพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างคือ ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนได้ให้ความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตยเพราะเคยผ่านอดีตที่เลวร้ายมาจากการปกครองของเผด็จการ หรือในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ปฏิเสธระบอบกษัตริย์ซึ่งเป็นระบอบที่ได้เคยกดขี่ข่มเหงประชาชนทุกด้านในอดีตจนประชาชนได้ต่อสู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยให้ความสำคัญกับระบอบประชาธิปไตย และราชอาณาจักรอังกฤษที่มีพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปในการลดและจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายจนกลายเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง

เนื้อหาสาระหรือองค์ประกอบสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีเนื้อหาสาระสอดคล้องที่เหมือนหรือใกล้เคียงกันอันเป็นหลักการร่วมกันอยู่คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งทั้งสี่ประเทศนั้นยึดมั่นและรับรองในหลักการดังกล่าวเหมือนกัน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันบ้างในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งทั้งสองหลักการนั้นมีความแตกต่างกันในรายละเอียดเล็กน้อย แต่เนื้อหาสำคัญประการหลักก็คือการปกครองโดยกฎหมาย มีการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ



1896371965

CD : iThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ทั้งสี่ประเทศโดยหลักแล้วมีเนื้อหาที่เป็นหลักการร่วมกัน แต่มีข้อสังเกตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่ก็เกิดความขัดแย้งกันทางด้านความคิด จึงได้เกิดจากรวมขอมจนเกิดเป็นอำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน ซึ่งสุดท้ายแล้วก็มีหลักการไม่ต่างไปจากอีกสามประเทศ และในส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ในแต่ละประเทศล้วนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ตามบริบทของประเทศตนเอง ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นได้ส่งผลต่อการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่จะมีบทบาททางการเมือง ซึ่งราชอาณาจักรอังกฤษนั้นจะอยู่ในลักษณะที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แต่ที่อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภานั้นหมายความว่าอำนาจในการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดเป็นของรัฐสภา สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะที่อำนาจอธิปไตยของชาติเป็นของประชาชน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกับราชอาณาจักรสเปนนั้นมีลักษณะที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีความแตกต่างอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองในรูปแบบเฉพาะของตัวเองก็คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีความโดดเด่นจากวัฒนธรรมทางการเมืองการให้การศึกษาแก่พลเมืองที่มุ่งเน้นเรื่องการให้ความรู้การศึกษาด้านประชาธิปไตยแก่ประชาชน และราชอาณาจักรสเปนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองในการมีความอดทนอดกลั้นต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม

หากพิจารณาในแง่มุมมองวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ในแต่ละประเทศที่ได้ทำการศึกษาต่างเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศต่างมีหลักการพื้นฐานของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของประเทศตนเอง ซึ่งทำให้แนวความคิดในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันจะมีผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยนั้นจะมีความแตกต่างกันบ้างในบางมุมมอง ดังเช่นในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะมีความชัดเจนของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยทั้งในรูปแบบและเนื้อหาของการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มากที่สุด ในขณะที่ราชอาณาจักรสเปนก็มีการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 ที่ชัดเจนเช่นกัน แต่ก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นถึงเนื้อหาในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจนเท่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และในขณะที่การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของราชอาณาจักรอังกฤษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ก็มีการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 นั้นไม่ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เด่นชัดนัก แต่ในเนื้อหาของสาระของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะสะท้อนออกมาให้เห็นถึงการให้ความสำคัญ



1896371965

CD : IThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าในแต่ละประเทศจะมีความชัดเจนมากหรือน้อยเพียงใด ต่อรูปแบบและเนื้อหาของการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม แต่ทั้งสี่ประเทศล้วนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิ และเสรีภาพพร้อมด้วยกัน

#### 4. บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแต่ละประเทศต่างสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ทรงอิทธิพลอยู่ ซึ่งแม้ว่าจะมีแง่มุมหรือรายละเอียดในเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันบ้าง แต่โดยภาพรวมแล้ว ในแต่ละประเทศล้วนมีหลักการร่วมกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

##### 4.1 มุมมองที่มีต่อภาคประชาชน

ภาพรวมของการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศมีมุมมองต่อภาคประชาชนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่วมกันคือ ในแต่ละประเทศจะมุ่งคุ้มครองประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีความเปราะบางหรืออ่อนแอทางสังคม ที่ขาดโอกาสหรือไม่สามารถเข้าถึงการใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่ เช่น ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้ต้องขัง เป็นต้น และยังมุ่งให้ความสำคัญแก่กรณีที่บุคคลอาจมีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติทั้งจากภาครัฐและประชาชนด้วยกันเอง เช่น กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย เป็นต้น ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศต่างมีความเห็นให้การผลักดันให้พวกเขาได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และได้รับปฏิบัติที่เหมาะสม

##### 4.2 มุมมองที่มีต่อภาครัฐ

ภาพรวมของการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศมีมุมมองต่อภาครัฐในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนที่ร่วมกันคือ ไม่ว่าจะเกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อบุคคลขึ้นแล้วหรือเกิดความเสี่ยงที่อาจเกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อบุคคลในอนาคตนั้น จะมีการให้ความเห็นให้ภาครัฐหรือองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เข้ามารับผิดชอบด้วยการกำหนด แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกมาตรการต่าง ๆ อันเป็นการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกำชับให้รัฐต้องเอาใจใส่และระมัดระวังต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล นอกจากนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศมักมีมุมมองในการเฝ้าระวังและสังเกตการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐได้ใช้อำนาจไปโดยชอบด้วยกฎหมาย



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

### 4.3 ความสอดคล้องกันระหว่างการพิจารณาให้ความเห็นกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การพิจารณาให้ความเห็นในหลายกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จากการศึกษาพบว่า ทุกประเทศมีหลักการร่วมกันในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือ สาระดีอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะสะท้อนให้ออกมาโดยมีการให้ความเห็นไปในลักษณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกายนั้น ร่างกายและจิตใจถือเป็นสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวและจะให้ความเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในเรื่องสิทธิในความเสมอภาคนั้น กลุ่มคนหลายประเภทที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกกระทำโดยการเลือกปฏิบัติ ก็มักจะให้ความเห็นว่าเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในเรื่องของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ทุกประเทศต่างเห็นร่วมกันว่าการทำลายเกียรติ การลดคุณค่าของบุคคล การดูหมิ่นในชื่อเสียงของบุคคล การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ของบุคคลจากการปฏิบัติต่าง ๆ ล้วนเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ยังเห็นร่วมกันว่าคนพิการ ผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรนั้นล้วนเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น อันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งความสอดคล้องกันในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งหลายนี้ได้ปรากฏออกมาจากการศึกษาวิเคราะห์ในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศ



1896371965

## บทที่ 4

### การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ราชอาณาจักรไทยเป็นประเทศที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเมืองครที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยทั้งการรับรองและคุ้มครองดังกล่าวล้วนได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองตามบริบทของราชอาณาจักรไทย ซึ่งภายใต้บทที่ 4 นี้ จะได้ทำการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานอันนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์ต่อไปว่า การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีลักษณะอย่างไร จากนั้นจึงจะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศทางฝั่งตะวันตกที่ได้ทำการศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ว่ามีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันอย่างไรบ้าง เพื่อให้เห็นถึงสภาพปัญหาของบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

#### 4.1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สังคมในแต่ละที่ทั่วทั้งโลกนั้นต่างมีความเป็นมาของแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทที่แตกต่างกันออกไป และแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรไทยก็ได้มีความเป็นมาหรือเกิดขึ้นตามบริบทของสังคมไทยเอง โดยสามารถพิจารณาได้จากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของไทยตั้งแต่อดีตกาลที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของศาสนาพุทธ และมีผลเชื่อมโยงต่อการเมืองการปกครอง วิถีชีวิต วิถีคิด และระบบกฎหมายด้วย ซึ่งหลายปัจจัยดังกล่าวนี้จะแสดงให้เห็นถึงรากฐานที่มาและแนวความคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเข้ามาสู่ระบบกฎหมาย จนกระทั่งได้นำมาสู่การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับที่ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้นั้นต่างมีบริบทของเนื้อหาและหลักการที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาและพิจารณาต่อไปตามลำดับดังนี้

#### 4.1.1 ความเป็นมาของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากย้อนพิจารณาไปถึงสังคมไทยในอดีตกาลนั้นพบว่า ไม่เคยมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ใดเลยที่ปรากฏให้เห็นถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน ใดๆ ไรก็ตาม ในหลาย ๆ หลักฐานทางประวัติศาสตร์และกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในอดีตนั้น หากพิจารณาในเชิงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพก็ได้มีสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดหรือหลักการที่สอดคล้องกับแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปัจจุบัน โดยรากฐานของแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันมีความเป็นสากลในปัจจุบันนั้นมักจะยึดถือตามหลักการที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตก ซึ่งมีรากฐานสำคัญมาจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ แต่สังคมไทยในอดีตจะมีความแตกต่างจากโลกตะวันตก อันเนื่องมาจากวิถีชีวิต วิถีคิด และสภาพสังคมที่เต็มไปด้วยอิทธิพลของศาสนาพุทธ

ดังนั้น คนไทยในสมัยก่อนจึงไม่รู้จักแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ ไม่รู้ว่าสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดนั้นเป็นอย่างไร แต่คนไทยในสมัยก่อนที่ได้ดำรงชีวิตอยู่ในบริบทของสังคมพุทธหรือสำนักของชาวพุทธนั้น รากฐานทางความคิดที่เกี่ยวกับอิสรภาพของความเป็นมนุษย์จะประกอบด้วยรากฐานเชิงจิตวิญญาณจากหลักพุทธธรรมสามระดับ คือ 1. ระดับที่เน้นคุณสมบัติหรือศักยภาพในตัวมนุษย์ อันมีหลักทศพิธศรัทธาที่สอนให้ศรัทธาและเชื่อมั่นในปัญญาตรัสรู้ของพระพุทธเจ้าและเป็นตัวรองรับศรัทธาในคุณค่าหรือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เสมอเหมือนกัน 2. ระดับที่เน้นท่าทีทางจิตใจในความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองบนฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน อันมีหลักพรหมวิหาร 4 เป็นตัวชี้้นำทางให้เกิดการเคารพต่อมนุษย์ด้วยกันเอง 3. ระดับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ อันมีหลักธรรมที่พิจารณาว่ามนุษย์เป็นส่วนหนึ่งแห่งธรรมชาติที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน<sup>437</sup> รากฐานทางความคิดดังกล่าวในของศาสนาพุทธที่สะท้อนออกมาซึ่งแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้สอดแทรกอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตกาลแล้ว แม้ว่าคนไทยจะไม่ได้รู้จักกับแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติที่มีอยู่ในชาติตะวันตกก็ตาม เท่ากับว่าสังคมไทยในอดีตที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของศาสนาพุทธนั้นก็มีความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแบบฉบับของบริบทสังคมชาวไทยพุทธนั่นเอง

ยิ่งไปกว่านั้น อิทธิพลของศาสนาพุทธได้ทรงอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองของไทยมาตั้งแต่อดีต โดยจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคนไทยในอดีตนั้นไม่รู้จักแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติ จะรู้จักก็แต่ว่าความเป็นพระเจ้าแผ่นดินนั้นมีสิทธิขาดเหนือราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครอง จึงส่งผลให้พระเจ้าแผ่นดินหรือพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมเดชานุภาพเหนือชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน แต่สิทธิขาดเหนือราษฎรดังกล่าวก็อยู่ภายใต้ “ธรรมะ” อันเป็นอิทธิพลของ

<sup>437</sup> จรัญ โฆษณานันท์, รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่ธัมมิกสิทธิมนุษยชน", หน้า 107.

ศาสนาพุทธที่พระมหากษัตริย์พึงยึดถือปฏิบัติในการปกครองที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร<sup>438</sup> ดังเช่นหลัก “ทศพิธราชธรรม” อันเป็นหลักที่พระมหากษัตริย์ไทยยึดถือในการปกครองบ้านเมืองมาโดยตลอด และเมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองปกครองของไทยที่มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายแล้วพบว่า ในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น ศิลาจารึกที่ 1 ด้านที่ 1 ได้ปรากฏความว่า “ได้ข้าเสือกข้าเสื่อหัวฟุ้งหัวรบก็ตี บ่ฆ่าบ่ตี” ซึ่งมีความหมายและตีความได้ว่า หากมีการทำสงครามและเมื่อรบชนะข้าศึกแล้ว เมื่อจับเชลยศึกได้ ห้ามมิให้ฆ่าหรือปฏิบัติต่อเชลยเหล่านั้นด้วยวิธีการรุนแรงด้วยการกดขี่ข่มเหงหรือทำร้ายร่างกาย จึงแสดงให้เห็นถึงมนุษยธรรมของกษัตริย์<sup>439</sup> เท่ากับเป็นการคำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือในหลักศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจรที่สันนิษฐานว่าจารึกในระหว่าง พ.ศ. 1856-1976 สมัยพระยาสิทธิไทนั้นพอสรุปได้ว่า แม้มีการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายลักษณะโจร แต่ก็ไม่มีโทษประหารหรือจำคุกแต่อย่างใด มีเพียงโทษปรับเท่านั้น จึงแสดงให้เห็นว่ามีการรับรองในสิทธิของผู้ต้องหาหรือนักโทษทางอาญาที่จะไม่ถูกประหารชีวิตอันเนื่องมาจากการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>440</sup>

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นก็แสดงให้เห็นถึงความเป็นพระเจ้าแผ่นดินที่มีสิทธิขาดเหนือราษฎรอย่างแท้จริง ซึ่งในบริบทของสิทธิในความเสมอภาคนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างนางหรือเป็นไพร่ มนุษย์ทุกคนในสมัยกรุงศรีอยุธยาอยู่ฐานะที่เท่าเทียมกันในสายตาของพระมหากษัตริย์เสมอ ยิ่งไปกว่านั้น ราษฎรภายใต้การปกครองของพระมหากษัตริย์ต่างยอมรับกฎหมายและคำสั่งของกษัตริย์โดยดุษฎี อันเนื่องมาจากวิถีชีวิต วิถีคิดของคนไทยในสมัยนั้นที่อ่อนน้อมเกินกว่าจะคิดล้มล้างหรือต่อต้านพระเจ้าแผ่นดิน และความเชื่อเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกันในตัวมนุษย์นั้นยอมรับว่าเป็นเรื่องของบุญและผลกรรมในอดีต ทำให้ต้องยอมรับกับสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมโดยเฉพาะชนชั้นที่เป็นไพร่และทาส อย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่บ้าง เช่น สิทธิของผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่ได้มาพึ่งพระบรมโพธิสมภารตามกฎหมายอาญาหลวง อาญาราชฎูร์มาตรา 129<sup>441</sup> ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ลี้ภัยทาง

<sup>438</sup> วิษณุ เครืองาม, “สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ,” ใน *สู่สิทธิมนุษยชน! สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน*, วัฒนศิริ ชำนาญเวช และวิทิต มั่นตากรณ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 29.

<sup>439</sup> นพนิธิ สุริยะ, *สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง*, หน้า 51.

<sup>440</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

<sup>441</sup> กฎหมายอาญาหลวง อาญาราชฎูร์ มาตรา 129 บัญญัติว่า

“มีผู้เอาครอบครัววัวควายช้างม้า แก้วแหวนเงินทอง ทรัพย์สินสิ่งใดหนีมาแต่ประเทศอื่น เข้ามาพึ่งขอบขัณฑสีมา แลพึงอยู่ด้วยพระยาวรรษาและเมืองนอกก็ตี หัวแสนหัวหมื่นหัวพันปากแลอาณาประชาราษฎร์ก็ตี แลมีผู้ตีฟันแทงมันเสีย ริบเอาครอบครัววัวควายช้างม้าข้าคนทรัพย์สินข้าวของมันตั้งนั้น ท่านว่าผู้นั้นทรยศบ้านเมือง ท่านให้ลงโทษด้วยดาบगานคอให้ไถ่ถอนคอกด้วยศกาศศักดิ์ แล้วให้ไหมสองคาบแก่พ่อแม่ลูกเมียมันด้วย”

การเมือง โดยห้ามมิให้ผู้ใดละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมถึงทรัพย์สินของผู้ลี้ภัยทางการเมืองที่เข้ามาในกรุงศรีอยุธยา อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อเข้าสู่สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ราชอาณาจักรไทยได้รับผลกระทบจากอิทธิพลของชาติตะวันตกเป็นอย่างมาก เพราะต้องถูกกดดันจากการถูกล่าเป็นอาณานิคมและต้องทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเข้ากับยุคสมัยดังกล่าวด้วย จากนั้นอิทธิพลทางความคิดในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของชาติตะวันตกก็ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศไทย กล่าวคือ ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 4 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศทางฝั่งตะวันตกเรื่องอำนาจมากจนมีอิทธิพลเหนือราชอาณาจักรไทยในหลายด้าน ดังปรากฏให้เห็นได้จากการที่ราชอาณาจักรไทยมีความจำยอมและจำเป็นที่จะต้องทำสนธิสัญญาเบาริงกับสหราชอาณาจักรเพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้ ซึ่งสาระสำคัญประการหนึ่งของสนธิสัญญาเบาริงคือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต อันส่งผลให้คนต่างชาติที่ทำผิดในราชอาณาจักรไทยได้รับข้อยกเว้นที่จะไม่ใช้กฎหมายไทยบังคับได้หรือไม่ต้องขึ้นศาลไทย โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายไทยล้าสมัย เพราะชาวตะวันตกมองว่าการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำผิดแบบจารีตนครบาลของไทยที่มีความทารุณโหดร้ายและไม่สมเหตุสมผลในหลายกรณี เท่ากับว่าข้อตกลงดังกล่าวในสนธิสัญญาเบาริงนี้ได้ส่งผลให้ราชอาณาจักรไทยมีข้อเสียเปรียบทางการศาลเป็นอย่างยิ่งเพราะหากชาวอังกฤษหรือชาวต่างชาติอื่นที่อยู่ภายใต้อำณัติของอังกฤษ หรือที่เรียกว่า “สับเยก (Subject)” เช่น คนอินเดียสับเยกอังกฤษ คนญวนสับเยกฝรั่งเศส เป็นต้น ได้กระทำความผิดด้วยการปล้นฆ่าคนไทย แต่กลับไม่ได้ถูกพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายไทยโดยศาลไทย ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าอำนาจศาลไทยไม่สามารถควบคุมชาวต่างชาติได้ อันเป็นการส่งผลต่ออำนาจธิปไตยทางศาลอย่างรุนแรง อีกทั้งทำให้คนต่างชาติเหล่านี้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยนั้นไม่ได้มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายไทยเลย เพราะหากเกิดคดีความขึ้น คนต่างชาติก็ต้องไปขึ้นศาลต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วศาลต่างประเทศก็มักจะตัดสินเข้าข้างคนสัญชาติของตน<sup>442</sup>

อย่างไรก็ดี ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 5 นั้น พระองค์ได้ทรงทำการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงมีการปฏิรูปศาลและปรับปรุงกฎหมายไทยให้เข้าสู่ยุคสมัยใหม่ ซึ่งประการสำคัญคือ การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำผิด โดยตามกฎหมายไทยเดิมที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยานั้น การพิจารณาคดีจะใช้วิธีการทรมานร่างกายเพื่อรับสารภาพและลงโทษผู้กระทำผิดอย่างมากแล้วสยดสยอง หรือเรียกว่า “จารีตนครบาล” เช่น การเขี่ยนด้วยหวาย บีบขมับ การบั่นทอนศรีษะ ตัดมือ ตัดเท้า ปอกเล็บ ควักนัยตา

<sup>442</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 136-140.

แหะปาก ตัดลิ้น จองจำเครื่องพันธนาการด้วย คา พวงคอ ล่ามโซ่ ตรวน ขึ้นขาหย่าง เป็นต้น<sup>443</sup> ซึ่งการพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาลถือเป็นวิธีการอันทารุณโหดร้ายที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน อีกทั้งชาวตะวันตกยังมองว่าจารีตนครบาลของราชอาณาจักรไทยเป็นสิ่งที่ล่าช้าและน่ารังเกียจจนไม่อยากจะขึ้นศาลหรือเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของไทย

ดังนั้น รัชกาลที่ 5 พระองค์จึงทรงได้ทำการยกเลิกจารีตนครบาล จากนั้นจึงได้ประกาศใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายพยานที่มีความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีและไม่มี การกระทำที่ทารุณโหดร้ายต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์อีกต่อไป การพิจารณาคดีของราชอาณาจักรไทยจึงมีความเป็นสากลสอดคล้องกับแนวความคิดของชาติตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อราชอาณาจักรไทย อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าราชอาณาจักรไทยได้มีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิ และเสรีภาพของราษฎรในราชอาณาจักรไทยมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพิทักษ์เด็กและสตรี พ.ศ. 2417 อันเป็นการประกาศยกเลิกระบบไพร่และระบบทาส จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ที่เข้ามาสู่ในระบบกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวได้เป็นการรับรองศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายอันสอดคล้องกับแนวความคิดของชาติตะวันตกที่ความเป็นสากล เพราะการมีระบบทาสนั้นถือเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่ มนุษย์ และการไม่มีระบบทาสก็ยังถือว่าเป็นการสร้างให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันแก่มนุษย์ใน สังคมด้วย

นอกจากนี้ อิทธิพลจากชาติตะวันตกยังได้มีอิทธิพลต่อประเทศไทยในหลายด้านเป็นอย่างมากอีกด้วย โดยเฉพาะในด้านการเมืองการปกครองนั้น นักคิดรุ่นใหม่ที่ได้จบการศึกษาจากยุโรปที่มีความต้องการจะผลักดันให้ประเทศไทยมีความทันสมัยทัดเทียมกับนานาประเทศดังที่ตนได้ไปศึกษาเล่าเรียนมาจากชาติตะวันตกนั้นได้ร่วมกันผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบ ประชาธิปไตยและให้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็น ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 7 นั้น ประเทศไทยจึงได้มีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั้นจึงได้มีบทบาทต่อการรับรองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนคนไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา โดยได้มีการกล่าวถึงและรับรองในสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และ สิทธิในความเสมอภาค อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพที่มีความสอดคล้อง กับแนวความคิดของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือได้ว่าแนวความคิดของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ได้

<sup>443</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 180-181.



เริ่มเข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยมากยิ่งขึ้น แม้จะไม่ปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ก็มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ความเป็นมาของแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของประเทศไทยตั้งแต่อดีตนั้นเกิดขึ้นด้วยปัจจัยของอิทธิพลของศาสนาพุทธที่มีความสัมพันธ์ต่อการเมืองการปกครอง วิถีชีวิต วิถีคิด และระบบกฎหมายของไทยที่สะท้อนออกมาจากเนื้อหาในหลาย ๆ ด้านที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ดี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้นั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ยังไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนในระบบกฎหมายไทย หากแต่จะปรากฏและสะท้อนมาในเชิงเนื้อหาที่สอดคล้องกับเนื้อหาสาระสำคัญในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จนกระทั่งราชอาณาจักรไทยได้ก้าวเข้าสู่ปี พ.ศ. 2540 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงได้มีการรับรองที่แน่ชัดเป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยด้วยการปรากฏให้เห็นถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศ ทั้งนี้ สาเหตุอันเป็นที่มาของการนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นจากปัจจัยสองประการ คือ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายนอกนั้นเป็นเรื่องของกระแสสังคมจากสากลโลกและกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการปรากฏตัวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่สากลโลกได้เข้าสู่ยุคสมัยที่มีกระแสหลักในการให้ความสำคัญกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ภายใต้กฎหมาย นานาประเทศทั่วโลกต่างเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมไปถึงราชอาณาจักรไทยด้วยเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ราชอาณาจักรไทยได้ร่วมลงมติในสมัชชาสหประชาชาติเพื่อรับรองประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) อันเป็นเอกสารสำคัญที่สะท้อนถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเด่นชัด และแม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ใช่นิติสนธิสัญญาระหว่างประเทศอันไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายให้ราชอาณาจักรไทยปฏิบัติตามก็จริง แต่ในฐานะที่ราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐสมาชิกของสหประชาชาติแล้ว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเคารพต่อหลักการของปฏิญญาดังกล่าวด้วย<sup>444</sup> นอกจากนี้ เมื่อราชอาณาจักรไทยเข้าสู่ปี พ.ศ. 2540 ราชอาณาจักรไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จึงเป็นสาเหตุให้อิทธิพลทาง

<sup>444</sup> กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2547), หน้า 135-136.

ความคิดในทำนองที่เกี่ยวข้องกับหลักการและแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้ามามีบทบาทในการถกเถียงอภิปรายในชั้นการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนกระทั่งได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้รัฐธรรมนูญไทยมีเนื้อหาที่มีความเป็นสากลทัดเทียมกับนานาประเทศ

ส่วนปัจจัยภายในนั้นเป็นเรื่องของการเมืองการปกครอง สังคม และกฎหมายที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงต่อกัน กล่าวคือ ภายหลังจากการที่ราชอาณาจักรไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยแล้ว แต่การเมืองไทยนั้นมักเกิดการรัฐประหารยึดอำนาจทางการปกครองโดยกลุ่มทหารอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การปกครองส่วนใหญ่มักจะมีกลุ่มทหารเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศภายใต้การปกครองของกลุ่มทหารนั้น แม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญที่ได้ทำการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับรับรองไว้ รวมทั้งมีหลายช่วงเวลาประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรงอยู่บ่อยครั้ง ดังเช่นเหตุการณ์ที่นับว่าเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างเด่นชัด คือ เหตุการณ์ “6 ตุลา” ที่เกิดขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ที่นักศึกษาและประชาชนผู้ชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐอย่างทารุณโหดร้ายและถึงขั้นเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนในหลายรูปแบบ หรือเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ที่เกิดขึ้นในวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่มีการปะทะกันอย่างเนื่องมาจากการชุมนุมทางการเมืองระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายประชาชน ซึ่งประชาชนได้ถูกลิดรอนและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นจำนวนมากไม่แพ้เหตุการณ์ “6 ตุลา” เช่นกัน ทั้งสองเหตุการณ์นั้นเปรียบเสมือนแผลเป็นของประเทศไทยที่ต้องจดจำและต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก ดังนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการยกเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้ามาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าจะมีความเห็นที่หลากหลายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ในท้ายที่สุดแล้ว คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ก็ได้มีการรับรองและบัญญัติอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรก เท่ากับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้เข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยอย่างสมบูรณ์ชัดเจน ทั้งนี้ เนื้อหารายละเอียดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่มีการรับรองไว้ครั้งแรกมาจนกระทั่งปัจจุบันนั้นสามารถทำการศึกษาได้ในหัวข้อถัดไป

#### 4.1.2 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540

แนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นกระแสนิยมทั่วโลกในปีปัจจุบันนั้น ราชอาณาจักรไทยก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของแนวความคิดดังกล่าวอยู่ด้วยเช่นกัน จึงส่งผลให้ ราชอาณาจักรไทยได้นำแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยและทำให้ ความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยจะปรากฏให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นลายลักษณ์ อักษรอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังจะปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยาย ซึ่งจะสะท้อนออกมาจากถ้อยคำหรือเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ภายใต้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

**มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”**

**มาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”**

**มาตรา 28 “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ ประชาชน**

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

**มาตรา 29 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้น แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่ จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้**

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

บทบัญญัติทั้งสี่มาตราข้างต้นถือเป็นการแสดงออกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดยมาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 ถือว่าเป็น บทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจน เพราะได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ในขณะที่มาตรา 29 ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยปริยาย เพราะไม่ได้ปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรที่



ชัดเจนถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่กลับปรากฏคำว่า สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวจะได้สะท้อนออกมาให้เห็นถึงเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจะสามารถทำการศึกษาเพื่อพิจารณาหรือตีความว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายได้ต่อไป

ทั้งนี้ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในแต่ละมาตราดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจมากยิ่งขึ้นต่อประเด็นปัญหาและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ทำการรับรองไว้ จึงเห็นสมควรศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ในหัวข้อ 2.1.3 สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ว่าสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นสิ่งที่กำหนดให้เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งน่าจะช่วยให้พอเข้าใจถึงเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรไทยได้ดียิ่งขึ้นไปอีก โดยสามารถทำการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ดังนี้

#### 4.1.2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ข้อพิจารณาประการสำคัญของการปรากฏถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนและการปรากฏถึง “เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับนี้มีอยู่ว่า เมื่อนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักการที่มีเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบรรจุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงหมายความว่ารัฐธรรมนูญได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชน แต่ปัญหาคือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีขอบเขตและเนื้อหาอย่างไรบ้าง ซึ่งต้องเข้าใจว่าแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทยที่มีความยากต่อการให้คำนิยาม และยากต่อการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นเนื้อหาและหลักการที่มีความเป็นนามธรรมอย่างมาก

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาประการสำคัญที่มีการถกเถียงและยังหาข้อสรุปไม่ได้มาตั้งแต่ขั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาจนกระทั่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็คือเรื่องสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความยากที่จะกำหนดเนื้อหาและขอบเขตให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม และจาก

การศึกษาในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.3.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ และ 2.1.3.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ นั้นทำให้ทราบว่าสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักการสากลของนานาประเทศในฐานะที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้สามารถพิจารณาได้เป็นสองฐานะ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

สถานะทางกฎหมายทั้งสองฐานะดังกล่าวนี้ เมื่อนำมาเทียบเคียงกับข้อพิจารณาของปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว จึงเห็นสมควรย้อนกลับไปดูว่าในคำอธิบายของสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งจะสามารถทำให้ทราบและพออนุมานถึงสถานะทางกฎหมาย ขอบเขต และเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ได้ โดยสามารถทำการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกรณีรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ได้ดังต่อไปนี้

#### 1) บทบัญญัติมาตรา 4

กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตราดังกล่าวได้มีการอธิบายในสภาร่างรัฐธรรมนูญและสะท้อนออกมาซึ่งเจตนารมณ์ในการนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้ไว้ในมาตรานี้ได้จากคำอธิบายดังต่อไปนี้

นายพนัส ทัศนียานนท์ อภิปรายว่า “...คำว่า ‘ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์’ กระผมไม่มีความขัดข้องอะไร กระผมคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีแล้ว ก็ว่าด้วยหลักการเหตุที่ขอแปรญัตตินี้ กระผมคิดว่าเป็นเรื่องของ**หลักการเท่านั้นเอง** ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์นั้นเกิดขึ้นจากการที่เรา ยอมรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน...การยอมรับ การรับรองหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจึงเป็นการยืนยันถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ **ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วยตัวเองของมันไม่ใช่สิทธิไม่ใช่เสรีภาพ แต่เป็นคุณค่าที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการรับรองในแต่ละสังคมว่าบุคคลในสังคมหรือในประเทศชาติบ้านเมืองนั้น ๆ มีสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเรียกว่า ‘สิทธิมนุษยชน’** ด้วยเหตุผลที่กระผมได้กราบเรียนนี้ กระผมจึงได้เสนอคำแปรญัตติไว้ในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า **แท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนนั้นมันเป็นหลักมูลของการมีศักดิ์ศรีของมนุษย์**...กระผมเห็นด้วยในแง่การตีความว่า ถ้าหากเราไปกำหนดว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นประหนึ่งสิทธิหรือเสรีภาพชนิดหนึ่งซึ่งอาจจะมีการละเมิดกันได้

ซึ่งจะโยงไปถึงมาตรา 27 ต่อไปนั้นก็อาจจะเกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายในระบบกฎหมายไทยเราเองได้...”<sup>445</sup>

นายแก้วสรร อติโพธิ อภิปรายว่า “...ผมคิดว่าเราคงต้องทำความเข้าใจโดยสังเขปให้ชัดเจนดังนี้ครับ หมวดนี้คือหมวด 1 บททั่วไป หมวดนี้คือการเกริ่นนำให้คนที่เขาจะพลิกดูรัฐธรรมนูญของไทย รัฐธรรมนูญฉบับนี้พลิกมาดูว่าเจตจำนงหลักการสำคัญของผู้ร่าง ๆ นี้คืออะไร...ในส่วนของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ท่าน ส.ส.ร.พนัส ทัศนียานนท์กล่าวถูกต้องแล้วว่า **สิทธิมนุษยชนนั้นมันก็มีหลักมูลคือมีวัตถุประสงค์หลักมีกำเนิดมาจากความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง...เพราะมาตรานี้เป็นการประกาศนะครับว่าเราจะพยายามที่จะธำรงรักษาส่งเสริมซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ส่วนไหนเราคุ้มครองได้เป็นสิทธิเสรีภาพว่าไป แต่ไม่ได้มีอยู่แค่นั้น** ถ้าผมอ่านอย่างนี้ผมก็จะพลิกรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป ผมจะเห็นคนพิการว่าเราจะช่วยในการที่เขาจะเข้าถึงอาคารสาธารณะ เห็นเรื่องนโยบายพื้นฐาน ในเรื่องการประกันสังคม ผมเห็นเรื่องเด็กได้รับการประกันสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี อันนี้เป็นการส่งเสริมความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้นว่ามนุษย์มีปัญหาและมีโอกาสศึกษา ประกันสังคมตกงานขึ้นมาช่วยกันกันอย่างไร เหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งเดียวกันทั้งสิ้น **แต่เราไม่ได้ใส่ให้มันเป็นสิทธิแต่มาปรากฏตัวในบทต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญต่อไปในตำแหน่งที่มันควรจะอยู่ต่อ...**”<sup>446</sup>

นายเกษม ศิริสัมพันธ์ อภิปรายว่า “...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เราต้องมีความเคารพในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน รัฐก็ดี และคนไทยเราทุกคนต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ปฏิบัติต่อคนอื่นเยี่ยงมิใช่มนุษย์ นี่คือความหมายที่แท้จริง...กระผมอยากจะกราบเรียนให้เป็นหลักฐานไว้ในที่นี้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหลักภราดรภาพ มันมีสิทธิ มีเสรีภาพ มีความเสมอภาค แล้วก็ต้องมีอันที่ 3 คือ ภราดรภาพ คือความเคารพในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ภราดรภาพเป็นการให้สิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค เป็นการเรียกร้องมา แต่ภราดรภาพเป็นการที่เราจะให้คนอื่น เราต้องเคารพคนอื่นและคุ้มครองให้คนอื่น ปฏิบัติต่อคนอื่นเช่นเดียวกับตัวเราในความเป็นมนุษย์นี่คือความหมายที่แท้จริง นี่คือความหมายที่คณะกรรมการตั้งใจกร่าง ๆ แล้วนำเอาบทนี้ขึ้นมาไว้ใน **หมวดที่ 1 บททั่วไปนั้น เป็นการประกาศเจตนารมณ์ของประชาชาติไทยในยุคปัจจุบันว่า เราได้เคารพในสิทธิในความเป็นมนุษย์ ในสิทธิของเสรีภาพของความเป็นมนุษย์...**”<sup>447</sup>

นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ อภิปรายว่า “...การบัญญัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ในมาตรา 4 บททั่วไป ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองอยู่ในบททั่วไป **บททั่วไปนั้นเป็นบทหัวใจของรัฐธรรมนูญครับ...มาตรา 4 นั้นก็คือ**

<sup>445</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 วันอังคารที่ 8 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 13-16.

<sup>446</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-20.

<sup>447</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-28.

**การวางหลักทั่วไป** แต่หลักทั่วไปอย่างเดียวไม่พอครับ จะต้องมียละเอียดที่กำกับการใช้อำนาจรัฐเอาไว้อีก หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 25 (มาตรา 25 ตามร่างเดิม คือ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) จึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรว่า ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ทุกครั้งที่มีการใช้อำนาจ...”<sup>448</sup>

จากคำอธิบายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้สามารถกล่าวได้ว่า มาตรา 4 ดังที่ได้กล่าวมานั้นได้อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป จึงถือได้ว่าเป็นการวางหลักทั่วไปเพื่อประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชน และจะตามมาด้วยพันธะผูกพันต่อรัฐว่าในการใช้อำนาจรัฐทั้งหลายนั้นจะถูกกำหนดและจำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐโดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ การตีความถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหลายจะต้องตีความว่า สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายล้วนแต่มีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น<sup>449</sup> จึงสะท้อนให้เห็นว่าสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติมาตรา 4 นั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เปรียบเสมือนเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงนั่นเอง และแสดงให้เห็นว่าสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 นี้ถือว่ามีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” ในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญอันดับต้น ๆ ของการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะต้องให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

นอกจากนี้ ในการอธิบายยังค่อนข้างปฏิเสธที่จะไม่ต้องการให้มีการตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง ด้วยเหตุที่จะเกิดปัญหาความยุ่งยากในการใช้การตีความกฎหมายในระบบกฎหมายไทยในอนาคตได้ จึงยังไม่ได้สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 นั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

## 2) บทบัญญัติมาตรา 26

กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 26 นี้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมายจะให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>448</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 187.

<sup>449</sup> นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ อุดม รัฐอมฤต, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544), หน้า 174.

มนุษย์ การคำนึงดังกล่าวแสดงออกได้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก องค์การของรัฐจะต้องละเว้นการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ลักษณะที่สอง รัฐมีภาระหน้าที่ที่จะต้องส่งเสริมให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายในการดำรงอยู่ของบุคคลอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เอื้อต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้<sup>450</sup> บริบทเช่นนี้ได้สอดคล้องไปตามมาตรา 4 เพราะเป็นการแสดงออกว่า**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น**มีสถานะเป็น **“คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ”** ที่มาตรา 26 ต้องยึดถือและคำนึงถึงในเนื้อหาหรือหลักการของ**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย** กล่าวคือ เนื่องจากมาตรา 26 ได้กำหนดให้องค์การของรัฐทุกองค์กรนั้น ไม่ว่าจะกระทำการใดทั้งสิ้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเข้ามาเป็นสิ่งที่ทำให้ทุกการกระทำของรัฐต้องพิจารณาประกอบอยู่ด้วยเสมอและจะตัดขาดยกเว้นไปไม่ได้เลย ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในคำอธิบายของสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้แสดงออกมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่า **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้เป็นหรือไม่ควรจะให้**เป็นสถานะทางกฎหมายในฐานะของสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (ถือเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง) ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในคำอธิบายของผู้ร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

นายพนัส ทัศนียานนท์ อภิปรายว่า “...กระผมคิดว่า **“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”** นี้เรายังไม่อาจที่จะถือได้ว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพ ไม่ว่าจะตามกฎหมายฉบับใด หรือตามรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตที่ผ่านมาแล้ว เพราะฉะนั้น หากนำมาไว้ในหมวดนี้ มาเขียนไว้ในหมวดนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตราเริ่มต้นเลย คำถามก็เกิดขึ้นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ว่านี้มันคือสิทธิหรือเสรีภาพอย่างหนึ่งตามหมวดนี้หรือไม่ ซึ่งเราก็ไม่มีคำตอบอยู่ ณ ที่ใด ผมได้ฟังคำชี้แจงจากท่านกรรมาธิการเมื่อมีการอภิปรายกันในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 4 ถึงคำคำนี้ก็ไม่ปรากฏชัดเจนว่าทางกรรมาธิการจะถือสิ่งนี้เป็นสิทธิหรือเสรีภาพหรือไม่ แต่ก็มีคำชี้แจงในทำนองว่าจะเป็นอย่างหนึ่ง ๆ เพราะฉะนั้น คำคำนี้ในเมื่อการกำหนดไว้ตามมาตราข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่ายังมีความกำกวม ในมาตรา 25 กำหนดไว้ แต่พอในมาตรา 26 (ตรงกับมาตรา 27 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) กลับพูดแต่เรื่องสิทธิเสรีภาพเท่านั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันหมดก่อนอื่นที่จะต้องพิจารณาในแง่หลักการให้ชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดความความสับสนต่อไป”<sup>451</sup>

นายแก้วสรร อดิโพธิ อภิปรายว่า “...ผมเห็นว่า **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สิทธิ** ถ้าถือศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิเมื่อไหร่ยุ่งแน่ เพราะจะมากล่าวอ้างขึ้นใน

<sup>450</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160-161.

<sup>451</sup> รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 14 วันอังคารที่ 8 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 121-123



ศาลเพื่อจะเรียกร้องสิทธิก็ได้หรือยกข้อต่อสู้ก็ได้ แต่ถ้าเราถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ผลจะเป็นดังต่อไปนี้ ผมคิดว่านักโทษถูกล่ามโซ่จนเหมือนไม่ใช่มนุษย์เขาคงไม่สามารถจะไปฟ้องได้ ให้เป็นละเมิดอะไรต่าง ๆ แต่องค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแลด้านนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็สามารถที่จะเสนอคำแนะนำได้...”<sup>452</sup>

จากคำอภิปรายข้างต้นที่ได้มีความเห็นคัดค้านอันเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาที่มิได้ต้องการให้มีการตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือเป็นสิทธิและเสรีภาพประเภทหนึ่งนั้น เพราะหากพิจารณาตามบริบทของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว การตีความให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นจะส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในชั้นศาลที่มีการฟ้องร้องเรียกร้องสิทธิที่มีประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเกี่ยวข้องโดยที่ขอบเขตและเนื้อหาของสิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีความเป็นนามธรรมและยุ่งยากต่อการตีความอีกด้วย

### 3) บทบัญญัติมาตรา 28

กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

จากการศึกษาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 และ 26 มานั้นได้เป็นการยืนยันแล้วว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีมาตรา 4 นั้นรับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่ทุกมาตราซึ่งรวมถึงมาตรา 28 ด้วยนั้นต้องยึดถือในการหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ **จึงไม่มีข้อพิจารณาใดที่น่าจะปฏิเสธว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่ได้มีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ”** กล่าวอีกนัยหนึ่ง **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ”** อันเนื่องมาจากมาตรา 4 ได้ถือได้ว่าเป็นการวางหลักการทั่วไป โดยส่งผลให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตรา 28 ย่อมมีผลผูกพันในฐานะที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ

<sup>452</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 127-129.

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาประการสำคัญของมาตรา 28 มีข้อชวนคิดอยู่ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่งหรือไม่ เพราะเนื้อหาของมาตรา 28 วรรคแรก เป็นเรื่องของการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในขณะที่วรรคสองได้มีเนื้อหาเกี่ยวกับว่า การที่บุคคลจะกล่าวอ้างเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้มีการระบุไว้ให้อ้างได้เพียงสิทธิหรือเสรีภาพ ซึ่งไม่ได้ระบุไว้ว่าจะสามารถกล่าวอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่เมื่อย้อนกลับไปดูมาตรา 4 ที่เป็นการวางหลักทั่วไปว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับความคุ้มครองแล้ว เท่ากับว่าบุคคลย่อมสามารถกล่าวอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้นั่นเอง ซึ่งก็ได้เกิดข้อสังเกตว่า การกล่าวอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้นั้นจะส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่งหรือไม่ หากพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิประเภทหนึ่งแล้ว ก็ย่อมส่งผลอันนำมาซึ่งปัญหาของการตีความขอบเขตและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ยังถือเป็นเรื่องใหม่และยังไม่มี ความชัดเจนในทางวิชาการกฎหมายไทย ดังปรากฏในคำอธิบายของสภาร่างรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

นายพนัส ทัศนียานนท์ อภิปรายว่า “...กระผมมีข้อสงสัยอยู่เท่านี้เองว่า การที่ให้มีการหยิบยกกันขึ้นใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ถ้าหากว่ารัฐธรรมนูญนี้จะสามารถทำให้มันชัดเจนไปเสียเลยว่า จะใช้สิทธิทางศาลกันได้ที่ศาลไหน เพราะฉะนั้น ในประเด็นที่ว่า กระผมได้เสนอให้ตัดคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งในขณะนี้ความในมาตรา 27 (มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ที่ว่านี้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กระผมคิดว่ามันเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะบังคับกันได้ เพราะเราไม่รู้ว่สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นิมันคืออะไรในหลักกฎหมายไทย ถ้าหากว่าไม่มีสิ่งที่เป็นสาระแล้วจะมีการบังคับกันดังเช่นที่เรามีการบังคับตามสิทธิกันได้อย่างไร...”<sup>453</sup>

นายแก้วสรร อดิโพธิ อภิปรายว่า “...ปัญหาของเราตอนนี้ ผมคิดว่าอยู่ตรงที่ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิหรือไม่ ถ้าถามว่าเป็นสิทธิแล้วจะเกิดอะไรขึ้น คำตอบก็คือ มาตรา 26 (มาตรา 27 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) ได้อธิบายไว้แล้ว กล่าวคือ ความผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐทุกองค์กรโดยตรง หมายความว่าสามารถหยิบยกมาตรานี้ขึ้นมาอ้างได้โดยไม่ต้องรอกฎหมายลูก...สิทธิบรรดาที่เราเขียนไว้ก็สะท้อนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว การลงโทษโดยทารุณก็ทำไม่ได้ การโบยตีแบบสิงคโปร์ก็คงจะขัดรัฐธรรมนูญละครับ เพราะฉะนั้นก็เจาะเอาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เข้ามาเป็นสิทธิทั้งที่ผมอภิปรายยืนยันว่ามันควรจะอยู่ในมาตรา 4 ในฐานะคำประกาศเป้าหมาย แล้วมันจะใช้ไปได้ทุกหมวด...แต่พอให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิที่จะมาฟ้องได้ทันทีเลยเข้าศาลได้เลยตามประเด็นที่เพื่อน สสร. ได้เสนอคำ

<sup>453</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

อภิปรายว่ามาตรา 27 ซึ่งเป็นมาตราที่รับรองสิทธิ ไม่น่าจะให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีฐานะเป็นสิทธิตามมาตรา 27”<sup>454</sup>

จากคำอภิปรายข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่เป็นและไม่ควรที่จะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่งนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีความเห็นที่ตรงกันข้ามว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่รับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลมิให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่สมกับความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น โดยพิจารณาเชิงภาววิสัยว่าการกระทำใดที่เห็นกันทั่วไปว่าละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มิใช่การพิจารณาในลักษณะอัตวิสัยตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคล บทบัญญัติมาตรา 28 เป็นพัฒนาการแห่งการรับรองและคุ้มครองสิทธิบุคคลและเป็นที่ยอมรับในต่างประเทศเช่น รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้และเยอรมนี<sup>455</sup>

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาในสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ความเห็นที่ตรงกันข้ามกันและยังหาข้อสรุปไม่ได้เช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการที่จะต้องอาศัยการตีความทางรัฐธรรมนูญเพื่อยืนยันออกมาว่าแท้ที่จริงแล้วศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะทางกฎหมายเช่นไร เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ องค์กรตุลาการทางรัฐธรรมนูญ (ศาลรัฐธรรมนูญไทย) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญต้องสร้างความชัดเจนทั้งในแง่กฎหมายและวิชาการให้แก่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนหลักการ ขอบเขต และเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ซึ่งปัญหาเช่นนี้ที่เคยเกิดขึ้นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ได้รับการแก้ไขปัญหาด้วยการให้ศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีวินิจฉัยตีความถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีคำพิพากษาออกมา

#### 4) บทบัญญัติมาตรา 29

กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 29 บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

<sup>454</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-177.

<sup>455</sup> นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ อุดม รัฐอมฤต, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 162.

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

จะสังเกตได้ว่ามาตราดังกล่าวข้างต้นไม่ได้ปรากฏถึงคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” แต่ก็เป็นกรรรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยาย เพราะเนื้อหาของมาตรานี้ได้สอดคล้องกับเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ จากเนื้อหาของมาตรา 29 วรรคแรกนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้และต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ข้อพิจารณาประการสำคัญคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทบกระเทือนต่อ “สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ” ไม่ได้ หากพิจารณาถึง “สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ” แล้วนั้น สิทธิที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิตามธรรมชาติคือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองดังกล่าวก็มีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับธรรมชาติของการเกิดมามีสถานะในการมีชีวิตเป็นมนุษย์อย่างปฏิเสธมิได้ หากขาดซึ่งกฎหมายที่มีการรับรองและคุ้มครองในเนื้อตัวร่างกาย จิตใจ การให้คุณค่าและการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันต่อมนุษย์แล้ว ย่อมส่งผลให้การดำรงอยู่หรือการใช้ชีวิตของมนุษย์ไม่มีความสมบูรณ์เป็นแน่แท้ ยิ่งไปกว่านั้น ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค นั้นล้วนเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ดังนั้น การที่สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคนั้นเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ประกอบกับการที่สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคนั้นเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงสามารถตีความได้ว่า “**สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**” นั้นเอง ซึ่งส่งผลให้มาตรา 29 วรรคแรกนั้นถือได้ว่าเป็นการสะท้อนถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายดังที่ได้กล่าวมา

การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 29 วรรคแรกดังที่ได้กล่าวมานั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของมาตราดังกล่าวจะถือว่ามีความสำคัญมากที่สุด กล่าวคือ จากการพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 26 และ 28 มาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะเป็น “**คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ**” เท่านั้น แต่หากพิจารณาและตีความถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามเนื้อหาของมาตรา 29 วรรคแรกก็กล่าวได้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเฉพาะไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยประการสำคัญคือการจำกัดนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

และเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งสิ่งที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค โดยสิทธิดังกล่าวทั้งสองถือเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง จึงสามารถตีความได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกกระทบกระเทือนหรือจำกัดไม่ได้อย่างเด็ดขาด ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพสามารถถูกจำกัดได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หรือ “สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ” ได้มีสถานะที่สูงกว่าหรืออยู่เหนือ “สิทธิและเสรีภาพ” ซึ่งเท่ากับว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถือเสมือนเป็น “คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ” อันเป็นข้อพิจารณาประการสำคัญมากที่สุดที่จะส่งผลให้สามารถตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นอกจากนี้ เนื้อหาตามมาตรา 29 เป็นการกล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกกระทบกระเทือนหรือจำกัดไม่ได้อย่างเด็ดขาด ในขณะที่สิทธิและเสรีภาพย่อมสามารถถูกจำกัดได้ จึงสามารถตีความได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับสิทธิและเสรีภาพ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีคุณค่าและเนื้อหาสาระที่อยู่สูงกว่าสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญหรือสิทธิประเภทหนึ่งนั่นเอง

#### 4.1.2.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ตามรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นถือว่าเป็นรัฐธรรมนุญฉบับแรกของราชอาณาจักรไทยที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน ซึ่งสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถจำแนกเพื่อพิจารณาได้เป็น 2 สถานะ คือ การมีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนุญ และการมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญ (หรือสิทธิประเภทหนึ่ง)

กรณีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญหรือไม่ การศึกษาและพิจารณาจากมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ได้ปรากฏให้เห็นว่า กรณีมาตรา 4 ยังไม่มีเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนุญที่สะท้อนออกมาจากคำอธิบายและยังไม่ได้ให้คำตอบที่แน่ชัดว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญหรือไม่ ส่วนกรณีมาตรา 26 ก็ได้มีการอธิบายและให้ความเห็นร่วมกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงมีขอบเขตและเนื้อหาที่มีความเป็นนามธรรมสูงมาก และหากเกิดการฟ้องร้องคดีกันแล้วอาจเกิดความวุ่นวายในการตีความในชั้นศาล จึงไม่สมควรตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญ ซึ่งก็ได้รวมถึงกรณี



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

มาตรา 28 ด้วย ที่ยังคงเกิดการถกเถียงและยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และกรณีมาตรา 29 ที่มีข้อสรุปว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับสิทธิและเสรีภาพ โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่อยู่สูงและเหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพ จึงส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การถกเถียงที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ และยังไม่สามารถหาความชัดเจนที่จะระบุว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอนได้นั้น จึงสามารถพิจารณาและกล่าวได้ว่า สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่ได้เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง

กรณีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ การศึกษาและพิจารณาจากมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ได้ปรากฏให้เห็นว่า กรณีมาตรา 4 ได้มีการวางหลักทั่วไปให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการที่มีความสำคัญอันดับต้น ๆ ประการหนึ่งของรัฐ จึงส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ ผลพวงจากการที่มาตรา 4 ได้มีการวางหลักทั่วไปนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์และส่งผลให้มาตรา 26 และมาตรา 28 ต้องยึดถือและคำนึงถึงในเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย จึงยังเป็นการสะท้อนให้เห็นเป็นที่แน่ชัดไปกว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะทางกฎหมายเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักการสำคัญที่รัฐต้องยึดถือและคำนึงถึงทุกประการ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาและพิจารณาจากมาตรา 29 แล้ว เนื้อหาของมาตราดังกล่าวได้สะท้อนออกมาว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถถูกจำกัดได้อย่างเด็ดขาด อันจะส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะที่อยู่สูงกว่าสิทธิและเสรีภาพ และหลักการสำคัญของรัฐทั้งปวง เท่ากับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้มีสถานะเป็นเพียง “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” เท่านั้น แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็น “คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” ซึ่งจากการที่มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้กลายเป็นหลักประกันในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของประชาชน และยังก่อให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องกระทำการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน การใช้อำนาจรัฐนั้นไม่ว่าจะโดยอำนาจใดหรือวิธีการใดก็จะต้องยึดถือและคำนึงอยู่เสมอว่ามนุษย์นั้นมีใช้เป็นเพียงวัตถุแห่งการกระทำของรัฐ

#### 4.1.3 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญไทยที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางมากที่สุดฉบับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัตินั้นยังคงมีปัญหาหลายประการที่ยังไม่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

เกิดผลได้จริงอยู่บ้าง ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงพยายามแก้ไขจุดด้อยในอดีตที่ผ่านมาด้วยการปรับสิทธิและเสรีภาพให้ขยายมากยิ่งขึ้นและบังคับรัฐได้ในความเป็นจริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2550 นั้นพยายามที่จะแก้ไขปัญหาและทำการเสริมเพิ่มเติมในเนื้อหาและรายละเอียดให้มีความสมบูรณ์อันเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองและประชาชนให้มากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งเนื้อหาและหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งและโดยปริยายภายใต้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

**มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”**

**มาตรา 26 “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”**

**มาตรา 28 “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน**

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้”

**มาตรา 29 “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้**

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”



การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทั้งสี่ มาตราข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วได้คงหลักการไว้ตามเดิมเช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการไว้ แต่เนื้อหาสาระในแต่ละมาตราที่ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้นั้นก็ได้มีเนื้อหาสาระที่เพิ่มเติมไปจากเดิมเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า และสร้างความสมบูรณ์อันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอันมาจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังคงสามารถพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้อีกเช่นเดียวกัน โดยสามารถทำการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ดังนี้

#### 4.1.3.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น โดยทั่วไปแล้วได้คงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว นั้น ถึงแม้ว่าจะมีการเพิ่มเติมเนื้อหาสาระไปบ้าง แต่ก็ไม่ได้มีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต่อสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังที่ได้รับหลักการเดิมมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยสามารถ ทำการศึกษาและพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### 1) บทบัญญัติมาตรา 4

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ได้มีการ ใช้ถ้อยคำคงเดิมไว้เหมือนกับบทบัญญัติมาตรา 4 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ได้เพิ่มเติมคำว่า “ความเสมอภาค” เข้ามาเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงการวางหลักการทั่วไปว่าหลัก ความเสมอภาคก็ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองเช่นกัน ซึ่งในบริบทของสภาร่างรัฐธรรมนูญของปี พ.ศ. 2550 ได้มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะให้มาตรา 4 เป็นการวางหลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอันเป็นการยืนยันและคง เดิมไว้ซึ่งหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมอีกคือ จากคำอภิปรายในการ ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 22/2550 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2550 ว่ามาตราดังกล่าวเมื่อ ได้เป็นการวางหลักทั่วไปและครอบคลุมไปถึงชาวต่างชาติหรือไม่ แต่ในท้ายที่สุดแล้วเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ก็คือ การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความ





เป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ปฏิญญาสากลหรืออนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติรับรอง และประเทศไทยร่วมเป็นภาคี เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะเป็นคนสัญชาติไทยหรือไม่ เช่น คนต่างด้าว คนไร้รัฐ คนไร้สัญชาติ ชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นมนุษย์และอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวรย่อมได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันชนชาวไทย เพียงแต่บุคคลดังกล่าวจะกล่าวอ้างสิทธิตามกฎหมายทำนองเดียวกับชนชาวไทยมิได้<sup>456</sup>

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติมาตรา 4 ดังกล่าวยังคงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เช่นเดิม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรานี้แล้ว เมื่อยังคงไว้ซึ่งการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับก่อนหน้านี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงยังคงพิจารณาได้ว่ามีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” เช่นเดิม และยังคงไม่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 นั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

## 2) บทบัญญัติมาตรา 26

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 ก็เช่นเดียวกันที่ได้ใช้ถ้อยคำคงเดิมไว้เหมือนกับบทบัญญัติมาตรา 26 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และยืนยันในหลักการเดิมโดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จากการใช้อำนาจใด ๆ โดยองค์กรของรัฐทุกประเภท เช่น หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น จะต้องปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายหรือตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ๆ หรือการตีความกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน จะต้องตระหนักและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยแจ้งชัดหรือโดยปริยาย แม้บุคคลนั้นจะถึงแก่ความตายไปแล้วศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์พึงได้รับความเคารพเช่นกัน<sup>457</sup>

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแล้ว ถ้อยคำและเนื้อหาอันได้รับหลักการจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าและไม่ได้แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จึงไม่มีข้อพิจารณาใดเพิ่มเติม เท่ากับว่าจะสามารถ

<sup>456</sup> เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4, คณะกรรมาธิการวิสามัญบัณฑิตกเจตนาธรรมณ์จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ, สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 3.

<sup>457</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

พิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวยังคงถือได้ว่ามีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” ดั้งเดิม และไม่ได้มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงยังคงกล่าวได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 26 นี้ ไม่ได้มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง

### 3) บทบัญญัติมาตรา 28

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 28 ได้มีหลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่มีการเพิ่มถ้อยคำขึ้นมาในวรรคสามและวรรคท้าย โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้บุคคล รวมทั้งนิติบุคคล คณะบุคคลหรือชุมชนที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้รับรอง ต้องมีหน้าที่ให้ความเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หากชนชาวไทยถูกบุคคลหรือองค์กรของรัฐล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครองและแก้ไขเยียวยาด้วยกระบวนการทางศาลโดยตรง เว้นแต่การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ นอกจากนี้ เพื่อประกันการใช้สิทธิทางศาลในกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นชนชาวไทยถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะใช้สิทธิทางศาลย่อมได้รับความสะดวกและได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย<sup>458</sup> ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงหลักการเดิมให้มีความสมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีกฎหมายบัญญัติขึ้นเสียก่อน ซึ่งรวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว การคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อความสมบูรณ์ ซึ่งไม่ได้แสดงให้เห็นถึงข้อสังเกตใดเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพิ่มเติม จึงยังคงพิจารณาได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนี้ยังคงมีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” เช่นเดิม และไม่ได้มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงยังคงกล่าวได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 28 นี้ ไม่ได้มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง

<sup>458</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19-20.

#### 4) บทบัญญัติมาตรา 29

กรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 ซึ่งยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นการยืนยันหลักในเจตนารมณ์เดิมที่ได้กำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ป้องกันมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ เพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรและกระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ<sup>459</sup> การคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้ายังคงทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า สิ่งที่เป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค โดยสิทธิดังกล่าวทั้งสองได้ถือเป็นสาระตลกรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดั้งเดิม และยังคงส่งผลต่อการพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะดั้งเดิม กล่าวคือ การที่รัฐสามารถดำเนินการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ซึ่งก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง เท่ากับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงกว่าหรืออยู่เหนือสิทธิและเสรีภาพ จึงสามารถพิจารณาได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้มีสถานะเป็น “คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” และไม่ได้มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงยังคงกล่าวได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 29 นี้ ไม่ได้มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง

##### 4.1.3.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นถือว่ายังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้เป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ซึ่งเนื้อหาและหลักการนั้นแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงไปมากนัก เพียงแต่จะมีการอธิบายเพิ่มเติมในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับปรุงและให้ได้นำมาซึ่งความสมบูรณ์ที่เพิ่มเติมขึ้นมาและเป็นประโยชน์แก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สามารถจำแนกเพื่อพิจารณาได้เป็น 2 สถานะ คือ การมีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ และการมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (หรือสิทธิประเภทหนึ่ง) นั้น จึงมีข้อสรุปเหมือนกันกับหัวข้อ 4.1.2.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

<sup>459</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

2540 คือ กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 ยังคงไม่สามารถพิจารณาเพิ่มเติมและไม่สามารถให้คำตอบที่แน่ชัดดังเดิม จึงส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้มีสถานะเป็น **สิทธิตามรัฐธรรมนูญ** ในขณะที่สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 28 ได้มีสถานะเป็น **คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ** เช่นเดิม ตลอดจนมาตรา 29 ที่พิจารณาได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็น **คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ**

#### 4.1.4 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2560

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นครั้งแรก ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยเช่นกันและคงเดิมไว้ซึ่งหลักการเดิม จนกระทั่งราชอาณาจักรไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังคงรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยเช่นกัน และจากถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องของการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้รับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะรับหลักการเดิมมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าก็จริง แต่ก็มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างจากไปเดิมด้วยเช่นกัน แม้ว่าในบางมาตราจะไม่ได้ปรากฏถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลักษณะอักษรอย่างชัดแจ้ง แต่ก็สามารถตีความได้ว่ามีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตราดังต่อไปนี้

**มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง**

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

**มาตรา 25 “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น**

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**มาตรา 26** “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

บทบัญญัติทั้งสามมาตราข้างต้นถือเป็นการแสดงออกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดย**มาตรา 4 และมาตรา 26** ถือว่าเป็น**บทบัญญัติที่ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจน** เพราะได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน แต่ในส่วนของ**มาตรา 25** ถือว่าเป็น**บทบัญญัติที่ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยปริยาย** เพราะไม่ได้ปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่กลับปรากฏคำว่า สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวจะได้สะท้อนออกมาให้เห็นถึงเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจะสามารถทำการศึกษาเพื่อพิจารณาหรือตีความว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายได้ต่อไป

นอกจากนี้ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ใน**มาตรา 4 มาตรา 25 และมาตรา 26** จะสังเกตได้ว่าเนื้อหาสาระของแต่ละมาตรานั้นมีความคล้ายคลึงอันเป็นการรับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 และเพื่อให้เข้าใจถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ดังนี้

#### 4.1.4.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การพิจารณาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นสามารถพิจารณาได้โดยเปรียบเทียบกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยสามารถดูตารางเปรียบเทียบเพื่อประกอบความเข้าใจตามตารางเปรียบเทียบด้านล่าง และจะทำการพิจารณาต่อไปดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
<b>มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</b> สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง	<b>มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</b> สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง	<b>มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์</b> สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน
<b>มาตรา 26</b> การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้	<b>มาตรา 26</b> การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้	
<b>มาตรา 28</b> บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้	<b>มาตรา 28</b> บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ	<b>มาตรา 25</b> สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือ

	<p>ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้</p>	<p>เสรีภาพของบุคคลอื่น</p> <p>สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ</p> <p>บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้</p> <p>บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
<p><b>มาตรา 29</b> การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง</p>	<p><b>มาตรา 29</b> การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง</p>	<p><b>มาตรา 26</b> การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย</p> <p>กฎหมายตามวรรคหนึ่ง</p>



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม	เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม	ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง
---	--	---

### 1) บทบัญญัติมาตรา 4

กรณีมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

บทบัญญัติข้างต้นสามารถพิจารณาและตีความได้ว่ามาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ได้รับหลักการมาจากมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยถือเป็นการวางหลักทั่วไปเพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่ประชาชนและส่งผลให้สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” ที่รัฐต้องยึดถืออันเป็นหลักสำคัญในปกครอง และด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกวางไว้ในหมวด 1 บททั่วไปแล้ว ย่อมส่งผลให้บทบัญญัติอื่นในมาตราต่อไปทั้งสิ้นนั้นต้องยึดถือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

นอกจากนี้ ยังได้ปรากฏวรรคสองเพิ่มเติมขึ้นมาคือ “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” ซึ่งสามารถตีความได้ว่าเป็นการเน้นย้ำเพื่อรับรองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนไทยตามหลักความเสมอภาคในฐานะที่รัฐธรรมนูญได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ อันเป็นความสอดคล้องในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีสาระัตถะอันเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งคือความเสมอภาคนั้นเอง

### 2) บทบัญญัติมาตรา 25

กรณีมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า



“สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

แม้ว่ามาตราข้างต้นจะไม่ได้ปรากฏถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็สามารถตีความจากบทบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักทั่วไปถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 ที่มีความสัมพันธ์ต่อกันได้ กล่าวคือ เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองในมาตรา 4 อันเป็นการวางหลักทั่วไปให้บทบัญญัติมาตราอื่นต้องยึดถือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามด้วยนั้น มาตรา 25 ก็เช่นเดียวกันที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาด้วย ประกอบกับเนื้อหาสาระสำคัญในมาตรา 25 เป็นเรื่องของ การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพยกอ้างสิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ซึ่งหลักการที่มีเนื้อความเช่นนี้ได้มีความสอดคล้องกับมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ที่ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้

ดังนั้น ในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน จึงพออนุมานได้ว่ามาตรา 25 ก็เป็นการแสดงออกซึ่งการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยาย หากพิจารณาจากความสัมพันธ์กับมาตรา 4 ที่ได้วางให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการทั่วไปและยึดโยงให้มาตรา 25 ต้องยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย และพิจารณาจาก ความสอดคล้องระหว่างมาตรา 25 กับมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ที่มีเนื้อหาสาระและเนื้อความที่มีหลักการเหมือนกัน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ทั้งนี้ หากพิจารณาต่อไปถึงเรื่องสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 25 ดังกล่าว การที่มาตรานี้ได้มีความสัมพันธ์และสอดคล้องอันเป็นการรับหลักการมาจากมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ที่ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญแล้ว จึงสามารถกล่าวได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของมาตรา 25 นั้นจึงมีสถานะเป็น “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกัน

### 3) บทบัญญัติมาตรา 26

กรณีของมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

มาตราดังกล่าวข้างต้นได้มีเนื้อความและสาระสำคัญเหมือนกันมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 แต่สิ่งที่แตกต่างกันคือมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทั้งสองนี้จะไม่ปรากฏถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยจะปรากฏถึงคำว่าสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแทน ซึ่งสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในการพิจารณาถึงมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

ดังนั้น หากพิจารณาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้วถือว่ามาตราดังกล่าวได้เป็นการนำหลักการของมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 มาใช้ แต่มีข้อสังเกตคือ มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เข้าไปแทนที่คำว่า “สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ” เดิมที่ปรากฏในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 จึงเป็นการแสดงออกซึ่งการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจากเดิมที่ใช้เพียงคำว่าสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นก็ไปเปลี่ยนมาใช้คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แทน

ยิ่งไปกว่านั้น ยังสะท้อนให้เห็นอีกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกัน เพราะถ้าตีความจากการที่มาตรา 26 บัญญัติว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น กฎหมายดังกล่าวจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ จึงตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีสาระต่อนั้นเป็นรากฐานสำคัญคือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งสิทธิดังกล่าวทั้งสองก็ได้เป็นสาระสำคัญและเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง โดยที่สิทธิและเสรีภาพสามารถถูกจำกัดได้ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกกระทบหรือจำกัดไม่ได้โดยเด็ดขาด จึงส่งผลให้เห็นถึงข้อสังเกตที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ การที่สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถถูกจำกัดด้วยกฎหมายได้ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกจำกัดไม่ได้เลย ย่อมแสดงให้เห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ได้มีสถานะที่สูงกว่าหรืออยู่เหนือ “สิทธิและเสรีภาพ” เท่ากับว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถือเสมือนเป็น “คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” นั่นเอง

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นไม่ปรากฏถึงมาตราใดเลยที่มีเนื้อความสอดคล้องอันเป็นการรับหลักการมาจากมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยมาตราดังกล่าวได้มุ่งหมายให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือและคำนึงในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่ปรากฏถึงเนื้อหาดังกล่าวก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในมาตรา 4 หมวด 1 บททั่วไปแล้ว จึงส่งผลให้เป็นการวางหลักการทั่วไปที่สามารถตีความได้ว่าองค์กรของรัฐทุกองค์กรก็ยังคงต้องยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นกัน

#### 4.1.4.2 ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 มาตรา 25 และมาตรา 26 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นถือได้ว่าได้รับหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะรับหลักการเดิมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าก็จริง แต่ก็มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างจากไปเดิมด้วยเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดและสามารถดูได้จากตารางเปรียบเทียบ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วยังคงถือว่าราชอาณาจักรไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชนเช่นเดิมโดยมีหลักการที่คล้ายคลึงกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งสอง

ดังนั้น สถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สามารถจำแนกเพื่อพิจารณาได้เป็น 2 สถานะ คือ การมีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ และการมีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (หรือสิทธิประเภทหนึ่ง) นั้น กรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เนื่องจากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้รับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 จึงมีผลให้พิจารณาได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้มีสถานะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือสิทธิประเภทหนึ่ง

ส่วนกรณีสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญหรือไม่ การศึกษาและพิจารณาจากมาตรา 4 มาตรา 25 และมาตรา 26 ได้ปรากฏให้เห็นว่า กรณีมาตรา 4 ได้เป็นการวางหลักทั่วไปให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีผลต่อทบัญญัติอื่นต่อไปทั้งสิ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย การที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อยู่ฐานะของการเป็นหลักการที่บัญญัติอื่นทั้งหมดนั้นต้องยึดถือ ซึ่งก็ได้ส่งผลให้มาตรา 25 ที่มีความสัมพันธ์และยึดโยงกับมาตรา 4 ว่าต้องยึดถือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เท่ากับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ

ในขณะที่มาตรา 26 ได้มีเนื้อหาสะท้อนออกมาให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกจำกัดไม่ได้อย่างเด็ดขาด แต่สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถถูกจำกัดได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะที่อยู่สูงกว่าหรืออยู่เหนือกว่าสิทธิและเสรีภาพ เท่ากับว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 26 ได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 26 แล้ว ย่อมส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้เป็นเพียง “คุณค่าทางรัฐธรรมนูญ” แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็น “คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ”

#### 4.1.5 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว

รัฐธรรมนูญที่ได้มีการประกาศบังคับใช้ภายในราชอาณาจักรไทยนั้นจะปรากฏให้เห็นว่ามีรัฐธรรมนูญในรูปแบบของฉบับถาวรและชั่วคราว ซึ่งการจำแนกรูปแบบของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่ปรากฏอยู่ในตำราทางวิชาการของต่างประเทศ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นและจำแนกรูปแบบตามประเทศไทยเท่านั้น โดยความหมายโดยนัยของรัฐธรรมนูญแล้วถือว่ารัฐธรรมนูญต้องดำรงอยู่อย่างถาวรชั่วกาลปาวสานของกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้น ในบริบทของประเทศไทยแล้วรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เพื่อให้มีการร่างและประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับจริงหรือสมบูรณ์อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมักจะมีการร่างขึ้นและประกาศใช้ภายหลังจากการที่ประเทศมีการ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

รัฐประหารยึดอำนาจการปกครองมาเป็นของกลุ่มผู้กระทำการรัฐประหาร อันมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า (ฉบับถาวร) เป็นอันสิ้นผลในการประกาศบังคับใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวที่ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้งสองนี้ต่างเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างและประกาศใช้โดยคณะรัฐประหารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่งในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้ปรากฏดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 **มาตรา 3** บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 **มาตรา 4** บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

จากสองมาตราของทั้งสองรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวข้างต้นนั้นมีถ้อยคำและเนื้อหาที่เหมือนกัน อันเป็นเรื่องของหลักเกณฑ์ในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปวงชนชาวไทย และยังปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงหมายความว่า การบัญญัติเช่นนี้ถือว่าการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่บรรดาปวงชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม จากการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นนี้ได้มีข้อสังเกตสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

ข้อสังเกตประการแรก คือ การที่มาตราทั้งสองได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รับรองนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนคนไทยเคยได้รับการคุ้มครองตาม “ประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จึงเท่ากับว่าการตีความถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะต้องได้รับการตีความประกอบกับประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามระบอบกฎหมายไทยที่ยังไม่มีความชัดเจนในเนื้อหาและหลักการแล้วต้องมาตีความประกอบกับประเพณีการปกครองไทยที่เป็นสิ่งไม่แน่นอนและยังหาความชัดเจนไม่ได้เช่นกัน

สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการเข้าใจถึงเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น จากการทำหน้าที่เขียนให้ทำการพิจารณาว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 นั้นถือได้ว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาในแง่แล้ว การที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้กำหนดให้ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ถือว่าได้รับการคุ้มครองตาม “ประเพณีการปกครองไทย” ย่อมเป็นการแสดงออกให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ตกอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองไทย ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องไปตกอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองไทยนั้น การเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญจะยังคงมีความเป็นคุณค่า “สูงสุด” ได้อย่างไรกัน เท่ากับว่าสภาพการณ์เช่นนี้ได้เป็นการลดทอนสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังสามารถพิจารณาต่อไปได้ว่า การตีความถึงเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามประเพณีการปกครองไทยนั้น บุคคลหรือองค์กรใดจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตีความเหล่านี้ คำตอบก็คือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง และด้วยปัญหาในการกำหนดขอบเขตเนื้อหา และหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ยังไม่มีความชัดเจนในระบบกฎหมายไทย ย่อมส่งผลให้การตีความของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านอาจให้ความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องตรงกัน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจถูกกำหนดเนื้อหาไปตามดุลพินิจของบุคคลเพียงไม่กี่คนเท่านั้น จึงอาจเป็นการส่งผลให้คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกลดทอนคุณค่าลงมาจากเดิมได้ เพราะก่อนหน้านี้ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 นั้น หากพิจารณาจากมาตรา 29 ที่ได้สะท้อนให้เห็นว่ามีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวไม่ควรที่จะสร้างความเสี่ยงที่อาจจะทำให้คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกลดทอนไปได้อย่างเด็ดขาด

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นสามารถนำมาซึ่งการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างแท้จริงและเกิดผลในทางปฏิบัติได้หรือไม่ เพราะหากพิจารณาจากโครงสร้างโดยรวมหรือมาตราอื่น ๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้งสองแล้ว จะเห็นได้ว่ายังมีความไม่มั่นคงแน่นอนอันส่งผลต่อความเสี่ยงที่จะทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกละทิ้งเพิกเฉยจากการคุ้มครองโดยรัฐหรืออาจเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ไม่ว่าจะในรูปแบบของการใช้กำลังหรือการออกกฎหมาย



ประกาศ คำสั่ง เพื่อจำกัดสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในช่วงที่มีการรัฐประหาร และมีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว<sup>460</sup>

ในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แม้ว่าจะมีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็ตาม แต่หากพิจารณาจากโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แล้วกลับขาดไปซึ่งกระบวนการและขั้นตอนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งยังขาดซึ่งการสร้างกลไกของการใช้อำนาจรัฐอย่างมีขอบเขตเพื่อป้องกันมิให้เกิดกระใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ และในมาตรา 37<sup>461</sup> ยังเป็นการนิรโทษกรรมให้แก่คณะรัฐประหารให้พ้นผิดจากการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวจะมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็ตาม แต่การขาดซึ่งกระบวนการ ขั้นตอน การจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และการนิรโทษกรรมมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐได้กระทำการใด ๆ ผิดต่อกฎหมายนั้นพ้นจากความผิด ถือเป็นการสร้างความเสี่ยงต่อการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยังทำให้คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับรองไว้ถูกลดคุณค่าลงไปด้วย

ส่วนในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งก็ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เช่นเดียวกัน แต่มีข้อสังเกตอยู่ตรงมาตรา 44<sup>462</sup> ที่บัญญัติให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ คสช. (หัวหน้าคณะรัฐประหาร) มีอำนาจพิเศษที่จะสั่งการหรือ

<sup>460</sup> อรรถพรณ สีนะเปสนันท์, "แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, นิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 290.

<sup>461</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 37 บัญญัติว่า

“บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำให้เกิดขึ้นในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมถึงการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากที่ผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไป เพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะกระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำการ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำการ และไม่ว่ากระทำในวันดังกล่าวนี้หรือก่อนหรือหลังวันดังกล่าวนี้ หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง”

<sup>462</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 44 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”

กระทำการใด ๆ ได้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ และให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด เท่ากับว่าหัวหน้าคณะรัฐประหารย่อมสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้โดยไม่ผิดต่อกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจพิเศษดังกล่าวเปรียบเสมือนอำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จที่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจอันไร้ซึ่งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หากการกระทำใดที่ส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ใดแล้ว ประชาชนย่อมขาดหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และแม้ว่าจะมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไว้ก็ตาม แต่มาตรา 44 ย่อมเป็นการทำให้เกิดความเสียหายที่จะให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมถูกลดทอนคุณค่าไปด้วย เพราะคุณค่าที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงอยู่เสมอจะกลายเป็นคุณค่าที่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 นั้นเอง

โดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 และ 2557 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากเหตุการณ์รัฐประหาร ซึ่งต่างก็ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชนไว้ อย่างไรก็ตาม การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นยังคงมีข้อสังเกตหรือข้อพิจารณาที่ยังไม่มีความชัดเจนต่อเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่สามารถสร้างหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติด้วยโครงสร้างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

#### 4.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ทำการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ย่อมส่งผลให้เกิดพันธผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อประชาชน ซึ่งในเชิงของรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการสร้างกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีบทบาทต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น องค์กรตุลาการหรือศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น สำหรับราชอาณาจักรไทยแล้ว การจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงนั้น คือ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีชื่อว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand, NHRCT)” หรือมีชื่อย่อว่า “กสม.” โดยองค์กรดังกล่าวต่างได้รับการจัดตั้งขึ้นเกือบทุกทั่วประเทศทั่วโลก จึงแสดงให้เห็นว่าราชอาณาจักรไทยได้มีกลไกในการ



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ก้าวหน้าและสอดคล้องเหมือนกับสากลโลก ทั้งนี้ รายละเอียดหรือเนื้อหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยสามารถทำการศึกษาได้จากความเป็นมา องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 ความเป็นมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หากกล่าวถึงกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญโดยตรงต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายโดยตรงในเชิงของรัฐธรรมนูญแล้ว ความพยายามในการจัดตั้งองค์กรที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยปัจจุบันได้มีความคิดริเริ่มเกิดขึ้นมานานแล้ว แต่จะได้อุปกรณ์ให้เห็นและมีความชัดเจนมากขึ้นในปี พ.ศ. 2527 ด้วยการรณรงค์และผลักดันจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2533 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน” ในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติและได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนและศึกษาถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน<sup>463</sup> แต่การดำเนินงานก็ยังมีข้อจำกัดหลายอยู่หลายประการ ซึ่งทำได้เพียงขอความร่วมมือโดยไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานรัฐที่กระทำการละเมิดต่อประชาชนมาให้ปากคำหรือข้อมูลได้<sup>464</sup> อันเป็นผลให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังไม่สามารถเกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม ผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ที่เกิดขึ้นในวันที่ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐบาลทหารได้ใช้กำลังรุนแรงเข้าปราบปรามสังหารประชาชนจำนวนมากที่ชุมนุมประท้วงการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐจึงมีผลทำให้กระแสการเมืองและสังคมเริ่มมีความตื่นตัวและตระหนักในสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น<sup>465</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระแสการเมืองได้มีการผลักดันเรียกร้องไปทั่วราชอาณาจักรไทยให้มีการปฏิรูปการเมือง จึงส่งผลให้นักการเมืองต่างจำต้องยอมเอนเอียงตามเจตนาารมณ์ของประชาชนตามกระแสดังกล่าวในการสร้างสรรค์ให้มีการปฏิรูปการเมืองควบคู่ไปกับกระแสสิทธิมนุษยชน<sup>466</sup> ดังนั้น เมื่อเข้าสู่การบริหารประเทศโดยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535<sup>467</sup> ให้ราชอาณาจักรไทยเข้าเป็นภาคีใน

<sup>463</sup> จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล ลัดดาวัลย์ ต้นดิวิทยาพิทักษ์, รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543), หน้า 82.

<sup>464</sup> สุรสิทธิ์ โกศลนาวัน, บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล, หน้า 64-65.

<sup>465</sup> Fareeda, "ข้อสังเกตแนวทางสิทธิมนุษยชนสากลกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ [1]" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://deepsouthwatch.org/th/node/2336>.

<sup>466</sup> เสน่ห์ จามริก, บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547), หน้า 29.

<sup>467</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2535 ให้ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 ประการ คือ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) รวมถึงกำหนดให้บรรจิวชิสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในหลักสูตรการศึกษาของเจ้าหน้าที่รัฐอันเป็นการสร้างค่านิยมสิทธิมนุษยชนทางวิชาการ และประการสำคัญ คือ ราชอาณาจักรไทยมีความตั้งใจและพยายามที่จะจัดตั้งกลไกระดับชาติหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำการศึกษานโยบายเพื่อดำเนินการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลในด้านสิทธิมนุษยชน<sup>468</sup> อันเป็นจุดเริ่มต้นในการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจังที่สุด

สำนักงานอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษารูปแบบและดำเนินการยกร่างกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะทำงานดังกล่าวได้ยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ...” แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ได้รับการผลักดันและสนับสนุนเรื่อยมาจนกระทั่งมาถึงช่วงเวลาในระหว่างที่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งในสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการเสนอและผลักดันแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สอดคล้องกับการเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่นานาประเทศในช่วงเวลานั้นได้ให้ความสนใจและเริ่มจัดตั้งกันเกือบทุกประเทศ ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นสอดคล้องกับการจัดตั้งเป็นรูปแบบของ “คณะกรรมการ”

ในที่สุดความพยายามในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็เป็นจริง โดยเพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้มีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกและมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ อีกมากมายที่เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมจากอดีตนั้น จึงมีการอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญถึงกลไกในการคุ้มครอง

---

ประการแรก ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” แห่งสหประชาชาติ

ประการที่สอง ประเทศไทยจะจัดตั้งกลไกระดับชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง (ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ที่สนับสนุนให้รัฐสมาชิกดำเนินการจัดตั้งกลไกดังกล่าวในประเทศของตน ตามรูปแบบที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้)

ประการที่สาม คณะรัฐมนตรีมีมติให้บรรจิวชิว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ในหลักสูตรวิชาทางทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ปกครองระดับต่าง ๆ เพื่อให้ตระหนักในคุณค่าของสิทธิมนุษยชน และการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะเดียวกันก็ให้ความรู้แก่ประชาชนด้วย

<sup>468</sup> จรัส ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล ลัดดาวัลย์ ต้นติวิทยาพิทักษ์, รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หน้า 82.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชนและเสนอแนวทางว่าควรจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประชาชนด้วยการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยสาระสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นควรเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับบุคคลหรือองค์กรใด โดยยึดถือตามหลักการว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบันแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Principle relating to the status and functioning of national institution for protection and promotion of human rights) หรือเรียกกันว่าหลักการปารีส (Paris Principles) ที่นานาชาติประเทศที่เป็นสากลต่างยึดถือหลักการดังกล่าวเพื่อกำหนดรูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบ และแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รับการจัดตั้งขึ้นพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้ดำรงอยู่ด้วยการรับรองจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับอื่น ๆ (คือทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร) ต่อมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เกิดขึ้นมาแล้วทั้งหมด 3 ชุด โดยชุดที่ 3 ถือเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดปัจจุบัน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับถาวร) ที่ได้ทำการรับรองให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีดังนี้

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** ได้มีการบัญญัติรับรองถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด 6 ส่วนที่ 8 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 199<sup>469</sup> และ 200<sup>470</sup> โดยโครงสร้างหรือองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และรายละเอียดเพิ่มเติม

<sup>469</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

<sup>470</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่มีปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการจัดตั้ง **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกหรือชุดที่ 1** มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง คือ วันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 และครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จากนั้นจึงมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 1 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนถึงวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2552

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงได้รับการรับรองให้คงอยู่ด้วยการรับรองไว้ในหมวด 11 ส่วนที่ 2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ หัวข้อ 2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 256<sup>471</sup> และ 257<sup>472</sup> โดยโครงสร้างหรือองค์ประกอบ

---

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>471</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 256 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้อง คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม มาตรา 206 มาตรา 207 และมาตรา 209 (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

อำนาจหน้าที่ และรายละเอียดเพิ่มเติมนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 2 มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง คือ วันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2552 และครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2558

อย่างไรก็ดี ในช่วงของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 2 ได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าควบคุมอำนาจในการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และมีประกาศ คสช. ฉบับที่ 11/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้น หมวด 2 และให้องค์กรอิสระและองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ จากนั้นจึงได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จนกว่า

<sup>472</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 257 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”



จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ และในที่สุดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 2 ก็ได้ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560** ได้บัญญัติรับรองการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในหมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 6 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 246<sup>473</sup> และ 247<sup>474</sup> โดยโครงสร้างหรือองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และรายละเอียดเพิ่มเติม นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 และมีผลเป็นอันให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

<sup>473</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 246 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย”

<sup>474</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลานานในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย”



อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 ไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกอบกับประกาศ คสช. ฉบับที่ 48/2557 เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ต้องสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เคยดำเนินการสรรหามาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และหากในการสรรหาดังกล่าวไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องมีในคณะกรรมการสรรหาด้วย ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 จึงได้ดำเนินการสรรหาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภา โดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 เข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และจะครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2564

อนึ่ง เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ประกอบกับมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2561 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2560 อันมีผลให้เป็นการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 3 สิ้นสุดลง แต่ยังคงให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่ (ชุดที่ 4) ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งขึ้นใหม่ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 60<sup>475</sup>

<sup>475</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 60 บัญญัติว่า

“ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ แต่ให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ให้ผู้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวาระหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่ได้รับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนตามมาตรา 32 โดยให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะลาออก โดยให้คำนวณระยะเวลาตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนถึงวันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีผู้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามวาระหนึ่ง ตาย ลาออก หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และมีผู้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา 22 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

#### 4.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นในราชอาณาจักรไทยมาแล้วถึง 3 ชุด ซึ่งต่างก็ได้มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่ชุดที่ 1-3 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ตามลำดับ ประกอบกับกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งจะชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตบางประการด้วย

##### 4.2.2.1 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้รับรองให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ชุดที่ 1) เป็นครั้งแรกในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 199 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มาตรา 5 บัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้





โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ”

จากบทบัญญัติทั้งสองข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่งจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 11 ตำแหน่ง โดยมีประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง และกรรมการอีก 10 ตำแหน่ง และทั้ง 11 ตำแหน่งดังกล่าวนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภาด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

คุณสมบัติพื้นฐานของตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ กล่าวคือ ความรู้หรือประสบการณ์อันเป็นคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นจะต้องเชี่ยวชาญทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติครอบคลุมไปถึงเรื่องของสิทธิและเสรีภาพทั้งหมด โดยเป็นที่ยอมรับจากสังคมและมีผลงานโดดเด่นชัดเจน และหลักเกณฑ์ในการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน จึงเป็นการแสดงออกซึ่งการยอมรับให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าดำรงตำแหน่ง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีที่มาจากภาครัฐเท่านั้น

ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 นั้นได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดขึ้นมาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 คือ หลักเกณฑ์ในการสรรหาบุคคลเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งเพศหญิงและเพศชายอีกด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในความหลากหลายของบุคคลโดยปราศจากอคติทางเพศ เท่ากับว่าองค์ประกอบหรือจำนวนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีหญิงและชายปะปนกันและมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างหญิงและชายด้วย

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าคุณสมบัติของบุคคลที่จะสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นั้น ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการ “กำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ” โดยไม่ได้มีการกำหนดว่าบุคคลจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะด้านหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านใดด้านหนึ่งเลย รวมทั้งยังไม่ปรากฏให้เห็นถึงการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านดังกล่าวในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542



นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 9 วรรคแรก<sup>476</sup> ถือได้ว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติประการสำคัญของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีทัศนคติสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเพื่อให้ยึดโยงกับการเป็นบุคคลที่ทำงานในองค์กรอิสระที่ปราศจากอคติและมีความเป็นกลางในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทัศนคติทางด้านการเมืองนั้นต้องไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีความเป็นกลางทางการเมืองนั่นเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าจะต้องมุ่งเน้นคัดเลือกที่ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของบุคคลเป็นสำคัญ อันจะเป็นการป้องกันมิให้ได้บุคคลที่มีทัศนคติอันขัดแย้งกับมีการวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ด้วยเหตุที่อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้นอาจส่งผลให้เกิดการอุปถัมภ์ค้ำชูบุคคลด้วยเหตุผลทางการเมืองอันให้ได้มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอาจส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนถูกบิดเบือนจากการเป็นองค์กรอิสระ อันขาดซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

ทั้งนี้ การสรรหาและการเลือกกรรมการได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาอันประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกษัตราธิราช ความ อธิการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคน (ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน) ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนแห่งละหนึ่งคน (ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน (ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคน) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าบุคคลที่เป็นคณะกรรมการสรรหาจะต้องคำนึงถึงตัวบุคคลที่ตนจะลงมติเลือกมาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วยการมุ่งเน้นไปที่ความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างเป็นอิสระในฐานะที่ทำงานเป็นองค์กรอิสระและมีความเป็นกลางในทุกด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางการเมือง จึงจะมีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ตลอดจนเป็นการป้องกันและตัดขาดจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่อาจส่งผลให้มีการอุปถัมภ์ค้ำชูบุคคลให้เข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและอาจส่งผลต่อการเป็นองค์กรอิสระที่จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย

<sup>476</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 9 วรรคแรก บัญญัติว่า

“กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเองอย่างอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย”

#### 4.2.2.2 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้รับรองให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ชุดที่ 2) ตามมาตรา 256 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 204 วรรคสาม มาตรา 206 มาตรา 207 และมาตรา 209 (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามมาตรา 243

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มาตรา 5 บัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย และผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ”

จากบทบัญญัติทั้งสองข้างต้นแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่งจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 ตำแหน่ง โดยมีประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง และกรรมการอีก 6 ตำแหน่ง และทั้ง 7 ตำแหน่งดังกล่าวนี้จะได้รับการแต่งตั้งจาก

พระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภาด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น

ในส่วนคุณสมบัติพื้นฐานของตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 256 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 นั้นยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 9 ววรรคแรก อีกทั้งยังคงมีข้อสังเกตเดิมอยู่เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ “การกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ” ตลอดจนมีการสรรหาและการเลือกกรรมการให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้เช่นเดิม

ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงอันเป็นการลดจำนวนองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลงจากเดิมที่เคยมี 11 ตำแหน่ง ได้ลดจำนวนลงเหลือ 7 ตำแหน่งเท่านั้น

#### 4.2.2.3 องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ 3) ตามมาตรา บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาต้องกำหนดให้ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย”

ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 130 (10) ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ ณ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2560 อันมีผลให้เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เท่ากับว่าในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น การกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยมาตรา 8 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้เป็นกลางทางการเมือง และมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีในด้านดังต่อไปนี้ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนแต่จะเกินด้านละสองคนมิได้

- (1) มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อเนื่องกัน
- (2) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอนหรือทำงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับอุดมศึกษา
- (3) มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่จะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (4) มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (5) มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทยเป็นที่ประจักษ์ที่จะยังประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

จากบัญญัติทั้งสองข้างต้นแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่งจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 ตำแหน่ง โดยมีประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง และกรรมการอีก 6 ตำแหน่ง และทั้ง 7 ตำแหน่งดังกล่าวนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภาด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของวาระในการดำรงตำแหน่งที่ได้มีการเพิ่มระยะเวลาขึ้นมาอีก 1 ปี คือจากเดิม 6 ปี ได้เพิ่มขึ้นมาเป็น 7 ปีนั่นเอง

คุณสมบัติพื้นฐานของตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองที่ไม่มีทัศนคติฝักใฝ่เข้าข้างการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมถึงจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่มีประสบการณ์เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะหลักการพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือการเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระและเป็นตัวแทนของประเทศโดยส่วนรวม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และยังเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเพื่อให้ประชาชน



สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพของตนได้ตามสมควรในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าประชาชน ซึ่งประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐและอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ในบางกรณี อันเป็นการคุ้มครองหรือเยียวยาประชาชนได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความรู้และประสบการณ์ด้านสิทธิและเสรีภาพเป็นประการสำคัญ

การกำหนดคุณสมบัติข้างต้นจะสังเกตเห็นได้ว่า มีการสร้างความชัดเจนมากยิ่งขึ้นต่อคุณสมบัติพื้นฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาคือ จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต โดยน่าจะเป็นการสร้างเสริมให้การคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นมีความเข้มงวดมากกว่าเดิม อันเป็นที่เข้าใจทั่วกันว่า การมีความรู้ความสามารถอย่างเดียวนั้นนั้นยังคงไม่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่จะต้องมีจิตใจที่ปราศจากอคติ โดยเฉพาะทางด้านการเมืองและมีจิตใจที่ซื่อสัตย์บริสุทธิ์ เพื่อให้บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระอันปราศจากการครอบงำจากองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้นนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีทัศนคติสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก โดยไม่มีการแสดงออกว่าฝักใฝ่เข้าข้างกลุ่มการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหลัก อันจะส่งผลดีต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนให้สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ จากเดิมที่พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 5 เคยได้กำหนดถึงการรับบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ว่า “ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย” ซึ่งต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ก็ไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงข้อความดังกล่าว ซึ่งอาจหมายความว่า เป็นการยกเลิกหลักการตามข้อความดังกล่าวนี้ทิ้งไป และไม่จำเป็นที่จะต้องคำนึงว่าองค์ประกอบหรือจำนวนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องมีสัดส่วนระหว่างหญิงและชายที่เหมาะสมกัน

ยิ่งไปกว่านั้น คุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้ระบุชัดเจนแจ้งต่อไปอีกว่า ความเชี่ยวชาญนั้นต้องเป็นที่ประจักษ์มากกว่า 10 ปีขึ้นไปอย่างน้อยด้านละ 1 ตำแหน่ง แต่จะเกินด้านละ 2 ตำแหน่งไม่ได้ คือ 1. มีประสบการณ์ในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนต่อเนื่องกัน 2. มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสอนหรือทำงานวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในระดับอุดมศึกษา 3. มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศที่ยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ 4. มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

มนุษย์ชน 5. มีความรู้และประสบการณ์ด้านปรัชญา วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของไทย เป็นที่ประจักษ์ที่จะยังประโยชน์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การกำหนดคุณสมบัติที่มีความละเอียดเช่นนี้ถือเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับหลักการปารีสที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้นควรมีองค์ประกอบที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะเป็นการสร้างให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในแต่ละตำแหน่งนั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญมาจากสาขาความรู้ที่แตกต่างกัน ภายใต้กรอบของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลที่มาจาก องค์การภาคเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและต่อต้านการเลือกปฏิบัติและการแบ่งแยกใด ๆ รวมถึงองค์กรด้านศาสนา มหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ และหน่วยงานของรัฐ

การกำหนดคุณสมบัติข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการกำหนด “คุณสมบัติเฉพาะ ด้าน” หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจากเดิมที่เคยชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตว่าการกำหนดคุณสมบัติ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการ “กำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ” เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เมื่อมาถึงช่วงเวลาของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 จึงได้มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะด้านเพิ่มเติมขึ้นมาอีก โดยองค์ประกอบ 7 ตำแหน่งนั้นจะถูกแบ่งแยกแบบตายตัว อันจะมีผลให้กรรมการแต่ละคนนั้นมีความถนัดและความเชี่ยวชาญเพียง 1-2 ด้านเท่านั้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานได้ในอนาคต เพราะการมีความเชี่ยวชาญที่ไม่ได้กว้างขวางหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเพียง 1-2 ด้านเท่านั้นจะทำให้เกิดความไม่เข้าใจหรือไม่ยอมรับในด้านอื่นที่ตนไม่ถนัด ทิศทางในการให้ความเห็นและการลงมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเกิดปัญหาความเห็นไม่ตรงกันและอาจจะส่งผลต่อความยากลำบากต่อบทบาทในการดำเนินงานต่อไป

ทั้งนี้ ตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นจะได้มาด้วยวิธีการสรรหา โดยจะมีคณะกรรมการสรรหาที่มาจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอันประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน (องค์กรละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสามคน) ผู้แทนสภานายความ ผู้แทนสภาวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข ผู้แทนสภาวิชาชีพสื่อมวลชน และอาจารย์ประจำหรือผู้เคยเป็นอาจารย์ประจำในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งสอนหรือทำงานวิจัยหรือทำงานด้านสิทธิมนุษยชนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี โดยเป็นผู้ประกาศรับสมัครหรือคัดเลือกและแจกแจงเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างเปิดเผยและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ที่ได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา จากนั้นจึงให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคับทูลเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

โดยเป็นที่น่าสังเกตว่าบุคคลเหล่านี้เองที่ถือว่ามีส่วนสำคัญในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นที่ความรู้ความสามารถเป็นสำคัญเพื่อให้มาซึ่งบุคคลที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ทำงานในการเป็นองค์กรอิสระ อันปราศจากอคติทางการเมืองและไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรหรือกลุ่มใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อให้สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก และคณะกรรมการสรรหาที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดและหลีกเลี่ยงการอุปถัมภ์ค้ำชูบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพราะพฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่อาจจะส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาความเป็นกลางหรืออาจได้บุคคลซึ่งมีทัศนคติที่ไม่มีความเป็นกลางหรือมีการแสดงออกหรือเอนเอียงเข้าข้างกลุ่มการเมืองเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันจะส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

#### 4.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยเพื่อทำหน้าที่ในการเป็นองค์ที่มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริม คุ้มครอง และพิทักษ์ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีผลปรากฏเป็นจริงได้ในทางปฏิบัตินั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงเป็นตัวกำหนดให้ขั้นแรกที่จะวางกรอบในการดำเนินงานและปฏิบัติหน้าที่ โดยจะกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ประกอบกับกฎหมายที่มีการกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งหมดดังกล่าวตามลำดับ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งจะชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตบางประการด้วย

##### 4.2.3.1 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา 200 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้



(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกด้วยที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



- (4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- (5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- (6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
- (8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 นั้น โดยส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 แต่จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นมาบางประการ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 200 ได้เป็นการวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ได้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้มีรายละเอียดที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

หลักการทั่วไปในการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าสากลโลกจะยึดถือตามหลักการปารีส โดยในส่วนของ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในราชอาณาจักรไทยหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นก็ได้ออกให้เห็นถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่อันสอดคล้องกับหลักการปารีสเช่นกัน ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม โดยสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเพื่อตรวจสอบค้นหาข้อเท็จจริงแล้วจึงมีการพิจารณาและให้ความเห็นต่อประเด็นปัญหาตามเรื่องราวร้องเรียน อันสอดคล้องกับการมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจถึงตุลาการ รวมทั้งยังสามารถทำการไกล่เกลี่ยและแก้ไขเยียวยาต่อคู่กรณีได้ และสามารถส่งเรื่องให้องค์กรอื่นพิจารณาได้อีกด้วย นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่หลักยังกำหนดให้สามารถให้ข้อเสนอแนะทั้งนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับการมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่

**ปรึกษา** อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งที่ได้กล่าวมานั้นจึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะสร้างให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในราชอาณาจักรไทย

#### 4.2.3.2 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา 200 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) พ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกด้วยที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(7) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(9) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ข้างต้นนั้น อำนาจหน้าที่อันสอดคล้องกับหลักการปารีสทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการและในฐานะองค์กรที่ปรึกษานั้นยังคงเดิมอยู่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับก่อนหน้า ซึ่งในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและยังคงเดิมไว้ซึ่งหลักการเดิม

แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า มี การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา 3 ประการ คือ 1. สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ 2. สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง 3. สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

การเพิ่มอำนาจหน้าที่ทั้งสามประการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎระเบียบและคำสั่งทางปกครอง หรือเพื่อแก้ไขกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของกลุ่มคนในวงกว้าง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวม และเป็นวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณี<sup>477</sup> เพราะในบริบทของราชอาณาจักรไทยแล้ว มีประชาชนจำนวนมากไม่น้อยที่มีอุปสรรคทั้งด้านความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถใช้สิทธิทางกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สามารถจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ และฟ้องคดีแทนผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรมได้นั้นจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น

<sup>477</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "บทความพิเศษ : อำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/บทความพิเศษ-อำนาจหน้าที่ของ-กสม-ในการคุ้มครองสิทธิ.aspx>.

#### 4.2.3.3 อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา 247 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย”

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 แล้ว แต่ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2650 อันเป็นกฎหมายที่อธิบายขยายความเพื่อประกอบเนื้อหาของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สมบูรณ์ละเอียด และชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามเนื้อความในมาตรา 247 (6) โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการกำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 26 “คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน”

**มาตรา 27** “เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 26 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือแก่บุคคล หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนในการศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้และพัฒนาความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชน รวมตลอดทั้งในการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

(2) ส่งเสริมและเผยแพร่ให้เด็ก เยาวชน และประชาชนทั่วไปตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนของแต่ละบุคคลที่ทัดเทียมกัน และการเคารพในสิทธิมนุษยชนของบุคคลอื่นซึ่งอาจแตกต่างกันในทางวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และศาสนา

(3) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชน

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีหรือการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(5) ออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”  
การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังที่ได้กล่าวมาทั้งในส่วนอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 สามารถทำการพิจารณาได้ดังนี้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 นั้นมีข้อสังเกตว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น จะเห็นได้ว่าจากเดิมที่ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมา 3 ประการ คือ 1. สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ 2. สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง 3. สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เท่ากับว่าเป็นการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการที่จะสามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง และการฟ้องร้องแทนผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรม

การยกเลิกอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเช่นนี้ทำให้มีข้อสังเกตว่า การสูญเสียอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่อง ความเห็น และการฟ้องคดีต่อศาลได้ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักประการสำคัญนั้น อาจเป็นการทำให้บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ลดลง เพราะปัญหาและอุปสรรคของประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ยังคงมีอยู่ในบริบทสังคมของราชอาณาจักรไทย เท่ากับว่าจะเป็นการลดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ลดลงไปด้วย และผู้ที่อาจจะได้ผลกระทบในแง่ร้ายมากที่สุดก็คือประชาชนนั่นเอง

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 26 ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 นี้ได้สอดคล้องและตรงกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 จึงกล่าวได้ว่า มาตรา 26 ข้างต้นถือเป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานหลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอำนาจกระทำการและต้องปฏิบัติตามหน้าที่ให้สมบูรณ์ครบถ้วน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา 27 ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากมาตรา 26 ในฐานะที่เป็นอำนาจหน้าที่พื้นฐานหลัก ซึ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้นก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และ 27 นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์ในการกำหนดโดยอาศัยหลักการปารีสเป็นต้นแบบ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนควรมีอำนาจหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ **อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษานั้นเป็นการให้ความเห็น คำปรึกษา แนะนำ และข้อเสนอแนะแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแก่สังคม ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นเป็นการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถพิจารณาคำร้องที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคลที่ได้รับหรือมีส่วนได้เสียกับการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง โดยต้องพิจารณาคำร้องเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยและยุติข้อพิพาทภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย จากนั้นจึงจะมีการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังองค์กรหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายในคำร้องต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ทั้งนี้ จากอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นสามารถพิจารณาถึงลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ในหัวข้อถัดไป

#### 4.2.4 ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สอดคล้องกับหลักการปารีสโดยมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ จึงส่งผลให้ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นต้องเป็นไปในแนวทางเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงอย่างเป็นระบบ รวมถึงเพื่อแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับการละเมิดและติดตามสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างต่อเนื่องด้วย ซึ่งลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### 4.2.4.1 ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรที่ปรึกษาที่สำคัญนั้นจะต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในสภาวะปกติ และสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเป็นที่ปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในสภาวะปกติและสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ ทั้งในเรื่องการเป็นที่ปรึกษาที่เกี่ยวข้องกับการร่าง ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อันเป็นอำนาจในฐานะองค์กรอิสระที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร เพื่อให้มั่นใจว่าไม่ขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีที่ประเทศตกลงไว้ รวมถึงการสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนติดตามและให้คำแนะนำใน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

กระบวนการนำไปใช้ที่เหมาะสม<sup>478</sup> การให้คำปรึกษา ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะเหล่านี้ จะแสดงออกผ่านการจัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อชี้แจงอธิบายความเป็นมา สถานการณ์ และเหตุผลต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นตระหนัก ถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน ดังปรากฏ ในผลการดำเนินงานอย่างเปิดเผย ได้แก่ การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ต่อร์ัฐสภาและคณะรัฐมนตรี (Remedial measures policy and law) การ จัดทำแถลงการณ์ ข่าวแจก และจดหมายเปิดผนึก (Statements, Press Releases and Open letters) ในเหตุการณ์สำคัญทางสังคม

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีลักษณะการดำเนินงานสำคัญที่ จะต้องเฝ้าระวังสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะดำเนินงานด้วยการจัดทำรายงาน ประจำปี รายงานพิเศษ รวมถึงรายงานเฉพาะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นประจำทุก ปี เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ<sup>479</sup> จากนั้นจึงจะสรุปผลและมีการให้ คำแนะนำแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังจะต้องติดตามการกระทำหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้คำแนะนำไป อีกทั้งยังต้องคอยสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่ได้ระบุไว้ในรายงานประจำปีในเรื่อง สถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวต้องมีการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่ เปิดเผยและโปร่งใส ดังปรากฏในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (Situations Reports) รายงานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Affairs) และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี (Annual Reports)

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาที่สำคัญคือ การให้ความรู้ทางการศึกษา โดยจะปฏิบัติหน้าที่โดยตรงอย่างน้อยในการสนับสนุนการกำหนดและการดำเนินการด้านหลักสูตร การศึกษา การเผยแพร่และรณรงค์เรื่องสิทธิมนุษยชน การจัดสัมมนาและฝึกอบรมที่แตกต่างตาม กลุ่มเป้าหมาย การจัดกิจกรรมผ่านช่องทางสื่อต่าง ๆ การเผยแพร่รายงานเฉพาะและรายงานประจำปี และการสนับสนุนให้มีกิจกรรมหรือการดำเนินการผ่านกิจกรรมร่วมชุมชน<sup>480</sup> ดังปรากฏในการจัดทำ สรุปผลการประชุมหรือสัมมนาหรือเวทีทางวิชาการหรือระดมความเห็นหรือการฝึกอบรมและทำการ เผยแพร่ให้ทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงได้ นอกจากนี้แล้วยังดำเนินงานด้วยการเป็นศูนย์กลางด้าน คลังข้อมูลสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้มีการจัดตั้ง

<sup>478</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558), หน้า 46.

<sup>479</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>480</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

ศูนย์สารสนเทศสิทธิมนุษยชน (Human Rights Information Center) หรือที่เข้าใจกันคือห้องสมุดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันได้เป็นการเผยแพร่งานเขียน บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และสื่อการเรียนรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

#### 4.2.4.2 ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ : การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ลักษณะการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการถือเป็นหัวใจสำคัญของการเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการ เนื่องจากอำนาจกึ่งตุลาการจะมีลักษณะของการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรต่าง ๆ เพื่อรับพิจารณาและแก้ไขปัญหาการร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทั้งยังเป็นช่องทางหนึ่งของการหาทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติข้อพิพาทของคู่กรณีและต้องเป็นไปภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพทั้งปวง โดยลักษณะการดำเนินงานในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการดังกล่าวของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 (1)<sup>481</sup> และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 26 (1)<sup>482</sup> ซึ่งจะแสดงออกมาเป็น “การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน” จากการรับเรื่องราวร้องเรียนและจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Investigation Reports) เพื่อทำการค้นหาข้อเท็จจริง (fact-finding) และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณีไป รวมทั้งยังต้องทำการเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเปิดเผยสู่สังคมอีกด้วย

<sup>481</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 247 (1) บัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง”

<sup>482</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 26 (1) บัญญัติว่า

“คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34<sup>483</sup> ได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก เป็นลักษณะที่เกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นและความได้ปรากฏต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ว่าโดยทางใดก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมสามารถทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ทันที กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีแรกนี้เป็นการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นเห็นเองถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ต่าง ๆ จึงได้ริเริ่มกระบวนการตรวจสอบเองตามที่เหมาะสม

กรณีที่สอง การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ทำการแทน องค์กรหรือบุคคลผู้พบเห็นว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและได้มีการรับเรื่องราวร้องเรียนไว้พิจารณา

ทั้งนี้ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 13<sup>484</sup> ได้กำหนดว่าการเสนอคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ได้แก่ การร้องเรียนเป็นหนังสือ โดยยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยตรงหรือยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่ง

<sup>483</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 34 วรรคแรก บัญญัติว่า

“เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมีส่วนผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตามว่ามีกรณีสิทธิมนุษยชนขึ้น ให้คณะกรรมการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและทำความเข้าใจปรากฏโดยไม่ล่าช้า และต้องศึกษาและวิเคราะห์ให้ทราบถึงสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาและป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในครั้งนั้นหรือลักษณะเดียวกันนั้นขึ้นอีก

บุคคลใดที่ได้รับความเสียหายหรือพบเห็นว่าการกระทำความผิดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมมีสิทธิแจ้งหรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งต้องไม่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น และต้องดำเนินการโดยมุ่งหมายให้การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วและไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน เว้นแต่เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับประโยชน์ของผู้ร้องเรียนเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งจำเป็นต้องทราบตัวบุคคลเพื่อประโยชน์ในการติดต่อขอข้อมูลหรือแจ้งผลการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน เมื่อผลการพิจารณาเป็นประการใด ให้คณะกรรมการแจ้งให้ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนทราบด้วย เว้นแต่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนมิได้แจ้งสถานที่อยู่ที่จะติดต่อได้”

<sup>484</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 13 บัญญัติว่า

“การยื่นเรื่องร้องเรียนตามข้อ 12 ให้กระทำได้ ดังนี้

- (1) ยื่นต่อสำนักงานหรือสถานที่ที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) ยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่ง
- (3) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (4) ส่งด้วยวิธีการหรือรูปแบบอื่น เช่น ระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือสื่ออื่น ๆ”

หรือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือส่งข้อความผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) การร้องเรียน ด้วยวาจาผ่านทางโทรศัพท์หรือ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้โดยตรง

เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับเรื่องราวร้องเรียนหรือคำร้องไว้แล้ว หากเงื่อนไขในการรับคำร้องถูกต้องสมบูรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดและอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว กระบวนการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจึงจะเริ่ม ขึ้น ในการดำเนินงานตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นจะเริ่มมีการแจ้งไปยังบุคคลหรือ หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนหรือที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามระเบียบ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 23<sup>485</sup> นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใน ฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการในการรับฟังข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานได้นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 35 วรรคสอง<sup>486</sup> จึงกำหนดให้สามารถขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือบุคคลทำหนังสือชี้แจง

<sup>485</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 23 บัญญัติว่า

“เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องได้รับมอบหมายแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงตาม มาตรา 35 ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง หากเป็นการขอให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร หลักฐาน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคำร้องสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงตามคำร้องให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดยถูกต้องครบถ้วน ด้วย เว้นแต่เป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือเป็นปัญหาข้อเท็จจริงแต่ไม่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบอีก พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาในการ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐาน แล้วแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดังกล่าวทราบด้วย

ในกรณีที่ไม้อาจชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง บุคคลหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการได้ครั้งละไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนด แต่ให้ขอขยายได้ไม่เกิน สองครั้ง”

<sup>486</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 35 วรรคสอง บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

(1) ขอให้หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว หรือ บุคคลใด มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการ พิจารณาภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่หน่วยงานหรือบุคคลใดไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการร้องขอ คณะกรรมการจะออกคำสั่งให้หน่วยงานหรือบุคคลนั้นดำเนินการดังกล่าวก็ได้

(2) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ใน กรณีที่เคหสถานหรือสถานที่ที่จะเข้าป็นันมีได้อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ยินยอม ให้ เข้าไปได้เมื่อมีหมายของศาล”

หรือให้ถ้อยคำได้ และการลงพื้นที่เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง หากเจ้าของสถานที่ไม่ยินยอมนั้น จะเข้าไปได้ก็ต่อเมื่อมีหมายศาล

เมื่อรับเรื่องราวร้องเรียนหรือคำร้องและได้รับคำชี้แจงหรือถ้อยคำจากผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงค้นหาข้อเท็จจริง รับฟังข้อเท็จจริง และแสวงหาพยานหลักฐานได้แล้ว จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงจะดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งในระหว่างการพิจารณานั้นอาจเกิดกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีเข้ามาเจรจากันโดยมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นคนกลางหรือบุคคลตามที่ได้รับมอบหมาย หากไกล่เกลี่ยสำเร็จก็จะเป็นอันยุติปัญหาไป แต่หากไม่สำเร็จก็จะมีกรดำเนินการต่อไปด้วยการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและลงมติ จากนั้นจึงจะมีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

ภายใต้การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 วรรคสอง<sup>487</sup> ได้กำหนดว่าจะต้องมีการระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ ชื่อของผู้ร้องหรือผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และผู้ถูกกล่าวหา ทั้งรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่มีการละเมิดเกิดขึ้นด้วย มีการระบุถึงการให้เหตุผลและให้ความเห็น ซึ่งเมื่อได้ทำการตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว จึงจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและมีมติออกมาว่า กรณีเรื่องราวร้องเรียนนั้น ๆ ได้มีผู้กระทำการหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ถูกร้องเรียนหรือไม่ และให้เหตุผลประกอบตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ซึ่งจะมีการให้เหตุผลเป็นประเด็น ๆ ไป อีกทั้งให้ข้อเสนอแนะเป็นมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมกับกรณีปัญหานั้นด้วย

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการตรวจสอบและมีการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิ

<sup>487</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 33 วรรคสอง บัญญัติว่า

“รายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อของผู้ร้องและผู้ถูกร้อง เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการให้ปกปิดชื่อ หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ (2) สรุปข้อเท็จจริงตามเรื่องราวร้องเรียนและความประสงค์ของผู้ร้อง เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ (3) รายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเหตุการณ์และสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(4) ข้อกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

(5) ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าว

(๖) มาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดแจ้งว่าบุคคลหรือหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดและด้วยวิธีการอย่างไร รวมทั้งระยะเวลา ในการดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางดังกล่าว”

มุษยชนแห่งชาติตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 36<sup>488</sup> และข้อ 40<sup>489</sup> อีกทั้งข้อ 41<sup>490</sup> ยังกำหนดต่อไปว่าต้องมีการติดตามผลการดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้ปฏิบัติและดำเนินการตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะตามรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากที่ได้กล่าวมาถึงลักษณะการดำเนินงานด้วยอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน เพราะการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดและร้องเรียนเข้ามาให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าเกิดการละเมิดขึ้นหรือไม่นั้น หากเกิดการละเมิดขึ้นจริงแล้วหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นประกอบกับเหตุผลว่าการกระทำใดในกรณีร้องเรียนนั้นเป็นการละเมิด จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงการคุ้มครองประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น จะมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้นอีกด้วย ทั้งนี้ การให้ความเห็นและการให้เหตุผล

<sup>488</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 23 บัญญัติว่า

“ให้สำนักงานแจ้งผลการตรวจสอบพร้อมด้วยรายงานไปยังผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) แจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อ 33

(2) แจ้งไปยังผู้ร้อง เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ร้องมิได้แจ้งสถานที่อยู่ที่จะติดต่อได้

การแจ้งผลตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการตามข้อ 33 วรรคหก เสร็จสิ้นแล้ว”

<sup>489</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 40 บัญญัติว่า

“เมื่อพ้นระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการ ตามข้อ 37 แล้ว แต่บุคคลหรือหน่วยงานมิได้แจ้งผลการดำเนินการ ให้สำนักงานมีหนังสือสอบถามผลการดำเนินการหรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการหรือแนวทางนั้น

ในกรณีที่ไม่มีหนังสือสอบถามผลการดำเนินการแล้ว แต่บุคคลหรือหน่วยงานมิได้แจ้งผลการดำเนินการ หรือปรากฏข้อเท็จจริงว่าบุคคลหรือหน่วยงานมิได้ดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สำนักงานเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 36 วรรคสี่ ต่อไป”

<sup>490</sup> ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2561 ข้อ 41 บัญญัติว่า

“ให้สำนักงานติดตามผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามข้อ 40 วรรคสอง แล้วเสนอคณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจเผยแพร่รายงานของคณะกรรมการหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีให้ประชาชนทราบตามมาตรา 43 วรรคสอง ก็ได้”

ภายในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในแต่ละกรณีนั้นถือเป็นสาระสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชน เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและให้ความเห็นโดยอาศัยหลักการและเหตุผลที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง หากมีการพิจารณาในหลักการและเหตุผลที่ผิดพลาดไปแล้ว การคุ้มครองประชาชนย่อมไม่อาจเกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติและไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้

#### 4.3 วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ราชอาณาจักรไทยก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ณ ปัจจุบันนั้น เป็นที่ประจักษ์ว่าราชอาณาจักรไทยย่อมมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันได้ส่งผลให้กลายมาเป็นราชอาณาจักรไทย ณ ปัจจุบันนี้ ซึ่งในแง่ของการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยแล้ว ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ถือมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาดังกล่าว เพราะการที่จะศึกษาวิเคราะห์และทราบถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองเป็นลำดับแรก โดยจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อที่จะสามารถทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในลำดับต่อมา และการศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในลำดับถัดมานั้นจะแสดงให้เห็นถึงจุดตัดระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในอดีตกับปัจจุบันของราชอาณาจักรไทย คือ ช่วงที่ราชอาณาจักรไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวจะทำให้สามารถเข้าใจถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยสามารถทำการศึกษาและอธิบายได้ดังนี้

##### 4.3.1 พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย

การศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่ได้เกิดขึ้นในดินแดนของราชอาณาจักรไทยปัจจุบันตั้งแต่อดีตกาล รวมถึงศึกษาว่าราชอาณาจักรไทยมีความเป็นมาในการก่อตัวขึ้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครองอย่างไรและส่งผลให้กลายมาเป็นราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันได้อย่างไร การศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรภายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาโดยชี้ให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นและเข้ามาสู่การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยได้อย่างไร โดยมีการแบ่งช่วงเวลาเป็น 2 ช่วง คือ สมัยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 และสมัยภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 เพื่อแสดงให้เห็นว่า



ราชอาณาจักรไทยมีการเมืองการปกครองในรูปแบบหรือระบอบใดใน 2 ช่วงดังกล่าว อันจะเป็นความรู้พื้นฐานให้สามารถศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้ต่อไป เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองนั้นย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองด้วยไม่มากนักน้อย ซึ่งสามารถทำการศึกษาและอธิบายได้ดังต่อไปนี้

#### 4.3.1.1 สมัยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

##### 2475

ทัศนะดั้งเดิมของนักวิชาการประวัติศาสตร์ไทยเชื่อว่าการตั้งอาณาจักรแห่งแรกที่มีความเจริญรุ่งเรืองอันเป็นเหตุให้มีการยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นต้นกำเนิดของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั้นคือ กรุงสุโขทัย ต่อมาก็คือกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี (ในระยะเวลาสั้น ๆ) และกรุงรัตนโกสินทร์ ตามลำดับ แต่ทัศนะของนักวิชาการประวัติศาสตร์ไทยในปัจจุบันบางท่านได้ชี้ให้เห็นข้อสังเกตว่า ในช่วงของกรุงสุโขทัยนั้นก็ยังมีอาณาจักรอื่น ๆ คือ กรุงสุพรรณบุรี ลพบุรี ล้านนา และนครศรีธรรมราชที่มีความเจริญรุ่งเรืองไม่แพ้กันกับกรุงสุโขทัย ดังนั้น จึงเกิดปัญหาและข้อถกเถียงทางวิชาการว่า ต้นกำเนิดของราชอาณาจักรไทยมีจุดเริ่มต้นที่แท้จริงในช่วงใดและกรุงใดกันแน่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเกิดปัญหาและข้อถกเถียงทางวิชาการดังกล่าว แต่ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยภายในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเพียงการศึกษาถึงภาพรวมพื้นฐานของการเมืองการปกครองไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจพื้นฐานที่จะสามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้ จึงเห็นสมควรศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองในทัศนะดั้งเดิมของนักวิชาการประวัติศาสตร์ไทยที่เชื่อว่าจุดเริ่มต้นของราชอาณาจักรไทยเกิดขึ้นในช่วงกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี (ในระยะเวลาสั้น ๆ) และกรุงรัตนโกสินทร์ ตามลำดับ เพราะการศึกษาตามทัศนะดั้งเดิมดังกล่าวได้เป็นข้อมูลที่มีมาแต่เนิ่นนาน และข้อถกเถียงหรือโต้แย้งทางวิชาการดังที่ได้กล่าวมานั้นยังหาข้อสรุปไม่ได้ ทั้งนี้ พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยสามารถทำการศึกษาและอธิบายได้ดังนี้

**กรุงสุโขทัย** (พ.ศ. 1783-2006) โดยในช่วงประมาณ พ.ศ. 1783 (ค.ศ. 1240) พ่อขุนบางกลางหาวได้สถาปนากรุงสุโขทัยเป็นราชธานีโดยมีการปกครองแบบกษัตริย์และตั้งพระนามใหม่ว่า “พ่อขุนศรีอินทราทิตย์” ซึ่งทรงเป็นปฐมกษัตริย์พระองค์แรกของกรุงสุโขทัย จากนั้นกรุงสุโขทัยก็ได้มีความเจริญรุ่งเรืองมากยิ่งขึ้นทุกกรอบด้านในช่วงการปกครองของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช หากสังเกตและพิจารณาจากพระนามของกษัตริย์ในกรุงสุโขทัยนี้ กษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองได้มีพระนามขึ้นต้นอันเป็นการยกย่องว่า “พ่อขุน” ซึ่งมีนัยสำคัญคือ กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ หรือที่เรียกว่า “การปกครองแบบพ่อปกครองลูก” โดยน่าจะเป็นการจำลองรูปแบบจากความสัมพันธ์ของบุคคลในระดับครอบครัวเครือญาติ เพราะสังคมสมัยกรุงสุโขทัยตอนต้นที่มี

ประชากรไม่มากนักและเป็นช่วงแรกของการก่อร่างสร้างเมือง จึงส่งผลให้มีรูปแบบการปกครองที่ผ่อนปรน กษัตริย์จะมีความใกล้ชิดกับราษฎรมาก<sup>491</sup> และเป็นที่น่าสนใจว่าอำนาจในการปกครองนั้นจะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว กษัตริย์มีพระราชอำนาจเด็ดขาดอยู่เหนือราษฎรทั้งปวง จึงกล่าวได้ว่าการปกครองในรูปแบบดังกล่าวในช่วงต้นของกรุงสุโขทัยเป็น “การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบพ่อปกครองลูก”

ต่อมาภายหลังจากสมัยการปกครองของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชนั้น สังคมของกรุงสุโขทัยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงและเริ่มขยายตัวขึ้น จำนวนประชากรเพิ่ม โครงสร้างทางสังคมและการเมืองจึงมีความสลับซับซ้อนตามไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้น อิทธิพลประการสำคัญที่มีผลต่อสังคมการปกครองของกรุงสุโขทัยคือคติความเชื่อของศาสนาพุทธ จากเดิมที่กษัตริย์หรือผู้ปกครองในฐานะพ่อขุนก็ได้ถูกแทนที่ด้วยผู้ปกครองแบบธรรมราชา โดยกษัตริย์จะได้รับการยกย่องว่าเป็นธรรมราชา กล่าวคือ กษัตริย์ผู้ปกครองนั้นคือผู้ทรงคุณสมบัตินี้และมีพระจริยวัตรเยี่ยงพระพุทธองค์ ทรงใช้ธรรมตามพระพุทธศาสนาในการปกครองและสร้างความเป็นปึกแผ่น เพื่อนำมาใช้ควบคุมกับการอธิบายสิทธิอันชอบธรรมในการครองราชย์ของพระองค์<sup>492</sup> ดังนั้น กษัตริย์ยังคงเป็นผู้ปกครองอันมีสิทธิเด็ดเหนือราษฎรและรวมศูนย์อำนาจในการปกครองไว้ที่กษัตริย์อยู่เช่นเดิม แต่ที่เปลี่ยนแปลงไปคืออำนาจบารมีของกษัตริย์จะได้รับการยกย่องเทิดทูนมากยิ่งขึ้นจากอิทธิพลคติความเชื่อของศาสนาพุทธจนกลายมาเป็น “การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบธรรมราชา”

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกรุงสุโขทัยนี้ โครงสร้างทางสังคมหรือการแบ่งกลุ่มคนในสังคมนั้นยังไม่มีหลักฐานที่ระบุไว้ชัดเจน แต่หากพิจารณาโดยอาศัยบริบททางการเมืองการปกครองของกรุงสุโขทัยแล้วสามารถพิจารณาได้ว่า ในกลุ่มของชนชั้นของผู้ปกครองนั้นฐานะทางสังคมของกษัตริย์ถือเป็นผู้ปกครองสูงสุด เจ้านายและขุนนางถือเป็นกลุ่มผู้ปกครองระดับรองลงมาจากกษัตริย์ที่มีอำนาจปกครองเขตเมืองที่อยู่ภายใต้ราชธานีอันเป็นศูนย์อำนาจของกษัตริย์ ส่วนในกลุ่มของชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองนั้น ไพร่ถือเป็นราษฎรธรรมดาที่อาศัยอยู่ในราชธานีและเขตเมืองต่าง ๆ และทาสถือเป็นราษฎรที่ไม่มีอิสระในตนเองโดยต้องคอยรับใช้นายทาส จึงสะท้อนให้เห็นว่าราชอาณาจักรไทยได้มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมซึ่งจะส่งผลให้เกิดสิทธิและเสรีภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไป อันมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยแล้ว

การสิ้นสุดของกรุงสุโขทัยสามารถอธิบายได้ว่า เป็นที่เข้าใจทั่วกันว่าอาณาจักรที่เกิดขึ้นในดินแดนของราชอาณาจักรไทยปัจจุบันต่อจากกรุงสุโขทัยคือ กรุงศรีอยุธยา ซึ่งภายหลังจากที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้ทรงสถาปนากรุงศรีอยุธยาเมื่อปี พ.ศ. 1893 แล้ว ใน

<sup>491</sup> เปรมวิทย์ ท่อแก้ว, *ประวัติศาสตร์ไทย : ไทยศึกษา* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2543), หน้า 91.

<sup>492</sup> *ibid.* 91.

ขณะเดียวกัน กรุงสุโขทัยก็ยังไม่ได้สูญสิ้นสลายหายไป แต่ยังคงมีการปกครองดำรงอยู่เช่นเดิมและค่อย ๆ เสื่อมอำนาจลงไปทุกที จนกระทั่งกรุงศรีอยุธยาสามารถแผ่ขยายอำนาจอันเป็นการกุมอำนาจเหนือเมืองใกล้เคียงทั้งหมด รวมถึงกรุงสุโขทัยด้วย ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2006 กรุงสุโขทัยจึงได้ถูกรวมกับกรุงศรีอยุธยา อันเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของกรุงสุโขทัยนั่นเอง

**กรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310)** ถือเป็นอาณาจักรที่รุ่งเรืองมากภายใต้ดินแดนราชอาณาจักรไทยในอดีต หากพิจารณาเฉพาะทางการเมืองการปกครองแล้ว กรุงศรีอยุธยาได้มีการปกครองโดยกษัตริย์และถือว่าการวางรากฐานและต้นแบบของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้กับราชอาณาจักรไทยอย่างแท้จริง ซึ่งภายหลังจากกรุงศรีอยุธยาเริ่มเป็นปึกแผ่นมั่นคงและอาณาจักรเริ่มขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางขึ้น พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้พัฒนาต่อไปสู่ความศักดิ์สิทธิ์โดยฐานะของกษัตริย์นั้นเป็นเสมือนสมมติเทพผู้อวตารลงมาอยู่ในร่างมนุษย์ อันเป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาพุทธและวัฒนธรรมพราหมณ์ อีกทั้งกษัตริย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาย่อมมีคุณสมบัติและความสามารถทางสงครามและเป็นนักรบที่มีความเป็นผู้นำตามความเชื่อแบบธรรมราชา ประกอบกับความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะสมมติเทพของกษัตริย์ยังสามารถอ้างถึงสิทธิอันชอบธรรมในการครองราชย์และปกครองราษฎร กษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจในการปกครองเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเหนือราษฎรทั้งปวง ทรงเป็นเจ้าของชีวิตและเป็นเจ้าของแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม พระราชอำนาจล้นพ้นของกษัตริย์ในนามสมมติเทพนั้นยังคงต้องปฏิบัติอยู่ภายใต้หลักธรรมของศาสนาพุทธที่อิทธิพลต่อการปกครองและการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ ได้แก่ ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร 12 ประการ และพระราชจรรยาวัตร 4 ประการ<sup>493</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ดังกล่าวในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้จึงเป็นตัวสนับสนุนให้สถาบันกษัตริย์มีความมั่นคงและฝังรากลึกจนกลายเป็นวัฒนธรรมของสังคมไทยเรื่อยมา ซึ่งการปกครองในลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็น “การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเทวราชา”

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สมัยกรุงศรีอยุธยาประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ที่กล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้สถาบันกษัตริย์ได้เป็นแกนกลางของการเมืองกรุงศรีอยุธยา ซึ่งจะมีระบบการเมืองเป็นหลัก ส่วนสังคมและเศรษฐกิจเป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง กล่าวคือ การที่พระราชอำนาจเด็ดขาดทางการเมืองอยู่ที่กษัตริย์นั้นได้กลายเป็นการทำให้สังคมและเศรษฐกิจต้องเป็นไปตามพระราชประสงค์ของกษัตริย์<sup>494</sup> ซึ่งกษัตริย์จะเป็นผู้ดูแลและตัดสินใจทุกด้านในราชอาณาจักร ดังนั้น พัฒนาการการเมืองการปกครองในสมัยกรุงศรี

<sup>493</sup> ประชิต สฤณะพัฒน์ และอุดม เขยแก้ว วิมล จิโรจน์พันธุ์, *ประวัติศาสตร์ชาติไทย* (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2548), หน้า 110-112.

<sup>494</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, "การพัฒนาการเมืองไทย," ใน *การเมืองการปกครองของไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 7.

อยุธยาแทบจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่าสถาบันกษัตริย์นั้นเป็นผู้พัฒนาและสร้างให้เกิดเป็นระบบการเมือง การปกครองของกรุงศรีอยุธยาเอง โดยโครงสร้างทางการเมืองจะได้รับการพัฒนาตามพระราช ประสงค์ของกษัตริย์ที่จะมีระบบระเบียบมากขึ้นตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของ กษัตริย์แต่ละพระองค์

โครงสร้างทางสังคมภายใต้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุง ศรีอยุธยานั้น ในฐานะที่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีและเป็นศูนย์กลางของอำนาจในการปกครอง จึงได้ มีการจัดระเบียบทางสังคมโดยระบบควบคุมกำลังคนเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น มีทั้งระบบต่าง ๆ ที่ เป็นทั้งเครื่องมือในการควบคุมกำลังคนและเพื่อเกณฑ์เป็นแรงงานอันเป็นพื้นฐานสำคัญของสังคม ทั้ง ด้านการผลิตอันนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของกรุงศรีอยุธยาและด้านการทหารเพื่อความ เข้มแข็งของราชอาณาจักร<sup>495</sup> ซึ่งการจัดระเบียบทางสังคมดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าสังคมกรุงศรี อยุธยามีระบบการแบ่งชนชั้นอย่างชัดเจนอันมีความสำคัญต่อการศึกษาวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทาง การเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรไทย คือ ระบบศักดินาและระบบไพร่

ระบบศักดินาเป็นระบบที่จำแนกฐานะสิทธิและหน้าที่ในสังคมตั้งแต่เจ้านายขุนนาง จนถึงไพร่ แต่ชนชั้นในระบบสังคมของกรุงศรีอยุธยานั้นมิได้เป็นชนชั้นที่แยกด้วยชาติกำเนิดหรือสืบ ทอดกันไป หากแต่มีการเคลื่อนไหวหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งหรือ ถอดถอน ทุกคนในกรุงศรีอยุธยาไม่ว่าจะเป็นเจ้านาย ขุนนาง หรือไพร่นั้นล้วนอยู่ในฐานะข้าของ แผ่นดินทั้งหมดเหมือนกัน<sup>496</sup> ดังนั้น ลักษณะของระบบศักดินาจึงเป็นระบบที่แบ่งปันที่นาให้กับคนใน สังคมตามสถานะเป็นชั้น ๆ ไป โดยที่นาจะมีหน่วยวัดเป็นไร่ เจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ก็จะได้ที่นา มากกว่าคนสามัญทั่วไป เช่น ชนชั้นพระบรมวงศานุวงศ์ถือศักดินา 100,000 ชนชั้นเจ้าพระยาถือศักดิ นา 10,000 ไพร่ถือศักดินาตั้งแต่ 10-25 ทาสถือศักดินา 5 เป็นต้น แต่ในระยะหลังต่อมา การแบ่งที่ นาให้กับคนในสังคมมิได้เดินตามศักดินา แต่แปรเปลี่ยนเป็นดัชนีชี้สถานะสูงต่ำของคนในสังคม เช่น พระยาทำนน้ำศักดินา 10,000 อาจจะมีที่ดินเพียง 2,000 ไร่ แต่สถานะทางสังคมมีฐานะเทียบศักดินา 10,000 ซึ่งศักดินาจะเป็นระบบการแบ่งสรรทางเศรษฐกิจและจัดชนชั้นทางสังคม<sup>497</sup> จะเห็นได้ว่า ระบบศักดินาภายหลังนั้น บุคคลที่มีศักดินาเยอะ แต่ในความเป็นจริงอาจไม่ได้ครองที่นาเท่ากับ จำนวนศักดินาที่ตนเองมี แต่จำนวนตัวเลขของศักดินานั้นจะเป็นตัวเลขที่ใช้เป็นดัชนีชี้วัดว่าบุคคลนั้น มีลำดับศักดิ์ในสังคมสูงต่ำเพียงใด ซึ่งระบบศักดินาดังกล่าวนี้ได้ฝังรากอยู่ในสังคมไทยตั้งแต่สมัยกรุง ศรีอยุธยาอันมีระบบศักดินาที่ชัดเจนกว่าสมัยก่อน (กรุงสุโขทัยย้อนกลับไป)

<sup>495</sup> ประชิต สฤณพัฒน์ และอุดม เขยแก้วศ์ วิมล จิโรจพันธุ์, ประวัติศาสตร์ชาติไทย, หน้า หน้า 121.

<sup>496</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122.

<sup>497</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า หน้า 37.

ระบบไพร่ของกรุงศรีอยุธยาเป็นการจัดระบบควบคุมทรัพยากรมนุษย์ในสังคมเพื่อนำมนุษย์มาใช้เป็นแรงงานหรือนำมาเป็นกองกำลังในยามเกิดศึกสงคราม ไพร่มีได้ทั้งเพศชายและหญิง แต่ในกรณีของเพศหญิงนั้นไม่ต้องมีการถูกเกณฑ์มาเป็นแรงงานเพื่อทำงานราชการ ไพร่ที่เป็นเพศชายผู้มีลักษณะวัดจากไหล่สองศอกศีบก็ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวงและสังกัดกรมกองหน่วยงานราชการซึ่งสังกัดพระมหากษัตริย์ ส่วนไพร่สมจะสังกัดเจ้านายและขุนนาง โดยทั้งไพร่หลวงและไพร่สมจะต้องรับราชการปีละ 6 เดือน ระบบไพร่ถือเป็นระบบคู่แข่งของระบบศักดินา ซึ่งระบบไพร่จะเป็นการจัดองค์กรทางสังคมเพื่อการสงคราม รวมทั้งเพื่อความจำเป็นและเป็นระเบียบทางเศรษฐกิจสังคมในยามบ้านเมืองปกติและเกิดสงคราม<sup>498</sup> จะเห็นได้ว่าระบบไพร่ถือเป็นกลไกทางการเมืองการปกครองที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการกำลังพลเพื่อป้องกันประเทศ การจัดองค์กรทางสังคม การผลิตทางเศรษฐกิจ และการเก็บภาษี ซึ่งระบบไพร่นี้ได้ส่งผลให้สามัญชนที่อยู่ภายใต้การปกครองต้องผูกมัดตนเองกับมูลนายและดำรงชีวิตอยู่ภายใต้การปกครองของมูลนายโดยไม่สามารถมีสิทธิเลือกหรือปฏิเสธภาวะเช่นนี้ได้เลย อีกทั้งระบบไพร่ได้ทำให้คนต้องทำงานให้มูลนายโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน อันสะท้อนให้เห็นว่าการแบ่งชนชั้นทางสังคมของกรุงศรีอยุธยานี้ได้ทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในสังคมถือเป็นเรื่องปกติและไม่สามารถปฏิเสธภาวะเช่นนี้ได้เลย

การเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ได้ดำเนินเรื่อยมาและดำรงอยู่ในดินแดนราชอาณาจักรไทยมากกว่า 400 ปี สมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบทวารวษาได้มีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดให้การปกครองนั้นขึ้นอยู่กับสถาบันกษัตริย์ทั้งสิ้น เท่ากับว่าระบบการเมืองการปกครองจะไปในทิศทางใดนั้นย่อมเป็นผลงานของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ประกอบกับการจัดโครงสร้างทางสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นตามระบบศักดินาที่ไม่ได้เกิดการต่อต้านคัดค้านจากกลุ่มชนชั้นใดในสังคม จึงส่งผลให้สภาพการณ์เช่นนี้ถือเป็นเรื่องปกติที่คนไทยคุ้นชินเรื่อยมาอันเป็นมรดกตกทอดทางความคิดสืบต่อมาในยุคสมัยถัดมา ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าทิศทางของการเมืองการปกครองย่อมเป็นไปตามพระราชประสงค์หรือการบริหารจัดการของกษัตริย์ หากกษัตริย์อ่อนแอและไม่มีพระปรีชาสามารถในการปกครองราชอาณาจักรแล้วย่อมส่งผลต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร ซึ่งในสมัยของสมเด็จพระเจ้าเอกทัศก็ไม่ได้มีพระปรีชาสามารถในการเป็นกษัตริย์ เมื่อยามบ้านเมืองเกิดสงครามถูกรุกรานจากประเทศข้างเคียงและบ้านเมืองขาดคนดีมีฝีมือในด้านบัญชาการรบ จึงส่งผลให้เสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าเข้าศึก กรุงศรีอยุธยาถูกตีแตกและถูกเผาทำลายย่อยยับในปี พ.ศ. 2310 จนไม่สามารถตั้งเป็นราชธานีได้อีกต่อไป และเป็นอันสิ้นสุดของสมัยกรุงศรีอยุธยา จากนั้นราชอาณาจักรไทยจึงเข้าสู่สมัยกรุงธนบุรี

<sup>498</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

**กรุงธนบุรี** (พ.ศ. 2310-2325) เกิดขึ้นภายหลังจากที่กรุงศรีอยุธยาถูกทำลายและเสียหายจนยากที่จะบูรณะกลับมาใหม่ได้โดยง่าย เมื่อพระเจ้าตากสินมหาราชทรงกอบกู้เอกราชของราชอาณาจักรไทยให้รอดพ้นจากการเป็นเมืองขึ้นของพม่าได้แล้ว จึงได้ตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานี อย่างไรก็ตาม การเมืองการปกครองในสมัยนี้ก็คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เหมือนดังเช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยา อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเพียงช่วงเวลาอันสั้นเพียง 15 ปีเท่านั้น จึงไม่เกิดพัฒนาการที่สำคัญต่อการเมืองการปกครองที่จะทำการศึกแต่อย่างใด โดยถือว่าในช่วงสมัยของกรุงธนบุรีนั้นเป็นเสมือนเพียงช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคสมัยต่อไปเท่านั้น ซึ่งก็คือ กรุงรัตนโกสินทร์

**กรุงรัตนโกสินทร์** (พ.ศ. 2325-ปัจจุบัน) ซึ่งประวัติศาสตร์ในช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ตั้งแต่การสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์ไปจนถึงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475) จะมีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการสืบทอดความเจริญรุ่งเรืองจากช่วงสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี กล่าวคือ สมเด็จพระเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก สมุหนายกและเป็นแม่ทัพใหญ่ในสมัยกรุงธนบุรีเป็นราชธานีได้ปราบดาภิเษกขึ้นเป็นกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีรัชกาลที่ 1 และเป็นที่รู้จักพระนามในปัจจุบันว่า พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (พ.ศ. 2280-2352) ซึ่งได้สร้างราชธานีใหม่ คือ กรุงเทพมหานคร โดยในทางการเมืองการปกครองนั้นถือว่าการนำเอารูปแบบและระบบการเมืองการปกครองของกรุงศรีอยุธยามาปรับใช้ทั้งหมด หมายความว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบทวารวษา ระบบศักดินา และระบบไพร่ดังที่ได้กล่าวมาในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นได้ดำรงอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจชี้ขาดของกษัตริย์ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในทุกด้านอันเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงและสมบูรณ์แบบ เพราะราชการแผ่นดินต่าง ๆ ล้วนต้องยังอาศัยพึ่งพากำลังของเหล่าขุนนาง กษัตริย์จึงยังต้องรับฟังความเห็นและให้ขุนนางมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในหลายเรื่อง<sup>499</sup> โดยเฉพาะข้อสังเกตประการสำคัญคือ ตั้งแต่การสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (พ.ศ. 2310-2367) รัชกาลที่ 2 อิทธิพลของขุนนางตระกูลใหญ่ในการปกครองราชอาณาจักรไทยถือว่าตกอยู่ภายใต้การควบคุมของตระกูลขุนนาง ถึงขั้นว่าขุนนางทั้งหลายในตระกูลขุนนางได้กลายเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญอันสามารถกำหนดได้ว่าใครควรจะเป็นกษัตริย์ โดยสภาพการณ์เช่นนี้ถือว่าขุนนางตระกูลดังกล่าวได้เป็นผู้กุมอำนาจแท้จริงอยู่เบื้องหลังราชบัลลังก์ โดยกลุ่มขุนนางตระกูลขุนนางเองที่เป็นผู้สนับสนุนให้พระบาทสมเด็จพระนั่ง

<sup>499</sup> จิตติมา อานสกุลเจริญ, "ชนชั้นและยุคสมัยการเมืองการปกครองไทย," วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2558). หน้า 9.

เกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2330-2394) รัชกาลที่ 3 และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2347-2411) รัชกาลที่ 4 ทั้งสองพระองค์ได้ขึ้นครองราชบัลลังก์<sup>500</sup>

ราชอาณาจักรไทยได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง และสมบูรณ์แบบเมื่อเข้าสู่ยุคสมัยการครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2396-2453) รัชกาลที่ 5 ซึ่งยุคสมัยนี้ถือว่ามีผลสำคัญอย่างยิ่งต่อการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยมากที่สุดประการหนึ่ง เพราะเป็นสมัยแห่งการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่เรียกว่าเป็นการ “พลิกแผ่นดิน”<sup>501</sup> โดยพระองค์ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้ราชอาณาจักรไทยมีความทันสมัยก้าวไปสู่ความเป็นประเทศอารยะและพยายามทำให้ราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐสมัยใหม่ ซึ่งผลลัพธ์ประการสำคัญที่ได้มาจากการปฏิรูปดังกล่าวนี้คือ พระองค์สามารถจัดอิทธิพลและอำนาจอันเป็นการลดบทบาททางการเมืองของขุนนางตระกูลใหญ่อย่างตระกูลขุนนางที่มีบทบาททางการเมืองการปกครองอย่างมากได้สำเร็จ ยิ่งไปกว่านั้น พระองค์ทรงสามารถรวบรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง หรือรวมศูนย์อำนาจทั้งหลายให้อยู่ภายใต้การควบคุมของราชบัลลังก์ทั้งหมดได้ จึงถือได้ว่า ในช่วงสมัยการครองราชย์ของรัชกาลที่ 5 นั้น ราชอาณาจักรไทยได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้อย่างแท้จริงและสมบูรณ์แบบในฐานะที่กษัตริย์มีพระราชอำนาจชี้ขาดได้ทุกเรื่อง นอกจากนี้ ยังได้มีการยกเลิกระบบทาสอย่างค่อยเป็นค่อยไป ยกเลิกระบบไพร่แล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบการเกณฑ์ทหารแทน ตลอดจนปฏิรูปการศึกษา การคลัง ศาล และโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการคมนาคมอีกมากมาย ซึ่งถือว่าการปฏิรูปที่สร้างคุณูปการให้แก่ราชอาณาจักรไทยเป็นอย่างยิ่ง

ณ ช่วงเวลาที่ราชอาณาจักรไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริงในสมัยรัชกาลที่ 5 และการปฏิรูปการเมืองการปกครองยังสามารถขับเคลื่อนให้ประเทศสามารถเริ่มขยับขยายความเจริญก้าวหน้าให้สอดคล้องกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ตามกระแสโลกได้นั้น ในขณะเดียวกันแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ได้เริ่มเป็นที่รู้จักของคนไทยบางกลุ่มเพียงเล็กน้อยมาตั้งแต่ปลายสมัยของรัชกาลที่ 4 จากการที่พระองค์ทรงสนับสนุนเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูงให้ได้รับการศึกษาจากประเทศทางฝั่งตะวันตก จนได้รับอิทธิพลของแนวความคิดและอารยธรรมตะวันตกเข้ามาสู่ราชอาณาจักรไทย ซึ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์ก็ได้สนับสนุนในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้นักคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเริ่มมีการรับรู้มากยิ่งขึ้นในสังคมไทย ดังสังเกตได้จากการที่มีเชื้อพระวงศ์และขุนนางจำนวนหนึ่งที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศร่วมกันยื่นบันทึกราชการความเห็นใน ร.ศ. 103 ให้ราชอาณาจักรไทยมี

<sup>500</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 77-79.

<sup>501</sup> ชาต นนทวัฒน์, *ประวัติศาสตร์และการเมืองไทยสมัยรัชกาลที่ 4-7* (กรุงเทพฯ: ยิปซี, 2553), หน้า 61.

การปกครองแบบตะวันตกที่มีรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ จึงควรเปลี่ยนแปลงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า แต่รัชกาลที่ 5 พระองค์ยังทรงเห็นว่าราชอาณาจักรไทยยังไม่มีความพร้อมในหลายด้าน<sup>502</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการจุดประกายของการริเริ่มการเรียกร้องให้ราชอาณาจักรไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะเป็นการเรียกร้องจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ก็ตาม

กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยจากจุดเล็ก ๆ ได้เริ่มแผ่ขยายวงกว้างมากขึ้นไปตามยุคสมัยตามสมัยที่ราชอาณาจักรไทยมีพัฒนาการรอบด้านจนผู้คนมีความรู้ความเข้าใจถึงการเมือง การปกครองมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นสูงที่มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษามากกว่าชนชั้นล่างธรรมดา ซึ่งต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2423-2486) รัชกาลที่ 6 นั้น กระแสความนิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะกลุ่มขุนนางได้เห็นถึงความบกพร่องภายในราชสำนักและการบริหารราชอาณาจักรไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีกบฏ ร.ศ. 130 ที่มีนายทหารหนุ่ม 91 คน ร่วมกันวางแผนยึดอำนาจพระราชบัลลังก์ของกษัตริย์และจะทูลเชิญเจ้านายองค์อื่นขึ้นเป็นกษัตริย์แทน แต่แผนการดังกล่าวก็ไม่สำเร็จและกลุ่มผู้ก่อการถูกจับกุมก่อนอันเนื่องมาจากปัญหาภายในกลุ่มผู้ก่อการกันเอง<sup>503</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าจากการเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มเปลี่ยนแปลงมาเป็นการคิดล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกลุ่มคนที่มีความต้องการระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่พอใจในระบบการบริหารและปกครองในระบบเดิม ปัญหาทางเศรษฐกิจ และปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ประกอบกับไม่มีความอดทนอดกลั้นพอที่จะค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนการปกครองอย่างค่อยเป็นค่อยไปดังที่รัชกาลที่ 5 เล็งเห็นถึงและได้ส่งต่อพระราชประสงค์ไปยังรัชกาลที่ 6 อันสังเกตได้จากการที่รัชกาลที่ 6 พระองค์ท่านได้จัดสร้างระบบเมืองจำลองเพื่อศึกษาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เรียกกันว่า ดุสิตธานี อีกทั้งยังคงมีพระราชประสงค์ให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปและจะต้องมีความมั่นใจในความพร้อมทุกด้านของราชอาณาจักรไทยแล้ว

ต่อมาในสมัยการปกครองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2436-2484) รัชกาลที่ 7 ถือเป็นช่วงแห่งความตกต่ำของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มาพร้อมกับกระแสความนิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ และยังถือว่าเป็นช่วงเวลาที่เกิดปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจงานนัการที่ได้สะสมมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 จนทำให้รัชกาลที่ 7 ที่มีความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้วและพระองค์ทรงตระหนักดีถึงปัญหา

<sup>502</sup> สมบัติ อ่างวงษ์วงศ์, การเมืองการปกครองไทย: พ.ศ. 1762-2500 (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2547), หน้า 379-380.

<sup>503</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 383-384.



นานปีการ<sup>504</sup> ดังนั้น พระองค์จึงมีพระราชดำริที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนและริเริ่มให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จสมบูรณ์ทั้งในแง่รูปแบบและเนื้อหาอันเป็นการพร้อมที่จะประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาในการร่างรัฐธรรมนูญที่มีความขัดแย้งกันทางความคิดภายในคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองและคณะรัฐมนตรีกับพระบรมวงศานุวงศ์คัดค้านเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควร จึงส่งผลให้เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองโดยการรวมตัวของกลุ่มข้าราชการสายทหารและข้าราชการสายพลเรือนอันเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คณะราษฎร” ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เพื่อกระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือว่าเป็นอันสิ้นสุดของการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ ณ บัดนั้นเป็นต้นมา

#### 4.3.1.2 สมัยภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้กลายมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้จากเดิมที่อำนาจทางการเมืองในการปกครองและบริหารบ้านเมืองเป็นของกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวนั้น จึงได้เปลี่ยนมาเป็นของกลุ่มข้าราชการสายทหารและข้าราชการสายพลเรือน โดยในช่วงปี พ.ศ. 2475-2516 ถือว่าเป็นช่วงแห่งการก่อตัวและการพัฒนาการเมืองไทยพร้อมกับการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาด้วย กล่าวคือ บรรยากาศทางการเมืองเป็นบรรยากาศของการพยายามสถาปนาระบอบประชาธิปไตย มีการพูดถึงรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยเฉพาะอุดมการณ์ทางการเมืองที่มุ่งเน้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น มีการยกเลิกระบบศักดินา อันมีผลให้ขุนนางในระบอบเก่าที่มีตำแหน่งยศศักดิ์อย่างสมเด็จพระยา เจ้าพระยา พระยา พระ หลวง ขุน ได้ถูกยกเลิกไป<sup>505</sup>

แต่ที่น่าเป็นข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวคือ มีการต่อสู้กันในทางการเมืองและอุดมการณ์ทางความคิดระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มอำนาจใหม่ โดยในกลุ่มอำนาจเก่าคือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่พยายามจะไม่ให้ตนเองสูญเสียอำนาจทางการเมืองไป ส่วนกลุ่มอำนาจใหม่คือกลุ่มข้าราชการสายทหารและข้าราชการสายพลเรือน (คณะราษฎรหรือผู้ก่อการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2475) ซึ่งกลุ่มอำนาจใหม่นี้ต่างก็ได้แย่งชิงอำนาจกันเองอีกด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุที่กลุ่มคณะราษฎรไม่ได้มีอุดมการณ์

<sup>504</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 396.

<sup>505</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 138.

ทางการเมืองที่เป็นหนึ่งเดียว การรวมตัวกันเป็นคณะราษฎรแล้วก่อการรัฐประหารนั้นเป็นเพียงไปเพื่อเป้าหลักอย่างเดียวคือการยกเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และนำระบอบประชาธิปไตยมาปกครองโดยไม่ได้มีโอกาสได้พิจารณาไตร่ตรองร่วมกันถึงหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง<sup>506</sup> จึงเกิดการแตกแยกทางความคิดในหมู่คณะกันเองและแบ่งแยกเป็นฝักฝ่ายเพื่อแย่งชิงอำนาจกัน อันเป็นปรากฏการณ์ที่จะนำไปให้ระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่งเข้ามาในระบบการเมืองไทยไม่อาจดำรงอยู่และเติบโตได้อย่างราบรื่นมากนัก หรืออาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475-2516 ถือเป็น “ช่วงเวลาแห่งการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง” นั้นเอง

ในช่วงเวลาแห่งการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างปี พ.ศ. 2475-2500 นั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองในการปกครองและบริหารนั้นขึ้นอยู่กับข้าราชการ หรือที่เรียกว่า “อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)” โดยเฉพาะข้าราชการประจำและข้าราชการทหารจะเป็นตัวหลักสำคัญ ซึ่งกลุ่มทหารจะได้อำนาจมาจากการรัฐประหาร การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีการเพื่อให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบเท่านั้น ตัวยก รัฐมนตรีก็มักจะไม่ได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งส่วนมากแล้วมักจะมาจากการแต่งตั้งและสนับสนุนของกองทัพทหารที่ทำการรัฐประหารได้สนับสนุนอยู่หรือทหารได้มาเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง ส่วนกลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นพลเรือนก็จะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับกลุ่มข้าราชการทหาร<sup>507</sup> สภาพการณ์ที่กลุ่มข้าราชการทั้งสองได้กุมอำนาจทางการเมืองไว้นี้ แม้ว่าจะมีการมุ่งหมายและพูดถึงรัฐธรรมนูญ สิทธิและเสรีภาพ การเลือกตั้ง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในกระแสดังกล่าวมากขึ้นก็ตาม แต่กลุ่มผู้กุมอำนาจดังกล่าวก็พยายามปิดกั้นมิให้ประชาชนหรือกลุ่มการเมืองอื่นนอกกระบวนราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารจัดการประเทศเลย ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด

ผลพวงของปัญหาในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองข้างต้นคือ ความขัดแย้งกันเองในหมู่ชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารนั้นมักจะลงเอยด้วยการก่อการรัฐประหารและใช้กำลังเพื่อยึดอำนาจการเมืองการปกครองมาเป็นของตนเอง จนกลายเป็นสิ่งที่ผู้คนทั่วไปในสังคมไทยรู้สึกชินชากับการรัฐประหารไปแล้ว ซึ่งการกระทำในลักษณะนี้จะเป็นการขัดขวางและทำให้พัฒนาการทางการเมืองของระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรหยุดชะงักลงอย่างเห็นได้ชัด เพราะการรัฐประหารจะนำพามาซึ่งการปกครองในระบอบเผด็จการทหารอันเป็นการลดทอดคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเข้าสู่ช่วงปี พ.ศ. 2500 ที่กลุ่มผู้มี

<sup>506</sup> สมบัติ อ่างวงษ์วงศ์, *การเมืองการปกครองไทย: พ.ศ. 1762-2500*, หน้า 562.

<sup>507</sup> จิตติมา อานสกุลเจริญ, "ชนชั้นและยุคสมัยการเมืองการปกครองไทย," *วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม*, หน้า 10.

อำนาจทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 หรืออย่างจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีบทบาทในการเป็นนายกรัฐมนตรีนั้นก็ได้เริ่มหมดสิ้นอำนาจไปตามกาลเวลา

เมื่อเข้าสู่ปี พ.ศ. 2500-2516 การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองก็ยังมีต่อไป โดยจะเป็นการช่วงชิงอำนาจด้วยวิธีการกระทำรัฐประหาร ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองไทย ภายใต้การปกครองของเผด็จการทหาร กล่าวคือ การหมดอำนาจครั้งสุดท้ายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในปี พ.ศ. 2500 ด้วยการที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามได้สำเร็จนั้น พื้นฐานความคิดส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์เป็นผู้ที่ไม่นิยมระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500-2506 จึงอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มคณะนายทหาร อันมีลักษณะเป็นการปกครองแบบเผด็จการทหารโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เรียกกันว่า ระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ<sup>508</sup> อันเป็นข้อสังเกตสำคัญที่จะสามารถพิจารณาถึงพัฒนาการทางการเมืองไทยได้คือ จอมพลสฤษดิ์ได้รวมอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไว้ที่ตนเอง แต่เพียงผู้เดียวโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจทั้งปวงตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 17<sup>509</sup> เพื่อกวาดล้างทำลายศัตรูทางการเมืองให้หมดสิ้นอันเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองไปจากตน ตลอดจนปิดกั้นประชาชนทุกระดับไม่ให้อาณาตรวจสอบกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เลย เท่ากับว่าพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยได้สะดุดหยุดลงอย่างเห็นได้ชัด ยิ่งไปกว่านั้น การปกครองในลักษณะเผด็จการเต็มรูปแบบนี้ยังได้สืบทอดอำนาจต่อไปยังยุคสมัยการปกครองของจอมพลถนอม กิตติขจร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506-2516 ซึ่งยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงยุคมีตบอดที่มองไม่เห็นว่พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยไทยจะไปในทิศทางใดได้เลย

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2516 นั้น ในขณะที่หลักการและคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มก่อตัวและเข้ามาสู่ระบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยแล้ว แต่ราชอาณาจักรไทยก็ยังไม่สามารถมีพัฒนาการทางการเมืองที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองอันนำมาสู่การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองกันเอง และลงเอยด้วยการรัฐประหารโดยกลุ่มคณะทหารอยู่หลายครั้ง จึงส่งผลให้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยที่อำนาจอธิปไตยนั้นต้องเป็น

<sup>508</sup> โปรตุเกส ลิซิด ธีรเวคิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*, หน้า 166-172.

<sup>509</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ของประชาชน แต่กลับกลายมาอยู่ในสภาพของการมีข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการทหารนั้นเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองไว้ทั้งหมดอันเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ยุคสมัยที่ราชอาณาจักรไทยมีพัฒนาการทางด้านการศึกษาที่ยิ่งขึ้นตามลำดับ ประชาชนเริ่มเข้าใจถึงข้อดีของระบอบประชาธิปไตย และเล็งเห็นถึงการปกครองในลักษณะเผด็จการทหารที่กดขี่และปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพประชาชนของจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม สภาพการณ์เช่นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมือง มีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในประเด็นปัญหาต่าง ๆ จนในที่สุดก็ได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองอันสำคัญและไม่สามารถลืมเลือนได้ คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 หรือ “วันมหาวิปโยค” ซึ่งเป็นวันที่นักศึกษาและปัญญาชนได้รวมตัวกันชุมนุมเคลื่อนไหวก่อเรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านคัดค้านการปกครองในลักษณะเผด็จการทหาร แต่กลับถูกเจ้าหน้าที่รัฐปราบปรามจนเกิดการนองเลือดและการกระทำที่ทารุณโหดร้ายต่อชีวิตมนุษย์อีกมากมาย สัญญาณของช่วงเวลาประชาธิปไตยในไทยเริ่มเบ่งบานนี้ยังส่งผลให้เกิดเหตุการณ์สำคัญต่อมาอีก คือ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งเป็นวันที่เกิดเหตุการณ์จลาจลและปราบปรามนักศึกษาและประชาชนที่ชุมนุมเคลื่อนไหวก่อคัดค้านการเดินทางกลับประเทศของจอมพลถนอมที่เดิมได้ออกนอกประเทศไป โดยเกิดความรุนแรงในการปราบปรามเช่นเดียวกันกับเหตุการณ์วันมหาวิปโยค และในที่สุดแล้วช่วงเวลาในปี พ.ศ. 2516-2519 ที่ประชาธิปไตยเบ่งบานก็ได้ นำพาให้ราชอาณาจักรไทยก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ

ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบจัดว่าอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2535 เป็นช่วงเวลาที่มีการแบ่งสรรอำนาจและการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างทหาร ข้าราชการ และนักการเมือง มีความพยายามร่วมกันที่จะให้นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้งและก็ได้สำเร็จ ซึ่งหมายความว่า แทนที่อำนาจทางการเมืองมีท่าทีว่าจะมาเป็นของประชาชนจากช่วงที่ประชาธิปไตยเบ่งบาน แต่กลับกลายเป็นว่าอำนาจทางการเมืองเป็นของนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการโดยเฉพาะทหารเหมือนเดิมดังที่ราชอาณาจักรไทยเคยเป็น จนในที่สุดก็ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองอีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ เหตุการณ์ 17-20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือ “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งเป็นการชุมนุมประท้วงการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร จนเกิดการปราบปรามผู้ชุมนุมและมีการนองเลือดขึ้นอีกครั้ง เหตุการณ์ดังกล่าวถือเป็นการต่อสู้กันระหว่างพลังประชาธิปไตยของคนรุ่นใหม่กับพลังอำมาตยาธิปไตยของกลุ่มอำนาจข้าราชการและทหาร อันเป็นจุดสำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ประชาชนจะไม่ยินยอมให้เผด็จการทหารมาปกครองบ้านเมืองได้อีก และมีความหวังว่าประเทศจะก้าวเข้าสู่ประชาธิปไตยเต็มใบได้ในอนาคตที่อำนาจทางการเมืองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง

ท่าทีของระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทยดูท่าจะเป็นไปได้ด้วยดีภายหลังจากกระแสการต่อต้านเผด็จการทหาร มีความต้องการนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

และให้อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ดังสังเกตได้จากบริบทแวดล้อมของการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีความโดดเด่นทั้งการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีกลไกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอีกมากมาย แต่ในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2536-2549 กลับกลายเป็นว่าอำนาจทางการเมืองได้อยู่ในมือของนายทุนและนักธุรกิจ หรือที่เรียกว่า ยุคธนาธิปไตย (Plutocracy) กล่าวคือ เป็นยุคที่นักธุรกิจเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยการสนับสนุนพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งผู้บริหารพรรคการเมือง และใช้อำนาจทางการเมืองที่ได้มานั้นเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจและพรรคพวก หรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง และด้วยประเด็นปัญหาทางการเมืองที่ต้องการขับไล่รัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร โดยมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายในหลายประเด็นและเกิดการชุมนุมแบ่งฝักฝ่ายกันในสังคมการเมือง (เสื้อเหลือง-เสื้อแดง) ความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและได้กลายเป็นข้ออ้างอันชอบธรรมให้เกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 อันเป็นวาระที่ราชอาณาจักรไทยได้ใช้วิธีการดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาอีกครั้งจนเกิดเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และกลุ่มทหารผู้ก่อการรัฐประหารก็ได้คืนอำนาจสู่ประชาชนด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นก็มีท่าทีของระบอบประชาธิปไตยที่จะดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่มีการแบ่งฝักฝ่ายก็ยังไม่ได้หมดสิ้นไปจากสังคมการเมืองไทย การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยกลุ่ม กปปส. ที่มีท่าทีจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจนส่งผลให้เกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 อีกครั้ง อันแสดงให้เห็นว่าพัฒนาการทางการเมืองไทยได้กลับเข้าสู่วังวนของวงจรอุบาทว์ทางการเมืองอีกแล้ว และถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้ว แต่อำนาจทางการเมืองก็ยังคงอยู่ในมือของกลุ่มทหารผู้ก่อการรัฐประหารอยู่อีก เช่นเดิมดังที่เคยเกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยในอดีต

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบัน ราชอาณาจักรไทยได้มีพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยที่ค่อย ๆ เติบโตเรื่อยมา แม้ว่าจะมีช่วงเวลาที่ทำให้ประชาธิปไตยหยุดชะงักลงบ้าง แต่ในท้ายที่สุดแล้วระบอบประชาธิปไตยก็ยังสามารถเติบโตเรื่อยมาในสังคมการเมืองไทยได้ อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทยยังอยู่ในบริบทที่ยังเกิดข้อถกเถียงว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีความเป็นสากลตั้งนานาอารยประเทศแล้วหรือไม่ เพราะการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยยังคงตกอยู่ในวงวนของวงจรอุบาทว์ที่มักเกิดการก่อการรัฐประหารโดยคณะนายทหารและมีผลให้อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มทหารอันมีการใช้อำนาจเชิงเผด็จการจากนั้นก็มีการคืนอำนาจสู่ประชาชนแล้ว ปัญหาความขัดแย้งใหม่ก็เกิดขึ้นและทวีความรุนแรง จึง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ส่งผลให้เกิดการอ้างอำนาจอันชอบธรรมด้วยการรัฐประหารเป็นวงวนอันกลายเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองเช่นนี้เรื่อยไป อันเป็นการลดทอนคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยและอาจพัฒนาการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรได้ไม่เต็มที่เท่าที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้ เมื่อได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยแล้ว เท่ากับว่าจะเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะสามารถต่อยอดไปสู่การวิเคราะห์ถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อหัวข้อต่อไป

#### 4.3.2 วัฒนธรรมทางการเมืองช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

ดังที่ได้ทำการศึกษามาแล้วว่า พัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ราชอาณาจักรไทยได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาโดยตลอด ซึ่งภายใต้บริบทสังคมการเมืองของราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลกระแสหลักมาจากคติความเชื่อของศาสนาพุทธอันเป็นรากฐานมาสู่แนวความคิดที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองของกษัตริย์หรือชนชั้นนำทางการเมือง รวมถึงโครงสร้างทางสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นภายใต้ระบบศักดินาและระบบไพร่ตลอดจนการรวมอำนาจทุกด้านโดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองไว้ที่กษัตริย์อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว สภาพการณ์ที่ถือปฏิบัติกันเรื่อยมาเหล่านี้เองที่ได้เป็นตัวหล่อหลอมและปลูกฝังให้ชาวไทยไม่ว่าจะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองอันเป็นผู้ปกครองหรือชนชั้นราษฎรอันเป็นผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อการเมืองการปกครองของตนเองให้ออกมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งสามารถทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรไทยได้ดังต่อไปนี้

##### 4.3.2.1 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

แนวความคิดของการมี “บารมี” ถือว่ามีความสัมพันธ์กับเรื่องของ “การเมืองการปกครอง” ในสังคมไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างบารมีกับตัวผู้ปกครอง เพราะบารมีจะเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคน (recruitment criterion) ผนวกกับความชอบธรรม (legitimacy) ที่บุคคลนั้น ๆ จะขึ้นมารับตำแหน่งสำคัญทางการเมือง<sup>510</sup> ซึ่งการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การมีบารมีจะส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งของกษัตริย์ที่จะสามารถใช้อำนาจทางการเมืองได้อย่างเด็ดขาดและสร้างความมั่นคงให้กับสถานภาพทางการเมืองของตนเอง และในขณะเดียวกัน การมีบารมียังส่งผลต่อตัวผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะให้การยอมรับและ

<sup>510</sup> ลิขิต ชีระเวคิน, “บารมีกับการเมืองไทย,” ใน *การเมืองการปกครองของไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 242.

จงรักภักดีต่อตัวผู้ปกครอง ตลอดจนการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองด้วย อันเป็นลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยมที่มีอยู่ในสังคมการเมืองไทย

หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “บารมี” กับ “ตัวผู้ปกครอง” นั้น ทักษะของผู้คนไม่ว่าจะเป็นชาวตะวันตกหรือชาวไทยที่มีต่อเรื่องบารมีของผู้ปกครองอาจมีความแตกต่างในเนื้อหาบ้าง<sup>511</sup> แต่สิ่งที่เห็นร่วมกันคือ ผู้มีบารมีเป็นผู้วิเศษเหนือมนุษย์ธรรมดา ดังนั้น กษัตริย์ในฐานะผู้นำหรือผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มักจะดำรงรักษาสภาพและอำนาจไว้ด้วยการสร้างเสริมภาพลักษณ์ การมีบุญญาธิการ การมีความสามารถพิเศษ การเป็นที่พึ่ง ตลอดจนการต่อสู้และปกป้องคุ้มครองราษฎรในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครองได้<sup>512</sup> ซึ่งจะถูกมองว่าเป็นผู้วิเศษเหนือมนุษย์ธรรมดาและกลายเป็นการสั่งสมบารมีไปในตัวด้วย ยิ่งไปกว่านั้น เป็นที่ชัดเจนว่าในสังคมไทยได้รับอิทธิพลจากคติความเชื่อของศาสนาพุทธต่อตัวผู้ปกครองและวัฒนธรรมพราหมณ์ ดังปรากฏคือแนวความคิดธรรมราชาและเทวราชาอันเป็นตัวสนับสนุนให้กษัตริย์เป็นผู้วิเศษเหนือมนุษย์ธรรมดา ซึ่งส่งผลให้เป็นการสร้างความชอบธรรมแก่กษัตริย์ตั้งแต่ที่มาของตำแหน่งหรือตัวกษัตริย์เอง และการใช้พระราชอำนาจด้วย โดยเฉพาะการใช้พระราชอำนาจนั้นย่อมเป็นการสร้างความมั่นใจให้ตัวกษัตริย์เองโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลของผู้ใด การใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์จึงมีลักษณะเด็ดขาดและถูกต้องชอบธรรม

และเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง “บารมี” กับ “ตัวผู้อยู่ใต้การปกครอง” แล้ว จากการศึกษาที่ผู้ปกครองนั้นถือว่าเป็นผู้มีบารมีหรือเป็นผู้ที่มีความวิเศษเหนือมนุษย์ธรรมดา อิทธิพลของบารมีของผู้ปกครองย่อมส่งผลต่อตัวผู้อยู่ใต้การปกครองด้วย กล่าวคือ ผู้ปกครองที่มีบารมีจะสร้างให้เกิดการยอมรับ (acceptability) โดยผู้อยู่ใต้การปกครอง ผู้อยู่ใต้การปกครองจะจงรักภักดี เคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามโดยไม่คิดคัดค้านต่อการใช้อำนาจของผู้ปกครองเลย ไม่ว่าจะใช้อำนาจนั้นจะมีเหตุผลที่สมควรหรือไม่ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบารมีจะสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ยิ่งไปกว่านั้น ผู้อยู่ใต้การปกครองที่เห็นว่าผู้ปกครองคนไหนมีบารมีมากก็จะยิ่งให้เข้าไปสวามิภักดิ์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ให้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์หรือเป็นบริวารนั่นเอง ซึ่งจะยิ่งเป็น

<sup>511</sup> แนวความคิดของเรื่องบารมีตามทัศนะของชาวตะวันตกกับชาวยุโรปนั้นมีความแตกต่างกัน โดยชาวตะวันตกจะมีทัศนะต่อผู้มีบารมีโดยเน้นไปที่คุณสมบัติเหนือมนุษย์ของบุคคลผู้มีบารมี คุณสมบัตินั้นมาตั้งแต่กำเนิดเป็นส่วนใหญ่ จะมีการสร้างสรรค์ภายหลังบ้างก็เพียงเล็กน้อย นอกจากนั้นชาวตะวันตกยังเน้นความไม่ถาวรของบารมีว่ามีอยู่เพียงแค่ชั่วครั้งชั่วคราวอีกด้วย ในขณะที่ชาวยุโรปมีมุมมองต่อเรื่องบารมีโดยอิทธิพลของศาสนาพุทธเป็นสำคัญ ชาวยุโรปจะมีทัศนะต่อตัวผู้มีบารมีว่าเป็นผู้มีบุญสูง โดยบุญนั้นเป็นสิ่งที่ต้องสร้างขึ้น มีขึ้นด้วยการกระทำ การบำเพ็ญ และสะสมโดยใช้ระยะเวลา และเมื่อมีบารมีแล้ว บารมีนั้นก็อยู่ค่อนข้างถาวร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทัศนะของชาวตะวันตกกับชาวยุโรปจะมีมุมมองที่ต่างกัน แต่ผลลัพธ์ร่วมกันก็คือ ผู้มีบารมีนั้นจะเป็นผู้วิเศษเหนือมนุษย์ธรรมดา

<sup>512</sup> ขจรศักดิ์ ไทยประยูร, บารมีทางการเมือง: พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (กรุงเทพฯ: ขจรศักดิ์ ไทยประยูร, 2561), หน้า 15.

ตัวส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ปกครองมีบารมีเพิ่มมากขึ้นและสามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดอีกด้วย โดยจะเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าบารมีตามทัศนะของชาวไทยนั้นเป็นสิ่งที่ค่อนข้างถาวร เมื่อมีบารมีแล้ว ก็ยังสามารถสั่งสมได้มากขึ้นเรื่อย ๆ และมีโอกาสน้อยมากที่บารมีจะลดลงจนสูญสิ้นหายไป

ตัวอย่างของบุคคลที่มีบารมีมากและมีความเด่นชัดในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ กษัตริย์ โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งในสมัยการปกครองของพระองค์นั้น พระองค์สามารถรวบรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่พระองค์แต่เพียงผู้เดียว และทรงใช้พระราชอำนาจในการพัฒนาราชอาณาจักรไทยให้มีความทันสมัยและเจริญรุ่งเรือง นานัปการ โดยพระองค์จะได้รับการยอมรับและความจงรักภักดีจากทั้งขุนนางและราษฎรอย่างท่วมท้น ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีบารมีสูงมากทั้งในแง่ของบุญบารมีและอำนาจบารมี จึงส่งผลให้สถานภาพการเป็นกษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองของพระองค์มีความมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น การที่บารมีได้มีความสัมพันธ์กับการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทย ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น การมีบารมีของผู้ปกครองจะส่งผลให้ตัวผู้ปกครองเองสามารถรักษาสถานภาพและอำนาจของตนเองให้มีความมั่นคงและยังก่อให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การมีบารมีของผู้ปกครองก็จะสร้างให้เกิดการยอมรับศรัทธา และจงรักภักดีจากผู้อยู่ใต้การปกครอง อันจะส่งผลให้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างเด็ดขาดมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม พฤติกรรมของทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองดังกล่าวนี้เองที่ได้หล่อหลอมและก่อให้เกิดเป็นความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติร่วมกันต่อการเมืองการปกครองที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องบารมีให้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม

#### 4.3.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทย

จากการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเห็นได้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดระเบียบทางสังคมอย่างชัดเจนภายใต้ระบบศักดินาและระบบไพร่ และการจัดระเบียบทางสังคมเช่นนี้ยังดำรงอยู่เรื่อยมาจนถึงช่วงประมาณก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อีกด้วย เท่ากับว่าการจัดระเบียบสังคมในราชอาณาจักรไทยภายใต้ระบบศักดินาและระบบไพร่นี้ได้ดำรงอยู่ในสังคมไทยมานานแล้ว จึงส่งผลให้เกิดความคุ้นชินภายใต้จิตสำนึกของชาวไทยอยู่พอสมควรในเรื่องของระบบศักดินาและระบบไพร่ และหมายความว่าระบบทั้งสองดังกล่าวนี้เองที่จะเป็นตัวแปรสำคัญอันจะก่อให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทย

ระบบศักดินา ณ ที่นี้ ผู้เขียนได้มุ่งหมายถึงระบบศักดินานิยม (แบบไทย) หรือ “ระบบศักดินาไทย” ก็เพราะว่าระบบศักดินาไทยมีความแตกต่างจาก “ระบบศักดินาสวามิภักดิ์” ที่



เกิดขึ้นในประเทศทางฝั่งตะวันตก กล่าวคือ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์เป็นระบอบสังคมและระบอบการปกครองของประเทศทางฝั่งตะวันตกที่ยึดถือที่ดินและการเข้าถือที่ดิน บุคคลใดเข้าถือที่ดินเพื่อใช้สอยทำมาหากินจากผู้ใด บุคคลนั้นย่อมต้องเคารพเชื่อฟังหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้นั้น และผู้บังคับบัญชาก็จะให้การปกป้องคุ้มครองผู้เข้ามาถือที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กันแบบเจ้าขุนมูลนายในลักษณะเจ้านายกับข้าติดที่ดิน

ในขณะที่ระบบศักดินาไทยเป็นระบบที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวกและแน่นอนในการอยู่ร่วมกันในราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องจัดระเบียบทางสังคมหรือจำแนกฐานะให้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ที่แตกต่างกันไปด้วยการกำหนดศักดิ์ของบุคคลเอาไว้ ศักดิ์ของบุคคลจะมีหน่วยวัดเป็นไร่ เพราะสังคมไทย ณ สมัยนั้นเป็นสังคมกสิกรรม การวัดบุญวัดกุศลตลอดจนการวัดศักดิ์ของบุคคลจึงกระทำเช่นเดียวกับการวัดที่ดินที่ใช้ทำนาซึ่งมีหน่วยวัดเป็นไร่ ด้วยเหตุนี้ ศักดินาหรือนาของศักดิ์จึงมีจำนวนวัดได้เป็นไร่<sup>513</sup> ซึ่งหมายความว่าศักดิ์ของบุคคลจะสูงหรือจะต่ำนั้นจะมีมาตรวัดโดยจำนวนศักดินาที่มีหน่วยวัดเป็นไร่นั้นเอง อันสะท้อนให้เห็นว่าระบบศักดินาไทยนั้นมีขึ้นเพื่อจัดแบ่งชนชั้นทางสังคมให้มีสิทธิและหน้าที่แตกต่างกันในการอยู่ร่วมกันในสังคม

ดังนั้น ความแตกต่างของระบบศักดินาสวามิภักดิ์กับระบบศักดินาไทยคือ ระบบศักดินาสวามิภักดิ์มีขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายอันเป็นเจ้าของที่ดินกับข้าติดที่ดินที่มาขอทำกินในที่ดินให้เกิดการตอบแทนซึ่งกันและกัน ส่วนระบบศักดินาไทยมีขึ้นเพื่อกำหนดศักดิ์ของบุคคลซึ่งจะบ่งบอกถึงสิทธิและหน้าที่อันชัดเจนในสังคม โดยถือว่าการจัดระเบียบทางสังคมตามบริบทของสังคมไทยที่เริ่มมีความชัดเจนมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของระบบศักดินาไทยเพื่อกำหนดศักดิ์ของบุคคลนั้นจึงส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นหรือฐานะของบุคคลอย่างชัดเจน ซึ่งศักดิ์ของบุคคลจะมีการลำดับตั้งแต่ชนชั้นสูงไปจนถึงชนชั้นล่างลดหลั่นกันตามฐานะ โดยสามารถพิจารณาด้วยการจำแนกชนชั้นเป็นชนชั้นผู้ปกครองกับชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง ชนชั้นผู้ปกครองจะประกอบด้วยพระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และขุนนาง (ไล่เรียงตามลำดับฐานะจากสูงลงมาต่ำ) ในส่วนชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองจะประกอบด้วยไพร่และทาส (ไล่เรียงตามลำดับฐานะจากสูงลงมาต่ำ) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มสถานะพิเศษที่ไม่สามารถจัดว่าเป็นชนชั้นผู้ปกครองหรือชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองได้คือ พระสงฆ์และชาวต่างชาติ โดยพระสงฆ์จะมีศักดิ์เทียบเท่ากับขุนนาง แต่บทบาทของพระสงฆ์จะแยกตัวออกจากการเมือง ส่วนกรณีชาวต่างชาตินั้นทั้งชาวต่างชาติที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองหรือพวกที่เข้ามาค้าขาย ตลอดจนอพยพมาตั้งถิ่นฐานในไทยนั้น ลำดับศักดิ์จะขึ้นอยู่กับบทบาทว่าสามารถเทียบเท่ากับชนชั้นใดได้บ้าง

<sup>513</sup> ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช, *ฝรั่งศักดินา*, หน้า 169-170.

โดยจะเป็นไปตามที่กษัตริย์กำหนดในกรณีที่เท่าเทียมชนชั้นผู้ปกครองหรือเป็นไปโดยสภาพเองเมื่อเทียบได้กับการเป็นไพร่หรือทาส<sup>514</sup> ทั้งนี้ บุคคลที่เป็นชนชั้นสูงก็จะยังมีศักดินาเป็นจำนวนไร่มากตามลำดับ จึงหมายความว่าความแบ่งชนชั้นหรือฐานะของบุคคลในสังคมจากระบบศักดินาไทยเช่นนี้ได้ส่งผลให้เกิดการรับรู้ในสังคมว่าบุคคลแต่ละคนตามบรรดาศักดิ์นั้นมีสถานะ สิทธิและหน้าที่ที่ไม่เท่าเทียมกัน ต่างคนต่างมีบทบาททางสังคมที่แตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับจำนวนหน่วยวัดของศักดินา

ส่วนระบบไพร่ที่ถือเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นระบบคู่แฝดของระบบศักดินาไทยอันเกิดขึ้นมาจากผลพวงที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นหรือบรรดาศักดิ์ทางสังคม โดยไพร่นั้นจัดอยู่ในชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะต้องทำงานให้แก่ชนชั้นผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์ ขุนนาง ตลอดจนชนชั้นนำอื่น ๆ ของสังคม การที่ชนชั้นผู้ปกครองคนใดมีไพร่อยู่ใต้อาณัติของตนเองเป็นจำนวนมากเท่าไร ก็จะต้องส่งผลให้ผู้นั้นย่อมมีบารมีมากเท่านั้น ดังนั้น ระบบไพร่จึงเป็นสิ่งที่ตอกย้ำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ระบบไพร่ในฐานะระบบคู่แฝดที่อยู่ร่วมกับระบบศักดินาไทยนี้ได้เป็นตัวเสริมและสนับสนุนให้เกิดฐานะที่ชัดเจนในการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมมากยิ่งขึ้นไปอีก โดยเป็นการสร้างความชัดเจนในลักษณะที่ว่า นอกจากระบบศักดินาไทยอันได้มีการแบ่งชนชั้นบรรดาศักดิ์ตามลำดับไล่เรียงจากสูงไปต่ำตามจำนวนศักดินาแล้ว ชนชั้นไพร่ยังได้ทำให้มองเห็นถึงการแบ่งชนชั้นออกเป็น 2 ชนชั้นใหญ่ ๆ ทางสังคมคือ ชนชั้นผู้ปกครองกับชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อระบบศักดินาไทยและระบบไพร่คืออิทธิพลของคติความเชื่อของศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ได้ทำให้ระบบศักดินาและระบบไพร่สามารถดำรงอยู่ได้ในสังคมราชอาณาจักรไทย เนื่องจากแนวความคิดเรื่อง “กฎแห่งกรรม” ที่มีความเชื่อในเชิงที่ว่า การเกิดมาหรือการได้มาซึ่งชนชั้นหรือฐานะของตนเองนั้นเป็นเพราะ “บุญวาสนา” หรือ “กรรมเก่า” ที่ติดตัวมาตั้งแต่อดีตชาติ จึงส่งผลให้ผู้คนส่วนใหญ่ยอมรับในสิทธิและหน้าที่ตามฐานะชนชั้นของตนเองโดยไม่มี ความสงสัยใด ๆ ต่อความไม่เท่าเทียมทางฐานะชนชั้นเลย

ดังนั้น ระบบศักดินาและระบบไพร่ที่ได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคม ประกอบกับอิทธิพลคติความเชื่อของศาสนาพุทธที่ทำให้เกิดการยอมรับในชนชั้นทางสังคมโดยปริยาย สิ่งเหล่านี้ได้ดำรงอยู่ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรไทยและทำให้เกิดผลลัพธ์คือ ผู้คนในสังคมทั้งชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองต่างมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติในเชิงการเมืองที่คุ้นชินกับการยอมรับและจำนนต่อความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้น ฐานะ สิทธิ และหน้าที่ทั้งหลายทั้งปวง หรือเป็นการยอมรับในอำนาจที่เหนือกว่าของบุคคลโดยไม่คิดต่อต้านคัดค้านแต่อย่างใด จนได้หล่อหลอมให้เกิดเป็นวัฒนธรรม

<sup>514</sup> เปรมวิทย์ ท่อแก้ว, ประวัติศาสตร์ไทย : ไทยศึกษา, หน้า 65-72.

ทางการเมืองแบบศักดินานิยมไทย อันจะเป็นตัวสนับสนุนให้การใช้อำนาจของผู้ที่ปกครองนั้นเป็นสิ่ง  
ที่ชอบธรรมแล้ว ไม่ว่าจะถูกหรือผิดในเชิงเหตุผลก็ตาม

ทั้งนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยมไทยที่มีการยอมรับในการแบ่งแยกชน  
ชั้นทางสังคมนั้น การมีระบบชนชั้นที่แสดงออกมาในรูปแบบของ “เจ้าขุนมูลนาย” กับ “ข้าทาส  
บริวาร” ที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะได้อำนาจให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกันและ  
กลายเป็นระบบอุปถัมภ์ค้ำชูซึ่งเป็นระบบที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้จากระบบศักดินาไทยเลย

#### 4.3.2.3 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชู

ราชอาณาจักรไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบ  
ศักดินาไทยอันเป็นการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมของบุคคลนั้นได้อำนาจให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้น ซึ่งจะ  
เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น โดยในความสัมพันธ์จะมีอยู่ 2 ฝ่าย คือ ผู้ที่มีฐานะสูงกว่ากับผู้ที่มีฐานะต่ำ  
กว่า ซึ่งมักจะแสดงออกมาอยู่ในลักษณะของระบบที่เจ้านาย (เจ้าขุนมูลนาย) เป็นผู้อุปถัมภ์ ส่วน  
ลูกน้อง (ข้าทาสบริวาร) เป็นผู้รับอุปถัมภ์ โดยทั้งสองฝ่ายจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในลักษณะที่  
เจ้านายจะให้ความคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้อง ส่วนลูกน้องก็จะตอบแทนด้วยการ  
สนับสนุนและให้บริการแก่เจ้านาย<sup>515</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์  
นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่ต่างตอบแทนกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น  
ไพร่ต้องให้แรงงานฟรีหรือทรัพย์สินแก่มูลนาย ส่วนมูลนายก็ต้องให้ความปกป้องคุ้มครองและ  
“อุปถัมภ์ค้ำชู” ไพร่ บนฐานความคิดที่ไพร่ต้อง “กตัญญู” รู้คุณท่านและมี “กตเวทิต์” คือตอบแทนซึ่ง  
กันและกัน อันเป็นความสัมพันธ์ในสังคมชนชั้นทุกระดับ<sup>516</sup> ซึ่งยังหมายความว่า  
ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนกันเช่นนี้ยังสามารถเกิดเป็นทอด ๆ ต่อไปได้อีก อันจะก่อให้เกิดเป็น  
ความสัมพันธ์แบบพวกพ้องตามมาและมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกตามสายอุปถัมภ์ และจากการที่ระบบ  
ศักดินาไทยได้ส่งผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นนั้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าระบบอุปถัมภ์ได้ฝังตัวอยู่ใน  
โครงสร้างทางชนชั้นของสังคมไทยเป็นที่แน่ชัด

ข้อสังเกตที่น่าสนใจในระบบอุปถัมภ์ คือ เนื่องจากการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมตาม  
ระบบศักดินา (และระบบไพร่) ได้มีหลายช่วงชั้น ได้แก่ กษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ ขุนนาง (ซึ่งยัง  
สามารถแบ่งศักดินาได้ตามชั้นยศอีก) ไพร่ และทาส สังคมไทยจึงดูเหมือนว่าประกอบด้วยลำดับชั้น  
ความสำคัญของระบบอุปถัมภ์ซึ่งมี 2 ระดับ หากพิจารณาในแง่ว่ามี 2 ชั้นชั้น คือ เจ้านายกับลูกน้อง  
แล้ว ลูกน้องถือเป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของเจ้านาย จัดเป็นกลุ่มชนชั้นต่ำ ส่วนเจ้านายซึ่งเป็นผู้อยู่

<sup>515</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน  
บริหารศาสตร์, 2543), หน้า 48.

<sup>516</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สิทธิมนุษยชนสากล Vs. สิทธิมนุษยชนไทย," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 18 เล่มที่ 54 (กันยายน-  
ธันวาคม 2559), หน้า 128.

ใต้การอุปถัมภ์ของกษัตริย์ ก็จัดว่าเป็นชนชั้นที่สูงกว่า<sup>517</sup> จึงเป็นข้อสังเกตประการสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะในช่วงชั้นใดก็ตามของชนชั้นทางสังคมไทยย่อมสามารถเกิดการอุปถัมภ์ต่อกันได้ทั้งในชนชั้นสูงและชนชั้นที่ต่ำกว่า ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยเหตุที่ระบบศักดินาไทยได้จัดแบ่งชนชั้นอยู่หลายระดับที่ลดหลั่นกันไป การอุปถัมภ์กันจึงอาจจะเกิดออกมาในลักษณะของอุปถัมภ์ข้ามช่วงชั้นได้ แต่ต้องอยู่ในสายอุปถัมภ์เดียวกัน

ระบบอุปถัมภ์ตามบริบทของสังคมไทยนี้ได้เกิดจากพฤติกรรมร่วมกันของบุคคลในการใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมและส่งผลต่อมาให้เกิดเป็นพฤติกรรมร่วมกันของบุคคลในเชิงการเมือง กล่าวคือ พฤติกรรมการดำรงชีวิตของชาวบ้านจะใช้ชีวิตอยู่กันเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือญาติและเพื่อนบ้าน คนเหล่านี้จะมีพฤติกรรมในการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอย่างมาก การช่วยเหลือเกื้อกูลกันเพราะรู้จักสนิทสนมรักใคร่กันจึงแสดงออกมาถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องในเชิงการเมืองด้วย ผู้ที่มีสถานะเศรษฐกิจและสังคมต่อยกว่าหรือมีอำนาจต่อยกว่าจึงมีความคิดว่าต้องมีสังกัดและพึ่งพิงอยู่กับเจ้าหรือเจ้านายแบบอุปถัมภ์ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่มีสถานะและอำนาจสูงกว่าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ต่อยกว่าก็จะรับการพึ่งพิงนั้นโดยหวังว่าจะมีการตอบแทนซึ่งกันและกันเช่นเดียวกัน<sup>518</sup> ดังนั้น ฐานเสียงที่จะเป็นสิ่งที่สนับสนุนตัวผู้มีอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบบอุปถัมภ์นี้ก็คือบุคคลที่มีความคิดว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองคนใดดูเหมือนว่าจะน่าจะเป็นที่พึ่งพิง ค้ำครอง และให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตนเองได้นั้น ก็เห็นสมควรจะเข้าไปสร้างความสัมพันธ์ให้สนิทชิดเชื้อกัน

ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครองไทยในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่ว่าจะเป็นกษัตริย์หรือขุนนางก็ตาม ทุกคนต่างมีระบบอุปถัมภ์ของตนเองทั้งสิ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งฐานเสียงในการสนับสนุนให้สถานภาพและการใช้อำนาจของตนมีความชอบธรรม สภาพการณ์ของการอุปถัมภ์กันเช่นนี้จะปรากฏให้เห็นถึงการมีเครือข่ายอุปถัมภ์อันเป็นพรรคพวกของตน เครือข่ายจะใหญ่จะมากขนาดไหนนั้นก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคนหลายกลุ่ม ระดับฐานะ อำนาจและบารมี เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลต่อมาให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพรรคในทางการเมือง คอยช่วยเหลือเกื้อกูลกันและสนับสนุนแลกเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองกันแต่เฉพาะผู้ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ต่อกันเท่านั้น

ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลภายใต้ระบบศักดินาไทยที่มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมอันส่งผลให้เกิดระบบเจ้านายลูกน้องนี้จะแสดงออกมาให้เห็นในลักษณะของการต่างตอบแทน

<sup>517</sup> อติณ ทรัพย์พัฒน์, "ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น," ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา สุวิมลพันธ์, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 159.

<sup>518</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, "อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่," วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2543), หน้า 229-230.

แทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือที่เรียกว่าระบบอุปถัมภ์นั้น สภาพการณ์เช่นนี้ได้มีผลต่อพฤติกรรมในเชิงการเมืองของบุคคล โดยบุคคลจะแสดงมาในลักษณะของการช่วยเหลือเกื้อกูลบุคคลที่มีความสัมพันธ์สนิทชิดเชื้อกัน สนับสนุนการใช้อำนาจทางการเมืองของบุคคลในสายอุปถัมภ์ของตนเองอันเป็นการเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อหวังว่าตนพลอยได้ประโยชน์ไปด้วยหรือเพื่อหวังให้พวกพ้องของตนได้ผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองดังที่ได้กล่าวมานี้จึงได้หล่อหลอมให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชู อันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์อยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทย

#### 4.3.2.4 วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

การเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของราชอาณาจักรไทยที่มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จะเห็นได้ว่าบริบททางการเมืองของราชอาณาจักรไทยได้ประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทย และอุปถัมภ์ค้ำชู ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสามที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันดังกล่าวนี้ได้อิทธิพลและส่งผลให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมขึ้นมา โดยลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมจะแสดงออกมาผ่านกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในสังคมตามลำดับขั้นคือ **ผู้ปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าและผู้อยู่ใต้การปกครองที่มีอำนาจต่ำกว่า**<sup>519</sup> โดยสามารถทำการพิจารณาได้ดังนี้

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่แสดงออกมาทางตัวผู้ปกครองนั้น อิทธิพลของแนวความคิดเทวราชาที่ผู้นำหรือผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เปรียบเสมือนสมมติเทพได้ส่งผลต่อการมีและการใช้ “อำนาจ” ในทางการเมืองการปกครองของผู้ปกครองเป็นอย่างมาก ซึ่งยังมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจบารมีที่ได้เป็นตัวสนับสนุนการมีและการใช้อำนาจด้วย ประกอบกับโครงสร้างทางสังคมของไทยที่มีการแบ่งชนชั้นตามระบบศักดินาไทยและระบบไพร่ที่แสดงออกถึงการมีอำนาจที่ลดหลั่นกันไปตามฐานะชนชั้น และแน่นอนว่าชนชั้นที่อยู่สูงสุดย่อมมีอำนาจมากที่สุดดังเช่นกษัตริย์ แต่การจะมีอำนาจที่มั่นคงและชอบธรรมได้นั้นย่อมต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับบุคคลต่าง ๆ ที่จะคอยเป็นฐานสนับสนุนอำนาจในลักษณะของการช่วยเหลือเกื้อกูลโดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันซึ่งก็คือระบบอุปถัมภ์

อิทธิพลดังกล่าวข้างต้นได้หล่อหลอมรวมกันอยู่ภายใต้สังคมการเมืองของราชอาณาจักรไทยและส่งผลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้ปกครองที่มีต่อระบบการเมือง

<sup>519</sup> วชิรินทร์ ชาญศิลป์, "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของนักศึกษา" (รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 44.

ของราชอาณาจักรไทยให้ออกมาอยู่ในลักษณะที่ตัวผู้ปกครองนั้นจะสามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ผู้ปกครองจะมีความเชื่อว่าอำนาจถือเป็นตัวกำหนดความถูกต้องและความชอบธรรมตามกฎหมาย<sup>520</sup> และยิ่งผู้ปกครองที่มีอำนาจสูงสุดหรือมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลใดตามลำดับที่ลดหลั่นกันไปมากเท่าใด ย่อมส่งผลให้ความประสงคในการใช้อำนาจของตัวผู้ปกครองมีความถูกต้องชอบธรรมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคำถามต่อการใช้อำนาจเลยว่ามีเหตุมีผลเพียงพอแล้วหรือไม่

สภาวะที่ผู้ปกครองมีอำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลต่อมาก็คือ ผู้ปกครองที่มีอำนาจอยู่นั้นย่อมไม่ต้องการให้อำนาจของตนลดลงหรือสูญสิ้นไป เพราะเห็นว่าอำนาจที่ตนมีนี้สามารถเป็นเครื่องมือให้ตนบรรลุความประสงค์ได้ทุกอย่าง ดังนั้น จึงมักจะเกิดการหวงแหนในอำนาจของตัวผู้ปกครองเองและจะพยายามรักษาสภาวะการมีอำนาจของตนไว้ให้ได้มากและนานที่สุด โดยจะไม่คำนึงถึงวิธีการที่จะรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตนเองว่าถูกต้องชอบธรรมตามศีลธรรมอย่างมีเหตุมีผลหรือไม่ ซึ่งมักจะแสดงออกมาให้เห็นเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองของตน การไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครอง และการผูกขาดอำนาจของตนเองโดยไร้ซึ่งการควบคุมหรือตรวจสอบใด ๆ ได้เลย

ทั้งนี้ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม หากผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นเป็นผู้ที่มีจิตใจเป็นธรรม คำนึงถึงความมีเหตุมีผลในใช้อำนาจ เห็นแก่ทุกข์สุขของผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นสำคัญ สภาวะการมีอำนาจของผู้ปกครองดังที่ได้กล่าวมานั้นย่อมจะเกิดแต่ผลดีภายใต้บริบทของสังคมการเมืองนั้น ๆ ดังที่ปรากฏให้เห็นถึงการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระมหากษัตริย์ไทยหลายพระองค์ที่ได้ใช้พระราชอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อพัฒนาประเทศชาติและสร้างประโยชน์สุขแก่ราษฎร ตลอดจนนำพาให้ราชอาณาจักรไทยผ่านพ้นอุปสรรคปัญหาของประเทศชาติมาได้จนถึงทุกวันนี้

ในส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่แสดงออกมาทางตัวผู้อยู่ใต้การปกครองจะได้รับอิทธิพลจากเรื่องของอำนาจบารมี ระบบศักดินาไทย ระบบไพร่ และระบบอุปถัมภ์เช่นเดียวกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่แสดงออกมาทางตัวผู้ปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอันแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจมีบารมีที่ล้นพ้น การที่ระบบโครงสร้างทางสังคมที่มีการจัดแบ่งชนชั้นให้ผู้ใดที่มีชนชั้นยิ่งสูงก็ย่อมจะส่งผลให้ผู้นั้นยังมีอำนาจมากขึ้นไปอีก และการที่อำนาจเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่สามารถคุ้มครองหรือสร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เข้าไปอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ได้ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นอิทธิพลหรือปัจจัยหลักที่มีผลต่อการแสดงออกหรือพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้การปกครอง

<sup>520</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 160-161.

ผู้อยู่ใต้การปกครองภายใต้อธิปไตยหรือปัจจัยหลักที่ได้หล่อหลอมรวมกันดังกล่าวข้างต้นนั้น จะมีผลให้เกิดความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทยให้ออกมาอยู่ในลักษณะที่ผู้อยู่ใต้การปกครองนั้นจะยอมรับในอำนาจของผู้ปกครอง หรือแม้แต่ในชนชั้นผู้ปกครองด้วยกันเองแล้ว ผู้ที่มีอำนาจด้อยกว่าก็จะยอมรับในตัวของผู้ที่มีอำนาจสูงกว่า กล่าวคือ ผู้อยู่ใต้การปกครองมีความเชื่อต่อเรื่องของอำนาจว่าเป็นสิ่งที่ทรงพลังต่อทุกเรื่อง จึงส่งผลให้บุคคลผู้อยู่ใต้การปกครองจะยอมรับ ยึดมั่น ยกย่อง และจงรักภักดีในตัวผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจสูงกว่าโดยปราศจากการไตร่ตรองอย่างมีเหตุมีผล รวมทั้งยังเชื่อว่าผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจสูงกว่านั้นมีอภิสิทธิ์เหนือตน จึงต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามผู้ที่มีอำนาจสูงกว่า<sup>521</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการมีบุญวาสนาหรือกฎแห่งกรรมที่มีผลต่อความเชื่อเรื่องความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคลและต้องยอมรับในชนชั้นของตนเอง

นอกจากนี้ ผู้อยู่ใต้การปกครองที่ไม่ได้มีความสนใจในเรื่องของการเมืองการปกครองเลย บุคคลต่างยอมรับในสถานภาพของตนที่ไม่ได้มีอำนาจใด ๆ และไม่คิดต่อต้านการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ย่อมเป็นการยอมรับในอำนาจของผู้ปกครองโดยปริยาย อันจะเป็นการส่งเสริมความชอบธรรมต่ออำนาจของผู้ปกครองมากยิ่งขึ้นไปอีก เมื่อผู้ปกครองได้ใช้อำนาจที่มีผลต่อผู้อยู่ใต้การปกครองไม่ว่าจะมีผลไปในทางใดแล้ว ผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมเชื่อฟังและปฏิบัติตามโดยปราศจากข้อสงสัย อันเป็นการแสดงออกให้เห็นว่า สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของผู้อยู่ใต้การปกครองนั้นจะถูกกำหนดโดยผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั่นเอง

โดยสรุป จากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทย และอุปถัมภ์ค้ำชูตามบริบทของราชอาณาจักรไทยนั้นได้หล่อหลอมรวมกันอันเป็นการส่งผลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองของตนเอง โดยจะแสดงออกมาในลักษณะที่ผู้ปกครองจะมีความเชื่อว่าอำนาจคือตัวกำหนดความถูกต้องชอบธรรม ยิ่งมีอำนาจมากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้ตนจัดการบริหารปกครองประเทศได้ราบรื่นมากเท่านั้น และใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นของใครทั้งนั้น ในขณะเดียวกัน ผู้อยู่ใต้การปกครองก็จะยอมรับ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามผู้ปกครองโดยศิโรราบและปราศจากเหตุผลใด ๆ อันเป็นการมอบสิทธิเด็ดขาดให้แก่ผู้ปกครองโดยปริยาย ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนออกมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม

<sup>521</sup> วุชรินทร์ ชาฤทธิศิลป์, "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของนักศึกษา," หน้า 44.

### 4.3.3 วัฒนธรรมทางการเมืองภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475

การศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทยได้ทำให้ทราบว่า ราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ณ วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อันเป็นการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จากนั้นจึงได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการนำระบอบประชาธิปไตยให้เข้ามาสู่ระบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยอย่างเป็นทางการ การเข้ามาของระบอบประชาธิปไตยนี้ก็ได้สร้างและส่งผลให้บุคคลทั้งหลายในราชอาณาจักรไทยเริ่มมีรู้จักและเริ่มมีความคุ้นชินจนมีความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติต่อระบบเมืองของตนเองตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยมากขึ้นตามลำดับและได้หล่อหลอมจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น จะสามารถทำการพิจารณาถึงเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยได้ดังนี้

#### 4.3.3.1 การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ

การพิจารณาว่าราชอาณาจักรไทยได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพในลักษณะใดนั้นสามารถทำการพิจารณาได้ในหลายแง่มุม แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาของวิทยานิพนธ์ทางนิติศาสตร์ฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าสมควรพิจารณาภายใต้บริบทของพัฒนาการในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนานาฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นเครื่องมือสำคัญส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่จะคอยเป็นตัวกำหนดกติกาในการจัดสรรอำนาจ ทรัพยากร สิทธิ เสรีภาพ บทบาท และหน้าที่ของประชาชน รวมถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย<sup>522</sup> ดังนั้น รัฐธรรมนูญจะเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดและสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยว่าราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาสำคัญของระบอบประชาธิปไตยไทยอย่างไรบ้าง ซึ่งสามารถทำการศึกษาและพิจารณาได้ดังนี้

พัฒนาการของการรับรองสิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยอันจะสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพนั้นได้มีจุดเริ่มต้นมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ณ วันที่

<sup>522</sup> สถาบันพระปกเกล้า, วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง (กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า, 2550), หน้า 170.



24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งมีผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นฉบับแรก คือ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475” เพื่อกำหนดกติกาทางการเมืองขึ้นมาใช้เป็นการ “ชั่วคราว” ในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ต้องการให้ใช้เป็นการ “ถาวร” ต่อไป โดยยังไม่ปรากฏให้เห็นถึงบทบาทบัญญัติอันเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน แต่จะปรากฏให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพภายใต้ประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 คือ หลัก 6 ประการของคณะราษฎร<sup>523</sup> ที่มุ่งจะสร้างประชาชนได้เป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475” อันเป็นรัฐธรรมนูญ “ฉบับถาวร” ของราชอาณาจักรไทยเป็นฉบับแรก จากนั้นก็ได้ประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489” และ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490” ตามลำดับ ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในทำนองเดียวกัน คือ บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิและเสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และการเลือกตั้ง อันเป็นการปรากฏให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถึงแม้ว่าจะเป็นการบัญญัติรับรองไว้อย่างกว้าง ๆ และไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนมากนัก แต่ก็ถือว่าการแสดงออกซึ่งสภาพการณ์ที่ยึดถือหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นในลักษณะของการเพิ่มบทบัญญัติให้มีความละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นจากการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492” ด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ถึง 20 มาตรา (มาตรา 26-45) ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิและเสรีภาพเพียงประมาณ 4-6 มาตราเท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าราชอาณาจักรไทย

<sup>523</sup> หลัก 6 ประการของคณะราษฎร ได้แก่

1. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในบ้านเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
2. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก
3. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะจัดหางานให้ราษฎรทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอพยอก
4. จะต้องให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน ไม่ใช่ให้พวกเจ้ามีสิทธิยิ่งกว่าราษฎรเช่นที่เป็นอยู่
5. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการดังกล่าวข้างต้น
6. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร

เริ่มมีพัฒนาการของการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ดีและชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ อันเป็นการแสดงออกถึงการยึดถือหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทย และต่อมาแม้ว่าจะมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2492” ที่มีการผสมผสานการรับรองสิทธิและเสรีภาพระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่ก็ยังคงปรากฏให้เห็นถึงบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 อยู่เป็นสำคัญ

แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาที่ถือว่าเป็นยุคมืดบอดของพัฒนาการระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทยหรือช่วงเวลาการปกครองของเผด็จการทหารที่ได้อำนาจการปกครองมาจากการรัฐประหารโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันได้มีการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502” ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเลย ประกอบกับยังมีอำนาจตามเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามมาตรา 17 อีกด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511” ก็ได้ปรากฏให้เห็นถึงบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอีกครั้ง ซึ่งก็มีลักษณะออกมาในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 แต่ก็การรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนก็ต้องเป็นอันยกเลิกไปเมื่อเข้าสู่ช่วงเวลาของการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515” ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในลักษณะเดียวกันกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502

จากกระแสความตื่นตัวและเรียกร้องประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนชาวไทยดังปรากฏในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อันมีผลต่อเนื่องมาจนมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517” จึงได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนอีกครั้งโดยได้มีการแยกสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ไว้ในแต่ละมาตราอย่างละเอียดและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีมาตรการอันเป็นหลักประกันที่เพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระแสของการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพได้รับการพัฒนามากยิ่งขึ้นไปอีกตามยุคตามสมัย แต่แล้ววุ่นของวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทยก็กลับมาอีกครั้งด้วยการรัฐประหารและมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519” และ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520” ตามลำดับ ซึ่งก็ไม่มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกเช่นเคย

จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521” ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ก็ปรากฏให้เห็นถึงการรับหลักการเดิมมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ได้มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้ “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534” ที่ไม่มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ก็ดำรงอยู่ได้ไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534” โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนออกมาในทำนองเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แต่จะมีการเพิ่มเติมสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน สิทธิของผู้ยากไร้ในการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า สิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลจากทางราชการ สิทธิในการประกอบอาชีพและการแข่งขันอย่างเสรีเป็นธรรม และขยายสิทธิการเลือกตั้งให้กว้างขวางยิ่งขึ้น อันเป็นพัฒนาการของการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่สอดคล้องกับบริบทสังคม ณ เวลานั้นด้วย

อย่างไรก็ดี ผลพวงจากช่วงเวลาที่มีการแสวงหาประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้นมาเรื่อย ๆ นั้นจนเกิดกระแสแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยเกิดขึ้น อันเป็นช่วงที่มีพัฒนาการของการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดที่เลยก็ว่าได้ ซึ่งได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” อันปรากฏให้เห็นถึงพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนจากเดิมที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งหมด ซึ่งได้มีการรับรอง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในฐานะที่เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงด้วย อีกทั้งยังมีการสร้างความชัดเจนในรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ให้มากยิ่งขึ้น เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สิทธิของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น ประกอบกับมีมาตรการที่สร้างให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติ เช่น การจัดตั้งศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ตลอดจนกำหนดให้มีกลไกในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ<sup>524</sup>

แต่วิงวอนของวงจรอุบาทว์ทางการเมืองการปกครองไทยก็ยังคงดำรงอยู่โดยการรัฐประหารและมีผลให้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549” โดยมีข้อสังเกตว่า การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในมาตรา 3<sup>525</sup> ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการรัฐประหารฉบับก่อน ๆ ที่ไม่มีการ

<sup>524</sup> ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," หน้า 320-321.

<sup>525</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

รับรองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนเลย อันสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในยุคนี้ได้อยู่ภายใต้บริบทที่ดีกว่ายุคก่อน ๆ และในเวลาต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” ซึ่งการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั้นก็ได้รับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันมีผลให้มีลักษณะออกมาในทำนองเดียวกัน

การรัฐประหารอันเป็นวงจรอุบาทว์ทางการเมืองการปกครองไทยยังคงไม่จบสิ้น เมื่อได้เกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 อันมีผลให้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557” ซึ่งการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนก็ยังคงยึดถือและรับหลักการมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ายังคงมีการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่เช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” ที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนตามหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

จากที่ได้กล่าวมาถึงพัฒนาการในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนานาฉบับของราชอาณาจักรไทยนั้น จะเห็นได้ว่าภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อันเป็นการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาสู่ประเทศ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพที่ดีและมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะพัฒนาการที่ดีขึ้นของเนื้อหาและรายละเอียดของบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาจนถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพิ่มเติมมา อันเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ

#### 4.3.3.2 การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

การปกครองของราชอาณาจักรไทยในอดีตตั้งแต่สมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น สิ่งที่คอยยึดเหนี่ยวให้การปกครองมีความชอบธรรมและทำให้พระมหากษัตริย์สามารถปกครองราษฎรชาวไทยได้ในอดีตคือ พระมหากษัตริย์จะปกครองภายใต้หลัก “ทศพิธราชธรรม” อันเกิดขึ้นจากบริบทการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยที่ได้รับอิทธิพลจากคติทางศาสนาพุทธเป็นสำคัญ แต่เมื่อราชอาณาจักรไทยภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองในราชอาณาจักรไทยจึงได้รับและนำเอาหลักการและแนวความคิดในการปกครองมาจากประเทศทางฝั่งตะวันตกมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ดังปรากฏให้เห็นทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรคือ “หลักนิติ

ธรรม (Rule of Law)” และการปรากฏให้เห็นเป็นนัยคือ “**หลักนิติรัฐ (Legal State)**” ภายใต้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ทุกฉบับ<sup>526</sup> และมักจะมีการกล่าวถึงหลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมควบคู่กันไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหลักการทั้งสองดังกล่าวได้มีความสัมพันธ์กับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยอันมีอิทธิพลต่อความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวไทยที่มีต่อระบบการเมืองจนเกิดเป็น**วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**

“หลักนิติรัฐ” กับ “หลักนิติธรรม” ได้มีการศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการไทยกันอย่างแพร่หลายว่าหลักทั้งสองนี้มีเนื้อหาสาระและรายละเอียดอย่างไรบ้าง โดยมักจะมีการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างหลักนิติรัฐและหลักนิติรัฐทั้งในแง่บ่อเกิดของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมาย การมีศาลปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดี และแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ<sup>527</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจะมีความแตกต่างกันในแง่เนื้อหาอยู่บ้าง แต่หลักทั้งสองดังกล่าวต่างก็มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาสาระร่วมกันคือ **“ไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์”** ซึ่งหมายความว่า **ผู้ที่ทรงอำนาจบริหารปกครองบ้านเมืองจะกระทำการใด ๆ ก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จะการกระทำทำให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้**<sup>528</sup> โดยหลักทั้งสองที่ได้ดำรงอยู่และปรากฏให้เห็นอยู่เสมอภายหลังจากที่ราชอาณาจักรไทยได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือเป็นคุณค่าที่ราชอาณาจักรไทยต้องยึดถือมาโดยตลอด

การปกครองของราชอาณาจักรไทยที่ได้มีการยึดถือหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ดังปรากฏอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันนั้น สามารถสรุปเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญร่วมกันได้คือ **1. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย 2. การปกครองรัฐต้องมีการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ 3. การปกครองรัฐต้องมีการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน** ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาพการปกครองในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วจะเห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนดังนี้

**การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย**จะปรากฏให้เห็นทันทีที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของราชอาณาจักรไทยในการกำหนดกติกาในการปกครองประเทศและส่งผลให้เกิดการปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย ทำ

<sup>526</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร," ใน *นิติรัฐนิติธรรม*, เอกภพ วังศ์สวัสดิ์กุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 108-109.

<sup>527</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม," ใน *นิติรัฐนิติธรรม*, หน้า 336-341.

<sup>528</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 319.

ให้มีหลักประกันที่แน่นอนเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลและสถาบันทางการปกครองต่าง ๆ มากกว่าเป็นการปกครองตามประสงค์หรือคำสั่งของผู้ใดผู้หนึ่ง<sup>529</sup> ดังที่ได้ปรากฏในสมัยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการปกครองและอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง หากการปกครองในอดีตไม่มีการยึดถือหลักกรรมตามคติความเชื่อของศาสนาพุทธแล้วก็อาจจะเกิดความล้มเหลวทางการปกครองก็เป็นได้

**การปกครองรัฐต้องมีการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ** ไม่ว่าจะป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการก็ตาม ล้วนต้องมีขอบเขตและข้อจำกัดในการใช้อำนาจต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้ภายใต้กฎหมายทั้งสิ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายจะเป็นตัวกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองจะตกอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวและไม่สามารถทำการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์ได้เลย

**การปกครองรัฐต้องมีการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน** กล่าวคือ เมื่อนำกฎหมายมาปกครองมนุษย์แล้ว กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังต้องมีการประกันสิทธิและเสรีภาพว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องสมเหตุสมผล อันแตกต่างไปจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎรที่แน่นอนและชัดเจน โดยที่สิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะมีน้อยหรือมากเท่าใดนั้น ผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดให้แก่ราษฎรเอง ซึ่งจะไม่ทำให้เกิดความมีเสถียรภาพในการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎร

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ผู้ปกครองจะมีอำนาจอยู่เหนือกฎหมาย ไม่มีการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และไม่มีการประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ราษฎร แต่เมื่อราชอาณาจักรไทยได้เปลี่ยนแปลงมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองจึงเริ่มมีการยึดถือ “หลักนิติรัฐ” และ “หลักนิติธรรม” ในการปกครองมาโดยตลอด ซึ่งจะแสดงให้เห็นออกมาด้วยการที่นำกฎหมายมาเป็นตัวกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาในการปกครองราชอาณาจักรไทย มีการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และต้องมีการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนด้วยการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย สิ่งเหล่านี้ที่ดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยจึงได้หล่อหลอมความเชื่อ ค่านิยม

<sup>529</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา (กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2555), หน้า 36.

และทัศนคติของชาวไทยที่มีต่อระบบการเมืองไทยอันเกิดเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

#### 4.3.3.3 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

หากกล่าวถึงเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” ภายใต้บริบทของราชอาณาจักรไทยแล้ว ราชอาณาจักรไทยในช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นั้นได้มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งหมายความว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองราชอาณาจักรไทยล้วนตกอยู่ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว แต่เมื่อภายหลังปี พ.ศ. 2475 จึงได้เปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้จากเดิมที่ “อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์” ก็ได้เปลี่ยนแปลงมาสู่ “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ดังปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนานฉบับ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นได้เป็นแนวความคิดที่ลบล้างอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์<sup>530</sup>

ในยุคสมัยที่ราชอาณาจักรไทยยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยตกอยู่ที่กษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหมายความว่าประชาชนย่อมไม่มีสิทธิมีเสียงในอำนาจอธิปไตยได้แม้แต่น้อย จึงส่งผลให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองจะไม่มีบทบาทใดในทางการเมืองได้เลย แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว การลบล้างแนวความคิดเพื่อไม่ให้อำนาจสูงสุดตกอยู่ที่บุคคลเพียงเดียวนั้นจึงปรากฏให้เห็นเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แนวความคิดดังกล่าวที่ถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิมีเสียงและเป็นส่วนหนึ่งในอำนาจอธิปไตยจึงได้ส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนว่า อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองจะไม่ได้ตกอยู่ที่ผู้นำหรือชนชั้นนำทางการเมืองอีกต่อไป บุคคลในฐานะประชาชนคนหนึ่งย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองทุกเรื่อง ยิ่งไปกว่านั้น ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในการยอมรับต่อชนชั้นนำทางการเมืองหรือการจะปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองนั้นจะเริ่มมีการใช้เหตุผลไตร่ตรองมากยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ตนรู้สึกว่าได้เป็นส่วนหนึ่งของการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ตามธรรมชาติของมนุษย์ย่อมรู้สึกหวงแหนในสิ่งที่ตนเป็นเจ้าของ ซึ่งในความหวงแหนนั้นจะส่งผลให้บุคคลเริ่มไตร่ตรองและคิดอย่างมีเหตุมีผลต่อสิ่งที่ตนเป็นเจ้าของ การที่ใครก็ตามที่จะได้ใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นที่ตนเป็นเจ้าของได้แล้ว บุคคลย่อมต้องให้ความยินยอมและยอมรับในตัวผู้ที่จะได้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นก่อนด้วย ซึ่งเป็นเหตุที่ประชาชนจะต้องคิดไตร่ตรองอย่างมีเหตุมีผลต่อเรื่องของการเมืองการปกครอง โดยจะไม่จำยอมอยู่

<sup>530</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "พัฒนาการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆของฝรั่งเศส" [ออนไลน์].

ภายใต้อำนาจของบุคคลที่พยายามจะรวบรวมอำนาจอธิปไตยไว้ที่ตนแต่เพียงผู้เดียวหรือไม่ยอมรับการใช้อำนาจแบบเผด็จการ อันเป็นแนวความคิดประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาวดังกล่าวจะต้องมีองค์กรและบุคคลภายในองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจให้เกิดประสิทธิผล ดังนั้น ในฐานะที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแล้ว ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะไปอยู่และใช้อำนาจอธิปไตยนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกผู้แทนของตนให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนเป็นเจ้าของร่วมกันได้ ดังปรากฏให้เห็นว่าการที่บุคคลใดจะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ปกครองที่จะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้นั้นต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเสียก่อน เพราะการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ปกครองจะส่งผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง<sup>531</sup>

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีผลให้ “**อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน**” นั้นได้มีความสัมพันธ์และส่งผลโดยตรงต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนอย่างมากในการที่ประชาชนมีความสนใจต่อการเมืองการปกครอง อันจะมีผลต่อ “**การมีส่วนร่วมทางการเมือง**” ของประชาชนที่จะได้ทำการศึกษาในหัวข้อถัดไปด้วย

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่ได้นำมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้นได้ส่งผลให้ความรู้สึกนึกคิดของประชาชนได้มีความตระหนักและห่วงแหนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยจะแสดงออกมาในลักษณะที่บุคคลจะรู้สึกว่าจะสามารถตัดสินใจในทางการเมืองได้ มีการไตร่ตรองอย่างมีเหตุมีผลในการยอมรับและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นำทางการเมืองที่ได้ใช้อำนาจอธิปไตย และรู้สึกว่าตนมีสิทธิเลือกผู้แทนที่จะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยที่ตนเป็นเจ้าของได้ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้หล่อหลอมให้เกิดเป็นความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของประชาชนชาวไทยที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของตนเองอันกลายมาเป็น **วัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน**

#### 4.3.3.4 การมีส่วนร่วมทางการเมือง

เมื่อราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว หากพิจารณาประกอบกับ “**วัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน**” จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวได้มีความสัมพันธ์และส่งผลโดยตรงต่อ “**วัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง**” ของประชาชนอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ การ

<sup>531</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, หน้า 408-409.



ที่ “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ที่ได้ส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนโดยทั่วไปให้มีความตระหนักและห่วงใยในอำนาจอธิปไตยที่ตนเป็นเจ้าของ ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าประชาชนชาวไทยได้เริ่มมีความสนใจในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความแตกต่างไปจากเดิมในอดีตที่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์นั้น ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้แม้แต่น้อย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาสู่การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทย ประชาชนได้เริ่มมีความตื่นตัวในทางการเมืองและสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐหรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองในการปกครองก็ได้ค่อย ๆ เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นพร้อมกันระหว่าง “การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” และ “การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐ”

สภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐตามบริบทการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475) ของราชอาณาจักรไทยนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงต้นที่ถือเป็นยุคของการแสวงหาประชาธิปไตยที่มีการล้มลุกคลุกคลาน ซึ่งรัฐก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เพียงเล็กน้อย เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มี ความคุ้นชินกับระบอบประชาธิปไตย โดยยังมีความคุ้นชินกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แบบเดิมมากกว่า จึงมีผลให้ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แสดงออกมาให้เห็นเฉพาะใน “การเลือกตั้ง” เพื่อกำหนดตัวแทนของประชาชนหรือผู้นำทางการเมืองเท่านั้น โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ยังคงเกิดขึ้นน้อยมาก<sup>532</sup>

ในระยะเวลาต่อมาจนถึงช่วงประมาณปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้เริ่มปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้นไปจากเดิมที่ปรากฏให้เห็นแต่เพียงเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในลักษณะของ “การชุมนุมและการประท้วงทางการเมือง” เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น ซึ่งในกลุ่มประชาชนที่เป็นนิสิตนักศึกษาจะมีบทบาทในการชุมนุมประท้วงในกรณีต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง อันสะท้อนให้เห็นว่าชาวไทยเริ่มมีความตื่นตัวในการรับรู้และสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่มากขึ้น ดังปรากฏให้เห็นในเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทย เช่น การเดินขบวน

<sup>532</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), หน้า 85.

ประท้วงการเลือกตั้งสกปรกในปี พ.ศ. 2500 การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารในปี พ.ศ. 2516 (เหตุการณ์ 14 ตุลา หรือวันมหาวิปโยค) การชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำของกรรมกรในปี พ.ศ. 2517 การชุมนุมเพื่อคัดค้านการเดินทางกลับประเทศของจอมพลถนอม กิตติขจร ในปี พ.ศ. 2519 (เหตุการณ์ 6 ตุลา) และการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. 2535 (เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ) เป็นต้น

เมื่อสภาพความสนใจตื่นรู้และการเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มีพัฒนาการที่ตื้นเขินและดำเนินเรื่อยมานั้น ในขณะเดียวกัน รัฐก็ได้เริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ. 2540 จะเป็นช่วงเวลาที่มีความโดดเด่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปกป้องหรือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต อีกทั้งประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้<sup>533</sup> การที่รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้มีจำนวนประชาชนจำนวนมากขึ้นที่มีความสนใจและตระหนักรู้ทางการเมืองหรือกลุ่มประชาชนที่ไม่ค่อยมีความเข้าใจทางการเมืองมากนักก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา สภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบของการมีส่วนในการบริหารจัดการประเทศและการเสนอกฎหมายหรือด้านอื่น ๆ ยังไม่มีความโดดเด่นเท่ากับรูปแบบของการชุมนุมประท้วงและการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน ดังปรากฏให้เห็นเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ เช่น การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตรในปี พ.ศ. 2548-2553 การชุมนุมต่อต้านรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในปี พ.ศ. 2553 การชุมนุมต่อต้านระบอบทักษิณภายใต้รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตรในปี พ.ศ. 2556-2557 เป็นต้น อีกทั้งยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงเรื่องการเมืองทั้งในทางสังคมและสื่อทางโลกออนไลน์หรือโซเชียลมีเดียเป็นจำนวนมาก โดยรัฐก็ยังคงมีการควบคุมและปราบปรามการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติอยู่พอสมควร แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่จะปิดกั้นจนประชาชนไม่สามารถลิ้มรสชาติปากได้เลย ซึ่งคงเป็นเพราะว่าราชอาณาจักรไทยที่อยู่ในยุคที่ระบอบประชาธิปไตยได้เริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นแล้ว จึงสะท้อนให้เห็นว่าพัฒนาการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบริบทของราชอาณาจักรไทยนั้น ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

<sup>533</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

ทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเดิมอยู่พอสมควรเมื่อได้เปรียบเทียบกับ การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของ ประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐนั้น จากเดิมในอดีตที่ ไม่เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเลย แต่เมื่อเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แล้ว การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในหลาย รูปแบบก็ได้มีพัฒนาการที่ดียิ่งขึ้นเรื่อยมาตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้ง การชุมนุมประท้วง การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและบริหารจัดการประเทศ การให้เข้าชื่อเสนอ กฎหมาย และการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนได้เป็นการปลูกฝัง และใช้เวลาหล่อหลอมความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวไทยที่มีต่อระบบการเมืองของ ราชอาณาจักรไทยให้เกิดขึ้นเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง

#### 4.3.4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละประเทศย่อมมีลักษณะเฉพาะภายใต้บริบทสังคมการเมือง ของตนเอง ซึ่งราชอาณาจักรไทยก็เช่นเดียวกันที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองอันมีลักษณะเฉพาะเป็นของ ตนเอง และจากการที่ได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย รวมถึง วัฒนธรรมทางการเมืองทั้งก่อนและภายหลังที่ราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ปี พ.ศ. 2475 ด้วยนั้น จะเห็นได้ว่ายังคงมีข้อสังเกตหรือข้อพิจารณาอยู่หลายประการในเรื่องลักษณะ ของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยว่า ภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองอันเป็นการนำระบอบ ประชาธิปไตยมาสู่การเมืองการปกครองแล้ว จากนั้นราชอาณาจักรไทยจึงได้มีวัฒนธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ หากเป็นเช่นนั้นจริง แล้ววัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ ประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยได้ถือว่ามีความเป็นสากลตั้งนานอารยะประเทศแล้วหรือไม่ โดย การศึกษาถึงข้อพิจารณาดังกล่าวจะเป็นการทำให้เข้าใจถึงลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยได้ มากยิ่งขึ้น และสามารถทำการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### 4.3.3.1 การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายใต้อิทธิพล ของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เมื่อราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากการ ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แน่แน่นอนว่า ราชอาณาจักรไทยมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้ สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย และควบคู่ไปกับการปลูกฝังและผลักดันความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของชาวไทยที่มีต่อระบบการเมืองให้ต้องตระหนักในคุณค่าและเนื้อหาของระบอบ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

**ประชาธิปไตยด้วย** เพราะหากประเทศได้เปลี่ยนแปลงแต่เพียงรูปแบบหรือโครงสร้างให้เป็นระบอบประชาธิปไตยอย่างเดียว แต่ผู้คนภายในประเทศกลับไม่ได้มีความรู้สึกหรือมีค่านิยมต่อระบอบประชาธิปไตยในระดับที่เหมาะสม ย่อมส่งผลให้ประเทศไม่สามารถมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยภายใต้บรรยากาศทางการเมืองตามบริบทของราชอาณาจักรไทยในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตยนี้ได้เกิดขึ้นจากการก่อการรัฐประหารโดยกลุ่ม “คณะราษฎร” ซึ่งเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งประมาณร้อยกว่าคน อันประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจาก “ข้าราชการทหาร” และ “ข้าราชการพลเรือน” ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาได้ว่า การสร้างการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยในช่วงเริ่มต้นของการเป็นราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การกำหนดทิศทางดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้อำนาจและการควบคุมของกลุ่มคณะราษฎรซึ่งเป็นกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น หรือที่เรียกกันว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” ซึ่งอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศล้วนขึ้นอยู่กับข้าราชการเป็นสำคัญ

ระหว่างที่คณะราษฎรได้สถาปนาโครงสร้างทางการเมืองการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย สิ่งที่ต้องเกิดขึ้นควบคู่ด้วยกันคือ การปลุกฝังและผลักดันเพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทยด้วย แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะบรรยากาศทางการเมืองได้มีแต่การช่วงชิงอำนาจกันเองในหมู่ชนชั้นผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ประกอบกับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนล้วนมีทัศนคติว่าพวกตนเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครอง ไม่ใช่ประชาชน จึงไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มการเมืองอื่นเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งด้านสนับสนุนหรือต่อต้านแต่อย่างใด<sup>534</sup> และในขณะเดียวกันนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังคงขาดความกระตือรือร้นทางการเมือง ยอมรับที่จะเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของชนชั้นผู้ปกครองเช่นเดิมเหมือนในอดีตที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่ว่าจะคำสั่งนั้นจะมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือไม่ก็ตาม เพราะยังคงคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้ปกครอง<sup>535</sup> สภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีมาแต่อดีต โดยเฉพาะเนื้อหาอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมนั้นยังคงส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดของทั้งชนชั้นผู้ปกครองและประชาชนอย่างไม่เสื่อมคลาย

<sup>534</sup> ศรีราชา เจริญพานิช, พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบไทยๆ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), หน้า 41

<sup>535</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, ประชาธิปไตยไทย, หน้า 25-26.

แม้ว่าโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยจะได้รับการพัฒนาอย่างที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนานาฉบับที่ได้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน ยึดถือหลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมในการปกครองให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และเริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการเลือกตั้ง แต่ท่าทีของความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของทั้งชนชั้นผู้ปกครองและประชาชนดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้นี้ก็ยังคงเป็นเช่นเดิมเรื่อยมา ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อราชอาณาจักรไทยได้เข้าสู่ยุคมีเดบอดของระบอบประชาธิปไตยที่มีการปกครองโดยเผด็จการทหารซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และมีการสืบทอดอำนาจต่อให้จอมพลถนอม กิตติขจรต่อไปอีก อันเป็นช่วงเวลาที่ทำให้พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยและการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ถูกแช่แข็งไว้ และยังถือว่าเป็นการทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยิ่งฝังตัวอยู่สังคมการเมืองของราชอาณาจักรไทยอย่างเหนียวแน่นมากยิ่งขึ้นไปอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายของการปกครองภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร (ยุคของจอมพลถนอม กิตติขจร) ที่รัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการประเทศ ข้าราชการขาดความสนใจและขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน อีกทั้งการปิดกั้นสิทธิและเสรีภาพอันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง จึงส่งผลให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจในระบอบเผด็จการทหาร ปัญหาเช่นนี้ได้สะสมมากขึ้นเรื่อย ๆ และนำมาสู่การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะในกลุ่มนิสิตนักศึกษา<sup>536</sup> จึงเกิดการชุมนุมต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารอันกลายเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ราชอาณาจักรไทยเริ่มมีการก่อตัวขึ้นของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเริ่มเข้าใจว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้นตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา หรือที่เรียกขานกันว่าเป็นยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน<sup>537</sup>

แต่ยังคงมีข้อสังเกตว่า ประชาชนที่เข้าร่วมการชุมนุมดังกล่าวส่วนใหญ่มักเป็นนิสิตนักศึกษาที่ได้รับการศึกษาและรู้เห็นถึงคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยที่ตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนประชาชนของราชอาณาจักรไทยแล้วยังถือว่าเป็นคนส่วนน้อยในราชอาณาจักรไทย โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีการศึกษาที่ไม่เพียงพอและมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยเพียงแคผิวเผินเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ และยังเป็นการแสดงให้เห็นต่อไปอีกว่า

<sup>536</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

<sup>537</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์, *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา*, หน้า 323.

## ราชอาณาจักรไทยนั้นได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์พร้อมกับมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วยกัน

ต่อมาในภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ที่ถือว่าเป็นการล้มล้างรัฐบาลเผด็จการทหารได้สำเร็จโดยกลุ่มประชาชนแล้ว โครงสร้างทางการเมืองการปกครองจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ได้เริ่มฝังตัวและมีพัฒนาการในระดับที่ดีมากขึ้นตามลำดับด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปเริ่มได้รับการศึกษามากขึ้น ความตระหนักในสิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองและเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกัน กระแสของค่านิยมในระบอบประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนคนทั่วไปจึงเริ่มแพร่กระจายไปทั่วประเทศ อันมีผลให้ประชาชนในหลากหลายกลุ่มเริ่มมีความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นด้วยเช่นกัน

วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนหลากหลายกลุ่มมีความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ในช่วงเวลาโดยประมาณตั้งแต่ราวปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา การก่อตัวของกลุ่มนักธุรกิจได้มีเพิ่มมากขึ้นตามวิวัฒนาการทางสังคมในยุคสมัยนั้น ซึ่งในกลุ่มคนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างนักธุรกิจได้เห็นช่องทางของการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองให้แก่ธุรกิจของตนเอง จึงได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาททางการเมือง จากนั้นก็ค่อย ๆ ครอบครองอำนาจทางการเมืองอันกลายมาเป็นกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองเทียบเท่าพอ ๆ กับกลุ่มข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยังคงดำรงอยู่อย่างเหนียวแน่นควบคู่ไปกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนี้ จึงได้ปรากฏออกมาให้เห็นในลักษณะของการที่กลุ่มธุรกิจได้ใช้อำนาจทางการเงินครอบงำกลุ่มข้าราชการ และยังมีผลต่อมาให้ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองนั้นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่มีความผูกพันและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน

การที่นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองและสามารถครอบครองอำนาจทางการเมืองได้มากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดเป็นระบอบธนาธิปไตยอันชัดเจนในช่วงประมาณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา โดยอำนาจทางการเมืองจะตกอยู่ในมือของนักธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ บุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรือดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองมักจะเป็นนักธุรกิจควบคู่ไปกับการเป็นนักการเมือง จึงแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ปรากฏออกมาคือ กลุ่มธุรกิจที่มีบทบาททางการเมืองมักจะใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ทุกรอบด้าน โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ค้ำชูจะเป็นตัวสำคัญในการแสวงหาผลประโยชน์และได้มีความแตกต่างจากระบบอุปถัมภ์แบบเดิม ซึ่งระบบอุปถัมภ์ในแบบเดิมได้มีการอุปถัมภ์ค้ำชูด้วยโครงสร้างฐานันดรทางสังคม (social hierarchical structure) ภายใต้ระบบศักดินา

ไทย แต่ระบบอุปถัมภ์ในยุคธนาธิปไตยนี้จะมีการอุปถัมภ์ค้าชูด้วยเงินตรา (cash nexus)<sup>538</sup> กลุ่มธุรกิจจะใช้เงินซื้อเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งที่มีอำนาจทางการเมือง เมื่อได้ตำแหน่งแล้วก็ใช้อำนาจทางการเมืองนั้นแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงิน พร้อมกันใช้เส้นสายอันเป็นการอุปถัมภ์พรรคพวกในเครือข่ายของตนเอง หากพิจารณาจากสภาพการณ์ดังกล่าวแล้ว **วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังกล่าวถือว่ามีส่วนสำคัญต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้ไม่สามารถเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่เป็นอย่างมาก**

ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเมืองที่มีการเอื้อประโยชน์อุปถัมภ์ค้าชูซึ่งกันและกันจึงได้นำพาไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความสนใจทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ประชาชนจึงเริ่มมีความตื่นตัวในการตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการทุจริตของรัฐบาล และนำพาไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกลุ่มที่สนับสนุนรัฐบาลและกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลอันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาไม่จบไม่สิ้นจนถึงปัจจุบัน ซึ่งวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแทนที่จะใช้วิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย แต่ด้วยค่านิยมในวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงได้มักแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการก่อการรัฐประหาร โดยคณะทหารดังปรากฏในปี พ.ศ. 2549 และ 2557 อันเป็นค่านิยมในรูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ซึ่งบุคคลมักจะเห็นว่าการทำให้ตนมีอำนาจสูงสุดนั้นจะสามารถใช้อำนาจสูงสุดของตนแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ง่ายภายในเวลาอันรวดเร็ว อันเป็นวิถีทางที่ตรงกันข้ามกับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตยที่ต้องประณีตประนอมและรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ซึ่งหมายความว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยควรจะต้องมีการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยด้วย แต่ในความเป็นจริงแล้ว การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้เต็มที่ อันเนื่องมาจากการที่ราชอาณาจักรไทยยังคงได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยังดำรงอยู่ด้วยอย่างเหนียวแน่น ซึ่งทั้งสองวัฒนธรรมทางการเมืองนี้ได้ปะทะกันและต่างส่งผลกระทบซึ่งกันและกันในลักษณะที่ไม่สามารถผสมผสานกันให้ลงตัวกันภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ โดยการปะทะกันระหว่างสองวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดเป็นผลลัพธ์ที่วัฒนธรรมทางการเมืองไทยจะเป็นเช่นไรนั้นจะสามารถทำการพิจารณาได้ในหัวข้อถัดไป

<sup>538</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, หน้า 163.

#### 4.3.3.2 ผลลัพธ์ของการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การจากศึกษาถึง “การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” จะเห็นได้ว่าภายใต้ระบบการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั้นได้อยู่ในสภาพที่มีทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยและวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ดำรงอยู่ด้วยกัน โดยที่วัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองนี้ไม่สามารถดำรงอยู่ด้วยกันอย่างลงตัวได้ เพราะเนื้อหาของทั้งสองนั้นมีความแตกต่างและตรงข้ามกันอย่างสิ้นเชิง จึงส่งผลให้เกิดการปะทะกันระหว่างสองวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวที่สังคมไทยมีความพยายามในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้เติบโตขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถลบเลือนความคุ้นชินกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยให้หมดสิ้นไปได้ ด้วยเหตุที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นเพิ่งจะเข้ามาสู่สังคมไทยภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 นี้เอง ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นได้ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตจนฝังรากลึกลงไปแล้ว จึงมีผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มีความแข็งแกร่งเกินกว่าที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะสามารถลบเลือนได้ในเวลาอันรวดเร็ว

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำรงอยู่ในสังคมไทยของทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่สามารถดำรงอยู่ด้วยกันให้ลงตัวได้ แต่ในสภาพที่ต้องดำรงอยู่ด้วยกันนั้นจึงก่อให้เกิดการผสมผสานกันในลักษณะที่ไม่ลงตัว โดยวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีเนื้อหาสำคัญอันประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทย อุปถัมภ์ค้ำชู และอำนาจนิยม ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะมีเนื้อหาสำคัญอันประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื้อหาสำคัญของทั้งสองวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองนี้ที่ถือว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้แข็งแกร่งกว่าเพราะถูกฝังรากลึกในสังคมไทยมาแต่อดีตและลบเลือนได้ยาก จึงส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่โดดเด่นในทางวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและอุปถัมภ์ค้ำชูนั้นผสมผสานกับวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยจนตกตะกอนกลายเป็น “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์” ดังสังเกตได้จากการที่ราชอาณาจักรไทยมีการก่อการรัฐประหารทั้งสำเร็จและไม่สำเร็จเป็นจำนวนมากครั้ง เพราะนานาบุคคดียังคงยึดมั่นและมีความเชื่อว่าการมีและใช้อำนาจนั้นจะสามารถแก้ไขปัญหาและวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองเพื่อให้





สามารถนำพาประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในยุคระบอบธนาธิปไตยหรือยุคปัจจุบันจะสังเกตได้จากการที่บุคคลผู้ต้องการไต่เต้าในโครงสร้างอำนาจของสังคมการเมืองนั้นต้องสร้างและขยายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งในระดับบนและระดับล่าง อีกทั้งนักรบการเมืองในคราบนักรบกิจบางกลุ่มยังคงอาศัยความสัมพันธ์อุปถัมภ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันกับกลุ่มคณะทหารที่มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองในสังคมไทยมาโดยตลอดด้วย<sup>539</sup>

ดังนั้น การดำรงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่อยู่ด้วยกันในสังคมไทยจึงเกิดการปะทะกันและนำไปสู่ผลลัพธ์ให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยโดยทั่วไปได้เกิดเป็น “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไทย ๆ” ซึ่งมีลักษณะสำคัญอันจะสามารถทำการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้<sup>540</sup>

**ประการแรก นิยมการใช้อำนาจเด็ดขาด** หรืออำนาจนิยม กล่าวคือ บุคคลจะเคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ อันจะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับ ตั้งแต่ในระดับครอบครัวไปจนถึงระดับชาติ ซึ่งจะนิยมการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามมากกว่าการใช้เหตุผล หลักการ หรือการรับฟังความเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อีกทั้งมักจะนิยมการรวบรวมอำนาจไว้ที่ตัวผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบนลงมา มากกว่าที่จะมีการริเริ่มมาจากเบื้องล่าง ยิ่งไปกว่านั้น คนไทยยังนิยมการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดเพราะเชื่อว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมทั้งผู้น้อยก็จะเกรงกลัว เคารพ และอ่อนน้อมยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ มีหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ไม่นิยมการโต้แย้ง ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่ นอกจากนี้ สังคมไทยชอบผู้นำที่มีความเก่งกล้าสามารถ เป็นผู้นำประเภทอัศวินม้าขาวที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวทั้งหมดนี้ถือเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีอิทธิพลสูงมากจนกลายเป็นการกดทับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหามีการรับฟังความคิดเห็นหรือเหตุผลของผู้อื่นไป การปฏิบัติตามคำสั่งจะต้องมีการไตร่ตรองเหตุผล และมีความตระหนักดีว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่ชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้นที่มีอำนาจในการปกครองบริหารบ้านเมือง

**ประการที่สอง นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง** โดยบุคคลในสังคมไทยส่วนใหญ่มักจะมีการรวมกลุ่มเป็นพรรคพวกในแต่ละกลุ่มของตนเอง ผู้นำที่เป็นเจ้านายนั้นถือว่ามีอำนาจบารมีและสามารถคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้องก็จะตอบแทนด้วยการสนับสนุนและ

<sup>539</sup> รุ่งสรรค์ ธนพรพันธุ์, สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2500 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์, (รายงานประกอบการประชุมวิชาการ 2536 TDRI, 10-11 ธันวาคม 2536), หน้า 59-60.

<sup>540</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการปกครองไทย : ภาระของชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2543), หน้า 36-41.

ให้บริการแก่เจ้านาย อันเป็นความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ค้ำชูและดำรงอยู่ทุกหนแห่ง ไม่ว่าจะเป็  
 ความสัมพันธ์ทางการเมือง ระบบพรรคการเมือง หรือระบบราชการ คนไทยจึงนิยมนับถือผู้มีอำนาจ  
 เพื่ออาศัยบารมีปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการจำนวนมากจึงมีแนวโน้มรับใช้ผู้ใหญ่มากกว่า  
 การให้บริการประชาชน ในขณะที่ประชาชนส่วนมากก็ยังถือว่าข้าราชการเป็นเจ้านายของตนเอง อีกทั้ง  
 ยังยึดถือระบบพวกพ้อง เมื่อเจ้านายพ้นตำแหน่งไป บรรดาลูกน้องก็จะพากันแสวงหาเจ้านายคนใหม่  
 จึงสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของระบบศักดินาไทยที่มีความเข้มข้นลดหย่อนลงมากับระบบอุปถัมภ์ค้ำชู  
 ซึ่งถือว่ามียุทธิตุลาสูงมากในสังคมไทยที่ได้เป็นการกีดกันวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย  
 ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล ไม่ยึดถือระบบเจ้านายกับ  
 ลูกน้องเพราะทุกคนต่างมีสถานะเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน เป้าหมายใด ๆ ก็ตามในการดำเนินงานย่อม  
 ไม่ใช่แค่เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น แต่จะเน้นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก

**ประการที่สาม ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ** เป็นผลสืบเนื่องมาจากอิทธิพล  
 ของระบบอุปถัมภ์ค้ำชูหรือระบบเจ้านายลูกน้อง โดยจะมีลักษณะที่บุคคลจะยึดมั่นความสัมพันธ์  
 ส่วนตัวเพื่อช่วยเหลือกันและกันเป็นหลัก อันส่งผลให้การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือสังคมจะต้อง  
 อาศัยบุคลิกภาพของบุคคลเป็นหลัก ยิ่งไปกว่านั้น คนไทยยังเป็นผู้เล็งผลเลิศในทางปฏิบัติมากกว่าจะ  
 ยึดมั่นในอุดมการณ์ สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพความเป็นจริงได้ไม่ยาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องที่ทำ  
 ไม่ได้หรือให้ผลประโยชน์แก่ตนอย่างชัดเจน เช่น นิยมเข้าข้างผู้ชนะ ใครยึดอำนาจได้ (รัฐประหาร) ก็  
 จะถือว่าเป็นฝ่ายถูกและได้รับความถูกต้องชอบธรรมโดยปริยาย หรือในการเลือกตั้งนั้น บุคคลส่วน  
 ใหญ่จะมุ่งเน้นพิจารณาถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งมากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์  
 ของพรรคการเมือง เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวถือเป็นการเบียดบังวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ  
 ประชาธิปไตยให้เจริญเติบโตได้ยาก ประกอบกับการดำรงอยู่ด้วยกันทั้งสองวัฒนธรรมทางการเมือง  
 แล้ว คุณค่าของระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องยึดมั่นในอุดมการณ์ตามหลักความเสมอภาค ความ  
 ยุติธรรม การต่อต้านการทุจริตจากการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยไม่ยึดถือหลักความเสมอภาค  
 และความยุติธรรมนั้นย่อมถูกลดคุณค่าลงไปพอสมควรเพราะไม่สามารถลบล้างวัฒนธรรมทาง  
 การเมืองแบบไทย ๆ ไปได้ในเวลาอันสั้น

**ประการที่สี่ มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล** กล่าวคือ ใน  
 สภาพความเป็นจริงของสังคมไทยยังคงมองว่าบุคคลยังมีสิทธิและเสรีภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน ทุกคนต้อง  
 รู้จักที่ต่ำที่สูง ไม่ควรตีเสมอผู้ใหญ่ ยึดถือคุณสมบัติที่มีอยู่ตามชาติวุฒิ วิทยุฒิ และคุณวุฒิมากกว่า  
 ความสำเร็จของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ได้ทำให้คนไทยยอมรับเรื่องความเสมอภาคของ  
 บุคคลได้ยากทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมือง  
 ระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นในหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยไม่มีแบ่งชนชั้นวรรณะทาง  
 สังคม และการที่คนไทยยอมรับเรื่องความเสมอภาคของบุคคลได้ยากนั้นย่อมส่งผลต่อการรับรองและ



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรงด้วย เพราะสิ่งที่มนุษย์จะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันอันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกลดคุณค่าลงหรือไม่ได้รับการใส่ใจในหลายเรื่องหลายกรณี

**ประการที่ห้า ยึดถือรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเนื้อหาสาระ** โดยราชอาณาจักรไทยจะมีความสนใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพียงเฉพาะรูปแบบ เช่น การมีรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง ระบบรัฐสภา เป็นต้น แต่เนื้อหาสาระกลับไม่ได้รับความสนใจและเอาใจใส่เท่าที่ควร เช่น อุดมการณ์ทางประชาธิปไตย หลักการและแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ การมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น เมื่อบุคคลไม่สามารถเข้าใจถึงเนื้อหาสาระของระบอบประชาธิปไตยได้อย่างถ่องแท้ ประกอบกับให้ความสำคัญแต่เพียงรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยนั้น ค่านิยมและทัศนคติของบุคคลจึงไม่อาจหล่อหลอมรวมกันให้สามารถสร้างและผลักดันวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังไม่สามารถลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่คอยเป็นตัวกีดกั้นการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอยู่เสมออีกด้วย

**ประการที่หก สิทธิและเสรีภาพถือเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นผู้กำหนดให้แก่ประชาชน** โดยสืบเนื่องมาจากสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์หรือชนชั้นนำทางการเมืองจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดการมีสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงกำหนดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎร ดังปรากฏให้เห็นชัดเจนจากกฎหมายตราสามดวง<sup>541</sup> อันเป็นกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับราษฎร เพราะกฎหมายตราสามดวงถือว่ามีที่มาจากการสร้างขึ้นโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง และเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวได้มีผลต่อการกำหนดสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎร ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินคดีต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรโดยตรงนั้น เรื่องเหล่านี้ถือเป็นเรื่องของผู้ปกครองแผ่นดิน มิใช่เรื่องที่ราษฎรจะรับรู้ สังคมไทยสมัยก่อนจึงมักจะห้ามไม่ให้มีการนำกฎหมายออกมาเผยแพร่ให้ราษฎรรับรู้เท่าที่ควรนัก<sup>542</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสิทธิและเสรีภาพทุกรอบด้านของราษฎรล้วนตกอยู่ภายใต้เจตนาธรรมณของผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งสิ้น ราษฎรไม่รับรู้และตระหนักใน

<sup>541</sup> กฎหมายตราสามดวงเกิดขึ้นจากการชำระสะสางกฎหมายในสมัยการปกครองของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (และมีการบังคับใช้มาจนสมัยการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) โดยกฎหมายตราสามดวงมีโครงสร้างและเนื้อหาอันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไป และมีฐานะสูงกว่าจารีตประเพณี บทบัญญัติต่าง ๆ จะมีเนื้อหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา ระเบียบปฏิบัติในพระบรมมหาราชวัง กำหนดศักราช ยศ และหน้าที่ของข้าราชการ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของราษฎร ตลอดจนการกำหนดโทษและลงโทษผู้กระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งกฎหมายตราสามดวงนี้ถือว่ามีผลกระทบต่อในการกำหนดและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นอย่างยิ่ง

<sup>542</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, หน้า 128-129.

เรื่องของสิทธิและเสรีภาพ และในขณะเดียวกันราษฎรก็ไม่ได้มีปากมีเสียงในการกำหนดสิทธิและเสรีภาพของตนเอง สภาพการณ์เช่นนี้ได้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ยังดำรงอยู่ในสังคมไทยมาโดยตลอด ซึ่งในเวลาต่อมา ราชอาณาจักรไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย โดยแม้ว่าประชาชนคนไทยจะเริ่มมีความตระหนักในสิทธิและเสรีภาพของตนเองตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนานาฉบับได้บัญญัติรับรองไว้ แต่ในทางปฏิบัติกลับกลายเป็นว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตในการมีและการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเหมือนดังที่ปรากฏในสมัยการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งจะปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนจากการปกครองในช่วงที่มีการรัฐประหารและยึดอำนาจทางการเมืองมาอยู่ที่คณะทหาร โดยมักจะมีการปิดกั้นและเป็นไปตามที่ผู้ก่อการรัฐประหารอนุญาตให้กระทำได้นั้น หากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อห้ามก็มักจะใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับ และประชาชนก็ไม่สามารถขัดขืนต่อการใช้กำลังทางกายภาพได้ เท่ากับว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองการปกครองที่จะกำหนดให้เท่านั้นนั่นเอง อันเป็นสภาพการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและหลักการของสิทธิและเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกอันเป็นต้นกำเนิดของแนวความคิดสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ที่กฎหมายเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ และถือว่าเป็นสภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

**ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร** อันเนื่องมาจากว่าในแง่ของประชาชนโดยทั่วไปนั้นยังคงมีความเฉื่อยชาทางการเมืองอยู่เป็นส่วนใหญ่ ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง ประชาชนมักจะยอมรับสภาพที่เสียเปรียบของตนเองและยอมรับว่าตนเองมีบุญวาสนาหรือโชคชะตาอยู่เพียงเท่านั้น การแก้ปัญหาทางสังคมหรือการเมืองถือเป็นเรื่องของชนชั้นผู้ปกครอง อันสะท้อนให้เห็นว่ายังไม่มีความรู้สึกว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมากเท่าที่ควร ในส่วนของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐนั้น ชนชั้นผู้ปกครองอย่างนักการเมือง ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนยังคงมีความเชื่อว่าตนเองมีความเหมาะสมทั้งคุณสมบัติ ความรู้ การศึกษา ชนชั้น และการเงินที่ดีกว่าประชาชน จึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองเพียงเล็กน้อย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการตัดสินใจในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยกันเอง จึงเป็นสภาพการณ์ที่จะสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ได้ดำรงอยู่ด้วยกันในราชอาณาจักรไทย

ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นถือว่าเป็นผลลัพธ์ของการดำรงอยู่ด้วยกันและการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

สมบูรณาญาสิทธิราชย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้ว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีอิทธิพลสูงกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยนั้นไม่ได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเพียงอย่างเดียวดังที่ปรากฏให้เห็นตามลักษณะสำคัญดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น หากกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นถึง “วัฒนธรรมทางการเมืองไทย” ในบริบทของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองไทยถือว่ามี “วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” และ “วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับแบบของตะวันตก)” ดำรงอยู่ด้วยกัน โดยวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองที่ได้ดำรงอยู่ด้วยกันนั้นจึงได้เกิดการผสมผสานกันจนตกตะกอนมาเป็น “วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์” นั่นเอง

นอกจากนี้ การที่ผู้เขียนได้กล่าวว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยยังคงมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำรงอยู่นั้น ผู้เขียนมิได้ต้องการจะกล่าวว่าการปกครองของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั้นเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ผู้เขียนจะพยายามชี้ให้เห็นว่าภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยยังคงมีการปรากฏให้เห็นถึงกลิ่นอายหรือเนื้อหาที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อยู่ คือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทยอุปถัมภ์ค้ำชู และอำนาจนิยม ซึ่งได้ดำรงอยู่ควบคู่และผสมผสานกันกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันนั่นเอง

ทั้งนี้ หากพิจารณาต่อไปว่าราชอาณาจักรไทยภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเหมือนดังนานาอารยประเทศหรือมีความเป็นสากลหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าราชอาณาจักรไทยที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วยกันนั้น ประการสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ “เนื้อหา” ของวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองยังมีความแตกต่างและขัดแย้งกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ระบบอำนาจนิยมที่มีความขัดแย้งกับการคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ระบบศักดินาไทยและระบบอุปถัมภ์ค้ำชูที่มีความขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคของบุคคล เป็นต้น อีกทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงมีอิทธิพลสูงกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย และยังถือว่าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดำรงอยู่มาก่อนและฝังรากลึกอย่างเหนียวแน่นในสังคมไทยมาแต่อดีตกาล สภาพการณ์ดังกล่าวจึงมีผลให้เนื้อหาสาระและคุณค่าของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะการคุ้มครอง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังคงไม่เจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ที่มีความเป็นสากลทัดเทียมกับนานาอารยประเทศได้ หากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังคงไม่สามารถปล้ำงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ให้หมดสิ้นไปได้และยังไม่มีคุณสมบัติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มักจะปรากฏให้เห็นแต่การช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง การก่อการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเมือง และการยึดถือรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการยึดถือเนื้อหาของระบอบประชาธิปไตย

#### 4.3.3.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยตามแนวทางของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba

ตั้งแต่ราชอาณาจักรไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าสภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐนั้นได้อยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ได้ดำรงอยู่ด้วยกัน และหากพิจารณาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองไทยตามแนวทางการศึกษาและแนวความคิดของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ตามสภาพการณ์ดังกล่าวแล้วนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือว่าสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า (The subject political culture) และในส่วนของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยก็ถือว่าสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (The participant political culture)

ราชอาณาจักรไทยที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าก็เพราะว่าเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันประกอบด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทย อุปถัมภ์ค้ำชู และอำนาจนิยมล้วนส่งผลต่อความรู้สึกรังเกียจและแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมของบุคคลในลักษณะที่ขาดความสนใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนโดยทั่วไป “ส่วนใหญ่” ยังรอให้ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นผู้หยิบยื่นความเจริญให้ โดยยังไม่รู้ตัวตนมีสิทธิและหน้าที่ในทางการเมืองอย่างไร กล่าวคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและบารมีนิยมจะส่งผลให้บุคคลเห็นว่า “อำนาจคือธรรม” หรือ “อำนาจคือความถูกต้อง” ความเห็นของผู้ที่มีอำนาจย่อมถูกต้องเสมอและจำเป็นที่ผู้อยู่ใต้การปกครองจะต้องยอมรับ ปฏิบัติตาม เคารพ เชื่อฟัง ยกย่องและเกรงกลัวผู้มีอำนาจ เพราะการมีอำนาจเป็นผลมาจากการสั่งสมบารมีมาตั้งแต่อดีตชาติ ประกอบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินาไทยและอุปถัมภ์ค้ำชูที่ส่งผลให้เกิดระบบเจ้านาย

ลูกน้องและมีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อันมีผลให้เกิดการยอมรับในชนชั้น ผู้ปกครองให้กลายเป็นชนชั้นที่มีอภิสิทธิ์ทางการเมืองเหนือคนทั่วไป และชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครองไม่เห็นว่าการเมืองเป็นกิจธุระของตน<sup>543</sup>

**ราชอาณาจักรไทยที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมก็เพราะว่าเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันประกอบด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ การปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้ส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดและแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมของบุคคลในลักษณะที่มีความสนใจและกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยวัฒนธรรมทางการเมืองอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนย่อมก่อให้เกิดการตระหนักว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและส่งผลให้เป็นการสนับสนุนวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ประชาชนก็จะตระหนักถึงคุณค่าและบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมือง รู้และเข้าใจในหน้าที่ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของตนเองในการวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำทางการเมืองและเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองบนพื้นฐานของความมีเหตุมีผล ทั้งนี้ แม้ว่าในสังคมไทยปัจจุบันจะเห็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นไปจากอดีตก็ตาม แต่ยังคงมีจำนวนที่ “น้อยกว่า” ประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า**

การดำรงอยู่ด้วยกันของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมในสังคมการเมืองไทยนั้น เมื่อทั้งวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองประเภทที่ได้พิจารณาตามแนวทางการศึกษาและแนวความคิดของ Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ได้ดำรงอยู่ด้วยกันแล้วจึงเกิดการผสมผสานกันจนกล่าวได้ว่าราชอาณาจักรไทยมี “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม (The subject-participant culture)” โดยตามบริบทของราชอาณาจักรไทยนั้นจะมีความเอนเอียงไปทางวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ามากกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม เพราะถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความคุ้นชินกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในสังคมการเมืองไทยมาตั้งแต่อดีต โดยมองว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวและเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองเท่านั้น จึงไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในขณะเดียวกัน กลุ่มประชาชนที่มีความ

<sup>543</sup> ภาณุสิทธิ์ สันตะพานธุ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

ตระหนักรู้และสนใจเรื่องการเมืองไทยก็ได้มีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นทั้งสภาพของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐ แต่ก็ยังคงมีจำนวนน้อยกว่ากลุ่มประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าอยู่ดี

นอกจากนี้ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วมนั้นยังมีถือว่าเป็นตัวกำหนดและมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย โดยการที่บุคคลมีความสนใจหรือไม่สนใจในเรื่องการเมืองและการเพิกเฉยหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะสะท้อนให้เห็นว่า หากบุคคลมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงเนื้อหาสาระและคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักการสำคัญคือการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ก็ย่อมจะส่งผลให้มีการรับรองและคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ด้วยความสงบสุขเรียบร้อยโดยปราศจากปัญหาร้ายแรง แต่หากบุคคลไม่สนใจและเพิกเฉยต่อการเมืองแล้ว ก็ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอันจะไม่สามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้เลย

#### 4.4 อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังที่ได้ทำการศึกษาและพิจารณาาก่อนหน้านี้แล้วถือว่ามีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายความว่า การดำเนินงานทุกกรอบด้านขององค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรไทย คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ย่อมได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและส่งผลต่อการดำเนินงานในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการและในฐานะองค์กรที่ปรึกษา โดย **วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ คือ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน** เพราะการดำเนินงานดังกล่าวถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักและเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการวินิจฉัยและให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการกำหนดมาตรการและข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาปัญหาและความเสียหายต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียหายด้วย



ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ได้ทรงอิทธิพลต่อการดำเนินงานในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นจะสะท้อนออกมาให้เห็นภายในเนื้อหาของการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยผู้เขียนจะมุ่งศึกษาเฉพาะการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีที่มีความสำคัญและมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในลักษณะที่มีผลสะท้อนต่อวงกว้างเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีที่ผู้เขียนได้เลือกมาทำการศึกษาคือจะเป็นกรณีที่มีประเด็นเรื่องการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งกระทบต่อปัจเจกชนอย่างร้ายแรงหรือกลุ่มคนเป็นจำนวนมาก ตลอดจนเป็นเรื่องที่สังคมให้ความสนใจหรือเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไปในสังคมไทยอีกด้วย นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้จำแนกการพิจารณาการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในแต่ละชุด ซึ่งปัจจุบันมีทั้งหมด 3 ชุด เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละชุดย่อมมีนานาปัจจัยในการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปบ้าง โดยสามารถทำการพิจารณาและศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 4.4.1 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดที่ 1 (พ.ศ. 2544-2552)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 อันเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกของราชอาณาจักรไทยที่ต้องริเริ่มและปฏิบัติงานให้เป็นแบบอย่างแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดต่อ ๆ ไป โดยได้มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนจากนั้นจึงจะทำการตรวจสอบเพื่อวินิจฉัยหรือให้ความเห็นต่อเรื่องราวร้องเรียนต่าง ๆ และจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>544</sup> อันเป็นบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีที่มีความสำคัญนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีต่อบทบาทดังกล่าว โดยสามารถทำการพิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

<sup>544</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้มีการรวบรวมรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเผยแพร่ดังนี้ 1. รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2545-2547 2. รายงานผลการตรวจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2548 3. รายงานผลการตรวจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2549 (มีทั้งหมด 3 เล่ม) 4. รายงานผลการตรวจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2550 (มีทั้งหมด 4 เล่ม) 5. รายงานผลการตรวจการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2551 (มีทั้งหมด 5 เล่ม)

4.4.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยปละละเลยอันเป็นเหตุให้ผู้ต้องหาถูก  
สื่อมวลชนถ่ายภาพและเผยแพร่ภาพในขณะที่อยู่ในสถานที่ต้องขังและมีการใช้เครื่องพันธนาการ  
(รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 24/2545)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 24/2545

เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา

ผู้ร้องเรียน นายดวงเฉลิม อยู่บำรุง

ผู้ถูกร้องเรียน กรมราชทัณฑ์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภาการหนังสือพิมพ์  
แห่งชาติ สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องเรียนร้องเรียนว่า เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 ผู้ร้องเรียนตกเป็น  
ผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลสุทธิสาร ในข้อหาหรือฐานความผิด ความผิด  
เกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย และได้เข้ามอบตัวด้วยตนเองต่อพนักงานสอบสวน เพื่อต่อสู้คดีตามขั้นตอน  
ของกระบวนการยุติธรรมและตามกฎหมาย โดยอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานสอบสวนที่สถานี  
ตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง แต่ได้มีการปล่อยปละละเลยและปล่อยให้มีมีการกระทำ หรือยุยงส่งเสริม  
ยินยอมให้มีการกระทำ หรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์ ที่มีสิทธิและความเสมอภาค โดยให้สื่อมวลชนทุกแขนงทั้งหนังสือพิมพ์และช่างภาพ  
โทรทัศน์ ถ่ายภาพและแพร่ภาพ ทั้งทางหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับและทางสถานีโทรทัศน์ทั่ว  
ประเทศ และเครือข่ายดาวเทียมเผยแพร่ทั่วโลก ทั้งที่ยังไม่มีการสั่งฟ้องเป็นคดีในศาล ซึ่งเป็นการ  
กระทบสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ

ต่อมาพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2545  
หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ไทยรัฐและสถานีโทรทัศน์ ยังได้เผยแพร่ภาพผู้ร้องเรียนขณะควบคุมตัวอยู่ที่  
สถานที่ต้องขังบริเวณศาลอาญาและขณะถูกควบคุมตัว โดยใส่โซ่ตรวนขณะเดินและหรือในสถานคุม  
ขังออกแพร่ภาพในวันที่ 19 พฤษภาคม 2545 และแพร่ภาพติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน

การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน  
ของความเป็นมนุษย์ เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความ  
เสียหายอย่างร้ายแรง ถูกดูหมิ่น เกลียดชัง ทั้งที่ศาลยังมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิ  
มนุษยชนทำการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ประกอบกับได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมให้  
ข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณา ได้แก่ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ  
กรุงเทพฯ อธิบดีอัยการฝ่ายช่วยเหลือทางกฎหมาย ผู้กำกับกองคดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
ประธานสภาการหนังสือพิมพ์แห่งชาติ และเลขาธิการสมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย



โดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ทำการพิจารณาและให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้พิจารณาตามกระบวนการพิจารณาแล้วเห็นว่า จากประเด็นที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนว่า เจ้าพนักงานตำรวจปล่อยปละละเลยและปล่อยให้มีการกระทำ หรือยุยงส่งเสริมยินยอมให้มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่มีสิทธิและความเสมอภาค โดยให้สื่อมวลชนทุกแขนงทั้งหนังสือพิมพ์และช่างภาพโทรทัศน์ถ่ายภาพผู้ร้องเรียนขณะถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานที่คุมขัง และขณะถูกใส่กุญแจมือและเผยแพร่ภาพถ่ายดังกล่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ และออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ทั่วประเทศและทั่วโลก

การกระทำดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ และมีความประสงค์ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบทำรายงานหามาตรการแก้ไข ห้ามมิให้มีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบตามหน้าที่ เพื่อเป็นบรรทัดฐานที่ถูกต้องของสังคมไทยนั้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าหน่วยงานของรัฐ คือ กรมราชทัณฑ์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่างยืนยันในบทบาทภารกิจตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ รวมถึงระเบียบคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาจะได้ประกาศออกมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาในแต่ละสถานการณ์ แม้ระเบียบหรือคำสั่งนั้นจะยังมีได้ยกเลิก แต่ก็พบว่าเจ้าหน้าที่ไม่อาจที่จะเคร่งครัดต่อการรักษาระเบียบ หรือคำสั่งนั้นได้ เมื่อต้องเผชิญกับสิทธิและเสรีภาพในการแสวงหาข่าวของสื่อมวลชนในทางกลับกัน องค์กรวิชาชีพของสื่อมวลชนเองอ้างว่าไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำการนั้น สื่อมวลชนก็สามารถกระทำการเพื่อแสวงหาข่าวสารด้วยวิธีการต่าง ๆ หากมีกฎหมายห้ามไว้ก็จะไม่กระทำการที่ผิดกฎหมาย และต้องการบรรทัดฐานจากคำพิพากษาของศาลฎีกา ซึ่งผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งฐานละเมิดหรือคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทได้อยู่แล้ว

ทุกฝ่ายมีความเห็นร่วมกันเป็นเอกฉันท์ว่า มาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 4 และ 34 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สามารถกระทำได้โดยวิธีการดังนี้

(1) ให้นำหน่วยงานในฐานะเจ้าของสถานที่ที่มีอำนาจเหนือสถานที่ กล่าวคือ กรมราชทัณฑ์ ผู้ดูแลเรือนจำ สำนักงานตำรวจ ผู้ดูแลสถานีตำรวจและศาลยุติธรรม ออกระเบียบห้ามนักข่าวถ่ายภาพผู้ต้องขังในเรือนจำในท้องขัง และบริเวณศาลทั้งหมด

**(2) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมราชทัณฑ์จัดหาเครื่องพันธนาการที่มีขนาดเล็ก มีประสิทธิภาพสูงในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือจำเลย”**

การให้ความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดย คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น เมื่อพิจารณาจากการให้ความเห็นอันเป็นการเสนอแนะ มาตรการคุ้มครองผู้ร้องในกรณีดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้มีความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองในเกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ร้องเป็นประการสำคัญ โดย เห็นสมควรที่จะต้องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก ด้วยการ เสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องออกระเบียบในการห้ามมิให้มีการถ่ายภาพผู้ต้องขังในห้องขัง หรือบริเวณศาลทั้งหมด รวมทั้งต้องให้มีการจัดหาเครื่องพันธนาการที่มีขนาดเล็กในการควบคุม ผู้ต้องหาหรือจำเลยเพื่อไม่ให้สาธารณชนได้เห็นอย่างโจ่งแจ้งว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกพันธนาการอยู่ ซึ่งมาตรการที่เสนอแนะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่หล่อหลอม และสร้างให้มีการให้ความเห็นในการเสนอแนะมาตรการอันเป็นการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับ คุณค่าภายในของชีวิตมนุษย์ เพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันให้เกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ต้อง ได้รับความเคารพจากมนุษย์ด้วยกันเอง ไม่ว่าจะมนุษย์จะมีชีวิตอยู่หรือตายไปแล้วก็ตาม แต่เกียรติยศ และชื่อเสียงยังคงดำรงอยู่ในตัวมนุษย์ของแต่ละคนเสมอตลอดกาล โดยเป็นความเชื่อ ค่านิยม และ ทัศนคติที่สอดคล้องกับเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองในเกียรติยศและชื่อเสียง ของผู้ร้องเป็นประการสำคัญนั้น การที่ผู้ร้องถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุให้ผู้ร้อง ถูกสื่อมวลชนเผยแพร่ภาพในขณะที่ผู้ร้องต้องถูกใส่กุญแจมืออยู่ ทั้งที่ยังไม่มีการสั่งฟ้องเป็นคดีในศาล (เท่ากับว่าผู้ร้องยังไม่ได้เป็นผู้ถูกศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิดและตกอยู่ในสถานะผู้ต้องหา เท่านั้น) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีการให้ความเห็นที่ชัดเจนอันเป็นการชี้ชัดว่า พฤติการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว กรณีที่ผู้ร้องถูกเจ้าหน้าที่ ตำรวจปล่อยปละละเลยจนถูกสื่อมวลชนเผยแพร่ภาพออกไปให้สาธารณชนได้เห็นนั้น ย่อมเป็นสาเหตุ อันมีผลให้ผู้ร้องที่อยู่ในสภาพถูกพันธนาการทั้งที่ยังไม่ได้ถูกศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิด จนต้อง ได้รับความดูถูก ดูหมิ่น และถูกเกลียดชังจากสาธารณชนอันเป็นมนุษย์ด้วยกันเอง หรือเป็นการทำลาย เกียรติด้วยการหลู่เกียรติของมนุษย์ที่มีผลโดยตรงต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ร้อง และยังมีผล โดยตรงอย่างชัดเจนต่อสภาพจิตใจของผู้ร้องให้ได้รับความอับอาย อันเป็นการกระทบต่อสิทธิในชีวิต และร่างกายอันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และพฤติการณ์ดังกล่าวที่

ได้เป็นการทำลายเกียรติของผู้ร้องนั้น ย่อมถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นที่ชี้ชัดถึงกรณีนี้ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ละเลยการกระทำอันมีผลให้ผู้ร้องถูกละเมิดต่อเกียรติยศและชื่อเสียงอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย หรือเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มิได้หมายความว่าความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะละเลยหรือไม่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องเกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ร้อง เพียงแต่ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรจะทำให้ความเห็นชี้ชัดลงไปเลยว่า การที่บุคคลคนหนึ่งได้รับผลกระทบจากการละเลยของรัฐในเกียรติยศและชื่อเสียงนั้น เท่ากับเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน

4.4.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจข่มขู่บังคับและทำร้ายร่างกายผู้ต้องหา (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 18/2546)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 18/2546

เรื่อง ตำรวจชุดปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติดจังหวัดสุราษฎร์ธานีข่มขู่บังคับและทำร้ายร่างกายผู้ต้องหา

ผู้ร้อง นายชยุต ก้องชัยชนะ กับ นางฉวีวรรณ เกิดแก้ว

ผู้ถูกร้อง ร้อยตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ กับ พวก

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้กระทำการข่มขู่บีบบังคับและทำร้ายร่างกายเพื่อให้ผู้ร้องรับสารภาพ เป็นเหตุให้ผู้ร้องรายหนึ่งบาดเจ็บสาหัส เหตุเกิดระหว่างวันที่ 16-19 มกราคม 2545 ซึ่งต่อมาได้มีผู้ต้องขังในเรือนจำกลางสุราษฎร์ธานีและจำเลยที่ได้รับการประกันตัวจำนวน 21 คน พร้อมพยานต่างให้ปากคำ ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีร้อยตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ เป็นหัวหน้ามีพฤติกรรมในลักษณะดังกล่าวจริง

การตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 ด้วยการรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้อง พยานและการติดตามตรวจสอบด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ได้ความว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ทำการเช่าบ้านแห่งหนึ่งเพื่อใช้เป็นสถานที่ข่มขู่ทำร้ายร่างกายและกักขังหน่วงเหนี่ยวผู้ต้องหา ด้วยการนำผู้ต้องหาไปกักขังในบ้านหลังดังกล่าวรายละเอียด 1-3 วัน ก่อนนำตัวส่งสถานี



ตำรวจโดยไม่แจ้งให้ญาติและผู้ต้องหาไว้วางใจได้ทราบ รวมทั้งไม่ยินยอมให้ผู้ต้องหาติดต่อกับญาติ หรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจได้ทราบ

นอกจากนั้น พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวมีการกระทำไปในลักษณะซ้อมทำร้ายร่างกายเพื่อได้รับสารภาพและขยายผลด้วยการบีบบังคับให้ชดทอดไปยังบุคคลอื่น กระทำการด้วยวิธีการโหดร้ายและเป็นการทรมานทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น การใช้กุญแจมือพันธนาการแบบเอามือไปหลังและจับให้นั่งบนเก้าอี้แบบไม่มีพนักพิง ทำการตบหรือตอยหน้าท้องจนกระทั่งตกจากเก้าอี้แล้วลากในลักษณะคว่ำหน้าลง ทำให้ใบหน้าถูไปกับพื้นห้อง หรือตะต่อยุกรมกระต๊อบแล้วจับศีรษะจุ่มลงในอ่างน้ำที่มีน้ำเต็มอ่างเป็นเวลานาน และบางรายมีการนำถุงพลาสติกครอบศีรษะทำให้หายใจไม่ออกกระทั่งหมดสติ หรือนำเข้าไปในห้องน้ำแล้วราดน้ำลงบนพื้นห้องน้ำจากนั้นต่อสายไฟฟ้า กระแสสลับ (ไฟบ้าน) แบบสายเดี่ยวจุ่มลงบนพื้นห้องน้ำ หรือต่อไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ซึ่งเป็นไฟฟ้าแบบกระแสตรงขอร์ตตามร่างกาย ทำให้ผู้ถูกทำร้ายร่างกายหรือผู้ต้องหาได้รับการทรมานด้วยความเจ็บปวด และหากไม่รับสารภาพก็จะทำร้ายร่างกายและทรมานต่อไป บางรายอาจถูกกักขังและทำร้ายร่างกายสองหรือสามวันติดต่อกัน อันส่งผลเสียต่อสุขภาพทางกายและจิตใจของผู้เสียหายเป็นอย่างมาก

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากพยานและพิจารณาหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้องและผู้อื่นที่เกี่ยวข้อง จากนั้นยังได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดปราบปรามยาเสพติดจังหวัดสุราษฎร์ธานีชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานอีกครั้ง แต่กลับเพิกเฉยโดยไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าตนเองบริสุทธิ์ ทั้ง ๆ ที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ชี้แจงถึง 4 ครั้ง โดยไม่ได้แจ้งเหตุผลความจำเป็นหรือเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบ อีกทั้งกลับมีพฤติกรรมข่มขู่และหรือห้ามปรามบุคคลอื่นไม่ให้ไปให้การเป็นพยานต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้ทำการตรวจสอบเรื่องราวดังกล่าวจึงได้ทำการพิจารณาและให้ความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำให้การของพยานและหลักฐานต่าง ๆ ประกอบกับพฤติการณ์ของเรื่อง น่าเชื่อได้ว่า ร้อยตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ กับพวก มีพฤติการณ์ซ้อมทำร้ายร่างกายและทรมานผู้ต้องหาจริง โดยการกระทำดังกล่าว เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26 มาตรา 29 และมาตรา 31**

**แม้ว่าร้อยตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ กับพวก อาจได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ซึ่งทำให้มีอำนาจ**

ควบคุมผู้ถูกจับที่กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อทำการสอบสวนได้เป็นเวลาไม่เกินสามวันตาม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ก็ตาม แต่ร้อย ตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ กับพวก ไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ อันเป็นการทำร้ายร่างกาย ทรมาณ ทารุณกรรม หรือลงโทษ ผู้ถูกจับด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ประการสำคัญ ร้อยตำรวจเอกเชษฐพันธ์ วิชัยดิษฐ กับพวก ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยการเคารพต่อสิทธิของผู้ถูก จับกุม ด้วยการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา ตามที่มีการบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 มาตรา 238 มาตรา 241 มาตรา 243 และกฎหมายอื่น ๆ

การกระทำการดังกล่าวตามที่ตรวจสอบได้ เช่น การไม่ให้โอกาสผู้ถูกจับได้แจ้งให้ ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจได้ทราบในโอกาสแรก ตลอดจนการทำร้ายร่างกาย การทรมาณ การทารุณกรรมด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือกระทำด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมด้วยการชอร์ต ไฟฟ้า การทุบตี ชกต่อย และนำถุงครอบศีรษะไม่ให้หายใจ ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งในฐานะเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่โดยผิดกฎหมาย ละเมิดสิทธิผู้อื่นย่อมมีโทษทางอาญา”

จากกรณีข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการ คຸ້ມຄອງสิทธิมนุษยชน 4 ได้มีการให้ความเห็นอันเป็นการแสดงออกถึงการมุ่งคุ้มครองเนื้อตัวร่างกาย ของผู้ต้องหา และมุ่งพิจารณาการใช้อำนาจกระทำการใด ๆ ตามกฎหมายหรือการกระทำของ เจ้าหน้าที่ตำรวจอันมีผลต่อผู้ต้องหาเป็นประการสำคัญ โดยมีความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งได้รับ แต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงานและมีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับที่กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อทำการ สอบสวนนั้นไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ตามกฎหมายที่จะสามารถปฏิบัติต่อผู้ต้องหาด้วยวิธีการ โหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมได้

ความเห็นดังกล่าวได้มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหา ของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความเห็นเช่นนี้จะมีลักษณะที่มองว่า การ กระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ ทำให้เกิดการสูญเสียหรือเสียหายแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่เป็นวิธีการโหดร้ายอันมีผลต่อมนุษย์ให้ต้องเจ็บปวดและทรมาณทั้ง ร่างกายและจิตใจ ถือเป็นสิ่งที่ต้องห้ามมิให้มนุษย์ปฏิบัติต่อกัน หรือเป็นค่านิยมเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อ มนุษย์ด้วยกันเองนั้น ต่างฝ่ายต่างต้องให้ความเคารพในคุณค่าภายในของมนุษย์ซึ่งกันและกัน โดย วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวถือเป็นอิทธิพลประการสำคัญที่ส่งผลต่อการให้ความเห็นของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอันมีผลต่อการให้ความเห็นในกรณีนี้อย่างยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น ความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับการมี**วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**อีกด้วย อันเป็นเนื้อหาของ**วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย**เช่นเดียวกัน เนื่องจากตามข้อเท็จจริงนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้อำนาจในการจับกุมและปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายต่อผู้ต้องหา ถือเป็น**การกระทำที่สะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม** อันเป็นเนื้อหาของ**วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์** ที่ผู้มีอำนาจมักจะใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจับกุมและทำให้ผู้ต้องหารับสารภาพโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหา แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกระทำหรือปฏิบัติด้วยวิธีการโหดร้ายต่อผู้ต้องหา อีกทั้งเจตนาของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ให้โอกาสแก่ผู้ถูกจับได้แจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางใจได้ทราบได้เป็นการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นความเห็นที่แสดงถึงการยึดมั่นในหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอันมีสาระสำคัญว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจะสามารถกระทำการตามกฎหมายได้ การกระทำที่นอกเหนือจากกฎหมายให้อำนาจไว้ ถือเป็น**การละเมิดต่อกฎหมาย** ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจึงถือว่า**มีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นที่สะท้อนออกมาให้เห็นต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ด้วย**

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้พิจารณาและให้ความเห็นโดยกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย** เพราะตามเนื้อหาของข้อเท็จจริงและการให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้แล้ว ถือว่ามีความสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน แต่กลับไม่มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เลย โดยตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในลักษณะที่มีการทำร้ายร่างกาย การทรมาน การทารุณกรรมด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือกระทำด้วยวิธีการโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมด้วยการชอร์ตไฟฟ้า การทุบตีชกต่อย และนำถุงครอบศีรษะไม่ให้หายใจ การกระทำเหล่านี้ถือเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบว่าผู้ต้องหาเป็นเสมือนสัตว์หรือวัตถุสิ่งของที่ไม่มีความรู้สึก อันเป็นการไม่เคารพหรือเหยียดหยามในเกียรติและคุณค่าของชีวิตมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการทำลายเกียรติของมนุษย์ด้วยการทำร้ายร่างกายโดยวิธีการโหดร้าย จึงเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อ**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อ**สิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระสำคัญของรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**

นอกจากนี้ **ข้อสังเกตประการสำคัญ** คือ การให้ความเห็นที่ว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยวิธีการโหดร้ายไร้มนุษยธรรมตามกรณีนี้ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



กระทำผิดกฎหมาย แต่ไม่ได้กล่าวว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจากการศึกษาที่พบว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ จึงถือเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ประกอบกับกรณีนี้เป็นกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงกล่าวได้ว่า การให้ความเห็นต่อกรณีนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาจยังมองข้ามสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญอยู่ ตามที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชน

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ไม่ได้มีการกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งที่ข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวได้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติต่อผู้ต้องหาด้วยวิธีการรุนแรงและโหดร้ายไร้มนุษยธรรม ซึ่งเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ และมุ่งทำลายเกียรติของผู้ต้องหา พฤติการณ์ของการให้ความเห็นเช่นนี้ย่อมสะท้อนออกมาว่า ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้กล่าวอย่างชัดเจนต่อหลักการและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ และเป็นคุณค่าที่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยต้องยึดถือและคำนึงถึงอยู่ แต่การกล่าวเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่ได้คำนึงถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเลย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นสอดคล้องกับหลักการและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ยังคงไม่ได้มีการให้ความเห็นต่อกรณีนี้อันเป็นการสร้างความชัดเจนในเรื่องของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องเท่านั้นเอง

#### 4.4.1.3 กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างก๊าซไทย-มาเลเซีย (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 20/2546)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 20/2546

เรื่อง ความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างก๊าซไทย-มาเลเซีย

ผู้ร้อง เครือข่ายประชาชนต่อต้านโครงการก่อสร้างก๊าซไทย-มาเลเซีย

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงาน

**สาระสำคัญ** โครงการก่อสร้างก๊าซไทย-มาเลเซียได้มีการอนุมัติและดำเนินการไปในลักษณะที่ปราศจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง รัฐบาลชุดก่อนได้อนุมัติโครงการโดยไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนุญ ไม่ได้จัดให้มีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อเกิดกระแสคัดค้านโครงการจากประชาชนเป็น

จำนวนมาก รัฐบาลจึงได้จัดทำประชาพิจารณ์โครงการขึ้น ซึ่งประชาชนเห็นว่าเป็นการทำประชาพิจารณ์ที่ไม่จริงจัง เพียงเพื่อต้องการสร้างความชอบธรรมให้แก่โครงการที่ได้อนุมัติไปแล้วเท่านั้น

โครงการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม ซึ่งกลุ่มประชาชนที่คัดค้านโครงการเห็นว่า รัฐบาลไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและการย้ายจุดต่อก๊าซขึ้นฝั่งไม่มีนัยสำคัญในการปรับปรุงโครงการแต่อย่างใด การตัดสินใจดังกล่าวกลับทำให้เกิดกระแสคัดค้านโครงการมากยิ่งขึ้น ทั้งจากประชาชนและชุมชนในพื้นที่อำเภอจะนะ กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งนักวิชาการจำนวนมากถึง 1,384 คน อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งอันไม่มีท่าทีว่าจะยุติสงบลงได้นั้นก็ได้นำไปสู่เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีเหตุการณ์รุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยได้มีการเชิญบุคคลผู้เกี่ยวข้องในเหตุการณ์รุนแรงครั้งนี้ ได้แก่ ฝ่ายประชาชนผู้มาชุมนุม สื่อมวลชนที่อยู่ในเหตุการณ์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล มาให้ข้อมูลและตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน รวมทั้งตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุ

เหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซียนี้มีพฤติการณ์ในลักษณะที่ฝ่ายประชาชนผู้คัดค้านโครงการดังกล่าวได้มีการชุมนุมและเดินขบวนไปยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อขอเจรจากับฝ่ายรัฐบาล จากนั้นจึงเกิดการปะทะกันระหว่างฝ่ายประชาชนผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้เข้ามาสลายการชุมนุมจนเกิดการบาดเจ็บต่อเนื้อตัวร่างกายทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ นอกจากนี้ ยังมีการจับกุมคุมขังประชาชนบางรายด้วยการฉุดกระชากไปตามท้องถนนโดยไม่มีการแจ้งข้อหาอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานและการตรวจสอบแล้ว จึงให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

*“คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริง ทั้งจากฝ่ายผู้ชุมนุม ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ สื่อมวลชน ภาพจากวีดิทัศน์ ตลอดจนตรวจสถานที่เกิดเหตุ พยานบุคคลและพยานเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้*

*...สิทธิผู้ต้องหาตามรัฐธรรมนูญ - ข้อเท็จจริงที่ได้จากสภานายความและผู้ชุมนุมที่ตกเป็นผู้ต้องหา สรุปได้ว่า การจับกุม คุมขัง และแจ้งข้อหา การกระทำความผิดตามกฎหมายอาญาของเจ้าหน้าที่รัฐ มิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 มาตรา 238 และมาตรา 241 ซึ่งผู้ถูกจับกุมหรือผู้ต้องหาได้รับการคุ้มครอง กล่าวคือ การได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดของการจับ แต่ผู้ถูกจับกุมบางรายถูกฉุดกระชากลากไปตามท้องถนน โดยไม่มีการแจ้งข้อหา ผู้ถูกจับกุมทั้งหมดจากเหตุการณ์ไม่ได้รับโอกาสแจ้งญาติหรือผู้ที่ถูกจับกุมไว้วางใจทราบในโอกาสแรก และบรรดาญาติไม่ทราบว่าถูกนำไปควบคุมตัวไว้ ณ ที่ใด ผู้ถูกจับกุมจากเหตุการณ์ถูกนำตัวไปยังสถานที่ถูกควบคุมตัว และ*

สอบสวนซึ่งมีใช้ที่ทำงานของพนักงานสอบสวน เป็นสถานที่ตั้งค่ายตำรวจตระเวนชายแดนท่ามก อำเภอนาทวี จังหวัดสงขลา และค่ายรามคำแหง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่ไม่ให้ญาติเข้าเยี่ยมผู้ต้องหาตามสิทธิ รวมทั้งถูกปฏิเสธสิทธิในการร้องขอให้ทนายความเข้าร่วมรับฟังการสอบปากคำของผู้ต้องหาด้วย

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้น จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่เชิดชูและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดแจ้ง โดยไม่พยายามที่จะพิจารณาแก้ไขหาทางออกที่ละมุนละม่อม

ความเห็นและข้อสังเกต - เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าปฏิบัติการสลายการชุมนุม โดยใช้กำลังเข้ากดดันประชาชน และใช้ไม้กระบองไล่ทุบตีประชาชนผู้ชุมนุมทำลายทรัพย์สิน เช่น ทุบกระจกรถยนต์ ลากตัวผู้ชุมนุม ทำให้ผู้ชุมนุมจำนวนมากได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทรัพย์สินสิ่งของเสียหายจำนวนมาก นอกจากเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเป็นการกระทำที่มีลักษณะไร้มนุษยธรรม อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 31 และข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ยังเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และผู้ออกคำสั่งให้มีการปฏิบัติการดังกล่าว

- การจับกุมคุมขังและสิทธิของผู้ถูกจับกุมและผู้ต้องหาในคดีอาญา การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมประชาชนโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา นำผู้ถูกจับไปควบคุมตัวไว้ในค่ายตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งมีใช้ที่ทำการพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ ไม่แจ้งรายละเอียดแห่งการจับกุมให้ผู้ถูกจับทราบ ไม่ให้ผู้ถูกจับกุมได้รับโอกาสแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งถูกจับไว้วางใจทราบในโอกาสแรก ไม่ให้ผู้ถูกจับได้รับสิทธิในการพบทนายความของสถานทนายความ ปกษาทนายความ และให้ทนายความรับฟังการสอบปากคำนั้น นอกจากจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 237 มาตรา 239 มาตรา 241 และบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังเป็นการละเมิดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 9 ด้วย

- ข้อสังเกตด้านสังคมและวัฒนธรรม

ด้านศาสนา ประชาชนที่มาชุมนุมมากกว่าร้อยละ 90 เป็นชาวไทยมุสลิม การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสลายการชุมนุม ในขณะที่ผู้ชุมนุมบางส่วนกำลังทำพิธีละหมาดอยู่นั้น เป็นภาพที่ไม่เหมาะสมและเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและอ่อนไหวต่อความรู้สึกของชาวมุสลิม แม้ว่าการสลายการชุมนุม ความอ่อนไหวในเรื่องศาสนามีได้กลายเป็นประเด็นความขัดแย้ง แต่รัฐก็ไม่อาจละเลยเรื่องดังกล่าว กล่าวคือ รัฐและเจ้าหน้าที่ควรจะต้องใช้ความระมัดระวังและคำนึงเป็น

พิเศษ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดกลายเป็นประเด็นขัดแย้งในด้านศาสนา ในเรื่องที่ว่าผู้ปกครองหรือรัฐบาลใช้อำนาจรุนแรงต่อชาวมุสลิม

ด้านทัศนคติและจิตสำนึก จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบปากคำพยานผู้เกี่ยวข้อง คณะอนุกรรมการ ฯ มีข้อสังเกตว่า ผู้ชุมนุมและชาวบ้านอำเภอจะนะเป็นผู้ที่มีความเข้าใจ และเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกทางการเมือง รู้และเข้าใจในสิทธิและความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญอย่างดี ในขณะที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองยังมีทัศนคติและจิตสำนึกแบบเก่าที่ชอบผูกขาดความถูกต้องและถือเอาความคิดเห็นและการตัดสินใจของตัวเองเป็นใหญ่ ถือว่าประชาชนมีหน้าที่ต้องเชื่อฟัง หรือรับฟังและต้องไม่ปฏิบัติกรใด ๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อผู้มีอำนาจ โดยอ้างผลประโยชน์ของชาติ หากใครคัดค้านก็ถือว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงมากกว่าการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทัศนคติและความเข้าใจที่แตกต่างกันดังกล่าว อาจกลายเป็นปัญหาลุกลามต่อไปในอนาคต”

หากพิจารณาจากการให้ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการ ฯ ตามกรณีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นที่แยกพิจารณาได้ 2 ประเด็นสำคัญ คือ ประเด็นที่ 1 ได้มีความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองในเนื้อตัวร่างกายของประชาชน และมุ่งพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นประการสำคัญ ประเด็นที่ 2 ได้มีความเห็นด้วยการมีข้อสังเกตต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นประการสำคัญ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

**ประเด็นที่ 1** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่า การที่ประชาชนผู้ชุมนุมถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสลายการชุมนุมด้วยวิธีการทุบกระຈจรถยนต์และลากตัวผู้ชุมนุมจำนวนมากจนได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและจิตใจ พฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม และยังเป็นการละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินของประชาชนอีกด้วย อีกทั้งการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมประชาชนผู้ชุมนุมโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา ไม่ให้โอกาสผู้ถูกจับกุมได้แจ้งหรือติดต่อญาติ ทนายความ หรือผู้ที่ตนไว้วางใจได้ทราบ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว นั้นไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่เชิดชูและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม และเป็นการใช้อำนาจของรัฐที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดแจ้ง

ความเห็นข้างต้นถือเป็นภาพสะท้อนของการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจะมีค่านิยมในการมุ่งคุ้มครองโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตและเนื้อตัวร่างกาย ตลอดจนสภาพจิตใจของประชาชน ซึ่งการสลายการชุมนุมโดยรัฐ

แล้ว รัฐจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอยู่เสมอ และต้องหลีกเลี่ยงวิธีการที่ใช้ความโหดร้ายรุนแรงจนถึงขั้นที่ประชาชนจะต้องได้รับความเสียหายต่อเนื้อตัวร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ ยังถือเป็นภาพสะท้อนของการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับ **วัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม** อีกด้วย เพราะค่านิยมของวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ การกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องไม่ละเลยต่อหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายด้วย ซึ่งความเห็นของกรณีนี้เป็นการปฏิเสธอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่เห็นด้วยต่อการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปิดกั้นสิทธิของผู้ต้องหาอย่างชัดเจน อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดต่อกฎหมาย และละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน **ทั้งนี้ ภาพสะท้อนของวัฒนธรรมทางการเมืองทั้งสองดังกล่าว ได้เป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย** ซึ่งเป็นค่านิยมสำคัญที่บุคคลหรือองค์กรของรัฐย่อมมีทัศนคติในการมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะเนื้อตัวร่างกายและจิตใจเป็นสำคัญ และยึดถือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ปฏิเสธการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างเด็ดขาด

แต่หากพิจารณาให้ลึกลงไปในการให้ความเห็นในเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นในการมุ่งคุ้มครองเนื้อตัวร่างกายของประชาชน จะเห็นได้ว่ามีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เป็นการกล่าวถึงอย่างกว้าง ๆ และไม่ได้ให้รายละเอียดขยายความอย่างชัดเจนมากพอ ซึ่งเป็น **ข้อสังเกตสำคัญ** อันจะเป็นการบ่งชี้ว่าการให้ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยัง **ไม่มีความชัดเจนที่เพียงพอ** และยังสะท้อนให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ยังคงไม่มีอิทธิพลมากเพียงพอต่อการให้ความเห็นของกรณีนี้เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจน เพราะหากพิจารณาการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการลากตัวผู้ชุมนุมหรืออุกกระชากไปตามท้องถนนถือเป็นการละเมิด **สิทธิในชีวิตและร่างกาย** อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่กลับไม่ได้มีการพิจารณาชี้ชัดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไรบ้าง ซึ่งตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันด้วยการอุกกระชากไปตามท้องถนนจนทำให้มนุษย์ได้รับบาดเจ็บต่อร่างกายและจิตใจ ถือเป็นการ **ทำลายเกียรติของมนุษย์** ไม่เคารพทั้งคุณค่าของเนื้อตัวร่างกายและจิตใจของมนุษย์ด้วยกัน เป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ อันเป็นการละเมิด **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** โดยการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

แห่งชาติยังไม่ได้ชี้ให้ชัดเจนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไร หรือในลักษณะใดบ้าง

อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นที่ไม่ได้ชี้ให้ชัดเจนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน แต่ให้ความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำการละเมิดสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน มิได้หมายความว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มองข้ามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน เพียงแต่เป็นการขาดความชัดเจนในการนำเสนอตามหลักเกณฑ์การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่านั้นเอง

**ประเด็นที่ 2** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ข้อสังเกตอันเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัญหาว่า รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความรู้และเข้าใจทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและเป็นธรรม หากรัฐยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐยังคงมีทัศนคติและจิตสำนึกแบบเก่าที่ชอบผูกขาดความถูกต้องและยึดถือเอาความคิดเห็นและการตัดสินใจของตนเองเป็นใหญ่อยู่ ก็อาจจะเกิดปัญหาลุกลามต่อไปได้ในอนาคต

ความเห็นข้างต้น แม้ว่าจะไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง แต่สิทธิหรือเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนย่อมมีรากฐานมาจากการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างปฏิเสธไม่ได้ ในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นรากฐานหรือที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ซึ่งความเห็นกรณีนี้ได้สะท้อนออกมาว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นที่มีนัยสำคัญคือ เห็นว่ารัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริงและเป็นธรรม เคารพเสียงของประชาชนผู้มีจิตสำนึกและตื่นรู้ทางการเมือง มิใช่ยึดถือเอาความคิดเห็นและการตัดสินใจของรัฐเป็นใหญ่ โดยประชาชนมีหน้าที่ต้องเคารพเชื่อฟังอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นค่านิยมของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีความขัดแย้งกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรัฐ และปฏิเสธหรือคัดค้านการละเลยของรัฐต่อการรับฟังความเห็นของประชาชน รวมทั้งการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเห็นว่าการตัดสินใจของตนเป็นใหญ่ด้วย



#### 4.4.1.4 กรณีชาวต่างชาติถูกสั่งห้ามเข้าประเทศไทย 100 ปี (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 1/2547)

##### รายงานผลการตรวจสอบที่ 1/2547

**เรื่อง** นายปีเตอร์ อัคคัล นาย ชาวอเมริกัน ถูกสั่งห้ามเข้าประเทศไทย 100 ปี

**ผู้ร้อง** นางปณิตา ไสยรัตน์ (ภรรยา นายปีเตอร์ อัคคัล นาย)

**ผู้ถูกร้อง** สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องและนายปีเตอร์ อัคคัล นาย บุคคลสัญชาติอเมริกันได้อยู่กินกันฉันท์สามีภรรยา และต่อมาทั้งคู่ได้จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมายที่ประเทศฮ่องกง ครั้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 นายปีเตอร์ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในข้อหาลักทรัพย์ CD ณ บริเวณห้างพันธุ์ทิพย์พลาซ่า ต่อมานายปีเตอร์ถูกนำตัวส่งฟ้องยังศาลและให้การรับสารภาพอันมีผลให้ตกเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลา 100 ปี ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องและนายปีเตอร์ผู้เป็นสามีของผู้ร้อง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการร้องเรียน ได้ความสรุป ดังนี้

1. คำชี้แจงฝ่ายผู้ร้องได้เพิ่มเติมจากผู้ร้องและนายปีเตอร์สามีผู้ร้องว่า ในวันที่นายปีเตอร์สามีผู้ร้องถูกจับกุมในข้อหาลักทรัพย์นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมโดยมีการข่มขู่ และสามีผู้ร้องไม่ได้กระทำผิด แต่การที่สามีผู้ร้องได้รับสารภาพในชั้นศาลเนื่องจากได้รับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่รัฐว่าให้รับสารภาพเพื่อให้คดีจบลงโดยเร็ว มิเช่นนั้นจะต้องสู้คดีกันนานและนายปีเตอร์อาจเดินทางไปต่างประเทศไม่สะดวก ซึ่งขณะนั้นนายปีเตอร์จะต้องเดินทางไปปรับการผ่าตัด ณ ประเทศสิงคโปร์ การรับสารภาพของนายปีเตอร์จึงเป็นภาวะจำเป็น

นายปีเตอร์สามีผู้ร้องยืนยันว่า ตนเป็นบุคคลฐานะดี และเป็นลูกเลี้ยงของนายอลัน ซิลเวอร์มาก อดีตผู้บริหาร ทเว็นตี้ เซนจูรี ฟ็อกซ์ ซึ่งนายอลัน ซิลเวอร์มาก ก็ได้มีหนังสือรับรองความประพฤติของนายปีเตอร์สามีผู้ร้องแล้ว แต่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานของรัฐก็ไม่รับฟังข้อร้องเรียนและคำรับรองตามหนังสือรับรองดังกล่าว

2. ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากฝ่ายผู้ถูกร้อง คือ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยพันตำรวจเอกชาติรี วุฒิกักดี กับพันตำรวจโทจิฑมพร ศรีสังข์ ผู้แทนสำนักงาน ฯ ได้ความโดยสรุปว่า กรณีของนายปีเตอร์สามีผู้ร้อง ถือว่าเป็นบุคคลต้องห้ามเข้าประเทศไทย เพราะเป็นผู้เคยถูกศาลพิพากษาลงโทษในคดีอาญาหรือเป็นบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้ามเข้าประเทศไทย บัญชีตามรายชื่อดังกล่าวไม่อาจถูกยกเลิกได้ เพราะการยกเลิกรายชื่อต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ในอนาคตสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้น เพื่อให้มีอำนาจการพิจารณายกเลิกได้เอง โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ส่วนเหตุผลที่นายปีเตอร์สามีผู้ร้อง ถูกขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นบุคคลต้องห้ามเข้ามาในประเทศไทยนั้น เพราะเป็นผู้กระทำผิดทางอาญาของประเทศไทย และถูกศาลพิพากษาลงโทษความผิดฐานลักทรัพย์ โดยเป็นพฤติกรรมตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12(6) และ (7) ที่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน และต่อมาสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีหนังสือที่ ตช 0022.151/6636 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2546 แจ้งว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการเพิกถอนชื่อของนายปีเตอร์ออกจากบัญชีรายชื่อบุคคลต้องห้ามเข้ามาในประเทศไทยแล้ว เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 ที่ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการร้องเรียน จึงได้พิจารณาและให้ความเห็นต่อประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณา คือ การที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีคำสั่งห้ามมิให้นายปีเตอร์เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเป็นระยะเวลา 100 ปี นั้น เป็นคำสั่งที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่**

ข้อพิจารณานี้เห็นว่า การที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กล่าวอ้างพฤติกรรมของนายปีเตอร์สามีของผู้ร้องเข้าข่าย มาตรา 12 (6) และ (7) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อันเป็นลักษณะบุคคลต้องห้ามเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานถึง 100 ปี เห็นว่าเป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน เพราะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนายปีเตอร์ ในการที่จะได้รับสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางไปมาหาสู่กัน ระหว่างผู้ร้องและสามีผู้ร้องซึ่งเป็นผู้สมรสกัน และยังเป็นการกีดกันสิทธิของบุคคลในครอบครัวอีกด้วย จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 26, 29, 34 และมาตรา 36 โดยเฉพาะข้อกล่าวอ้างที่ได้รับทราบจากผู้แทนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชี้แจงว่า การพิจารณากรณีของนายปีเตอร์สามีของผู้ร้อง ได้พิจารณาโดยเหตุผลเกี่ยวกับลักษณะของนายปีเตอร์ตามมาตรา 12 (7) ด้วย คือมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งถ้าหากพิจารณาตามเหตุผลดังกล่าวของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ย่อมถือว่าการออกคำสั่งที่ขัดกับข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ เนื่องจากการตรวจสอบไม่ปรากฏว่านายปีเตอร์มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตราย หรือความปลอดภัยของประชาชนแต่อย่างใด คงปรากฏเพียงว่านายปีเตอร์เคยเป็นบุคคลที่ศาลได้พิพากษาลงโทษปรับ 1,000 บาท และรอลงอาญา 1 ในฐานความผิดลักทรัพย์แผ่น CD มูลค่า 875 บาท ซึ่งเมื่อ



**เป็นความผิดอาญาเล็กน้อย แต่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ใช้ดุลพินิจกล่าวอ้างตามเหตุผลลักษณะดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อนายปีเตอร์”**

เมื่อพิจารณาความเห็นข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นที่มุ่งคุ้มครองเสรีภาพในการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างสามภรรยาที่ถูกกีดกันสิทธิของบุคคลในครอบครัวจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประการสำคัญ โดยมีความเห็นว่า การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการสั่งห้ามมิให้บุคคลเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานถึง 100 ปี เป็นการใช้ดุลพินิจและออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเป็นคำสั่งที่ขัดกับข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบได้ เนื่องจากปรากฏว่านายปีเตอร์ไม่ได้มีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อสังคมหรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายหรือความปลอดภัยของประชาชนแต่อย่างใด อันมีผลให้เป็นการกีดกันสิทธิของบุคคลในครอบครัวและเสรีภาพในการเดินทางมาหาสู่กันระหว่างสามภรรยา

ความเห็นเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่มีผลต่อการให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวนี้ โดยความเห็นของความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว ที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติของมนุษย์ในการรวมตัวกันเป็นครอบครัว มนุษย์จึงมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลในครอบครัว การใช้ดุลพินิจของรัฐโดยไม่สมเหตุสมผลและขัดกับข้อเท็จจริงอันมีผลต่อสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางเพื่อติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างครอบครัวจึงเป็นสิ่งต้องห้ามอย่างเด็ดขาด ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ให้ความสำคัญกับธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวนี้ถือเป็นเนื้อหา

**ของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่สังคมประชาธิปไตยต้องยึดถือและคำนึงถึงเสมอ** อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อสังเกตต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกรณีนี้ คือ การให้ความเห็นที่ว่า การที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองใช้ดุลพินิจออกคำสั่งห้ามมิให้นายปีเตอร์เป็นบุคคลต้องห้ามเข้ามาในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานถึง 100 ปี เป็นการออกคำสั่งโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องและสามภรรยา **ความเห็นดังกล่าวยังถือว่ามี การอธิบายอย่างชัดเจนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นการไม่คำนึงถึงหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไรบ้าง**

เนื่องจากตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การออกคำสั่งโดยรัฐอันเป็นการห้ามมิให้บุคคลเข้ามาในประเทศไทยเป็นเวลา 100 ปี เท่ากับเป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลไปตลอดชีวิต หากเป็นกรณีที่ส่งผลให้บุคคลที่มีความสัมพันธ์กันในครอบครัวไม่สามารถติดต่อพบเจอกันได้ ย่อมส่งผลกระทบต่ออิสระในการกำหนดชีวิตของมนุษย์หรือธรรมชาติของการดำรงชีวิตของมนุษย์ในการอยู่เป็นครอบครัว ทั้งยังส่งผลให้สภาพจิตใจของมนุษย์ที่ถูกปิดกั้นในการ

ติดต่อสัมพันธ์ระหว่างคนในครอบครัว ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ **สิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** การกระทำของรัฐตามกรณีนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้ถูกปิดกั้นไม่ให้บุคคลที่เป็นครอบครัวเดียวกันได้พบเจอกันนั้นต้องรู้สึกหดหู่ ไม่ได้รับการเคารพในคุณค่าของการเป็นมนุษย์ที่มีครอบครัว ย่อมเป็นการทำลายเกียรติอันเป็นการละเมิดต่อ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**

จากข้อสังเกตข้างต้น หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการให้ความเห็นที่มีการอธิบายอย่างชัดเจนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอย่างไรบ้างอันเป็นการไม่คำนึงถึงหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อผู้ร้องและสามีผู้ร้อง ย่อมจะส่งผลให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพได้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองไว้ที่ต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอย่างลึกซึ้งซึ่งกับการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

#### 4.4.1.5 กรณีรายการโทรทัศน์เผยแพร่ภาพที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 8/2547)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 8/2547

เรื่อง รายการคนค้นคนเผยแพร่ภาพที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน

ผู้ร้อง นางสาวจรรยา นาคโสดา

ผู้ถูกร้อง บริษัท ทีวีบูรพา จำกัด

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนด้วยวาจาว่า รายการคนค้นคนที่ได้ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2546 มีเนื้อหาในลักษณะที่เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยนำเสนอเรื่องของผู้หญิงประกอบอาชีพหญิงบริการในเมืองพัทยาและได้เผยแพร่ภาพบุตรชายของหญิงดังกล่าวโดยไม่ปกปิดใบหน้าของเด็ก รวมทั้งมีการใช้คำถามที่ผู้ดำเนินรายการใช้สัมภาษณ์เด็กเป็นไปในลักษณะชักนำให้เด็กเกลียดชังแม่ของตนเอง ทำให้เด็กเกิดความอับอาย และทำให้ผู้ชมรายการรู้สึกหดหู่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องราวร้องเรียนดังกล่าวและได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 พิจารณาตรวจสอบเรื่องนี้ โดยได้รับฟังพยานหลักฐานฝ่ายผู้ร้องและผู้ถูกร้อง จากนั้นจึงได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นต่อเรื่องราวดังกล่าวในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ



1896371965

“ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นแรก การเผยแพร่ภาพของเด็กที่เป็นบุตรชายของผู้หญิงที่ประกอบอาชีพหญิงบริการโดยไม่มีการปกปิดใบหน้าของเด็ก และการสัมภาษณ์ของผู้ดำเนินรายการเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิเด็กหรือไม่...คณะกรรมการ ฯ เห็นว่า ผู้ผลิตรายการมีเจตนาที่ดีในการนำเสนอเรื่องราวอีกด้านหนึ่งของผู้หญิงที่ประกอบอาชีพค้าประเวณี ซึ่งมักจะถูกสังคมตีตราว่าเป็นผู้อับจนปัญญา ลิ่นไร้ไม้ดอก ไม่มีความรับผิดชอบ ฯลฯ การนำเสนอเรื่องราวของผู้หญิงรายนี้ เป็นความพยายามเพื่อเปลี่ยนแปลงความรู้สึกและความเข้าใจผิดของคนในสังคมที่มีทัศนคติเชิงลบดังกล่าว แต่ในมุมมองด้านสิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องที่น่าเอื้ออำนวย เป็นเรื่องใหม่ที่หลายฝ่ายยังไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญเท่าที่ควร เส้นแบ่งระหว่างการนำเสนอชีวิตจริงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ที่เกี่ยวข้องเบาบางมาก แต่โดยหลักการพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน การนำเสนอชีวิตจริงเช่นนี้ ต้องระมัดระวังที่จะไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ที่ถูกนำเสนอชีวิตจริงมาเปิดเผย รวมทั้งคนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ การนำเสนอภาพของบุตรชายของผู้หญิงรายนี้ รวมทั้งการสัมภาษณ์ของผู้ดำเนินรายการ ที่ตั้งคำถามในเชิงกดดันจิตใจของเด็ก จนกระทั่งเด็กต้องร้องไห้ในขณะตอบคำถาม เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 16 ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของเด็กในความเป็นส่วนตัว เกียรติยศและชื่อเสียง การกระทำที่ทำให้สิทธิของเด็กได้รับความเสียหายจะโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ก็เป็นการละเมิดสิทธิของเด็กในข้อดังกล่าว ดังนั้น แม้ผู้ผลิตรายการจะมีเจตนาที่ดีก็ตาม แต่การนำเสนอเรื่องราวและภาพของเด็กออกเผยแพร่ทางโทรทัศน์สู่สาธารณชน ได้ละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวและครอบครัวของเด็ก รวมทั้งทำให้เกิดเกียรติและชื่อเสียงของเด็กเสียหาย เพราะค่านิยมของสังคมไทยยังไม่ยอมรับการประกอบอาชีพหญิงบริการ

ประเด็นที่สอง ก่อนการจัดทำรายการ ผู้ผลิตรายการเตรียมการอย่างไร และในระหว่างการจัดทำรายการใช้วิธีอย่างกับเด็ก การกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิของเด็กหรือไม่ คณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ก่อนการจัดทำรายการ ผู้ผลิตได้ส่งทีมงานออกไปหาข้อมูลและคลุกคลีกับครอบครัวของผู้หญิงบริการ ได้มีการอธิบายให้เด็กเข้าใจเจตนาของผู้ผลิตรายการที่ต้องนำชีวิตจริงของครอบครัวเด็กและความคิดเห็นของเด็กเผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์ ซึ่งเด็กก็ยินยอมที่จะให้มีการถ่ายภาพและสัมภาษณ์ตนเอง...คณะกรรมการ ฯ เห็นว่า ผู้ผลิตรายการต้องคำนึงถึงวุฒิภาวะหรือความพร้อมทางด้านอารมณ์ของเด็กด้วย แม้ผู้ผลิตรายการจะมีกระบวนการเตรียมการที่ดี แต่การอธิบายให้เด็กเข้าใจเจตนาของผู้ผลิตรายการจนกระทั่งเด็กยินยอมที่จะเปิดเผยตนเองนั้น เป็นความยินยอมที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางวุฒิภาวะของเด็กวัย 12 ปี รายนี้ที่ยังไม่สามารถประเมินแรงกดดันที่เกิดขึ้นขณะถูกสัมภาษณ์ และ

ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังสัมภาษณ์ได้ คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่า ผู้ผลิตรายการยังไม่ได้คำนึงถึงประเด็นนี้เท่าที่ควร การที่ผู้ดำเนินรายการตั้งคำถามที่รุกเร็ว จนเด็กร้องไห้ขณะที่ถูกสัมภาษณ์ ได้ส่งผลกระทบต่อจิตใจและเป็นรอยประทับอยู่ในจิตใจของเด็ก การกระทำเช่นนี้ จึงเป็นการละเมิดสิทธิเด็กอย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สาม ผู้ผลิตรายการได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเด็กหลังจากการเผยแพร่ภาพทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 หรือไม่ เพียงใด คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่า ผู้ผลิตรายการให้นำหนักในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในทางลบน้อยเกินไป ถึงแม้ผู้ผลิตรายการจะให้ข้อมูลคณะอนุกรรมการ ฯ ว่าหลังจากการเผยแพร่รายการออกทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 เพื่อน ๆ ของเด็กได้มาแสดงความเห็นใจเด็กคนนี้ก็ตาม คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่าเป็นข้อมูลด้านเดียว เพราะโดยความเป็นจริงแล้วค่านิยมในสังคมไทยยังคงรังเกียจผู้ประกอบการอาชีพหญิง รวมทั้งลูกหลานของผู้ประกอบอาชีพนี้ ในกรณีนี้เด็กย่อมได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากคนในชุมชนและสังคมที่รับรู้เรื่องราวของเด็ก แต่อาจไม่มีการแสดงออกอย่างเปิดเผย จึงเป็นผลกระทบที่มองไม่เห็น แต่เป็นความจริงที่มีอยู่ในสังคมไทย

...ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - บริษัทผู้ผลิตรายการออกอากาศทางวิทยุหรือวิทยุโทรทัศน์...รายการที่มีการนำเสนอเรื่องราวของผู้ด้อยโอกาส หรือผู้ที่ประสบปัญหาทางสังคม นอกจากจะต้องระมัดระวังเรื่อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังต้องระมัดระวังมิให้เกิดผลกระทบด้านลบหลังจากการออกอากาศแล้วด้วย ดังนั้น จึงควรมีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลว่า หลังจากการออกอากาศเกิดผลกระทบด้านลบต่อเขาหรือไม่ เพียงใด หากพบว่าเกิดผลกระทบ บริษัทผู้ผลิตรายการต้องแสดงความรับผิดชอบ ต้องมีการเยียวยา ช่วยเหลือให้เขาไม่ตกอยู่ในสภาพที่กดดัน ถูกดูถูกเหยียดหยาม ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์...”

การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองในเกียรติยศและชื่อเสียงของเด็กในฐานะที่เป็นลูกของหญิงโสเภณีเป็นประการสำคัญ ซึ่งจากความเห็นทั้ง 3 ประเด็นสามารถสรุปได้ว่า การนำเรื่องราวและภาพของเด็กออกมาเผยแพร่สู่สาธารณชนเพื่อเปิดเผยความเป็นส่วนตัวและครอบครัวของเด็ก การที่ผู้ดำเนินรายการตั้งคำถามที่รุกเร็วกดดันจิตใจจนเด็กร้องไห้ขณะสัมภาษณ์ การประเมินผลกระทบทางที่จะเกิดขึ้นหลังรายการออกอากาศไปแล้วในทางลบน้อยเกินไปของผู้ผลิตรายการ พฤติการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและครอบครัวของเด็ก ทำให้เกียรติยศและชื่อเสียงของเด็กเสียหาย เกิดรอยประทับอยู่ในจิตใจของเด็ก และได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากสังคมที่รับรู้เรื่องราวของเด็ก

จากการให้ความเห็นที่ได้สรุปไว้ข้างต้น นั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจน สิทธิและเสรีภาพ** ที่มีต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะแสดงออกมาให้เห็นในลักษณะของการมีความเห็นที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าในเกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่มีความเปราะบางทางสังคมอย่างกลุ่มเด็กที่ยังมีความอ่อนไหวด้านอารมณ์หรืออ่อนประสบการณ์ในการดำรงชีวิตแล้ว ยิ่งต้องให้ความสำคัญกับสภาพจิตใจของเด็กเป็นพิเศษ อันเป็นการยกย่องต่อคุณค่าในชีวิตของเด็กในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่ดำรงอยู่ในสังคมมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับ **เนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย**

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีดังกล่าวนี้ถือว่ามี ความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง ซึ่งมี **ข้อสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นโดยมีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เฉพาะในข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น** แต่ในส่วนของ การพิจารณาให้ความเห็นกลับไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นว่า การที่เด็กถูกนำเรื่องราวและภาพออกเผยแพร่สู่สาธารณชน สัมภาษณ์เด็กด้วยการตั้งคำถามรุกรัดต้นจิตใจ และประเมินผลกระทบในทางลบต่อเด็กน้อยไป ถือเป็นการละเมิดสิทธิเด็ก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวนี้เป็น “การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่นอกจากจะเป็น “การละเมิดสิทธิเด็ก” อีกด้วย เพราะการทำให้เด็กต้องมีรอยประทับเหมือนเป็นแผลในใจ ได้รับการดูถูกเหยียดหยามจากมนุษย์ในสังคมด้วยตัวเอง ถือเป็นการ **ทำลายเกียรติและเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** อันมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ทั้งนี้ ก็พอเข้าใจได้ว่าการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณา “สิทธิเด็ก” ที่ถูกละเมิดนั้น น่าจะเป็นมุมมองที่ว่า เด็กคือผู้เยาว์ที่ได้รับการมองจากกฎหมายว่าอยู่ในกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสอันเนื่องมาจากภาวะ สรีระร่างกาย ซึ่งอันที่จริงแล้วสิ่งเหล่านี้ก็คือรากฐานของ **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** นั้นเอง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรก และควรชี้ชัดด้วยการกล่าวว่าการพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นของกรณีนี้ได้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้น

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า **ความเห็นที่มีการให้ความสำคัญกับคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองและคุ้มครองไว้ให้แก่ประชาชน**



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ยังไม่ชัดเจนมากพอ เท่ากับว่าวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยยังทรงอิทธิพลไม่มากพอถึงขั้นที่จะสร้างความชัดเจนให้กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แม้ว่าการให้ความเห็นต่อกรณีนี้จะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม

4.4.1.6 กรณีเด็กต้องตกเป็นเหยื่อกระสุนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกระบวนการยุติธรรม หรือคดีน้องพลุด (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 28/2547)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 28/2547

เรื่อง กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายปราบปรามยาเสพติดของรัฐบาล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ผู้ร้อง ปกปิดชื่อ

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลบางชั้น และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีนครบาลนางเลิ้ง

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีนครบาลบางชั้นได้ล่อซื้อยาบ้าจากนายสถาพร ศรีสอาด ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าจับกุมนายสถาพร ศรีสอาด นั้น นางพรวิภา เกิดรุ่งเรือง ภรรยาได้ขับรถยนต์ที่นั่งมาหนีเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าวใช้อาวุธปืนยิงเข้าที่รถยนต์คนนั้น แต่กระสุนพลาดไปถูกเด็กชายจักรพันธ์ ศรีสอาด หรือ น้องพลุด อายุ 9 ขวบ ที่นั่งมาในรถยนต์ด้วยเสียชีวิต ต่อมาเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความเห็นไม่สั่งฟ้องเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจบางชั้น จึงมาร้องเรียนขอความเป็นธรรมในกรณีดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งได้พิจารณาตรวจสอบโดยได้มีหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางชั้นและสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้ง สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม โรงพยาบาลมิชชั่น ซึ่แจ้งข้อเท็จจริงด้วยลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องชี้แจงด้วยวาจา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ตรวจสอบและพิจารณากรณีดังกล่าวโดยอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และอนุสัญญา

ว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 ซึ่งเมื่อได้มีการพิจารณาตรวจสอบแล้วจึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาตรวจสอบโดยอาศัย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า จากพฤติกรรมการที่ได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงมานั้น นำเชื่อว่าการเสียชีวิตของเด็กชายจักรพันธ์ ศรีสอาด เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลบางชั้น นอกจากนี้แล้วยังมีการทำสำนวนคดี โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีนครบาลนางเลิ้ง เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลบางชั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายระดับที่เกี่ยวข้องด้วย ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมตัวนางพรวิภา เกิดรุ่งเรืองไป จนขณะนี้ยังไม่ทราบถึงชะตากรรมของนางพรวิภา เกิดรุ่งเรืองว่ามีชีวิตอยู่หรือไม่

อนึ่ง จากกรณีนี้ยังน่าเชื่อว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางชั้น น่าจะทราบว่าในรถยนต์ของนายสถาพร ศรีสอาด มีเด็กชายจักรพันธ์ ศรีสอาด อยู่ในรถยนต์คันดังกล่าวด้วย เพราะนายสถาพร ศรีสอาดได้บอกเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ทราบแล้ว หากแต่การจับกุมดังกล่าว เพียงมุ่งหวังแค่ผลงานในการปราบปรามยาเสพติดติดตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น โดยหาได้ระมัดระวังในการจับกุมที่มีเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังมากกว่าปกติ อันเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องนำกรณีนี้มาเป็นอุทาหรณ์ เพื่อเป็นแบบอย่างในการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมผู้ต้องหาที่มีเด็กและเยาวชน

อนึ่ง สำหรับสำนวนการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลนางเลิ้งนั้น หากยังใช้สำนวนการสอบสวนเดิมต่อไป ย่อมมีผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำความผิดมาไม่ได้รับโทษ เพราะสำนวนการสอบสวนดังกล่าวคาดการณ์ได้ว่าพยานขัดแย้งกันเอง ดังนั้น ควรเป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ทำความผิดแล้ว ก็ไม่สมควรให้เจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยตนเองเป็นผู้สอบสวน จึงเป็นการยุติธรรมยิ่งหากให้หน่วยงานอื่น นอกเหนือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแทน โดยเริ่มทำการสอบสวนเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด

นอกจากนี้ การเสียชีวิตของเด็กชายจักรพันธ์ ศรีสอาด ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ย่อมสมควรที่รัฐต้องเยียวยาความเสียหายแก่ครอบครัวของเด็กชายจักรพันธ์ ศรีสอาดอย่างเต็มที่

แต่ประการใดก็ตาม การเผยแพร่ข่าวสารออกไปสู่สาธารณชนว่า นางพรวิภา เกิดรู้งเรื่อง เป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยที่นางพรวิภา เกิดรู้งเรื่อง ไม่อาจให้การต่อสู้เพื่อปกป้องตนเองได้ ซึ่งตามครรลองของกระบวนการยุติธรรม ย่อมถือได้ว่านางพรวิภา เกิดรู้งเรื่อง เป็นผู้บริสุทธิ์เกินกว่า ศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งการเผยแพร่ดังกล่าวย่อมสร้างความเสียหายต่อเกียรติยศ ชื่อเสียงของครอบครัวเกิดรู้งเรื่อง จึงเป็นการขอที่ จะรัฐจะเยียวยาต่อความเสียหายในเกียรติยศ ชื่อเสียงดังกล่าวด้วย”

เมื่อได้ทำการวิเคราะห์ถึงการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีความเห็นที่มุ่งคุ้มครองกรณีการเสียชีวิตของน้องพลุค และเกียรติยศและชื่อเสียงของนางพรวิภาเป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่า การเสียชีวิตของน้องพลุคเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่ได้ระมัดระวังในการจับกุมผู้ต้องหาคดียาเสพติดที่มีเด็กและเยาวชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ย่อมสมควรที่รัฐต้องเยียวยาความเสียหายแก่ครอบครัวของน้องพลุคอย่างเต็มที่ ส่วนการเผยแพร่ข่าวสารออกไปสู่สาธารณชนว่านางพรวิภาเป็นผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งที่ยังถือเป็นผู้บริสุทธิ์เกินกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิด การเผยแพร่ดังกล่าวย่อมสร้างความเสียหายต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของนางพรวิภาและครอบครัว ดังนั้น การมุ่งคุ้มครองผู้เสียหายทั้งน้องพลุคและนางพรวิภาที่ถูกละเมิดต่อชีวิต เกียรติยศ และชื่อเสียงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรัฐต้องเยียวยาความเสียหายอย่างเต็มที่ต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้สร้างผลกระทบต่อประชาชน อันเป็นไปตามเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี เนื้อหาของกรณีดังกล่าวนี้ ประกอบกับการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถือว่ามีความสอดคล้องและเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงมีข้อสังเกตว่า เพราะเหตุใดการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้จึงไม่กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือปรากฏในการให้ความเห็นให้ชัดเจน เนื่องจากการเสียชีวิตของน้องพลุคที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยไม่ระมัดระวังมากกว่าปรกติ ไม่คำนึงถึงหรือละเลยต่อคุณค่าในชีวิตของมนุษย์ ถือเป็นกรณที่ทำให้เนื้อตัวร่างกายและชีวิตของมนุษย์ต้องเสียหายและสูญสิ้นไปในสภาพที่ต้องตกเป็นเหยื่อหรือผู้เคราะห์ร้ายที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดกับกรณีนี้เลย ซึ่งถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจน รวมถึงความเกี่ยวเนื่องของคดีได้มีผลทำให้นางพรวิภาและครอบครัวต้องได้รับความเสียหายต่อเกียรติยศและชื่อเสียงที่ถูกมองว่ามีส่วนพัวพันกับยาเสพติด ถือเป็นกรณที่ทำให้ต้องได้รับความอับอายอันเป็นการทำลายเกียรติและส่งผลต่อสภาพจิตใจของมนุษย์โดยชัดแจ้ง และเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งทั้งน้องพลุคและนางพรวิภาถือว่าได้รับผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในชีวิต



และร่างกาย อันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สภาพการณ์ดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องและเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งที่เป็นกรณีที่สอดคล้องและเกี่ยวข้องโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า คงเป็นเพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมองในแง่การคุ้มครอง “สิทธิเด็ก” ที่ถูกละเมิดถึงชีวิตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาจากมุมมองดังกล่าว คงมองในแง่ของหลักสิทธิมนุษยชน คือ ชีวิตและร่างกาย เพราะในกรณีนี้น้องพลุดถึงแก่ชีวิตอย่างไรก็ตาม สิทธิในชีวิตและร่างกายก็ถือเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ดีและอยู่ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือเป็นหลักการสำคัญอันเปรียบเสมือนรากแก้วที่ต้องคำนึงถึงและยึดถือเป็นอันดับแรก ซึ่งจะเป็นการสร้าง ความชัดเจนต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของน้องพลุดและนางพรวิภาให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ที่มีการให้ความเห็นสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนเท่านั้นเอง

การตระหนักที่ไม่กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน ทั้งที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ประชาชนไว้นั้นได้สะท้อนออกมาจากเนื้อหาของ การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติข้างต้นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมือง การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพยังมีผลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มากนัก

4.4.1.7 กรณีผู้อำนวยการและครูโรงเรียนทำโทษนักเรียนเกินกว่าเหตุ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 4/2549)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 4/2549

เรื่อง ผู้อำนวยการและครูโรงเรียนบ้านร้านตัดผม ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพงแสน จังหวัดชุมพร ทำโทษนักเรียนเกินกว่าเหตุ

ผู้ร้อง นายไม น้อยนารายณ์

ผู้ถูกร้อง นายพิรพล ภักดีเสนา และนางสาวทัศนีย์ จักรกลัด

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องเรียนได้ทำโทษ ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก นักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ด้วยการให้กระโดดตบ 300 ครั้ง แต่นักเรียนผู้ถูกทำโทษทำได้ประมาณ 200 ครั้งก็หมดแรง จึงบอกให้หยุด เพราะขณะนั้น ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก ปวดขามาก เมื่อ ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก กลับถึงบ้านก็เดินไม่ได้

แต่โรงเรียนไม่รับผิดชอบ และอ้างว่าเด็กตกต้นไม้หลังกระแทกพื้น ซึ่งแตกต่างจากใบรับรองแพทย์ที่ระบุอาการเจ็บป่วยว่า กล้ามเนื้อต้นขาอักเสบปวดมาก กรณีดังกล่าว นายพีรพล ภักดีเสนา ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านร้านตัดผม นอกจากจะไม่รับผิดชอบแล้วยังห้ามครูอาจารย์ทุกคนไปเยี่ยม ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก โดยเด็ดขาด อ้างว่าไม่เกี่ยวข้องกับทางโรงเรียนและพุดจาเสียดสีพ่อแม่เด็ก

นอกจากนั้น นายพีรพล ภักดีเสนา ยังมีพฤติกรรมอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ เช่น การทำโทษนักเรียนโดยใช้หางปลากระเบนตีแทนไม้ ให้นักเรียนกอดเสาเหล็กแล้วตีด้วยหางปลากระเบน นำนักเรียนไปอยู่ในกรงนกรวมกับนกเหยี่ยว เพื่อให้ยอมรับผิดแล้วไล่ออกจากโรงเรียน ตบนักเรียนและพุดจาไม่สุภาพกับนักเรียน การกระทำดังกล่าวมีพยานรู้เห็นจำนวนมาก แต่เกรงกลัวอิทธิพลของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ร้องต้องการให้ตรวจสอบการกระทำดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 4 จึงได้ทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวโดยรับฟังพยานหลักฐานจากเด็กนักเรียนหลายคนในโรงเรียนและคำให้การจากผู้อำนวยการ รวมทั้งครูอาจารย์ในโรงเรียนบ้านตัดผม จากนั้นจึงได้มีการสรุปข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการและครูอาจารย์โรงเรียนบ้านตัดผมได้ยอมรับว่ามีการโทษทำโทษนักเรียนด้วยการกระทำหลายประการ เช่น ให้นักเรียนกอดเสาเหล็กแล้วเขียนด้วยหางปลากระเบน ต่อหน้านักเรียนที่กำลังเข้าแถว ตบตบนักเรียน ทำโทษนักเรียนด้วยการจับนักเรียนขังรวมกับนกเหยี่ยว ในกรงและบีบบังคับให้รับสารภาพความผิด ทำให้ได้รับความอับอาย เป็นต้น ดังนั้น จากการตรวจสอบและสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ความเห็นที่มีความเกี่ยวข้องในประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิเคราะห์จากหลักฐานแล้วเห็นว่า กรณี น.ศ.ทัศนีย์ จักรกลัด ทำโทษ ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก ด้วยการให้กระโดดตบมือ 300 ครั้ง แม้ว่าแพทย์ผู้ทำการรักษาจะระบุว่าไม่ได้เป็นสาเหตุให้ ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก บาดเจ็บจนเดินไม่ได้ก็ตาม แต่ผู้สั่งทำโทษควรพิจารณาถึงความเหมาะสมในวิธีการของการทำโทษโดยคำนึงถึงสภาพร่างกาย อายุ และเจตนาในการกระทำ ความผิด รวมทั้งความร้ายแรงของการกระทำผิดของนักเรียน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงอย่างเห็นได้ชัดว่า ด.ช.ศิวโรจน์ ไกรมาก อายุเพียง 9 ปี มีน้ำหนักตัวมากถึง 50 กิโลกรัม และทำผิดเพราะเหตุเข้าใจคลาดเคลื่อนเรื่องจัดตารางสอนวันผิด การทำโทษด้วยการสั่งให้กระโดดตบ 300 ครั้ง จึงเป็นวิธีการทำโทษที่ไม่เหมาะสม**

ส่วนกรณีนายพีรพล ภักดีเสนา ทำโทษ ด.ช.บรรพต แซ่ตั้ง กับ ด.ช.สมพร จันทร ประคอง เห็นว่าเป็นการทำโทษที่รุนแรงเกินกว่าเหตุ ซึ่งในฐานะที่นายพีรพล ภักดีเสนา เป็นผู้บริหารโรงเรียน ย่อมต้องเข้าใจเป็นอย่างดีว่า การทำโทษด้วยวิธีการรุนแรงต่าง ๆ กับนักเรียนดังกล่าวไม่เป็นการถูกต้อง และขัดต่อระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียน นักศึกษา พ.ศ. 2543 ที่กำหนดให้สถานศึกษาพิจารณาลงโทษนักเรียนระดับประถมศึกษาและ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ด้วยการว่ากล่าวตักเตือน ทำกิจกรรมและทำทัณฑ์บนเท่านั้น การที่ นายพีรพล ภักดีเสนา อ้างว่ากระทำไปเพราะเมตตาธรรมและได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง นักเรียนแล้ว ย่อมฟังไม่ขึ้น เพราะลักษณะวิธีการทำโทษเป็นการกระทำที่เข้าข่ายทารุณโหดร้าย และเป็นการประจานให้นักเรียนผู้รับโทษได้รับความอับอายมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข พฤติกรรมของนักเรียน แม้นายพีรพล ภักดีเสนา จะอ้างว่าเป็นการประสงคฺลงโทษให้หลากจำ แต่การกระทำของนายพีรพล ภักดีเสนา ก็เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ละเมิดต่อสิทธิ ในชีวิตและร่างกาย”

ความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ถือว่าเป็นการ แสดงออกซึ่งการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักเรียนที่สอดคล้องกับ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจน สิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน โดย ได้ให้ความสำคัญและมีความเห็นที่ชัดเจนอันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

การให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้ที่ผู้อำนวยการและครูอาจารย์ได้มีการกระทำอันเป็นการ ลงโทษนักเรียนนั้น การกระทำลงโทษได้เป็นไปในลักษณะที่เข้าข่ายทารุณโหดร้ายต่อเนื้อตัวร่างกาย อีกทั้งยังมีการประจานให้นักเรียนผู้รับโทษได้รับความอับอายซึ่งเป็นการส่งผลกระทบต่อจิตใจของ นักเรียนเป็นที่สุด โดยการประพฤติปฏิบัติต่อกันระหว่างมนุษย์ด้วยกันเองนั้น ในภาวะของการลงโทษ นักเรียนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียนหลายจำในความผิด ผู้อำนวยการหรือครูอาจารย์ไม่ได้ คำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การลงโทษหรือปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเองในกรณีนี้จึงไม่มีความสมเหตุสมผลกับ ความผิดที่ได้กระทำลงไป ซึ่งการใช้หางปลากระเบนตีนักเรียนแทนใช้ไม้ การนำนักเรียนไปขังอยู่ใน กรงนกรวมกับนกเหยี่ยว การกระทำเช่นนี้ถือเป็นการกระทำที่ทารุณโหดร้ายต่อร่างกายของมนุษย์ ทั้ง ยังทำให้สภาพจิตใจของมนุษย์ตกต่ำลงเพราะถูกปฏิบัติเยี่ยงตนมิใช่มนุษย์ ทำให้มนุษย์ตกอยู่ในสภาพ เหมือนสัตว์หรือสิ่งของที่ไม่มีจิตใจ จึงถือเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์ให้ลดต่ำลง อันเป็นการกระทำที่ ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้ให้ความเห็นที่ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมา

ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้จึงสะท้อนให้ เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองไว้ในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ด้วยการมองเห็นถึงคุณค่าในเนื้อตัวร่างกายและ จิตใจของมนุษย์ และปฏิเสธการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ อันเป็นการให้ความเห็นที่

สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน  
ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอย่างชัดเจน

4.4.1.8 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจเลือกปฏิบัติและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ  
พนักงานในสถานบริการ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 15/2549)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 15/2549

เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ผู้ร้อง ปกปิดชื่อ

ผู้ถูกร้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เจ้าหน้าที่  
ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลทองหล่อ ได้นำเอกสาร 2 ชุด จำนวน 4 แผ่น มาให้พนักงานทุกคนใน  
สถานบริการแห่งหนึ่ง กรอกข้อความ พร้อมพิมพ์ลายนิ้วมือทั้ง 10 นิ้ว โดยมีได้มีการอธิบายหรือแจ้ง  
รายละเอียดถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์ของการกรอกข้อความและการพิมพ์ลายนิ้วมือ ทำให้พนักงาน  
ในร้านแห่งหนึ่งรู้สึกไม่สบายใจและไม่เต็มใจกรอก

นอกจากนี้ เมื่อได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่า การไม่กรอกข้อความ จะมีผลทำ  
ให้ไม่สามารถทำงานได้ ทำให้พนักงานทุกคนจำใจต้องกรอกประวัติและพิมพ์ลายนิ้วมือตามที่  
เจ้าหน้าที่ตำรวจบอก โดยเข้าใจว่าเป็นการทำประวัติพนักงาน จึงขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติพิจารณาดำเนินการยกเลิกการทำทะเบียนประวัติผู้ทำงานในสถานบริการ ตามมาตรา 14  
แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เพราะเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะพนักงานผู้  
ประกอบอาชีพในสถานบริการเท่านั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีมูล แต่ผู้  
ร้องมิใช่ผู้เสียหาย จึงให้หยุดยั้งกรณีนี้ขึ้นพิจารณา โดยมอบหมายให้คณะกรรมการคุ้มครองสิทธิ  
มนุษยชน 3 เป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งพิจารณาตรวจสอบโดยได้เชิญผู้ร้องกับพวกเจ้าหน้าที่ตำรวจ  
กองบัญชาการตำรวจนครบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยวาจา

ในการพิจารณาตรวจสอบนั้นได้พิจารณาตรวจสอบโดยอาศัยบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 มาตรา 26 และมาตรา 30 กติการะหว่าง  
ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2 ข้อ 1 ย่อย และกติการะหว่างประเทศว่า  
ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 2 ข้อ 2 ย่อย

เมื่อพิจารณาตรวจสอบแล้วจึงได้มีการให้ความเห็นอันเกี่ยวข้องกับประเด็นของ  
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาแล้วเห็นว่า การทำทะเบียนประวัติ โดยให้มีการพิมพ์ลายนิ้วมือของพนักงานทุกคนในสถานบริการ ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพนักงานในสถานบริการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการพิมพ์ลายนิ้วมือเฉพาะพนักงานในสถานบริการเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้ดำเนินการให้มีการพิมพ์ลายนิ้วมืองดกล่าว โดยอ้างว่า เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดคดีอาชญากรรมและเพื่อความสะดวกต่อการสืบสวนสอบสวน ดังนั้น การปฏิบัติดังกล่าว ย่อมเป็นการ “ตีตรา” แก่พนักงานในสถานบริการ โดยเฉพาะพนักงานบริการหญิงยังถูกตีตราในเรื่องอาชีพ เพราะสังคมไทยมองการทำงานในสถานบริการด้านลบ”

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความเห็นข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพนักงานในสถานบริการเป็นประการสำคัญ ซึ่งบ่งบอกได้ถึงความชัดเจนในการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังกล่าวต่อไปได้อีกว่า การให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่มีต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวย่อมให้คุณค่ากับเกียรติยศและชื่อเสียงที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับสภาพจิตใจของมนุษย์ ยกย่องสถานภาพในการประกอบอาชีพของมนุษย์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

ในกรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในเชิงของการข่มขู่บังคับให้พนักงานทุกคนในสถานบริการแห่งหนึ่งกรอกประวัติและพิมพ์ลายนิ้วมือโดยอ้างว่า หากไม่ปฏิบัติตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจบอกแล้วจะมีผลให้ไม่สามารถทำงานได้ พนักงานทุกคนดังกล่าวจึงจำใจต้องยอมกระทำตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกล่าวอ้าง หากพิจารณาตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจถือว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดการ “ตีตรา” ด้านลบแก่พนักงานในสถานบริการในเรื่องอาชีพ โดยการตีตราต่อมนุษย์ด้วยกันนั้นเป็นการลดคุณค่าของเกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ และส่งผลโดยตรงต่อจิตใจ หรือความรู้สึกผู้ถูกตีตราต้องหดหู่ใจ และรู้สึกว่าตนต่ำต้อยไม่มีสถานภาพเทียบเท่ากับมนุษย์ที่ประกอบอาชีพอื่น การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในลักษณะที่เป็นการลดคุณค่าของพนักงานในสถานบริการจึงเป็นการกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มีการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีการให้ความเห็นที่ชี้ชัดว่าพฤติการณ์ของกรณีนี้มีการละเมิด

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนนั้น ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ทำการรับรองไว้ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับได้พิจารณาตรวจสอบเพื่อให้ความเห็นโดยอาศัยพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอันเป็นการยอมรับในหลักการสากลที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้คำนึงถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการคุ้มครองประชาชนในกรณีดังกล่าวนี้ อันสอดคล้องและเป็นไปตามวิถีทางหรือวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

4.4.1.9 กรณีผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนหญิงทำการประจารเยาวชนที่มีพฤติกรรมร่วมเพศ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 88/2549)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 88/2549

เรื่อง การละเมิดสิทธิทางเพศ

ผู้ร้อง มูลนิธิสร้างความเข้าใจเรื่องสุขภาพผู้หญิง และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน

ผู้ถูกร้อง ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนหญิง บ้านปรานี

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ร้องเรียนเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้มีการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 ดำเนินการตรวจสอบในเรื่องราวร้องเรียน คือ ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนหญิงบ้านปรานีและข้าราชการผู้หนึ่ง ได้เรียกตัวเยาวชนหญิงสองคนเข้าพบในห้องประชุมพร้อมกับเจ้าหน้าที่ 6 คน เข้าร่วมในการสอบสวนเยาวชนทั้งสองคนด้วย โดยกล่าวหาว่า เยาวชนทั้งสองคนมีเพศสัมพันธ์กัน (หญิงรักหญิง) ได้ใช้วาจาที่หยาบคาย เหยียดหยาม ไร้มนุษยธรรม ไร้คุณธรรมและไร้จรรยาบรรณ พร้อมทั้งให้แสดงการมีเพศสัมพันธ์กันและให้บรรยายถึงความรู้สึกไปด้วย แล้วให้เจ้าหน้าที่บันทึกภาพไว้ และข่มขู่ว่าจะส่งให้บิดามารดาของเยาวชนทั้งสองคนดู หากไม่ยอมแสดงตามคำสั่ง และจะนำตัวออกไปประจานข้างนอก หลังจากนั้นได้นำเรื่องราวในห้องประชุมออกไปประจานในการทำกิจกรรมกลุ่มตอนเช้าว่า เยาวชนทั้งสองคนมีพฤติกรรมเป็นพวกรักร่วมเพศ ทำให้ได้รับความอับอาย

ผู้ร้องเห็นว่าผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านปรานีและข้าราชการดังกล่าวกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ข่มขู่ และประจานให้เยาวชนทั้งสองคนได้รับความอับอาย และเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม ซึ่งคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 ได้พิจารณาตรวจสอบโดยรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ จากทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของมูลนิธิความเข้าใจสุขภาพผู้หญิง คำสั่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หนังสือกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และหนังสือกรมสุขภาพจิต จากนั้นจึงได้มีการให้ความเห็นต่อเรื่องราวดังกล่าวในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังต่อไปนี้

“คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 2 ได้กำหนดประเด็นในการตรวจสอบ 2 ประเด็นและมีความเห็นตามประเด็นการตรวจสอบ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกระทำของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนหญิงบ้านปรานีเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่

1.1 การกระทำของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านปรานีในฐานะผู้ปกครอง ควรใช้วิธีการที่อ่อนโยน นุ่มนวล โดยคำนึงถึงความรู้สึกของเด็กเป็นหลัก แต่การให้เยาวชนทั้งสองคนแสดงท่าทางรักร่วมเพศให้ดูนั้น แม้จะมีได้ทำจนครบถ้วน แต่ก็ถือว่าเป็นการประจานเด็กต่อหน้าที่ประชุม เป็นการฝืนความรู้สึกของเด็ก ถือเป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 นอกจากนี้ ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 3

1.2 การที่เจ้าหน้าที่ได้นำกล้องถ่ายภาพมาถ่ายภาพเด็กในขณะที่สอบสวน โดยอ้างว่าในกล้องไม่มีฟิล์ม แม้จะอ้างว่าเป็นการสั่งสอน แต่ก็ไม่ได้ถูกต้อง เพราะสามารถสั่งสอนหรืออบรมเด็กได้หลายวิธี อีกทั้งยังเชื่อว่าหากเด็กยังไม่เลิกพฤติกรรมดังกล่าวจะแจ้งและส่งภาพให้ญาติของเยาวชนทั้งสองคนทราบ จึงเป็นการแสดงเจตนาที่ไม่ดีต่อเด็ก ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 53

1.3 ในที่ประชุมกลุ่มเยาวชนตอนเช้า มีการพูดถึงพฤติกรรมของเยาวชนทั้งสองให้เยาวชนคนอื่น ๆ ได้ทราบ ทำให้เด็กได้รับความกระทบกระเทือนต่อจิตใจและต้องอับอายจากการถูกประจานหน้ากลุ่มเช้า การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 27 ซึ่งหากเด็กกระทำความผิด ผู้อำนวยการในฐานะผู้ปกครอง ควรพูดคุยหรืออบรมเด็กเป็นการส่วนตัว ด้วยความอ่อนโยน นุ่มนวล ไม่ควรเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุเพียงว่าเด็กมีพฤติกรรมรักร่วมเพศ

ประเด็นที่สอง กระบวนสอบสวนและกระบวนการแก้ไขปัญหาของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้คำนึงถึงหลักการคุ้มครองเด็กและสตรี หรือไม่ เพียงใด

จากผลการสอบสวนของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนพบว่า มุ่งแต่ประเด็นที่ว่าเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานหรือไม่ โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเด็กและสตรีเป็นหลัก ทั้งในแง่การละเมิดสิทธิเสรีภาพของเด็ก และทำให้เด็กต้องได้รับความอับอาย โดยอ้างว่าการกระทำของผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านปรานี ไม่ถึงขนาดมีมูลเป็นความผิดทางวินัยหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จึงให้ยุติการดำเนินการทางวินัย การแก้ไขปัญหาของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเพียงแค่นำผู้อำนวยการศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านปรานีไปช่วยราชการที่สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเท่านั้น จึง

**มิใช่กระบวนการแก้ไขปรับเปลี่ยนเจตคติของเจ้าหน้าที่ทั้งหน่วยงานที่มีต่อเรื่องหญิงรักหญิง หรือ ความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเด็ก และการให้ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”**

การให้ความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เมื่อพิจารณาแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองในเกียรติยศและชื่อเสียงของเยาวชนหญิง และป้องกันการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเพศเป็นประการสำคัญ โดยกรณีดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้ชี้ให้เห็นว่ามีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นในประเด็นย่อยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตั้งประเด็นหลักขึ้นมาในการพิจารณา ตรวจสอบและให้ความเห็น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตระหนักถึงสภาพจิตใจหรือความรู้สึกของมนุษย์เป็นหลักสำคัญ ยกย่องคุณค่าภายในตัวมนุษย์คือ เกียรติยศและชื่อเสียง ตลอดจนเห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในชีวิตที่เสมอภาคเท่าเทียมกัน อันสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมีเนื้อหาคือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้ทรงอิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตต่อการให้ความเห็นของกรณีนี้ว่า แม้ว่าจะมีการให้ความเห็นและกล่าวว่ามี การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นก็ตาม แต่เป็นการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเด็นย่อยเท่านั้น ซึ่งในประเด็นหลักและประเด็นย่อยอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน กลับไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน กล่าวคือ

การให้ความเห็นตามประเด็นย่อยที่ 1.1 ในประเด็นหลักที่ 1 ที่ให้ความเห็นว่า การให้เยาวชนทั้งสองคนแสดงท่าทางรักร่วมเพศให้ดูนั้น ถือว่าเป็นการประจานเด็กต่อหน้าที่ประชุม เป็นการฝืนความรู้สึกเด็ก ถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจนดีอยู่แล้ว

การให้ความเห็นตามประเด็นย่อยที่ 1.2 ในประเด็นหลักที่ 1 ที่ให้ความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่นำกล้องถ่ายภาพมาถ่ายภาพเด็กในขณะสอบสวนและข่มขู่ให้เด็กเลิกพฤติกรรมรักร่วมเพศ ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้แสดงเจตนาไม่ดีต่อเด็ก ซึ่งความเห็นเช่นนี้ไม่ได้กล่าวว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยควรจะกล่าวถึงด้วย เพราะการสั่งสอนเด็กด้วยวิธีการข่มขู่เป็นสิ่งที่ต้องห้าม อีกทั้งกรณีนี้ถือว่าเป็นการข่มเหงจิตใจ ฝืนความรู้สึกมนุษย์ ทำให้มนุษย์รู้เหตุรู้ใจเมื่อถูกบังคับในเรื่องละเอียดอ่อน อันส่งผลต่อสภาพจิตใจและกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเข้าข่ายเป็นการทำลายเกียรติ ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



การให้ความเห็นตามประเด็นย่อยที่ 1.3 ในประเด็นหลักที่ 1 ที่ให้ความเห็นว่า การพูดถึงพฤติกรรมของเยาวชนทั้งสองให้เยาวชนคนอื่น ๆ ได้ทราบ ทำให้เด็กได้รับความกระทบกระเทือนต่อจิตใจและต้องอับอายจากการประจานนี้ จึงเป็นการละเมิดสิทธิของเด็ก ซึ่งความเห็นเช่นนี้ไม่ได้กล่าวว่าการละเมิดดังกล่าวเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยควรจะกล่าวถึงด้วย เพราะการกระทำที่ส่งผลให้มนุษย์ต้องได้รับความอับอาย ถือส่งผลโดยตรงให้เกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์เสื่อมเสีย ย่อมเป็นการทำลายเกียรติอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งการกระทำที่ทำให้มนุษย์ต้องอับอายนั้นย่อมสะท้อนถึงจิตใจที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้ให้ความเห็นต่อไปอีกว่า ผู้อำนวยการในฐานะผู้ปกครองควรพูดคุยหรืออบรมเด็กเป็นการส่วนตัว ด้วยความอ่อนโยน นุ่มนวล ไม่ควรเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุเพียงว่าเด็กมีพฤติกรรมรักร่วมเพศ ซึ่งก็ไม่ได้กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกเช่นเดียวกัน โดยเหตุที่ควรกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยนั้นก็เพราะว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งเพศถือเป็นการกระทบต่อสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพในรสนิยมทางเพศของมนุษย์ถือเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ ไม่ว่าจะมนุษย์จะมีรสนิยมทางเพศแบบใดก็ตาม มนุษย์ย่อมมีสถานะที่เท่าเทียมกัน ไม่มีมนุษย์ที่มีรสนิยมทางเพศใดอยู่เหนือไปกว่ากัน

จากข้อสังเกตที่ได้กล่าวมานั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบางประเด็นที่ถือว่ามีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของการให้ความเห็นของกรณีถือเป็นการมุ่งคุ้มครองในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเสมอภาคของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอยู่แล้ว เพียงแต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบางประเด็นให้ชัดเจน เท่ากับว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่มีต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงไม่มากนัก

4.4.1.10 กรณีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 519/2551)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 591/2551

เรื่อง สิทธิในชีวิตและร่างกาย กรณีการสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551

ผู้ร้อง กรณีหยิบยก และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์

ผู้ถูกร้อง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสั่งการให้มีการสลายการชุมนุม



**สาระสำคัญ** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับทราบข่าวเบื้องต้นจากสื่อมวลชนถึงการสลายการชุมนุมหน้ารัฐสภา ในวันที่ 7 ตุลาคม 2551 จึงมีการหารือเร่งด่วนและมีมติในการประชุมครั้งที่ 27/2551 วันที่ 7 ตุลาคม 2551 ให้หยุดยั้งกรณีเหตุการณ์สลายการชุมนุมดังกล่าวขึ้นมาตรฐานตรวจสอบ ซึ่งหลังจากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ไปเยี่ยมผู้บาดเจ็บจากเหตุการณ์ดังกล่าวที่โรงพยาบาลวชิระ โรงพยาบาลราชวิถี และโรงพยาบาลรามธิบดี ได้พบผู้บาดเจ็บหลายคนที่มีบาดแผลตามร่างกาย บางรายมีสะเก็ดคล้ายวัตถุระเบิดฝังอยู่ในร่างกาย ได้รับบาดเจ็บสาหัสด้วยอาการทุกขเวทนา รวมทั้งได้พบญาติของผู้บาดเจ็บ ผู้เห็นเหตุการณ์ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงได้นัดหมายเพื่อสอบปากคำในรายละเอียดต่อไป

ต่อมานายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ตรวจสอบเหตุการณ์กรณีการสลายการชุมนุม วันที่ 7 ตุลาคม 2551 และรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว เป็นกรณีพิเศษ โดยได้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นได้ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางทั้งเป็นถ้อยคำยืนยันประกอบภาพถ่าย วิดีทัศน์ของแต่ละแห่ง ถ้อยคำผู้รู้เห็นเหตุการณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้อยู่ในเหตุการณ์ รวมทั้งข้อมูลจากคณะอนุกรรมการศึกษาพิจารณาและติดตามสถานการณ์ความรุนแรงและปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองนำมาประกอบการพิจารณา ตลอดจนพยานเอกสารที่เกี่ยวข้อง ภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหวที่ช่างภาพอิสระและประชาชนบันทึกไว้

จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ทำการตรวจสอบพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งพยานเอกสาร การชี้แจงด้วยวาจา และพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยอาศัยหลักการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในฐานะเป็นสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคุ้มครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตลอดจนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประมวลหลักการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย หลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และได้ให้ความเห็นต่อเรื่องราวดังกล่าวที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

**“คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 พิจารณาข้อเท็จจริงทั้งพยานเอกสาร การชี้แจงด้วยวาจา และพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว กำหนดประเด็นการตรวจสอบดังนี้**  
**ประเด็นแรก การบาดเจ็บและเสียชีวิตของประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผลโดยตรงมาจากการใช้ระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าสู่สลายการชุมนุมหรือไม่**

...คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่า ประชาชนที่ได้รับบาดเจ็บและบาดเจ็บสาหัสส่วน ใหญ่ให้ถ้อยคำยืนยันว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจบางคนได้ใช้อาวุธระดมยิงระเบิดแก๊สน้ำตา และขว้าง ระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าไปใส่ประชาชนโดยตรง ซึ่งระเบิดแก๊สน้ำตาชนิดขว้างมีอานุภาพร้ายแรง เช่นเดียวกับระเบิดแก๊สน้ำตาชนิดยิง โดยเฉพาะพฤติกรรมของตำรวจในการขว้างระเบิดแก๊ส น้ำตาจำนวนมากเข้าไปใส่เป้าหมายคือประชาชนโดยตรง การระดมยิงและขว้างระเบิดแก๊สน้ำตา เป็นจำนวนมากเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และเสียชีวิต โดยมีหลักฐาน ปรากฏตามวัตถุพยานที่เป็นภาพถ่ายทั้งภาพนิ่งและภาพเคลื่อนไหวเป็นจำนวนมาก... ดังนั้น การ บาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และเสียชีวิต จึงเป็นผลโดยตรงจากการระดมยิงระเบิดแก๊สน้ำตาของ เจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้กำลังอาวุธและอาวุธเข้าสลายการชุมนุม

ประเด็นที่ 2 การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจและอาวุธแก๊สน้ำตาเข้าสลายฝูงชนใน วันที่ 7 ตุลาคม 2551 นั้น เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

...คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 เห็นว่า การปฏิบัติการของ เจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้กำลังและระเบิดแก๊สน้ำตาที่ส่วนใหญ่ผลิตจากประเทศจีน ซึ่งเป็นอาวุธ ร้ายแรงระดมยิงและขว้างใส่เป้าหมายคือประชาชนที่ปราศจากอาวุธร้ายแรงโดยตรง อีกทั้งเป็น การยิงและขว้างในระยะใกล้ รวมทั้งการลอบยิงระเบิดแก๊สน้ำตาออกมาจากภายในรัฐสภา และ กองบัญชาการตำรวจนครบาลนั้น มิได้ปฏิบัติตามหลักสากลในการสลายการชุมนุมและการใช้ ระเบิดแก๊สน้ำตา จนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และเสียชีวิต นอกจากนั้น ยังได้ระดมยิงรถพยาบาลและเจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้บาดเจ็บนั้น นับเป็นการปฏิบัติการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการใช้ความ รุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ซึ่งต้องได้รับความ คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และขัดต่อหลักการประพฤติดุปฏิบัติ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย หลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ บังคับใช้กฎหมายในเรื่องการควบคุมฝูงชนหรือการสลายฝูงชน อนุสัญญาเจนีวา ฯ และหลัก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง จึงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นการตามหลักการตามปฏิญญาสากล ฯ และเป็นการ กระทำที่เกินความจำเป็นอันเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและละเมิดต่อ กฎหมาย

ประเด็นที่ 3 การกระทำเกินความจำเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้กำลังและ ระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าสลายการชุมนุมเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมาย หรือไม่



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 เห็นว่า การระดมยิงระเบิดแก๊สน้ำตา เป็นจำนวนมากของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ด้วยการเล็งปืนเข้าสู่เป้าหมายคือประชาชนโดยตรง หรือเป็นการขว้างระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าไปใส่ประชาชนโดยตรง รวมทั้งการลอบยิงออกมาจาก กองบัญชาการตำรวจนครบาล ย่อมประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลคือ อาจทำให้ประชาชนได้รับ บาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และอาจถึงแก่ชีวิตได้ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นภาพทั้งภาพนิ่งและ ภาพเคลื่อนไหวจำนวนมาก ซึ่งบรรดาสื่อมวลชนและประชาชนที่อยู่ในเหตุการณ์ได้บันทึกภาพ การสลายการชุมนุมไว้เป็นหลักฐานด้วย นับเป็นการกระทำที่เกินกว่าความจำเป็น และเป็นการ ปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลกล่าวอ้างว่า ประชาชนผู้ร่วมชุมนุม จะบุกเข้ายึดกองบัญชาการตำรวจนครบาลนั้น การกระทำของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังกล่าว อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ร่วมกันทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ได้รับอันตรายสาหัส ข่าและพยายามฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157, 295, 297, 288, 289, 83

ประเด็นสุดท้าย บุคคลใดจะต้องรับผิดชอบต่อการสลายการชุมนุม จนเป็นเหตุให้ ประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 บ้างหรือไม่ เพียงใด

คณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 1 เห็นว่า... นายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาล ได้สั่งการให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบ ดำเนินการผลักดันประชาชนผู้ ร่วมชุมนุมที่ปิดล้อมรัฐสภาออกไป เพื่อให้มีการประชุมแถลงนโยบายในวันที่ 7 ตุลาคม 2551 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จำต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี เมื่อมีการสลายการชุมนุมโดยใช้ระเบิดแก๊สน้ำตาจากประเทศจีน จนเป็นเหตุให้ ประชาชนได้รับบาดเจ็บ และบาดเจ็บสาหัสเป็นจำนวนมาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แทนที่จะออกคำสั่งห้ามการใช้ระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าสู่สลายฝูงชน แต่หาได้กระทำเช่นนั้นไม่ ยังคง ปล่อยให้มีการใช้กำลังและยิงระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าสู่สลายการชุมนุมอีก...ฉะนั้น ผู้สั่งการให้มีการ สลายการชุมนุม รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้คัดค้านการใช้กำลังและระเบิดแก๊สน้ำตาเข้าสู่สลายการชุมนุม ต้อง รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในการสลายการชุมนุม...รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้ ปฏิบัติการที่ได้ปฏิบัติการที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการ ใช้ ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ...”

จากการพิจารณาถึงการให้ความเห็นข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นที่มุ่งคุ้มครองเนื้อตัวร่างกายหรือชีวิตของประชาชนผู้ชุมนุม และ มุ่งพิจารณาการกระทำในการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นประการสำคัญ โดยสามารถ สรุปลงความจากความเห็นได้ว่า การสลายการชุมนุมด้วยวิธีการใช้กำลังและอาวุธโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่

กระทำต่อประชาชนผู้ชุมนุมจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บ บาดเจ็บสาหัส และเสียชีวิต ถือเป็น การกระทำที่เกินกว่าความจำเป็น โหดร้ายไร้มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการกระทำทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นล้วนเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ ประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และเป็นการกระทำที่ ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีที่ได้เกี่ยวข้องกับอันเป็นการวางหลักการสากลแก่ การปฏิบัติต่อมนุษย์ในการสลายการชุมนุม ซึ่งผู้สั่งการให้มีการสลายการชุมนุม รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ตำรวจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในการสลายการชุมนุม ความเห็นดังกล่าวที่สรุปได้นั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่มีต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ โดยเป็นค่านิยมที่เชิดชูและเคารพในคุณค่าของชีวิตมนุษย์ ปฏิเสธการใช้ ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน การกระทำใดที่มีผลเป็นการทำให้เนื้อตัวร่างกายและจิตใจของ มนุษย์ต้องเสียหายหรือสูญสิ้นไปถือเป็นเรื่องร้ายแรงและเป็นสิ่งต้องห้าม โดยเฉพาะการกระทำของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังต้องหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงเพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งการคำนึงและ เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นค่านิยมอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตย

ยิ่งไปกว่านั้น ความเห็นของกรณีนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่มี ความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาในประเด็นเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้กำลังในการสลายการชุมนุมด้วย การมุ่งพิจารณาไปที่การบาดเจ็บและเสียชีวิตของประชาชนผู้ชุมนุมเป็นหลัก โดยพิจารณาตรวจสอบ ภายใต้อาคารที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนหลักการสากลตาม พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพราะกรณีนี้ประชาชนถือเป็นผู้เสียหายและถูก กระทำไปด้วยวิธีการอันโหดร้ายไร้มนุษยธรรม การใช้ระเบิดแก๊สน้ำตาและอาวุธสงครามกับประชาชน ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าประชาชนจำนวนมากต้องบาดเจ็บและเสียชีวิต ถือเป็นกระทบที่อนอย่าง ชัดแจ้งต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ยังได้ให้ความเห็นมุ่งพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการกระทำ ด้วยการใช้ “ย่ำยี” ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน อันมีลักษณะสอดคล้องกับการไม่คำนึงถึง คุณค่าของร่างกายและจิตใจของมนุษย์ ใช้ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง หรือเป็นการทำลาย เกียรติ ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ทั้งนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีข้อสังเกตว่า ถ้อยคำที่ปรากฏในทำนองว่า “การกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการกระทำที่โหดร้ายไร้ มนุษยธรรม และย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการให้ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์ โดยไม่คำนึงถึง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ...” ถือเป็นตัวสะท้อนอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นในการตระหนักถึงคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกอย่างชัดเจนในกรณีที่มีการใช้ความรุนแรงต่อเพื่อนมนุษย์จนทำให้มีการบาดเจ็บและเสียชีวิต อันสอดคล้องกับการมีความเห็นที่คำนึงถึงและยึดถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้รับรองและคุ้มครองไว้ให้แก่ประชาชน ตลอดจนยึดถือหลักการสากลในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักการสากลในการสลายการชุมนุมตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี การให้ความเห็นในกรณีนี้จึงเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีต่อกรณีดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

#### 4.4.2 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 (พ.ศ. 2552-2558)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 ได้รับช่วงต่อจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 โดยได้มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเช่นเดียวกัน จากนั้นจึงจะกระทำการตรวจสอบเพื่อวินิจฉัยหรือให้ความเห็นต่อเรื่องราวร้องเรียนต่าง ๆ และจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 มิได้มีการรวบรวมจัดทำเป็นหนังสือในแต่ละปีเหมือนดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้เคยกระทำไว้ หากภาครัฐและภาคประชาชนต้องการทราบรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 นั้นสามารถติดต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอทราบรายละเอียดได้ หรือสามารถดูได้จากเว็บไซต์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่มีความสำคัญและน่าสนใจได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีที่มีความสำคัญนั้น จะสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีต่อบทบาทดังกล่าว โดยสามารถทำการพิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

#### 4.4.2.1 กรณีผู้พิการไม่ได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 2/2555)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 2/2555

เรื่อง การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีผู้พิการไม่ได้รับสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

ผู้ร้อง นายศิลา สีเขียว

ผู้ถูกร้อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้มีหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ผู้ร้องเป็นผู้พิการทางสายตา ต่อมาได้ซื้อที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่เจ้าของเดิมยังไม่ได้ดำเนินการขอเอกสารสิทธิให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ผู้ร้องจึงได้ดำเนินการเพื่อขอออกเอกสารสิทธิ โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราด ได้รังวัดที่ดินและออกชี้แนวเขตร่วมกับผู้ร้องแล้ว แต่ต่อมาได้แจ้งว่าไม่สามารถใช้ชื่อของผู้ร้องเป็นเจ้าของที่ดิน ส.ป.ก. ได้ เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งมีจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราดจึงตีความหมายรวมถึงผู้พิการทุกประเภทด้วย ผู้ร้องเห็นว่าตนสามารถทำการเกษตรได้ และระเบียบดังกล่าวของ ส.ป.ก. เป็นระเบียบที่จำกัดสิทธิ

ผู้ร้องได้ซื้อที่ดินจำนวน 19 ไร่ 3 งาน 43 ตารางวา โดยได้ปลูกต้นยางพาราเต็มพื้นที่ ปัจจุบันใช้ชื่อน้องสาวของผู้ร้องในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. แปลงดังกล่าว

ประเด็นที่ผู้ร้องประสงค์ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ คือ ขอให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบเพื่อให้ผู้พิการได้รับสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นธรรมพิจารณาดำเนินการตรวจสอบโดยได้ประสานงานและดำเนินการกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากนั้นจึงได้มีหนังสือเชิญผู้ร้องและผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อมูลเพิ่มเติมในการประชุมคณะอนุกรรมการ ฯ ครั้งที่ 17/2545 จากนั้นคณะอนุกรรมการ ฯ ได้มีประเด็นการตรวจสอบคือ

“ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535

ข้อ 6 เกษตรผู้ซึ่งมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน  
ในเขตปฏิรูปที่ดินตามข้อ 5 ได้

(4) มีร่างกายสมบูรณ์ ขยันขันแข็ง และสามารถประกอบการเกษตรได้

ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวทำให้ผู้ร้องเสียสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน  
ส.ป.ก. หรือไม่”

การพิจารณาประเด็นการตรวจสอบข้างต้นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
ได้พิจารณาภายใต้รัฐธรรมนูญ พันธกรณี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตาม  
กฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่น  
กำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง  
เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การอบรมศึกษา หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อ  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและ  
เสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการ  
แข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของ  
ประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี  
ของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษา  
ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัด  
ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนพิการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมใน  
ชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การ  
เคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด  
ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่าง ๆ และมีความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้าน





หนึ่งด้านใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป ทั้งนี้ ตามประเภทและหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนด

“การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ” หมายความว่า การเสริมสร้างสมรรถภาพหรือความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น หรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ หรือกระบวนการอื่นใด เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ

“การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” หมายความว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ การจัดสวัสดิการการส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิ การสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

มาตรา 15 การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้

การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการกระทำหรืองดเว้นการกระทำที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย

การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะ สนับสนุนให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณี ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง แต่ผู้กระทำการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้

มาตรา 20 คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้

(3) การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อสิ่งอำนวยความสะดวกเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

- ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ข้อ 2 (1) ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพบรรดาที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้โดยปราศจากความแตกต่างไม่ว่าชนิดใด ๆ ดังเช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือ สถานะอื่น ๆ

ข้อ 7 ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญา และการยุ้งให้เลือกปฏิบัติดังกล่าว

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ 26 บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจังกจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือ สถานะอื่น ๆ

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

ข้อ 2 นิยาม เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้

“การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ” หมายถึง การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ” หมายถึง ความแตกต่าง การกีดกัน หรือการจำกัดบนพื้นฐานของความพิการซึ่งมีความประสงค์หรือส่งผลให้เป็นการเสื่อมเสียหรือทำให้ไร้ผลซึ่งการยอมรับ การอุปโภคหรือการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความเป็นพลเมืองหรือด้านอื่น รวมถึงการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ รวมทั้งการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

ข้อ 5 ความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ

2) ให้รัฐภาคีห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งปวงเพราะเหตุแห่งความพิการ และประกันให้คนพิการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทั้งปวง

ทั้งนี้ เมื่อได้กำหนดประเด็นการตรวจสอบและได้รับฟังข้อมูลจากทั้งสองฝ่ายแล้ว จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการให้พิจารณาและให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ดังต่อไปนี้

**“คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและการปฏิบัติไม่เป็นธรรมได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 วรรคสาม ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ อีกทั้งพระราชบัญญัติ**

ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 มาตรา 15 และมาตรา 20 ได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการสนับสนุนให้คนพิการสามารถดำรงชีวิตอิสระ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป มีส่วนร่วมทางสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ การกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ซึ่งทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการนั้นจะกระทำมิได้

คณะอนุกรรมการ ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า...ในการตีความกฎหมายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องตีความอย่างกว้างเพื่อให้สิทธิกับบุคคล โดยมีให้มีการเลือกปฏิบัติซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการกระทบสิทธิของประชาชน และต้องเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียมกันของคนพิการ ซึ่งจากกรณีร้องเรียน การที่เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราด ใช้ดุลพินิจในการให้ความเห็นและแจ้งต่อผู้ร้องว่า เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 6(4) กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จะต้องเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์ โดยเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราดตีความรวมถึงผู้พิการทุกประเภท ซึ่งการตีความกฎหมายดังกล่าวเป็นการตีความอย่างแคบทำให้ผู้ร้องถูกจำกัดสิทธิและเสียสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ทั้งที่ผู้ร้องยังมีได้มีการยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เนื่องจากในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม บุคคลที่สามารถประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ ควรพิจารณาในเรื่องของความสามารถในการประกอบอาชีพเป็นหลักมากกว่าการพิจารณาจากสภาพร่างกายของบุคคล โดยกรณีที่ผู้พิการเป็นเกษตรกร ถึงแม้ว่าจะมีความผิดปกติหรือบกพร่องทางด้านร่างกาย แต่หากยังมีความสามารถในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้ เช่น เป็นผู้ลงทุน ดูแล ควบคุม หรือกำกับ ในการทำเกษตร ก็ถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติสามารถประกอบอาชีพการเกษตรได้ เช่น เป็นผู้ลงทุน ดูแล ควบคุม หรือกำกับ ในการทำการเกษตร ก็ถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติสามารถประกอบการเกษตรได้ และเป็นเกษตรกรตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ดังนั้นในการให้คำจำกัดความตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 6(4) คำว่า “มีร่างกายสมบูรณ์” ควรมีการกำหนดความหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อมิให้เป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการตีความข้อกฎหมายและ

ทำให้เกิดการปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยเป็นแนวทางให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดทุกจังหวัดปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อมิให้เกิดการร้องเรียนดังเช่นกรณีร้องเรียนข้างต้นขึ้นอีก ทั้งนี้ ในการพิจารณาไม่ให้สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินกับผู้ใดนั้น ต้องมีการระบุเหตุผลที่ชัดเจนประกอบด้วย ซึ่งในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และควรให้ความสำคัญกับการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสให้กับคนพิการให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนี้

- สมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือพิจารณาทบทวนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 6 (4) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 มาตรา 15 และ มาตรา 20 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 2 (1) และ ข้อ 7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 26 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนการ ข้อ 2 และ ข้อ 5 ในการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ

ตัวอย่างเช่น เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 33 บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยใน “(11) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น ข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ” ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ที่ได้ปรับปรุงใหม่ มาตรา 49 ข. (6) ซึ่งบัญญัติว่า “เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น ข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคตามที่ ก.อ. ประกาศกำหนด” ซึ่งได้มีการตัดคำว่า “กาย” ออก ให้คงเหลือแต่เฉพาะเรื่อง “จิตใจ” เท่านั้น เป็นต้น

- สมควรพิจารณาดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) จากชื่อนางสาวนางลักษณ์ อังกลิ้ง (น้องสาวของผู้ร้อง) เป็นชื่อนายศิลา สีเขียว (ผู้ร้อง) เพื่อให้เป็นไปตามข้อเท็จจริงและความประสงค์ของนายศิลา สีเขียว (ผู้ร้อง) และนางสาวนางลักษณ์ อังกลิ้ง (น้องสาวของผู้ร้อง)”

จากการวิเคราะห์ถึงความเห็นข้างต้นนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราดนั้นเป็นการตีความกฎหมายอย่างแคบ อันส่งผลให้ผู้ร้องถูกจำกัดและเสียสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จึงเห็นควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการกำหนดระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 6 (4) ให้ชัดเจนในการตีความคำว่า “มีร่างกายสมบูรณ์” ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ที่ให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และควรให้ความสำคัญกับการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความพิการ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสให้กับคนพิการให้อยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข

ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวที่มีต่อกรณีนี้นับว่ามีความสอดคล้องหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับกรณีนี้ คุณค่าอันมีลักษณะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าคนพิการไม่ว่าจะมีความไม่สมบูรณ์ทางร่างกายหรือจิตใจก็ตามย่อมอยู่ในฐานะผู้ทรงศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ คนพิการย่อมสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองในทางกฎหมายได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลผู้มีความสมบูรณ์ในร่างกายและเนื้อหาที่กล่าวนี้ถือว่ามีผลกระทบต่อสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งตามกรณีที่มีการให้ความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายอย่างแคบจนส่งผลให้คนพิการเสียสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. จึงเปรียบเสมือนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกรณีนี้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยความเห็นดังกล่าวได้เป็นการแสดงออกถึงการให้ความสำคัญกับคุณค่าในชีวิตและการดำรงชีวิตของคนพิการ และเปรียบเสมือนการมุ่งผลักดันให้รัฐและประชาชนได้มีทัศนคติต่อคนพิการว่าคนเหล่านี้ก็มีคุณค่าในความเป็นมนุษย์ มีสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายเทียบเท่ากับคนที่มีความสมบูรณ์ในร่างกายเช่นเดียวกัน หรือมีสิทธิในความเสมอภาคที่ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย โดยคนพิการย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพอย่างสมเกียรติในการเป็นเกษตรกรหรืออาชีพใดก็ตามเหมือนกับคนทั่วไป การให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาคภายใต้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเช่นนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า ความเห็นดังกล่าวได้มีการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญและได้รับการคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ประกอบกับการคำนึงถึงและยอมรับในหลักการของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีที่มีความเป็นสากลต่อการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ อันเป็นความเห็นที่ผลมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตมนุษย์และสิทธิในความเสมอภาคของคนพิการได้เป็นชัดเจนยิ่งขึ้นคือ การให้ความเห็นด้วยการมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือพิจารณาทบทวนระเบียบ ฯ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี เพราะการที่ปล่อยระเบียบ ฯ มีสถานะที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราดอาจตีความกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิในความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้นั้นถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนพิการ ดังนั้น การให้ความเห็นที่แสดงออกถึงการให้ความสำคัญกับการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ฯ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีนั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่ละเลยต่อสิทธิในความเสมอภาคของคนพิการในฐานะที่เป็นมนุษย์เช่นเดียวกันกับคนที่ร่างกายสมบูรณ์ทั่วไป โดยมุ่งให้ความสำคัญกับคุณสมบัติหรือความสามารถในการประกอบอาชีพได้มากกว่ามุ่งเฉพาะเจาะจงกับความไม่สมบูรณ์ทางกายภาพของคนพิการ ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

เป็นข้าราชการตุลาการ..." ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม"<sup>545</sup> เพราะการบัญญัติ ถ้อยคำไว้เช่นนั้นถือเป็นการบัญญัติกฎหมายให้เกิดการตีความได้อย่างกว้างขวางและไม่ชอบเขตที่ ขัดเจน ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่ง ความพิการได้ในที่สุด โดยสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคหรือศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของคนพิการอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี ยังคงมีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ตามกรณีนี้ไม่ได้มีการให้ความเห็นหรือมีการกล่าวให้ชัดเจนว่าการที่เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูป ที่ดินจังหวัดตราดได้กระทำการโดยตีความกฎหมายอย่างแคบจนมีผลให้คนพิการถูกจำกัดหรือเสีย สิทธิในการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่ง ความพิการนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อย่างไร เนื่องจาก กรณีดังกล่าวที่สรุปได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดตราดถือเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการนั้น การกระทำที่ส่งผลให้บุคคลไม่สามารถ บรรลุเป้าหมายของตนเองในทางกฎหมายเพียงเพราะบุคคลนั้นมีความพิการไม่สมบูรณ์ทางร่างกาย ย่อมเป็นการทำให้บุคคลต้องความรู้สึกเสมือนว่าตนนั้นต่ำต้อย มิได้มีคุณค่าในชีวิตที่เทียบเท่ากับ บุคคลอื่นที่มีไม่ได้เป็นคนพิการ จึงเท่ากับเป็นการลดคุณค่า ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ดังนั้น หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นด้วยการ กล่าวว่าการนี้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็น ผลดีต่อการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อการคุ้มครองสิทธิในความเสมอ ภาคของคนพิการภายใต้หลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และ สอดคล้องชัดเจนกับหลักการภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอันมี วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ทัดเทียมกับนานาประเทศที่มีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย

4.4.2.2 กรณีเจ้าพนักงานเรือนจำร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำ (รายงาน ผลการตรวจสอบ ที่ 851/2555)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 851/2555

เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานี

<sup>545</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555

**ผู้ร้อง** นางบัวขาว วัชชะครบุรี

**ผู้ถูกร้อง** เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานี

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานีร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำให้ได้รับโทษทางวินัย และลงโทษผู้ร้องโดยไม่สอบสวนหาสาเหตุก่อน ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ

ประเด็นการตรวจสอบมีว่า เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานี ได้กระทำการหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำให้ได้รับโทษทางวินัย และลงโทษผู้ร้องโดยไม่สอบสวนหาสาเหตุก่อน ตามคำร้องหรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการตรวจสอบ โดยรับพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง อันสามารถสรุปเป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า

เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 และวันที่ 7 พฤศจิกายน 2552 เกิดเหตุทะเลาะวิวาทในแดนหญิงของเรือนจำจังหวัดปทุมธานี ต่อมาเรือนจำจังหวัดปทุมธานีได้มีคำสั่ง ที่ 331/2552 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2552 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้สอบปากคำผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคล และพยานเอกสารแล้วสรุปผลข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2553 ว่า ผู้ร้องนางสาววาถุณี ลิ้มธรรมรส นางสาวนฤมล ผาดไพบูลย์ นางสาวพรทิพย์ ภูทอง นางสาวเพ็ญพร ไสขุมา นางสาวนิภาพร ธนาเวช ไลนาสาวสุจิตรา ฯ ได้ก่อเหตุทำร้ายร่างกาย ตบตี นางสาวนงนุช ฯ อันเป็นการกระทำความผิดทางวินัยของเรือนจำ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เรือนจำจังหวัดปทุมธานีจึงได้มีคำสั่ง ที่ 28/2553 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ลงโทษลดชั้นและตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกกับผู้ร้อง นางสาววาถุณี ฯ นางสาวนฤมล ฯ นางสาวพรทิพย์ ฯ นางสาวพรเพ็ญ ฯ นางสาวนิภาพร ฯ และนางสาวสุจิตรา ฯ

โดยเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2552 นายพาร์เลย์ ยุติธรรม หัวหน้าฝ่ายพัฒนาปฏิบัติ ได้รับแจ้งเหตุการณ์จาก ร.ต.ท.หญิงราตรี เสาวรส ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุ และนางสาวบุญศรี ฯ เจ้าพนักงานราชทัณฑ์ชำนาญงาน ได้มีบันทึกแดนหญิงลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2552 แจ้งเหตุดังกล่าวและขอให้พัศดีเวรพิจารณาใช้เครื่องพันธนาการตามความเหมาะสมเพื่อป้องกันเหตุร้าย และต่อมานางบุญศรี ฯ ได้มีบันทึกรายงานกรณีนางสาวนงนุช ฯ ถูกทำร้ายอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับนางบุญศรี ฯ ป่วยเนื่องจากใส่ฝือกขา ทำให้ไม่สามารถระงับเหตุได้ นายพาร์เลย์ ฯ จึงได้แจ้งให้นางบุญศรี ฯ ใช้เครื่องพันธนาการสถานเบา คือ ใส่กุญแจมือผู้ร้องและนางสาวสุจิตรา ฯ เพื่อป้องกันการก่อเหตุทำร้ายร่างกายกันอีก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



ส่วนการโกนศีรษะผู้ร้อง และผู้ร้องยังกล่าวอ้างอีกว่าถูกนำตัวไปขังเดี่ยวเป็นเวลา 6 วัน และใส่กุญแจมือติดกับผู้ต้องขังหญิงคนอื่น นอกจากนี้ยังถูกสั่งห้ามรับประทานอาหารที่ผู้ร้องสั่งซื้อจากร้านค้าสงเคราะห์ของเรือนจำ ฯ และไม่ได้รับของฝากจากญาติ ตลอดจนมีการประกาศผ่านเครื่องขยายเสียงให้ผู้ต้องขังชายทราบว่าผู้ร้องถูกโกนศีรษะและถูกขังเดี่ยว ทำให้ผู้ร้องได้รับความอับอายนางสมศรี ฯ ซึ่งเข้ารับราชการณในวันที่เกิดเหตุผู้ต้องขังทะเลาะวิวาท เห็นว่า ผู้ร้องเป็นผู้มีลักษณะต่อต้าน ขาดความเคารพยำเกรง และมีผู้ร่วมกระทำผิดหลายคนและมีท่าทีว่าจะยังไม่ยุติลง จึงสั่งให้เจ้าหน้าที่โกนศีรษะผู้ร้องเพื่อยับยั้งและให้เกิดความเคารพยำเกรงและสำนึกถึงการกระทำผิด ตามนัยหนังสือกรมราชทัณฑ์ ด่วน ที่ 148/2484 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2484 เรื่อง การจองจำตรวนและโกนผมผู้ต้องขังที่ต่อต้านเหลือขอ

เมื่อได้ข้อเท็จจริงที่สรุปได้ข้างต้นแล้ว จากนั้นคณะอนุกรรมการตรวจการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจึงได้พิจารณาภายใต้กฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 40
- 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 3
- 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 10
- 4) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2494 มาตรา 14 มาตรา 31 และมาตรา 35
- 5) ระเบียบกรมราชทัณฑ์ ฉบับที่ 25 เรื่อง การตัดผมสำหรับผู้ต้องขัง
- 6) กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความเห็นในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2494

จากนั้นจึงได้ให้ความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังต่อไปนี้

“คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 28/2555 เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2555 ในประเด็นว่าเจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานี ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำให้ได้รับโทษทางวินัย และลงโทษผู้ร้องโดยไม่สอบสวนหาสาเหตุก่อน ตามคำร้องหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังเกิดเหตุการณ์ทะเลาะวิวาทในแดนหญิงเมื่อวันที่ 6 และวันที่ 7 พฤศจิกายน 2552 เรือนจำจังหวัดปทุมธานีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ก่อนที่จะมีคำสั่ง ที่ 28/2553 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2553 ลงโทษลดชั้นและตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดวันต้องโทษจำคุกกับผู้ร้องกับผู้ต้องขังที่ก่อเหตุ ดังนั้น กรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า เจ้าพนักงานเรือนจำจังหวัดปทุมธานีได้กระทำหรือละเลยการ

กระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีร่วมกันกลั่นแกล้งผู้ต้องขังในเรือนจำให้ได้รับโทษทางวินัยและลงโทษผู้ร้องโดยไม่สอบสวนหาสาเหตุก่อน จึงเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เห็นควรยุติการตรวจสอบ

สำหรับกรณีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเรือนจำในการโกนผมผู้ต้องตามคำร้องนี้ เห็นว่า การโกนผมผู้ต้องขังหญิงและการประกาศทางเครื่องขยายเสียงเป็นการกระทำที่เป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 26 หลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ อีกทั้งการลงโทษโดยวิธีการดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขาดมิติด้านสังคมและจิตวิทยา มุ่งแต่เพียงการใช้อำนาจเท่านั้น จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่ามีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับใดของกรมราชทัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในลักษณะต่าง ๆ อีกหรือไม่ โดยใช้เรื่องตามคำร้องนี้เป็นกรณีศึกษาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมพิจารณาดำเนินการในเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะต่อไป”

ความเห็นข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นที่มุ่งคุ้มครองเนื้อตัวร่างกาย เกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ต้องขังหญิงเป็นประการสำคัญ โดยให้ความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ที่ได้ทำการโกนผมผู้ต้องขังหญิงและประกาศทางเครื่องขยายเสียงจนได้รับความอับอายนั้น ถือว่าเป็นการกระทำที่ขาดมิติด้านสังคมและจิตวิทยาอันเป็นการมุ่งแต่เพียงการใช้อำนาจเท่านั้น จึงเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเห็นเช่นนี้ได้เป็นการแสดงออกถึงการให้ความสำคัญกับคุณค่าในเนื้อตัวร่างกายและสภาพจิตใจของผู้ต้องขังหญิงในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง แม้ว่าผู้ต้องขังหญิงจะอยู่ในฐานะที่เคยถูกศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเคยสร้างความเสียหายให้กับตัวเองก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าเขาจะต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่ำกว่าคนทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้ต้องขังหญิงเลย จึงเป็นความเห็นที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ได้ทรงอิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งซึ่งต่อไปถึงการให้ความเห็นต่อกรณีของผู้ต้องขังหญิงถูกโกนศีรษะและถูกประจานทางเครื่องขยายเสียงจนได้รับความอับอายแล้ว จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของ การให้ความเห็นดังกล่าวถือว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และ

สอดคล้องกับการยอมรับในหลักการที่มีความเป็นสากลในเวทีระหว่างประเทศของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังของสหประชาชาติ แต่ยังมีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นต่อกรณีนี้ยังไม่มี ความชัดเจนในการอธิบายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องขังหญิง อันไม่อาจจะกล่าวได้ว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ได้มีความสอดคล้องไม่มากนักกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ

เนื่องจากตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลซึ่งเคยได้สร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตนเอง เท่ากับว่าผู้ต้องขังหญิงรายนี้ย่อมเป็นมนุษย์ที่อยู่ในฐานะผู้ทรงซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง แต่การกระทำของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ที่ได้โกนผมหรือศีรษะของผู้ต้องขังหญิงถือเป็นการทำลายองค์ประกอบในอวัยวะหรือเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์และส่งผลต่อความรู้สึกตามธรรมชาติของวิญญูชนเพศหญิงที่อ่อนไหวต่อทรงผมบนศีรษะหากถูกโกนหรือทำให้ต้องสูญเสียไป ประกอบกับการประจานให้ผู้อื่นทราบถึงการโกนผมของผู้ต้องขังหญิงรายนี้ จนต้องได้รับความอับอายและเสื่อมเสียเกียรติยศและชื่อเสียง พฤติการณ์ดังกล่าวที่ผู้ต้องขังหญิงถูกกระทำนั้นถือว่าได้รับการทำลายเกียรติ ซึ่งมีผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายและสภาพจิตใจอันเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงข้อสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีการให้ความเห็นด้วยการอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยที่เนื้อหาของกรณีดังกล่าวถือว่ามีความสัมพันธ์และสอดคล้องอย่างชัดเจนกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งการให้ความเห็นในทำนองที่ว่า "การโกนผมผู้ต้องขังหญิงและการประกาศทางเครื่องขยายเสียงเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์..." ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีความชัดเจนที่จะสรุปได้ว่ากรณีดังกล่าวมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ขาดการอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะหากพิจารณาจากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) แล้ว ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ในสถานะที่สูงกว่าสิทธิมนุษยชน ประกอบกับเนื้อหาของกรณียังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตาม

พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอื่นเกี่ยวข้องกับสัมพันธภาพกับกรณีดังกล่าวนี้ตามที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้นำมาพิจารณาประกอบกับการให้ความเห็นดังกล่าว

ดังนั้น สภาพการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่า การให้ความเห็นของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ นั้น ยังคงมองข้ามและละเลยจนไม่ได้สร้างความชัดเจนว่าจะต้องมีการยึดถือและพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ และอาจทำให้ดูเหมือนว่าสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งเดียวกันหรือมีสถานะเทียบเท่ากัน ซึ่งตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว มิได้เป็นเช่นนั้น เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง เท่ากับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะที่อยู่สูงกว่าสิทธิมนุษยชน จึงมีผลให้กล่าวต่อไปได้อีกว่า ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ยังคงไม่แสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพได้อย่างชัดเจนมากนัก

#### 4.4.2.3 กรณีผู้ต้องขังเรือนจำอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ทำร้ายร่างกาย (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 401/2556)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 401/2556

เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีผู้ต้องขังเรือนจำกลางระยองกล่าวอ้างว่าถูก เจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ทำร้ายร่างกายด้วยการทุบตี โดยไม่เป็นธรรม

ผู้ร้อง สิบตำรวจโท ธงไชย รัตนทรัพย์ (ผู้ร้องที่ 1) ดาบตำรวจ จิตรกร โคตรเนตร (ผู้ร้องที่ 2) นายสิทธิโชค เกตุรา (ผู้ร้องที่ 3)

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2555 ได้มีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานทำการตรวจค้นภายในเรือนจำกลางระยอง โดยในการตรวจค้นดังกล่าว เจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ได้ทำร้ายร่างกายผู้ร้องด้วยการทุบตี โดยไม่เป็นธรรม จึงขอให้ตรวจสอบ ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2555 ได้มีการจับกุมตรวจค้นเรือนจำกลางระยอง โดยเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์และเจ้าหน้าที่อื่นจากหลายหน่วยงาน ซึ่งในการตรวจค้นครั้งนี้มีการทำร้ายร่างกายผู้ต้องขัง ปรากฏหลักฐานเป็นภาพถ่ายสภาพร่างกายของผู้ร้องที่มีร่องรอยการถูกทำร้าย โดยผู้ร้องมอบหมายให้ญาติแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรบ้านค่าย จังหวัดระยอง โดยรับเป็นคดีอาญาที่ 509/2555 และ 510/2555 ต่อมาผู้ร้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อนึ่ง ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณีนี้ สำนักงาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงจากกรมราชทัณฑ์และทำหนังสือขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรมเพื่อขอให้กำกับให้กรมราชทัณฑ์ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว แต่ปรากฏว่า กรมราชทัณฑ์มิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว จึงพิจารณาจากข้อเท็จจริงเท่าที่ได้จากการตรวจสอบ

ทั้งนี้ การพิจารณาตรวจสอบดังกล่าวนี้ได้พิจารณาตรวจสอบภายใต้กฎหมายพันธกรณีระหว่างประเทศ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 และมาตรา 40
  - 2) ประมวลกฎหมายอาญา
  - 3) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542
  - 4) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479
  - 5) พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 มาตรา 8
  - 6) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
  - 7) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
  - 8) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT)
  - 9) จรรยาบรรณข้าราชการกรมราชทัณฑ์
- จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

*“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้พิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ 15/2556 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2556 แล้วเห็นว่า จากการตรวจสอบกรณีตามคำร้องข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือถึงกรมราชทัณฑ์ เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีตามคำร้อง และมีหนังสือถึงกระทรวงยุติธรรมเพื่อขอให้กำกับกรมราชทัณฑ์ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่กรมราชทัณฑ์มิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องขอแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานภาพถ่ายของผู้ร้องปรากฏบาดแผลรอยฟกช้ำบริเวณก้น และด้านหลังของผู้ต้องขัง จำนวน 4 คน จึงน่าจะเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ทำร้ายผู้ต้องขังจริง อันเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง ต่อมา ผู้ร้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ขอลอนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้กำหนดมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแจ้งไปยังกรมราชทัณฑ์และกระทรวงยุติธรรมพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”*

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้มีการให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังเป็นประการสำคัญ** เพราะเห็นว่าจากการพบพยานหลักฐานอันน่าเชื่อถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ที่ได้มีการทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังจริง โดยสังเกตได้จากพยานหลักฐานที่เป็นภาพถ่ายของผู้ร้องหรือผู้ต้องขังอันปรากฏบาดแผลฟกช้ำบริเวณก้น และด้านหลังของผู้ต้องขัง จำนวน 4 คน จึงน่าเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ได้มีการทำร้ายผู้ต้องขังจริง อันเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง

การให้ความเห็นข้างต้นนั้นถือว่ามีคุณสมบัติคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของความเห็นนั้นจะเห็นว่า เนื้อหาของความเห็นได้มีสาระสำคัญเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง โดยตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น แม้ว่าผู้ร้องได้มีสถานะเป็นผู้ต้องขัง แต่**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้เคยได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง** ซึ่งเป็นคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ต้องขังจึงต้องได้รับการเคารพและคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่มีได้อยู่ในสถานะของการเป็นผู้ต้องขัง ยิ่งไปกว่านั้น ตามกรณีดังกล่าวนี้ การทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังจนทำให้เนื้อตัวร่างกายต้องบาดเจ็บอันปรากฏให้เห็นจากพยานหลักฐานที่พบว่าผู้ต้องขังหลายคนได้มีบาดแผลฟกช้ำหลายจุดตามบริเวณเนื้อตัวร่างกายนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ย่อมเป็นการกระทบต่อ**สิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน**

การให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขังนั้นจึงได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน **ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย** ที่มีผลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันมีต่อกรณีนี้ โดยวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวจะมีการให้ความสำคัญกับชีวิตร่างกายของผู้ต้องขังซึ่งถือว่าเป็นมนุษย์คนหนึ่ง โดยได้มองว่าแม้ผู้ต้องขังนั้นจะเป็นบุคคลที่ได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเองก็ตาม แต่ยังคงให้ความสำคัญต่อคุณค่าในชีวิตของผู้ต้องขัง การใช้ความรุนแรงอันมีผลต่อเนื้อตัวร่างกายของผู้ต้องขังถือเป็นสิ่งต้องห้ามและต้องให้การเคารพต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน แม้ว่าสถานะของผู้ต้องขังจะถูกมองว่าเป็นผู้เคยกระทำความผิดก็ตาม ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐจะละเลยมิได้เป็นอันขาด

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ายังคงมี**ข้อสังเกต**ในความเห็นของกรณีนี้อยู่ประการหนึ่งคือ แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้มีความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการกล่าวว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ชุดเฉพาะกิจของกรมราชทัณฑ์ที่ได้ทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังนั้นเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง แต่มิได้มีการกล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้กล่าวให้ชัดเจนว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไร เพราะสิทธิในชีวิตและร่างกายถือเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญในเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

โดยผู้เขียนเห็นว่าควรจะมีการกล่าวเพิ่มเติมให้ชัดเจนว่ากรณีดังกล่าวได้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากการทำร้ายร่างกายผู้ต้องขังนั้นเป็นการกระทำที่เหยียดหยามในคุณค่าของเนื้อตัวร่างกายหรือชีวิตของผู้ต้องขัง และส่งผลให้ผู้ต้องขังอาจจะต้องรู้สึกด้อยค่าจากการได้รับการปฏิบัติต่อพวกเขาด้วยการใช้ความรุนแรง ซึ่งมีลักษณะเป็นการลดคุณค่าและเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ยังเห็นอีกว่าควรจะมีการกล่าวให้ชัดเจนถึงพันธกรณีระหว่างที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีความเกี่ยวข้องกับกรณีการให้ความเห็นนี้ด้วย เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการพิจารณาภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี โดยหากกล่าวถึงพันธกรณีระหว่างประเทศเหล่านี้พร้อมอธิบายเหตุผลให้ชัดเจนในความเห็นไปด้วยนั้น ย่อมจะเป็นผลดีการสร้าง ความชัดเจนในการยึดถือและยอมรับในหลักการสากลของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ต้องขัง

ทั้งนี้ การที่ผู้เขียนเห็นควรให้มีการกล่าวเพิ่มเติมให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่นนี้ก็เพราะว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้ถือว่ามี การให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการยึดถือและยอมรับในหลักการของพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตลอดจนสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรที่จะต้องยึดถือและกล่าวให้ชัดเจนถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

#### 4.4.2.4 กรณีการประชุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 471/2556)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 471/2556

เรื่อง กรณีเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2543 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

ผู้ร้อง ผู้ร้องเรียน รวม 32 คำร้อง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

ผู้ถูกร้อง รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ผู้ถูกร้องที่ 1) แกนนำกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (ผู้ถูกร้องที่ 2)

**สาระสำคัญ** เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) ระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม 2553 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ โดยเห็นว่า รัฐบาลมาจากการจัดตั้งหรือได้รับการสนับสนุนจากกองทัพและกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย

กลุ่ม นปช. ได้กำหนดให้วันที่ 12 มีนาคม 2553 เป็นวันเริ่มต้นระดมมวลชนทั่วประเทศเข้าสู่พื้นที่ใจกลางกรุงเทพมหานคร รัฐบาลจึงประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2553

จากนั้น การชุมนุมเริ่มยืดเยื้อเนื่องจากไม่มีการตอบสนองจากรัฐบาล แม้ว่าจะมีการเจรจาของทั้งสองฝ่าย แต่ก็ไม่สามารถตกลงกันได้เพราะต่างยึดมั่นในจุดยืนของตน การชุมนุมได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากความไม่พอใจและการปลุกระดม ยั่วของแกนนำ อย่างต่อเนื่องผ่านสื่อหลายประเภท เช่น วิทยุ โทรทัศน์ถ่ายทอดสัญญาณผ่านดาวเทียม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาปลุกเร้าให้ใช้ความรุนแรงตลอดเวลา ดังนั้น เมื่อ กลุ่ม นปช. ได้ทำการปิดล้อมและบุกรุกเข้าไปในอาคารรัฐสภาในขณะที่มีการประชุมรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 รวมทั้งกลุ่ม นปช. ได้มีแผนที่จะเดินทางไปยังสถานีตำรวจนครบาล ในวันเดียวกันนั้นด้วย รัฐบาลจึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อควบคุมการชุมนุม และได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวแทนศูนย์อำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย (ศอ.รส.) ที่ได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

ศอฉ. ได้ออกมาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่อง ขณะที่กลุ่ม นปช. ได้ขยายพื้นที่การชุมนุมจากบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ ถนนราชดำเนิน ไปยังสี่แยกราชประสงค์และพื้นที่โดยรอบ นอกจากนี้ ยังได้มีการเคลื่อนการชุมนุมไปยังพื้นที่อื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ทำให้เกิดความวุ่นวาย สถานการณ์เริ่มรุนแรงมากขึ้น ทำให้มีการบาดเจ็บและสูญเสียชีวิต





ในหลายกรณี เช่น กรณีเหตุการณ์วันที่ 10 เมษายน 2553 บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย สี่แยกคอกวัวและพื้นที่โดยรอบ กรณีความรุนแรงที่แยกศาลาแดง ถนนสีลม เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2553 กรณีความรุนแรงที่อนุสรณ์สถานแห่งชาติ ถนนวิภาวดีรังสิต เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2553 และกรณีกลุ่ม นปช. บุกเข้าตรวจค้นโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2553 เป็นต้น

ในที่สุดสถานการณ์เข้าสู่ความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลตัดสินใจสั่งการให้กองกำลังทหารปฏิบัติการ “กระชับพื้นที่” โดยการปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้น ระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต รวมทั้งสิ้น 455 คน นอกจากนั้น ยังเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงต่อเนื่องหลายเหตุการณ์ เช่น การจลาจลเผาอาคารห้างสรรพสินค้า การปาระเบิดใส่ที่ทำการสถานีโทรทัศน์ การเผาขบวนรถยนต์ ทำร้ายร่างกาย และลอบยิง นอกจากนี้ ยังได้มีการเผาอาคารศาลากลางจังหวัดหลายจังหวัด เช่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัด ขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดมุกดาหาร

จากเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว ได้เกิดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งฝ่ายรัฐ กลุ่มผู้ชุมนุม ประชาชนทั่วไป รวมถึงประเทศชาติโดยรวม ซึ่งความสูญเสียทั้งหมดถือเป็นกรณีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเพื่อชี้แจงให้สาธารณชนได้ทราบ ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาให้ทุกภาคส่วนได้ตระหนักถึงผลเสียที่เกิดจากเหตุการณ์ดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดประเด็นในการตรวจสอบขึ้นมา 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐต่อการจัดการชุมนุมของกลุ่ม นปช. มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

ประเด็นที่ 2 การใช้เสรีภาพของผู้ชุมนุมเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบจากเหตุการณ์ต่าง ๆ รวม 8 กรณี ได้แก่

- 1) กรณีสถานการณ์ก่อนวันที่ 7 เมษายน 2553
- 2) กรณีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ(นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และสั่งจัดตั้งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 และกรณีที่ ศอฉ. สั่งระงับการออกอากาศสถานีโทรทัศน์พีเพิลชาแนล และสั่งระงับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออินเทอร์เน็ตบางสื่อ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

3) กรณีการประชุมและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่ม นปช. เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553

4) กรณีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจากระเบิดเอ็ม 79 บริเวณแยกศาลาแดง เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2553

5) กรณีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตบริเวณอนุสรณ์สถานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2553

6) กรณีการประชุมของกลุ่ม นปช. บริเวณรอบโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ สภากาชาดไทย และการเข้าไปตรวจค้นโรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2553

7) กรณีการเกิดเหตุจลาจล ปะทะ และทำ ลายทรัพย์สินของราชการ และเอกชน ระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553

8) กรณีมีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บบริเวณวัดพุทธวนารามราชวรวิหาร ภายหลังจากแกนนำ กลุ่ม นปช. ประกาศยุติการประชุม เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจากประกาศ คำสั่งของทางราชการ ที่ได้รับเป็นเอกสารประกอบคำชี้แจงของรองผู้บัญชาการทหารบกและศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พยานเอกสาร พยานวัตถุ องค์การเอกชน ข้อมูลข่าวสาร คลิปวิดีโอ เว็บไซต์ต่าง ๆ เช่น ภาพถ่าย บทความจากสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น พยานบุคคลจากผู้ร่วมชุมนุม ประชาชนผู้อยู่ในเหตุการณ์ชุมนุม เจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์สลายการชุมนุม ลงพื้นที่เพื่อสอบถามพยาน และแสวงหาข้อเท็จจริงของพนักงานเจ้าหน้าที่ การเยี่ยมผู้ต้องหาคดีความมั่นคงในเรือนจำ การประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน และการเชิญบุคคลสำคัญที่เป็นแกนนำของรัฐบาล แกนนำกลุ่ม นปช. ผู้เสียหายและพยานที่อยู่ในเหตุการณ์

จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ดำเนินการตรวจสอบและมีการให้ความเห็น ซึ่งจาก 8 กรณีที่ได้ทำการตรวจสอบนั้น สามารถแยกพิจารณาตามรายการเฉพาะกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังต่อไปนี้

**กรณี 3) กรณีการประชุมและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่ม นปช. เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่รับฟังได้นั้นมีว่า วันที่ 10 เมษายน 2553 เวลาประมาณ 12.00 น. แกนนำกลุ่ม นปช. บนเวทีปราศรัยที่สะพานผ่านฟ้าลีลาศได้ประกาศเตือนผู้ชุมนุมว่า เจ้าหน้าที่ทหารจะสลายการชุมนุม ด้านเจ้าหน้าที่ทหารได้รับคำสั่งให้เปิดเส้นทางจราจรจากบริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ที่จะมุ่งหน้าสู่สะพานพระราม 8 และสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า โดยมีกองทัพภาคที่ 1 กองพล ที่ 1 รักษา

พระองค์ มณฑลทหารบกที่ 11 กองพลทหารราบ ที่ 2 รักษาพระองค์ หน่วยบัญชาการป้องกันภัยทางอากาศกองทัพบก ศอฉ. ปฏิบัติภารกิจ

เวลา 13.10 น. กลุ่ม นปช. ประมาณ 500 คน นำโดยนายขวัญชัย ไพรพนา ได้เดินทางไปที่กองทัพภาค ที่ 1 เพื่อเรียกร้องไม่ให้เจ้าหน้าที่ทหารนำกำลังออกมาสลายการชุมนุม โดยกลุ่ม นปช. พยายามป็นกำแพงและขว้างปาสิ่งของเข้าใส่เจ้าหน้าที่ทหารและอาคารสถานที่ของกองทัพภาค ที่ 1 เจ้าหน้าที่ทหารได้แจ้งเตือนด้วยเครื่องขยายเสียงให้ยุติการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่กลุ่ม นปช. ไม่ยุติการกระทำและยังคงป็นกำแพงและขว้างปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่ทหารและอาคารสถานที่ของกองทัพภาค ที่ 1 อย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้น เจ้าหน้าที่ทหารจึงได้ฉีดน้ำยิงแก๊สน้ำตา และกระสุนยางใส่ผู้ชุมนุม จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ทหารสามารถเคลื่อนออกมา และเคลื่อนกำลังไปตามถนนราชดำเนินนอกและเกิดการปะทะกับผู้ชุมนุม จนกระทั่งกลุ่มผู้ชุมนุมถอยไปจนถึงบริเวณหน้าสำนักงานองค์การสหประชาชาติ และเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่ทหารอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่รุนแรง

ตั้งแต่เวลา 14.00-16.00 น. เกิดการปะทะระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับกลุ่ม นปช. บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์และสะพานชมัยมรุเชษฐ ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างได้รับบาดเจ็บประมาณ 100 คน จนกระทั่งเวลา 18.00 น. กลุ่ม นปช. ผลักดันเจ้าหน้าที่ทหารให้ถอยร่นจากสะพานมัฆวานรังสรรค์ไปถึงแยกมิสกวัน

เวลาประมาณ 17.00 น. บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยมีกลุ่ม นปช. จำนวนมากพยายามผลักดันเจ้าหน้าที่ทหารให้ถอยไปยังสะพานเฉลิมวันชาติ โดยกลุ่ม นปช. จัดให้เด็ก สตรี พระสงฆ์ และผู้ร่วมชุมนุมทั่วไปอยู่ในแถวแรก แต่เมื่อมีการผลักดันกันประมาณ 10 นาที กลุ่มชายฉกรรจ์ยับยั้งมาด้านหน้าพร้อมด้วยอาวุธหรือสิ่งเทียมอาวุธ เช่น ไม้ปลายแหลม ระเบิดเพลิง ประทัดยักษ์ ก้อนอิฐ หนังสติ๊กที่ใช้ฉีดเป็นกระสุน เป็นต้น รวมทั้งใช้กำลังทำร้ายเจ้าหน้าที่ทหารจนได้รับบาดเจ็บ ต่อมาเมื่อเสียงระเบิดดังขึ้นหลายครั้ง พร้อมทั้งมีการปาระเบิดควัน และกลุ่ม นปช. ได้แย่งอาวุธปืนไปจากเจ้าหน้าที่ทหาร

เวลาประมาณ 18.00 น. เป็นต้นไป สถานการณ์มีความรุนแรงและตึงเครียดเป็นลำดับ เจ้าหน้าที่ทหารได้ทิ้งแก๊สน้ำตาลงมาจากเฮลิคอปเตอร์ใส่ผู้ชุมนุมเป็นระยะ และมีการปะทะหลายจุด เช่น บริเวณสี่แยกคอกวัว หน้าโรงเรียนสตรีวิทยา

เวลาประมาณ 19.00 น. บริเวณสี่แยกคอกวัว สถานการณ์รุนแรงขึ้น เจ้าหน้าที่ทหารเจรจาขอพื้นที่คืนจากกลุ่มผู้ชุมนุมแต่ไม่เป็นผล กลุ่มผู้ชุมนุมด่าทอเจ้าหน้าที่ทหารขว้างปาสิ่งของใส่เจ้าหน้าที่ทหาร และปรากฏชายชุดดำติดอาวุธปะปนอยู่กับกลุ่ม นปช. และมีชายชุดดำชุมนุมอยู่บนอาคารบริเวณนั้นด้วย โดยไม่สามารถยืนยันว่าเป็นฝ่ายใด มีการถล่มถึงแก๊สพิษใส่เจ้าหน้าที่ทหาร หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่ทหารได้รับคำสั่งให้เปิดเส้นทางจราจรย้อนแก๊สน้ำตาและยิง

กระสุนยางใส่ผู้ชุมนุม ขณะเดียวกัน ผู้ชุมนุมบางรายได้โยนแก๊สน้ำตากลับไปใส่เจ้าหน้าที่ทหาร จนทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการปะทะของทั้งสองฝ่าย

เวลาประมาณ 19.30 น. เจ้าหน้าที่ทหารที่ประจำอยู่บริเวณถนนตะนาว สีแยก คอกวัว ถูกยิงด้วยลูกระเบิดเอ็ม 79 จำนวนหลายลูกจากกองกำลังไม่ทราบฝ่าย ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารได้รับบาดเจ็บเป็นจำนวนมากและดำเนินการถอนกำลังออกจากพื้นที่ ซึ่งขณะนั้นผู้บังคับบัญชา ได้เรียกผู้บังคับหน่วยเข้าร่วมประชุมบริเวณหน้าโรงเรียนสตรีวิทยา ระหว่างการประชุมปรากฏว่า มีแสงเลเซอร์ชี้เป้าหมายจุดที่ผู้บังคับชวาทกำลังประชุมกัน หลังจากนั้น มีระเบิดจำนวน 1 ลูก ตกลง บริเวณที่ประชุมนายทหาร ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเสียชีวิต 2 ราย ได้แก่ พันเอก ร่มเกล้า ฐวธธรรม และ สิบโท ภูริวัฒน์ ประพันธ์ นอกจากนี้ ยังมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกจำนวนมาก ได้แก่ พลตรี วลีต โรจนภักดี (ผบ.พล.ร.2 รอ.) พันโท เกียรติศักดิ์ นันทโพธิ์เดช พันเอก ประวิตร ฉายะบุตร พันเอก สิงห์ทอง หมีทอง พันเอก สันติพงษ์ ธรรมปิยะ พันเอก ดนัย บุญตัน และพันเอก ธรรมบุญ วิถี จากนั้น กลุ่มชาย ฉกรรจ์หลายร้อยคนได้ใช้อาวุธทำร้ายเจ้าหน้าที่ทหารที่อยู่แถวหน้า เจ้าหน้าที่ทหารได้ถอนกำลัง และ ขณะที่กำลังถอนตัวออกจากบริเวณดังกล่าว กลุ่มผู้ชุมนุมที่เป็นชายฉกรรจ์ได้รุกไล่ติดตาม เจ้าหน้าที่ทหารบางรายถูกรุมทำร้ายและถูกควบคุมตัวไปพร้อมยึดอาวุธ ส่วนเจ้าหน้าที่ทหารที่อยู่ในรถสายพาน ลำเลียงพลถูกยิงได้รับบาดเจ็บและถูกทำร้าย ผู้ชุมนุมได้ยึดทำลายอาวุธและอุปกรณ์ต่าง ๆ บนรถ สายพานลำเลียงพล เจ้าหน้าที่ทหารได้เจรจากับผู้ชุมนุมเพื่อขอให้นำผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากการปะทะ และนำรถสายพานลำเลียงพลออกจากจุดที่เกิดเหตุ ระหว่างการเคลื่อนย้ายผู้ที่ได้รับบาดเจ็บเพื่อนำ ตัวส่งโรงพยาบาล ปรากฏมีกลุ่มชายฉกรรจ์เข้าขัดขวางและนำตัวเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับบาดเจ็บ ไปทำร้าย แต่มีกลุ่ม นปช. ด้วยกันเข้าไปห้ามและสามารถนำตัวเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้รับบาดเจ็บส่ง โรงพยาบาลได้ ต่อมา เจ้าหน้าที่ทหารได้รับคำสั่งให้ถอนกำลังกลับที่ตั้ง ในขณะเดียวกันนั้น ศพของผู้เสียชีวิตจำนวน 4 ราย ที่ไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นฝ่ายใด และผู้ใดเป็นผู้กระทำ ถูกกลุ่ม นปช. นำไป รวมที่เวทีปราศรัยสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เหตุการณ์สงบลงเวลาประมาณ 21.00 น.

ศูนย์บริการการแพทย์ฉุกเฉินกรุงเทพมหานคร (ศูนย์เอราวัณ) ได้รวบรวมข้อมูล ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ในวันที่ 10 เมษายน 2553 มี ผู้บาดเจ็บ จำนวน 863 คน (พลเรือน 519 คน เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ 344 คน) ผู้เสียชีวิต จำนวน 27 คน (พลเรือน 22 คน เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ 5 คน) รวมผู้ได้รับบาดเจ็บและ เสียชีวิต ทั้งหมด 890 คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีความเห็นจากการตรวจสอบและการรับ ฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวว่า

**“กรณีการชุมนุมและปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่ม นปช. เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2553**

การประชุมของกลุ่ม นปช. เป็นการชุมนุมที่เกินขอบเขต และการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอันไม่ใช่วิธีปฏิบัติปกติ เช่น ตอบโต้ฝ่ายรัฐบาล การบุกยึดรัฐสภา การปิดกั้นถนน การตรวจค้นรถประชาชน การสกัดกั้นรถขนส่งเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ การหยุดรถไฟไม่ให้เดินทางเข้ามาสมทบในส่วนกลาง การขู่จะบุกยึดหรือเผาศาลากลางจังหวัด นอกจากนี้ มีการปรากฏตัวของบุคคลไม่ทราบฝ่าย (ชายชุดดำ) ฉวยโอกาสสร้างสถานการณ์ให้เกิดความวุ่นวาย ด้วยการใช้อาวุธสงคราม เครื่องยิงระเบิด ยิงใส่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จนเกิดการปะทะ มีการบาดเจ็บ ล้มตาย และทรัพย์สินทางราชการเสียหาย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นพฤติกรรมอันไม่ใช่วิธีปฏิบัติปกติ...

ในการสลายการชุมนุม หรือการสั่งยุติการชุมนุม หรือการขอคืนพื้นที่ของรัฐบาล เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและกติการะหว่างประเทศหรือไม่ นั้น จากการชุมนุมอันเกินส่วนและกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น รวมถึงผู้ที่ไม่ได้ร่วมในการชุมนุมกับกลุ่ม นปช. รัฐบาลโดยการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ทหารขอคืนพื้นที่ที่กลุ่มผู้ชุมนุมใช้ชุมนุมเกินส่วน การปฏิบัติดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วไป...แต่เมื่อพิจารณาถึงเหตุการณ์และความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการที่ผู้ชุมนุมใช้เด็กและสตรีเป็นโล่มนุษย์ ใช้ไม้ปลายแหลม ก้อนอิฐตัวหนอน หนังสือที่ใช้น้ำอัดเป็นกระสุน รวมทั้งมีพยานบุคคลยืนยันว่า ผู้ชุมนุมบางรายมีอาวุธปืนทำการต่อต้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยังมีกลุ่มชายชุดดำมีอาวุธที่พร้อมจะใช้ความรุนแรงได้ตลอดเวลาปะปนอยู่กับกลุ่มผู้ชุมนุม อันอาจก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ทหารและประชาชนทั่วไปได้ เจ้าหน้าที่ทหารจึงมีความจำเป็นต้องป้องกันตนเองและผู้อื่นให้พ้นจากอันตรายที่ใกล้จะถึงตัว ที่รุนแรงอาจทำให้ถึงแก่ชีวิต หรือได้รับบาดเจ็บได้โดยไม่สามารถใช้วิธีป้องกันอย่างอื่นได้...อย่างไรก็ตาม การรुकคืบเข้าปิดล้อมพื้นที่ของรัฐบาลขาดการวางแผนที่ดี ทั้งการดำเนินการในเชิงรุกและการป้องกัน ส่งผลให้มีการใช้วิธีการรुकคืบเข้าปิดล้อมพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม...จนเกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก การกระทำของรัฐบาล แม้รับฟังได้ว่าเป็นการป้องกันตนเองและบุคคลอื่นให้พ้นจากอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงหรือเพื่อกระทำการจับกุมผู้ที่กระทำความผิดหรือต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานก็ตาม แต่ต้องไม่ทำเกินกว่าเหตุ นอกเสียจากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นแทนได้ แต่การกระทำที่เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก การกระทำของรัฐจึงเป็นการกระทำโดยประมาทและประเมินสถานการณ์ที่ผิดพลาด จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้...

ส่วนกรณีการเสียชีวิตของกลุ่ม นปช. ขณะนี้ กรณีดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นเช่นนี้”

การให้ความเห็นข้างต้นมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน แม้ว่าจะไม่ได้ปรากฏการกล่าวถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เห็นก็ตาม เนื่องจากเนื้อหาของกรณีนี้มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารที่เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก อันเป็นที่ชัดเจนว่าการกระทำที่ส่งผลให้เนื้อตัวร่างกายของมนุษย์บาดเจ็บหรือเสียชีวิตไปนั้นถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

หากทำการวิเคราะห์ถึงการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อกรณีนี้แล้ว มีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นต่อกรณีนี้ คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารที่ส่งผลให้ประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างชัดเจน โดยอ้างเหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ทหารมีความจำเป็นในการป้องกันตนเองและผู้อื่นที่อาจได้รับอันตรายนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ยอมรับไม่ได้ ซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้ดูเหมือนว่าจะไม่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังดูเหมือนว่าจะยังไม่มีมีความสอดคล้องกับเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย

การให้ความเห็นดังกล่าวย่อมเป็นการบ่งชี้ถึงความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มีต่อกรณีนี้ได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำการละเมิดต่อประชาชนได้ หรือสามารถยกเว้นต่อการคำนึงและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ หากต้องกระทำไปเพื่อป้องกันตัวเองจากอันตรายที่จะเข้ามาถึง ความเห็นเช่นนี้อาจกลายเป็นการพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ความรุนแรงอันส่งผลให้ประชาชนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต และดูจะไม่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่การทำให้ชีวิตของมนุษย์ต้องจบสิ้นลงนั้นถือเป็นเรื่องต้องห้ามในการที่มนุษย์จะปฏิบัติต่อกัน และเป็นการไม่ได้ยึดถือหรือคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้รับรองไว้ให้แก่ประชาชน เนื่องจากกรณีการสลายการชุมนุมนี้เจ้าหน้าที่ทหารในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอาวุธครบครันในการสลายการชุมนุมและได้ปฏิบัติการสลายการชุมนุมด้วยการปะทะกับประชาชนจนมีประชาชนล้มตายหลายชีวิต หากพิจารณาถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสถานะในการเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถละเมิดได้อย่างเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐจะละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนมิได้เป็นอันขาด ไม่ว่าจะมิใช่เหตุผลหรือความจำเป็นใดก็ตาม ดังนั้น พฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำให้ประชาชนต้องเสียชีวิตที่กล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนนั้นย่อมเป็นการละเลยและลดทอนคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปด้วย ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้กล่าวให้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

กระทำการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนหรือไม่ อย่างไร และการละเอียดต่อการกล่าวเช่นนี้ย่อมเป็นการยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าถูกละเมิดได้ จึงเป็นการให้ความเห็นที่ไม่อาจจะกล่าวได้ว่ามีสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีการยึดถือหรือคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้เลย

การยอมรับถึงพฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ทหารสามารถละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้นั้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม** ที่มีต่อทัศนคติในการให้ความเห็นเช่นนี้ โดยยอมรับในอำนาจเหนือของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการสลายการชุมนุมด้วยอาวุธและความรุนแรงที่มีผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายและชีวิตของประชาชน โดยละเอียดต่อการคำนึงว่าการใช้อำนาจเหนือของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็ต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกันและต้องหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นยังได้สะท้อนออกมาอีกคือ ดูเหมือนว่าการให้ความเห็นที่โน้มเอียงเข้าข้างฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการละเอียดที่จะพิจารณาถึงกรณีการเสียชีวิตของกลุ่ม นปช. หรือประชาชนผู้ชุมนุมนั้น เป็นการแสดงออกถึงการแบ่งชนชั้นโดยอาศัยฐานของอำนาจเป็นเกณฑ์ อันสอดคล้องกับ **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม** ที่มองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหรือยศฐาบรรดาศักดิ์ที่สูงกว่าประชาชน จึงให้ความสำคัญในการพิจารณาแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารบาดเจ็บและเสียชีวิต แต่กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับพิจารณาถึงกรณีที่ประชาชนเสียชีวิตเท่าที่ควร โดยถึงแม้ว่ากรณีดังกล่าวจะอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อการเสียชีวิตของประชาชนได้ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากข้อสังเกตที่กล่าวมานั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีดังกล่าวนี้อาจมีการละเอียดที่จะคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองประชาชน และมีความโน้มเอียงในการให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนมากกว่า จึงสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยังมีอิทธิพลอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองไทยและมีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีนี้ด้วย ซึ่งอาจจะดูเหมือนว่าการให้ความเห็นเช่นนี้ยังคงไม่มีความสอดคล้องกับการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมุ่งให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นสำคัญได้มากเท่าไรนัก

**กรณี 7) กรณีการเกิดเหตุจลาจล ปะทะ และทำลายทรัพย์สินของราชการและเอกชนระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่รับฟังได้นั้นมีว่า เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2553 ศอฉ. ได้ประชุมและมีมติว่า จำเป็นต้องใช้มาตรการต่าง ๆ ในพื้นที่การชุมนุมอย่างเต็มรูปแบบตามขั้นตอน โดยเริ่มต้นจากวิธีการที่ไม่ใช้กำลัง คือ ใช้วิธีการตัดน้ำ ตัดไฟ สาธารณูปโภค โทรศัพท์ ยุติการเดินทางโดยการให้บริการสาธารณะ รถเมล์ รถไฟฟ้า เส้นทางน้ำคลองแสนแสบ และปิดล้อมเส้นทางเข้า-ออกพื้นที่ชุมนุม เส้นทางส่งกำลังบำรุงให้กับกลุ่มผู้ชุมนุม

วันที่ 13 พฤษภาคม 2553 เวลาประมาณ 12.00 น. ศอฉ. ได้แถลงการใช้มาตรการกดดันกระชับพื้นที่การชุมนุมอย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการตั้งด่านตรวจและจุดตรวจปิดล้อมตามเส้นทางโดยรอบ เพื่อสกัดกั้นมิให้บุคคลเข้าไปในพื้นที่ชุมนุมบริเวณสี่แยกราชประสงค์ และให้ผู้ชุมนุมเดินทางออกได้เท่านั้น โดยพยานบุคคลหลายนายต่างให้การสอดคล้องต้องกันว่า มีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารและกลุ่มผู้ชุมนุมบริเวณสี่แยกราชประสงค์และบริเวณใกล้เคียงโดยรอบ มีการขนเอายางรถยนต์เป็นบังเกอร์ จุดไฟเผาบริเวณกลางถนน ใช้อาวุธปืนยิง เผาอาคาร เผาธนาคาร ปล้นทรัพย์สินร้านค้า ตลอดจนฆาตรกรรมของราชการ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ทหารและประชาชนได้รับบาดเจ็บและบางรายเสียชีวิต ขณะที่พยานอีกหลายรายได้รับบาดเจ็บจากการถูกยิงด้วยกระสุนปืนเช่นเดียวกัน แต่ไม่ทราบว่าผู้ใดหรือฝ่ายใดยิง

ต่อมา ศอฉ. ได้เพิ่มมาตรการโดยเพิ่มด่านตรวจและจุดตรวจ โดย ศอฉ. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารสามารถใช้มาตรการอันสมควรเพื่อรักษาความปลอดภัยและป้องกันชีวิตตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ทหารสามารถใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันตนเองได้

วันที่ 14 พฤษภาคม 2553 เหตุการณ์บริเวณถนนพระราม ที่ 4 พยานบุคคลหลายรายให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่า ช่วงเวลากลางวัน เจ้าหน้าที่ทหารได้ตั้งแถวปิดถนนพระรามที่ 4 ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ เนื่องจากไม่ได้มีการแจ้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนประชาชนบางคนโกรธแค้นและจุดพลุใส่เจ้าหน้าที่ทหาร เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่ามีกรยิงพลุใส่ จึงยิงสวนไปด้วยกระสุนจริง จากนั้น เจ้าหน้าที่ทหารได้เคลื่อนที่ไปตามถนนวิฑูและเกิดการปะทะกับกำลังติดอาวุธและกลุ่ม นปช.

การปะทะรุนแรงมากขึ้นในช่วงบ่ายจนถึงช่วงค่ำ ผู้ชุมนุมพยายามช่วยเจ้าหน้าที่ทหารด้วยการจุดประทัด เจ้าหน้าที่ทหารจึงได้เตือนให้หยุด จากนั้นจึงเริ่มมีการใช้กระสุนจริง และในช่วงเวลากลางคืน เริ่มมีการเผาทำลายอาคารและชโมยทรัพย์สิน

วันที่ 15 พฤษภาคม 2553 เกิดเหตุยิงปะทะกัน พยานบางรายเห็นเจ้าหน้าที่ทหารเป็นผู้ใช้อาวุธปืนยิง โดยผู้ชุมนุมใช้หนังสติ๊กเพื่อตอบโต้ และวันที่ 16-18 พฤษภาคม 2553 การปะทะกันยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและรุนแรงหนักขึ้น การมีใช้อาวุธและระเบิดปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่





ทหารกับผู้ชุมนุม จนกระทั่งวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 คอฉ. ได้เข้ากระชับพื้นที่ โดยเริ่มจากแยก ศาลาแดงต่อไปยังบริเวณสวนลุมพินี และบริเวณโดยรอบสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเกิดการปะทะเพื่อ ขัดขวางการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ จนมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้ แกนนากลุ่ม นปช. ได้ตัดสินใจยุติการชุมนุม ท่ามกลางเสียงคัดค้านของผู้ชุมนุมที่ต้องการชุมนุมต่อไป ซึ่งแกนนากลุ่ม นปช. ที่เหลืออยู่ได้เดินทางเข้ามาอบตัวที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทั่งเกิด เหตุการณ์บานปลาย มีการจุดไฟเผาห้างสรรพสินค้าเซ็นทรัลเวิลด์และโรงพยาบาลนครสยาม รวมทั้งอีก หลายพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร

ศูนย์บริการทางการแพทย์ฉุกเฉินกรุงเทพมหานคร (ศูนย์เอราวัณ) ได้รวบรวมข้อมูล ผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 มีผู้บาดเจ็บ จำนวน 404 คน เสียชีวิต จำนวน 51 คน รวมผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต 455 คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีความเห็นจากการตรวจสอบและการรับ ฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวว่า

**“ประเด็นที่ต้องพิจารณามีว่า การสั่งการของรัฐบาลและการปฏิบัติการของ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 เป็นการ กระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่**

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2553 รัฐบาลโดย คอฉ. ได้ ประกาศใช้มาตรการ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์และพื้นที่ ใกล้เคียง โดยปิดทางเข้าบริเวณที่ชุมนุม การตัดน้ำ ตัดไฟ สาธารณูปโภค โทรศัพท์ ตัดการ เดินทางโดยบริการสาธารณะ รถโดยสารประจำทาง รถไฟฟ้าบีทีเอส เส้นทางน้ำคลองแสนแสบ เข้าพื้นที่ชุมนุม ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นผลให้กลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนเกิดความไม่พอใจและ มีการเคลื่อนไหวในลักษณะที่เป็นการก่อความไม่สงบในเวลาต่อมา ทั้งยังปรากฏว่ามีการยิงปะทะ กันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับบุคคลผู้มีอาวุธที่ปัจจุบันยังไม่ทราบแน่ชัดว่าเป็นผู้ใดหรือฝ่ายใดใน หลายพื้นที่...

เห็นได้ว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่ม นปช. บางส่วน ระหว่างวันที่ 13- 19 พฤษภาคม 2553 เป็นเหตุที่สามารถส่งผลโดยตรงหรือโดยอ้อม ให้เกิดกรณีการสูญเสียชีวิต บาดเจ็บ และทรัพย์สินของราชการและเอกชนได้รับความเสียหาย เห็นได้ชัดว่า เป็นการชุมนุมที่ ไม่สงบและใช้อาวุธ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีบุคคลใช้อาวุธยิงปะทะกับเจ้าหน้าที่ทหารอยู่เป็น ระยะ แม้ในปัจจุบันจะยังไม่อาจพิสูจน์ได้อย่างแน่ชัดว่า กลุ่มบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นผู้ใดหรือฝ่าย ใด แต่ลักษณะของการใช้อาวุธนั้นเป็นการกระทำต่อเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ของการชุมนุม นอกจากนี้ ผลของการชุมนุมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นได้เกิดผลกระทบต่อชีวิตร่างกายและการ

ประกอบอาชีพ ตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลอื่น ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่ม นปช. จึงยังไม่สอดคล้องและเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 27 และมาตรา 63

ตามข้อเท็จจริง รัฐบาลโดย คอฉ. ได้กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในพื้นที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมนุมและบริเวณโดยรอบ ตั้งแต่วันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 โดย คอฉ. ได้ประกาศแจ้งให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่และใช้มาตรการตัดการบริการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ระบบขนส่งมวลชน รวมทั้งปิดล้อมเส้นทางโดยรอบสี่แยกราชประสงค์ และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทหารสามารถใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันตนเองได้ ซึ่งกำหนดให้ใช้กระสุนจริงใน 3 กรณี คือ ยิงขึ้นฟ้าเพื่อสกัดกั้นและแจ้งเตือน รักษาระยะห่างจากกลุ่มผู้ชุมนุม ตลอดจนยิงป้องกันตนเองหรือประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่กำลังถูกคุกคามต่อชีวิตและตอบโต้กับกลุ่มติดอาวุธสงคราม ซึ่งเป็นเป้าหมายชัดเจน โดยคำนึงถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ใช้ในการกระชับพื้นที่บริเวณสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งเป็นพื้นที่ชุมนุมและบริเวณโดยรอบ ตั้งแต่วันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 ซึ่ง คอฉ. อ้างว่า มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดพื้นที่ชุมนุมและปกป้องประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่อาจถูกคุกคามต่อชีวิต อันเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กรณีดังกล่าวเห็นว่า การที่รัฐใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63 บัญญัติให้กระทำได้

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติของรัฐบาลระหว่าง วันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 ได้ปรากฏเหตุการณ์ยิงปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับกลุ่มบุคคลผู้ติดอาวุธที่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มผู้ชุมนุม จนเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบไปถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งศูนย์บริการการแพทย์ฉุกเฉินกรุงเทพมหานคร (ศูนย์เอราวัณ) ได้รวบรวมข้อมูลผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2553 มีผู้บาดเจ็บ จำนวน 404 คน เสียชีวิต จำนวน 51 คน รวมผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต ทั้งหมด 455 คน จากเหตุการณ์ดังกล่าว แม้รัฐบาลจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แม้จะยังไม่มีพยานหลักฐานยืนยันได้ว่า ผู้ใดฝ่ายใดเป็นผู้ยิงผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บดังกล่าว และกลุ่มบุคคลผู้ติดอาวุธที่แฝงตัวในกลุ่มผู้ชุมนุมคือใครก็ตาม แต่เมื่อปรากฏความเสียหายต่อชีวิตร่างกายของบุคคลเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการนี้ ผลที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งย่อมเป็นไปได้ว่า อาจเกิดจากการ

กระทำของฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อาวุธด้วย รัฐบาลจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการเยียวยาช่วยเหลือแก่ครอบครัวของผู้เสียชีวิตและผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าว รวมทั้งครอบครัวผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าว ด้วยเหตุที่ผู้ได้รับบาดเจ็บนั้นตกอยู่ในสภาพพิการจากเหตุการณ์ความไม่สงบนั้น

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาผู้กระทำผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าผู้ใดได้กระทำการที่เกินมาตรการตามกฎหมายที่รัฐบาลโดย ศอจ. กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร...”

จากเนื้อหาของกรณีนี้ที่ปรากฏว่ามีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากจากการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารกับประชาชน ย่อมหมายความว่าจำเป็นต้องมีการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายเกิดขึ้น จึงถือว่ากรณีดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะสิทธิในชีวิตและร่างกายถือว่าเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งถึงแม้ว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้จะไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตามที่ แต่เนื้อหาของกรณีนี้ก็ถือว่ามีเนื้อหาที่สอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนนั้น เมื่อพิจารณาจากการให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้แล้ว อาจจะไม่เป็นการให้ความเห็นที่เป็นการแสดงออกถึงบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้มากเท่าไรนัก โดยมีข้อสังเกตต่อการพิจารณาและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีนี้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนและการกระทำที่มีส่วนทำให้ประชาชนต้องบาดเจ็บและเสียชีวิตอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนนั้นถือว่าการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้ดูเหมือนว่าจะยังไม่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้เท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาถึงข้อสังเกตข้างต้น จะเห็นได้ว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ยังคงดูเหมือนว่าจะยังคงละเลยต่อการให้ความสำคัญกับการที่จะต้องยึดถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาถึงเป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้รับรองไว้ให้แก่ประชาชน ซึ่งไม่ได้มีการกล่าวถึงในการให้ความเห็นหรือชี้ชัดให้เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน และกลับมองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารที่มีผลสืบเนื่องให้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างชัดเจนด้วย

การทำให้ประชาชนต้องบาดเจ็บและเสียชีวิตนั้นเป็นการกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความเห็นดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะเป็นการมองข้ามต่อหลักนิติรัฐ (legal state) ที่ต้องให้ความสำคัญกับการปกครองโดยกฎหมายเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน แต่การให้ความเห็นที่มองว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารตามกรณีนี้ได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนโดยอ้างว่าเป็นการกระทำที่กฎหมายบัญญัติรับรองให้อำนาจกระทำได้นั้น ย่อมมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับการเป็นรัฐตำรวจ (police state) ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่ทหารได้กระทำการไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้พิจารณาว่าการกระทำตามกฎหมายและกฎหมายนั้นถูกต้องชอบธรรมโดยไม่เป็นละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ ซึ่งดังที่กล่าวมานี้ย่อมเป็นสภาพการณ์ที่ขัดต่อหลักนิติรัฐอย่างสิ้นเชิง เพราะควรจะต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ทหารนั้นเป็นไปเพื่อคุ้มครองและเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งมีควรพิจารณาว่าการกระทำตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งจะกลายเป็นการปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อยืนยันความชอบธรรมหรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายรองรับ (rule by law) เพียงเท่านั้น อันเป็นการที่มีได้มีการยึดถือและเคารพต่อหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ที่นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกฎหมายรองรับอำนาจไว้แล้วก็ตาม แต่จะต้องใช้อำนาจที่กฎหมายรองรับไว้นั้นเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและต้องไม่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนด้วย โดยสภาพการณ์เช่นนี้จะกลายเป็นการสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ทหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเลย

หากพิจารณาในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว การให้ความเห็นเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการมี **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม** ที่ทรงอิทธิพลอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ที่มีค่านิยมว่าการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นใหญ่ การกระทำตามกฎหมายของผู้ปกครองถือเป็นที่สุด โดยมีได้หวนกลับมาคำนึงว่าการกระทำตามกฎหมายนั้นส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนั้น การให้ความเห็นดังกล่าวยังแฝงไปด้วยอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม** กล่าวคือ การให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้ยังชี้ให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือประชาชนโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายถือว่ามีอภิสิทธิ์ในการกระทำใด ๆ เหนือประชาชน แม้ว่าการกระทำใด ๆ นั้นจะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนก็ตาม อันเป็นการแบ่งชนชั้นโดยปริยาย โดยอาศัยฐานของการมีอำนาจเป็นเกณฑ์



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ดังนั้น จากการพิจารณาถึงข้อสังเกตดังที่ได้กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันแฝงไปด้วยอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นได้ส่งผลให้อาจกลายเป็นการสร้างความปลอดภัยให้กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างชัดเจน อันขัดกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนมากกว่าที่จะคอยสนับสนุนและสร้างความปลอดภัยให้กับการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่มีข้อสังเกตหรือเป็นปัญหาต่อการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

**กรณี 8) กรณีมีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บบริเวณวัดปทุมวนารามราชวรวิหาร** ภายหลังจากแกนนำ กลุ่ม นปช. ประกาศยุติการชุมนุม เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งข้อเท็จจริงที่รับฟังได้นั้นมีว่า วันที่ 19 พฤษภาคม 2553 เวลาประมาณ 15.00 น. หลังการนำกลุ่ม นปช. ได้ประกาศยุติการชุมนุมแล้ว ผู้ชุมนุมบางส่วนได้เดินทางออกจากที่ชุมนุมเพื่อไปขึ้นรถกลับภูมิลำเนาที่สนามกีฬาแห่งชาติ แต่ยังคงมีผู้ชุมนุมบางส่วนเหลืออยู่ประมาณ 3,000 คน ได้ไปหลบอยู่ในพื้นที่วัดปทุมวนารามราชวรวิหาร ต่อมา ได้เกิดเหตุกลุ่มผู้ชุมนุมและบุคคลจำนวนหนึ่งเข้าวางเพลิงตามอาคารสถานที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดหลายแห่ง รวมถึง อาคารศูนย์การค้าเซ็นทรัลเวิลด์ และโรงภาพยนตร์สยามในบริเวณพื้นที่การชุมนุมด้วย ด้าน สอฉ. ได้จัดกำลังเจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติการที่บริเวณสถานีรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ชั้น 2 ของสถานี และเกิดปะทะกับกลุ่มบุคคลที่มีอาวุธรอบบริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ นอกจากนี้ ยังมีผู้ได้รับบาดเจ็บ จำนวน 7 คน ซึ่งเหตุการณ์ปะทะกัน เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 นั้น มีพยาน 2 ราย ให้การสอดคล้องกันว่า พยานกับพวกไม่สามารถที่จะเดินทางกลับที่พักได้ เนื่องจากมีการปะทะกันอย่างรุนแรง จึงได้รับการประสานและอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เข้าไปหลบอยู่ภายในรั้วของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและค้างคืนอยู่ 1 คืน ซึ่งตลอดคืนจะได้ยินเสียงปืนอยู่เป็นระยะ แต่ไม่สามารถยืนยันได้ว่าเป็นการยิงมาจากผู้ใด จนกระทั่งรุ่งเช้าของวันที่ 20 พฤษภาคม 2553 จึงได้ออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อออกมาแล้วก็มุ่งหน้าไปยังวัดปทุมวนาราม ฯ เนื่องจากทราบว่า มีผู้เสียชีวิตอยู่ในวัด เมื่อเดินทางไปถึงวัดก็พบศพ จำนวน 6 ศพ พร้อมกันนี้ พยานได้มอบภาพเคลื่อนไหวและภาพนิ่งซึ่งอยู่ในความครอบครองเพื่อประกอบการให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้องในเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. โดยภาพเคลื่อนไหวที่แสดงให้เห็นถึงบุคคลแต่งกายคล้ายเจ้าหน้าที่ทหารอยู่บนรางรถไฟฟ้ามหานครสาย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ปทุมวนาราม ฯ ซึ่งภาพเคลื่อนไหวประกอบภาพนิ่งดังกล่าว พยานได้รับมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจนาย  
หนึ่งซึ่งรู้จักกันระหว่างการทำข่าวในพื้นที่ชุมนุม เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553

วันที่ 20 พฤษภาคม 2553 เวลาเช้า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ติดต่อประสานงานกับกลุ่มผู้  
ชุมนุมให้เดินทางกลับ กลุ่มผู้ชุมนุมเริ่มทยอยเดินทางออกมาจากวัดปทุมวนาราม ฯ ไปรวมตัวกันที่  
บริเวณลานหน้าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก่อนที่จะเดินทางไปขึ้นรถโดยสาร ซึ่งรัฐบาลจัดไว้ที่ถนนอัง  
รีดูนังต์ เพื่อเดินทางกลับภูมิลำเนา จนกระทั่งเวลาประมาณ 11.30 น. เจ้าหน้าที่จึงสามารถนำผู้  
ชุมนุมทั้งหมดออกจากวัดปทุมวนาราม ฯ

ในส่วนกรณีผู้เสียชีวิต 6 ศพ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 นั้น สถาบันนิติเวช  
วิทยา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ชี้แจงผลพิสูจน์ทางนิติเวช เป็นหนังสือมายังสำนักงาน  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้เสียชีวิต 6 คน ประกอบด้วย

- 1) นายวิชัย มั่นแพะ เหตุที่ตายเนื่องจากบาดแผลกระสุนปืนทำลายปอดและตับ
- 2) นายอัฐชัย ชุมจันทร์ เหตุที่ตายเนื่องจากบาดแผลกระสุนปืนทำลายปอด
- 3) นางสาวกมณเกต อัครชาติ เหตุที่ตายเนื่องจากบาดแผลกระสุนปืนทำลายสมอง
- 4) นายมงคล เข้มทอง เหตุที่ตายเนื่องจากบาดแผลกระสุนปืนทำลายปอด หัวใจ

และตับ

5) ชายไม่ทราบชื่อ เหตุที่ตายเนื่องจากบาดแผลกระสุนปืนทะลุปอดและหัวใจ เสีย  
โลหิตปริมาณมาก

6) นายอัครเดช ชันแก้ว เหตุที่ตายเนื่องจากเลือดออกใต้เยื่อหุ้มสมองชั้นนอก เนื่อง  
สมองซ้าจากการถูกแรงกระแทกจากบาดแผลกระสุนปืนทะลุเข้าในช่องปาก

ผู้เชี่ยวชาญของสถาบันนิติเวช โรงพยาบาลตำรวจที่ทำการชันสูตรพลิกศพในกรณี 6  
ศพ ที่เสียชีวิตบริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ ให้ข้อเท็จจริงประกอบว่า การทำความเข้าใจในฐานะแพทย์  
ผู้ทำการผ่าตัดจะบอกทิศทางของกระสุน ซึ่งเป็นมาตรฐานของการชันสูตรพลิกศพ การรายงานจะทำ  
เป็น 3 ทิศ คือ จากหน้าไปหลังหรือจากหลังไปหน้า จากบนลงล่างหรือจากล่างขึ้นบน จากซ้ายไปขวา  
หรือจากขวาไปซ้าย เพราะเป็นสิ่งที่บอกได้แน่นอนเป็นความจริงจากศพ การให้ความเห็นอื่นที่  
นอกเหนือจากนี้จะต้องดำเนินการร่วมกับการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ และการรับฟังประจักษ์พยาน  
ไม่เช่นนั้นจะเกิดความไม่แม่นยำและคลาดเคลื่อน เช่น แผลจากกระสุนที่ศพน้าไปหลัง ไม่จำเป็นว่าผู้  
ยิงจะต้องอยู่หลังเหยื่อเสมอไป ต้องดูท่าทางของเหยื่อขณะถูกยิงประกอบด้วย หากเหยื่อนอนหงาย ผู้  
ยิงก็ต้องอยู่ด้านบนเหยื่อ เป็นต้น ในต่างประเทศ การให้ความเห็นเช่นนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อมีปัจจัย  
หนึ่งใดระหว่างเหยื่อกับผู้กระทำที่คงที่ กรณีวัดปทุมวนาราม ฯ เป็นกรณีที่ศพถูกเคลื่อนย้ายแล้ว แม้  
จะมีประจักษ์พยาน แต่ปัจจัยอีกสองปัจจัยไม่คงที่ การสันนิษฐานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงยากมาก



ในทางการแพทย์ การชันสูตรพลิกศพจะระบุถึงสาเหตุการตาย เช่น ตายจากสมอง ถูกทำลาย หัวใจถูกทำลาย เสียโลหิตมาก เป็นต้น และพฤติการณ์การตาย เช่น การตายตามธรรมชาติ การตายผิดธรรมชาติ เป็นต้น รายงานการชันสูตรพลิกศพที่ได้มาจากสถาบันนิติเวชวิทยาเป็นรายงานอย่างย่อสำหรับที่แพทย์ลงความเห็น ว่า กระจกมาจากกระยะเกินมือเอี๋ม คาดว่า เกิดจากการตรวจสอบแล้วไม่พบเขม่าดินปืน จึงไม่ใช่การจ่อยิง วิธีการเขียนรายงานมีหลายรูปแบบ สำคัญ คือ เขียนแล้วต้องทำให้คนอ่านเข้าใจง่าย สำหรับกระจกขนาด 5.56 มิลลิเมตรเป็นกระจกที่ใช้ในราชการทหาร ตำรวจ พลเรือนไม่สามารถที่จะซื้อไว้ได้ หากพลเรือนมีไว้ก็เป็นความผิดตามกฎหมาย ปืนที่ใช้กระจกขนาดดังกล่าวมีหลายชนิด เช่น ปืนอาก้า ปืนเอ็ม 16 เป็นต้น กระจกที่ระบุอย่างชัดเจนต้องใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์อย่างมาก

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นจากการตรวจสอบและการรับฟังข้อเท็จจริงดังกล่าวว่า

**“ประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า กรณีมีผู้เสียชีวิต 6 ศพ และการกระทำในรูปแบบอื่น ๆ ในและบริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ ระหว่างวันที่ 19-20 พฤษภาคม 2553 มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร**

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อรัฐบาลโดย ศอฉ. ได้ปฏิบัติการกวดขันกระชับพื้นที่อย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่วันที่ 13 พฤษภาคม 2553 โดยประกาศห้ามเข้าพื้นที่ชุมนุม แต่อนุญาตให้ออกจากพื้นที่ชุมนุม และให้ตัดการบริการสาธารณูปโภค ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ระบบขนส่งมวลชน รวมทั้งปิดล้อมเส้นทางโดยรอบสี่แยกราชประสงค์ และให้ใช้มาตรการอันสมควรเพื่อรักษาความปลอดภัยและป้องกันชีวิตตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันตนเองได้ ซึ่งกำหนดให้ใช้กระจกจริงใน 3 กรณีเท่านั้น คือ 1) ยิงขึ้นฟ้าเพื่อสกัดกั้นและแจ้งเตือน และรักษาระยะห่างจากกลุ่มผู้ชุมนุม 2) ยิงป้องกันตนเองและป้องกันประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่กำลังถูกคุกคามต่อชีวิต 3) ตอบโต้กลุ่มติดอาวุธสงครามซึ่งเป็นเป้าหมายชัดเจนเท่านั้น โดยคำนึงถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์ สำหรับอาวุธที่ใช้ คือ ปืนเล็กยาว ปืนลูกซอง เท่านั้น ไม่อนุญาตให้ใช้อาวุธยิงลูกกระเบิดเอ็ม 79 หรือระเบิดขว้าง หรืออาวุธสงคราม และมาตรการเช่นนี้เห็นว่าเป็นการกำหนดตามมาตรการที่จำเป็นและสมควรแก่สถานการณ์รุนแรงและในภาวะคับขัน ประกอบกับการพิจารณาถึงเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นมาโดยตลอด ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการใช้อาวุธตามสถานการณ์ความจำเป็นในขณะนั้น

ในระหว่าง วันที่ 13-18 พฤษภาคม 2553 ปรากฏว่ามีการยิงปะทะกันระหว่างกลุ่มบุคคลติดอาวุธที่ปะปนอยู่ในกลุ่มผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามจุดต่าง ๆ บริเวณใกล้เคียงโดยรอบพื้นที่ชุมนุม...เหตุการณ์การยิงปะทะกันทั้ง 2 ฝ่าย ระหว่างเจ้าหน้าที่ทหารและกลุ่มบุคคลติดอาวุธก็ยังมี การยิงต่อเนื่องถึงเวลา 18.30 น. โดยมีการยิงปะทะกันโดยรอบนอกบริเวณวัดปทุม



วนาราม ฯ ซึ่งมีกลุ่มบุคคลติดอาวุธวิ่งหลบหนีไปมาและหลบเข้าไปในวัดปทุมวนาราม ฯ แล้วยิงอาวุธใส่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีความจำเป็นต้องป้องกันตนเอง

จากสถานการณ์การยิงปะทะกันในบริเวณพื้นที่ชุมนุม แลพื้นที่โดยรอบในสภาพการบ้านเมืองที่วุ่นวายไม่สงบดังกล่าว ปรากฏว่ามีผู้เสียชีวิต 6 ศพ และบาดเจ็บ 7 คน บริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ...จึงน่าจะเชื่อได้ว่าความเสียหายกรณีการเสียชีวิตและบาดเจ็บนั้น ส่วนหนึ่งย่อมเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติการกระชับพื้นที่ในที่เกิดเหตุบริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ ในวันดังกล่าว”

ความเห็นข้างต้นในกรณีการเสียชีวิต 6 ศพในวัดปทุมวนาราม ฯ ถือว่ามีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะไม่ได้กล่าวถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เลยก็ตาม เพราะการเสียชีวิตของบุคคลอันเนื่องมาจากกระสุนปืนย่อมหมายความว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การยิงกระสุนปืนเพื่อทำลายเนื้อตัวร่างกายและชีวิตของมนุษย์ ถือเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนและร้ายแรงอย่างยิ่ง

โดยเมื่อพิจารณาจากการให้ความเห็นดังกล่าวแล้ว หากพิจารณาถึงการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนั้น จากความเห็นที่ว่า การใช้มาตรการของเจ้าหน้าที่ทหารด้วยการใช้กระสุนจริง อันมีผลให้เกิดการเสียชีวิต 6 ศพในบริเวณวัดปทุมวนาราม ฯ และเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน ถือว่าเจ้าหน้าที่ทหารมีความจำเป็นในการกระทำดังกล่าว เท่ากับว่าเป็นการกระทำโดยชอบธรรมแล้ว และไม่ได้กล่าวว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารได้เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อชีวิตของประชาชนในกรณีการเสียชีวิต 6 ศพ ให้ชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้ถือเป็นข้อสังเกตประการสำคัญเกี่ยวกับอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีผลต่อการให้ความเห็นดังกล่าว

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นอันเป็นการยอมรับว่า มาตรการในการที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้กระสุนจริงได้นั้น ถือเป็นการกำหนดมาตรการที่จำเป็นและสมควรแก่สถานการณ์รุนแรงในภาวะคับขันตามกรณีนี้แล้ว ความเห็นเช่นนี้หากพิจารณาตามหลักแห่งความได้สัดส่วนซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบอันเป็นหลักการย่อย ได้แก่ หลักแห่งความจำเป็น หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ<sup>546</sup> แต่กรณีความเห็นนี้ยังถือว่าเป็นการพิจารณาเพียงหลักการย่อยเพียงหลักการเดียวของหลักแห่งความได้สัดส่วนเท่านั้น โดยพิจารณาเพียงแค่หลักแห่งความจำเป็น ซึ่งในอันที่จริงแล้ว ตามหลักแห่งความสัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องพิจารณาด้วยว่ามาตรการที่ให้เจ้าหน้าที่ใช้กระสุนจริงได้นั้นมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ หากใช้

<sup>546</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 162-172.



กระสุนจริงแล้วจะทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิมหรือไม่ โดยกรณีตามสถานการณ์นี้ การใช้กระสุนจริงย่อมเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน แม้ว่าจะสามารถทำให้สถานการณ์รุนแรงกลับสงบลงได้ แต่ก่อให้เกิดผลเสียและเลวร้ายลงกว่าเดิมด้วยการทำให้ประชาชนต้องเสียชีวิตลง นอกจากนั้น ตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบแล้ว จะต้องพิจารณาว่าการใช้กระสุนจริงโดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าก่อให้เกิดโทษต่อประชาชน แต่กลับปรากฏว่าการใช้กระสุนจริงได้มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนหรือประชาชนต้องเสียชีวิตลงนั้น ย่อมเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่คุ้มค่าอย่างยิ่ง เพราะการทำให้ประชาชนต้องเสียชีวิตนั้นถือว่าไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย ดังนั้น สภาพการณ์ในการใช้มาตรการด้วยการให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้กระสุนจริงได้ดังที่กล่าว ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้ที่ยอมรับว่าเป็นการใช้มาตรการเพื่อความจำเป็นแล้วนั้น ถือว่ายังไม่สอดคล้องสมบูรณ์กับหลักแห่งความได้สัดส่วน และดูเหมือนว่าจะกลายเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่มาตรการให้เจ้าหน้าที่ใช้กระสุนจริงได้ แม้ว่าจะเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนก็ตาม

การให้ความเห็นที่มีเนื้อหาโดยดูเหมือนว่าจะเป็นการมุ่งพิจารณาโน้มเอียงไปทางเจ้าหน้าที่ทหารว่าการมีอำนาจในการใช้มาตรการอันสามารถใช้กระสุนจริงที่ถือว่าเป็นการกระทำไปด้วยความจำเป็น มากกว่าที่จะมุ่งพิจารณาตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารและมุ่งพิจารณาการเสียชีวิต 6 ศพที่เป็นประชาชน ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้อาจจะละเลยต่อการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะมุ่งพิจารณาในประเด็นนี้เป็นสำคัญยิ่งกว่า แต่การให้ความเห็นกลับดูเหมือนเป็นการแสดงออกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าข้างฝ่ายรัฐมากกว่าฝ่ายประชาชน โดยมีนัยยะในการสนับสนุนและยอมรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเหนือประชาชน มากกว่าที่จะคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นประการสำคัญ จึงเป็นกระจกสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม** ที่มีผลต่อการให้ความเห็นเช่นนี้ และยังคงแสดงให้เห็นถึง **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบศักดินานิยม** ที่มีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นต่อกรณีนี้อีกด้วย คือ การให้ความสำคัญกับการพิจารณาและยอมรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เท่ากับเป็นการยกให้คนเหล่านี้มีอภิสิทธิ์ในอำนาจหรือสิทธิและหน้าที่มากกว่าหรืออยู่เหนือประชาชน

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดูเหมือนว่าจะมุ่งสนับสนุนและยอมรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารที่ได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนจนต้องเสียชีวิตนั้นจึงดูเหมือนจะเป็นการละเลยและไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้ทำการรับรองไว้ให้แก่ประชาชนในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



1896371965

CD : IThesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญที่จะต้องคำนึงถือเป็นอันดับแรก จึงยอมแสดงให้เห็นว่าการให้ความเห็นดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องและยังไม่สอดคล้องกับการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ซึ่งควรจะต้องมีความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยต้องให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง มากกว่าที่จะดูเหมือนเป็นการพยายามสร้างความชอบธรรมให้แก่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการอันขัดแย้งกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มองว่าการใช้ความรุนแรงจนกลายเป็นการทำลายชีวิตมนุษย์นั้นเป็นสิ่งต้องห้าม

#### 4.4.2.5 กรณีการเสียชีวิตของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าระหว่างการควบคุมตัวเพื่อส่งกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 627/2556)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 627/2556

เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีการเสียชีวิตของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า 2 ราย ระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองเพื่อส่งกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

ผู้ร้อง นางสาวญาดา หัตถธรรมนุญ

ผู้ถูกร้อง ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนังสือว่า เครือข่ายการย้ายถิ่นในอนุภาคลุ่มน้ำโขง ได้แถลงข่าวเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2555 กรณีการเสียชีวิตของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า 2 ราย ระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางนิลา (ไม่มีชื่อสกุล) สัญชาติพม่า อายุ 36 ปี และนายเมืองโซ (ไม่มีชื่อสกุล) สัญชาติพม่า อายุ 25 ปี เสียชีวิตในยานพาหนะ ระหว่างที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการส่งกลับแรงงานพม่า รวมทั้งหมด 62 คน จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองด่านสะเดา จังหวัดสงขลา ไปยังสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ผ่านด่านพรมแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ทั้งนี้ จากรายงานข่าวของสำนักพิมพ์มติชน เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2555 เชื่อว่าสาเหตุนั้นเกิดจากระหว่างทางต้องใช้เวลาอยู่ในรถยนต์เกือบ 2 วัน แรงงานข้ามชาติพม่าจึงต้องทนอยู่ในสภาพที่แออัด และขาดอากาศหายใจ ประกอบกับสภาพอากาศที่ร้อนจัด รวมไปถึงปัญหาสุขภาพของผู้ตายด้วย จึงเรียกร้องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการตรวจสอบกรณีเสียชีวิตของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าดังกล่าวโดยเร่งด่วน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดำเนินการตรวจสอบเรื่องราวดังกล่าวด้วยการเชิญผู้กำกับการตรวจคน

เข้าเมืองจังหวัดสงขลา ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ และผู้ร้องเข้าร่วมการประชุมเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในวันที่ 30 เมษายน 2555 ประกอบกับขอข้อมูลการชันสูตรพลิกศพชาวพม่าทั้งสองจากโรงพยาบาลแม่สอด และขอสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรแม่สอด

การขอข้อมูลจากแห่งดังกล่าว ได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ตายทั้งสองชื่อ นางนิลา (ไม่มีชื่อสกุล) สัญชาติพม่า อายุ 36 ปี และนางเมืองโซ (ไม่มีชื่อสกุล) สัญชาติพม่า อายุ 25 ปี เป็นคนต่างด้าว สัญชาติพม่า ได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยทางช่องทางธรรมชาติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นางนิลา ถูกจับกุมเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2555 ที่สวนยาง อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา พร้อมสามี และพวกรวม 14 คน นายเมืองโซ ถูกจับกุมเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2555 ที่สถานีขนส่งหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พร้อมพวกรวม 9 คน ผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาซึ่งมีนโยบายผลักดันผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทาง จึงได้มอบหมายให้ ดาบตำรวจ เมธี โฆสภิตติกุล รับราชการ ตำรวจประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา ตามคำสั่งตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาที่ 180/2555 ลงวันที่ 16 เมษายน 2555 เป็นผู้ควบคุมผู้ต้องกักที่หลบหนีเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายรวมทั้งสิ้น 62 คน กลับไปสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าทางด้านพรมแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้รถบรรทุกสิบล้อ ยี่ห้ออิชู ทะเบียน 71-1151 มีนายยุทธนา อนันมา เป็นผู้ขับ

ดาบตำรวจ เมธี โฆสภิตติกุล ชี้แจงว่า ระหว่างการเดินทาง ได้จอดรถพัก 3 จุด คือ ที่สถานีบริการน้ำมันอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช สถานีบริการน้ำมันอำเภอสามชুম จังหวัดสุพรรณบุรี และสถานีบริการน้ำมันอำเภอวังเจ้า จังหวัดตาก เพื่อให้ผู้ต้องกักพักคลายร้อน รับประทานอาหาร ระหว่างที่จอดพักได้ตรวจความเรียบร้อยผู้ต้องกักเสมอ แต่ก็ไม่มีอะไรเกิดขึ้น จนเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2555 เวลาประมาณ 11.30 น. ได้เดินทางถึงด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ขณะเรียกผู้ต้องกักทั้งหมดเพื่อตรวจนับจำนวน พบผู้ต้องกักเสียชีวิตจำนวน 2 ราย ชื่อ นางนิลา และนายเมืองโซ จึงได้แจ้งต่อ ร้อยตำรวจเอก ทูเรียน ประดาตั้งโต ปฏิบัติหน้าที่ร้อยเวรประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก ในขณะนั้น และได้แจ้งให้เจ้าพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรแม่สอดไปทำการชันสูตรพลิกศพ

คณะกรรมการชันสูตรพลิกศพ ประกอบด้วย พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรแม่สอด ปลัดอำเภอแม่สอด พนักงานอัยการจังหวัดตาก นายแพทย์ศราวุธ นุกุลอุดมพานิชย์ แพทย์ประจำโรงพยาบาลแม่สอด ผู้ทำการชันสูตรพลิกศพ ไม่พบร่องรอยการถูกทำร้าย สันนิษฐานการเสียชีวิตว่าเกิดจากโรคประจำตัวกำเริบ ร่วมกับภาวะความร้อนในร่างกายสูงเกินไป พร้อมแนะนำให้ผ่าศพชันสูตรหากญาติติดใจและสงสัยสาเหตุการตาย และจากการสอบถาม ญาติผู้ตายไม่ติดใจสาเหตุการตายแต่อย่างใด

จากการสอบถามญาติของผู้ต้องกักทั้งสองทราบว่า นายเมืองโซ เป็นโรคท่อน้ำปัสสาวะอักเสบมาเป็นเวลา 12 วัน แล้ว ส่วนนางนีลามีอาการปัสสาวะไม่ออกมาเป็นเวลา 5 วัน แล้วเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาลงความเห็นว่า สามารถเดินทางได้ในระหว่างเดินทางควรจอดรถ พักบ้าง พร้อมได้แนะนำเรื่องการดูแลตัวเอง รวมถึงขอให้รับประทานยาให้ครบตามที่แพทย์สั่ง ประกอบกับผู้ต้องกักมีความต้องการที่จะเดินทางกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าเพื่อรักษาตัวจึงอนุญาตให้เดินทางได้

คณะอนุกรรมการ ฯ ได้ทำการพิจารณาตรวจสอบภายใต้กฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 และมาตรา 30
- 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2 และข้อ

13

จากนั้นจึงได้มีการให้ความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวอันมีประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองพิจารณาข้อเท็จจริงและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วจึงได้กำหนดประเด็นการตรวจสอบ ดังนี้

**ประเด็นการตรวจสอบที่ 1 การควบคุมตัวแรงงานข้ามชาติของเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา ในการส่งแรงงานข้ามชาติชาวพม่ากลับไปสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมในการควบคุมผู้ต้องกัก หรือไม่**

**ข้อเท็จจริงข้างต้น สามารถสรุปได้ ดังนี้**

(ก) การควบคุมตัวแรงงานข้ามชาติของเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา ในการส่งแรงงานข้ามชาติชาวพม่า จำนวน 62 คนกลับไปยังสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าไม่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรมในการควบคุมตัวผู้ต้องกัก เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการเดินทาง ทราบอยู่แล้วว่า นางนีลา และนายเมืองโซ ที่ถูกส่งกลับไปยังสาธารณรัฐสหภาพพม่าในครั้งนี้ มีอาการป่วยหนัก แม้ว่าจะในระหว่างการควบคุมตัวไปส่งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดจาก ได้มีการหยุดพักการเดินทางเป็นระยะ ๆ เพื่อให้ผู้ต้องกักพักคลายร้อน และให้รับประทานอาหารแล้วก็ตาม แต่มิได้มีการดูแลผู้ป่วยทั้ง 2 ราย เข้ารับการรักษาตัวอย่างเร่งด่วนในโรงพยาบาลของรัฐในระหว่างการเดินทาง

(ข) ยานพาหนะที่ใช้ในการควบคุมแรงงานพม่าจำนวนถึง 62 คน มีสภาพแออัดจนอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้แรงงานพม่าที่มีอาการเจ็บป่วย ไม่สามารถทนต่อสภาพที่เลวร้ายได้ จนถึงแก่ความตายดังกล่าว



คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา ในการควบคุมตัวแรงงานข้ามชาติ จำนวน 62 คนไปส่งยังด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดจาก เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องต่อบัญญัติ มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการกระทำดังกล่าวต้องเป็นไปตาม หลักสิทธิมนุษยชน

ประเด็นการตรวจสอบที่ 2 การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่าน ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาที่อนุญาตให้นายเมืองโซและนางนิลา เดินทางกลับสาธารณรัฐ แห่งสหภาพพม่าได้เป็นการวินิจฉัยที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความ แตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ หรือไม่

จากการตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจคน เข้าเมืองจังหวัดสงขลาได้ทำการวินิจฉัยโรคแล้ว และอนุญาตให้นายเมืองโซและนางนิลาเดินทาง กลับไปยังสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า โดยที่ไม่ได้ทำการรักษาให้หายก่อนนั้นอาจเป็นสาเหตุให้ ทั้ง 2 รายเสียชีวิตได้ เนื่องจากนายเมืองโซ เป็นโรคทอปัสสวะอักเสบมาแล้ว เป็นเวลา 12 วัน ส่วนนางนิลามีอาการปัสสาวะไม่ออกมาแล้ว 5 วัน การเดินทางที่มีระยะทางไกล ในช่วงเดือน เมษายนที่มีสภาพอากาศร้อนอบอ้าว อาจเป็นอันตรายต่อผู้ป่วยเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าผู้ป่วยจะ สัมผัสใจเดินทางกลับก็ตาม แต่อาการป่วยหนักเช่นนี้ ควรทำการรักษาให้หายก่อนดำเนินการส่ง ตัวกลับ

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงมีความเห็นว่า การที่ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา อนุญาตให้นายเมืองโซและนาง นิลาเดินทางกลับไปได้ โดยไม่ได้ทำการรักษาให้หายป่วยก่อนนั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่ เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

คณะอนุกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองพิจารณาแล้วมีมติเห็นควร ให้มีข้อเสนอแนะต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขอให้ปรับปรุงนโยบาย และวิธีการผลักดัน แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทางในประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ดังนี้

1. การผลักดันแรงงานข้ามชาติกลับประเทศต้นทางต้องมีการดำเนินการด้วยความระมัดระวัง โดยยึดหลักการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเชื้อชาติ ภาษา อย่างเคร่งครัด ไม่ควรส่งผู้ที่กำลังป่วยกลับประเทศ หากผู้ถูก ส่งกลับเกิดอาการป่วยระหว่างถูกส่งกลับต้องมีการดูแลเป็นพิเศษตามหลักมนุษยธรรม

2. ให้มีการตรวจสอบการวินิจฉัยโรคของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจ คนเข้าเมืองจังหวัดสงขลากรณีที่อนุญาตให้นายเมืองโซและนางนิลาเดินทางกลับไปยังสาธารณรัฐ แห่งสหภาพพม่าได้ เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยที่ผิดพลาด เป็นเหตุให้นายเมืองโซและนางนิลา



เสียชีวิตขณะที่ถูกส่งตัวกลับสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ซึ่งในกรณีที่มีผู้ได้รับการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเป็นผู้ป่วย จะต้องส่งให้แพทย์ในโรงพยาบาลวินิจฉัยอีกครั้ง

**3. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดมาตรฐานของยานพาหนะที่ใช้ในการผลักดันผู้ต้องกักขังกลับไปยังประเทศต้นทาง จากรถบรรทุกที่ให้ผู้ต้องกักขังนั่งบนพื้นไม้กระดานเป็นรถบัสที่มีเบาะนั่ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องกักตามหลักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มากกว่าการใช้รถบรรทุกซึ่งใช้ในการขนส่งสินค้าวัสดุอุปกรณ์ หรือการเคลื่อนย้ายสัตว์”**

เมื่อพิจารณาถึงการความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนข้างต้น จะเห็นได้ว่าความเห็นดังกล่าวได้เป็นในลักษณะของการแสดงออกที่มุ่งคุ้มครองชาวพม่าที่เสียชีวิตทั้งสองราย และมุ่งชี้ให้เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นการสำคัญ โดยมีความสอดคล้องและเป็นไปตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความเห็นของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นการตรวจสอบที่ 2 ที่มองว่า “การที่เจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา อนุญาตให้นายเมืองโซและนางนิลาเดินทางกลับไปได้โดยไม่ได้ทำการรักษาให้หายป่วยก่อนนั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” การกล่าวว่าการกักขังดังกล่าวเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นให้เห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการไม่รักษาผู้ป่วยที่มีอาการป่วยหนักให้หายก่อนการเดินทางในช่วงเวลาที่มีสภาพอากาศร้อน ย่อมเป็นการกระทำหรือละเลยการกระทำโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นสาเหตุให้นายเมืองโซและนางนิลาชาวพม่าทั้งสองต้องเสียชีวิตลง จึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวพม่าทั้งสองอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังได้มีการให้ความเห็นในประเด็นการตรวจสอบที่ 1 ประกอบกับการให้ข้อเสนอแนะข้อที่ 3 ที่มีความสอดคล้องกันว่า การใช้รถบรรทุกในการส่งตัวชาวพม่ากลับไปยังประเทศต้นทางนั้น สภาพของรถบรรทุกที่ให้ผู้ต้องกักขังนั่งบนพื้นไม้กระดานด้วยความแออัดอันเปรียบเสมือนการใช้รถบรรทุกในการขนส่งสินค้าวัสดุอุปกรณ์หรือการเคลื่อนย้ายสัตว์ถือเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมในการที่มนุษย์จะปฏิบัติต่อกัน โดยเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับสาระสำคัญของหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่มนุษย์จะต้องละเว้นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ซึ่งสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ถือว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเท่ากับว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

สภาพการณ์ที่กล่าวมานั้นจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นประการสำคัญหรือการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้มีอิทธิพลและส่งผลให้กลายเป็นการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีดังกล่าวนี้ กล่าวคือ การให้ความเห็นในการคุ้มครองชีวิตของมนุษย์ที่มุ่งพิจารณาถึงการปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเองด้วยการให้เกียรติและคุณค่าของชีวิตที่เป็นมนุษย์เหมือนกัน ละเว้นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ยึดถือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ตามที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้ทำการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ แม้ว่าชาวพม่าทั้งหลายจะไม่ได้เป็นพลเมืองของราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่คนเหล่านี้ล้วนต้องได้รับการปฏิบัติที่ได้มาตรฐานในฐานะที่มีความเป็นมนุษย์ การกระทำหรือการละเลยการกระทำใดก็ตามที่มีผลกระทบทำให้มนุษย์ต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมอันเลวร้ายและส่งผลให้ถึงแก่ความตายนั้นย่อมเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญแก่ชีวิตของมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น กรณีผู้ตายชาวพม่าสองคนนี้มีความปรารถนาที่จะกลับพม่า ก็มีได้หมายความว่าชาวพม่าสองคนนี้ “ยินยอมให้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์” ได้ เพราะหลักความยินยอมไม่ก่อให้เกิดการละเมิดนั้นนำมาใช้อ้างมิได้ว่า การยินยอมให้ละเมิดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะส่งผลให้ผู้กระทำการละเมิดศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์จะพ้นผิดไปได้ ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญแล้ว คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญนี้ย่อมเป็นสิ่งที่ละเมิดมิได้อย่างเด็ดขาด

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นด้วยการกล่าวถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาประกอบกับการให้ความเห็นตามกรณีนี้ด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าในชีวิตของมนุษย์และศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของคนต่างด้าวได้มากยิ่งขึ้น เพราะหลักการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีตั้งที่ใช้ประกอบการพิจารณาคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ถือเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเพื่อให้มีความเป็นสากลทัดเทียมกับนานาประเทศด้วย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

#### 4.4.2.6 กรณีแรงงานชาวเมียนมาร์ที่ได้รับบาดเจ็บและถูกล่อลวงโซ่ไว้กับเตียงผู้ป่วย (รายงานผลการพิจารณา ที่ 704/2556)

##### รายงานผลการพิจารณา ที่ 704/2556

เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีแรงงานชาวเมียนมาร์ที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงานถูกล่อลวงโซ่ไว้กับเตียงผู้ป่วย ในขณะที่เข้ารับการรักษาพยาบาล

ผู้ร้อง มูลนิธิสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

ผู้ถูกร้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2554 ว่า นายชาลี ดิยู แรงงานข้ามชาติชาวเมียนมาร์ ประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงาน ได้รับบาดเจ็บสาหัส ไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาช่วยเหลือ เนื่องจากนายชาลีไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในระหว่างที่นายชาลีเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล นายชาลีถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจล่ามโซ่ติดไว้กับเตียงผู้ป่วย ทั้งที่นายชาลีอยู่ในสภาพอ่อนแอไม่สามารถหลบหนีได้ ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้ตรวจสอบกรณีดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ให้พิจารณากรณีตามคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องตรวจสอบว่า การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ถูกกัก (นายชาลี ดิยู) เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้องคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานประกันสังคม จากนั้นจึงได้พิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

**“คณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามประเด็นตรวจสอบแล้วเห็นว่า**

**กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้ต้องหา ผู้ต้องขัง หรือผู้ต้องกัก โดยหลักการแล้วห้ามมิให้ใช้เครื่องพันธนาการ เว้นแต่เพื่อป้องกันการหลบหนี หรือเป็นบุคคลที่น่าจะทำอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายของตนเอง หรือผู้อื่น จึงจะยกเว้นให้ใช้เครื่องพันธนาการได้ ...จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายชาลีเป็นผู้ต้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเป็นผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพที่ได้รับบาดเจ็บสาหัสจากการทำงาน กระดูกขาและเชิงกรานหัก อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถจะหลบหนีได้ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพันธนาการนายชาลีด้วยโซ่ล่ามข้อเท้าติดไว้กับเตียงผู้ป่วยในระหว่างการรักษาพยาบาล โดยแพทย์ผู้ทำการรักษามีได้ใช้ดุลพินิจในการขอให้ถอดเครื่องพันธนาการเพื่อความสะดวกในการรักษานั้น แม้อ้อมากายหลังจะปรากฏข้อเท็จจริงว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ปลดโซ่พันธนาการนายชาลี ภายหลังจากที่มีผู้ร้องขอให้ปลดโซ่ แต่**



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



**พฤติกรรมการณ์การล่ามโซ่นายชาลีดังกล่าวที่เกิดขึ้นแล้วนั้น เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเครื่องพันธนาการและการควบคุมผู้ป่วยที่เป็นผู้ต้องหาหรือผู้ต้องกัก และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน...**

เมื่อพิจารณาการให้ความเห็นข้างต้นแล้ว การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ถือเป็นการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองผู้ป่วยในฐานะผู้ต้องกัก และมุ่งพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการล่ามโซ่ผู้ต้องกักไว้กับเตียงผู้ป่วยเป็นประการสำคัญ โดยมีความเห็นว่า พฤติการณ์การล่ามโซ่นายชาลีในฐานะที่เป็นผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพบาดเจ็บสาหัส กระจกตาและเชิงกรานหัก และอยู่ในระหว่างการรักษาพยาบาล อันไม่มีพฤติกรรมใดที่จะสามารถหลบหนีได้ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้เป็น การกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเครื่องพันธนาการและการควบคุมผู้ป่วยที่เป็นผู้ต้องหาหรือผู้ต้องกัก และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตว่า กรณีดังกล่าวได้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน แต่กลับไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน เพราะตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว การที่สภาพร่างกายของนายชาลีในฐานะที่เป็นทั้งผู้ต้องกักและผู้ป่วยอันไม่สามารถที่จะหลบหนีได้นั้น จึงไม่สมควรที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องปฏิบัติต่อนายชาลีด้วยการล่ามโซ่ โดยการล่ามโซ่ผู้ป่วยติดไว้กับเตียงนั้นเป็นการกระทำที่เป็น การลดคุณค่าของมนุษย์ให้ต่ำลง ไม่ต่างจากการกระทำต่อสัตว์ที่ต้องล่ามโซ่ไว้ให้อยู่กับที่และเพื่อไม่ให้หนีไปได้ เท่ากับเป็นการทำให้สภาพจิตใจของนายชาลีต้องรู้สึกต่ำต้อย ลดน้อยถอยลงในคุณค่าความเป็นมนุษย์ของตนเอง การกระทำในลักษณะของการลดคุณค่านั้นจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระถนัดอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การให้ความเห็นที่ไม่ได้ชี้ชัดถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนในกรณีดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) นั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองนายชาลีและการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นอาจยังมีการละเลยถึงการคำนึงต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและต้องมิอยู่ในความเห็นของการมี วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เท่ากับว่าความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงดูเหมือนว่าจะละเลยต่อการพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญตรงนี้ไปอย่างเห็นได้ชัด โดยควรจะต้องแสดงออกถึง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยด้วยการยึดถือและคำนึงถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกจึงจะเป็นการดียิ่งกว่า

#### 4.4.2.7 กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนทำให้ได้รับความเสียหาย (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 13/2557)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 13/2557

เรื่อง สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจับกุม

ผู้ร้อง นายเชิดตระกูล บุญอาสา (ผู้ร้องที่ 1) นางสมศรี บุญอาสา (ผู้ร้องที่ 2)

ผู้ถูกร้อง -

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2556 เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีภูธรวารินชำราบ ได้เข้าทำการตรวจค้นบ้านพักเลขที่ 130 ตำบลโนนผิง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานีของผู้ร้องที่ 2 ซึ่งเป็นมารดาของผู้ร้องที่ 1 โดยไม่มีหมายค้น แต่ได้แสดงบัตรของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ต่อผู้ร้องที่ 2 ก่อนเข้าทำการตรวจค้น ซึ่งผลการตรวจค้น เจ้าหน้าที่ตำรวจอ้างว่าพบยาเสพติดประเภทยาบ้า ยาไอซ์ อาวุธปืนขนาด .32 และเครื่องกระสุนปืน จึงได้แจ้งให้ผู้ร้องที่ 2 โทรศัพท์ติดต่อผู้ร้องที่ 1 ให้มาพบเจ้าหน้าที่ตำรวจ ณ สถานที่เกิดเหตุ เมื่อผู้ร้องที่ 1 เดินทางมาถึง ได้ส่งกระเปาะสายไปให้สายอยู่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการตรวจค้น ซึ่งภายในกระเปาะมีปืนขนาด 9 มม. และเครื่องกระสุนจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงได้คุมตัวผู้ร้องที่ 1 ไปสอบสวนดำเนินคดีที่สถานีภูธรวารินชำราบ โดยไม่มีหมายจับและสำเนาบันทึกการจับกุม ทำให้ไม่ทราบถึงสิทธิที่จะพบหรือปรึกษานายความและให้ทนายความเข้าฟังการสอบปากคำในชั้นสอบสวน อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา พนักงานสอบสวนได้แจ้งขอหาผู้ร้องที่ 1 กับผู้ร้องที่ 2 ว่า “ร่วมกันมียาเสพติดให้โทษประเภท 1 ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย” และจัดให้มีการแถลงข่าวการจับกุมผู้ร้องที่ 1 เป็นการปฏิบัติต่อผู้ร้องที่ 1 เสมือนเป็นผู้กระทำความผิด เป็นเหตุให้ผู้ร้องและครอบครัวเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงร้องเรียนเพื่อขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รับเรื่องราวร้องเรียนดังกล่าว และได้มีการพิจารณาตรวจสอบ จากนั้นจึงได้มีการให้ความเห็นต่อการตรวจสอบกรณีนี้ในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า...สำหรับประเด็นการจัดแถลงข่าวการจับกุมผู้ร้องที่ 1 พร้อมด้วยยาเสพติด อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนของกลาง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าเป็นการปฏิบัติ**

เหมือนเป็นผู้กระทำผิด ทำให้ผู้ร้องและบุคคลในครอบครัว เสื่อมเสียชื่อเสียง อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น เห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำร้องเป็นประเด็นเดียวกับเรื่องร้องเรียนในรายงานผลการพิจารณาที่ 244/2556 เรื่อง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม และสิทธิของบุคคลในเกียรติยศและชื่อเสียง กรณีการนำตัวผู้ต้องหาในคดีอาญาไปนำชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน ลงวันที่ 27 มีนาคม 2556 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า การนำตัวผู้ต้องหาคดีอาญาไปแถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน โดยไม่มีการปกปิดใบหน้า การให้ชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ และข้อมูลส่วนตัวของผู้ต้องหา ในลักษณะที่เป็นการประจาน ดูหมิ่นเหยียดหยาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ...”

ความเห็นข้างต้นถือว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการมุ่งคุ้มครองในเกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ร้องเป็นประการสำคัญ เนื่องจากเห็นว่าการนำตัวผู้ต้องหาคดีอาญาไปแถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน โดยไม่มีการปกปิดใบหน้า การให้ชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ และข้อมูลส่วนตัวของผู้ต้องหา ในลักษณะที่เป็นการประจาน ดูหมิ่นเหยียดหยาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ความเห็นเช่นนี้ถือว่ามีสอดคล้องกับค่านิยมของการยอมรับและเชิดชูคุณค่าในการมีตัวตนของมนุษย์ เกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ย่อมต้องได้รับการเคารพจากมนุษย์ด้วยกันเอง อันเป็นค่านิยมของวัฒนธรรมทางการระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ หากกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว เกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ถือเป็นสิ่งที่ละเอียดอ่อนและมีผลต่อความรู้สึกหรือจิตใจของมนุษย์อย่างยิ่ง และยังมีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ด้วย การกระทำที่ส่อไปในทางประจาน ดูหมิ่นเหยียดหยาม เท่ากับเป็นการทำลายเกียรติ ทำให้บุคคลต้องอับอาย เหมือนถูกทำร้ายทางด้านจิตใจ ซึ่งมีผลกระทบเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวนี้ ยังคงมีข้อสังเกตว่า การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในทำนองที่ว่า “การนำตัวผู้ต้องหาคดีอาญาไปแถลงข่าวต่อหน้าสื่อมวลชน โดยไม่มีการปกปิดใบหน้า การให้ชื่อ-นามสกุล ที่อยู่ และข้อมูลส่วนตัวของผู้ต้องหา ในลักษณะที่เป็นการประจาน ดูหมิ่นเหยียดหยาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง เกียรติยศ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการกระทำอันเป็นการ

ละเมิดสิทธิมนุษยชน” ข้อความดังกล่าวมีนัยยะว่า การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงเกียรติยศ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่ากับเป็นการสร้างความไม่ชัดเจนต่อการที่ต้องยึดถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้รับรองไว้ให้แก่ประชาชน ปัญหาความไม่ชัดเจนเช่นนี้เปรียบเสมือนว่าการให้ความเห็นต่อกรณีนี้ยังคงไม่สามารถกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะหากพิจารณามุ่งให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปตามเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมจะเป็นการสร้างทัศนคติที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องอย่างยิ่งกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

#### 4.4.2.8 กรณีเจ้าหน้าที่ทหารรุมทำร้ายร่างกายพลทหารจนเสียชีวิต (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 153/2557)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 153/2557

เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีเจ้าหน้าที่ทหารค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ รุมทำร้ายร่างกายพลทหารจนเสียชีวิต

ผู้ร้อง นางสาวนริศราวัลณ์ แก้วนพรัตน์

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ทหาร ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์

สาระสำคัญ นางสาวนริศราวัลณ์ แก้วนพรัตน์ ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกล่าวอ้างว่า พลทหาร วิเชียร เผือกสม น้าของผู้ร้อง เป็นทหารกองประจำการรุ่นปี 2554 กองพลพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ อำเภอเจาะไอร้อง จังหวัดนราธิวาส ได้หลบหนีออกจากค่ายเพื่อเดินทางกลับบ้านที่จังหวัดสงขลา เนื่องจากทนการฝึกไม่ไหว แต่เจ้าหน้าที่ทหารได้นำตัวกลับไปในค่ายและรุมทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บสาหัสและเสียชีวิตในเวลาต่อมา ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ว่า ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2554 เวลาประมาณ 12.00-13.00 น. พลทหารวิเชียร เผือกสม (น้าของผู้ร้อง) ได้ถูกเจ้าหน้าที่ทหารหลายคนร่วมกันลงโทษเนื่องจากหลบหนีไปจากหน่วยฝึก โดยพลทหารวิเชียร เผือกสม ได้ร้องขอให้นำตัวส่งโรงพยาบาลในวันที่ 2 มิถุนายน 2554 เนื่องจากทนความเจ็บปวดไม่ไหว แต่ก็ไม่มีผู้ใดสนใจนำส่ง จนกระทั่งมีการนำตัวส่งโรงพยาบาลเจาะไอร้องในวันที่ 3 มิถุนายน 2554 โดยแพทย์ได้ตรวจพบและวินิจฉัยว่า พลทหาร วิเชียร เผือกสม มีอาการสาหัส มีภาวะกล้ามเนื้ออักเสบอย่างรุนแรง และอาจทำให้มีภาวะไตวายเฉียบพลันได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการตรวจวินิจฉัยของแพทย์โรงพยาบาลนราธิวาสราชนครินทร์ที่รับตัว พลทหาร วิเชียร เผือกสม มารักษาต่อ โดยพบว่า มีอาการ



กล้ามเนื้อตายที่ขาทั้งสองข้าง จนทำให้เกิดอาการแทรกซ้อนจากอาการไตวายเฉียบพลัน และทำให้ พลทหาร วิเชียร เผือกสม เสียชีวิตในเวลาต่อมาในวันที่ 4 มิถุนายน 2554

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้พิจารณา ตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 และมาตรา 81
- 2) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข้อ 1 ข้อ 1 ย่อย และข้อ 14 ข้อ 1 ย่อย (มีผลใช้บังคับ ในประเทศไทย เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2550)

- 3) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (5) มาตรา 290 และมาตรา 291

จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่ เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะอนุกรรมการ ฯ ได้พิจารณาคำร้องประกอบการชี้แจงข้อเท็จจริงจาก ผู้เกี่ยวข้องแล้ว เรื่องเรียนนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2554 เวลา ประมาณ 12.00-23.00 นาฬิกา พลทหาร วิเชียร เผือกสม ได้ถูกเจ้าหน้าที่ทหารซึ่งทำหน้าที่ผู้ฝึก และผู้ช่วยผู้ฝึกได้ลงโทษ พลทหาร วิเชียร เผือกสม ด้วยการให้กินพริกสด กินกระเทียม กินข้าว เปล่า ออกกำลังกายท่าบริหาร ให้ถอดเสื้อผ้าจนเหลือแต่กางเกงชั้นในแล้วให้พลทหารซึ่งทำ หน้าที่ผู้ช่วยผู้ฝึกจับขาค้นสองข้างลากไปกับพื้นปูนซีเมนต์เป็นระยะทาง 2-3 เมตร ร่วมกันใช้ เท้าเตะและกระแทกที่ขาและลำตัวด้วยหัวรองเท้าคอมแบต ใช้เกลือทาแผลและใช้เท้าเหยียบขี้ หนาก ให้นั่งกินข้าวบนก้อนน้ำแข็งนานประมาณ 10 นาที โดยสวมกางเกงชั้นในตัวเดียว ใช้ ก้อนน้ำแข็งวางทับที่หนาก ใช้ไม้ขนาดเท่านิ้วชี้ตีที่ลำตัว แผ่นหลัง ก้น และที่ขาจนถึงปลาย เท้า ใช้เท้าเตะที่ชายโครง หนาก ใบหน้า และกระแทกที่ท้ายทอย โดยพลทหารวิเชียร เผือกสม ได้ร้องขอให้นำตัวส่งโรงพยาบาลในวันที่ 2 มิถุนายน 2554 เนื่องจากทนความเจ็บปวดไม่ไหว แต่ ก็ไม่มีผู้ใดสนใจนำส่ง จนกระทั่งมีการนำตัวส่งโรงพยาบาลเจาะไอร้องในวันที่ 3 มิถุนายน 2554 โดยแพทย์ได้ตรวจและวินิจฉัยว่า พลทหาร วิเชียร เผือกสม มีอาการสาหัส มีภาวะกล้ามเนื้อ อักเสบอย่างรุนแรง และอาจทำให้มีภาวะไตวายเฉียบพลันได้ ซึ่งสอดคล้องกับผลการตรวจ วินิจฉัยของแพทย์โรงพยาบาลนราธิวาสราชนครินทร์ที่รับตัว พลทหาร วิเชียร เผือกสม มารักษา ต่อ โดยพบว่า มีอาการกล้ามเนื้อตายที่ขาทั้งสองข้าง จนทำให้เกิดอาการแทรกซ้อนจากอาการไต วายเฉียบพลัน และทำให้ พลทหาร วิเชียร เผือกสม เสียชีวิตในเวลาต่อมาในวันที่ 4 มิถุนายน 2554

กรณีข้างต้น ได้มีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว...

จากเหตุผลข้างต้น คณะอนุกรรมการ ฯ เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของ พลทหาร วิเชียร เผือกสม ตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 และมาตรา 291 ดังที่กล่าวถึงข้างต้น...

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องและความเห็นของ คณะอนุกรรมการปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว เห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้อง มีลักษณะเป็นการซ้อมทรมานละเป็นการกระทำที่ทารุณโหดร้าย ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของ พลทหาร วิเชียร เผือกสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 ประกอบอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 1 ข้อ 1 ย่อย และประมวลกฎหมายอาญามาตรา 289 มาตรา 290 และมาตรา 291 เป็นเหตุให้ พลทหาร วิเชียร เผือกสม เสียชีวิตในเวลาต่อมา การกระทำของผู้ถูกร้องจึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรมีมาตรการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป”

ความเห็นข้างต้น เมื่อพิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของพลทหารผู้ถูกลงโทษด้วยวิธีการทารุณโหดร้ายเป็นประการสำคัญ โดยได้บรรยายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับพลทหาร วิเชียร เผือกสม ที่ถูกเจ้าหน้าที่ทหารลงโทษด้วยวิธีการที่ทารุณโหดร้ายต่าง ๆ นา ๆ และได้เสียชีวิตในเวลาต่อมา จากนั้นจึงได้สรุปให้ความเห็นอย่างสั้น ๆ ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารหรือผู้ถูกร้องเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ประกอบกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีคือ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และประมวลกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้มีการกล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกล่าวว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะเนื้อหาและบริบทของข้อเท็จจริงและการให้ความเห็นนั้นมีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน กล่าวคือ ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว กรณีดังกล่าวที่มีเหตุการณ์โดยเจ้าหน้าที่ทหารได้กระทำการลงโทษพลทหารด้วยวิธีการทำร้ายร่างกายด้วยการเตะ กระทุ้ง เหยียบหน้าอก และใช้ไม้ไฟตีนั้นถือเป็นการปฏิบัติที่ทารุณโหดร้ายต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ อันเป็นการทรมานร่างกายอย่างเห็นได้ชัด

ซึ่งเหมือนเป็นการกระทำต่อสัตว์และสิ่งของ ยิ่งไปกว่านั้น การที่เจ้าหน้าที่ทหารให้พลทหารปล้ำเสื้อผ้า เหลือแต่กางเกงชั้นในตัวเดียวแล้วจับตัวลากไปกับพื้นปูนซีเมนต์ หรือบังคับให้กินพริกพริกสด กระเทียม ข้าวเปล่า หรือให้นั่งกินข้าวบนน้ำแข็ง เท่ากับเป็นการบังคับข่มเหงจิตใจของพลทหารให้ กระทำในสิ่งที่มนุษย์ไม่พึงกระทำกัน อันมีผลเพื่อเป็นการทำลายเกียรติและเป็นการลดคุณค่าของ มนุษย์อย่างชัดเจน การกระทำที่ทารุณโหดร้ายดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อย่างชัดเจน หรือกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็น สาระตะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ได้อธิบายเหตุผลให้ชัดเจนและกล่าวให้ชัดเจน ถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกล่าวว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีนี้ที่มีเนื้อหาและบริบทสอดคล้องกับประเด็นของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์นั้น เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีต่อกรณียังคงดูเหมือนว่าจะมีการละเลยต่อการพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณ ค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญอย่างเห็นได้ชัด ดังที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้ทำ การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน แม้ว่าจะได้มีการให้ความเห็นว่าการกระทำที่ ทารุณโหดร้ายของเจ้าหน้าที่ทหารนั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างไร้แรงก็ตาม แต่หาก กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือกล่าวถึงการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นการแสดงออกที่ดีถึงการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่ เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว ความเห็นของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองการ ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็น เนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญและคุณค่าในเนื้อตัว ร่างกายและสภาพจิตใจของมนุษย์ทุกคน ปฏิเสธการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ อันมีอิทธิพลต่อ การให้ความเห็นต่อกรณีนี้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อสังเกตดังที่ได้กล่าวมานั้น หากมีการ กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นการสร้างเสริมให้เกิดวัฒนธรรมทาง การเมืองที่มีความสอดคล้องกับการยึดถือหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณ ค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญได้มากยิ่งขึ้น

**4.4.2.9 กรณีสถานบำบัดยาเสพติดปฏิบัติไม่เหมาะสมต่อผู้บำบัดยาเสพติด (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 466/2557)**

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 466/2557

**เรื่อง** สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีขอให้ตรวจสอบการบำบัดยาเสพติดของวัดไม้เสียบ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช

**ผู้ร้อง** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

**ผู้ถูกร้อง** สถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบ ที่ดำเนินการในนามของ “มูลนิธิพระครูประดิษฐวรการ”

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เมื่อปี 2553 ผู้ร้องได้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดที่วัดไม้เสียบ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยครอบครัวของผู้ร้องได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ร้องเข้ารับการบำบัด ผู้ร้องเห็นว่า การบำบัดยาเสพติดของวัดไม้เสียบได้ดำเนินการโดยหน่วยงานเอกชน ผู้ที่เข้ารับการบำบัดมีจำนวน 320 คน ซึ่งผู้เข้ารับการบำบัด ร้อยละ 98 ไม่ได้สมัครใจหรือไม่ความยินยอมและต้องเสียค่าใช้จ่ายเดือนละ 5,000 บาท การบำบัดการใช้วิธีการให้กินยา ซึ่งทำให้ผู้เข้ารับการบำบัดต้องซบถ้ำยทั้งวัน ผู้ร้องอ้างว่าบุคคลที่เข้ารับการบำบัดจะต้องถูกล่อลวงและถูกกักขังในห้อง ทำให้มีสภาพคล้ายนักโทษ ปัจจุบันผู้ร้องไม่ได้เข้ารับการบำบัดที่วัดไม้เสียบแล้ว และเห็นว่าวิธีการบำบัดยาเสพติดของวัดไม้เสียบเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงร้องเรียนเพื่อขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิของผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุขดำเนินการตรวจสอบกรณีดังกล่าว จึงกำหนดประเด็นการตรวจสอบว่า สถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบที่ดำเนินการในนามของ “มูลนิธิพระครูประดิษฐวรการ” มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่ โดยพิจารณาภายใต้รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 มาตรา 32 และมาตรา 51
- 3) ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 ข้อ 3 ข้อ 5 และข้อ 9
- 4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 7 และข้อ 9
- 5) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 มาตรา 14
- 6) กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2541) ออกตามความพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ข้อ 25 และข้อ 28
- 7) พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 มาตรา 14 และมาตรา 18
- 8) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 8 และมาตรา 63



9) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 มาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 31

จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะอนุกรรมการด้านสิทธิของผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุข พิจารณาคำร้อง ข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ตามคำร้องผู้ร้องอ้างว่าบุคคลที่เข้ารับการรักษาบำบัดที่สถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบจะต้องถูกล่ามโซ่ตรวนและถูกกักขังในห้อง ทำให้มีสภาพคล้ายนักโทษและวิธีการบำบัดยาเสพติดของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบในนาม “มูลนิธิพระครูประดิษฐวรการ” มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่

คณะอนุกรรมการ ฯ พิจารณาจากข้อเท็จจริงจากผลการตรวจสอบและคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พบว่าสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบดำเนินการรับบุคคลเข้าทำการบำบัดรักษาการติดยาเสพติด โดยมีการใช้เครื่องพันธนาการกับผู้เข้ารับการรักษาบำบัดในสถานะที่ตั้งกล่าวจริง โดยการใช้โซ่และล๊อคด้วยลูกกุญแจผูกติดกับข้อเท้าของผู้เข้ารับการรักษาบำบัดกับทุกคน ซึ่งให้เหตุผลในการใช้เครื่องพันธนาการดังกล่าวว่า เป็นเพื่อการควบคุมและลดสมรรถภาพในการเคลื่อนไหวของผู้เข้ารับการรักษาบำบัดป้องกันการหลบหนีและภัยอันตรายที่อาจเกิดกับผู้ควบคุมหรือผู้เข้ารับการรักษาบำบัดด้วยตนเอง ซึ่งมีเพียงบางรายเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้สามารถนำเอาออกได้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามที่สถานบำบัดกำหนด เมื่อพิจารณาประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องพันธนาการซึ่งมีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2541) ได้กำหนดถึงการใช้เครื่องพันธนาการในแต่ละประเภทและวัตถุประสงค์การใช้เครื่องพันธนาการสำหรับเฉพาะผู้ต้องขังตามพฤติกรรมและความร้ายแรงแห่งคดี แต่เนื่องจากผู้เข้ารับการรักษาบำบัดในสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบ ถึงแม้ว่าบางส่วนจะถูกบังคับโดยผู้ปกครองหรือบุคคลในครอบครัวให้เข้ามาเข้ารับการรักษาบำบัด ยังต้องถือว่าเป็นผู้เข้ารับการรักษาบำบัดด้วยความสมัครใจและมีได้เป็นผู้ต้องขังตามคำพิพากษาของศาลที่จะสามารถใช้เครื่องพันธนาการประเภทใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อจำกัดอิสรภาพในการเคลื่อนไหวร่างกายที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตประจำวัน รวมถึงการได้รับความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ดังนั้น การใช้เครื่องพันธนาการกับผู้เข้ารับการรักษาบำบัดของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบ จึงไม่อาจกระทำได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ในส่วนประเด็นการถูกกักขังในสถานที่บำบัดผู้ติดยาเสพติด ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบและคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าการรับผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบ รับผู้เข้ารับการรักษาบำบัดให้พักอาศัยโดยให้อยู่ร่วมกันภายในอาคารมีลูกกรงเหล็กแน่นหนาไม่สามารถ

เปิดเข้าออกได้ตามสะดวก จำนวน 2 หลัง ซึ่งจำแนกเป็นผู้เข้ารับการบำบัดทั่วไปกับผู้เข้ารับการบำบัดที่มีอาการทางจิตประสาท ใช้พื้นที่ส่วนใหญ่ทำกิจกรรมประจำวันและกิจกรรมทุกอย่างทั้งหมดภายในอาคาร โดยไม่อนุญาตให้ผู้เข้ารับการบำบัดออกภายนอกอาคารและใช้ชีวิตตามอิสระ ประกอบกับผู้เข้ารับการบำบัดแต่ละคนถูกพันธนาการด้วยโซ่ล่ามขาทั้งสองข้าง โดยจะต้องมีผู้ควบคุมดูแลออกกำกับการใช้ชีวิตประจำวันและการทำกิจกรรมการบำบัดตลอดเวลา เมื่อผู้ปกครองหรือครอบครัวจะมาพบหรือเยี่ยมผู้เข้ารับการบำบัด ก็จะต้องรอที่อาคารรับรองเพื่อให้ผู้ดูแลนำตัวผู้เข้ารับการบำบัดมาพบ ไม่สามารถไปพบที่อาคารบำบัดได้โดยตรง จึงไม่มีโอกาสทราบถึงสภาพวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ในขณะบำบัดรักษา หรือการใช้ชีวิตประจำวันได้ โดยสภาพความเป็นอยู่ สุขอนามัย และวิธีการบำบัดยาเสพติดของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดของวัดไม้เสียบ เป็นการรับผู้ที่ติดยาเสพติดเข้ามาบำบัดรักษาเป็นเพศชายทั้งหมด แบ่งแยกผู้เข้ารับการบำบัดเฉพาะที่มีอาการทางจิตประสาทไว้อีกอาคาร แต่ไม่ได้มีการแบ่งแยกผู้ติดตามเสด็จตามประเภท ระยะเวลาที่ได้ติดยาเสพติด หรืออายุของผู้เข้ารับการบำบัดแต่อย่างใด ซึ่งมีผู้เข้ารับการบำบัดบางส่วนยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยังเป็นเด็กและเยาวชน การบำบัดร่วมกับผู้ใหญ่อาจไม่เหมาะสมกับวัยและสภาวะของร่างกาย ลักษณะทั่วไปของอาคารมีความแออัดซึ่งมีความเสี่ยงในการได้รับผลกระทบต่อสุขอนามัย เช่น โรคติดต่อจากการสัมผัสหรือระบบทางเดินหายใจ เป็นต้น ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้เข้ารับการบำบัดผู้ติดยาเสพติดดังกล่าว ที่ต้องอยู่สภาพที่จำกัด ขาดอิสรภาพในการดำรงชีวิต และสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการใช้ชีวิตประจำวัน ถึงแม้ว่าจะอยู่ในสถานะของการเป็นผู้เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูการติดยาเสพติดก็ตาม จึงถือเป็นการกระทำที่ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงปฏิบัติต่อกันที่ต้องเคารพต่อคุณค่าและปฏิบัติในฐานะมนุษย์ด้วยกัน

...คณะอนุกรรมการ ฯ จึงเห็นว่า การกระทำของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบ “มูลนิธิพระครูประดิษฐการ” ที่มีการใช้เครื่องพันธนาการและการให้ผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดพำนักอาศัยในอาคารอยู่ในสภาพจำกัด ขาดอิสรภาพและถูกจำกัดเสรีภาพในการใช้ชีวิต การต้องถูกละเลยไม่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดโดยหน่วยงานรัฐ ถือเป็นการกระทำที่ละเมิดในสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนที่รัฐได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องและความเห็นของ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิของผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุข แล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องบุคคลที่เข้ารับการบำบัดสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบ

“มูลนิธิพระครูประดิษฐนการ” จะต้องถูกล่ามโซ่ตรวนเป็นเครื่องพันธนาการและการให้ผู้เข้ารับ การบำบัดยาเสพติดอยู่ในสภาพคล้ายกับการกักขัง ขาดอิสระเสรีในการใช้ชีวิตเป็นการกระทำที่ ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดสิทธิ มนุษยชนที่รัฐได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงพันธกรณีระหว่าง ประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาคือ ข้อเสนอแนะเชิง นโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ต่อไป”

เมื่อพิจารณาจากความเห็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่า มีการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดที่ถูกล่าม โซ่ตรวนเป็นเครื่องพันธนาการและต้องตกอยู่ในสภาพการกักขังเป็นประการสำคัญ โดยกล่าวเป็น การให้ความเห็นว่าการกระทำของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบที่มีการใช้เครื่องพันธนาการ และการให้ผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดพำนักอาศัยในอาคารอยู่ในสภาพจำกัด ขาดอิสรภาพและถูก จำกัดเสรีภาพในการใช้ชีวิต ถือเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ลดทอน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนที่รัฐได้ให้การรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การให้ความเห็นเช่นนี้ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งยังมีความ สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกายถือเป็นสาระอัน เป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลผู้เข้ารับการบำบัดยาเสพติดในฐานะที่เป็นมนุษย์คน หนึ่งแล้ว คุณค่าของเนื้อตัวร่างกายหรือชีวิตของมนุษย์ย่อมมีอิสรภาพในการกำหนดชีวิตตนเองและ สามารถเคลื่อนไหวทางกายภาพภายใต้การดำรงชีวิตประจำวันได้โดยเสรี และการจำกัดอิสรเสรีใน การดำรงชีวิตโดยสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดในลักษณะของการล่ามโซ่หรือกักขังในสถานที่แออัดย่อม ส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของมนุษย์ให้รู้สึกหดหู่ อึดอัดใจ ซึ่งเป็นการปฏิบัติและละเลยต่อคุณค่า ของชีวิตมนุษย์ที่มนุษย์ถึงปฏิบัติต่อกัน มิใช่ปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเองเอียงมิใช่มนุษย์ จึง เปรียบเสมือนเป็นการลดคุณค่าของชีวิตมนุษย์ให้ต่ำลง บุคคลที่อยู่ในสถานะของการเป็นผู้เข้ารับการ บำบัดยาเสพติดยังคงมีคุณค่าในชีวิตที่เสมอภาคเท่าเทียมกันกับบุคคลทั่วไป สภาพการณ์ดังกล่าวจึง ถือเสมือนเป็นการลดทอนคุณค่าของชีวิตมนุษย์ในลักษณะของการลดคุณค่า อันเป็นการกระทำที่ เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยชัดแจ้ง

การให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับเนื้อหาและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ดังกล่าวข้างต้นจึงสะท้อนให้เห็นว่า การให้ความเห็นที่เห็นคุณค่าของชีวิตมนุษย์ในการมี อิสรภาพในการเคลื่อนไหวร่างกายโดยไม่สมควรถูกล่ามโซ่ไว้เยี่ยงสัตว์ และเห็นคุณค่าในความรู้สึก

หรือสภาพจิตใจมนุษย์ที่จะต้องไม่ตกอยู่ในห้วงอารมณ์ว่าตนเป็นสัตว์ที่ถูกล่ามโซ่และกักขังอาณาบริเวณไว้ ย่อมสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีเนื้อหา คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ในการคุ้มครองประชาชนผู้ถูกระทำการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกรณีนี้

อย่างไรก็ดี ยังคงมีข้อสังเกตว่า การให้ความเห็นว่าการกระทำของสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดวัดไม้เสียบนั้นเป็นการกระทำที่ละเมิดในสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ลดทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดสิทธิมนุษยชน ความเห็นเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงไม่มีความชัดเจนต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ซึ่งควรจะต้องสร้างความชัดเจนให้ได้ว่ากรณีดังกล่าวนี้เกิดการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือละเมิดสิทธิมนุษยชนกันแน่ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ตามที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ภายใต้รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชนควรจะต้องได้รับการพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ด้วยเหตุที่เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่าเป็นรากฐานที่นำไปให้แก่สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสถานะที่อยู่สูงหรือเหนือกว่าสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง

ดังนั้น การให้ความเห็นที่ไม่ได้กล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากข้อสังเกตข้างต้นนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ยังคงไม่มีอิทธิพลที่มากพอในการที่จะทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเห็นอันเป็นการให้ความสำคัญและมีความชัดเจนต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยจากเนื้อหาและบริบทของกรณีสถานบำบัดยาเสพติดของวัดไม้เสียบที่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังต้องกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนมากกว่านี้

#### 4.4.2.10 กรณีการตรวจค้นร่างกายของประชาชนเพศชายพร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่โล่งแจ้ง (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 545/2557)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 545/2557

เรื่อง กรณีกลุ่มชายซึ่งไม่ได้แต่งกายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกตรวจค้นร่างกายของประชาชนเพศชายพร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่โล่งแจ้ง บริเวณโคนต้นไม้ตลาดชนสงฆ์หมอชิต

**ผู้ร้อง** นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

**ผู้ถูกร้อง** เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2555 มูลนิธิคุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนสาธารณประโยชน์ที่ไม่แสวงหากำไร ร่วมกับภาคเครือข่ายที่ทำงานด้านเอดส์ ด้านยาเสพติด ด้านแรงงานข้ามชาติ และด้านเยาวชนได้ร่วมกันไปจัดกิจกรรมรณรงค์เนื่องในวันเอดส์โลก ที่ตลาดขนส่งหมอชิต และได้พบเห็นกลุ่มชาย ซึ่งไม่ได้แต่งกายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจค้นร่างกาย กระเป๋า และให้ตรวจปัสสาวะของประชาชนเพศชายที่เดินทางเข้ามาในบริเวณตลาดขนส่งหมอชิต โดยทำการตรวจปัสสาวะบริเวณโคนต้นไม้ในที่โล่งแจ้ง ผู้ร้องเห็นว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม จึงขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้ทำการพิจารณาตรวจสอบกรณีดังกล่าว โดยมีประเด็นที่ต้องตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจ กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีตรวจค้นร่างกายของประชาชน พร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่โล่งแจ้ง บริเวณโคนต้นไม้ในตลาดขนส่งหมอชิตโดยไม่เหมาะสม หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากการตรวจสอบพบว่า เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ พร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจู่โจม ฝ่ายป้องกันปราบปราม ออกปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) ตามโครงการสถานีขนส่งหมอชิตสีขาว ที่ทางบริษัทขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) ร่วมกับทางสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อเพื่อตรวจตราระวังป้องกันและคุ้มครองคนรักรถยนต์โดยสาร บุคคลต้องสงสัย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด อาวุธและสิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ ภายในขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) เนื่องจากที่ผ่านมามีสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) ถือเป็นประตูเข้า-ออก กรุงเทพมหานคร ฯ ซึ่งมีผู้กระทำความผิดลักลอบขนส่งสิ่งของผิดกฎหมาย อาวุธสงคราม ยาเสพติด รวมทั้งมีฉวยชีพเข้ามาประทุษร้ายต่อทรัพย์สินของผู้ใช้บริการภายในสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) บ่อยครั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้มอบหมาย ได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ โดยแต่งกายนอกเครื่องแบบ โดยได้เข้าไปตรวจตราภายในสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ ฯ (จตุจักร) และได้คุ้มครองบุคคลต้องสงสัยที่คาดว่าจะมีอาวุธหรือยาเสพติด การตรวจค้นจะค้นกระเป๋าสะพายใบเล็กและตามกระเป๋ากางเกงหรือเสื้อผ้าที่ผู้ต้องการสวมใส่ ส่วนกรณีการตรวจปัสสาวะนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะสอบถามว่า ได้เสพยาเสพติดมาก่อนหรือไม่ ถ้าผู้ใดยอมรับก็จะนำตัวมายังสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ เพื่อตรวจเบื้องต้นและนำส่งสถาบันธัญญารักษ์ เพื่อตรวจยืนยันอีกครั้ง เพื่อนำผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่กระบวนการบำบัดยาเสพติดให้เลิกยาเสพติด และกลับมาอยู่ในสังคมได้ตามปกติ ส่วนผู้ใดที่ไม่ยอมรับก็จะปล่อยไปโดยไม่ได้บังคับให้ตรวจปัสสาวะ แต่บางคนจะยอมรับว่าได้เสพมาก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำตัวมาตรวจสอบที่สถานีตำรวจนครบาล



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

บางชื่อ หรือให้ไปปัสสาวะในห้องน้ำของสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ ฯ (จตุจักร) แล้วนำมาให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ แต่บางคนมีประสงค์จะตรวจบริเวณใกล้เคียงที่ตรวจค้น เนื่องจากห้องน้ำอยู่ในตัวอาคารซึ่งใกล้ต้องเสียค่าบริการเข้าห้องน้ำ จึงเดินไปปัสสาวะข้างกำแพง ซึ่งอยู่ห่างออกไปประมาณ 100 เมตร และไม่มีผู้คนเดินผ่าน แล้วนำมาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจสอบ

ทั้งนี้ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยคณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้ทำการตรวจสอบพร้อมพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่รับฟังได้จากทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องแล้ว โดยได้พิจารณาภายใต้รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 40
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4
- 3) ปฎิญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7
- 4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 9
- 5) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 93

จากนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรม แล้วเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ร้องร้องเรียนว่า พบกลุ่มชายซึ่งไม่ได้แต่งกายเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เรียกตรวจค้นร่างกายของประชาชนเพศชาย พร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่โล่งแจ้งบริเวณโคนต้นไม้ในตลาดขนส่งหมอชิต นั้น เป็นการตรวจค้นบุคคลในที่สาธารณะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 93 โดยก่อนทำการตรวจค้นเจ้าหน้าที่ได้แสดงตัวพร้อมแสดงบัตรประจำตัวและแสดงความบริสุทธิ์ใจเป็นที่พอใจแก่ผู้ที่จะตรวจค้นแล้ว และเป็นการสุ่มตรวจค้น ซึ่งถือเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการทำการตรวจค้น ส่วนกรณีการตรวจปัสสาวะนั้น เป็นการตรวจเบื้องต้นและจะนำส่งสถาบันอัยการักษ์ เพื่อตรวจยืนยันอีกครั้ง เพื่อประโยชน์ในกระบวนการบำบัดยาเสพติดให้เลิกยาเสพติด ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ให้ไปปัสสาวะในห้องน้ำของสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพฯ ฯ (จตุจักร) แต่บางคนประสงค์จะตรวจบริเวณใกล้เคียงที่ตรวจค้น จึงเดินไปปัสสาวะข้างกำแพงเอง กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ถูกตรวจปัสสาวะเกิดขึ้น”**

เมื่อพิจารณาจากความเห็นข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าจากกรณีดังกล่าวนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นที่มุ่งพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นประการสำคัญ ภายใต้ประเด็นการตรวจสอบว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำหรือละเลยการ

กระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีตรวจค้นร่างกายของประชาชนเพศชาย พร้อมให้ตรวจปัสสาวะในที่โล่งแจ้ง บริเวณโคนต้นไม้ในตลาดขนส่งหอบขีตโดยไม่เหมาะสม หรือไม่” โดยได้ให้ความเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการตรวจค้นบุคคลในที่สาธารณะนั้นถือว่าเป็นกระทำภายใต้อำนาจของกฎหมาย ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการตรวจปัสสาวะประชาชนนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้ให้ไปปัสสาวะในห้องน้ำ แต่บางคนประสงค์จะตรวจบริเวณใกล้เคียงที่ตรวจค้น จึงเดินไปปัสสาวะข้างกำแพงเอง กรณีเช่นนี้จึงยังไม่สามารถรับฟังได้ว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนผู้ถูกตรวจปัสสาวะเกิดขึ้น

หากพิจารณาในแง่มุมมองตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้สอดคล้องกับประเด็นการพิจารณาตรวจสอบแล้ว ในประเด็นของการที่พบว่าประชาชนผู้ถูกตรวจปัสสาวะได้ยื่นปัสสาวะข้างกำแพงในที่โล่งแจ้งนั้นถือว่าเป็นการที่คนเหล่านี้ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเนื่องมาจากสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยให้ประชาชนผู้ถูกตรวจปัสสาวะกระทำไปเช่นนั้นหรือไม่ โดยประเด็นนี้สามารถมองได้ว่าการยื่นปัสสาวะข้างกำแพงในที่โล่งแจ้งเพื่อนำปัสสาวะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจค้นว่ามีสารเสพติดในปัสสาวะหรือไม่นั้นเป็นภาพที่ไม่เหมาะสม ผู้คนที่ผ่านไปมา ย่อมมองผู้ถูกตรวจปัสสาวะในแง่ลบ ย่อมส่งผลกระทบต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของผู้ถูกตรวจปัสสาวะที่เป็นการรณรงค์ประกอบสำคัญของสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ให้ผู้ถูกตรวจปัสสาวะไปตรวจในห้องน้ำแล้ว แต่บางคนประสงค์ที่จะปัสสาวะข้างกำแพงในที่โล่งแจ้งเช่นนั้นเอง กรณีนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจได้กระทำการอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ดี การให้ความเห็นตามกรณีนี้ถือว่าไม่มีข้อบกพร่องหรือข้อสังเกตใดที่มีความขัดแย้งต่อการเป็นองค์การในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการอธิบายให้เหตุผลโดยอาศัยหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกรณีนี้ได้พิจารณาในแง่มุมมองตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ข้างต้นให้ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้น โดยมีการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน อีกทั้งหากมีการอธิบายให้เหตุผลโดยอาศัยหลักการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในกรณีนี้คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 9 ให้ชัดเจนในการให้ความเห็นด้วยแล้ว ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้น

#### 4.4.2.11 กรณีกิจกรรมรับน้องใหม่ของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งละเมิดสิทธิมนุษยชน (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 1022/2558)

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 1022/2558

เรื่อง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีกิจกรรมการรับน้องใหม่ของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีละเมิดสิทธิมนุษยชน

ผู้ร้อง ดร.คุดชูยาภิ ทาคาฮาชิ อาจารย์ชั่วคราว มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ผู้ถูกร้อง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหนังสือ ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2555 ว่า ในระหว่างวันที่ 4-7 มิถุนายน 2555 มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อนุญาตให้มีการซ้อมเชียร์และรับน้องใหม่ โดยไม่ให้มีการพัก ไม่ให้ดื่มน้ำ ไม่ให้รับประทานอาหาร ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตั้งประเด็นการตรวจสอบว่า กรณีกล่าวอ้างว่า กิจกรรมรับน้องและประชุมเชียร์ของคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก สตรี และความเสมอภาคของบุคคล เป็นผู้ตรวจสอบ โดยได้รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากฝ่ายผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงได้ทำการพิจารณาตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุและตรวจสอบ) มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 32

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4

3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 9 และข้อ

17

4) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15

และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นต่อกรณีนี้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้



“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องและความเห็นของ คณะอนุกรรมการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก สตรี และความเสมอภาคของบุคคล แล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนผู้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณา ตรวจสอบ กรณีกล่าวอ้างว่า มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีเกี่ยวกับ กิจกรรมการรับน้องและประชุมเชียร์ของคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งจากการดำเนินการตรวจสอบ เมื่อพิจารณาจากคำชี้แจงของผู้แทนของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่า กิจกรรมรับน้องและประชุมเชียร์ของคณะบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นคณะที่มีนักศึกษาจำนวนมากทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง เป็นเหตุให้มีนักศึกษาเจ็บป่วยจำนวนมากและจากหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของศูนย์อนามัยที่ 7 อุบลราชธานี ซึ่งได้จัดส่งพยาบาลวิชาชีพช่วยในการปฐมพยาบาลในกิจกรรมรับน้อง ปีการศึกษา 2555 ที่มีความเห็นว่า สถานที่รับน้องศูนย์ฝึกกีฬาอเนกประสงค์ชั้นบนอาคารถ่ายเทไม่สะดวก และมีนักศึกษาเกิดอาการเจ็บป่วยในระหว่างการทำกิจกรรมรับน้องจำนวนมาก และนักศึกษารุ่นน้องบางคนที่มาขอรับบริการรักษาพยาบาลเมื่ออาการดีขึ้น เมื่อได้ยินเสียงนักศึกษารุ่นพี่มาเรียกเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมจะมีอาการกำเริบขึ้นอีก

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นว่ากิจกรรมรับน้องใหม่และการประชุมเชียร์ของคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ประจำปีการศึกษา 2555 เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของนักศึกษาปีที่ 1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และเป็นการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวและลบลู่เกียรติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 17 จึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ต่อไป”

ความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถพิเคราะห์ได้ว่า การให้ความเห็นดังกล่าวได้เป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของนักศึกษาปีที่ 1 เป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่ากิจกรรมการรับน้องและการประชุมเชียร์ของคณะบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ไม่ได้มีการดูแลนักศึกษาจำนวนมากให้ทั่วถึง ประกอบกับการจัดให้มีสถานที่รับน้องที่อาคารถ่ายเทไม่สะดวก ทำให้มีนักศึกษาจำนวนมากเกิดอาการเจ็บป่วย อีกทั้งรุ่นพี่นักศึกษาที่ได้มาเรียกรุ่นน้องนักศึกษาให้ไปเข้าร่วมกิจกรรมต่อจนเกิดอาการกำเริบอีก สภาพการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของนักศึกษาปีที่ 1 และเป็นการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวและลบลู่เกียรติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การให้ความเห็นดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเป็นความเห็นที่มีการมุ่งให้ความสำคัญกับสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งการจัดกิจกรรมรับน้องในลักษณะที่ไม่ให้มีการพัก ไม่ให้

ดื่ม น้ำ ไม่ให้รับประทานอาหาร จนส่งผลให้เกิดการเจ็บป่วยทางร่างกายและจิตใจนั้นถือเป็นสิ่งที่มนุษย์สมควรปฏิบัติต่อกัน เพราะการดำรงชีวิตของมนุษย์ในแต่ละวันล้วนต้องได้รับการรับประทาน อาหารและดื่มน้ำ รวมถึงต้องพักผ่อนจากอาการเหนื่อยด้วย การปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเองเช่นนี้ย่อม เปรียบเสมือนเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ และยังเป็นการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวหรือ อิสระในการกำหนดชีวิตของมนุษย์แต่ละคนด้วย จึงเปรียบเสมือนเป็นการไม่ให้คุณค่าในชีวิตมนุษย์ หรือลบลู่เกียรติของมนุษย์ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นก็คือการทำลายเกียรติ อันเป็นการกระทำที่ละเมิด ต่อกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เมื่อพิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า การให้ความเห็น ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้ได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าในเนื้อตัวร่างกายของ มนุษย์ และมีนัยสำคัญกับการเห็นคุณค่าถึงสภาพจิตใจมนุษย์ที่อาจได้รับผลกระทบให้รู้สึกหดหู่ใจจาก การถูกลบลู่เกียรติ ด้วยได้รับการปฏิบัติจากมนุษย์ด้วยกันเองในลักษณะที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ คุณค่าในเนื้อตัวร่างกายและสภาพจิตใจ กล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ความเห็นดังกล่าวนี้ได้ปฏิเสธการ ปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ด้วยการกระทำในลักษณะที่ห้ามมนุษย์ต้องอดอาหาร อดน้ำ และไม่ ให้หยุดพักจากอาการเหนื่อย ตลอดจนปฏิเสธการกระทำที่เป็นการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวหรืออิสระ ในการกำหนดตนเอง อีกทั้งยังมีการกล่าวให้เห็นชัดเจนถึงการยอมรับในหลักการของพันธกรณี ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง ข้อ 17 ที่ปฏิเสธในการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวและปฏิเสธการลู่เกียรติและชื่อเสียง โดยมีขอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการให้เกียรติและเคารพในคุณค่าของการเป็นมนุษย์ จึงเป็นการให้ ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน เนื่องจากเนื้อหาและการให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้ถือมีความเกี่ยวข้องกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ ความเห็นที่สอดคล้องอย่างยิ่งกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว โดยมีการกล่าวว่าการรับ น้องตามกรณีนี้ได้เป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของนักศึกษาปีที่ 1 ซึ่งมีความสอดคล้อง ในฐานะที่เป็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พร้อมทั้งยังกล่าวอีกว่าการรับ น้องตามกรณีนี้ได้เป็นการแทรกแซงความเป็นส่วนตัวและลบลู่เกียรติของนักศึกษาปีที่ 1 อันมีความ สอดคล้องกับการชี้ว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นที่มีการชี้ชัดด้วยการกล่าว ว่ากิจกรรมรับน้องตามกรณีนี้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนแล้ว ย่อมจะเป็นการ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

แสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้มากยิ่งขึ้น และยังเป็น การแสดงออกอีกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ในฐานะที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องให้ความสำคัญด้วยการยึดถือเป็นอันดับแรก

#### 4.4.3 รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 (พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 ได้รับช่วงต่อจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 โดยได้มีอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเช่นเดียวกัน จากนั้นจึงจะกระทำการตรวจสอบเพื่อวินิจฉัยหรือให้ความเห็นต่อเรื่องราวร้องเรียนต่าง ๆ และจัดทำเป็นรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันเป็นบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 มิได้มีการรวบรวมจัดทำเป็นหนังสือในแต่ละปีเหมือนดังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 ได้เคยกระทำไว้ หากภาครัฐและภาคประชาชนต้องการทราบรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 นั้นสามารถติดต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอทราบรายละเอียดได้ หรือสามารถดูได้จากเว็บไซต์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีที่มีความสำคัญและน่าสนใจได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 3 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีที่มีความสำคัญนั้น จะสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีต่อบทบาทดังกล่าว โดยสามารถทำการพิจารณาได้ในกรณีดังต่อไปนี้

##### 4.4.3.1 กรณีการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังนักศึกษากลุ่มขบวนการประชาธิปไตยใหม่ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 104/2559)

###### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 104/2559

เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพในร่างกาย กรณีการใช้เครื่องพันธนาการประเภทกุญแจเท้าแก่ผู้ต้องขังนักศึกษากลุ่มขบวนการประชาธิปไตยใหม่ จำนวน 7 คน เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559

**ผู้ร้อง** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบ

**ผู้ถูกร้อง** -

**สาระสำคัญ** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่ปรากฏต่อสาธารณชนและสื่อมวลชนจำนวนมากว่า เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ใช้เครื่องพันธนาการประเภทยุทธรณ์แก่แก่นักศึกษากลุ่มขบวนการประชาธิปไตยใหม่ ซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาระหว่างสอบสวนตามหมายขังของศาลทหารกรุงเทพ จำนวน 7 คน ได้แก่ นายรังสิมันต์ โรม นายันทพงศ์ ปานมาศ นายกรกช แสงเย็นพันธ์ นายสมสกุล ทองสุกใส นายอนันต์ โลเกตุ นายธีรยุทธ นาขนานรำ และนายยุทธนา ดาศรี โดยได้ใช้ในการคุมตัวออกจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครไปยังศาลทหารกรุงเทพ เพื่อให้พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ยื่นคำร้องขออำนาจศาลทหารฝากขังเป็นครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 ซึ่งการใช้เครื่องพันธนาการประเภทยุทธรณ์แก่แก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้ ได้มีสื่อมวลชนจำนวนมากนำเสนอข่าวว่าเป็นการใช้โซ่ตรวน และมีปัญหาว่าจะถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพในร่างกายของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดหรือไม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิทางการเมืองดำเนินการตรวจสอบ โดยได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งไปยังเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาใช้เครื่องพันธนาการแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้ เพื่อให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งได้มีการรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานจากผู้แทนของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครแล้ว โดยข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า

นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้ถูกจับกุมในข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 3/2558 ข้อ 12 ที่ห้ามมั่วสุมหรือชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปโดยไม่ได้รับอนุญาตจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและอาหาร่วมกันก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 61(1) วรรคสอง และวรรคสาม เนื่องมาจากการที่นักศึกษากลุ่มขบวนการประชาธิปไตยใหม่ได้จัดกิจกรรมแจกเอกสารรณรงค์ไม่รับประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ย่านนิคมบางพลี เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559 โดยมีผู้ถูกจับกุมทั้งหมด 13 คน ซึ่งพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรบางเสาธง จังหวัดสมุทรปราการ ได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกจับกุมทั้งสิ้นสาม ต่อมาพนักงานสอบสวนได้ยื่นคำร้องขออำนาจศาลทหารกรุงเทพขอฝากขังผู้ต้องหาทั้งสิบสาม แต่มีผู้ต้องหา 6 คน ขอประกันตัวและได้รับอนุญาตให้ประกันตัวตามคำขอ มีผู้ต้องหาที่ไม่ยื่นขอประกันตัว 7 คน คือนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดดังกล่าว โดยมีข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนในการพิมพ์ลายนิ้วมือ และไม่อาจแสดงบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับเมื่อเจ้าพนักงานตรวจบัตรขอตรวจด้วยพนักงานสอบสวนจึงได้นำตัวไปควบคุมไว้ที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครตามหมายขังของศาลทหาร

กรุงเทพ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2559 และครบกำหนดฝากขังครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่ผู้ต้องหาทั้งสิบสามต้องมารายงานตัวต่อศาลทหารกรุงเทพ จึงได้มีการควบคุมตัวนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดออกจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครไปยังศาลทหารกรุงเทพ เพื่อนำตัวไปให้พนักงานสอบสวนยื่นคำร้องขออำนาจศาลทหารฝากขังเป็นครั้งที่ 2 แต่ศาลทหารกรุงเทพได้มีคำสั่งยกคำร้องของพนักงานสอบสวนและให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาทั้งสิบสามไปโดยไม่มีเงื่อนไข

ในการนำตัวนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดออกจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครเพื่อไปยังศาลทหารกรุงเทพนั้น เจ้าหน้าที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ใช้กุญแจทำเป็นเครื่องพันธนาการแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ด และปรากฏภาพของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดถูกใส่กุญแจทำเผยแพร่สู่สาธารณชนไปทั่วโลกผ่านโทรทัศน์และสื่อสังคมออนไลน์เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ทำการตรวจสอบและพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนี้

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของปวงชนชาวไทยตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐจึงต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอาจถูกจำกัดได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ และเมื่อมีกฎหมายกำหนดขอบเขตเงื่อนไขในการใช้อำนาจไว้เช่นใด เจ้าพนักงานของรัฐจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตนั้นโดยเคร่งครัด จะใช้อำนาจเกินกว่าเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ในกรณีนี้ การใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังระหว่างสอบสวนที่มีการขอฝากขังต่อศาลย่อมเป็นการทำให้ผู้ต้องขังเสียเสรีภาพในการเคลื่อนไหวร่างกาย อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในร่างกายและอาจทำให้ผู้ต้องขังเกิดความอับอายหรือมีลักษณะเป็นการประจานต่อคนที่พบเห็น อันเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพในร่างกายของผู้ต้องขังโดยการใส่เครื่องพันธนาการได้ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 แต่มีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้เมื่อมีเหตุสำคัญตามมาตรา 14(4) และวรรคสอง ในกรณีเมื่อต้องคุมตัวผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนจำ เจ้าพนักงานมีอำนาจที่จะสั่งให้ใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังและที่จะเพิกถอนคำสั่งได้ตามที่เห็นสมควร ประกอบกับกฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความเห็นในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 28 วรรคสาม ได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังในกรณีที่ต้องนำตัวออกไปนอกเรือนจำว่า “ถ้าจะใช้เครื่องพันธนาการให้ใช้กุญแจมือ เว้นแต่คนต้องขังในคดีอุกฉกรรจ์จะใช้ตรวน หรือกุญแจเท้า หรือชุดกุญแจมือและกุญแจเท้าได้” แต่ในกรณีของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดนี้เป็นคดีเกี่ยวกับข้อหาฝ่าฝืนคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 3/2558 ที่ห้ามชุมนุมทางการเมืองตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป และข้อหาร่วมกันต่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับความคิดเห็นที่แตกต่างทางการเมือง และข้อหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานสอบสวนในการพิมพ์ลายนิ้วมือ และไม่อาจแสดงบัตรหรือใบรับรองหรือใบแทนใบรับเมื่อเจ้าพนักงานตรวจบัตรขอตรวจ มิได้มีลักษณะเป็นการก่ออาชญากรรมที่ร้ายแรงสะท้อนขวัญต่อประชาชนแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นคดีอุกฉกรรจ์ เจ้าหน้าที่เรือนจำเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครย่อมต้องรู้ข้อหาในคดีของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดนี้อยู่แล้วตามหมายขังระหว่างสอบสวนของศาลทหารกรุงเทพ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหลักทั่วไปที่เป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในกรณีนี้แล้วเห็นว่า การกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้ไม่ปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ ดังนี้

1) การกระทำนั้นจะต้องมีเหตุจำเป็น กรณีนี้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมใช้ดุลพินิจว่าจะใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังหรือไม่ก็ได้ ซึ่งจากข้อเท็จจริงพฤติการณ์ของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดเป็นกรณีเดียวกันกับที่ศาลทหารกรุงเทพได้อนุญาตให้ประกันตัวผู้ต้องขังอีก 6 รายในคดีเดียวกันตามคำขอ แต่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดตั้งใจไม่ยื่นขอประกันตัว เนื่องจากต้องการใช้อิสรภาพของตนเองเป็นเครื่องยืนยันว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิด และไม่ควรถูกตอกอยู่ภายใต้อำนาจของการควบคุมตัวเลย รวมทั้งไม่มีเหตุที่น่าจะพยายามหลบหนีการควบคุมตัว ดังนั้น กรณีนี้จึงยังถือไม่ได้ว่ามีเหตุจำเป็นอันสมควรจะต้องใช้เครื่องพันธนาการ ถึงแม้ว่าเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครจะอ้างว่ามีต้องผู้ต้องขังจำนวนมาก และมีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการควบคุมตัวผู้ต้องขังออกไปนอกเรือนจำก็ตาม แต่ในกรณีนี้ถือเป็นคดีสำคัญและอ่อนไหว เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครก็ควรให้ความสำคัญในการใช้เครื่องพันธนาการแก่ผู้ต้องขังให้มากขึ้น

2) การกระทำนั้นจะต้องสมประโยชน์หรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในกรณีนี้คือ ต้องสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยในการควบคุมตัวผู้ต้องขังได้ และในขณะเดียวกันก็ต้องสมประโยชน์ในการทำให้ทางราชการได้รักษากฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขังอย่างชัดแจ้งด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกระทำของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครในกรณีนี้ไม่ใช้การกระทำที่สมประโยชน์และไม่เป็นไปตามกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความเห็น

ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 28 วรรคสาม เนื่องจากคดีนี้ไม่ใช่คดีอุกฉกรรจ์ที่จะสามารถใช้กุญแจเท้า หรือชุดกุญแจมือและกุญแจเท้า หรือ ตรวน เป็นเครื่องพันธนาการได้

3) การกระทำนั้นจะต้องสมควรแก่เหตุ กล่าวคือ จะต้องใช้มาตรการที่รุนแรง น้อยที่สุดและมาตรการนั้นจะต้องได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์ของปัจเจกชนบุคคลที่เสียไปกับ ประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับด้วย ในกรณีนี้ผู้แทนจากเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ชี้แจงโดย ให้ความเห็นว่า การใช้กุญแจเท้าเป็นการใช้เครื่องพันธนาการที่เบาว่าการใช้กุญแจมือ แต่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนำผู้ต้องขังออกไป นอกเรือนจำ ถ้าจะใช้เครื่องพันธนาการให้ใช้กุญแจมือ เว้นแต่ในคดีอุกฉกรรจ์ จึงใช้กุญแจเท้า หรือตรวนได้ กุญแจมือจึงเป็นเครื่องพันธนาการที่เบาว่ากุญแจเท้าและตรวน การที่เจ้าพนักงานผู้ มีอำนาจใช้กุญแจเท้าแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้ ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่มี อำนาจตามกฎหมาย อันแสดงให้เห็นถึงการขาดความระมัดระวังในการพิจารณาใช้ดุลพินิจของ เจ้าพนักงาน

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ใช้กุญแจเท้าแก่นักศึกษา ผู้ต้องขังทั้งเจ็ด จึงเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในร่างกายของบุคคลโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ส่วนการคุมตัวนักศึกษา ผู้ต้องขังทั้งเจ็ดออกจากเรือนจำพิเศษ กรุงเทพมหานครไปยังศาลทหารกรุงเทพ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2559 โดยมีการทำให้ภาพของ การใส่กุญแจเท้าปรากฏต่อสาธารณชนไปทั่วโลกเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกส่วนหนึ่ง ในทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เห็นควรเสนอมาตรการแก้ไขและข้อเสนอแนะต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”

ความเห็นข้างต้นนั้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ มีการให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ด และ มุ่งพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครเป็นประการสำคัญ โดยการให้ ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวนี้ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างชัดเจนและยัง เป็น ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนอีกด้วย กล่าวคือ

เมื่อพิจารณาถึงหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบกับความเห็นในเรื่อง ของการที่เจ้าหน้าที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ใส่กุญแจเท้ากับนักศึกษาผู้ต้องขังเจ็ดคนและทำ ให้ถูกนำเสนอข่าวปรากฏต่อสาธารณชนทั่วโลกแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เห็นว่า การใช้กุญแจเท้ากับผู้ต้องขังนั้นจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในกรณีที่เป็คน

อุกฉกรรจ์ แต่กรณีนี้มีใช้คดีอุกฉกรรจ์ การใส่กุญแจเท้ากับนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้จึงเป็นการทำให้นักศึกษาผู้ต้องขังเหล่านี้ต้องเสียเสรีภาพในการเคลื่อนไหวร่างกาย อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในร่างกาย ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง นอกจากนี้ การให้ความเห็นดังกล่าวต่อไปอีกว่า พฤติการณ์ของการใส่กุญแจเท้าเช่นนี้ที่ถูกนำเสนอข่าวไปทั่วโลกนั้นได้เป็นการประจานนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดให้ต้องรู้สึกอับอายต่อคนที่พบเห็น อันเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การกระทำในลักษณะของการประจานในเกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์นั้น ย่อมส่งผลให้มนุษย์ผู้ถูกประจานรู้สึกอับอายหรือหดหู่ใจ โดยการกระทำดังกล่าวนี้ถือเป็นการทำลายเกียรติ และเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากพิจารณาในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่มองว่าการที่เจ้าหน้าที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานครได้ใส่กุญแจเท้าแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดที่ไม่ได้ก่อคดีอุกฉกรรจ์และมีผลให้ถูกนำเสนอข่าวไปทั่วโลกอันเปรียบเสมือนเป็นการประจานจนรู้สึกอับอายและเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น เท่ากับว่าเป็นความเห็นที่ยึดถือและคำนึงถึงการเคารพในคุณค่าของเนื้อตัวร่างกายและจิตใจของมนุษย์เป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย โดยได้ปฏิเสธการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้กระทำการไปโดยส่งผลกระทบต่อทั้งอิสระในการเคลื่อนไหวร่างกายและสภาพจิตใจของประชาชน และได้มีการกล่าวว่าการณีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน เท่ากับเป็นการคำนึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้ให้ความเห็นว่าการกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ควบคุมผู้ต้องขังและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งใช้เครื่องพันธนาการแก่นักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดในกรณีนี้นั้นไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ โดยได้อธิบายเหตุผลอย่างชัดเจนอันเป็นการแสดงออกซึ่งการให้ความเห็นที่มีการยึดถือเนื้อหาของหลักนิติรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่มีผลต่อการให้ความเห็นตามกรณีนี้ ซึ่งมีการกล่าวถึงเนื้อหาสาระของหลักนิติรัฐได้อย่างชัดเจน คือ ได้มีการกล่าวว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกรณีนี้ไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ได้แก่ ต้องมีเหตุจำเป็น ต้องสมประโยชน์หรือบรรลุ



วัตถุประสงค์ที่ขอขบธรรม และต้องสมควรแก่เหตุ โดยที่กล่าวมานั้นถือเป็นการยึดถือหลักแห่งความได้สัดส่วน อันเป็นเนื้อหาสาระที่สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐที่รัฐเสรีประชาธิปไตยได้ยึดถือและให้ความสำคัญอย่างยิ่งมาโดยตลอด

ทั้งนี้ แม้ว่าความเห็นตามกรณีนี้จะมีการกล่าวอ้างถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) อันเป็นรัฐธรรมนูญภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหารก็ตาม ซึ่งสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจจะดูไม่มีความชัดเจนเพราะเนื่องจากเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นต้องตกอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ตาม และอาจส่งผลให้เกิดการตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพราะต้องตกอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ความเห็นดังกล่าวนี้ก็ได้อ้างอิงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>547</sup> ตลอดจนเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับการยึดถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ยึดถือและคำนึงถึงในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักศึกษาผู้ต้องขังทั้งเจ็ดและปฏิเสธการกระทำของเจ้าหน้าที่ของเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร

#### 4.4.3.2 กรณีกล่าวอ้างว่าโรงเรียนบังคับให้นักเรียนตรวจเลือดเพื่อหาการติดเชื้อเอชไอวีและใช้เป็นเงื่อนไขในการเข้าศึกษาต่อ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 112/2559)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 112/2559

เรื่อง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กรณีกล่าวอ้างว่าโรงเรียนบังคับให้นักเรียนตรวจเลือดเพื่อหาการติดเชื้อเอชไอวีและใช้เป็นเงื่อนไขในการเข้าศึกษาต่อ

ผู้ร้อง ปกปิดชื่อ

ผู้ถูกร้อง โรงเรียนบ้านนกเหาะ ตำบลโคกสูง อำเภอปากปลา จังหวัดนครพนม

สาระสำคัญ ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเป็นประธานเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ประเทศไทย ร้องเรียนแทนผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนบ้านนกเหาะว่า นาง ก. (นามสมมติ) ผู้ปกครอง ได้พาเด็กอายุ 4 ขวบ

<sup>547</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 10 (1)

“บุคคลทั้งหลายที่ถูกกลั่นแกล้งหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์”

สมัครเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นอนุบาล 1 ที่โรงเรียนผู้ถูกร้อง แต่ผู้บริหารและครูทราบว่าผู้ปกครองของเด็กเป็นผู้มีเชื้อเอชไอวี จึงต้องการที่จะให้เด็กตรวจเลือดเพื่อหาการติดเชื้อเอชไอวีก่อนที่จะเข้าเรียน จึงร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศและการสาธารณสุขดำเนินการตรวจสอบ และได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกร้อง ซึ่งได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว อีกทั้งยังเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ฯ ครั้งที่ 5/2559 เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ โดยศูนย์เฉพาะกิจคุ้มครองและช่วยเหลือนักเรียน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักโรคเอดส์ วัณโรค และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ จากนั้นเมื่อได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วจึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง และความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศและการสาธารณสุขแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า นาง ก. (นามสมมติ) ได้พาเด็กอายุ 4 ขวบสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับชั้นอนุบาล 1 ที่โรงเรียนผู้ถูกร้อง แต่ผู้บริหารและครูทราบว่าผู้ปกครองของเด็กเป็นผู้มีเชื้อเอชไอวี จึงต้องการที่จะให้เด็กตรวจเลือดเพื่อต้องการตรวจหาการติดเชื้อเอชไอวีก่อนที่จะเข้าเรียน แม้ผู้ปกครองจะยืนยันว่าเด็กไม่ใช่ผู้ติดเชื้อเอชไอวี แต่ผู้ถูกร้องก็ไม่ยินยอม กลับต้องการให้นำผลการตรวจเลือดมาแสดงเป็นหลักฐาน ผู้ถูกร้องจึงได้มีหนังสือถึงโรงพยาบาลปากปลาเพื่อขอให้ตรวจสอบหาเชื้อเอชไอวีของเด็ก โดยอ้างว่าเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการเข้าศึกษาต่อและความสะดวกในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในชั้นเรียนกับนักเรียนร่วมชั้นเรียนและจะได้กำหนดมาตรการในการดูแลเด็กนักเรียนดังกล่าวได้อย่างถูกวิธี ผู้ถูกร้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้บังคับผู้ปกครองของเด็กให้นำเด็กไปตรวจหาเชื้อเอชไอวี และผู้ถูกร้องก็ได้รับเด็กเข้าเรียนตามปกติแล้ว เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาลปากปลาเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการตรวจเลือดบุตรของผู้เสียหาย นำเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง และถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุตรของผู้เสียหาย ทั้งที่การสมัครเข้ารับการเข้าศึกษาต่อของเด็กคนอื่น ๆ ไม่ได้กระทำเช่นเดียวกับบุตรของผู้เสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และให้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาคู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”**

หากพิจารณาจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ความเห็นดังกล่าวนี้เป็น การมุ่งคุ้มครองสิทธิของเด็กจากการถูกเลือกปฏิบัติโดย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

**ไม่เป็นธรรมเป็นประการสำคัญ** โดยกล่าวให้ความเห็นว่าการที่ผู้ถูกร้องได้ทำหนังสือถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาลปากปลาเพื่อขอความอนุเคราะห์ในการตรวจเลือดบุตรของผู้เสียหาย นำเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องมีการกระทำตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง และถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุตรของผู้เสียหาย ทั้งที่การสมัครเข้ารับการศึกษาต่อของเด็กคนอื่น ๆ ไม่ได้กระทำเช่นเดียวกับบุตรของผู้เสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ความเห็นข้างต้นถือว่าเป็นความเห็นที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การที่โรงเรียนได้ปฏิบัติต่อเด็กคนหนึ่งซึ่งเป็นบุตรของผู้เสียหายตามกรณีนี้ในการรับเด็กเข้าศึกษาต่อในโรงเรียน ด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการรับเข้าศึกษาที่มุ่งเจาะจงเฉพาะเด็กรายนี้คนเดียวให้มีการตรวจเลือดเพื่อหาเชื้อเอชไอวี โดยมีได้ปฏิบัติเช่นนี้กับเด็กคนอื่น ๆ พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการละเมิดต่อ **สิทธิในความเสมอภาค** อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งในฐานะที่มนุษย์ถือมีคุณค่าในสถานะของการมีชีวิตหรือการดำรงชีวิตที่เสมอภาคเท่าเทียมกันแล้ว การได้รับการปฏิบัติจากมนุษย์ด้วยกันนั้นจึงต้องกระทำให้เหมือนเช่นเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมย่อมสามารถกระทำได้ หากมีความจำเป็นและเหตุผลที่รับฟังได้ แต่ในกรณีนี้แล้ว การเลือกปฏิบัติโดยมุ่งเจาะจงให้เด็กรายนี้ต้องตรวจเลือดแต่เพียงผู้เดียวดังกล่าวย่อมไม่เป็นธรรม เพราะการกระทำเช่นนี้ย่อมเปรียบเสมือนการตราเด็กว่ามีความเสี่ยงในการติดเชื้อเอชไอวีที่สังคมยังคงมองในแง่ลบ จึงเสมือนเป็นการมองว่าคุณค่าในชีวิตของเด็กรายนี้ไม่มีความเท่าเทียมกันเด็กคนอื่น เท่ากับเป็นการลดคุณค่าของเด็กรายนี้ลง **อันเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกรณีนี้ที่ชี้ชัดว่าการกระทำของผู้ถูกร้องนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ย่อมเป็นความเห็นที่เข้าใจในคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่มีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย จึงสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของ **วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ** อันเป็นเนื้อหาของ **วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย** ที่ได้ส่งผลต่อการให้ความเห็นตามกรณีนี้ โดยได้มองว่าเด็กที่มีความเสี่ยงว่าเป็นกลุ่มคนที่ติดเชื้อเอชไอวี โดยเลือกตรวจเลือดเฉพาะแต่เด็กคนนี้รายเดียว และไม่ได้ปฏิบัติเช่นนี้กับเด็กคนอื่น ย่อมเป็นการกระทำที่ขาดซึ่งการคำนึงถึงความรู้สึกของเด็กผู้เสียหาย และกลายเป็นการลดคุณค่าในชีวิตของเด็กไปโดยปริยาย ซึ่งการให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาค หรือการปฏิเสธการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักการหรือ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

คุณค่าพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยที่ภาครัฐล้วนต้องยึดถือและคำนึงถึงอยู่เสมอ

ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้ให้ความเห็นอันเป็นการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคของเด็กตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับภายใต้สถานการณ์ประเทศอยู่ภายใต้การรัฐประหารก็ตาม ซึ่งยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดหรือไม่ เพราะต้องตกอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่เนื้อหาภายใต้ความเห็นของกรณีนี้ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นก็สะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้มีความเห็นต่อกรณีนี้โดยยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกและมีความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนแม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอันเกี่ยวข้องกับกรณีนี้ก็ตาม แต่ก็เห็นที่มีความสอดคล้องด้วยกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ<sup>548</sup> ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการให้ความสำคัญกับคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะต้องพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้รัฐธรรมนูญภายใต้สถานการณ์รัฐประหารก็ตาม

**4.4.3.3 กรณีนิสิตที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือเพศวิถีไม่ตรงกับเพศกำเนิดถูกบังคับให้ไว้ทรงผมและแต่งกายตามเพศกำเนิดในสถานการณ์ต่าง ๆ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 236-237/2559)**

**รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 236-237/2559**

**เรื่อง** การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศ กรณีกล่าวอ้างว่านิสิตนักศึกษาที่มีอัตลักษณ์ ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิดถูกบังคับให้ไว้ทรงผมและแต่งกายตามเพศกำเนิดในการเข้าเรียน การเข้าสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร

**ผู้ร้อง** ปกปิดชื่อ (ผู้ร้องที่ 1) ปกปิดชื่อ (ผู้ร้องที่ 2)

<sup>548</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ข้อ 2 นิยาม

เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้

“การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ” หมายถึง ความแตกต่าง การกีดกัน หรือการจำกัดบนพื้นฐานของความพิการซึ่งมีความประสงค์หรือส่งผลให้เป็นการเสื่อมเสียหรือทำให้ไร้ผลซึ่งการยอมรับ การอุปโภคหรือการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นใดด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความเป็นพลเมืองหรือด้านอื่น รวมถึงการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ รวมทั้งการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล

ข้อ 5 ความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ

2) ให้รัฐภาคีห้ามการเลือกปฏิบัติทั้งปวงเพราะเหตุแห่งความพิการ และประกันให้คนพิการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมและมีประสิทธิภาพจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทั้งปวง

**ผู้ถูกร้อง** มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (ผู้ถูกร้องที่ 1) มหาวิทยาลัยพะเยา (ผู้ถูกร้องที่ 2)

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม ตามคำร้องที่ 335/2559 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2559 และคำร้องที่ 373/2559 เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559 เนื่องจากเป็นกรณีร้องเรียนในประเด็นเดียวกัน เรื่อง การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศ จึงรวมพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกัน โดยผู้ร้องทั้งสองได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

ผู้ร้องที่ 1 ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ตนเองเป็นบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด โดยมีเพศวิถีการดำเนินชีวิตเป็นหญิงมาตลอด และเป็นนักศึกษาของผู้ถูกร้องที่ 1 โดยแต่งกายตามระเบียบเครื่องแบบนักศึกษาหญิงของผู้ถูกร้องที่ 1 มาโดยตลอด และได้มีหนังสือลง วันที่ 7 เมษายน 2559 ต่อผู้ถูกร้องที่ 1 เพื่อขอความอนุเคราะห์พิจารณาอนุมัติแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะบัณฑิตหญิงในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรประจำปีการศึกษา 2558 ซึ่งกำหนดจะจัดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2559 พร้อมทั้งแนบใบรับรองแพทย์ซึ่งแพทย์ระบุผลการตรวจว่า ผู้ร้องที่ 1 ได้ใช้ชีวิตเพศหญิงเต็มตัวอย่างน้อย 4 ปี มีความสุขดี เคยใช้ฮอร์โมนเพศหญิงมาเป็นระยะเวลา 11 ปี และได้รับการวินิจฉัยว่าเป็น “Transsexualism” ในระหว่างการสัมภาษณ์ไม่พบอาการผิดปกติทางจิตเวชร้ายแรง เช่น หูแว่ว หวาดระแวง ฯลฯ และใบรับรองพฤติกรรมซึ่งอาจารย์ได้รับรองว่า ผู้ร้องที่ 1 มีความประพฤติดีทั้งในด้านพฤติกรรม ด้านคุณธรรมจริยธรรม และด้านการศึกษา เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2559 ผู้ร้องที่ 1 ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลเรื่องการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรว่า ไม่สามารถดำเนินการตามคำร้องที่ 1 ร้องขอได้ โดยอ้างว่า สำนักพระราชวังไม่อนุญาตและรองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษาให้ยึดตามระเบียบปี 2557 ซึ่งไม่อนุญาตให้นักศึกษาชายแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะบัณฑิตหญิงเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร รวมทั้งต้องรอผลการประชุมมหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งเกี่ยวกับกรณีนี้ จากกรณีดังกล่าวผู้ร้องที่ 1 จึงร้องเรียนขอให้ดำเนินการช่วยเหลือให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ผู้ร้องที่ 1 ไม่ได้มีเจตนาที่จะทำให้ผู้ถูกร้องที่ 1 เสื่อมเสียชื่อเสียงเพียงแต่ต้องการรักษาสิทธิที่ตนควรจะได้รับเท่านั้น

ผู้ร้องที่ 2 ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ตนเองเป็นบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด โดยมีเพศวิถีการดำเนินชีวิตเป็นหญิงและเป็นนิสิตของผู้ถูกร้องที่ 2 ได้ถูกอาจารย์บางท่านในวิชาเรียนบางรายวิชาของผู้ถูกร้องที่ 2 ห้ามไม่ให้แต่งกายตามเพศวิถีของตนในการเข้าเรียน การเข้าสอบวัดผล และการฝึกปฏิบัติงาน อีกทั้งประกาศ เรื่อง การแต่งกายสำหรับผู้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรของผู้ถูกร้องที่ 2 กำหนดให้บัณฑิตชายไว้ทรงผมและแต่งกายตามเพศ



กำเนิดเท่านั้น จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องที่ 2 เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องที่ 2 เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศและขัดต่อพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 จึงร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุขดำเนินการตรวจสอบ โดยได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังผู้ถูกร้องที่ 1 และผู้ถูกร้องที่ 2 ซึ่งได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว และได้รวบรวมข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยได้มีการพิจารณาภายใต้ประเด็นการตรวจสอบว่า ตามคำร้องทั้งสอง การที่นิสิตนักศึกษาที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิดถูกบังคับให้ไว้ทรงผมและแต่งกายตามเพศกำเนิดในการเข้าเรียน การเข้าสอบวัดผล การฝึกปฏิบัติงาน และการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศหรือไม่

จากนั้น จึงได้มีการให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้อง ข้อเท็จจริงฝ่ายผู้ร้อง ฝ่ายผู้ถูกร้อง ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเห็นคณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุขแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้วางหลักการรับรองและคุ้มครองไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างใด ๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ ทั้งนี้ การใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ และได้รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ประกอบกับพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากลกรณีตามคำร้องข้างต้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การแต่งกายในการเข้าเรียน การเข้าสอบวัดผล และการฝึกปฏิบัติงาน เห็นว่า การไม่อนุญาตให้นิสิตนักศึกษาแต่งกายตามเพศวิถีซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดของตนเข้าเรียน เข้าสอบวัดผล และการฝึกปฏิบัติงานของผู้ถูกร้องที่ 2 ย่อมส่งผลให้ผู้ร้องที่ 2 และนิสิตที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือเพศวิถีไม่ตรงกับเพศกำเนิด รู้สึกถูกดูหมิ่นและถูกลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตลอดจน เป็นเหตุให้มีการจำกัดสิทธิในการศึกษาของนิสิตกลุ่มนี้ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการแต่งกายของนิสิตนักศึกษาไว้เฉพาะนิสิตนักศึกษาเพศชายและเพศ หญิงเท่านั้น การกำหนดกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเรียน การสอบวัดผล และการฝึกปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย ดังนั้น การที่นิสิตนักศึกษาแต่งกายตาม วิถีทางเพศในลักษณะเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการแต่งกายที่ มหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ แม้ว่าการแต่งกายนั้นจะไม่ตรงกับเพศกำเนิดก็ตาม ย่อมไม่ได้ กระทบกระเทือนต่อนิสิตนักศึกษาอื่น ๆ ที่เข้าเรียนและเข้าสอบวัดผล รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการ ทดสอบความรู้แต่อย่างใดดังความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ 2) ตาม รายงานผลการพิจารณา ที่ 386/2557 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2557 อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกร้องที่ 2 ได้ ดำเนินการอนุโลมให้นิสิตสามารถแต่งกายตามเพศวิถี ซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดของตนในการเข้าเรียน และการเข้าสอบวัดผลได้ แต่จะต้องแต่งกายเรียบร้อยและถูกต้องตามข้อบังคับว่าด้วยการแต่งกาย ของมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้ถูกร้องที่ 2 กำลังดำเนินการปรับแก้ประกาศหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ ยังคงกำหนดให้นิสิตต้องแต่งกายตามเพศกำเนิดในการฝึกปฏิบัติงาน โดยให้เหตุผลว่ามีความ เกี่ยวข้องกับสถาบันฝึกปฏิบัติงาน จึงควรต้องทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนให้เป็นที่ไปในทิศทาง เดียวกันทั้งระบบหากจะมีการปรับเปลี่ยนอนุญาตให้แต่งกายตามเพศวิถี จึงเห็นควรให้ยุติเรื่องใน ประเด็นนี้

ประเด็นที่ 2 การแต่งกายในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร เห็นว่า ในอดีต ที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีแนวปฏิบัติการแต่งกายของบัณฑิตในการเข้ารับ พระราชทานปริญญาบัตรแตกต่างกัน สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งตั้งเช่นผู้ถูกร้องที่ 1 และผู้ถูกร้อง ที่ 2 กำหนดให้บัณฑิตทุกคนต้องแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศกำเนิดเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตาม กฎ ระเบียบ และ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องของผู้ถูกร้องทั้งสอง รวมถึงมติที่ประชุมกรรมการฝ่าย ฝึกซ้อมงานพิธีพระราชทานปริญญาบัตร ประจำปีพุทธศักราช 2559 และมติที่ประชุมอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติให้บัณฑิตมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้งหมด 39 แห่งทุก คนต้องแต่งกายตามเพศกำเนิดและยศให้ถูกต้องเพื่อให้สมพระเกียรติงานพระราชพิธี ประกอบกับ มีข้อจำกัดในการขานนามและคำนำหน้าชื่อของบัณฑิตซึ่งเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร จึงไม่ สามารถให้บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีได้ เพราะจะไม่สัมพันธ์กับคำนำหน้าชื่อ ของบัณฑิตที่ถูกขานนาม เป็นผลให้เกิดความไม่เหมาะสมและขัดกับธรรมเนียมปฏิบัติและระเบียบ การแต่งกายของผู้ถูกร้องทั้งสองที่สืบ ต่อกันมาในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้อนุญาตให้

บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดได้ โดยบัณฑิตจะต้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่สถาบันอุดมศึกษานั้นกำหนดขึ้น เพื่อพิจารณา อนุญาตให้บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีได้ เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นเป็น กฎหมายเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศและป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ โดยมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2558 ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งได้ปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติโดยอนุโลมให้บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดของตนในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรได้แล้วทั้งในสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องขานคำนำหน้าชื่อของบัณฑิต เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>549</sup> เป็นต้น และสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ต้องขานคำนำหน้าชื่อของบัณฑิต เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น

เมื่อพิจารณากรณีตามคำร้องซึ่งกฎ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติของผู้ถูกร้องที่ 1 และผู้ถูกร้องที่ 2 ได้กำหนดให้บัณฑิตทุกคนต้องแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศกำเนิดเท่านั้น ย่อมถือเป็นการกระทำอันเป็นการจำกัดซึ่งการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศกำเนิด และกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตนของผู้ร้องทั้งสอง ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ ความปลอดภัย ความมั่นคงของประเทศ หรือการปฏิบัติตามหลักการทางศาสนาแต่อย่างใด ดังนั้น กฎ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติภายในของผู้ถูกร้องที่ 1 และผู้ถูกร้องที่ 2 ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องที่ 1 และผู้ถูกร้องที่ 2 เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 มาตรา 3 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2<sup>550</sup> และไม่สอดคล้องกับหลักการยกยอการที่ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่าง

<sup>549</sup> ปัจจุบัน ณ วันที่ 5 ตุลาคม 2561 : จากเดิมที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเคยอนุโลมให้บัณฑิตแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดของตนในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรได้แล้ว และมีการขานคำนำหน้าชื่อของบัณฑิต แต่ในทางปฏิบัติได้มีการปรับเปลี่ยนโดยอนุโลมให้แก่บัณฑิตที่แต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศวิถีซึ่งไม่ตรงกับเพศกำเนิดของตนในการเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรโดยยกเว้นให้บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องขานคำนำหน้าชื่อของบัณฑิตได้แล้ว

<sup>550</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานอื่น ๆ



ประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศข้อ 2 ข้อ 6 และ ข้อ 19<sup>551</sup> ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติจากสาเหตุวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ และคุ้มครองบุคคลทุกคนไม่ให้ถูกลบหลู่เกียรติ ชื่อเสียง และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตนผ่านการพูดจา ท่าทาง การแต่งกาย ลักษณะร่างกาย ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศรูปแบบใด ตามหลักการยกยอการที่ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ และเพื่อไม่ให้เกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นอีก จึงเห็นควรให้มีแนวทางการแก้ไขกรณีตามคำร้องเรียน ตามมาตรา 28 วรยศสามแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกระทำเช่นนั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้”

<sup>551</sup> หลักการยกยอการที่ว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ

หลักการข้อ 2 สิทธิในความเสมอภาค และการห้ามเลือกปฏิบัติ

ทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างสมบูรณ์โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากสาเหตุวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ ทุกคนมีสิทธิในความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและในการได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเสมอภาคโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ไม่ว่าจะสิทธิมนุษยชนอื่นใดจะถูกกระทบกระเทือนหรือไม่ก็ตาม กฎหมายต้องห้ามการเลือกปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวและรับประกันความคุ้มครองมนุษย์ทุกคนจากการเลือกปฏิบัติดังกล่าวอย่างเสมอภาคและได้ผล

การเลือกปฏิบัติจากสาเหตุวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ หมายรวมถึง การแบ่งแยก กีดกัน ยกเว้น จำกัด หรือเลือกที่รักมักที่ชังด้วยสาเหตุวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศ อันมีจุดประสงค์หรือมีผลทำให้ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายหรือความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเสมอภาค หรือการยอมรับสิทธิ การมีสิทธิ หรือการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานทั้งมวลบนพื้นฐานของความเท่าเทียม ต้องหมดสิ้นหรือบดบังไป การเลือกปฏิบัติจากสาเหตุวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศอาจจะและมักจะทวีความรุนแรงเมื่อเกิดพร้อมกับการเลือกปฏิบัติจากสาเหตุอื่น ๆ รวมทั้ง เพศ เชื้อชาติ อายุ ศาสนา ความพิการ สถานะด้านสุขภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจ

หลักการข้อ 6 สิทธิในความเป็นบุคคล

ทุกคนไม่ว่าจะมีวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศรูปแบบใด ย่อมมีสิทธิในความเป็นส่วนบุคคล โดยปราศจากการแทรกแซงโดยพลการหรือโดยมิชอบ รวมทั้งในเรื่องครอบครัว บ้าน หรือการสื่อสาร รวมไปถึงความคุ้มครองจากการถูกลบหลู่เกียรติ และชื่อเสียง สิทธิในความเป็นส่วนบุคคลโดยปกติ รวมถึงสิทธิในการเลือกที่จะเปิดเผยหรือปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับวิถีทางเพศหรืออัตลักษณ์ทางเพศของตน รวมทั้งการตัดสินใจและทางเลือกเกี่ยวกับทั้งร่างกายของตนเองและการมีเพศสัมพันธ์โดยยินยอมพร้อมใจหรือมีความสัมพันธ์แบบอื่น ๆ กับผู้อื่น

หลักการข้อ 19 สิทธิเสรีภาพในด้านความเห็นและการแสดงความคิดเห็น

มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในความเห็นและการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ขึ้นกับวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ สิทธินี้รวมถึงการแสดงออกอัตลักษณ์หรือตัวตนผ่านการพูดจา ท่าทาง การแต่งกาย ลักษณะร่างกาย การเลือกใช้และวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ โดยผ่านทางสื่อใด ๆ ก็ตาม และโดยไม่ขึ้นกับเขตแดน

ความเห็นข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยผู้ถูกร้องได้กำหนดกฎ ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติให้บัณฑิตทุกคนต้องแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศกำเนิดเท่านั้น อันมีผลให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่สามารถแต่งกายตามอัตลักษณ์ทางเพศของตนเองได้นั้น เป็นการการกระทำอันเป็นการจำกัดซึ่งการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศกำเนิด และกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์หรือตัวตนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ พฤติการณ์ดังกล่าวนี้จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเพศ

การให้ความเห็นเช่นนี้แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ชัดเจนมากนัก แต่ก็ถือเป็นการให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุที่ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น สภาวะตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิดก็คือ มนุษย์ทุกคนถือมีสภาวะในการเป็นมนุษย์ที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้มนุษย์เป็นผู้ทรงสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การจำกัดการแสดงออกของมนุษย์ที่มีความแตกต่างจากเพศกำเนิดย่อมเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะมนุษย์ทุกคนมีอิสระในการกำหนดตนเอง หากการใช้อิสระนั้นมิได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งใด ย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว

ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นการแสดงออกซึ่งการมีค่านิยมว่า การกระทำที่ส่งผลให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่สามารถแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามอัตลักษณ์ทางเพศของตนแล้ว ถือเป็นการมุ่งเฉพาะเจาะจงโดยนำเกณฑ์เรื่องอัตลักษณ์ทางเพศมาเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการแสดงออกทางอัตลักษณ์ทางเพศนั้นเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ย่อมถือว่าสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพอันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตมนุษย์ที่ไม่ว่าจะมีเพศตรงตามเพศกำเนิด หรือจะมีอัตลักษณ์ทางเพศอย่างไรก็ตามแล้ว ทุกชีวิตล้วนมีคุณค่าที่ต้องได้รับการเคารพและได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งสิ้น ซึ่งก็ได้สะท้อนให้เห็นจากเนื้อหาของการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้แล้ว

นอกจากนี้ จากที่ได้กล่าวมาว่าความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงการเป็นความเห็นที่มีความสอดคล้องดังที่กล่าวมานั้นคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

กล่าวว่า การกำหนดให้บัณฑิตทุกคนต้องแต่งกายชุดครุยวิทยฐานะตามเพศกำเนิดเท่านั้น ถือเป็น การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีที่มีความ เกี่ยวข้องกับกรณีนี้อย่างชัดเจนคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และหลักการยกยอการตำรวจว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทาง เพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ซึ่งการกล่าวอ้างถึงพันธกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการแสดงออกถึงความเห็นที่ เป็นการยอมรับในหลักการสากลที่มีผลเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน แม้ว่า ประเทศไทยจะต้องตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีจากรัฐประหารคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ก็ตาม โดยที่ไม่อาจทราบถึงความชัดเจนในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า หากมีการกล่าวให้ชัดเจนว่าการกระทำของ มหาวิทยาลัยผู้ถูกร้องนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมจะ เป็นการสร้างความชัดเจนต่อการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่า สูงสุดของรัฐธรรมนูญ และยังคงเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้แล้วถือว่ามี ความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว โดยควรจะกล่าวว่ามี การปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมเพราะเหตุแห่งเพศนั้นถือเป็นพฤติกรรมที่ทำให้บุคคลอาจจะต้องรู้สึกด้อยค่าในเกียรติยศและชื่อเสียง ของตนเอง หรือรู้สึกว่าตนไม่ได้มีคุณค่าในชีวิตเทียบเท่ากับบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศตรงกับ เพศกำเนิด โดยการทำให้บุคคลต้องรู้สึกเช่นนี้ถือเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์หรือลดคุณค่าของมนุษย์ ให้ต่ำลง จึงเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ดังนั้น การกล่าวให้ชัดเจนว่ามีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นในกรณีนี้ นั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการปลูกฝังค่านิยมในการยึดมั่นและให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองหรือสภาพแวดล้อมทาง สังคมของประเทศจะตกอยู่ภายใต้การรัฐประหารและมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้โดยคณะรัฐประหารก็ ตาม แต่หากทุกองค์กรของรัฐมีการยึดมั่นในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยความชัดเจนแล้ว ย่อมจะเกิดแต่ผลดีกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน

**4.4.3.4 กรณีกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทรมานระหว่างถูก ควบคุมตัว (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 125/2560)**

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 125/2560

เรื่อง สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย กรณีกล่าวอ้างว่าถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
กระทำการทรมานระหว่างการถูกควบคุมตัว

ผู้ร้อง นายสมะแอ วาเฮง

ผู้ถูกร้อง เจ้าหน้าที่ทหารพราน กรมทหารพรานที่ 43 อำเภอหนองจิก จังหวัด  
ปัตตานี

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่  
160/2558 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2558 กล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 ผู้เสียหาย ซึ่งเป็น  
น้องชายของผู้ร้องถูกเจ้าหน้าที่ทหารควบคุมตัวไปยังกรมทหารพรานที่ 48 อำเภอหนองจิก จังหวัด  
ปัตตานี ต่อมา ผู้ร้องได้รับการบอกเล่าจากผู้เสียหายว่า ในระหว่างที่ถูกควบคุมตัวที่หน่วยงานผู้ถูกร้อง  
ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2558 ถึงวันที่ 5 มีนาคม 2558 นั้น เจ้าหน้าที่ได้กระทำการทรมานด้วย  
วิธีการต่าง ๆ เช่น ตีเข้าและชกต่อยที่หน้าท้อง หน้าอก หน้าผาก บังคับให้ยืนตากแดด บังคับให้ถอด  
เสื้อผ้าแล้วใช้ยางตีตอঁฆะ บังคับให้นั่งเก้าอี้มัดมือไขว้หลังโดยแช่เท้าในน้ำแข็ง บังคับให้อมน้ำแล้วใช้  
ถุงมัดศีรษะทำให้หายใจไม่ออกจนถึงกับหมดสติ โดยพบร่องรอยที่ข้อมือและรอยบวมซ้ำที่ตาข้างขวา  
ต่อมาวันที่ 5 มีนาคม 2558 ผู้เสียหายถูกส่งตัวไปควบคุมที่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศูนย์การตำรวจจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ และเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 ได้เข้ารับการตรวจร่างกายที่โรงพยาบาลศูนย์ยะลา  
จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องจึงร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิ  
มนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดำเนินการตรวจสอบ โดยได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไป  
ยังกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 จำนวน 3 ครั้ง แต่ยังไม่ได้รับข้อมูลหรือการชี้แจง  
ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานดังกล่าวแต่อย่างใด และได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังศูนย์ปฏิบัติการ  
ตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว อีกทั้งเจ้าหน้าที่สำนักงาน  
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พบกับแพทย์และพยาบาลผู้ตรวจร่างกายผู้เสียหาย ซึ่งได้ให้  
ข้อมูลแล้ว

กรณีคำร้องมีประเด็นที่ต้องตรวจสอบว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำ  
อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อน้องชายของผู้ร้อง โดยกระทำการทรมานระหว่างการถูกควบคุม  
ตัวหรือไม่

จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงและทำการ  
ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการให้ความเห็นอันมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความ  
เป็นมนุษย์ดังนี้

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้ว เห็นว่า การกระทำที่ผู้ร้อง  
กล่าวอ้างมาจากคำบอกเล่าของผู้เสียหายโดยไม่มีพยานหลักฐานอื่นใด อีกทั้งไม่สามารถติดต่อขอ**

ทราบข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ร้อง และผู้เสียหายได้ ประกอบกับเมื่อขอให้ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสามครั้ง ไม่ได้รับการชี้แจงแต่อย่างใด ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงจากทั้งสองฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากคำชี้แจงของศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นหน่วยที่รับตัวผู้เสียหายมาควบคุมตั้งแต่วันที่ 5 มีนาคม 2558 อันเป็นการควบคุมตัวต่อเนื่องจากผู้ถูกร้อง ภายหลังศูนย์พิทักษ์สันติ ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) รับตัวผู้เสียหายไว้ในกระบวนการควบคุม ได้ทำการตรวจร่างกายโดยพยาบาลและแพทย์ในทันที จากผลการตรวจร่างกายพบว่าผู้เสียหายได้รับบาดเจ็บมีบาดแผลหลายแห่ง ซึ่งเมื่อพิจารณาบันทึกการตรวจร่างกายโดยแพทย์นิติเวชศูนย์นิติวิทยาศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดยะลา ที่ระบุชนิดและขนาดของบาดแผลหลายรายการ โดยเฉพาะการระบุอายุบาดแผล “1 สัปดาห์” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าร่องรอยบาดแผลดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนการตรวจร่างกายเป็นระยะเวลา 1 สัปดาห์ อีกทั้งพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการนำส่งไปตรวจร่างกายยังโรงพยาบาลศูนย์ยะลา เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 ก็พบว่ามึร่องรอยบาดแผลเช่นเดียวกัน โดยเมื่อนำความเห็นของแพทย์ที่ระบุอายุบาดแผล “1 สัปดาห์” มาพิจารณา จะทำให้เห็นได้ว่าร่องรอยบาดแผลของผู้เสียหายน่าจะเกิดขึ้นในช่วงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุเสียหายอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานผู้ถูกร้อง ดังนั้น เมื่อนำบันทึกการตรวจร่างกายโดยแพทย์นิติเวช ศูนย์นิติวิทยาศาสตร์จังหวัดชายแดนภาคใต้ จังหวัดยะลา และแพทย์โรงพยาบาลศูนย์ยะลามาพิจารณา จึงเชื่อว่าบาดแผลเกิดขึ้นในระหว่างการควบคุมของผู้ถูกร้องตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า การกระทำที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่ามีการทำร้ายร่างกาย และข่มขู่ผู้เสียหายเพื่อได้รับสารภาพในขณะที่ถูกควบคุมตัวโดยผู้ถูกร้องอันเป็นลักษณะของการซ้อมทรมาน เป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกร้องซึ่งดำเนินการใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลผู้ต้องสงสัย แม้กฎหมายจะให้อำนาจดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยกักตัวบุคคลไว้สอบถามตามระยะเวลาที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของผู้ถูกร้องยังคงต้องเคารพและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองไว้ โดยการซ้อมทรมานแก่บุคคลจะกระทำมิได้ แม้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะไม่แสดงให้เห็นถึงการกระทำอันเป็นการซ้อมทรมาน ตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 1 โดยเฉพาะการกระทำโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส เพื่อประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพ แต่การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกร้องเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 ประกอบรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 32 ได้ให้การคุ้มครอง ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้อง จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้เสียหาย...

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรกำหนดมาตรการการแก้ไข ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 เสนอต่อกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ดังนี้

- ให้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจในการเชิญตัวและ ควบคุมตัวจนทำให้เกิดการบาดเจ็บ ให้เป็นไปตามหลักการแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและ การประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 12

- ให้กำชับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานในการควบคุมตามกฎหมายพิเศษด้าน ความมั่นคง ต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในประเด็นสิทธิในชีวิตและร่างกายอย่างเคร่งครัด อีกทั้งต้องคำนึงถึงหลักการตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษที่ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 16 ที่ได้กำหนดให้ประเทศ สมาชิกรัฐภาคีดำเนินการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำการทรมานในอาณาเขตใด ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน และรับที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการประติบัติ หรือการลงโทษที่ย่ำยีศักดิ์ศรีที่ไม่ถึงกับเป็นการทรมาน...”

เมื่อพิจารณาการให้ความเห็นข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติได้มีการให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้เสียหายเป็น ประการสำคัญ โดยกล่าวให้ความเห็นว่า จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้อง กรณีดังกล่าวและการแจ้งไปยังฝ่ายต่าง ๆ เพื่อขอใช้ชี้แจงข้อเท็จจริง และแม้จะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ ในการชี้แจงตอบกลับมากก็ตาม แต่ตามพฤติการณ์ที่ตรวจสอบสามารถเชื่อได้ว่าการใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ทหารพรานที่รับฟังได้ว่าการทำร้ายร่างกายหรือซ้อมทรมานน้องชายของผู้ถูกร้องซึ่งเป็น การละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ความเห็นดังกล่าวตามกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การให้ความเห็นที่กล่าวว่าการกระทำตามกรณีนี้น่าเชื่อได้ว่าการกระทำของ เจ้าหน้าที่ทหารพรานนั้นเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และหากการที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้เสียหายถูกกระทำ ด้วยวิธีการตีเข้าและชกต่อยที่หน้าท้อง หน้าอก หน้าผาก บังคับให้ยืนตากแดด บังคับให้ถอดเสื้อผ้า แล้วใช้ยางตีตอตันพะ บังคับให้นั่งเก้าอี้มัดมือไขว้หลังโดยแช่เท้าในน้ำแข็ง บังคับให้อมน้ำแล้วใช้ถุงมัด ศีรษะทำให้หายใจไม่ออกจนถึงกับหมดสติ การกระทำเหล่านี้ล้วนเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่ มนุษย์ด้วยวิธีการทรมาน จึงกล่าวได้ว่าการกระทำเช่นนี้ย่อมเป็นการทำลายเกียรติด้วยการย่ำยี เกียรติยศในเนื้อตัวร่างกายของมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นการลดคุณค่าด้วยการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงสัตว์

หรือสิ่งของ อันเป็นการก่อให้เกิดความเป็นมนุษย์ของผู้เสียหายลดน้อยถอยลง การกระทำดังกล่าวนี้จึงเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นที่กล่าวว่าการกระทำการทรมานผู้เสียหายด้วยวิธีต่าง ๆ นา ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นเป็นการกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย นอกจากนั้น เนื้อหาของการให้ความเห็นยังมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยแล้ว ตลอดจนมี การเสนอแนะมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเสนอแนะให้มีการยึดถือ หลักการแห่งอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ซึ่งเท่ากับเป็นความเห็นที่มีการยอมรับต่อหลักการสากลที่นานาประเทศต่างยึดถือ ในการต่อต้านการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการทรมานต่อมนุษย์ จึงสะท้อนให้เห็นว่าความเห็นดังกล่าวถือ มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบ ประชาธิปไตย ที่ได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าในชีวิตของมนุษย์ และมีทัศนคติยืนยันหยัดว่าการกระทำ หรือการปฏิบัติต่อมนุษย์ด้วยกันเองด้วยวิธีการที่เข้าข่ายในลักษณะของการทรมานต่อเนื้อตัวร่างกาย และจิตใจของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งต้องห้าม อีกทั้งยังปฏิเสธการใช้อำนาจรัฐที่กระทำการในลักษณะ ดังกล่าว ไม่ว่าจะรัฐจะมีความจำเป็นใด ๆ ก็ตามในการเค้นให้ผู้ที่ถูกควบคุมตัวต้องสารภาพความจริง ซึ่ง จากที่กล่าวมานั้นถือเป็นที่ทัศนคติหรือค่านิยมพื้นฐานของการมีจิตใจที่เป็นประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการกล่าว ว่า พฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่าการกระทำในลักษณะของการทรมานผู้เสียหายโดยเจ้าหน้าที่ทหารพรานนั้น เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน เนื่องการให้ความเห็นตามกรณีนี้ที่ถือว่าเป็น ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว เพราะได้มีการกล่าวว่ามี การละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่หาก มีการกล่าวไปในความเห็นให้ชัดเจนว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ทหารพรานนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่ เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ โดยแม้ว่ารัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) จะเป็นรัฐธรรมนุญที่อยู่ภายใต้สถานการณ์ของการรัฐประหารก็ตาม แต่ก็ได้มีการรับรองและ ค้ำครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน แม้คุณค่าทางรัฐธรรมนุญของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์จะอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ก็ตาม ซึ่งยิ่งจะเป็นการสนับสนุนให้วัฒนธรรมทางการเมืองในราชอาณาจักรไทยมีการยึดถือและ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกให้สอดคล้องกับการยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

#### 4.4.3.5 กรณีกล่าวอ้างว่าโรงพยาบาลปฏิเสธการรักษาเพราะค่ามัดจำค่ารักษาพยาบาลไม่เพียงพอจนเป็นเหตุให้ผู้ป่วยเสียชีวิต (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 133/2560)

##### รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 133/2560

**เรื่อง** สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข กรณีกล่าวอ้างว่าโรงพยาบาลปฏิเสธการรักษาพยาบาล เนื่องจากเงินมัดจำค่ารักษาพยาบาลไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้ผู้ป่วยเสียชีวิต

**ผู้ร้อง** นายเฉลิมวรรณ วรรณสีทอง

**ผู้ถูกร้อง** โรงพยาบาลกรุงเทพพญา

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 480/2558 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2558 กล่าวอ้างว่า ผู้ถูกร้องปฏิเสธการรักษาพยาบาลหลานสาวของผู้ร้องที่ประสบอุบัติเหตุ เนื่องจากญาติมีเงินมัดจำไม่เพียงพอเป็นเหตุให้หลานสาวเสียชีวิต ผู้ร้องเห็นว่าการเสียชีวิตของหลานสาวผู้ร้อง เป็นความผิดพลาดบกพร่องของผู้ถูกร้องที่ปฏิเสธการรักษาพยาบาล โดยอ้างเหตุจากการที่ญาติไม่สามารถจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลเพิ่มเติมได้ ทั้งที่ผู้ถูกร้องมีบุคลากรทางการแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางจำนวนมาก มีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัย สามารถรักษาหลานสาวผู้ร้องให้มีโอกาสรอดชีวิต จึงขอความเป็นธรรมและขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุขดำเนินการตรวจสอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริงไปยังผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้เชิญผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะอนุกรรมการ ฯ ซึ่งได้มีการชี้แจงแล้ว ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า

ผู้ถูกร้องเป็นสถานพยาบาลเอกชนขนาดใหญ่ มีหน้าที่ตามกฎหมายในการให้การช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาพอันตรายและจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยฉุกเฉิน เพื่อให้ผู้ป่วยพ้นจากอันตรายตามมาตรฐานวิชาชีพ ช่วงเวลาที่เกิดเหตุตามคำร้อง มีแพทย์ทำงานเต็มเวลาในโรงพยาบาลกว่า 100 คน และแพทย์ที่ทำงานไม่เต็มเวลากว่า 100 คน โดยมีแพทย์ที่ผู้ป่วยเข้ารับการรักษาประกอบด้วยแพทย์ศัลยกรรมประสาท แพทย์ศัลยกรรมกระดูก แพทย์ศัลยกรรมทั่วไป และแพทย์ประจำห้องฉุกเฉิน โดยในชั้นแรกประเมินพบว่าผู้ป่วยเรียกไม่ลืมนตา ไม่ทำตามคำสั่ง มีอาการหวาดกลัว หิวร้อง แพทย์ใช้วิธีการรักษาพยาบาลตรวจวินิจฉัยอย่างรวดเร็วเหมือนกับเป็นผู้ป่วยที่ได้รับบาดเจ็บรุนแรง ทีมแพทย์ได้ร่วมกันประเมินสถานะผู้ป่วยว่ามีสัญญาณชีพและระดับความรู้สึกลืมตาเอง ทำได้ตามสั่ง พุดรู้เรื่อง สามารถส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลอื่นเพื่อไปรับการรักษาต่อได้

แต่จากการชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และความเห็นของพยานผู้เชี่ยวชาญจากแพทยสภาโดยราชวิทยาลัยศัลยแพทย์แห่งประเทศไทย ให้ความเห็นเห็นว่า กรณีตามคำร้องผู้ป่วยอยู่ใน





เกณฑ์ภาวะวิกฤตสีแดง เป็นผู้ป่วยฉุกเฉินที่ผู้ถูกร้องต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการฉุกเฉิน สภาพความรุนแรงของบาดแผลที่ผู้ประสบเหตุได้รับ มีความเสี่ยงที่ผู้ประสบเหตุจะเสียชีวิต

จากข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้ทำการตรวจสอบนั้น กรณีมีปัญหาจะต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งก็ได้มีการพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ป่วยมีสิทธิได้รับบริการในการ รักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน และสถานพยาบาลหรือผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์ไม่ว่าในภาครัฐหรือเอกชน จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานทางการแพทย์และยี่ดือ จรรยาบรรณวิชาชีพอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ จะต้องช่วยชีวิตผู้ป่วยอย่างสุดความสามารถ กรณีตามคำร้อง ผู้ป่วยอยู่ในเกณฑ์วิกฤตฉุกเฉินระดับฉุกเฉินสีแดง ซึ่งคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินได้มีประกาศคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน เรื่อง หลักเกณฑ์การประเมินเพื่อคัดแยกระดับความฉุกเฉิน และมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉิน พ.ศ. 2554 ข้อ 4(1) กำหนดว่า ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตต้องได้รับการปฏิบัติการทางการแพทย์ทันที มิฉะนั้นผู้ป่วยจะมีโอกาสเสียชีวิตได้สูง หรือทำให้การบาดเจ็บหรืออาการป่วยของผู้ป่วยฉุกเฉินนั้นรุนแรงขึ้นหรือเกิดภาวะแทรกซ้อนขึ้นได้อย่างฉับไว และการดำเนินการปฏิบัติการฉุกเฉิน ตามพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 28 นั้น ในกรณีผู้ป่วยรายนี้แม้ได้รับการคัดแยกตามความฉุกเฉินและจัดให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินในเบื้องต้นจากผู้ถูกร้องแล้วก็ตาม แต่มาตรา 28 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “ผู้ป่วยฉุกเฉินต้องได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินจนเต็มขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการหรือสถานพยาบาลนั้นก่อนการส่งต่อ” จึงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้ให้การรักษาจนเต็มขีดความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาจากการที่ผู้ถูกร้อง ให้ข้อเท็จจริงว่า ขณะเกิดเหตุมีแพทย์ปฏิบัติงานเต็มเวลากว่า 100 คน และแพทย์รับปรึกษาทำงานไม่เต็มเวลาอีกกว่า 100 คน ผู้ถูกร้องได้แสดงข้อเท็จจริงปรากฏในเว็บไซต์ของผู้ถูกร้องว่า เป็นโรงพยาบาลศูนย์อุบัติเหตุและฉุกเฉินในภูมิภาคตะวันออก มีเครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัยครบครันที่จะใช้ในการวินิจฉัยได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็ว พร้อมรับการส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลอื่น ๆ และมีพยานหลักฐานจากคำชี้แจงว่า การตรวจของแพทย์ของผู้ถูกร้องในแผนกศัลยกรรมกระดูกและศัลยกรรมประสาทหลังจากที่ได้ตรวจผู้ป่วย เมื่อแรกเข้ารับการรักษาต่อจากแพทย์เวชศาสตร์ฉุกเฉินและแพทย์ศัลยกรรมทั่วไป โดยแพทย์แผนกศัลยกรรมกระดูกและศัลยกรรมประสาทได้ลงลายมือชื่อในเวชระเบียนรับคำปรึกษาว่า แผนการรักษาต้องผ่าตัดโดยแพทย์ศัลยกรรมกระดูกและแพทย์ศัลยกรรมประสาท พร้อมทั้งได้ส่งยาปฏิชีวนะและยาอื่น ๆ

ตลอดจนเลือด สารทดแทนโลหิตอื่น ๆ เพื่อใช้สำหรับการผ่าตัด อันแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีความสามารถและพร้อมให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วยรายนี้ แต่ผู้ถูกร้องไม่ได้ดำเนินการ โดยอ้างว่าญาติผู้ป่วยขอใช้สิทธิการรักษาที่ต้นสังกัดในโรงพยาบาลรัฐ ทั้งที่ผู้ป่วยอยู่ในภาวะวิกฤติระดับสีแดง นอกจากนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าญาติผู้ป่วยขอใช้สิทธิที่โรงพยาบาลอื่นนั้น ชัดกับพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 หรือไม่ ซึ่งในบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติว่า “การปฏิบัติการฉุกเฉินต่อผู้ป่วยฉุกเฉินต้องเป็นไปตามความจำเป็นและข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ฉุกเฉิน โดยมีให้นำสิทธิการประกันการขึ้นทะเบียนสถานพยาบาล หรือความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยฉุกเฉิน หรือเงื่อนไขใด ๆ มาเป็นเหตุปฏิเสธผู้ป่วยฉุกเฉินให้ไม่ได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างทันที” จึงสรุปได้ว่า แม้ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าผู้ถูกร้องเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวน 1,000,000 บาท แต่ผู้แทนผู้ถูกร้องได้ให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุขในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า มีการประเมินค่าใช้จ่ายประมาณ 500,000 บาท เพื่อให้ผู้ร้องเตรียมแผนทางการเงิน และญาติผู้ป่วยได้ไปกดเงินจากเครื่องรับจ่ายเงินอัตโนมัติเพื่อเป็นการชำระค่ามัดจำบางส่วนให้กับผู้ถูกร้อง และปรากฏข้อเท็จจริงโดยมีเอกสารสอดรับกันว่าผู้ถูกร้องคืนค่ามัดจำการรักษาพยาบาลให้กับผู้ร้องเป็นเงินจำนวน 20,000 บาท ย่อมหมายความว่า ผู้ถูกร้องมีการเรียกเก็บเงินจริง และในขณะที่ผู้ร้องไปกดเงินค่ามัดจำให้แก่ผู้ถูกร้องเป็นเวลา กลางคืนช่วงเวลา 01.00-04.00 นาฬิกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ร้อง อันเป็นบริบททำให้ผู้ร้องเข้าใจและตระหนักว่ามีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าที่จะสามารถชำระได้ จนเป็นเหตุให้ญาติผู้ป่วยตัดสินใจส่งผู้ป่วยไปรักษาที่โรงพยาบาลชลบุรี ซึ่งมีระยะทางห่างจากผู้ถูกร้อง ประมาณ 50 กิโลเมตร และเมื่อผู้ถูกร้องส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลชลบุรีพิจารณาถึงสถานะของผู้ป่วยแพทย์ของผู้ถูกร้องได้ประเมินอาการผู้ป่วยก่อนขึ้นรถพยาบาลเพื่อส่งต่อผู้ป่วย และระหว่างทางในการส่งต่อผู้ป่วยมีเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมประสาททำการจดบันทึกการประเมินอาการของผู้ป่วยทุก 15 นาทีว่าผู้ป่วยรู้สึกตัวและมีคะแนนระดับความรู้สึกตัว 15 คะแนนเต็มตลอดการส่งต่อ ซึ่งบันทึกการส่งต่อดังกล่าวขัดกับบันทึกของแพทย์ศัลยกรรมประสาทของผู้ถูกร้องว่า ผู้ป่วยมีระดับคะแนนความรู้สึกตัว 12 คะแนน เมื่อผู้ป่วยเดินทางมาถึงโรงพยาบาลชลบุรีเวลาประมาณ 04.45 นาฬิกา แพทย์เวชศาสตร์ฉุกเฉินโรงพยาบาลชลบุรีตรวจวัดระดับความรู้สึกตัวได้เพียง 9 คะแนนเท่านั้น พร้อมทั้งใส่ท่อช่วยหายใจทันทีเมื่อถึงห้องฉุกเฉินและให้การรักษาด้วยการให้โลหิต ข้อแตกต่างของระดับคะแนนความรู้สึกตัวนั้นอาจตั้งเป็นข้อสังเกตที่กระทรวงสาธารณสุขควรตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า การส่งต่อผู้ป่วยตามคำร้องไม่เป็นประโยชน์ต่อ

การรักษาพยาบาลที่เหมาะสมต่อสภาพร่างกายของผู้ป่วยที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 มาตรา 28 ประกอบกับการกระทำของผู้ถูกร้องไม่สอดคล้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมและเป็นมาตรฐานที่บุคคลพึงมีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 ที่ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ อีกทั้งผู้ถูกร้องและบุคลากรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม มีหน้าที่ต้องประเมินอาการให้การบำบัดรักษาผู้ป่วยซึ่งต้องคำนึงถึงควมมีชีวิตของมนุษย์ การดำเนินการของผู้ถูกร้องจึงเป็นการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน”

เมื่อพิจารณาความเห็นข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองการเสียชีวิตของหลานสาวผู้ร้อง และมุ่งพิจารณาการกระทำของโรงพยาบาลผู้ถูกร้องเป็นประการสำคัญ โดยให้ความเห็นว่า การที่โรงพยาบาลผู้ถูกร้องได้ส่งต่อผู้ป่วย (หลานสาวของผู้ร้อง) ไปยังโรงพยาบาลอื่นโดยที่ไม่ได้ทำการช่วยเหลือเพื่อรักษาอย่างเร่งด่วนนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาผู้ป่วย จนกระทั่งผู้ป่วยได้เสียชีวิตลง จึงเป็นการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังให้ความเห็นประกอบอีกว่า โรงพยาบาลผู้ถูกร้องและบุคลากรซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้นมีหน้าที่ต้องประเมินอาการให้การบำบัดรักษาผู้ป่วยซึ่งต้องคำนึงถึงควมมีชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น จากการให้ความเห็นดังกล่าวนี้ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่ได้ส่งผลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีนี้ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ที่ได้ให้ความสำคัญกับคุณค่าในชีวิตของมนุษย์ ซึ่งผู้ที่ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ หากมนุษย์อยู่ในสถานะของการเสี่ยงต่อการเสียชีวิตแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องในการรักษาบำบัดชีวิตผู้ป่วยนี้ต้องเร่งปฏิบัติการอย่างด่วนที่สุดเพื่อรักษาชีวิตของมนุษย์ไว้เป็นอันดับแรก โดยต้องละทิ้งเงื่อนไขทางการเงินไว้เสียก่อน

อย่างไรก็ดี ยังคงมีข้อสังเกตต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกรณีนี้ คือ การให้ความเห็นที่ว่า การส่งต่อผู้ป่วยตามคำร้องไม่เป็นประโยชน์ต่อการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมต่อสภาพร่างกายของผู้ป่วยที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อีกทั้งผู้ถูกร้องและบุคลากรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม มีหน้าที่ต้องประเมินอาการให้การบำบัดรักษาผู้ป่วยซึ่งต้องคำนึงถึงควมมีชีวิตของมนุษย์ การดำเนินการของผู้ถูกร้องจึงเป็นการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความเห็นดังกล่าวยังถือว่าไม่มีการอธิบายอย่างชัดเจนว่าการกระทำของโรงพยาบาลผู้ถูกร้องมีลักษณะเป็นการไม่คำนึงถึงหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไรบ้าง

เนื่องจากตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว การที่โรงพยาบาลผู้ถูกร้องนั้นอยู่ในสภาพการณ์ที่มีแพทย์จำนวนมากและมีเครื่องมือทางการแพทย์ที่ครบครัน แต่กลับละเลยที่จะทำการรักษาผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะวิกฤตที่อันตรายและอาจเสียชีวิตได้ ซึ่งต้องได้รับการรักษาอย่างเร่งด่วน เท่ากับเป็นการละเลยและไม่คำนึงถึงคุณค่าในชีวิตของมนุษย์เป็นประการสำคัญ อันมีผลให้ผู้ป่วยในกรณีนี้ต้องเสียชีวิตลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายโดยตรง อันเป็นสาระสำคัญอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น การมองข้ามคุณค่าในชีวิตของมนุษย์ที่ตกอยู่ในสภาวะอันตรายหรือเนื้อตัวร่างกายบาดเจ็บจนอาจเสียชีวิตได้หากไม่ได้รับการรักษาอย่างเร่งด่วนอย่างเห็นได้ชัดนั้น ย่อมเป็นการลดคุณค่าของชีวิตมนุษย์ให้ตกต่ำลงโดยปริยาย ด้วยการไม่ให้การรักษาพยาบาลอย่างเร่งด่วนให้ทันทั่วถึง ซึ่งเป็นการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากข้อสังเกตข้างต้น หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีการให้ความเห็นที่มีการอธิบายอย่างชัดเจนว่าการกระทำของโรงพยาบาลผู้ถูกร้องได้ละเลยกระทำการอย่างไรบ้าง อันเป็นการไม่คำนึงถึงหรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตไปแล้วนั้น ย่อมจะส่งผลให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพได้มากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) อาจยังมีความไม่ชัดเจนถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกก็ตาม แต่จากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับถาวร พ.ศ. 2550) ที่ผ่านมานั้น ย่อมต้องยึดถือหลักการว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก และควรจะต้องมีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการให้ความเห็นอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการที่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

**4.4.3.6 กรณีกล่าวอ้างว่ากรมการขนส่งทางบกตัดสิทธิบุคคลที่มีอาการตาบอดสีในการมีใบอนุญาตขับรถ (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 227/2560)**

**รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 227/2560**

**เรื่อง** การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม กรณีกล่าวอ้างว่ากรมการขนส่งทางบกตัดสิทธิบุคคลที่มีอาการตาบอดสีในการมีใบอนุญาตขับรถ

**ผู้ร้อง** นาย ศิริชัย เจสตุ

**ผู้ถูกร้อง** กรมการขนส่งทางบก



**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 674/2559 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2559 เพื่อขอให้เร่งดำเนินการยับยั้งการกระทำที่ละเมิด สิทธิในทันทีทันใด และแก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนทุกข์ยากให้แก่บุคคลที่มีอาการตาบอดสีในการมี ใบอนุญาตขับรถ ได้แก่ ยกเลิกการทดสอบการมองเห็นสีหรือปรับเปลี่ยนไปใช้ไฟจราจรจริงที่ไม่มีการ สุ่มสลับตำแหน่งสีไฟจราจร ยกเลิกการทดสอบสายตาทางกว้างหรือปรับเปลี่ยนเป็นการใช้แสงไฟสี ขาวตามหลักทางการแพทย์ ห้ามมิให้ตัดสิทธิการขอมีใบอนุญาตขับรถในทันทีที่ไม่ผ่านการทดสอบ สภาพร่างกาย แต่จะต้องมีการพิสูจน์ในเชิงลึกหรือทดสอบโดยการให้ขับขึ้นบนถนนจริง ให้นำวิธีการ ออกใบอนุญาตขับรถแบบมีเงื่อนไขตามที่ได้มีการศึกษาวิจัยไว้เรียบร้อยแล้วมาปรับใช้โดยเร็ว เพื่อให้ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด และยังสามารถควบคุมให้เกิดความ ปลอดภัยไปพร้อมกันด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการด้านสิทธิ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสอบ โดยได้ พิจารณาจากข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ซึ่งข้อเท็จจริงรับฟังในเบื้องต้นได้ว่า ผู้ร้องเคยร้องเรียนใน เรื่องการตัดสิทธิในการมีใบอนุญาตขับรถแต่ไม่ผ่านการทดสอบตาบอดสีต่อคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ผู้ถูกร้อง พิจารณาทบทวนการ กำหนดระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องการทดสอบบุคคลที่มีอาการตาบอดสี โดยอาศัยข้อมูล ทางวิชาการจากราชวิทยาลัยจักษุแพทย์แห่งประเทศไทยประกอบการพิจารณา ซึ่งผู้ถูกร้องได้ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวกับการทดสอบสายตาซึ่งเดิมเป็นการทดสอบสายตาบอดสีจากแผ่น ทดสอบเปลี่ยนเป็นการดูสีจากเครื่องทดสอบที่มีลักษณะเป็นดวงโคมสัญญาณไฟจราจร แต่เนื่องจากผู้ ร้องอ้างว่าในการทดสอบการมองเห็นสีของผู้ร้องไม่ใช่ไฟจราจรที่ใช้จริงแต่เป็นการสุ่มสลับตำแหน่งสี ไฟจราจรในแต่ละดวงโคม และการทดสอบลานสายตาทางกว้าง ซึ่งเป็นการทดสอบขอบเขตของการ มองเห็นภาพด้านข้าง แต่ผู้ถูกร้องใช้สีต่าง ๆ ในการทดสอบซึ่งเสมือนว่าเป็นการทดสอบตาบอดสีซ้ำ รอบที่ 2

กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้อง หรือไม่ ซึ่ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลังจากที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงและพิจารณาตรวจสอบแล้ว จึงได้ มีการให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้อง กำหนดวิธีการให้ผู้ขอ ใบอนุญาตขับรถทดสอบการมองเห็นสีโดยวิธีการเปิดสลับสีดวงโคมไฟของ ผู้ถูกร้องที่ไม่เป็นไปตามสัญญาณไฟ จราจรที่มีใช้อยู่จริงบนท้องถนน อาจถือเป็นการสร้างเงื่อนไข ในการทดสอบสำหรับบุคคลที่มีอาการตาบอดสีโดยเกินกว่าความจำเป็นในการประเมินศักยภาพ**

ร่างกายของผู้ทดสอบกับการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาไฟจราจร เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนที่ใช้ถนนหนทางร่วมกัน แม้ว่าการทดสอบดังกล่าวจะใช้และถือปฏิบัติอย่างเสมอภาคสำหรับบุคคลเช่นเดียวกันทุกคน แต่ความเท่าเทียมกันดังกล่าวเป็นผลทำให้บุคคลที่มีสถานะอื่นที่แตกต่างออกไป ซึ่งในที่นี้ คือ บุคคลที่มีอาการตาบอดสีที่มีข้อจำกัดในการมองเห็นสีย่อมไม่อาจใช้สิทธิบางประการได้เหมือนบุคคลที่เห็นสีปกติ เมื่อพิจารณาประกอบหลักสิทธิมนุษยชนที่ให้รับรองและคุ้มครองในหลักความเสมอภาค หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และการได้รับมาตรฐานการเชิงบวกเพื่อให้การเข้าถึงสิทธิ<sup>552</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>553</sup> และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีแล้ว<sup>554</sup> การใช้วิธีการทดสอบดังกล่าวของผู้ถูกร้องใช้วิธีทดสอบกับทุกคนเหมือนกันและไม่มีกำหนดข้อจำกัดให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีอาการตาบอดสีกับบุคคลปกติ จึงยังไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่สำหรับบุคคลที่มีเฉพาะอาการตาบอดสีที่มีความสามารถในการขับขี่ย่อมมองเห็นและเข้าใจสัญญาณไฟจราจรที่เป็นมาตรฐานตามรูปแบบลำดับการเรียงของไฟจราจรและสัญลักษณ์ที่ปรากฏในโคมสัญญาณไฟจราจร เมื่อผู้ถูกร้องใช้วิธีทดสอบให้ผู้ทดสอบอ่านสีจากสัญญาณไฟจราจรที่สลับตำแหน่งและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสัญญาณไฟจราจรจริงตามที่

<sup>552</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การอบรมศึกษา หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

<sup>553</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

<sup>554</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 2

1. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้แต่ละรัฐรับที่จะเคารพและให้ความมั่นใจแก่บรรดาบุคคลทั้งปวงในอาณาเขตของตน และภายใต้อำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ยอมรับในกติกาฉบับนี้แล้ว โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะชนิดใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรืออื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 2

2. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่อง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด และสถานะอื่น

**กฎหมายกำหนด จึงถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีอาการตาบอดสี และเห็นควรกำหนดแนวทางการแก้ไขการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมถึงผู้ถูกร้องต่อไป**

เมื่อพิจารณาเห็นข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความเห็นที่มีมุ่งคุ้มครองผู้ร้องซึ่งเป็นผู้มีอาการตาบอดสีที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่า การที่บุคคลที่มีอาการตาบอดสีแต่มีความสามารถในการขับขี่ที่สามารถมองเห็นและเข้าใจสัญญาณจราจรที่เป็นมาตรฐานตามรูปแบบลำดับการเรียงของไฟจราจร และสัญลักษณ์ที่ปรากฏในคอมพิวเตอร์สัญญาณไฟจราจร ถูกใช้วิธีการทดสอบอ่านสีจากสัญญาณไฟจราจรที่สลับตำแหน่งและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสัญญาณไฟจราจรจริงตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีอาการตาบอดสี

การให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นนั้นถือว่ามีความสอดคล้องไปตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ บุคคลที่มีอาการตาบอดสีนั้นถือว่าจัดอยู่ในกลุ่มของคนพิการ โดยที่คุณค่าอันมีลักษณะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถือว่าคนพิการนั้น ไม่ว่าจะมีความไม่สมบูรณ์ทางร่างกายหรือจิตใจก็ตามย่อมอยู่ในฐานะผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังดำรงอยู่แก่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้ ด้วยเหตุนี้ คนพิการจึงย่อมสามารถบรรลุเป้าหมายของตนเองในทางกฎหมายได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลผู้มีความสมบูรณ์ในร่างกายทั่วไป ซึ่งตามกรณีนี้ที่ผู้ถูกร้องได้มีการปฏิบัติต่อผู้ที่มีอาการตาบอดสีด้วยการทดสอบการอ่านสีไฟจราจรที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปโดยไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีอาการตาบอดสี อีกทั้งยังกลับกลายเป็นการสร้างผลเสียต่อผู้ที่มีอาการตาบอดสีอย่างเห็นได้ชัดเมื่อได้เปรียบเทียบกับพฤติการณ์ของการทดสอบการอ่านไฟจราจรแบบคนทั่วไปแล้ว จึงถือได้ว่าสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความพิการนี้ย่อมเป็นการลดคุณค่าของบุคคลที่มีอาการตาบอดสี ทำให้คนเหล่านี้เปรียบเสมือนมนุษย์ที่มีคุณค่าในชีวิตด้อยกว่าคนทั่วไปที่มีความปกติทางการมองเห็น ซึ่งขัดต่อหลักความเสมอภาคที่จะคอยเป็นตัวสนับสนุนให้คนเหล่านี้สามารถบุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้เสมอเหมือนคนทั่วไป การกระทำดังกล่าวนี้จึงเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความเห็นที่มีมุ่งคุ้มครองผู้พิการหรือผู้ที่มีอาการตาบอดสีและมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตมนุษย์ และไม่นำเหตุแห่งความพิการมาเป็นเงื่อนไขในการทำให้นุชยที่มีสรรถภาพทางการมองเห็นไม่ปกติเหมือนมนุษย์ทั่วไป ต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากบุคคลทั่วไปโดยไม่ต้องได้รับแต่ประโยชน์เชิงบวกนั้น อันเป็นการยึดมั่นและยอมรับต่อสิทธิในความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ รวมถึงยอมรับต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอันมีความเป็นสากลสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือการ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ไม่เลือกปฏิบัติต่อมนุษย์ภายในอาณาเขตของประเทศไทย ความเห็นในลักษณะเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ได้มีผลต่อความเห็นที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของชีวิตคนพิการที่มีอาการตาบอดสี โดยยึดถือหลักความเสมอภาค การไม่เลือกปฏิบัติ และการใช้มาตรการเชิงบวกที่เอื้อประโยชน์ให้บุคคลที่ไม่สามารถใช้เสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่เพื่อให้คนเหล่านี้สามารถใช้หรือเข้าถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนต้องสามารถได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักความเสมอภาคที่เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของคุณค่าในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ ตลอดจนยอมรับและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเพื่อแสดงออกถึงการยอมรับในหลักสากลเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากการให้ความเห็นตามกรณีนี้แล้วมี **ข้อสังเกต** ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมิได้มีการกล่าวว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน โดยผู้เขียนเห็นว่า จากการวิเคราะห์ว่าความเห็นดังกล่าวที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557) ได้มีการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชน รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เป็นภาคีซึ่งเกี่ยวข้องและถูกกล่าวอ้างในความเห็นนี้แล้ว หากมีการกล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกล่าวให้ชัดเจนว่าการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมจะเป็นการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพได้มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ นั้นควรจะต้องยึดถือและคำนึงถึงว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องได้รับการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก หากเลยตรงส่วนนี้ไป ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ยังไม่อิทธิพลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ได้มากนัก

**4.4.3.7 กรณีโรงพยาบาลไม่ยินยอมให้ผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจนอาการปลอดภัยแล้วออกจากโรงพยาบาล (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2560)**

รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 317/2560



**เรื่อง** สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขกรณีกล่าวอ้างว่า โรงพยาบาลไม่ยินยอมให้ผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจนอาการปลอดภัยแล้วออกจากโรงพยาบาล โดยอ้างเหตุข้างต้นชำระค่ารักษาพยาบาลมาเป็นเงื่อนไข

**ผู้ร้อง** นางสาวณัฐนิชา เหลืองศิริโรจน์

**ผู้ถูกร้อง** โรงพยาบาลเวชธานี

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามคำร้องที่ 261/2559 ลงวันที่ 19 เมษายน 2559 กล่าวอ้างว่า พี่ชายของผู้ร้องเข้ารับการรักษาฉุกเฉินจากภาวะหัวใจวายเฉียบพลันที่หออภิบาลผู้ป่วยวิกฤต (Intensive Care Unit - ICU) ของผู้ถูกร้อง ซึ่งในระหว่างเข้ารับการรักษาเจ้าหน้าที่การเงินของผู้ถูกร้องแจ้งค่ารักษาพยาบาลและขอให้ชำระเงิน ซึ่งญาติและครอบครัวได้ชำระเงินจำนวน 244,000 บาท ให้แก่ผู้ถูกร้องแล้ว แต่ยังมีค่ารักษาพยาบาลซึ่งค้างชำระอีกประมาณ 1,500,000 บาท ซึ่งไม่สามารถชำระเงินเต็มจำนวนได้ในทันที จึงเจรจาขอผ่อนผันกับผู้ถูกร้อง โดยจะนำทรัพย์สินบางส่วนมาค้ำประกันไว้ แต่ผู้ถูกร้องยืนยันให้ชำระเงินก่อนร้อยละ 70 ของค่ารักษาพยาบาลที่ยังค้างอยู่ หากยังไม่ชำระเงินจะไม่อนุญาตให้ออกจากโรงพยาบาล แม้ว่าอาการจะดีขึ้นแล้วก็ตาม ผู้ร้องเห็นว่าการไม่ยินยอมให้ผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจนอาการปลอดภัยแล้วออกจากโรงพยาบาล โดยอ้างเหตุข้างต้นชำระค่ารักษาพยาบาลมาเป็นเงื่อนไข อาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงขอให้ตรวจสอบและประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พี่ชายของผู้ร้องสามารถออกจากโรงพยาบาลโดยเร็ว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิผู้สูงอายุ ผู้พิการ บุคคลหลากหลายทางเพศ และการสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว จากการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่า

พี่ชายของผู้ร้องมีอาการคล้ายจะเป็นลม หน้ามืด แน่นหน้าอก เหงื่อแตก ตัวเย็น มีอาการเจ็บที่หน้าอก และเข้ารับการรักษาที่แผนกฉุกเฉินของผู้ถูกร้องในวันที่ 10 มีนาคม 2559 จากการตรวจสอบพบว่าเอ็นไข่มกัล้ามเนื้อหัวใจผิดปกติ ได้รับการวินิจฉัยว่า กล้ามเนื้อหัวใจขาดเลือดไปเลี้ยงจึงต้องเข้ารับการสวนหัวใจทันทีและสังเกตอาการต่อที่หออภิบาลผู้ป่วยวิกฤต (ICU) โดยมีแผนการรักษาด้วยการผ่าตัดทำทางเบี่ยงเส้นเลือดหัวใจ ผู้ถูกร้องเลื่อนผ่าตัดออกไปจำนวน 2 ครั้ง เนื่องจากมีภาวะหัวใจล้มเหลวและปอดอักเสบ จึงต้องรอให้ภาวะดังกล่าวมีอาการดีขึ้น ประกอบกับต้องงดยาต้านการแข็งตัวของเกล็ดเลือด ซึ่งใช้เวลาประมาณ 2 สัปดาห์ และได้รับการผ่าตัดในวันที่ 27 มีนาคม 2559 โดยผู้ถูกร้องได้แจ้งค่ารักษาพยาบาลให้ญาติทราบเป็นระยะ ๆ แต่ไม่ได้แจ้งให้พี่ชายของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ป่วยรับทราบโดยตรง จนกระทั่งย้ายออกจากหออภิบาลผู้ป่วยวิกฤต (ICU) มา

รักษาตัวที่ห้องพักผู้ป่วยแล้ว เจ้าหน้าที่การเงินของผู้ถูกร้องแจ้งคำรักษาพยาบาลให้ได้รับทราบ โดยคำรักษาพยาบาลมีจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 1,727,008.45 บาท ซึ่งได้มีการชำระคำรักษาพยาบาลแล้ว เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2559 เป็นเงินจำนวน 190,000 บาท และเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2559 เป็นเงินจำนวน 50,000 บาท หลังจากนั้นไม่มีการชำระคำรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ถูกร้องอีก ผู้ร้องและครอบครัวขอผ่อนผันการชำระเงินคำรักษาพยาบาลที่ยังค้างชำระ โดยจะนำทรัพย์สินบางส่วนมาค้ำประกันไว้ และได้มีการลงนามในหนังสือสัญญาชำระคำรักษาพยาบาล ฉบับลงวันที่ 28 มีนาคม 2559 แล้ว ภายหลังจากที่รับทราบคำรักษาพยาบาลแล้ว พี่ชายของผู้ร้องเริ่มแสดงกริยาก้าวร้าว แตกต่างจากเดิม พูดจารุนแรงเสียงดัง หยาบคาย โวยวาย ซึ่หน้าและมีกริยาคล้ายกับจะทำร้าย เจ้าหน้าที่การเงิน ต่อมาแพทย์ได้ประเมินและลงความเห็นอนุญาตให้กลับบ้านได้ครั้งแรกในวันที่ 13 เมษายน 2559 และครั้งต่อไปในวันที่ 22 เมษายน 2559 ซึ่งญาติผู้ป่วยแจ้งขอผ่อนผันการชำระเงินคำรักษาพยาบาลในวันที่ 25 เมษายน 2559 จากกรณีดังกล่าว ผู้ร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้องหวงเหนียวไม่ยอมให้พี่ชายของผู้ร้องออกจากโรงพยาบาล โดยอ้างเหตุค้างชำระคำรักษาพยาบาล ประกอบกับมีกรณีซึ่งเจ้าหน้าที่การเงินของผู้ถูกร้องพร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เข้าพบพี่ชายของผู้ถูกร้องในขณะที่รักษาตัวที่ห้องพักภายในโรงพยาบาล เพื่อแจ้งให้ชำระคำรักษาพยาบาล จึงร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ตรวจสอบและประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจนสามารถออกจากโรงพยาบาลผู้ถูกร้องได้ในวันที่ 27 เมษายน 2559

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกร้องได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขโดยหวงเหนียวไม่ยินยอมให้ผู้ป่วยที่ได้รับการรักษาจนอาการปลอดภัยแล้วออกจากโรงพยาบาลโดยอ้างเหตุค้างชำระคำรักษาพยาบาลมาเป็นเงื่อนไข หรือไม่

จากนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับฟังข้อเท็จจริงแล้ว จึงได้ทำการให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวโดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังต่อไปนี้

**“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อแรกรับเข้ารักษาที่ผู้ถูกร้อง พี่ชายของผู้ร้องมีอาการอยู่ในภาวะวิกฤตสีแดงอันจำเป็นต้องรับการบำบัดฉุกเฉินอย่างเต็มความสามารถตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ซึ่งผู้ถูกร้องได้บริการโดยปฏิบัติอย่างครบถ้วนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541 มาตรา 36 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรฐานการบริการด้านการแพทย์ฉุกเฉินของสถานพยาบาล พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นมาตรฐานการบริการในการปฏิบัติการด้านการแพทย์ฉุกเฉินเพื่อให้การบำบัดรักษาผู้ป่วยให้พ้นภาวะฉุกเฉินแล้ว รวมถึงการให้ผู้ป่วยเข้ารับการรักษาเพื่อสังเกตอาการในหออภิบาลผู้ป่วยวิกฤต (ICU) ระหว่างรอการผ่าตัดทำทางเบี่ยงหัวใจ เป็นไปเพื่อรักษาผู้ป่วยให้พ้นภาวะวิกฤตและให้มีความพร้อมสำหรับเข้ารับการผ่าตัด จึงเห็นว่าในส่วน**



ของการเข้าถึงสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขของผู้ร้องเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นมาตรฐานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

อย่างไรก็ตาม ในส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับการรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นอันนำมาซึ่งเหตุแห่งคำร้องนี้ แม้ผู้ถูกร้องจะมีกระบวนการแจ้งค่ารักษาพยาบาลให้ญาติรับทราบเป็นระยะ ๆ แต่อาจจะไม่ได้มีการแจ้งให้พี่ชายของผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ป่วยทราบด้วยตนเองโดยตรง ประกอบกับการที่ผู้ป่วยต้องพักอยู่ที่โรงพยาบาล โดยอาจไม่มีความจำเป็นต้องรักษาอาการเจ็บป่วยที่โรงพยาบาลแล้ว แม้จะปรากฏในรายงานทางการแพทย์ว่าได้มีบันทึก รายละเอียดการให้ยาหรือเวชภัณฑ์ใด ๆ ก็ตาม ก็มีเหตุอันอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าผู้ถูกร้องทำการประวิงเวลา หรือเป็นการหน่วงเหนี่ยวไว้ เพื่อให้ญาติหรือครอบครัวผู้ป่วยชำระค่ารักษาพยาบาลที่ค้างชำระเต็มจำนวนให้แล้วเสร็จก่อนจะออกจากโรงพยาบาล อันทำให้ในช่วงดังกล่าวเกิดค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลโดยมีเหตุผลประกอบจากข้อเท็จจริงที่มีอยู่ กล่าวคือ การเลือกที่จะใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจแทนการใช้พนักงานรักษาความปลอดภัยของผู้ถูกร้องในการแจ้งค่ารักษาพยาบาล แม้ผู้ถูกร้องจะอ้างว่า เพื่อป้องกันตัวจากเหตุอันไม่คาดฝัน เนื่องจากพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้ป่วยซึ่งแสดงอาการก้าวร้าวก็ตาม แต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมกับหลักการจำเป็นและความได้สัดส่วน และถึงแม้ผู้ป่วยจะมีหนี้ค้างชำระเงินค่ารักษาพยาบาลกับผู้ถูกร้องก็ตาม แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ภรรยาซึ่งไม่ได้จดทะเบียนของผู้ป่วยลงนามหนังสือสัญญา รับชำระค่ารักษาพยาบาลให้กับผู้ถูกร้องแล้ว แต่ไม่อาจเป็นเหตุให้ผู้ถูกร้องสามารถใช้สิทธิที่จะหน่วงเหนี่ยวไม่ให้ผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาลแต่อย่างใด จึงถือว่าผู้ถูกร้องใช้ดุลพินิจนำเจ้าหน้าที่ตำรวจไปร่วมในการแจ้งค่ารักษาพยาบาลนั้น อาจเป็นเหตุการณ์ที่ไม่เหมาะสมและเกินกว่าเหตุ ตลอดจนทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องซึ่งชี้แจงว่า ภายหลังจากผ่าตัดแพทย์ลงความเห็นให้ผู้ป่วยสามารถออกจากโรงพยาบาลได้ในวันที่ 22 เมษายน 2559 แต่ผู้ป่วยยังต้องพักอยู่ที่ห้องพักรักษาผู้ป่วยของโรงพยาบาลระหว่างวันที่ 23-27 เมษายน 2559 จนส่งผลให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ป่วยต้องชำระเพิ่มขึ้นอีกเป็นเงินจำนวน 29,013 บาท อีกทั้งหากเปรียบเทียบราคาค่ารักษาพยาบาลโดยการผ่าตัด รักษาเส้นเลือดหัวใจตีบ 3 เส้นของผู้ถูกร้องซึ่งคิดราคาเป็นเงินประมาณ 1,500,000 บาท นั้น เป็นอัตราค่ารักษาพยาบาลที่มากกว่าบุคคลชนชั้นกลางโดยทั่วไปจะรับภาระได้ แม้โรงพยาบาลเอกชนจะเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งสำหรับผู้ป่วยบางส่วนนอกเหนือจากโรงพยาบาลตามสิทธิของผู้ป่วยในการรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องมีเหตุการณ์ซึ่งทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเชื่อว่ามีภาระหน่วงเหนี่ยวผู้ป่วย

ไว้ที่โรงพยาบาล โดยอ้างเหตุเรื่องค้างชำระค่ารักษาพยาบาลด้วยการสร้างบริบทแวดล้อม เช่น การให้เจ้าหน้าที่มาติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด การนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าร่วมในการแจ้งค่ารักษาพยาบาล จนทำให้รู้สึกถูกควบคุมปราศจากสิทธิและเสรีภาพ จึงถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และเห็นควรให้มีแนวทางการแก้ไขกรณีตามคำร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายผู้ร้องกับผู้ถูกร้อง ยังคงมีนิติสัมพันธ์กันทางแพ่งกรณีการค้างชำระค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ถูกร้องอยู่ ซึ่งผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษายังคงต้องรับผิดชอบชำระหนี้ดังกล่าวให้กับผู้ถูกร้อง แต่จะชำระด้วยวิธีการใด อย่างไร หรือจำนวนเงินเท่าใดนั้น ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยได้”

เมื่อพิจารณาความเห็นข้างต้นแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าได้มีการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการที่จะไม่ถูกหน่วยงานของผู้ป่วยซึ่งเป็นพี่ชายของผู้ร้อง และมุ่งพิจารณาการกระทำของโรงพยาบาลผู้ถูกร้องเป็นประการสำคัญ โดยกล่าวให้ความเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องมีพฤติการณ์ซึ่งทำให้ผู้ป่วยและผู้ที่เกี่ยวข้องเชื่อว่าการหน่วงเหนี่ยวผู้ป่วยไว้ที่โรงพยาบาลโดยอ้างเหตุเรื่องค้างชำระค่ารักษาพยาบาลในลักษณะของการที่นำเจ้าหน้าที่มาติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด และมีการนำเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเข้าร่วมในการแจ้งค่ารักษาพยาบาล ทั้งที่ผู้ป่วยได้รับการรักษาจนมีอาการหายดีแล้วและแพทย์ได้เห็นสมควรให้สามารถกลับบ้านได้ การกระทำดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ผู้ป่วยและผู้ที่เกี่ยวข้องรู้สึกถูกควบคุมโดยปราศจากสิทธิและเสรีภาพ จึงถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ความเห็นดังกล่าวตามกรณีนี้ แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นเลยนั้น แต่หากพิจารณาในเนื้อหาของการให้ความเห็นแล้ว ย่อมถือว่ามีผลสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากพฤติการณ์ในการกระทำของโรงพยาบาลผู้ถูกร้องที่ได้มีลักษณะของการนำเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ากีดกันในการแจ้งค่ารักษาพยาบาลเพื่อให้ชำระเงินก่อนออกจากโรงพยาบาลเพื่อกลับบ้านได้นั้น เปรียบเสมือนเป็นการหน่วงเหนี่ยวผู้ป่วยในฐานะมนุษย์คนหนึ่งเพื่อมิให้มีอิสระในการกำหนดตนเอง ไม่สามารถเคลื่อนไหวออกจากโรงพยาบาลได้อย่างอิสระ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ยิ่งไปกว่านั้น การกระทำในลักษณะหน่วงเหนี่ยวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความรู้สึกหรือจิตใจของผู้ป่วยด้วยการลดคุณค่า ที่อาจจะต้องรู้สึกว่าตนต่ำต้อยด้อยค่า เหมือนติดบ่วงพันธนาการกับหนี้ชำระค่ารักษาพยาบาลจนไม่สามารถกลับบ้านได้ และยังเปรียบเสมือนเป็นการข่มขู่ให้ชำระค่ารักษาพยาบาลทางอ้อมโดยปริยาย ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความเห็นที่มีการแสดงออกซึ่งการปฏิเสธการหน่วงเหนี่ยวผู้ป่วยมิให้ออกจากโรงพยาบาลเพื่อกลับบ้านโดยอ้างเหตุค้างชำระค่ารักษาพยาบาลมาเป็นเงื่อนไข และเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลนั้น เท่ากับเป็นการให้ความสำคัญและเห็นถึงคุณค่าในชีวิตมนุษย์ที่มี

อิสระในการกำหนดตนเอง มีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวโดยปราศจากการหน่วงเหนี่ยวทั้งทางร่างกาย และจิตใจ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นที่สะท้อนถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมี เนื้อหา คือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ โดยที่จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการมีชีวิตของมนุษย์ที่จะต้องดำรงอยู่ได้ โดยปราศจากการหน่วงเหนี่ยวทั้งทางร่างกายและจิตใจ เพื่อให้มนุษย์ได้สามารถมีอิสระในการกำหนด ตนเองและสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า จากการให้ความเห็นที่มีต่อกรณีนี้แล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการกล่าวเพียงว่าพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของ โรงพยาบาลผู้ถูกร้องนั้นเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเท่านั้น โดยมีได้มีการกล่าวให้ ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่ได้กล่าวว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้น หรือไม่ อย่างไร ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวถึง ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้นเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่นั้น แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติจะได้มีการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม แต่การขาดการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนและขาดการกล่าวว่าการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร ให้ชัดเจนนั้น อาจกล่าวต่อไปได้อีกว่า อิทธิพลของวัฒนธรรม ทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ นั้นยังส่งผลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีนี้ยังไม่มากนัก เพราะหากมีการกล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมจะเป็นการชี้ชัดต่อหลักการของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และเป็นการสร้างค่านิยมไปโดยปริยายในการยึดถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้นเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าสถานการณ์บ้านเมืองจะตกอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของคณะ รัฐประหารที่มีได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

**4.4.3.8 กรณีขอให้ตรวจสอบสาเหตุการตายของผู้ต้องหาคดีพิเศษซึ่งตาย ระหว่างถูกควบคุมตัว (รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 476/2560)**

**รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 476/2560**

**เรื่อง** สิทธิในกระบวนการยุติธรรม อันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและ ร่างกาย กรณีขอให้ตรวจสอบสาเหตุการตายของผู้ต้องหาคดีพิเศษซึ่งตายในระหว่างถูกควบคุมตัว

**ผู้ร้อง** นายชัยณรงค์ อนุกุล

**ผู้ถูกร้อง** เจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ผู้ถูกร้องที่ 1) คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของกระทรวงยุติธรรม (ผู้ถูกร้องที่ 2)

**สาระสำคัญ** ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามคำร้องที่ 684/2559 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559 ขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่า นายธวัชชัย อนุกุล พี่ชายของผู้ร้อง ถูกผู้ถูกร้องที่ 1 จับกุมและนำตัวไปควบคุมไว้ที่อาคารกรมสอบสวนคดีพิเศษ ชั้น 6 ต่อมาเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2559 เวลาประมาณ 03.15 นาฬิกา ผู้ร้องได้รับแจ้งทางโทรศัพท์มือถือว่า นายธวัชชัย ฯ ป่วยอยู่ที่โรงพยาบาลมงกุฎวัฒนะและถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา ผลการชันสูตรพลิกศพของแพทย์สถาบันนิติเวชวิทยา โรงพยาบาลตำรวจ ระบุสาเหตุการตายว่า เกิดจากเลือดออกในช่องท้อง ตับแตกจากการถูกของแข็งไม่มีคมกระแทก ร่วมกับขาดอากาศหายใจจากการผูกคอต ซึ่งเป็นการตายผิดธรรมชาติ โดยผู้ถูกร้องที่ 1 ได้อ้างว่านายธวัชชัย ฯ ผูกคอตตายโดยใช้ถุงเท้าในห้องควบคุมของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้ร้องเห็นเป็นการตายที่ผิดธรรมชาติของการผูกคอตตาย น่าจะเป็นการถูกทำร้ายจากผู้ถูกร้องที่ 1 เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง ได้ขอภาพจากกล้องวงจรปิดจากผู้ถูกร้องที่ 1 กลับอ้างว่ากล้องวงจรปิดเสีย ไม่มีการบันทึกภาพในช่วงระยะเวลาที่เกิดเหตุ ต่อมาเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2559 ผู้ถูกร้องที่ 2 ได้มีหนังสือขอความยินยอมในการตรวจพิสูจน์ศพของนายธวัชชัย ฯ ด้วยวิธีเอ็กซเรย์ คอมพิวเตอร์และทำภาพสามมิติประกอบ พร้อมทั้งแนบแบบให้ความยินยอม จำนวน 1 ชุด ให้ผู้ร้องลงนาม เนื้อหาของแบบให้ความยินยอมก็ไม่ตรงกับหนังสือขอความยินยอม โดยมีการเพิ่มประโยคว่า “และวิธีการอื่นใด เพื่อให้ปรากฏข้อเท็จจริง” ทำให้ผู้ร้องเกิดความไม่มั่นใจในการตรวจพิสูจน์ของผู้ถูกร้องที่ 2 ต่อมาผู้ร้องได้เข้ารับฟังผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ห้องประชุมของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แพทย์ได้แจ้งกับผู้ร้องว่านายธวัชชัย ฯ ตายโดยการผูกคอต ผู้ร้องจึงสอบถามในประเด็นข้อสงสัยแต่แพทย์ก็พยายามที่จะไม่ตอบคำถาม และอธิบายเป็นภาษาอังกฤษและภาษาทางการแพทย์ ทำให้ผู้ร้องไม่มีความเข้าใจ นอกจากนี้แพทย์คนดังกล่าวยังโน้มน้าวให้ผู้ร้องเชื่อว่านายธวัชชัย ฯ ตายจากการผูกคอต เมื่อผู้ร้องไปดูผลการตรวจพิสูจน์ของสถาบันนิติเวชวิทยา โรงพยาบาลตำรวจ ก็พบว่ามียารละเอียดเพิ่มเติมปรากฏในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่แตกต่างจากผลการตรวจสอบของผู้ถูกร้องที่ 2 อย่างเห็นได้ชัด โดยพนักงานสอบสวนได้นำสำนวนการสอบสวนไปยื่นต่อพนักงานอัยการ ซึ่งทำยสำนวนระบุว่าผู้ตาย ตายเพราะมีผู้ทำให้ตาย ผู้ร้องเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้ถูกร้องทั้งสอง จึงขอให้ตรวจสอบ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการตรวจสอบ โดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้สอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังผู้ร้อง ขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม และสถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว จากนั้นจึงได้ทำการพิจารณาและให้ความเห็นในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ร้องขอให้คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเหตุและพฤติการณ์การตายของนายธวัชชัย ฯ พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลทำการไต่สวนการตาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 เป็นคดีหมายเลขดำ ที่ อช.4/2559 ขณะตรวจสอบคำร้องนี้ คดียังอยู่ในกระบวนการของศาลอาญาซึ่งประเด็นที่ศาลจะได้พิจารณาและมีคำสั่งตามกฎหมาย อันต้องด้วยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้วให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่อาจใช้อำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ จึงให้ยุติเรื่อง กรณีปัญหาว่าผู้ถูกร้องที่ 2 ได้กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ร้องจากกรณีการตายของนายธวัชชัย ฯ หรือไม่นั้น เห็นว่า กระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งผู้ถูกร้องที่ 2 เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกิดขึ้น จนกระทั่งสามารถระบุได้ว่า นายธวัชชัย ฯ ถึงแก่ความตายจากรอยกตที่คอ แต่ไม่สามารถจะชี้ได้ว่าวัตถุที่รัดคอกคืออะไร และเกิดจากการรัดคอกตัวเองหรือถูกแขวนคอ และเมื่อทำการตรวจสอบเสร็จสิ้น ผู้ถูกร้องที่ 2 ก็ได้รายงานต่อกระทรวงยุติธรรม ต่อมา กระทรวงยุติธรรมได้แจ้งให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องในฐานะผู้เสียหายตามสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหาย ตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้แล้ว สำหรับกรณีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า แบบให้ความยินยอมให้ทำการตรวจพิสูจน์ศพของนายธวัชชัย ฯ มีเนื้อหาไม่ตรงกับหนังสือขอความยินยอม และมีความไม่มั่นใจในการตรวจพิสูจน์ของแพทย์ซึ่งเป็นกรรมการในผู้ถูกร้องที่ 2 นั้น ผู้ถูกร้องที่ 2 ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีการตายของ นายธวัชชัย ฯ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุการตายของนายธวัชชัย ฯ และสรุปผลการตรวจสอบไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏ อันถือเป็นการนำกฎหมายมาบังคับใช้ให้ความเป็นธรรมกับผู้ร้องในฐานะผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามสมควรแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของผู้ถูกร้องที่ 2 จึงให้ยุติเรื่อง

อย่างไรก็ตาม การตายของนายธวัชชัย ฯ ในฐานะเป็นผู้ต้องหาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อนำรัฐธรรมนูญมาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของผู้ต้องหาให้มีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ยังได้รับรองไปถึงสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้ย่อมผูกพันกรมสอบสวนคดีพิเศษในการบังคับใช้

กฎหมาย โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษและผู้ถูกร้องที่ 1 ที่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและบรรดากฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมตัวนายธวัชชัย ฯ ด้วย เพื่อให้ นายธวัชชัย ฯ มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย และได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมตามขอบเขตของสิทธิ ในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่กรณีของนายธวัชชัย ฯ ข้อเท็จจริงรับฟังได้อย่างชัดเจนว่า นายธวัชชัย ฯ ตายระหว่างถูกควบคุมตัวในฐานะเป็นผู้ต้องหาอยู่ที่อาคาร กรมสอบสวนคดีพิเศษ ประกอบกับการตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษและกระทรวงยุติธรรมสามารถรับฟังได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวนายธวัชชัย ฯ มีพฤติการณ์ที่ไม่เคร่งครัดและปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลนายธวัชชัย ฯ ตามที่กำหนดไว้ในคู่มือการปฏิบัติงานเรื่องการควบคุมผู้ต้องหาของส่วนควบคุมผู้ต้องหาและรักษาของกลางกรมสอบสวนคดีพิเศษ และนำไปสู่การสอบสวนความผิดวินัยของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ต้องหา (นายธวัชชัย ฯ) การกำหนดให้ผู้ถูกร้องที่ 1 เพียงสองคนในการควบคุมดูแลพื้นที่ และการชำรุดเสียหายของกล้องวงจรปิดที่เป็นอุปกรณ์สำคัญในการสอดส่องเหตุการณ์ เป็นต้น จากข้อเท็จจริงและข้อสังเกตดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่า แม้ในการตรวจสอบจะไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำให้นายธวัชชัย ฯ บาดเจ็บหรือตาย อันไม่ตรงกับ ความเข้าใจของผู้ร้อง แต่ผู้ถูกร้องที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตัวนายธวัชชัย ฯ ก็ละเลยต่อการดูแลความปลอดภัยให้แก่ นายธวัชชัย ฯ ในฐานะเป็นผู้ต้องหาตามที่คู่มือปฏิบัติงานกำหนด อันเป็นการละเลยการกระทำอันส่งผลโดยตรงที่ ทำให้นายธวัชชัย ฯ ถึงแก่ความตาย การละเลยการกระทำในครั้ง นี้จึงทำให้สิทธิของนายธวัชชัย ฯ ถูกกระทบในสาระสำคัญ โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของนายธวัชชัย ฯ และมีผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของนายธวัชชัย ฯ ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญหมดสิ้นไป การละเลยการกระทำของผู้ถูกร้องที่ 1 ดังกล่าว จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 257 (1) ไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อดำเนินการต่อไป”

ความเห็นข้างต้นนั้น เมื่อพิเคราะห์แล้วจึงสามารถกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของนายธวัชชัย ฯ และมุ่งพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นประการสำคัญ โดยเห็นว่าการตายของนายธวัชชัย ฯ ที่อยู่ในการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นถือว่าเป็นสาเหตุมาจากการละเลยต่อการดูแลความปลอดภัยให้แก่ นายธวัชชัย ฯ ผู้ตาย ซึ่งการละเลยการกระทำดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และสิทธิ



ในกระบวนการยุติธรรม ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้ให้ความเห็นดังกล่าวมาแล้วนั้นนับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ ตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ไม่ว่าจะบุคคลจะอยู่ในสถานะของการจับกุมหรือการเป็นผู้ต้องหาหรืออยู่ในสถานะใดก็ตาม บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งการเป็นมนุษย์นั้นย่อมต้องได้รับการปฏิบัติจากมนุษย์ด้วยกันเอง โดยต้องเคารพในคุณค่าของการมีชีวิตซึ่งกันและกัน โดยตามกรณีนี้นายธวัชชัย ฯ ผู้ต้องหาได้เสียชีวิตในระหว่างที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเชื่อได้ว่าเกิดจากการละเลยการกระทำที่จะต้องคุ้มครองความปลอดภัยในเนื้อตัวร่างกายและการมีชีวิตอยู่ของนายธวัชชัย ฯ อย่างเคร่งครัดให้มากที่สุด ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวได้เป็นสาเหตุให้นายธวัชชัย ฯ ต้องเสียชีวิตลงนั้นย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งการละเลยการกระทำเช่นนี้ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่เห็นความสำคัญในคุณค่าของชีวิตมนุษย์ ขาดซึ่งการเอาใจใส่ในการดูแลความปลอดภัยของชีวิตนายธวัชชัย ฯ อันเป็นการลดคุณค่าของความมนุษย์ให้ต่ำลง ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมทางการเมืองแล้ว การให้ความเห็นที่ให้ความสำคัญกับการเสียชีวิตของนายธวัชชัย ฯ โดยชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นต้องรับผิดชอบต่อการละเลยการกระทำที่ส่งผลให้นายธวัชชัย ฯ ต้องเสียชีวิตลง ประกอบกับการให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันมีเนื้อหาคือ วัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ที่มีผลต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีดังกล่าวนี้

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการให้ความเห็นด้วยการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนนั้น ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากการให้ความเห็นดังกล่าวนี้ถือว่ามี ความสอดคล้องกับหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว เพียงยังขาดถึงการกล่าวว่าการละเลยการกระทำของเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะหากกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นแล้ว เท่ากับว่าจะเป็นการสร้างความชัดเจนในการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงเป็นอันดับแรกและต้องกล่าวให้ชัดเจนในการพิจารณาให้ความเห็น

## สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้รับรองเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐธรรมนูญได้มีการสร้างกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญด้วยการจัดตั้งให้มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการและในฐานะองค์กรที่ปรึกษา โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นได้ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบ พิจารณา ให้ความเห็น และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง อันเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและปรากฏอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยที่ได้ดำรงอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ย่อมปฏิเสธมิได้ว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ได้เป็นฐานให้ระบอบการเมืองการปกครองนั้นก็คือวัฒนธรรมทางการเมือง โดยในอดีตของราชอาณาจักรไทยได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ราชอาณาจักรไทยจึงได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเดิมจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย แต่มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงฝังรากลึกโดยมิได้สิ้นสลายหายไปและยังคงมีอิทธิพลอยู่ในการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในปัจจุบันนั้นยังคงถือว่ามีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วยกัน ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้ทรงอิทธิพลและส่งผลต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงบทบาทและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยด้วยการศึกษาวิเคราะห์ถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมุ่งศึกษาลักษณะการดำเนินงานที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ คือ “การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” อันเป็นการดำเนินงานที่เป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละกรณีนั้นจะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงเนื้อหาหรือลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ โดยจากการศึกษาพบว่า

1. การให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 ชุดที่ 2 และชุดที่ 3 ในประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายกรณีที่สำคัญนั้นได้ปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ และได้ปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในบางกรณี

2. การให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยภาพรวมส่วนใหญ่แล้วได้มีการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- การให้ความเห็นที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระดีอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- การให้ความเห็นที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คุ้มครองทั้งบุคคลที่ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่และบุคคลที่สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง
- การให้ความเห็นที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับการกระทำในลักษณะใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยอธิบายให้เหตุผลว่าการกระทำในลักษณะของการทำลายเกียรติและการลดคุณค่านั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นนั้นได้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทาง

การเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี การให้ความเห็นในหลายกรณียังคงมีข้อสังเกตและเป็นปัญหาอยู่ ซึ่งส่งผลให้อาจกล่าวได้ว่าการให้ความเห็นนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้ไม่ชัดเจนเท่าไรนัก โดยการให้ความเห็นที่มีข้อสังเกตและเป็นปัญหานั้นได้ปรากฏดังนี้

- การให้ความเห็นในหลายกรณียังขาดความชัดเจนในการอธิบายเหตุผลให้ชัดเจนตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งยังไม่สามารถแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นโดยมีความสอดคล้องกับการที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในช่วงเวลาที่ได้ทำการพิจารณาให้ความเห็นว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องได้รับการยึดถือและคำนึงถึงเป็นอันดับแรก

- การให้ความเห็นในหลายกรณีไม่ได้กล่าวให้ชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่ได้กล่าวให้ชัดเจนว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่และอย่างไรบ้าง ทั้งที่ตามกรณีนั้นมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่ามี ความสอดคล้องและแสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่หากมีการให้ความเห็นที่กล่าวอย่างชัดเจนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกกรณีที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้ นั้น ย่อมจะเป็นการแสดงออกซึ่งการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตามที่รัฐธรรมนูญนานาฉบับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงฉบับปี พ.ศ. 2560 ปัจจุบัน ได้รับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ให้แก่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

**3. การให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏให้เห็นถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น จากการศึกษาพบว่าในหัวข้อ 4.4.2.4 กรณีการประชุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 (รายงานผลการตรวจสอบที่ 471/2556) ได้ปรากฏให้เห็นถึงความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างชัดเจน โดยมีข้อสังเกตและปัญหาได้ดังนี้**

- การให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวมีการละเลยต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการลดทอนต่อการเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่

รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ อีกทั้งยังมีการให้ความเห็นที่ละเอียดต่อการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การให้ความเห็นตามกรณีดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

- การให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญต่อการแสดงออกซึ่งบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะของการเป็นองค์กรที่มีภารกิจหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน เพราะกรณีเหตุการณ์สลายการชุมนุมของ กลุ่ม นปช. โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างร้ายแรงเป็นจำนวนมาก แต่กลับมิได้เป็นการแสดงออกถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างแท้จริงดังเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

- การให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวได้เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกคณะกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation, SCA) ลดเกรดหรือสถานะจาก “เอ” ลดกลายมาเป็น “บี” ในปี พ.ศ. 2558<sup>555</sup> เพราะการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีการชุมนุมดังกล่าวมานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างทันท่วงที มีความล่าช้าในการจัดทำรายงาน รวมถึงเมื่อได้จัดทำรายงานมาแล้ว การให้ความเห็นภายในรายงานได้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมอย่างกว้างขวางในทางลบอีกด้วย

ดังนั้น การที่ยังปรากฏให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันจะเป็นการลดทอนคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือเท่ากับเป็นการเบียดบังการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ได้ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพแล้ว สภาพการณ์เช่นนี้ถือเป็นข้อสังเกตและบทเรียนสำคัญที่จะต้องแก้ไขและป้องกันมิให้เป็นเช่นนี้อีก เพื่อให้เกิดการพัฒนาของ

<sup>555</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก ICC เมื่อปี 2547 พร้อมกับได้รับสถานะ “เอ” เนื่องจากได้รับการพิจารณาว่ามีคุณสมบัติและการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักการปารีส หลังจากนั้น กสม. ได้รับการทบทวนสถานะอีก 2 ครั้ง ซึ่งเป็นไปตามธรรมนูญของ ICC ที่กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิกต้องเข้ารับการทบทวนการจัดสถานะทุก ๆ ปี (reaccreditation) ในการทบทวนการจัดสถานะครั้งที่ 1 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2551 กสม. ได้รับสถานะ “เอ” และ กสม. ได้เข้าสู่กระบวนการทบทวนการจัดสถานะครั้งที่ 2 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 ในช่วงของ กสม. ชุดที่ ๒ โดยในการพิจารณาจัดสถานะของ กสม. ครั้งที่ 2 นี้ ICC โดยคณะกรรมการประเมินสถานะ (SubCommittee on Accreditation) หรือ SCA ได้ใช้เวลาในการพิจารณาคำชี้แจงและเอกสารประกอบต่าง ๆ ที่กสม. จัดส่งไปให้เป็นเวลาประมาณ 1 ปี และเมื่อเดือนตุลาคม 2557 คณะอนุกรรมการ SCA ได้มีข้อเสนอแนะต่อ ICC ให้ลดระดับ กสม. ให้อยู่ในสถานะ “บี” ภายในระยะเวลา 1 ปีนับจากที่ SCA มีข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยในช่วงระยะเวลา 1 ปีนั้น กสม. ยังคงสถานะ “เอ” เช่นเดิมและสามารถให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อแสดงว่า กสม. มีการทำงานที่สอดคล้องกับหลักการปารีส

การดำเนินงานในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป



1896371965

CU ThesIs 5985962034 thesIs / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

#### 4.5 เปรียบเทียบระหว่างการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก

จากการศึกษาถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบทที่ 4 ดังกล่าวนี้นี้ และจากการศึกษาถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีต่อการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ ได้แก่ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น ทั้งสองสามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันในหลายเรื่องหลายประเด็น

ทั้งนี้ ในการศึกษา “เปรียบเทียบระหว่างการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก” นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะทำการศึกษา “เปรียบเทียบระหว่างภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองทั้งในบริบทของราชอาณาจักรไทยและในบริบทของต่างประเทศ” ด้วยก่อน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและเป็นประโยชน์มากขึ้นต่อการศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้

สำหรับการเปรียบเทียบภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในบริบทของราชอาณาจักรไทยและในบริบทของต่างประเทศนั้นสามารถทำการศึกษาพิจารณาและอธิบายได้ดังนี้



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

หลักเกณฑ์ การ เปรียบเทียบ	สหพันธ์ สาธารณรัฐ เยอรมนี	ราชอาณาจักร อังกฤษ	สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส	ราชอาณาจักร สเปน	ราชอาณาจักร ไทย
1. การรับรอง ศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ ภายใต้ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย					
1.1 รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ที่รับรอง ศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์	- รัฐธรรมนูญแห่ง สหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี ค.ศ. 1949	- พระราชบัญญัติว่า ด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998	- รัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 - รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 - คำประกาศว่าด้วย สิทธิมนุษยชนและ พลเมือง ค.ศ. 1789	- รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978	- รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
1.2 สถานะ ของศักดิ์ศรี ความเป็น มนุษย์	คุณค่าสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ	คุณค่าในระดับ พระราชบัญญัติ	หลักที่มีคุณค่าเป็น รัฐธรรมนูญ	คุณค่าสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ	คุณค่าสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ
2. การจัดตั้ง สถาบันสิทธิ มนุษยชน แห่งชาติ					
2.1 รูปแบบ ของสถาบัน สิทธิ มนุษยชน แห่งชาติ	สถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centre)	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน (Human Rights Commissions)	องค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies)	ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman)	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน (Human Rights Commissions)
2.2 องค์ประกอบ ของสถาบัน สิทธิ มนุษยชน แห่งชาติ	- คณะกรรมการ บริหาร 2 ตำแหน่ง - คณะกรรมาธิการ 28 ตำแหน่ง - สมาชิกภาพ 78 ราย	- ป ร ะ ธ า น คณะกรรมการ 1 ตำแหน่ง - ร อง ป รั ะ ธ า น คณะกรรมการ 1 ตำแหน่ง - คณะกรรมการเพื่อ คนพิการ 1 ตำแหน่ง - คณะกรรมการ	- บุคคลซึ่งเป็น ตัวแทนจากองค์กร พัฒนาเอกชน 30 ตำแหน่ง - บุคคลที่ได้รับการ คัดเลือกเนื่องจากมี คว ำ ม ร ู้ ความสามารถ 30 ตำแหน่ง	- ผู้ตรวจการแผ่นดิน แห่งราชอาณาจักร สเปน 1 ตำแหน่ง - รองผู้ตรวจการ แผ่นดินแห่ง ราชอาณาจักรสเปน 2 ตำแหน่ง	- ประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง - กรรมการ 6 ตำแหน่ง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33



		ของสก็อตแลนด์ 1 ตำแหน่ง - คณะกรรมการของ เวลส์ 1 ตำแหน่ง - คณะกรรมการทั่วไป 5 ตำแหน่ง	- บุคคลซึ่งมาจาก รัฐสภาและเป็น วุฒิสมาชิก 1 ตำแหน่ง - บุคคลซึ่งเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของสาธารณรัฐ 1 ตำแหน่ง - บุคคลซึ่งมาจาก สภาเศรษฐกิจและสังคม 1 ตำแหน่ง		
2.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา	- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา - ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ	- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา	- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา - ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ	- ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา - ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ
3. วัฒนธรรมทางการเมือง					
3.1 พิจารณาในแง่มุมของภารกิจประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงผ่านมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองปัจจุบันของต่างประเทศที่บรรดาอาณาจักรไทย	ในอดีตเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก)	ในอดีตเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก)	ในอดีตเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก)	ในอดีตเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก)	ในอดีตเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบันได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำรงอยู่ด้วยกัน
3.2 พิจารณาในแง่มุมเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมือง	ปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีเนื้อหา ได้แก่ - การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็น	ปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีเนื้อหา ได้แก่ - การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ	ปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีเนื้อหา ได้แก่ - การให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน	ปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีเนื้อหา ได้แก่ - การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ	ปัจจุบันมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย อันมีเนื้อหา ได้แก่ - การให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็น



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ต่างประเทศ และ วัฒนธรรม ทางการ เมืองไทย	มนุษย์ - การปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ - การให้การศึกษา เพื่อสร้างพลเมือง - การมีส่วนร่วม ทางการเมือง	- การปกครอง ภายใต้หลักนิติธรรม - อำนาจอธิปไตย เป็นของรัฐสภา - การมีส่วนร่วม ทางการเมือง	- การปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ ภายใต้หลักนิติรัฐ ของชาติเป็นของ ประชาชน - การมีส่วนร่วม ทางการเมือง	- การปกครอง ภายใต้หลักนิติธรรม - ความอดทนอด กลั้น ต่อ ความ หลากหลายทาง วัฒนธรรม - การมีส่วนร่วม ทางการเมือง	มนุษย์ สิทธิ มนุษยชน ตลอดจน สิทธิและเสรีภาพ - การปกครอง ภายใต้หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม - อำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน - การมีส่วนร่วม ทางการเมือง และยังคงมี วัฒนธรรมทาง การเมืองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิรา ชย์ดำรงอยู่ด้วย ได้แก่ - บารมีนิยม - ศักดินาไทย - อุปลักษณ์คำชู - อำนาจนิยม
---	---	--	--	--	--

### 1. การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

จากการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายในบริบทของต่างประเทศในบทที่ 3 และการศึกษาถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญในบริบทของราชอาณาจักรไทยในบทที่ 4 นี้แล้ว สามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันได้ดังนี้

#### 1.1 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนเป็นประเทศที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 1 และในส่วนของราชอาณาจักรสเปนได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 มาตรา 10 โดยทั้งสองประเทศได้มีเจตจำนงในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เพื่อผูกพันธะให้รัฐมีหน้าที่ในการเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

**ราชอาณาจักรอังกฤษและสาธารณรัฐฝรั่งเศส** เป็นประเทศที่ไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากพิจารณาภายใต้บริบทของแต่ละประเทศแล้ว ราชอาณาจักรอังกฤษไม่ได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เหมือนกับอีกสามประเทศ แต่ราชอาณาจักรอังกฤษมีกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ **พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998** ที่เนื้อหาสาระภายในกฎหมายดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย ดังปรากฏในมาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 14 และในส่วนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แม้จะมี**รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958** ตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เหมือนกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ปรากฏให้เห็นถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาลงลึกไปในคำปรารภแล้ว จะพบว่าได้มีการรับรองในหลักการของ**รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1949** และเชื่อมโยงไปถึงการยอมรับหลักการของ**คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789** ที่เนื้อหาสาระของคำประกาศดังกล่าวได้สะท้อนออกมาให้เห็นถึงการยอมรับในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยายเช่นเดียวกันกับราชอาณาจักรอังกฤษ และในบริบทการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทั้งสองประเทศนั้นก็ส่งผลให้รัฐมีพันธะผูกพันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน

สำหรับ**ราชอาณาจักรไทย**นั้น แม้ว่าราชอาณาจักรไทยจะมีรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เหมือนดังกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรสเปน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส อย่างไรก็ตาม การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนเหมือนเพียงสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนเท่านั้น เพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสแม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ก็ตาม แต่การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเป็นการรับรองไว้โดยปริยายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และส่วนราชอาณาจักรอังกฤษนั้นมีความแตกต่างจากราชอาณาจักรไทยอย่างเห็นได้ชัดจากการที่ราชอาณาจักรอังกฤษไม่ได้มีรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ทั้งนี้ ราชอาณาจักรไทยได้ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560** มาตรา 4 มาตรา 25 และมาตรา 26 อันเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เพื่อก่อให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อมา

## 1.2 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับรูปแบบและเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากที่สุด เนื่องจากการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 1 นั้นได้ส่งผลให้เกิดการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีสถานะเป็น **คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** ซึ่งส่งผลให้บทบัญญัติทุกมาตราในรัฐธรรมนูญต้องผูกพันและค้ำประกันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทุกประการและยังมีผลต่อการบังคับและปฏิบัติจริงในสังคมด้วย

เช่นเดียวกันกับราชอาณาจักรสเปนที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 โดยมุมมองของราชอาณาจักรสเปนนั้นถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็น **คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะมาตรา 10 ได้เป็นบทบัญญัติแรกของหมวดที่ทำการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นหลักการที่คอยยึดเหนี่ยวอยู่ในทั้งระบบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นรากฐานที่มาให้แก่สิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน ซึ่งจากการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายที่มีความเชื่อมโยงตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันย้อนกลับถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 และคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้น จากการตีความของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญได้สะท้อนให้เห็นว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีสถานะเป็น **หลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ** ซึ่งส่งผลให้บทบาทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ครอบคลุมต่อการประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีคุณค่าเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง

ในส่วนของราชอาณาจักรอังกฤษที่มีความแตกต่างทั้งความเป็นเอกลักษณ์ในการมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและกฎหมายที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จากการศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยปริยาย ย่อมสามารถตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถือว่าเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองประชาชนและเป็นสิ่งที่ต้องยึดถือและค้ำประกันในทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงส่งผลให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มีสถานะเป็น **คุณค่าในระดับพระราชบัญญัติ**

สำหรับราชอาณาจักรไทยนั้น ยังคงไม่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนและทราบโดยทั่วกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามบริบทของราชอาณาจักรไทยนั้นมีสถานะเป็นเช่นไร เพราะปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีองค์กรใดเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญกลางแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ได้ตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นเช่นไร แต่จากการศึกษาด้วยการพิจารณาจากมาตรา 4 มาตรา 25 และมาตรา 26 ตาม



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา 4 และมาตรา 25 นั้นถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าทางรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาพิจารณาจากมาตรา 26 แล้ว จะเห็นได้ว่าการที่สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถถูกจำกัดด้วยกฎหมายได้ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะถูกจำกัดไม่ได้เลย ย่อมแสดงให้เห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ได้มีสถานะที่สูงกว่าหรืออยู่เหนือ “สิทธิและเสรีภาพ” จึงเท่ากับว่าสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถือเสมือนเป็น “**คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ**” ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษานั้น ย่อมคล้ายคลึงกันกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและราชอาณาจักรสเปนที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

## 2. การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศได้มีการจัดตั้งขึ้นนั้นต่างมีชื่อเรียกและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป รวมถึงอำนาจหน้าที่และลักษณะการดำเนินงานที่เป็นไปตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยสามารถเปรียบเทียบให้เห็นถึงความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันได้ดังนี้

### 2.1 รูปแบบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของสถาบันหรือศูนย์ (Institutes or Centres) ที่เรียกว่า “สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Institute for Human Rights, Deutsches Institut für Menschenrechte)”

ราชอาณาจักรอังกฤษจัดตั้งอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ (Equality and Human Rights Commission, EHRC)”

สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้จัดให้มีรูปแบบขององค์กรที่ปรึกษา (Consultative and Advisory Bodies) ที่เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, CNCDH, National Consultative Commission on Human Rights)”

ราชอาณาจักรสเปนมีรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ที่เรียกว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Defensor del Pueblo, Ombudsman of Spain)”

ราชอาณาจักรไทยมีการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commissions) คือ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission of Thailand, NHRCT)” หรือมี



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ชื่อย่อว่า **กสม.** ซึ่งการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบดังกล่าวนี้ถือว่ามีผลคล้ายคลึงกันกับราชอาณาจักรอังกฤษ

## 2.2 องค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งสี่ประเทศต่างมีการกำหนดองค์ประกอบหรือโครงสร้างของตำแหน่งในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศดังนี้

**สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** มีองค์ประกอบซึ่งประกอบไปด้วย 3 ส่วน ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการ (Board of Trustees) และสมาชิกภาพ (Membership) โดยในส่วนของคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการบริหาร (Director) 1 ตำแหน่งและรองประธานคณะกรรมการบริหาร (Deputy Director) อีก 1 ตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้ล้วนได้รับการเลือกมาจากคณะกรรมการ ในส่วนของคณะกรรมการมีทั้งหมด 28 ตำแหน่ง สามารถแต่งตั้งได้ตามที่กำหนดไว้ในหัวข้อหรือโครงการ อันประกอบด้วยผู้แทนจากภาคประชาสังคม (representatives of civil society) รวมทั้งผู้แทนจากกระทรวงต่าง ๆ องค์กรเอกชน และสถาบันทางการศึกษาที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับด้านสิทธิมนุษยชน ส่วนสมาชิกภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งบุคคลและองค์กร ซึ่งในปัจจุบัน (April, 2017) มีทั้งหมด 78 ราย บุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มาจากสาขาอาชีพที่หลากหลาย ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น

**คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ** มีองค์ประกอบทั้งหมด 10 ตำแหน่ง ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ (chair) 1 ตำแหน่ง รองประธานคณะกรรมการ (deputy chair) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการเพื่อคนพิการ (commissioner for disability) 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของสก็อตแลนด์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการของเวลส์ 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการทั่วไป 5 ตำแหน่ง และคณะกรรมการสามารถจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ หรือคณะที่ปรึกษาได้ตามความจำเป็น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับสูงสุดและรับผิดชอบในการกำกับดูแลเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะคณะกรรมการล้วนเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายสาขาอาชีพ แต่จะมีการมุ่งเน้นไปที่บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและมีประสบการณ์จากการทำงานในแวดวงสิทธิมนุษยชน

**คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส** มีองค์ประกอบอันประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน (Non Governmental Organizations, NGOs) ที่ทำงานในด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือมีความสัมพันธ์ในหน้าที่การงานเกี่ยวกับด้านมนุษยธรรมและสหภาพแรงงาน 30 ตำแหน่ง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากมีความรู้ความสามารถและได้รับการยอมรับทั่วไปในด้านสิทธิมนุษยชน



รวมถึงบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระในองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ 30 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งมาจากรัฐสภาและเป็นวุฒิสมาชิก 1 ตำแหน่ง บุคคลซึ่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของสาธารณรัฐ (Médiateur de la République) 1 ตำแหน่ง และบุคคลซึ่งมาจากสภาเศรษฐกิจและสังคม (membre du Conseil économique et social) 1 ตำแหน่ง

**ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน**ได้กำหนดให้มืองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน 1 ตำแหน่ง ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีการกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองอย่างสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่า ความรู้ความสามารถของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐสภาเท่านั้น และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนอาจได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภาให้มีผู้เป็นตัวแทนหรือผู้ช่วยเหลือในฐานะที่เป็นรองผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน (Deputy Ombudsman) ได้ 2 ตำแหน่ง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ (staff) ในองค์กรที่ให้บริการแก่ประชาชนได้มีทั้งหมด 172 ตำแหน่ง ล่าสุดในปี ค.ศ. 2016

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทย**ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ คือ กำหนดให้มีประธานกรรมการ 1 ตำแหน่ง และกรรมการ 6 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 7 ตำแหน่ง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศแล้ว ราชอาณาจักรไทยถือว่าจำนวนตำแหน่งคณะกรรมการหรือบุคคลที่น้อยกว่าสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่ราชอาณาจักรสเปนนั้นมีจำนวนคณะกรรมการที่น้อยกว่าของราชอาณาจักรไทย โดยมีข้อสังเกตว่า การกำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการที่มากขึ้น ย่อมมีที่มาจากความต้องการที่จะให้มีบุคคลที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพและมีความรู้ความสามารถหลากหลายด้านเข้ามาปฏิบัติหน้าที่และทำงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ซึ่งจะสามารถเป็นบุคคลที่เข้ามาเป็นปากเป็นเสียงและมีน้ำหนักในฐานะของการเป็นองค์กรอิสระได้ อันจะส่งผลต่อความเป็นกลางในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การที่มีการกำหนดจำนวนคณะกรรมการไว้ก็นั้นก็ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการในการดำเนินงานตามบริบทของแต่ละประเทศด้วย

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ไม่ว่าจะจำนวนองค์ประกอบจะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม สิ่งที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งนั้นก็คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมาจากหลากหลายแหล่งและมีความเท่าเทียมกันในสัดส่วนชายและหญิง รวมถึงผู้แทนจากหลายฝ่าย เช่น

ชนกลุ่มน้อย ชาวบ้าน คนพิการ เป็นต้น ซึ่งต้องมีสัดส่วนเหมาะสมทั้งจากภาครัฐและภาคประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น คณะกรรมการสรรหาจะต้องมีวิธีการสรรหาที่ปราศจากการอุปถัมภ์ค้ำชูที่เป็นปัญหาของการมีวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ที่ต้องมีกระบวนการคัดสรรที่โปร่งใส มีการหารืออภิปรายอย่างกว้างขวาง เปิดโอกาสกับจำนวนผู้สมัครอย่างเต็มที่ เพื่อให้มีตัวเลือกมาก และยังคงคัดเลือกจากความรู้ความสามารถและประสบการณ์เป็นสำคัญ มิใช่ดูว่าผู้สมัครมาจากองค์กรหรือเป็นตัวแทนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นพิเศษ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก อันจะส่งผลให้ได้บุคคลที่มีทัศนคติมีความเป็นกลางในทุกด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางด้านการเมืองที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องตระหนักว่าตนได้อยู่ในฐานะของการเป็นองค์กรอิสระนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการสรรหาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 กับชุดที่ 2 ซึ่งได้มีหลักเกณฑ์ที่เหมือนกัน แต่กลับพบว่าการยอมรับในการดำเนินงานจากสาธารณชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 1 กลับได้รับการยอมรับมากกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งเป็นไปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 อาจอยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ได้มีการอุปถัมภ์ค้ำชูให้บุคคลได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและถูกแทรกแซงทางการเมืองจนส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนบางกรณีที่ไม่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐกับประชาชน และยังคงส่งผลกระทบต่อความเป็นองค์กรอิสระที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองอีกด้วย

### 2.3 อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศจะยึดถือบรรทัดฐานของ “หลักการปารีส” ที่ได้กำหนดถึงต้นแบบของการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนว่ามีอำนาจหน้าที่หลักอะไรบ้างที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีและยึดถือตาม โดยหลักการปารีสได้วางบรรทัดฐานในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันสิทธิมนุษยชนไว้ 2 ประการ คือ ประการแรก **อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา** และประการที่สอง **อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** โดยในแต่ละประเทศที่ผู้เขียนทำการศึกษาที่ต่างมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันไปดังนี้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเพียงอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการก็ตาม แต่ด้วยการที่มุ่งเน้นไปทางด้านการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ความ



เข้าใจให้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนเป็นสำคัญในลักษณะของการนำเสนองานวิจัย ให้ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรนั้น จึงสามารถสร้างให้เกิดน้ำหนักในการบังคับทางสังคมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ราชอาณาจักรอังกฤษกำหนดให้คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษมีทั้งอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** แต่ในบริบทขององค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้น จะไม่สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้ โดยจะมุ่งไปที่การสืบสวนสอบสวนในกรณีที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและสมควรได้รับการแก้ไขอย่างจำป็นเร่งด่วนเท่านั้น เพื่อมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมาย และในส่วนของอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษานั้นสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำต่อผู้ที่เข้ามาขอคำปรึกษาได้ รวมถึงทำการศึกษาวิจัยและนำเสนอเผยแพร่เอกสารเพื่อเป็นความรู้แก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

**สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น** โดยจะมุ่งให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ภาครัฐเป็นหลัก คือ รัฐสภาและรัฐบาล แต่ก็ได้ไม่ได้ละเลยถึงการมุ่งให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ภาคประชาชน โดยจะมุ่งเน้นไปในทางด้านการศึกษาด้วยการเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อประชาชนได้

**ราชอาณาจักรสเปนกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการคืออำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** โดยนอกจากจะสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้แล้ว ยังสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือเรื่องราวร้องเรียนในการขอคำปรึกษาจากองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาและดำเนินการช่วยเหลือส่งเรื่องต่อหรือให้คำแนะนำแจ้งเตือนไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนได้ อันทำให้สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ

**สำหรับราชอาณาจักรไทยแล้ว ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ** โดยสามารถให้คำปรึกษา ความเห็น คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในสภาวะปกติและสถานการณ์พิเศษต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าไม่ขัดต่อหลักการสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีประเทศตกลงไว้ รวมถึงการสนับสนุนให้รัฐเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่



1836371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนติดตามและให้คำแนะนำในกระบวนการนำไปใช้ที่เหมาะสม อันเป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษา

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการที่สามารถทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ โดยผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดและร้องเรียนเข้ามาให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดว่าเกิดการละเมิดขึ้นหรือไม่นั้น หากเกิดการละเมิดขึ้นจริงแล้วหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความเห็นประกอบกับเหตุผลว่าการกระทำใดในกรณีร้องเรียนนั้นเป็นการละเมิด จึงเป็นการแสดงออกซึ่งการคุ้มครองประชาชนได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะไปยังบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและแก้ไขเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้นอีกด้วย

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยนี้ถือว่ามี ความคล้ายคลึงกันกับผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนมากที่สุด เพราะมีทั้ง อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการเช่นเดียวกัน ในขณะที่อีกสามประเทศนั้นได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เพียงแค่ประการเดียวโดยอาจมีเพียงแค่อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาหรืออำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการเท่านั้น แต่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เพียงแค่ประการเดียวก็ถือว่ามีความสอดคล้องกันในเนื้อหาของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เหมือนกันกับราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยและของต่างประเทศดังที่กล่าวมานั้นจะมีทั้งความคล้ายคลึงกันและความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยภาพรวมแล้วทุกประเทศล้วนมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศตนเองเพื่อก่อให้เกิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้มากที่สุด

### 3. วัฒนธรรมทางการเมือง

จากการศึกษาพบว่าในแต่ละประเทศต่างมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งได้ส่งผลให้ในแต่ละประเทศล้วนมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน โดยในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น ในทางรูปแบบแล้วล้วนมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยเฉกเช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองของต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยแล้วสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 3.1 พิจารณาในแง่มุมมองของการมีประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่มีการเปลี่ยนผ่านมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองปัจจุบันของต่างประเทศกับราชอาณาจักรไทย

เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองดังกล่าวนี้แล้ว ในเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองของต่างประเทศกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้นถือว่ามีความแตกต่างกันอยู่ ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของต่างประเทศดังที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 3 นั้นสามารถอธิบายได้ดังนี้

**สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** ได้มีการเปลี่ยนผ่านจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับกรุงบอนน์ในปี ค.ศ. 1949

**ราชอาณาจักรอังกฤษ** ได้มีการเปลี่ยนผ่านจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในปี ค.ศ. 1688

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** ได้มีการเปลี่ยนผ่านจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789

**ราชอาณาจักรสเปน** ได้มีการเปลี่ยนผ่านจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยภายหลังจากการสิ้นสุดยุคสมัยเผด็จการของนายพลฟรังโกในปี ค.ศ. 1975 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978

ทุกประเทศดังกล่าวข้างต้นล้วนเคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ระบอบเก่า) มาก่อน จากนั้นจึงมีการเปลี่ยนผ่านมาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก (ระบอบใหม่) ในบริบทของประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงมาสู่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศนั้นได้ลบล้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนหมดสิ้นไป

ในขณะที่**ราชอาณาจักรไทย** นั้นก็ได้เคยมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ระบอบเก่า) มาก่อนเช่นกัน แต่เมื่อภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และได้มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (ระบอบใหม่) แล้ว กลับกลายเป็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงฝังรากลึกและทรงอิทธิพลอยู่โดยมิได้สลายสิ้นไป จึงส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยยังคงมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ด้วยกัน ซึ่งเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวทั้งสองนี้ถือว่ามีความขัดแย้งกันอยู่



### 3.2 พิจารณาในแง่มุมเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองในต่างประเทศและวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

ในปัจจุบันนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองในต่างประเทศ หรือวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ได้มีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันบ้าง แต่สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเหมือนกัน คือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ ดังที่ได้ทำการศึกษาและอธิบายไว้แล้วใน “สรุปภาพรวมหลักของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสเปนภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก”<sup>556</sup>

ในขณะที่วัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรไทย หรือวัฒนธรรมทางการเมืองไทย จากการศึกษาพบว่า ได้มีเนื้อหาสาระที่คล้ายคลึงกันกับต่างประเทศ โดยเฉพาะ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ แต่สิ่งที่เป็นข้อสังเกตประการสำคัญคือ ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้น ยังปรากฏให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีเนื้อหาคือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบบารมีนิยม ศักดินาไทย อุปถัมภ์ค้ำชู และอำนาจนิยม ซึ่งถือว่ามีความแตกต่างจากวัฒนธรรมทางการเมืองในต่างประเทศที่เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกและมีได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดำรงอยู่ด้วยเลย

สำหรับการเปรียบเทียบระหว่างการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยกับการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตก นั้น สามารถทำการพิจารณาและอธิบายได้ดังนี้

หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบ	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	ราชอาณาจักรอังกฤษ	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ราชอาณาจักรสเปน	ราชอาณาจักรไทย
1. รูปแบบของการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของ	- รายงานคู่ขนาน (Pararell Report) - รายงานการวิจัย	- รายงาน การสอบสวน (Inquiry Report) - รายงาน การ	- รายงานการให้ความเห็น (Avis)	- รายงานการให้ คำ แ น ะ นั า (informe de recomendación)	- รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Investigation

<sup>556</sup> โปรดดู หน้า 313.

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	(Research Report)	ปรึกษาและให้คำแนะนำ (Advice and Guidance Report) - รายงานการวิจัย (Research Report)			Report)
2. เนื้อหาของการให้ ความ เห็นภายในรายงานที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	ทั้งสี่ประเทศต่างมีการพิจารณาให้ความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน ซึ่งหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สะท้อนออกมาจากรายงานและการให้ความเห็น ได้แก่ สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์				การพิจารณาให้ความเห็นส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ยังปรากฏให้เห็นในการให้ความเห็นของบางกรณีที่ยังมีการละเอียดที่จะพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีการให้ความเห็นที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
3. เนื้อหาของการให้ ความ เห็นภายในรายงานที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของการเมือง	- มีความโดดเด่นที่สุดใน การมี วัฒนธรรมทาง การเมืองที่ให้ความสำคัญกับ การเมืองที่ให้ความสำคัญกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	- มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าในระดับพระราชบัญญัติ และเนื้อหาของ วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยถือว่ามีความสอดคล้องกับ การให้ ความสำคัญกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็น หลัก ที่มี คุณ ค่า เป็น รัฐธรรมนูญ และ เนื้อหาของการมี วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นมีความสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็น คุณ ค่า สูงสุดของ รัฐธรรมนูญ และ เนื้อหาของการมี วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นมีความสอดคล้องกับ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- แม้ว่าจะยังไม่มีการยอมรับโดยทั่วไปว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็น คุณ ค่า สูงสุด ของ รัฐธรรมนูญ แต่จากการศึกษาในบทที่ 4 นั้นถือได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็น คุณ ค่า สูง สุด ของ รัฐธรรมนูญ - มีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็น คุณ ค่า สูง สุด ของ รัฐธรรมนูญ



					- แต่ในบางกรณียังพบว่ามีการละเลยต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยังพบว่าการให้ความเห็นที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
--	--	--	--	--	---

### 1. รูปแบบของการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยสามารถจัดทำรายงานและให้ความเห็นได้นั้นเพราะว่ามีผลมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้สามารถกระทำได้ โดยในแต่ละประเทศต่างมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำรายงานและให้ความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

**สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี**ที่มีอำนาจหน้าที่เพียงในฐานะองค์กรที่ปรึกษา จึงมีรูปแบบการจัดทำรายงานและให้ความเห็นคือ **1) รายงานคู่ขนาน (Pararell Report)** ที่จะมีการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศที่เป็นปัญหาหลักของสังคม จากนั้นจึงจะมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และ **2) รายงานการวิจัย (Research Report)** เกิดขึ้นจากการที่นักวิจัยในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้ทำการศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน จากนั้นจึงมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่สู่สังคม อันเป็นการแสดงออกซึ่งการให้ความสำคัญด้านการศึกษา

**คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ**ได้มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ แต่อำนาจในฐานะองค์กรกึ่งตุลาการก็ได้มีการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนเพื่อทำการตรวจสอบวินิจฉัยกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นรายกรณีได้ เพราะในราชอาณาจักรอังกฤษได้มีองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวแล้ว ดังนั้น รูปแบบของการจัดทำรายงานและให้ความเห็น ได้แก่ **1) รายงานการสอบสวน (Inquiry Report)** เกิดขึ้นจากการแสวงหาข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนในสังคมเพื่อประเมินสถานการณ์และให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง **2) รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ (Advice and Guidance Report)** เป็นการจัดทำเพื่อส่งเสริมให้ความรู้แก่สังคมทั้งภาครัฐและเอกชนได้ทราบและตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพได้มากยิ่งขึ้น **3) รายงานการวิจัย (Research Report)** มีความคล้ายคลึงกับ

รายงานการปรึกษาและให้คำแนะนำ แต่จะมีความแตกต่างตรงที่จะมีการศึกษาวิจัยเป็นโครงการใหญ่ที่เน้นทางด้านวิชาการเชิงลึกและมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเฉพาะเจาะจงแก่กลุ่มเป้าหมายมากกว่าที่จะเป็นการให้ความรู้ทั่วไปแก่สังคม

**คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส**มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่ปรึกษาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งภารกิจหลักคือการทำคำปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในกรณีที่เกิดปัญหาหรือประเด็นต่าง ๆ ที่อาจมีหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ จึงปรากฏรูปแบบของการจัดทำรายงานและให้ความเห็นคือ **รายงานการให้ความเห็น (Avis)** เพื่อเป็นการให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำแก่รัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นการให้ความรู้และเผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะให้แก่สาธารณชนทราบด้วยเช่นกัน

**ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน**นั้น มีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ แต่การดำเนินงานหลักนั้นจะมุ่งใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการเป็นส่วนใหญ่ เพราะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนและสามารถทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องราวร้องเรียนที่รับมาได้ อันเป็นการมุ่งเน้นในการคุ้มครองประชาชนเพื่อให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติมากกว่า โดยเมื่อได้รับเรื่องราวร้องเรียนแล้วจึงมีรูปแบบการจัดทำรายงานและให้ความเห็น คือ **รายงานการให้คำแนะนำ (informe de recomendación)** เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและให้ความเห็นต่อกรณีปัญหาต่าง ๆ เพื่อแจ้งหรือส่งเรื่องต่อไปยังองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนนั้น ๆ

สำหรับ**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**ของราชอาณาจักรไทยนั้นพบว่ามีการกำหนดให้มีทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ ซึ่งเหมือนกับ**ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน**มากที่สุด เพราะสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนในกรณีต่าง ๆ ได้ โดยเมื่อรับเรื่องราวร้องเรียนไว้แล้ว ในขณะที่อีกสามประเทศนั้นมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ความเห็นและมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นได้ปรากฏรูปแบบของการจัดทำรายงานและให้ความเห็นคือ **รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน (Investigation Report)** ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวมาว่าในแต่ละประเทศมีรูปแบบการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอย่างไรบ้างนั้นพบว่า แม้ว่าจะรูปแบบของการจัดทำรายงานจะมีความแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศ แต่ก็ได้มีจุดเหมือนร่วมกันคือจะมีการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะภายในรายงาน



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ที่มีวัตถุประสงค์จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้และประการสำคัญคือเพื่อเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเฉกเช่นเดียวกัน

## 2. เนื้อหาของการให้ความเห็นภายในรายงานที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศและราชอาณาจักรไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าเนื้อหาของการให้ความเห็นภายในรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทุกประเทศล้วนมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันและแสดงออกไปในแนวทางเดียวกันในการพิจารณาให้ความเห็นต่อเรื่องราวที่มีประเด็นหรือมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยผู้เขียนได้ยึดถือตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 ได้แก่ สาระตยะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากจะกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้นนั้นสามารถกล่าวได้ว่า ในการอธิบายให้เหตุผลในความเห็นภายในรายงานของแต่ละประเทศในประเด็นหรือกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะมีเนื้อหาอันเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับและสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว คือ

**ภาพรวมหลักของเนื้อหาภายในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** ได้มีการให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน โดยสามารถพิจารณาจากการให้ความเห็นที่มุ่งให้ความสำคัญอันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

- **สาระตยะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค โดยได้มีการให้ความเห็นที่มีเนื้อหาอันเป็นการแสดงออกถึงการให้การเคารพในคุณค่าภายในของชีวิตมนุษย์ที่มีแก่นสำคัญของการดำรงชีวิตคือการได้รับการเคารพต่อเนื้อตัวร่างกายและจิตใจ และการไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ อัตลักษณ์ทางเพศ ความพิการ อายุ เป็นต้น

- **คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ที่มองว่าไม่ว่าจะจะเป็นบุคคลที่เคยได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง เช่น อาชญากร นักโทษผู้ต้องขัง เป็นต้น รวมทั้งบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ เช่น คนพิการ เด็กและเยาวชน คนต่างด้าวผู้ลี้ภัยคนชรา เป็นต้น ตลอดจนบุคคลผู้สิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว เช่น คนตายหรือศพ เป็นต้น บุคคลดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับการเคารพในการได้รับการปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสมกับการเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น



- การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้มีการชี้ชัดให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกระทำในลักษณะที่เป็นการทำลายเกียรติ การลดคุณค่า และการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ ยกตัวอย่าง เช่น มีการให้ความเห็นที่เป็นการแสดงออกว่าการค้ามนุษย์ การเหยียดเชื้อชาติ การจำกัดสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยโดยไม่มีมาตรฐานขั้นต่ำ ถือเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

ยิ่งไปกว่านั้น เนื้อหาภายในรายงานและการให้ความเห็นโดยภาพรวมแล้วยังสามารถพิจารณาได้ว่าการให้ความเห็นในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีนั้นเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนถึงการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดที่จะถูกจำกัดหรือถูกละเมิดมิได้เลยไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตาม

**ภาพรวมหลักของเนื้อหาภายในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ** มักจะมีการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1998 และสามารถพิจารณาถึงการมีความเห็นที่สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ด้วยเช่นกัน คือ

- **สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการให้ความเห็นและให้ความสำคัญกับกรณีที่พบว่ามิผลกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย ซึ่งจะมุ่งพิจารณาถึงทั้งผลกระทบทางกายภาพหรือเนื้อตัวร่างกายและผลกระทบทางจิตใจของผู้ได้รับผลกระทบด้วย นอกจากนี้ ยังมี การให้ความเห็นที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปฏิเสธการเลือกปฏิบัติเพราะการเกลียดชังทางเพศ ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่เข้ามาทำงานเป็นแรงงาน และกลุ่มคนที่มีความเปราะบางในสังคมที่ถูกข่มเหงรังแกเชิงเลือกปฏิบัติ เป็นต้น อันเป็นการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาค

- **คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ที่มีการให้ความเห็นอันเป็นการแสดงออกและให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกลุ่มคนต่าง ๆ คือ คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็กและเยาวชน แรงงานผู้ลี้ภัย อันเป็นบุคคลที่ไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ นักโทษหรือผู้ต้องขังที่มีปัญหาทางสุขภาพจิต อันเป็นบุคคลที่เคยได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง

- **การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการให้ความเห็นว่าการกระทำในลักษณะที่เป็นการทำลายเกียรติ การลดคุณค่า และการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ เช่น การข่มเหงทางกายภาพและจิตใจ การใช้ความรุนแรงเพื่อขู่เข็ญ การข่มเหงรังแกเชิงเลือกปฏิบัติ เป็นต้น การกระทำที่ยกตัวอย่างมาดังกล่าวนี้ถือเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน

**ภาพรวมหลักของเนื้อหาภายในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส** ที่มีเนื้อหาของการให้ความเห็น

สอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนทุกกรณี โดยสามารถทำการพิจารณาและอธิบายพอสังเขปได้ดังนี้

- **สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค โดยได้มีการให้ความเห็นที่มีเนื้อหาอันเป็นการแสดงออกถึงการมุ่งคุ้มครองและชี้แนะให้กับรัฐบาลต้องมุ่งคุ้มครองเนื้อตัวร่างกาย รวมถึงควบคู่ไปกับจิตใจของบุคคลเป็นหลัก ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย ตลอดจนให้ความสำคัญกับสิทธิในความเสมอภาคที่มักจะให้ความเห็นโดยชี้ว่ามีพฤติกรรมที่เป็นการเลือกปฏิบัติใดบ้าง เช่น การให้ความเห็นที่มุ่งผลักดันคนยากจนให้สามารถเข้าถึงสิทธิทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้เสมอเหมือนบุคคลทั่วไป เป็นต้น

- **คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ที่มองว่าไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่เคยได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง เช่น อาชญากร นักโทษผู้ต้องขัง เป็นต้น รวมทั้งบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ เช่น คนพิการ เด็กและเยาวชน คนต่างด้าวผู้ลี้ภัยคนชรา เป็นต้น ตลอดจนบุคคลผู้สิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว เช่น คนตายหรือศพ เป็นต้น บุคคลดังกล่าวเหล่านี้ล้วนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ต้องได้รับการเคารพในการได้รับการปฏิบัติที่ได้มาตรฐานสมกับการเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

- **การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการชี้ชัดให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการกระทำในลักษณะที่เป็นการทำลายเกียรติ การลดคุณค่า และการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ เช่น การนำบุคคลมาเป็นทาส การนำบุคคลมาบังคับให้เป็นขอทาน การเหยียดเชื้อชาติชาวยิวและชาวต่างชาติ การขลิบอวัยวะเพศหญิง เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นการปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น

**ภาพรวมหลักของเนื้อหาภายในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน** ได้มีการให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน โดยสามารถพิจารณาจากการให้ความเห็นที่มุ่งให้ความสำคัญอันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

- **สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการให้ความเห็นที่แสดงถึงการมุ่งพิจารณาต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายโดยมองว่าเนื้อตัวร่างกายและจิตใจล้วนเป็นสาระสำคัญต่อสิทธิดังกล่าว และการมุ่งพิจารณาต่อสิทธิในความเสมอภาคของกลุ่มคนทั้งไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกับคนทั่วไปในสังคมเพื่อมิให้เกิดการถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นการสร้างเสริมความเท่าเทียมในทางกฎหมายของบุคคลในสังคม

- **คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการให้ความเห็นที่ให้ ความสำคัญต่อกลุ่มคนที่มีความเสี่ยงต่อถูกละเลยในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็กลุ่ม



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ผู้ต้องขังที่มีความเสี่ยงต่อการฆ่าตัวตายในคุก อันเป็นบุคคลที่เคยสร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง กลุ่มผู้ป่วย คนพิการ ผู้สูงอายุ บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ผู้อพยพ อันเป็นบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่

- การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้มีการแสดงออกซึ่งการให้ความเห็นที่มองว่าการหน่วงเหนี่ยวร่างกายโดยใช้ความรุนแรง การใช้ความรุนแรงทางวาจาต่อกลุ่มผู้อพยพ การขบไล่เด็กและเยาวชน ผู้สูงอายุออกจากพื้นที่อาศัยเดิม ถือเป็น การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมิใช่มนุษย์ ซึ่งเป็นการกระทำในลักษณะของการทำลายเกียรติ การลดคุณค่า และการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ อันเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ทั้งนี้ จากที่ได้กล่าวมาถึงเนื้อหาอันเป็นการแสดงออกถึงการยอมรับและสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศตะวันตกข้างต้นนั้น **จึงกล่าวได้ว่าทุกประเทศล้วนมีหลักการร่วมกันในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** คือ สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะสะท้อนให้ออกมาโดยมีการให้ความเห็นไปในลักษณะที่สิทธิในชีวิตและร่างกาย นั้น ร่างกายและจิตใจถือเป็นสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวและให้ความเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในเรื่องสิทธิในความเสมอภาคนั้น กลุ่มคนหลายประเภทที่มีความเสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกกระทำโดยการเลือกปฏิบัติก็ให้ความเห็นว่าเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และในเรื่องของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ทุกประเทศต่างเห็นร่วมกันว่าการทำลายเกียรติ การลดคุณค่าของบุคคล การดูหมิ่นในชื่อเสียงของบุคคล การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ของบุคคลจากการปฏิบัติต่าง ๆ ล้วนเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น นอกจากนี้ ยังเห็นร่วมกันว่าคนพิการ ผู้ต้องขังที่เป็นอาชญากรนั้นล้วนเป็นผู้ทรงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น อันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

**ภาพรวมหลักของเนื้อหาภายในการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** โดยส่วนใหญ่แล้วได้มีการให้ความเห็นต่อกรณีต่าง ๆ ได้รับความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมีความคล้ายคลึงกันกับเนื้อหาของ การให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศทางฝั่งตะวันตกที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ทั้ง 4 ประเทศเช่นเดียวกัน โดยในส่วนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยได้ปรากฏให้เห็นถึงเนื้อหาภายในรายงานและการให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนี้

- สารัตถะอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้มีการให้ความเห็นอันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย โดยเนื้อหาของ การให้ความเห็นได้มุ่งคุ้มครองและให้ความสำคัญกับเนื้อตัวร่างกาย รวมถึงเกียรติยศและชื่อเสียงที่มีผลต่อสภาพจิตใจของบุคคลเป็นหลัก



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ส่วนสิทธิในความเสมอภาคนั้นได้มีความเห็นที่มีเนื้อหาในการปฏิเสธการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุต่าง ๆ เช่น ความพิการ อัตลักษณ์ทางเพศ เป็นต้น

- **คุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้การให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยครอบคลุมแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่ เช่น คนพิการ คนที่มีความหลากหลายทางเพศ แรงงานต่างด้าว เด็กและเยาวชน เป็นต้น และกลุ่มบุคคลที่เคยสร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง คือ นักโทษหรือผู้ต้องขัง

- **การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์** ได้มีการให้ความเห็นที่มองว่าการใช้ความรุนแรงในการปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์ในลักษณะของการทรมาน ใช้อาวุธสงคราม การลงโทษนักเรียนให้ต้องอับอาย การกีดกันมิให้บุคคลเข้ามาในประเทศตลอดชีวิต การทำลายชีวิตมนุษย์ การให้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องขังและผู้ป่วยที่เป็นผู้ต้องขัง ถือเป็นการกระทำที่เข้าข่ายของการทำลายเกียรติ การลดคุณค่า และการไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ ซึ่งล้วนเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตจากการศึกษาที่พบว่า การจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นยังไม่ปรากฏให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เลย แต่การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยนั้นส่วนใหญ่แล้วได้มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ก็ยังปรากฏให้เห็นว่าในบางกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรงนั้นยังไม่มีมีการพิจารณาถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง และมีในบางกรณีที่มีการให้ความเห็นอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น กรณีการประชุมของกลุ่ม นปช. ในปี พ.ศ. 2553 นั้นได้มีการให้ความเห็นว่าการใช้ความรุนแรงเพื่อสลายการประชุมอันมีผลให้ประชาชนต้องเสียชีวิต (ซึ่งถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นการกระทำตามอำนาจของกฎหมายและถูกต้องชอบธรรมแล้ว ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน เพราะตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว สิทธิในชีวิตและร่างกายถือเป็นสิทธิเด็ดขาดที่จะละเมิดมิได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

### 3. เนื้อหาของการให้ความเห็นภายในรายงานที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมือง

จากการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองในต่างประเทศที่พบว่า ถึงแม้ในแต่ละประเทศนั้นจะมีเนื้อหาสาระของวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปบ้างเล็กน้อย แต่ก็ยังมีจุดร่วมกันที่สำคัญคือ การมีวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน

ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก) ที่มีอิทธิพลต่อการให้ความเห็นภายในรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละประเทศ

โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้นถือว่ามีการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่โดดเด่นที่สุด ด้วยเหตุที่เนื้อหาของวัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นได้มีการยอมรับในสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยปรากฏให้เห็นถึงการให้ความสำคัญที่มีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจนด้วยการมุ่งคุ้มครองสถานะของผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพ มาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน ต่อต้านการใช้ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ และเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของการมีอัตลักษณ์ทางเพศ เป็นต้น ซึ่งเนื้อหาของ การให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นการแสดงออกถึงการให้ความสำคัญและเคารพในคุณค่าชีวิตของมนุษย์ที่เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนนั้นก็ได้มีการยอมรับในสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน แต่จากการศึกษาถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของราชอาณาจักรสเปนนั้นยังไม่มี ความชัดเจนและโดดเด่นเทียบเท่ากับวัฒนธรรมทางการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีเนื้อหาอันเป็นการมุ่งคุ้มครองในเนื้อตัวร่างกายและสภาพจิตใจของประชาชน การป้องกันมิให้ผู้ต้องขังฆ่าตัวตายในคุก มองว่าคนพิการก็มีอิสระในการปกครองตนเองเท่าเทียมกับคนทั่วไปที่มีความสมบูรณ์ทางร่างกาย เล็งเห็นถึงกลุ่มเปราะบางทางสังคมที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองหรือช่วยเหลือตัวเองได้อย่างผู้สูงอายุหรือเด็กและเยาวชน และคนเร่ร่อน ซึ่งที่กล่าวมานั้นล้วนปรากฏในเนื้อหาของการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน อันเป็นการแสดงออกถึงการให้ความสำคัญกับคุณค่าของการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ที่จะละเลยมิได้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนคณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษที่ได้ปรากฏให้เห็นถึงการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีสถานะเป็นคุณค่าในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องคำนึงถึงและยึดถือถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทุกเรื่อง โดยการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพอันมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน โดยเนื้อหาของ การให้ความเห็นนั้นได้ปรากฏออกมาใน

ลักษณะที่มีการมุ่งให้ความสำคัญกับมาตรฐานการดำรงชีวิตของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมหรือกลุ่มผู้มีความเปราะบางทางสังคม ป้องกันการเสียชีวิตในการคุมขังบุคคลที่มีภาวะสุขภาพจิต ปฏิเสธการคุกคามทางเพศในสถานการณหรือสถานที่ต่าง ๆ การสร้างความเป็นธรรมให้แก่กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ คุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้ที่ยกขี้ภัยโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งเนื้อหาของ การให้ความเห็นดังกล่าวล้วนเป็นการให้ความสำคัญกับการมีชีวิตอยู่ของมนุษย์ที่สอดคล้องกับการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอย่างชัดเจน

ในส่วนของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นถือว่ามีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน โดยมีการยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่ายังไม่ได้เป็นคุณค่าสูงสุดที่หลักการอื่นยังมีสถานะเทียบเท่าได้ แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ยังถือว่ามีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างปฏิเสธมิได้เช่นกัน ดังปรากฏในเนื้อหาของการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นที่มีการแสดงออกถึงการต่อต้านการค้ามนุษย์และการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองกลุ่มแรงงานอพยพและคนยากจนให้มีสภาพการเป็นอยู่ในสถานที่พักอาศัยโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำ ปฏิเสธการใช้ความรุนแรงในการจับกุมคุมขังและการเหยียดเชื้อชาติ มุ่งยึดถือคุณธรรมและจริยธรรมต่อเรื่องชีวิตจริยธรรมกับการศึกษาวิจัยในร่างกายของมนุษย์ เนื้อหาของการให้ความเห็นดังกล่าวของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสล้วนมีความสอดคล้องกับการให้ความสำคัญและให้คุณค่ากับชีวิตและการดำรงอยู่ของมนุษย์ที่เป็นพื้นฐานประการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของราชอาณาจักรไทยที่ได้มีการให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ เช่นเดียวกัน โดยปรากฏให้เห็นในเนื้อหาของ การให้ความเห็นในหลายกรณีที่มุ่งให้ความสำคัญกับเกียรติยศและชื่อเสียงของมนุษย์ ต่อต้านการใช้ความรุนแรงของรัฐที่ปฏิบัติต่อประชาชน มุ่งคุ้มครองบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างเต็มที่และบุคคลที่เคยสร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง ปฏิเสธการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ปฏิเสธการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้ต้องหาและผู้ต้องขังโดยไม่สมเหตุสมผล อันเป็นการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการให้ความสำคัญต่อคุณค่าในชีวิตของมนุษย์หรือประชาชนทั้งหลายภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องยึดถือและคำนึงถึงเป็นอันดับแรกอยู่เสมอ

แต่ยังมีข้อสังเกตว่าในหลายกรณีของการให้ความเห็นนั้นยังคงไม่เป็นการแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีการยอมรับในสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ซึ่งถือว่ายังเป็นการแสดงออกซึ่งอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ยังไม่โดดเด่นหรือเทียบเท่ากับการศึกษาในบริบทวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนบางกรณีนั้นก็แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีต่อการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีผลให้เป็นการลดทอนและอาจทำให้เกิดการหยุดชะงักในการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีการยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องให้การยอมรับและคำนึงถึงเป็นอันดับแรก โดยเมื่อเปรียบเทียบกับการให้ความเห็นภายในรายงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกนั้นกลับไม่มีการปรากฏให้เห็นถึงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลย



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และได้รับรองเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เกิดพันธะผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยรัฐธรรมนูญได้มีการสร้างกลไกในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญด้วยการจัดตั้งให้มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในรูปแบบของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการและในฐานะองค์กรที่ปรึกษา โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการนั้นได้ส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถตรวจสอบ พิจารณา ให้ความเห็น และรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง อันเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมานั้นล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและปรากฏอยู่ในราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยที่ได้ดำรงอยู่มาจนถึงทุกวันนี้ย่อมปฏิเสธมิได้ว่าปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ได้เป็นฐานให้ระบอบการเมืองการปกครองนั้นก็คือวัฒนธรรมทางการเมือง โดยในอดีตของราชอาณาจักรไทยได้มีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ราชอาณาจักรไทยจึงได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเดิมจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย แต่มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย คือ วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงฝังรากลึกโดยมิได้สิ้นสลายหายไปและยังคงมีอิทธิพลอยู่ในการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงส่งผลให้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในปัจจุบันนั้นได้มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์ ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้ทรงอิทธิพลและส่งผลต่อการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมถึงบทบาทและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย



1836371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยด้วยการศึกษาวิเคราะห์ถึงการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมุ่งศึกษาลักษณะการดำเนินงานที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ คือ “การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” อันเป็นการดำเนินงานที่เป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในแต่ละกรณีนั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาหรือลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้

ในขณะเดียวกัน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกด้วยการศึกษาวิเคราะห์ถึงการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของต่างประเทศควบคู่ไปด้วย อันได้แก่ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คณะกรรมการความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรอังกฤษ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน โดยภายในรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศดังกล่าวในแต่ละกรณีนั้นก็ได้อธิบายให้เห็นถึงเนื้อหาหรือลักษณะที่สำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายของแต่ละประเทศได้รับรองไว้เช่นกัน

จากการศึกษาถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยด้วยการศึกษาวิเคราะห์ผ่านการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับการจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในต่างประเทศภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกแล้ว จึงทำให้ได้พบปัญหาหลายประการอันมีผลต่อบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยปัญหาดังกล่าวนั้นได้ปรากฏดังนี้



1896371965

CT :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## 1. ปัญหาความไม่ชัดเจนในนิยามความหมายและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากการศึกษาพบว่า นิยามความหมายและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปัจจุบัน ยังไม่มีความประจักษ์ชัดและยังไม่มีความเข้าใจที่สอดคล้องต้องกันทั้งในต่างประเทศและรวมไปถึงในราชอาณาจักรไทยด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังมิได้มีการกำหนดนิยามความหมายและหลักการให้มีความชัดเจนและมีความเป็นสากลในโลกปัจจุบัน

โดยเฉพาะการให้นิยามความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” นั้น แม้ว่าจะมีการให้นิยามความหมายที่พอจะเป็นบรรทัดฐานอย่างชัดเจนได้ในประเทศทางฝั่งตะวันตกตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็ตาม แต่การให้นิยามความหมายยังคงสามารถตีความได้อย่างกว้างขวางในหลายรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามทัศนคติ มุมมอง ประวัติศาสตร์ทางความคิด และอื่น ๆ อันเป็นปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงส่งผลให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในแต่ละสังคมนั้นมีความแตกต่างกันออกไปหรืออาจจะมีคล้ายคลึงกันบ้าง ซึ่งยังไม่สามารถสรุปเป็นที่แน่นอนชัดเจนในรายละเอียดเชิงลึกได้

ความไม่ชัดเจนในนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นนี้จึงได้ส่งผลให้หลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีความไม่ชัดเจนตามไปด้วย เพราะการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นต้องอาศัยความชัดเจนจากการให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ โดยจะต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสภาพการณ์หรือสถานการณ์ใดนั้นมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และจะต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดนั้นเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หากพิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อราชอาณาจักรไทยนั้น ปัญหาความไม่ชัดเจนในนิยามความหมายและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมส่งผลกระทบต่ออารักรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในราชอาณาจักรไทย องค์กรทั้งหลายในราชอาณาจักรไทยที่มีพันธะผูกพันในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มักจะมีปัญหาในการดำเนินงานในลักษณะของสภาพการณ์ที่จะต้องตีความถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้พบปัญหาจากการศึกษาถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผ่านการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นในกรณีต่าง ๆ คือ ในการพิจารณาและให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในหลายกรณียังคงไม่สามารถกล่าวให้ชัดเจนได้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” “สิทธิมนุษยชน” “สิทธิและเสรีภาพ” นั้นมีความแตกต่างกันในนิยามความหมาย สถานะ ขอบเขต เนื้อหา และหลักการอย่างไรบ้าง ทั้งที่ในทางวิชาการนั้นได้มีความชัดเจนแล้วในเนื้อหาของความแตกต่างของคำทั้งสามดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติกลับมิได้กล่าวให้ชัดเจนถึงความแตกต่างของคำทั้งสามดังกล่าวนี้ จึงอาจทำให้เกิดความสับสนหรือเกิดความไม่ชัดเจนว่าจะใช้เกณฑ์ใดในการพิจารณาถึงเรื่อง



ดังกล่าว โดยสภาพการณ์ในลักษณะเช่นนี้ถือเป็นปัญหาต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน อันมีสาเหตุมาจากปัญหาความไม่ชัดเจนในนิยามความหมายและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

## 2. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ปรากฏภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณีนั้น จากการศึกษาพบว่า เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญในหลายกรณีที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นโดยมีการกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นเลยหรือในบางกรณีที่มีการพิจารณาและให้ความเห็นโดยมีการกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นก็ตาม แต่การกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้มีการอธิบายเนื้อหาและเหตุผลให้ชัดเจน ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ถือว่าเป็นปัญหาประการสำคัญที่จะส่งผลอันเป็นการสร้างความไม่ชัดเจนต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน เพราะเท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นยังขาดซึ่งความชัดเจนของการมีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเนื้อหาสาระของกรณีใดมีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บ้าง ทั้งที่ในทางวิชาการนั้นได้มีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเนื้อหาสาระในสภาพการณ์หรือสถานการณ์ใดบ้างที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นถูกละเลยต่อการพิจารณาให้ความเห็นเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปในบางกรณี โดยหลักการสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนนั้นย่อมเป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้อย่างเด็ดขาด

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าในหลายกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้มีการให้ความเห็นอันสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นการให้ความเห็นที่แสดงออกถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพก็ตามที แต่ในขณะเดียวกัน การที่มิได้มีการให้ความเห็นโดยกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นเลย หรือแม้ว่าจะมีการกล่าวถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นก็ตาม แต่ก็มิได้มีการอธิบายเนื้อหาและเหตุผลให้ชัดเจนนั้น ก็ย่อมจะเป็นการแสดงออกถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ไม่มากนัก เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะของการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทสำคัญอย่างชัดเจนต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ของประชาชนนั้นจะต้องสร้างความชัดเจนในการมีเกณฑ์เพื่อพิจารณาในการให้ความเห็นต่อกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อที่จะเป็นการแสดงออกว่าการพิจารณาและการให้ความเห็นในทุกกรณีนั้นมีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และย่อมจะส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

### 3. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยไม่กล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นอกจากการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยที่ได้มีการกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจนในหลายกรณีแล้ว จากการศึกษายังพบอีกว่า เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญในหลายกรณีที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมิได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นโดยมีการกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นเลย หรือในบางกรณีที่มีการพิจารณาและให้ความเห็นโดยมีการกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ปรากฏให้เห็นก็ตาม แต่การกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นก็ได้มีการอธิบายเนื้อหาและเหตุผลให้ชัดเจน สภาพการณ์เช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาที่จะมีความสับสนตามมาว่าการกระทำของบุคคลตามกรณีต่าง ๆ นั้นมีลักษณะหรือเข้าข่ายว่าเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อย่างไร

ในหลายกรณีที่แม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีการกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้น ประกอบกับเป็นความเห็นที่แสดงออกถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็ยังเป็นการกล่าวให้ความเห็นที่ยังไม่มีการอธิบายถึงเหตุผลและลักษณะของการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจนเพียงพอ และส่งผลให้กลายเป็นการให้ความเห็นที่แสดงออกถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ไม่มากเท่าที่ควรนัก ซึ่งจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วและได้พบเจอปัญหาดังกล่าวมานั้น ย่อมกล่าวได้ว่า การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในกรณีต่าง ๆ นั้นยังไม่มีเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นที่ชัดเจนว่าการกระทำใดและในลักษณะใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งที่ในทางวิชาการนั้นได้มีเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำใดและในลักษณะใดบ้างที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจะพิจารณาว่าการกระทำใดบ้างที่มีลักษณะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นได้ขึ้นอยู่กับทัศนคติหรือมุมมองของแต่ละคน ซึ่งจะต้องอาศัยผู้ที่มีความเกี่ยวข้องต่อเรื่องดังกล่าวในการพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อชี้ชัดให้เห็นว่าการกระทำใดและในลักษณะใดที่เป็น การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ในปัจจุบันมีการกำหนดเกณฑ์สากลในการพิจารณาว่าการกระทำใดและในลักษณะใดที่เป็น การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังปรากฏให้เห็นจากตัวอย่างของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีคำวินิจฉัยว่า การกระทำใดบ้างที่เป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยในส่วนของราชอาณาจักรไทยนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็จะต้องสร้างความชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาตรงนี้ด้วยเช่นกัน อันจะเป็นการแก้ไขเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไปได้ เพราะหากเกิดกรณีที่ผู้เสียหายถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่กลับมิได้มีการให้ความเห็นโดยกล่าวว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร ย่อมจะเป็นการส่งผลให้ผู้เสียหายอาจไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาได้ในบางกรณี

#### 4. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันเป็นการละเลยต่อคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยมิได้มีการกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมิได้มีการกล่าวว่ามี การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในหลายกรณีนั้นย่อมส่งผลให้เห็นถึงปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ **ในการพิจารณาและการให้ความเห็นในหลายกรณียังขาดซึ่งการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอันดับแรก** ซึ่งหากพิจารณาจากการศึกษาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทยนั้นย่อมสามารถตีความได้ว่ามีสถานะเป็น **คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** และจากการมีสถานะดังกล่าวที่ถือว่าเป็นสิ่งที่สูงสุดนั้นก็ย่อมจะส่งผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องให้ความสำคัญโดยมีการยึดถือและคำนึงถึงคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในการพิจารณาและการให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณี

จากการศึกษาพบว่า ยังมีการให้ความเห็นในหลายกรณีที่ยังไม่สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าการให้ความเห็นในกรณีนั้น ๆ มิได้มีการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอันดับแรกในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยมักปรากฏให้เห็นในหลายกรณีที่มีลักษณะของการให้ความเห็นที่มิได้มีการกล่าวอ้างถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และมิได้มีการกล่าวว่ามี การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือในหลายกรณีที่มีลักษณะของการให้ความเห็นที่แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกล่าวว่ามี การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์



เกิดขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนในการอธิบายให้เหตุผลอย่างเพียงพอที่จะเป็นการแสดงออกว่า การพิจารณาและการให้ความเห็นนั้นได้มองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่สูงสุด อยู่เหนือ และเป็นรากฐานให้แก่สิทธิมนุษยชน ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง โดยสภาพการณ์ของปัญหาเช่นนี้ เท่ากับเป็นการละเลยที่จะยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันส่งผลเป็นการลดทอนคุณค่า สูงสุดของรัฐธรรมนุญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปโดยปริยาย

ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาดังกล่าวนี้ย่อมจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมือง ระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ไม่ชัดเจนหรือไม่มากนัก เนื่องจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะละเลยต่อการยึดถือ และคำนึงถึงในหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้เป็นอันขาด โดยในการพิจารณาและการให้ความ เห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อกรณีที่มีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่อง ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นจะต้องนำเนื้อหาสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่า สูงสุดของรัฐธรรมนุญมาพิจารณาเป็นอันดับแรกก่อน เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนุญไทยในแต่ละฉบับได้รับรองไว้ นั้นเกิดผลจริงในทางปฏิบัติโดยมิให้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นต้องตกอยู่ในสภาวะที่ของการปรากฏเป็นสายลักษณะอักษรอย่างเดี่ยว เท่านั้น และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ภายใต้การมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

##### 5. ปัญหาความเป็นกลางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้ความเห็น กรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐกับประชาชน

จากการศึกษาพบว่า การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในหลายกรณีนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วเนื้อหาสาระใน หลายกรณีนั้นมีการให้ความเห็นที่มุ่งคุ้มครองและมีความสอดคล้องกับหลักการของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางกรณีกลับ มิได้เป็นการแสดงออกซึ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีได้สอดคล้องกับการมี วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย แต่กลับปรากฏให้เห็นถึงความสอดคล้องกับการมี วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างชัดเจน ซึ่งจากที่กล่าวมานั้น ถือเป็น ปัญหาประการสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย เพราะการเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของประชาชนภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น หากยังปรากฏให้เห็น ถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยังดำรงอยู่และมีผลต่อการ ให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแล้ว ย่อมจะเป็นการขัดขวางและก่อให้เกิดความ หยุตชะงักในการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นได้ปรากฏอยู่ในการศึกษาหัวข้อ 4.4.2.4 กรณีการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม 2553 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2553 (รายงานผลการตรวจสอบที่ 471/2556) โดยปรากฏให้เห็นว่า การให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวมีการละเลยต่อหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการลดทอนต่อการเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนุญได้รับรองไว้ อีกทั้งยังมีการให้ความเห็นที่ละเลยต่อการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นการให้ความเห็นตามที่มีความสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย

เนื่องจากเหตุการณ์สลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนอย่างร้ายแรงเป็นจำนวนมาก แต่กลับมีการให้ความเห็นในเชิงที่ดูเหมือนว่าจะเป็นการยอมรับในการกระทำตามกฎหมายให้ได้อำนาจรองรับไว้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน และดูเหมือนว่าจะกลายเป็นการสร้างความปลอดภัยให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน อันสอดคล้องกับหลักการปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อยืนยันความชอบธรรมหรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่กฎหมายรองรับ (rule by law) แทนที่จะต้องมีการให้ความเห็นที่เป็นการแสดงออกถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนเสียมากกว่า อันเป็นการแสดงออกถึงความโน้มเอียงที่เข้าข้างฝ่ายรัฐมากกว่าฝ่ายประชาชน และดูไม่มีความเป็นกลางในการให้ความเห็นต่อกรณีนี้ อันเป็นการที่ได้มีการยึดถือและเคารพต่อหลักการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ที่นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีกฎหมายรองรับอำนาจไว้แล้วก็ตาม แต่จะต้องใช้อำนาจที่กฎหมายรองรับไว้นั้นเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและต้องไม่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนด้วย ซึ่งการให้ความเห็นเช่นนี้ดูเหมือนว่าจะขัดแย้งต่อการมีบทบาทและภารกิจสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนั้นได้เกิดขึ้นจากการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ 2 ซึ่งหากพิจารณาในแง่มุมมองของวัฒนธรรมทางการเมืองไทยแล้ว โดยเป็นไปได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดดังกล่าวได้อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง กระแสทางการเมืองในห้วงเวลานั้น ส่วนในด้านของการสรรหาและคัดเลือกบุคคลให้ได้มาซึ่งตำแหน่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว แม้การสรรหาและคัดเลือกคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่

กฎหมายได้กำหนดไว้ก็ตาม แต่ภายใต้กระแสทางการเมืองในห้วงเวลานั้นอาจส่งผลให้การสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย คือ การอุปถัมภ์ค้ำชู จนได้บุคคลซึ่งมีทัศนคติเข้าข้างฝ่ายรัฐมากกว่าฝ่ายประชาชน และส่งผลต่อการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนเท่าที่ควร อันเป็นการขัดแย้งต่อการเป็นองค์กรอิสระที่จะต้องมีความเป็นกลางในทุกด้าน โดยเฉพาะความเป็นกลางทางการเมือง

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่เป็นเรื่องพิสดารและยืนยันว่าการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีต่อกรณีดังกล่าวนั้นละเอียดต่อการให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และไม่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีดังกล่าวนี้ได้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกลดเกรดหรือสถานะจาก “เอ” ลดกลายมาเป็น “บี” ในปี พ.ศ. 2558 เพราะการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีการชุมนุมดังที่กล่าวมานั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างทันท่วงที มีความล่าช้าในการจัดทำรายงาน รวมถึงเมื่อได้จัดทำรายงานมาแล้ว การให้ความเห็นภายในรายงานได้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมอย่างกว้างขวางในทางลบอีกด้วย

ดังนั้น การให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามกรณีข้างต้นที่ดูเหมือนจะเป็นการเข้าข้างฝ่ายรัฐมากกว่าฝ่ายประชาชน ย่อมเป็นการแสดงออกถึงการไม่มีความเป็นกลางในกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐกับประชาชน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนและไม่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย เพราะอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ยังดำรงอยู่ไปพร้อมกับวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น หากพิจารณาโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งขึ้นให้มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งหัวใจสำคัญในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่จากการศึกษาพบว่าในหลายกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการพิจารณาและให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นยังแสดงให้เห็นถึงปัญหาหลายประการ โดยเมื่อพิจารณาและศึกษาเปรียบเทียบกับกรจัดทำรายงานและการให้ความเห็นของ



สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของต่างประเทศ (ตะวันตก) แล้วพบว่าในต่างประเทศนั้นมีภาพรวมหลักในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยร่วมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง อิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มีจุดร่วมกันนั้นได้ทรงอิทธิพลและมีความสอดคล้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในขณะที่บริบทของราชอาณาจักรไทยนั้นพบว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน แต่ก็ยังมีข้อสังเกตในบางกรณีที่ยังแสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีการผสมผสานกันและตกตะกอนจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยอุปถัมภ์ที่ยังดำรงอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองไทยนั้นได้ส่งผลกระทบต่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งปรากฏในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางกรณี ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้พบเห็นถึงข้อบกพร่องเล็กน้อยในบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย เพื่อมีข้อเสนอแนะอันเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยผ่านการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ได้พบเห็นถึงปัญหาหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทสรุปก่อนหน้านี้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการดำเนินงานในส่วนของการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไปในอนาคตโดยสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลจริงในทางปฏิบัติภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ตามข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

### 1. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความไม่ชัดเจนในนิยามความหมายและหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ในบริบททางวิชาการของราชอาณาจักรไทยควรมีการผลักดันและสนับสนุนในการนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีความชัดเจนและมีความเข้าใจให้ตรงกัน ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการกำหนดหรือการตีความถึงสถานะ ขอบเขต เนื้อหา และหลักการ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยหรือพิพากษาข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจจะมีการรวบรวมคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่มีประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาพิจารณาเพื่อหาบรรทัดฐานในการนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน รวมทั้งองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ได้แก่ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งอาจจะมีการให้ความเห็นตามอำนาจหน้าที่หรือตามการดำเนินงานที่สำคัญของตนเองในการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์พร้อมกับอาศัยความร่วมมือและการประสานงานด้วยกันกับองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศในการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความเห็นในการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว หากมีการผลักดันและสนับสนุนในด้านการวิชาการด้วยการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งประการสำคัญคือ การพิจารณาและให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจจะได้มีการกล่าวถึงนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ชัดเจน ย่อมจะเป็นประโยชน์ประการสำคัญต่อการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับในระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักดังกล่าวคือ กฎหมายต้องชัดเจนแน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากมีการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความแน่นอนชัดเจนให้กับนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เพราะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถือว่าเป็นองค์กรที่มีบุคลากรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว จึงมีบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนที่จะต้องสร้างความชัดเจนแน่นอนในการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ ในการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ถือว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างยิ่งนั้น ราชอาณาจักรไทยควรยึดถือและนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดนิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยตามแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการให้ความหมายเชิงลบ (negative definition) ที่เป็นลักษณะการอธิบายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเรื่องของการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการให้ความหมายเชิงบวก (positive definition) ที่เป็นลักษณะการอธิบายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / revv: 07122561 14:16:35 / seq: 33

แก่ “คุณค่า” ในตัวมนุษย์ที่ต้องได้รับ “การเคารพ” ดังที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

## 2. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกับคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นว่าเป็นเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาและการให้ความเห็นที่จะสามารถกล่าวอ้างถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างชัดเจน โดยการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นดังกล่าวนั้นอาจจะต้องอาศัยตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 ดังนี้

- กรณีใดที่มีเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวข้องและสอดคล้องกับสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นเกณฑ์ชีวิตว่ากรณีใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นสาระอันเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

- กรณีใดที่มีเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวข้องและสอดคล้องในลักษณะที่บุคคลผู้ไม่สามารถใช้เสรีภาพได้อย่างเต็มที่ บุคคลผู้ได้สร้างความเสียหายให้แก่ตนเอง บุคคลผู้ยังไม่มีสภาพบุคคลหรือสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว และการแทรกแซงของรัฐอาจเป็นการกระทบต่อบุคคลแม้บุคคลจะยินยอมให้แทรกแซงก็ตาม ซึ่งเนื้อหาเหล่านี้ถือเป็นเกณฑ์ชีวิตว่ากรณีใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับเรื่องของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะเนื้อหาดังกล่าวถือเป็นคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้ครอบคลุมแก่บุคคลดังกล่าว

หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีการยึดถือเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ย่อมจะเป็นการสร้าง ความชัดเจนในจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะมีการกล่าวถึงคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างมีหลักการที่แน่นอนและชัดเจน ซึ่งจะส่งผลต่อการให้ความเห็นที่เป็นการแสดงออกถึงการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริงและมากยิ่งขึ้นอีกด้วย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้ต่อไปภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

## 3. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่กล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นว่าการกระทำใดและในลักษณะใดที่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็น



1836371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งในการพิจารณาและการให้ความเห็นที่จะสามารถกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างชัดเจน โดยการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นดังกล่าวนั้นอาจจะต้องอาศัยตามหลักการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่ 2 ดังนี้

- กรณีใดที่ปรากฏให้เห็นถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ร้ายต่อสภาพร่างกายหรือจิตใจของมนุษย์ในรูปแบบที่มนุษย์ไม่สมควรได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อแก่นแท้ของชีวิตมนุษย์ คือ ชีวิต ร่างกาย และความเสมอภาค การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือปรากฏออกมาในรูปแบบของ 1) การทำลายเกียรติ (Humiliation) 2) การลดคุณค่า (Degradation) 3) การไม่ยอมรับความเป็นมนุษย์ (Dehumanization)

การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้ความเห็นว่าการกระทำใดและในลักษณะใดนั้นเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นนั้นสามารถนำไปประกอบการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อสร้างความชัดเจนในการกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ และยิ่งจะเป็นการสร้างและแสดงออกถึงการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ป้องกันมิให้เกิดปัญหาการละเลยที่จะกล่าวว่ามีผลกระทบอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และยอมส่งผลให้ผู้เสียหายที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ถูกละเลยจากการได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วย

#### 4. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความไม่ชัดเจนในการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันเป็นการละเลยต่อคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ความไม่ชัดเจนในการพิจารณาและให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่พบในหลายกรณียังขาดซึ่งการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอันดับแรกนั้น ข้อสังเกตประการสำคัญคือการที่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรไทยยังไม่ได้รับการตีความเพื่อยืนยันถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ซึ่งในบริบทของต่างประเทศนั้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่าเป็นประเทศที่ราชอาณาจักรไทยอาจจะนำแนวทางในการสร้างความชัดเจนให้แก่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญตามบริบทของราชอาณาจักรไทยได้

โดยในบริบทของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญที่คล้ายคลึงกับราชอาณาจักรไทยนั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการตีความทางรัฐธรรมนูญถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยศาลรัฐธรรมนูญกลาง



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ส่วนในบริบทของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่แม้ว่าจะมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบไม่ เป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญโดย ปรียานั้น แต่สาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ได้มีคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งได้ตีความทางรัฐธรรมนูญ ถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่ามีสถานะเป็นหลักที่มีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นในการตีความถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้สอดคล้องกับการที่ Aharon Barak ได้เสนอ วิธีการหรือแนวทางในการหาคำตอบถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเสนอว่าเครื่องมือ สำคัญในการหาคำตอบนั้นก็คือ การตีความ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดในการตีความคือ ตุลาการ ทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีธรรมชาติของรัฐธรรมนูญที่ฝังอยู่ในตัวรัฐธรรมนูญ ตุลาการ ทางรัฐธรรมนูญต้องหาและผดุง (คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ไว้ให้ได้ ซึ่งอาจมีอยู่ดั้งเดิมหรือ สร้างขึ้นใหม่โดยศาล โดยฉันทามติของสังคมหรือโดยประชาชนสร้างขึ้นตามกระบวนการ ประชาธิปไตย

ดังนั้น หากราชอาณาจักรไทยได้มีการยึดถือตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ไทยจึงถือว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตีความเพื่อสร้างความชัดเจนต่อสถานะของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทย และประการสำคัญคือ ผู้เขียนได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 มาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบันไว้ในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นข้อมูลหรือแนวทางที่มีประโยชน์ต่อการสร้างความชัดเจนต่อสถานะของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ในบริบทของราชอาณาจักรไทยต่อไปได้

ทั้งนี้ หากราชอาณาจักรไทยได้มีการสร้างความชัดเจนให้แก่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญไทยได้รับรองไว้นั้น โดยผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์มาแล้วว่าศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากมีการยืนยันและมีความชัดเจนเช่นนั้นจริงแล้ว ย่อมจะเป็นการส่งให้ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในการยึดถือและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ในฐานะที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็นอันดับแรก และยิ่งจะเป็นการสร้าง ความชัดเจนต่อการให้ความเห็นที่สอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างชัดเจนแท้จริงอีกด้วย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## 5. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาความเป็นกลางของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการให้ความเห็นกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐกับประชาชน

ปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทยควรมีการตระหนักและคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาให้เป็น “องค์กรอิสระ” เพื่อให้ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นใดหรือปราศจากการเอื้อเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ตามหลักความเป็นกลางอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มีค่าบังคับในระดับเดียวกับรัฐธรรมนูญและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 246 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นองค์กรที่เชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ดังนั้น การตระหนักและให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญในการวางตัวเป็นกลางได้เป็นอย่างดี

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความเป็นกลางที่แสดงออกผ่านมาให้เห็นจากการให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนบางกรณีนั้น อันที่จริงแล้วย่อมไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายบุคคลหรือรายชุดย่อมมีทัศนคติในการให้ความเห็นที่อาจแตกต่างกันออกไปได้ และหากพิจารณาประกอบกับการได้มาซึ่งตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วนั้น สิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งอีกก็คือ การสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมนั้นจะต้องไม่เป็นบุคคลที่มีการแสดงออกถึงการฝักใฝ่เข้าข้างกลุ่มการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้เคร่งครัดมากยิ่งขึ้น เพราะจากการได้มาซึ่งตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบริบทของราชอาณาจักรไทยที่เกิดขึ้นในช่วงที่มีการรัฐประหารแล้วนั้น ที่มาของการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติย่อมมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการอุปถัมภ์ค้ำชูอันเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเพื่อให้ได้บุคคลที่ฝักใฝ่เข้าข้างคณะรัฐประหารเข้ามาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ และย่อมจะส่งผลต่อการให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐประชาชนที่จะก่อปัญหาความเป็นกลางที่อาจจะไม่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรอิสระได้นั่นเอง

นอกจากนี้ สิ่งที่จะช่วยผลักดันและสนับสนุนให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถวางตัวเป็นกลางได้อย่างดีในกรณีที่มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่จะต้องมีการพิจารณาและให้ความเห็นต่อกรณีในลักษณะดังกล่าวอย่างมีมาตรฐานและให้มีความ



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางตามหลักสากลระดับโลกและระดับภูมิภาคที่นานาประเทศได้ยึดถือและยอมรับ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กรอบความร่วมมืออาเซียน เป็นต้น ที่ได้มีการวางหลักการในการยึดถือและคำนึงถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเคร่งครัดและถือเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ต้องพิจารณาให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ตลอดจนมีการยึดถือในการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เพื่อให้การดำเนินงานในการให้ความเห็นภายในรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้สอดคล้องไปกับการที่ราชอาณาจักรไทยได้มีการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีใช้การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อยืนยันความชอบธรรมหรือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายรองรับ (rule by law) โดยมีได้คำนึงว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนหรือไม่ อันสอดคล้องกับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ทั้งนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวทั้งหมดนี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยเฉพาะการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น จะได้มีการนำข้อเสนอแนะและแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติเพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เกิดประสิทธิผลและเกิดผลจริงในทางปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น และมีความสอดคล้องกับการที่ราชอาณาจักรไทยได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย



1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / rev: 07122561 14:16:35 / seq: 33

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

- กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538.
- กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพฯ: นิติตธรรม, 2547.
- กุลลดา เกษมบุญชู มีดี. วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลก จากระบบฟิวต์ล ถึงการปฏิวัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ชุด รู้เขารู้เรา : การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.
- ขจรศักดิ์ ไทยประยูร. บารมีทางการเมือง: พลเอก เปรม ติณสูลานนท์. กรุงเทพฯ: ขจรศักดิ์ ไทยประยูร, 2561.
- คึกฤทธิ์ ปราโมช. ฝรั่งเศสดินา. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับเลเคชั่นส์, 2548.
- โครงการชีวจริยธรรมกับการวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่. แนวปฏิบัติและประเด็นพิจารณาทางชีวจริยธรรมด้านการทำวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และศูนย์พันธุวิศวกรรมและเทคโนโลยีชีวภาพแห่งชาติ, 2546.
- จรัญ โฆษณานันท์. รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สู่ธัมมิกสิทธิมนุษยชน". กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติตธรรม, 2544.
- จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. กรุงเทพฯ: นิติตธรรม, 2559.
- จรัล ดิษฐาอภิชัย และนฤมล ทับจุมพล ลัดดาวัลย์ ต้นติวิทยาพิทักษ์. รายงานการวิจัยเรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2543.
- จินตนา ดำรงค์เลิศ. การเมืองฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.



- จุฬา ธนสีลังกูร. รัฐธรรมนูญอังกฤษ. กรุงเทพฯ: ไทยสงเคราะห์ไทย, 2513.
- ชลัช จงสืบพันธ์ และ ไชยา กุฎาคาร. โครงการวิจัยว่าด้วยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.
- ชาดา นนทวัฒน์. ประวัติศาสตร์และการเมืองไทยสมัยรัชกาลที่ 4-7. กรุงเทพฯ: ยิปซี, 2553.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. รัฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- दनัย ไชโยธธา. กระบวนการเกิดนานาศาสนา. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2552.
- ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีต จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2543.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. การเมืองไทย : ระบบที่ไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการแก้ไขปัญหา. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน, 2555.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. ประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2543.
- ธีรยุทธ บุญมี. ความหลากหลายของชีวิต ความหลากหลายทางวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- นพนธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ อุดม รัฐอมฤต. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2544.
- นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.
- นันทนา กปิลกาญจน์. ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2546.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549.
- นิยม รัฐอมฤต. การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐาน "เกณฑ์" จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนและจัดจำหน่าย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ: 2549.
- ประชิด สุกณะพัฒน์ และอุดม เขยกิจวงศ์ วิมล จิโรจพันธ์. ประวัติศาสตร์ชาติไทย. กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2548.
- ประณต นันทิยะกุล. การเมืองและสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- ประทีป สวาโย. สิบเอ็ดศาสนาของโลก. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2545.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ปัญญา วิวัฒนานันท์. ไอบีเรีย ประวัติศาสตร์สเปน และโปรตุเกส. กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป, 2559.
- เปรมวิทย์ ท่อแก้ว. ประวัติศาสตร์ไทย : ไทยศึกษา. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2543.
- พฤทธิสถาน ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. การเมืองและเศรษฐกิจ: จากปัจเจกชนนิยมถึงสังคมนิยม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วิทยากร, 2521.
- ภัทรพร สิริกาญจน (และคนอื่น ๆ). ความรู้พื้นฐานทางศาสนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- มนต์ ทองซึ้ง. ศาสนาสากล. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2556.
- รวีโรจน์. คนฆ่าคนที่วันดา ตายกว่าล้านศพ. กรุงเทพฯ: อนิเมทกรุ๊ป, 2557.
- รุจิรา เตชางกูร. การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การใช้การตีความกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์, 2552.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2561.
- วิชัย ตันศิริ. วิวัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. รายงานการศึกษาโครงการ การจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. 2556.
- วิชณุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, 2530.
- วิชณุ เครื่องงาม. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 6: กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2553.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. ทียบัตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์. เชียงใหม่: หจก. วนิตการพิมพ์, 2558.
- ศรีราชา เจริญพานิช. พัฒนาการของประชาธิปไตยแบบไทยๆ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557.
- สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา. แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2557.
- สถาบันพระปกเกล้า. วัฒนธรรมการเมือง จริยธรรม และการปกครอง. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สมเกียรติ วันทะนะ. การสร้างระบอบประชาธิปไตย ของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2560.
- สมเจตน์ ไวยาการณ์ และเผด็จการ ด้วงโท ซลัช จงสีบพันธุ์. รายงานการวิจัยเรื่อง สถานะ โครงสร้าง และการบริหารจัดการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2551.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2553.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2558.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัจจัยภูมิหลัง วัฒนธรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้นำเยาวชนไทย. 2551.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองการปกครองไทย: พ.ศ. 1762-2500. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2547.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2529.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2555.
- สันติสุข โสภณสิริ. สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: โครงการสรรพสาส์น

สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. มาตรฐานและแนวทางการดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558.

สุรสีห์ โกศลนาวิน. บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

เสน่ห์ จามริก. บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2547.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

อนันตชัย จินดาวัฒน์. ประวัติศาสตร์ยุโรป. กรุงเทพฯ: ยิปซี กรุ๊ป, 2555.

อภิัญญา รัตนมงคลมาศ และวิวัฒน์ คติธรรมนิตย์. คนไทยกับการเมือง ปิติฤวิปโยค. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2547.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อรณิชา รุ่งธิพานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2553.

เอี่ยม ฉายางาม. ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789-1848. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

แอนโทนี ฮอลล์. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ แนวคิด และคำศัพท์. สุวรินทร์พันธุ์, อ. พ., บรรณาธิการ. แปลโดย สุวรินทร์พันธุ์, ป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

## บทความภาษาไทย

กล้า สมุทวณิช. ศาลรัฐธรรมนูญไทย: ทบทวนก่อนการปฏิรูป. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 13 ฉบับที่ 1(2558).

จิตติมา อานสกุลเจริญ. ชนชั้นและยุคสมัยการเมืองการปกครองไทย. วารสารมหาวิทยาลัยนครพนม 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2558).

ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. การตีความกฎหมาย : รัฐธรรมนูญ. กฎหมายศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม(2557).

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักนิติรัฐ (Das Rechtsstaatsprinzip). ใน วงศ์สวัสดิ์กุล, เ. (บรรณาธิการ), นิติ

- รัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สิทธิมนุษยชนสากล Vs. สิทธิมนุษยชนไทย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 18 เล่มที่ 54(กันยายน-ธันวาคม 2559).
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. "นิติรัฐ" (Rechtsstaat, Etat De Droit) ไม่เหมือนกับ "นิติธรรม" (Rule of Law). ใน วงศ์สวัสดิ์กุล, เ. (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- พัชราภา ตันตราจิน. กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการทหารไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการเมืองในชุมชนชั้นนำไปสู่การเมืองมวลชน: กรณีเปรียบเทียบประเทศสเปนกับประเทศไทย. วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง 5, 1 (2559).
- พิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสเปน. ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 9: เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน". กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2553.
- ไพโรจน์ กัมพูสิริ. ทาสในกฎหมายเก่าของไทย (3). วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 29 ฉบับที่ 1(2542).
- ลิขิต ธีรเวคิน. การพัฒนาการเมืองไทย. ใน การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- ลิขิต ธีรเวคิน. บารมีกับการเมืองไทย. ใน การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ลักษณะทั่วไปของคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. จุลนิติ ปีที่ 11 ฉบับที่ 3(2557).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. ใน วงศ์สวัสดิ์กุล, เ. (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร. ใน วงศ์สวัสดิ์กุล, เ. (บรรณาธิการ), นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.
- วรลักษณ์ สงวนแก้ว. แนวทางการปฏิรูปสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 8, 1 (2558).
- วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์. องค์การปกครองอิสระของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 31, 3 (2544).

- วิชณุ เครืองาม. สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. ใน มันทาภรณ์, ว. ช. แ. (บรรณาธิการ), สู่สิทธิมนุษยชน! สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่. วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 2(กรกฎาคม-ธันวาคม 2543).
- หรรษา บุญรัตน์. สถานะและบทบาทหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน ปีที่ 1 ฉบับที่ 2(2560).
- อคิน รพีพัฒน์. ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น. ใน คูวินทร์พันธุ์, อ. พ. (บรรณาธิการ), ระบบอุปถัมภ์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- อมรา พงศาพิชญ์. สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ: อำนาจหน้าที่ด้านการปกป้องคุ้มครองและศักยภาพ. ใน ขบวนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

### หนังสือภาษาต่างประเทศ

- AHARON BARAK. Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.
- Alistair Cole. French Politics and Society. 2 ed. New York ; Harlow, England: Pearson/Longman, 2005.
- Amir Aujla Andrew Caplan, Shelagh Prosser and June Jackson. Race Discrimination in the Construction Industry: A Thematic Review. UK: Equality and Human Rights Commission, 2009.
- Avishai Margalit. The Decent Society. Translated by Goldblum, N. USA: Havard University Press, 1996.
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Avis De Suivi Sur La Situation Des Migrants à Calais. Fr: Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, 2016.
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Avis Sur Des Mesures De Lutte Contre Le Racisme, L'antisémitisme, La Xénophobie Et Les Discriminations 2005.

- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Avis Sur Les Mutilations Sexuelles Féminines. 2013.
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Droits De L'homme, Bioéthique Et Rapport Au Corps. 2007.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme. Evaluation of the Implementation of the National Action Plan against Trafficking in Human Beings. 2017.
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Le Respect De La Dignité De La Personne Gardée à Vue. 2011.
- David P. Conradt. The German Polity, Fourth Edition. 4 ed. New York&London: Longman Inc., 1989.
- Defensor del Pueblo. Personas En Situación De Vulnerabilidad. 2018.
- Defensor del Pueblo. Prevención De Suicidios En Calabozos Policiales. 2015.
- Defensor del Pueblo. Regulación Del Acoso Laboral O Mobbing. 2014.
- Defensor del Pueblo. Solicitantes De Protección Internacional Que Pertenecen Al Colectivo Lgtbi Y Residen En Los Ceti De Ceuta Y Melilla. 2017.
- Defensor del Pueblo. Accesibilidad En La Línea Ferroviaria Santander-Liérganes. 2015.
- Defensor del Pueblo. Elaboración De Normas Y Protocolos Para Limitar El Uso De Sujeciones Y Contenciones Físicas En Residencias. 2015.
- Defensor del Pueblo. Resolución De Solicitudes Relacionadas Con La Dependencia. 2017.
- Duncan Watts. Understanding Us/UK Government and Politics. UK: Manchester University Press, 2003.
- E. Ramon Arango. Spain: Democracy Regained. 2 ed. USA: Westview Press, 1995.
- Ekkart Zimmermann. Germany. In Edited by Eatwell, R., European Political Cultures: Conflict or Convergence. London: Routledge, 1997.
- Equality and Human Rights Commission. Close to Home: An Inquiry into Older People and Human Rights in Home Care. UK: Equality and Human Rights Commission, 2011.
- Equality and Human Rights Commission. Hidden in Plain Sight: Inquiry into Disability-Related Harassment. UK: Equality and Human Rights Commission, 2011.

- Equality and Human Rights Commission. Homophobic Hate Crimes and Hate Incidents. UK: Equality and Human Rights Commission, 2016.
- Equality and Human Rights Commission. Making Life Fairer for Lesbian, Gay and Bisexual People. UK: Equality and Human Rights Commission, 2017.
- Equality and Human Rights Commission. Preventing Deaths in Detention of Adults with Mental Health Conditions. UK: Equality and Human Rights Commission, 2015.
- Equality and Human Rights Commission. Religion or Belief in the Workplace: An Explanation of Recent European Court of Human Rights Judgments. UK: Equality and Human Rights Commission, 2013.
- Equality and Human Rights Commission. Sexual Harassment and the Law: Guidance for Employers. UK: Equality and Human Rights Commission, 2017.
- Equality and Human Rights Commission. The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: What Does It Mean for You? UK: Equality and Human Rights Commission, 2017.
- Equality and Human Rights Commission. Tips for Tackling Discriminatory Bullying. UK: Equality and Human Rights Commission, 2017.
- Equality and Human Rights Commission. Your Home Care and Human Rights. UK: Equality and Human Rights Commission, 2012.
- European Union Agency for Fundamental Rights. Handbook on the Establishment And accreditation of National Human rights institutions In the european Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.
- Gabriel A. Almond and Sidney Verba. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. USA: Sage Publications, 1989.
- George Thomas Kurian. The Encyclopedia of Political Science. Washington,D.C.: CQ Press, 2011.
- German Institute for Human Rights. Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program (Lrp). Germany: German Institute for Human Rights, 2013.
- German Institute for Human Rights. Human Traffcking in Germany: Strengthening Victim's Human Rights. Germany: German Institute for Human Rights, 2009.
- German Institute for Human Rights. Parallel Report by the German Institute for Human



- Rights to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Cedaw). Germany: German Institute for Human Rights, 2017.
- German Institute for Human Rights. Parallel Report by the German Institute for Human Rights to the Un Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Cerd) in the Context of the Examination of the 19th- 22nd State Report of Germany. Germany: German Institute for Human Rights, 2015.
- Horst Dreier. Human Dignity in German Law. In The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives. UK: Cambridge University Press, 2014.
- International Council on Human Rights Policy. Performance & Legitimacy: National Human Rights Institutions. 2 ed. France: Imprimerie SADAG, 2004.
- Jarol B. Manheim. The Politics Within. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1975.
- Jason P. Coy. A Brief History of Germany. New York: Facts On File, 2011.
- Jeff Malpas and Norelle Lickiss. Perspectives on Human Dignity : A Conversation. Netherland: Springer, 2007.
- José M. Magone. Comtemporary Spanish Politics. London: Routledge, 2004.
- Juan J. Linz. An Authoritarian Regime: Spain. In Edited by Payne, S. G., Politics and Society in Twentieth-Century Spain. New York: New Viewpoints, 1976.
- Lucian W. Pye. Political Culture. In International Encyclopedia of the Social Sciences. N.Y.: Macmillan, 1968.
- Lynn Hunt. The French Revolution and Human Rights: A Brief Documentary History. Boston-New York: Bedford/St. Martin's, 1996.
- Michael Rosen. Dignity : Its History and Meaning. 2012.
- Milton Yinger. Religion Society and the Individual. N.Y.: Macmillan, 1962.
- Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights. National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities. New York: United Nations, , 2010.
- Oliver Sensen. Kant on Human Dignity. Germany: 2011.
- Paul F. State. A Brief History of France. New York: Facts On File, 2011.
- Paulus Kaufmann and others. Humiliation, Degradation, Dehumanization : Human Dignity Violated. Springer, 2011.
- Peter Aspinall and Charles Watters. Refugees and Asylum Seekers: A Review from an

Equality and Human Rights Perspective. UK: Equality and Human Rights Commission 2010.

RICHARD GUNTHER and JOSÉ RAMOÓN MONTERO. The Politics of Spain. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2009.

Richard Stone. Textbook on Civil Liberties and Human Rights. 4 ed. New York: Oxford University Press Inc., 2002.

Russell J. Dalton Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell, Jr., and Kaare Strom. European Politics Today. 3 ed. USA: Longman, 2006.

Shiva Acharya. National Human Rights Institutions (Nhris) and Their Role in the Policy Making Process: A Look at the Impact of the Equality and Human Rights Commission (Ehrc) in the United Kingdom in the Context of Diminishing Power. Master in Human Rights Practice, University of Gothenburg, University of Roehampton, , University of Tromsø. 2013.

Shubhankar Dam. Lessons from National Human Rights Institutions around the World for State and Local Human Rights Commissions in the United States Harvard University: John F. Kennedy School of Government 2007.

Stéphanie Hennette-Vauchez. Human Dignity in French Law. In The Cambridge Handbook of Human Dignity: Interdisciplinary Perspectives. UK: Cambridge University Press, 2014.

Yeziel Michael Barilan. Human Dignity, Human Rights, and Responsibility: The New Language of Global Bioethics and Biolaw. London, England: The MIT Press, 2012.

### **บทความภาษาต่างประเทศ**

Christopher McCrudden. The European Journal of International Law. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights Vol. 19 no. 4 (2008).

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme. Avis Droits De L'homme Et Extrême Pauvreté. (2007).

DORON SHULTZINER & GUY E. CARMI. Human Dignity in National Constitutions: Functions, Promises and Dangers. The American Journal of COMPARATIVE LAW 62, 2 (2014).

- Doron Shultziner. A Jewish Conception of Human Dignity : Philosophy and Its Ethical Implications for Israeli Supreme Court Decisions. Journal of Religious Ethics (2006).
- Henk Botha. Human Dignity in Comparative Perspective Stellenbosch Law Review 20, 2 (2009).
- Luís Roberto Barroso. Boston College International and Comparative Law Review. Here, Tere, and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse Volume 35 Issue 2 (2012).
- Mette Lebech. What Is Human Dignity? . Maynooth Philosophical Papers (2006).
- Mohammad Hossein Mozaffari. Human Dignity: An Islamic Perspective. Hekmat Quarterly Journal (2011 ).
- Rabbi Fred Morgan AM. The Notion of Human Dignity in Jewish Tradition. (2014).
- Russell A. Miller. Germany V. Europe: The Principle of Democracy in German Constitutional Law and the Troubled Future of European Integration. Virginia Journal of International Law 54, 3 (2014).

## วิทยานิพนธ์

- ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2552.
- ณัฐดนัย นาจันทร์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2559.
- ทิพรัตน์ เต็มเพชร. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.
- เทียนเงิน อุดระชัย. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับขอบเขตการใช้เสรีภาพในการนำเสนอภาพข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554.
- นิตยา จงแสง. การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการกำหนดสถานะของสภาพบุคคล. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2559.
- ปิ่นธเนศ แก้วรุ่งฟ้า. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนต่างด้าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ศึกษากรณีสิทธิมนุษยชนกับสิทธิพลเมือง. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะ

นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.

วัชรินทร์ ชาญศิลป์. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมของนักศึกษา. รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2530.

ศักดิ์ฤทธิ์ งามมิตรสมบูรณ์. การกระทำความผิดต่อคนตาย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.

ศิริชัย สมศรี. อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2558.

สมปรารถนา หลั่งนาค. ทารกในครรภ์มารดา : สิทธิและความคุ้มครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552.

สรารุช ปิตุเดชะ. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545.

สิริยา พรหมราชยศ. ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2553.

อนุสรณ์ ก้อนทอง. ภาวะผู้นำแบบบารมี แรงจูงใจภายในตนเองของผู้นำ ที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์กร การรับรู้ประสิทธิภาพ แรงจูงใจในการทำงาน และความพึงพอใจในงานของทีมบริหารสหกรณ์การเกษตรระดับปฐม กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนในโครงการจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์จังหวัด. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาจิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์กร ภาควิชาจิตวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554.

อรพรรณ ลีนะเปสนันท์. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในรัฐธรรมนูญไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551.

### ข้อมูลออนไลน์

AHARON BARAK, "Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitutional Right" [ออนไลน์], แหล่งที่มา [https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/barak-2\\_0\\_1\\_3\\_-human-dignity-constitutional-value-and-constitutional-right.pdf](https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaet/personen/albers-marion/seoul-national-university/course-outline/barak-2_0_1_3_-human-dignity-constitutional-value-and-constitutional-right.pdf).

Cambridge Dictionary, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/human>.

Fareeda, "ข้อสังเกตแนวทางสิทธิมนุษยชนสากลกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ [1]"

[ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://deepsouthwatch.org/th/node/2336>.

Mohammad Hashim Kamali. "Human Dignity in Islam."

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, "Avis sur le projet de loi relatif à la garde à vue" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-projet-de-loi-relatif-la-garde-vue>.

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, "L'institution" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.cncdh.fr/fr/linstitution>.

LawTeacher, "Civil Liberties In Spain" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/civil-law/civil-liberties-in-spain.php>.

JEWISH VIRTUAL LIBRARY, "Human Dignity and Freedom" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.jewishvirtuallibrary.org/human-dignity-and-freedom>.

Joel Linsider, "HUMAN DIGNITY: CONSTITUTIONAL VALUE AND CONSTITUTIONAL RIGHT\* By Aharon Barak" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://weblaw.haifa.ac.il/en/JudgesAcademy/workshop1/Documents/Barak%20-%20Human%20Dignity.docx>.

deutsches institut für menschenrechte, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/en/about-us/structure/>.

SOFIA OLIVEIRA PAIS, "NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS IN THE EU: SPANISH AND PORTUGUESE EXPERIENCES" [ออนไลน์], แหล่งที่มา [https://www.um.edu.mt/\\_data/assets/pdf\\_file/0004/336460/7.SOFIAOLIVEIRAPAS.pdf](https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0004/336460/7.SOFIAOLIVEIRAPAS.pdf).

Defensor del Pueblo, "What is the Defensor del Pueblo?" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.defensordelpueblo.es/en/who-we-are/what-is-the-defensor/>.

Beate Rudolf, "The German Institute for Human Rights" [ออนไลน์], แหล่งที่มา [https://www.leopoldina.org/uploads/tx\\_leopublication/Probe387Bd113.pdf](https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/Probe387Bd113.pdf).

อัครราชทูต จุฬารัตน, "ศาลปกครอง" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=690>.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "พัฒนาการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆของฝรั่งเศส" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=392>.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=239>.

ศราวุฒิ ประทุมราช, "สิ่งที่สังคมไทยยังไม่มี "ศาลสิทธิมนุษยชน" : สถาบันระดับชาติของอินโดนีเซีย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2006/05/8369>.

อมร รักษาสิทธิ์, "พระราชอำนาจตามกฎหมาย" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mcu.ac.th/BO/Files/Doc/Article/artFile48.doc>.

พรสันต์ เลียงบุญเลิศชัย, "วิวัฒนาการของหลักนิติรัฐโดยสังเขป: กรณีประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1639>.

ปุนเทพ ศิริบุพงค์, "เรียนเล่นเล่น #8: รัฐธรรมนูญเยอรมัน เรียนกับปุนเทพ ศิริบุพงค์" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://prachatai.com/journal/2015/06/59731>.

ณัฐพล สกุลเมฆา, "วิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ศึกษาจากรัฐธรรมนูญเยอรมัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๘๔๙ ถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๙" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=267>.

ฉานทิธี สันตะพันธ์, "วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย : รัฐธรรมนูญที่แท้จริงซึ่งไม่เคยถูกยกเลิก" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1014>.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "บทความพิเศษ : อำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.nhrc.or.th/News/Information-News/บทความพิเศษ-อำนาจหน้าที่ของ-กสม-ในการคุ้มครองสิทธิ.aspx>.

บรรเจิด สิงคะเนติ, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9550000083594>.

#### Uncategorized References

Equality and Human Rights Commission, "Our Commissioners, committees and governance" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://www.equalityhumanrights.com/en/who-we-are/our-commissioners-committees-and-governance>.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, "Contribution of the CNCDH to the 2 nd cycle of the UPR of France" [ออนไลน์], แหล่งที่มา <https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/UPR/Documents/CNCDH%20contribution%20for%20UPR%20Dec%202012.pdf>.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.



1896371965

CU IThesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33



1896371965

CU IThesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายชินนทร์ อินทรปัญญา
วัน เดือน ปี เกิด	29 ธันวาคม 2536
สถานที่เกิด	โรงพยาบาลอุดรดิตถ์
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยนเรศวร
ที่อยู่ปัจจุบัน	ห้อง 715 เพชรจินดาแมนชั้น 5 988 ซอยพระรามหก 23 แขวงพญาไท เขต ราชเทวี กรุงเทพมหานคร 10400

1896371965

CD :Thesis 5985962034 thesis / recv: 07122561 14:16:35 / seq: 33