



# การใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ\* Exercise of rights to judicial proceedings by the National Human Rights Commission of Thailand on behalf of a complainant

รจนคม สิบงกช\*\*

ศ.ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล\*\*\*

## ■ บทคัดย่อ

การใช้สิทธิทางศาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่สามารถดำเนินการทางศาลแทนประชาชน ซึ่งที่ผ่านมาอำนาจใช้สิทธิทางศาลดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่ได้มีกฎหมาย

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ในหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

\*\* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, ปัจจุบัน : นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

\*\*\* ประธานคณะกรรมการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ที่บัญญัติรองรับหน้าที่และอำนาจดังกล่าว นอกจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเฉพาะกรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม สภานายความ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น เมื่อไม่มีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนจึงทำให้อำนาจดังกล่าวไม่สามารถใช้ให้เกิดเป็นผลได้จริงในทางปฏิบัติ ดังเห็นได้จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังไม่เคยฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเลย ประกอบกับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ไม่มีการบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจในการใช้สิทธิทางศาลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่อย่างใด ดังนั้นในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายอันส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน โดยหากพิจารณาจากกฎหมายของหลายประเทศพบว่า มีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการใช้สิทธิทางศาลไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกำหนดรายละเอียดขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นหากประเทศไทยมีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้สิทธิทางศาลรวมถึงกำหนดรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เกิดความชัดเจนจะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ■ Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 (2007) gives an authority to the National Human Rights Commission of Thailand to participate in a judicial proceeding. The National Human Rights Commission of Thailand is empowered, in accordance with the law, to submit cases together with opinions to the Constitutional Court in the case where it agrees with a complaint addressed by a complainant that any provision of law affects human rights and begs a question of constitutionality; to submit cases together with opinions to the Administrative Court as the case may be where any provision of laws, rules, regulations or administrative acts is detrimental to human rights and begs the question of constitutionality or compliance with the law, and; to file a lawsuit to the Court of Justice on behalf of a complainant when a request is made by a complainant and it is deemed appropriate to find a solution for the problem of human rights violation in general.

Until now, the exercise of such powers is problematic in practice because there has been no organic law to define such duties and powers of the National Human Rights Commission of Thailand other than those stipulated in the Constitution itself. The

Commission's rights to file a case on behalf of a complainant is particularly problematic as there are problems on interpretation of the term "person entitled file a complaint" "violation of human rights in general" as well as on the status and the scope of authority of an official of the Office of the National Human Rights Commission in a resulting legal proceeding. As there is no law to define the said power, it cannot be implemented in practice. Moreover, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) does not provide for duties and powers of the National Human Rights Commission of Thailand to exercise the rights to legal proceeding. Therefore, it can be said that at present the National Human Rights Commission of Thailand does not have the authority to participate in a legal proceeding on behalf of a complainant. This undermines the effectiveness of resolving cases of human rights violations. Studies of law in many countries shows that some countries give an authority to their national human rights commissions to participate in legal proceedings through parliamentary acts which clearly define such authority in details. This enables the national human right commission to represent its people in a legal proceeding.

Therefore, in order to allow the National Human Rights Commission of Thailand to help protect the people in such manner, there should be laws authorizing the National Human Rights Commission of Thailand to participate in a legal proceeding on behalf of a complainant which contain procedural details to provide clarity. This will provide an option for the people whose human rights are violated and want to seek help. It will also enhance effectiveness and concreteness of human rights protection provided by the National Human Rights Commission of Thailand.

## ■ บทนำ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (National Human Rights Institution – NHRI) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการปารีส (Paris Principle) โดยรูปแบบของสถาบันลักษณะนี้ได้จัดตั้งขึ้นประจำชาติและถูกระบุในขอบข่ายงานของสหประชาชาติ โดยมีเป้าหมายพื้นฐานในการปรับปรุงสมรรถนะด้านสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup> หลายประเทศมีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในประเทศ ประเทศไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>1</sup> Birgit Lindsnaes, Lone Lindholt and Kristine Yigen. (2000). *National Human Rights Institutions. Articles and working papers.* Copenhagen K. Denmark. The Danish Centre for Human Rights. P. 1.

พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 และมาตรา 200 อันถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม ค้ำครอง ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังคงมีอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ แต่ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 257 วรรคหนึ่ง (2) (3) และ (4) ดังนี้

1) มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2) มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย และ

3) มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้สิทธิทางศาลได้ทำให้เกิดทางเลือกแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และประสงค์จะขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินคดีทางศาลแทน อีกทั้งยังทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดประสิทธิภาพและบังคับได้จริง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรับหน้าที่เสมือนเป็นคนกลางในการประสานหรือนำเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขึ้นสู่ศาล เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนที่อาจไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือไม่มีกำลังทรัพย์มากพอ ประกอบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงมีความรู้และประสบการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิทางศาลจะส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถูกรุ้บหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครอง แก้ไข และเยียวยาความเสียหายจึงเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนมากยิ่งขึ้น

### ■ ข้อมูล/ประเด็นสำคัญ

เนื่องจากอำนาจใช้สิทธิทางศาลเป็นอำนาจใหม่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งยัง

ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้มีการบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก ประกอบกับเมื่อเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมือง ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นผลลงอำนาจใช้สิทธิทางศาล และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวจึงสิ้นผลไปด้วย ทำให้ประชาชนที่มีความต้องการขอความช่วยเหลือทางศาลต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้อย่างที่เคยเป็นมา และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็พบว่า ไม่ได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจดังกล่าวเช่นกัน ปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจใช้สิทธิทางศาลอีกต่อไป ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มีความประสงค์จะขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้สิทธิทางศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตนเอง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหลายประเทศได้มีการบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการใช้สิทธิทางศาล โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญด้านสิทธิมนุษยชน ดังนี้

สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิทางศาลไว้ในกฎหมายลำดับที่ 39 ของปี ค.ศ. 1999 (Law No. 39 Year 1999 – Concerning Human Rights) และกฎหมายลำดับที่ 26 ปี 2000 (Law No. 26 Year 2000 – Establishing the Ad Hoc Human Rights Court) ว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับอนุญาตจากศาลสามารถเข้าร่วมในคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาของศาล หากคดีนั้นเป็นคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นประเด็นสาธารณะ (Public Issue) โดยแจ้งให้คู่ความทราบ<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและให้คำแนะนำแก่คู่ความเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในศาล<sup>3</sup>

ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้สิทธิทางศาลไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The Human Rights Act 1993) โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลได้ในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ร้องสอดหรือผู้ช่วยเหลือศาล สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการก่อนชั้นศาล โดยผลของกฎ ข้อบังคับ หรือตามความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเพื่ออำนวย

<sup>2</sup> The Law No. 39 Year 1999 Article 89 h.

<sup>3</sup> The Law No. 39 Year 1999 Article 89 (4) c.

ความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>4</sup>

ประเทศออสเตรเลียได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้อิทธิทางศาลไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลีย ค.ศ. 1986 (Australian Human Rights Commission Act 1986) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจ (Special-purpose Commissioner) ที่จะช่วยเหลือศาลของรัฐและศาลแขวงในกระบวนการพิจารณาในฐานะที่ปรึกษาของศาล<sup>5</sup>

สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกาได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้อิทธิทางศาลไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติศรีลังกา (Human Rights Commission of Sri Lanka Act 1996) โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่จะร้องสอดเข้าไปในกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานโดยการอนุญาตจากศาล<sup>6</sup>

สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้อิทธิทางศาลไว้ในรัฐบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2013 (South African Human Rights Commission Act 2013 : Government Gazette) โดยสามารถดำเนินการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีหรือศาลเฉพาะกิจในนามของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเอง

หรือในนามของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มชน<sup>7</sup> นอกจากนี้ ยังอาจให้ความช่วยเหลือบุคคลที่มีการกล่าวอ้างว่าได้รับผลกระทบจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อใช้ในการดำเนินการทางศาล หรือส่งเรื่องไปยังหน่วยที่เกี่ยวข้อง<sup>8</sup>

สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้อิทธิทางศาลไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Commission Act of Korea) โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นโดยการร้องขอจากศาล หรือโดยการเริ่มต้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเองที่จะแสดงความคิดเห็นทางกฎหมายต่อศาลได้<sup>9</sup>

สาธารณรัฐอินเดียได้มีการบัญญัติเรื่องการใช้อิทธิทางศาลไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1993 (The Protection of Human Rights Act 1993) โดยให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนร้องสอดเข้าไปในกระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาว่ามีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยได้รับอนุญาตจากศาล<sup>10</sup> นอกจากนี้ สาธารณรัฐอินเดียยังมีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชน (Human Rights Court) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะ มีเป้าหมายเพื่อให้มีการพิจารณาคดีอันเป็นผลมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

<sup>4</sup> The Human Rights Act 1993 Section 5(2)(j).

<sup>5</sup> Australian Human Rights Commission Act 1986 Section 46 PV(1) (2).

<sup>6</sup> Human Rights Commission of Sri Lanka Act 1996 section 11(c).

<sup>7</sup> South African Human Rights Commission Act 2013 : Government Gazette Section 13(3)(b).

<sup>8</sup> South African Human Rights Commission Act 2013 : Government Gazette Section 13(3)(a).

<sup>9</sup> National Human Rights Commission Act of Korea Article 28.

<sup>10</sup> The Protection of Human Rights Act 1993 Section 12(b).

เป็นไปอย่างรวดเร็ว

การมีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติเพิ่มขึ้น มากกว่า 100 ประเทศ ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า ลำพังการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยยังไม่สามารถเป็นหลักประกัน การคุ้มครองสิทธิของบุคคล และการบัญญัติ เรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ของประเทศต่าง ๆ ก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่า สิทธิของประชาชนจะไม่ถูกละเมิด ประกอบกับ กระบวนการทางตุลาการเกือบทุกประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึง เพราะค่าใช้จ่ายที่สูงและต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ประชาชนจึงต้องการกลไกที่สามารถดำเนินการ ได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และประหยัด"

ดังนั้น หากประเทศไทย มีการบัญญัติกฎหมาย รองรับการใช้สิทธิทางศาลของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้อย่างชัดเจนก็จะช่วย เสริมประสิทธิภาพในการพิจารณาคดีด้าน สิทธิมนุษยชน รวมถึงให้ความสะดวกแก่ผู้ร้อง ที่ต้องการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติเป็นคนกลางในคดีด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงควรมีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน การปฏิบัติงานให้ชัดเจน ส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน ต่อไป โดยเฉพาะในกรณีการขอให้ฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรม กรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นส่วนรวมนั้นมักจะเกิดจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งผู้เสียหายมักจะอยู่ในฐานะ ที่ด้อยกว่า หากต้องดำเนินคดีเองอาจก่อให้เกิด ข้อจำกัดหรือความไม่ยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม การจะบัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติสามารถใช้สิทธิต่อศาลยุติธรรมได้นั้น

จำต้องพิจารณาว่า ที่ผ่านมาขณะที่คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีอำนาจฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายนั้น มีปัญหาใดที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติ และควรมีการแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิด ปัญหาในลักษณะดังกล่าวอีก ดังนี้

เดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (4) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหาย และเป็นกรณี ที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคารละเมิดสิทธิ มนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ ซึ่งนับตั้งแต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหายได้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับคำร้องที่ขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหายจำนวนมากแต่ยังไม่มีเรื่องใด ที่เข้าหลักเกณฑ์ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหายเลย โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ว่า จะสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แทนผู้เสียหายได้หรือไม่ นั้น มีดังนี้

- 1) มีการร้องเรียนจากบุคคลที่เป็นผู้เสียหาย และ
- 2) มีการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชน และ
- 3) การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมซึ่งต้องเข้า หลักเกณฑ์ทั้งสามเรื่อง โดยพบว่ามีปัญหาในทาง กฎหมาย ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับ “บุคคลซึ่งมีสิทธิร้องเรียน”

บุคคลซึ่งมีสิทธิร้องเรียนขอให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องคดี

" สุรสิทธิ์ โกศลวานิน. (2547). บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล. หน้า 12-13.

ต่อศาลยุติธรรมนั้น มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า จะต้องเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

### (1.1) คดีแพ่ง

คดีแพ่งเป็นคดีที่เอกชนพิพาทกับเอกชนด้วยตนเอง และเป็นคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนมากกว่ามุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ คดีแพ่งบางเรื่องเป็นเรื่องของการโต้แย้งสิทธิของบุคคลอย่างรุนแรง อันอาจมีจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการโต้แย้งสิทธิเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การกระทำทางแพ่งก็สามารถเป็นการกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมได้ หากพิจารณาถึงผู้เสียหายในคดีแพ่งที่มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนตนได้นั้น ได้แก่ บุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 แต่ลักษณะของการกระทำอันเป็นการโต้แย้งสิทธิดังกล่าว ต้องมีลักษณะเป็นการกระทำอย่างรุนแรง มีจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการโต้แย้งสิทธิเป็นจำนวนมาก โดยมีรูปแบบตลอดจนวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีจุดประสงค์เพื่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล อันเป็นความหมายของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

### (1.2) คดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลคือ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 2 (4) หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง รวมถึงบุคคลที่มีอำนาจจัดการแทนได้ตามมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6 จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า คำว่า “ผู้เสียหาย” มีความเพียงใด เนื่องจากในบางกรณีผู้เสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอาจมีกรณีที่เสียชีวิตหรือหายตัวไป และไม่มีญาติหรือไม่ได้มอบหมายให้ใครมาร้องเรียนแทน รวมทั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจจัดการจะดำเนินการแทนได้ตามมาตรา 5 (2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้ผู้เสียชีวิตหรือผู้หายตัวไปไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะบางกรณีผู้มาร้องเรียนอาจจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายเลย แต่เห็นว่ามีกรกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งกระทบต่อสังคมในวงกว้าง จึงมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเกิดปัญหาว่ากรณีเช่นนี้บุคคลนั้นจะเข้าหลักเกณฑ์ที่จะร้องเรียนหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ความผิดในทางอาญานั้นจะแตกต่างจากในทางแพ่งเนื่องจากความผิดในทางแพ่ง ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม แต่บุคคลที่จะร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินคดีแทนตนเองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายในทางแพ่งเองหรือตัวแทน ซึ่งแตกต่างจากในกรณีความผิดทางอาญาที่บางครั้งบุคคลที่ได้รับความเสียหายอาจไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอให้ดำเนินคดีแทนตนเองได้ ดังนั้น ผู้เสียหายซึ่งจะขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดำเนินคดีแทนให้ นั้นจึงน่าจะตีความกว้างกว่าคำว่า ผู้เสียหาย



ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยน่าจะตีความไปถึงบุคคลที่พบเห็น การกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมด้วย นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า เกิดเหตุการณ์ที่เข้าลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมเกิดขึ้น ก็ควรจะสามารมีอำนาจหยิบยกเรื่องดังกล่าวเพื่อพิจารณาฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้

## (2) ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมาย และการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาคือ สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้สิทธิทางศาลจะมีหน้าที่และอำนาจเพียงใด ซึ่งเรื่องดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบอย่างชัดเจนว่า หากมีการดำเนินคดีในชั้นศาล เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะสามารถทำหน้าที่แทนทนายความได้หรือไม่ ซึ่งหากผู้ที่จะดำเนินคดีในชั้นศาลจำเป็นต้องเป็นผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพทนายความหรือพนักงานอัยการข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ดำเนินคดีในศาลได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 (10) ได้บัญญัติให้ผู้ที่ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความต้องไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ เว้นแต่ ข้าราชการการเมือง” ดังนั้น

การจะดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายนั้น จึงควรมีกฎหมายกำหนดให้ชัดเจนว่า บุคคลใดจะเป็นผู้ดำเนินการและมีหน้าที่และอำนาจเพียงใด ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ขอให้ใช้สิทธิทางศาล คือ พนักงานคดีซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในกรณีนี้ หากพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 28/2 ได้มีการบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการแล้วแต่กรณีจะพิจารณามอบหมายให้พนักงานไต่สวนซึ่งมีวุฒิศึกษาในระดับบัณฑิต หรือวุฒิศึกษาในระดับปริญญาตรีทางกฎหมาย และมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ ต่อการปฏิบัติงาน ดำเนินการดังกล่าวในศาลแทนในฐานะผู้รับมอบอำนาจ หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด หรือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า การดำเนินคดีนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการ หรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

ทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา แก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้” และในวรรคสองได้บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ ให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง”

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ควรฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานคดีเพื่อดำเนินคดี หรือขอความร่วมมือจากสภานายความเพื่อดำเนินคดีแทน หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดีแทนก็ได้ กรณีที่แต่งตั้งพนักงานคดี ควรกำหนดให้พนักงานคดีต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการแต่งตั้งจากข้าราชการของสำนักงาน ซึ่งมีคุณสมบัติในระดับเนติบัณฑิตและเป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภาเพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องและดำเนินคดีในศาล

### (3) ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมหรือไม่ มีดังนี้

1) มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ได้มีคำจำกัดความของคำว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนไว้โดยเฉพาะว่าเป็นการกระทำในลักษณะใด ในทางปฏิบัติจึงนำหลักเกณฑ์การละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ โดยมาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้น การละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือคุ้มครองไว้ ซึ่งความรับผิดนั้น จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้กระทำความ “ความผิด” (fault) กล่าวคือ ได้มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลอื่นเสียหายตามหลักไม่มีความรับผิด โดยไม่มีความผิด (No liability with fault) ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา

2) การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ต้องเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการที่ผู้เสียหายมาร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอให้ฟ้องคดีแทนผู้เสียหายนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถฟ้องคดีแทนผู้เสียหายได้เมื่อการละเมิดนั้นเข้าเงื่อนไขว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมซึ่งหลักเกณฑ์ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมหรือไม่ นั้น ไม่ได้มี

<sup>12</sup> ศนันท์กรณีย์ โสคติพันธ์. (2558). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลากมิมครวัด. หน้า 25.

กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่ามีลักษณะเป็นอย่างไรใด และการที่กำหนดว่าทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติก็ไม่ได้มีการออกกฎหมายใดมารองรับแต่อย่างใด ทำให้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าการกระทำละเมิดนั้น ๆ เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมนั้นหมายถึงการกระทำในลักษณะ ดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

(1) การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (gross) และเป็นขนาดใหญ่ (Large Scale) แต่การละเมิดดังกล่าวไม่สามารถกำหนดว่าต้องเป็นการละเมิดรายปัจเจกชนที่ร้ายหรือมีจำนวนปัจเจกชนที่ละเมิดเท่าใด

(2) การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (gross) และเป็นขนาดใหญ่ (Large Scale) มีความหมายอย่างเดียว กล่าวคือ เป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล (individuals' rights) หรือสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนที่มีขนาดใหญ่ โดยการละเมิดนี้มีรูปแบบวิธีการดำเนินการเป็นระบบ

(3) การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (gross) และเป็นขนาดใหญ่ (Large Scale) เป็นความผิดทางอาญาสากล เพราะเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ การละเมิดดังกล่าวยังฝ่าฝืนต่อพันธกรณีที่ผูกพันเป็นการทั่วไป

(4) การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (gross) และเป็นขนาดใหญ่ (Large Scale) ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาสากลนั้น จะมีลักษณะร้ายแรง กว้างขวางและมีผลต่อความสงบและความมั่นคงระดับสากล

(5) รัฐบาลในประเทศที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด (gross) และเป็นขนาดใหญ่ (Large Scale) นั้น ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการละเมิดดังกล่าว ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองของประเทศ และผู้กระทำความผิดทางละเมิดต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา

(6) ตัวอย่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การฆาตกรรม รวมถึงการประหารชีวิตโดยพลการ การทรมาน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การแบ่งแยกสีผิว การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ ภาษา หรือศาสนา เป็นต้น การค้าทาส การทำให้เป็นทาส การบังคับใช้แรงงาน การหายไปโดยใช้กำลัง หรือไม่รู้ตัว การกักกันโดยพลการและยึดเยื้อ การเนรเทศหรือการกวาดต้อนประชากรด้วยกำลัง

นอกจากนี้ จากคำอธิบายความหมายของ "Gross and large-scale violations of human rights" โดยคณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติของชนกลุ่มน้อย สภาเศรษฐกิจและสังคม องค์การสหประชาชาติ ได้อธิบายถึงลักษณะการละเมิดว่าประกอบด้วย การละเมิดสิทธิมนุษยชนในรายปัจเจกชน แต่ไม่สามารถกำหนดได้ว่าต้องเป็นการละเมิดในรายปัจเจกชนที่ร้าย โดยมีจำนวนปัจเจกชนผู้ละเมิดเท่าใด และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมด และเป็นขนาดใหญ่ มีลักษณะรูปแบบวิธีการเป็นระบบ โดยมีลักษณะร้ายแรง และเกิดเป็นวงกว้างตลอดจนมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง คำว่า "ทั้งหมด และเป็นขนาดใหญ่" จึงเป็นการอธิบายถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำอันมีลักษณะเป็นทั้งหมด

<sup>13</sup> สำนักวิจัยและคดี. การศึกษาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม. ประมวลบันทึกความเห็น สำนักวิจัยและคดี ปีที่ 1 เล่มที่ 2 (กรกฎาคม 2555 – ธันวาคม 2555). หน้า 87-89.

หรือเป็นขนาดใหญ่ โดยมีรูปแบบวิธีดำเนินการ เป็นระบบมีลักษณะร้ายแรงและเป็นวงกว้าง โดยส่งผลกระทบต่อความสงบและความมั่นคงของสังคม จึงเห็นว่าคำว่า “ทั้งหมดและเป็นขนาดใหญ่” น่าจะให้ความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “เป็นส่วนรวม” ได้

ดังนั้น “การละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนรวม” จึงมีความหมายว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดและเป็นส่วนใหญ่ โดยมีรูปแบบวิธีดำเนินการเป็นระบบ มีลักษณะร้ายแรงและเป็นวงกว้าง โดยมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในสากล อีกทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นนี้เป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศ ตลอดจนจนเป็นความผิดอาญาสากล โดยทั่วไปแล้ว รัฐจะเป็นผู้กระทำ หรือเป็นผู้สนับสนุนการละเมิดนั้น จึงต้องแสดงความรับผิดชอบ โดยผู้กระทำการละเมิดต้องรับผิดชอบทางอาญา เช่น การฆาตกรรม การประหารชีวิตโดยพลการ การทรมาน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การแบ่งแยกสีผิว การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ สัญชาติ ชาติพันธุ์ ภาษา หรือศาสนา การค้าทาส การทำให้เป็นทาส การบังคับใช้แรงงาน การหายไป โดยใช้กำลังหรือไม่รู้ตัว การกักกันโดยพลการและยึดเยื้อ การเนรเทศ หรือการกวาดต้อนประชาชนด้วยกำลัง เป็นต้น<sup>14</sup>

เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์มาตรา 257 วรรคหนึ่ง (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มุ่งให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม โดยให้ความหมาย

ของสิทธิมนุษยชน หมายถึง คักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายหรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยต้องมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม สำหรับคำว่า “เป็นส่วนรวม” เป็นคำที่ไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจน และเฉพาะเจาะจง โดยขึ้นอยู่กับบริบทที่ใช้ แต่เป็นคำที่แสดงให้เห็นถึงมิติในการให้ความสำคัญต่อสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นคำที่ใช้อย่างกว้างขวางในระบบกฎหมายเยอรมันหรือฝรั่งเศส โดยพบว่า ศาลจะใช้ถ้อยคำดังกล่าวเพื่อประกอบดุลยพินิจในการรับคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อลดภาระงานของศาล เมื่อเป็นถ้อยคำที่ใช้เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ จึงต้องกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน มิฉะนั้นแล้ว การละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกประเภทจะถูกอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมทั้งสิ้น ทำให้ยากต่อการให้ความคุ้มครองอย่างแท้จริง นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงกรณีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นคดีที่มีลักษณะที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก จะเข้าลักษณะที่เป็น การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมด้วยหรือไม่ ก็ควรมีการพิจารณาว่าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีรูปแบบวิธีดำเนินการเป็นระบบ มีลักษณะร้ายแรงหรือไม่ หากใช้ก็น่าจะเข้าลักษณะการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมเช่นกัน

ที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีอำนาจใช้สิทธิทางศาล ยังไม่มีคำร้องที่เข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ

<sup>14</sup> สำนักวิจัยและคดี. การศึกษาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม. ประมวลบันทึกความเห็น สำนักวิจัยและคดี ปีที่ 1 เล่มที่ 2 (กรกฎาคม 2555 - ธันวาคม 2555). หน้า 89.

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ คำร้องที่มีจำนวนมากคือ คำร้องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปราบปรามยาเสพติดซึ่งหากพิจารณาจากรูปแบบการกระทำความผิดจะพบว่าเป็นรูปแบบเดียวกัน คือ การพาตัวบุคคลไปแล้วสูญหายไม่สามารถติดต่อได้หรือถูกลอบสังหารโดยบุคคลเหล่านั้นมีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติด เป็นผู้มฉ้อฉล หรือร้ายแรงผิดปกติ อันเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม เพียงแต่สาเหตุที่ไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากไม่เข้าองค์ประกอบความผิดทางอาญาเพราะไม่ทราบตัวบุคคลผู้กระทำความผิดที่แน่นอน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงทำได้เพียงเสนอแนะเชิงนโยบายไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่

หากพิจารณาจากกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมแล้วเห็นว่า ตามกฎหมายลำดับที่ 26 ปี 2000 (Law No. 26 Year 2000 - Establishing the Ad Hoc Human Rights Court) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชนเป็นส่วนใหญ่” ว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับมนุษยชาติ<sup>15</sup> การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ คือ การกระทำที่ตั้งใจทำลายล้างทั้งหมดหรือบางส่วนของกลุ่มชนชาติ เชื้อชาติ จริยธรรม หรือศาสนา เช่น การฆ่าสมาชิก

ของกลุ่ม การก่อให้เกิดอาชญากรรมที่เป็นต้นเหตุของการทำร้ายร่างกายหรือจิตใจต่อสมาชิกของกลุ่ม การสร้างเงื่อนไขที่นำไปสู่การทำลายล้างชีวิตทั้งหมดหรือบางส่วนในกลุ่ม มาตรการที่ป้องกันการเกิดภายในกลุ่ม การบังคับให้ส่งเด็กจากกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง ส่วนอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับมนุษยชาติ หมายถึง การกระทำในฐานะส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ หรือระบบที่มีผลโดยตรงต่อพลเมืองในรูปแบบของการฆ่า การทำลายล้าง การเอาคนลงเป็นทาส การบังคับขับไล่หรือเคลื่อนย้ายพลเมือง การจัดสรรความเป็นอิสระโดยพลการ หรืออิสรภาพอื่น ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศ การทรมาน การข่มขืน การล่วงละเมิดทางเพศ การบังคับให้ค้าประเวณี การบังคับให้ตั้งครุฑ การทำหมัน หรือการกระทำในลักษณะคล้ายกัน อันเป็นการทำร้ายทางเพศ การคุกคามกลุ่มพิเศษ หรือการให้ความช่วยเหลือ บนพื้นฐานของมุมมองทางการเมือง เชื้อชาติ ชาติ จริยธรรม วัฒนธรรม ศาสนา เพศ หรือการกระทำอื่น ๆ หรืออื่นที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การแบ่งแยกสีผิว<sup>17</sup>

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงควรมีการบัญญัติความหมายของคำว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนรวม” ให้ชัดเจนว่าเป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีรูปแบบวิธีดำเนินการเป็นระบบ มีลักษณะร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้างหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงในทางสากล อันเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมาย

<sup>15</sup> The Law No. 26 Year 2000 Article 7.

<sup>16</sup> The Law No. 26 Year 2000 Article 8.

<sup>17</sup> The Law No. 26 Year 2000 Article 9.

ประเพณีระหว่างประเทศ” โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เหมือนดังเช่นของสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของตน

#### ■ ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่า การกระทำอันเข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมเป็นการกระทำที่มีลักษณะร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อวงกว้าง อีกทั้งยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนชาวไทยควรจะมีบทบาทในการทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม เนื่องจากประชาชนทั่วไปอาจมีข้อจำกัดบางประการโดยเฉพาะในคดีสิทธิมนุษยชนที่อาจตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบกว่าคู่กรณี ผู้เขียนจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายได้ดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2) บุคคลซึ่งจะขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมแทนนั้น ควรตีความกว้างกว่าคำว่า ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยควรตีความไปถึงบุคคลที่พบเห็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมด้วย จึงควรมีการบัญญัติให้ชัดเจนว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือพบเห็นการกระทำอันเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม อาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม”

3) ควรมีการกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า ควรฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานคดีเพื่อดำเนินคดีหรือขอความร่วมมือจากสภานายความเพื่อดำเนินคดีแทน หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดีแทนก็ได้ กรณีที่แต่งตั้งพนักงานคดี ควรกำหนดให้พนักงานคดีต้องเป็นผู้ที่คณะกรรมการแต่งตั้งจากข้าราชการของสำนักงาน ซึ่งมีคุณสมบัติในระดับเนติบัณฑิต และเป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องและดำเนินคดีในศาล

4) ควรมีการบัญญัติความหมายของคำว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชนส่วนรวม” ให้ชัดเจนว่า “เป็นการกระทำอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีรูปแบบวิธีดำเนินการเป็นระบบ มีลักษณะร้ายแรง และส่งผลกระทบต่อวงกว้างหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงในทางสากลอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรสามารถพิจารณาหยิบยกกรณีที่เกิดขึ้นว่า

