

สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

กรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดที่ได้รับความสำคัญอย่างสูงในพัฒนาการของโลกสมัยใหม่ซึ่งมีพื้นฐานทางทฤษฎีอันกว้างขวาง แนวความคิดนี้สืบมาจากการที่มนุษย์ดำรงอยู่ร่วมกันเป็นสังคมจึงประกอบด้วยทักษะต่อมนุษย์และสังคมส่วนรวม การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมที่สลับซับซ้อนก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม มนุษย์จึงต้องการหลุดพ้นพันธะอำนาจจากมนุษย์ด้วยกัน สิทธิมนุษยชนมีรากฐานที่มาและมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ตลอดเวลา และมีบทบาทอิทธิพลในฐานะเป็นตัวเร่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือเป็นหลักการสากลและประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ขององค์การสหประชาชาติ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามแนวความคิดสิทธิมนุษยชนยังมีข้อจำกัดทางด้านปัญหา ระหว่างอุดมการณ์กับทางปฏิบัติทั้งในสังคมตะวันตกและนอกตะวันตก และในเบื้องต้นปฏิญญาสากลเองก็มีข้อจำกัดการขาดรากฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง<sup>2</sup> ทั้งนี้ เพราะนับตั้งแต่เริ่มต้นเรียกร้องสิทธิในความเป็นมนุษย์มาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 จวบจนถึงปัจจุบัน ปัญหาช่องว่างของความเป็นสากล (universality) ของสิทธิมนุษยชน ก็ยังถกเถียงกันไม่จบสิ้น โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชนของโลกตะวันตกและบางประเทศในตะวันออกที่ต่างอ้างว่ามีสิทธิมนุษยชนของตนเองเป็นการเฉพาะ

---

<sup>1</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 2.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

ในการศึกษาวิจัย เรื่องสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยจะถือหลักการต่าง ๆ ของปัญญาสาขากล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรวมทั้งมาตรฐานสากลอื่นที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นมาตรฐานอ้างอิงเพื่อประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบและไม่ใช่เพื่อใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนไทยว่าประเทศไทยในความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่แบบสูตรสำเร็จ แต่เป็นการเปรียบเทียบให้รับรู้ในแง่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับการกำหนดฐานะสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอันเป็นรากฐานที่สำคัญของสิทธิมนุษยชน

การศึกษาสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยจำเป็นต้องทำอย่างจริงจังที่จะทำความเข้าใจกับรากฐาน แนวความคิดสิทธิมนุษยชน พลวัตของสิทธิมนุษยชน ปัญญาสาขากล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนรวมทั้งหลักการสากลเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อศึกษาในฐานะที่เป็นกระแสความคิดที่อารยะประเทศทั้งหลายให้การยอมรับ หลักการใหญ่ ๆ ทั่วหน้ากัน และมีบทบาทสำคัญในการก่อให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางด้านพัฒนาการสิทธิมนุษยชนของไทย และโดยที่สิทธิมนุษยชนมีส่วนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้หลุดพ้นจากพันธะอำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากมนุษย์ วิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนสถานะบทบาทสิทธิหน้าที่ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความคิด ความเชื่อและพฤติกรรมของสังคม ในการทำความเข้าใจสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชน เราไม่สามารถที่จะเน้นให้ความสำคัญต่อปัญหาในด้านใดด้านหนึ่ง ระหว่างสิทธิพลเรือนและการเมืองกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมมากกว่ากัน เพราะในความเป็นจริงสิทธิทั้งสองด้านมีความสำคัญเท่า ๆ กัน การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมควร จะพัฒนาไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาทางด้านการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาเป็นที่น่าเสียดายว่าประเทศไทยมุ่งเน้นในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาสิทธิทางการเมือง จึงทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสังคม การไม่มีงานทำและความยากจน ซึ่งปรากฏเป็นปัญหารากฐานในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของไทยในปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยจึงเป็นปัญหาที่มีมิติซับซ้อนเกี่ยวโยงกันทั้งในทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ กฎหมายและการเมือง ดังนั้น ในการศึกษาสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนไทย จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงกระบวนการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ตามกรอบแนวความคิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อที่จะค้นหาวิธีหรือแนวทางในการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยต่อไป



## 1. พลวัตความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

แนวความคิดสิทธิมนุษยชนก็เหมือนกับแนวความคิดอื่นของสังคม กล่าวคือไม่ได้เกิดขึ้นเองแต่เป็นผลิตผลและมีความสัมพันธ์กับบริบทเศรษฐกิจ สังคม การเมืองแต่ละยุค เป็นสิทธิที่มีลักษณะวิวัฒนาการไม่หยุดนิ่งตามกาลเวลา ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการตื่นตัวเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างกว้างขวาง สิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติที่โดยธรรมชาติของมนุษย์ ไม่ว่าจะ เป็นชาติหรือภาษาใดทั้งยุคโบราณก่อนหรือหลังการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ย่อมต้องการต่อสู้แสวงหาความก้าวหน้าเพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นและเป็นอิสระจากภัยธรรมชาติ และเมื่อมนุษย์รวมตัวกันอยู่ร่วมกันเป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อน เกิดปัญหาการกดขี่ขูดรีดไม่เป็นธรรมในสังคม มนุษย์จึงต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธะอำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากมนุษย์ด้วยกันในลักษณะที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของโลก แนวความคิดสิทธิมนุษยชนจึงประกอบด้วยทัศนะต่อมนุษย์และสังคม โดยส่วนรวมเพื่อจุดมุ่งหมายของการปกครอง ที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันเสมอระหว่างผู้ปกครองหรือรัฐกับผู้ใต้ปกครอง หรือระหว่างมนุษย์ในฐานะประชาชนต่อประชาชนด้วยกัน ดังนี้คือ

### 1.1 ลักษณะทั่วไปและความหมายของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน

โดยที่คำว่า "สิทธิมนุษยชน" (human rights) ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 รวมทั้งในกฎบัตรหรือสาส์นอื่นที่ออกหลังจากปฏิญญาสากลฯ ขององค์การสหประชาชาติไม่ได้นิยามคำว่า "สิทธิมนุษยชน" ไว้ อย่างเจาะจง เพียงแต่บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของสิทธิมนุษยชน<sup>3</sup> แม้ว่าจะไม่ได้มีคำนิยามไว้อย่างเฉพาะเจาะจง แต่จากประวัติความเป็นมาและโครงร่างแนวความคิดสิทธิมนุษยชนการใช้คำและการให้ความหมายสิทธิมนุษยชน ขึ้นอยู่กับแนวทาง

<sup>3</sup> วิจิต มันทาภรณ์, สู่สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทย ปัจจุบัน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 2.

การศึกษาและการนำเอาไปใช้ประโยชน์ในทางด้านใด เช่น การศึกษาในแนวทางประวัติศาสตร์จะพิจารณาความหมายของสิทธิมนุษยชนสัมพันธ์กับสภาพการณ์เงื่อนไขต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งผันแปรแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมแต่ละยุคสมัย<sup>4</sup> การศึกษาในแนวทางการเมืองได้เชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนเข้ากับอุดมการณ์เสรีประชาธิปไตย และเน้นในหลักเสรีภาพของปัจเจกบุคคลซึ่งพยายามดึงเอาสิทธิมนุษยชนเป็นฐานทางจริยธรรมรองรับความคิดทางการเมือง เช่น การนำสิทธิมนุษยชนเป็นเกณฑ์สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ในการศึกษาตามแนวทางทฤษฎีวิทยาศาสตร์ก็ได้พยายามที่จะเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนเข้ากับหลักการเมืองหรือเหตุผลต่างๆ ของขนบธรรมเนียมทางศาสนา ซึ่งมักพัวพันกับเรื่องจุดมุ่งหมายหรืออุดมคติของชีวิต<sup>5</sup> หรือในแนวทางกฎหมายที่จะมุ่งไปในเรื่อง "สิทธิตามกฎหมาย" หรือการพิจารณาข้อบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในปฏิญาหรือกฎบัตรระหว่างประเทศหรือรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ มีผลบังคับใช้หรือไม่

แม้ว่าสิทธิมนุษยชนจะถูกนำไปใช้และให้ความหมายในแง่มุมใดก็ตาม หากเมื่อพิจารณาตามความหมายพื้นฐานและลักษณะของสิทธิตามความหมายอย่างกว้างเพื่อหาลักษณะทั่วไปของสิทธิมนุษยชนแล้ว "สิทธิ" หมายถึงข้อเรียกร้องซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมาตรฐานหรือกฎทั่วไปบางอย่าง เช่น สิทธิตามกฎหมาย หรือสิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้<sup>6</sup> สิทธิตามกฎหมายของบุคคลย่อมแตกต่างกันตามสภาวะเงื่อนไขของกฎหมายของสังคมนั้น ๆ สิทธิตามกฎหมายจึงไม่มีลักษณะสากลซึ่งแตกต่างจากลักษณะของสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น "สิทธิในความเป็นมนุษย์" สิทธิมนุษยชนจึงไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายโดยเฉพาะ หากแต่เป็นสิทธิอีกประเภท

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>4</sup> เฉลิมเกียรติ ฝืนวาล, ปรัชญาสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีไทยในสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทงานดี จำกัด, 2530), หน้า 40.

<sup>5</sup> วิทิต มันทาภรณ์, หน้า 2.

<sup>6</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 187-188.



หนึ่งที่อยู่ใต้อุดมคติและสำนึกของมนุษย์เสมอ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมาตรฐาน เพื่อความถูกต้อง เป็นธรรมหรือยุติธรรมและอาจขัดแย้งกับสิทธิตามกฎหมายก็ได้ เช่น การเรียกร้องให้แก้ไขกฎหมายปรับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เป็นต้น ซึ่งเรียก สิทธิแบบนี้ว่า "สิทธิทางธรรม" (moral right)<sup>7</sup>

## 1.2 ที่มาของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นอุดมการณ์หรือ แนวความคิดที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง แนวความคิดสิทธิมนุษยชนได้แสดงบทบาท ที่สำคัญซึ่งเป็นทั้งอาวุธ และพลังทางอุดมการณ์ที่สร้างความชอบธรรมในการคัดค้าน หรือล้มล้างอำนาจรัฐเผด็จการต่าง ๆ ได้<sup>8</sup> การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็น จะต้องเข้าใจถึงสภาพที่มาของแนวความคิดดังกล่าว เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนซึ่งนับวันจะเป็น ปัญหาที่ขยายไปทั่วโลก ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงรากฐานที่มาของแนวความคิด สิทธิมนุษยชนตามแนวของโลกตะวันตก ซึ่งได้แบ่งที่มาของแนวความคิดมาจากสอง แนวทางคือ มาจากคำสอนทางศาสนาคริสต์ และมาจากแนวความคิดในเรื่อง กฎหมายธรรมชาติ<sup>9</sup> สรุปพอสังเขปได้ ดังนี้



<sup>7</sup> เฉลิมเกียรติ ฝืนวอล, หน้า 3.

<sup>8</sup> จรรย์ โฆษณานันท์, กฎหมายกับสิทธิเสรีภาพในสังคมไทยเส้นขนานจาก 2475 ถึงปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท, 2528), หน้า 20.

<sup>9</sup> วีระ โลจายะ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 5.

### 1.2.1 ที่มาจากคำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์

ตามหลักคำสอนและแนวความคิดในศาสนาคริสต์สอนว่ามนุษย์ทุกคนเสมอเหมือนกันในสายตาของพระเจ้า ผู้เป็นเจ้าของมนุษย์ทั้งหลายเป็นบุตรของพระเจ้ามนุษย์จึงมีความเสมอภาคมีศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์และมีสิทธิเสรีภาพเสมอภาคเท่าเทียมกัน<sup>10</sup> การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ริดรอนหรือทำลายสิ่งเหล่านี้การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ผิด มูลเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากสมัยช่วงที่เกิดศาสนาคริสต์และเริ่มเผยแพร่ในสังคมชาวกรีกและโรมัน สถานะของบุคคลในสังคมมีความแตกต่างกันมีการแบ่งแยกในระหว่างมนุษย์ด้วยกันโดยพวกยิว กรีก และการแบ่งแยกมนุษย์ออกเป็นชนเสรีและทาส<sup>11</sup> ในคัมภีร์ไบเบิลกล่าววามมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตสิ่งเดียวเท่านั้นที่มีศักดิ์ศรีมีเสรีภาพและมีความรับผิดชอบ ความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์มาจากการที่พระเจ้าได้ทรงสร้างมนุษย์ตามแบบ"พระฉายาของพระองค์"<sup>12</sup> ความมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ทำให้มนุษย์ไม่อาจยอมรับอำนาจของรัฐโดยที่ไม่ปราศจากเงื่อนไข ซึ่งแนวความคิดนี้ต่อมาได้ขยายจนกลายเป็นแนวคิดในการจำกัดอำนาจรัฐอีกด้วย การที่แนวคำสอนของศาสนาคริสต์มีอิทธิพลต่อแนวความคิดสิทธิมนุษยชนก็เนื่องมาจากในยุคสมัยนั้นมีการกดขี่ชนชั้นได้ปกครองของชนชั้นผู้ปกครอง จึงทำให้มีการนำแนวคิดนี้ไปเชื่อมต่อกับแนวความคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติได้อย่างรวดเร็ว

### 1.2.2 ที่มาจากความคิดในกฎหมายธรรมชาติ

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติมีการอ้างอิงมาตั้งแต่ยุคกรีกรุ่งเรืองในต้นยุคกลาง ซึ่งเป็นยุคที่ศาสนาจักรโรมันคาทอลิกและศาสนาคริสต์มีอิทธิพลสูงสุดในสังคม แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติส่วนหนึ่งมาจากแนวความคิดของ

<sup>10</sup> พิณีจ รัตนกุล "สิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรม" วารสารภาษาและ

วัฒนธรรม ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, กรกฎาคม - ธันวาคม 2525, หน้า 64-84,

อ้างถึงในเจริญ คัมภีร์ภาพ, รายงานวิจัย สิทธิมนุษยชน: ทฤษฎีและปฏิบัติในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 4.

<sup>11</sup> เจริญ คัมภีร์ภาพ, หน้า 5.

<sup>12</sup> พิณีจ รัตนกุล, หน้า 65.



เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ที่ได้กล่าวถึงความยุติธรรมว่า ความยุติธรรมในทางการเมือง (political justice) แบ่งเป็นสองชนิด ชนิดแรกเป็นไปตามธรรมชาติโดยมีพลังของเหตุผล (reason) ที่พัฒนาแล้วสืบต่อกันมา ชนิดที่สองเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการบัญญัติขึ้นของรัฐบาลิบัติย์ที่ผ่านกระบวนการปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมาของมนุษย์ และรัฐได้เข้ามาประสานในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล<sup>13</sup>

กฎหมายธรรมชาติ (natural law) เป็นแนวความคิดที่นักปราชญ์กรีกโบราณที่เชื่อว่านอกจากกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นยังมีกฎหมายตามธรรมชาติโดยที่มนุษย์ไม่ได้สร้างขึ้นคือกฎหมายของเทพเจ้า (divine law) มีฐานะเหนือรัฐ ซึ่งหมายความว่ารัฐต้องเคารพกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นจะมีสภาพบังคับก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติจะประกอบด้วยลักษณะสำคัญสามประการกล่าวคือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลา ใช้ได้ทุกแห่งและอยู่เหนือรัฐ กฎหมายที่รัฐบัญญัติจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติไม่ได้<sup>14</sup> แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากนักกฎหมายธรรมชาติ เช่น เซนต์ ออกัสติน (John Austin) ซึ่งได้เขียนหนังสือ "นครของพระเจ้า" เพื่อแสดงว่ารัฐและสังคมมีสองประเภทคือนครทางโลกกับนครของพระเจ้า อำนาจในการปกครองนครทางโลกมาจากพระเจ้า ผู้ปกครองมีหน้าที่ปกครองโดยการออกคำสั่ง ปกครองด้วยความดีและความยุติธรรมและอำนาจต้องได้รับการยอมรับจากคนในสังคม<sup>15</sup> เซนต์ โทมัส อไควนัส (Thomas Aquinas) นักคิดที่ได้เปลี่ยนจากการให้ความสำคัญต่อพระเจ้าในศาสนาคริสต์มาให้ความสำคัญต่อธรรมชาติและเหตุผลมนุษย์เป็นผลงานของพระเจ้าจึงสามารถที่จะออกกฎหมายมาแก่สิ่งที่ไม่มีความสอดคล้องกับธรรมชาติ ซึ่งเป็นรากฐานของการจำกัดอำนาจของผู้

<sup>13</sup> เจริญ คัมภีรภาพ, หน้า 9.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>15</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน (เล่ม 1)

ปกครองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจลบไล้งได้ของมนุษย์<sup>16</sup>

กฎหมายธรรมชาติตอนต้นยุคกลางถูกใช้โดยศาสนจักรในการสถาปนาอำนาจทางการเมืองเหนืออาณาจักร ปลายยุคกลางถูกนักปรัชญาต่อต้านซึ่งก็สัมพันธ์กับข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ของสังคมซีกโลกตะวันตกในขณะนั้นที่สภาพสังคมขุนนางไม่พอใจในอำนาจของฝ่ายศาสนจักร อำนาจของฝ่ายศาสนจักรจึงถูกต่อต้าน จนกลายมาเป็นรากฐานสำคัญในการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ ในศตวรรษที่ 17 และ 18 เพราะจุดที่สำคัญที่สุดในกฎหมายธรรมชาติคือ ความเชื่อที่ว่าเหนืออำนาจสูงสุดของมนุษย์ยังมีสิ่งอื่นอยู่อีกคือ "ธรรมชาติ" และ "เหตุผล" เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ไม่มีใครเอาอำนาจมาลบไล้งได้ การใช้อำนาจการเมืองการปกครองต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผลตามธรรมชาติไม่ใช่อยู่บนอำเภอใจของทุกคน"<sup>17</sup> ในช่วงศตวรรษที่ 17-18 ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติได้ถูกตีความให้เป็นเรื่องของทางโลกโดยมุ่งไปที่เหตุผลของมนุษย์มากกว่ากฎของพระเจ้า ด้วยการสนับสนุนของปรัชญาเหตุผลนิยม (rationalism) ทำให้กฎหมายธรรมชาติดกลายเป็นสิ่งปกป้องผลประโยชน์และสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงสถานะทางศาสนาตั้งเช่นในสมัยยุคกลาง ในยุคนี้ได้มีการแบ่งแยกระหว่าง "สิทธิธรรมชาติ" (natural rights) กับ "สิทธิตามกฎหมาย" (positive rights) ซึ่งได้ปรากฏชัดเจนในงานเขียนของจอห์น ล็อก (John Locke)<sup>18</sup> นักคิดชาวอังกฤษผู้ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) และเสรีนิยม<sup>19</sup> โดยถือว่าปัจเจกบุคคลเป็นเจ้าของสิทธิธรรมชาติสามประการคือ สิทธิในชีวิต อิสรภาพและทรัพย์สิน ซึ่งผู้ปกครองทั้งหลาย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

<sup>17</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 45.

<sup>18</sup> John Locke, Two Treatises of Government, p.490-501, อ้างถึงใน เฉลิมเกียรติ พิวนวล, หน้า 12.

<sup>19</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า 47-48.



ถูกผูกพันตามกฎหมายธรรมชาติว่ามีหน้าที่จะต้องให้การยอมรับนับถือ และเป็นผู้ที่สนับสนุนหลักกฎหมายธรรมชาติส่งเสริมให้รัฐทั้งหลายนำไปใช้และปฏิบัติ โดยกล่าวไว้ว่า รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎหมายแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุและผลอันได้แก่กฎหมายที่ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกันและมีอิสรภาพ จึงมีส่วนสำคัญในการก่อเกิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองด้วยเหตุด้วยผลและความถูกต้องโดยธรรมตามหลักการของทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ<sup>20</sup> หากผู้ปกครองฝ่าฝืนถือว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์<sup>21</sup> มนุษย์มีสิทธิที่จะต่อต้านตามหลักการของกฎหมายธรรมชาติ นอกจากลือคังมีนักปรัชญาตะวันตกหลายคน เช่น Thomas Hobbes (1588-1675) Jean-Jacque Rousseau (1712-1778) และ Emmanuel Kant (1724-1804) ซึ่งได้สร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อสนับสนุนความเชื่อในเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและความเสมอภาคของมนุษย์ตามกฎหมายธรรมชาติด้วยเช่นกัน

### 1.3 ความคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน

โดยสรุปในภาพกว้างของแนวความคิดในช่วงศตวรรษที่ 17-18 ถือว่าเป็นฐานสำคัญของสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นสิทธิธรรมชาติของบุคคล ถึงขนาดที่ทำให้เขามีสิทธิต่อต้านรัฐหรือล้มเลิกการปกครองได้ แนวคิดดังกล่าวในช่วงนี้มีความสัมพันธ์กับบริบทความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของยุโรป ชนชั้นกลางไม่พอใจชนชั้นขุนนางหรือระบบศักดินา ด้วยแรงกดดันจากระบบทุนนิยมและการปฏิวัติอุตสาหกรรม ชนชั้นกลางจึงเรียกร้องสิทธิทางการเมืองจากระบบศักรีย์แบบเดิม การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องกฎหมายธรรมชาติและสิทธิธรรมชาติเป็นพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยสิทธิ

<sup>20</sup> จรัญ โภษณานันท์, หน้า 20.

<sup>21</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หน้า 48.

หลายฉบับของยุโรปและอเมริกา เช่น English Petition of Rights (1627), American Bill of Rights, French Declaration of The Rights of Man and Citizens<sup>22</sup> ซึ่งเอกสารเหล่านี้ได้เน้นย้ำการแบ่งแยกระหว่างบุคคลกับรัฐ โดยรัฐจะถูกจำกัดการใช้อำนาจและบุคคลมีสิทธิที่จะต่อต้านรัฐได้ ซึ่งกล่าวได้ว่าสิทธิมนุษยชนในตะวันตกสืบเนื่องมาจากทฤษฎีสิทธิธรรมชาติตามแบบใหม่ ที่เน้นแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยมที่วางอยู่บนพื้นฐานของกลไกทางกฎหมายและระบบศาลเพื่อประสิทธิภาพและการสนับสนุนสิทธิมนุษยชน

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ซึ่งเข้าในยุคเสรีนิยม นักปราชญ์สำคัญ เช่น มิลล์ เบนแธม ได้มองสิทธิตามธรรมชาติซึ่งเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนจะมีผลต่อเมื่อได้รับการรับรองตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนทัศนะของมิลล์ได้ลดบทบาทของกฎหมายธรรมชาติแบบเดิมลงในแง่ของความสัมพันธ์ของทางด้านสังคม โดยเสนอว่าสิทธิที่พึงมีนั้นควรเป็นไปเพื่อความสุ่มมากที่สุดของมนุษย์ ได้เพิ่มน้ำหนักในการควบคุมสถาบันและกิจการต่าง ๆ ทางสังคม ไว้ในมือของปัจเจกบุคคลและในขั้นต่อมาจึงค่อยวาง "สวัสดิการสังคม" ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล<sup>23</sup> สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิอื่นเท่าเทียมกันในทัศนะของมิลล์ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะกำหนดสวัสดิการสาธารณะให้กับสังคม ในขณะที่ต้องดำรงความสำคัญของสิทธิส่วนบุคคล

ตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นจะเห็นวิวัฒนาการแนวความคิดสิทธิมนุษยชนเป็นลำดับ ตามห้วงของกาลเวลาทางประวัติศาสตร์ แนวความคิดสิทธิมนุษยชนในศตวรรษที่ 18 มีความพยายามที่จะทำให้สิทธิด้านต่าง ๆ ของมนุษย์ปรากฏเป็นรูปธรรมแต่มีในลักษณะ เป็นข้อเรียกร้องที่จำกัดอำนาจรัฐ แต่ข้อเรียกร้องในยุคต่อมา เป็นการเรียกร้องจากรัฐ ให้รัฐส่งเสริมและประกันวิถีต่าง ๆ ที่มนุษย์จะมีสวัสดิการและมีความสุข<sup>24</sup> ทั้งหมดเป็นร่องรอยความคิดสิทธิมนุษยชน

<sup>22</sup> เจลิมเกียร์ติ ผิววาล, หน้า 16.

<sup>23</sup> J.S.Mill, The Principle of Political Economy; On liberty., อ้างใน เจลิมเกียร์ติ ผิววาล, หน้า 17.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.



ในกระแสหลักที่เชื่อมโยงกับอุดมการณ์เสรีนิยม - ประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามใน  
ในศตวรรษที่ 19 ยังมีแนวคิดแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์ (Marxism) ซึ่งวิจารณ์  
สิทธิมนุษยชนแบบเสรีนิยมว่าเป็นสิ่งหลอกลวง แนวคิดแบบมาร์กซิสต์ถูกใช้เป็นฐาน  
ของระบบสังคมนิยมที่มองสิทธิมนุษยชนในแง่มุมมองที่ต่างกันออกไปจากอุดมการณ์เสรีประ  
ชาธิปไตยที่เน้นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในด้านต่าง ๆ เป็นฐานราก

## 2. การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

จากวิวัฒนาการแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งแต่เดิมเป็นเรื่อง  
เฉพาะของแต่ละประเทศ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นการร่วมมือกันระหว่าง  
ประเทศเพื่อหาทางคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกัน นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 17<sup>25</sup> ประวั  
ติศาสตร์ของมนุษยชนเกิดวิกฤตการณ์ทางสังคมที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การ  
เกิดสงครามกลางเมือง สงครามระหว่างประเทศ การค้าทาส ประเทศต่าง ๆ ใน  
ตะวันตกจึงได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อหามาตรการร่วมกันในการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์  
ความพยายามในการยุติการค้าทาส การทำข้อตกลงในเรื่องการปฏิบัติต่อผู้บาดเจ็บใน  
สนามรบ การวางหลักเกณฑ์ในการทำสงครามการคุ้มครองนักโทษ การเคลื่อนไหว  
เหล่านี้มาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน เช่น การทำข้อตกลง  
บรัสเซลส์ (Brussels Agreement 1890) ซึ่งประเทศยุโรป 16 ประเทศร่วมกัน  
เป็นภาคีตกลงยุติการค้าทาส การประชุมที่กรุงเฮกปี 1899 และ 1970 ได้มี  
การจัดทำอนุสัญญาเพื่อกำหนดหลักการการทำสงครามบนพื้นดินในทะเลและการปฏิบัติต่อ  
เชลยศึก<sup>26</sup> ต่อมาเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งนำความหายนะมาสู่ชีวิตและทรัพย์สิน  
ของประชาชนในวงกว้างทั่วโลก การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ยิวของพรรคนาซีเยอรมัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>25</sup> กุลพล พลวัน, ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติ  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 37.

<sup>26</sup> เจริญ คัมภีรภาพ, หน้า 18.

การกระทำย่ำยีต่อพลเมืองของประเทศที่ถูกยึดครองระหว่างสงครามซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเหยียดหยามต่อศักดิ์ศรีของมนุษย์อย่างรุนแรง ประสบการณ์อันขมขื่นและเจ็บปวดของมวลมนุษย์จึงนำไปสู่แนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์การกลางเพื่อเป็นเวทีในการประนีประนอมป้องกันข้อพิพาทระหว่างประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดการสู้รบกันอีก โดยการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ได้ระบุหน้าที่เร่งด่วนประการหนึ่งที่องค์การสหประชาชาติต้องดำเนินการ คือ หน้าที่จะส่งเสริม เคารพและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนโดยสากล<sup>27</sup> ซึ่งมาจากแนวคิดกฎหมายธรรมชาติซึ่งมีสมมติฐานที่ว่าคนเรามีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างสมบูรณ์ในสภาวะธรรมชาติ สมมติฐานข้อนี้ได้สรุปไว้ในมาตราแรกของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า "มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอภาคในเกียรติศักดิ์และสิทธิมนุษยชนทั้งปวงได้การประทานมาซึ่งเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ"<sup>28</sup>

## 2.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(The Universal Declaration of Human Rights  
1948)

ในช่วงเริ่มแรกของการตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และการออกกฎบัตรสหประชาชาติ เจตนารมณ์ในเบื้องต้นได้ระบุภารกิจหน้าที่เร่งด่วนขององค์การสหประชาชาติในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนหรือการกำหนดวิธีการหรือกลไกที่จะคุ้มครอง

<sup>27</sup> Arthur N. Holcombe, Human Rights in the Modern world, (New York University Press, 1948), P.1-22 อ้างถึงใน รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยอัยการ (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยนิพนธ์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535), หน้า 23.

<sup>28</sup> เสน่ห์ จามริก, พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 25-26.



สิทธิมนุษยชนให้เกิดผลจริงแต่อย่างใด จนกระทั่งในปี 1946 องค์การสหประชาชาติจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Commission on Human Rights) เพื่อจัดทำร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Declaration of Human Rights) แล้วเสร็จในปี 1948 และสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้การรับรองปฏิญญานี้ในวันที่ 10 ธันวาคม 1948 ซึ่งถือเป็นวันสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเป็นต้นมา<sup>29</sup> สาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากล นอกจากการมีเจตจำนงอย่างแท้จริง ในการเทิดทูนและรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของมนุษย์ในคำปรารภแล้ว ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีข้อความ 30 ข้อ รับรองสิทธิมนุษยชนไว้สองประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ การรับรองสิทธิพลเรือนและทางการเมืองและการรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ในการรับรองสิทธิประเภทแรกเป็นการรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งสิทธิประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิพลเมือง (political or civil rights) เช่น สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม และการแสวงหาความสุข สิทธิประเภทนี้ถือว่าเป็นสิทธิในทางลบ (negative) คือจำกัดอำนาจของรัฐไม่ให้กระทำการใด ๆ แก่พลเมืองตามอำเภอใจ ส่วนการรับรองสิทธิประเภทที่สองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธกรรมกร สิทธิในการรับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตน และครอบครัว สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่างรวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานตามสมควร และสิทธิในการหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับเงินจ้าง สิทธิประเภทนี้ถือเป็นสิทธิในทางบวก (positive) ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐต้องจัดบริการต่าง ๆ ให้กับพลเมือง<sup>30</sup> (ดูรายละเอียดปฏิญญาสากลในภาคผนวก ก)

<sup>29</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ:ธรรมสาร, 2538), หน้า 107.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่มีสถานะทางกฎหมาย ไม่มีค่าบังคับให้ประเทศที่ลงนามให้การรับรองคำปฏิญญา ต้องปฏิบัติตามหลักการเคารพ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด โดยเนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ สองค่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่มีจุดยืนขัดแย้งกัน มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นไปในด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยมโน้มเอียงไปทางสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ทั้งสองขั้วความคิดได้รวมหลักการของสิทธิ ทั้งสองประเภทไว้ในเอกสารปฏิญญาสากลฯ ฉบับเดียวกัน ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้ดำเนินการร่างกติการะหว่างประเทศ (international covenant) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่มีผลบังคับใช้เฉพาะประเทศภาคีสมาชิกใดที่ยอมรับเอาหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยการให้สัตยาบันต่อกติการะหว่างประเทศเท่านั้น และประเทศภาคีสมาชิกจะต้องออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการ ให้เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะให้แนวคิดว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ที่ปรากฏตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ให้มีความหนักแน่น บังคับได้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ กล่าวคือ

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966)
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)
3. พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Protocol to the International Covenant of Civil and Political Rights 1966)



นับตั้งแต่มีการประกาศหลักความเป็นสากลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นการประกาศถึงข้อกำหนดสิทธิมนุษยชนที่ควรให้ความคุ้มครองเป็นมาตรฐานเดียวกันของบรรดารัฐสมาชิกของสหประชาชาติ ได้มีการโต้แย้งการตรวจสอบและการพัฒนาหลักความเป็นสากล (universal) ของสิทธิมนุษยชนนี้มาโดยตลอด และการยอมรับคุณสมบัติความเป็นสากลจะต้องพิจารณาในบริบท (context) ของกระบวนการสร้างบรรทัดฐานในระดับนานาชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นพลวัตและมีวิวัฒนาการในตัวเอง โดยจะต้องคำนึงถึงเอกลักษณ์เฉพาะของแต่ละประเทศและแต่ละภูมิภาค รวมทั้งคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านภูมิหลังประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและศาสนาด้วยตัวสะท้อนให้เห็นจากในปฏิญญาองค์การพัฒนาเอกชนกรุงเทพฯว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนในภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิก ได้จัดประชุมว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Asia Pacific NGO Conference on Human Rights) ขึ้นที่กรุงเทพฯในวันที่ 24-28 มีนาคม 1993 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อสรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้และกำหนดมาตรการส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชน เพื่อนำเสนอต่อการประชุมองค์การรัฐบาลระหว่างประเทศอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และการประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ณ กรุงเวียนนา (The World Conference on Human Rights) ซึ่งได้ประชุมในเดือนมิถุนายน 1993<sup>11</sup> ปฏิญญาองค์การพัฒนาเอกชนกรุงเทพฯว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่ประนีประนอมว่า "เราสามารถเรียนรู้จากวัฒนธรรมที่แตกต่างกันด้วยทรรศนะที่หลากหลาย และสามารถนำเอาบทเรียนความมีมนุษยธรรมของวัฒนธรรมเหล่านั้นมาเพื่อเพิ่มความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนยิ่งขึ้น...ความเป็นสากลของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนนั้น ผังรากลึกอยู่ในหลาย ๆ วัฒนธรรม...ขณะที่เราให้

---

<sup>11</sup> Bangkok NGO Declaration on Human Rights, Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights, (Bangkok:Edison Press Products, 1993) p.198.

การสนับสนุนสิทธิพหุนิยมทางวัฒนธรรมนั้น ข้อปฏิบัติทางวัฒนธรรมใด ๆ ที่ทำให้สิทธิมนุษยชนอื่นเป็นที่ยอมรับในทางสากลและสิทธิสตรีเสื่อมลงจะต้องไม่ได้รับการให้อภัย..."<sup>32</sup> และขณะนี้ได้มีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสิทธิมนุษยชนทั้งหมดเป็นสากลไม่สามารถแบ่งแยกได้ และต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน ความเป็นสากลของสิทธิพลเมือง สิทธิทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองซึ่งเรียกร้องให้ทุกรัฐในโลกต้องตระหนักถึงการปกป้อง เคารพและส่งเสริมมาตรฐานสิทธิมนุษยชนนานาชาติไม่ว่ารัฐนั้นจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองในระดับใดแต่ละภูมิภาคแต่ละชาติจะต้องส่งเสริมความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนและความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่มีอยู่จริงในโลก น่าจะอยู่ในความหมายที่เสริมสิทธิมนุษยชนให้เข้มแข็งมากขึ้น

## 2.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966)

ในคำปรารภของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้กล่าวโดยสรุปว่า รัฐภาคีทั้งหมดได้ตระหนักว่าตามหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ การยอมรับซึ่งเกียรติศักดิ์โดยธรรมชาติและสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก และโดยรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ถือหลักอุดมการณ์ที่ว่าเสรีชนมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการซึ่งจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสภาวะเพื่อให้ทุกคนมีสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและการเมืองด้วย โดยที่รัฐภาคีจะต้องตระหนักถึงพันธกรณีแห่งรัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติที่จะส่งเสริมความเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ<sup>33</sup> ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทาง

<sup>32</sup> Ibid., p. 199.

<sup>33</sup> กุลพล พลวัน, หน้า 110-111.



เศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ได้คุ้มครองสิทธิให้กับบุคคล โดยใน ข้อ 1 กำหนดว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจ ด้วยตนเองและโดยสิทธิดังกล่าวเขาขอยอมตัดสินใจ เรื่องสถานะการเมือง การพัฒนาในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยเสรี และในข้อ 1-5 ระบุให้รัฐแต่ละรัฐดำเนินการแยกและร่วมกันในทางเศรษฐกิจและเทคนิคเพื่อให้สิทธิต่าง ๆ นี้ บรรลุผลสำเร็จรวมทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมาย รัฐต่าง ๆ จะต้องให้การประกันสิทธิที่ระบุไว้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ ศิพ พหุ ภาษา ศาสนา การเมืองหรือความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ๆ สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคมที่เป็นมาดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด กติกาฉบับนี้ยอมให้รัฐควบคุมสิทธิดังกล่าวโดยทางกฎหมายเพียงเท่าที่จะสอดคล้องกับลักษณะของสิทธิเหล่านี้ เพื่อส่งเสริมความผาสุกในสังคม ประชาธิปไตย และห้ามมิให้รัฐภาคีหรือกลุ่มบุคคลกระทำการใด ๆ อันมุ่งต่อการทำลายหรือจำกัดสิทธิเกินกว่าที่กติกานี้บัญญัติไว้ ในข้อ 6-15 ได้ให้การคุ้มครองสิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับสภาวะการทำงานที่ดี สิทธิในการก่อตั้งสหภาพ การค้าและ เข้าร่วมในสหภาพดังกล่าว สิทธิในการหยุดงานตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศอนุญาตให้กระทำ สิทธิในความมั่นคงทางสังคมและรวมทั้งการประกันสังคม รัฐภาคีควรให้การคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างกว้างขวางที่สุดแก่ครอบครัวซึ่งตามธรรมชาติถือว่าเป็นพื้นฐานของสังคม รวมทั้งให้การศึกษแก่เด็ก การสมรสจะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของทั้งสองฝ่าย รัฐต้องให้การคุ้มครองเป็นพิเศษแก่มารดา ในระยะ เวลาอันสมควรก่อนและหลังคลอดและให้ใช้มาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือแก่เด็กและผู้เยาว์โดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างเกี่ยวกับบิดามารดาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ

รัฐภาคียอมรับซึ่งสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันพอเพียง สำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหารอันพอเพียง เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงฐานะการเป็นอยู่ที่กระทำต่อเนื่องกันไป สิทธิที่จะบรรลุถึงมาตรฐานสูงสุด ซึ่งสุขภาพทางกายและทางจิต สิทธิในการศึกษาสิทธิในการมีส่วนร่วมในทางวัฒนธรรม

ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจได้กำหนดวิธีการคุ้มครองไว้ในข้อ 6 - 25 กำหนดให้รัฐภาคีรายงานไปยังเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ซึ่งตนได้กระทำขึ้นเพื่อบรรลุความสำเร็จในการรักษาซึ่งสิทธิต่าง ๆ และ เลขาธิการสหประชาชาติจะส่งสำเนารายงานนี้ไปยังคณะ

มนตรีเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาโดยยึดหลักตามบทบัญญัติในกติกานี้และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม อาจทำรายงานร่วมกับหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกติกานี้ ซึ่งอาจรวมทั้งการวินิจฉัยโดยเฉพาะและนำข้อแนะนำต่าง ๆ คณะมนตรีฯ อาจแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติทราบเกี่ยวกับรายงานต่าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนศึกษาและให้คำแนะนำและอาจส่งรายงานพร้อมด้วยข้อแนะนำไปยังสมัชชาสหประชาชาติเกี่ยวกับข่าวสารที่ได้รับจากรัฐภาคีและหน่วยงานชำนาญพิเศษเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อรักษาสิทธิมนุษยชนแห่งกติกานี้และในข้อ 26-31 เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติหรือสมาชิกหน่วยงานชำนาญพิเศษหรือรัฐภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและรัฐอื่น ๆ ที่สมัชชาได้ส่งคำเชิญเข้าร่วมเป็นภาคีได้ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้กล่าวถึงวิธีการให้สัตยาบันและการมีผลใช้บังคับกติการะหว่างประเทศ ยอมให้รัฐภาคีเสนอแก้ไขกติการะหว่างประเทศโดยยื่นข้อเสนอไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ การแก้ไขจะต้องได้รับการรับรองด้วยคะแนนเสียงข้างมากของรัฐภาคีที่มาประชุม แต่มีผลบังคับเฉพาะรัฐที่ยอมรับการแก้ไข ส่วนรัฐอื่น ๆ นอกจากนี้ผู้กฟันทนเองตามบทบัญญัติเดิมหรือการแก้ไขอื่นๆ ที่ตนยอมรับเท่านั้น

### 2.3 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)

กติการะหว่างประเทศฉบับนี้มีลักษณะ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐที่เป็นภาคี ทั้งนี้ โดยนำหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศมาทำให้เป็นสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีระบบการตรวจสอบโดยองค์การสหประชาชาติว่าได้มีการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศและมีการละเมิดกติกาหรือไม่ รวมทั้งวิธีการดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาว่ารัฐภาคีว่าได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนและ เสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้มีการกำหนดสิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานไว้ในข้อ 6-27 ส่วนข้อ 28-53 เป็นวิธีการดำเนินการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิ เสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้



การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ได้กำหนดไว้ เช่น สิทธิในการมีชีวิตรอยู่ เสรีภาพจากการไม่ถูกทำร้ายและปฏิบัติที่ไม่มีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพจากการไม่ถูก บังคับให้เป็นทาสหรือเกณฑ์แรงงาน สิทธิในความมีเสรีภาพและความมั่นคงในชีวิตร สิทธิของผู้ต้องขังที่จะไม่ถูกปฏิบัติอย่างไม่มีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพจากการไม่ถูก ลงโทษด้วยการจำคุกแทนการชำระหนี้ เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกที่อยู่ เสรีภาพของบุคคลต่างด้าวในการไม่ถูกขับไล่ออกโดยผลการจากประเทศอื่นที่เข้า ไปอยู่ สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ความคุ้มครองจากการไม่ถูก คำเนินคดีอาญาซ้ำในการกระทำครั้งเดียว สิทธิในการได้รับการรับรองในฐานะ บุคคลตามกฎหมาย สิทธิในความเป็นอยู่ที่ปราศจากการรบกวนความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในความคิดเห็น ความเชื่อและการนับถือศาสนาและการแสดงออกซึ่งความ เห็นนั้น ข้อห้ามการทำโฆษณาชวนเชื่อสงครามและความเกลียดชังในความเป็นชาติ เชื้อชาติและศาสนา สิทธิในการเข้าร่วมประชุมโดยสงบ การเข้าสมาคม การสมรส และมีครอบครัว สิทธิเด็ก สิทธิทางการเมือง สิทธิความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย สิทธิคนกลุ่มน้อยและในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้บัญญัติวิธีสับัญญัติเพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามสิทธิโดยในข้อ 28-45 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee)

#### 2.4 พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (Protocol to the International Covenant of Civil and Political Rights 1966)

สาระสำคัญของพิธีสาร (Protocol) ฉบับนี้คือการให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจรับและพิจารณาเรื่องราวจากเอกชนที่ร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคุ้มครองในกติการะหว่างประเทศ (covenant) จากรัฐภาคี การร้องเรียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาตามที่ได้กำหนดไว้ในพิธีสารฉบับนี้ รัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศมีสิทธิที่จะเลือกลงนามในพิธีสารนี้ ซึ่งถ้าลงนามก็จะยินยอมให้เอกชนมีสิทธิร้องเรียนกล่าวหาตนได้ เอกชนที่อ้างว่าถูกละเมิดสิทธิ เช่นว่านี้และได้ใช้วิธีแก้ไขความเดือดร้อนภายในประเทศจนหมดสิ้นแล้ว อาจยื่นเรื่องราวเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณา คณะ

กรรมการฯ ส่งเรื่องราวที่ยื่นตามพิธีสารนี้ไปยังรัฐภาคีแห่งพิธีสารที่ถูกล่ามว่า  
กระทำการละเมิดบทบัญญัติในกติการะหว่างประเทศ และรัฐที่ถูกล่ามว่าจะต้องส่ง  
คำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรอธิบายเรื่องที่เกิดขึ้นและที่ได้แก้ไขแล้ว ในการพิจารณา  
ของคณะกรรมการ จะใช้วิธีประชุมลับแล้วแจ้งความเห็นของตนไปยังรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง  
และ เอกชนที่ยื่นคำร้องนั้น

กติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับและพิธีสารต่อท้ายดังกล่าว  
ข้างต้น ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการของสหประชาชาติเพื่อให้บรรดารัฐสมาชิกลง  
นามเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบัน สำหรับประเทศไทยนั้นยังมิได้ลงนามเข้าเป็นภาคี  
และให้สัตยาบันแต่อย่างใด<sup>34</sup> แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535  
สมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 เห็น  
ชอบให้ไทยเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง  
แล้วก็ตาม จนขณะนี้ยังไม่มีผลความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตามการ  
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศยังมีจุดอ่อนอยู่ที่ยังไม่มีมาตรการบังคับ  
หรือมาตรการลงโทษให้รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศ  
การประพฤติปฏิบัติตามพันธกรณีให้เกิดความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของ  
ตนขึ้นอยู่กับความสุจริตใจและความยินยอมของรัฐสมาชิกว่าจะปฏิบัติตามหรือไม่เพียง  
ใด หลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและในกติกา  
ระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นมาตรฐานสากลที่รัฐต่าง ๆ ควรที่จะให้การคุ้มครอง  
สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐของตน

## 2.5 พัฒนาการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

การพัฒนาสิทธิมนุษยชนในระหว่างประเทศ หากพิจารณาใน  
แง่ของช่วงเวลาการพัฒนาการได้ผ่านพัฒนาการมาแล้วสามช่วงกล่าวคือ ในช่วงแรก  
ในระหว่างปี ค.ศ. 1945-1955 เป็นช่วงของการวางมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชน

<sup>34</sup> กุลพล พลวัน, หน้า 117.



โดยการบัญญัติหลักสิทธิมนุษยชนไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ช่วงที่สองในระหว่างปี ค.ศ. 1955-1965 เป็นช่วงของการเสริมหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเน้นให้มีการรายงานผลการปฏิบัติของแต่ละรัฐว่าได้ทำอะไร เพื่อพัฒนาหลักสิทธิมนุษยชน และช่วงที่สามเป็นในระหว่างปี ค.ศ. 1965-1975 ช่วงของการเกิดระบบปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการยกร่างกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง ร่างกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมรวมทั้งพิธีสารเลือกรับแห่งกติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและทางการเมือง<sup>35</sup>

ในช่วงปัจจุบันเป็นช่วงที่สิทธิมนุษยชนมุ่งไปสู่โครงสร้าง (structure) ของสังคมเพื่อขจัดปัญหาที่จะก่อให้เกิดความอยุติธรรมในสังคม ซึ่งเป็นการป้องกันไว้ก่อนการแก้ไข<sup>36</sup> ดังจะเห็นได้จากการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Human Rights to Development 1986) และล่าสุดได้มีการกำหนดกลไกสถาบันระดับชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้เป็นกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อเสริมหลักในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการออกปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ 1993 (Vienna Declaration and Programme of Action 25 June 1993) ซึ่งจะนำมากล่าวถึงสาระสำคัญของปฏิญญาทั้งสองฉบับโดยสรุปพอเป็นสังเขปได้ ดังนี้

## 2.6 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Human Right to Development 1986)

ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (The Commission on Human Rights) ขององค์การสหประชาชาติ ได้มีข้อมติที่จะพิจารณาศึกษาปัญหาและอุปสรรคต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา จึงได้เรียกร้องให้มนตรี

<sup>35</sup> วิจิต มันทาภรณ์, หน้า 11.

<sup>36</sup> เรื่องและหน้าเดียวกัน.

เศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติควรที่จะ เชิญเลขาธิการสหประชาชาติ โดยความร่วมมือของ UNESCO และทบวงการชำนัญพิเศษอื่น ๆ ให้ร่วมกันศึกษาทิศทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิในการพัฒนาในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนซึ่งมีความสัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ให้วางอยู่บนความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับความสุข สันติ การเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ และตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมนตรีเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอดังกล่าว ในปี 1977<sup>37</sup>

ต่อมาในคราวประชุมครั้งที่ 35 ปี 1977 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้พิจารณารายงานผลการศึกษารื่องดังกล่าวของเลขาธิการสหประชาชาติและ UNESCO รวมทั้งผลการวิเคราะห์สิทธิในการพัฒนาซึ่งศึกษาโดย Mr.Keba M'Baye และ Mr.Hector Gros Espiell ซึ่งได้เสนอไว้ในรายงานของ UNESCO คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้มีข้อมติที่ 4 เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 1979 ให้ทุกชาติแสดงความคิดเห็นต่อรายงานการศึกษาดังกล่าว ต่อมาได้มีการประชุมกันอีกหลายครั้ง เพื่อกำหนดกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแนวใหม่รวมทั้งการติดตามผลการศึกษาทั้งในระดับภูมิภาคและทิศทางในการเสริมสร้างสิทธิในการพัฒนาในระดับชาติของแต่ละประเทศ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาขอบเขตและเนื้อหาของสิทธิในการพัฒนา และวิธีการที่มีประสิทธิผลที่รวดเร็วและบังเกิดผลมากที่สุดในทุกประเทศ ทุกระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมภายใต้กลไกระหว่างประเทศและขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้สิทธิดังกล่าวบรรลุ<sup>38</sup>

ในปี ค.ศ.1986 ได้มีมติของสมัชชาสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development)<sup>39</sup> โดยครอบคลุมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>37</sup> United Nation, United Nations Action in the field of Human Rights (New York:n.p.,1988), p.179.

<sup>38</sup> Ibid., p.179.

<sup>39</sup> Ibid., p.180.



สังคมและวัฒนธรรม จึงมีการเรียกร้องให้มีการวางแผนพัฒนาให้ดีขึ้นทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศและเรียกร้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจและวางนโยบายพัฒนา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการบรรเทาความยากจนและกระจายรายได้ให้มากขึ้นด้วย<sup>40</sup>

ในคำปรารภของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาได้กล่าวถึงสิทธิในการพัฒนาถือเป็นสิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจโอนให้แก่อื่นได้ เพื่อประโยชน์ของมนุษย์แต่ละบุคคลและประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมการเข้าไปมีส่วนในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองด้วยความสำนึกถึงสิทธิมนุษยชนและ เสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ และมนุษย์เป็นจุดศูนย์กลางแห่งการพัฒนาและควรเป็นผู้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมและ ได้รับผลประโยชน์แห่งสิทธิในการพัฒนา รวมทั้ง มนุษย์ทุกคนมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาทั้งโดยส่วนตัวและส่วนรวม การเข้าไปรับทราบถึงความต้องการด้วยความเคารพถึงสิทธิมนุษยชนและ เสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยถือเป็นหน้าที่ต่อสังคมชุมชน แต่ละคนสามารถที่จะยืนยันถึงเสรีภาพและการได้รับสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ และควรที่จะส่งเสริมและคุ้มครองการพัฒนาทางด้านการเมือง สังคม และ เศรษฐกิจที่เหมาะสม<sup>41</sup> (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ข)

## 2.7 ปฏิญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action 1993)

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติและกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันในระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ ในรูปแบบความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างรัฐตลอดจนหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน แต่เนื่องจาก

<sup>40</sup> วิจิต มันทาภรณ์, หน้า 6.

<sup>41</sup> Ibid., p.180.

พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนในช่วงปัจจุบันเป็นช่วงที่มุ่งสู่โครงสร้าง (structure) ที่เน้นในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติในมวลรัฐภาคีองค์การสหประชาชาติ ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1993 ได้มีการประชุมระดับโลกขององค์การสหประชาชาติและได้ประกาศปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ เพื่อเน้นย้ำถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดประสิทธิผลในมวลหมู่มนุษยชาติ ดังปรากฏในคำปรารภของปฏิญญาเวียนนา ที่พิจารณาเห็นว่าการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญเป็นอันดับแรกสำหรับสังคมระหว่างประเทศ และที่ประชุมได้สนับสนุนในโอกาสอันเป็นหนึ่งเดียวกันที่จะวิเคราะห์ทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและศึกษากลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อที่จะเพิ่มพูนและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในทางปฏิบัติได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมและโดยรับรองและยืนยันว่าสิทธิมนุษยชนทั้งหมดได้รับมาจากศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ มนุษย์เป็นจุดศูนย์กลางของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มนุษย์พึงได้รับประโยชน์และเข้าไปมีส่วนร่วมโดยระลึกถึงสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ยืนยันในเป้าหมายและหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อตกลงในข้อ 56 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติที่จะเข้าไปร่วมและนำไปแยกปฏิบัติอย่างเหมาะสมในแต่ละพื้นที่และพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและเป้าประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 55 รวมทั้งเคารพหลักสากลและการปฏิบัติเพื่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งมวลและ เน้นถึงความรับผิดชอบของรัฐที่จะปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติในการพัฒนาและส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งมวลโดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา<sup>42</sup>

ปฏิญญาเวียนนาได้ยืนยันถึงสิทธิในการพัฒนาว่าเป็นสากลและไม่แบ่งแยกซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวคิดใหม่ของกลุ่มประเทศตะวันตกที่ตระหนักและยอม

---

<sup>42</sup> Vienna Declaration and Programme of Action ,  
25 June 1993.



รับสิทธิเหล่านี้<sup>43</sup> มนุษย์เป็นศูนย์กลางของกระบวนการพัฒนา ดังนั้นจะต้องกำหนดเงื่อนไขให้มีการเคารพสิทธิของปัจเจกบุคคลในการให้ความช่วยเหลือทางด้านพหุภาคีและทวิภาคี วิกฤตการณ์เหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไข ความเคารพในสิทธิการมีสภาพแวดล้อมที่ดี ปฏิญญาเวียนนาเรียกร้องให้พัฒนาระบบประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีสัมพันธภาพระหว่างกัน จะต้องร่วมมือพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การขาดการพัฒนาจะไม่อาจใช้เป็นข้ออ้างในการลดทอนสิทธิมนุษยชนอันเป็นที่ยอมรับกันในทางสากลแต่อย่างใด ปฏิญญาเวียนนายังได้เรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศ ช่วยกันแบ่งเบาภาระด้านหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนา และควรจะสนับสนุนกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน รวมทั้งการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนควรจะเป็นสากลและปฏิบัติโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ค)

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ประชุมโลกองค์การสหประชาชาติได้กำหนดแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. ที่ประชุมโลกเรียกร้องให้รัฐบาลแต่ละประเทศประสานการนำเอากลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไปเป็นมาตรฐานในการบัญญัติกฎหมายภายในและเสริมสร้างให้โครงสร้างของสถาบันระดับชาติและองค์กรของสังคมที่มีบทบาทในการส่งเสริมและป้องกันสิทธิมนุษยชนเข้มแข็งขึ้น องค์กรสหประชาชาติพร้อมที่จะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือในการดำเนินกิจกรรมของแต่ละรัฐในการก่อตั้งสถาบันระดับชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2. สนับสนุนความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์ระหว่างสถาบันระดับชาติ เช่น การร่วมมือขององค์กรในระดับ

<sup>43</sup> จิตติพัฒน์ ทองประเสริฐ, ผู้แปล, "ความเป็นหนึ่งเดียวซึ่งมีอาจแบ่งแยก" , ยูเนสโก, ปีที่ 47 มีนาคม 2537, หน้า 16.

<sup>44</sup> Vienna Declaration and Programme of Action  
25 June 1993.

ภูมิภาคและองค์การสหประชาชาติ โดยสนับสนุนการจัดประชุมเพื่อหาแนวทางแลกเปลี่ยนวิธีการและประสบการณ์ในการพัฒนากลไกสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น

3. รัฐภาคีสันธิสัญญาสิทธิมนุษยชนควรจะประชุมร่วมกันเพื่อที่จะประสานความร่วมมือแลกเปลี่ยนรายงานสิทธิมนุษยชนและการจัดทำรายงานภายใต้ความเคารพอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนและคำนึงถึงข้อสังเกตของคณะทำงานจากรายงานทุกฉบับเกี่ยวกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาซึ่งแต่ละรัฐจะต้องนำไปดำเนินการให้บังเกิดผล

4. ควรที่จะศึกษากลไกและวิธีการออกสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภายใต้เงื่อนไข รูปแบบ กลไกวิธีการที่แตกต่างกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน

5. เสนอแนะให้มีการพัฒนาบทบาทหน้าที่ทางด้านสิทธิมนุษยชนรวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

6. เสนอแนะให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตรวจสอบความเป็นไปได้ในการก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค และสนับสนุนคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศให้ดำเนินการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ

7. เรียกร้องให้รัฐที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในอนุสัญญาเจนีวา 1949 และพิธีสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ควรที่จะหามาตรการแห่งชาติที่เหมาะสมรวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

8. ที่ประชุมโลกเสนอแนะให้เร่งรับเอาร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิความรับผิดชอบปัจเจกบุคคล กลุ่มและองค์กรของสังคมนำไปส่งเสริมปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

9. ให้ความสำคัญของระบบผู้รายงานพิเศษ ผู้แทนผู้เชี่ยวชาญ คณะทำงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติและปกป้องชนกลุ่มน้อย เพื่อช่วยให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทอำนาจหน้าที่โดยใช้ระเบียบวิธีดำเนินการ (procedure) และกลไกต่าง ๆ ที่เป็นหนึ่งเดียวกันทุกประเทศทั่วโลก

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการของปฏิญญาเวียนนาจะกำหนดไว้อย่างสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่ได้นำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลในมวลประเทศสมาชิก หลักการก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้าน



การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด ซึ่งจะต้องอาศัยระยะเวลาและความจริงใจของแต่ละประเทศที่จะทำให้ในผลของการประชุมที่กรุงเวียนนาสัมฤทธิ์ผลต่อไป

ตามที่ได้กล่าวถึงพัฒนาการแนวความคิดสิทธิมนุษยชนมาตามลำดับไม่ว่าจะมีข้อโต้แย้งในประเด็นของความเป็นตะวันตกหรือตะวันออก บังคับบุคคลหรือส่วนรวมแต่สิทธิมนุษยชนก็เป็นแนวความคิดที่ยอมรับว่าเป็นสากล (universal) ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ในปัจจุบัน เราถือได้ว่าระบบสถาบันเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติได้มีส่วนอย่างมากในการสร้าง พัฒนา ตลอดจนการยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งหลายให้ดีขึ้น เป็นลำดับ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นระบบที่พยายามสร้างมาตรฐานกลางออกมาหลายด้านในการปฏิบัติต่อมนุษย์ทั้งหลายโดยไม่แบ่งแยกบนความแตกต่างใด ๆ ของมนุษย์ อีกทั้งยังช่วยให้ชาติต่าง ๆ พยายามยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนให้ทัดเทียมมาตรฐานระหว่างประเทศ ตลอดจนการสร้างมาตรฐานใหม่ ๆ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์การสหประชาชาติจะไม่มีมาตรการหรือเครื่องมือใด ๆ ที่จะบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานสากลเหล่านี้ เป็นเพียงความร่วมมือและสมัครใจของประเทศสมาชิกที่จะเข้าไปรับรองหรือการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติเพื่อนำหลักการหรือมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปปฏิบัติโดยแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติภายในให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวก็ตาม แต่ปัจจุบันโลกอยู่ในยุคของโลกาภิวัตน์ (globalization) มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการสื่อสารเชื่อมสัมพันธ์ถึงกันทั่วโลก สิทธิมนุษยชนเป็นกระแสที่ได้รับการยอมรับของสังคมโลกที่ไม่แบ่งแยกค่ายกันอีกต่อไปไม่ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่แต่ละประเทศจะต้องปรับท่าทีและทิศทางในการตระหนักถึงภาระหน้าที่ต่อบุคคลในชาติรวมทั้งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้น ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนให้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม การแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่งในความเป็นไปได้และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางการพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมใดสังคมหนึ่งโดยเฉพาะ

ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น เป็นการกล่าวถึงแนวความคิดความเป็นมาและพัฒนาการของสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีการพัฒนาแนวความคิดตามยุคสมัยทางประวัติศาสตร์ จนกระทั่งแนวความคิดแปรเปลี่ยนมาเป็นแนวทางในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทางปฏิบัติ โดยผ่านหน่วยงานองค์การระหว่างประเทศ คือองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การที่วางมาตรฐานสากลร่วมกันระหว่างมวลประเทศสมาชิกในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางวิธีปฏิบัติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และก็เช่นเดียวกันการวางกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็มีพัฒนาการของแนวความคิดและการปรับเปลี่ยนรูปแบบวิธีในการดำเนินการ ดังจะเห็นได้จากการประกาศปฏิญญาและกติการะหว่างประเทศหลายฉบับออกมาตามลำดับ ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เพื่อทำความเข้าใจและนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทย เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับแนวความคิดและมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ว่ามีสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตลอดจนแนวทางในการป้องกันปัญหาสิทธิมนุษยชนของไทยเป็นประการใด

#### พันธกรณีของไทยด้านสิทธิมนุษยชนกับต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงกลไกต่าง ๆ ที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดมาตรฐานสากลขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับรัฐสมาชิกมากมายหลายกลไก ประเทศไทยได้เข้าไปเป็นภาคีหรือให้ความสนับสนุน ทั้งที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายกับรัฐบาลไทยแต่มีลักษณะที่เป็นเป้าหมายที่จะต้องดำเนินปฏิบัติให้บรรลุผลดัง เช่นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ

กลไกระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีด้วยมีหลายฉบับ (รายละเอียดโปรดดูภาคผนวก ง) กล่าวคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2492 อนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังกับข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้อง การเข้าเป็นสมาชิก



องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization ILO) ในปี 2489<sup>45</sup> การเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีในปี 2522<sup>46</sup> การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสาร เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535<sup>47</sup> และล่าสุดได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ให้ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการเตรียมการและในที่นี่จะกล่าวถึงพันธกรณีของไทยต่อการเป็นภาคีหรือการให้การสนับสนุนอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ.1919
2. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ.1979
3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989
4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 (ไทยยังไม่ได้เป็นภาคีตามกฎหมาย

ระหว่างประเทศแต่ยังอยู่ในระหว่างการเตรียมการเข้าเป็นภาคี)

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>45</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, บรรณาธิการ, "องค์การแรงงานระหว่างประเทศ," สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 217.

<sup>46</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ "(กสส), นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.2535-2554), หน้า 12-66.

<sup>47</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2537)

## 1. การเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(International Labour Organization - ILO) โดยวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งด้านประกันสังคมและสหกรณ์นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี 2462-2537 ได้ตรากฎหมายอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ 175 ฉบับและรับเอาข้อเสนอ 10 ฉบับ\* ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา 11 ฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับมาตรฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนด จากการเป็นสมาชิกของ ILO ไทยต้องปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยการนำอนุสัญญาและข้อเสนอซึ่งตราโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในแต่ละสมัยประชุมเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบ จัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันตามการร้องขอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในแต่ละปีและการนำเสนอรายงานให้องค์การนายจ้างและลูกจ้างทราบ

ในทางปฏิบัติแม้ว่าไทยจะเป็นภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและมีพันธกรณีตามอนุสัญญาหลายฉบับ ไทยยังมีประเด็นการถูกโจมตีว่าเป็นประเทศที่ใช้แรงงานเด็กซึ่งยังไม่ให้การคุ้มครองสิทธิเด็กเท่าที่ควร รวมทั้งกรณีการถอนสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในช่วงสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) ยึดอำนาจก็ยังเป็นประเด็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการสากลหนึ่ง ในการจัดประชุมสุดยอดผู้นำเอเชีย-ยุโรป (ASEM 1996) ซึ่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเมื่อวันที่ 1-2 มีนาคม 2539 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์นั้น แม้ว่าประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนไม่เป็นประเด็นในการประชุม แต่ก่อน

---

\* อนุสัญญาเมื่อประเทศให้สัตยาบัน รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามพันธกรณีโดยผูกพันตนเองที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ ส่วนข้อเสนอเป็นส่วนขยายอนุสัญญาหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาบางอย่างจึงไม่ต้องมีพันธกรณี.

\* รายละเอียดอนุสัญญาและข้อเสนอ โปรดดูที่ภาคผนวก จ.



หน้าการประชุมนี้องค์กรพัฒนาเอกชน-เอเชียยุโรปได้จัดประชุมร่วมกันหาข้อสรุปเพื่อส่งข้อเสนอประเด็นสิทธิมนุษยชนให้กับผู้นำเอเชีย-ยุโรป โดยได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนให้หมายความรวมถึงสิทธิของผู้ใช้แรงงานรวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อขอจัดการความแตกต่างของรากฐานการผลิตซึ่งยังมีความเสียเปรียบด้านแรงงานระหว่างยุโรปกับเอเชีย<sup>48</sup> ให้กับที่ประชุมเพื่อพิจารณา โดยเสนอให้พิจารณาประเด็นแรงงานอพยพซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาระหว่างประเทศในเอเชียและยุโรปซึ่งละเมิดศักดิ์ศรีของมนุษย์ว่าเป็นเพียงปัจจัยการผลิตเท่านั้น การจะได้รับการคุ้มครองแรงงานหรือไม่จะผูกติดอยู่กับนายจ้างที่จะได้รับสิทธิในการจ้างงาน ควรจะมีการควบคุมแรงงานที่รัดกุมขึ้นและควรจัดฝึกอบรมทักษะให้กับแรงงานอพยพ ปัญหาด้านมลพิษจากเทคโนโลยีที่หมดสภาพจากบริษัทข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานโดยเฉพาะสตรีที่มีครรภ์ การปิดความรับผิดชอบของบริษัทข้ามชาติที่หลีกเลี่ยงการจัดสวัสดิการของคนงาน โดยการเปลี่ยนแปลงการผลิตโดยจ้างบริษัทรับช่วงนำไปผลิต ซึ่งจะต้องกำหนดมาตรการที่รัดกุมดูแลประเด็นปัญหาเหล่านี้ด้วย ประเทศไทยซึ่งขณะนี้อยู่ในเวทีการแข่งขันของการค้าระหว่างประเทศและอยู่ในท่ามกลางกระแสของการยอมรับหลักสากลของสิทธิมนุษยชนไทยเองยังมีปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาแรงงานอพยพระหว่างประเทศและการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ คงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องนำประเด็นต่าง ๆ ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนเอเชีย-ยุโรปได้ยกประเด็นขึ้นมา ให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิทางด้านแรงงานและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวให้เกิดผลจริงในการปฏิบัติ แม้ว่าจะไม่เป็นพันธกรณีตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติ แต่เป็นประเด็นแห่งความมีมนุษยธรรมที่ไทยพึงตระหนักและรับไปพิจารณา เพื่อหาทางแก้ไขกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมสิทธิทางด้านแรงงานในไทย และไทยจะได้รับผลดีโดยตรงแล้วยังจะส่งผลดีต่อภาพพจน์ของประเทศและจะได้รับการยอมรับจากประเทศที่เคารพสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น

<sup>48</sup> มติชน, (29 กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 6.

2. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ.1979 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่บัญญัติแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ การบริหารหรือ มาตรการอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกปฏิบัติทั้งมวลต่อสตรีและให้หลักประกัน แก่สตรีจะต้องได้รับสิทธิประโยชน์และโอกาสต่าง ๆ จากรัฐบนพื้นฐานของความ เสมอภาคกับบุรุษ ซึ่งเป็นการบัญญัติทั้งมาตรการในการดำเนินการเพื่อจัดการ เลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านต่าง ๆ และการกำหนดขั้นตอนและกลไกในการติดตาม การปฏิบัติงานตามอนุสัญญา ให้กับรัฐภาคีหรือประเทศสมาชิก<sup>49</sup>

สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา โดยวิธีภาคยานุวัติ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528<sup>50</sup> และได้ตั้งข้อสงวนไว้เป็นการขอก ยกเว้นไม่ผูกพันตามอนุสัญญา 7 ข้อ ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกข้อสงวนข้อ 11 และ 15 โดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2533 และข้อ 9 โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 8 กันยายน 2535<sup>51</sup> ภายหลังจากที่ไทยถูกทุกท่วงและเพ่งเล็งจากประเทศต่าง ๆ และจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลในเวทีการประชุมระหว่างประเทศมาโดยตลอด โดย เห็นว่าประเทศไทยไม่จริงจังต่อการส่งเสริมสถานภาพสตรีซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของ อนุสัญญา ขณะนี้ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการยกเลิกข้อสงวนในอนุสัญญา ข้อ 7 เรื่องความเสมอภาคทางการเมืองและการรับตำแหน่งทางราชการ และอนุ สัญญาข้อ 10 เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งจะทำให้ไทยยังมีข้อสงวนอยู่ 2 ข้อ กล่าวคือ อนุสัญญาข้อ 16 เรื่องความเสมอภาคในด้านครอบครัวและการสมรส และอนุสัญญาข้อ 29 เรื่องการให้อำนาจศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท นอกจากข้อ

<sup>49</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, หน้า 12-67.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-66.

<sup>51</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (กรุงเทพ : อัมรินทร์ พริ้งดิงกรุป, 2536), หน้า 4.



สงวนดังกล่าวไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ไทยจะต้องปฏิบัติตามต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของสตรีให้อยู่ในสภาพที่ดีขึ้น

ในส่วนของการดำเนินการตามพันธกรณีที่ไทยเป็นภาคีอนุสัญญานี้ นอกจากการยกเลิกข้อสงวนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไทยได้ดำเนินการรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2530 และขณะนี้ไทยกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการแก้ไขร่างรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา ครั้งที่ 2-3 เพื่อส่งให้คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบขององค์การสหประชาชาติเพื่อพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child ค.ศ.1989) ไทยเข้าเป็นภาคีในปี พ.ศ.2535 ซึ่งจะต้องมีพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิทุกด้านของเด็กให้ได้ตามมาตรฐานไม่ว่าจะเป็นการยอมรับถึงสิทธิติดตัวที่จะมีชีวิต สิทธิทางด้านการศึกษา สิทธิทางด้านการคุ้มครองแรงงาน สิทธิในร่างกายของเด็ก ฯลฯ แม้ว่าไทยจะเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ไทยยังประสบปัญหาทางด้านภาพพจน์ของประเทศว่ายังมีปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาโสเภณีเด็ก ซึ่งไทยถูกเพ่งเล็งว่าไทยไม่จริงจังในการแก้ปัญหา และในเวทีการประชุมองค์การพัฒนาเอกชนเอเชีย-ยุโรป ซึ่งได้ประชุมกัน ณ กรุงเทพนระหว่างวันที่ 27-29 กุมภาพันธ์ 2539 เพื่อสรุปประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดผู้นำเอเชีย-ยุโรป (ASEM 1996) ได้เสนอประเด็นปัญหาโสเภณีเด็ก ขณะนี้มีพัฒนาการการค้าผ่านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวใช้การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์การบริการผ่านทางอินเทอร์เน็ต การประสบปัญหาการขาดกฎหมายบังคับอย่างเข้มงวด และได้เรียกร้องให้ทุกประเทศดำเนินการลงโทษผู้ซื้อบริการทางเพศกับเด็กทั้งในและระหว่างประเทศโดยใช้กฎหมายบังคับคดีที่มีบทลงโทษรุนแรง ซึ่งในปัจจุบันมีเพียง 6 ประเทศในโลกที่ใช้กฎหมายลงโทษผู้ซื้อบริการทางเพศอย่างรุนแรง เช่น ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา สวิสเซอร์แลนด์<sup>52</sup> เป็นต้น สำหรับ

<sup>53</sup> มติชน, (29 กุมภาพันธ์ 2539), หน้า 6.

การดำเนินการตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้ ขณะนี้ไทยกำลังอยู่ในระหว่างการแก้ไขร่างรายงานสถานการณ์สิทธิเด็กไทยเพื่อเสนอต่อองค์การสหประชาชาติเพื่อพิจารณา

4. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 ให้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับดังกล่าวขององค์การสหประชาชาติ และอนุมัติในหลักการสนับสนุนการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยให้มีผู้แทนองค์กรภาคเอกชนเข้าร่วมด้วยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและเพื่อความน่าเชื่อถือ ขณะนี้ผ่านระยะเวลาของการพิจารณาร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหมสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงยุติธรรม<sup>53</sup> เป็นเวลาถึง 4 ปี การดำเนินการพิจารณายังไม่แล้วเสร็จและล่าสุดคณะทำงานพิจารณาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสิทธิมนุษยชน พ.ศ. . . . . โดยไม่ตั้งข้อสงวนไว้<sup>54</sup> และจนถึงขณะนี้ไทยยังมีได้เข้าเป็นภาคีตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามเมื่อไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับนี้พันธกรณีที่ไทยจะต้องผูกพันดำเนินการจะมีดังต่อไปนี้<sup>55</sup>



<sup>53</sup> กุลพล พลวัน, หน้า 140.

<sup>54</sup> กุลพล พลวัน, การอภิปราย เรื่อง การจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแถบภูมิภาคแปซิฟิกในประเทศไทยความเป็นไปได้และรูปแบบ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ พัทยา จังหวัดชลบุรี 8 ตุลาคม 2539 , รายงานชวเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (อัดสำเนา).

<sup>55</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, หน้า 141.



1. การจัดทำรายงานสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชนไทยต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ
  2. การร้องเรียนกล่าวโทษ (communications) โดยรัฐภาคีว่ารัฐหนึ่งละเมิดสิทธิมนุษยชนประชาชน อันขัดต่อหลักการในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้
- ในทางความเป็นจริงแล้วไทยควรที่จะเร่งรัดการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศในฉบับนี้โดยเร็วที่สุด เนื่องจากจะทำให้เกิดผลดีหลายประการ กล่าวคือ

1. การเข้าร่วมเป็นภาคีจะทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญา อนุสัญญาระหว่างประเทศน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีความเจริญน้อยกว่าและมีปัญหาภายในประเทศมากกว่าไทย เช่น เวียดนาม กัมพูชา เป็นต้น

2. จะส่งผลดีต่อภาพพจน์ที่ดีต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศกลุ่มตะวันตกถือเอาเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยและใช้เป็นเงื่อนไขในการติดต่อสัมพันธ์ไมตรี

ดังนั้น ในการเข้าร่วมเป็นภาคีและปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศโดยเคร่งครัด เช่น การพัฒนากลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้ได้ระดับมาตรฐานสากลมากที่สุด และสมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ควรที่จะเร่งรัดการดำเนินการเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้เป็นจริงขึ้นมา ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจของไทยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

### สภาพปัญหาและขอบเขตปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

สาระสำคัญของปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดของสิทธิมนุษยชนที่ยกย่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ซึ่งมีที่มาจากผลผลิตของปัญหาทางสังคมในแต่ละยุคสมัยจากสิทธิในการโต้แย้งหรือจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง มาเป็นสิทธิในการเรียก

รื่องจากรัฐซึ่งมีพัฒนาการขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของสังคมแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาทอันสำคัญในการเป็นแม่บทครอบคลุมขอบข่ายความหมายและหลักการสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในทางด้านสิทธิพลเมืองและทางการเมือง และในสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาการดังกล่าวได้ผสานและกลายเป็นตัวแบบ และแรงบันดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพ ในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนาในปัจจุบัน<sup>56</sup> และในช่วงปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงที่มุ่งสู่โครงสร้าง (structure) ของสังคมเพื่อขจัดอุปสรรคทางโครงสร้างต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความอยุติธรรม ซึ่งเป็นการ "กัน" ไว้ก่อน "แก้" ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>57</sup> ในการป้องกันดังกล่าวจะเน้นไปในทางสิทธิในการพัฒนาโดยเฉพาะ การสนองตอบความต้องการปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การกินอยู่ของมนุษย์ทั่วไป ปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านสุขภาพและการบริการของรัฐ ซึ่งจะเป็นการเน้นสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมมากไปกว่าในอดีตที่มุ่งสิทธิทางพลเมืองและทางการเมือง การเน้นสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมจะเป็นการเน้นสิทธิในการพัฒนาโดยให้มนุษย์เป็นจุดศูนย์กลางในการพัฒนา โดยควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนา การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้นและมีผลประโยชน์ร่วมกับการพัฒนานั้นด้วย รวมทั้งการสร้างกลไกหรือองค์กร เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ เพื่อนำมาตรฐานสิทธิมนุษยชนให้ได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงในทุกระดับของสังคม

ในสังคมไทย นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการเมืองที่ไร้เสถียรภาพส่งผลทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของไทยได้รับผลกระทบ ซึ่งมีผลโดยตรงทำให้ปัญหาทางด้านต่าง ๆ ของสังคมไม่ได้รับการแก้ไข จึงเป็นรากเหง้าแห่งความรุนแรงของปัญหาการละเมิด

<sup>56</sup> เสน่ห์ จามริก, หน้า 8.

<sup>57</sup> วิทิต มันทาภรณ์, หน้า 11.



สิทธิมนุษยชน<sup>58</sup> เนื่องจากการพัฒนาสิทธิมนุษยชนมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมามีประเทศไทยประสบปัญหาความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม (economic and social rights) เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธกรรมกร สิทธิในการได้รับมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพความเป็นอยู่และสิทธิในการมีชีวิตอย่างมั่นคง การรักษาพยาบาลและการกินที่อยู่ดี ตลอดจนสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (political and civil rights) ตัวอย่างข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าว เช่น สิทธิในการรับการศึกษา จากสถิติในปี 2537 มีเด็กและเยาวชนในวัยเรียน (3-24 ปี) ไม่ถึงครึ่ง (ร้อยละ 48.77 หรือ 11.35 ล้านคน) ที่ได้อยู่ในโรงเรียนทุกระดับและประเภทการศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีเด็กและเยาวชนอีกครึ่งหนึ่งของประเทศที่ยังไม่ได้รับการศึกษาได้ทุกระดับและยังมีเด็กวัยประถมศึกษาที่ยังถูกเกณฑ์เข้าโรงเรียนภาคบังคับไม่ครบ (เกณฑ์ได้ปีละประมาณร้อยละ 97.5) ยังมีการออกกลางคันและมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาน้อย (ร้อยละ 57.6 ในปี 2536) เพราะมีปัญหาทางเศรษฐกิจ<sup>59</sup> และจากการเผ่าะวังทางโภชนาการของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และการบริการอาหารกลางวันสำหรับเด็กประถมศึกษาประมาณร้อยละ 83 (ปี 2533-2534) พบว่ามีปัญหาจุลโภชนาในเรื่องการขาดสารอาหารที่มีคุณค่าบางประเภททำให้การเติบโตต่ำกว่าเกณฑ์และเป็นโรคต่าง ๆ<sup>60</sup> ในขณะที่ประเทศไทยเป็น 1 ใน 10 ของประเทศที่ผลิตอาหารเป็นสินค้าส่งออกเพื่อเลี้ยงพลโลก เป็นต้น ตัวชี้ดังกล่าวเหล่านี้ เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านสิทธิทาง

<sup>58</sup> เจริญ คัมภีร์ภาพ, หน้า 21.

<sup>59</sup> ศูนย์เครือข่ายสิทธิเด็กเอเชียเนืท, รายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้น เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเด็ก เสนอคณะกรรมการพัฒนา  
กฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538, บทที่ 1.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน.

ด้านการศึกษาและสิทธิการได้รับโภชนาการที่ดีสำหรับเยาวชนซึ่งเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในสังคมของไทยในท่ามกลางสภาพปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานในอีกหลาย ๆ ด้านยังไม่ได้รับการดูแลและเยียวยารักษา รวมทั้งการหามาตรการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร

ปัญหาและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะจำกัดขอบเขตของปัญหาและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนไทยไว้เฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทางด้านสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทางด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองตามมาตรฐานสากลได้วางมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ ประชาชนคนไทยในสถานการณ์ความเป็นจริงได้รับการคุ้มครองหรือไม่อย่างไร รวมทั้งในประเด็นความเกี่ยวเนื่องทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งทำให้ไทยต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการทางด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เช่น กรณีผู้อพยพพลีภัยเข้ามาอยู่ตามชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันตกของไทยของชนกลุ่มน้อยพม่าซึ่งไทยจะต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวด้วยความระมัดระวังท่ามกลางบทบาทเพื่อมนุษยธรรมและความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในขณะเดียวกัน

### 1. การจำแนกปัญหาสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์สำคัญ ๆ ของสหประชาชาติ และที่รับทราบเป็นการทั่วไปอาจจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนแต่ละด้านหลัก ๆ สำคัญ ๆ อันเป็นที่มาของปัญหาที่ตามมาอยู่ 2 ลักษณะดังนี้ คือ

- 1.1 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- 1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

#### 1.1 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

โดยที่สิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประชาชนเป็นรากฐานที่สัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชนในด้านอื่นด้วย สิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจแสดงให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างไร รวมทั้งวิถีชีวิตการใช้สินค้าบริการของประชาชนมีส่วนสัมพันธ์กับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด อย่่างไรก็ตามมนุษย์ทุกคนเกิดมามีความต้องการกินอยู่และปฏิบัติสัมพันธ์กับสมาชิกในสังคมทั้งนี้เพื่อให้ตนมีชีวิตรอยู่ได้และได้รับความสะดวกสบาย มนุษย์จึงมีความต้องการความปลอดภัยใน



ชีวิตทรัพย์สิน สวัสดิการภายในการดำรงชีวิตและ เสรีภาพในการแสดงและประกอบ  
พฤติกรรมต่าง ๆ ความต้องการทั้งสามประการนี้ถือได้ว่าเป็นความต้องการขั้น  
พื้นฐานของมนุษย์ในทุกสังคมหรือประเทศ<sup>๑1</sup>

สิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้เรียกร้อง  
ให้บรรดาประเทศสมาชิกให้ความสำคัญในการดำรงอยู่ของมนุษย์ในสังคมซึ่งได้ประกาศ  
ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในข้อ 22-30 ที่สำคัญ<sup>๑2</sup> กล่าวคือ

1. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตของตนและครอบครัว ในมาตรฐาน  
ความเป็นอยู่ที่มีอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการ  
ทางสังคม รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองหรือช่วยเหลือจากสังคมในกรณีที่ว่างาน  
เจ็บป่วย พิกัดและชราภาพ

2. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา การบริการการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานโดยไม่คิดมูลค่า การศึกษาขั้นประถมควรเป็นการศึกษาภาคบังคับส่วนการ  
ศึกษาในระดับสูงและอาชีวศึกษาควรมีบริการอย่างพอเพียงและให้บริการแก่ประชาชน  
ในชนบทบนพื้นฐานของความเสมอภาค

3. ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกการทำงาน มีสิทธิในการรวมตัวกัน  
เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน การได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอที่จะดำรงชีวิตอยู่  
ได้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

4. ประชาชนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สินโดยตัวเองหรือ  
โดยร่วมกับผู้อื่นเป็นเจ้าของ ผู้ใดจะมายึดทรัพย์สินโดยพลการไม่ได้

5. ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอย่างเสรี มีความปลอดภัย  
ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติตามกฎหมายที่เสมอภาคกัน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหา  
สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์ , 2528), หน้า 13.

<sup>๑2</sup> เฟ็งฮ้าง, หน้า 37.

ปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม จะเกิดขึ้นเมื่อสิทธิและความต้องการของประชาชนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐซึ่งจะต้องจัดหาบริการขั้นพื้นฐานและไม่สามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้เท่าที่ควรจึงเกิดการละเมิดสิทธิดังกล่าวขึ้น

ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เมื่อนำ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่กล่าวมาแล้วนี้ มาเปรียบเทียบพิจารณาในประเทศไทย เราจะพบกับปัญหาแต่ละด้านซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกเป็นประเด็นปัญหาหลัก ๆ ดังนี้

1.1.1 ปัญหาสิทธิในที่ทำกินของราษฎร และปัญหาสิทธิชุมชน ในการจัดสรรทรัพยากร

1.1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านแรงงาน

1.1.3 ปัญหาสิทธิเด็ก

1.1.4 ปัญหาสิทธิสตรี

1.1.5 ปัญหาสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย

1.1.6 ปัญหาสิทธิผู้ลี้ภัย ผู้อพยพและผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้อง

ตามกฎหมาย

1.1.1 ปัญหาสิทธิในที่ทำกินของราษฎรและปัญหาสิทธิ ชุมชนในการจัดสรรทรัพยากร

1.1.1.1 ปัญหาสิทธิในที่ทำกินของราษฎร

ตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติ รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษยชนทุกคนในการมีชีวิตอยู่ การรับรองสิทธิเสรีภาพ และความมั่นคงในชีวิต และตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมได้คุ้มครองสิทธิของมนุษยชนในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ของตนอย่างเสรี โดยไม่เสื่อมเสียต่อพันธุกรรมใด ๆ ตามกฎหมาย การที่มนุษย์ จะอยู่รอดได้มนุษย์ก็ต้องทำมาหาเลี้ยงชีพตนเอง ในการดำรงชีวิตอยู่ของมนุษย์ ส่วนหนึ่งก็ต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งในการอยู่รอดของมนุษย์ กล่าวคือที่ ดินเป็นปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจ ที่มนุษย์นำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางเกษตร กรรม การเพาะปลูก เพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัว



ในการศึกษาปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน จะแยกศึกษา เฉพาะประเด็นปัญหาสิทธิที่ดินทำกินที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยจะศึกษาสภาพ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน และปัญหาการถูกทับสิทธิในที่ดินของราษฎรตามกฎหมายไทย ซึ่งก่อนที่จะศึกษาสภาพปัญหาทั้งสามประเด็นดังกล่าว เนื่องจากการศึกษาสภาพปัญหาสิทธิที่ดินทำกิน เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิในที่ดิน จึงต้องทำความเข้าใจกับระบบกรรมสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของ ไทยรวมทั้งโครงสร้างเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับสิทธิของประชาชนและ เกี่ยวข้องกันสิทธิมนุษยชนอันเป็นรากฐานของมนุษย์ ดังนี้

ระบบกรรมสิทธิที่ดินตามกฎหมายไทยแบ่งเป็น 2 ระบบ กล่าวคือ

1) ระบบกรรมสิทธิที่ดินของรัฐหรือที่เรียกว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งให้ความหมายของ กรรมสิทธิที่ดินของรัฐ โดยให้ความหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทรัพย์ สิ้นทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ร่วมกัน

ในกรณีที่ทำกินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ซึ่ง ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากรรมสิทธิที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินทุกประเภทที่มีได้ตกเป็นกรรมสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใด รวมไปถึงที่ ดินมือเปล่าที่เป็นสิทธิครอบครองของบุคคลหนึ่งบุคคลใด

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิที่ดินของรัฐมีพัฒนาการจากแนว ความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดมีสิทธิและอำนาจเด็ดขาดในการ จัดการที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติการรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนก็มีมาตั้งแต่ระบบกรรม สิทธิที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์ไม่สามารถแทรกแซงการ จัดการที่ดินได้ทั้งหมด จึงสนับสนุนให้ราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินโดยรับรองสิทธิในที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการเก็บภาษี ต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงให้มีหลักฐานเป็นหนังสือ แสดงกรรมสิทธิที่ดินเป็นหลักประกันการถือครองที่ดิน และต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยในรูปของรัฐซึ่งมีการเลือกตั้งผู้แทนมาเป็นรัฐบาลในการปกครองประเทศ

แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของพระมหากษัตริย์ได้ตกทอดมาสู่ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ แต่มีการแบ่งแยกระหว่างระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐกับของเอกชนโดยให้ที่ดินทุกประเภทที่มีได้มีบุคคลใดเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินตกเป็นของรัฐซึ่งถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 และประมวลกฎหมายที่ดินตามที่กล่าวมาแล้ว และแนวคิดที่สำคัญ ๆ ที่มีพัฒนาการของแนวคิดตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองแต่ละยุคสมัย ซึ่งเป็นรากฐานของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ กล่าวคือแนวคิดในการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ในทางการปกครองและการเก็บภาษีที่ดิน แนวคิดในการพัฒนาเพื่อการขยายผลในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจโดยการออกกฎหมายมาจัดที่ดินให้กับประชาชนเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น การจัดที่ดินเป็นนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม หรือการออกกฎหมายหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เพื่อนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ แนวความคิดในการหวงกันทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ เช่น การออกกฎหมายสงวนและคุ้มครองป่า พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และแนวความคิดในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอื่นเนื่องมาจากการนำทรัพยากรเป็นสินค้าเข้าสู่ตลาดให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมทำให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากร จึงเกิดแนวคิดให้รัฐกำหนดมาตรการในการหวงกันอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นในปัจจุบัน

2) ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ในระบบกฎหมายไทยให้สิทธิในการถือครองที่ดินได้รับการคุ้มครองตามหลักกฎหมายทรัพย์สิน โดยฐานของที่ดินมีความสำคัญในการก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองให้ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของเอกชน ซึ่งได้บัญญัติแนวคิดนี้ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา 1336 ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้นกับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืน ซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ 5 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นการผลิตเพื่อส่งออกข้าวและป่าไม้ จึงมีการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูกและการขุดคลอง จึงเกิดกรณีพิพาทในเรื่องที่ดินเกิดขึ้น รัฐจึงให้ความสำคัญต่อระบบหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ของที่ดินเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา



การพิพาทที่ดิน โดยการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชน อย่างไรก็ตามแม้จะมีการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินแก่เอกชน แต่แนวความคิดกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐก็ยังคงอยู่

ปัญหาสิทธิที่ดินทำกินของราษฎรที่มีผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่จะต้องได้รับหลักประกันในความมั่นคงในชีวิตและมีสิทธิในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของตน สภาพปัญหาสิทธิที่ดินทำกินของราษฎร ซึ่งจะเกี่ยวพันกับโครงสร้างนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน จะแยกพิจารณาออกเป็น ดังนี้

1. ปัญหาการไร้ที่ทำกิน
2. ปัญหาการบุกรุกที่ทำกิน
3. ปัญหาการถูกทับสิทธิในที่ดินของราษฎรตามกฎหมายไทย

1. ปัญหาการไร้ที่ทำกิน สืบเนื่องมาจากสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศ การมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม การส่งออกตามระบบเศรษฐกิจเสรีซึ่งใช้ระบบกลไกราคาเป็นตัวควบคุมระบบตลาด เกษตรกรเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตในการผลิตพืชทางการเกษตรที่มุ่งเน้นการปลูกพืชเชิงเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกแต่ไม่มีอำนาจในการต่อรองทางด้านราคา ประกอบกับราคาพืชผลทางการเกษตรไม่แน่นอน เกษตรกรต้องกู้ยืมนายทุนเพื่อการลงทุนในอัตราดอกเบี้ยสูง จนกระทั่งต้องขายสิทธิในที่ดินให้กับนายทุนในราคาต่ำ การเปลี่ยนแปลงภาวะการถือครองที่ดินของเกษตรกรจากการเป็นเจ้าของที่ดินของตนเองจนกระทั่งต้องมาเช่าที่ดินซึ่งเคยเป็นของตนเอง เช่น เกษตรกรในภาคกลางที่ประสบปัญหาการเกษตรขาดทุน รวมทั้งสภาวะราคาที่ดินสูงขึ้นทำให้เกษตรกรผู้ยากไร้ไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ราษฎรหันไปบุกรุกที่ดินในเขตป่าเพื่อหาที่ดินทำกินเป็นการทดแทนที่ดินเดิมและเป็นการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของตนเอง

จากสภาพการณ์ดังกล่าว รัฐได้เข้าไปดำเนินการแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของประชาชน โดยการจัดสรรที่ดินทำกินให้กับประชาชนโดยรัฐกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์นิคม พ.ศ. 2483 วัตถุประสงค์เพื่อที่จะป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ การควบคุมประเภทของที่ดินที่จะจัดสรรให้ประชาชน การกำหนดเงื่อนไขการทำประโยชน์ในที่ดินตามระยะเวลาที่รัฐกำหนด การกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับสิทธิในที่ดินทำกิน

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาไร่ที่ดินทำกินของราษฎรโดยการจัดสรรที่ดินให้กับราษฎรในนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม ยังมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจให้กับราษฎร เนื่องจากสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การผลิตเพื่อส่งออก เกษตรกรหรือราษฎรไม่สามารถควบคุมกลไกทางด้านราคาและรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านการตลาดได้ราษฎรประสบปัญหาการขาดทุน เป็นหนี้สิน ต่อนายทุน ได้รับเพียงสิทธิในการถือครองที่ดินในการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว เท่านั้น

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนตามกฎหมายสหกรณ์นิคมเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของประชาชน กล่าวคือในประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน เพื่อป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามามีสิทธิในที่ดินและรัฐไม่สามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนทุกคน ได้จึงมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกบุคคลให้ได้รับที่ดินจัดสรรคนละ 15 ไร่ ซึ่งบุคคลที่ได้รับสิทธิจะต้องเข้าตามกฎหมายเกณฑ์ที่จะควบคุมความประพฤติและกำหนดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามคำแนะนำและระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากไม่ปฏิบัติตามและสอบสวนแล้วว่าเป็นความจริง ผู้บริหารของหน่วยงานที่รับผิดชอบมีอำนาจสั่งให้ออกจากที่ดินภายในกำหนดเวลา และมีประเด็นปัญหาในกรณีที่บุคคลใดครอบครองที่ดินโดยผลการโดยไม่ขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยไม่รู้ขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือพื้นที่ระยะเวลาในการโต้แย้งสิทธิซึ่งไม่ใช่ความผิดของผู้ที่ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเขตที่ดิน ผลปรากฏว่าสิทธิครอบครองโดยสุจริตและตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่สามารถยืนยันสิทธิต่อผู้ที่ได้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในภายหลังตามกฎหมายใหม่ได้ซึ่งเป็นการไม่เป็นธรรมแก่ผู้ครอบครองโดยสุจริตมาก่อน เพราะการปิดถือเอาหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินมาก่อนการครอบครองโดยสุจริตเป็นการขัดต่อสิทธิทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริงและไม่ใช้ความผิดของผู้ที่ครอบครอง

นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นให้มีการใช้ทรัพยากรในเขตนิคมได้ซึ่งรัฐบาลจะมีข้อยกเว้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้หน่วยงานราชการยื่นใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จัดสรรได้ โดยไม่คำนึงว่าประชาชนที่ได้รับการจัดที่ดินมีกรรมสิทธิ์แล้วเพราะถือว่าที่ดินยังเป็นของรัฐ เช่น ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 14 มิถุนายน 2534 เรื่อง แนวทางการเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เขตนิคมสร้างตนเองของกรมประมงสงเคราะห์ถ้าหากพบแหล่งแร่ต้องดำเนินการจัดทำแร่ ก็ให้เพิกถอน



นอกจากการเป็นนิคมได้ ในกรณีที่จะต้องอพยพโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่เพื่อจัดสรรที่ดินดังกล่าวเพื่อไปทำแร่ โดยให้ชดเชยแก่ประชาชนตามสมควร จะเห็นได้ว่าการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ถือว่าเป็นการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐคำนึงถึงผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าและรัฐไม่ได้คำนึงถึงการตั้งถิ่นฐานของชุมชนหรือสิทธิในการอยู่รวมกลุ่มวัฒนธรรมเดียวกันของชาวบ้านแต่ประการใด

โดยสรุป ประเด็นปัญหาการไร้ที่ดินทำกินแม้ว่าจะมีนโยบายของรัฐหรือมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินโดยการจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนเนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย และกลไกของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะหาแนวทางในการทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

2. ปัญหาการบุกรุกที่ทำกิน เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับผู้ที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากแนวนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ประเด็นปัญหาการบุกรุกที่ทำกินเกี่ยวข้องกับระบบการให้เอกสารสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีหลักการเพื่อที่จะคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน การแก้ปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดินและมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษีและรับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมของผู้ที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยให้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด

ประเด็นปัญหาการบุกรุกที่ดินเกิดขึ้นเมื่อปัญหาในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถดำเนินการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ได้ทั่วถึงและราษฎรซึ่งครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่เข้าใจในสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและแจ้งทางราชการเพื่อขอออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการเลือกปฏิบัติขององค์กรหน่วยงานของรัฐที่ยังไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรการขาดงบประมาณและราษฎรยังไม่เข้าใจในสิทธิของตน จึงทำให้ประชาชนเสียสิทธิในที่ดินดังกล่าว ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 6 ได้ระบุไว้ว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ใน

ประเด็นนี้จึงทำให้นอกจากราษฎรจะเสียดินในที่ดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังคงตกเป็นของรัฐ จึงทำให้ประชาชนที่ยังอาศัยอยู่ในที่ดินแปลงนั้นเป็นผู้บุกรุกที่ดินทำกินของรัฐ ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

ประเด็นปัญหาการบุกรุกที่ดินทำกิน รัฐได้ใช้วิธีในการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินโดยการเพิกถอนเขตป่า ให้สิทธิราษฎรเข้าทำกินในเขตป่าสงวน เลื่อมโทรม การใช้มาตรการเข้าใช้ประโยชน์ชั่วคราวในเขตป่า ด้วยการออก มาตรการการแก้ไขโดยการออกประกาศเขตพื้นที่ป่าเลื่อมโทรม รวมทั้งการออกมติ คณะรัฐมนตรี การใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้าทำป่าในเขตเศรษฐกิจและการปลูกป่าซึ่งเป็นการกำหนดพื้นที่ที่จะดำเนินการ แต่ ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเมื่อการใช้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐข้างต้น ราษฎรส่วนใหญ่ ไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบพื้นที่ การประกาศพื้นที่ในการปลูกป่า ในทางข้อเท็จจริงยังมีชาวบ้านอยู่ก่อนการประกาศจึงทับที่ของประชาชน และความเป็นไปได้ที่ ชาวบ้านจะ เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำป่าในเขตเศรษฐกิจเป็นไปได้ยาก เนื่องจาก ข้อจำกัดในด้านเงินทุน การต่อรองราคาตลาดไม่อาจสู้กับบริษัทใหญ่ที่มี เงินทุนและ ที่ดินจำนวนมากได้ มาตรการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินดังกล่าวของรัฐจึงยังมีข้อ จำกัดในการคุ้มครองสิทธิทางด้านเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยอยู่ เช่น เดิม

3. ปัญหาการถูกทับสิทธิในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชน เป็น ประเด็นปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชน โดยการใช้แผนที่ทางอากาศที่มี ข้อจำกัดในการจำแนกรายละเอียดของที่ดินไม่มีการออกสำรวจจริงวัดสอบที่ดินและ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบพื้นที่ ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณบุคลากร และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้การออกเอกสารสิทธิ์ของประชาชนมีปัญหา นอกจากนี้การประกาศเขตพื้นที่เขตแนวป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนและคุ้มครองสัตว์ ป่า และการเวนคืนที่ดินของประชาชนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เพื่อหวงกั้นที่ดินให้ใช้ ประโยชน์ร่วมกันหรือใช้ประโยชน์ในทางราชการ ในทางปฏิบัติได้มีการประกาศเขต หวงห้ามทับที่ดินของราษฎรเป็นจำนวนมาก ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน เป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่เจตนาของรัฐต้องการที่จะแยกคนออกจากป่าเพื่อรักษาทรัพยากร



ธรรมชาติ แต่ส่งผลกระทบต่อราษฎรที่เคยทำกินในที่นั้น ๆ แต่เดิมต้องตกเป็นผู้กระทำผิดกฎหมายกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินในที่สุด

### ลักษณะปัญหาพิพาท เรื่องที่ดินทำกิน

ปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินทำกินในทางความเป็นจริงสภาพปัญหากรณีพิพาทเรื่องที่ดินทำกินเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของไทย เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ประกอบกับสภาพที่ดินในปัจจุบันเหลือน้อยลงและมีราคาแพงทำให้ราษฎรผู้ยากจนหรือราษฎรโดยทั่วไปไร้ที่ดินทำกินและการเข้าไปบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และปัญหาความไม่เป็นธรรมจากการเวนคืนที่ดินของรัฐจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินกันมาโดยตลอด ตัวอย่างลักษณะปัญหาพิพาทเรื่องที่ดินทำกิน เช่น

1) ปัญหากรณีพิพาทที่ดินของราษฎร หมู่ 5 ตำบลแม่แรม อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ กับกรมทหารบกพิเศษที่ 5 จังหวัดทหารบกเชียงใหม่ กรณีนี้เป็นประเด็นข้อพิพาทที่นำเสนอคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา โดยสภาพปัญหาเกิดขึ้นจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. 2483 ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่ที่จะเวนคืน จำนวน 30,000 ไร่ เพื่อใช้ในการเลี้ยงสัตว์ การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ทับที่ดินทำกินของราษฎรซึ่งเป็นที่ดินมือเปล่า ทางราชการได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินกับราษฎรจำนวน 81 ราย ราษฎรจึงย้ายไปอยู่บริเวณอำเภอแม่แตง แต่พื้นที่ใหม่ทำการเกษตรไม่ค่อยได้ผล ราษฎรจึงอพยพกลับมาขอเช่าที่ดินเดิมที่เคยขายไปแล้ว จนหมดสัญญาเช่าในปี 2524 ทางราชการไม่ได้ต่อสัญญาเช่าและปล่อยให้อยู่ต่อไปและเพิ่มจำนวนมากขึ้นและไม่มีมีการจับไล่แต่อย่างใดต่อมากรมทหารบกพิเศษที่ 5 จังหวัดทหารบกเชียงใหม่มีความประสงค์ที่จะใช้พื้นที่พิพาทในราชการทหาร ซึ่งมีจำนวน 800 ไร่ จึงขอให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ถ้าต้องการอยู่ต่อต้องเช่าพื้นที่หากไม่ยินยอมจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

จากสภาพข้อเท็จจริงของการเวนคืนดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อนำที่ดินไปใช้ในการเลี้ยงสัตว์ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ซึ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 38 วรรคสามได้ระบุให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังกล่าว ต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรค  
หนึ่งและโดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐ  
ธรรมนูญทางราชการทหารจะดำเนินการตามกฎหมายต่อชาวบ้านโดยจะจับไล่ออกจาก  
พื้นที่ จึงเป็นการกระทำที่ไม่น่าจะถูกต้องตามหลักมนุษยธรรมและหลักรัฐธรรมนูญที่ควร  
จะคืนที่ดินแก่เจ้าของและทายาทด้วย และควรจะจัดสรรที่ดินจำนวน 800 ไร่ ให้แก่  
ราษฎร ซึ่งมีจำนวนประมาณ 300 ครอบครัว โดยควรคำนึงถึงหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน  
ในทรัพย์สินของประชาชนที่เคยครอบครองอยู่ก่อนด้วย รวมทั้งเคารพสิทธิทางด้าน  
วัฒนธรรมและความเป็นอยู่ของสังคม

2) ปัญหาการบุกรุกป่าดงใหญ่ จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นกรณีของรัฐ  
เข้าไปปกป้องพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าดงใหญ่ ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร มีสัตว์ป่าและ  
ต้นไม้ เศรษฐกิจอยู่มากแต่ประสบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวน การลักลอบตัดไม้ทั้ง  
จากนายทุนและชาวบ้านที่บุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่า ประเด็นปัญหาการบุกรุกป่าดง  
ใหญ่อยู่ที่การดำเนินการอย่างรุนแรงต่อชาวบ้านผู้ชุมนุมต่อต้าน การถูกบังคับให้ออก  
จากพื้นที่ป่าในส่วนของผู้บุกรุกที่อยู่บริเวณหนองใหญ่-สวายสอ ชาวบ้านมีปฏิกิริยา  
ต่อต้านการดำเนินการของรัฐที่ผลักดันให้ออกจากพื้นที่โดยการปิดเส้นทาง การใช้  
อาวุธซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาความเชื่อถือศรัทธาระหว่างอำนาจรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะ  
เฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีทรัพยากรทางธรรมชาติเหลืออยู่น้อย ความ  
ไม่พอใจที่รัฐใช้อำนาจรัฐในการผลักดันชาวบ้านออกไปจากพื้นที่ที่จะแสดงออกใน  
ลักษณะที่รุนแรง และในขณะที่เดียวกันรัฐกลับอนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้าไปรับสัมปทาน  
ให้ปลูกไม้ยูคาลิปตัส เป็นเวลาถึง 15 ปี ซึ่งทำให้ราษฎรมองว่าพวกตนได้รับการ  
ปฏิบัติจากรัฐโดยไม่เท่าเทียมกัน กรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าในการดำเนินการโดยใช้  
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาสิทธิทำกินของราษฎรจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ  
ด้วยหลักของความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐควรเตรียมการรองรับ  
การผลักดันของชาวบ้านออกจากพื้นที่เขตป่าสงวนโดยการหาที่ดินเพื่อให้ออกชนเช่า  
หรือเช่าซื้อให้กับราษฎรด้วย นอกจากนี้รัฐควรมาตรการป้องกันกรณีการ  
สลายการชุมนุมอย่างสงบไว้ใช้กับราษฎรด้วย และควรนำแนวคิดป่าชุมชนให้คนอยู่กับ  
ป่า เพื่อช่วยอนุรักษ์ป่าไม้ให้เกิดผล



### 1.1.1.2 ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการ

#### จัดสรรทรัพยากร

จากอดีตที่ผ่านมาสิ่งที่เป็นประเด็นปัญหาในการจัดการทรัพยากรมากที่สุดคือกรณีการสร้างเขื่อนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพื่อจัดหาพลังงานไฟฟ้า กับการสร้างเขื่อนของกรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อการกักน้ำเพื่อการเกษตร รวมทั้งเพื่อการอุปโภคและบริโภค ทั้งสองกรณีจะเกิดภาวะการแบ่งชิงทรัพยากรระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ

จากสภาพความจำเป็นในการขาดแคลนพลังงานไฟฟ้าและการขาดแคลนน้ำ เพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภคเพื่อตอบสนองการพัฒนาของภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและชุมชนเมือง ซึ่งนับวันจะทวีความต้องการเพิ่มมากยิ่งขึ้นในอนาคต รัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในการสรรหาพลังงานไฟฟ้ามาตอบสนองความต้องการดังกล่าว ในการดำเนินงานจัดหาพลังงานไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คือการสร้างเขื่อนโดยเชื่อว่าไฟฟ้าพลังน้ำเป็นพลังงานที่สะอาดประหยัดต้นทุนในการผลิตเมื่อเทียบกับพลังงานอื่น ๆ ในระยะยาว แต่ในทางความเป็นจริงในการสร้างเขื่อนแต่ละครั้งจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์วิทยาในพื้นที่ในการสร้างเขื่อน การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ แหล่งต้นน้ำ วัฒนธรรม ความเป็นชุมชนของกลุ่มสังคม ราษฎรซึ่งอาศัยอยู่อย่างพึ่งพากับป่า วิธีชีวิตของราษฎรต้องเปลี่ยนแปลงไป สิ่งเหล่านี้จะต้องนำมาคิดถึงต้นทุนทางระบบนิเวศน์และสังคมโดยนำมาคำนวณเป็นต้นทุนในการผลิตด้วยเช่นกัน

#### สาเหตุและความรุนแรงของปัญหา

ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากรเป็นปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งทางด้านนโยบายจากส่วนกลางกับตัวแทนองค์กรท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน การสร้างเขื่อนแต่ละแห่งชาวบ้านจะไม่มีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การอนุมัติโครงการจะเป็นการสร้างความเห็นชอบจากรัฐบาลและส่วนกลาง โดยไม่ฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบ ซึ่งจะทำให้มีปัญหาตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจนกระทั่งปัญหาในการจ่ายค่าชดเชยการสูญเสียอาชีพ การใช้ที่ทำกิน การสูญเสียความเป็นชุมชนในการมีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมที่ชาวบ้านเคยอยู่ร่วมกันมา ต่าง

ก็แยกย้ายกันไปหาสถานที่อยู่และสถานที่ประกอบอาชีพใหม่ รวมทั้งความสูญเสียทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้แหล่งต้นน้ำ ระบบนิเวศน์วิทยาที่ถูกทำลายไปและไม้อาจจะประเมินค่าได้

ในปัจจุบันรัฐบาลได้ผลักดันโครงการในการก่อสร้างเขื่อนหลายโครงการ เช่น โครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดแพร่และพะเยาซึ่งเป็นแหล่งป่าสักทองธรรมชาติผืนใหญ่ ผืนสุดท้ายของไทยและโลกซึ่งอยู่ในระยะฟื้นตัวตามธรรมชาติ<sup>๕๓</sup> โครงการเขื่อนคลองท่าด่าน จะตั้งอยู่ในบริเวณบ้านท่าด่านและบ้านสีสุก เขตอำเภอมือง จังหวัดนครนายก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทำให้หน้าท่วมพื้นที่ประมาณ 3,600 ไร่ ประกอบด้วย พื้นที่ของกรมชลประทาน 500 ไร่ พื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ 2,250 ไร่ และที่อยู่อาศัยของชาวบ้านเหล่านี้จำนวนกว่า 1000 คน โครงการเขื่อนป่าสักในเขตจังหวัดลพบุรีซึ่งจะต้องเวนคืนที่ประมาณ 120,000 ไร่ และเขตจังหวัดสระบุรีอีกประมาณ 7,000 ไร่<sup>๕๔</sup> ปัญหาในขณะนี้คือ การที่ราษฎรไม่ยอมให้กรมชลประทานเข้าไปรังวัดในพื้นที่ที่จะสร้างเขื่อน เพราะชาวบ้านขาดข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับค่าชดเชยที่ดินที่จะได้รับเป็นจำนวนเท่าใด ชาวบ้านจึงไม่ให้ความร่วมมือ นอกจากนี้ยังมีโครงการสร้างเขื่อนอีกหลายโครงการซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งสิ้น แต่ในทางความเป็นจริงยังไม่เคยมีการจัดการไต่สวนสาธารณะเพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชาชนว่า ต้องการโครงการเขื่อนนั้น ๆ หรือไม่ โดยใช้รูปแบบของการเสนอความคิดเห็นด้วยเหตุและผลมาโต้แย้งและหาข้อยุติ แต่เมื่อไม่มีเวทีให้ชาวบ้านได้แสดงออกหรือรับรู้ข้อมูล ชาวบ้านจึงต้องต่อสู้เรียกร้องแสวงหาความเป็นธรรมให้กับตัวเอง กรณีการสร้างเขื่อนปากมูลเป็นกรณีตัวอย่างของการเรียกร้องหาความเป็นธรรมของชาวบ้านประเด็นความขัดแย้งกรณีเขื่อนปากมูลระหว่างการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกับประชาชนในท้องที่บริเวณที่จะก่อสร้างเขื่อนปากมูล ได้แก่ ปัญหาการเวนคืนที่ดิน ทำให้ชาวบ้านไร้ที่ทำกิน ซึ่งแต่เดิมมีอาชีพการเกษตรและอาชีพประมง ประเด็นเริ่มต้นของปัญหาเกิดจากการที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยใช้นโยบายค่าเงินการก่อสร้างโดยไม่

<sup>๕๓</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, หน้า 16.

<sup>๕๔</sup> สยามโพสต์, (14 กันยายน 2537).



ได้รับความเห็นชอบจากคนในพื้นที่ โดยอ้างนโยบายของรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจปัญหาดังกล่าว และมีได้มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตน จึงทำให้ประชาชนรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิของชุมชน ภาครัฐได้ใช้วิธีการแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะกรรมการถึง 6 คณะ เพื่อแก้ปัญหา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ประชาชนบางกลุ่มต่างเรียกร้องต่อหน่วยงาน บุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบดูแลการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ขอร้องของประชาชนเหล่านี้คือขอค่าชดเชยแก่ผู้ประกอบการอาชีพประมง ให้เป็นธรรมกว่าที่คณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือราษฎรผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้ประกาศมีมติจะมอบค่าชดเชยให้แก่ประชาชนผู้เดือดร้อน ปัญหาเขื่อนปากมูลยืดเยื้อเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นปัญหามาจากการไม่กล้าตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ค่าชดเชยแก่ผู้ประกอบการอาชีพประมงตามที่ประชาชนเรียกร้องขอเป็นจำนวนเงิน 35,000 บาท ต่อปีเป็นเวลา 3 ปี โดยคำนวณเฉลี่ยรายได้ที่เคยได้ต่ำสุดวันละประมาณ 100 บาท ในขณะที่ทางการจะให้ค่าชดเชยอาชีพประมงเฉลี่ยวันละ 9.13 บาท ซึ่งชาวบ้านผู้เดือดร้อนเห็นว่าไม่เป็นธรรมสำหรับตน

ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงกลไกและประสิทธิภาพของรัฐในการมองปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนของชาวบ้าน การใช้อำนาจรัฐเข้าไปจัดการกับปัญหาโดยไม่รับฟังเสียงสะท้อนของประชาชน ในส่วนของประชาชนอาจจะแก้ไขปัญหากลุ่มชุมชนของตัวเองได้เอง โดยการรวมกลุ่มพลังเพื่อผลักดันต่อต้านนโยบายของรัฐที่ไม่เป็นธรรมที่ลงมาในท้องถิ่น รัฐจะต้องชี้แจงข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบ รวมทั้งการรับฟังเสียงประชามติของประชาชนในท้องถิ่น การให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางแล้วรัฐชี้แจงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงนั้น ๆ ว่าจะเกิดผลดีต่อประชาชนอย่างไร เมื่อโครงการนั้นเกิดขึ้นแล้วจะต้องระบุตัวผู้รับผิดชอบในกรณีที่มีปัญหาและการติดตามตรวจสอบผลกระทบที่เกิดจากการขัดแย้ง จะมีผลกระทบต่อประชาชนในระยะยาวต่อไปอย่างไร เช่น ผลกระทบในอาชีพประมง เป็นต้น

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิในที่ดินทำกินของราษฎรและสิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากร มาจากมาตรการและนโยบายของรัฐ และระเบียบกฎเกณฑ์ตลอดจนกฎหมายที่มีช่องว่างให้เกิดการละเมิดสิทธิ รวมทั้งกลไกของรัฐที่ไร้ประสิทธิภาพ การไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามเกณฑ์ของมาตรฐานสากล การไม่ได้รับสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศตั้งแต่เริ่มต้น ปัญหาการขาดการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น การปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของชุมชนซึ่งมีอยู่ร่วมกันในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ดังเช่นโครงการสร้างเขื่อนต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเป็นประเด็นปัญหาในสังคมไทย

### 1.1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านแรงงาน

#### 1) ความเป็นมา

ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านแรงงานมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายเศรษฐกิจของประเทศอย่างใกล้ชิด ในลักษณะของพัฒนาการที่มีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่ง ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองประเทศในปี 2475 รัฐบาลทุกรัฐบาลต่างให้ความสำคัญต่อนโยบายการเร่งรัดพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ขึ้นภายในประเทศ ในช่วงก่อนปี 2500 การพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เน้นบทบาทของรัฐในรูปของรัฐวิสาหกิจ แต่ในช่วงหลัง 2500 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนและใช้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2504 รัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยเน้นบทบาทของเอกชน<sup>55</sup> การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการเติบโตของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในชุมชนเมือง การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า และนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมและ

<sup>55</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม, หน้า 139.



เศรษฐกิจอย่างมากมาย เช่น ปัญหาการผูกขาดทางธุรกิจและความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ แรงงานถูกเอารัดเอาเปรียบจากอำนาจรัฐจากกลุ่มธุรกิจ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ปัญหาความเสื่อมล้ำในการกระจายรายได้ และการกระจายอำนาจในสังคม ปัญหามลพิษจากขยะจากอุตสาหกรรมและบริโภคนิยมของชาวเมือง ตลอดจนความเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตลอดระยะเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนและนายทุนต่างชาติ ด้วยการให้อภิสิทธิ์ยกเว้นลดหย่อนภาษี เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการคุ้มครองการแสวงหากำไรของนักลงทุน ด้วยการสนับสนุนนโยบายการจ่าย "ค่าแรงงานราคาถูก" อย่างต่อเนื่อง<sup>66</sup> การละเลยการใช้กฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัด ตลอดจนการไม่ส่งเสริมสิทธิผลประโยชน์ทางสังคมและเสรีภาพการรวมตัวเรียกร้องต่อของแรงงานอย่างแท้จริง จากนโยบายของรัฐดังกล่าวรวมทั้งกลไกของรัฐทางด้านการคุ้มครองแรงงานยังไร้ประสิทธิภาพ ส่งผลให้แรงงานยังไม่ได้รับการคุ้มครองปกป้องพิทักษ์สิทธิแรงงานเท่าที่ควร

## 2) สถานการณ์ทางด้านแรงงานในปัจจุบันและการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานสากล

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาหลังจากที่ประเทศไทยใช้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและนโยบายการปรับโครงสร้างไปสู่ระบบการแข่งขันเสรี ทำให้เศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้ากับเศรษฐกิจโลกโดยผ่านการส่งออก การลงทุนของชาวต่างชาติและการท่องเที่ยว เมื่อพิจารณาการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ พบว่าภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงมาก

<sup>66</sup> บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "บทวิเคราะห์เสรีภาพการรวมตัวต่อรองของลูกจ้างในสังคมไทย" สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : โปรโตไทป์, 2537), หน้า 67.

เมื่อเทียบกับสาขาเกษตรกรรมร้อยละ 60 กำลังแรงงานโดยส่วนใหญ่อยู่ในภาคนี้ สินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกส่วนใหญ่ เป็นสินค้าที่มีการผลิตโดยการใช้แรงงานซึ่งโดยส่วนใหญ่จะจ้างแรงงานหญิงกว่าร้อยละ 80<sup>67</sup> แรงงานเหล่านี้มีการศึกษาค่ำเป็น แรงงานใช้ฝีมือและค่าแรงต่ำ คนงานหญิงส่วนใหญ่ต้องทำงานกับระบบสายพาน เมื่อมีความต้องการของตลาดสูง นายจ้างจะบังคับให้ลูกจ้างทำงานนอกเวลาหรือ สั่งงานให้ทันตามความต้องการของตลาด

ภายใต้สภาวะกระแสการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ และการค้ากับต่างประเทศ กลยุทธ์ที่นายทุนในประเทศไทยใช้ในการแข่งขันทางด้านการค้ากับต่างประเทศ คือ การแข่งขันโดยอาศัยราคา (price competition) ขายราคาต่ำไว้เพื่อเอาปริมาณจากการขาย ในปัจจุบันราคาของสินค้าทุนและสินค้า ขั้กลางโดยส่วนใหญ่แล้วราคาจะมีความแตกต่างกันน้อยมาก ดังนั้น ค่าจ้างจึง เป็นตัวแปรที่สำคัญในการแข่งขัน และวิธีควบคุมค่าจ้างหรือ cost cut<sup>68</sup> จึง เป็นวิธีที่นักอุตสาหกรรมไทยนิยมนำมาใช้ กล่าวคือ

1. ไม่ส่งเสริมระบบสหภาพแรงงานหรือล้มสหภาพ
2. จ้างแบบชั่วคราว โดยใช้สัญญาจ้างงานระยะ สั้น หมคสัญญาแล้วปลดออกทำการจ้างโดยทำสัญญาใหม่ (short-term contract)
3. การจ้างคนงานเหมา
4. ใช้การรับช่วงการผลิต ใช้แรงงานนอกระบบ ผลิตเพื่อเป็นการลดต้นทุน
5. การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ใน การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ การเพิ่มชั่วโมงการทำงานและละ เว้นการให้สวัสดิการ
6. ขาดการลงทุนในการพัฒนาทักษะหรือฝึกอบรม ทางด้านแรงงาน

<sup>67</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, "เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์" สัทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 44.

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.



7. ประหยัดการลงทุนด้านสิ่งก่อสร้าง อุปกรณ์ ความปลอดภัย ดังจะเห็นได้จากโศกนาฏกรรมโรงงานเคเคเคอร์ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ ทำให้คนงานตายหมูกว่า 188 คนบาดเจ็บกว่า 400 คน<sup>69</sup>

8. การไม่สนใจที่จะพัฒนาคน เช่น การปลดคนงานเพราะนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้ ซึ่งถือว่าการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรมนุษย์และสูญเสียภูมิปัญญาของคนงานที่สะสมมาจากการทำงานมาเป็นเวลานาน

วิธีการควบคุมค่าจ้างรวมทั้งความต้องการผลกำไร สูงสุดจากการลงทุนของนายทุนได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งมีสิทธิขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญและนอกจากนั้นผู้ใช้แรงงานยังมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์รวมทั้งมีสิทธิตามหลักมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาทางด้านแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO) 11 ฉบับ และรับเอาข้อแนะ 10 ฉบับ<sup>70</sup> การที่ไทยเป็นสมาชิกอนุสัญญาไทยจะต้องผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของอนุสัญญาส่วนข้อแนะไม่ต้องการให้สัตยาบันเพียงแต่การให้การรับรอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีพันธกรณีเป็นทางการเหมือนอนุสัญญา อนุสัญญาที่ไทยให้สัตยาบัน เช่นอนุสัญญา ฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม ค.ศ.1921 ซึ่งกำหนดให้คนงานต้องได้รับการพักผ่อนอย่างน้อย 24 ชั่วโมงติดต่อกันในทุกระยะเวลา 7 วัน อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดอนุญาตให้คนงานหนึ่งแบกหามาได้ ค.ศ.1967 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก จ) ในทางปฏิบัติจากนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศและการแข่งขันการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งนับวันจะทวีความเข้มข้นมากขึ้นผลักดันให้นายทุนจะต้องปรับกลยุทธ์ทางการผลิตและทางการตลาดทุกวิถีทาง ดังเช่นการใช้นโยบายทางด้านราคาตามที่กล่าวมา

<sup>69</sup> จะ เต็จ เขาว์นวีไล, "ความเคลื่อนไหวเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานปี 2537" สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 119.

<sup>70</sup> บัญญัติย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, หน้า 220.

แล้วข้างต้นและกลยุทธ์ด้านอื่น ๆ เพื่อสามารถแข่งขันกับคู่แข่งทางด้านการค้าได้  
ภาวะการณ์เช่นนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของแรงงานไทยมีแนวโน้มที่จะถูกละเมิดมากขึ้น

### 3) สภาพปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน

สภาพปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน สามารถ  
ประมวลได้ ดังนี้

3.1 การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานหรือ  
ปฏิบัติไม่ครบถ้วน โดยสภาพที่คนงานซึ่งอยู่ในฐานะเสียเปรียบต่อนายจ้าง เนื่อง  
จากสภาพความจำเป็นในด้านการหาเลี้ยงชีพ แม้ว่าจะมีกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิ  
ของคนงานในด้านต่าง ๆ แต่โดยปกติลูกจ้างจะไม่กล้าที่จะเรียกร้องสิทธิดังกล่าว  
เนื่องมาจากการเกรงว่าจะเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในการจ้างงาน ดังนั้นคน  
งานจึงถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา เช่น การไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ  
การจ่ายค่าล่วงเวลาไม่ครบ การให้หยุดตามประเพณีแต่ไม่จ่ายค่าจ้าง การไม่  
เปลี่ยนย้ายงานให้ลูกจ้างที่มีครรภ์ โดยการอ้างว่าไม่มีงานรองรับ ซึ่งถ้าทำไม่ได้  
ก็ให้หยุดพักงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างตลอดแล้วให้กลับมาทำงาน การไม่จัดสวัสดิการ  
ขั้นพื้นฐานตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย การไม่จัดวัคซีนหรืออุปกรณ์ที่ป้องกัน  
ฝุ่นหรืออันตรายอันเกิดจากสารเคมีหรือที่จะเกิดจากการทำงาน หรือจัดให้แต่ไม่ได้  
มาตรฐาน การปรับอัตราค่าจ้างประจำปีหรือปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการณ์  
จ้างล่าช้า การจ่ายโบนัสที่ไม่มีระเบียบชัดเจน เป็นต้น

3.2 การออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ  
และคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นการละเมิดกฎหมาย เช่น การปิดประกาศต่าง ๆ ของ  
สหภาพแรงงานในโรงงานต้องได้รับอนุญาตจากนายจ้าง การห้ามประชุมหรือจัดกลุ่ม  
ศึกษาในโรงงานการห้ามคนงานเข้าในบริเวณโรงงานก่อนเริ่มเวลาทำงาน โดย  
เฉพาะระเบียบและคำสั่งดังกล่าวจะออกใช้หลังจากที่คนงานจัดตั้งองค์กรยื่นข้อเรียกร  
้องหรือชุมนุมนัดหยุดงาน<sup>71</sup>

<sup>71</sup> ชฤทธิ มีสิทธิ์, สิทธิกรรมกร (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 9.



3.3 การอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการจำกัดและละเมิดสิทธิการร่วมตัวต่อรองของลูกจ้าง การจำกัดสิทธิในการตั้งองค์กรแรงงาน เช่น ลูกจ้างที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือกำลังดำเนินการก่อตั้งสหภาพ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองการเลิกจ้าง สิทธิในการแจ้งข้อเรียกร้องและร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง นายจ้างสามารถปิดงานเฉพาะส่วนผู้เกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง สิทธิในการนัดหยุดงาน นายจ้างสามารถจ้างคนงานใหม่เข้ามาทำแทนซึ่งเป็นผลต่อการทำลายอำนาจการต่อรองขั้นสุดท้ายของคนงาน โดยอาศัยความได้เปรียบในฐานะนายจ้างและผู้ทรงอิทธิพลหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองกับคนงาน เพื่อให้คนงานจำยอมเลิกล้ม ถอนหรือระงับสิทธิเรียกร้องตลอดจนการจัดตั้งองค์กรของคนงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาสาเหตุแห่งการที่ลูกจ้างถูกละเมิดสิทธิในการร่วมตัวต่อรองกับนายจ้าง เนื่องจาก<sup>72</sup>

3.3.1 วัฒนธรรมอำนาจนิยมและค่านิยมความสัมพันธ์เชิงนายบ่าว-บุญคุณอุปถัมภ์ในการบริหารกิจการของบริษัท ทักษะคติของนายจ้างในการมองลูกจ้างเป็นปัจจัยต้นทุนการผลิต โดยไม่มองว่าเป็นหุ้นส่วนหรือเพื่อนร่วมงานที่มีศักดิ์ศรีความสำคัญและความรับผิดชอบต่อความก้าวหน้าของบริษัท ทำให้ไม่ยอมรับสิทธิของลูกจ้างในการร่วมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือคณะกรรมการลูกจ้าง

3.3.2 ทางราชการไม่มีนโยบายส่งเสริมให้คนงานตื่นตัวในสิทธิเสรีภาพการร่วมตัวต่อรองกับนายจ้างในขณะที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจอย่างเต็มที่

3.3.3 ความเสียเปรียบทางด้านความรู้และความด้อยโอกาสของคนงาน อันเนื่องมาจากโครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและระบบการศึกษาทำให้สูญเสียความสามารถในการพึ่งตนเองในการร่วมตัวต่อรอง

<sup>72</sup> บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, หน้า 91-92.

3.3.4 การปรับโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานให้หลากหลาย เช่น การจ้างลูกจ้างรายวัน รายเดือน การให้รับเหมาช่วงงาน การจ้างงานชั่วคราว การพิจารณาต่อสัญญาจ้างใหม่เป็นคราว ๆ ซึ่งทำให้นายจ้างลดต้นทุนการทำงานและโอนสภาพความเสี่ยงในการประกอบการแล้วยังทำให้ลูกจ้างเกิดการแบ่งแยกไม่เป็นเอกภาพและลดอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานด้วย

3.4 ปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน สภาพปัญหาเกิดจากกรณีที่นายจ้างต้องการเร่งการผลิตเพื่อสร้างผลกำไรจนลูกจ้างต้องทำงานหนักติดต่อกันหลายสัปดาห์ ซึ่งมีผลกระทบต่อร่างกายโดยกฎหมายเปิดช่องให้ เช่น กิจการโรงแรม สถานมหรสพ งานขนส่ง ร้านอาหาร เครื่องดื่ม สโมสร สมาคมและกิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนด นายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดก็ได้ งานที่มีลักษณะต้องทำติดต่อกัน ถ้าหากจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉินจะหยุดไม่ได้ เฉพาะงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรม นายจ้างจะให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานวันหยุดก็ได้เพื่อประโยชน์แก่การผลิตการ จำหน่ายและบริการโดยต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

มาตรการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานตามกฎหมาย มีอยู่มากมายหลายฉบับและมีรายละเอียดมากซึ่งยากที่จะทำให้ลูกจ้างรับรู้หรือเข้าใจ การบังคับใช้กฎหมายและการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ยังไม่ทั่วถึง เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับความเสี่ยงของงานที่ทำโดยตรง มาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุบัติเหตุของอุตสาหกรรมและคุ้มครองแรงงาน มาตรฐานเกี่ยวกับโรคอันเกิดจากการงานและการกำหนดเงินค่าทดแทน และยังมีหน่วยงานของรัฐหลายกระทรวงที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของแรงงาน เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีระเบียบและประกาศต่าง ๆ บังคับใช้อีกด้วย ปัญหาสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน กว่าจะจะเป็นโรคหรือเกิดอาการเจ็บป่วยจะใช้เวลาสะสมยาวนาน คนงานจึงมองไม่เห็นภัยอันตรายดังกล่าวซึ่งทำให้คนงานไม่ต่อสู้เรียกร้องสิทธิในการคุ้มครองขอความปลอดภัยจากสภาพการทำงาน



เพื่อให้ นายจ้าง จัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น และปัญหาในทางปฏิบัติกรณีเจ็บป่วย แพทย์ที่ตรวจสุขภาพร่างกายก็ไม่ใช่แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับโรค แพทย์ผู้ตรวจคัดแยงของความคิดกับแพทย์ที่ปรึกษาของพนักงานทดแทน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาว่าจะถือความเห็นของใคร นายจ้างไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของแพทย์ที่ปรึกษาของพนักงานทดแทนโดยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยและฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งในระหว่างนี้จะอ้างเหตุในการไม่จ่ายเงินทดแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ตามข้อตกลงแก่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนมาก

ตัวอย่างปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคณงาน เช่น กรณีไฟไหม้โรงงานเคเคเคอร์อินดัสเทรียล เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2536 ทำให้มีคณงานเสียชีวิตถึง 188 คน เป็นหญิง 174 คน เป็นชาย 14 คน มีผู้บาดเจ็บถึง 464 ราย<sup>73</sup> และขณะนี้ยังมีคณงานจำนวนหนึ่งที่ได้รับบาดเจ็บจนพิการไม่สามารถทำงานต่อไปได้ สาเหตุของความเสียหายที่รุนแรงเกิดขึ้นเนื่องมาจากเจ้าของโรงงานละเลยมาตรการการป้องกันการเกิดไฟไหม้ทั้ง ๆ ที่โรงงานแห่งนี้เคยเกิดไฟไหม้มาหลายครั้ง และเคยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมไปตรวจโรงงานแต่ไม่มีการสั่งการให้แก้ไขปรับปรุง<sup>74</sup> เมื่อเกิดอุบัติเหตุเพลิงไหม้จึงสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อชีวิตคณงานและทรัพย์สินดังกล่าว และกรณีการเสียชีวิตของคณงานที่นิคมอุตสาหกรรมลำพูน ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกโดยส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์ ในปี 2536 ถึง 2537 มีคณงานและบุตรของคณงานผู้เสียชีวิต เสียชีวิตจำนวน 14 คน เป็นหญิง 8 คน ชาย 4 คนและเด็ก 2 คน สาเหตุการตายยังเป็นประเด็นคลุมเครือต่อสาธารณชน เนื่องมาจากกระทรวงสาธารณสุขระบุสาเหตุของการตายว่าส่วนใหญ่ตายด้วยโรคมะเร็งเม็ดเลือดแดง แต่อาการของคณงานก่อนตายจะมีอาการรุนแรง แน่นหน้าอกมีอาการทางสมองควบคู่กันไปด้วย มีเลือดคั่งในสมอง อาเจียร เวียนศีรษะซึ่งเป็นอาการของผู้ป่วยด้วยโรคพิษจากโลหะหนัก และยังมีกรณีการเจ็บป่วยของนางมยุรีย์ เตวียะ คณงาน

<sup>73</sup> จะเด็ด เขาวนัวิไล, หน้า 119.

<sup>74</sup> เรื่องและหน้าเดียวกัน.

โรงงานบริษัทอิเล็กทรอนิกส์ (ไทยแลนด์) จำกัด ถูกโรงงานเล็กจ้างซึ่งเป็นประเด็นปัญหาการฟ้องร้องกันเกี่ยวกับประเด็นสาเหตุของโรคเกิดจากสภาพการทำงาน<sup>75</sup> ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้คนงานได้รับสิทธิในเงินทดแทนและสวัสดิการต่าง ๆ กรณีสองตัวอย่างนี้ สะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาการละเลยของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบมาตรฐานโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายแก่คนงาน การขาดแพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะโรคในการวินิจฉัยโรคว่ามีสาเหตุเกิดจากการทำงานหรือไม่ รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างผลการตรวจโรคของแพทย์ผู้ตรวจโรคของคนงานกับแพทย์ที่ปรึกษาของพนักงานทดแทน จึงทำให้ขั้นตอนการพิจารณาขอรับเงินทดแทนจากกรณีเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานล่าช้า ในกรณีนี้ได้มีการเสนอทางออกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว กล่าวคือ<sup>76</sup>

1. ควรจะต้องมีองค์กรกลาง ที่ประกอบด้วยแพทย์ที่ไม่ได้มีส่วนได้ส่วนเสียขึ้นมาตัดสินว่าเป็นโรคจากการทำงานหรือไม่โดยเฉพาะ
2. ควรมีสัดส่วนของนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนผู้ใช้แรงงานรวมทั้งสื่อมวลชนเข้าไปมีส่วนในการตรวจสอบการทำงานของคณะแพทย์หรือข้าราชการที่เกี่ยวข้อง
3. ควรตั้งเกณฑ์วินิจฉัยโรคจากการทำงาน โดยควรจะต้องมีหลักฐานอื่น ๆ ประกอบการวินิจฉัย ไม่ควรใช้เพียงใบรับรองแพทย์เท่านั้น

#### 4) การแก้ปัญหาสิทธิแรงงาน

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่รับรองสิทธิของลูกจ้างไว้มากพอสมควรพร้อมทั้งการจัดตั้งศาลแรงงาน หน่วยงานต่าง ๆ

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-127.

<sup>76</sup> ชูชัย ศุภวงษ์, สัมภาษณ์ ผู้จัดการรายวัน (25 ตุลาคม 2537), หน้า 7.



เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในการใช้สิทธิตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายที่สำคัญได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยการจ้างแรงงาน ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522<sup>77</sup> และอีกหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยสรุปปัญหาสิทธิทางด้านแรงงาน แม้ว่าจะมีหลักประกันมาตรการทางกฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานหลายมาตรการแต่ในทางปฏิบัติยังปรากฏสภาพข้อเท็จจริงในการละเมิดสิทธิของแรงงานหรือกรณีการพิพาทแรงงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อบกพร่องทางด้านกฎหมาย รวมทั้งการที่ยังไม่มีกฎหมายออกมารับรองคุ้มครองสิทธิบางด้านของลูกจ้าง การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แรงงาน การพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายของนายจ้างยังปรากฏอยู่เสมอ และปัญหาที่เกิดจากการที่ไทยยังไม่ให้การรับรองอนุสัญญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานเด็กและหลักการสากลทางด้านแรงงานที่สำคัญ ๆ อีกหลายฉบับรวมทั้งกรณีที่ไทยยกเลิกสิทธิในการรวมตัวกันตั้งสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจ ในช่วงสมัย รสช. ซึ่งในสายตาของชาวโลกแล้วมองว่าไทยได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการใช้สิทธิการก่อตั้งสหภาพ

### 1.1.3 ปัญหาสิทธิ เด็ก

#### 1) หลักการสากลในการคุ้มครองสิทธิ เด็ก

พัฒนาการแนวความคิดในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเด็กตามหลักสากล ได้มีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1924 การประกาศ

<sup>77</sup> เจริญ คัมภีรภาพ, รายงานการศึกษา เรื่อง เส้นทางเสริมสร้างสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันรัฐสภาไทย (กรุงเทพฯ:ม.ป.ท.2531), หน้า 57.

ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ขององค์การสหประชาชาติซึ่งได้ยอมรับว่าเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือเป็นพิเศษ ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยเฉพาะในข้อ 23 และ 24 ที่ถือว่าครอบครัวเป็นหน่วยหลักของสังคมที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐและเด็กทุกคนย่อมมีสิทธิในมาตรการต่าง ๆ ที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้เยาว์จากครอบครัว สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมโดยเฉพาะในข้อ 10 ที่ถือว่าครอบครัวเป็นหน่วยพื้นฐานทางธรรมชาติและสังคมควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือ โดยเฉพาะในการดูแลและการศึกษาของเด็กที่ยังพึ่งตนเองไม่ได้ ควรกำหนดมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือพิเศษแก่เด็กและผู้เยาว์โดยไม่เลือกปฏิบัติ การคุ้มครองการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมการจ้างงานที่เป็นภัยต่อศีลธรรมและสุขภาพซึ่งเป็นอันตรายต่อชีวิตและการขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็กจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็กและการกำหนดบทลงโทษไว้ รวมทั้งในธรรมนูญและตราสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของทบวงการชำนัญพิเศษและองค์การระหว่างประเทศได้กำหนดการคุ้มครองเกี่ยวกับสวัสดิภาพของเด็กไว้เป็นการเฉพาะ

และเพื่อให้หลักการต่าง ๆ ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและสาระสำคัญในหลักการสากลว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเด็ก ถูกนำไปปฏิบัติโดยผูกพันเป็นพันธกรณีต่อประเทศที่เป็นภาคี คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ จึงได้ร่างอนุสัญญาสิทธิเด็กขึ้นในปี 2522 และลงนามและบังคับใช้อนุสัญญาสิทธิเด็ก (Convention on the rights of the child) ในปี 1990 (2533) และประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติและมีผลบังคับใช้ในปี 1992 (2535) หลักการสำคัญในอนุสัญญาสิทธิเด็ก ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิ "เด็ก" ซึ่งตามความหมายของอนุสัญญานี้หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี วันแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น (อนุสัญญาสิทธิเด็กข้อ 1) รัฐจะต้องให้ความเคารพประกันสิทธิและดำเนินมาตรการที่เหมาะสมแก่เด็กโดยไม่เลือกปฏิบัติใด ๆ ทั้งสิ้น โดยคำนึงถึงความรับผิดชอบของสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย



สาระสำคัญของสิทธิเด็กตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก 1990 ได้กำหนดไว้ว่า เด็กทุกคนมีสิทธิคิดว่าตัวเองจะมีชีวิต รัฐจะต้องประกันการมีชีวิตอยู่รอดและพัฒนาการของเด็ก เด็กมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติและได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา มีสิทธิในการเดินทางเข้าหรือออกนอกรัฐภาคี สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก ตามควรแก่อายุและวุฒิภาวะ และมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก แสวงหาและได้รับการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารภายใต้ข้อจำกัดตามบทบัญญัติกฎหมายที่จำเป็น สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ สิทธิในการได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้ การลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก การทบทวนสุขภาพ การประกันสุขภาพ การได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาทางด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศิลธรรมและสังคมของเด็ก สิทธิในการได้รับการศึกษาบนพื้นฐานของโอกาสที่เท่าเทียมกัน สิทธิของเด็กชนกลุ่มน้อยมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ทางศาสนาและการใช้ภาษาของตน การคุ้มครองสิทธิของเด็กพิการ สิทธิของเด็กในการคุ้มครองการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการทำงานที่เสี่ยงอันตรายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพและพัฒนาการของเด็ก โดยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงาน การกำหนดชั่วโมงและสภาพการทำงาน การกำหนดบทกำหนดโทษที่เหมาะสม การคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศและการค้าประเวณี การแสดงลามกอนาจาร การลักพาและลักลอบค้าเด็ก รัฐจะต้องประกันว่าเด็กจะต้องไม่ได้รับการทรมาน ถูกลงโทษโดยไร้มนุษยธรรม การริดรอนเสรีภาพของเด็กโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิเด็กที่ถูกกล่าวหาตั้งข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายอาญา จะได้รับการปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับการส่งเสริมความสำนึกในศักดิ์ศรีและคุณค่าของเด็ก ซึ่งจะเสริมความเคารพของเด็กต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น และต้องคำนึงถึงอายุของเด็กและการส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมและการมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของเด็กในสังคม

## 2) สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิเด็กไทย ปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการคุ้มครองสิทธิเด็ก

ในประเทศไทย ซึ่งจะจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

### 1. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านโครงสร้าง

ทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากร

## 2. ปัจจัยแวดล้อมจากแรงกดดันจากต่าง

### ประเทศ

1. ปัจจัยแวดล้อมทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากร นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจากประเทศเกษตรกรรม ไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมและ เน้นการส่งออก ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคม เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทเป็นสังคมเมือง การเปลี่ยนแปลงในสถาบันครอบครัวที่เคยเป็นสังคมครอบครัวขยายกลายเป็นสังคมครอบครัวเดี่ยวที่มีขนาดเล็กลง สถาบันครอบครัวไม่สามารถทำหน้าที่ในการดูแลเลี้ยงดูเด็กได้กลายเป็นหน้าที่ของสถานรับเลี้ยงเด็กและโรงเรียน การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและค่านิยมของคนในสังคมในการนิยมวัตถุและบริโภคนิยม การขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมและการบริการของรัฐไม่ทันกับความต้องการของสังคม ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัจจัยด้านสาธารณสุขโภชนาการและการบริการ การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองเขตอุตสาหกรรม ทำให้คนจนเมืองได้รับการบริการทางสังคมทั้งทางด้านการศึกษา การสาธารณสุขสวัสดิการ ความปลอดภัยอื่น ๆ ไม่เพียงพอ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อเกิดขึ้นต่อครอบครัวของเด็ก ซึ่งเป็นบุคคลที่พึงจะได้รับการปกป้องสิทธิตามหลักการสากลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2. สถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันจากภายนอกประเทศในการแก้ไขปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติพยายามที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันในการแก้ปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคน ซึ่งแต่ละประเทศจะต้องส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น องค์การสหประชาชาติได้ออกกฎบัตรสหประชาชาติและการออกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งเป็นแรงผลักดันจากภายนอกประเทศที่จะส่งผลให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลไทยให้ความสนใจต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีการ



สื่อสารก็เป็นแรงผลักดันอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมการทำลายทรัพยากร มลภาวะ ความยากจนและความด้อยพัฒนา ปัญหาเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อถึงกันทั่วโลก ซึ่งทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทั่วโลกที่ต้องการการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์ซึ่งมีเด็กและเยาวชนเป็นเป้าหมายสำคัญ

### 3) สถานการณ์ปัญหาการคุ้มครองสิทธิ เด็ก

ตามสภาพข้อเท็จจริงสภาพปัญหาของกลุ่มเด็ก และเยาวชนที่ประสบปัญหาและต้องการความช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษสามารถจำแนกได้ 5 ประเภท<sup>78</sup> กล่าวคือ

1. เด็กถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่ได้รับสิทธิอันพึงมีของเด็ก ได้แก่ เด็กถูกทารุณ การใช้แรงงานเด็กเหยื่อโสเภณีเด็กและเด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ
2. เด็กถูกปล่อยปละละเลยถูกทอดทิ้งขาดการดูแลเอาใจใส่ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาตามวัย ได้แก่ เด็กในครอบครัวยากจนถูกทอดทิ้ง ก้าวร้าว เร่ร่อน ลุกรรุมกร เด็กในสลัมและเด็กชนกลุ่มน้อย
3. เด็กประพฤติดนไม่สมควร มีการกระทำหรือพฤติกรรมไม่ถูกต้องเบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ของสังคม เช่น เด็กติดสารระเหย สารเสพติด เด็กมั่วสุมในสถานเริงรมย์หรือสถานบริการ
4. เด็กพิการ ทั้งทางกาย ปัญญาหรือพิการซ้ำซ้อน
5. เด็กที่เป็นเอดส์

ซ้ำซ้อน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>78</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ และองค์การกองทุนเพื่อเด็กสหประชาชาติ, รายงานการประชุมการปฏิบัติการเรื่องเด็กในภาวะยากลำบาก, 2533

ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงสถานการณ์ปัญหาเด็ก

ถูกละเมิดสิทธิ ดังนี้

### 1) เด็กถูกทารุณ

เด็กถูกทารุณทางร่างกาย จิตใจ ทางเพศและทอดทิ้งไม่เลี้ยงดู การทุบตีทำร้ายร่างกายและจิตใจ การถูกใช้แรงงานอย่างบีบบังคับและการหลอกลวงไปถูกประทุษร้ายทางเพศและถูกข่มขืน ผู้กระทำทารุณต่อเด็กอาจเป็นพ่อ แม่ ผู้ปกครอง ครู นายจ้าง หรือญาติพี่น้อง จากการศึกษาภาพรวมของปัญหาเด็กถูกทารุณทั้งภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กถูกกระทำทารุณจำนวน 22 องค์กร พบว่าในระหว่างปี 2532-2534 มีเด็กถูกกระทำทารุณรวมทั้งสิ้น 785 ราย เฉลี่ยปีละประมาณ 261 ราย โดยร้อยละ 20-30 มักจะถูกทารุณซ้ำ นอกจากนี้ยังพบว่าร้อยละ 90 เป็นพ่อแม่ที่แท้จริงหรือพ่อแม่บุญธรรมของเด็ก ร้อยละ 5 เป็นพี่เลี้ยงเด็ก และอีกร้อยละ 5 เป็นผู้อาศัยอยู่ด้วยกันเป็นผู้กระทำ<sup>79</sup> การทารุณจะส่งผลกระทบต่อเด็กทั้งทางร่างกาย ผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านจิตใจซึ่งจะส่งผลทำให้กลายเป็นเด็กที่เชื่องซึม เก็บกด ก้าวร้าวรุนแรง การใช้กำลังในการตัดสินปัญหาและจะส่งผลต่อการกระทำผิดและก่ออาชญากรรมในที่สุด

### 2) แรงงานเด็ก

#### 2.1) สถานการณ์ปัญหา

การใช้แรงงานเด็กเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกประณาม ในการก่อตั้งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO) มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งประการหนึ่งคือการขจัดปัญหาแรงงานเด็ก ILO ได้กำหนดมาตรฐานเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในอนุสัญญาฉบับที่ 138 ซึ่งได้กำหนดอายุ 15 ปี เป็น

<sup>79</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สรุปงานกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น, 2538. (อัครสำเนา)



อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน<sup>80</sup> สถานการณ์แรงงานเด็กในไทย จากการสำรวจสถานประกอบการและการทำงานในปี 2533 ของกรมแรงงาน พบว่ามีการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 95,184 คน เข้าทำงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม<sup>81</sup> และคาดว่าในปี 2537 จะมีการจ้างแรงงานเด็กไม่น้อยกว่า 120,000 คน<sup>82</sup> จากข้อมูลการสำรวจในกรุงเทพและในส่วนภูมิภาคพบว่ากิจการที่มีการใช้แรงงานเด็กทำงาน 10 อันดับแรก ได้แก่ เย็บผ้า เย็บรองเท้า กระเป๋า งานก่อสร้าง เจียรนัยพลอย ทำทอง กิ่งโลหะ โรงงานอุปกรณ์ไฟฟ้าแอร์ ตู้เย็น เครื่องปรับอากาศ อู่รถยนต์ และจักรยานยนต์<sup>83</sup> ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่างานเหล่านี้ไม่น่าที่เด็กจะทำได้ เพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่อนุญาตให้เด็กทำแต่งานที่เบา ๆ ไม่เสี่ยงต่ออันตราย ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายของประเทศได้อย่างชัดเจน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานเด็กเหล่านี้ได้แก่การใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งในเรื่องชั่วโมงทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการแรงงาน รวมทั้งการกักขังหน่วงเหนี่ยว ทารุณกรรมในการทำงาน ปัญหาการโภชนาการที่ไม่เพียงพอต่อการเติบโตทั้งทางด้านร่างกายและสมอง ปัญหาสุขภาพอนามัยไม่ถูกสุขลักษณะ สกปรก แออัด การระบายอากาศไม่เพียงพอ ขาดการพักผ่อนทำให้เด็กมีสุขภาพกายและจิต ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงานจนถึงขั้นพิการ ปัญหาการขาดโอกาสในการศึกษาและพัฒนาด้านอาชีพ เพื่อจะเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ในปัจจุบันปัญหาแรงงานเด็กมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นในสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>80</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, หน้า 33.

<sup>81</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สรุปงานกองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น. (ม.ป.ท., 2538) (อัดสำเนา)

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>83</sup> แล ดิลกวิทยรัตน์, "สิทธิแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ", สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 59.

## 2.2) การแก้ปัญหา

จากแนวทางการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของรัฐบาลเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ใช้เจ้าหน้าที่เข้ามาตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริงของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งทางปฏิบัติจะได้ผลน้อยมาก เนื่องจากการจ้างแรงงานเด็กต่ำกว่าที่กฎหมายอนุญาตเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายจึงเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบได้ครบและครอบคลุมได้ทั้งหมด กลไกที่เหมาะสมในการตรวจสอบแรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายควรจะใช้กระบวนการทางสังคมและความร่วมมือของราษฎร<sup>84</sup> ส่วนมาตรการการแก้ปัญหาที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับความเอาจริงเอาจังและความต่อเนื่องของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการก่อตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก็ได้จัดลำดับความสำคัญกับปัญหาแรงงานเด็กเป็นอันดับแรกและมีความพยายามที่จะยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเด็กฉบับใหม่ เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็ก การกำหนดค่าตอบแทน สวัสดิการประเภทต่าง ๆ ให้กับเด็กเพิ่มขึ้นการเพิ่มประเภทสถานประกอบการที่ห้ามเด็กเข้าไปทำงาน<sup>85</sup> อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีความพยายามในการที่จะออกกฎหมายเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเด็กและบรรเทาปัญหาแรงงานเด็ก แต่ในร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสากลที่ยังอนุญาตให้จ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี (อายุตั้งแต่ 13 ปี) อยู่เช่นเดิม ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าไทยจะสามารถทนต่อกระแสของอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเศรษฐกิจของโลกที่เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดต่อการขยายตัวทางด้านมาตรฐานสากล ที่ออกกระเบียบกฎเกณฑ์ทางด้านศีลธรรมและสังคมตลอดจนประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน ที่เข้ามาบีบบทบาทต่อการกำหนดมาตรฐานทางด้านเศรษฐกิจได้หรือไม่ ดังจะเห็นได้จากการลงนามข้อตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 1993 ที่เมืองมารราเกช ประเทศโมร็อกโค<sup>86</sup> ซึ่งมีข้อตกลง

<sup>84</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, หน้า 32.

<sup>85</sup> มติชน, (17 เมษายน 2537).

<sup>86</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, สรุปสถานการณ์ปัญหาสังคมไทยในรอบปี 2537, (ม.ป.ท. 2537), หน้า 33.



ที่น่าสนใจว่าการลดภาษีตามข้อตกลงแกลด์ส์จะไม่เกิดขึ้นถ้าหากประเทศที่เป็นสมาชิก  
ละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงานและสิทธิแรงงานเด็ก เงื่อนไขที่ตั้งขึ้นมานี้มี  
ความมุ่งหวังที่จะให้การแข่งขันการค้าที่ยุติธรรมจริง ๆ จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์  
จากการเอาเปรียบแรงงานเพื่อเป็นการประหยัดต้นทุน และประเทศสหรัฐอเมริกา  
ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของประเทศไทย ได้ออกกฎหมาย Harkin bill โดย  
มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคว่ำบาตร ห้ามนำผลผลิตจากประเทศที่ใช้แรงงานเด็กอายุต่ำ  
กว่า 15 ปี โดยสหรัฐอเมริกาจะต่อต้านสินค้าเป็นชนิด ๆ ไป<sup>87</sup> ซึ่งย่อมส่งผล  
กระทบต่อสินค้าที่นำเข้าจากประเทศไทยอย่างแน่นอนเนื่องจากกฎหมายไทยอนุญาต  
ให้เด็กไทยที่มีอายุ 13-18 ปีทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย

### 3) เหยื่อโสเภณีเด็ก

ปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็กถือเป็นปัญหาระดับ  
ชาติ เนื่องจากเป็นประเด็นปัญหาทางด้านภาพพจน์ของประเทศต่อสายตาชาวโลก  
สื่อมวลชนในต่างประเทศตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลว่ามีเหยื่อโสเภณีเด็กในไทยเป็นจำนวน  
มาก เด็กถูกบังคับให้ค้าประเวณีทั่วประเทศ อุตสาหกรรมทางการค้าทางเพศได้  
รับการคุ้มครองจากตำรวจซึ่งได้รับสินบน มีหญิงต่างชาติ ชนกลุ่มน้อยในพม่า ลาว  
จีน ถูกล่อลวงให้เข้ามาค้าประเวณีในไทยเป็นจำนวนมากและในจำนวนนี้มีเหยื่อ  
โสเภณีเด็กรวมอยู่ด้วย<sup>88</sup>

ในสภาพข้อเท็จจริง สถานการณ์กรณีการ  
กินยาตายของนางสาวหลินเจียว แซ่ฟุ้ง กลางสถานีตำรวจในภาคใต้ เมื่อวันที่  
16 กรกฎาคม 2537 เป็นการสะท้อนภาพของปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็กในสังคมไทย  
ได้เป็นอย่างดีว่ามีความรุนแรงและซับซ้อนมากมายเพียงใด การแก้ปัญหาเหยื่อโสเภณี  
เด็กที่ผ่านมามีก็จะไม่เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของปัญหาในทุกวันนี้โสเภณีไม่ได้ลด

<sup>87</sup> แล ดิลกวิทยรัตน์, "สิทธิแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ"  
สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 56.

<sup>88</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, หน้า 39.

จำนวนลงแต่ได้เปลี่ยนรูปโฉมแบบแผนมากขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>89</sup> ปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็กจะมีการปรับตัวตลอดเวลาในรูปแบบของขบวนการจัดการ การพัฒนารูปแบบการค้าไปในทิศทางที่ซ่อนเร้นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้อยู่นอกกรอบของกฎหมายให้มากที่สุด ขบวนการจัดการเด็กมีหลายรูปแบบนับตั้งแต่การ จับจองตัวตั้งแต่อยู่ในวัยเรียนหรือที่เรียกว่าตกเขียว<sup>90</sup> หรือการช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจนโดยต้องแลกเปลี่ยนกับการนำลูกสาวเข้าทำงานที่กรุงเทพมหานคร พัฒนารูปแบบการค้าสถานบริการทางเพศในปัจจุบันหาได้นับตั้งแต่โรงแรมมานรุค คือ ก๊อเทลเล่านั่นจนกระทั่งถึงลือบี้โรงแรม หรือแม้แต่ทางโทรศัพท์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหานี้กำลังแทรกซึมไปอยู่แทบทุกส่วนของสังคมไทย รวมทั้งการเกิดเหยื่อโสเภณีเด็กข้ามชาติซึ่งมาจากประเทศเพื่อนบ้านกล่าวคือ ลาว พม่า และมณฑลยูนนานของจีน และจากข้อมูลเชิงสถิติ นักวิชาการได้ประมาณว่าปัจจุบันเหยื่อโสเภณีเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปีมีจำนวน 23,000-26,000 คน และมีเด็กที่เสี่ยงจากการเป็นโสเภณีประมาณ 67,000 คน<sup>91</sup> เด็กหญิงที่ถูกนำไปเป็นโสเภณีอายุต่ำสุดเริ่มที่ 11-12 ปี อายุเฉลี่ย 14-15 ปี และเด็กชายที่ถูกนำไปเป็นโสเภณีอายุเริ่ม 9-10 ปี<sup>92</sup> สาเหตุของการที่เด็กเป็นเหยื่อโสเภณีเด็กเกิดจากสภาพปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การปล่อยปละละเลยทอดทิ้งเด็ก เด็กหนีออกจากบ้านไปมีวสุมสถานบริการและแหล่งอบายมุขจนเข้าสู่สถานบริการทางเพศ บางคนยึดอาชีพนี้ด้วยความสมัครใจเนื่องจากรักความสะดวกสบาย เหยื่อโสเภณีเด็กมีแนวโน้มที่ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งเป็นเหยื่อโสเภณีเด็กหญิงและชาย<sup>93</sup> และปัจจุบันยังพัฒนาไปสู่การจัดการลักพาเด็กในชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนและเด็กจากต่างประเทศเข้ามาค้าประเวณีในประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ส่ง

<sup>89</sup> มนตรี ลินทวิชัย, สัมภาษณ์, ผู้จัดการ (29 เม.ย.2537), อ้างถึงในสถานการณ์ปัญหาสังคมไทยในรอบปี 2537, หน้า 35.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

<sup>91</sup> กรมประชาสงเคราะห์.

<sup>92</sup> ศูนย์เครือข่ายสิทธิเด็กเอเชียเน็ท.

<sup>93</sup> กรมประชาสงเคราะห์.



ผลให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพ อนามัย สิทธิเสรีภาพของเด็กต้องถูกรบกวน ทารุณกรรมทั้งทางกาย ทางเพศและทางจิตใจ ต้องเจ็บป่วยเป็นกามโรค โรคเอดส์

### 3.1) การแก้ปัญหา

การแก้ปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็กที่ผ่านมา ยังไม่มีการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ จนกระทั่งในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัยได้เข้ามาแก้ไขปัญหายูวโสเภณีเด็กโดยอาศัยกลไกของกฎหมาย การอนุมัติเงินอุดหนุน รวมทั้งการจัดโครงการรณรงค์ต่าง ๆ โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ในประเด็นการระบุโทษบุคคลที่ "เที่ยว" เหยื่อโสเภณีเด็กอายุระหว่าง 15-18 ปี โดยยินยอมหรือไม่ก็ตามและถ้าหากกระทำกับเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี ต้องระวางโทษจำและปรับสูงขึ้นรวมทั้งระบุโทษของผู้จัดหาเด็กและผู้ปกครองที่ยินยอมให้เด็กประกอบอาชีพดังกล่าวอย่างจริงจังด้วย<sup>94</sup> นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งกองทุนการศึกษาให้กับเด็กที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงที่จะเป็นเหยื่อโสเภณีเด็กในเขตพื้นที่ภาคเหนือเป็นหลัก โดยให้ทุนในลักษณะต่อเนื่อง<sup>95</sup> ทั้งสองมาตรการดังกล่าวถือว่าเป็นมาตรการป้องกันและป้องปรามปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็ก การดำเนินงานยังจะต้องขึ้นอยู่กับกลไกของรัฐอื่น ๆ ที่จะนำกฎหมายและนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผล รวมทั้งมาตรการทางสังคมการสร้างงาน การเพิ่มพูนรายได้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นชนบท การส่งเสริมคุณภาพทางจริยธรรมและศีลธรรมให้กับประชาชนจะต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ในส่วนของภาคเอกชนมีองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิคุ้มครองเด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ฯลฯ เป็นหน่วยงานที่คอยสอดส่องดูแลปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้กับเด็ก

<sup>94</sup> คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, หน้า 34-35.

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน.

#### 4) เด็กถูกข่มขืนล่วงละเมิดทางเพศ

จากรายงานของศูนย์พิทักษ์เด็กระหว่างปี 2529-2530 มีเด็กถูกข่มขืน 60 ราย เด็กที่ถูกข่มขืนและได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพจากกรมประชาสงเคราะห์ระหว่างปี 2535-2537 จำนวน 62 ราย และข้อมูลจากกรณีศึกษาเด็กถูกข่มขืนระหว่างปี 2532-2535 พบว่าเด็กมีอายุระหว่าง 2-15 ปี<sup>96</sup> ตัวเลขดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงเฉพาะในกรณีที่ผู้ใกล้ชิดผู้ถูกข่มขืนนำมาเปิดเผย นอกจากนี้ยังมีกรณีการปกปิดการถูกข่มขืนเพราะความอับอาย มีเด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศอีกเป็นจำนวนมากที่ถูกผู้ปกครองของตนเองล่วงละเมิดทางเพศแล้วไม่กล้าที่จะนำข้อเท็จจริงมาเปิดเผย ซึ่งจะทำให้เด็กที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกข้อมติและมีผลกระทบทางด้านจิตใจ เป็นการสร้างปมด้อยให้กับชีวิตตลอดไป

##### 4.1) การแก้ไขปัญหา

จากสถานการณ์ปัญหาข้อเท็จจริงตาม ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์ทางการละเมิดสิทธิเด็กรวมทั้งการคุ้มครองสิทธิเด็กของไทยยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ในการแก้ไขปัญหานั้นผ่านมารัฐใช้มาตรการทางด้านกฎหมายและมาตรการทางด้านอื่น ๆ โดยผ่านองค์กรหน่วยงานของรัฐ ในการเยียวยาแก้ไขปัญหา เช่น ความพยายามในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเข้าทำงานยังเป็นประเด็นปัญหาระหว่างมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและข้อเท็จจริงทางด้านแรงงานของไทยที่ยังมีความจำเป็นทางด้านการแข่งขันและการพัฒนาเศรษฐกิจกับต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาทางด้านเหยื่อโสเภณีเด็ก มีการแก้ไขปัญหามาโดยใช้อนุสัญญาปรามการค้าประเวณี การใช้มาตรการป้องปรามโดยใช้นโยบายทางการศึกษาให้ความรู้แก่บิดามารดาของเด็ก และส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กได้รับการศึกษาให้สูงขึ้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเด็กโดยผ่านหน่วยงาน สำนักงานคณะ

<sup>96</sup> กรมประชาสงเคราะห์.



กรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อให้ครอบคลุมสิทธิเด็กในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งยังมีหน่วยงานภาคองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานทางด้านการพิทักษ์สิทธิเด็กในแต่ละด้านอย่างต่อเนื่อง เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก เป็นต้น ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการกิจการเยาวชนสตรีและผู้สูงอายุ เป็นองค์กรทางด้านนิติบัญญัติที่ดูแลรับผิดชอบในการตรวจสอบ กำกับดูแลฝ่ายบริหารในการคุ้มครองสิทธิเด็กรวมทั้งการเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เด็กแก่ฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิเด็ก นอกจากจะอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับกันในสากลแล้ว กลไกที่จะนำกฎหมายไปบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติจะต้องได้รับความร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องจริงจัง ทั้งจากสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา ฝ่ายปกครอง ซึ่งจะต้องปลูกฝังจิตสำนึกและตระหนักต่อการเคารพและคุ้มครองสิทธิของเด็กให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

สรุปปัญหาสิทธิเด็กที่ถูกละเมิดในไทยเมื่อแยกออกเป็นประเภทได้ ดังนี้

1. ปัญหาเด็กถูกทารุณ
2. ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
3. ปัญหาเหยื่อโสเภณีเด็ก และ
4. ปัญหาเด็กถูกล่วงละเมิดทางเพศ

ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กเกิดจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาความยากจนและปัญหาสถาบันครอบครัวแตกแยก การขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและเด็ก ปัญหาทางด้านศีลธรรม ปัญหาการขาดการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตลอดจนมาตรการที่จะคุ้มครองสอดส่องปกป้องสิทธิเด็กและความไร้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการปกป้องสิทธิเด็ก ปัญหากฎหมายไทยยังไม่ได้มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานเด็ก ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังปรากฏอยู่ซึ่งจะต้องหาทางในการเยียวยาแก้ไขต่อไป



#### 1.1.4 ปัญหาสิทธิสตรี

##### 1) ความเป็นมา

ตามหลักการของปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันโดยไม่แยกเพศ สีผิว เผ่าพันธุ์ แต่ในทางปฏิบัติมีการเลือกปฏิบัติที่สวนทางกับหลักการดังกล่าว ความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายจะปรากฏให้เห็นในยุคสมัยอยู่เสมอ ความไม่เสมอภาคดังกล่าวเกิดขึ้นจากนโยบายและกฎหมายของรัฐ ซึ่งเป็นได้ทั้งปัญหาและอุปสรรคหรือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนและส่งเสริมให้สตรีสามารถพัฒนาสถานภาพและบทบาทของตน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการจำกัดสิทธิเสรีภาพและจำกัดในด้านต่าง ๆ ของสตรีไม่ให้เท่าเทียมกับชายได้อีกด้วย

สถานภาพของสตรีไทยในสมัยดั้งเดิม ถ้าหากนำมาตรฐานของสังคมในปัจจุบันเป็นมาตรวัดอาจกล่าวได้ว่าสตรีมิได้มีคุณค่าหรือฐานะของความเป็นคนที่มีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมชายในหลายกรณี<sup>97</sup> จะเห็นได้จากการจำกัดบทบาทของสตรีอยู่ภายในครอบครัวการขาดโอกาสด้านการศึกษาหรือการประกอบอาชีพที่เป็นอิสระ ไม่มีส่วนร่วมในทางการเมือง เหตุผลที่นำมาอ้างถึงความชอบธรรมในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสตรีในยุคโบราณได้แก่ ภาวะทางธรรมชาติที่สตรีต้องการตั้งครรภ์และให้กำเนิดบุตร รวมทั้งหน้าที่ที่สังคมคาดหวังให้สตรีเลี้ยงดูบุตรและดูแลบุคคลอื่นในครอบครัว ความคาดหวังดังกล่าวจะส่งผลให้นโยบายและกฎหมายของรัฐมีลักษณะกีดกันและจำกัดเสรีภาพ เช่น สิทธิทางการศึกษาและการประกอบอาชีพ สิทธิด้านการรับราชการ

<sup>97</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว 2535-2554, (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้ง 2537), หน้า 12-1.



การและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง การจำกัดสิทธิสตรีดังกล่าว จึงเป็นความขัดแย้งกับหลักการเรื่องความเสมอภาคทางกฎหมายเสมอภาคของบุคคลซึ่งสัมพันธ์กับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของสตรีไม่ให้เท่าเทียมกับชาย การที่สตรีซึ่งเป็นประชากรจำนวนถึงครึ่งหนึ่งของโลกถูกปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาทำให้สังคมไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาศักยภาพของสตรี จากความเป็นจริงที่สภาพตามธรรมชาติของสตรีอ่อนแอกว่าเพศชาย จึงจำเป็นที่สตรีจะได้รับการปกป้องสิทธิมนุษยชนของตนจากสังคมและขณะเดียวกันสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์จะต้องได้รับเท่าเทียมกันตามกฎหมายองค์การสหประชาชาติจึงได้ลงมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)<sup>98</sup> สาระสำคัญคือ การรับรองความเสมอภาคทางกฎหมายและโอกาสของสตรี ที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมอย่างเท่าเทียมกับบุรุษทั้งฐานะผู้พัฒนาและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาและเรียกร้องให้รัฐภาคีกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการอื่น ๆ เพื่อคุ้มครองภาวะความเป็นมารดาของสตรี นอกจากนี้รัฐภาคีควรใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาสตรีผู้ด้อยโอกาสและคุ้มครองสตรีที่ถูกเอาเปรียบทางเพศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2538 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 8 กันยายน 2538<sup>99</sup>

## 2) ความหมายของคำว่า "เลือกปฏิบัติ"

(discrimination)

ตามคำแปลอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบโดยกระทรวงการต่างประเทศ "การเลือกปฏิบัติต่อสตรี" หมายถึงการแบ่งแยกกีดกันหรือการจำกัดใด ๆ ของเหตุแห่งเพศและการ

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-2.

<sup>99</sup> เรื่องเดิม.

กระทำดังกล่าวมีผลหรือมีความประสงค์ที่จะทำให้สิทธิของสตรีไม่ว่าจะสมรสหรือไม่ ซึ่งเสมอภาคกับบุรุษในเรื่องเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิทธิในทางแพ่งต้องเสื่อมเสียหรือสูญสิ้นไป"<sup>100</sup> การเลือกปฏิบัติอาจเกิดขึ้นในกรณีดังต่อไปนี้

2.1) การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติที่เห็นได้ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ระเบียบห้ามสตรีรับราชการในบางตำแหน่ง หรือห้ามสตรีศึกษาในสถาบันใดสถาบันหนึ่ง

2.2) การเลือกปฏิบัติในทางข้อเท็จจริง โดยไม่มีกฎหมายกีดกันไว้แต่ผลในทางกฎหมายก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เช่น พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ.2503 บัญญัติว่า การค้าประเวณีเป็นความผิดไม่ว่าผู้ค้าจะเป็นหญิงหรือชาย แต่ในทางปฏิบัติตำรวจมักจะจับกุมเฉพาะผู้ค้าที่เป็นหญิงเท่านั้น

2.3) การเลือกปฏิบัติเกิดจากดุลพินิจหรืออคติส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเลื่อนตำแหน่งให้แก่ข้าราชการชายทั้ง ๆ ที่ข้าราชการหญิงซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันมีความสามารถเท่าเทียมกันหรือมากกว่า แต่มีอคติเชื่อว่าชายสามารถปกครองบังคับบัญชาได้ดีกว่าหญิง และได้รับการยอมรับมากกว่าจึงเลื่อนตำแหน่งให้กับชาย

### 3) สภาพปัญหาสิทธิสตรี

ในที่นี้จะกล่าวถึงสภาพปัญหาสิทธิสตรีเฉพาะประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ พอสังเขปเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสตรีอีกมากมายที่เกิดขึ้นในสังคมซึ่งไม่สามารถนำมากล่าว ณ ที่นี้ โดยจะแยกสภาพปัญหาสิทธิสตรีพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.



ตามนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสตรี

3.1) สภาพปัญหาความสามารถของสตรี

3.2) ปัญหาการประกอบอาชีพและปัญหา

ด้านแรงงาน

3.3) ปัญหาโสเภณี

3.1) ปัญหาความสามารถของสตรีตาม

นโยบายและกฎหมาย เกี่ยวกับสตรี

ด้านนโยบายของรัฐต่อสตรี

3.1.1) สภาพปัญหาและแนวโน้ม

นับตั้งแต่การแถลงนโยบายของ

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย อดีตนายกรัฐมนตรีในช่วงปี 2535 ได้แถลงนโยบาย

ชัดเจนในอันที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาสการทำงานของสตรี การปกป้อง

ไม่ทำให้สตรีถูกเอาเปรียบหรือนำไปแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งส่งผลให้

สตรีมีโอกาสดำรงตำแหน่งราชการในสายการปกครองหลังจากที่ถูกปิดกั้นมาเป็นเวลานาน

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่ชัดเจนในการที่จะส่งเสริมความเสมอภาคในโอกาส

การทำงานของสตรี แต่รัฐยังไม่มีมาตรการรองรับเพื่อเร่งรัดให้การเสริมสร้าง

ความเสมอภาคในโอกาสต่าง ๆ เกิดขึ้นได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น โอกาสทาง

ด้านการศึกษา โอกาสในการมีอาชีพที่มั่นคงมีเกียรติศักดิ์ศรี การรับราชการใน

ตำแหน่งระดับสูง หรือการดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เพื่อสตรีจะได้

เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านการบริหารการปกครอง เพื่อให้สตรี

ได้รับการยอมรับมากขึ้น มาตรการเร่งรัดเสริมสร้างความสามารถในโอกาส

ต่าง ๆ ของสตรี เช่น การเพิ่มสัดส่วนของข้าราชการสตรีในระดับบริหาร การ

แต่งตั้งสตรีเป็นคณะกรรมการระดับชาติชุดต่าง ๆ นอกจากนี้แล้วรัฐยังไม่มีกฎ

หมายรองรับความเสมอภาคของสตรีในกรณีที่สตรีฟ้องร้องต่อศาลว่าถูกเลือกปฏิบัติ

โดยศาลยุติธรรมสามารถปฏิเสธที่จะไม่รับพิจารณาคดีเนื่องจากข้ออ้างการที่ยัง

ไม่มีกฎหมายรองรับความเสมอภาคของสตรี และกรณีที่ศาลรับฟังก็จะพิจารณา

ในคดีแพ่งโดยทั่วไปในกรณีที่ศาลสงสัยว่ากฎระเบียบใด ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

จะส่งตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา<sup>101</sup>

แม้ว่าในข้อเท็จจริงจะยังไม่เกิดข้อเรียกร้องขึ้น แต่ต่อไปในอนาคตมีแนวโน้ม

ว่าจะเกิดปัญหาการฟ้องร้องเกี่ยวกับกรณีการเลือกปฏิบัติต่อสตรี เนื่องจากกระแสความตื่นตัวเกี่ยวกับสิทธิของสตรีมากยิ่งขึ้นจากการที่มีองค์กรสตรี องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานด้านสตรีศึกษาของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ได้มีบทบาทในการกระตุ้นส่งเสริมความเสมอภาคของสตรีและเผยแพร่ความไม่เป็นธรรมที่สตรีได้รับ รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการกิจการเยาวชนสตรีและผู้สูงอายุ ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเข้าไปดูแลทางด้านกรกำกับนโยบายการออกกฎหมาย และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อให้สิทธิของสตรีได้รับความคุ้มครองมากขึ้น

3.1.2) สภาพปัญหาและแนวโน้ม  
ด้านทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย

3.1.2.1) ในประเทศไทยยังขาดกฎหมายแม่บทที่จะใช้เป็นหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคในโอกาสการพัฒนาสถานภาพและบทบาทของสตรีในทุกด้าน ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อเพศ (Sex - Discrimination Act)<sup>102</sup> ซึ่งคุ้มครองสิทธิสตรีไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความเป็นสตรี สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ข้อ 26 ซึ่งคุ้มครอง เรื่อง ค่าจ้างและค่าตอบแทนในการทำงานที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แต่กฎหมายไทยยังขาดบทคุ้มครองในเรื่องความเสมอภาคของโอกาสในการทำงาน หรือโอกาสในความก้าวหน้าในอาชีพ จึงทำให้ นายจ้างทั้งภาคเอกชนกับภาครัฐบาลบางส่วนไม่รับสตรีเข้าทำงาน

<sup>101</sup> เรื่องเดิม, หน้า 12-16.

<sup>102</sup> Quentin Bryce Ao, Ten year of CEDAW, (Sydney, October 1990), p.8.



นอกจากนี้ ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะให้หลักประกันความเสมอภาคและโอกาสของสตรีเหมือนต่างประเทศ รวมทั้งยังไม่มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีหรือข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิของสตรีเองยังมีค่อนข้างน้อย รวมทั้งภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชนยังไม่ได้โฆษณาประชาสัมพันธ์ให้สตรีได้หวงแหนสิทธิพื้นฐานของตนและเรียกร้องถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิของสตรีเท่าที่ควร

### 3.1.2.2) กฎหมาย

ปัจจุบันยังไม่เสมอภาค และมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายมีการเลือกปฏิบัติต่อสตรีแทบทุกด้าน ตัวอย่างเช่น กฎหมายให้ความสำคัญแก่ชายไทยมากกว่าหญิงไทยในกรณีที่สมรสกับคนต่างด้าว แม้ว่าหญิงไทยจะสมรสกับชายต่างด้าวจะไม่ถูกบังคับให้สละสัญชาติ แต่หญิงจะประสบปัญหาความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง กล่าวคือ

- 1) ความไม่เสมอภาคในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตร
- 2) ความไม่เสมอภาคในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) แม้ว่าในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กำหนดให้บุตรชายหญิงหรือชายไทยได้รับสัญชาติไทยไม่ว่าบุตรนั้นจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร<sup>\*</sup> ซึ่งกฎหมายใหม่ฉบับที่ได้รับรองสิทธิที่เสมอภาคกันระหว่างหญิงไทยกับชายไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าว ในการที่จะสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรตามหลักสายโลหิตอย่างกว้างขวางอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเดิมมีการประกาศใช้คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ที่กำหนดสิทธิของหญิงไทย ซึ่งสมรสกับชายต่างด้าวในการสืบทอดสัญชาติไทยให้แก่บุตรของตนอย่างจำกัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 อนุมาตรา 1 2535

เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของชาวไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าวบุตรของชาวไทยได้รับสัญชาติไทยตามบิดาโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าบุตรนั้นเกิดนอกหรือในราชอาณาจักร ส่วนบุตรของหญิงไทยจะได้สัญชาติก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขว่าบุตรนั้นเกิดนอกราชอาณาจักรและไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือบิดาไร้สัญชาติจึงจะถือสัญชาติตามแม่ได้ถ้าบุตรนั้นเกิดในราชอาณาจักรไทย การใช้หลักกฎหมายโดยถือหลักดั้งเดิมที่ถือสายโลหิตของบิดาเป็นใหญ่เป็นตัวอย่างของกฎหมายที่เห็นว่าสิทธิของสตรีเป็นรองชาย และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ซึ่งจำกัดสิทธิของประชาชนทั้งชายและหญิงในการสืบสัญชาติให้แก่บุตรที่เกิดกับคนต่างด้าวเหมือนกัน โดยยึดหลักเพื่อป้องกันรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่ชาวไทยได้เปรียบหญิงไทยที่สามารถสืบสัญชาติให้กับบุตรตามสายโลหิตไม่ว่าบุตรจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร แต่ตัดสิทธิในการสืบสัญชาติให้แก่บุตรของหญิงที่เกิดในดินแดนอาณาจักรไทย ส่งผลกระทบอย่างมากต่อหญิงที่ต้องการให้บุตรได้สัญชาติไทย เช่น การสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้บุตรได้สัญชาติไทย ในระหว่างที่ไม่ได้สัญชาติ บุตรมีฐานะเป็นคนต่างด้าวในบ้านเกิดเมืองนอนไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านไม่สามารถเข้าโรงเรียนซึ่งเปิดช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้เป็นตัวอย่างของความไม่เสมอภาคที่รัฐเป็นผู้สร้างขึ้นในที่สุดประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ก็ถูกยกเลิกไป ซึ่งมีประเด็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายที่ไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคต่อประชาชน ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนต้องใช้เวลายาวนานถึง 20 ปีจึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งในช่วงแห่งการบังคับใช้กฎหมายส่งผลกระทบมากมายตามมา ดังนั้นจึงเป็นอุทธรณ์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกกฎหมายต่าง ๆ จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ

(2) ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 86 อนุญาตให้คนต่างด้าวที่ถือสัญชาติ ซึ่งมีสนธิสัญญาทางไมตรีกับไทยเท่านั้นที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในประเทศไทยได้ แต่ขณะนี้

\* พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 อนุมาตรา 1

\* พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 2 และ 3



ไทยยังมีได้มีสนธิสัญญาลักษณะนี้กับประเทศใด คนต่างด้าวจึงไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ในทางปฏิบัติหญิงไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวจะ เสียเปรียบชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าว เนื่องจากเมื่อสมรสแล้วจะ เปลี่ยนคำนำหน้าชื่อและนามสกุลตามสามี ซึ่งเป็นหลักฐานที่ให้พนักงานที่ดินสอบปากคำว่าเป็นการซื้อที่ดินเพื่อประโยชน์ของคนต่างด้าวและไม่จดทะเบียนนิติกรรมให้ตามหลักกฎหมายและแนวปฏิบัติของกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 74 วรรค 2 ส่วนชายไทยจะปกปิดสถานภาพการสมรสได้ดีกว่าฝ่ายหญิง ในการใช้กฎหมายฉบับนี้มีผู้ เห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้หลักประกันสิทธิไว้<sup>103</sup>

สิทธิในที่อยู่อาศัยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของมนุษย์ การที่รัฐคำนึงถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศมากกว่าสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานส่วนบุคคล รัฐก็ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องให้รัดกุมเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์ ดังนั้น ควรพิจารณาทบทวนให้สิทธิในการถือครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยแก่หญิงและชายไทยที่สมรสกับคนต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกัน โดยการกำหนดเงื่อนไขจำนวนที่ดินเพื่ออยู่อาศัยอย่างเหมาะสมและเงื่อนไขในกรณีที่ไม่ต้องการให้ที่ดินตกเป็นของคนต่างด้าวกรณีขาดจากการสมรส

นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอีกเป็นจำนวนมากที่ยังปฏิบัติต่อสตรีไม่เท่าเทียมกับชาย เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายมรดก กฎหมายปราคัมการค้าประเวณีที่มีลักษณะการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวโดยละเอียด ณ ที่นี้ได้ สมควรที่ผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบที่จะพิจารณาหาแนวทางและกำหนดมาตรการในการแก้ไข ปัญหาต่อไป

<sup>103</sup> บารุง ตันจิตติวัฒน์ , "การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของคนไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าว" วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 8 (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2527) อ้างใน มาลี พดุงษ์พงสาวลี, หน้า 12-37.

### 3.2) ปัญหาสิทธิสตรีกับการประกอบอาชีพ

#### และปัญหาทางด้านแรงงาน

จากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บังคับให้สตรีต้องหารายได้มาเลี้ยงตนเองและครอบครัวมากขึ้น ปรากฏเป็นข้อมูลทางสถิติว่ากำลังแรงงานสตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากอัตราส่วนของสตรีที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีจำนวนถึงร้อยละ 40 ของกำลังแรงงานทั้งหมด<sup>104</sup> ในภาคอุตสาหกรรมแรงงานหญิงมีบทบาทอย่างมากในอุตสาหกรรม สิ่งทอ ดัดเย็บเสื้อผ้า อัญมณี การประกอบอิเล็กทรอนิกส์และกำลังแรงงานสตรีในส่วนของภาคพาณิชย์และการบริการมีสัดส่วนมากกว่าชาย ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าจำนวนแรงงานสตรีจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับในขณะที่สภาพการของสตรีที่เป็นนายจ้างหรือผู้ประกอบการยังมีสัดส่วนต่ำ<sup>105</sup>

การประกอบอาชีพของสตรีส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมอย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่เกิดจากการประกอบอาชีพของสตรีก็มีควบคู่ตามไปด้วย การขาดการขึ้นำในการจัดการศึกษาและพัฒนา กำลังคน การขาดแคลนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ทำให้สตรีต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยปราศจากการวางแผนซึ่งจะเห็นได้ว่าจากการประกอบอาชีพของสตรีส่วนหนึ่งประกอบอาชีพที่เสี่ยงต่อความปลอดภัยหรือเสี่ยงต่อเกียรติยศชื่อเสียง ปัญหาสิทธิสตรีที่เกิดขึ้นจากการประกอบอาชีพโดยส่วนใหญ่แล้วสตรีที่เป็นเจ้าของกิจการ ข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ จะไม่เป็นปัญหาแต่จะพบปัญหาในกลุ่มผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม มีปัญหาเกิดมาจากถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความเป็นสตรี เช่น การได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานชาย โอกาสในการได้รับความก้าวหน้า โอกาสในการถูกเลิกจ้างง่ายกว่าแรงงานชาย ปัญหาแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ปัญหาโดยการกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการ

<sup>104</sup> วิจิตร ระวิวงศ์ กับคณะ, "สตรีกับอาชีพ", นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ.2535-2554), หน้า 6-1.

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน.



การที่เป็นไปได้ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของสตรี การพัฒนาโอกาสในการจ้างงาน การพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพและจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานสตรีรวมทั้งเสริมสร้างสิทธิสตรีให้ให้เป็นที่ยอมรับทัดเทียมกับชายยิ่งขึ้น ในที่นี้จะแยกพิจารณาปัญหาสิทธิสตรีกับการประกอบอาชีพและแรงงานออกเป็นประเด็น ดังนี้

### 3.2.1) สตรีที่ทำงานภาครัฐบาล กลุ่มสตรีที่ทำงานภาค

รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจนับว่าเป็นกลุ่มสตรีที่มีปัญหาเนื่องมาจากความเป็นสตรีน้อยที่สุด เนื่องจากสตรีกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่ได้รับการปฏิบัติหรือได้รับรายได้เงินเดือนตามหลักเกณฑ์ตามระดับความรู้ เช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจชาย นอกจากนี้ยังได้รับประโยชน์เกื้อกูลในด้านสวัสดิการ เช่น ค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาลและเงินเพิ่มพิเศษช่วยค่าครองชีพ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มสตรีทำงานจะมีปัญหาเนื่องมาจากความเป็นสตรีน้อยที่สุด แต่ยังคงปรากฏว่าข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจสตรียังมีปัญหาร่วมกัน ดังนี้

#### 3.2.1.1) โอกาสใน

การจ้างงานในการเข้ารับราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครเข้ารับราชการต้องมีสัญชาติไทย อายุ 18 ปี บริบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าในขณะที่จะยกเลิกระเบียบ กฎหมายที่เลือกปฏิบัติต่อข้าราชการสตรีไทยแล้ว โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้มีการแต่งตั้งให้สตรีในสายงานปกครองส่วนภูมิภาคได้รับตำแหน่งทางบริหาร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอแล้วภายหลังจากการปิดกั้นมานาน ในโอกาสต่อไปควรที่จะเร่งรัดให้สตรีมีโอกาสในการรับตำแหน่งผู้บริหารในสายงานปกครองส่วนภูมิภาคได้เท่าเทียมกับฝ่ายชายในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น และในทางความเป็นจริงอาจจะยังถูกเลือกปฏิบัติอยู่ ซึ่งจะต้องติดตามผลในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่องต่อไป ในส่วนของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง สตรีจะได้รับโอกาสการจ้างงานจำกัดกว่าชาย เนื่องจากงานบางประเภทเหมาะกับพนักงานชายมากกว่าสตรี เช่น ไฟฟ้า ประปา การรถไฟ ซึ่งเป็นงานในตำแหน่งช่างและวิศวกรไม่เหมาะสมกับสภาวะสตรีระทางร่างกายของสตรีตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การ

คุ้มครองแรงงาน เช่น งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบ เมตรขึ้นไป จึงทำให้สตรีขาดโอกาสการเข้าทำงานในประเภทดังกล่าวได้น้อยกว่าชาย

### 3.2.1.2) ความก้าว

หน้าในการทำงาน

โดยหลักเกณฑ์การเลื่อน

ขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาจากระดับการศึกษา ประสบการณ์ในงานและความประพฤติ แต่ในทางความเป็นจริง ปรากฏว่าข้าราชการระดับ 7 หรือสูงกว่าเป็นชายร้อยละ 70 หญิงร้อยละ 30 ข้าราชการสตรีระดับหัวหน้ากองมีเพียงร้อยละ 22 เป็นรองอธิบดีหรือเทียบเท่าร้อยละ 3.7 เป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าร้อยละ 2 ส่วนข้าราชการระดับ 11 จำนวน 30 คนเป็นชายทั้งหมด<sup>106</sup> สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากผู้บริหารระดับสูงโดยส่วนใหญ่เป็นชาย ส่วนใหญ่อายุสูงกว่า 50 ปีขึ้นไป จะยังยึดติดกับค่านิยมดั้งเดิมค่อนข้างลบเกี่ยวกับสตรี ที่ยังคำนึงถึงความเหมาะสมทางร่างกาย จิตใจ สถานภาพการสมรส สภาพครอบครัว งานที่เกี่ยวกับการเก็บความลับคิดว่าสตรีจะทำไม่ได้ดี จึงทำให้สตรีจำนวนไม่น้อยขาดโอกาสความก้าวหน้าในทางราชการ

### 3.2.2) สตรีทำงานในภาคเอกชน

ซึ่งมีทั้งสตรีที่ทำงานในภาค

เกษตรและอุตสาหกรรม ในภาคเกษตรสตรีมีบทบาทสำคัญในการผลิตทางการเกษตร แต่สตรีมักจะถูกละเลยไม่ให้ความสำคัญทางด้านการศึกษาให้ข้อมูลและฝึกอบรมทางด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ ๆ ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงสตรีมีความสามารถที่จะใช้เครื่องจักรกลทางเกษตรหรือรับข้อมูลทางด้านเกษตรแผนใหม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเน้นการส่งเสริมอาชีพแก่สตรีทางด้านงานที่เหมาะสมกับสตรี เช่น การประกอบอาหาร การทอผ้า หัตถกรรมและโภชนาการมากกว่าการขยายขอบข่ายงานทางด้านเกษตรกรรม สตรีจึงขาดทางด้านนี้ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสตรีในชนบทได้เปลี่ยนอาชีพจากการ

<sup>106</sup> วิจิตร ระวีวงศ์ กัปกณะ, หน้า 6-8.



ทำงานเกษตรมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมในโรงงานหรือหน่วยงานให้บริการมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาจากการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองเกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัยและการถูกเอารัดเอาเปรียบตามมา แม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานสตรีเป็นพิเศษเกี่ยวกับลักษณะงานบางประเภทที่เป็นอันตราย และงานหนักที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือประสาทจะไม่ให้สตรีทำ มีการคุ้มครองสตรีที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ยังไม่ได้สมรสห้ามมิให้นายจ้างรับทำงานในสถานที่ที่จะทำให้เกิดความเสียหายได้ง่าย การคุ้มครองการมีครรภ์และคลอดบุตรโดยกำหนดจำนวนวันลาคลอดและได้รับค่าจ้างระหว่างลาคลอด ฯลฯ แต่ในทางปฏิบัติ กลไกของรัฐไม่สามารถให้ความคุ้มครองและการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลเต็มที่ จากงานวิจัยจำนวนมากพบว่าคนงานสตรีได้รับค่าจ้างต่ำกว่าคนงานชาย แม้ว่าจะ เป็นงานลักษณะเดียวกันงานในสถานบริการบางแห่งจะได้รับรายได้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มาใช้บริการ ปัญหาสภาพการทำงานและปัญหาสุขภาพความปลอดภัยจากการทำงาน เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานสตรีมากที่สุด จากวิทยานิพนธ์ เรื่องสวัสดิการแรงงานด้านความปลอดภัยในโรงงานทอผ้า ของรัศมี เจริญทรัพย์ ภาควิชาสังคมวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระบุว่าผู้ใช้แรงงาน (ซึ่งเป็นสตรี) ได้รับการคุ้มครองด้านความปลอดภัยครบตามข้อบังคับของกฎหมายมีเพียงร้อยละ 0.8 และยังมีนายจ้างร้อยละ 99.2 ไม่ได้จัดสวัสดิการความปลอดภัยให้กับคนงานครบทุกข้อ<sup>107</sup> คนงานสตรีต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นในระยะยาว เช่น สมรรถภาพในการได้ยินเสียง โรคทางเดินหายใจโรคผิวหนัง และโรคมะเร็ง<sup>108</sup> นอกจากนี้อุตสาหกรรมในโรงงานที่ใช้สารเคมีเป็นวัตถุดิบ เช่น โรงงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ โรงงานพลาสติก โรงงานผลิตแบตเตอรี่ คนงานสตรีได้รับผลกระทบต่อสุขภาพจากสารเคมีต่างๆ การเฝ้าระวังรักษาปัญหาอันตราย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>107</sup> จะ เต็จ เขาวุ่นวิไล "ความเคลื่อนไหวเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานปี 2537," สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 125.

<sup>108</sup> วิจิตร ระวีวงศ์กับคณะ, หน้า 6-10.

ซึ่งเกิดจากสภาพการทำงานขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของคนงานของผู้ประกอบการ และความเข้มงวดในการตรวจตรามาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานโดยเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาไว้ก่อนเท่านั้นซึ่งจะได้ผลมากกว่าการปล่อยปละละเลยให้เกิดปัญหาขึ้นแล้วแก้ไข เพราะปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัยของแต่ละบุคคล เป็นปัญหาของสังคมเนื่องจากรัฐจะต้องใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมากในการดูแลรักษา ถ้าหากปล่อยปละละเลยจนทำให้คนงานได้รับอันตรายจนกระทั่งเจ็บป่วยพิการอันเนื่องมาจากการทำงาน แม้ว่าจะมีกองทุนทดแทนมาช่วยเหลือแต่การที่เราต้องสูญเสียทรัพยากรของชาติให้พิการหรือเสียชีวิตจะเป็นปัญหาอีกปัญหาหนึ่งของสังคมต่อไป และในส่วนของลูกจ้างสตรีเองจะต้องรวมกลุ่มกันเพื่อต่อรองในการยกระดับสภาพการจ้างงานให้ได้มาตรฐานสูงขึ้น

3.2.3) สตรีที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น สตรีที่ทำงานรับใช้ตามบ้าน การทำงานไม่มีเวลาส่วนตัวขึ้นอยู่กับมนุษยธรรมของนายจ้าง สตรีที่ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยที่ต้องทำงานขึ้นอยู่กับความปลอดภัยบนท้องถนนและตำรวจเทศกิจในเมืองหลวง สตรีที่รับงานจ้างหรืองานเหมาตามบ้าน เช่น การเย็บเสื้อผ้าโหลซึ่งมีรายได้ตามชิ้นงานซึ่งจะต้องทำงานมากชั่วโมงแบบหามรุ่งหามค่ำ ปัญหาของสตรีกลุ่มนี้คือไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและอยู่นอกข่ายของการประกันสังคม ทำให้ขาดหลักประกันในการดำรงชีวิต รายได้ที่ได้รับมักจะทำต่ำกว่ามาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีกว่าระดับมาตรฐาน

3.2.4) การแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดกาเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบขององค์การประชาชาติ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women CEDAW) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาจึงมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญา ซึ่งในอนุสัญญา ข้อ 11 ได้บัญญัติให้รัฐภาคีใช้มาตรการต่าง ๆ



ในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในการจ้างงานและให้หลักประกันสิทธิและความเสมอภาคโดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>109</sup>

1. การได้รับสิทธิในการทำงานในฐานะ เป็นสิทธิอันจะพึงแบ่งแยกมิได้ของมนุษย์ทุกคน โอกาสในการที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกันโดยใช้หลักเกณฑ์การคัดเลือกเดียวกัน
  2. สิทธิในการเลือกอาชีพและการทำงานได้อย่างเสรี สิทธิในการเลื่อนตำแหน่ง ความปลอดภัยในการทำงาน ผลประโยชน์เงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการต่าง ๆ รวมทั้งสิทธิที่จะได้รับการฝึกงานในลักษณะต่าง ๆ
  3. สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการทำงานและผลประโยชน์อื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน มีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ อย่างเสมอภาค
  4. สิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการประกันสังคมอย่างเพียงพอ
  5. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะความปลอดภัยเกี่ยวกับระบบการสืบพันธุ์
- ประเทศไทย ซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญา มีพันธกรณีที่จะต้องออกมาตรฐานป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อสตรี อันเนื่องมาจากสถานภาพการสมรสหรือภาวะความเป็นมารดาของสตรี โดยห้ามมิให้นายจ้างถือเอาสถานภาพและภาวะดังกล่าว มาเป็นเหตุในการเลือกจ้างสตรี ฯลฯ การให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าไปตรวจตราดูแลสถานประกอบการต่าง ๆ เช่น กรมสวัสดิการแรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข ฯลฯ การเร่งรัดพระราชบัญญัติส่งเสริมอาชีพ เพื่อฝึกอาชีพของประชาชนก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะเป็นการเตรียมความพร้อมทางด้านแรงงานของสตรีและเด็กเพื่อให้เป็นภูมิคุ้มกันปกป้องสิทธิของตนเอง มาตรการในการขยายขอบเขตกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุม

<sup>109</sup> มาลี พงษ์พงศาวิดี, หน้า 12-31.

ถึงการงานอื่น ๆ และควรยกระดับมาตรฐานของการคุ้มครองให้สูงขึ้น รวมทั้ง การทบทวนระเบียบว่าด้วยการลาเพื่อการลาคลอด และการลาเพื่อไปปฏิบัติธรรม ของสตรีและช่วยให้นายจ้างเอกชนเคารพสิทธิดังกล่าวด้วย รวมทั้งการเร่งรัดออก กฎหมายด้านสวัสดิการของสังคมซึ่งอาจจะช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของสตรี กลุ่มผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบได้ การบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการก่อตั้งสหภาพแรงงานเพื่อสอดส่องให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย การเสริมอัตราค่าจ้างพนักงานตรวจแรงงาน การปรับปรุงระบบตรวจแรงงานโดย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง การจัดอบรมความรู้ด้านกฎหมาย แรงงาน พัฒนาฝีมือและอบรมความรู้ด้านอื่น ๆ เพื่อยกระดับสภาพการจ้างและรับ สถานการณ์การถูกเลิกจ้าง มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องมือในการ ส่งเสริมและเป็นหลักประกันให้สิทธิของคนงานได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

### 3.3) ปัญหาโส เกณี

ในปัจจุบันปัญหาโส เกณี เป็นปัญหาสังคม และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศอย่างรุนแรง ปัญหาโส เกณี เกี่ยว ข้องโดยตรงกับธุรกิจบริการทางเพศ เป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ซึ่งขัดต่อหลัก การสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เป็นธุรกิจที่ยอมให้บุคคลหนึ่งแสวงหาผลประโยชน์และ การดำรงชีพจากร่างกายของบุคคลอื่น ในธุรกิจบริการทางเพศนอกจากจะประกอบ ด้วยผู้ซื้อและผู้ขาย ผู้ซื้อโดยส่วนใหญ่จะเป็นชาย ผู้ขายโดยส่วนใหญ่จะเป็นสตรี และในปัจจุบันไม่ยังมีเพียงสตรีและ เด็กเท่านั้นที่ถูกชักจูงให้มาขายบริการทางเพศ แต่ยังมีบุรุษและ เด็กชายถูกชักจูงให้มาขายบริการทางเพศอีกด้วย ในสภาพสังคมและ เศรษฐกิจในปัจจุบัน การขายบริการทางเพศหรือการค้าประเวณีกลายเป็นเครื่องมือ ในการยังชีพของประชากรกลุ่มด้อยโอกาสในสังคม ดังนั้น ในการพิจารณาศึกษา แนวทางการแก้ไขปัญหาคือต้องวางมาตรการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อลด จำนวนผู้ให้บริการทางเพศลง

จากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของ ไทยที่เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งสร้างผลกระทบต่อการกระจายรายได้ที่ไม่ เป็นธรรมแก่สังคม ทำให้ผู้มีรายได้น้อยจำนวนหนึ่งเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ ใน ขณะที่มีผู้มีรายได้สูงจะเป็นฝ่ายใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งวัฒนธรรมและค่านิยมของ



สังคมไทยที่ยอมรับบริการสาธารณสุขทางเพศของชาย<sup>110</sup> จึงทำให้ธุรกิจทางด้านบริการ ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กล่าวคือ ทำให้ประชาชนในกลุ่มที่เกี่ยวข้องเจ็บป่วยด้วย โรคกามโรคและโรคเอดส์ กลุ่มคนเหล่านี้อายุโดยเฉลี่ย 15-29 ปี<sup>111</sup> อันเป็น วัยแรงงานที่สำคัญของประเทศ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้มีต้องเจ็บป่วยและตายก่อนวัยอัน สมควร จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ งบประมาณของประเทศทางด้านการรักษา พยาบาล การขาดกำลังคนในการผลิตและขาดกำลังพลในการรักษาความมั่นคงของ ประเทศอีกด้วย

### 3.3.1) สภาพปัญหา

ในปัจจุบันสถานการณ์การ ขยายตัวทางด้านธุรกิจการค้าประเวณีนับวันที่ยขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้น การค้าประเวณี เป็นขบวนการและเป็นองค์กรธุรกิจที่มีวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา รูปแบบของธุรกิจ การขายบริการทางเพศได้เปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและ สังคม และเปลี่ยนแปลงไปตามความเข้มงวดของกฎหมาย ในปัจจุบันมีรูปแบบของธุรกิจ ทั้งเปิดเผยและซ่อนเร้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ธุรกิจบริการทาง เพศในประเทศ เช่น การบริการทางเพศโดยตรง ได้แก่ ช่อง บาร์ อะโกโก้ โรงน้ำชาที่มีโสเภณีให้บริการทางเพศโดยตรง หึงบริการในโรงน้ำชา ซึ่งใน ปัจจุบันมีหึงบริการในโรงน้ำชาทั่วประเทศประมาณ 1,683 คน<sup>112</sup> และมีแนวโน้ม ของการขายบริการในรูปแบบแอบแฝงมากขึ้น เช่น มีการขายบริการทางเพศใน โรงแรม ร้านอาหาร คาเฟ่ สถานอาบอบนวด บริการเพื่อนเที่ยว ร้านเสริม สวยที่มีรูปแบบของการขายบริการทางเพศแอบแฝงกับบริการอื่น ๆ นอกจากนี้ใน

<sup>110</sup> กนิษฐา วิเชียรเจริญ และคณะ, "สตรีกับธุรกิจบริการทางเพศ", นโยบายและแผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554), หน้า 11-3.

<sup>111</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-2.

<sup>112</sup> เรื่องเดียวกัน.

ปัจจุบันยังมีการนำโสเภณีต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือโสเภณีจากประเทศยุโรปตะวันออกเข้ามาบริการทางเพศ ในขณะที่มีการค้าหญิงข้ามชาติของไทยในประเทศญี่ปุ่นซึ่งยังเป็นประเด็นปัญหาในปัจจุบัน

### 3.3.2) สาเหตุและแนวทางการ

#### แก้ปัญหา

ตามที่กล่าวมาแล้วการ

เปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจแต่การกระจายรายได้ส่วนทางกันเกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย เป็นผลกระทบที่มีส่วนในการผลักดันให้สตรีในชนบทอพยพเข้าสู่เมืองและเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ ปัจจัยทางด้านสถาบันครอบครัว เปลี่ยนจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น บิดามารดาประกอบอาชีพนอกบ้านไม่มีเวลาในการอบรมเลี้ยงดูลูก ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ในครอบครัวรวมทั้งการใช้บริการทางเพศที่รับและเลียนแบบวัฒนธรรมตะวันตก ค่านิยมและวัฒนธรรมการบริโภคที่มีลักษณะวัตถุนิยมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของสังคมกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้วัตถุและเงินตรา รวมทั้งค่านิยมของชายไทยที่มีเสรีภาพทางเพศอย่างอิสระ ปัจจัยทางการศึกษาของประชาชนยังได้รับการศึกษาน้อย ทำให้เป็นเหตุให้ถูกล่อลวงได้ง่าย บางส่วนยังไม่มีโอกาสในการฝึกอบรมวิชาชีพทำให้ต้องประกอบอาชีพที่ง่ายและไม่ต้องใช้ทักษะพิเศษ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้ชายและหญิงเข้ามาสู่ธุรกิจบริการทางเพศมากขึ้น นอกจากนี้ ปัจจัยจากสื่อมวลชน สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่ชี้นำ และช่วยย้วยาความต้องการทางเพศ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันให้ปัญหาโสเภณียังคงเป็นปัญหาของสังคมอยู่ต่อไปและแนวทางการแก้ปัญหาได้กล่าวไว้ข้างแล้วในปัญหาโสเภณีเด็ก จึงไม่น่ามากล่าวในที่นี้อีก

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาสิทธิสตรีของไทยยังประสบปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความเป็นสตรี เช่น สภาพปัญหาความสามารถของสตรีตามนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับสตรี ที่ยังไม่ีมาตรการรองรับในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านการทำงาน การบริหาร การศึกษา การขาดกฎหมายแม่บทที่จะใช้เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิสตรีไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติตามหลักการสากลรวมทั้งยังไม่ีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา



คดีหรือรับข้อร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของสตรีโดยเฉพาะ ปัญหากฎหมายในปัจจุบันยังไม่เสมอภาคระหว่างชายกับหญิง เช่น การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายต่อสตรีไม่เท่าเทียมกับชาย เช่น กฎหมายครอบครัว กฎหมายมรดก กฎหมายปราคการค้าประเวณี สภาพปัญหาสิทธิสตรีกับการประกอบอาชีพและปัญหาด้านแรงงาน สตรีไทยยังประสบปัญหาการขาดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงานและโอกาสในความก้าวหน้าในการทำงาน อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกฎหมาย และทัศนคติหรือค่านิยมของผู้บริหารที่มีทัศนคติค่อนข้างลบต่อสตรี ปัญหาการปล่อยปละละเลยของนายจ้างและการขาดความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราความปลอดภัยของโรงงานที่ส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานโดยรวมซึ่งรวมทั้งคนงานสตรีด้วย ตลอดจนสตรีที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและอยู่นอกข่ายของการประกันสังคม รวมทั้งปัญหาโสเภณี ปัญหาสิทธิสตรีด้านต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาอยู่ในสังคมไทยที่ทุกฝ่ายจะต้องช่วยกันหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

#### 1.1.5 ปัญหาสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย

ในที่นี้จะกล่าวถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย เฉพาะกลุ่มชนชาวเขาเท่านั้น ซึ่งประกอบด้วยชนชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ที่เป็นชนพื้นเมืองในเขตพื้นที่สูง กล่าวคือ กะเหรี่ยง มั่ว มูเซอ ลีซอ เย้า อีเก้อ ถิ่น ลัวะ ขมุ รวมทั้งจีนฮ่อ ไทยใหญ่<sup>113</sup>

##### 1) สิทธิของชนกลุ่มน้อย

แบ่งพิจารณาออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ

- 1.1) สิทธิตามหลักปฏิบัติสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- 1.2) สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 1.3) สิทธิตามกฎหมายภายใน

<sup>113</sup> สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, สิทธิชาวเขา, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท. 2535), หน้า 60.

1.1) สิทธิตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนมีมาตั้งแต่เกิดจะต้องได้รับหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือสถานะอื่น ๆ สำหรับชาวเขาหรือชนพื้นเมืองถือได้ว่ามีสิทธิตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน มีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายที่จะได้รับคุ้มครองตามสิทธิทางพลเรือนและทางการเมืองรวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น ๆ ของประเทศ

1.2) สิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 2 ในหมวด 3 ซึ่งได้กำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของคนไทย ชาวเขาที่มีสัญชาติไทยก็ถือว่าเป็นคนไทย ฉะนั้นชาวเขาย่อมได้รับสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมายย่อมมีสิทธิทางการเมือง สิทธิในการร้องทุกข์เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม สิทธิในการนับถือศาสนา มีเสรีภาพในร่างกายสิทธิในทรัพย์สินและได้รับความคุ้มครองตลอดจนไม่ต้องรับโทษทางอาญาเว้นแต่จะกระทำผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติชาวเขามีโอกาสที่จะได้รับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิตามกฎหมายน้อยมาก เมื่อเทียบกับสิทธินี้เขาได้รับ ดังนี้

1.2.1) สิทธิแห่งการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ตามหลักกฎหมายบุคคลที่เกิดในไทยจะได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขา พ.ศ.2517 แต่ในทางปฏิบัติยังมีชาวเขาเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนไทย ทั้ง ๆ ที่บรรพบุรุษตั้งถิ่นฐานอยู่ในแนวชายแดนของไทยเป็นเวลานาน ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงแห่งรัฐซึ่งให้ความสำคัญต่อสิทธิของส่วนรวมมากกว่าสิทธิของบุคคล

1.2.2) สิทธิในการได้รับการบริการสาธารณะ เนื่องจากชนชาวเขาจะอยู่ในพื้นที่แถบภูเขาทางภาคเหนือ ภาคตะวันตก ซึ่งเป็นพื้นที่ในแนวเขตชายแดน หรือท้องถื่นทุรกันดาร จึงเป็นการยากที่ภาครัฐจะเข้าไปให้การบริการสาธารณะทั้งทางด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณูปโภค ฯลฯ รวมทั้งการบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตแก่ประชาชนชาวเขา หรือการให้บริการไม่สามารถทำให้ทั่วถึงเนื่องจากการขาดแคลนงบประมาณ ขาดแคลนบุคลากร รวมทั้งการที่รัฐมีเหตุผลทางด้านความมั่นคงทางด้าน



ยุทธศาสตร์ จึงทำให้ชาวเขาได้รับสิทธิการบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐยังไม่เพียงพอ

1.2.3) สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพและความมั่นคง สิทธิของชาวเขาโดยส่วนใหญ่ยังขาดหลักประกันความมั่นคง อันเนื่องมาจากการถูกรับตามแนวชายแดนทางภาคเหนือ ซึ่งจะต้องอพยพหนีภัยการสู้รบของชาวพม่ากับชนกลุ่มน้อยของพม่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อชาวไทยภูเขาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่แผ่นดินไทยมาเป็นเวลาช้านาน และนอกจากนั้นในสายตาเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมองว่าชาวเขาเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของประเทศ

1.2.4) สิทธิในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อม จากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่า รัฐมองว่าชาวเขาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดไม้ทำลายป่าอันเนื่องมาจากการทำเกษตรแบบไร่เลื่อนลอย รัฐจึงมีนโยบายในการผลักดันอพยพชาวเขาออกจากถิ่นฐานเดิมเพื่อรักษาป่าต้นน้ำลำธาร โดยมองข้ามศักยภาพของชาวเขาที่มีประเพณีการรักษาทรัพยากร เช่น ชนเผ่าปากะ ญอที่ทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียนหรือการมีป่าชุมชนที่ชาวเขาสงวนไว้ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารให้กับหมู่บ้าน<sup>114</sup>

1.2.5) ชาวเขาโดยส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในมีส่วนร่วมของกระบวนการพัฒนาและปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาต่อการดำรงชีวิตของชาวเขาเป็นอย่างมาก

1.3) สิทธิตามกฎหมายภายใน ชาวเขา จะได้รับการคุ้มครองตามสิทธิในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่น ๆ เช่น การได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายการได้รับสิทธิของผู้เสียหายมีสิทธิในการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สิทธิของผู้ต้องหา การถูกจับค้นตัว ค้นเคหสถาน การปล่อยตัวชั่วคราว รวมทั้งสิทธิของจำเลยและสิทธิที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน สิทธิการครอบครองที่ดิน รวมทั้งที่เกี่ยวกับสิทธิที่เกิดจากจารีตประเพณีของชาวเขา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเกิด การตายและกฎหมาย

<sup>114</sup> สماعมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, หน้า 45.

เกี่ยวกับการทำสัญญา การกู้ยืมเงิน ฯลฯ สิทธิตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ชาวเขาสามารถได้รับสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนคนไทยอื่น ๆ

## 2) สภาพปัญหา

อย่างไรก็ตามแม้ชาวเขาซึ่งมีสัญชาติไทย จะได้รับสิทธิตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติชาวเขากลับไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิตามหลักการสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควร สาเหตุอันหนึ่งเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ถือว่าปัญหาของชาวเขาเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างจากชาวไทยพื้นราบ ทำให้ขาดสำนึกว่าเป็นคนไทย การไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการและเนื่องมาจากสภาพการตั้งถิ่นฐานที่กระจัดกระจายห่างไกลเส้นทางคมนาคมทำให้ยากต่อการดูแลปกครองและดำเนินการพัฒนา จึงเป็นจุดอ่อนที่ทำให้กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เข้าแทรกแซงหาผลประโยชน์จากกลุ่มชาวเขาซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ

ในด้านการประกอบอาชีพของชาวเขาส่วนใหญ่จะทำไร่เลื่อนลอยและอพยพย้ายถิ่นฐานไปเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นการทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่งผลกระทบต่อต้นน้ำลำธารและความสมบูรณ์ของทรัพยากร นอกจากนี้ยังมีการปลูกพืชเสพติด เช่น ฝิ่น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่จะต้องระดมกำลังในการป้องกันและปราบปรามปัญหายาเสพติด ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรชาวเขาซึ่งมีอัตราการเกิดสูงขึ้น แต่อัตราการตายของทารกแรกเกิดค่อนข้างสูงเนื่องจากการอยู่ห่างไกลสถานบริการทางด้านสาธารณสุข และภาวะการทุพโภชนาที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ทารกขาดสารอาหารที่จำเป็นและปัญหาการอพยพเข้าประเทศของชาวเขาซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในแนวพรมแดนของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งรัฐพยายามสกัดกั้นไม่ให้ชาวเขาอพยพเข้ามาอันเนื่องมาจากเหตุผลของความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

จากสาเหตุปัจจัยดังกล่าวข้างต้นทำให้ชาวเขาส่วนหนึ่งยังไม่ได้รับสิทธิในการเป็นคนไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ถูกเอารัดเอาเปรียบ ส่วนที่ได้รับสิทธิคือสัญชาติไทยก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมเท่ากับคนไทยในพื้นที่ราบทั่ว ๆ ไป ซึ่งแตกต่างจากหลักมนุษยชนที่ให้หลักประกันสิทธิมนุษยชนทุกคนโดยไม่แบ่งแยกสีผิว เชื้อชาติ ศาสนาแต่อย่างใด



ในทางปฏิบัติ รัฐได้ใช้นโยบายทางด้านความมั่นคงของประเทศมาดำเนินการในทางปฏิบัติ รัฐได้ใช้นโยบายการสงเคราะห์และพัฒนาชาวเขานับตั้งแต่ปี 2495 โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก โดยให้การสงเคราะห์และให้ความช่วยเหลือกลุ่มชนที่ลำบาก<sup>115</sup> มุ่งให้ชาวเขาพัฒนาตนเอง การดำเนินการจัดสร้างนิคมสร้างตนเอง แต่ก็ขัดกับลักษณะนิสัยของชาวเขาที่มีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีชาวเขาเองจึงเปลี่ยนวิธีการให้การสงเคราะห์ที่หมู่บ้านชาวเขา และต่อมามีการเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้ชาวเขามาเป็นคนไทยที่สามารถช่วยตัวเองได้ โดยมีการเร่งรัดจัดทำทะเบียนชาวเขา ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านแก่ชาวเขา พ.ศ. 2517 และในปี 2525 รัฐได้มีนโยบายที่สำคัญ 3 ประการ<sup>116</sup> ในการแก้ไขปัญหาชาวเขาและการปลูกฝิ่น กล่าวคือด้านการปกครองให้ชาวเขาที่มีความเข้าใจที่ถูกต้องและผูกพันต่อการเป็นคนไทย มีการตั้งถิ่นฐานที่ถาวร ด้านการลดและเลิกฝิ่นโดยการแสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการแก้ปัญหายาเสพติด และด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการส่งเสริมให้ชาวเขามีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ และให้ได้รับความเป็นอยู่ใกล้เคียงกับคนไทยพื้นราบ

อย่างไรก็ตามแม้รัฐจะมีนโยบายในการดำเนินการต่อปัญหาชาวเขามาโดยตลอด แต่โดยหลักความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของชนพื้นเมืองกล่าวคือสิทธิในการกำหนดใจตนเอง และควรได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติรัฐได้นำสิทธิในการกำหนดใจตนเองของชนพื้นเมืองมาแปลความหมายโดยการรับรองสิทธิในการเป็นพลเมือง และให้สิทธิในพื้นที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>117</sup> ความมีอิสระในการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมชาวเขาที่ชอบย้าย

<sup>115</sup> สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน, หน้า 57.

<sup>116</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 57-59.

<sup>117</sup> Bangkok NGO. Declaration on Human Right, Our Voice (Bangkok : Edison Press Product., 1993), p.36.

ถิ่นฐาน การนับถือลัทธิการปกครองและสิทธิในที่ดินของตนถูกจำกัดโดยนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ ชาวเขายังมีปัญหาเฉพาะหน้าที่จะต้องหามาตรการป้องกันและเยียวยารักษาอย่างเร่งด่วน กล่าวคือ ปัญหาการล่อลวงหญิงชาวเขาเป็นโสเภณี การหลอกเด็กไปขายแรงงานและขายบริการทางเพศ การถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลภายนอกที่เข้าไปติดต่อซื้อขายกับชาวเขา นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ ในขณะที่สิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านสภาพความเป็นอยู่ที่จำเป็นต่อการยังชีพขั้นพื้นฐานได้รับการตอบสนองที่ยังไม่เพียงพอ

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นเพียงชนกลุ่มน้อยเฉพาะชาวไทยภูเขาเท่านั้น ในทางข้อเท็จจริงยังมีชนพื้นเมืองอยู่ในเขตพื้นที่ราบ เช่น ผีตองเหลือง ซึ่งอาศัยอยู่ในแนวตะเข็บประเทศในภาคเหนือ ในจังหวัดน่านและแพร่ รวมทั้งเงาะป่า ชาวไท ทั้งสองประเภทนับเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มเล็ก ๆ มีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับคนไทยทั่ว ๆ ไป แต่กลับได้รับการเรียกชื่อที่สร้างความรู้สึกแปลกแยกถึงความตกต่ำในคุณค่าและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลทั้งหลาย ซึ่งจะต้องทบทวนนโยบายการปฏิบัติต่อชนพื้นเมืองกลุ่มอื่น ๆ ให้คำนึงและเคารพสิทธิของบุคคลเหล่านี้ โดยให้มีสิทธิเสรีภาพในการกำหนดใจตนเองภายใต้กรอบนโยบายของรัฐที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ความเสมอภาคความเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่นเดียวกันอย่างเหมาะสม

โดยสรุป ปัญหาสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยชาวไทยภูเขา มีสิทธิในการกำหนดใจตนเองอย่างจำกัด กล่าวคือ แม้จะได้รับสิทธิในการเป็นพลเมืองได้สัญชาติไทยแต่ก็ได้รับอย่างมีข้อจำกัด และมีสิทธิในที่ดินตามที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น ชาวเขายังไม่มีสิทธิในกระบวนการพัฒนาและการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร ปัญหาการได้รับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ยังไม่เท่าเทียมกับชาวไทยพื้นราบ ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบจากบุคคลภายนอกในการติดต่อค้าขาย ปัญหาการได้รับบริการสาธารณะยังไม่เพียงพอ รวมทั้งปัญหาการดูแลเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านบุคลากร งบประมาณและข้อจำกัดจากด้านนโยบายของรัฐที่ยังคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐมากกว่าการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลจึงยังทำให้การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อยชาวไทยภูเขา ยังไม่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองเท่าที่ควร



### 1.1.6 ปัญหาสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัย ผู้อพยพและผู้เข้าเมือง โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

#### 1) ปัญหาสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ

ประเทศไทยโดยทางภูมิศาสตร์ เป็นประเทศที่ตั้งอยู่เป็นจุดศูนย์กลางที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ กล่าวคือ พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย มีแนวชายแดนที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง การสงคราม นับตั้งแต่สงครามอินโดจีนในช่วง พ.ศ. 2489 ทำให้เกิดชาวญวนอพยพหนีภัยสงครามจากประเทศเวียดนาม เข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก<sup>118</sup> การสู้รบเพื่อแยกตัวเป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า เมื่อถูกปราบปรามจะเข้ามาหลบซ่อนในดินแดนไทย รวมทั้งประชาชนชาวพม่าที่ประท้วงเพื่อเรียกร้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยจากรัฐบาลซึ่งถูกปราบปรามอย่างรุนแรง แล้วหลบหนีเข้ามาอยู่กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า การต่อสู้ระหว่างกองกำลังเขมรแดงกับทหารรัฐบาลกัมพูชา ทำให้ประชาชนชาวกัมพูชาต้องหลบหนีภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทย นอกจากนี้จะมีผู้อพยพลี้ภัยทางด้านสงครามและปัญหาการเมืองเข้ามาอยู่ในประเทศไทยแล้ว ยังมีประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อเข้ามาทำงานด้านแรงงานในประเทศไทย เช่น พม่า กัมพูชา ลาว เป็นต้น การดำเนินงานต่อปัญหาผู้ลี้ภัย ผู้อพยพเข้าประเทศไทยจะต้องดำเนินงานด้วยความละเอียดอ่อนเนื่องจากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงประเทสนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาสภาพพื้นฐานของปัญหา องค์กรประกอบโครงสร้างของปัญหา เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

<sup>118</sup> นพนิติ สุริยะ, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537)

## 1.1) สภาพพื้นฐานของปัญหา

ตามหลักการสากลขององค์การสหประชาชาติได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 โดยหลักการสำคัญที่องค์การสหประชาชาติที่ระบุนุหลักมนุษยธรรมว่าด้วยผู้ลี้ภัย โดยต้องการจะคุ้มครองบุคคลที่หนีภัยแห่งความหวาดกลัวออกจากรัฐซึ่งตนเป็นคนชาติหรือประเทศที่ตนมีสัญชาติไปยังอีกรัฐหรือประเทศหนึ่ง ในบุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองสิทธิในการกำหนดใจตนเอง และได้รับการเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในรัฐหรือประเทศที่เข้าไปลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ จึงไม่มีพันธกรณีต่ออนุสัญญาดังกล่าว

ในทางปฏิบัติจากอดีตที่ผ่านมาไทยไม่เคยปฏิเสธคนต่างด้าวที่หนีร้อนมาพึ่งเย็น แต่ภายหลังจากการเกิดสงครามอินโดจีน ไทย เริ่มจากปัญหาคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศหลายกลุ่มหลายเชื้อชาติ ทำให้ไทยต้องประสบปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างรุนแรง ไทยจึงไม่มีนโยบายที่จะเรียกบุคคลที่เข้ามาภายในประเทศว่า "ผู้ลี้ภัย" เนื่องจากเกรงว่าอาจทำให้เกิดสถานภาพตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดพันธะบางอย่างแก่ประเทศไทย<sup>119</sup>

อย่างไรก็ตามแม้ว่าไทยจะไม่ปฏิบัติตนตามหลักสิทธิมนุษยชนในบางประเด็นในเวทีระหว่างประเทศไทยโดยการไม่ร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย 1951 ที่ระบุนุหลักมนุษยธรรมว่าด้วยผู้ลี้ภัย ซึ่งไทยอ้างได้ว่าไทยยอมปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเหมือนผู้ไร้สิทธิและอาจส่งผู้ลี้ภัยกลับถิ่นฐานเดิม โดยไม่



<sup>119</sup> นพนิติ สุริยะ, หน้า 100.



ให้พักพิงในประเทศไทยก็ได้<sup>120</sup> แต่ในทางความเป็นจริงไทยได้ยอมให้ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาที่ลี้ภัยสงครามเข้ามาพักพิงในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยให้สิทธิแก่บุคคลเหล่านี้คล้ายคลึงกับสิทธิที่ระบุไว้ในอนุสัญญาดังกล่าวแม้ว่าไทยจะไม่ได้เป็นภาคีก็ตาม<sup>121</sup>

เนื่องจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ไทยได้จำแนกประเภทบุคคลที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในสถานการณ์พิเศษ ดังนี้

(1) ผู้อพยพ (displaced persons) ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย เลขที่ 4678/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน 2497 เกี่ยวกับผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้าน "ผู้อพยพ" หมายถึง ผู้ที่หนีจากอันตรายอันเนื่องมาจากการจลาจล การต่อสู้หรือสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(2) ผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (illegal immigrants) ภายหลังจากเกิดกรณีการสู้รบในกัมพูชารุนแรงขึ้น ทำให้เกิดการหลั่งไหลของประชาชนชาวกัมพูชาเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ไทยจึงต้องวางมาตรการในการสกัดกั้น ควบคุมและผลักดันโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายระบุไว้ ถือว่าเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

<sup>120</sup> V. Muntarbhorn, "Displaced Persons in Thailand : Legal and National Policy Issues in Perspectives," in Proceedings of Round Table of Asian Experts on Current Problems in the International Protection of Refugees - and Displaced Person, HCR/120/25/80 (1980). pp : 165-175 ; 168 -169, อ้างใน วิจิต มั่นตาภรณ์ "สิทธิมนุษยชนและประเทศไทย : ทศนคติรากฐาน", หน้า 5.

<sup>124</sup> เรื่องเดียวกัน.

โดยหลักของกฎหมายคนเข้าเมืองถือว่า กรณีผู้อพยพเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ผู้อพยพจะใช้กับผู้ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรก่อนปี 2522 และได้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ของไทยและยอมให้ถูกจำกัดบริเวณ ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2515<sup>122</sup> เช่น กลุ่มญวนอพยพ เป็นต้น ส่วนผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คือผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยในปี 2522 ซึ่งเป็นปีที่พรมแดนถูกปิดอยู่ภายใต้กองกำลังของเฮงซำริน เป็นสาเหตุให้ชาวกำพูชาหลังไหลเข้ามาในประเทศไทย ผู้หลบหนีเข้าเมืองภายหลังจากนี้ จะเป็นผู้ที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในศูนย์ของทางราชการ

#### 1.2) สถานการณ์ปัญหาสิทธิมนุษยชน

ปัญหาการได้สัญชาติไทยของผู้อพยพ ซึ่งจะเป็นประเด็นปัญหาในกลุ่มผู้ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งมีกลุ่มชนต่าง ๆ ที่ทยอยกันเข้ามาพักพิงในประเทศไทยเพื่อหนีจากภัยต่าง ๆ เช่น ภัยสงคราม ความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน กลุ่มชนที่เข้ามาในประเทศไทยแยกพิจารณาเป็น

##### 1.2.1) กลุ่มคนที่เข้ามาก่อนปี

2518 มีกลุ่มชาวญวนอพยพหนีภัยสงครามการสู้รบที่เวียดนามเป็นนฟู ในช่วง พ.ศ. 2489 เข้ามาอยู่ในไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งไทยได้ดำเนินนโยบายกับกลุ่มชนกลุ่มนี้ โดยการจัดให้อยู่ในบริเวณจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บางส่วนได้ถูกส่งกลับและบางส่วนยังหลงเหลืออยู่ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยและการสมรส นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลพม่าในสมัย พ.ศ. 2505 ซึ่งมีการปฏิวัติในพม่า กลุ่มผู้สูญเสียอำนาจและชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่าง ๆ ได้จัดตั้งกองกำลังขึ้นต่อสู้รัฐบาลปฏิวัติและถูกปราบปรามจึงถอยเข้ามาอยู่ในดินแดนไทยในภาคเหนือ กลุ่มที่สำคัญ คือ กองกำลังกะเหรี่ยง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติที่อพยพหนีการครอบครองของพรรคคอมมิวนิสต์และกลุ่มชาวจีนฮ่อในประเทศจีน ซึ่งทางราชการได้จัดให้อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่และ เชียง

<sup>122</sup> นพนิธิ สุริยะ, หน้า 102.



รายและบางส่วนที่มีอาวุธติดตัวได้หลบอาศัยอยู่บนภูเขาบริเวณชายแดนไทยพม่า กลุ่มชาวจีนฮ่ออพยพอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายปกครองและตำรวจตระเวนชายแดน

#### 1.2.2) กลุ่มคนที่เข้ามาหลังปี

2518 เป็นประชาชนในกลุ่มประเทศอินโดจีน ซึ่งตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ได้อพยพหนีเข้าไปอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านและในปี 2522 เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการปกครองประเทศกัมพูชา ทำให้ชาวกัมพูชาอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาเป็นจำนวนมาก ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2518-2526 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา ลาวและเวียดนามเป็นจำนวนประมาณ 500,000 กว่าคน ไทยได้ดำเนินการจัดส่งผู้อพยพเหล่านี้ไปยังประเทศที่สามประมาณ 40,000 คน ส่วนที่เหลืออยู่ในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ จัดตั้งค่ายผู้อพยพให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้อยู่ตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา และต่อมาในปี 2536 เหตุการณ์สู้รบในกัมพูชาเริ่มจะลดลง ไทยจึงได้ผลักดันให้ผู้อพยพชาวกัมพูชาเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน

สภาพปัญหาการได้สัญชาติไทย จะเกิดปัญหาในกลุ่มผู้อพยพที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน จนกระทั่งสมรสกันเองในกลุ่มของผู้อพยพและเกิดบุตรหลานในประเทศไทย โดยหลักสากลเกี่ยวกับการให้สัญชาติจะถือหลักดินแดน กล่าวคือบุคคลที่เกิดในแผ่นดินใดก็จะได้สัญชาตินั้น แต่เนื่องจากประเทศไทยมีประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ในบางห้วงของเวลา มีสถานการณ์ความหวาดกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์และการแทรกซึมจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการให้สัญชาติแก่บุตรผู้อพยพต้องเข้มงวดขึ้น ดังจะเห็นได้จากนโยบายการให้สัญชาติแก่บุคคลผู้อพยพซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และกาลเวลา นับตั้งแต่การอนุญาตให้ผู้อพยพแปลงสัญชาติได้ตาม พ.ร.บ. สัญชาติ พ.ศ. 2495 ต่อมาเมื่อผู้อพยพเข้ามาในไทยเป็นจำนวนมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ โดยหวาดเกรงว่าผู้อพยพจะก่อความวุ่นวายทางการเมืองในไทย ไทยจึงวางมาตร

การการให้สัญชาติเข้มงวดขึ้น โดยอาศัย พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7 และมาตรา 8 และการถอนสัญชาติแก่บุคคลที่ตามสิทธิจะได้รับตามหลักดินแดนถ้าใน ขณะที่เกิดบิดาหรือมารดาของตนเป็นคนต่างด้าวซึ่งอาจเป็นผู้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือแม้เป็นคนต่างด้าวซึ่งมีหนังสือสำคัญของทางราชการรับรอง โดยอาศัยประกาศคณะ ปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 อย่างไรก็ตามในปี 2535 ก็ได้ แก้ไข พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 โดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อใ้บุตร ของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติโดยหลักสายโลหิตด้วยหลักเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและ ชาย\* แต่มีประเด็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการได้สัญชาติที่อาจจะขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนใน



\* เหตุผลของ พ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 สมควรให้ บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติโดยหลักสายโลหิตด้วยหลักเท่าเทียมกันระหว่าง ชายและหญิง และสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลาน ตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว และผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในของราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายเสียใหม่ ให้เหมาะสมรัดกุม เพราะการยึด หลักการสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามประกาศของ ปว. ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ที่โดยมาก จะอยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนสมรส จึงจำเป็นต้องตรา พ.ร.บ.นี้.



ประเด็นมาตรา 7 ทวิ วรรค 3<sup>123</sup> ให้ถือว่าผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามข้อยกเว้น (ตามหลักดินแดน) ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งถ้าตีความโดยทั่วไปแล้วมาตรา 7 ทวิวรรคสาม มีผลทำให้บุคคลรุ่นที่สามซึ่งเป็นรุ่นหลานเชื้อสายของผู้อพยพและรุ่นต่อ ๆ ไปที่เกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยตามหลักดินแดน ซึ่งนับตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ (25 กุมภาพันธ์ 2535) ซึ่งน่าจะถือว่าเป็นกฎหมายมีผลย้อนหลังซึ่งเป็นโทษแก่บุคคลและจะมีผลบังคับได้หรือไม่<sup>124</sup> และในแง่ของมนุษยธรรมกรณีการปฏิเสธไม่ให้บุคคลในรุ่นที่สามหรือรุ่นต่อ ๆ ไปของผู้อพยพมีความสัมพันธ์กับประเทศไทยโดยไม่ให้สิทธิในการถือสัญชาติไทย แล้วจะให้บุคคลเหล่านี้กลับไปถือสัญชาติของดินแดนที่ปู่ย่าตายายนั้น

<sup>123</sup> มาตรา 7 ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมไม่ได้รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายซึ่งไม่ได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น

1. ผู้ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย
2. ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ
3. ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณีที่เห็นสมควรรัฐมนตรีจะพิจารณาและ เฉพาะรายให้บุคคลตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้ถือว่าผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เว้นแต่จะมีการสั่งเป็นอย่างอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น.

<sup>124</sup> นพนิติ สุริยะ, หน้า 112.

ย่อมเป็นไปได้ เพราะไทยเองก็ไม่สามารถที่จะออกหนังสือรับรองว่าบุคคลเหล่านี้ จะจงรักภักดีต่อสัญชาติของปู่ย่าตายายได้<sup>125</sup> ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็น บุคคลที่ไร้สัญชาติ จึงควรที่จะพิจารณาศึกษาทบทวนหลักการดังกล่าว ซึ่งในบาง ห้วงของเวลาควรที่จะคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการที่สิทธิใน การเป็นพลเมืองของประเทศมากกว่าการอ้างความมั่นคงของรัฐซึ่งมีฐานจากการ ปกป้องสิทธิของส่วนรวม เพราะในกรณีนี้ ควรให้สัญชาติกับบุคคลเหล่านี้ น่าจะส่ง ผลดีต่อความมั่นคงของประเทศมากกว่า

โดยสรุป ปัญหาสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ไม่ได้มีสถานะเป็น ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ผู้อพยพเข้าเมืองมาตั้งแต่ก่อนปี 2518 ยังประสบ ปัญหาการได้สัญชาติไทยซึ่งตามหลักสากลควรได้สิทธิในการเป็นพลเมืองของประเทศ จึงควรที่จะหาทางแก้ไขปัญหากันต่อไป

## 2) ปัญหาผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

### ในประเทศไทย

#### 2.1) กรณีนักศึกษาพม่า

##### 2.1.1) ความเป็นมา ในช่วง

เดือนกรกฎาคม 2531 ได้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศพม่ามีการ ชุมนุมประท้วงเพื่อเรียกร้องให้ได้มาซึ่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาล พม่าได้ดำเนินการปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรงเป็นเหตุให้นักศึกษาและ ประชาชนพม่าหลบหนีเข้าร่วมกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า และบางส่วนได้หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ต่อมาพม่าได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราว ขึ้น (เมื่อ 18 กันยายน 2531) โดยมี พล.อ.ชอหม่อง เป็นนายกรัฐมนตรี ใน ระยะเวลาแรกรัฐบาลได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มต่อต้านต่าง ๆ จึงเป็นสาเหตุ

<sup>125</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 113.



ทำให้นักศึกษาและประชาชนพม่าหลบหนีเข้าร่วมกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยและหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น

กลุ่มนักศึกษาพม่าและบุคคลสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าไทยในปัจจุบันคาดว่าจะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 3,855 คน ซึ่งแยกออกเป็นกลุ่มคนที่มารายงานตัวกับกระทรวงมหาดไทย เช่น นักศึกษาพม่าอดีตอาจารย์ ข้าราชการ ประมาณ 1,335 คน และกลุ่มบุคคลที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยองค์การสหประชาชาติ (UNHCR) จำนวนประมาณ 2,500 คน ซึ่งขณะนี้หลบซ่อนอยู่ในกรุงเทพฯ<sup>126</sup>

2.1.2) การดำเนินการของไทยเกี่ยวกับกรณีนักศึกษาพม่า รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ให้ดำเนินการผลักดันกลุ่มนักศึกษาและประชาชนพม่าออกนอกเขตประเทศไทย ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวทางสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้ความเห็นว่าจะทำให้รัฐบาลไทยถูกโจมตีว่าไม่มีมนุษยธรรมเนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวสถานการณ์ทางการเมืองของพม่ายังสับสน ยังมีการจับกุมนักศึกษาและผู้นำการต่อต้านรัฐบาลพม่า การส่งตัวนักศึกษาพม่ากลับประเทศอาจจะได้รับอันตรายจากการปราบปรามของรัฐบาลทหารพม่า หรือผลักดันออกไปนักศึกษาจะไปพักกับชนกลุ่มน้อยซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่ยากลำบากกว่าอยู่ในไทย รวมทั้งไม่ต้องการให้นักศึกษาพม่าอยู่ในความควบคุมดูแลของ UNHCR เนื่องจากเกรงปัญหาต่อการส่งตัวออกนอกเขตของไทยจะต้องเป็นไปตามหลักความสมัครใจ ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาการส่งกลับรวมทั้งไทยมีข้อตกลงกับ UNHCR เฉพาะกรณีผู้อพยพอินโดจีนเท่านั้น รัฐบาลจึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2533 ให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ที่ให้ผลักดันนักศึกษาออกนอกเขตประเทศ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>126</sup> เจ้าหน้าที่หน่วยงานเกี่ยวข้องกับความมั่นคง, สัมภาษณ์, (9 ธันวาคม 2538).

ไทยไว้ชั่วคราวเป็นพิเศษ และผ่อนปรนให้อยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมของทางราชการไทย และห้ามมิให้นักศึกษาในพื้นที่ควบคุมมีกิจกรรมทางการเมืองและถ้าสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าสงบปลอดภัยเพียงพอจะส่งตัวกลับออกนอกเขตประเทศ

และในปี 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2534 อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อให้ให้นักศึกษาพม่าอยู่ในพื้นที่ที่กำหนด กระทรวงมหาดไทยใช้สถานที่กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรีเป็นพื้นที่ควบคุมนักศึกษาพม่า และออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติต่อนักศึกษาพม่าในศูนย์นักศึกษา พ.ศ. 2535 เพื่อควบคุมนักศึกษาพม่าที่พักอยู่ในศูนย์ โดยใช้งบประมาณจากการจัดสรรของรัฐบาล ปัจจุบันมีนักศึกษาพม่าตั้งแต่เปิดศูนย์ในเดือนธันวาคม 2535 ถึงวันที่ 17 สิงหาคม 2538 มีนักศึกษาพม่าจำนวน 807 คน ซึ่งอนุญาตให้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามจำนวน 456 คน ปัจจุบันมีนักศึกษาพม่าในศูนย์ฯ จำนวน 402 คน<sup>127</sup>

แนวทางปฏิบัติต่อการควบคุมนักศึกษาพม่า โดยจะดำเนินการจับกุมนักศึกษาพม่าทุกกลุ่มที่ไม่เข้าพักในศูนย์นักศึกษาพม่าในฐานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว จะสอบถามความสมัครใจว่าจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักรหรือสมัครใจเข้าพักในศูนย์นักศึกษา และแม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยจะผ่อนผันให้นักศึกษาพม่าอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับเมื่อสถานการณ์ในพม่าอยู่ในขั้นปลอดภัย แต่หากมีประเทศที่สามได้พิจารณารับนักศึกษาพม่าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศนั้นแล้ว รัฐบาลไทยมีแนวทางปฏิบัติที่จะอนุญาตให้นักศึกษาดังกล่าวผ่านประเทศไปอยู่ในประเทศที่สามได้ แต่ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กล่าวคือ

1. ต้องเป็นผู้ที่พักอยู่ในศูนย์นักศึกษาพม่าที่กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้น

<sup>127</sup> แหล่งเดียวกัน.



2. ต้องเป็นผู้ที่ลงทะเบียนรายงานตัวกับกระทรวงมหาดไทย หรือเป็นผู้ที่อยู่ในความดูแลของ UNHCR เท่านั้น

3. ไม่เคยถูกเพิกถอนสถานภาพนักศึกษาจากการกระทำตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือไม่เคยถูกศาลตัดสินว่ากระทำความผิดในคดีอาญา ยกเว้นความผิดลหุโทษ หรือกระทำการโดยประมาท

4. กรณีอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ โดยพิจารณาเห็นว่าการอนุญาตให้นักศึกษาพม่าเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นทางหนึ่งซึ่งสามารถลดปัญหาภาระในการดูแล ควบคุม นักศึกษาพม่าที่อยู่ในประเทศได้

### 2.1.3) สภาพปัญหาเกี่ยวกับ

ประเด็นสิทธิมนุษยชนนักศึกษาพม่าที่อยู่ในศูนย์นักศึกษาพม่า

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการดังกล่าวนักศึกษาพม่าบางกลุ่มมีพฤติกรรมต่อต้าน ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งของเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯ ทั้งนี้ เนื่องจากนักศึกษาพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมีความต้องการที่จะให้รัฐบาลไทยรับรองสถานะว่าเป็นผู้ลี้ภัย เพื่อที่จะได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างเสรี มีสิทธิเช่นเดียวกับราษฎรไทยคนหนึ่ง ไม่ต้องการถูกควบคุมอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับหรือต้องเข้าพักในศูนย์ฯ และได้ทำการเรียกร้องเพื่อให้ได้ซึ่งสถานะดังกล่าวตลอดมา โดยการยื่นข้อเสนอถึงรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยโดยตรง หรือมีหนังสือเรียกร้องผ่านองค์กรสิทธิมนุษยชนหรือองค์กร NGO ต่าง ๆ รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตสำคัญ ๆ ด้วย โดยเฉพาะหากมีการชุมนุมของนักศึกษาพม่าครั้งใด มักจะระบุนข้อเรียกร้องที่จะหาให้ได้มาซึ่งสิทธิดังกล่าวเสมอและในการแก้ไขปัญหาของกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการโดยยึดถือมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 31 สิงหาคม 2533 เป็นหลักในการปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจการควบคุมนักศึกษาพม่าบรรลุผลตามที่ได้รับการมอบหมายจากรัฐบาล โดยออกระเบียบควบคุมนักศึกษาพม่าฯ กำหนดให้นักศึกษาพม่าทุกคนต้องเข้าพักในศูนย์ฯ หากนักศึกษาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามให้ดำเนินการคดีในฐานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และหากกระทำความผิดระเบียบมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2533 อาทิ เช่น กระทำการใด ๆ ที่เป็นการเคลื่อนไหวที่ส่งผลกระทบต่อทางการเมืองหรือทำให้ภาพพจน์ของทางราชการเสียหาย ให้ถอนสถานะเป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันได้อยู่ในประเทศ และดำเนินการคดีตามความผิด เมื่อคดีถึงที่สุดให้นำไปควบคุมไว้เพื่อรอการส่งกลับที่เรือนจำชั่วคราว

บางเขน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินคดีการต่อนักศึกษาพม่าที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวอย่างเข้มงวดไม่มีการยกเว้น และยังได้ให้จังหวัดราชบุรีสามารถพิจารณา กำหนดมาตรการที่จะทำให้การควบคุมนักศึกษาพม่า เกิดประสิทธิภาพได้ เป็นกรณีพิเศษด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรการที่หน่วยงานราชการไทยใช้กับกรณีนักศึกษาพม่าค่อนข้างจะเข้มงวด โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าเป็นสำคัญ และเป็นการใช้หลักนิติศาสตร์มากกว่าใช้ความเป็นหลักสากลของสิทธิมนุษยชน การใช้มาตรการการปิดกั้นสิทธิเสรีขึ้นพื้นฐานในการแสดงออกทางการเมืองของนักศึกษาพม่า โดยให้เหตุผลว่าเกรงจะกระทบสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศ และคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นสัญญาต่อองค์การสหประชาชาติและที่ประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กรุงเจนีวาว่าจะพิทักษ์รักษาสิทธิมนุษยชนของคนไทยไว้ให้ถูกต้องตามครรลองอารยธรรมโลกและจะสนับสนุนสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับการกดขี่ข่มเหงโดยอำนาจเผด็จการ จะพยายามสร้างอิสรภาพและประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับสิทธิมนุษยชน<sup>128</sup> แต่ในการปฏิบัติกลับไม่คำนึงถึงพลังของสิทธิมนุษยชน การพลีสิทธิขั้นพื้นฐานของนักศึกษาพม่า ที่ควรจะได้รับสิทธิเท่าเทียมกันโดยธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอภาคกันในท่าทีที่ยึดหยุ่นขึ้น

## 2.2) กรณีปัญหาชนกลุ่มน้อยพม่า ที่หนีการสู้รบ

เข้ามาตามแนวชายแดนไทย

ในปัจจุบันนอกจากจะมีผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอพยพเข้ามาอยู่ตามแนวชายแดนไทยตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น นับตั้งแต่ปี 2527 ถึงปัจจุบัน รัฐบาลพม่าได้ปราบปรามชนกลุ่มน้อย เช่น กะเหรี่ยง มอญและคะยาในพม่าอย่างรุนแรง

<sup>128</sup> ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี, สัมภาษณ์, สยามโพสต์ (21 กรกฎาคม 2537).



ทำให้มีผู้หลบหนีภัยการสู้รบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า จำนวนประมาณ 90,000 คน ซึ่งทางราชการได้จัดที่พักพิงชั่วคราวไว้ให้ตามแนวชายแดน และให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักมนุษยธรรมและถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และรัฐบาลไทยได้ดำเนินการเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีภัยการสู้รบจากรัฐบาลพม่าด้วยความละเอียดอ่อน ในขณะที่คำนึงถึงผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติอีกด้านหนึ่งยังคงความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่หลบภัยเข้ามาในชายแดนไทยด้วยการยึดหลักมนุษยธรรมและความเมตตาธรรม ซึ่งเป็นภาระอันหนักหน่วงของประเทศไทยเช่นเดียวกัน วิธีทางหนึ่งที่จะเป็นแนวทางแก้ปัญหาการดำเนินนโยบายของไทยได้วิธีการหนึ่ง คือการส่งเสริมและสนับสนุนให้รัฐบาลพม่ามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเร็ว เพื่อจะสร้างความสงบสุขให้กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยส่วนรวมซึ่งจะแก้ปัญหาการหลบหนีออกจากประเทศได้

### 2.3) แรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง จากสภาพปัญหาความยากจนปัญหา

ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อนบ้าน ประกอบกับภาวะการขาดแคลนแรงงานที่ไม่ต้องใช้ฝีมือในประเทศไทย ทำให้มีการลักลอบเข้าประเทศของแรงงานต่างชาติเข้ามาในไทยเป็นจำนวนมาก ประมาณการว่ามีผู้ลักลอบเข้ามาทำงานซึ่งเป็นชาวพม่าเข้ามาทำงานในบางพื้นที่และบางอาชีพที่มีความจำเป็นประมาณกว่า 300,000 คน ซึ่งขณะนี้ ทางราชการมีนโยบายผ่อนผันให้เข้ามาทำงานได้ในบางพื้นที่และบางอาชีพได้ นอกจากนี้ยังมีแรงงานชาวกัมพูชาที่ลักลอบเข้ามาทำงานในเมืองไทยก็มีจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กลไกของรัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทั่วถึง ในสภาพที่เป็นบุคคลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแล้วซึ่งสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างจะลำบาก แรงงานต่างชาติยังถูกเอารัดเอาเปรียบทางด้านแรงงานโดยไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนการได้รับค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานและไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานรวมทั้งถูกละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน ซึ่งไทยจำเป็นต้องหามาตรการในการควบคุมและแก้ไขปัญหาต่อไปด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว สถานการณ์ปัญหาสิทธิมนุษยชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของไทย ยังมีความรุนแรงของปัญหาที่ยังปรากฏอยู่ดังจะเห็นได้จากปัญหาสิทธิที่ทำกิน การไร่ที่ทำกิน การบุกรุกที่ดินทำกิน การเวนคืนที่ดิน ปัญหาสิทธิชุมชนในการจัดสรรทรัพยากร ปัญหาเด็กถูกทารุณ เด็กถูกละเมิดทางเพศ ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติของสตรีในโอกาสของการทำงานและการเลื่อนตำแหน่ง ความไม่เท่าเทียมของสิทธิสตรีตามกฎหมาย ปัญหาโสเภณี การละเมิดทางด้านแรงงาน การคุ้มครองความปลอดภัยจากสภาพการทำงาน ปัญหาการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกับประชาชนคนไทยของชาวไทยภูเขา ปัญหาการได้รับสิทธิพลเมืองของผู้อพยพ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักศึกษาพม่า ชนกลุ่มน้อยที่หนีภัยสงครามและแรงงานอพยพที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

มูลเหตุสำคัญของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยส่วนหนึ่ง เกิดจากการที่กฎหมายไทยยังไม่ได้มาตรฐานสากลในหลาย ๆ ด้าน ดังเช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงาน กฎหมายที่ให้สิทธิไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง การขาดกฎหมายภายในในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเฉพาะด้านต่าง ๆ การปกป้องไม่ได้บุคคลในสังคม เช่น เด็ก สตรี แรงงาน คนพิการ แรงงานอพยพ ชนกลุ่มน้อยหรือบุคคลโดยทั่วไปในสังคมถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สีผิว อายุ เพศ ปัญหาการออกกระเปียบข้อบังคับที่ละเมิดกฎหมาย การอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการจำกัดและละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ ปัญหาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังขาดความจริงใจในการเอาใจใส่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ ในสังคม ปัญหาอันเกิดจากนโยบายหรือการกำหนดมาตรการของรัฐที่ออกมาละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น การออกประกาศเขตป่าทับที่ทำกินที่มีอยู่ก่อนของประชาชน ปัญหาอันเนื่องมาจากการที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในสิทธิในการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ปัญหาอันเนื่องมาจากการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานทางด้านสิทธิมนุษยชน จึงยังทำให้ปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนยังไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ปัญหาได้โดยอาศัยหน่วยงานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เท่านั้นแต่จำเป็นต้องเป็นที่ยุติกันว่าจะ เป็นหน่วยงาน องค์กรทั้งภาครัฐและ เอกชนที่จะต้องร่วมมือกันศึกษาข้อมูลสาเหตุของปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปพร้อม ๆ กัน



## 1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อมีการละเมิดกฎเกณฑ์ด้านต่าง ๆ เช่น การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง และความคิดเห็นอื่น สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น ๆ บุคคลไม่ได้รับการประกันสิทธิในชีวิต การถูกตัดสิทธิลงโทษประหารชีวิตซึ่งจะต้องใช้เฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ตามกฎหมายที่ใช้อยู่เท่านั้น สิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของบุคคลถูกละเมิด เช่น การจับกุม คุมขัง ตามอำเภอใจ กรณีที่บุคคลถูกรีดรอนเสรีภาพโดยถูกจับกุมคุมขังและได้รับการดำเนินวิธีพิจารณาในศาลล่าช้า การไม่ได้รับค่าเสียหายทดแทนกรณีบุคคลถูกจับกุมคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่บุคคลถูกละเมิดหรือแทรกแซงสิทธิส่วนตัว ในครอบครัว เกษสถานหรือละเมิดสิทธิส่วนตัวในจดหมายโต้ตอบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการร่วมชุมนุมโดยสันติ เสรีภาพในการสมาคมกับบุคคลอื่น ๆ สิทธิของชนกลุ่มน้อยไม่ได้รับสิทธิในการที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนาหรือใช้ภาษาของตนเอง การไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกันในศาล หรือไม่ได้รับความยุติธรรมในกระบวนการพิจารณาคดี รวมทั้งไม่ได้พิจารณาอย่างเปิดเผย บุคคลที่ถูกกล่าวหาในคดีอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมาย

ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง  
แยกพิจารณาออกเป็น

- 1.2.1 การซ้อม ทารุณ โหดร้าย ทรมาณผู้ต้องหา
- 1.2.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน
- 1.2.3 ปัญหาการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

- 1.2.1 การซ้อม ทารุณ โหดร้าย ทรมาณผู้ต้องหา  
ในประเด็นการซ้อม ทารุณ โหดร้าย ทรมาณผู้ต้องหา

หาค่าจะแยกพิจารณาออกเป็น

1) สิทธิของผู้ต้องหา ทั้งตามหลักสากล ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญและ ตามหลักกฎหมายไทย

2) สถานการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา

1) สิทธิของผู้ต้องหา ตามหลักปรัชญาสากลว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันมีสิทธิในร่างกายและดำรงชีวิตตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ในข้อ 9 ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ แต่การที่จะกำหนดเงื่อนไขของการที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นที่ยอมรับในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น ขึ้นอยู่กับความเชื่อของสังคมนั้น ๆ ในรูปแบบของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถ้าหากสังคมเชื่อว่าการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมเป็นเรื่องที่เร่งด่วน ฝ่ายบ้านเมืองจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน และปราบปรามตลอดจนลงโทษผู้กระทำความผิด ด้วยวิธีการที่ประหยัด รวดเร็ว และลดอุปสรรคการดำเนินงานของฝ่ายบ้านเมืองให้มากที่สุด สิทธิของผู้ต้องหาจึงเป็นเหมือนข้อขัดขวางในการดำเนินงานตามแนวความคิดนี้ แต่ถ้าหากสังคมเชื่อว่า ถ้าหากให้อำนาจแก่รัฐโดยปราศจากเงื่อนไข เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำจึงกำหนดกฎหมายคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้ต้องหาพึงจะได้รับไว้ซึ่งรัฐจะละเมิดไม่ได้ไว้เป็นการป้องกัน<sup>129</sup> ในหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทางชีวิตร่างกายซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนประเภทที่จำกัดอำนาจรัฐไม่ให้การใช้ใช้อำนาจรัฐมาล่วงละเมิดต่อประชาชน "ผู้ต้องหา" ก็คือประชาชนคนหนึ่งในสังคม การจำกัดอำนาจรัฐมีกรอบของการใช้อำนาจให้เป็นไปตามทำนองคลองธรรมในการปกครอง ซึ่งเรียกว่า "หลักนิติธรรม" (The rule of law) กล่าวคือ 1) ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามอำเภอใจในการที่จะลงโทษบุคคลหรือบังคับตามกฎหมายให้ต้องรับโทษทางร่างกายหรือทางทรัพย์สิน นอกจากนี้จะเป็นผลของการละเมิดกฎหมาย

<sup>129</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย, (กรุงเทพ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2528), หน้า 98-99.



โดยชัดแจ้งซึ่งได้รับการพิสูจน์ตามวิธีพิจารณาตามกฎหมายต่อหน้าศาลยุติธรรมของ  
ประเทศ 2) หลักการที่บุคคลอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกันในการเป็นผู้  
พิจารณาพิพากษา และ 3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลของกฎหมาย  
สามัญของแผ่นดิน

การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาของไทยได้คุ้มครองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้หลาย  
มาตรา กล่าวคือในมาตรา 30 ถึง มาตรา 34 ได้บัญญัติการคุ้มครองเสรีภาพใน  
ร่างกายของทุกคนจะถูกจับกุมคุมขังหรือตรวจค้นตัวบุคคลไม่ว่าในกรณีใด ๆ จะกระ  
ทำมิได้ การคุ้มครองสิทธิที่ได้รับในการสอบสวน การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐใน  
คดีอาญา การคุ้มครองสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำ การคุ้มครองสิทธิการรื้อฟื้นคดีอาญา  
และในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้รับรองสิทธิของผู้ต้องหาในคดีอาญา  
ไว้ถึง 17 ประเด็น ดังนี้

1. ในระหว่างทำการสอบสวน ถ้ามีเหตุควร  
เชื่อว่า ผู้ต้องหาวิกลจริตไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนไว้  
จนกว่าจะหายหรือสามารถต่อสู้คดีได้ และให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจส่งตัวผู้นั้นไปยัง  
โรงพยาบาลโรคจิต หรือผู้อื่นที่เต็มใจรับไปดูแลรักษา (ป.วิ.อ.ม.14)
2. ผู้ต้องหาไม่ต้องไปสถานีตำรวจ อำเภอ  
หรือศาลถ้าไม่มีหมายเรียก เว้นแต่พนักงานสอบสวน หรือฝ่ายปกครองตำรวจชั้นผู้ใหญ่  
มาทำการสอบสวนด้วยตนเอง (ป.วิ.อ.ม.52)
3. ผู้ต้องหาสิทธิขอให้พนักงานแสดงหมาย  
จับและหมายค้น (ป.วิ.อ.ม.62)
4. ขอฟังข้อความในหมายจับและรวมทั้งเหตุ  
ที่ถูกจับด้วย ทั้งมีสิทธิได้รับการพยาบาลจากเจ้าพนักงาน หรือผู้ทำการจับได้ด้วย  
(ป.วิ.อ.ม.84)
5. มีสิทธิได้รับการค้นโดยสุภาพ ถ้าค้นผู้หญิง  
ต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ค้น (ป.วิ.อ.ม.85)
6. มีสิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมเกินกว่าจำเป็น  
เพื่อป้องกัน มิให้เชลยหนีและไม่ให้ควบคุมไว้เกินกว่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์(ป.วิ.อ.  
ม.86, ป.วิ.อ.ม.87)
7. มีสิทธิได้รับประกันตัว (ป.วิ.อ.ม.106)

8. มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยเมื่อถูกควบคุม หรือขังโดยผิดกฎหมาย (ป.วิ.อ.ม.90)
9. มีสิทธิไม่ถูกค้นในสาธารณสถาน (ป.วิ.อ.ม.93)
10. คัดค้านไม่ให้ค้น เมื่อผู้ค้นไม่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีชื่อในหมายค้นหรือผู้รักษาการแทน (ป.วิ.อ.ม.97)
11. มีสิทธิไม่มอบจดหมาย ไปรษณียบัตร โทรเลข สิ่งตีพิมพ์หรือเอกสารอื่นที่ได้ตอบกับทนายความ
12. รับคืนหลักประกันเมื่อคดีถึงที่สุด หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายหมดไป (ป.วิ.อ.ม. 118)
13. ไม่ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีความผิดส่วนตัว ถ้าไม่มีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายตามระเบียบ (ป.วิ.อ.ม.121 วรรค 2)
14. จะเต็มใจให้การต่อพนักงานสอบสวนหรือไม่ก็ได้ (ป.วิ.อ.ม.134)
15. มีสิทธิที่จะไม่ให้พนักงานสอบสวน ทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญา เพื่อจูงใจให้ตนให้การอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น (ป.วิ.อ.ม.135)
16. มีสิทธิได้รับการปล่อยตัว หรือได้รับการประกันตัวเมื่อพนักงานสอบสวน เห็นควรสั่งไม่ฟ้อง (ป.วิ.อ.ม.146)
17. มีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความสองต่อสอง (ป.วิ.อ.ม.7 ทวิ)

## 2) สถานการณ์ปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา

แม้ว่าตามกฎหมายของไทยจะบัญญัติการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติผู้ต้องหามักจะ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายพนักงานสอบสวน หรือตำรวจมักจะใช้วิธีการซ้อม ทรมานให้ผู้ต้องหารับสารภาพ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจจะอ้างถึงผลของคดีว่าเป็นการปราบปรามอาชญากรรมให้เกิดขาด จากรายงานปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยประจำปี 2537 ซึ่ง



กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐได้นำเสนอรัฐสภาสหรัฐพิจารณา<sup>130</sup> ได้ระบุว่า ตำรวจไทยบางส่วนเป็นผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง รวมทั้งหย่อนยานในการรักษากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อย่างชัดเจน และรัฐบาลไทยดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพื่อเอาผิดกับตำรวจที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดน้อยราย และการสอบสวนชั้นต้นมักจะปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ

ตามรายงานดังกล่าวได้ระบุว่าในเดือนสิงหาคม 2536 เจ้าหน้าที่ตำรวจถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้สังหารภรรยาและบุตรชายของพยานปากเอกในคดีที่คนงานไทยขโมยเครื่องเพชรและอัญมณีจากเจ้าชายแห่งซาอุดีอาระเบีย ขณะนี้มีนายตำรวจระดับกลาง 1 นาย และนายตำรวจระดับสูงอีก 2 นาย ถูกจับกุม แม้ว่าจะยังไม่มี การตัดสินลงโทษแต่หลายคนยังถูกสอบสวนเกี่ยวกับคดีดังกล่าว นอกจากนี้ ในช่วงกลางปีที่ผ่านมา มีการรื้อฟื้นคดีฆาตกรรมโหด นางสาวเชอรี แอนด์ ดันแคน ซึ่งหลายปีที่ผ่านมา มีการจับกุมผู้ต้องหาไป 4 ราย แต่ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้น มีการสร้างพยานหลักฐานและการพิจารณาสอบสวน เพื่อให้ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและเพื่อเป็นการสร้างผลงานให้กับเจ้าพนักงานสอบสวนว่ามีประสิทธิภาพในการจับกุมผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลเสียหายอย่างรุนแรง กล่าวคือหนึ่งในจำนวนผู้ต้องหาคดีดังกล่าวทนทุกข์ทรมานใจไม่ได้ ทำให้เสียชีวิตในระหว่างถูกจับกุมคุมขัง ส่วนบุคคลอื่นเมื่อพ้นกำหนดโทษแล้วได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวทำให้ครอบครัวแยกทางกันไป

สำหรับกรณีการซ้อม ทารุณ โหดร้าย และ ทรมานผู้ต้องหายังปรากฏเป็นข้อเท็จจริงในสังคมไทยว่าตราบใดที่ตำรวจไทยยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้โดยไม่จำกัด ในกรณีที่ผู้เสียหายจะร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ก็มักจะประสบปัญหาการดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้าทำให้ผู้เสียหายที่ทำการร้องเรียนถูกคุกคาม แม้ว่าในระเบียบของการร้องเรียนต่อกรมตำรวจจะเป็นความลับ แต่มักจะปรากฏข้อเท็จจริงว่าตำรวจผู้ถูกร้องเรียนทราบเรื่องแล้วมาคุกคามผู้ร้องเรียน การใช้สิทธิพล

<sup>130</sup> มติชน (24 มิถุนายน 2538).

มีคนข่มขู่ผู้ร้องเรียนหรือพยาน อีกทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ อยู่ในความครอบครองของตำรวจซึ่งเป็นคู่กรณี จึงทำให้ผู้เสียหายเสียเปรียบในการต่อสู้คดีในที่สุด และไม่เป็นที่แปลกใจแต่ประการใดที่สถิติการกระทำผิดทางวินัยของกรมตำรวจในปี 2535-2537 ไม่ปรากฏข้อมูลเชิงสถิติ การกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการซ้อมทรมานโหดร้ายผู้ต้องหาแต่ประการใด และในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับการซ้อมทรมานต่อผู้ต้องหาเนื่องจากเป็นกรณีที่มีผู้มีอำนาจรัฐเป็นผู้ไม่ใช้บังคับกฎหมายเสียเอง จึงเป็นการยากที่จะรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นทางการ และข้อจำกัดในการขาดข้อมูลส่วนหนึ่งมาจากผู้ต้องหาถูกละเมิดสิทธิเป็นคนร้ายในคดีอื่นด้วย เมื่อถูกทำร้ายทรมานก็ไม่กล้าที่จะร้องเรียนกล่าวโทษตำรวจเพราะเกรงจะทำให้เกิดผลกระทบต่อคดีอื่นของตน ซึ่งที่จริงแล้วมนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีตามกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้บริสุทธิ์

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติการควบคุมหรือป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของตำรวจทำให้บางกรณีไปละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจมีมูลเหตุ ดังนี้<sup>131</sup>

1) มีความมุ่งหวังในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสูงจึงใช้หลักประสิทธิภาพของการควบคุมอาชญากรรม (CRIME CONTROL MODEL) มากกว่าหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือหลักนิติธรรม (DUE PROCESS MODEL)

2) กรมตำรวจและเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบในด้านอาชญากรรมมักจะตกอยู่ภายใต้ความกดดันในการที่ถูกรังรัดในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อีกทั้งเร่งรัดในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดในคดีสำคัญ ๆ ในหลายกรณีจะมีการขีดเส้นตายไว้ด้วยจึงทำให้ตำรวจต้องดำเนินทุกวิถีทางเพื่อที่จะลดอาชญากรรม รวมทั้งติดตามจับกุมผู้กระทำผิดให้ได้

---

<sup>131</sup> ชิคซ์ย วรณสถิตย์, พล.ต.ต., "ตำรวจกับกระบวนการยุติธรรม ม.ป.ท., ม.ป.ป. (อัคราเนา)



3) เกิดจากเจ้าหน้าที่ตำรวจเองที่จงใจ  
กระทำผิดกฎหมาย ละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นการประพฤติปฏิบัติ  
ที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ

ในทางการแก้ปัญหาของกรมตำรวจซึ่ง  
เป็นหน่วยงานบังคับบัญชาได้กำหนดแนวนโยบายของกรมตำรวจไว้ ดังนี้<sup>132</sup>

"ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น จะต้องรักษา  
ชื่อเสียงเกียรติยศของกรมตำรวจต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นที่พึ่งของผู้ใต้  
บังคับบัญชา ดูแลไม่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติไปในทางแสวงหาประโยชน์  
อันมิชอบ หรือใช้หน้าที่ข่มเหงรังแกประชาชนผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ต้องดูแลผู้บังคับ  
บัญชาให้ไปดูแลประชาชนให้ดีที่สุด

สำหรับข้าราชการตำรวจที่กระทำผิด  
กฎหมายเสียเอง ถือว่าเป็นผู้ที่สร้างความเสียหายและทำลายชื่อเสียงเกียรติยศ  
ของกรมตำรวจโดยส่วนตัว และเป็นการกระทำที่เป็นภัยร้ายแรงต่อประชาชน จะ  
ต้องได้รับการลงโทษดำเนินคดีอย่างรุนแรงโดยไม่มีการละเว้นเป็นอันขาด และผู้  
บังคับบัญชาใกล้ชิดซึ่งได้รับมอบหมายจะต้องได้รับการพิจารณาโทษด้วย"

ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายกับทางปฏิบัติ  
ของเจ้าหน้าที่ส่วนทางกันกับรายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐที่รายงานว่า  
ว่ารัฐบาลไทยเอาผิดกับตำรวจที่ถูกล่ามว่ากระทำความผิดน้อยรายมาก ดังนั้น  
ในส่วนของคุณะกรรมการกรมตำรวจควรที่จะดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้ครอบคลุม  
มากยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>132</sup> สำนักงานแผนงานและงบประมาณ กรมตำรวจ, แผนกรมตำรวจ  
ประจำปี พ.ศ. 2538, หน้า 11.

### 1.2.2 การจำกัดสิทธิ เสรีภาพของสื่อมวลชน

สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน ตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 19 ได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการที่จะถือเอาความเห็นโดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับและแจกจ่ายข่าวสารและความคิดเห็นไม่ว่าโดยวิธีใดๆ โดยไม่คำนึงถึงเขตแดน และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 19 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก ดังนี้

- 1) บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซง
- 2) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก
- 3) การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

(เอ) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคล

(บี) การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือความ

สงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน และในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ในมาตรา 39 โดยระบุว่าการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งและ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่



ประเทศที่พัฒนาแล้วต่างรับรองและคุ้มครองให้ สื่อมวลชนก็คือประชาชนคนหนึ่ง ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชน ที่ทำหน้าที่ในการรายงานข่าว ความคิดเห็น ทศนคติหรือการวิพากษ์วิจารณ์ไปสู่ประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดอิทธิพลหรือผลกระทบ อย่างมากต่อสังคม สิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกระ จกที่สะท้อนให้เห็นว่าในประเทศนั้นมีเสรีภาพในการอื่นหรือไม่ ดังนั้นสิทธิเสรี ภาพของสื่อมวลชนในที่นี้จึงหมายถึง สิทธิเสรีภาพของประชาชนในวงกว้างโดยมุ่ง ถึงประโยชน์แห่งการได้รับการรับรองและคุ้มครองจากตัวบทกฎหมายและสามารถ กระทำการนั้นได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ เช่น เสรีภาพในการ พิมพ์หากได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ รัฐก็จะต้องละเว้นการเข้าแทรกแซงหรือ ปรามปราม<sup>133</sup>

ในประเด็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อ มวลชนในปัจจุบันนับว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารมากขึ้น ดังจะ เห็น ได้จากการยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. 2484 และยกเลิกคำสั่งคณะ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 ที่ให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการริครอนสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนแล้วโดยการควบคุม เสรีภาพของสื่อมวลชนจะใช้วิธีการควบคุมกันเอง (self-censorship) โดย เฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และความมั่นคงของชาติ หนังสือพิมพ์ ของไทยค่อนข้างจะมีเสรีภาพมากกว่าสื่อแขนงอื่น ๆ สามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์ ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ได้โดยไม่เกรงว่าจะถูกสั่งปิดแม้ว่าจะมีรายงานที่น่าเชื่อถือ ได้ว่าในบางครั้งผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์จะถูกรบกวนหรือถูกข่มขู่จากนักการเมือง เป็น การส่วนตัว และผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ไม่กล้าที่จะวิจารณ์ผู้พิพากษาเท่าใดนัก เนื่อง จากเกรงว่าจะส่งผลกระทบในกรณีที่ตนจะถูกพิจารณาคดีโดยไม่เป็นธรรม<sup>134</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>133</sup> วรวิทย์ ฤทธิพิศ, "สิทธิพลเมืองว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน" ตุลพาท (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2537), หน้า 77.

<sup>134</sup> 1995 Annual Reports on Human Rights by the U.S. State Department.

ส่วนสถานีวิทยุและโทรทัศน์เป็นองค์การที่จะต้องขออนุญาตต่อรัฐบาลซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นสถานีในเครือของกองทัพและของรัฐบาล ขณะนี้ได้ยกเลิกกฎหมายบังคับให้น้ำข่าวของรัฐบาลออกวันละ 4 ครั้ง ในการบรรจุผังรายการในการออกอากาศสถานีโทรทัศน์จะต้องตรวจสอบด้วยตัวเองในประเด็นที่ละเอียดอ่อน การตรวจสอบตัวเองจะนำมาใช้ในสถานีเอกชนด้วยเนื่องจากใบอนุญาตในการรับสัมปทานจะเป็นการให้ในช่วงสั้น ๆ ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการเสนอข่าวของตนก็ได้ อย่างไรก็ตามสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนขึ้นอยู่กับรัฐบาลในแต่ละช่วงแต่ละสมัยว่าจะมีแนวความคิดที่เปิดกว้างหรือไม่เพียงใด

โดยสรุป จะเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนแม้ว่าในช่วงนี้จะมีการผ่อนคลายการเข้าแทรกแซงเสรีภาพการพิมพ์ของรัฐโดยการยกเลิก พ.ร.บ. การพิมพ์และยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 แล้ว แต่รัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการที่จะเข้าแทรกแซงเสรีภาพของสื่อมวลชนโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าการจำกัดเสรีภาพจะดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียงความเป็นอยู่ส่วนตัวและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนได้ จึงเป็นการง่ายที่สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนจะถูกแทรกแซงรวมทั้งอำนาจรัฐยังมีอิทธิพลต่อการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ยังปรากฏอยู่ในสังคมไทย

### 1.2.3 ปัญหาการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

พัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ในสังคมไทยล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอดกว่า 60 ปี เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองทำให้รัฐบาลในแต่ละยุคจะต้องรักษาเสถียรภาพของตนให้ยาวนาน จึงมีการออกกฎหมายประกาศ คำสั่งออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น ในช่วงที่ผ่านมามีการออกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 และฉบับที่ 43 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 กำหนดให้กระทรวง



มหาดไทยดำเนินการรับและทำลายเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ทุกชนิด ซึ่งถ้าเสนอข่าวให้คนแตกแยก หรือทำให้เสื่อมใสศรัทธาในลัทธิคอมมิวนิสต์และห้ามมิให้ผู้ใดไว้ในครอบครอง อย่างไรก็ตามการพัฒนาและปลูกฝังวัฒนธรรมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของคนไทยไม่ต่อเนื่อง แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจของไทยหลายสิบปีจะก่อพลังผลักดันให้ผู้ควบคุมอำนาจรัฐ ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น แต่สภาพความเป็นจริงของการเปิดกว้างของทางการเมืองเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือควบคุมอำนาจรัฐได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ยังปรากฏออกมาในรูปของการใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียนและการโฆษณาของประชาชนและโดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ไปควบคุมตัวสอบสวนโดยไม่ผ่านกระบวนการจับกุมคุมขังตามปกติ หรือการใช้คำสั่งของคณะรัฐประหารหลังการยึดอำนาจปกครองหรือการประกาศกฎอัยการศึกในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการควบคุมตัวบุคคล ซึ่งทั้งสองกรณีกระทบต่อเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแล้วยังเป็นการมอบอำนาจตุลาการหรือนิติบัญญัติให้กับเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวาง เปิดช่องให้มีการจับกุมคุมขังบุคคลได้โดยพลการ โดยไม่มีการตรวจสอบอำนาจและเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักการสากลว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกจากนี้ ในสังคมประชาธิปไตยยอมรับสิทธิในการชุมนุมโดยสงบเพื่อเรียกร้องสิทธิหรือการแสดงออกทางความคิดเห็น ซึ่งประเทศไทยให้การรับรองสิทธินี้ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ปัญหาการแสดงออกทางความคิดเห็นทางการเมืองจะถูกจำกัดสิทธิหรือไม่ โดยทั่วไปจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองว่าเป็นเผด็จการหรือเป็นประชาธิปไตย ซึ่งถ้าหากเป็นเผด็จการประชาชนก็จะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ในทางตรงกันข้ามในช่วงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิและสำหรับประเทศไทย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการ

ปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งอยู่ในภาวะการปกครองที่เป็นเผด็จการและประชาธิปไตยแล้วแต่หัวงของเวลาขึ้นอยู่กับผู้บริหารประเทศ และในบางครั้งแม้ว่าจะได้ชื่อว่าอยู่ในช่วงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างไรในเช่นปัจจุบัน แต่สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกทางด้านการเมือง เช่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในการเรียกร้องสิทธิของชาวนาที่จังหวัดกำแพงเพชรในช่วงปี 2536 ยังถูกแทรกแซงสลายการชุมนุมโดยการใช้อำนาจของอำนาจรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

โดยสรุป ปัญหาการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนไทย ทั้งที่เป็นการจำกัดสิทธิโดยกฎหมายหรือในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ ตราบเท่าที่พัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย

#### บทบาทขององค์กรสถาบันในประเทศไทย เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน

ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันไทยมีกลไกตามกฎหมายที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายประเภท เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรเอกชน กลไกต่าง ๆ เหล่านี้แม้ว่าหลายกลไกจะมีได้มีบทบาทนิติให้มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ผลการดำเนินงานกลับมีส่วนช่วยในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยอ้อม เช่น การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร การดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงกลไกหรือองค์กรสถาบันในประเทศไทยที่มีบทบาทเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชน โดยแยกพิจารณาออกเป็น

1. บทบาทของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ
2. บทบาทของสถาบันฝ่ายบริหาร
3. บทบาทของสถาบันฝ่ายตุลาการ
4. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)



## 1. บทบาทของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามที่ประเทศไทยใช้ระบอบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา (Parliamentary system) สถาบันฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม การพิจารณาศึกษาสอบสวนของคณะกรรมการ และการอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

บทบาทของสถาบันนิติบัญญัติต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนกล่าวคือ

- การควบคุมการออกกฎหมายไม่ให้ขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชน หรือการแก้ไขกฎหมาย การออกระเบียบกฎเกณฑ์ที่ล้ำสมัยให้สอดคล้องกับหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นบทบาทในเชิงป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 48 ทวิ ได้บัญญัติให้ชนชาวไทยมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมแนวนโยบายแห่งรัฐให้การส่งเสริมผู้สูงอายุและผู้พิการ ในมาตรา 89 ทวิ การส่งเสริมให้มีงานทำและคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง ในมาตรา 89 ตริ และการส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานทั่วถึงและรักษาพยาบาลให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่าในมาตรา 89 จัตวา นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. . . . เป็นต้น ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

- บทบาทโดยผ่านกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะเป็นการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

---

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 154 บัญญัติว่า "วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

- บทบาทในฐานะ เป็นเวทีการนำเอาประเด็นสิทธิมนุษยชนมาอภิปรายโดยการยื่นกระทู้หรือเสนอ เป็นนิติคดี เพื่อเสนอให้ฝ่ายบริหารดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคม รวมทั้งการยื่นข้อตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เช่น การยื่นข้อตั้งให้สภาพิจารณาศึกษากรณีการตายของครูประเวียง บุญหนักแกนนำกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน

- การตั้งคณะกรรมการถาวร เช่น คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม คณะกรรมการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ เพื่อดูแลสิทธิมนุษยชนแต่ละด้านให้ได้ รับการคุ้มครอง โดยนำเอาประเด็นสิทธิมนุษยชนแต่ละด้านเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินงานของแต่ละคณะกรรมการรวมทั้งการสอดส่องการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การละเว้นการบังคับใช้กฎหมายหรือตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะรายงานต่อสภาพิจารณาดำเนินการต่อไป

- บทบาทในการตั้งองค์กรตรวจสอบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน โดยการตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาขึ้นมา เพื่อเป็นอีกกลไกหนึ่งในการดูแลสิทธิมนุษยชนให้ได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

นอกจากสถาบันนิติบัญญัติจะมีบทบาทตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สถาบันนิติบัญญัตียังมีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยผ่านกลไกตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของสถาบันนิติบัญญัติอยู่ด้วย โดยการทำหน้าที่ในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกวิธีหนึ่ง

## 2. บทบาทของสถาบันฝ่ายบริหาร

ในฐานะ เป็นกลไกในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ในปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากนี้ยังมีองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิเฉพาะด้านของประชาชนและยังมีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น อัยการ ตำรวจข้าราชการฝ่ายปกครองข้าราชการทหารพนักงานรัฐวิสาหกิจอีกด้วย



2.1 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 7 (2) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27 รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้พร้อมทั้ง เสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรี ควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเพื่อ มีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 (1) ข้อร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะต้องเป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความเดือดร้อนหรือ ความเสียหายเนื่องมาจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวช้า เกินควรหรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เกินหรือขัดหรือไม่ถูก ต้องตามกฎหมาย สิทธิมนุษยชนของประชาชนจึงได้รับการคุ้มครองโดยผ่านคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วย อย่างไรก็ตามในการดำเนินงานวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ของ คณะกรรมการฯ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่ในบางประการ และใน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในมาตรา 195-195 จัตวา ซึ่งจะต้องพิจารณาศึกษาในรายละเอียดกันต่อไปว่าในอนาคตศาลปกครองจะ มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด

2.2 องค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหลากหลายหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริม ปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้าน กล่าวคือ การคุ้มครองสิทธิแรงงาน เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงานประกันสังคม สำหรับการคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยอื่นเนื่องมาจากการทำงานมีหลายหน่วยงานที่ดูแล เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งในส่วน ของการคุ้มครองสิทธิเด็กและสิทธิสตรีซึ่งก็มีหน่วยงานหลายหน่วยงาน กล่าวคือ คณะ กรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการดูแลสิทธิดังกล่าวให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย กองคุ้มครอง

---

\* มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 .

ครองเสรีภาพของประชาชน สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ให้กับประชาชน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีหน่วยงานหรือองค์กรหลายหน่วยงานดูแลรับผิดชอบ แต่บทบาททางด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสถาบันฝ่ายบริหารไม่ได้เน้นหรือริเริ่มงานทางด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนหรือประชาสัมพันธ์ให้กับประชาชนทราบถึงบทบาททางหน่วยงานหรือสิทธิของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในแต่ละด้านเท่าที่ควรในการคุ้มครองปกป้องและแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างได้ผลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ที่สำคัญคือการประสานร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระหว่างหน่วยงาน ในการดูแลพิทักษ์สิทธิของประชาชน นอกจากการทำหน้าที่ตามกฎหมายแล้วฝ่ายบริหารควรที่จะตระหนักถึงความสำคัญของการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยการนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งมีหน่วยงานเฉพาะในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดำเนินคดีทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ควรที่จะเพิ่มบทบาทในเชิงรุกเพื่อช่วยเหลือทางกฎหมายและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ให้กับประชาชนอย่างจริงจังอย่างต่อเนื่อง และมีควรแผนปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานทางด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สอดคล้องและดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3. บทบาทของสถาบันฝ่ายตุลาการ

สถาบันฝ่ายตุลาการนับว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างสูงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะบทบาทในการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม โดยการวางหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายหรือที่เป็นหลักการสากลในการใช้ดุลยพินิจของตุลาการมาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น ในกรณีตามมาตรา 90 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจในการสั่งปล่อยในกรณีประชาชนถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของฝ่ายตุลาการมีปัญหาที่สำคัญ 2 ประการที่ส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคือ



3.1 ความล่าช้าในการดำเนินคดี เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากพิจารณาคดีล่าช้าก็จะทำให้ การอำนวยความสะดวกยุติธรรมและการยับยั้งอาชญากรรมมีประสิทธิภาพลดลง โดยหลักแล้ว เมื่อมีการกระทำความผิดจะต้องนำผู้กระทำความผิดลงโทษโดยเร็ว เด็ดขาด จึงจะ ทำให้หลบหนี การเสียเวลาในการดำเนินคดีหลายปีทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับ คดีต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก เมื่อภายหลังจากที่ศาลพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องจำเลย ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถเรียกร้องเอาจากฝ่ายใดได้เลย และในบางครั้งความล่าช้า ก็มีผลผลักดันให้จำเลยสารภาพว่าตนกระทำความผิด ทั้ง ๆ ที่อาจไม่ใช่ผู้กระทำ ความผิดจริง โดยการถอนอุทธรณ์ฎีกาเพื่อให้คดีถึงที่สุดและตกเป็นนักโทษตามความ หมายของพระราชบัญญัติอภัยโทษ เพื่อว่าจะได้รับการอภัยโทษ

3.2 การคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรม "ในกรณีการกระทำผิด อาญา ตามกฎหมายไทยให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกกล่าวหา ว่ากระทำผิดอาญา แต่ในขณะที่เราให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อ "เหยื่ออาชญา กรรม" ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกระทำผิดกฎหมายของบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือ จำเลยในคดีอาญายังอยู่ในระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน

ในประเทศออสเตรเลียเสียโดยเฉพาะในออสเตรเลียได้ ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองเหยื่ออาชญากรรมโดยการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของ เหยื่ออาชญากรรม เพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดทางอาญา ได้รับการคุ้มครอง และกำหนดให้รัฐเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายทางอาญาแก่เหยื่อทาง อาชญากรรมโดยการตั้งกองทุนชดเชยค่าเสียหายทางอาญา เงินกองทุนมาจากค่าปรับ และดอกผลจากทรัพย์สินที่รับได้จากผลการกระทำผิดทางอาญา<sup>135</sup> ซึ่งแนวคิดนี้ผู้เขียน เห็นว่าน่าจะนำมาศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมเพื่อพิจารณานำไปปรับใช้ในประ เทศไทยต่อไป

<sup>135</sup> ศิริศักดิ์ ดิยะพรรณและประพันธ์ นัยโกวิท, "การช่วยเหลือเหยื่ออาชญา กรรม ในออสเตรเลีย", วารสารอัยการ, (15 พฤษภาคม 2535), หน้า 43-69.

#### 4. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชน (Non Governmental Organization หรือ NGO) และสถาบันการศึกษาทั้งของภาครัฐหรือเอกชน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีข้อจำกัดในการสอดส่องดูแลงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งมีการดำเนินงานที่คล่องตัวจึงสามารถเสริมงานของภาครัฐได้

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในแต่ละองค์กรต่างก็มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การกำหนดขอบเขตการดำเนินกิจกรรมและเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนที่แตกต่างกันตามสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ทั้งที่เกิดจากกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมหรือการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น ในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิทางอาญา สิทธิทางการเมือง สิทธิกรรมกร สิทธิเด็กและสิทธิสตรี เป็นต้น กิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนขององค์กร NGO เช่น การให้ความช่วยเหลือทางบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าโดยการจัดหาที่พักอาศัย สถานที่หลบภัย การเป็นสื่อกลางในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในการต่อสู้คดี การเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งการรณรงค์เรียกร้องเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลได้ตระหนักในการสร้างหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของประชาชน เช่น กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย มูลนิธิดวงประทีป โครงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียแปซิฟิก สถาบันกลางช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย มูลนิธิเด็ก กลุ่มเพื่อนหญิง มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (โครงการศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็ก) คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามองค์กรพัฒนาเอกชนตามที่กล่าวมาข้างต้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการส่งเสริมสิทธิในด้านต่าง ๆ ที่รณรงค์และมีกิจกรรมด้านสิทธิทางการเมือง สิทธิของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรม สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน



ทำกินของราษฎร สิทธิด้านแรงงาน สิทธิในด้านข้อมูลข่าวสารของประชาชน สิทธิเด็กและสตรี ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมเหล่านี้จะถูกจัดเข้าเป็นกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังมีกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดูแลทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยอ้อม เช่น การดูแลทางด้านสิทธิในการมีงานทำ สิทธิในการได้รับประกันสังคม การดูแลสุขภาพ สิทธิในการได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เหมาะสมสิทธิในการมีส่วนร่วมในศิลปวัฒนธรรมและสิทธิการมีส่วนร่วมในการพัฒนา เช่น กลุ่มส่งเสริมอาชีพ สหกรณ์ร้านค้าของชุมชน ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้วตามหลักการสากลกิจกรรมด้านการพัฒนาต่าง ๆ ขององค์กรพัฒนาเอกชนล้วนจัดอยู่ในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้ทั้งสิ้น<sup>136</sup>

ในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งการปกป้องส่งเสริมสิทธิมนุษยชน มีกระบวนการทำงานโดยใช้หลักยุทธศาสตร์การทำงานระยะยาวที่มุ่งปลูกมนธรรมสำนึกของสังคมโดยส่วนรวมให้เข้าใจปัญหาการละเมิดสิทธิโดยยึดแนวสันติวิธี เป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กรสิทธิมนุษยชน คือ การพัฒนาจิตสำนึกการสร้างความคิดความเข้าใจและการยอมรับในหลักคุณค่าของสิทธิมนุษยชนแก่ทุกคนในสังคมโดยรอบด้าน แต่ในสายตาของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับมีความหวาดระแวง และไม่ไว้วางใจต่อบทบาทการทำงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด<sup>137</sup> ความเห็นไม่ลงรอยกันอันเนื่องมาจากมิติแห่งการมองปัญหาสังคมและการมุ่งเน้นที่แตกต่างกัน ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระดับของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในช่วงที่มีรัฐบาลเผด็จการ จะมีกระแสของการเรียกร้องสิทธิในการเมืองสูง ในช่วงของรัฐบาลประชาธิปไตยแม้ว่าสิทธิมนุษยชนในทางการเมืองจะดีขึ้น แต่สิทธิมนุษยชนประเภทอื่น ๆ ทั้งทางด้านสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนากลับเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ที่รัฐยังไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>136</sup> จรัญ โฆษณานันท์, "องค์กรพัฒนาเอกชน : บทบาทและผลกระทบทางกฎหมายในการรณรงค์ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน", คู่มือสิทธิมนุษยชน, หน้า 206.

<sup>137</sup> เรื่องเดียวกัน.

สามารถเยียวยาได้ ดังจะเห็นได้จากความรุนแรงของปัญหาทางด้านแรงงาน ปัญหาโสเภณีเด็ก ปัญหาการจำกัดสิทธิของประชาชนในการกำหนดหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมของตนยังปรากฏอยู่ในสังคม ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนควรเข้าไปมีบทบาทในการกระตุ้นพัฒนาจิตสำนึกของสังคมให้ตระหนักถึงการคุ้มครองถึงสิทธิดังกล่าวให้ประชาชนในฐานะมนุษย์ชนที่มีศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันได้รับการพัฒนาสิทธิดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดในการดำเนินงานหลายประการ เช่น ขนาดองค์กรค่อนข้างเล็กและยังไม่มีการจัดรูปแบบการบริหารองค์กรที่เข้มแข็ง ค่าตอบแทนค่อนข้างต่ำแม้ว่าจะทำงานด้วยจิตสำนึกที่จะรับใช้หรือทำประโยชน์ให้กับสังคม จึงทำให้เกิดการเข้าออกของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรไม่ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การขาดงบประมาณในการทำงานโดยส่วนใหญ่จะได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นทุนสนับสนุนระยะสั้น ทำให้เกิดภาวะความไม่แน่นอนของการจัดทำแผนโครงการงานระยะยาวได้ รวมทั้งการขาดการประสานงานกันอย่างจริงจังระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน การขาดข้อมูลสนเทศ การขาดการยอมรับและการสนับสนุนจากรัฐบาลและข้อจำกัดทางด้าน การรับรองสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่แม้ว่าการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจะมีข้อจำกัดในการดำเนินงานอยู่หลายประการ แต่ในปัจจุบันก็อาจนับได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนสิทธิมนุษยชนได้พัฒนาตนเองขึ้นมาตามลำดับ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้องค์กรได้รับการยอมรับมากขึ้นทั้งในระดับสากลและระดับระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติได้เชิญองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมประชุมระดับนานาชาติในหัวข้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ เนื่องจากในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าในการส่งเสริมและปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ แม้จะเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่จะต้องดำเนินการแต่จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรภาคเอกชนด้วย จึงจะทำให้งานดังกล่าวบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ



## บทสรุป

พัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นวิวัฒนาการมาโดยตลอด ในระยะทางของช่วงเวลาหลักการสิทธิมนุษยชนถูกกระแสนของการตรวจสอบ โต้แย้งในแนวความคิดทั้งหลักการเป็นส่วนรวม (collective) หรือหลักปัจเจกบุคคล (individual) ของซีกโลกตะวันตก ซึ่งเน้นเรื่องสิทธิส่วนบุคคล เช่น สิทธิในการแสดงออก สิทธิในทางการเมือง ส่วนประเทศสังคมนิยม จะเน้นเรื่องส่วนรวมสำคัญกว่าเรื่องของส่วนบุคคล และในขณะที่ประเทศซีกโลกตะวันออกเน้นเรื่องของส่วนรวมและความปรองดอง โดยเฉพาะในรัฐบาลของประเทศเผด็จการจะมองสิทธิมนุษยชนแตกต่างจากสิทธิของโลกตะวันตก เพื่อนำไปเป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างเพื่อความอยู่รอดของรัฐบาลทั้งยังเป็นการเน้นสิทธิทางเศรษฐกิจมากกว่าสิทธิของพลเมือง ซึ่งหมายถึง การให้ความสำคัญต่อสิทธิของพลเมืองและทางการเมือง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามมากกว่ากันซึ่งถ้ามองในส่วนของประชาชนจะต้องยึดมั่นในคุณภาพของสิทธิส่วนรวมและปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นฐานของสังคมประชาธิปไตย และยึดมั่นหลักความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน ประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างก็ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

โดยพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศได้ผ่านกระบวนการพัฒนามาแล้วหลายช่วงจนกระทั่งถึงช่วงปัจจุบันที่ต่างก็มุ่งเน้นไปยังโครงสร้างของสังคมเพื่อขจัดปัญหาทางโครงสร้างต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ซึ่งเป็นการป้องกันไว้ก่อนการแก้ไขปัญหาดังจะเห็นได้จากมาตรฐานและกลไกต่าง ๆ ที่องค์การสหประชาชาติได้ออกมาในรูปของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา และปฏิญญาเวียนนา 1993 ที่รับรองหลักความเป็นสากลและแบ่งแยกไม่ได้ของสิทธิมนุษยชนที่มุ่งเน้นไปยังทรัพยากรบุคคลให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาความต้องการขั้นพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งการจัดตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เป็นองค์กรหน่วยงานที่เข้มแข็งมาดูแลซึ่งทำหน้าที่ประสาน เสนอแนะ กำกับตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลภายในประเทศและในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงโดยอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคม ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยซึ่งยังมีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบที่แตกต่างกันในสิทธิแต่ละด้าน ทั้งทางด้านสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และปัญหาทางด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการไร้ที่พำนักของประชาชน ปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร สิทธิในกระบวนการพัฒนา ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านแรงงาน การละเมิดกฎหมาย การอาศัยช่องว่างของกฎหมายและความไร้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งทำให้เกิดการละเมิดสิทธิทางด้านแรงงาน ปัญหาการคุ้มครองสิทธิเด็กยังไม่ได้ระดับมาตรฐานสากล ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในกฎหมายและนโยบายของรัฐโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับบทบาทและสถานภาพของสตรี ปัญหาการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมทางด้านกฎหมายของชาวไทยภูเขา ปัญหาการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้ต้องหา ปัญหาการจำกัดเสรีภาพของสื่อมวลชนและปัญหาเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งในการเยียวยาแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนในแต่ละด้าน ก็มีองค์กรสถาบันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างก็ให้ความสำคัญในการดูแลแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งไทยยังเข้าไปมีพันธกรณีต่อปฏิญญาอนุสัญญาาระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังเป็นเพียงบางฉบับเท่านั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อมาตรการการป้องกันปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าที่ควร และเมื่อวิเคราะห์โดยภาพรวมแม้ว่าจะมีองค์กรหน่วยงานตามที่กล่าวมาแล้วคอยดูแลแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน แต่ก็ยังคงเป็นการแก้ไขกันในลักษณะต่างคนต่างทำยังไม่มีองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมหรือกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตามในปี 2535 สภาผู้แทนราษฎรไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่ดูแลปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ บทบาทเป็นจุดกลางสื่อผ่านในการออกกฎหมาย เสนอแนะความเห็นในการนำไปแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบกฎหมายทางด้านสิทธิมนุษยชนให้ได้ระดับมาตรฐานสากล การควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร การไต่สวนสอบสวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การไกล่เกลี่ยกรณีข้อขัดแย้งทางด้านสิทธิมนุษยชนการเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานทั้งในระหว่างหน่วยงานองค์กรสิทธิมนุษยชนภายในและต่างประเทศ



และการเผยแพร่ให้ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนโดยทั่วไปในทุกวงการ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินชี้ขาด หรือดำเนินการฟ้องร้องในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพียงแต่เสนอแนะแนวทาง ให้กับหน่วยงานทางด้านสิทธิมนุษยชนในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงส่งเสริมให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ได้ ระดับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการยังมีหน้าที่ที่ต้องรายงานการดำเนินงานให้กับสภาทนายอีกด้วย และในข้อเท็จจริงในสภาผู้แทนราษฎรยังมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะที่มีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการดูแลปัญหาสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้านอยู่ด้วยหลายคณะ เช่น คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม คณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรีและผู้สูงอายุและคณะกรรมการการปกครอง เป็นต้น

และโดยที่แนวทางการจัดตั้งสถาบันกลไกระดับชาติ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้รับการสนับสนุนให้ก่อตั้งขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก เพื่อเป็นกลไกในการนำเอาหลักการสากลในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในบทที่ 3 จึงจะเป็นการศึกษาแนวทางการดำเนินงานขององค์กรสถาบันกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่ก่อตั้งในรูปแบบที่แตกต่างกันของต่างประเทศ กล่าวคือ ฟิลิปปินส์ ออสเตรเลีย กัมพูชาและองค์กรคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพรัฐสภา มาศึกษาเปรียบเทียบกับคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของไทยในประเด็นบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ต่อการดำเนินงานทางด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย