

อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
ต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนไทย



นางสาวพรพิศ เลิศโรสง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชากฎหมายมหาชน

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2539

ISBN 974-634-175-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I 16897569

MANDATE AND ROLE OF THE COMMITTEE ON JUSTICE
AND HUMAN RIGHTS CONCERNING HUMAN RIGHTS
ISSUES IN THAILAND



MISS PORNPITH LERTTAISONG

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirement

for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1996

ISBN 974-634-175-8

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



พรพิศ เลิศไธสง : อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนไทย (MANDATE AND ROLE OF THE COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS CONCERNING HUMAN RIGHTS ISSUES IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษา ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , 355 หน้า ISBN 974-634-175-8

สิทธิมนุษยชนมีนัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของมนุษย์ แม้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ไทยยังปรากฏปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนอยู่หลายประการ ในปี 2535 รัฐสภาไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นคณะกรรมการถาวรในรัฐสภาเพื่อช่วยยี่ให้การพัฒนาและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้เป็นจริงในสังคมไทย

การศึกษาวิจัยเรื่องอำนาจหน้าที่ บทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์ปัญหาสิทธิมนุษยชนไทย อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการในช่วง พ.ศ. 2535 - 2537 ตอบสนองคุ้มครองป้องกันและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนไทยเป็นประการใดตลอดจนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงาน

จากการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาสิทธิมนุษยชนที่สำคัญในประเทศทางด้านปัญหาสิทธิทำกิน ปัญหาสิทธิชุมชน ปัญหาโสเภณี ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาการไม่บังคับใช้กฎหมาย และการจำกัดสิทธิเสรีภาพทางการเมืองยังเป็นปัญหาในสังคมไทย ปัญหาเหล่านี้มีสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติบริหาร ตุลาการและองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นสถาบันและองค์กรที่มีบทบาทต่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาวิจัยในส่วนของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน พบว่าคณะกรรมการมีบทบาททางด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้ในระดับหนึ่ง โดยเสนอแนะมาตรการการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและแก้ไขปัญหาการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน และพบว่าการทำงาน of คณะกรรมการให้ความสำคัญต่อการเยียวยามากกว่าการป้องกันการเกิดปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบอันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางด้านโครงสร้าง และระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการจึงควรที่จะปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพกลไกการดำเนินงานของคณะทำงานประจำคณะกรรมการ และระบบการดำเนินงานในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อให้คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไทยได้ดียิ่งขึ้น

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชากฎหมายมหาชน.....
ปีการศึกษา2538.....

ลายมือชื่อนิติศ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม



C470525: MAJOR PUBLIC LAW
KEY WORD: MANDATE/ROLE/HUMAN RIGHTS/COMMITTEE

PORNPITH LERTTAISONG : MANDATE AND ROLE OF THE COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS CONCERNING HUMAN RIGHTS ISSUES IN THAILAND. THESIS ADVISOR : PROF. BORWARNSAK UWANNO, Ph.D. 355 pp. ISBN 974-634-175-8

The purpose of this research was to study the mandate and role of the Committee on Justice and Human Rights and human rights issues during 1992-1994. The result of the study can serve the need to solve problems invoking and protecting human rights in general, including factors affected its operation.

The study found significant problems in Thailand regarding human rights, particularly in terms of ownership, community rights in natural resource management, prostitutions, child labour and the restriction on the rights of political opinion. It was clearly demonstrated in the study that the Thai Parliament, the judiciary, the government and non governmental organizations play important roles in protecting and enhancing human rights in the country.

The study also showed that the Justice and Human Rights Committee was capable of promoting human rights to a certain degree and more importantly, of setting the criteria for developing the human rights law, including solving the violations of human rights. However, it was evident from the study that the committee focused mainly on solving the human rights issues rather than on suggesting and enhancing policy on the protection and prevention of human rights. This was the direct result of the structure and work process of the committee. Thus, it is necessary that capable and truly interested members be elected to the committee, which should be staffed by capable advisor and government officials as well so as to enable the committee to protect and prevent the human rights most effectively.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2538.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อำนาจหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรม
และสิทธิมนุษยชนต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนไทย

โดย

นางสาว พรพิศ เลิศไธสง

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

[Signature]

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ฤงสูวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Signature]

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

[Signature]

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

[Signature]

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์)

[Signature]

.....กรรมการ

(อาจารย์เจริญ คัมภีร์ภาพ)

[Signature]

.....กรรมการ

(นายนิพนธ์ วิเศษฐยุทธศาสตร์)



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ คณบดีคณะนิติศาสตร์ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งเป็นผู้ที่แนะนำให้ผู้เขียนศึกษาค้นคว้าและจัดทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับคณะกรรมการ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์เจริญ คัมภีรภาพ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษาอนุเคราะห์ด้านเอกสารให้พิมพ์ตำราและแก้ไขวิทยานิพนธ์ตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ให้ความเมตตาต่อผู้เขียนในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและในฐานะท่านอาจารย์ เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่านนิพนธ์ วิสิษฐยุทธศาสตร์และศาสตราจารย์วิฑิต มั่นตาภรณ์ ที่ได้ให้ความกรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ คุณทวี พวงทะวาย ผู้อำนวยการกองกรรมธิการ 2 และขอขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับคุณสายสุณี ศรีสุวรรณรัตน์ ที่ได้ความสนับสนุนและกำลังใจในทุก ๆ ด้านในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณโอรส เพชรเจริญ ผู้ซึ่งเป็นกำลังใจให้ข้าพเจ้าตลอดเวลาในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ คุณวงศ์วรา มุ่ยมี ผู้พิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนที่ได้ให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ให้กำลังใจให้ความช่วยเหลือที่มีได้กล่าวนาม ณ ที่นี้เป็นอย่างยิ่ง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะปรากฏคุณค่าและมีประโยชน์ต่อทางการศึกษาอยู่บ้างผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณแต่บิดามารดา ที่ ๆ ที่ได้ช่วยเหลือและให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบคุณความดีให้กับคณาจารย์และผู้มีพระคุณทั้งหลายแต่หากวิทยานิพนธ์นี้ปรากฏความบกพร่องไม่สมบูรณ์ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

พรพิศ เลิศไธสง



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
สมมุติฐาน	3
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	5
บทที่ 2 สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	
กรอบในการวิเคราะห์ปัญหาสิทธิมนุษยชน	6
1. พลวัตความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	8
1.1 ลักษณะทั่วไปและความหมายของแนวความคิด สิทธิมนุษยชน	8
1.2 ที่มาของแนวความคิดสิทธิมนุษยชน	10
1.2.1 ที่มาจากคำสอนและแนวความคิดใน ศาสนาคริสต์.....	11
1.2.2 ที่มาจากความคิดในกฎหมายธรรมชาติ	11
1.3 ความคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน	14

2.	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	16
2.1	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)	17
2.2	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	21
2.3	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on civil and Political Rights)	23
2.4	พิธีการเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (Protocol to the International Covenant of Civil and Political Rights 1966)	24
2.5	พัฒนาการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	25
2.6	ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิการพัฒนา (Declaration on the Right to Development)	26
2.7	ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการโลก (Vienna Declaration and Programme of Action 1993)	28
	พันธกรณีของไทยด้านสิทธิมนุษยชนกับต่างประเทศ	128

สภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน	33
1. การจำแนกปัญหาสิทธิมนุษยชน	36
1.1 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม	36
1.1.1 ปัญหาสิทธิในที่ทำกินของราษฎรและสิทธิชุมชน ในการจัดสรรทรัพยากร	38
1.1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านแรงงาน	50
1.1.3 ปัญหาสิทธิเด็ก	59
1.1.4 ปัญหาสิทธิสตรี	72
1.1.5 ปัญหาสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย	89
1.1.6 ปัญหาสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัย ผู้อพยพและ ผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ...	100
1.2 ปัญหาสิทธิขั้นพื้นฐานทางพลเรือนและการเมือง ...	109
1.2.1 การซ้อม ทารุณ โหดร้าย ทรมานผู้ต้องหา .	109
1.2.2 การจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน	116
1.2.3 ปัญหาการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง .	118
บทบาทขององค์กร สถาบันในประเทศไทยเกี่ยวกับ ปัญหาสิทธิมนุษยชน	120
1. บทบาทของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ.....	121
2. บทบาทของสถาบันฝ่ายบริหาร	122
3. บทบาทของสถาบันฝ่ายตุลาการ	123
4. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)	125
บทสรุป	135

บทที่ 3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับ
 ปัญหาสิทธิมนุษยชน

1. แนวทาง (guideline) การจัดตั้งกลไกระดับชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (national institutions for the promotion and protection of human rights)	137
2. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของต่างประเทศ	146
2.1 ประเทศฟิลิปปินส์ (The Commission on Human Rights)	146
2.2 ประเทศออสเตรเลีย (Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission)	148
2.3 ประเทศอินโดนีเซีย (The National Commission on Human Rights)	169
2.4 ประเทศกัมพูชา (The National Commission on Human Rights and the Reception of Complaints).....	172
2.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพรัฐสภา (The IPU Committee on the Human Rights of Parliamentarians)	177
3. คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนของไทย	189
3.1 ความเป็นมา	189
3.2 การตั้งคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน..	193
3.3 องค์ประกอบและโครงสร้างคณะกรรมการ	196
3.4 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	212

3.5	ระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการ	219
3.6	รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ	226
3.7	ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่กับคณะกรรมการ อื่นของไทย	233
4.	เปรียบเทียบขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไทย และต่างประเทศ	234
5.	บทสรุป	235
บทที่ 4	วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการการยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน	
	กรอบในการวิเคราะห์	239
1.	วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการตามขอบเขตอำนาจ หน้าที่ที่สภามอบหมายและกรอบแห่งรัฐธรรมนูญ	240
2.	วิเคราะห์ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการพิจารณาศึกษา	243
3.	วิเคราะห์โครงสร้างคณะกรรมการซึ่งมีผลต่อบทบาทการ ดำเนินงานของคณะกรรมการ	249
3.1	คณะกรรมการ	249
3.2	เจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการ	250
3.3	คณะที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ	250

4.	วิเคราะห์ระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการ	252
4.1	ระบบการดำเนินงานของคณะกรรมการ	253
4.1.1	การส่งข้อร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการ	255
4.1.2	การรับเรื่องร้องเรียน	255
4.1.3	หลักเกณฑ์ในการรับเรื่องเข้าพิจารณา	256
4.1.4	การบรรจุระเบียบวาระ	257
4.2	กระบวนการพิจารณาสอบสวนข้อร้องเรียน	258
4.2.1	การตั้งคณะอนุกรรมการ	258
4.2.2	การไต่ถาม	259
4.2.3	การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ชี้แจงและศึกษา ข้อมูลจากเอกสาร	260
4.2.4	การเดินทางไปศึกษาข้อเท็จจริง	261
4.2.5	สรุปรายงานข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ	262
5.	วิเคราะห์บทบาทของคณะกรรมการ	262
5.1	บทบาทในฐานะผู้เสนอแนะนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน	262
5.2	บทบาทในฐานะผู้แก้ทุกข์ให้กับราษฎร	267
5.3	บทบาทในฐานะผู้สร้างสำนึกเรื่องสิทธิมนุษยชน ให้กับสังคม	269
6.	บทสรุป	269
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	264

รายการอ้างอิง	275
ภาคผนวก ก	289
ภาคผนวก ข	295
ภาคผนวก ค	311
ภาคผนวก ง	317
ภาคผนวก จ	319
ภาคผนวก ฉ	330
ภาคผนวก ช	331
ภาคผนวก ซ	332
ภาคผนวก ฌ	334



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย