

หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด
ภายใต้กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ:
กรณีศึกษาคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อานนท์ ศรีบุญโรจน์

หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดภายใต้กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
แห่งสหประชาชาติ: กรณีศึกษาคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ
The Exhaustive Local Remedies Rule under UN Human Rights
Protection Mechanisms: A Case Study on the CRPD-Committee

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อาณนท ศรีบุญโรจน์*
Assistant Professor Arnon Sriboonroj

บทคัดย่อ

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ภายใต้พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในรัฐภาคี แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้นั้น ผู้เสียหายต้องดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายจากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ในฐานะที่เป็น “เงื่อนไขบังคับก่อน” ของกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน โดยเมื่อพิจารณาถึงทางปฏิบัติของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ พบว่า มีทั้งกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการเยียวยาภายในถึงที่สุดแล้ว และกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด อันเป็นเหตุที่ทำให้ไม่สามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณา

คำสำคัญ: การเยียวยาภายใน, สิทธิมนุษยชน, คนพิการ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ; น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.ม. สาขากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. Email: themis.lawtu@gmail.com.

Lecturer in Law at Faculty of Law, Thaksin University; LL.B. (Second honor) Thammasat University; LL.M. in International Law, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 7 พฤษภาคม 2563, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 25 กันยายน 2563, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 30 กันยายน 2563.

Abstract

The Committee on the Rights of Persons with Disabilities is a mechanism to protect human rights, which was established by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Optional Protocol of the Convention authorized the Committee to have authority to accept and consider complaints of individuals or group of individuals who sustain damage due to human rights violation in the state party. Nonetheless, before proposing the complaints to the Committee, the complainant must initiate the exhaustion of domestic remedies procedure. This procedure is extensively recognized by international human rights protection mechanism as a ‘precondition’ of the complaint handling process. According to practical steps of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, there are two cases the Committee facing with, both admissibility and inadmissibility of exhaustion domestic remedies; therefore, the complaint handling process cannot proceed.

Keywords: local remedies, human rights, persons with disabilities

“A State should be given the opportunity to redress an alleged wrong within the framework of its own domestic legal system before its international responsibility can be called into question.”

by A. A. Cancado Trindade

1. บทนำ

เมื่อบุคคล (และรวมถึงกลุ่มบุคคล) ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน (human rights violation) ย่อมสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบกฎหมายภายในเพื่อให้มีการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายที่ได้รับจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นว่านั้น โดยกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบกฎหมายภายในดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ได้ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น องค์การตุลาการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีหากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ได้รับการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายจากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภายในของรัฐ ก็อาจเสนอข้อร้องเรียน (individual complain) ต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศทั้งที่อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติและที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติได้¹

การเยียวยาภายในจนถึงที่สุด (exhaustive local remedies) ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการก่อนที่จะเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขก่อนที่ผู้เสียหายจะเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลได้นั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะต้องดำเนินการกระบวนการเรียกร้องเพื่อให้มีการบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายภายใต้กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามระบบกฎหมายภายในให้ถึงที่สุดเสียก่อน² หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลไกการคุ้มครองสิทธิในระดับสากลย่อมไม่อาจรับข้อร้องเรียนของผู้เสียหายได้หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดจึงถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน (precondition) ในการเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ

¹ผู้สนใจกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล โปรดดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล: ศึกษากรณีข้อร้องเรียนของบุคคล,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 9, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2559): 74-100.

²H. Victor Condé, *A Handbook of International Human Rights Terminology*, 2nd ed. (USA: University of Nebraska Press, 2004), p. 85.

สำหรับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาภายใต้กรอบการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาตินั้น อนุสัญญาหลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้ง 9 ฉบับของสหประชาชาติ³ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ (committee) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของรัฐสมาชิกเพื่อทำหน้าที่ในการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁴ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Committee on the Rights of Persons with Disabilities)⁵ เป็นหนึ่งในกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ อันได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ.2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: CRPD)⁶ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาของรัฐภาคี ซึ่งรวมถึงการรับและพิจารณาข้อร้องเรียนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา อันเป็นไปตามพิธีสารเลือกรับแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ.2006 (Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: OP-CRPD)⁷

³ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966, International Covenant on Civil and Political Rights 1966, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984, Convention on the Rights of the Child 1989, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990, Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006.

⁴ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เรื่องเดิม, หน้า 78.

⁵ คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน ในระยะเริ่มแรกที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ และเพิ่มเป็น 18 คน เมื่อได้มีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญาครบ 60 ประเทศ.

⁶ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้รับความเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ.2006 ในคราวการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติครั้งที่ 61 โดยข้อมติที่ A/RES/61/106 และได้เปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 30 มีนาคม ค.ศ.2007 โดยได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ.2008 จนกระทั่งถึงปัจจุบันมีรัฐเข้าเป็นภาคีจำนวน 181 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.2020) และมีข้อที่น่าสังเกตต่อไปด้วยว่า ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ลงนามเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานับนี้แล้ว.

⁷ ปัจจุบันมีรัฐได้ลงนามเข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับจำนวน 96 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.2020).

ในการทำงานเดียวกันกับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ก่อนที่ผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้นั้น จำเป็นที่จะต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาจนถึงที่สุดภายใต้ระบบกฎหมายภายในเสียก่อน และหากผู้เสียหายยังไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เพียงพอภายใต้ระบบกฎหมายภายในจึงสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาที่น่าพิจารณาว่า การดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้นมีขอบเขตเพียงใด ตลอดจนมีข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวหรือไม่ และตามทัศนะของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้นจะพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดได้อย่างไร

โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ และได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2559 ซึ่งภายใต้พิธีสารแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้ให้สิทธิคนพิการหรือกลุ่มคนพิการ ตลอดจนตัวแทนของคนพิการสามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้⁸ หากปรากฏว่าประเทศไทยได้มีการฝ่าฝืนพันธกรณีแห่งอนุสัญญา

ดังนั้นเพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดในฐานะที่เป็น “เงื่อนไขบังคับก่อน” ในการเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ บทความนี้จะจึงจะได้ศึกษาถึงประเด็นดังกล่าว โดยได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นส่วนต่างๆ ประกอบด้วย ความหมายและลักษณะของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด, ข้อยกเว้นของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด, หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดกับการเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ, ประเทศไทยกับหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด และบทสรุปซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับๆ ดังนี้

2. ความหมายและลักษณะของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้นเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการเสนอข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ โดยก่อนที่ผู้ร้องจะเสนอข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการนั้น ผู้ร้องจะต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อน ซึ่งหลักการดังกล่าวมิได้ปรากฏแต่เฉพาะในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการเท่านั้น หากแต่ยังเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ เช่น อนุสัญญา

⁸Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006, Article 1.

ยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950⁹ พิธีสารเลือกรับของกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966¹⁰ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แห่งอเมริกา ค.ศ.1978¹¹ เป็นต้น

ซึ่งหากพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดในมิติทางประวัติศาสตร์พบว่า เดิมที หลักการดังกล่าวได้ถูกปรับใช้ในบริบทของเรื่องการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic protection)¹² ก่อนที่จะได้ขยายขอบเขตการปรับใช้ไปในปริมณฑลของเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับ ระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดีในระยะเริ่มแรกของการปรับใช้หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดใน ขอบเขตของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศนั้นกลับไม่ได้รับการยอมรับจาก ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิมนุษยชนมากนัก คงมีเพียงแต่ในอนุสัญญาจัดตั้งศาล ยุติธรรมแห่งอเมริกากลาง ค.ศ.1907 (Convention for Establishment of Central American Court of Justice 1907)¹³ เท่านั้นที่ได้ให้การยอมรับหลักการดังกล่าว จนกระทั่งภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดจึงเริ่มได้รับการยอมรับจากตราสารระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้กลายเป็นหลักการสำคัญของความตกลง ระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว¹⁴ จนถึงขนาดอาจถือได้ว่าในปัจจุบันหลักการเยียวยาภายในจนถึง ที่สุดได้กลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International customary law) แล้วก็ได้¹⁵

โดยก่อนที่บุคคลจะเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล ได้นั้น ถือเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่จะต้องพยายามใช้กลไกการคุ้มครองทางกฎหมายภายในที่ สามารถเข้าถึงได้เพื่อการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิด (สิทธิมนุษยชน) จนกระทั่งการ

⁹The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, Article 35 par. 1.

¹⁰Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights 1966, Article 5 par. 2 (b).

¹¹The American Convention on Human Rights 1978, Article 46 par. 1 (a).

¹²Chittharanjan Felix Amerasinghe, **Local Remedies in International Law**, 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 3.

¹³Convention for Establishment of Central American Court of Justice 1907, Article 2.

¹⁴Katrine Bjørndal Skjelten, "The Principle of Exhaustion of Domestic Remedies in the Inter-American System of Human Rights: a reasonable obstacle or an impossible barrier?," (Master Thesis, Faculty of Law, University of Oslo, 2014), pp. 12-13.

¹⁵A. A. Cancado Trindade, "Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law," *Revue Belge de Droit International* 12, 2 (1976): 526.

เรียกร้องเช่นนั้นไม่สามารถดำเนินการในระดับภายในได้อีกต่อไป และหากบุคคลไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอจากหน่วยงานภายใน จึงจะสามารถร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลได้¹⁶ ซึ่งหากจะพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้น อาจแบ่งการพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา (Rule of substance) และในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางกระบวนการ (Rule of procedural)¹⁷

สำหรับการพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหานั้น เป็นการพิจารณาที่ช่วงเวลาในขณะที่รัฐเกิดความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ (international responsibility of a state) กล่าวคือ การที่รัฐจะเกิดความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศนั้น ถือเป็นเงื่อนไขประการสำคัญที่บุคคล (ผู้เสียหาย) จะต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในที่มีอยู่ทั้งหมดเสียก่อน หลังจากได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้วและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ (effective remedies) ไม่ประสบผลสำเร็จเท่านั้นที่จะเป็นเงื่อนไขซึ่งก่อให้เกิดการฝ่าฝืนพันธกรณีในทางระหว่างประเทศ¹⁸ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศจะยังไม่เกิดขึ้นจนกว่าจะได้มีการดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดโดยผู้เสียหายไม่ได้รับความยุติธรรม¹⁹

ในขณะที่การพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางกระบวนการนั้น เป็นการพิจารณาที่การเกิดขึ้นของความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศ อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ในแง่นี้ความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศจึงเป็นนิติสัมพันธ์ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ²⁰ โดยภายใต้แนวคิดนี้มองว่าความรับผิดชอบของรัฐเกิดขึ้นนับตั้งแต่ปัจเจกชนได้รับความเสียหาย โดยไม่คำนึงว่าบุคคลจะได้รับการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้วหรือไม่ ตามนัยนี้การเยียวยาภายในจึงเป็นเพียงกระบวนการหนึ่งในการเยียวยาความเสียหายให้กับปัจเจกชนเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ตามแนวคิดนี้แม้ว่าความรับผิดชอบของรัฐในทางระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นนับตั้งแต่ที่ปัจเจกชนได้รับความเสียหายแล้วก็ตาม หากแต่

¹⁶International Justice Resource Center, **Exhaustion of Domestic Remedies in the African Human Rights System** [Online], available URL: <http://www.ijrcenter.org/wp-content/uploads/2017/11/7.-Exhaustion-of-Domestic-Remedies-African-System.pdf>, 2020 (February, 25).

¹⁷Silvia D' Ascoli and Kathrin Maria Scherr, **The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection** (Italy: European University Institute, Department of Law, 2007), p. 2.

¹⁸Ibid, pp. 2-3.

¹⁹Katrine Bjørndal Skjelten, op.cit., p. 15.

²⁰Chittharanjan Felix Amerasinghe, op.cit., pp. 102-103.

การที่จะบังคับการในทางระหว่างประเทศนั้น จะยังคงกระทำมิได้จนกว่าจะได้ดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อน²¹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดในแง่มุมใดก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วก่อนที่จะปัจเจกชนซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีของรัฐจะเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในระดับระหว่างประเทศได้นั้น ก็จะต้องมีการดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อน อยู่นั่นเอง

3. ข้อยกเว้นของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด

หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเป็นหลักการที่มีความสำคัญในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยหลักการดังกล่าวได้เรียกร้องให้ผู้ที่จะเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกการระงับข้อพิพาทในระดับระหว่างประเทศต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อน ความสำคัญของหลักการดังกล่าวได้สะท้อนผ่านการยอมรับจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) ว่า หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีความสำคัญ ในฐานะเป็นหลักการที่ยืนยันว่า ประเทศที่การละเมิดได้เกิดขึ้นควรมีโอกาสที่จะเยียวยาความเสียหายด้วยกลไกภายใต้ระบบกฎหมายภายในของตน²² ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า “ที่ใดมีสิทธิ ที่นั่นย่อมเป็นสถานที่ซึ่งมีการเยียวยาความเสียหาย” (*ubi ius ibi remedium*)²³ โดยหากผู้เสียหายดำเนินการกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้วและยังไม่ได้ความเป็นธรรมจึงสามารถเสนอข้อร้องเรียนไปยังกลไกในระดับระหว่างประเทศได้

ในขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC) ได้ให้การยอมรับว่า หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (Principle of General International Law) ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยคำตัดสินของศาล ทางปฏิบัติของรัฐ ความตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งงานเขียนของนักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์²⁴

²¹ Silvia D'Ascoli and Kathrin Maria Scherr, op. cit., p. 4.

²² Report of the International Law Commission, **Fifty-fifth session 2003** [Online], available URL: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_58_10.pdf, 2020 (September, 23).

²³ Aaron X. Fellmeth and Maurice Horwitz, **Guide to Latin in International Law** (New York: Oxford University Press, 2009), p. 281.

²⁴ Report of the International Law Commission, op.cit., p. 86.

แม้ว่าหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดจะเป็นที่ยอมรับในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการเสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดีหลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน (exception of local remedies principle) หมายความว่า หากเป็นไปตามข้อยกเว้นดังกล่าวต่อไปแล้ว ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากรัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดก็สามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศย่อมรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้แม้การดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจะยังไม่ถึงที่สุด

3.1 เมื่อกระบวนการเยียวยาภายในไม่มีประสิทธิภาพ

แม้หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดจะเป็นหลักการที่มีความสำคัญอันสืบเนื่องมาจากรากฐานทางความคิดที่ว่ากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใน (ในความหมายอย่างกว้าง) ต้องเป็นกลไกหลักในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในขณะที่กลไกในระดับระหว่างประเทศควรเป็นเพียงกลไก “หนุนเสริม” ในกรณีที่กลไกภายในไม่สามารถแก้ปัญหาได้เท่านั้น²⁵ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลเป็นเพียง “หลักการเสริมอำนาจรัฐ” (principle of subsidiarity) เท่านั้น²⁶ ตามนัยนี้หากปรากฏว่ากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในไม่สามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรมหรือมีประสิทธิภาพอันพึงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียหายได้อย่างแท้จริงแล้ว กรณีเช่นนี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีการดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อนก็สามารถเสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศได้

ข้อยกเว้นของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดดังกล่าวนี้เป็นที่ยอมรับจากทั้งอนุสัญญาาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน²⁷ ตลอดจนทางปฏิบัติของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ²⁸

²⁵ *Handyside v. the United Kingdom* (1976) ECHR Judgment of 7 December 1976, par. 48, *Selmouni v. France* (1999) ECHR Judgment of 28 July 1999, par. 74.

²⁶ Tina Stavrinaki, “Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,” in **the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary**, ed. Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein and Dimitris Anastasiou, (UK: Oxford University Press, 2018), p. 1230.

²⁷ E.g. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984, Article 22 par. 5 (b), International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990, Article 77 par. 3 (b).

ปัญหาที่สำคัญก็คือ อย่างไรก็ตามจึงจะถือได้ว่ากระบวนการเยียวยาภายในนั้นไม่มีประสิทธิภาพถึงขนาดที่จะเข้าข่ายของข้อยกเว้นหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด เนื่องจากโดยตัวของถ้อยคำเองมีลักษณะที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ปรับใช้กฎเกณฑ์ตีความได้อย่างกว้างขวาง

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงทางปฏิบัติของกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาภายใต้กรอบการดำเนินงานขององค์การสหประชาชาติ พบว่า ยังมีแนวทางในการพิจารณาที่หลากหลาย เช่น ในกรณีที่กระบวนการเยียวยาภายในนั้นไม่มีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้อย่างแน่แท้ โดยในคดี *Pratt and Morgan v. Jamaica*²⁹ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่าตามคำพิพากษาของศาลในอดีตที่ผ่านมา การอุทธรณ์ตามรัฐธรรมนูญไม่มีทางที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าไม่มีกระบวนการเยียวยาภายในที่มีประสิทธิภาพ หรือในกรณีที่ตามพิพากษาของศาลในอดีตได้แสดงให้เห็นว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่จะเกิดผลดีกับผู้ร้องหรือไม่ว่าอย่างไรก็ย่อมจะต้องถูกยกคำร้องอยู่นั่นเอง ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (Committee on the Elimination of Racial Discrimination) ในคดี *D.R. v. Australia*³⁰ ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า กระบวนการเยียวยาภายในไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด ถ้าตามกฎหมายภายในคำร้องเช่นนั้น ย่อมจะถูกยกฟ้องอย่างแน่แท้ หรือตามแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดในคดีก่อนๆ ผู้ร้องไม่มีโอกาสที่จะได้รับผลในทางบวกของคำพิพากษาเลย

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่า ลำพังเพียงเหตุที่แนวคำพิพากษาของศาลภายในมีลักษณะไม่เป็นคุณกับผู้ร้องจะถือว่ากระบวนการเยียวยาภายในไม่มีประสิทธิภาพนั้นหาได้ไม่ แต่ต้องมีลักษณะที่แสดงให้เห็นอย่างป็นรูปธรรมได้ว่าทุกคำร้องที่จะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมจะถูกยกฟ้องอย่างแน่แท้หรือไม่มีทางที่จะเป็นคุณกับผู้ร้องได้เลยประกอบด้วย ตามนัยนี้แม้ว่าแนวคำพิพากษาของศาลภายในจะไม่เป็นคุณกับผู้ร้องอยู่บ้างก็ไม่อาจถือได้ว่ากระบวนการเยียวยาภายในไม่มีประสิทธิภาพที่จะถึงขนาดเป็นข้อยกเว้นของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแต่อย่างใด³¹

²⁸International Justice Resource Center, **Exhaustion of Domestic Remedies in the United Nations System** [Online], available URL: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2018/04/8.-Exhaustion-of-Domestic-Remedies-UN-Treaty-Bodies.pdf>, 2020 (February, 25).

²⁹*Pratt and Morgan v. Jamaica*, Comm. 210/1986 & 225/1987, UN Doc A/44/40, at 222 (HRC 1989).

³⁰*D.R. v. Australia*, Communication No. 42/2008, UN Doc CERD/C/75/D/42/2008 (2009).

³¹International Justice Resource Center, *ibid*.

นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังได้เคยวินิจฉัยว่าการอุทธรณ์ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดกับผู้ร้องเมื่อศาลอุทธรณ์ของฝรั่งเศสยกคำร้องอุทธรณ์ของผู้ที่ถูกกล่าวหาพร้อมกับผู้ร้อง (co-accuse) โดยคณะกรรมการได้ให้เหตุผลว่า ไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดให้ผู้ร้องต้องยื่นอุทธรณ์ในเรื่องเดียวกัน (same matter) และไม่อาจถือได้ว่ากระบวนการเยียวยาภายในนั้นมีประสิทธิภาพ³²

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในการพิจารณาถึงควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการเยียวยาภายในนั้นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี ซึ่งผู้เสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงเช่นนั้น

3.2 เมื่อกระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

ในกรณีที่กระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุอันสมควรย่อมส่งผลให้ผู้ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างทันท่วงทีซึ่งจะเป็นการช่วยบรรเทาความเสียหายที่ได้รับเนื่องจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากกระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรแล้วในทางหนึ่งนอกจากจะสะท้อนถึงการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการเยียวยาภายในแล้ว ในอีกทางหนึ่งย่อมก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับผู้ได้รับความเสียหายอีกด้วย อันเป็นไปตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรม” (justice delayed is justice denied)

ตามนัยนี้หากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลพิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าเกินสมควรก็ย่อมสามารถรับข้อร้องเรียนจากผู้เสียหายไว้พิจารณาได้ “โดยไม่จำต้อง” ให้มีการดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเสียก่อน ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาตลอดจนพิธีสารเลือกรับ (Optional protocol) ของอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติทุกฉบับ³³

³²*Faurisson v. France*, Communication No. 550/1993, UN Doc CCPR/C/58/D/550/1993 (1996).

³³International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965, Article 14 par. 7 (a), Optional Protocol to the International Convention on Economic, Social and Cultural Rights 1966, Article 3 par. 1, Optional Protocol to the International Convention on Civil and Political Rights 1966, Article 5 par. 2 (b), Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979, Article 4 par. 1, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communication procedure 2011, Article 7 (e), Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or

ทั้งนี้ก็มีปัญหาที่น่าพิจารณาว่า อย่างไรก็ตามจะถือได้ว่ากระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เนื่องจากโดยตัวของถ้อยคำนั้นก็มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ผู้ปรับใช้สามารถตีความได้อย่างกว้างขวางคล้ายคลึงกันกับข้อยกเว้นในประการแรก

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงทางปฏิบัติของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ตั้งขึ้นตามอนุสัญญาภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติจะเห็นได้ว่า ได้มีการอาศัยปัจจัยที่หลากหลายในการพิจารณาว่ากระบวนการเยียวยาภายในเช่นว่านั้นมีระยะเวลายาวนานเกินสมควรหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็น พฤติการณ์แห่งคดี ความซับซ้อนของข้อพิพาท หรือแม้แต่การปฏิบัติของผู้ที่เกี่ยวข้อง³⁴ โดยในคดี *Fillastre and Bizourn v. Bolivia*³⁵ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้วินิจฉัยไว้ตอนหนึ่งว่า การที่ผู้เสียหายยังคงต้องรอผลของการดำเนินคดีเป็นเวลามากกว่า 3 ปี หลังจากที่ถูกจับกุม พฤติการณ์เช่นนี้คณะกรรมการเห็นว่า ความล่าช้ามากกว่า 3 ปี ในการพิจารณาของศาลชั้นต้นนั้นเป็นความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร โดยที่ความล่าช้าเช่นว่านั้นไม่ได้เกิดจากผู้เสียหายหรือเกิดจากความซับซ้อนของคดีแต่อย่างใด

นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังได้เคยวินิจฉัยประเด็นความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรไว้อีกด้วยว่า การที่กระบวนการเยียวยาความเสียหายหยุดชะงักลงไม่มีความคืบหน้าเลยเป็นเวลา 2 ปี อันเนื่องจากพฤติการณ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้อง ไม่อาจถือได้ว่าเป็นความล่าช้าที่เกินสมควรจนถึงขนาดเป็นข้อยกเว้นของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดได้³⁶ อย่างไรก็ตามในบางกรณีกลับพบว่าระยะเวลาเพียง 14 เดือน คณะกรรมการที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติก็ถือว่าเป็นกระบวนการเยียวยาภายในที่มีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรได้เช่นเดียวกันหากเป็นความล่าช้าที่เกินกว่าที่กฎหมาย

Punishment 1984, Article 22 par. 5 (b),), International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990, Article 77 par. 3 (b), Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006, Article 2 (d), International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006, Article 31 par. 2 (d).

³⁴ Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, 3rd ed. (UK: Oxford University Press, 2015), p. 103.

³⁵ *Fillastre and Bizourn v. Bolivia*, Communication No. 336/1988, UN Doc CCPR/C/43/D/336/1988 at 96 (1991).

³⁶ *R. L. et al. v. Canada*, Communication No. 358/1989, UN Doc CCPR/C/43/D/358/1989 at 16 (1991).

ภายในได้กำหนด ดังที่จะเห็นได้จากคดี *Jallow v. Bulgaria*³⁷ ซึ่งคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) ได้วินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาของศาลและคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้กระทำเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยการพิจารณาของศาลชั้นต้นต้องจัดให้มีขึ้นภายใน 1 เดือน แต่ได้มีการขยายไปถึง 5 เดือน และในการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ต้องจัดให้มีขึ้นภายใน 14 วัน ในเวลาที่ยุติบัตรได้เสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการระยะเวลาได้ผ่านไปแล้ว 14 เดือนคดียังคงรอการพิจารณา ถือได้ว่าการละเมิดการเยียวยาที่มีความล่าช้าเกินสมควร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาประเด็นความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรมันย่อมไม่อาจพิจารณาแต่เฉพาะความล่าช้าในกระบวนการเยียวยาตามระบบกฎหมายภายในแต่เพียงอย่างเดียวได้ หากแต่ต้องพิจารณาถึงพฤติการณ์ตลอดจนข้อเท็จจริงแห่งคดีประกอบด้วย ตามนัยนี้ องค์ประกอบในแง่ของเวลาจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลโดยเฉพาะที่ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติต้องพิจารณาเท่านั้น แต่อาจพอที่จะกล่าวอย่างกว้างๆ ได้ว่า หากระยะเวลาในกระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าเกินกว่า 3 ปี โดยไม่มีเหตุอันควรย่อมถือได้ว่า เป็นการเยียวยาที่ล่าช้าอันเป็นข้อบกพร่องของหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด

ทั้งนี้ข้อที่น่าสังเกตว่า กระบวนการเยียวยาภายในที่มีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุอันสมควรดังกล่าวนี้ได้สะท้อนถึงกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพในอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่การเยียวยาที่ล่าช้าย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วยเสมอ แต่กระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในที่ไม่มีประสิทธิภาพอาจไม่ใช่กรณีการเยียวยาที่ล่าช้าเสมอไปก็ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการกล่าวอ้างหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้น ผู้เสนอข้อร้องเรียนจะต้องแสดงให้เห็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลเห็นว่า ผู้เสียหายได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้ว หรือกระบวนการเยียวยาภายในยังไม่ถึงที่สุดเพราะเหตุที่กระบวนการเยียวยาภายในไม่มีประสิทธิภาพหรือมีความล่าช้าเกินสมควร

³⁷ *Jallow v. Bulgaria*, Communication No. 32/2011, Views of 28 August 2012, UN Doc CEDAW/C/52/D/32/2011.

4. หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดกับการเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติ

ภายใต้พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการจะไม่รับข้อร้องเรียน (communication) ไว้พิจารณา ถ้ากระบวนการเยียวยาภายในยังไม่ถึงที่สุด เว้นแต่กระบวนการเยียวยาภายในจะมีความล่าช้าโดยปราศจากเหตุอันสมควรหรือไม่อาจนำไปสู่การเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ³⁸ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ประเด็นในเรื่องการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดจึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องด้วยวิธีสัญญาญัตติ (procedural issues) เนื่องจากมีความสัมพันธ์กับเรื่องการรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาอย่างแยกกันไม่ออก ดังนั้นในเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหา (merit) ของข้อร้องเรียน คณะกรรมการต้องวินิจฉัยก่อนว่าสามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้หรือไม่³⁹

ซึ่งผู้ที่เสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการได้นั้นอาจเป็นคนพิการ กลุ่มคนพิการ หรือตัวแทนของกลุ่มคนพิการ อาทิ หน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations: NGOs) หรือองค์กรด้านคนพิการ (Disabled Persons Organizations: DPOs) ก็ได้ ทั้งนี้ในการเสนอข้อร้องเรียนดังกล่าวนี้ ผู้ร้องอาจเสนอข้อร้องเรียนในรูปแบบใดก็ได้ เช่น ในรูปของอักษรเบรลล์ การเขียน แอ็บเสียง หรือในรูปแบบอื่นๆ ที่สามารถสื่อความหมายและเข้าถึงได้⁴⁰

โดยเมื่อพิจารณาถึงทางปฏิบัติของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการในประเด็นหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี กล่าวคือ กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้เสนอข้อร้องเรียนได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้วหรือมีเหตุยกเว้นที่ผู้ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดอันเป็นเหตุให้คณะกรรมการสามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้ และกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ร้องเรียนยังมิได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดอันเป็นเหตุแห่งการปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณา

³⁸Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006, Article 2 (d).

³⁹Rules of Procedure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Revised 2013), Rule 65.

⁴⁰Rules of Procedure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Revised 2013), Rule 24 and Rule 55 par. 3.

กรณีแรก เป็นกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้เสนอข้อร้องเรียนได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้ว หรือมีเหตุยกเว้นที่ทำให้ผู้เสนอข้อร้องเรียนไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด โดยในคดี *X. v. Argentina*⁴¹ คณะกรรมการวินิจฉัยว่า ผู้ร้องได้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อ Federal Chamber of the Criminal Court of Cassation ถึง 3 ครั้ง โดยรัฐภาคีไม่ได้แสดงให้เห็นว่าผู้ร้องใช้กระบวนการเยียวยาที่ไม่ถูกต้อง หรือกระบวนการอุทธรณ์จะเพียงพอหรือมีประสิทธิภาพอย่างไร หรือมีกระบวนการเยียวยาอื่นที่ผู้ร้องสามารถดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายได้อีก เช่นนี้คณะกรรมการเห็นว่า ผู้ร้องได้ใช้ความพยายามที่เพียงพอในการนำข้อร้องเรียนไปสู่การพิจารณาของหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายภายในแล้วและสรุปว่าผู้ร้องได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดสามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้ นอกจากนี้คณะกรรมการยังได้เคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า การที่ผู้ร้องไม่อาจอุทธรณ์ตามกฎหมายภายในได้เนื่องจากคดีของผู้ร้องไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะอุทธรณ์ และรัฐภาคีไม่อาจแสดงให้เห็นได้ว่ากระบวนการเยียวยาภายในสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมถือได้ว่าผู้ร้องได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในแล้วจนถึงที่สุด⁴²

ไม่เพียงเท่านั้น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการยังได้พิจารณาไปถึงโอกาสที่จะประสบความสำเร็จตลอดจนประสิทธิภาพของกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในด้วย โดยหากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า กระบวนการเยียวยาภายในของผู้ร้องไม่อาจสำเร็จได้ (อย่างแน่แท้) เพราะเหตุที่คำพิพากษาของศาลภายในได้วางบรรทัดฐานไว้เช่นนั้น และไม่มีกระบวนการเยียวยาอื่นที่มีประสิทธิภาพที่ผู้ร้องสามารถเข้าถึงได้อีก ดังนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้แม้การดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม⁴³

นอกจากนี้การที่กระบวนการเยียวยาภายในมีความล่าช้าตามที่คณะของคณะกรรมการยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในอีกด้วย⁴⁴

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนยังไม่ได้ดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด โดยในคดี *S.C. v. Brazil*⁴⁵ คณะกรรมการวินิจฉัยว่า

⁴¹ *X. v. Argentina*, UN Doc CRPD/C/11/D/8/2012.

⁴² *A.F. v. Italy*, UN Doc CRPD/C/13/D/9/2012.

⁴³ *Gemma Beasley v. Australia*, UN Doc CRPD/C/15/D/13/2013, *Marlon James Noble v. Australia*, UN Doc CRPD/C/16/D/7/2012, *Michael Lockrey v. Australia*, UN Doc CRPD/C/15/D/13/2013.

⁴⁴ *X. v. Tanzania*, UN Doc CRPD/C/18/D/22/2014.

⁴⁵ *S C v. Brazil*, UN Doc CRPD/C/12/D/10/2013.

ผู้เสียหายได้อุทธรณ์ต่อศาลแรงงานสูงสุดแต่การอุทธรณ์ได้รับการปฏิเสธด้วยเหตุที่ผู้ร้องไม่มีตัวแทนทางกฎหมายซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาแห่งคดี และคำขอของผู้ร้องในเรื่องการขอความช่วยเหลือในเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้รับการปฏิเสธจาก Public Defender's Office ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งผู้ร้องได้ติดต่อไปยังพนักงานอัยการแต่ได้รับการปฏิเสธที่จะเป็นตัวแทนของผู้ร้อง แต่อย่างไรก็ดีผู้ร้องไม่ได้แสดงให้คณะกรรมการเห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่นที่เปิดโอกาสให้ผู้ร้องตั้งตัวแทนทางกฎหมายได้อีก เช่นนี้ คณะกรรมการเห็นว่า เป็นพฤติการณ์ที่ทำให้ไม่สามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้ ในทำนองเดียวกันหากผู้เสนอข้อร้องเรียนไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีวินิจัยโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือได้ปฏิเสธความยุติธรรมอย่างใดแล้ว คณะกรรมการก็ย่อมไม่สามารถรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน⁴⁶

นอกจากนี้ในคดี *D.L. v. Sweden*⁴⁷ คณะกรรมการยังได้เคยวินิจัยไว้อย่างน่าสนใจว่า การเยียวภายในไม่จำต้องถึงที่สุดถ้าความมุ่งหมายไม่อาจสำเร็จได้อย่างแน่แท้ แต่ลำพังเพียงสงสัยถึงความมีประสิทธิภาพของกระบวนการเยียวภายในไม่เป็นเหตุให้ผู้ร้องต้องหลุดพ้นจากหน้าที่ในอันที่จะต้องดำเนินกระบวนการเยียวภายในจนถึงที่สุด การที่ผู้ร้องอ้างว่า ศาลปกครองสูงสุด (ของสวีเดน) อนุญาตให้มีการอุทธรณ์เพียง 2 เพอร์เซ็นต์ของคดีที่ได้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด อีกทั้งกรณีของผู้ร้องไม่อยู่ในขอบเขตที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับอุทธรณ์นั้น คณะกรรมการเห็นว่า แม้ว่า จะมีเพียง 2 เพอร์เซ็นต์จากคดีทั้งหมดที่ศาลปกครองสูงสุดรับอุทธรณ์ แต่ไม่มีข้อบ่งชี้ใดๆ ที่คณะกรรมการจะสรุปได้ว่า คดีของผู้ร้องจะไม่ตกอยู่ภายใต้ขอบเขตที่ศาลปกครองสูงสุดอาจรับอุทธรณ์คดีของผู้ร้องไว้พิจารณา จากพฤติการณ์เช่นนี้ จึงไม่อาจถือได้ว่าการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดของผู้ร้องจะไม่ประสบความสำเร็จ

อนึ่ง ในคดีนี้ผู้เสนอข้อร้องเรียนยังได้ยกประเด็นในเรื่องความล่าช้าของกระบวนการเยียวภายในขึ้นกล่าวอ้างต่อคณะกรรมการในฐานะที่เป็นข้อบกพร่องของหลักการเยียวภายในจนถึงที่สุดด้วย แต่อย่างไรก็ดีในประเด็นนี้เมื่อคณะกรรมการพิจารณาจากพฤติการณ์แล้วเห็นว่า นับตั้งแต่ที่มีคำสั่งทางปกครองจนกระทั่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์มีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์อาศัยระยะเวลาเพียง 2 เดือน คณะกรรมการจึงยังไม่พบความล่าช้าในกระบวนการเยียวภายใน อีกทั้งผู้ร้องยังไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า เพราะเหตุใดจึงเชื่อว่าการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดจะเกิดความล่าช้า และ

⁴⁶ *L.M.L. v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* UN Doc CRPD/C/17/D/27/2015.

⁴⁷ *D.L. v. Sweden*, UN Doc CRPD/C/17/D/14/2013.

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการจึงไม่รับข้อร้องเรียนของผู้ร้องไว้พิจารณา เนื่องจากกระบวนการเยียวยาภายในยังไม่ถึงที่สุด

หลังจากนั้นในคดี *O.O.J. v. Sweden*⁴⁸ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการยังได้ยืนยันว่า ลำพังเพียงสงสัยว่ากระบวนการร้องขอสิทธิอาศัยใหม่จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้ร้องโดยอาศัยผลจากการวินิจฉัยในครั้งก่อนนั้น ไม่เป็นเหตุที่ทำให้ผู้ร้องหลุดพ้นจากหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในให้ถึงที่สุด ทั้งยังไม่มีสิ่งที่จะบ่งชี้ว่าการร้องขอสิทธิอาศัยครั้งใหม่จะไม่ประสบความสำเร็จ คณะกรรมการเห็นว่ากระบวนการเยียวยาภายในยังไม่ถึงที่สุดจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในที่ผู้ร้องสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพและต้องไม่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้เสนอข้อร้องเรียนต้องแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการเห็นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยว่า การดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในนั้นถึงที่สุดแล้ว หรือกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในไม่มีประสิทธิภาพอย่างไร หรือมีความล่าช้าเกินสมควรเพียงใด ประกอบกับไม่มีหนทางอื่นที่จะดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในได้อีกต่อไป

5. ประเทศไทยกับหลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุด

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการแล้วตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2559 โดยได้มีผลบังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคมปีเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559 ที่เห็นชอบให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีและให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ⁴⁹ ด้วยผลของการเข้าเป็นภาคีในพิธีสารฉบับดังกล่าวทำให้คนพิการ กลุ่มคนพิการ ตัวแทนคนพิการหรือกลุ่มคนพิการไทยที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการสามารถเสนอข้อร้องเรียน (รวมถึงร้องขอให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง)⁵⁰ ไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติได้โดยตรง

⁴⁸ *O.O.J. v. Sweden*, UN Doc CRPD/C/18/D/28/2015.

⁴⁹ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้สัตยาบันต่อพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ วันที่ 19 เมษายน พ.ศ.2559.

⁵⁰ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006, Article 6.

ซึ่งแน่นอนว่าเงื่อนไขหนึ่งที่มีความสำคัญก่อนที่จะเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติก็คือ ต้องดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในให้ถึงที่สุดเสียก่อน จึงมีปัญหาน่าพิจารณาว่า อย่างไรจึงจะถือได้ว่าการดำเนินกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในของไทยถึงที่สุดแล้ว เนื่องจากยังไม่ปรากฏถึงทางปฏิบัติที่ชัดเจน ประกอบกับประเทศไทยเองก็ยังไม่เคยถูกร้องเรียนไปยังกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติแต่อย่างใด⁵¹

อย่างไรก็ดีในเรื่องการละเมิดสิทธิคนพิการนั้นได้เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ.650/2557⁵² พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำลิฟท์ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี และให้จัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี ตลอดจนให้จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้คนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 120 เซนติเมตร และให้มีราวสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดตั้งสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับแต่มีคำพิพากษา (21 มกราคม 2558)

ในเรื่องนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยแล้วจะถือได้ว่ากระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในของไทยสิ้นสุดแล้วหรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการตามกลไกอื่นอีก เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ในกรณีที่หากผู้ถูกร้องไม่ได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

⁵¹ ปัจจุบัน (พ.ศ.2563) ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาหลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (core international human rights treaties) ที่อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติจำนวน 5 ฉบับ กล่าวคือ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1999, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography 2000, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict 2000, Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure 2011, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006.

⁵² คดีนี้เป็นคดีที่ผู้ฟ้อง (ทั้งสาม) ซึ่งเป็นกลุ่มคนพิการได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ทั้งสี่) จัดทำลิฟท์ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี ตลอดจนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า คือ ให้จัดที่ว่างสำหรับเก้าอี้คนพิการให้มีความกว้างไม่น้อยกว่า 120 เซนติเมตร และให้มีราวสูงจากพื้นไม่น้อยกว่า 80 เซนติเมตร บริเวณทางขึ้นลง และติดตั้งสัญลักษณ์คนพิการไว้ทั้งในและนอกตัวรถคันที่จัดไว้สำหรับคนพิการ.

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงกำลังบังคับในทางกฎหมายของคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่า เป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดและเสร็จเด็ดขาด (*res judicata*) โดยคู่ความไม่สามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยได้อีกต่อไป ส่งผลให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ คำพิพากษาในอันที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย ประกอบกับเมื่อคำนึงว่าคำวินิจฉัยของกลไกอื่นไม่อาจมีกำลังบังคับในทางกฎหมายเทียบเท่ากับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ก็อาจพอที่จะพิจารณาได้ว่าการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาย่อมถือได้ว่าเป็นการดำเนินกระบวนการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดแล้ว⁵³

6. บทสรุป

หลักการเยียวยาภายในจนถึงที่สุดเป็นหลักการที่มีความสำคัญที่ได้รับการยอมรับจากกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากลทั้งในกรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติและกลไกอื่นที่ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการดำเนินงานของสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการพิจารณาข้อร้องเรียนของกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล หลักการดังกล่าวได้เรียกร้องให้ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในจนถึงที่สุดก่อนที่จะเสนอข้อร้องเรียนต่อกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ

คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติเป็นกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ในทำนองเดียวกันกับกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศอื่นๆ การเสนอข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการนั้นผู้เสนอก็ต้องดำเนินการกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในให้สิ้นสุดเสียก่อน โดยผู้เสนอข้อร้องเรียนต้องแสดงให้เห็นคณะกรรมการเห็นว่ากระบวนการเยียวยาตามกฎหมายภายในนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือถ้ายังไม่สิ้นสุดแต่กระบวนการเยียวยาภายในดังกล่าวมีความล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้เสนอข้อร้องเรียนอย่างไร และไม่มีกระบวนการอื่นที่จะดำเนินการเยียวยาได้อีกต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่ปรากฏว่าได้มีการร้องเรียนประเทศไทยไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการแห่งสหประชาชาติก็ตาม แต่การที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีใน

⁵³ คณะกรรมการระหว่างรัฐอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Inter-American Commission on Human Rights) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในคดี *Schmidt Case* ว่า นับตั้งแต่ศาลฎีกาของรัฐได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี การเยียวยาความเสียหายย่อมไม่สามารถเข้าถึงได้แล้วและไม่จำเป็นต้องได้รับการพิสูจน์อีกต่อไป โปรดดู Chittharanjan Felix Amerasinghe, op.cit., p. 182.

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการย่อมเป็นสัญญาณว่าอาจมีการเสนอข้อร้องเรียนไปยังคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการในระยะเวลาอันใกล้ ถ้าคนพิการไทยยังคงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาและไม่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิคนพิการตามกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

บรรณานุกรม

- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. “กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสากล: ศึกษากรณีข้อร้องเรียนของบุคคล.” **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน** 9, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2559): 74-100.
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix. **Local Remedies in International Law**. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Cancado Trindade, A. A. “Origin and Historical Development of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law.” **Revue Belge de Droit International** 12, 2 (1976): 499-527.
- Condé, H. Victor. **A Handbook of International Human Rights Terminology**. 2nd ed. USA: University of Nebraska Press, 2004.
- D’ Ascoli, Silvia and Kathrin Maria Scherr. **The Rule of Prior Exhaustion of Local Remedies in International Law Doctrine and its Application in the Specific Context of Human Rights Protection**. Italy: European University Institute, Department of Law, 2007.
- Fellmeth, Aaron X. and Maurice Horwitz. **Guide to Latin in International Law**. New York: Oxford University Press, 2009.
- International Justice Resource Center. **Exhaustion of Domestic Remedies in the African Human Rights System** [Online]. Available URL: <http://www.ijrcenter.org/wp-content/uploads/2017/11/7.-Exhaustion-of-Domestic-Remedies-African-System.pdf>, 2020 (February, 25).
- African Human Rights System. **Exhaustion of Domestic Remedies in the United Nations System** [Online]. Available URL: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2018/04/8.-Exhaustion-of-Domestic-Remedies-UN-Treaty-Bodies.pdf>, 2020 (February, 25).
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006. Report of the International Law Commission. **Fifty-fifth session 2003** [Online]. Available URL: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_58_10.pdf, 2020 (September, 23).
- Rules of Procedure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (Revised 2013).

- Shelton, Dinah. **Remedies in International Human Rights Law**. 3rd ed. UK: Oxford University Press, 2015.
- Skjelten, Katrine Bjørndal. “The Principle of Exhaustion of Domestic Remedies in the Inter-American System of Human Rights: a reasonable obstacle or an impossible barrier?.” Master Thesis, Faculty of Law, University of Oslo, 2014.
- Stavrinaki, Tina. “Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.” In **the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary**, ed. Ilias Bantekas, Michael Ashley Stein and Dimitris Anastasiou, pp. 1218-1256. UK: Oxford University Press, 2018.