

**รายงานคู่ขนานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**  
**(International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)**

**การดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประจำกติกา ICCPR**

1. รัฐบาลได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประจำกติกา ICCPR จากการเสนอรายงานฉบับแรกโดยมีพัฒนาการเชิงบวกที่สำคัญ เช่น

- การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่นำไปสู่การถอนถ้อยแถลงตีความข้อ 6 วรรคห้าของกติกา ICCPR เรื่องการไม่ประหารชีวิตบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีและสตรีที่ตั้งครรภ์ และข้อ 9 วรรคสาม เรื่องการนำตัวบุคคลที่ถูกจับกุม/ควบคุมตัวในข้อหาทางอาญาไปยังศาลโดยพลัน
- การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องอาญาเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคหญิง-ชายที่นำไปสู่การถอนข้อสงวนในข้อ 16 ของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
- การออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัวเมื่อปี 2551

2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการจัดการฝึกอบรมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐบาลได้มีความพยายามในการจัดให้สภาพของสถานที่คุมขังสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษในระดับหนึ่ง มีการจำกัดการใช้โซ่ตรวนเฉพาะกับผู้ต้องขังบางประเภทตามความจำเป็น การยกเลิกการขังในห้องมืด การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการสูญหายโดยถูกบังคับ และการบรรจุเรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิตไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2557-2561) เพื่อนำไปสู่การยกเลิกโทษดังกล่าวในอนาคต

3. อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวของรัฐบาลบางด้านยังไม่ครอบคลุมและไม่มีความคืบหน้าหรือได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและบางส่วนเกิดจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเองที่ขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงาน รวมถึงการดำเนินการตามข้อเสนอแนะบางประการยังมีอุปสรรค เช่น การดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อ 4 ของกติกาฯ การสอบสวนดำเนินคดีกรณีการทรมานหรือการใช้กำลังเกินกว่าเหตุโดยเจ้าหน้าที่รัฐ การคุ้มครองบุคคลจากการถูกส่งไปยังประเทศที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวผู้ถูกจับได้เป็นเวลาไม่เกิน 3 วัน รวมถึงการควบคุมตัวตามกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 นอกจากนี้ การจัดการฝึกอบรมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนยังประสบปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของเนื้อหาในการฝึกอบรมและความต่อเนื่องของหลักสูตร รวมถึงการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องอาญาเพื่อส่งเสริมความเสมอ

ภาคหญิง-ชายยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ในบางพื้นที่ เช่น ในกรณีของสตรีมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

#### มาตรการทั่วไปเพื่อรองรับการดำเนินการตามกติกา ICCPR

4. คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมการบริหารประเทศเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งในมาตรา 44 ได้ให้หัวหน้า คสช. สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการได้ ซึ่งอาจขัดต่อหลักนิติธรรม กสม. เห็นว่าเงื่อนไขในการใช้มาตราดังกล่าวควรเป็นไปเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ อย่างไรก็ดี ทางปฏิบัติมีการใช้บทบัญญัติดังกล่าวในการออกคำสั่งในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาความมั่นคงโดยตรง การใช้บทบัญญัตินี้ควรต้องมีกรอบการตีความที่ชัดเจนเพราะอาจมีนัยต่อการขัดกติกา ICCPR คสช. ได้ประกาศแผนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่บรรจุเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองก่อนจัดการเลือกตั้งเพื่อนำประเทศกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ชุดปัจจุบันได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ภาคส่วนต่างๆ ให้ข้อคิดเห็น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กสม. เห็นว่าไม่มีการบัญญัติหลักการทั่วไปในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550 และมีการย้ายสิทธิและเสรีภาพบางประการซึ่งเคยกำหนดไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพไปอยู่ในหมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการลดความสำคัญในการรับรองสิทธิของประชาชนและอาจเกิดปัญหาที่บุคคลไม่อาจใช้มาตรการทางศาลในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ในส่วนขององค์กรอิสระ กสม. ยังคงดำรงอยู่โดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอมาตรการแก้ไขหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ ให้สอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่ง กสม. ได้เสนอความเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญไปยัง กรธ. แล้วโดย กสม. ควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมถึงฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5. ข้อเสนอแนะ กรธ. ควรพิจารณาทบทวนบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพโดยให้มีการกำหนดหลักการที่รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนและให้มีการรองรับสิทธิชุมชนที่ชัดเจนในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 และ 2550 รวมถึงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศและจารีตประเพณี ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญควรส่งเสริมสิทธิทางการเมืองของประชาชนโดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตและการบริหารประเทศในชั้นตอนและกระบวนการต่างๆ มิใช่เพียงการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น

#### เหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองในประเทศไทยในช่วงปี 2553 และ 2556-2557

6. ระหว่างเดือนมีนาคม – พฤษภาคม 2553 ได้มีการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลในขณะนั้นยุบสภาและให้มีการ

เลือกตั้งทั่วไปใหม่ แม้ว่าจะมีการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับผู้ชุมนุมแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ การชุมนุมเริ่มยืดเยื้อและรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากความไม่พอใจและการปราศรัยของแกนนำบางคนอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อต่างๆ มีผู้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีเนื้อหาปลุกเร้าให้ใช้ความรุนแรง เมื่อกลุ่ม นปช. ได้ปิดล้อมและบุกบุกเข้าไปในอาคารรัฐสภาในขณะที่มีการประชุมรัฐสภา และมีแผนที่จะเดินทางไปยังสถานีดาวเทียมไทยคม รัฐบาลจึงประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เพื่อควบคุมการชุมนุม แต่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ขยายพื้นที่การชุมนุมและได้มีการเคลื่อนการชุมนุมไปยังพื้นที่อื่นๆ รวมทั้งได้เกิดความรุนแรงขึ้นในหลายเหตุการณ์ ในที่สุด รัฐบาลตัดสินใจสั่งการให้ทหารปฏิบัติการที่เรียกว่าการกระชับพื้นที่และขอคืนพื้นที่ ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต นอกจากนั้น ยังเกิดเหตุการณ์ใช้ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก เช่น การจลาจลเผาอาคารห้างสรรพสินค้า การประะเบิดใส่ที่ทำการสถานีโทรทัศน์ และการเผาศาลากลางจังหวัดหลายจังหวัด เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งฝ่ายรัฐบาล กลุ่มผู้ชุมนุมประชาชนทั่วไป รวมถึงประเทศชาติโดยรวม กสม. มีข้อสังเกตว่า รัฐบาลล้มเหลวในการควบคุมสถานการณ์ ปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผู้ชุมนุมบางกลุ่มใช้ความรุนแรงและรู้เห็นเป็นใจกับกลุ่มคนที่ใช้อาวุธต่อเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงการชุมนุมมีการละเมิดสิทธิของผู้อื่นเกินสมควร อย่างไรก็ตาม ในหลายเหตุการณ์เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้มีการใช้กำลังเกินกว่าเหตุและยังไม่มี การลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้บังคับบัญชาที่สั่งการทั้งทางวินัยหรืออาญาแต่อย่างใด

7. ในช่วงปี 2556-2557 มีการชุมนุมของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศ โดยเริ่มจากการที่พรรครัฐบาลผลักดันให้มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมซึ่งคนจำนวนมากไม่พอใจ การที่พรรครัฐบาลและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้แสดงออกอย่างชัดเจนในการปฏิเสธคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่ากระบวนการเสนอแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยที่มาของสมาชิกวุฒิสภาขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ประชาชนหลายส่วนเห็นว่ารัฐบาลหมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศ จึงเกิดการชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลาออกแล้วทำการปฏิรูปประเทศก่อนที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ผู้ชุมนุมประกอบด้วยกลุ่มองค์กรประชาชนในสาขาอาชีพต่างๆ และมีการเคลื่อนขบวนไปปิดล้อมสถานที่สำคัญของราชการ เมื่อรัฐบาลยุบสภาและประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป กลุ่มผู้ชุมนุมไม่เห็นด้วยและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปประเทศก่อนการเลือกตั้ง รวมทั้งได้ปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ในกรุงเทพมหานครและบางพื้นที่ในจังหวัดใกล้เคียง แต่การชุมนุมยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มที่จะมีการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนและฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาล ประกอบกับมีผู้ใช้อาวุธสงครามต่อประชาชนและสถานที่สำคัญหลายครั้ง เป็นผลให้ประชาชนเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และทรัพย์สินเสียหาย เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงเข้าควบคุมการบริหารประเทศและประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ล้มล้าง และให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

8. กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระหว่างการชุมนุมทั้งสองครั้ง ในการชุมนุมเมื่อปี 2553 ในช่วงแรกเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่เมื่อมีผู้เข้าร่วมชุมนุมมากขึ้น ผู้นำการชุมนุมไม่สามารถควบคุมผู้ชุมนุมได้และผู้ชุมนุมบางส่วนมีการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ มีการปลุกระดมและยั่วยุให้ผู้ชุมนุมใช้ความรุนแรงและเผาทำลายทรัพย์สินจนเกิดการจลาจล นอกจากนี้ยังปรากฏกลุ่มคนไม่ทราบฝ่ายปะปนอยู่ในกลุ่มผู้ชุมนุมและใช้อาวุธสงครามปะทะกับเจ้าหน้าที่ในหลายพื้นที่ ทำให้มีเจ้าหน้าที่ ผู้ชุมนุม และประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิต ส่วนในเหตุการณ์ชุมนุมเมื่อปี 2556-2557 แม้การชุมนุมโดยทั่วไปจะเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ แต่การดำเนินกิจกรรมบางอย่างส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เช่น การขัดขวางมิให้มีการเลือกตั้ง การเดินขบวนปิดล้อมสถานที่ราชการ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าปฏิบัติงานและประชาชนไม่สามารถเข้าไปติดต่อราชการได้ อย่างไรก็ดี กสม. มีข้อสังเกตว่าไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐรายใดต้องรับผิดชอบจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายในระหว่างการชุมนุมทั้งสองครั้ง

9. ข้อเสนอแนะ จากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ชุมนุมทั้งสองครั้ง กสม. ได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญดังนี้

1) รัฐบาลต้องดูแลการชุมนุมให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยโดยรัฐบาลควรใช้กฎหมายปกติสำหรับการบริหารจัดการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน แก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองด้วยมาตรการหรือกระบวนการในทางการเมือง และควรหลีกเลี่ยงการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลรักษาประเทศชาติจากภัยร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคง ไม่ควรนำไปใช้กับการชุมนุมทางการเมืองในลักษณะทั่วไป เว้นแต่การชุมนุมนั้นได้แปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติหรือจลาจลที่กระทบต่อความมั่นคงหรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง

2) รัฐบาลมีหน้าที่ต้องปกป้องดูแลสถานการณ์การชุมนุม ต้องมีหน่วยงานพลเรือนรับผิดชอบเป็นการเฉพาะที่ได้รับการฝึกอบรมในการควบคุมดูแลการชุมนุม หลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความรุนแรงต่อการชุมนุม ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีแผนปฏิบัติการและขั้นตอนที่ชัดเจน มีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะในการทำงาน มีความเชี่ยวชาญเพียงพอและได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะ ตลอดจนมีเครื่องมือในการปฏิบัติงานที่เหมาะสม

3) รัฐบาลต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและติดตามผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ชุมนุมหรือบุคคลใดก็ตามมาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนสร้างระบบในการชดเชย เยียวยาและฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ชุมนุม และประชาชนทั่วไป

4) รัฐบาลควรดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ เพราะในเหตุการณ์ชุมนุม มีสื่อทางการเมืองที่เสนอเนื้อหาเพื่อให้เกิดความเกลียดชังในชาติซึ่งยั่วยุให้เกิดการเป็นปฏิปักษ์หรือการใช้ความรุนแรง

ก่อให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย นำไปสู่สถานการณ์ความรุนแรง รัฐบาลและสังคมต้องยอมรับสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่เกินขอบเขต<sup>1</sup>

10. ในการเข้าบริหารประเทศเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 กสม. ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกและได้ใช้มาตรการเพื่อควบคุมสถานการณ์ความขัดแย้ง เช่น การห้ามรวมกลุ่มจัดกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเพื่อลดการปลุกกระตมทางการเมือง และการเชิญตัวสมาชิกกลุ่มการเมืองฝ่ายต่างๆ ไปรายงานตัวเพื่อปรับทัศนคติและขอความร่วมมือเพื่อยุติกิจกรรมที่อาจขยายความขัดแย้ง บางรายมีการควบคุมตัวเป็นเวลาหลายวัน ในสถานการณ์ดังกล่าว กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากญาติและทนายความของผู้ที่ถูกเชิญไปปรับทัศนคติบางรายว่าไม่ได้รับแจ้งถึงสถานที่ควบคุมตัว ไม่สามารถติดต่อหรือเข้าเยี่ยมบุคคลที่ถูกควบคุมตัวได้ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน กสม. ได้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ญาติสามารถติดต่อผู้ถูกควบคุมตัว นอกจากนี้ กสม. ยังได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมตัวผู้จัดกิจกรรมที่มีเนื้อหาทางการเมืองหรือในประเด็นที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น การปฏิรูปพลังงาน การชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาเศรษฐกิจและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมรวมทั้งได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีผู้ถูกจับกุมบางรายถูกดำเนินคดีในศาลทหาร นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมตัวผู้ต้องหาบางคนในเรือนจำพิเศษที่จัดตั้งขึ้นในค่ายทหาร ซึ่งได้สร้างอุปสรรคต่อผู้ต้องหาในการเข้าถึงทนายความและการเยี่ยมของญาติมิตร

11. กสม. เห็นว่า สถานการณ์ในช่วงระยะเวลาภายหลังรัฐประหาร ไม่ปรากฏภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ การบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกจึงอาจไม่สอดคล้องกับข้อ 4 ของกติกาฯ การเชิญตัวบุคคลไปรายงานตัวโดยอาศัยอำนาจตามประกาศ คสช. และการบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกในการขยายระยะเวลาควบคุมตัวเป็น 7 วันโดยไม่มีแจ้งข้อกล่าวหาเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับข้อ 9 ของกติกาฯ และในการควบคุมตัวบุคคลควรแจ้งให้ญาติของบุคคลดังกล่าวทราบถึงสถานที่ควบคุมตัวด้วย การให้ศาลทหารพิจารณาคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดคดีความมั่นคงที่เป็นพลเรือน กสม. เห็นว่าประเทศไทยมีพันธกรณีตามข้อ 14 ของกติกา ICCPR ซึ่งได้รับรองสิทธิได้รับการดำเนินคดีอย่างเป็นธรรม เช่น บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมโดยคณะตุลาการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด เป็นต้น และควรตระหนักถึงหลักการสากลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของศาลทหารที่ได้วางหลักว่า โดยหลักการศาลทหารไม่ควรมีเขตอำนาจในการดำเนินคดีกับพลเรือน ในส่วนของการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รัฐบาลควรดำเนินการเท่าที่จำเป็นตามเงื่อนไขในข้อ 19 วรรคสามของกติกาฯ อย่างเคร่งครัด ไม่ควรปิดกั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวของชาวบ้านเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา

<sup>1</sup> เนื้อหาในข้อ 6-9 สรุปรายงานผลการตรวจสอบเชิงนโยบายของ กสม. กรณีเหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ 12 มีนาคม - 19 พฤษภาคม 2553 และรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของ กสม. ที่ 633-652/2558 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2558

ปากทอ้ง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2558 รัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการบังคับใช้กฎอัยการศึกและไม่มีการเชิญตัวบุคคลไปปรับทัศนคติโดยใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม คสช. ได้ออกประกาศ/คำสั่งที่มีเนื้อหาและให้อำนาจเจ้าหน้าที่กระทำการในลักษณะดังกล่าวได้เช่นเดียวกับกฎอัยการศึก

**12. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรพิจารณาบังคับใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกเฉพาะในสถานการณ์ที่คุกคามความอยู่รอดของชาติตามข้อ 4 ของกติกาฯ อย่างเคร่งครัด และควรรายงานการประกาศใช้ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และมีมาตรการจำกัดสิทธิเพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าวเป็นไปตามข้อ 4 ของกติกา ICCPR รวมถึงไม่ควรออกประกาศหรือคำสั่งที่มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎอัยการศึก นอกจากนี้ การพิจารณาคดีผู้กระทำผิดที่เป็นพลเรือนโดยศาลทหารควรกระทำเฉพาะในสถานการณ์ที่ศาลพลเรือนไม่อาจทำหน้าที่ได้เท่านั้น และในสถานการณ์เช่นนั้น รัฐต้องทำให้มั่นใจว่ากระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวจะมีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับบทบัญญัติข้อ 14 ของกติกาฯ นอกจากนี้ รัฐควรทบทวนกฎหมายความมั่นคง เช่น กฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นพิเศษ โดยเมื่อประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว ควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถพิจารณาทบทวนการประกาศใช้ได้

13. กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพย์สินการป่าไม้ตามคำสั่ง คสช. ที่ 64/2557 ซึ่งเป็นคำสั่งที่ละเลยกระบวนการพิสูจน์สิทธิของประชาชนที่ครอบครองพื้นที่ป่ามาก่อนการประกาศเขตหวงห้าม แม้ว่าคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 จะระบุว่าการดำเนินการใดๆ เช่น การขับไล่ บุกยึด หรือทำลายทรัพย์สินของประชาชนที่อยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าโดยเจ้าหน้าที่ เป็นต้น จะต้องไม่กระทบต่อผู้ยากไร้ แต่ในหลายกรณีพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการไปโดยขาดความชัดเจนในการกำหนดลักษณะการกระทำหรือผู้กระทำที่เข้าข่ายต้องดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว และเมื่อเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมเพียงพอ ในกรณีที่ประชาชนถูกบังคับให้ออกจากพื้นที่ เจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดหาหรือจัดสรรที่ดินเพื่อรองรับ นอกจากนี้ แกนนำของชาวบ้านที่เรียกร้องความเป็นธรรมกลับถูกเรียกตัวเพื่อปรับทัศนคติและกักตัวไว้ในค่ายทหารต่างๆ ที่การบังคับใช้คำสั่งดังกล่าวส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการเรียกร้องความเป็นธรรมดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแต่อย่างใด

**14. ข้อเสนอแนะ** การออกและบังคับใช้ประกาศ/คำสั่งของรัฐต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ รัฐบาลควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐบาลควรมีมาตรการดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามคำสั่งข้างต้น ทั้งการจัดหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้แก่ผู้ที่ต้องออกจากพื้นที่อย่างเหมาะสม และการดูแลให้ผู้เสียหายจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเป็นธรรม

**สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้**

15. ตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปี 2558 ได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้และสถานการณ์ความรุนแรงยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง มีผู้เสียชีวิต 6,295 รายและบาดเจ็บจำนวน 11,399 ราย<sup>2</sup> ทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐบาลได้บังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่จนถึงปัจจุบัน ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี 2547 จนถึงปัจจุบัน กสม. ได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทรมาณของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นจำนวนมากกว่า 100 คำร้อง กสม. ได้ทำการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐมีการซ้อมทรมานทำร้ายร่างกายผู้ถูกจับกุมหรือขู่เชี้ยให้กลัวเพื่อหาข่าวเกี่ยวกับการก่อความไม่สงบ หรือเพื่อเป็นการลงโทษผู้ต้องสงสัยโดยพลการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เชื่อว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้กระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการทรมานมักเป็นผู้ต้องสงสัยที่เป็นชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายู และผู้เสียหายมักมีอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เช่น ปัญหาอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐาน ความหวาดกลัวต่อการคุกคามของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องหรืออาจถูกเจ้าหน้าที่ฟ้องกลับ

16. ในปี 2557 ปัญหาการทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้องเรียนต่อ กสม. มีแนวโน้มลดลงแต่ยังไม่หมดไป การทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหายยังมีอยู่แม้จะลดลงในบางช่วงก็ตาม โดยในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในปี 2557 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทรมาน จำนวน 11 เรื่อง และปี 2558 ได้รับจำนวน 12 เรื่อง กสม. จึงได้จัดการฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงในพื้นที่เกี่ยวกับสาระสำคัญและข้อพึงปฏิบัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ กสม. ยังได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานสิทธิมนุษยชนที่จังหวัดปัตตานี เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในพื้นที่และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง กสม. ได้สะดวกขึ้น ผลจากการปฏิบัติงานในพื้นที่เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ทำให้ กสม. ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในพื้นที่มากขึ้น เช่น การอนุญาตให้เข้าเยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวได้ตั้งแต่วันแรกที่ถูกควบคุมตัว รวมถึงความพยายามของรัฐบาลในการกำหนดระเบียบ แนวปฏิบัติ และขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทรมานและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

17. **ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม หากพบว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดต้องมีการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้เกิดวัฒนธรรมการไม่ยอมรับโทษ นอกจากนี้ รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยควรบังคับใช้เท่าที่จำเป็นและในระยะเวลาที่จำกัด พื้นที่ใดที่สถานการณ์ดีขึ้น รัฐบาลควรลดระดับการบังคับใช้กฎหมายพิเศษข้างต้นโดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ที่กำหนดให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแทน และสมควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามระเบียบหรือขั้นตอนต่างๆ

<sup>2</sup> ดูเพิ่มเติมที่ [www.deepsouthwatch.org](http://www.deepsouthwatch.org)

ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด รัฐบาลควรพิจารณาเข้าเป็นภาคีพิธีสารของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบสถานที่ควบคุมหรือคุมขังบุคคลที่เป็นอิสระในระดับประเทศ ซึ่งจะเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการทรมาน รัฐบาลต้องมีระบบในการตรวจร่างกายบุคคลก่อนรับตัวไว้ในความควบคุม ให้ญาติและทนายความเข้าเยี่ยมและให้คำปรึกษาแก่ผู้ถูกควบคุมตัวได้ตั้งแต่วันแรก รวมถึงจัดระบบร้องทุกข์และการสอบสวนที่เป็นอิสระและสะดวกรวดเร็ว ผู้ที่ร้องเรียนว่าถูกทรมานต้องได้รับการตรวจจากแพทย์นิติเวชทันทีและได้รับการนำตัวไปอยู่ในความควบคุมของหน่วยงานอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทรมาน นอกจากนี้ สถานที่คุมขังต่างๆ ต้องได้รับการตรวจเยี่ยมอย่างสม่ำเสมอโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

18. กสม. ได้ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ระบุว่า เจ้าหน้าที่ทหารได้ใช้อำนาจตามกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงในการตั้งด่านสกัดและนำตัวประชาชนเพศชายอายุตั้งแต่ 16-35 ปีที่เดินทางผ่านอำเภอไม้แก่น จังหวัดปัตตานีไปสอบประวัติและเก็บตัวอย่างดีเอ็นเอด้วยวิธีการเก็บประวัติลายนิ้วมือ การขูดเย็บในช่องปาก และการนำกระดาษมาเช็ดตามร่างกายและเสื้อผ้าเพื่อตรวจและเก็บตัวอย่างดีเอ็นเอ ซึ่ง กสม. เห็นว่าเข้าข่ายเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และการตั้งด่านสกัดบุคคลที่เดินทางเป็นการละเมิดเสรีภาพในการเดินทาง

19. **ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรทบทวนการตรวจและการเก็บตัวอย่างดีเอ็นเอโดยเฉพาะการขูดเย็บในช่องปากซึ่งเป็นการกระทำต่อร่างกาย จึงควรหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกาย โดยการดำเนินการดังกล่าวจะกระทำได้เฉพาะบุคคลซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดและโดยความยินยอมเท่านั้น มิใช่กับประชาชนเป็นการทั่วไป และต้องกระทำโดยแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญโดยควรกระทำเท่าที่จำเป็นด้วยวิธีการที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดน้อยที่สุดและเมื่อผู้ต้องหาได้ให้ความยินยอมแล้ว<sup>3</sup>

20. กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนว่ากระบวนการพิจารณาเยียวยาผู้เสียหายจากเหตุการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความล่าช้า ไม่สามารถเข้าถึงได้ ไม่เป็นธรรม และมีปัญหาข้อจำกัดของกฎระเบียบ เช่น การกำหนดให้ต้องมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายในพื้นที่ประกอบการขอรับการเยียวยา ซึ่งในบางกรณีผู้ร้องเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายไม่เป็นธรรมทำให้ผู้ร้องหรือทายาทของผู้เสียหายไม่ได้รับสิทธิในการเยียวยา นอกจากนี้ ยังมีเรื่องร้องเรียนขอให้รัฐบาลจ่ายเงินทดแทนการประกันชีวิตย้อนหลังให้กับทายาทของเจ้าหน้าที่รัฐที่เสียชีวิตหรือทุพพลภาพจากการปฏิบัติหน้าที่จนต้องออกจากราชการ ซึ่ง กสม. เห็นว่าการเยียวยาไม่ใช่ด้วยเงินเท่านั้นต้องเป็นในลักษณะการฟื้นฟูเยียวยาที่ครอบคลุมรอบด้าน รวมถึงการเยียวยาทางจิตใจของผู้ถูกละเมิดทั้งโดยรัฐบาลและโดยฝ่ายผู้ก่อความไม่สงบอย่างทั่วถึงทุกฝ่าย ทั้งนี้ กสม. ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในประเด็นดังกล่าวข้างต้นไปยังรัฐบาลซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

<sup>3</sup> รายงานผลการดำเนินงานของ กสม. ชุดที่สอง ข้อ 2.10, หน้า 276



**21. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรถูกกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนช่วยเหลือเยียวยาในด้านอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการเยียวยาทางการเงินด้วย ใน กรณีของการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์รุนแรง รัฐบาลควรถูกกำหนดให้มีกระบวนการโต้แย้ง หรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ 3 ฝ่ายที่ประกอบด้วยทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง เพื่อ อำนวยความเป็นธรรมให้กับผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่<sup>4</sup>

### สิทธิในกระบวนการยุติธรรม

**22. กสม.** มีการตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขังบุคคลทั่วประเทศ ทั้งสถานที่ควบคุมผู้ต้องหาในสถานีตำรวจ เรือนจำ/ทัณฑสถาน และห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในปี 2554-2555 คณะอนุกรรมการ ปฏิบัติการยุทธศาสตร์ด้านสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของ กสม. ได้ตรวจเยี่ยมสถานีตำรวจ 16 แห่ง และเรือนจำ 17 แห่งในภาคต่างๆ เพื่อศึกษาสภาพของสถานที่คุมขังและนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำ ข้อเสนอเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กสม. พบว่าผู้ต้องขังในประเทศไทยยังประสบปัญหา การเข้าถึงบริการสุขภาพหลายประการ เช่น ปัญหาในการยืนยันสิทธิการรักษาพยาบาลของผู้ต้องขัง ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านสาธารณสุขของกรมราชทัณฑ์ทั้งแพทย์และบุคลากรด้านจิตเวชหรือนักจิตวิทยาสำหรับให้คำปรึกษาแก่ผู้ต้องขัง ปัญหาอาคารสถานที่ของเรือนพยาบาลในเรือนจำแต่ละแห่ง มีสภาพไม่เหมาะสม ปัญหาการขาดมาตรฐานของระบบคัดกรองเมื่อแรกเข้า ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณด้านการดูแลสุขภาพของผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ ปัญหาการที่ผู้ต้องขังหลบหนีเมื่อได้รับการส่งตัวออกไปรับการรักษาพยาบาลนอกเรือนจำ และปัญหาขั้นตอนที่ซับซ้อนก่อนเข้าถึงการ รักษาพยาบาล ในส่วนของสถานีตำรวจพบว่า สถานีตำรวจส่วนใหญ่มีการแยกห้องควบคุมตัวระหว่าง หญิงกับชายและระหว่างเด็กกับผู้ใหญ่ สถานีตำรวจส่วนใหญ่ สภาพทางกายภาพโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ ดี ยกเว้นบางแห่งที่ห้องควบคุมผู้ต้องหาทรุดโทรมหรือสะอาดไม่เพียงพอ กรณีผู้ต้องหาเจ็บป่วย มีการ ให้การรักษาเบื้องต้นด้วยยาสามัญเนื่องจากการควบคุมตัวผู้ต้องขังมักมีระยะเวลาค่อนข้างสั้น จึงไม่พบ การเจ็บป่วยกรณีร้ายแรง

**23. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรเชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลของผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถให้บริการ ด้านสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แก่ไขระเบียนกำหนดให้บุคลากรทางด้านสาธารณสุขที่ ปฏิบัติงานในเรือนจำได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ในถิ่นทุรกันดารแม้ว่าเป็นเรือนจำใน กรุงเทพมหานครก็ตามเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เข้ามาปฏิบัติงานในเรือนจำมากขึ้น รัฐบาลควรสนับสนุนด้านความรู้ และทรัพยากรในการพัฒนาอาคารสถานที่ของเรือนจำให้เป็นสัดส่วนและป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อ โรคได้จริง รวมถึงควรจัดให้มีระบบการส่งตัวผู้ต้องขังไปตรวจรักษา เช่น ให้มีช่องทางเข้าพิเศษที่ไม่ ร่วมกับผู้ป่วยทั่วไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์สะดวกในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังที่มารับบริการจาก สถานพยาบาลนอกเรือนจำ<sup>5</sup>

<sup>4</sup> รายงานผลการดำเนินงานของ กสม. ชุดที่สอง ข้อ 2.4 และข้อ 2.6, หน้า 269-271

<sup>5</sup> เนื้อหาจากรายงานการศึกษาการเข้าถึงบริการสุขภาพตามสิทธิของผู้ต้องขังในประเทศไทยของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อเดือนมิถุนายน 2558

24. จากการตรวจเยี่ยมยังพบว่า เรือนจำส่วนใหญ่มีสภาพแออัด บางแห่งมีสภาพเก่าและคับแคบ ไม่สามารถจัดให้ผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีอยู่แยกต่างหากจากนักโทษเด็ดขาดได้อย่างชัดเจน เรือนจำเกือบทุกแห่งมีปัญหาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณไม่เพียงพอ การที่เรือนจำมีผู้ต้องขังมากเกินไปเกินกว่าจำนวนที่รับได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องทำงานอย่างตรากตรำเพราะรับภาระมากเกินไปกว่ามาตรฐานและเสี่ยงภัย นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการควบคุมดูแลและแก้ไขฟื้นฟูพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังด้วย เรือนจำที่ตรวจเยี่ยมทุกแห่งมีการจัดอาหารให้แก่ผู้ต้องขังตามหลักโภชนาการ แต่เรือนจำบางแห่งอาจมีปัญหาน้ำดื่ม น้ำใช้ไม่สะอาดเพียงพอ รวมทั้งมีปัญหาล้างจานในฤดูแล้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อดูแลสุขภาพอนามัยของผู้ต้องขัง นอกจากนี้ กสม. ยังพบปัญหาในเรื่องเพศสภาพของผู้ต้องขังที่ยังไม่มีการจำแนกโซนอย่างชัดเจนซึ่งนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาการคุกคามทางเพศ รวมถึงการจำกัดรวนผู้ต้องโทษบางประเภทตลอดเวลาเนื่องจากความไม่มั่นคงแข็งแรงของเรือนจำและผู้ต้องโทษมีโทษคุมขังเกินอำนาจการควบคุมของเรือนจำซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐบาลจำเป็นต้องชั่งน้ำหนักถึงความจำเป็นของการจำกัดรวนโดยคำนึงถึงหลักการระหว่างประเทศด้วย การลงโทษทางวินัยต่อผู้ต้องขังเป็นไปตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2479 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยมีตั้งแต่การภาคทัณฑ์ การงดหรือลดการได้รับประโยชน์หรือรางวัล ไปจนถึงการขังเดี่ยว และการตัดจำนวนวันที่ได้รับการลดโทษ

25. **ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สังคมเพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องกระบวนการยุติธรรมว่ามีใช้เป็นไปเพื่อการแก้แค้น หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำ ความผิดให้กลับมาเป็นคนดีของสังคม รวมถึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคาความแออัดของเรือนจำโดยใช้นโยบายด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มุ่งเน้นการหันเหออกจากกระบวนการยุติธรรม เปลี่ยนวิธีการลงโทษตามพฤติการณ์ของการกระทำผิดเพื่อลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ และให้เรือนจำเป็นสถานที่คุมขังผู้กระทำผิดร้ายแรงเท่านั้น การส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ที่ให้ผู้กระทำผิดได้แสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนด้วยการชดใช้หรือเยียวยาให้แก่ผู้เสียหายโดยตรง และให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมกำหนดแผนบำบัดฟื้นฟูและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิด การเพิ่มบทบาทครอบครัวและชุมชนในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดมากขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของผู้คุมประพฤติและคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล และการพัฒนาวิธีการบำบัดฟื้นฟูสุขภาพกายและจิต เช่น การใช้วิธีการบำบัดเกี่ยวกับกระบวนการคิดและพฤติกรรม (cognitive behavioral therapy) เพื่อพัฒนาพฤติกรรมที่ดีและเหมาะสมขึ้นมาแทนที่พฤติกรรมการกระทำผิด ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณและบุคลากรสำหรับเรือนจำต่างๆ รวมทั้งปรับปรุงสถานที่ให้เหมาะสมกับจำนวนผู้ต้องขัง และเพื่อให้สามารถแยกการควบคุมผู้ที่ถูกคุมขังประเภทต่างๆ ตามหลักการสากล รวมถึงอาจพิจารณาให้ภาคเอกชนเข้ามาดูแลผู้ที่ถูกคุมขังระหว่างการดำเนินคดี กรมราชทัณฑ์ควรกำกับดูแลให้สถานที่คุมขังในความรับผิดชอบจัดหาที่น้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาดสำหรับผู้ต้องขัง และควรหลีกเลี่ยงการใช้โซตรวนตลอดเวลากับผู้ต้องขังซึ่งสอดคล้องกับที่ศาลปกครองกลางได้เคยวางหลักการในเรื่องนี้ไว้ว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสถานที่คุมขังให้เหมาะสมโดยจะผลัดภาระไปที่ประชาชนไม่ได้ รัฐบาลควรพิจารณาค่าตอบแทนสำหรับเจ้าหน้าที่

เรือนจำที่เหมาะสมกับภาระงานและความเสี่ยงภัยในการทำงานเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเรื่องของเพศสภาพ รัฐบาลควรจัดสถานที่ควบคุมสำหรับคนที่แปลงเพศแยกต่างหากจากผู้ต้องขังเพศชายทั้งกลางวันและกลางคืน ส่วนผู้ต้องขังเพศชายที่มีลักษณะเกือบเป็นหญิง หากเห็นว่าไม่เหมาะสม มีควรให้ปะปนกับผู้ต้องขังเพศชายโดยเฉพาะในเวลากลางคืนเพื่อป้องกันการคุกคามทางเพศ โดยรัฐบาลควรดำเนินการเช่นว่าในสถานพินิจด้วย

### การพิจารณาบททวนการใช้โทษประหารชีวิต

26. กสม. สนับสนุนความพยายามของรัฐบาลโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ในการบรรจุเรื่องการยกเลิกโทษประหารชีวิตไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยรัฐต้องลดกฎหมายที่มีโทษประหารชีวิตลงโดยจำแนกความผิดที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญาร้ายแรงและให้ความผิดมีโทษสูงสุดจำคุกตลอดชีวิต ยกเลิกกฎหมายที่มีโทษประหารชีวิตสถานเดียว และกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังต้องไม่มีโทษประหารชีวิตอีกต่อไป กฎหมายอาญาของประเทศไทยกำหนดโทษประหารชีวิตเป็นโทษสูงสุดและให้ลงโทษนี้กับผู้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงหรือคดีอุกฉกรรจ์ โดยมีการขอพระราชทานอภัยโทษในโอกาสต่างๆ ได้จากข้อมูลของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพบว่า ระหว่างปี 2547-2556 ในทางปฏิบัติประเทศไทยไม่ได้ใช้การลงโทษด้วยการประหารชีวิตยกเว้นนักโทษประหารชีวิตคดียาเสพติดสองรายในปี 2552 แม้ว่าจะมีการใช้โทษประหารชีวิตกับคดียาเสพติด แต่การกระทำผิดในคดีดังกล่าวไม่ได้ลดลงอย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่าโทษประหารชีวิตมิได้มีประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้อย่างแท้จริงและสามารถใช้มาตรการอื่นในการปรับแก้พฤติกรรมและควบคุมมิให้ก่ออันตรายแทนการลงโทษประหารชีวิต

27. **ข้อเสนอแนะ** กสม. สนับสนุนให้รัฐบาลให้ความรู้และความเข้าใจแก่สังคมไทยว่าโทษประหารชีวิตไม่มีความสัมพันธ์กับการช่วยลดหรือป้องปรามอาชญากรรมอย่างมีนัยสำคัญ โดยรัฐบาลมีภาระหน้าที่ปรับแก้พฤติกรรมและควบคุมบุคคลมิให้ก่ออันตรายแก่สาธารณะได้

28. **ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรดำเนินการลดและยกเลิกโทษประหารชีวิตอย่างมีขั้นตอน โดยพิจารณาบททวนกฎหมายที่มีโทษประหารชีวิต และจำกัดให้มีโทษดังกล่าวเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ตามข้อ 6 วรรคสองของกติกากฎ โดยเฉพาะฐานความผิดที่ผู้กระทำผิดไม่ได้มุ่งประสงค์ต่อชีวิตของผู้เสียหายหรือไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตของผู้อื่นเพื่อนำไปสู่การยกเลิกในที่สุด นอกจากนี้ รัฐอาจพิจารณายกเลิกการลงโทษประหารชีวิตสถานเดียวโดยแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้กว้างขึ้นแทนการใช้โทษประหารชีวิตเพียงอย่างเดียว ในขณะเดียวกัน รัฐควรปรับปรุงระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว ถูกต้อง ใช้ระยะเวลาดำเนินการแต่ละคดีไม่นานนัก สามารถให้ความเชื่อมั่นได้ว่าผู้ที่ถูกลงโทษคือผู้กระทำความผิดและลงโทษตามสัดส่วนของความผิดนั้น รวมทั้งผู้ที่ต้องโทษประหารชีวิตจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามมาตรฐานสากล เมื่อกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพ ประชาชนจะเคารพกฎหมายโดยไม่สัมพันธ์กับความหนักเบาหรือความร้ายแรงของโทษ<sup>6</sup>

<sup>6</sup> เนื้อหาในข้อ 26-28 นำมาจากรายงานผลการพิจารณาของ กสม. ที่ 129/2558 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2558 เรื่อง ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตและหลักสิทธิมนุษยชน

### การปฏิบัติต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐาน/ผู้แสวงหาที่พักพิง

29. ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาจากเมียนมาและบังกลาเทศจำนวนมาก บุคคลดังกล่าวเข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องซึ่งตามกฎหมายไทยจะต้องถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่เนื่องจากหลายฝ่ายเห็นว่าการส่งกลับจะเป็นอันตรายแก่บุคคลดังกล่าว รัฐบาลจึงอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม จากการตรวจสอบของ กสม. พบว่าชาวโรฮีนจาที่เดินทางโยกย้ายถิ่นฐานแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) ผู้หนีภัย (2) ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และ (3) ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาของแต่ละกลุ่มอย่างเหมาะสม จากการเข้าเยี่ยมชาวโรฮีนจาที่อยู่ในห้องกักของ สตม. ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด กสม. พบข้อจำกัดบางประการ เช่น สถานที่กักตัวที่มีจำกัดทำให้มีความแออัดไม่เหมาะสมต่อการกักตัวบุคคลเป็นเวลานาน รวมทั้งงบประมาณค่าอาหารยังชีพและการรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยอาจไม่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่ง กสม. ได้มีข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล เช่น การแยกการกักตัวอย่างเหมาะสมระหว่างหญิงชาย และเด็ก และการประสานงานด้านการแพทย์ให้แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าวที่เจ็บป่วย เป็นต้น กสม. เห็นว่าปัญหาโรฮีนจาเป็นปัญหาระดับภูมิภาคและสนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์โยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาอย่างยั่งยืนรวมถึงการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเมื่อเดือนพฤษภาคม 2558 ที่กรุงเทพฯ นอกจากนี้ ในเรื่องเด็กผู้อพยพ รัฐบาลไม่ควรถือว่าเด็กกลุ่มดังกล่าวเป็นเด็กที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเนื่องจากเด็กไม่ได้มีเจตนากระทำผิดแต่ร่วมเดินทางมากับบิดามารดา

30. **ข้อเสนอแนะ** รัฐควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อให้มีการจำแนกสถานะทางกฎหมาย มีการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม และยกเลิกโทษทางอาญา รวมถึงการคุมขังผู้อพยพกลุ่มต่างๆ ควรเป็นทางเลือกสุดท้าย ทั้งนี้ ในระยะสั้น กระทรวงการต่างประเทศควรหารือกับประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลควรมีกระบวนการคัดแยกผู้อพยพออกเป็น 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น และจัดให้มีกระบวนการพิสูจน์สัญชาติโดยขอความร่วมมือจากสถานเอกอัครราชทูตของประเทศต้นทาง กรณีที่ไม่สามารถระบุสัญชาติได้หรือเมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าอาจเป็นอันตรายหากส่งกลับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรประสานให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) ดูแลและประสานเรื่องการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามต่อไป<sup>7</sup> ในส่วนของการดูแลผู้อพยพที่อยู่ในห้องกักของ สตม. นั้น รัฐบาลควรพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าความแออัดของห้องกักและจัดให้มีระบบการรักษาพยาบาลผู้ต้องกักที่เจ็บป่วยอย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจพิจารณาทางเลือกอื่นแทนการควบคุมตัวผู้อพยพไว้ในห้องกักของ สตม. เช่น การปล่อยตัวโดยมีเงินประกันหรือการรายงานตัวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนด โดยอาจให้องค์การระหว่างประเทศและองค์การการกุศลเอกชนเข้ามาให้การดูแลช่วยเหลือผู้อพยพที่ได้รับการปล่อยตัว แนวทางดังกล่าวจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าความแออัดของห้องกักและลดภาวะเครียดของผู้อพยพที่มีถูกกักตัวเป็นเวลานานและก่อเหตุที่สร้างปัญหาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม

<sup>7</sup> รายงานการประชุม กสม. (ด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน) ครั้งที่ 26/2558 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2558 ข้อ 4.2

31. เมื่อเดือนกรกฎาคม 2558 รัฐบาลได้ส่งกลุ่มชายชาวอุยกูร์บางส่วนกลับไปยังประเทศต้นทาง ส่วนกลุ่มสตรีและเด็กได้ส่งไปยังประเทศที่สาม ซึ่งหลายฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาล กสม. จึงได้จัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น โดย กสม. ได้แสดงความกังวลต่อการส่งบุคคลดังกล่าวกลับไปยังประเทศต้นทาง รวมถึงการปฏิบัติต่อชาวอุยกูร์ในระหว่างกระบวนการส่งกลับ ทั้งนี้ การส่งชาวอุยกูร์กลับประเทศต้นทางยังขาดความชัดเจนเนื่องจากไม่มีการจำแนกและไม่ได้ดำเนินการตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะกติกา ICCPR และอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ไม่เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายในประเทศว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และไม่ได้ให้ผู้ที่จะถูกส่งกลับได้คัดค้าน หรืออุทธรณ์ หรือขอให้มีการทบทวนคำสั่งโดยฝ่ายตุลาการ จึงเสี่ยงต่อการเกิดอันตราย นอกจากนี้ กรณีการส่งชาวม้งกลับไปยัง สปป.ลาว เมื่อปี 2554 ซึ่งรัฐบาลระบุว่าเป็นการดำเนินการทวิภาคีระหว่างประเทศไทยและลาวโดยรัฐบาลลาวได้รับรองความปลอดภัยและสภาพความเป็นอยู่ของชาวม้งดังกล่าว กสม. เห็นว่าชาวม้งจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้อพยพกลุ่มอื่นๆ เช่น การส่งกลับควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ สำหรับกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบชาวเมียนมาซึ่งมีข่าวว่ารัฐบาลไทยจะปิดค่ายผู้หนีภัยการสู้รบนั้น การส่งกลับต้องมีการเตรียมความพร้อมและเป็นไปด้วยความสมัครใจและไม่เป็นการส่งบุคคลดังกล่าวกลับไปสู่ภัยอันตราย

32. **ข้อเสนอแนะ** การส่งกลับต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน รัฐบาลควรมีกลไกหรือกระบวนการคัดกรองผู้เข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารเพื่อแยกผู้หนีภัยออกจากผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั่วไป และในกรณีที่จะมีการส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทางหรือไปยังประเทศที่สาม รัฐบาลควรมีมาตรการที่ทำให้มั่นใจว่าผู้ถูกส่งกลับจะไม่ได้รับอันตราย หากเป็นกรณีต้องส่งในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน รัฐบาลต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างเคร่งครัด

### **ปัญหาสิทธิและสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และคนไทยพลัดถิ่น**

33. คนไร้รัฐไร้สัญชาติในประเทศไทยกลุ่มหนึ่งเป็นคนไทยพลัดถิ่น หรือบุคคลที่มีเชื้อสายไทยที่อาศัยอยู่ในพม่าและกัมพูชาบริเวณที่ติดกับชายแดนไทยซึ่งเป็นดินแดนของไทยมาก่อน แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเส้นเขตแดนทำให้ดินแดนบางส่วนเป็นของประเทศเพื่อนบ้านและคนไทยที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวจึงกลายเป็นพลเมืองของประเทศเพื่อนบ้านไปโดยปริยาย ลูกหลานของคนกลุ่มนี้จึงไม่ได้รับสัญชาติไทย ต่อมา คนไทยกลุ่มนี้บางส่วนได้อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยและขอคืนสัญชาติไทยโดยได้รับแรงจูงใจให้รัฐดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมานานถึง 10 ปี ในที่สุดรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ พ.ร.บ. สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 เมื่อเดือนมกราคม 2555 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะคืนสัญชาติไทยให้คนไทยพลัดถิ่นที่เคยอาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศพม่าและกัมพูชาราว 20,000 คน

34. กสม. ได้รับคำร้องจากคนไทยพลัดถิ่นในจังหวัดตราดที่ประสบปัญหาในการขอคืนสัญชาติไทย ส่งผลให้คนไทยพลัดถิ่นดังกล่าวเสียสิทธิหลายประการ เช่น สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการ และเสรีภาพในการประกอบอาชีพทางการประมง จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า มีคนไทยพลัดถิ่นกลุ่มหนึ่งได้ยื่นคำขอคืนสัญชาติแล้วแต่ยังไม่ทราบผล แต่กลุ่มที่มีปัญหามากที่สุดคือกลุ่มผู้ตกสำรวจ ได้แก่ กลุ่มที่บิดาหรือมารดาได้รับการขึ้นทะเบียนสำราจตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วแต่บุตรยังขอ

สถานะไม่ได้เพราะตกสำรวจ กสม. จึงได้ประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและได้มีลงนามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือด้านการพิสูจน์และการรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเมื่อเดือนมกราคม 2559 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของคนไทยพลัดถิ่นในการยื่นคำขอพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานความสุจริตและพยานหลักฐานที่ถูกต้องและเป็นความจริง

**35. ข้อเสนอแนะ** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรชี้แจงทำความเข้าใจกับคนไทยพลัดถิ่นเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำขอคืนสัญชาติตามพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2555 รวมทั้งอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนการพิสูจน์และรับรองความเป็นคนไทยพลัดถิ่นเพื่อให้คนไทยกลุ่มนี้ได้รับสัญชาติโดยเร็ว โดยในระหว่างยังไม่ได้รับการคืนสัญชาติไทย รัฐบาลควรมีนโยบายให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่คนกลุ่มนี้ รวมถึงสิทธิด้านการศึกษา สวัสดิการ และการประกอบอาชีพ รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวสามารถประกอบอาชีพได้ ส่วนบุคคลที่รอการได้สัญชาติที่จะต้องศึกษาต่อหรือสำเร็จการศึกษาแล้ว รัฐบาลควรออกระเบียบให้สามารถเรียนต่อหรือประกอบอาชีพได้

36. รัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติโดยการให้สัญชาติไทยหรือให้สถานะเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล 2548 และเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็น 4 กลุ่มซึ่งในจำนวนนี้ 2 กลุ่มเป็นบุคคลไร้รัฐ/ไร้สัญชาติ กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ มีจำนวนประมาณ 500,000 คน รัฐบาลมีเป้าหมายให้มีการเร่งรัดกำหนดสถานภาพตามกฎหมายและดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม ส่วนกลุ่มที่สอง ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) รวมถึงผู้ติดตาม/บุตรที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวไว้เดิมและที่จดทะเบียนใหม่รวมประมาณ 2 ล้านคน โดยมีแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในระยะสั้น คือ การจัดระเบียบแรงงานเพื่อการจ้างงานที่ถูกต้องกฎหมาย มีมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ตามความเหมาะสมและใช้กระบวนการชุมชนช่วยแก้ปัญหา ส่วนในระยะยาวให้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการผลิตกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงและความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเตรียมความพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวลงตามลำดับ<sup>๑</sup> นอกจากนี้ รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่มีผลทำให้หน่วยงานรัฐต้องรับแจ้งเกิดเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยทั้งเด็กที่ไม่ได้สัญชาติไทยและเด็กที่ถูกทอดทิ้ง กสม. เห็นว่ายุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและกฎหมายการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2551 ดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในประเทศไทยและทำให้คนไร้รัฐที่ไม่เข้าข่ายได้รับสัญชาติไทยได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

<sup>๑</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555

**37. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรเร่งรัดกระบวนการให้สัญชาติและสถานะเป็นผู้อาศัยในประเทศไทยอย่าง ถูกกฎหมายแก่ผู้พลหนีเข้าเมืองที่เป็นคนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวของรัฐบาล เพื่อให้ บุคคลกลุ่มนี้สามารถได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมาย โดยในระหว่างที่รอผลการกำหนดสถานะ รัฐบาล ควรมีมาตรการให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจนกว่าจะได้รับสัญชาติ/สถานะ ในส่วน ของการจดทะเบียนเกิด รัฐบาลควรมีแนวทางส่งเสริมการจดทะเบียนเกิดอย่างทั่วถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครอบครัวในพื้นที่ชนบทห่างไกลที่อาจมีอุปสรรคในการเข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่รับแจ้งเกิด

**38. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรกำหนดให้ผู้ที่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยแต่เกิดในประเทศไทย หรืออยู่ใน ประเทศไทยมาเป็นเวลานานจนกลมกลืนกับสังคมไทย ได้รับสถานะให้เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย และให้ได้รับสัญชาติไทยในที่สุด

39. การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายของประชาชนระหว่างประเทศในภูมิภาค อย่างกว้างขวางและเสรีมากขึ้น และอาจมีแรงงานจากประเทศใกล้เคียงเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ถูก กฎหมายมากขึ้น เด็กที่เป็นบุตรของแรงงานกลุ่มนี้ที่เกิดในประเทศไทยอาจมีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นเด็ก ไร้รัฐ/ไร้สัญชาติหากสถานทูตของประเทศที่แรงงานเหล่านี้เป็นพลเมืองปฏิเสธการให้สัญชาติเด็กเนื่องจาก บิดามารดาไม่มีเอกสารแสดงตน สถานการณ์เช่นนี้อาจมีผลให้เด็กที่เป็นบุตรของแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมาย เหล่านี้มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการถูกนำไปแสวงหาประโยชน์จากการค้ามนุษย์ ถูกบังคับใช้แรงงาน ถูกบังคับให้ขอทาน หรือถูกทารุณกรรม นอกจากนี้ การจับกุมและดำเนินคดีกับคนต่างด้าวและ ผู้ติดตามซึ่งเข้ามาใช้แรงงานหรือขอทานในข้อหาค้ามนุษย์ทำให้บิดามารดากับบุตรซึ่งเป็นเด็กต้อง ถูกแยกจากกัน การดำเนินคดีใช้เวลานาน จึงมีความเสี่ยงที่เด็กจะพลัดพรากจากบิดามารดาและไม่สามารถสืบหาบิดามารดาได้จึงต้องมีการพิสูจน์ความสัมพันธ์ทางสายเลือด<sup>9</sup>

**40. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลควรมีมาตรการเพื่อประกันว่าแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านจะสามารถ เข้าถึงการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติอย่างทั่วถึง ง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และครอบคลุมถึงผู้ติดตาม ของแรงงานด้วย ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้สามารถ นำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องให้เพียงพอกับความต้องการแรงงานในประเทศเพื่อลดการโยกย้ายถิ่น ของแรงงานอย่างไม่เป็นระบบ การไม่มีระบบรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ดีพออาจทำให้ปัญหา แรงงานย้ายถิ่นที่เป็นอยู่มีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลควรทำความตกลงกับประเทศเพื่อน บ้านในเรื่องการรับรองสัญชาติของเด็กที่เกิดจากบุคคลต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานใน ประเทศไทยทั้งที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องและผิดกฎหมายเพื่อป้องกันปัญหาเด็กไร้สัญชาติภายในประเทศ รวมทั้งควรแสวงหาความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้านในการจดทะเบียนการเกิด การรับรองสัญชาติ และการสมรสของบุคคลดังกล่าวด้วย

<sup>9</sup> เอกสารสรุปผลการจัดเวทีสาธารณะเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากปัญหาการค้ามนุษย์ เรื่องคดีค้ามนุษย์ส่งผลต่อเด็กและสตรี อย่างไร จัดเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2558 ที่สำนักงาน กสม. กรุงเทพฯ

41. **ข้อเสนอแนะ** เด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน แม้มีสิทธิเข้าเรียนในระบบการศึกษาไทย แต่รัฐบาลไม่อนุญาตหรือส่งเสริมให้มีโอกาสศึกษาภาษาและวัฒนธรรมของประเทศต้นทางของเด็กควบคู่กันไป รัฐบาลจึงควรเปิดโอกาสและให้สิทธิที่เด็กจะศึกษาทั้งภาษาและวัฒนธรรมของตนควบคู่ไปกับภาษาและวัฒนธรรมไทย เพื่อประโยชน์ของเด็กที่อาจตกค้างในประเทศไทยจะสามารถดำเนินชีวิตอย่างกลมกลืน และมีคุณภาพกับสังคมไทย หรือหากกลับประเทศต้นทาง ย่อมจะสามารถปรับตัวให้เข้ากับประเทศต้นทางของเด็กได้โดยง่าย ทั้งยังเป็นกระบวนการในการผสมผสานวัฒนธรรมตามหลักและจุดมุ่งหมายของการสร้างประชาคมอาเซียนอีกด้วย

### ปัญหาการค้ำมนุษย์

42. กสม. ชื่นชมและสนับสนุนความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาภาพรวมของการค้ำมนุษย์ เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจับกุมดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมากซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนในการกระทำความผิด และการจัดตั้งศูนย์ประสานแรงงานประมงในจังหวัดต่างๆ อย่างไรก็ตาม กสม. พบว่ากระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างครบถ้วน เช่น การคุ้มครองพยานและผู้เสียหาย และการขาดมาตรการในการป้องกันจึงเสี่ยงต่อการค้ำมนุษย์ รวมถึงการแก้ปัญหาของรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่การปราบปรามเฉพาะส่วน เช่น ภาคประมง ซึ่งเป็นการระดมการทำงานเพียงชั่วคราวและขาดความต่อเนื่อง

43. แม้ว่าประเทศไทยจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เมื่อปี 2551 แต่การค้ามนุษย์ยังเป็นปัญหาสำคัญในประเทศไทย ในเดือนมิถุนายน 2557 กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในประเทศต่างๆ รวมถึงไทย ปัญหาดังกล่าวจึงได้รับความสนใจอย่างจริงจังโดย คสช. ซึ่งเข้ามามีการบริหารประเทศในเดือนพฤษภาคม 2557 ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ เร่งรัดบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด โดยมีมาตรการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม เช่น มาตรการให้นายจ้างต้องดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มาตรการตรวจการบังคับใช้แรงงานในภาคประมง การให้หน่วยงานต่างๆ เร่งบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง<sup>10</sup> ซึ่งนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่ละเลยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อนำไปเป็นแรงงานภาคประมงแล้ว ยังเชื่อว่ามีการค้ามนุษย์ในกระบวนการโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจาด้วยเมื่อมีการพบหลุมศพของชาวโรฮีนจาในเดือนพฤษภาคม 2558 ที่คาดว่าเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ คสช. จึงได้มีมาตรการสอบสวนและปราบปรามกระบวนการค้ำมนุษย์ชาวโรฮีนจาอย่างจริงจังด้วย ในส่วนของผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ำมนุษย์ รัฐบาลได้ให้ความคุ้มครองโดยจัดที่พักพิงและอนุญาตให้ทำงานได้ระหว่างที่อยู่ในประเทศไทยเพื่อเป็นพยานในคดีการค้ามนุษย์

<sup>10</sup> ประกาศ คสช. ฉบับที่ 68/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557



**44. ข้อเสนอแนะ** รัฐควรให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่องโดยการดำเนินคดีเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ เร่งรัดการดำเนินคดีให้มีระยะเวลาที่สั้นลง ติดตามผลการดำเนินมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อนำมาเป็นรายงานในภาคประมงอย่างจริงจัง รวมถึงปรับปรุงแนวทางการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงการเยียวยาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การคุ้มครองต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.2546 โดยเคร่งครัด ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม และส่งเสริมให้ผู้เสียหายได้เป็นโจทก์ร่วม เช่นเดียวกับคดีอาญาอื่นๆ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

#### **ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน**

45. หลายพื้นที่ในประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งจะพัฒนาประเทศ โดยส่งเสริมให้ใช้หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ แต่ไม่ได้มุ่งคุ้มครองประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแนวทางการพัฒนาประเทศดังกล่าว เช่น กรณีผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มาบตาพุดและจังหวัดระยอง กรณีเหมืองทองคำ โครงการขุดเจาะสำรวจปิโตรเลียม การสร้างท่าเรือน้ำลึกในจังหวัดต่างๆ ทางภาคใต้ ตลอดจนโครงการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมปิโตรเคมี เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมให้ข้อคิดเห็นในโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รัฐบาลมักไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารและการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักเป็นเพียงการจัดแบบพิธีการเท่านั้น การดำเนินโครงการของรัฐบาลและเอกชนยังก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถหาสาเหตุและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ประชาชนบางพื้นที่เจ็บป่วยจากมลพิษเป็นเวลานานหลายปีโดยรัฐบาลไม่ได้แก้ปัญหา นอกจากนี้คำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 9/2559 อาจส่งผลกระทบต่อด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งต่อไป

46. ปัญหาการที่รัฐบาลละเลยหน้าที่และแก้ไขปัญหาอย่างล่าช้า ทำให้ประชาชนต้องต่อสู้เรียกร้องสิทธิด้วยตนเองจนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนต้องเผชิญกับการถูกข่มขู่ คุกคาม รวมถึงการบังคับสูญหาย การฆาตกรรมแกนนำในการต่อสู้เรียกร้อง เช่น กรณีนายพิชาน ทองพั่ง แกนนำกลุ่มต่อต้านเหมืองแร่ในจังหวัดนครศรีธรรมราช นายสมสุข เกาะกลาง นักเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิในที่ดินที่จังหวัดกระบี่ นายพอลละจี รักจงเจริญ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนแกนนำชาวบ้านในจังหวัดเพชรบุรี และนายไซ บุญทองเล็ก แกนนำผู้ก่อตั้งชุมชนคลองไทรพัฒนาในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งนำไปสู่การทำให้ปัญหาความขัดแย้งด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ บานปลายกลายเป็นความขัดแย้งใหม่ที่กระทบต่อความปรองดองสมานฉันท์และความสงบสุขของประเทศ นอกจากนี้ส่วนใหญ่พบว่าบุคคล/เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมักลอยนวลไม่ต้องรับโทษ

**47. ข้อเสนอแนะ** รัฐบาลต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจวัฒนธรรมชุมชนบนพื้นฐานของการเข้าถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นกับเศรษฐกิจการลงทุนและอุตสาหกรรม และรัฐบาลควรทบทวนโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ สิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในชุมชน รัฐบาลอาจกำหนดมาตรการชดเชยและเยียวยาที่ชัดเจนในกรณีที่มีการทำลายสิ่งแวดล้อมจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น การปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณค่าชดเชย เยียวยา และระยะเวลาจ่ายเงิน รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายพัฒนาให้สอดคล้องกับพันธกรณีในกติกา ICCPR ข้อ 25 นอกจากนี้ รัฐบาลต้องให้การคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมถึงสิทธิในชีวิตและร่างกาย และควรมีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนรวมถึงทนายความ ทั้งนี้ หากมีการคุกคามเกิดขึ้น ให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดต่อไป

-----