

รายงานที่ ๖๓๓ - ๖๕๒/๒๕๕๘ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินสิทธิการเลือกตั้ง และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กรณีเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุมทางการเมือง กรกฎาคม ๒๕๕๖ - พฤษภาคม ๒๕๕๗

#### ● ประเด็นคำร้อง

เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทางการเมืองระหว่างเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ - พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นเหตุให้ประชาชนเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และทรัพย์สินเสียหาย ความสูญเสียดังกล่าว ถือเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง และคุ้มครองไว้ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้มีการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในเหตุการณ์ดังกล่าว จำนวน ๒๐ คำร้อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงมาตรการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมุ่งหวังให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน

#### ● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและพิจารณาแล้วเห็นว่า การชุมนุมทางการเมืองของหลายกลุ่มโดยมี กปปส. เป็นกลุ่มใหญ่ มีกลุ่ม คปท. กลุ่ม กปท. เป็นกลุ่มที่ออกมาต่อต้านและขับไล่รัฐบาลจากสาเหตุการเสนอกฎหมายนิรโทษกรรม การปฏิเสศผลการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญ และการฉ้อโกงในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังปรากฏกลุ่มผู้ชุมนุมที่ออกมาปกป้องรัฐบาล เห็นด้วยกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อปกป้องประชาธิปไตย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ติดตามการชุมนุมทางการเมืองที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก ทำให้มีโอกาสจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายมิติ อาทิ การละเมิดสิทธิสื่อ การละเมิดสิทธิการเลือกตั้ง การละเมิดสิทธิในทรัพย์สิน การละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย ทั้งต่อประชาชนทั่วไป ต่อผู้ชุมนุม ต่อเจ้าหน้าที่ที่รักษาความสงบเรียบร้อย ที่เห็นชัดเจน คือ การลอบทำร้ายผู้ชุมนุมโดยผู้ที่มีหน้าที่ยังไม่สามารถติดตามจับกุมผู้กระทำการละเมิดมาลงโทษได้ ทำให้สถานการณ์มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ มีเหตุการณ์ที่รุนแรงหลายเหตุการณ์ จนถึงขั้นการประกาศใช้กฎหมายพิเศษหลายฉบับ การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๕๕๗ และการยึดอำนาจการปกครองประเทศ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ความขัดแย้งทาง

การเมืองอันนำไปสู่ความแตกแยกทางสังคม แต่ยังคงปรากฏความขัดแย้งและความรุนแรงลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นอีกในเวลาต่อมา และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ ดังนั้น การแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้น จึงไม่อาจดำเนินการได้โดยการแก้ไขเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะคราวที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น ในทางตรงข้าม สมควรที่จะต้องมีการแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่การขจัดปัญหา อย่างยั่งยืน ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นสมควรเน้นย้ำข้อเสนอแนะนโยบายและ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### ● ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) คณะรัฐมนตรีควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายปกติสำหรับการบริหารจัดการ การชุมนุมให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน และสมควรต้องหลีกเลี่ยงการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายพิเศษเหล่านี้ที่ต้องการดูแลรักษาประเทศชาติจากภัยร้ายแรงที่ กระทบต่อความมั่นคง ไม่อาจนำไปใช้กับการชุมนุมทางการเมืองในลักษณะทั่วไปได้ เว้นแต่การชุมนุมนั้น ได้แปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ควรต้องมีการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการ ปฏิบัติที่ไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินสมควร

(๒) คณะรัฐมนตรีโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทบทวนถึงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ที่ต้องส่งเสริมและ คุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ นอกจากนี้ รัฐควรสร้างกลไก ให้มีหน่วยงาน เฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการรับปัญหาและพิจารณาแก้ไขเบื้องต้น เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ปัญหาขยายตัวมากขึ้น จนต้องมีการชุมนุม

(๓) คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามรายงานฉบับนี้ มีข้อค้นพบที่เป็นปัญหาความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่รุนแรง จากการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ที่ทั้งภาครัฐและภาคสังคมจะต้องร่วมกันหาทางออก โดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางสันติวิธี หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักขั้นตอนธรรม ทั้งต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ในการแสวงหาทางออก ทุกฝ่ายต้องมีความจริงใจและร่วมมือกัน บนพื้นฐานการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย และเปิดใจกว้าง โดยลดการเอาชนะคะคานกันของพรรค ของกลุ่ม ของครอบครัว ของบุคคล มาเป็นผลประโยชน์โดยรวม

(๔) คณะรัฐมนตรีโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง และติดตามผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ชุมนุม หรือบุคคลใดก็ตาม มาดำเนินคดีตาม กระบวนการยุติธรรม ในเหตุการณ์ที่มีผู้เสียชีวิตและมีผู้ได้รับบาดเจ็บทุกเหตุการณ์

(๕) คณะรัฐมนตรีควรตระหนักและหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม อันจะนำไปสู่การเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างกว้างขวาง

(๖) คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการสร้างความเป็นธรรมในระยะการเปลี่ยนผ่านของสังคม โดยต้องทำความจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ปรากฏ และมีมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยยึดหลักกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนสร้างระบบในการชดเชย เยียวยาและฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(๗) คณะรัฐมนตรีต้องไม่กระทำและละเลยการกระทำ ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เป็น การสกัดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามสิทธิในกฎหมาย หรือเป็นการแทรกแซง หรือละเมิดสิทธิและ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน นอกจากนี้ รัฐบาลต้องดำเนินการให้เกิด การปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไม่ชักช้า โดยคำนึงถึงประโยชน์ ของประชาชนโดยรวมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในวิกฤติการณ์ความรุนแรงนี้ เกิดลักษณะ อนาธิปไตยของสื่อ กล่าวคือ มีทั้งสื่อเลือกข้าง สื่อทางการเมืองที่เน้นเนื้อหาในการปลุกกระตมมวลชน เกิดการยั่วยุ สร้างอารมณ์เกลียดชัง ก่อให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย นำไปสู่สถานการณ์การใช้ความ รุนแรง การแสดงความคิดเห็นต่าง และสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนต้องเป็นสิ่งที่รัฐและสังคมให้การ ยอมรับ เพียงแต่จะต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นที่เกิน ขอบเขต

(๘) คณะรัฐมนตรีควรร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่จากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗ ว่าเป็นอำนาจหน้าที่และความ รับผิดชอบร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จะต้องร่วมกันดำเนินการ หากมีเหตุที่จะนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติหรือประชาชน อันเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อให้พิจารณา ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะ ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภา ผู้แทนราษฎรที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปสำเร็จ ลุล่วงได้ด้วยดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๙) คณะรัฐมนตรีโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันอาจมี ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะเข้าไปแทรกแซง

การดำเนินการดังกล่าว เช่น การสลายการชุมนุม หรือการป้องกันระงับยับยั้งมิให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นระหว่างกลุ่มมวลชนทั้งสองฝ่าย ซึ่งที่ผ่านมาปรากฏว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องการสลายการชุมนุม หลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนตามประมวลหลักการประพฤติปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และหลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำคู่มือการปฏิบัติการในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม หรือการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและระงับยับยั้งมิให้เกิดความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันของกลุ่มมวลชนฝ่ายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสากล

#### ● ผลดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าวและสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ รับทราบสรุปผลการพิจารณาดำเนินการ ตามรายงานฯ เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินสิทธิการเลือกตั้ง และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กรณีเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุมทางการเมือง กรกฎาคม ๒๕๕๖ – พฤษภาคม ๒๕๕๗ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ สรุปสาระสำคัญได้ว่า กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดกรอบการทำงานด้านการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งเป็นหนึ่งใน Roadmap การทำงานของกระทรวงยุติธรรม และปัจจุบันประเทศไทยมีระบบเยียวยาและฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือเยียวยาด้านการเงินตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองปี ๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ โดยให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือและเบิกจ่ายงบประมาณในการเยียวยา และให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจ่ายทุนการศึกษาแก่ผู้มีสิทธิได้รับการเยียวยา สำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งว่า ได้จัดทำแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าใจสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการชุมนุมสาธารณะนอกจากนี้ได้มีการจัดทำอนุบัญญัติขึ้นมารองรับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น