



คำชี้แจงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๒/๒๕๖๓

กรณีรายงานสรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยขององค์กรฮิวแมนไรตส์ วอทช์ ประจำปี ๒๕๖๓

ตามที่องค์กรฮิวแมนไรตส์ วอทช์ (Human Rights Watch) ได้เผยแพร่รายงานสรุปสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ครั้งที่ ๓๐ ประจำปี ๒๕๖๓ (World Report 2020) เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๓ ซึ่งมีการนำเสนอสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยในช่วงปี ๒๕๖๒ นั้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้พิจารณารายงานดังกล่าวตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๔) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๔) และมาตรา ๔๔ แล้วเห็นว่า รายงานดังกล่าวได้นำเสนอเนื้อหาหลายประการที่เป็นประเด็นเดียวกับที่ปรากฏในรายงานประจำปี ๒๕๖๑ ซึ่งมีบางเรื่องที่ กสม. ได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม และได้มีการชี้แจงไปแล้วตามคำชี้แจงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๑^๑ ได้แก่ ประเด็นการขาดความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในปี ๒๕๕๓ และประเด็นการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดย กสม. ไม่เปลี่ยนแปลงคำชี้แจงเดิม ส่วนประเด็นอื่น ๆ กสม. เห็นว่ามีข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม จึงขอชี้แจงรวมทั้งให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. บทเกริ่นนำและผลพวงจากการปกครองโดยทหารและการไม่ต้องรับผิดชอบละเมิดสิทธิมนุษยชน

กรณีที่รายงานว่าการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ ถูกจัดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) เริ่มดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเพิกเฉยต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกันกับสมัยที่ปกครองโดยรัฐบาลทหาร

ขอชี้แจงว่า การเลือกตั้งทั่วไปและการจัดตั้งรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๒ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีคำสั่งที่ ๒๒/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑

^๑ โปรดดูรายละเอียดที่ <http://www.nhrc.or.th/getattachment/NHRCT-Work/Statements-Press-Releases-Open-Letters/Statements/คำชี้แจงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ-ที่-๑-๒๕๖๑/คำชี้แจง-๑-๒๕๖๑.pdf.aspx>

เรื่อง การให้ประชาชนและพรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นการยกเลิกคำสั่งหัวหน้า คสช. หลายฉบับ ทำให้ประชาชนและพรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป และหลังจากการเลือกตั้ง หัวหน้า คสช. ได้มีคำสั่งที่ ๙/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ยกเลิกประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. หลายฉบับที่หมดความจำเป็น

๒. การควบคุมตัวโดยทหาร การทรมานโดยทหาร และศาลทหาร และการบังคับบุคคล

ให้สูญหาย

กรณีที่รายงานว่าการทรมานเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานในประเทศไทย แต่ประมวลกฎหมายอาญายังไม่ยอมรับว่าการทรมานเป็นความผิดทางอาญา และประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๕ แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ในส่วนของประมวลกฎหมายอาญาของไทยยังไม่มีบทบัญญัติในความผิดเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายไว้เป็นการเฉพาะ

ขอชี้แจงว่า แม้ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยจะยังไม่มีบทบัญญัติให้ความผิดฐานทรมานตามอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยชน หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นความผิดทางอาญา แต่ประมวลกฎหมายอาญาของไทยบางมาตราได้กำหนดฐานความผิดที่ทำให้สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายได้ ได้แก่ มาตรา ๒๘๙ (๕) ความผิดต่อชีวิต (การฆ่าผู้อื่นโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย) มาตรา ๒๙๕ และมาตรา ๒๙๖ ความผิดต่อร่างกาย (การทำร้ายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายและจิตใจโดยมีลักษณะเป็นการทรมานหรือกระทำทารุณโหดร้าย) มาตรา ๓๑๐ ความผิดต่อเสรีภาพ (การหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังหรือกระทำด้วยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย) และมาตรา ๑๕๗ ความผิดของเจ้าพนักงานกรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ในส่วนของ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว รัฐบาลได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ซึ่งกำหนดให้การทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับข้างต้นเป็นความผิดอาญาเสนอไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านความเห็นชอบเนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติหมดวาระลงก่อน คณะรัฐมนตรีจึงได้นำร่างกฎหมายฉบับนี้กลับมาจัดการรับฟังความเห็นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ปัจจุบัน การรับฟังความเห็นเสร็จสิ้นแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนก่อนเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

๓.๑ กรณีที่รายงานระบุว่า แม้จะมีเสียงเรียกร้องจากภาคประชาสังคม แต่ทางรัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในการยุติการดำเนินคดีเพื่อปิดปากเพื่อต่อต้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (SLAPP) ซึ่งกระทำโดยหน่วยงานของรัฐและบริษัทเอกชนเพื่อข่มขู่คุกคามนักกิจกรรมและนักบรรณคดีด้านสิทธิ

ในประเด็นการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน

(Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) โดยเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๑๖๑/๑ เพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่รับฟ้องคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ หากศาลพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีเจตนาไม่สุจริตหรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อก่อกวนก่อกวนและมาตรา ๑๖๕/๒ เพื่อให้จำเลยสามารถนำพยานมาสืบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง โดยแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญประกอบการพิจารณาของศาลในการสั่งว่าคดีไม่มีมูล รวมทั้งสามารถระบุถึงบุคคล เอกสารหรือวัตถุมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ ซึ่งทั้งสองมาตราได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๒ และวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ตามลำดับ นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีการปรับใช้มาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเสนอต่ออัยการสูงสุดในการไม่สั่งฟ้องคดีหากเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ทั้งนี้ ให้ใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม

๓.๒ กรณีที่รายงานว่ารัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แม้ว่าการลาออกของสองนักสิทธิมนุษยชนชื่อดังจะส่งผลให้คณะกรรมการมีองค์ประชุมไม่ครบตามกฎหมายตั้งแต่เดือนกรกฎาคมก็ตาม

กรณีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลาออกจนทำให้มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ไม่สามารถดำเนินการประชุมตามกฎหมายได้ ส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้นั้น ขอชี้แจงว่า ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขแล้ว โดยตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นมา ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีหนังสือด่วนที่สุดถึงประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดหลายฉบับเพื่อให้ร่วมกันดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๐ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๒ จนกระทั่งเมื่อถึงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดได้ร่วมกันแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการชั่วคราวจำนวน ๔ คน ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถเปิดประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไปได้ ในส่วนการพิจารณาร่างรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ค้างการพิจารณานั้น ระหว่างวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ กสม. ได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปทั้งหมดแล้ว (รวม ๒๔๘ เรื่อง)

๓.๓ กรณีที่รายงานว่าเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (GANHRI) ประเมินสถานะของคณะกรรมการอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ และการขาดความเป็นอิสระทางการเมือง

ขอชี้แจงว่า ในการลดสถานะของ กสม. ในปี ๒๕๕๘ GANHRI ได้ให้เหตุผล ๓ ประการ คือ ๑) บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ๒) การที่กฎหมายไม่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากการถูกฟ้องในกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต และ ๓) ความล่าช้าในการการจัดทำรายงานการชูนุมทางการเมืองในปี ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๖ โดยมีได้มีเหตุผลเรื่องการขาดความเป็นอิสระทางการเมืองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม กสม. ชุดปัจจุบันได้ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายใน ๒ ประเด็นแรกโดยมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ GANHRI สำหรับปัญหาความล่าช้าในการจัดทำรายงานการชูนุมทางการเมืองในประเด็นที่ ๓ นั้น กสม. ได้มีการกำหนดแนว

ทางการทำงานให้สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่สำคัญในประเทศได้อย่างทันเหตุการณ์แล้ว และ กสม. จึงขอให้ GANHRI ทำการประเมินสถานะของ กสม. คืบสู่สถานะเดิม และปัจจุบันอยู่ในระหว่างการประเมินสถานะ

๔. ผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และแรงงานข้ามชาติ

กรณีที่ยังรายงานระบุว่า ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๕๙๔ (ค.ศ. ๑๙๕๑) หรือพิธีสารผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) ทางการไทยยังคงปฏิบัติต่อผู้แสวงหาที่พักพิง รวมถึงผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัยจากข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เสมือนผู้อพยพที่ผิดกฎหมายซึ่งสามารถจับกุมและให้ออกนอกประเทศได้ และทางการไทยปฏิเสธที่จะให้ UNHCR ดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้แก่ชาวลาวมั่ง กลุ่มชาติพันธุ์โรฮีนจาและชาวอุยกูร์ รวมทั้งคนกลุ่มอื่น ๆ จากเมียนมาและเกาหลีเหนือซึ่งถูกกักตัวในสถานกักกันผู้ลี้ภัยอย่างไม่มีกำหนด

ขอชี้แจงว่าในปี ๒๕๖๒ ไม่มีการส่งผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ออกนอกประเทศผ่านช่องทางที่เป็นทางการ ส่วนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยนั้นเป็นหน้าที่เบื้องต้นของรัฐ UNHCR อาจเข้าไปดำเนินการดังกล่าวภายใต้อำนาจหน้าที่ได้ในกรณีที่รัฐไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและ/หรือไม่มีกระบวนการคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิงที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ^๒ อีกทั้งปัจจุบันรัฐบาลไทยได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คือ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๓) เป็นต้นไป ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรและไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนาของตนเนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร ให้มีสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง โดยบุคคลดังกล่าวจะไม่ถูกส่งตัวกลับประเทศและได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว รวมทั้งได้รับการดูแลด้านการสาธารณสุขและการศึกษา (กรณีและผู้ได้รับการคุ้มครองเป็นเด็ก) ตามสมควรด้วย

จึงชี้แจงมาเพื่อทราบทั่วกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓

^๒ ข้อมูลจากหนังสือของ UNHCR ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓