



ที่ สม ๐๐๐๓/ ๘๐

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗

ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

๙๐๑-รับ 16686

19 มี.ค 58

13. ๕๐

๙๕๕

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณา ที่ ๖๓๓-๖๕๒/๒๕๕๘ จำนวน ๑๑๐ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิการเลือกตั้ง และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น กรณีเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุมทางการเมือง กรกฎาคม ๒๕๕๖-พฤษภาคม ๒๕๕๗ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมทางการเมือง ระหว่างกรกฎาคม ๒๕๕๖-พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นเหตุให้ประชาชนเสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บ และทรัพย์สินเสียหาย ซึ่งความสูญเสียดังกล่าว ถือเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครองไว้ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังได้รับเรื่องร้องเรียนขอให้มีการตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเหตุการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะเชิงมาตรการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมุ่งหวังให้ทุกภาคส่วนตระหนักถึงคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ ข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า เหตุการณ์การชุมนุมทางการเมือง กรกฎาคม ๒๕๕๖-พฤษภาคม ๒๕๕๗ นั้น อาจมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับคำร้องที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ชุมนุมดังกล่าวด้วยรวม ๒๐ กรณี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นและให้รวมพิจารณาคำร้องทั้ง ๒๐ คำร้อง โดยอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๕ และมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดให้มีการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากเหตุการณ์ต่างๆ รวม ๘ กรณี ได้แก่ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณรอบมหาวิทยาลัยรามคำแหง ระหว่างวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน - ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณรอบทำเนียบรัฐบาล ระหว่างวันที่ ๑-๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณสนามกีฬาไทย - ญี่ปุ่น ดินแดง เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณวัดศรีเอี่ยม เขตบางนา เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๗ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณแยกหลักสี่-ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ถนนแจ้งวัฒนะ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดกับผู้ชุมนุม บริเวณถนนบรรทัดทอง อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี สาขาราชดำริ วัดบัวขัวญ และอำเภอเขาสมิง จังหวัดตราด และเหตุการณ์ความรุนแรงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้ง ๘ กรณี ด้วยการรับฟังพยานหลักฐาน ทั้งจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ แล้วนำไปวินิจฉัยเข้ากับข้อกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องที่ประเทศไทยเป็นภาคี ปรากฏว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรที่จะต้องพิจารณาและสร้างบทเรียนให้แก่สังคมได้รับทราบและเข้าใจเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุม และการใช้อำนาจของรัฐเพื่อการบริหารจัดการการชุมนุม เฉกเช่นเดียวกันกับกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ระหว่างเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ๒๕๕๓ โดยมุ่งหวังว่า ภาคประชาสังคม หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกฝ่าย จะได้เรียนรู้จากบทเรียนที่เกิดขึ้นและนำสิ่งที่ได้จากการเรียนรู้ไปทบทวน

บริหารจัดการ และหาแนวทางป้องกัน เพื่อการใช้เสรีภาพในอนาคตจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาและความสูญเสียในลักษณะนี้อีก

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากกรณีเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่ม นปช. ระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองอันนำไปสู่ความแตกแยกทางสังคม แต่ยังคงปรากฏความขัดแย้งและความรุนแรงลักษณะเดียวกันนี้ขึ้นอีกในเวลาต่อมา และมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในทุกรัฐที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงไม่อาจดำเนินการได้โดยการแก้ไขเฉพาะเรื่องหรือเฉพาะคราวที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น ในทางตรงข้าม สมควรที่จะต้องมีการแก้ไขสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง อันจะนำไปสู่การจัดปัญหาอย่างยั่งยืน

ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เห็นสมควรใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เน้นย้ำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(๑) คณะรัฐมนตรีควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายปกติสำหรับการบริหารจัดการการชุมนุมให้มีประสิทธิภาพเสียก่อน และสมควรต้องหลีกเลี่ยงการประกาศใช้กฎหมายพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายพิเศษเหล่านี้ที่ต้องการดูแลรักษาประเทศชาติจากภัยร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคง ไม่อาจนำไปใช้กับการชุมนุมทางการเมืองในลักษณะทั่วไปได้ เว้นแต่การชุมนุมนั้นได้แปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ควรต้องมีการกำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเกินสมควร

(๒) คณะรัฐมนตรีโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทบทวนถึงแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ที่ต้องส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ นอกจากนี้ รัฐควรสร้างกลไก ให้มีหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการรับปัญหาและพิจารณาแก้ไขเบื้องต้น เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ปัญหาขยายตัวมากขึ้น จนต้องมีการชุมนุม

(๓) คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเผยแพร่เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนว่า สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามรายงานฉบับนี้ มีข้อค้นพบที่เป็นปัญหาความขัดแย้งในเชิงโครงสร้างที่รุนแรงจากการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ที่ทั้งภาครัฐและภาคสังคมจะต้องร่วมกันหาทางออกโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชนตามแนวทางสันติวิธี หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักขันติธรรม ทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ในการแสวงหาทางออก ทุกฝ่ายต้องมีความจริงใจและร่วมมือกันบนพื้นฐานการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายและเปิดใจกว้าง โดยลดการเอาชนะคะคานกันของพรรค ของกลุ่ม ของครอบครัว ของบุคคล มาเป็นผลประโยชน์โดยรวม

(๔) คณะรัฐมนตรีโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและติดตามผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ชุมนุม หรือบุคคลใดก็ตาม มาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม ในเหตุการณ์ที่มีผู้เสียชีวิตและมีผู้ได้รับบาดเจ็บทุกเหตุการณ์

(๕) คณะรัฐมนตรีควรตระหนักและหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม อันจะนำไปสู่การเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างกว้างขวาง

(๖) คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการสร้างความเป็นธรรมในระยะการเปลี่ยนผ่านของสังคม โดยต้องทำความจริงในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นให้ปรากฏ และมีมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยยึดหลักกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนสร้างระบบในการชดเชย เยียวยาและฟื้นฟูผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

(๗) คณะรัฐมนตรีต้องไม่กระทำและละเลยการกระทำ ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เป็น การสกัดกั้นการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามสิทธิในกฎหมาย หรือเป็นการแทรกแซง หรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน นอกจากนี้ รัฐบาลต้องดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปสื่อ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างไม่ชักช้า โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยรวมเป็นสำคัญ เพราะสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในวิกฤติการณ์ความรุนแรงนี้ เกิดลักษณะอนาธิปไตยของสื่อ กล่าวคือ มีทั้งสื่อเลือกข้าง สื่อทางการเมืองที่เน้นเนื้อหาในการปลุกระดมมวลชน เกิดการยั่วยุ สร้างอารมณ์เกลียดชัง ก่อให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย นำไปสู่สถานการณ์การใช้ความรุนแรง การแสดงความคิดเห็นต่าง และสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนต้องเป็นสิ่งที่รัฐและสังคมให้การยอมรับ เพียงแต่จะต้องไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน และเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นที่เกินขอบเขต

(๘) คณะรัฐมนตรีควรร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่จากวันเลือกตั้งทั่วไปเดิมที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗ ว่าเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

ร่วมกันของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องร่วมกันดำเนินการ หากมีเหตุที่จะนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติหรือประชาชน อันเนื่องมาจากการจัดการเลือกตั้งทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ชอบที่จะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๙) คณะรัฐมนตรีโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะเป็นองค์กรบังคับใช้กฎหมาย มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เมื่อมีการกระทำด้วยประการใด ๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการดังกล่าว เช่น การสลายการชุมนุม หรือการป้องกันระงับยับยั้งมิให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้นระหว่างกลุ่มมวลชนทั้งสองฝ่าย ซึ่งที่ผ่านมาปรากฏว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลในเรื่องการสลายการชุมนุม หลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืน ตามประมวลหลักการประพฤติปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และหลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงเห็นควรให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจัดทำคู่มือการปฏิบัติการในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม หรือการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและระงับยับยั้งมิให้เกิดความรุนแรงถึงขั้นปะทะกันของกลุ่มมวลชนฝ่ายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสากล

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ดร. ทศพร

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

โทร ๐ ๒๑๔๑ ๓๕๕๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๕๙