



ที่ สม ๐๐๐๓ / ๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส19120
วันที่ : ๕2802/59
วันที่ : 19 ก.พ. 59 เวลา : 15:47

เรื่อง ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณา ที่ ๑๒๕๐-๑๒๕๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
จำนวน ๒๐ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีกรณีมีผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสลายการชุมนุมเกษตรกรสวนยางพาราและปาล์มน้ำมันอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ได้รับเรื่องร้องเรียนเพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน ๒ คำร้อง กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำการสลายการชุมนุมเรียกร้องราคาพืชผลทางการเกษตรของกลุ่มเกษตรกรสวนยางพาราและปาล์มน้ำมันที่บริเวณตำบลควนหนองหงส์ อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช ทำให้ผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ได้รับบาดเจ็บทั้งสองฝ่าย และมีผู้ชุมนุมถูกจับกุมดำเนินคดี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำร้ายร่างกาย ข่มขู่รวมทั้งขัดขวางเพื่อมิให้ชาวบ้านเข้าร่วมชุมนุมมีชาวบ้านได้รับบาดเจ็บหลายรายและทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) เห็นว่าทั้ง ๒ คำร้อง เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรที่ประสบปัญหาหาราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำกับการสลายการชุมนุมซึ่งมีปัญหว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐสลายการชุมนุมโดยใช้มาตรการที่มีความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมเพื่อขัดขวางการชุมนุม จึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงแล้วพบว่าการสลายการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องร้องเรียนนี้เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล และพบว่ากลุ่มผู้ชุมนุมมีเสรีภาพในการชุมนุม เห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีจึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายในเรื่องนี้

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) เห็นว่าเพื่อมิให้เกิดการใช้มาตรการในการสลายการชุมนุมที่มีความรุนแรงต่อผู้ชุมนุมขึ้นอีก สมควรเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓.สาระสำคัญของเรื่อง

๓.๑ ผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง

เมื่อประมาณต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๖ มีการชุมนุมใหญ่ของเกษตรกรที่บริเวณถนนสายเอเชียสามแยกควนหนองหงส์ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดนครราชสีมา ประมาณ ๒-๓ วัน โดยมีคนเข้าร่วมประมาณ ๕๐๐ คน ซึ่งเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาแก้ไขปัญหาราคายางพาราตกต่ำ แต่ก็ไม่มีการดำเนินการใดๆ มีแต่ส่งเรื่องให้รัฐบาลแก้ปัญหา โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับว่าจะมาพบเกษตรกรแต่ถึงเวลาก็ไม่มาพบกับกลุ่มเกษตรกรที่ชุมนุม

จนถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ ชาวบ้านผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรได้มาชุมนุมทวงสัญญาในช่วงเช้าชาวบ้านตั้งเวทีชุมนุมอยู่บริเวณริมถนนฯ จากข้อมูลการลงพื้นที่เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๖ ทราบว่าการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จ ขณะนั้นมีกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจประมาณ ๓-๕ กองพัน เข้ามายึดพื้นที่โดยกระทำการไล่ตีชาวบ้านผู้ชุมนุม ยึดเวที ยึดกล้องรับบริจาค เครื่องเสียง และเดินทีไป ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ หลังจากถูกสลายการชุมนุมที่สามแยกควนหนองหงส์ผู้ชุมนุมได้เคลื่อนมาที่บ้านตุนและมีเหตุการณ์ปะทะกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้ใช้รถจักรยานยนต์ไล่ชนเยาวชนที่มาชุมนุม โดยมีคนเจ็บเข้ารับการรักษที่โรงพยาบาลและได้แจ้งความไว้แล้ว นอกจากนี้ยังได้มีการทำร้ายเด็กนักเรียนด้วย

มาตรการของรัฐดังกล่าวนี้ ได้แสดงถึงความรุนแรงอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๕ ถึง ๖ กันยายน ๒๕๕๖ กรณีชาวสวนยางชุมนุมกันที่อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และมีเหตุความรุนแรงเกิดขึ้นโดยมีผู้บาดเจ็บและทรัพย์สินเสียหาย ดังปรากฏรายงานความเสียหายของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวน ๖๘ ราย แยกเป็น เจ้าหน้าที่ตำรวจ ๕๑ ราย สมาชิกอาสารักษาดินแดน ๗ ราย และประชาชน ๑๐ ราย ทรัพย์สินของรัฐและเอกชนเสียหาย ได้แก่ รถยนต์ผู้สื่อข่าว ๓ คัน รถยนต์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๑๐ คัน อาวุธปืนหาย ๑ กระบอก และทรัพย์สินอื่นๆ สิ่งติดตามมานอกเหนือจากการใช้กำลัง คือ การพยายามทำให้ชาวสวนยางมีภาพลักษณ์ที่เป็นลบกับรัฐบาล

การยกระดับการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมก็เพื่อต้องการกระตุ้นให้รัฐบาลเร่งหาทางแก้ไขปัญห และกระตุ้นให้สังคมได้รับรู้ปัญหาอีกทางหนึ่ง เนื่องจากชาวสวนยางไม่มีทางออกอื่น แม้ว่าการปิดถนนอาจเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแต่เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนความเดือดร้อนที่ชาวเกษตรกรได้รับจากนโยบายยางพาราที่ผิดพลาด ประกอบกับการเพิกเฉยหรือความล่าช้าในการแก้ไขปัญหของรัฐบาลแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบการควบคุมการชุมนุมดังกล่าวย่อมไม่มีเหตุผลและความจำเป็นใดๆ ที่จะใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ายึดพื้นที่การชุมนุม โดยรีดเค้น ยึดทรัพย์สินและอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ในการชุมนุม ตลอดจนการเข้าสลายการชุมนุมจนเป็นเหตุให้มีการบาดเจ็บทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจ และสมาชิก อส. รวมทั้งทรัพย์สินอื่นๆ เสียหายเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าสลายการชุมนุม ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติ

/ ให้อีกต้อง ...

ให้ถูกต้องตามหลักการในทางสากล เช่น ขั้นตอนของการเจรจาหรือประกาศแจ้งต่อผู้ชุมนุมให้รับทราบเกี่ยวกับการสลายการชุมนุม การใช้ไล่ กระบอง น้ำแรงดันสูง แก๊สน้ำตา กระสุนยาง เป็นต้น และการใช้กำลังก็ไม่เป็นไปตามกฎของการใช้กำลังจากเบาไปหาหนัก

ประการสำคัญเหตุการณ์ดังกล่าวได้ตอกย้ำความไม่เชื่อมั่นและความไม่ไว้วางใจของชาวสวนยางต่อรัฐบาลในขณะนั้น เพราะหากรัฐบาลมีนโยบายอย่างที่ถูกต้องและมีมาตรการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของชาวสวนยางที่เหมาะสมเป็นธรรม มีรูปธรรมชัดเจน และมีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญห เหตุการณ์ความรุนแรงและความสูญเสียย่อมจะไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่ารัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการความเดือดร้อนของชาวสวนยางหรือความขัดแย้งในครั้งนี้อย่างถูกต้องตามหลักการและมีประสิทธิภาพเนื่องจากรัฐบาลประกาศนโยบายชัดเจนว่าจะช่วยเหลือให้เกษตรกรมีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นมีการดำเนินนโยบายจำนำข้าวเพื่อช่วยเหลือชาวนา แต่ในส่วนของชาวสวนยางกลับเห็นว่ารัฐบาลไม่เหลียวแล แม้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ช่วยเหลือปัจจัยการผลิตแก่ชาวสวนยางคนละ ๒,๕๒๐ บาทต่อไร่ ไม่เกิน ๒๕ ไร่ ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้รับจ้างกรีดยางและผู้ที่ไม่มียกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่ทำสวนยาง ชาวสวนยางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังไม่สามารถกรีดยางได้แต่กลับได้รับเงินช่วยเหลือด้วย แต่ในขณะที่ชาวสวนยางภาคใต้กรีดยางได้แล้ว จึงทำให้ชาวสวนยางภาคใต้รู้สึกว่รัฐบาลไม่เป็นธรรม ประการสำคัญรัฐบาลปล่อยปละละเลยหรือมีส่วนทำให้เกิดความแตกแยกขัดแย้งในหมู่เกษตรกรชาวสวนยางและแกนนำมีการใช้ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ไปแทรกแซงและแสวงหาประโยชน์จากความเดือดร้อนของชาวสวนยาง และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชาวสวนยางมีภาพลักษณ์ที่เป็นลบกับรัฐบาล และการชุมนุมหรือการรวมตัวของเกษตรกรและการมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับรัฐบาลก็ถดถอยและยุติไปในที่สุด

ในทางหลักการ รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดทางนโยบาย และช่วยเหลือดูแลเกษตรกรที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายดังกล่าวให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็วเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั้งปวงภายใต้ข้อจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพจะทำได้เท่าที่จำเป็น การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุมกลุ่มเกษตรกรผู้ชุมนุม โดยขั้นตอนของการเจรจาหรือประกาศแจ้งต่อผู้ชุมนุมให้รับทราบเกี่ยวกับการสลายการชุมนุม และการใช้กำลังก็ไม่เป็นไปตามกฎของการใช้กำลังจากเบาไปหาหนักตามหลักสากล เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จและเจ้าหน้าที่ชี้แจงผ่านเครื่องขยายเสียงว่าการปิดถนนมีความผิดตามกฎหมาย เมื่อผู้ชุมนุมฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่จึงเข้าห้ามปรามผลักดันออกจากพื้นที่จนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ

ชาวสวนยางพาราและหรือปาล์มน้ำมันจึงย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธโดยมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยอาศัยสิทธินั้นอย่างเสรีในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรมของตนเอง และมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐ บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย จะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจไม่ได้ ประกอบกับการเรียกร้องขอความเป็นธรรมให้กับตนเองหรือกลุ่มก็เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย โดยเฉพาะเป็นผลจากความผิดพลาดเชิงนโยบายของรัฐบาลด้วยแล้ว การชุมนุมและเรียกร้องของเกษตรกรก็น่าที่จะมีความชอบธรรม ฉะนั้น การสลายการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรจึงยังไม่มีเหตุผลและความจำเป็นที่เพียงพอ และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมการชุมนุมน่าจะมีได้เป็นไปตามหลักสากลในการควบคุมผู้ชุมนุมหรือฝูงชน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขั้นตอนการควบคุมการชุมนุมหรือฝูงชนก่อนที่จะการใช้กำลังสลายการชุมนุม

๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ในการประชุมครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ พิจารณาแล้วเห็นว่า การสลายการชุมนุมของกลุ่มเกษตรกรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการใช้กำลังในการสลายการชุมนุมที่ไม่เป็นไปตามหลักสากล เพื่อประโยชน์ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) รัฐต้องดูแลการชุมนุมให้เป็นไปอย่างสงบเรียบร้อย คำนึงถึงกรอบแห่งกฎหมายมาตรฐานสากล และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ หรือมีกลไกเฉพาะเพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม รวมทั้งมีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ต้องมีแผนปฏิบัติการและขั้นตอนที่ชัดเจน ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ที่มีทักษะในการทำงานด้านมวลชน เครื่องมือที่เหมาะสม โดยให้ตระหนักและหาทางแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งเพื่อเป็นการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมอันจะนำไปสู่ การเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างกว้างขวาง

๒) ควรทบทวนมาตรการของรัฐในการบริหารจัดการกรณีที่ประชาชนมีความเดือดร้อนหรือ ได้รับความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ โดยไม่ควรมีทัศนคติมองประชาชนเป็นศัตรู หรือ สร้างภาพลักษณ์ว่าผู้ชุมนุมเป็นผู้ทำลายชาติ โดยหาแนวทางหรือมาตรการป้องกันการแทรกแซงหรือ แยกสลายการรวมตัวของประชาชน และหลีกเลี่ยงการสลายการชุมนุมที่ไม่มีความจำเป็น

๓) ควรทบทวนนโยบายที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยให้พิจารณานำฐานข้อมูลทางด้านเศรษฐศาสตร์ และการจัดทำแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่เห็น ผลกระทบเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นรูปธรรมเพื่อจะได้มีการกำหนดขอบเขตการผลิตยางพาราและคำนึงถึงสภาวะ ทางเศรษฐกิจของตลาดโลกในการกำหนดขอบเขตพัฒนาการผลิตยางพารา และให้มีการประเมินนโยบาย โดยอ้างอิงจากฐานข้อมูลทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดขอบเขตการขยายการปลูกยางพาราต่อไป

๔) ควรดำเนินนโยบายปฏิรูปการผลิตยางพาราทั้งระบบ โดยให้ชาวสวนยางเป็นศูนย์กลาง จัดตั้งกองทุนพัฒนาสวนยาง มีการปรับปรุงพันธุ์ยาง และต้องเปลี่ยนสวนยางให้เป็นแบบผสมผสาน เพื่อความสมบูรณ์ทางธรรมชาติและเพิ่มพูนรายได้แก่เกษตรกรและเพิ่มมูลค่าของยางพาราโดยให้ชาวสวน มีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม

๕) ควรสร้างหลักเกณฑ์ในการชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบหรือความเสียหาย จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐในการชุมนุมของประชาชน โดยการจัดให้มีกฎหมายรองรับกระบวนการชดเชยและ เยียวยาผู้เสียหายจากการชุมนุมของประชาชน ให้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นกลางและครอบคลุมผู้ได้รับผลกระทบเพื่อ เป็นหลักประกันให้ประชาชนจะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม และเป็นบรรทัดฐานที่แน่นอน ไม่แปรเปลี่ยนไปตามนโยบายทางการเมืองของแต่ละรัฐบาล

๖) เพื่อเป็นการเสริมสร้างมาตรการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และ เจ้าหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมจึงเห็นควรจัดให้มีการฝึกอบรมเกี่ยวกับการ ให้ความรู้และการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป

๔. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ตามข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

/ จึงกราบเรียนมา ...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดกรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กลุ่มงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑

โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๓๙๔๐ (พงษ์ธร)

โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๕๔๘