



รายงานประเมินสถานการณ์

สิทธิมนุษยชน

ปี ๒๕๕๗-๒๕๕๘

ในประเทศไทย



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ





คำอธิบายความหมายของเครื่องหมาย

รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทร ระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อมเป็นวงกลม

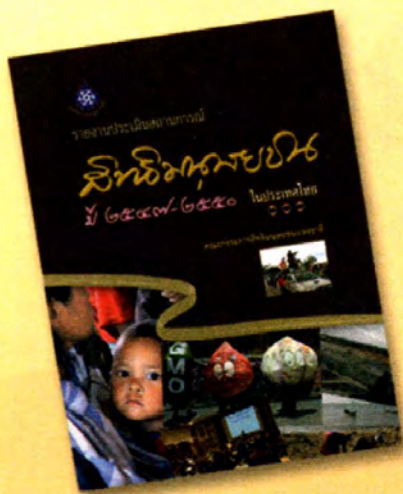
คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการพัฒนาประเทศ

รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
คือ ความมุ่งมั่น อุตสาหะในการทำงานเพื่อประชาชน
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย



ISBN

978-616-7213-02-6

ปีที่พิมพ์

๒๕๕๒

จำนวนพิมพ์

๕,๐๐๐ เล่ม

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคาร บี ชั้น ๖-๗

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ : ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๐๐, ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๐๐

สายด่วนร้องเรียน : ๑๓๗๗

Website : www.nhrc.or.th

E-mail : report@nhrc.or.th

ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ เป็นช่วงของความพลิกผันครั้งใหญ่ทางการเมือง เริ่มจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งครองอำนาจครบวาระ ๔ ปี เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ “ฉบับประชาชน” ๒๕๕๐ ตามด้วยรัฐบาลทักษิณ ๒ จากผลชัยชนะการเลือกตั้งทั่วไป ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น แต่แล้ว ด้วยแบบแผนการบริหารประเทศเสมือนหนึ่งบริหารบริษัทการค้าจนได้ชื่อว่า “ทักษิณเอนิเมคส์” จึงเกิดกระแสต่อต้านขับไล่ โดยเฉพาะจากกรณีสัมปทานดาวเทียมไทยคม และกรณีขายหุ้นให้แก่บริษัท เทมาเส็กโฮลดิ้ง ของรัฐบาลสิงคโปร์ โดยไม่เสียภาษีเงินได้จากผลกำไร จนถึงกับต้องยุบสภา แล้วยังได้ชัยชนะด้วยเสียงท่วมท้นอีกคำรบหนึ่งในการเลือกตั้ง ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ในท่ามกลางเสียงประท้วงการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง รวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เอง ถูกศาลตัดสินลงโทษจำคุก และในที่สุดเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๑ มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และประชามติประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ที่กล่าวข้างต้น ประกอบเป็นภูมิหลังสถานการณ์การเมืองช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ชุดแรกนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดมาอย่างต่อเนื่อง โดยปราศจากผลกระทบใดๆจากรัฐประหาร ๑๙ กันยายน แต่ในขณะเดียวกัน ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติเช่นนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังคงตระหนักในความสำคัญและจำเป็นต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งสถานะความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย และหลักการปารีส อันเป็นหลักปฏิบัติสากลสำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั่วโลก ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการหารือและตกลงร่วมกันว่า トラบเท่าที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยฉบับใหม่ คณะกรรมการสิทธิ

มนุษยชนแห่งชาติก็ยังคงยึดถือปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีเป็นหลัก และไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือคำสั่งใดๆของคณะรัฐประหาร ทั้งนี้ เพื่อให้ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและสัมฤทธิ์ผลเท่าที่จะสามารถกระทำได้

จะอย่างไรก็ตาม แม้วิกฤตการเมืองคลี่คลายลงไปหลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรถูกขจัดออกไปจากเวทีอำนาจ แต่ทว่า “ทักษิณนิคมิกส์” ดูจะยังคงสืบทอดกันอยู่ต่อไป แม้ภายใต้รัฐบาลที่จัดตั้งจากการรัฐประหารเอง โดยเฉพาะการระดมส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน ทั้งทุนไทยและทุนข้ามชาติในโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งการลงนามความตกลงการค้าเสรี ซึ่งส่งผลกระทบต่อบูรณาภาพฐานทรัพยากรธรรมชาติ และชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น จริงอยู่ ทั้งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ ต่างมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่มักไม่ได้รับการสนองตอบจากภาครัฐ ทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายการเมืองซึ่งมีหน้าที่โดยตรง หากแต่ยังคงตกอยู่ภายใต้การครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยม และผลประโยชน์อันมีมาช้านานจนเป็นประเพณี หรือแม้แต่ภาควิชาการปัญญาชนในบทบาทนักวิจัยศึกษาผลกระทบจากโครงการสาธารณะต่างๆ ก็ดูจะไม่ได้ช่วยให้สถานการณ์กระเดื่องขึ้นเท่าที่ควร

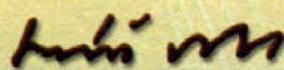
ถ้าจะย้อนเวลากลับไปตั้งแต่ยุคการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ “ระบอบปฏิวัติ” ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็คงจะพอมองเห็นกันได้ว่า สังคมการเมืองไทยได้เกิดเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างมีนัยยะสำคัญต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชน เหตุการณ์ “๑๔ ตุลาคม” ๒๕๑๖ และ “พฤษภาทมิฬ” ๒๕๓๔-๒๕๓๕ สะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตใหญ่ขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มชนชั้นกลางนายทุน จากนั้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็บ่งบอกให้เห็นถึงการสถาปนาอำนาจของภาคธุรกิจการเงินเอกชน โดยกำหนด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ให้ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด” และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็คงยืนยันหลักการในทำนองเดียวกัน ในขณะที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างก็ยืนยันถึงเรื่องของสิทธิชุมชนและบูรณาภาพของฐานทรัพยากรท้องถิ่นอันเป็นปัจจัยการดำรงชีวิตและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนท้องถิ่น โดยนัยนี้เอง รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ๒๕๔๗-๒๕๕๐ จึงพยายามสะท้อนภาพของปัญหาสัมพันธภาพสามเส้าระหว่างภาครัฐ ตลาด (ทุน) และสังคม (ประชาชน) ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว

ภาครัฐกับตลาดหรือภาคธุรกิจการเงินนั้น ภายใต้กระแสการพัฒนาเศรษฐกิจโน้มเอียงที่จะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเข้ามาครอบงำการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเบียดบังและแย่งชิงฐานทรัพยากรธรรมชาติ และในหลาย ๆ กรณี ผลักดันให้เกิดขบวนการต่อต้านและความรุนแรงที่กระทบไปถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งดูจะยังไม่พร้อมนักต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในยุคโลกาภิวัตน์ นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่วินิจฉัยตัดสินตามวัฒนธรรมประเพณีในการตีความด้วยบทกฎหมายอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนดังที่สรุปมาข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงปัญหาช่องว่างระหว่างสิทธิตามรัฐธรรมนูญกับการขาดผลบังคับใช้อันเนื่องมาจากปัญหาโครงสร้างสัมพันธภาพเชิงอำนาจที่ชุมชนฐานทรัพยากรท้องถิ่นยังไม่ได้มีส่วนร่วมจริงจังในกระบวนการเมืองและการกำหนดนโยบายของชาติ ไม่ว่าจะเป็นในด้านบริหารหรือนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ในโอกาสการจัดทำรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้ร่วมนำเสนอแผนปฏิรูปการเมือง โดยเน้นเรื่องการกระจายอำนาจออกไปสู่ชุมชนฐานทรัพยากรท้องถิ่น เพียงแต่ไม่ได้รับความสนใจจากคณะผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น ก็เป็นอันว่า โอกาสและช่องทางที่พัฒนาการสิทธิมนุษยชนจะได้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและสันติ ก็ต้องชะงักงันอยู่เพียงแค่นี้

รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ถือได้ว่าเป็นการสรุปบทบาทการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกนี้ ซึ่งก็คงมีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว รวมทั้งข้อขาดตกบกพร่องต่าง ๆ อันเป็นธรรมดา แต่อย่างน้อยที่สุด เป็นที่เชื่อมั่นว่า ได้วางพื้นฐานความเป็นอิสระอันสำคัญและจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิ่งหนึ่งที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ ก็คือ การร่วมงานร่วมมือร่วมใจของบรรดาอนุกรรมการ เครือข่ายและเพื่อนร่วมงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นมาอย่างต่อเนื่อง อดทน เสียสละ และพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์อันทรงคุณค่ายิ่ง ตลอดจนความเข้าใจและร่วมมือจากบรรดาเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดเหล่านี้ ขอแสดงความซาบซึ้งขอบคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ และในโอกาสเดียวกันนี้

ขอต้อนรับด้วยความยินดียิ่งต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่



(ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก)

๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๒

สารบัญ

ภาพตราสัญลักษณ์	๑	
คำนำ	๓	
บทที่ ๑	หลักการ แนวคิดและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน	๗
บทที่ ๒	บริบททางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐	๑๙
บทที่ ๓	สถานการณ์สิทธิมนุษยชน ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐	๓๑
๓.๑	สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ทางอาญา)	๓๒
๓.๒	สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสามจังหวัดภาคใต้	๔๔
๓.๓	นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน	๕๙
๓.๔	สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร	๗๐
๓.๕	สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ สถานะบุคคลและการดำรงอัตลักษณ์	๙๑
๓.๖	สิทธิแรงงาน	๙๙
๓.๗	สิทธิเด็กและเยาวชน	๑๐๑
๓.๘	ผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Free Trade Agreements-FTA) ของประเทศไทย	๑๑๑
๓.๙	สิทธิผู้หญิง	๑๑๙
๓.๑๐	ความหลากหลายทางเพศ	๑๒๙
๓.๑๑	สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ	๑๓๖
๓.๑๒	สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม	๑๔๙
๓.๑๓	สิทธิการแสดงออกและการสื่อสารของประชาชนและเสรีภาพของสื่อ	๑๖๖
บทที่ ๔	การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	๑๗๕
บทที่ ๕	ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	๑๙๕
ภาคผนวก		
	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๑	๒๐๒
	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๒	๒๐๓
	ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๐๔
	ความเป็นมาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๐๕
	คณะผู้จัดทำรายงานฯ	๒๐๖
	แนะนำหนังสือเผยแพร่	๒๐๗

บทที่ ๑

หลักการ แนวคิด
และมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

หน้าว่าง

หลักการ และแนวคิด

สถานะของสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติและความเข้าใจของรัฐ และคนในสังคมที่มีต่อสิทธิมนุษยชน จนถึงปัจจุบัน เรายังคงได้ยินผู้มีอำนาจในรัฐไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ที่ทำหน้าที่ในรัฐสภา ทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และประชาชน บางกลุ่ม ยังมีความคิดและเชื่อว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่แปลกแยกในสังคมไทย เป็นแนวคิดที่นำเข้ามาจากตะวันตก และไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในสังคม วิธีคิดดังกล่าวขัดแย้งกับธรรมชาติของมนุษย์โดยสิ้นเชิง ธรรมชาติที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาพร้อมกับสิทธิและหน้าที่ มนุษย์ย่อมต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย ปราศจากความกลัว มีความต้องการที่จะมีชีวิตที่ดีพร้อมด้วยปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความต้องการที่จะอยู่อย่างเสรี โดยมีเสรีภาพในการที่จะแสดงออกซึ่งความคิดความเห็นและเสรีภาพใน ความเชื่อที่แต่ละคนเห็นว่าจะจะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีสันติสุข มองในแง่นี้ สิทธิจึงเป็นคุณค่าพื้นฐานทางสังคมที่มนุษย์ทุกคนมีส่วนร่วม ไม่ได้เป็นคุณค่าหรือแนวคิดที่แปลกแยกจาก ความเป็นมนุษย์ ไม่ได้เป็นสิ่งแปลกแยกในสังคมแต่อย่างใด

ในทางหลักการ ไม่ว่ามนุษย์จะอยู่ที่ไหน มนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน สิทธิมนุษยชน จึงมีความเป็นสากล ความเป็นสากลไม่ได้หมายถึงความเป็นตะวันตก แต่เป็นสากลในแง่ที่ว่า มนุษย์ไม่ว่า จะเป็นชนชาติ ภาษา วัฒนธรรมใด และอยู่แห่งหนใด ย่อมต้องสามารถเข้าถึงและเรียกร้องสิทธิได้ สิทธิ ของทุกคนย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครอง ไม่มีพรมแดนและไม่มีสัญชาติ สิทธิ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็น มนุษย์ของทุกคนต้องได้รับการเคารพโดยไม่เลือกปฏิบัติ

แม้ว่าในทางแนวคิดและในทางปฏิบัติไม่ได้มีการแบ่งสิทธิมนุษยชนเป็นประเภทต่างๆ แต่เมื่อ พิจารณาประวัติศาสตร์พัฒนาการและการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมา ทั้งในต่างประเทศและใน ประเทศไทย ดูเหมือนจะมีขั้นตอนและช่วงเวลาที่ทำให้เกิดเป็นข้อสรุป (ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเพื่อให้ง่ายต่อความ เข้าใจ) ว่าสิทธิมนุษยชนจัดแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ

- * **สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง** ซึ่งหมายถึงสิทธิในชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย ในศักดิ์ศรี ในความ เท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในทางกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมในกระบวนการยุติธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกบังคับให้สูญหาย ไม่ถูกบังคับให้เป็นทาส สามารถเดินทางย้ายถิ่น (ในขอบเขตประเทศตนเองและกลับประเทศตนเองได้) อย่างเสรี รวมไปถึงจนถึงสิทธิในการสร้าง ครอบครัวที่เลือกเอง การมีชื่อ มีสถานะบุคคล รวมถึงสัญชาติ เสรีภาพในการเลือกนับถือ (หรือไม่ นับถือ) ศาสนา ฯลฯ ในขณะที่เดียวกัน มนุษย์แต่ละคนย่อมต้องอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม ซึ่งย่อมต้องการการมีส่วนร่วมในสังคมการเมือง ดังนั้น สิทธิในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วม ในทางการเมือง สิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดความเห็น การพูด สิทธิในการสื่อสารและ ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการรวมกลุ่มและการรวมตัวกัน
- * **สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม** สิทธิขั้นพื้นฐานสำคัญที่ไม่อาจถูกละเมิดได้ คือ สิทธิ ที่จะใช้ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและอย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งนั่นหมายถึงว่า แต่ละคนต้องมีงานทำและ ได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันในงานประเภทเดียวกัน มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย สามารถรวมตัว กันต่อรอง เพื่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของตนเองและครอบครัวได้ มีปัจจัยสี่ที่พร้อมเพียง

ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ที่อยู่อาศัย การเข้าถึงบริการทางการแพทย์และการดูแลสุขภาพอนามัย การถือครองทรัพย์สิน (ตราบเท่าที่ไม่เบียดเบียนและไม่ทำให้ผู้อื่นหมดทางทำมาหากิน) การได้รับการศึกษาเท่าที่ต้องการและเท่าที่ความสามารถในการเรียนรู้จะอำนวยให้ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากผลพวงของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งหลาย ฯลฯ

- * **สิทธิในการพัฒนา การได้รับประโยชน์จากการพัฒนา** การมีสิ่งแวดล้อมที่ดี การที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและรักษาดูแลสำหรับตนเองและเพื่อชนรุ่นหลัง การดูแลรักษาวัฒนธรรม ร่วมกันในกลุ่มและชุมชน สิทธิในการกำหนดใจและอนาคตตนเอง ซึ่งหมายรวมถึงการมีสิทธิในการกำหนด แนวทางการพัฒนาประเทศและชุมชนทั้งหมดนี้ก็เพื่อไปให้ถึงสิทธิอีกอย่างหนึ่ง คือ สิทธิที่จะมีสันติภาพและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ

สิทธิทั้งสามประเภทนั้น มักถูกมองว่าไม่สามารถพัฒนาไปด้วยกันได้ ในแง่ที่ว่าหากต้องการไปถึงสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ก็ต้องจำกัดสิทธิทางการเมืองสิทธิพลเมืองบางอย่าง เช่น ความคิดที่ว่า การที่ประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น การรวมตัวกัน อาจไม่เอื้อต่อการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเมือง อาจส่งผลให้สังคมวุ่นวายไร้ระเบียบ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ อันจะส่งผลถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม เพราะไม่เอื้อต่อบรรยากาศการลงทุน แต่ในความเป็นจริง สิทธิแต่ละประเภทล้วนเชื่อมโยงกัน ในสังคมที่ต้องการเป็นประชาธิปไตยย่อมต้องเปิดให้ประชาชนมีสิทธิ มีเสียง และมีส่วนร่วมได้ คุณภาพของการมีส่วนร่วมย่อมขึ้นอยู่กับการมีความเป็นอยู่และสุขภาวะที่ดี ได้รับการศึกษาและข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วนและเท่าเทียมกัน สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนน่าจะมีน้อยลง หากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของคนในชุมชนและสังคม โอกาสที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติก็มีมากขึ้น ซึ่งหมายถึงว่า สังคมไม่วุ่นวาย การเมืองมีเสถียรภาพภายใต้เงื่อนไขที่ไม่มีการแย่งชิงอำนาจกันเอง (ในกลุ่มผู้นำ)

ในเมื่อมนุษย์เกิดมาพร้อมกับสิทธิ ในฐานะปัจเจกย่อมถือว่าเป็นเจ้าของสิทธิและต่างก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่มนุษย์ไม่ได้อยู่โดดเดี่ยวหากต้องอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น มนุษย์แต่ละคนจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิของผู้อื่นด้วย ในขณะเดียวกัน สิทธิบางอย่างเป็นสิทธิที่มีร่วมกัน เช่น สิทธิในภาษา วัฒนธรรม สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้องดำรงรักษาร่วมกันไม่ได้เป็นของคนใดคนหนึ่ง สิทธิร่วมกันดังกล่าวนี้มีความสำคัญมากขึ้นและสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมที่ดำรงชีวิตอยู่บนสิ่งที่เรียกว่า “ฐานทรัพยากร” ความสำคัญของสิทธิร่วมกันที่เรียกว่าสิทธิชุมชนนี้ ดูยิ่งจะชัดเจนขึ้น เมื่อรัฐเลือกแนวทางการพัฒนาแบบเสรีนิยมที่อิงแอบอยู่กับทุนทั้งในประเทศและทุนข้ามชาติ และมองความหมายของการพัฒนาเพียงแค่ว่าตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความทันสมัย โดยไม่ใส่ใจภูมิปัญญาและวัฒนธรรมการดำรงชีวิตและสิทธิของคนในท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ (เชิงอำนาจ) อย่างน้อยในสองระดับ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกกับปัจเจก ในกรณีที่มีความขัดแย้งหรือมีปัญหาละเมิดซึ่งกันและกัน ก็มีรัฐและ/หรือผู้ที่เป็นผู้ปกครองในแต่ละหน่วย (ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับชุมชน) เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ตรวจสอบ และนำผู้ละเมิด/ผู้กระทำผิดมาลงโทษ กับความสัมพันธ์อีกระดับหนึ่งที่ถือเป็นปัญหาสำคัญในเชิง

สิทธิมนุษยชน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ด้วยเหตุที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลคุ้มครองประชาชน ในขณะที่รัฐมีอำนาจทั้งในทางการเมือง กฎหมาย และอาชญากรรม และมีความสามารถและโอกาสที่จะละเมิดสิทธิของประชาชนได้มากกว่าระหว่างประชาชนด้วยกันเอง การตรวจสอบรัฐโดยรัฐเองจึงเป็นสิ่งที่น่ากังขาและมีคำถามว่า ประชาชนจะได้รับความเป็นธรรมได้มากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่ประชาชนและประชาสังคมยังไม่เข้มแข็งและไม่มีพื้นที่ทางการเมืองพอที่จะตรวจสอบ และทำให้รัฐรับผิดชอบต่อประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีทางการเมืองเชื่อว่า เหตุผลการดำรงอยู่ของรัฐก็เพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนและให้หลักประกันว่า ประชาชนจะมีชีวิตอยู่อย่างสงบสุขปราศจากภัยใดๆในทางกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่อย่างน้อย ๕ ประการ คือ

๑. การเคารพสิทธิของประชาชนและไม่แทรกแซงในชีวิตของประชาชน ไม่เข้าไปจัดการชีวิตของประชาชน
๒. คุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิโดยบุคคลที่สามและโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง
๓. ให้การบริการทางสังคมและทางโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน
๔. สร้างสถาบัน กฎหมาย นโยบาย และกลไกต่างๆที่จำเป็นต่อการเข้าถึงสิทธิของประชาชน และเพื่อดูแลสิทธิของประชาชน
๕. ส่งเสริมสิทธิของประชาชนด้วยการสร้างความรู้ ความตระหนักให้กับเจ้าหน้าที่และคนในสังคม

หน้าที่เหล่านี้ได้รับการระบุไว้ชัดเจนในกฎหมาย ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกฎหมายภายใน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองอื่นๆ การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนส่วนหนึ่งจึงต้องพิจารณาถึงการปฏิบัติตามพันธกรณี หรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชนด้วย

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน : มาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องประกัน

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยตรงหรือมีความเกี่ยวข้องไม่ว่าทางใดหรือทางหนึ่งกับสิทธิมนุษยชนมีนับร้อยฉบับ รวมถึงอนุสัญญาคุ้มครองแรงงานที่มีอยู่ถึง ๑๘๘ ฉบับ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมนุษยธรรม รวมถึงข้อตกลงและธรรมนูญขององค์กรต่างๆในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎบัตรสหประชาชาติที่ระบุชัดเจนว่า รัฐสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องมุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์สังคมและความร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของมวลมนุษยชาติในโลกรวมกัน ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและมั่นคง หลักการและเป้าหมายของกฎบัตรสหประชาชาติ ชี้ให้เห็นว่า การเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นทั้งเงื่อนไขและหลักประกันของสันติภาพและความมั่นคงของโลก

แม้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอยู่นับร้อย แต่อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันมีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับหลักๆอยู่ ๔ ฉบับด้วยกัน ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วรวม ๗ ฉบับ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัด



การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี นอกจากนี้ ในปี ๒๕๔๙ ประเทศไทยยังเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับบางฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับสองฉบับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๐ ประเทศไทยได้ลงนามและเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้ที่มีความพิการ

อย่างไรก็ตาม จนถึงกลางปี ๒๕๕๑ ประเทศไทยยังคงยืนยันข้อสงวนและการแถลงตีความไว้ในหลายส่วนในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คือ การแถลงตีความและการตั้งข้อสงวน อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ตั้งข้อสงวนในมาตรา ๔ วรรค ก วรรค ข และวรรค ค และมาตรา ๒๒) และได้ทำถ้อยแถลงตีความทั่วไปว่า "รัฐบาลไทยจะไม่ตีความหรือใช้บทบัญญัติใดๆที่ปรากฏในอนุสัญญาเป็นพันธกรณีที่เกินกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายภายในได้บัญญัติไว้ และการตีความหรือใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะจำกัดหรือเป็นไปตามตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นที่ไทยเป็นภาคี" นอกจากนี้ ประเทศไทยยังคงการแถลงตีความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการกำหนดอนาคตตนเอง (Right to self-determination) ที่ระบุไว้ในมาตรา ๒ วรรค ๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง โดยได้ตีความตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา กล่าวคือ มิให้ตีความว่า "อนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใดๆที่จะเป็นการแบ่งแยก หรือทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐเอกราชอธิปไตย ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียง

บางส่วน” เฉพาะฉบับหลังนี้ ประเทศไทยยังมีการแปลงตีความใน มาตรา ๖ วรรค ๕ มาตรา ๙ วรรค ๓ และมาตรา ๒๐ วรรค ๑ อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รัฐบาลไทยยังคงข้อสงวนในมาตรา ๗ เรื่องการจดทะเบียนเกิด และการให้สัญชาติเด็กผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย และข้อ ๒๒ เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย โดยระบุว่า ประเทศไทยจะถือกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก กับทั้งมีการแปลงตีความพิเคราะห์เลือกรับหมายเลข ๑ ว่าด้วยการจัดการใช้เด็กเป็นทหาร ซึ่งโดยสาระเน้นที่การเกณฑ์ทหาร การฝึกรักษาดินแดน (ร.ต.) ของนักเรียนระดับมัธยม การเกณฑ์ทหารในยามสงคราม และการห้ามองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเกณฑ์ทหารหรือมีกองกำลังทหาร นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังคงข้อสงวนที่มีต่ออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มาตรา ๑๖ ว่าด้วยความเสมอภาคในครอบครัว และมาตรา ๒๔ ว่าด้วยการยอมรับอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในการตีความและการระงับข้อพิพาท

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะยังคงข้อสงวนบางมาตราของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนบางฉบับไว้ แต่นอกเหนือจากหน้าที่ที่ระบุไว้ข้างต้นแล้ว ประเทศไทยก็ยอมรับพันธกรณีหลักๆที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ พันธกรณีดังกล่าว ได้แก่ การเสนอรายงานต่อกรรมาธิการแต่ละชุดของสหประชาชาติ ทั้งรายงานฉบับแรก (initial report) และรายงานรอบ (periodic report) การที่จะต้องมีมาตรการทั้งทางกฎหมายและนโยบายมารองรับสิทธิต่างๆที่ประเทศไทยยอมรับตามกฎหมาย รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน จนถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๑ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาภายใต้บังคับการแรงงานระหว่างประเทศ รวม ๑๔ ฉบับ ฉบับล่าสุด คือ อนุสัญญาหมายเลข ๑๕๙ ว่าด้วยการอบรมฟื้นฟูแรงงานและการจ้างงาน (สำหรับผู้มีความพิการ) ซึ่งรัฐบาลไทยให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๗ รัฐบาลไทยประกาศถอนตัวหนึ่งฉบับ คือ อนุสัญญาหมายเลข ๑๒๓ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (การทำงานใต้ดิน) ทั้งนี้ เนื่องจาก รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำหมายเลข ๑๓๘ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำที่ครอบคลุมการทำงานในทุกสภาวะในวันเดียวกัน (๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗)

นอกจากนั้น รัฐบาลไทยยังเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายประเภท เช่น กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยมนุษยธรรม รวมถึงปฏิญญาต่างๆในระดับภูมิภาคอาเซียนซึ่งประเทศไทยและสมาชิกอื่นๆในอาเซียนรับรองนับแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา ได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีในทุกรูปแบบ ปฏิญญาว่าด้วยการห้ามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก และปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าว แม้ว่าเอกสารเหล่านี้จะไม่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย แต่ประเทศไทยก็มีความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อผูกมัดดังกล่าว และล่าสุดคือ กฎบัตรอาเซียนซึ่งในหลักการและเป้าหมายให้ความสำคัญกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน กับยังระบุให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค (ASEAN Human Rights Body) ด้วย

สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ และนโยบายของรัฐบาลไทย

สำหรับกฎหมายภายในประเทศถือได้ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ และอาจเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนและกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ๒๕๔๗ ถึงกลางปี ๒๕๕๑ นั้น ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญถึงสามฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ใช้จนถึงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๙) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกาศใช้เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ ทั้งหมดตั้งแต่มาตรา ๒๖-๖๕ ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีการระบุไว้ในวัตถุประสงค์ว่า... การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ... โดยขยายความไว้ในมาตรา ๓ ว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ คักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณี การปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีแห่งประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้" มาตรานี้หมายความว่า สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และตามประเพณีปฏิบัติย่อมได้รับการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากมาตรา ๔ และ ๕ ที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล กับการรับรองความเท่าเทียมของประชาชนไทยแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในหมวด ๓ ซึ่งมี ๑๓ ส่วน และถือว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองอย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๘ ระบุว่า "บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น" กับระบุเพิ่มเติมในวรรคสองว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังรับรองความเสมอภาค และห้ามการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะโดยพื้นฐานใด รวมถึงสภาพร่างกายหรือสุขภาพ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคม สิทธิชุมชน และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม สิทธิที่ได้รับการรับรองในหลายมาตรายังมีข้อจำกัด และรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๙ และอีกหลายมาตรา เช่น ในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๔ เป็นต้น

นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นทั้งกฎหมายที่มีผลถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคล และ/หรืออาจขัดแย้ง/ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดในบทที่สาม นอกจากกฎหมายแล้ว รัฐบาลชุดต่างๆที่บริหารประเทศในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๑ แม้จะไม่มีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนเฉพาะ แต่ได้ออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (๑ และ ๒) รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และ รัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช

ในคำแถลงนโยบายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร* เมื่อได้รับการเลือกตั้งและรับการแต่งตั้งเป็น นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นด้านเศรษฐกิจที่ถือเป็นความเร่งด่วน ในขณะนั้น หนึ่งในนโยบายเร่งด่วน คือ การสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าออกมาในรูปโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค กับมีนโยบายพัฒนาแรงงาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการส่งเสริมมาตรการประกันสังคม การคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก และการคุ้มครองแรงงานไทยในต่างประเทศ ในส่วนนโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จุดเด่นเน้นที่การบริหารและการจัดการสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพแบบบูรณาการ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมถึงการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการควบคุมและกำจัดมลภาวะที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย และคุณภาพชีวิตของประชาชน นำต้นทุนทางสังคมมาพิจารณาในการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกรณีการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๑ ยังมีนโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็งที่เน้นการสร้างระบบบริการ และคุ้มครองสุขภาพ โดยการปฏิรูประบบสุขภาพ การจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่รัฐบาลชุดนี้เห็นว่า “ผู้เสพติดได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด” นโยบายด้านนี้ยังครอบคลุมถึงครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุที่เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนชัดเจน คือ การ “มุ่งส่งเสริมสิทธิ สถานภาพ และบทบาทของสตรี การพัฒนาศักยภาพของสตรีให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและประเทศ... รวมทั้งส่งเสริมความเท่าเทียมกันของสตรีในการรับราชการ” และผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่เน้นทั้งการสงเคราะห์และการให้โอกาส นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังมีนโยบายด้านการศึกษา ความปลอดภัยของประชาชน การปฏิรูปการเมืองที่เน้นว่าจะเร่งรัดการตราและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ส่งเสริมการใช้หลักสิทธิมนุษยชนในการบริหารราชการและสนับสนุนให้มีการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและหน้าที่พลเมืองในสถานศึกษา สนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระ ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มของประชาชนและการมีส่วนร่วม รวมถึงการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาสังคม และองค์กรเอกชนในการปกครองท้องถิ่น ไม่นับรวมถึงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมและการปฏิรูปกฎหมาย

* ดูรายละเอียดในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔

จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๑ จะไม่มีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ แต่ก็นับได้ว่านโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนเกือบจะเรียกได้ว่ารอบด้าน นโยบายทำนองเดียวกันและใกล้เคียงกันได้รับการแถลงต่อรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ในนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒^๒ นี้ นอกจากแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินการในรอบ ๔ ปีที่ผ่านมาแล้ว ยังมุ่งเน้นการแก้ปัญหาความยากจน (โดยมีคาราวานแก้จน) ในนโยบายการพัฒนาคนและสังคม มีคาราวานเสริมสร้างเด็ก กับเน้นการปฏิรูปการศึกษาและกระบวนการการเรียนการสอน ดำเนินนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าต่อเนื่อง รวมถึงการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและยาเสพติดให้หมดไปจากสังคมไทย (ต่อเนื่อง) สร้างหลักประกันความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เด็กและสตรี

ในนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒ มีนโยบายโดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย และกระบวนการประชาธิปไตย โดยยังคงเน้นที่การมีส่วนร่วมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐบาลระบุว่า “จะร่วมกับทุกฝ่ายที่จะส่งเสริมและยกระดับสิทธิมนุษยชนให้ทัดเทียมระดับสากล” รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ติดตามคนหายและระบบพิสูจน์ศพนิรนามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้ รัฐบาลยังยืนยันนโยบายการสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เหมือนที่เคยแถลงไว้เมื่อปี ๒๕๔๔

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจะมีนโยบายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนค่อนข้างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม แต่ปรากฏในรายงานการประเมินสถานการณ์ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฉบับที่ผ่านมาและในรายงานฉบับนี้ โดยเฉพาะในบทที่ ๒ และบทที่ ๓ พบว่า ในระหว่างที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ๒ บริหารประเทศได้เพียงปีเศษ ก็ถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ หลังการรัฐประหาร พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ในนโยบายที่เน้นเศรษฐกิจพอเพียง และเข้าใจ เข้าใจ และพัฒนา รวมถึงสมานฉันท์นั้น ไม่ได้มีการวางนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนแต่อย่างใด แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าไม่ได้ระบุไว้เลย เมื่อพิจารณาแผนแม่บทพัฒนาการเมืองที่เสนอให้มีสภาพพัฒนาการเมือง แผนการจัดการทรัพยากรสื่อและการส่งเสริมเสรีภาพและความรับผิดชอบต่อสังคมของสื่อ การส่งเสริมบทบาทขององค์กรประชาชนและประชาสังคม การพิทักษ์สิทธิและประชาธิปไตย การให้หลักประกันแก่แรงงานและสวัสดิการแรงงาน ในนโยบายด้านสังคมระบุถึงชุมชนท้องถิ่น การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบการศึกษา การส่งเสริมคุณธรรมและประชาธิปไตย แม้อุณหภูมิเหมือนมีมาตรการบางอย่างที่ได้รับการเสนอในคำแถลงนโยบายและได้รับการดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมือง (ที่ในที่สุดไม่ได้อยู่ที่ประชาชน) การออกพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ แต่เป็นการยากที่รัฐบาลที่มาจากรัฐประหารที่อ้างอิงคุณธรรมและประชาธิปไตยจะดำเนินการตามที่แถลงไว้ได้ ในระหว่างนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ออกมาตรการและกฎหมายอีกหลายฉบับซึ่งน่าจะสวนทาง

^๒ ดูรายละเอียดในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘

กับนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้ จะได้เห็นในบทที่สองและสามว่า การดำเนินการตามนโยบายของทั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีผลถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างไร

สำหรับนโยบายที่นายสมัคร สุนทรเวช แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑^๑ มีหลายส่วนที่เป็นนโยบายที่คล้ายคลึงและ/หรือต่อเนื่องจากนโยบายของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจ การปฏิรูปในด้านต่างๆที่น่าจะแตกต่างออกไปคงจะเป็นการยืนยันพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐบาลไทยที่มีต่อสหประชาชาติและชุมชนนานาชาติ โดยมีการระบุถึงพันธกรณีของไทยต่อกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน กับในภาคผนวกได้ระบุไว้ชัดเจนที่จะตราหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหลายฉบับ (อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงาน กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลและสื่อมวลชน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฉบับนี้มุ่งเน้นที่การประเมินสถานการณ์ช่วงก่อนรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช

การจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ๒๕๔๗-๒๕๕๐ :

หลักการ และกระบวนการ

รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยฉบับนี้ ครอบคลุมตั้งแต่ ปี ๒๕๔๗ จนถึงกลางปี ๒๕๕๑ (บางสถานการณ์) การจัดทำรายงานฉบับนี้อยู่บนหลักการที่ว่า

๑. มีหลักเกณฑ์ในการประเมินสถานการณ์ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กรอบกติกาทั้งกฎหมายและนโยบายในเชิงกฎหมาย คณะผู้จัดทำทั้งกรอบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกรอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

๒. สถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่น่าเสนอ จะสะท้อนสภาวะของสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง สภาวะของสิทธิดังกล่าวนี้จะต้องเชื่อมโยงกับชีวิตของเจ้าของสิทธิในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับชุมชน/ท้องถิ่น และกลุ่มคนชายขอบผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิได้ทุกเมื่อ การนำเสนอเหตุการณ์/กรณีจริง โดยเฉพาะที่มาจากเรื่องร้องเรียนที่ กสม.ได้รับและได้มีการตรวจสอบแล้วหรืออยู่ระหว่างการตรวจสอบ

๓. รายงานประเมินสถานการณ์ฯจะสะท้อนภาพของสิทธิมนุษยชน ทั้งที่มีความก้าวหน้าและความถดถอย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะต้องทำให้ภาพทั้งสองด้านสมดุลกัน ในกรณีที่พบว่าสถานการณ์ที่แท้จริงของสิทธิมนุษยชนมีแนวโน้มไปทางใดทางหนึ่ง

^๑ ดูรายละเอียดในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

๔. เนื่องจากในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ มีเหตุการณ์สำคัญและมีผลกระทบรุนแรงต่อสิทธิมนุษยชน นั้นคือ เหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การเกิดธรณีพิบัติสึนามิ และการขับไล่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนกระทั่งการเกิดรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ หลายสถานการณ์สิทธิมนุษยชน จึงเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ข้างต้นอย่างแยกไม่ได้

๕. การนำเสนอรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนนั้น นอกจากจะต้องการสะท้อนให้เห็น สภาวะของสิทธิแล้ว กสม.คาดหวังว่า จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ทั้งในเชิงกฎหมาย นโยบาย และพฤติกรรมที่รัฐ/หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเอกชนจะปฏิบัติต่อประชาชน ดังนั้น หากชื่อของบุคคล คณะบุคคลและหน่วยงาน (ที่รับผิดชอบระดับนโยบาย/ปฏิบัติ) ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับนี้ มิได้เกิดจากความตั้งใจที่จะทำให้เสียหาย แต่เพื่อให้เกิดการแก้ไขโดยผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ

สำหรับกระบวนการจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติพยายามที่จะให้เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังนั้น นอกจากการใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว ยังมีการรวบรวมข้อมูล จากสื่อต่างๆโดยเฉพาะสื่อสิ่งพิมพ์ องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง และการเปิดให้มีส่วนร่วมโดยตรง ก็คือ การจัดประชุมรับฟังความเห็นต่อร่างรายงานที่เจ้าหน้าที่จัดเตรียม เป็นระยะๆในหลายหัวข้อที่ทำได้ กับการเปิดรับฟังความเห็นด้วยการนำเสนอร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ ต่อสาธารณชน ก่อนที่จะจัดทำเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์นำเสนอต่อรัฐสภา รัฐบาล และสาธารณชน

บทที่ ๒

บริบททางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม
ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในช่วงกว่า ๔ ปีที่ผ่านมาถือได้ว่าเป็นภาวะต่อเนื่องจากช่วงปี ๒๕๔๔ ถึง ๒๕๔๖ อันเป็นช่วงของรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม บริบทที่เคยต่อเนื่องอย่างน้อยในภาพที่เห็นโดยทั่วไป มีการเปลี่ยนแปลงนับแต่ปลายปี ๒๕๔๘ เมื่อมีการเรียกร้องขับไล่รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จนเป็นที่มาของการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

การพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในบทนี้แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรก เป็นช่วงที่เรียกว่าปรากฏการณ์ทักษิณ และช่วงที่สองเป็นช่วงตั้งแต่การรัฐประหารจนกระทั่งมีการรับรองรัฐธรรมนูญ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ และจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๐

ปรากฏการณ์ทักษิณ

พรรคไทยรักไทยได้รับการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นครั้งแรกเมื่อปี ๒๕๔๔ และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก โดยรัฐบาลอยู่ครบวาระจนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ และเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่พรรคการเมืองพรรคเดียว คือ พรรคไทยรักไทยที่นำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้ง ด้วยที่นั่งทั้งสิ้น ๓๗๗ ที่นั่งจากจำนวน ๕๐๐ ที่นั่ง ด้วยคะแนนเสียงสนับสนุนท่วมท้น ทำให้พรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งรัฐบาล และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งด้วยความมั่นใจ โดยเฉพาะในนโยบายที่วางและดำเนินการมาตั้งแต่การเข้ามาบริหารประเทศครั้งแรกในช่วงสี่ปีก่อนหน้านี้

ปรากฏการณ์ทักษิณมองเห็นได้ในทุกมิติ โดยเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวโยงกับมิติทางการเมือง ทั้งการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ และมิติทางสังคมอย่างมีอาจแยกได้

มิติทางเศรษฐกิจ

ถือเป็นมิติที่น่าที่โดดเด่นที่สุดของยุคไทยรักไทย รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้อุดมการณ์เศรษฐกิจซึ่งถือว่าอยู่บนพื้นฐานเดิม คือ ทุนนิยม โดยมีเป้าประสงค์ “ให้ประเทศไทยขยับขึ้นไปบนสายโซ่มูลค่าการผลิต เพิ่มความมั่งคั่งให้กับประเทศไทยในระดับเดียวกับของประเทศอุตสาหกรรมพัฒนาแล้วหรือโลกที่หนึ่ง” โดยให้ความสำคัญกับ ๑) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ๒) การค้าเสรี ๓) การสนับสนุนทุนท้องถิ่น และ ๔) ดำเนินนโยบายแนวประชานิยมผ่านโครงการเอื้ออาทรทั้งหลาย ในทางนโยบายที่ดูเหมือนถือเป็นนวัตกรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระตุ้นการบริโภคภายใน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจคู่ขนานและเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โครงการลงทุนสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ (infrastructure-led growth) หากพิจารณานโยบายเศรษฐกิจทั้ง ๔ ประการข้างต้นจะเห็นว่า วางอยู่บนสองแนวทางหลัก คือ การพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมที่นำประเทศไทยไปเป็นหนึ่งเดียวกับเศรษฐกิจโลก และการพัฒนาทุนนิยมระดับท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองระดับมีความเชื่อมโยงกัน

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

ในระดับท้องถิ่น นโยบายที่โดดเด่น คือ การขจัดความยากจนและการขยายโอกาสให้ “คนจน” เข้าถึงการบริการของรัฐ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาสวัสดิการทางสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้าเพื่อเปิดโอกาสให้คนจนสามารถพึ่งตนเองได้^๑ ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนซึ่งรัฐบาลไทยรักไทยเสนอ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ ได้รับการแปลงเป็นแผนการดำเนินงานที่ชัดเจนในสามรูปแบบ คือ การสร้างรายได้ในท้องถิ่น การจัดการการบริโภค และการขยายโอกาส รัฐบาลเสนอโครงการรองรับแผนดังกล่าวใน ๓ ส่วน คือ

- ๑) แผนการสร้างรายได้ มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โครงการโคล้านตัว
- ๒) แผนการขยายโอกาส มีโครงการธนาคารหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้าน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- ๓) การจัดการการบริโภค นอกจากโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรคแล้ว ยังมีโครงการเอื้ออาทรในหลายรูปแบบ เช่น บ้านเอื้ออาทร แท็กซี่เอื้ออาทร ศูนย์การศึกษา คอมพิวเตอร์เอื้ออาทร จักรยานเอื้ออาทร ฯลฯ โครงการยกหนี้และพักชำระหนี้ เป็นต้น

รัฐบาลภายใต้การนำของไทยรักไทยใช้วิธี “แทรกแซงโดยตรง” ทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น หนึ่งในหลายนโยบายและโครงการแทรกแซงโดยตรงทางเศรษฐกิจนั้น คือ การทำสงครามกับความยากจนที่เริ่มขึ้นช่วงปลายปี ๒๕๔๖ มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อขจัดความยากจน ศูนย์ดังกล่าวนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น และเพื่อเอาชนะความยากจน นอกจากโครงการต่างๆข้างต้นที่เริ่มดำเนินการแล้ว รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการใหม่อีกสองโครงการ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ โครงการแรก คือ โครงการขึ้นทะเบียนคนยากจน โดยมีโครงการนำร่องในแปดจังหวัด ก่อนที่จะขยายไปทั่วประเทศ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลให้ประชาชนที่คิดว่ายากจนมาลงทะเบียนด้วยตัวเอง โดยให้เสนอปัญหาที่เป็นปัญหาหลักของความยากจนของแต่ละคนและครอบครัว ในการลงทะเบียนมีปัญหาหลักแบ่งเป็น ๗ ประเภท คือ ๑) ไม่มีที่ดินทำกิน ๒) คนไร้บ้าน ๓) ปัญหาธุรกิจนอกระบบหรือผิดกฎหมาย ๔) ปัญหานักศึกษาหารายได้ด้วยวิธีการผิดกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ๕) หนี้สินในครัวเรือน ๖) ไร้ที่อาศัยหรือมีแต่อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัย และ ๗) แรงงานถูกเอาเปรียบหรือถูกหลอกโดยนายจ้าง ในช่วงต้นของการทำสงครามกับความยากจน มีผู้มาลงทะเบียนคนจนถึง ๘ ล้านคนทั่วประเทศ ปัญหาหลักที่เห็นจากการลงทะเบียน คือ ปัญหาไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง การบุกรุกและใช้ที่ดินรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต คนไร้บ้านและขอทาน^๒ การขึ้นทะเบียนคนจนเสร็จสิ้นในปี ๒๕๔๗ และรัฐบาลใช้วิธีการตรวจสอบด้วยการ “เอ็กซเรย์ (X-Ray)” พื้นที่ มาตรการที่รัฐบาลไทยรักไทยใช้ ถือเป็น การเปลี่ยนแนวทางสำรวจความยากจนโดยสิ้นเชิง เพราะก่อนหน้านี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรัฐบาลชุดก่อนๆสำรวจโดยใช้พื้นที่เป็นพื้นฐาน แต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯ ใช้กลุ่มเป้าหมายเป็นพื้นฐาน

^๑ สรุป แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (๒๕๔๕ ถึง ๒๕๔๙) หน้า ๑๕

^๒ The Nation, พฤษภาคม ๒๕๔๘



ส่วนโครงการที่สอง คือ โครงการคาราวานแก้จน ในปี ๒๕๕๗ มีการส่งคาราวานแก้จนไปทั่วประเทศ ซึ่งนอกจากตรวจสอบผลการลงทะเบียนแล้ว ยังเพื่อให้ความช่วยเหลือในเรื่องการปรับโครงสร้างหนี้ การอบรมอาชีพ และการจัดหางาน วิธีการ คือ การเคาะประตูบ้าน ด้วยมาตรการทั้งสองรูปแบบนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศว่า "จะทำให้ประชาชนไทยหลุดพ้นจากความยากจน และในอีกสี่ปีข้างหน้า จะไม่มีคนจนในประเทศไทยอีกต่อไป"^๓ โครงการต่างๆที่คิดค้นขึ้นเพื่อขจัดความยากจนไม่ได้ เริ่มต้นที่การเสริมสร้างศักยภาพและการเสริมสร้างความแข็งแกร่ง (empowerment) ให้กับประชาชน แต่ดูเหมือนจะนำมาซึ่งการพึ่งพารัฐและนักการเมือง และเป็น การขยายโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับอย่างชัดเจน

ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรที่เห็นชัดเจนและมีความเข้มข้นอย่างยิ่ง คือ การผลักดัน การทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement-FTA) แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) แต่เป็นที่ประจักษ์ว่าการเจรจาการค้าเสรีแบบพหุภาคีในกรอบองค์การการค้าโลกหาข้อสรุปได้ยาก

แต่ละภูมิภาคจึงมีการทำความตกลงการค้าเสรีในระดับภูมิภาคและทวิภาคี เช่น ข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ประเทศไทยร่วมอยู่ด้วย ภายใต้รัฐบาลไทยรักไทย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรยังเสนอผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคอีกในหลายกรอบ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้กรอบ APEC, ASEM, AFTA, BIMST-EC, AFTA-CER และ GMS เป็นต้น นอกจากกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าต่างๆเหล่านี้แล้ว ยังมีการทำความตกลงการค้าเสรีระดับทวิภาคีกับอีกหลายประเทศ โดยมีการลงนามในความตกลงการค้าเสรีตั้งแต่ปลายปี ๒๕๔๖ และเริ่มมีผลบังคับใช้ในปี ๒๕๕๗ เช่น ความตกลงการค้าเสรีกับจีนและอินเดีย นับแต่ปี ๒๕๔๔ ถึงปี ๒๕๔๙ ก่อนการรัฐประหาร รัฐบาลได้ทำความตกลงและเจรจาเพื่อทำความตกลงการค้าเสรีกับ ๑๙ ประเทศ การเจรจาที่ได้รับความสนใจมากที่สุด คือ การเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ส่วนการทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศญี่ปุ่นที่เริ่มในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและมีการลงนามเมื่อปี ๒๕๕๐ ในสมัย พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยไม่มีการนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณา และดูจะขัดแย้งกับนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงที่รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ฯ พยายามโฆษณา นอกจากกระบวนการทำข้อตกลงจะขาดความโปร่งใสแล้ว รัฐบาลยังไม่ได้มีระบบหรือมาตรการใดๆที่จะตรวจสอบผลการดำเนินการ (ผลของข้อตกลงการค้าเสรีต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชน จะปรากฏในบทที่ ๓)

^๓ The Nation, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

นอกจากการทำความตกลงเขตการค้าเสรีแล้ว รัฐบาลไทยรักไทยยังผลักดันเขตเศรษฐกิจพิเศษ
ที่ให้อำนาจกับผู้ดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษราวกับเป็นรัฐซ้อนรัฐ อย่างไรก็ตาม นโยบายนี้ได้รับการวิพากษ์
วิจารณ์และต่อต้านเป็นอย่างสูงจากท้องถิ่น ยกเว้นบางพื้นที่ เช่น อำเภอแม่สอด ที่มีลักษณะการดำเนินการ
ใกล้เคียงหรือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยที่รัฐไม่อาจควบคุมได้อยู่แล้ว

ปรากฏการณ์ทักษิณทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง คือ นโยบาย “เมกะโปรเจกต์” งานเขียนของ
เบญจา ศิลารักษ์^๔ ชี้ให้เห็นว่า “นอกเหนือจากนโยบายที่มีผลกระทบต่อรากหญ้า อันได้แก่นโยบาย
ประชานิยมต่างๆที่ทำให้ประชาชนมีหนี้สินเพิ่มขึ้น นโยบายปราบปรามยาเสพติดที่ทำให้ผู้บริสุทธิ์
จำนวนมากถูกฆ่าตัดตอน ฯลฯ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณฯยังมีนโยบายสาธารณะอีกหลายเรื่องที่ล้วนเป็น
เรื่องใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนวงกว้าง”^๕ นอกเหนือจากการดำเนินนโยบายเรื่องการทำ
ความตกลงเขตการค้าเสรีแล้ว ยังมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน น้ำ และป่าไม้ นโยบาย
ด้านสาธารณสุขที่เน้นทำให้เป็นการค้า เป็นต้น ตัวอย่างที่สำคัญและจะมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างยิ่ง
เช่น เมกะโปรเจกต์ “น้ำ” ทั้งนี้ ในช่วงปี ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณตามแผนการลงทุน
ขนาดใหญ่ของรัฐ (Mega Project) ในช่วงปี ๒๕๔๘-๒๕๕๒ ในการบริหารจัดการน้ำตามที่กระทรวงทรัพยากร
ธรรมชาติและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ จำนวน ๒.๔ แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๑๒
ของงบประมาณ การลงทุนเมกะโปรเจกต์ทั้งหมด โดยแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำจะดำเนินการ
ทั้ง ๒๕ ลุ่มน้ำทั่วประเทศ โดยกำหนดแนวทางการจัดการลุ่มน้ำ ตั้งแต่การจัดการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ
มีข้อที่น่าสังเกตว่า งบประมาณที่ใช้ในโครงการเมกะโปรเจกต์ ๒๕ ลุ่มน้ำนั้น จัดเป็นงบประมาณที่ใช้ใน
การก่อสร้างสูงถึง ๑.๖๘ แสนล้านบาท ตั้งแต่การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ สระน้ำ เขื่อนฝาย ประตูระบายน้ำ
ระบบสูบน้ำ การก่อสร้างแก้มลิง และโครงการผันน้ำ เป็นต้น^๖ ทั้งนี้ ได้เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน
ได้ในสามส่วน คือ ๑) การติดตั้งระบบเพื่อบริหารน้ำในอ่างเก็บน้ำแต่ละแห่งที่จะต้องบริหาร ทั้งเรื่อง
การหาน้ำ การใช้น้ำของภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรม ๒) การก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ๆ เช่น การ
สร้างอ่างและเขื่อนต่างๆใน ๒๕ ลุ่มน้ำ โดยใช้ระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งประเทศที่มีเทคโนโลยีด้านนี้
ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย เป็นต้น และ ๓) การบริหารน้ำ
ในพื้นที่ที่เป็นฟาร์ม โดยเปลี่ยนจากระบบท่อส่งน้ำแบบชลประทานเป็นระบบน้ำหยด ทั้งนี้ โดยไม่ได้
คำนึงถึงระบบการจัดการน้ำที่มีอยู่ในท้องถิ่น และความล้มเหลวของหลายโครงการ เช่น กรณีความล้มเหลว
ของโครงการจัดการน้ำโขง-ชี-มูล ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนเป็นอย่างสูง หรือ กรณีบริษัท
อีสต์ วอเตอร์ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทบริหารจัดการน้ำตะวันออก จำกัด (มหาชน) ที่เข้ามาจัดการน้ำ
ภาคตะวันออกนั้น ไม่ได้ทำให้เกิดการจัดการน้ำที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมจริง”

มิติทางเศรษฐกิจของปรากฏการณ์ทักษิณ ยังมีให้เห็นอีกในหลายรูปแบบ ที่เข้มข้นอีกประการหนึ่ง
คือ การเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแปรรูปการบริการของรัฐ เช่น การผลักดันการนำมหาวิทยาลัยของ
รัฐออกนอกระบบ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเพื่อการออกนอกระบบได้รับการ

^๔ เบญจา ศิลารักษ์ นโยบายทักษิณ เมกะโปรเจกต์ “น้ำ” และต่างชาติ ใน ประชาไทยออนไลน์ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๘

^๕ เียงอ้าง

^๖ อ้างแล้ว เรื่องเดียวกัน

อนุมัติในหลายกรณี ในช่วงรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ภายใต้สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการแต่งตั้ง การผลักดันให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการบริการทางการแพทย์ของภูมิภาค ทั้งที่การบริการที่ให้กับประชาชนยังไม่เพียงพอ การผลักดันการลงทุนของต่างชาติ และการดำเนินการทางเศรษฐกิจในหลายส่วน จำเป็นต้องมีการออกมาตรการและกฎหมายรองรับ และกฎหมายฉบับที่เป็นผลให้มีการต่อต้านมากที่สุด คือ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๑ ที่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละ ๔๔ ของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง และเมื่อครอบครัวของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขายหุ้นของบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น ให้เทมาเส็ก จนเป็นที่มาของการประท้วงและการรัฐประหาร

มิติทางสังคม

ในมิติทางสังคมนับได้ว่า รัฐบาลไทยรักไทย ได้เสนอนโยบายทางสังคมที่ชัดเจนที่สุด ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค โครงการเอื้ออาทร (เช่น บ้านเอื้ออาทร) โครงการบ้านมั่นคง โครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาและทุนการศึกษา (หนึ่งอำเภอ หนึ่งทุน) โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการ SME หรือโครงการพัฒนาธุรกิจกลางและขนาดเล็ก



โครงการที่ระบุข้างต้นไม่ใช่โครงการใหม่ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่เป็นโครงการต่อเนื่องและไม่อาจปฏิเสธได้ว่า โครงการหลายโครงการมีผลในทางปฏิบัติและเป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมาก โดยเฉพาะ โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ซึ่งนับว่าเป็นโครงการบริการสุขภาพสำหรับทุกคน (Health for All) โครงการนี้ แม้คนยากจนจะได้รับประโยชน์ แต่ผลการประเมินจากหลายฝ่ายพบว่า ยังมีลักษณะเลือกปฏิบัติอยู่มาก และยังมีปัญหาด้านคุณภาพการบริการ ซึ่งรายละเอียดจะเห็นได้ในบทที่ ๓ ส่วนโครงการบ้านเอื้ออาทร ปรากฏภายหลังว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันจนต้องระงับการดำเนินโครงการชั่วคราว ในขณะที่โครงการบ้านมั่นคงยังดำเนินการต่อ และดูเหมือนเป็นโครงการจัดสร้างที่อยู่อาศัยด้วยการสนับสนุนของรัฐที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ คือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเป็นครั้งแรกที่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นคนยากจนและชุมชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการสร้าง อย่างไรก็ตาม แม้โครงการบ้านมั่นคงจะมีความใหม่ในมิติทางสังคมอยู่มาก แต่ก็มีข้อจำกัดไม่น้อย ด้วยเหตุที่ที่ดินที่จะใช้ในการก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นที่ของรัฐ เช่น การรถไฟ การท่าเรือ ที่ราชพัสดุ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ รวมทั้งที่ดินเอกชน การดำเนินโครงการจึงต้องอาศัยการเจรจากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีความล่าช้าในการดำเนินโครงการอยู่พอควร ภาพที่พบโดยทั่วไปกับโครงการต่าง ๆ เหล่านี้คือ หากมีการดำเนินการอย่างเหมาะสม น่าจะนำไปสู่การทำให้สิทธิทางสังคมของประชาชนเป็นจริงได้มาก

มิติทางสังคมเป็นผลต่อเนื่องจากมิติทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง และแม้ไม่ใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แต่นับได้ว่ามีข้อน่าสังเกตหลายประการ *ประการแรก* คือ การผลักดันการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการส่งเสริมการลงทุนเข้มข้นตามแบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยทั่วไป ทำให้ประเทศไทยต้องการแรงงานอย่างสำคัญ



แม้จะเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ฯลฯ อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยมานานปี และได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ด้วยการจดทะเบียนแรงงานจากสามประเทศ และในปี ๒๕๔๗ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตามแรงงานเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนแรงงานและครอบครัวจะไม่ได้รับการตอบรับที่ดี ด้วยปรากฏว่าแรงงานที่จดทะเบียนมีจำนวนลดลงปีแล้วปีเล่า เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และแรงงานเองก็ไม่ได้รับการคุ้มครองมากนักในด้านสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับ การโยกย้ายแรงงานเป็นปรากฏการณ์โลก เราจึงเห็นทั้งภาพที่มีแรงงานอพยพเข้ามาในประเทศไทย และการที่แรงงานไทยเดินทางไปทำงานทำในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศได้หัวหนาท่าหลีโต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ เนื่องจากความต้องการแรงงานในตะวันออกกลางซึ่งเคยเป็นจุดหมายของแรงงานไทย เปลี่ยนนโยบายไป การย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ที่เชื่อมโยงถึงสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้นเป็นอย่างสูง

เหตุการณ์ที่ไม่อาจไม่กล่าวถึงได้ในเชิงสังคม แม้จะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐ คือ ธรณีพิบัติสึนามิ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๔๗ ภัยพิบัติดังกล่าวนอกจากทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตผู้คน รวมทั้งที่สูญหายกว่า ๕,๐๐๐ คน ทั้งคนไทยและคนต่างชาตินแล้ว ยังเผยให้เห็นความไม่เป็นธรรมในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบภัย ซึ่งรวมแรงงานต่างด้าวจำนวนไม่น้อย การอ้างสิทธิเหนือที่ดิน โดยนายทุนและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เมื่อผู้ประสบภัยไม่มีเอกสารหลักฐานมัยนยัน และจำนวนหนึ่งกลายเป็นคนไร้สัญชาติไร้รัฐ เนื่องจากไม่มีเอกสารประจำตนอีกต่อไป

นโยบายด้านสังคมและมีผลกว้างขวางอีกอย่างหนึ่งคือ สงครามปราบปรามยาเสพติด ซึ่งแม้จะเริ่มสงครามรอบแรก ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๖ คือ ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ เป็นต้นไป เฉพาะสามเดือนแรกของสงคราม ประมาณกันว่า มีคนถูกฆ่าถึงประมาณ ๒,๕๐๐ คน และหลังระยะ

ที่สองซึ่งเริ่มต้นปลายปี ๒๕๔๖ ต่อต้นปี ๒๕๔๗ มีผู้เสียชีวิตและถูกจับโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ประมาณการระหว่าง ๕,๐๐๐-๗,๐๐๐ คน สงครามปราบปรามยาเสพติดนี้ทำคู่ขนานไปกับสงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งนอกจากจะมีการละเมิดสิทธิในชีวิตจนถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวแล้วยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นปรีภักษ์ของรัฐต่อประชาชนที่ตนต้องทำหน้าที่คุ้มครอง

สงครามต่อสู้ยาเสพติดและสงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งล้วนส่งผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมากเสียชีวิต บาดเจ็บ สูญเสียทรัพย์สิน ชื่อเสียง และการดำรงชีวิตตามปกติ ทำให้เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘ รัฐบาลต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกรณีวิสามัญฆาตกรรมมีความพยายามของสหประชาชาติที่จะส่งผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติเข้ามาตรวจสอบกรณีดังกล่าว แต่ไม่ได้รับการยอมรับโดยรัฐบาลไทย สิ่งที่น่าห่วงกังวลมากไปกว่านั้น คือสงครามต่อสู้ยาเสพติดเป็นปรากฏการณ์ที่คนไทยส่วนใหญ่มองไม่เห็นว่าเป็น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง แต่กลับส่งเสียงเชียร์ว่า เป็นการกระทำเพื่อความสงบในสังคม

มิติทางการเมือง

ในทางการเมืองถือได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีส่วนอย่างยิ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทักษิณ เนื่องจากอดีตกับพรรคการเมืองและทุน (เล็ก) และการที่ทำให้ฝ่ายบริหารและนายกรัฐมนตรีเข้มแข็งโดยตรวจสอบได้ยาก แม้จะมีองค์กรอิสระที่ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและฝ่ายบริหารก็ตาม กลุ่มทุนใหญ่ยึดอำนาจทางการเมืองทำให้สร้างรัฐรวมศูนย์ได้ง่ายดาย ภาพที่เห็นและเป็นภาพที่ชัดเจนมากขึ้น นับแต่ปี ๒๕๔๔ เป็นต้นมา คือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาครัฐ เอกชน (ทุน) และประชาชนขาดสมดุล รัฐรวมกับทุนกุมอำนาจได้ทั้งหมด สังคมอ่อนแอและจำนวนหนึ่งกลายเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ การเมืองภาคประชาชน และขบวนการทางสังคมถูกทำให้ไม่เป็นการเมือง มีการดำเนินคดีกับกลุ่มแกนนำ (ทั้งที่เป็นคดีจากการชุมนุมเคลื่อนไหว คดีหมิ่นประมาท และคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อเรียกร้อง) การสังหารผู้นำชาวบ้าน เริ่มต้นในปี ๒๕๔๗ นายเจริญ วัดอักษร แกนนำกลุ่มต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก-หินกรูด ถูกยิงเสียชีวิต และมีอีกหลายคนที่ต้องสูญเสียชีวิตไปนับแต่ต้นปี ๒๕๔๗ โดยในหลายกรณีไม่มีการสอบสวนดำเนินคดี และในปี ๒๕๔๗ เช่นเดียวกันที่นายสมชาย นิละไพจิตร หายตัวไปในเดือนมีนาคม นอกจากนั้น ยังเห็นภาพการสลายการชุมนุมและการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มต่อต้านอีกหลายครั้ง

การที่รัฐ (คือฝ่ายบริหาร) มีอำนาจเข้มแข็งเด็ดขาด ทำให้สามารถใช้อำนาจรัฐทำสงครามได้อย่างง่ายดายและสร้างความชอบธรรมได้ ในปรากฏการณ์ทักษิณจึงเห็นสงครามปราบปรามยาเสพติด สงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล และสงครามการก่อการร้าย โดยในสงครามการก่อการร้าย ซึ่งเริ่มมาก่อนหน้านี้ รัฐบาลไทยประกาศตัวเข้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างชัดเจน จนได้รับการยกย่องจากสหรัฐอเมริกาให้เป็นพันธมิตรนอกเนโต้ (Non NATO Alliance) และตัดสินใจส่งทหารไปร่วมรบในอิรัก การเข้าสู่สงครามการก่อการร้าย ซึ่งเป็นสงครามที่สาม (สองสงครามแรก คือ สงครามต่อต้านยาเสพติด สงครามปราบปรามผู้มีอิทธิพล) นี้ ทำให้สงครามทั้งหมด (เกือบจะ) กลายเป็น “การก่อการร้ายโดยรัฐ” ซึ่งนอกจากการทำสงครามด้วยอาวุธแล้ว ยังมีการทำสงครามทางกฎหมาย ด้วยการออกกฎหมายหลายฉบับจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ในการจับกุมคุมขังผู้ต้องสงสัยอย่างไร้ขอบเขต และโดย

ไม่ต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะป็นพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งใช้กว้างขวางในเขตสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และส่วนหนึ่งของจังหวัดสงขลา ปัญหาการอุ้มฆ่าใน สงครามปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล ถูกเชื่อมโยงเข้ากับสงครามปราบปรามการก่อการร้าย และ ความไม่สงบในภาคใต้ สงครามที่ไม่เป็นธรรมในอิรักปลุกกระแสต่อต้านโดยมีการเดินขบวนเคลื่อนไหว ทั่วประเทศ ที่สำคัญคือ การที่ชาวมุสลิมในสามจังหวัดภาคใต้รวมตัวกันเรียกร้องในรัฐไทยยุติการ สนับสนุนสงครามในอิรัก

ภาวะซึ่งอาจเรียกว่าเป็น “สงครามภายใน” ที่เกิดขึ้นนับแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ เมื่อมีเหตุการณ์ ปล้นปืน เป็นเหตุการณ์ที่นำไปสู่การชนฆ่า ทั้งที่เป็นกรกระทำโดยรัฐและเอกชน และนำมาซึ่งการสังหาร และความไม่สงบ ทั้งที่มีลักษณะที่เกิดขึ้นประจำวัน และที่เป็นเหตุการณ์สะเทือนใจ ไม่ว่าจะป็นกรณี กรือชะ ตากใบ สะบ้าย้อย และอีกหลายๆกรณีที่เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินใน เหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ รัฐใช้ความรุนแรงและใช้กำลังในการแก้ปัญหาทำให้ เกิดความรุนแรงมากขึ้น แม้ว่าต่อมาเมื่อ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ได้กล่าวคำขอโทษกับสิ่งที่เกิดขึ้นต่อ พี่น้องในสามจังหวัดภาคใต้ทันทีที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และทำให้เกิดความคาดหวังว่าจะมีการ เปลี่ยนแปลงแนวทางการแก้ปัญหาในสามจังหวัดภาคใต้ แต่ปรากฏว่ารัฐบาลหลังรัฐประหารยังคงดำเนิน นโยบายปราบปรามโดยใช้กองกำลังเข้าไปจำนวนมาก สิ่งที่เห็นคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งโดยรัฐ และไม่ใช่รัฐ ความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรม และการไม่ได้รับความยุติธรรม พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่เกือบไม่มีขอบเขตอยู่แล้ว ได้รับการสนับสนุนมากขึ้นด้วยการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง ทั้งกฎอัยการศึก พระราชบัญญัติการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ อันเป็นการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐ และการใช้อำนาจ เกินขอบเขต การจำกัดสิทธิของประชาชน เหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ผู้ที่ ได้รับผลกระทบอย่างเล็งไม่ได้และรุนแรงจนในหลายกรณียากต่อการเยียวยา คือ เด็ก สตรี และยัง สร้างความแตกแยกในชุมชน โดยเฉพาะระหว่างชุมชนพุทธและมุสลิม และในบางกรณีดูเหมือนสังคมไทย จะมีลักษณะการแบ่งแยกระหว่างสามจังหวัดกับเจ็ดสิบสามจังหวัดที่เหลือ

ในปรากฏการณ์ทักษิณ ภาพที่เด่นชัดอีกภาพหนึ่ง คือ การควบคุมแทรกแซงสื่อทั้งโดยตรงและ โดยอ้อม เมื่อปรากฏว่า สถานีโทรทัศน์ไอทีวี ซึ่งเรียกตัวเองว่า “ทีวีเสรี” ถูกซื้อหุ้นโดยบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผังรายการและการดำเนินรายการอย่างยิ่ง นอกจากนั้น ยังเห็นภาพการ ใช้สื่อของรัฐเพื่อโฆษณาหาเสียง ไม่ว่าจะป็นรายการนายกทักษิณพบประชาชนที่เป็นรายการออกอากาศ ทุกวันอาทิตย์ โดยฝ่ายค้านไม่มีโอกาสใช้สื่ออย่างทัดเทียมกัน สื่อจำนวนหนึ่งเลือกที่จะเซ็นเซอร์ตนเอง และสื่อจำนวนหนึ่งที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน

สำหรับองค์กรอิสระ พ.ต.ท.ทักษิณฯเคยประกาศว่า “อย่าหาว่าผมอวดรวยนะ ผมขอใช้เงินส่วนเกิน ของชีวิตผมทำความสะอาดประเทศ ขอเอาเงินสะอาดทำความสะอาด เงินสกปรกทำความสะอาดไม่ได้ ขอให้คอร์รัปชันหมดจากแผ่นดินไทย” แต่ปรากฏว่าเกิดการทุจริตเชิงนโยบายอย่างกว้างขวาง มีการ ออกกฎหมายเอื้อนายทุนอย่างน่าเป็นห่วง องค์กรอิสระถูกแทรกแซงตั้งแต่ขั้นตอนการสรรหา จนถึงการ ปฏิบัติงาน วุฒิสภาซึ่งควรทำหน้าที่ตรวจสอบดูจะไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่ประชาชนคาดหวัง ภาพที่เห็นจึง

ดูเหมือนวุฒิสมาชิกเสียงข้างมากสูญเสียความเป็นกลาง ส่วนวุฒิสมาชิกเสียงส่วนน้อย แม้จะประสบความสำเร็จในการเปิดประเด็นผิดปกติกติได้ในบางเรื่อง แต่ก็ไม่สามารถตัดทอนเสียงส่วนใหญ่ได้ ส่วนองค์กรอิสระที่ทำงานอย่างจริงจังถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์กับรัฐ และยุยงให้ประชาชนต่อต้านรัฐ

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคประชาชน แทบไม่มีพื้นที่ทางการเมืองในการทำงาน การตรวจสอบเป็นไปได้ยาก การทำงานขององค์กรอิสระ มีลักษณะ bending with the wind and bending with power ปรากฏการณ์ทักษิณไม่ว่าจะเป็นนโยบายประชานิยม นโยบายสามสงคราม กระแสทักษิณพีเวอร์ การผลักดันทุนนิยมสุดขั้ว ระบบพรรคพวกที่เข้มแข็ง คอร์รัปชันในเชิงกฎหมาย และนโยบาย และการสร้างความชอบธรรมให้กับความมิชอบ นำไปสู่การเมืองแบบแยกขั้ว กระแสต่อต้านระบอบทักษิณช่วงปลายปี ๒๕๔๘ จนถึงปี ๒๕๕๔ เป็นภาพของการเมืองและสังคมแบบแยกขั้วและการแบ่งแยกที่ชัดเจนที่สุดในยุคนี้

รัฐประหาร

แม้การรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ที่เปลี่ยนชื่อในภายหลังเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) จะได้รับการต้อนรับด้วยรอยยิ้มและดอกไม้ และแม้การรัฐประหารจะกระทำไปด้วยข้ออ้างที่ว่ารัฐบาลทักษิณฯ ได้ “ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝาย สลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติ... ประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริต ประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง หน่วยงานองค์กรอิสระถูกครอบงำทางการเมือง ไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (แถลงการณ์คณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑)



แต่เราก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการรัฐประหารนั้น นอกจากจะทำลายระบอบประชาธิปไตย และอำนาจอธิปไตยของประชาชน ดังที่การเปลี่ยนแปลงโดยการยึดอำนาจทางทหารทั่วไปมักจะทำให้เกิดแล้ว ยังนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ ทั้งยังไม่ใช้ทางออกของปัญหาทางการเมืองและสังคมที่เป็นอยู่ ดังที่หลายฝ่ายฝากความหวังอีกด้วย



ภายหลังการรัฐประหาร การประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศเพื่อจัดการกับ "คลื่นใต้น้ำ" อันเป็นวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อปิดกั้นคนที่มีความเห็นต่างทางการเมืองไม่เพียงทำให้ฝ่ายที่ไม่สนับสนุนการรัฐประหารจะไม่สามารถออกมาคัดค้านได้อย่างเต็มที่ ยังส่งผลกระทบต่อการออกมาเคลื่อนไหวทางสังคมอื่นๆ มีรายงานถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นอ้างกฎอัยการศึกในการติดตามตรวจสอบการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งกับรัฐ ที่เห็นได้ชัดที่สุดในเรื่องการใช้กฎอัยการศึกเป็นเครื่องมือทางการเมือง คือ กรณีการยังคงกฎอัยการศึกไว้เฉพาะบางจังหวัดที่พรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

การดำเนินการทางการเมืองต่างๆ ภายหลังการรัฐประหารที่แม้จะเป็นในวิธีการที่ดูเหมือนจะเป็นประชาธิปไตย กลับยิ่งสะท้อนการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเคารพหลักประชาธิปไตย เริ่มตั้งแต่การสรรหาและแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อทำหน้าที่แทนรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ไปจนถึงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐

เพียงปีกว่าๆในการทำงานของ สนช.ตั้งแต่วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึง ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ สนช. อันมีสมาชิกประกอบไปด้วยข้าราชการหรืออดีตข้าราชการเป็นหลัก และมีทหารเป็นสมาชิกอยู่จำนวนหนึ่ง ได้พิจารณาร่างกฎหมายไปถึง ๒๗๘ ฉบับ แม้ว่าสมาชิก สนช.บางคนจะมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนและภาควิชาการ จนเป็นโอกาสที่ทำให้ภาคประชาชนมีช่องทางในการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชนได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้อเสนอที่ก้าวหน้าต่างๆยังมักถูกอภิปราย/เปลี่ยนแปลงด้วยทัศนคติแบบอนุรักษ์นิยมหรือไม่เคารพสิทธิมนุษยชนอยู่บ่อยครั้ง และหลายครั้งมีการพิจารณาอย่างเร่งรีบทำให้ได้กฎหมายที่มีบางแง่มุมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (ดูรายละเอียดได้ในส่วนที่กล่าวถึงการพัฒนาทางกฎหมายในแต่ละประเด็น) กฎหมายบางฉบับที่มีการผลักดันต่อเนื่องกันมายาวนานได้ผ่านการพิจารณาในสมัย สนช.แต่กลับไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนเสนอมาตลอด เช่น พระราชบัญญัติป่าชุมชนที่ผ่านการพิจารณาของ สนช.ในช่วงท้ายๆของการดำรงตำแหน่ง มีเนื้อหาที่จำกัดสิทธิของชุมชนในการดูแลและจัดการทรัพยากร การชุมนุมของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่หน้ารัฐสภาเพื่อเรียกร้องให้ สนช.หยุดการพิจารณาร่างกฎหมาย ๑๑ ฉบับ

ที่มีเนื้อหาละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในช่วงท้ายของการดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการกำหนด การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แล้ว ก็ถูกดำเนินคดีอย่างยืดเยื้อ

กระบวนการร่างและการรับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ก็มีลักษณะที่ไม่ต่างกันนัก แม้จะมีการ แต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประกอบการร่าง ไปจนถึงมีการจัด ประชามติเพื่อพิจารณารับ/ไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ของการออกกฎหมายของประเทศไทย แต่หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก็จะเห็นว่ากระบวนการเหล่านั้นมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความ คิดเห็นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะกระบวนการลงประชามติที่ทางฝ่ายรัฐบาลทหารได้โฆษณาชวนเชื่อ เสนอข้อมูลเพียงด้านเดียว เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

กระนั้นก็ตาม ต้องยอมรับว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีหลายส่วนที่ก้าวหน้าและ รับรองสิทธิมนุษยชนมากไปกว่าฉบับปี ๒๕๕๐ แม้ว่าจะถูกร่างขึ้นมาด้วยเป้าหมายหลักประการหนึ่งคือ จำกัดการเติบโตของพรรคการเมืองซึ่งถูกมองว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาการใช้อำนาจของอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณก็ตาม ที่สำคัญ คือ ในมาตราส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ไม่มีการกำหนดให้มีกฎ หมายลำดับรองมารองรับเพื่อการบังคับใช้ตามที่มักจะมีอยู่ในฉบับปี ๒๕๕๐ ทำให้มาตราต่างๆที่เป็น การรับรองสิทธิมีผลบังคับใช้โดยทันที นอกจากนั้นยังมีเนื้อหาในหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน เช่น ตัดคำว่า “โทษประหาร” ออกจากการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๒) เป็นการ เปิดช่องให้ยกเลิกโทษประหารได้ในอนาคต กำหนดสิทธิของเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ในการ ได้รับความคุ้มครองในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีเกี่ยวกับ ความรุนแรงทางเพศ (มาตรา ๔๐) เพิ่มสิทธิของบุคคลในการได้รับความคุ้มครองการไม่มีที่อยู่อาศัย โดยรัฐจะต้องช่วยเหลือดูแล (มาตรา ๕๕) เป็นต้น

ในทางเศรษฐกิจ แม้รัฐบาลทหารจะประกาศยึดหลัก “เศรษฐกิจพอเพียง” แต่ในทางปฏิบัติกลับ ยังคงเดินทางแนวหน้าเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งการเจรจาการค้าเสรีและการแปรรูปบริการของรัฐ

ปี ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงด้วยการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อคืนประเทศกลับสู่ระบอบประชาธิปไตย การที่ พรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งอีกครั้ง ได้เริ่มก่อกระแสการคัดค้าน “นอมินี” ของ พ.ต.ท.ทักษิณฯ จนนำไปสู่ภาวะความวุ่นวายทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงนอกระบบประชาธิปไตยอีกครั้งใน ปี ๒๕๕๑

บทที่ ๓

สถานการณ์สิทธิมนุษยชน
ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

๓.๑

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ทางอาญา)



สำนักวิจัยเอแบคโพลล์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เปิดเผยผลสำรวจเรื่อง ประชาชนคิดอย่างไรต่อ ความขัดแย้งทางการเมืองขณะนี้ โดยสอบถามประชาชนทั้งสิ้น ๒,๖๒๕ ตัวอย่าง ระหว่างวันที่ ๒-๑๔ เมษายน ๒๕๕๑ พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ ๘๘.๘ เห็นว่า คดีความและความขัดแย้งทางการเมืองขณะนี้ควรปล่อย ให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม ที่เหลือเห็นว่า ควรเป็นหน้าที่ของภาคการเมืองที่ต้องจัดการ

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนข้างต้นบอกว่า ประชาชนเกือบ ๙๐ เปอร์เซ็นต์ยังคงให้ ความเชื่อมั่นกับกระบวนการยุติธรรม ทั้งๆที่แม้แต่นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ยุติธรรมในขณะนั้น ระบุในการกล่าวเปิดการสัมมนาโครงการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ไทยว่า “กฎหมายกระบวนการยุติธรรมไทยมีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหา การละเมิดสิทธิมนุษยชน กระทรวงยุติธรรมมี ๓ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะต้องพัฒนาบุคลากร ให้มีจิตวิญญาณในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนหรือผู้ถูกดำเนินคดี”

เป็นความจริงที่ว่า ในประเทศไทยมีกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายภายใน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญถึง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ล้วนแต่รับรองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมไว้อย่างกว้างขวาง แต่ใน ขณะเดียวกันก็พบว่า นอกจากการบังคับใช้กฎหมายจะมีได้เป็นไปตามบทบัญญัติแล้ว เจ้าหน้าที่ยังมี แนวโน้มใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงระยะเวลาสี่ปีกว่าที่ผ่านมา ยังมีการออกกฎหมาย ซึ่งมีผลถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนด้วย

สถานการณ์สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ๒๕๔๗-๒๕๕๐

ความก้าวหน้าในกระบวนการยุติธรรม

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการยุติธรรมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรมที่เห็นชัด คือ ให้กรมตำรวจแยกออกจากกระทรวงมหาดไทย มาเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี การให้ตุลาการเป็นอิสระแยกออกจากกระทรวงยุติธรรม และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้อัยการเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารอีกต่อไป การปฏิรูปองค์กรให้สถาบันอัยการและตุลาการเป็นอิสระ และการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นอิสระจากการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย การที่กรมราชทัณฑ์ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมและการที่มีองค์กรใหม่ๆเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ นั่นคือ ความก้าวหน้าในเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม (โดยเฉพาะทางอาญา) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และน่าจะทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับการคุ้มครองมากขึ้น

นอกจากความก้าวหน้าในเชิงสถาบันแล้ว ในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนช่วงปี ๒๕๔๔-๒๕๔๖ ที่จัดทำโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) แสดงให้เห็นว่าได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เอง ที่ให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำหนดการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพ การรับรองสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย การอ้างและใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะต้องกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติอำนาจของกฎหมาย และหลักของความเสมอภาค และสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะสิทธิในเรื่องข้อสันนิษฐานทางกฎหมายว่าบุคคลจะไม่ต้องรับโทษในคดีอาญา จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำผิด การคุ้มครองผู้ต้องหา จำเลยคดีอาญา ในชั้นการจับกุม คမ်းขัง การค้น การประกันตัว การสอบสวน การมีทนายความ รวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิพยานในคดีอาญา และสิทธิผู้เสียหายที่จะได้รับค่าตอบแทน และชดเชยค่าเสียหาย การรับรอง คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิดังกล่าวข้างต้น ยังคงเป็นไปในทิศทางเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จะถูกยกเลิกไปด้วยผลของการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ก็ยังรับรองสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์

ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับการประกาศใช้เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นการเฉพาะ และชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนด



เพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไว้ในมาตรา ๔๐ ให้ครอบคลุมทั้งสิทธิของผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย พยาน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพให้ได้รับความคุ้มครองในการดำเนินการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม รวมถึงประเด็นการได้รับสิทธิและความช่วยเหลือจากรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ตามกฎหมายเฉพาะตามความจำเป็นและเหมาะสม อันเป็นการยกระดับความคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้เป็นการคุ้มครองในระดับรัฐธรรมนูญที่สูงกว่ากฎหมายอื่นๆที่มีอยู่ นอกจากนี้ มาตรา ๓๒ วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยระบุว่า “.....ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการ

ตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้” อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีการบัญญัติเรื่องการเยียวยาความเสียหายไว้ แต่ยังคงทั้งประเด็นให้ใช้ดุลยพินิจและการตีความว่าการกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ดังกล่าวมีขอบเขตหรือเนื้อหาอย่างไร

ความก้าวหน้าอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ประเทศไทยได้มีมติโดยคณะรัฐมนตรีให้ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CAT) โดยเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ประเทศไทยได้ยื่นภาคยานุวัติสารของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯต่อองค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ ได้ระบุว่า “อนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน ฉบับที่ ๖ ซึ่งไทยได้เข้าเป็นภาคี ซึ่งจะส่งผลใช้บังคับกับไทย ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นไป” อนุสัญญาฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้น ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๑ ประเทศไทยยังได้มีการแก้ไขและออกกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เช่น

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐๗) พ.ศ.๒๕๕๐ เกี่ยวกับการให้อำนาจเจ้าพนักงานยึดสิ่งของต่างๆที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้จนกว่าคดีถึงที่สุด ซึ่งอาจทำให้สิ่งของนั้นชำรุดบกพร่อง เลื่อมประโยชน์ หรือเสื่อมราคา ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา

จำเลยหรือผู้อื่น และการให้พนักงานอัยการร่วมสอบสวนในสำนวนชั้นสูตรพลิกศพในกรณีวิสามัญฆาตกรรม

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๖) กำหนดวิธีปฏิบัติในการถามปากคำ การสืบพยาน และการชี้ตัวผู้ต้องหาของผู้เสียหาย หรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี รวมถึงการสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ต้องมีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการอยู่ร่วมด้วย โดยมีมุ่งหมายมิให้เด็กได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและสภาวะทางจิตจากระบวนการยุติธรรม แต่เนื่องจากการที่มีได้จำกัดประเภทคดี จึงมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษอย่างแท้จริงไว้ จึงทำให้การดำเนินคดีบางประเภทเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ประกอบกับการถามปากคำมีความซ้ำซ้อนในแต่ละขั้นตอน ทำให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กได้รับผลกระทบจากระบวนการยุติธรรมเกินสมควร

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดวิธีการ หรือสถานที่ในการขังหรือจำคุก โดยเฉพาะหญิงมีครรภ์ซึ่งต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ให้เหมาะสมกับสภาพผู้ซึ่งต้องขังหรือต้องจำคุกในแต่ละลักษณะ ตลอดจนปรับปรุงการดูแลการบังคับโทษจำคุกหญิงมีครรภ์และเปลี่ยนโทษประหารชีวิตหญิงมีครรภ์เป็นจำคุกตลอดชีวิต เพื่อให้บุตรได้รับการเลี้ยงดูจากมารดาและสืบสายสัมพันธ์ทางครอบครัว อันเป็นแนวทางให้บุตรเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ดีในสังคมต่อไป



- แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของปัญหาด้านแรงงานที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ข้อพิพาททางด้านแรงงานที่ขึ้นสู่ศาลมีความยุ่งยาก และปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนที่มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินการคดีอาญาโดยทั่วไป โดยให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ได้ ประกอบกับเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม

- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๕๒๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติตลอดจนวิธีการดำเนินการคุมความประพฤติ

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมชันสูตรพลิกศพตามมาตรา ๑๔๘ (๓) (๔) และ (๕) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้มอบหมายเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่ผ่านการอบรมทางนิติเวชศาสตร์ไปร่วมชันสูตรพลิกศพในที่เกิดเหตุแทนแพทย์ได้

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายเหล่านี้ได้รับการประกาศใช้ในช่วงสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มาจากการรัฐประหาร

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่ถดถอย

แม้จะเห็นความก้าวหน้าในเรื่องของกลไกและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม (ทางอาญา) ของประชาชนในช่วงเวลาที่รายงานฉบับนี้ครอบคลุม แต่ก็มีมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๐ ประเทศไทยยังประกาศกฎอัยการศึกใน ๓๕ จังหวัดทั่วประเทศ (จากเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ ที่ประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ) หลังการรัฐประหาร มีการออกกฎหมายความมั่นคงหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ รวมถึงการใช้กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพอย่างฟุ่มเฟือย และนโยบายในหลายส่วนที่ส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นผลพวงต่อเนื่องจากนโยบายสงครามยาเสพติดที่เริ่มใช้ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๖ (และได้รับการสานต่อภายใต้รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ที่มี ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) หรือนโยบายการใช้ทหารนำในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

สถานการณ์สิทธิในกระบวนการยุติธรรมอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง เมื่อปี ๒๕๔๘ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายแห่งเอเชีย (Asian Legal Resource Center) ซึ่งมีสำนักงานที่ฮ่องกง และมีสถานะที่ปรึกษา (consultative status) ที่ได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับประเทศไทย ระบุว่า "การทำทารุณกรรมเป็นพฤติกรรมที่ประพฤติกกันเป็นปกติ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างเปิดเผยในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง และมีส่วนเชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะการสังหารนอกระบบกระบวนการยุติธรรม และการฆ่าโดยตั้งเป้าหมายไว้ก่อนได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าตกใจในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา บทบัญญัติและสถาบันต่างๆ ที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ถูกคุกคามและการปกครองตามหลักนิติธรรมอ่อนแอลงอย่างรุนแรง" แม้ว่ารายงานดังกล่าวจะจัดทำไว้ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และเป็นกรารายงานที่อยู่ในบริบทต่อเนื่องจากนโยบายสงครามยาเสพติดและความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ แต่ข้อสรุปเหล่านั้น ยังคงสะท้อนสถานะสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จนถึงปี ๒๕๕๑

สถิติของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ได้รับในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ พบว่า เรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมมีมากที่สุด คือ

ปี ๒๕๔๗ คิดเป็น ๒๖.๖๓ %

ปี ๒๕๔๘ คิดเป็น ๒๐.๖๗ %

ปี ๒๕๔๙ คิดเป็น ๒๔.๑๔ %

และปี ๒๕๕๐ คิดเป็น ๒๒.๙๑ % ของเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนทั้งหมด เรื่องที่ได้รับ

๑ ไทยรัฐรายวัน ๑๕ เมษายน ๒๕๔๘ หน้า ๒

การร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การตรวจค้น การจับกุม การสอบสวน การคุมขัง การประกันตัว การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์และศาล และการได้รับโทษตามคำพิพากษา โดยพิจารณาจากกรณีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

กรณีที่ ๑

การเสียชีวิตของผู้ต้องสงสัย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

กสม.ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙ เจ้าหน้าที่ทหารฐานปฏิบัติการ บ้านจำโป ตำบลปางมะผ้า อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้จับกุมนายชาญชัย พร้อมธงชัย น้องชายของผู้ร้อง และนายชอหนั้นติ๊ะหรือสม หอมอ่อน และส่งตัวไปสถานีตำรวจภูธรอำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในข้อหาไม่เดินทางเข้ามาในและออกไปนอกราชอาณาจักรตามช่องทางตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือห้องที่กำหนดเวลาที่กำหนดไว้ จากนั้นในวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตอนกลางคืน ในระหว่างที่น้องชายของผู้ร้องถูกควบคุมตัวอยู่ที่ สภ.อ.ปางมะผ้า มีเจ้าหน้าที่ทหารฐานปฏิบัติการบ้านจำโป สังกัดกองร้อย ๗๕๓ ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้มารับตัวน้องชายของผู้ร้องไปพร้อมกับผู้ต้องหาอีกคน ชื่อ นายชอหนั้นติ๊ะหรือสม หอมอ่อน

ต่อมาวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ เวลาประมาณ ๒๒.๐๐ น. เจ้าหน้าที่ทหารได้นำศพน้องชายของผู้ร้องพร้อมนายชอหนั้นติ๊ะหรือสม หอมอ่อน ซึ่งได้รับบาดเจ็บสาหัสมาส่งที่โรงพยาบาลปางมะผ้า เมื่อผู้ร้องและญาติพี่น้องได้รับแจ้งจากทางโรงพยาบาลจึงเดินทางไปดูสภาพศพพบว่า บริเวณใบหน้าของน้องชายของผู้ร้องมีบาดแผลจากการถูกทำร้าย เลือดออกทางจมูกตลอดเวลา ด้านหลังมีแผลถลอก ผู้ร้องจึงขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบและให้ความเป็นธรรม และดำเนินการให้มีการคุ้มครองพยาน (นายชอหนั้นติ๊ะหรือสม หอมอ่อน)

กรณีที่ ๒

การบุกเข้าตรวจค้นบ้านพักอาศัยที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗ นายยงยุทธ ดิยะไพรัช เลขาธิการ นายกรัฐมนตรี พร้อมหน่วยคอมมานโดกองปราบปราม นำหมายศาลเข้าตรวจค้นบ้านนายนิสสัย ศตะกูระมะ อายุ ๗๕ ปี บ้านเลขที่ ๒๕/๒ หมู่ ๔ ตำบลเชียงรากน้อย อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เนื่องจากได้เบาะแสว่าเป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดและมีอาวุธสงคราม มีการยิงปะทะกันจนตัวบ้านและสิ่งของในบ้านได้รับความเสียหาย เมื่อตรวจค้นกลับไม่พบสิ่งผิดกฎหมาย หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว นายนิสสัยฯและภรรยาก็ได้ทราบข่าว ลูกชายซึ่งต้องขังที่เรือนจำพิเศษกรุงเทพ ด้วยข้อหาลักทรัพย์ เสียชีวิตในห้องขัง เนื่องจากป่วยเป็นโรคมะเร็งมีคัมภีร์บ่งบอกว่าก่อนหน้านั้นทางบ้านพยายามขอต่อศาลให้ปล่อยตัวลูกชายออกมารับการรักษาตัว แต่ไม่ได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตาม ญาติไม่ปักใจเชื่อว่าเป็นการตายตามธรรมชาติ



กรณีที่ ๓

การเสียชีวิตของเด็กในการล่อซื้อยาเสพติด

เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจบางชันติดต่อล่อซื้อยาบ้าจากนายสถาพร ศรีสะอาด หน้าโรงภาพยนตร์ปารีส ตลาดสะพานขาว กทม. โดยตำรวจชุดจับกุมยิงสกัดกระสุนพลาดไปถูก ด.ช.จักรพันธ์ ศรีสะอาด (น้องพลี๊ด) อายุ ๙ ปี เสียชีวิต โดยนางพรวิภา เกิดรุ่งเรืองมารดาของน้องพลี๊ด ขับรถยนต์หลบหนีไปได้

พนักงานอัยการนำพยานที่เป็นผู้ค้าแมงลอยบริเวณริมทางเท้าใกล้ที่เกิดเหตุขึ้นเบิกความรวม ๕ ปาก ส่วนใหญ่ยืนยันว่า ไม่เห็นเหตุการณ์ขณะที่ตำรวจยิงสกัดรถยนต์ เป็นเหตุให้ ด.ช.จักรพันธ์ฯ เสียชีวิต แต่ได้ยินเพียงเสียงปืนดังขึ้น ๓ นัด จากนั้นมีชาย ๓ คนวิ่งไล่ตามผู้หญิงมุ่งหน้าไปทางโรงภาพยนตร์ปารีส หลังพยานเบิกความแล้วเสร็จ ศาลนัดไต่สวนคำร้องต่อในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ พนักงานอัยการเตรียมนำเจ้าหน้าที่กองพิสูจน์หลักฐาน (พฐ.) ที่ตรวจสอบวัตถุพยานและพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดีนี้ขึ้นเบิกความเป็นพยานรวม ๔ ปาก คดีนี้เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ดำเนินนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติด โดยต่อมาคณะกรรมการคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ รับคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ เมื่อต้นปี ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ กสม. ที่เสนอให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำการตรวจสอบหาผู้รับผิดชอบการตายของน้องพลี๊ด และจ่ายค่าชดเชยให้แก่ครอบครัวของน้องพลี๊ด กรณีนี้เป็นหนึ่งในนับพันกรณีที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามยาเสพติดที่แม้จะเกิดในปี ๒๕๔๖ แต่ผลยังคงต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

กรณีที่ ๔

สงครามยาเสพติด

หลังจากที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดนโยบายการประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด รัฐบาลได้มีการเตรียมการเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว โดยได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ซึ่งถือเป็นคำสั่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานรองรับการปฏิบัติ มีสาระสำคัญ คือ ปรามปรามผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ล่าเสี่ย ยาเสพติด สารตั้งต้นเคมีภัณฑ์ และอุปกรณ์ในการผลิต ตลอดจนผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนช่วยเหลือขบวนการยาเสพติดด้วยประการทั้งปวง เพื่อตัดวงจรการค้ายาเสพติดให้ได้โดยเด็ดขาด เพื่อรองรับการดำเนินการตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีผลในการปฏิบัติการทำสงคราม จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) เป็นองค์กรนำในการต่อสู้กับยาเสพติดระดับชาติ และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ เป็นกลไกปฏิบัติการ กับมีคำสั่งให้การเอิกขเรย์พื้นที่ สั่งการไปยังทุกจังหวัด วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๖ ให้รวบรวมข้อมูลเป้าหมายเป็นบัญชีผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้จำหน่าย จำนวนข้าราชการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวนผู้ติดและผู้เสพยาเสพติด และจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนที่เตรียมการเข้าสู่กระบวนการสร้างหมู่บ้านชุมชนเข้มแข็งเอาชนะยาเสพติด ภายในเวลา ๒ สัปดาห์ (ที่ถูกเรียกว่า บัญชีดำ) กับกำหนดว่า จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ จำนวนผู้ค้า

ผู้ผลิตที่มีอยู่ ณ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ต้องหมดสิ้นไปภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ เพื่อเอาชนะปัญหายาเสพติดภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๖ โดยมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ศตส.มท./ว๒๔ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ และศตส.มท./ว๗๘ เรื่องนโยบายและแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ กำหนดว่า กรณีการลดยอดเป้าหมายผู้ค้า ผู้ผลิต กระทำได้ ๓ กรณีเท่านั้น คือ ถูกจับกุม วิสามัญ หรือเสียชีวิต^๒

ปรากฏว่า ในห้วงระยะเวลา ๓ เดือน จำนวนคดีฆาตกรรมที่เกิดขึ้นทั้งสิ้นมีจำนวน ๒,๖๐๔ คดี มีผู้เสียชีวิต ๒,๘๗๓ คน แบ่งเป็นคดีฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คดีที่เกิดขึ้นทั้งหมด ๑,๑๘๗ คดี มีผู้เสียชีวิต ๑,๓๗๐ คน จับกุมผู้ต้องหาได้แล้ว ๒๔ คดี ทราบตัวแต่จับกุมไม่ได้ ๔๗ คดี อยู่ระหว่างสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด ๑,๑๑๑ คดี และมีคดีฆาตกรรมที่มีสาเหตุมาจากเรื่องอื่นๆ เช่น ทะเลาะวิวาท ชู้สาว ประสงค์ต่อทรัพย์ ชัดแย้งทางธุรกิจ ฯลฯ รวมถึงคดีฆาตกรรมที่ไม่ทราบสาเหตุ รวมคดีที่เกิดขึ้น ๑,๓๗๒ คดี ผู้เสียชีวิต ๑,๔๔๔ คน จำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรมรวม ๔๕ คดี ผู้เสียชีวิต ๕๕ คน ในจำนวนนี้ คดีวิสามัญฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๓๕ คดี ผู้เสียชีวิต ๔๑ คน คดีวิสามัญฆาตกรรมที่ผู้ตายไม่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด จำนวน ๒ คดี ผู้เสียชีวิต ๒ คน คดีวิสามัญฆาตกรรมที่ผู้ตายไม่ทราบสาเหตุ จำนวน ๘ คดี ผู้เสียชีวิต ๑๑ คน^๓

การที่มีผู้เสียชีวิตนับพันถือว่าผิดวิสัย ซึ่งจำต้องมีการตรวจสอบตามกระบวนการเพื่อให้สามารถดำเนินคดีตามกฎหมายได้ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อชีวิต ตามมาตรา ๒๘๙ (๕) ฆ่าผู้อื่นโดยทรามานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย หรือในประมวลวิธีพิจารณาความอาญา หมวด ๒ การชั้นสูตรพลิกศพ มาตรา ๑๔๘ เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้มีการชั้นสูตรพลิกศพ และมาตรา ๑๕๐ “ในกรณีที่จะต้องมีการชั้นสูตรพลิกศพ ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์... และในกรณีที่ความตายมิได้เป็นผลแห่งการกระทำผิดอาญา ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชั้นสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการเมื่อเสร็จสิ้นการชั้นสูตรพลิกศพโดยเร็วและให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไปตาม มาตรา ๑๕๖ ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแจ้งแก่ผู้มีหน้าที่ไปทำการชั้นสูตรพลิกศพทราบ และก่อนการชั้นสูตรพลิกศพให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้สามี ภรรยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบเท่าที่จะทำได้ ในกรณีที่มิมีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูตรพลิกศพ ร่วมกับพนักงานสอบสวนและแพทย์ เมื่อชั้นสูตรพลิกศพตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพให้เสร็จ ภายในสามสิบวัน...”

^๒ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน รายงานการศึกษาเบื้องต้น ธันวาคม ๒๕๕๐ หน้า ๑๐-๑๔

^๓ เพิ่งอ้าง หน้า ๑๕-๑๗

ขณะที่กฎหมายเขียนไว้ชัดเจนเช่นนั้นว่า การตายผิดปกติต้องทำสำนวนส่งอัยการ ความตาย ๒,๕๐๐ ศพ ล้วนเป็นความตายผิดปกติ แต่ประเมศวร์ อินทรชุมนุม รองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด เปิดเผยว่า คดีฆาตกรรมที่เป็นการตายผิดธรรมชาติดูจากสถิติในช่วงปี ๒๕๔๖-๒๕๔๘ พบว่า ปี ๒๕๔๖ มีคดีที่ผู้ต้องหาเสียชีวิตในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และคดีที่ตำรวจกระทำการวิสามัญฆาตกรรมคนร้ายเข้ามาทั้งสิ้น ๑๖๑ เรื่อง อัยการสั่งฟ้อง ๒ เรื่อง สั่งไม่ฟ้อง ๑๔๐ เรื่อง และส่งคืนสำนวนพนักงานสอบสวนรวม ๑๔ คดี ปี ๒๕๔๗ มีคดี ๑๘๖ เรื่อง สั่งฟ้อง ๒ เรื่อง สั่งไม่ฟ้อง ๑๕๗ เรื่อง และส่งคืนสำนวน ๓๗ เรื่อง ปี ๒๕๔๘ มีคดีทั้งสิ้น ๑๓๒ เรื่อง สั่งฟ้อง ๑ เรื่อง ไม่ฟ้อง ๑๐๗ เรื่อง และส่งคืน ๒๔ เรื่อง “โดยทั้งหมดนี้ อัยการไม่สามารถระบุได้ว่าคดีใดบ้างเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การฆ่าตัดตอนผู้ค้ายาเสพติดหรือไม่” จากตัวเลขนี้น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการรื้อฟื้นคดีฆ่าตัดตอน ๒,๕๐๐ ศพ เพราะสะท้อนให้เห็นความบกพร่องของกระบวนการยุติธรรมไทยแล้ว ความตาย ๒,๕๐๐ ศพ แต่เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายไม่ถึงครึ่ง ศพที่เหลือจากนี้ไปไหน”

ในขณะที่การทำสงครามยาเสพติดรอบแรก ส่งผลให้มีการเสียชีวิตกว่า ๒,๕๐๐ ศพ โดยมีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมน้อยมาก และยาเสพติดก็ไม่ได้หมดไป พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ประกาศสงครามยาเสพติดรอบสอง เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ โดยกำหนดระยะเวลา ๖ เดือนและเมื่อมีรัฐบาลใหม่ ภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช ดูเหมือนสัญญาที่ส่งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ถือว่า สงครามยาเสพติดเป็นวาระสำคัญในการทำหน้าที่ และได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมอีกกระลอกหนึ่ง

ประเด็นสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม

กรณีตัวอย่างทั้ง ๔ กรณี แม้นักของแต่ละเรื่องอาจไม่เท่ากัน แต่ทั้งหมดคือภาพสะท้อนสถานการณ์สิทธิในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ทั้งที่อยู่ในภาวะปกติ (ซึ่งไม่ปกติ) และภาวะพิเศษดังในกรณีสงครามยาเสพติด แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังที่กล่าวข้างต้น แต่ดูเหมือนจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบเสียเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายและกระบวนการใช้กฎหมายในปัจจุบันยังคงครอบครองโดยรัฐและประชาชนเข้าถึงได้ยาก สภาวะของการถูกจับโดยใช้อำนาจเกินขอบเขต การยึดข้อหาการคุมขังเกินความจำเป็น การซ้อมทรมาน ความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบไต่สวน การไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม ยังคงเป็นปัญหาที่ยังดำรงอยู่ กล่าวคือ

๔ ฆ่าตัดตอน ๒,๕๐๐ ศพ ความพิการของกระบวนการยุติธรรมไทย ใน <http://www.bangkokbizweek.com/20061103/localbiz/index.php?news=column-22106904.html> and <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9510000022548> เข้าเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิด

ในกรณีตัวอย่างที่เห็นข้างต้น จะเห็นว่า สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า บริสุทธิ์ ตามหลักการของกระบวนการทางอาญาโดยทั่วไปถูกละเลยอย่างเห็นได้ชัด ดังในกรณีของนายชาญชัย พร้อมธงชัย จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ทหารได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗ ควบคุมตัวนายชาญชัย พร้อมธงชัย และนายชอหนั่นติ๊ะหรือนายสม หอมอ่อน โดยอาศัยเหตุเพียงเพราะสงสัยว่า นายชาญชัย พร้อมธงชัย และนายชอหนั่นติ๊ะหรือนายสม หอมอ่อนจะมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และยาเสพติด ทั้งที่การจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗ เพื่อควบคุมตัวได้นั้นจะต้องอาศัยเหตุหรือมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่แสดงให้เห็นได้ว่านายชาญชัย พร้อมธงชัย และนายชอหนั่นติ๊ะหรือนายสม หอมอ่อนเป็นราชศัตรู หรือฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือฝ่าฝืนต่คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเท่านั้น การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารโดยไม่มีเหตุหรือมีพยานหลักฐานที่เพียงพอ จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๕๗ และเป็นผลต่อมาทำให้เจ้าหน้าที่ทหารไม่มีอำนาจที่จะควบคุมตัวหรือกักตัวนายชาญชัย พร้อมธงชัย และนายชอหนั่นติ๊ะหรือนายสม หอมอ่อนไว้เพื่อสอบสวน

ในกรณีของนายนิสสัย ศตะกูระมะ จะเห็นเช่นกันว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำเกินกว่าเหตุ นอกจากนั้น เมื่อตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมพบว่า ทรัพย์สินที่นายนิสสัยและภรรยาถืออยู่ได้มาอย่างบริสุทธิ์ คือ จากการขายที่ดินในกรุงเทพฯ ปรากฏข้อมูลภายหลังว่า บ้านที่ขอให้ศาลออกหมายค้นเป็นบ้านของผู้บริสุทธิ์ ดังนั้น กระบวนการขอออกหมายค้นจึงน่าจะมีผิดปกติ เช่น การนำพยานหลักฐานเท็จไปเสนอต่อศาล นายพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว ในศาลอุทธรณ์ ภาค ๕ กล่าวว่า “นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติให้ออกหมายในคดีอาญา เช่น หมายค้น หมายจับ เป็นอำนาจของศาล โดยยกเลิกอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่ ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติได้มีการขอออกหมายค้นต่อศาลเป็นจำนวนมากที่ปรากฏผลภายหลังว่า ไม่สามารถค้นสิ่งของผิดกฎหมาย หรือพยานหลักฐานใดๆได้ แต่ที่ไม่ค่อยเป็นเรื่องเป็นราวเพราะการค้นดังกล่าวไม่ได้ใช้กำลังเกินกว่าเหตุดังกรณีการค้นบ้านที่อยู่ชาน”^๕

ทั้งสองกรณี เป็นเพียงตัวอย่างของปัญหาในกระบวนการยุติธรรมไทยที่ในทางปฏิบัติ มักสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องสงสัยมีความผิด จึงต้องจับกุมคุมขัง และในหลายกรณีมีการซ้อมทรมานจนถึงแก่ความตาย ดังในกรณีของนายชาญชัย พร้อมธงชัย อันเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและสิทธิที่จะไม่ถูกซ้อมทรมาน ซึ่งเป็นสิทธิที่จะละเมิดมิได้ไม่ว่าจะในสถานการณ์ใด ภาวะจึงตกเป็นของผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหาที่จะต้องพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ซึ่งในหลายกรณีไม่มีโอกาสพิสูจน์แต่อย่างใด

นอกจากนั้น ผลการตรวจสอบของ กสม.เองพบว่า ในสงครามยาเสพติด สิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนถูกละเมิดอย่างร้ายแรง ไม่มีการตรวจสอบ ดำเนินคดีตามระบบ แต่ในช่วงสงคราม

^๕ ไทยโพสต์ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

Working Group on Justice for Peace (WGJP)
and
Coalition against Involuntary Disappearance (AFAD)
11-12 February 2008
at Siam City Hotel, Bangkok, Thailand



(ยาเสพติด) มีการวางเครือข่ายตรวจสอบจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด และเรียกให้ผู้ที่มียาเสพติดในบัญชีไปรายงานตัวเข้าอบรม และหากว่ามีหลักฐานว่าเกี่ยวข้องกับยาเสพติดอาจดำเนินการตรวจค้นดำเนินคดีและยึดทรัพย์แล้วแต่กรณี การปฏิบัติการดังกล่าว ทำให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีเดือดร้อน และมีผู้เสียชีวิตตามจำนวนที่ระบุข้างต้น หลายรายถูกประณามจากสังคมไม่สามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ เนื่องจากหวาดกลัวว่าจะไม่ได้รับความปลอดภัย ในช่วงปี ๒๕๔๖-๒๕๕๐ มีเรื่องร้องเรียนมายัง กสม.ถึง ๔๐๗ คำร้อง ทั้งเพื่อขอความเป็นธรรม ขอให้ช่วยเหลือ ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ทามาตรการคุ้มครองความปลอดภัย และตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรมกับการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม

การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม (ในประเทศที่ยังมีโทษประหารชีวิตอย่างประเทศไทย) เกิดขึ้นตลอดมาและไม่มีแนวโน้มลดลงแต่ประการใด แม้ว่าสงครามยาเสพติดจะยุติลงตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๗ แต่ผลกระทบยังคงมีถึงปัจจุบัน เพราะยังมีกรณีอีกหลายกรณีที่ยังไม่มีการตรวจสอบ การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรมนี้ ถือเป็นการละเมิดสิทธิในการได้รับการคุ้มครองตามกระบวนการยุติธรรมอย่างรุนแรง และประเทศไทยถูกตั้งคำถามโดยนานาชาติตลอดมา ดังรายงานของคณะกรรมการอิสระตรวจสอบศึกษาและวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และการนำนโยบายไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน (คตณ.) ที่ตั้งขึ้นภายใต้รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ที่ระบุว่า เกิดกรณีฆาตกรรมเป็นจำนวนมากอย่างผิดปกติถึง ๒,๖๐๔ คดี ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์-เมษายน ๒๕๔๖ อันเป็นช่วงการประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด และมีจำนวนผู้เสียชีวิตถึง ๒,๘๗๓ คน กรณีดังกล่าวนับเป็นการส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่ยึดถือหลักนิติรัฐเป็นสำคัญในการปกครองประเทศ เพราะการที่ประเทศไทยมีประชาชนถูกฆาตกรรมในจำนวนที่สูงขึ้นอย่างผิดปกติในช่วงเวลาหนึ่ง อีกทั้งกรณีดังกล่าวเป็นเหตุให้องค์กรระหว่างประเทศมีข้อห้วงใยต่อประเทศไทยและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบ ใต้สวนดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในข้อกล่าวหาที่ถูกเรียกว่า “การสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม ในช่วงการดำเนินการปราบปรามยาเสพติด” ซึ่งคณะกรรมการประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเคยได้รับข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวจาก ผู้เสียหาย ญาติ NGOs ฯลฯ

และโดยหลักการพื้นฐานในการเคารพอธิปไตยของรัฐนั้นถือเป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐในลำดับแรก^๖

รายงานของ คตท.สรุปว่า ในสงครามยาเสพติด โดยเฉพาะเมื่อดูจากตัวเลขกรณีวิสามัญฆาตกรรม ในช่วง ๓ เดือน ซึ่งอาจแสดงให้เห็นเป็นนัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นระดับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติ นั้น ไม่เชื่อถือกระบวนการยุติธรรมทางกฎหมาย (Due Process of Law) เสียเอง และได้ใช้อำนาจอื่นตามอำเภอใจ โดยเฉพาะนโยบายทางการเมือง^๗ ในภาวะที่ผู้อยู่ในกระบวนการยุติธรรมไม่เชื่อและไม่ใช้กระบวนการยุติธรรมเสียเองเช่นนี้ สิทธิของประชาชนจะยังคงถูกละเมิดต่อไป

สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากความเสียหาย

กรณีต่างๆที่ยกมานั้น จนบัดนี้ แม้เวลาจะผ่านมามากหลายปี ดังกรณีของคดีที่เกี่ยวข้องกับสงครามยาเสพติด แทบไม่ปรากฏเลยว่า ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ น่าสนใจว่ากรณีที่ยกมานั้นล้วนเกี่ยวข้องกับสงครามยาเสพติด ซึ่งเป็นคดีที่ส่วนใหญ่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด รายงานของ คตท.ระบุว่า เท่าที่ตรวจสอบมีสูง “ถึง ๑.๑๑๑ คดี ซึ่งนับว่าเป็นที่ผิดสังเกต และไม่ปรากฏว่ารัฐได้ดำเนินการใดๆต่อผลที่เกิดขึ้นอย่างผิดสังเกตนั้น ดังนั้น กรณีจึงน่าจะด้วยเหตุนี้เองที่ได้ก่อให้เกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ เพราะเป็นกรณีที่มีประชาชนพลเรือนถึงแก่ความตายเป็นจำนวนมากโดยรัฐได้เพิกเฉยที่จะให้กลไกของรัฐเข้าทำการตรวจสอบอย่างกระตือรือร้น ยิ่งไปกว่านั้น คดีที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดนั้นก็ยังมีจำนวนน้อยมากและเป็นคดีที่ต้องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษทำการสอบสวน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย แม้จะมีใช้คดีพิเศษตามปกติก็ตาม ข้อเท็จจริงดังกล่าวน่าจะแสดงให้เห็นถึงความไม่ค้อยสนใจของฝ่ายรัฐที่จะให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจดำเนินการอย่างที่สุดที่จะให้รู้ตัวผู้ที่กระทำให้ประชาชนพลเรือนถึงแก่ความตาย”^๘

การละเลยสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาไม่ใช่แค่ในทุกกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น แต่ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายในทรัพย์สิน เช่น กรณีการยิงถล่มบ้านนายนิสสัย ศตะกูระมะ และในอีกหลายกรณี การเยียวยาความเสียหายแทบไม่เกิดขึ้น กรณีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ในรายงานในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่สงบ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนเช่นกัน

แม้รายงานในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจะให้น้ำหนักกับประเด็นสิทธิเพียง ๓ ประการ คือ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน และ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยา แต่ภาพสะท้อนที่ออกมาแสดงให้เห็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในทุกขั้นตอนของ กระบวนการยุติธรรมตั้งแต่การตั้งข้อสงสัย/กล่าวหาไปจนถึงการตรวจค้น การจับกุม คမ်းขัง การสอบสวน การพิจารณาคดี ไปจนถึงการลงโทษ ที่น่าห่วงกังวล คือ การลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการซ้อมทรมาน ถึงการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม เป็นการตัดสินอย่างไร้ความยุติธรรม

^๖ คณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน รายงานการศึกษาเบื้องต้น ธันวาคม ๒๕๕๐

^๗ อ้างแล้ว หน้า ๔๐-๔๒

^๘ เพิ่งอ้าง

๓.๒

สถานการณ์สิทธิมนุษยชน ในสามจังหวัดภาคใต้



ภาพรวมสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้

นับจากเหตุการณ์ปล้นปืนที่ค่ายกองพันพัฒนาที่ ๔ ส่วนหน้า เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ จนถึงสิ้นปี ๒๕๕๐ ดูเหมือนความรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ บัตตานี ยะลา นราธิวาส จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ จากสถิติซึ่งรวบรวมโดยศูนย์เฝ้าระวังเชิงองค์ความรู้สถานการณ์ภาคใต้ระบุว่า ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๔๗ ถึงมิถุนายน ๒๕๕๑ มีเหตุการณ์ความรุนแรงในหลายรูปแบบเกิดขึ้น ๘,๑๗๘ ครั้ง มีผู้เสียชีวิตรวม ๓,๐๗๑ ราย บาดเจ็บ ๔,๘๘๖ ราย กล่าวโดยรวมในรอบ ๕๔ เดือนที่ผ่านมา มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บรวมกันสูงถึง ๘,๐๕๗ ราย และสถานการณ์ในพื้นที่มีแนวโน้มที่มีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น จากรายงานสรุปของศูนย์ฯ พบว่า เดิมในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๔๙ ผู้ที่เป็นเหยื่อของความรุนแรงประมาณ ๔๗ % เป็นประชาชนผู้บริสุทธิ์ รองลงมาคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ/ทหาร/ข้าราชการ ลูกจ้าง ๒๙ % และยังมีอีกถึงประมาณ ๑๒ % ที่ไม่สามารถระบุชัดเจนได้ว่าเป็นใคร* แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมความสูญเสียตั้งแต่ ๒๕๔๗ จนถึงมิถุนายน ๒๕๕๑ พบว่า เหยื่อของความรุนแรงทั้งตายและบาดเจ็บจำนวนมากที่สุด ๖๓ % เป็นราษฎรหรือพลเรือน ผู้ประกอบอาชีพปกติ รองลงมาคือ ทหาร ๑๒ % และตำรวจ ๑๐ % นอกจากนี้แล้วจะเป็นราษฎรอาสาสมัคร ชุติรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) ข้าราชการ ลูกจ้างของรัฐ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน*

๑ ศูนย์เฝ้าระวังเชิงองค์ความรู้สถานการณ์ภาคใต้, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ บัตตานี ใน ประชาไทออนไลน์ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑
๒ เพิ่งอ้าง



ในจำนวนเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นรายวัน ซึ่งมีความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยผู้กระทำ เป็นทั้งภาครัฐและไม่ใช่ภาครัฐ มีเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการสูญเสียและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ครั้งใหญ่ๆหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นกรณีสะบ้าย้อย ซึ่งมีผู้ที่ถูกเรียกว่ากลุ่มก่อความไม่สงบเสียชีวิตในคราว เดียวกัน ๑๔ คน กรณีสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลาคือเป็นหนึ่งใน ๑๓ จุดของเหตุการณ์กรือเซะ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ จุดที่สะท้อนความรู้สึกคนทั่วโลก คือ การยิงใส่มีสยิดกรือเซะ เป็นผลให้มีผู้เสียชีวิต ๓๒ คน ในวันเดียวกันนี้ มีกลุ่มคนที่เรียกว่าเป็นคนร้ายเสียชีวิต ๑๐๖ คน บาดเจ็บ ๖ คน ถูกจับกุม ๑๗ คน เจ้าหน้าที่เสียชีวิต ๕ นาย บาดเจ็บ ๑๕ นาย อีกหกเดือนต่อมาก็เกิดกรณีตากใบ ทั้งนี้ไม่นับรวม การบังคับสูญหายอีกอย่างน้อย ๒๓ คน รวมทั้งนายสมชาย นีละไพจิตรที่หายตัวไปโดยฝีมือเจ้าหน้าที่ ของรัฐเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๗ อย่างไรก็ตาม ความสูญเสียจำนวนมากที่เห็นอยู่ในขณะนี้ยังคงเป็น ความสูญเสียที่เกิดจากเหตุการณ์ความไม่สงบรายวันเป็นส่วนใหญ่

จนถึงปัจจุบัน ความรุนแรงยังคงมีต่อไปเรื่อยๆแม้ดูเหมือนว่าในเชิงสถิติความถี่ของเหตุการณ์ ความไม่สงบที่เกิดขึ้นจะลดน้อยลง ด้วยผลของการระดมสรรพกำลังทางทหารและตำรวจปิดล้อม ตรวจค้น ควบคุมพื้นที่ความรุนแรงทำให้เหตุการณ์ความรุนแรงลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งก็น่าจะทำให้จำนวนเหยื่อ ความสูญเสียลดลงด้วย แต่เมื่อเปรียบเทียบอัตราการตายและบาดเจ็บ (casualties) ทั้งก่อนและหลังเดือน กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เริ่มปฏิบัติการของฝ่ายทหาร (intervention) แบบจำลองทางสถิติ สะท้อนให้เห็นว่า “การปฏิบัติการแทรกแซงทางนโยบายไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราการตายและ บาดเจ็บอย่างมีนัยสำคัญ”^๓ แต่ไม่ว่ารัฐจะใช้มาตรการใดก็ตาม จนบัดนี้ยังไม่มีข้อสรุปใดๆไม่ว่าจะเป็น สาเหตุ ผู้ก่อความรุนแรง ผู้ได้รับผลกระทบและมาตรการเยียวยา พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม แต่คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้วินิจฉัยสาเหตุแห่งความรุนแรงในจังหวัด ชายแดนภาคใต้อย่างน่าสนใจว่า^๔

^๓ อังแล้ว

^๔ คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ รายงานคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ เอาชนะความรุนแรง ด้วยพลังสมานฉันท์ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มิถุนายน ๒๕๔๔ หน้า ๑๑-๑๒

- ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้รับความยุติธรรมและเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรมของประเทศ ขณะเดียวกันทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนและประชาชนบางกลุ่มเลือกที่จะใช้ความรุนแรงต่อกัน เพราะเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมฟังไม่ได้

- นโยบายของรัฐล้าสนระหว่างแนวทางสันติวิธีกับการแก้ปัญหาด้วยวิธีการเดิมๆ โดยใช้ความรุนแรงเป็นหลัก หน่วยงานของรัฐขาดเอกภาพในการทำงานและมีช่องว่างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ไม่มีพื้นที่ทางการเมืองเพียงพอสำหรับการใช้สันติวิธีในการต่อสู้กับความไม่เป็นธรรมและเรียกร้องสิ่งที่ตนปรารถนา

- เด็กและเยาวชนในพื้นที่ไม่ได้รับการศึกษาที่มีประสิทธิภาพพอที่จะ

ทำให้เข้าสู่ตลาดแรงงานได้ และขาดดุลยภาพระหว่างการศึกษาศาสนาสายสามัญกับสายศาสนา

- ชาวบ้านในท้องถิ่นเผชิญกับปมขัดแย้งภายใน คือ ด้านหนึ่งชีวิตตามธรรมชาติของพวกเขากำลังถูกคุกคามโดยพลังทุนนิยม วัตถุนิยมขนาดใหญ่ จนรู้สึกไม่อาจต่อต้านต่อรองได้ แต่อีกด้านหนึ่งมีความแตกต่างระหว่างคนรุ่นเก่าที่ประสงค์จะดำเนินชีวิตเรียบง่ายของตนตามหลักศาสนาโดยไม่ปรารถนาจะต่อกรกับพลังจากภายนอก กับคนรุ่นใหม่ที่ไม่เปลี่ยนวิถีชีวิตให้คล้อยตามพลังที่คุกคามตน ก็ต่อต้านขัดขวางด้วยวิธีการต่างๆ

- ปมปัญหาเหล่านี้ดำรงอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ดูเหมือนว่าความแตกต่างในเรื่องต่างๆ ระหว่างชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมลายูซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่กับชาวไทยพุทธที่เป็นคนกลุ่มน้อยจะชัดเจนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติที่แตกต่างกันในเรื่องการเมืองทหารในพื้นที่ การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๘ หรือการควบคุมสถาบันศึกษาปอเนาะ อาจเพราะอัตลักษณ์ของแต่ละกลุ่มโดดเด่นขึ้น ขณะเดียวกันก็ยอมรับสถาบันวัฒนธรรมประเพณีร่วมกันน้อยลง

- ปรากฏการณ์ความรุนแรงในภาคใต้และปัญหาทั้งหมดดำรงอยู่ในบริบทสังคมการเมืองไทย คือ บ้างก็ไม่เห็นความสำคัญของความแตกต่างหลากหลายทางวัฒนธรรมเลย ในขณะที่บางฝ่ายก็เห็นเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาคุกคามรัฐ หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ

จะเห็นว่าสาเหตุของปัญหาอันเป็นที่มาของความรุนแรงที่ กอสม.วิเคราะห์ล้วนมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเชิงโครงสร้าง ที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับความไม่ยุติธรรมและการเลือกปฏิบัติ แต่แนวทางจัดการกับปัญหาของรัฐบาลทุกรัฐบาล แทนที่จะจัดการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการอำนวยความสะดวกให้เกิดความยุติธรรมและขจัดการเลือกปฏิบัติ มีการพัฒนาพื้นที่ให้เท่าเทียมกับส่วนอื่นๆ ของประเทศ โดยเคารพการเลือกของคนในพื้นที่ หากเลือกที่จะใช้กฎหมายที่เปิดโอกาสให้ใช้ความรุนแรงโดยตรวจสอบค่อนข้างยาก ไม่ว่าจะเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๘ การออกพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ที่มีอาวุธอยู่ในมือโดยไม่มีความพร้อมรับผิด ไม่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือยุทธศาสตร์การจัดการปัญหา แต่มีการเปลี่ยนยุทธวิธีที่มีแนวโน้มจะใช้ความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้



สถานการณ์สิทธิมนุษยชน

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้อยู่ในภาวะที่ “ทรงและทรุด” คือนอกจากจะไม่เห็นความก้าวหน้าใดๆ นอกจากการที่นายกรัฐมนตรี พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์จะออกมากล่าวคำขอโทษ ซึ่งมีผลในเชิงสัญลักษณ์ถึงการยอมรับความผิดพลาดของรัฐ ที่มีส่วนในความรุนแรงและไม่สามารถปกป้องประชาชนและสิทธิของประชาชนได้ และการที่นับตั้งแต่ประมาณกันยายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ความถี่ของเหตุการณ์ความไม่สงบรายเดือนมีแนวโน้มลดลง แต่ภาวะของสิทธิยังมีความถดถอยลงเรื่อยๆ

สิทธิของประชาชนที่ถูกละเมิดอย่างรุนแรงในความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ คือ สิทธิในชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย และทรัพย์สิน สิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม และสิทธิที่จะได้รับข้อเท็จจริงและการทำให้ความจริงปรากฏ โดยเฉพาะในกรณีการบังคับสูญหาย ซึ่งในเชิงสถิติอาจดูไม่มาก (๒๓ คน) แต่จำนวนดังกล่าวนี้ไม่นับรวมศพนิรนามที่ยังไม่ได้มีการขุดพิสูจน์อีกนับร้อยในสุสานหลายแห่ง โดยเฉพาะสุสานเงินที่จังหวัดปัตตานี

หากพิจารณาสถานการณ์ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา แทบจะไม่พบความก้าวหน้า มีหน้าซ้ายยังเห็นภาพความรุนแรงเกิดขึ้นรายวัน สิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะสิทธิในการศึกษา สิทธิในการประกอบกิจการทางศาสนา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข รวมถึงสิทธิในการประกอบอาชีพ ซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้ ซึ่งจะสะท้อนในส่วนอื่นๆของรายงาน รวมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองถูกละเมิดอย่างรุนแรงอย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงที่สุดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะสะท้อนในกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

กรณี

ตากใบ-การตายหมู่

กรณีตากใบเกิดขึ้นเมื่อ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ เมื่อมีการชุมนุมประท้วงที่หน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เรียกร้องให้ปล่อยตัวชุดรักษาความปลอดภัยในหมู่บ้าน ๖ คน ที่ชาวบ้านเชื่อว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และถูกทางการกลั่นแกล้ง เมื่อการเจรจาไม่เป็นผล เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมมีผู้เสียชีวิตในที่ชุมนุม ๖ คน ถูกจับประมาณ ๑,๓๐๐ คน มีการลำเลียงผู้ถูกจับกุมไปยังค่ายอิงคยุทธบริหารที่จังหวัดปัตตานี มีผู้เสียชีวิตระหว่างและจากการถูกลำเลียงอีก ๗๔ คน

ด้วยแรงกดดันของภาคประชาชน กสม.และนานาชาติ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ความรุนแรงครั้งสำคัญๆ เช่น ต่อกรณีตากใบ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริงกรณีมีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ขึ้นเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ โดยมีนายพิเชต สุนทรพิพิธ อดีตผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นประธาน รายงานซึ่งรวบรวมข้อเท็จจริงตั้งแต่การชุมนุมที่ สภอ.ตากใบ จังหวัดนราธิวาส การสลายการชุมนุม การลำเลียง การเคลื่อนย้ายผู้ถูกควบคุม การพบผู้ถูกควบคุมเสียชีวิต การรายงานการเสียชีวิต การชันสูตรศพ จนถึงการ

ดำเนินการกับผู้ถูกควบคุม และการเยียวยาให้ข้อมูล/ข้อเท็จจริงแต่ละขั้นตอนไว้อย่างละเอียด รายงานได้ระบุผู้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์ คือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ แต่ก็ยืนยันว่า "มีความบกพร่องแต่ไม่มีเจตนาให้เกิดการเสียชีวิต บาดเจ็บ"^๕

ในกรณีเดียวกันนี้ วุฒิสภาโดยคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ เช่น "เจ้าหน้าที่ขาดความพร้อมและบกพร่องต่อหน้าที่ในการเผชิญเหตุโดยสันติ การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการไปตรวจสอบสภาพผู้บาดเจ็บที่โรงพยาบาลนราธิวาส ยังพบข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์ว่า มีประชาชนผู้อยู่ในเหตุการณ์หน้าสภ.อ.ตากใบจำนวนหนึ่งถูกอาวุธปืนยิงจนได้รับบาดเจ็บสาหัส บ้างถูกยิงในขณะที่วิ่งออกจากการชุมนุม เมื่อมีการสลายการชุมนุม บ้างถูกยิงเมื่อนอนหมอบราบลงกับพื้นแล้ว" และ "คณะกรรมการฯ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของทางราชการได้ปฏิบัติการในลักษณะเจตนาโดยเล็งเห็นผลว่าการกระทำดังกล่าวอาจเกิดการบาดเจ็บและถึงแก่ชีวิตได้ ถือเป็นกรณีสืบเนื่องมาจากการกระทำโดยเจตนา และเป็นการกระทำมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ในการจับกุมควบคุมตัวประชาชน เจ้าหน้าที่ราชการได้กระทำการรุนแรงต่อประชาชนเกินกว่าเหตุ เพราะเมื่อควบคุมสถานการณ์ไว้ได้หมดแล้ว กลับมีการทำร้ายประชาชน ตะบอง ทุบ กระต๊อบ ชกต่อย และบังคับให้ประชาชนถอดเสื้อ มัดมือไขหลัง นอนคว่ำหน้าราบไปกับพื้น แล้วบังคับให้เคลื่อนตัวโดยไถร่างกายไปตามพื้นเป็นลักษณะที่ป่าเถื่อน ไร้มนุษยธรรม ไม่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์"

รายงานของกรรมการชุดนี้ระบุต่อไปว่า "การควบคุมตัวและขนย้ายประชาชนไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร มีการใช้วิธีบังคับให้ประชาชนนอนคว่ำหน้า และใช้เวลาเดินทางนานถึง ๕-๖ ชั่วโมง ทำให้ประชาชนที่ถูกขังอยู่ในชั้นล่างๆ ต้องตายอย่างทรมาน เหมือนฝังคนทั้งเป็น โดยที่การกระทำดังกล่าวมิใช่เหตุสุดวิสัย เพราะคนทั่วไปย่อมคาดหมายได้ว่าเป็นการกระทำอันก่อให้เกิดความเจ็บปวดทรมานจนอาจถึงตายได้ แสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ประการสำคัญ การกระทำของเจ้าหน้าที่มีผลทำให้เกิดการบาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมากนั้น ย่อมมีลักษณะเป็นการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๔ วรรคแรกและวรรคสอง แม้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการควบคุมและขนย้ายอาจอ้างได้ว่ามิได้ประสงค์จะให้ผู้ถูกควบคุมและขนย้ายต้องถึงแก่ความตายก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏซึ่งชี้ชัดการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจึงย่อมเป็นการกระทำโดยเจตนา ในลักษณะย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๔ ดังกล่าวแล้ว"

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินการบางประการ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระสอบข้อเท็จจริง การถอนฟ้องผู้ต้องหากรณีตากใบ จำนวน ๕๘ ราย ในปี ๒๕๔๔ และการตกลงชดเชยค่าเสียหายให้กับญาติผู้เสียชีวิตระหว่างการขนย้ายผู้ถูกควบคุมตัวจำนวน ๗๘ คนในวงเงิน ๔๒ ล้านบาท ทั้งที่ก่อนหน้านี้เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กยต.)

^๕ อ้างแล้ว หน้า ๕๑

โดยมีรองนายกรัฐมนตรี นายจาตุรนต์ ฉายแสง เป็นประธาน และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ แต่การต่อสู้เพื่อสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการเอาคนผิดมาลงโทษยังไม่สิ้นสุด

กรณี

การจับกุมและสังหารรายวัน

อิหม่ามยะผา กาเซ็ง อายุ ๕๖ ปี ถูกทหารทรมาณและสังหารระหว่างการสอบสวน ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๐-๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ที่ฐานของหน่วยเฉพาะกิจที่ ๓๙ อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส จากคำเบิกความของนายแพทย์ศุภวิทย์ ภัคศิโชติ แพทย์ประจำโรงพยาบาลศรีสาคร สรุปลงถึงการชันสูตรพลิกศพ อิหม่ามยะผาว่า พบรอยขีดและบาดแผลตามร่างกายหลายแห่ง ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นเอง ลักษณะของรอยขีดและบาดแผลแตกต่างกันออกไป ซึ่งเกิดจากการกระทำร้ายร่างกายหลายครั้ง และเกิดการกระทบจากของแข็งจนทำให้ซี่โครงหักหลายซี่ ทั้งด้านหน้าขวา หน้าด้านซ้ายและด้านหลังซ้าย โดยผลการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า ซี่โครงที่หักนั้นไปทิ่มเยื่อหุ้มปอด นอกจากนี้ ยังพบรอยถลอกคั้นที่ด้านหลัง ซึ่งจะเกิดจากการถูกลากตัวไปบนพื้นที่แข็งและขรุขระ ข้อมูลดังกล่าวนี้สอดคล้องกับสิ่งที่ลูกชายของอิหม่ามยะผา ซึ่งเห็นเหตุการณ์ว่า เกิดอะไรขึ้นกับอิหม่ามยะผาที่ฐานของหน่วยเฉพาะกิจที่ ๓๙ เล่าให้องค์การ Human Rights Watch ฟังว่า “ทหารเอาตัวพ่อผมไปครั้งแรกตอนเวลาประมาณสองทุ่ม วันที่ ๒๐ มีนาคม พ่อถูกเอาตัวไปที่บริเวณด้านหลังของห้องพยาบาลในค่าย ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากรถที่ใช้ขังผมและคนอื่น ๆ จอดอยู่ ผมได้ยินทุกอย่างว่า ทหารพวกนั้นทำอะไรกับพ่อบ้าง ผมได้ยินเสียงพ่อถูกต่อย ถูกเตะ ผมได้ยินเสียงพ่อร้องด้วยความเจ็บปวด พ่อถูกเอาตัวไปประมาณสองชั่วโมง ผมโกรธมากที่ช่วยอะไรพ่อไม่ได้เลย ตอนที่ทหารเอาตัวพ่อกลับมา ผมเห็นทหารเตะพ่อแรงมากหลายครั้งมาตลอดทางจนถึงรถที่ขังพวกเรา พ่อพ่อล้มลงก็ถูกเตะซ้ำ พ่อเกือบจะยืนไม่ไหวแล้วตอนที่ทหารบังคับให้พ่อลุกขึ้น ทหารพวกนั้นหัวเราะไปด้วยตอนที่เตะพ่อผม”

“ราวครึ่งชั่วโมงหลังจากนั้น พ่อถูกเอาตัวไปอีกครั้งหนึ่ง ผมได้ยินเสียงพ่อขอร้องทหารว่า อย่าซ้อมพ่ออีก ทหารเอาตัวพ่อมาส่งตอนที่เขย่งคืน ตอนนั้นพ่อเดินเองไม่ไหวแล้ว ต่อมาประมาณ ๑๕ นาที ทหารก็เอาตัวพ่อซ้อมอีกไปจนถึงตีสอง วันที่ ๒๑ มีนาคม ครั้งนี้ที่บริเวณด้านหลังห้องพยาบาลมีไฟสว่าง ผมเห็นว่าเกิดอะไรขึ้นกับพ่อ ผมเห็นทหารสิบกว่าคนรุมซ้อมพ่อ ทั้งเตะ ถีบ ต่อยพ่อ บางคนก็ตีหัวพ่อ พ่อพ่อล้มลงบนพื้น ทหารคนหนึ่งก็ขึ้นไปยืนบนตัวพ่อ แล้วกระแทกหน้าอกพ่อหลายครั้ง ทหารพวกนั้นรุมซ้อมพ่อไม่หยุดจนถึงตีสอง ทหารเอาตัวพ่อกลับมาที่รถ พ่อเดินไม่ไหว ทหารสองคนจับข้อเท้าพ่อ แล้วลากตัวพ่อมา ตอนนั้นพ่อยังมีสติอยู่ พ่อบอกผมว่า พ่อเจ็บมาก ผมพยายามร้องขอความช่วยเหลือขอให้ทหารเอาพ่อไปโรงพยาบาล แต่ไม่มีใครสนใจจะช่วยพ่อผม พ่อผมตายตอนประมาณตีห้าครึ่งบนรถที่ทหารใช้ขังพวกเรา”

เหตุการณ์ที่อิหม่ามยะผา กาเซ็ง ถูกทหารทำร้ายร่างกายและทรมาณจนเสียชีวิต ขณะที่ถูกสอบสวนและควบคุมตัวที่หน่วยเฉพาะกิจที่ ๓๙ อำเภอศรีสาคร จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ นั้น ได้กลายเป็นข้ออ้างที่กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการทำร้ายพลเรือนในพื้นที่ โดยเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม นางวรรณมา สีส่วน อายุ ๒๗ ปี ถูกยิงเสียชีวิตขณะกำลังซื้อรถจักรยานยนต์กลับบ้าน หลังจาก

ส่งลูกไปโรงเรียน ซึ่งกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบทิ้งจดหมายไว้ข้างศพเป็นภาษาไทยว่า “มึงฆ่าคนมลายู กูฆ่าคนไทยพุทธ” เอาไว้ด้วย เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้บุกขึ้นบนรถไฟสายสุโขทัย-โกลกยะลา ขณะกำลังวิ่งระหว่างสถานีรถไฟกาแต๊ะ-มะรีโอโบ อำเภอระแงะ จังหวัดนราธิวาส โดยได้จ่อยิงพนักงานรถไฟ และเจ้าหน้าที่ตำรวจรถไฟคนไทยพุทธเสียชีวิตรวมสี่ศพ

เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบได้ฆ่านายชัน ลังข์ทอง อายุ ๕๕ ปี ที่ตำบลบาเจาะ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา โดยสภาพของนายชันมีบาดแผลถูกยิง ตัดศีรษะ และเผา รวมทั้งยังถูกตอกตะปูที่มือสองข้าง เจ้าหน้าที่ตำรวจพบศีรษะของนายชันถูกวางอยู่บนหัวสะพานข้ามลำคลองท่างออกไปราว ๕๐ เมตร ทั้งนี้ ในรอบสี่ปีที่ผ่านมามีคนไทยพุทธถูกสังหาร และตัดศีรษะไปแล้วกว่า ๒๐ คน

ส่วนที่อำเภอรามัน จังหวัดยะลา กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบก็ทำร้ายพลเรือนอย่างเหี้ยมโหด โดยภายหลังจากที่นายอับดุลเลาะห์ ดาอีซอ ซึ่งเป็นน้องชายของนายอับดุลรอฮิง ดาอีซอ แกนนำกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบพร้อมพวกอีกสองคนถูกสังหารในการปะทะกับเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคมนั้นก็เกิดความรุนแรงในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การสังหาร ร.ต.ต.สมคิด ทับทิมศรี อายุ ๔๔ ปี รองสารวัตร สภต.อาซ่อง ซึ่งถูกยิงและเผาต่อหน้าประชาชนจำนวนมาก เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม นายวีระ เหมือนจันทร์ อายุ ๕๔ ปี ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านมาแะ ถูกกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยิงเสียชีวิต ซึ่งทำให้โรงเรียนในเขตพื้นที่อำเภอรามัน กว่า ๕๐ แห่ง ต้องปิดการเรียนการสอนชั่วคราว หลังจากนั้น ก็มีเหตุการณ์กราดยิงร้านค้าของคณมุสลิมที่เป็นสายข่าวให้กับเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตสามคน และบาดเจ็บอีกสี่คน^๖

ประเด็นสิทธิมนุษยชนในความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้

ดังที่กล่าวไว้ตอนต้น ในเหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ ประเด็นสิทธิมนุษยชนมีหลายประการ เฉพาะในส่วนนี้จะเน้นเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นปัญหารุนแรงและนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆที่แก้ไขได้ยาก

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมาเฉพาะข้อมูลของศูนย์ทนายความมุสลิมพบว่า ได้รับการร้องเรียนจากชาวบ้านเกือบ ๓๐๐ เรื่อง และกลายเป็นคดีเกี่ยวกับกรณีการซ้อมทรมาน ๕๔ คดี แต่หากนับเฉพาะสองเดือนแรกของปี ๒๕๕๑ ศูนย์ทนายความมุสลิมได้รับเรื่องร้องเรียนถึง ๑๐๓ เรื่อง เรื่องที่ร้องเรียนจำนวนมากยังคงเป็นกรณีการซ้อมทรมานและเป็นตัวเลขที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างน่าตระหนก^๗

มีผู้ต้องสงสัยไม่น้อยถูกเชิญตัวเพียงเพราะหลักฐานการบอกเล่าว่าเกี่ยวข้องกับสถานการณ์เท่านั้น และข้อหา ‘สุ่มหัวกันก่อความไม่สงบ’ จะถูกนำมาสวมใส่โดยมีกระบวนการต่อเนื่องที่กฎหมายพิเศษตามมาเพื่อเอื้อให้ ‘ซ้อมทรมาน’ ที่นำไปสู่การรับสารภาพ แม้ว่าภายหลังคดีจำนวนมากหลักฐานอ่อนจนต้องยกฟ้องก็ตาม คดี ‘ความมั่นคง’ ที่มาจากการขยายผลจำนวนมากจึงถูกส่งต่อเข้าสู่อัยการและแทบไม่มีคดีไหน

^๖ เหตุการณ์ทั้งหมดได้จาก www.deepsouthwatch.org. เข้าเมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๑

^๗ ภาพันท์ รัชศรีทอง รายงานการซ้อมทรมานและการตายในแบบกระบวนการยุติธรรมชายแดนใต้ ในประเทศไทยออนไลน์ เข้าเมื่อ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑

ที่ตำรวจส่งมาไม่ถูกสั่งฟ้อง เหตุผลที่ศูนย์ทนายความมุสลิมได้รับจากอัยการ คือ เมื่อช่วงครบ ๗ วันแล้ว ทางอัยการเพิ่งได้รับข้อมูลก่อนสั่งฟ้องเพียง ๔๘ ชั่วโมงเท่านั้น จึงทำให้พิจารณาไม่ทันและเสี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเลือกทาง 'สั่งฟ้องไปก่อน' แต่ภาพที่กลับกันของกระบวนการยุติธรรมใน ๓ จังหวัด มีหลายคดีที่ 'ผู้ถูกเชิญตัว' ถูกซ้อมทรมาน บางคนได้เสียชีวิตลงระหว่างการควบคุมตัวหรือระหว่างการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ แม้ว่าบางคนเลือกดำเนินการฟ้องกลับทางเจ้าหน้าที่ แต่ศูนย์ทนายความมุสลิมระบุว่า ในกรณีที่ชาวบ้านในพื้นที่เป็นโจทก์ ไม่มีแม้แต่คดีเดียวที่เจ้าหน้าที่จะถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมใดๆ โดยเร็ว^๘

นอกจากนั้น ในพื้นที่สามจังหวัดภาคใต้ เจ้าหน้าที่รัฐมีกฎหมายหลัก ๓ ฉบับที่ประกาศใช้ซ้อนกัน ได้แก่ กฎอัยการศึก ประมวลกฎหมายอาญา ๔๘ ชั่วโมงก่อนส่งสำนวนให้อัยการ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ กฎหมายทั้งสามฉบับเมื่อนำมาใช้ด้วยกันกลายเป็นช่องทางสู่การ 'ซ้อมทรมาน' ด้วยวิธีการ คือ ผู้ต้องสงสัยมักถูกเริ่มต้นด้วยการเชิญตัวมาควบคุมตามอำนาจของกฎอัยการศึกเป็นเวลา ๗ วัน จากนั้นจะตามมาด้วยการควบคุมตัวต่อเนื่องโดยการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินอีก ๓๐ วัน และประมวลกฎหมายอาญา ๔๘ ชั่วโมงก่อนส่งสำนวนให้อัยการ ทำให้แทบทุกคดีถูกสั่งฟ้องและควบคุมตัวต่อเนื่องจนกว่าจะสิ้นกระบวนการยุติธรรม ซึ่งใช้เวลาแรมปีหรืออาจค้างปี หรือร้ายกว่านั้นก็ค้างหลายปี ล่าสุดเมื่อพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ถูกประกาศใช้ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่สามารถคุมตัวภายใต้การอบรมในโครงการของรัฐได้นานถึง ๖ เดือน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมในสามจังหวัดภาคใต้นี้ มูลนิธิผสานวัฒนธรรมและองค์กรเครือข่าย/พันธมิตร^๙ ได้สรุปภาพรวมปัญหาสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้อย่างเป็นระบบที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรง คือ ในขั้นตอนต่อไปนี้

๑. การจับกุม/ควบคุมตัวตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.๒๕๔๗ และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘

๑.๑ ในระหว่างเดือนธันวาคม ปี พ.ศ.๒๕๕๐ ถึงเดือนมกราคม พ.ศ.๒๕๕๑ พบว่า มีการปิดล้อมจับกุมและควบคุมตัวที่หน่วยทหารเฉพาะกิจในพื้นที่ใกล้สถานที่ที่ปิดล้อมจับกุม เป็นเวลานานสูงสุดถึง ๗ วัน เช่น ค่ายวัดช้างให้ ค่ายเขื่อนบางลาง ค่ายยี่ลาป็น เป็นต้น หรือบางกรณีถูกควบคุมตัวนานกว่าอำนาจกฎอัยการศึก เช่น ในกรณีถูกควบคุมตัวที่ค่ายปิเหล็ง จังหวัดนราธิวาส มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการซ้อมทรมานเพื่อให้สารภาพในค่ายทหารหรือหน่วยทหารเฉพาะกิจจำนวนสูงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว รวมทั้งการปกปิดไม่ให้ญาติทราบสถานที่ควบคุมตัวและการห้ามเยี่ยมเป็นเวลา ๗ วัน หรือมากกว่า และเมื่อมีการย้ายสถานที่ควบคุมตัวก็ได้มีการบังคับใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งระบุไว้ในระเบียบของ กอ.รมน. ภาค ๔ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ

^๘ เพิ่งอ้าง

^๙ ดูรายละเอียดในมูลนิธิผสานวัฒนธรรม และอื่นๆ ข้อเสนอต่อรัฐบาลใหม่ฯ เผยแพร่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ข้อ ๓.๙.๓ ที่ห้ามเยี่ยมสามวันแรก

๑.๒ เนื่องจากสถานะของผู้ถูกควบคุมตัวภายใต้กฏอัยการศึก ยังไม่เป็น “ผู้ต้องหา” ถูกเลี้ยงให้ใช้คำว่า “ผู้ถูกเชิญตัวตามพระราชกฤษฎีกา” ผู้ถูกควบคุมตัวและญาติอาจไม่ได้รับการแจ้งถึงสถานที่ควบคุมตัวกับญาติ หรือแม้แต่ญาติพยายามติดต่อเพื่อสอบถามก็มักไม่ได้ข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ หรือข้อมูลเกี่ยวกับสถานที่ควบคุมตัวที่สืบสนไม่แน่ชัด

๑.๓ ผู้ถูกควบคุมตัวอาจไม่ได้รับการอนุญาตให้พบญาติอย่างน้อย ๓ วันแรกของการควบคุมตัว ไม่ปรากฏว่าให้อำนาจนี้ในพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ แต่ปรากฏในระเบียบของ กอ.รมน. ภาค ๔ ว่า ด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ข้อ ๓.๙.๓ และทนายความไม่ได้รับการอนุญาตให้พบ/เยี่ยมผู้ถูกควบคุมตัวตลอดระยะเวลาการควบคุมตัว ๓๐ วัน ภายใต้พระราชกำหนดดังกล่าว

๑.๔ หลายกรณีที่ปรากฏว่าทางฝ่ายทหารหรือทางตำรวจปฏิเสธไม่ให้เยี่ยมพบว่า ภายหลังจากที่ได้เยี่ยมมีรายงานเรื่องการถูกทำร้ายร่างกายในระยะ ๓ วันหรือมากกว่า ในวันที่ได้รับอนุญาตให้เยี่ยมญาติมักพบว่า ไม่มีบาดแผลเป็นร่องรอยแล้ว แม้ว่าญาติจะมีความกังวลเรื่องการซ้อมทรมานในการซักถาม แต่หลายกรณีก็ไม่ได้รับรู้ จนกระทั่งเวลาล่วงเลยมาจนกระทั่งได้รับการปล่อยตัวหรือถูกดำเนินคดีอย่างไรก็ตาม มีรายงาน/เรื่องร้องเรียนจำนวนมากว่า มีการซ้อมทรมานในระหว่างการควบคุมตัวเพื่อซักถาม โดยเฉพาะช่วงเวลา ๓ วันที่ห้ามเยี่ยม อีกทั้งมีรายงาน/เรื่องร้องเรียนจำนวนหนึ่งว่า มีบุคคลสูญหายในระหว่างการควบคุมตัว

๑.๕ กรณีไม่ดำเนินการแยกประเภทผู้ถูกควบคุมตัวเด็กและสตรีมีกรณีที่เกิดถูกซ้อม ทำร้ายร่างกาย เด็กถูกควบคุมตัวในห้องขังเดียวกับผู้ใหญ่ เช่น ที่ศูนย์เสริมสร้างสมานฉันท์ ค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี และในศูนย์พิทักษ์สันติ ศปก.ตร.ส่วนหน้า จังหวัดยะลา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตามมาตรฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑.๖ กรณีสตรีในค่ายอิงคยุทธบริหาร มีการแยกสถานที่ควบคุมตัว แต่สถานที่คับแคบและไม่เหมาะสม และพบว่าบางโอกาสมีการควบคุมตัวสตรีพร้อมลูกเล็กในค่ายอิงคยุทธบริหาร สำหรับในศูนย์พิทักษ์สันติ ศปก.ตร.ส่วนหน้า มีการแยกขังผู้ถูกควบคุมตัวสตรีในห้องเป็นสัดส่วน

๑.๗ การที่เจ้าหน้าที่ไม่แสดงตน ไม่แจ้งเหตุในการจับกุมและควบคุมตัว ไม่แจ้งสถานที่ควบคุมตัวไม่ให้เยี่ยมตามสมควร น่าจะขัดต่อหลักนิติธรรมและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๑.๘ การควบคุมตัวและปฏิบัติต่อผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ (เด็ก) ในลักษณะเช่นนี้เป็นการละเมิดสิทธิของเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และเป็นการปฏิบัติที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. การออกหมายจับและการขยายเวลาการควบคุมตัวภายใต้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๗

๒.๑ สถานะของผู้ถูกควบคุมตัวภายใต้กฏอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯยังไม่เป็น “ผู้ต้องหา” หรือเป็นเพียง “ผู้ถูกเชิญตัว” มาเพื่อซักถาม หรือเพื่อไม่ให้



ไปยังเกี่ยวกับเหตุในสถานการณ์ฉุกเฉิน ในลักษณะ Preventive Detention ซึ่งสามารถควบคุมตัวได้อีก ๓๐ วัน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ หลังจากควบคุมตัวมาแล้ว ๗ วัน ตามกฎอัยการศึกโดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถขออนุญาตศาล เพื่อควบคุมตัวและขยายระยะเวลาในการควบคุมตัวได้ครั้งละไม่เกิน ๗ วัน แม้ปัจจุบันศาลจะพยายามเข้มงวดมากขึ้นในการขอขยายระยะเวลาการควบคุมตัวในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จะไม่นำตัวผู้ถูกควบคุมไปแสดงต่อศาล (ปรากฏในระเบียบของ กอ.รมน. ภาค ๔ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ข้อ ๓.๗ วรรคสอง) ศาลจึงไม่สามารถสอบถามผู้ถูกควบคุมตัวได้ ทั้งญาติหรือบุคคลอื่นใดก็ไม่ได้ยื่นคำร้องให้ศาลไต่สวน เนื่องจากไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวหรือเกรงกลัวเจ้าหน้าที่ โดยมีเพียงการเรียกเจ้าหน้าที่ตำรวจไปสอบถามเท่านั้น ดังนั้น ศาลจึงมักอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ขยายเวลาควบคุมตัวทุกครั้ง

๒.๒ การที่ศาลอนุญาตให้ขยายเวลาการควบคุมตัว โดยไม่มีโอกาสสอบถามผู้ถูกควบคุม ทำให้ผู้ถูกควบคุมตัวไม่สามารถโต้แย้ง คัดค้าน แสดงข้อเท็จจริงต่อศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีผู้ถูกควบคุมตัวถูกซ้อม-ทรมาน ซึ่งเป็นทางปฏิบัติที่มีมาตรฐานที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้นำผู้ต้องหามาศาล กรณีที่ต้องขอขยายระยะเวลาการฝากขัง หรือการใช้ระบบ VDO Conference นอกจากนี้ อาจเป็นเงื่อนไขสนับสนุนการควบคุมตัวที่ไม่ชอบโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ทำให้สามารถซ้อมทรมานผู้ถูกควบคุมตัวได้ต่อไป

๒.๓ สถานที่ควบคุมตัวภายใต้กฎอัยการศึกและพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ องค์การและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการร้องเรียนจำนวนมากเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่นำผู้ถูกควบคุมตัวย้ายไปซักถามตามสถานที่ต่างๆ และทุกครั้งที่มีการย้ายสถานที่ควบคุมตัว ระยะเวลาการควบคุมตัวจะไม่ถูกนับอย่างต่อเนื่องจากการควบคุมในสถานที่ก่อนหน้า แต่จะเริ่มนับหนึ่งใหม่ทุกครั้ง อาทิ หากมีการควบคุมที่ค่ายอิงคยุทธบริหารเป็นระยะเวลา ๑๐ กว่าวันแล้ว แต่เมื่อต่อมาถูกย้ายมาควบคุมตัวที่ สปก.ตร.สน. เจ้าหน้าที่ของศูนย์ซักถามดังกล่าวก็จะเริ่มนับเวลาการควบคุมตัววันแรกต่อไปจนครบ ๓๐ วัน ซึ่งผู้ถูกควบคุมตัวจะไม่กล้าร้องเรียน เนื่องจากกลัวว่าหากร้องเรียนแล้ว เมื่อครบ ๓๐ วันจะไม่ได้รับการปล่อยตัว นอกจากนี้ ทุกครั้งที่เปลี่ยนสถานที่ควบคุมตัว จะนำกฎ "ห้ามเยี่ยม ๓ วันแรก" มาใช้

ทุกครั้ง ทำให้ผู้ถูกควบคุมตัวบางคนที่ไม่จำเป็นต้องกรีดข้อมือไม่ได้รับการเยี่ยมจากญาติหรือทนายความ แม้จะถูกจับไปแล้วเกิน ๓ วันก็ตาม

๒.๔ สถานที่คุมขังตามพระราชกำหนดฯซึ่งตามคำสั่งของ กอ.รมน.ภาค ๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๐ เรื่อง กำหนดสถานที่ควบคุมบุคคลตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ ลงนามโดยแม่ทัพภาคที่สี่ กำหนดให้ควบคุมได้ ๒ แห่งเท่านั้น คือ ค่ายอิงคยุทธบริหาร ปัตตานี และ คพก.ตร.ส่วนหน้า ยะลา แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ผู้ถูกควบคุมตัวจะถูกควบคุมตัวตามที่หน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจ (จก.) และหน่วยย่อยของค่ายทหาร รวมถึงค่ายปีเหล็งมีรายงาน/เรื่องร้องเรียนจำนวนมากว่าผู้ถูกควบคุมตัวถูกซ้อม-ทรมาน (คำร้องเรียนรับเรื่องโดยศูนย์ทนายความมุสลิม)

๒.๕ การควบคุมตัวซ้ำ/จับซ้ำ ได้แก่ กรณีที่บุคคลเคยถูกจับกุมและได้รับการปล่อยตัวมาแล้ว แต่หากว่ามีสถานการณ์/เหตุการณ์เกิดขึ้นในพื้นที่/ภูมิภาค/อำเภอของบุคคลดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจะเป็นเป้าหมายของการตั้งข้อสงสัยและถูกดำเนินการจับกุมอีกครั้งทันที ซึ่งการจับกุมในครั้งใหม่นี้ มักจะอ้างว่ามีเหตุใหม่

๒.๖ การออกหมายฉุกเฉิน (ฉ.ฉ.) ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ มีข้อสังเกตต่อ “ระยะเวลา/ช่วงเวลาของความฉุกเฉิน” ว่า ควรจะครอบคลุมระยะเวลานานเพียงใด ด้านหนึ่งผู้เป็นเป้าหมายของหมายนั้น ไม่ทราบได้อยู่แล้วว่ารายชื่อถูกออกหมายและไม่มี การดำเนินการควบคุมตัวมาเพื่อซักถามแต่อย่างใด หรือหากถูกเรียกตัวไปซักถามแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ารายชื่อจะถูกปลดออกจากหมายแต่อย่างใด บางกรณีทราบว่าชื่อของตนถูกออกหมายก็เมื่อตอนที่เดินทางไปต่างประเทศเพื่อประกอบพิธีแสวงบุญ

๒.๗ เขตอำนาจในการดำเนินการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามหมายพระราชกำหนดฯ (หมาย ฉ.ฉ.) เนื่องจากพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ พื้นที่ใน ๓ จังหวัดภาคใต้ (นราธิวาส ปัตตานี และยะลา) ในทางปฏิบัติพบว่า มีการจับกุมและควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยตามหมายจับดังกล่าวนอกเขต ๓ จังหวัดซึ่งเป็นเขตสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้สร้างความสับสนต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะหมายจับและหมายควบคุมตัวตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ แม้จะเป็นหมายศาลแต่ไม่ใช่หมายอาญาที่จะสามารถใช้ได้ทั่วราชอาณาจักรเป็นหมายที่ออกตามกฎหมายพิเศษ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ การปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนั้น ควรปฏิบัติการได้เฉพาะในพื้นที่ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

๒.๘ มาตรา ๑๒ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวเสนอต่อศาลที่มีอำนาจสั่งอนุญาตออกหมายควบคุมตัว (หมาย ฉ.ฉ) และขยายระยะเวลาและให้จัดสำเนารายงานไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ญาติสามารถขอดูรายงานได้ ประเด็นคือ อาจไม่มีการปฏิบัติจริง และไม่อาจตรวจสอบได้แม้แต่ผู้เป็นญาติ

๒.๙ ปรากฏว่ามีกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้ขอออกหมาย ฉ.ฉ. จากศาลไว้เพื่อจับกุมผู้ต้องสงสัย แต่ไม่มีการจับกุมแต่อย่างใด ทั้งที่สามารถจับกุมได้ จนเวลาเนิ่นนานไป เมื่อผู้ต้องสงสัยจะเดินทางไปแสวงบุญที่

นครเมกกะ จึงมีการควบคุมตัวโดยผู้ต้องสงสัยไม่เคยทราบมาก่อนว่ามีหมายจับอยู่ ทำให้เสียเงินทองค่าใช้จ่ายในการเตรียมเดินทางไปนครเมกกะจำนวนมาก

๒.๑๐ ข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เพื่อขอให้มีการตรวจสอบการจับกุม การควบคุมตัวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้ญาติจะเห็นว่ามิขาดแคลนว่าถูกซ้อม-ทรมาน ในทางปฏิบัติมักพบว่า ญาติมักไม่ทราบถึงกลไกร้องเรียนต่อศาลทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งทนายความมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อสถานการณ์การจับ ควบคุมตัวรายวันเช่นในปัจจุบัน หลายกรณีแม้จะมีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่ด้วยจำนวนเรื่องร้องเรียนเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรของคณะกรรมการฯ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้อย่างทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังพบว่าหลายกรณี กสม.ไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการตรวจสอบ

๓. การควบคุมตัวตามอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๓.๑ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการควบคุมตัวตามพระราชกำหนดฯ ๓๐ วัน (รวมกับ ๗ วันก่อนหน้าตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกฯ รวม ๓๗ วัน) หากไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกควบคุมตัว/ผู้ถูกเชิญตัวได้ ก็จะต้องปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวให้เป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า มีจำนวนไม่น้อยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัว “ผู้ต้องสงสัย” มาขออนุญาตต่อศาลเพื่อขอควบคุมตัวต่อ โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสถานที่สอบสวนควรจะเป็นสถานีตำรวจ แต่ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ที่กลับนำตัวไปซักถามที่ศูนย์พิทักษ์สันติ ศปภ.ตร.ส่วนหน้า จังหวัดยะลา และ สภ.อ.เขาคันทรง จังหวัดนราธิวาส (สถานที่ที่เหตุการณ์ที่กรณีผู้ต้องสงสัยหลบหนีออกไป ๖ คนตามที่ปรากฏเป็นข่าว) ซึ่งการควบคุมตัวดังกล่าวนี้ ปรากฏว่าไม่มีการแจ้งสิทธิแก่ผู้ต้องหา ไม่แจ้งสิทธิในการเข้าเยี่ยมเข้าพบแก่ญาติ ญาติไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเยี่ยม ตัดสิทธิของทนายความในการเข้าร่วมรับฟังการสอบสวน

๓.๒ เดือนกันยายน ๒๕๕๐ ครูที่บ้านป่าทุ่ง ตำบลบางเก่า อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี ถูกยิงเสียชีวิต เป็นผลให้ศาลอนุมัติหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อชาวบ้านในหมู่บ้านดังกล่าว จำนวน ๓๘ ราย

๔. การไต่สวนการตาย ตามมาตรา ๑๕๐

๔.๑ คดีการไต่สวนการตาย (คดี ช.) จำนวนมากที่มีความคืบหน้าไม่มาก ด้วยเพราะจำนวนพยานที่มีมาก การไม่พิจารณาตัดพยานที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปจากรายชื่อบัญชีพยาน

๔.๒ คำสั่งของศาลในหลายคดีไม่สะท้อนถึง “พฤติการณ์และสาเหตุการตาย” ทั้งๆที่กระบวนการไต่สวนใช้เวลามากกว่า ๑-๒ ปี ตัวอย่างเช่น กรณีกรือเซะที่ศาลตัดสินแล้ว ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๙ แต่อัยการไม่ดำเนินการนำคดีขึ้นสู่ศาล กรณีการไต่สวนการตายเหตุการณ์ตากใบ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๗ ขณะนี้การไต่สวนการตายยังไม่สิ้นสุด ซึ่งนับเป็นนานกว่า ๓ ปี เป็นต้น

๔.๓ ในปี ๒๕๕๐ ที่ผ่านมามีพบว่า มีกรณีจำนวนไม่น้อยที่ประชาชนเสียชีวิตโดยเจ้าหน้าที่ แต่ไม่ถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น กรณีการเสียชีวิตของนายอัสฮารี สามะแอ และการเสียชีวิตของนายยาการ์ยา ปาโอะมานิ ที่เสียชีวิตขณะถูกควบคุมตัวโดยเจ้าหน้าที่ เป็นต้น



นอกจากสิทธิที่ถูกละเมิดในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตายหมู่หรือการเสียชีวิตในเหตุการณ์รายวัน ล้วนสะท้อนประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยคณะอนุกรรมการรวบรวมข้อมูลกรณีเหตุการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ ระบุใน **กรณีตากใบ** ว่า แม้ว่าประชาชนประมาณพันกว่าคนที่เดินทางมาที่อำเภอตากใบจะมาด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันไป แต่คนเหล่านั้นประสบชะตากรรมเดียวกันจากการสลายการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า “การปฏิบัติต่อผู้ชุมนุม การควบคุม และการสลายการชุมนุม ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้ถูกควบคุม การเย้ยหยันความเสียหาย และการดำเนินคดีกับผู้ชุมนุม มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลัก

ปฏิญญาสากลหรือพันธกรณีระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ วิธีการในการสลายการชุมนุมเป็นไปโดยขาดความระมัดระวังและใช้ความรุนแรง และขาดความอดทนในการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี เช่น การใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนจริง การทำร้ายร่างกายผู้ถูกควบคุมในขณะที่ถูกมัดมือไขว่หลังและอยู่ในสภาพที่ไม่อาจปกป้องตนเองได้ การขนย้ายผู้ชุมนุมโดยให้นอนทับซ้อนกันบนรถบรรทุก การควบคุมตัวผู้ชุมนุมเพื่อดำเนินคดีไม่เป็นไปตามหลักการของการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา เป็นต้น”^{๑๐} รายงานของคณะอนุกรรมการฯ ยังระบุถึงผลพวงของความรุนแรงในครั้งนี้ต่อไปว่า “นอกจากนั้น ยังมีผลกระทบที่ตามมา คือ มีเด็กกำพร้าจากการสูญเสียบิดา และมีหญิงหม้ายเพราะสูญเสียสามีซึ่งยังไม่ทราบจำนวนที่แน่ชัด คนที่เป็นหลักในการหารายได้เลี้ยงดูครอบครัวต้องเสียชีวิต บาดเจ็บ พิการไม่อาจประกอบอาชีพได้ หรือถูกดำเนินคดี เด็กที่อยู่ในวัยศึกษาต้องหยุดเรียน...”^{๑๑} นั่นหมายความว่า เหตุการณ์นี้ไม่ใช่เพียงผู้เสียชีวิตเท่านั้นที่ถูกละเมิดสิทธิในชีวิตและสิทธิอื่นๆ แต่ยังมีผู้ที่ยังมีชีวิตอยู่ที่ยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิต่อไป

เหตุการณ์ **ตากใบ สบ้าย้อย กรือเซะ** เป็นเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย ในระยะเวลาสี่ปีกว่าที่ผ่านมา ประชาชน ผู้ชุมนุมประท้วงเอง และกลุ่มองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนได้พยายามแสวงหาความจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และเรียกร้องความยุติธรรมกับ

^{๑๐} รายงานผลการดำเนินการของ กสม. ต่อกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สังคมให้ความสนใจ สำนักงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๐ กรณีตากใบ

^{๑๑} เพิ่งอ้าง

เรียกร้องให้ยกเลิกการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐโดยได้รับการยกเว้นโทษ แม้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน ศาสตราจารย์ฟิลิป อัลสตัน ผู้เสนอรายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติ กรณีวิสามัญฆาตกรรมระบุว่า “การยกเว้นโทษให้เจ้าหน้าที่กองกำลังรักษาความมั่นคงที่กระทำการรุนแรงเป็นปัญหาสำหรับประเทศไทย แต่การประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ยิ่งทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจมากขึ้น และดูเหมือนการทำให้ยกเว้นโทษเป็นนโยบายของรัฐ”^{๑๒} ศาสตราจารย์ฟิลิป อัลสตัน ยื่นคำขอต่อรัฐบาลไทยเพื่อเดินทางมาตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลไทยหลายครั้ง แต่ไม่ได้รับการตอบรับ นอกจากนี้ คณะทำงานองค์การสหประชาชาติเรื่องการบังคับให้บุคคลสูญหายก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่พยายามที่จะเข้ามาตรวจสอบการสูญหายของบุคคลทั้งที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้และที่อื่นๆ แต่ก็มีได้รับการอนุญาตเช่นกัน

แม้ว่ากรณีการสูญเสียชีวิตครั้งสำคัญอย่างสะบาย้อย กรือเซะ และตากใบ รวมถึงกรณีการหายตัวไปของนายสมชาย นิละไพจิตร ซึ่งอยู่ในความสนใจของทั้งคนในประเทศและชุมชนนานาชาติ จะมีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการอิสระที่รัฐแต่งตั้งขึ้น บางส่วนมีการสอบสวนและพิจารณาคดีในศาล แต่การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ และบุคคลและ/หรือคณะบุคคลที่ไม่ใช่รัฐยังคงดำเนินต่อไปในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่มีการตรวจสอบ หรือมีการตรวจสอบน้อยมาก โดยเฉพาะในกรณีของเหตุการณ์ความรุนแรงรายวันที่สร้างความสูญเสียให้กับผู้คนจำนวนมาก แต่จนถึงปัจจุบัน ก็ไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษได้ และในหลายกรณียังคงอยู่ในความมืด เช่น กรณีศพนิรนามนับร้อยศพที่ขุดพบที่สุสานจากมูลนิธิร่วมบำเพ็ญการกุศลปัตตานี (ท่งเต็ก เซียงตั้ง) จังหวัดปัตตานี ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐปฏิเสธว่าไม่ใช่คนท้องถิ่น (เป็นแรงงานต่างด้าว) หรือไม่ก็ปฏิเสธว่าไม่เกี่ยวข้องกับกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ

หากพิจารณาความสูญเสียที่เกิดจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากแง่มุมสิทธิมนุษยชนจะเห็นว่า เป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะสิทธิในชีวิต ยังไม่นับรวมสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้สูญหาย สิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน และสิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมจากกระบวนการยุติธรรม สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน ทั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตราฐานสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ กำหนดพันธกรณีของรัฐมีต่อประชาชนและชุมชนนานาชาติที่จะ เคารพ ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของประชาชน มิใช่เป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง โดยในหลายกรณีเป็นการกระทำอย่าง



^{๑๒} กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเอเชีย สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ๒๕๔๔ อังกร ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ หน้า ๑๑

ถูกกฎหมายและไม่ต้องรับผิดชอบ ดังที่ นายแบรด อคัมส์ ผู้แทนฮิวแมนไรตวอทช์ กล่าวว่า "จนถึงขณะนี้ ยังไม่มีทหารคนใดถูกดำเนินคดีเลย จากการลักพาตัว ทรมาน หรือการใช้อำนาจนอกกฎหมายสังหาร ชาวมุสลิมในภาคใต้" "อย่างไรก็ตาม หลักฐานในกรณีของอิหม่ามยะผานั้นชัดเจนมาก จนน่าจะเป็น เรื่องง่ายๆ สำหรับกองทัพบกที่จะใช้เรื่องนี้พิสูจน์ความจริงใจในการยุติปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และวัฒนธรรมการไม่ต้องรับผิดชอบ"

นอกจากการไม่ได้มีความพยายามอำนวยความสะดวกด้วยการเอาคนผิดมาลงโทษแล้ว การเยียวยา ความเสียหายยังมีอยู่จำกัด แม้ว่ารัฐจะมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขเยียวยา แต่การเยียวยาให้ความช่วยเหลือ ยังมีปัญหาบางประการ เช่น ยังไม่มีการสำรวจผู้เสียหายที่ตกหล่นหรือยังไม่ได้รับการเยียวยาช่วยเหลือ การประชาสัมพันธ์ที่ยังไม่กว้างขวางทั่วถึง

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้จะผ่านมาแล้วกว่า ๔ ปี และมีความ พยายามจากหลายภาคส่วนในการเสนอแนวทาง และในการแก้ปัญหา แต่ปัญหายังคงรุนแรงอย่างน่าเป็นห่วง ความรุนแรงทั้งที่เกิดจากภาครัฐและไม่ใช้ภาครัฐ โดยตัวมันเอง คือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และนำมา ซึ่งห่วงโซ่ของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะลูกกระพรวน ที่เมื่อสิทธิอย่างหนึ่งถูกละเมิดก็ส่งผลถึงสิทธิอื่นๆ และเมื่อสิทธิของใครคนหนึ่งถูกละเมิด ก็ส่งผลถึงการละเมิดสิทธิของคนที่เกี่ยวข้องด้วย

๓.๓

นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน

๒๑ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน



ในคำนำของรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ๒๕๔๔-๒๕๔๖ ได้กล่าวถึง นายเจริญ วัดอักษร ที่ถูกยิงเสียชีวิต เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่สี่แยกบ่อนอก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ขณะเดินทางกลับจากการร่วมยื่นหนังสือให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ตรวจสอบกรณี นายทุนขูดพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง นายเจริญฯ เป็นแกนนำกลุ่มต่อต้านโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกของบริษัท กัลฟ์ไพเพอร์เวอริเจเนอเรชั่น ซึ่งต่อมารัฐบาลตัดสินใจให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน ในคำนำให้เหตุผลที่กล่าวถึงกรณีของนายเจริญ วัดอักษรว่า เรื่องนี้เป็นเพียงหนึ่งในหลายๆ เรื่องของโศกนาฏกรรมสำหรับมวลประชาชนสามัญที่ได้อุบัติขึ้นมาแล้วนับตั้งแต่บ้านเมืองเข้าสู่ยุคพัฒนา และการลงทุนธุรกิจอย่างกว้างขวางและเข้มข้นทั้งภาครัฐและเอกชน แล้วจะยิ่งอุบัติและรุนแรงขึ้นเป็นทวีคูณ^๑



ก่อนหน้านายเจริญ วัดอักษร มีแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหวถูกสังหารหรือทำให้หายไปแล้ว ๑๕ คน และหลังการเสียชีวิตของนายเจริญฯ มีแกนนำเคลื่อนไหวถูกสังหารหรืออัมพาตไปอีกหลายคน จากรายงาน

^๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๔๔-๒๕๔๖ กรุงเทพฯ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คำนำ

ของ กสม.ที่ตีพิมพ์ เมื่อพฤศจิกายน ๒๕๔๙ ระบุว่า มีนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนเสียชีวิตและหายตัวไป ตั้งแต่ปี ๒๕๔๒-๒๕๔๘ รวม ๒๑ คน และนับจากปี ๒๕๔๗ จนถึงกลางปี ๒๕๕๑ มีนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนถูกสังหารและทำให้หายตัวไปทั้งสิ้น ๒๑ คน เฉพาะปี ๒๕๔๗ มีนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนถูกสังหารและทำให้หายตัวไป ๔ คน คือ ทนายสมชาย นีละไพจิตร นายสุพล สิริจันทร์ นายเจริญ วัชรธรรม และนางพัทศรีวิภา เจริญกลิ่น ปี ๒๕๔๘ พระสุพจน์ สุวโจ พระนักต่อสู้เพื่อปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ ถูกทำร้ายเสียชีวิตอย่างทารุณ จำนวนนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนที่เสียชีวิตและสูญหายที่มีตัวเลขนี้เฉพาะที่มีข่าวและรวบรวมได้ แต่ยังมีอีกหลายกรณีที่น่าจะเสียชีวิตหรือสูญหาย และยังมีอีกมากที่ยังมีชีวิตอยู่แต่ต้องต่อสู้และอยู่อย่างยากลำบาก โดยที่ทั้งชีวิตตนเองและครอบครัวถูกคุกคามทั้งจากภัยมืดและภัยจากการใช้กฎหมายของรัฐ

แต่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนนี้ หลายคนอาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นนักต่อสู้ในสายตา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เป็นนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๕๔๔-๒๕๔๙ “นายเจริญฯเป็นนักต่อสู้ที่มีเหตุผล และไม่ได้ทำเพื่อตัวเอง แต่ทำเพื่อชุมชนจริงๆ”^๒ แต่เมื่อถูกถามถึงการตั้งข้อสังเกตของวุฒิสภาว่า แกนนำกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆถูกฆ่าไปแล้ว ๑๕ คน แต่รัฐบาลยังไม่สามารถดำเนินการอะไรได้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตอบว่า “ผมไม่รู้ว่ามีใครบ้าง บางครั้งเอ็นจีโอรู้กันเอง บางคนก็ไม่ได้ตายเพราะการต่อสู้ บางคนก็ไม่ใช่นักต่อสู้ผู้ยิ่งใหญ่อะไรหรอก นักต่อสู้จริงๆอย่างคุณเจริญชี้แน่ เพราะผมรู้จัก แต่หลายคนผมไม่รู้จักไม่เคยรู้เรื่อง บางทีอาจเป็นความขัดแย้งส่วนตัวก็เหมาะสม”^๓ แล้วใครคือนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน

ในคำอธิบายเกี่ยวกับปฏิญญาว่าด้วยนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน หรือชื่อเต็ม คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของปัจเจก กลุ่ม องค์กรทางสังคม ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นสากล (Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms) ที่ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ให้ความเข้าใจเกี่ยวกับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนว่า หมายถึง คนที่อาจจะจะเป็นปัจเจกหรือร่วมกับผู้อื่นเป็นกลุ่ม กระทำการที่เป็นการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน การเป็นนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนจะพิจารณาจากสิ่งที่เขาทำ จากการกระทำ และบริบทที่เขาปฏิบัติการ นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนคือ ผู้ที่มองว่าสิทธิมนุษยชนเป็นของและเป็นเรื่องของทุกคน ปฏิบัติการได้ในทุกระดับและทุกที่ ส่งเสริม และให้การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนและดูแลให้ความช่วยเหลือผู้เป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีการตรวจสอบการกระทำของรัฐเพื่อให้เกิดความพร้อมรับผิด จัดการปล่อยให้ผู้กระทำผิดลอยนวล ส่งเสริมธรรมาภิบาล และการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ มีสิทธิที่จะแสวงหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่กฎหมายรับรองไว้ ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนทั้งโดยตนเองและร่วมกับผู้อื่น มีสิทธิจัดตั้งองค์กรได้ รวมตัวกันได้ แสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร มีสิทธิที่จะแสดงความห่วงกังวลต่อ

^๒ ไทยโพสต์ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๗

^๓ เพิ่งอ้าง

ประเด็นปัญหาสาธารณะ ร้องเรียนในกรณีที่นโยบายหรือการกระทำของรัฐมีส่วนกระทบถึงสิทธิมนุษยชน มีสิทธิเข้าถึงช่องทางการสื่อสาร ได้รับการคุ้มครองจากรัฐและการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพหากเขาเอง ถูกละเมิดสิทธิ สามารถทำงานสิทธิมนุษยชนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถแสวงหาทรัพยากร เพื่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนได้ รวมถึงจากแหล่งทุนต่างประเทศ

สถานการณ์สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนไม่ได้มีความก้าวหน้า หรือแตกต่างไปจากช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ สิทธิในชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับความยุติธรรมตามกระบวนการยุติธรรม ทั้งสำหรับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนเองและครอบครัวและ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยายังคงมีปัญหา สิทธิที่ไม่ได้รับการคุ้มครองอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิในข้อมูล ข่าวสาร และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิของตนเองและของเพื่อนมนุษย์ในสังคม

หากจะพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน อาจเริ่มต้นด้วยการ พิจารณาถึงความคับหน้า หรือไม่คับหน้าในการสอบสวนคดี โดยเฉพาะคดีที่เป็นที่สนใจของสังคมทั้งสังคม ภายในประเทศและสังคมนานาชาติ ก่อนที่จะดูชีวิตและการดำรงชีวิตของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนที่ อาจไม่มีใครรู้จัก

กรณี

นายเจริญ วัตอักษร



พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ยืนยันว่า "ผู้กระทำความผิดจะต้องไม่ลอยนวลแน่นอน และเรื่องนี้คิดว่าคงไม่ต้องใช้เวลาถึง ๑๐๐ วัน" จนถึงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๑^๕ คดีการเสียชีวิตของเจริญ วัตอักษร ที่หลายคนคิดว่ามีความคับหน้า เมื่อสามารถจับกุมผู้ต้องหา ได้ ๕ คน ๒ คนแรกเป็นมือปืน คือ นายเสน่ห์ เหล็กถ้วน และนายประจวบ หินแก้ว รับสารภาพว่าเป็นคนลงมือแต่ ไม่ได้ให้การชดเชยไปถึงผู้จ้างวาน

ต่อมา เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมตัวสองพี่น้อง นักการเมือง และทนายความในห้องที่ จนนำไปสู่การร้องขอให้โอนคดีไปยังกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือดีเอสไอ และ

ต่อมาได้มีการจับกุมบิดาของสองพี่น้องผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ แต่หลังจากนั้นกลับไม่มีความคับหน้าในการสืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด มือปืนทั้งสองถูกขังในเรือนจำ และผู้ต้องหาที่เหลือทั้งสามได้รับการ

^๕ ประชาไทออนไลน์ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๑

ประกันตัว เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ก่อนที่จะมีการเบิกความพยาน นายประจวบฯ ได้เสียชีวิตในเรือนจำ รายงานว่าติดเชื้ ต่อมา ขณะที่การสืบพยานกำลังดำเนินต่อไป วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ก็ได้รับรายงานว่า นายเสน่ห์ฯ ได้เสียชีวิตไปอีกคนโดยไม่ได้มีการชันสูตรการเสียชีวิตแต่อย่างใด การเสียชีวิตของผู้ต้องหา ส่งผลถึงความหนักแน่นของคดีในการสืบทราบไปยังผู้จ้างวานอีก ผู้อำนวยการโรงพยาบาลของเรือนจำ ให้สัมภาษณ์ว่า นายเสน่ห์ฯ ไม่ได้แสดงอาการของโรคมะเร็งมาก่อนที่จะเสียชีวิต^๕ หลายคนกังขาว่า เหตุใดมือสังหารทั้งสองจึงได้เสียชีวิตในเวลาห่างกันไม่กี่เดือน อันเป็นช่วงเวลาที่มีการพิจารณาคดี

ผู้ให้การสนับสนุนนายเจริญฯ และกลุ่มคนทำงานด้านสิทธิมนุษยชนได้เรียกร้องให้มีการชันสูตรพลิกศพนายเสน่ห์ฯ โดยสถาบันนิติวิทยาศาสตร์หรือหน่วยงานอื่นใดที่นอกเหนือไปจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมราชทัณฑ์ อย่างไรก็ตาม ไม่มีการรายงานถึงการสืบสวนเพิ่มเติมดังกล่าวแต่อย่างใด การเสียชีวิตของทั้งสองได้ก่อให้เกิดคำถามต่อการคุ้มครองพยานในไทย กฎหมายคุ้มครองพยานในขณะนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ต้องหาที่อยู่ในระหว่างการคุมขัง ผู้ต้องขังและอดีตผู้ต้องขัง กรณีที่การเสียชีวิตโดยการถูกลักขังแล้วให้มีรายงานผลเป็นเสียชีวิตเพราะเจ็บป่วยนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ในเรือนจำ ในขณะที่อีกสามคนที่ถูกจับกุมภายหลัง ก็ยังอาจไม่ใช่ผู้บงการที่แท้จริง

จนถึงวันครบรอบ ๔ ปี การเสียชีวิตของนายเจริญ วัตอักษร นางกรณัฎฐา ภรรยาของนายเจริญฯ บอกว่า คดีมีความล่าช้ามาก ผู้ต้องหาที่ถูกจับได้ก็ขึ้นสู่กระบวนการศาล ตอนนี้อยู่ในชั้นตอนศาลชั้นต้น เป็นขั้นตอนการสืบพยานโจทก์ที่ยังไม่จบสิ้น ในส่วนที่เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) เคยบอกว่าจะสืบสวนขยายผลเรื่องนี้ให้ ตอนนี้อย่างไม่มีความคืบหน้าใดๆทั้งสิ้น

กรณี

นายสมชาย นิละไพจิตร^๖



เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๑ วาระครบรอบ ๔ ปี ของการหายตัวไปของนายสมชาย นิละไพจิตรได้ถูกหยิบยกขึ้นในเวทีสภาสิทธิมนุษยชนที่เจนีวา โดยการที่นางอังคณา นิละไพจิตรได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยและกรมสอบสวนคดีพิเศษแสดงความจริงใจในการคลี่คลายคดีดังกล่าว โดยขอให้เรียกเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลมาให้ความกระจ่างถึงการรับรู้ หรือความเกี่ยวข้องของตนเองกับการหายตัวไปของนายสมชายฯ อีกทั้งยังเรียกร้องให้มีการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานที่แน่นหนาก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล

นางอังคณา กล่าว ว่า “พ.ต.ท.ทักษิณฯ ได้ให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนทุกแขนง เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๔ หนึ่งวันหลังจากมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น โดยกล่าวว่า เขารู้ว่านายสมชายเสียชีวิตแล้ว เพราะพบร่องรอยหลักฐาน” ซึ่งการที่ พ.ต.ท.ทักษิณฯ ได้ให้ข่าวในฐานะนายกรัฐมนตรีจึงมีความน่าเชื่อถือ และจะต้องมีพยานหลักฐานเพียงพอที่ พ.ต.ท.ทักษิณฯ จะกล่าวเช่นนั้น

^๕ หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔

^๖ ประชาไทยออนไลน์ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๑



นอกจากนั้น นางอังคณา ยังได้เรียกร้องให้รักษาการอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษคนใหม่ พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง สร้างความกระจ่างต่อประเด็นเดียวกันด้วยว่า เขามีส่วนรับรู้ในการหายตัวไปของนายสมชาย หรือไม่ว่า เพราะคำให้การของพยานโจทก์ปากหนึ่งกล่าวว่า มีเจ้าหน้าที่ตำรวจนายหนึ่งที่ได้ยื่นคำสนทนาของตำรวจกลุ่มหนึ่งที่ว่าจะไปลักพาตัวนายสมชายฯ และนายตำรวจผู้นี้ได้รายงานสิ่งได้รับฟังให้กับ พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ว่าขณะนี้ผู้ที่ดูเหมือนจะมีส่วนรับรู้ในการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร ได้รับตำแหน่งเป็นหัวหน้าของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้สร้างความกังวลใจต่อชุมชนระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ทูตไทยประจำกรุงเจนีวาได้แถลงที่เจนีวาต่อข้อเรียกร้องของนางอังคณาว่า รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับคดีนี้เป็นอย่างมาก และให้คำมั่นสัญญาว่าจะมีการจัดการทางกฎหมายมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษตามกระบวนการยุติธรรม และยังกล่าวด้วยว่า รัฐบาลไทยไม่ต้องการให้ปัญหาการบังคับบุคคลให้สูญหายดำรงอยู่ต่อไป และจะพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้รัฐบาลไทยรับรองกติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการบังคับบุคคลให้สูญหาย



คดีพระสุพจน์ สุวโจ^๙

๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๘ พระสุพจน์ สุวโจ ถูกทำร้ายด้วยของมีคมขนาดใหญ่ ๒๐ กว่าแผลจนเสียชีวิต เวลาผ่านไป ๓ ปี ยังไม่มีแม้เพียงหมายจับผู้ต้องสงสัยแม้คดีนี้จะอยู่ในความดูแลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ พระกิตติศักดิ์ กิตติโสภโณ อธิบายการทำงานของดีเอสไอ ๓ ยุค ๓ อธิบดี ให้ฟังว่า

“ยุค พล.ต.อ.สมบัติ อมรวิวัฒน์ การรับคดีนี้เกิดจากการกดดันของฝ่ายที่เคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน ดีเอสไอจึงรับคดีมาอย่างเสียไม่ได้ การทำงานจึงเป็นการสร้างภาพต่อสาธารณะและไม่ได้ทำงานจริงจังในเนื้อหาสาระ แต่เมื่อมีการตรวจสอบกดดันจากองค์กรอิสระต่างๆ ก็สะท้อนกลับมาในทำนองเล่นงานผู้ที่เกี่ยวข้องและดิสเครดิตพระสุพจน์ฯ ด้วย

เรื่องชู้สาว เพื่อแสดงให้เห็นว่าการที่ทำงานไม่คืบหน้า เพราะจริงๆ แล้วบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ใช่คนดีอะไร คดีจึงไม่จำเป็นต้องคืบหน้า”

“ยุค สุนัย มโนมัยอุดม คุณสุนัยพยายามรื้อฟื้นและเริ่มต้นการทำงานที่เป็นระบบ แต่โดยโครงสร้างเดิมและเจ้าหน้าที่เดิมของดีเอสไอ โดยเฉพาะส่วนที่เป็นอดีตตำรวจ กลับมีปฏิกิริยาที่ขัดขวางการทำงานของคุณสุนัยและของคุณเจริญ ภักดีธนากุล (ปลัดกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้น) ... พ.อ.ปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ เมื่อมาเป็นผู้อำนวยการสำนักคดีอาญาพิเศษก็มีความพยายามในตอนต้น แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้รับความร่วมมือ...

^๙ จากบทเรียบเรียง โดย กฤษฎา สุภวรรณะ



มีการสั่งการหลายครั้งให้มีการหาหลักฐานและสอบปากคำเพิ่มเติม แต่คณะทำงานระดับรองลงมาก็ไม่ได้ทำตามที่คุณปิยะวัฒน์สั่งการ”

“ยุค พ.ต.อ.ทวี สอดส่อง คดีต่างๆที่เคยถูกรื้อฟื้นโดยคุณสุนัยก็ถูกกลบฝัง” “คดีของพระสุพจน์ฯจึงยังไม่สามารถระบุตัวผู้ต้องสงสัย ยังไม่สามารถเชื่อมโยงไปถึงผู้บงการได้ ทั้งๆที่ชาวบ้านบริเวณใกล้เคียงหรือคนในอำเภอฝางก็รู้กันดีว่า สาเหตุอะไรทำให้พระสุพจน์ฯเสียชีวิต และใครที่เกี่ยวข้อง แต่ด้วยการคุกคามพยานและการกดดันผู้ที่เกี่ยวข้อง สุดท้ายก็ไม่มีใครกล้าพูดถึง แม้กระทั่งชาวบ้านในบ้านหัวยุ่งที่พระกิตติศักดิ์ฯและพระสุพจน์ฯเคยไปบิณฑบาต พอมีการสอบถามขึ้นมา ก็ไม่มีใครกล้ายืนยันว่ารู้จักพวกเรา กลายเป็นว่าพวกเราอยู่ในสภาพที่ไม่เกี่ยวข้องกับชุมชน”

“ถึงปัจจุบันทางดีเอสไอก็ยังไม่สามารถสรุปสำนวนได้ชัดเจนว่าการฆ่าพระสุพจน์ฯ มีสาเหตุมาจากเรื่องอะไร แต่มีกรณีสันนิษฐานที่เหลืออยู่ ๒ กรณี คือ กรณีการพยายามบุกรุกที่ดินของนายทุน และการทำงานทางการเมืองของเครือข่ายพระสงฆ์กลุ่มเสขิยธรรมที่พระสุพจน์ฯเกี่ยวข้องอยู่” พระกิตติศักดิ์ฯอธิบาย

จะเห็นได้ว่า ๔ ปี หลังรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่ กสม. จัดทำขึ้น และแม้จะมีแรงกดดันจากหลายฝ่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่มิได้มีผลให้คดีต่างๆเหล่านั้นได้รับการสะสางและความจริงก็ไม่ได้ถูกทำให้ปรากฏ นี่ไม่นับรวมคดีการสังหารผู้นำชุมชนที่เป็นนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนรายอื่นๆที่ไม่มีแม้การนำ

คดีขึ้นมาตรวจสอบ หากพิจารณาในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่า แทบไม่มีความก้าวหน้าในเรื่องสิทธิมนุษยชนของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน แม้หลายคนจะได้รับรางวัลนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนดีเด่น และยังมีรางวัลถึงการจากไปของคนเหล่านั้น ก็ยังมีการสืบสานปณิธานการต่อสู้เพื่อชุมชนและสิทธิก็ตาม

กรณี

นางรวีวรรณ เสดะรัต

ยังมีนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนอีกหลายคนที่เป็น “คนสามัญ” ดังที่ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนเรียก และคนที่รู้จัก-รับรู้ถึงการต่อสู้ของพวกเขาอีกจำนวนมากที่ชีวิตและครอบครัวถูกคุกคาม เพียงเพราะเขาต่อสู้เพื่อสิทธิของตนเองและของชุมชน เช่น กรณีของนางรวีวรรณ เสดะรัต^๘ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการคัดลยกรรม มีคดีฟ้องร้องกับนายแพทย์วิวัฒน์หรือไพศาล เสงส์สวัสดิ์ เจ้าของ ไบโอคลินิกหรือไพศาลคลินิก ในข้อหาทำคัดลยกรรมจนเสียโฉม รวมทั้งหมด ๖ คดี เป็นคดีที่นางรวีวรรณฯ และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ฟ้องร้อง ๑ คดี อีก ๕ คดีเป็นคดีที่อีกฝ่ายฟ้องกลับนางรวีวรรณฯ ข้อพิพาทดังกล่าวกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง โดยเฉพาะคดีที่ สคบ.ร่วมเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายแพทย์ไพศาลฯให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่นางรวีวรรณฯ เรื่องละเมิดจำนวน ๑๒.๓ ล้านบาท จะมีการนัดพร้อมคู่ความในวันที่ ๑๗ ธันวาคมนี้ ทั้งนี้ ข้อพิพาทหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมูลเหตุดังกล่าว

^๘ แกลงการณคณะทำงานปกป้องนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐

ยังอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการอาหาร และยา แพทยสภา รวมถึงหน่วยงานอื่นที่นางรวิวรรณได้ร้องเรียน เมื่อคืนวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๐ นางรวิวรรณ เสตะรัตหรือนางอภิสิทธิ์ ธิติโชติ อายุ ๕๓ ปี ถูกลอบยิงเสียชีวิต ที่หน้าบ้านย่านแฮปปี้แลนด์ แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ

กรณีของน้ำสอค

อีกคนหนึ่ง คือ **น้ำสอค** ที่เป็นชาวบ้านธรรมดาอาศัยอยู่ที่ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี น้ำสอคมีความใส่ใจและมีความรู้เกี่ยวกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและการรักษาวัฒนธรรมท้องถิ่น จึงร่วมกับคนในชุมชนก่อตั้งกลุ่มอนุรักษ์ภูมิปัญญาและศิลปวัฒนธรรม ตำบลคลองชะอุ่นขึ้น และหันมาจับเรื่องเหล่านี้ที่บ้าน เพราะน้ำสอคถือว่านั่นคือ ภูมิปัญญาของท้องถิ่น กิจกรรมดังกล่าวประกอบกับกิจกรรมอื่นๆที่น้ำสอคได้ร่วมมือกับทั้งหน่วยงานด้านการพัฒนาและเอ็นจีโอ ทำให้น้ำสอคมองเห็นปัญหาในชุมชนและนอกชุมชน เกี่ยวเนื่องกับความยากจน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรป่าไม้ น้ำสอคจึงเข้าร่วมกับสมัชชาคนจนและเครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจนภาคใต้ ตรวจสอบสวนป่าลัมของบริษัทเอกชนที่สุราษฎร์ธานี และอำเภอปลายพระยา และเรียกร้องให้รัฐ/จังหวัดแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน โดยมีการชุมนุมเรียกร้องที่หน้าศาลากลางจังหวัดกระบี่ เมื่อ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๖ ในการชุมนุมครั้งนั้น กองกำลังประมาณ ๒,๐๐๐ คนพร้อมอาวุธครบมือเข้าสลายการชุมนุม แกนนำถูกจับกุม ๗ คน รวมทั้งน้ำสอค การชุมนุมมีขึ้นอีกครั้ง เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถูกสลายเช่นกัน แกนนำถูกจับ ๓ คน

สิ่งที่น้ำสอคและเพื่อนต่อสู้ คือ การต่อสู้เพื่อเรียกร้องให้รัฐตรวจสอบกรณีการใช้พื้นที่ โดยเอกชน ๔ บริษัทที่ทำสวนป่าลัม มีการสำรวจพบว่า ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีเอกชนใช้พื้นที่ทำสวนป่าลัมถึง ๒๐๐,๐๐๐ ไร่ และพื้นที่อำเภอปลายพระยา จังหวัดกระบี่ อีก ๔๘,๐๐๐ ไร่ การครอบครองและใช้พื้นที่ของเอกชนพบสิ่งผิดปกติหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นการครอบครองเกินพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต การครอบครองโดยไม่ชอบตามกฎหมาย การใช้ประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์ เช่น นำพื้นที่นี้ไปปลูกป่าลัม การเรียกร้องของน้ำสอคและเครือข่ายฯ คือ "การให้รัฐบาลยกเลิกการต่อสัญญาเช่าที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินในพื้นที่นิคมสหกรณ์ที่ให้บริษัทเอกชนเช่าจำนวนมาก ซึ่งหลายแห่งหมด/ผิดสัญญาเช่า แต่ยังใช้ประโยชน์ต่อไป โดยเฉพาะในที่ดินที่มีพื้นที่ตั้งแต่ ๒๐๐ ไร่ขึ้นไป และนำที่ดินนั้นมาปฏิรูปให้กับเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ดินทำกินกว่า ๒๐,๐๐๐ ครอบครัว ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๖ ว่า จะยกเลิกและไม่ต่อสัญญาเช่าให้กับเอกชนที่ครบสัญญาเช่า รวมทั้งจะตรวจสอบพื้นที่ซึ่งไม่มีการปฏิบัติตามสัญญาเช่า แล้วนำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร แต่ปรากฏว่าไม่มีการ





ปฏิบัติตาม และเมื่อชาวบ้านเรียกร้อง ก็ถูกสลายการชุมนุม^๙ การเรียกร้องของเครือข่ายยังคงดำเนินต่อไป เช่น วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ กลุ่มองค์กรพัฒนาที่ตื่นเพื่อเกษตรกรภาคใต้ปักหลักชุมนุมในพื้นที่สวนปาล์มของบริษัท ทักษิณปาล์ม ที่อำเภอคีรีรัฐนิคม เรียกร้องให้ตรวจสอบการครอบครองและออกเอกสารสิทธิ^{๑๐}

ชีวิตน้ำสอตกคุกคามตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มเรียกร้องให้รัฐตรวจสอบการใช้พื้นที่และเปิดเผยการตัดไม้ทำลายป่า น้ำสอตกยิงบาดเจ็บ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๙ ส่วนคดีที่น้ำสอตกฟ้องโดย ๔ บริษัท ถูกยกฟ้อง เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๙ และขณะนี้เอกชนดังกล่าวอยู่ระหว่างอุทธรณ์ น้ำสอตกไม่ได้เป็นคนเดียวที่ชีวิตตกคุกคาม แต่เพื่อนร่วมขบวนการต่อสู้ เช่น สมชาย สมเกียรติ และอีกหลายคน ก็เผชิญปัญหาแบบเดียวกัน

สิทธิของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน

สิทธิในชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย

จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างที่น่าเสนาไม่ว่าจะเป็นกรณีของนายเจริญ วัดอักษร และกรณีของพระสุพจน์ สุวโจ และกรณีของนางรวีวรรณ เสตะรัต ที่ถูกลอบยิงลอบทำร้ายจนเสียชีวิต กรณีของนายสมชาย นิละไพจิตรที่ถูกบังคับให้สูญหายโดยมีหลักฐานบ่งชี้ว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ และกรณีของน้ำสอตกที่สิทธิในชีวิตตกคุกคามและต้องหลบหนีจากภัยคุกคามโดยไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐแต่อย่างใด ชี้ให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงที่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนต้องเผชิญ นางรวีวรรณ เสตะรัต ถือว่าเป็นนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนคนสำคัญในด้านสิทธิผู้บริโภค การลอบสังหารนางรวีวรรณอย่างออกอาก ได้ทำลายโอกาสในการสร้างบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนของสังคมไทยอย่างสำคัญยิ่งและสะท้อนสังคมแห่งอิทธิพลที่รัฐบาลยังไม่สามารถให้หลักประกันคุ้มครองพลเมืองที่ออกมาต่อสู้และเรียกร้องความเป็นธรรมได้

น้ำสอตกถูกลอบยิงแต่ไม่เสียชีวิต สิ่งที่น่าสอตกสูญเสีย คือ สิทธิความปลอดภัยในชีวิต สิทธิที่จะได้อยู่กับครอบครัว เพราะน้ำสอตกต้องหลบหนีจากพื้นที่ จนขณะนี้น้ำสอตกก็ยังต้องหลบหนีอยู่ คำถามคือ

^๙ สถานการณ์ขบวนการประชาชนในระบอบทักษิณ ในฟ้าเดียวกัน ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๗ หน้า ๑๕๖-๑๖๕
^{๑๐} ฟ้าเดียวกัน ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๕๐ หน้า ๕๖



ทำไมคนอย่างน้ำสออดที่ต่อสู้เพื่อชุมชนและช่วยรัฐรักษาป่า ที่ดิน ที่รัฐมีหน้าที่โดยตรงต้องดูแล ชะตากรรมของน้ำสออดเป็นชะตากรรมร่วมกันของพี่น้องที่ลุกขึ้นต่อสู้เพื่อรักษาสีทิวทัศน์ของตนเองและชุมชน เช่น การต่อสู้ของพี่น้องชาวจะนะที่ต่อต้านการสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ซึ่งขณะนี้ถึงแม้ว่าโรงแยกก๊าซจะสร้างเสร็จแล้ว แต่การต่อสู้ยังคงมีอยู่ หรือการต่อสู้ของพี่น้องกลุ่มอนุรักษ์แม่รำพึงฯ ที่พยายามต่อสู้ปกป้องป่าพรุแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน เพื่อให้พื้นที่แห่งนี้เป็นที่ปลอดโรงถลุงเหล็กขนาดใหญ่ที่เครื่องสหวิริยาจะก่อสร้าง ชีวิตคนเหล่านี้อยู่ในภาวะถูกคุกคามตลอดเวลา

สิทธิในการมีส่วนร่วมและการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร

ไม่เพียงถูกลอบสังหาร ถูกลอบทำร้ายและถูกคุกคามด้วยวิธีอื่นๆ แต่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชนยังต้องเผชิญปัญหาอีกหลายแบบ เช่น การถูกดำเนินคดี เมื่อปี ๒๕๕๗ มีคดีที่เกิดจากการชุมนุมเคลื่อนไหวของเครือข่ายต่างๆ เช่น เครือข่ายที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายที่ดินภาคใต้ การต่อต้านการสร้างท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย การต่อต้านโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนจากถ่านหินบ่อนอก-หินกรูด เขื่อนราษีไศล ฯลฯ รวม ๖๑ คดี มีผู้ต้องหา ๒๓๒ คน คดีหมิ่นประมาท ๒ คดี มีผู้ต้องหา ๖ คน และคดีที่เกี่ยวกับปัญหา/ข้อเรียกร้องอีก ๑๐ คดี มีผู้ต้องหา ๒๘๓ คน ตัวเลขนี้อาจไม่สะท้อนภาพทั้งหมด เป็นเพียงเท่าที่รวบรวมได้^{๑๑} การดำเนินคดีกับผู้เรียกร้องสิทธิชุมชนและสิทธิมนุษยชนเป็นการทำลายสิทธิในการมีส่วนร่วมทั้งของบุคคลเหล่านั้นและของประชาชนทั่วไปอย่างชัดเจน การกักตุนนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะด้วยการทำลายชีวิต การคุกคาม หรือการใช้อำนาจรัฐ/ศาลด้วยการดำเนินคดี ล้วนเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและสิทธิ



^{๑๑} ฟ้าเดียวกัน ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๗ หน้า ๑๕๖

ของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในการแสดงความห่วงกังวลต่อประเด็นปัญหาสาธารณะ ร้องเรียนในกรณีที่ นโยบายหรือการกระทำของรัฐมีส่วนกระทบถึงสิทธิมนุษยชน มีสิทธิเข้าถึงช่องทางการสื่อสาร อันเป็นสิทธิ ที่ได้รับการรับรองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง และรัฐธรรมนูญทุกฉบับ นับตั้งแต่ฉบับปี ๒๕๕๐ ฉบับชั่วคราว ๒๕๕๙ และฉบับปี ๒๕๕๐ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการเยียวยา

ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมคือการละเมิดสิทธิมนุษยชน จะเห็นได้ว่า ในทุกกรณีตัวอย่าง ที่นำเสนอ ยังไม่มีกรณีใดเลยที่จะมีความคืบหน้าในการสอบสวนหรือการนำคนผิดมาลงโทษ นอกจากการ ทำความจริงให้ปรากฏโดยกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดการลงโทษคนผิดแล้ว กระบวนการยุติธรรมยัง ปลดปล่อยให้มีการละเมิดสิทธิในชีวิตของพยาน/ผู้ต้องหา ดังในกรณีของการสังหารนายเจริญ วัตอักษร ที่ ผู้ต้องหาซึ่งเป็นพยานด้วยเสียชีวิตในที่คุมขังถึงสองคนในระหว่างการพิจารณาคดี หลายคดีที่ยังอยู่ใน ความสนใจของชุมชนนานาชาติ อย่างกรณีของนายสมชาย นีละไพจิตร หรือกรณีของพระสุพจน์ สุวโจ ดูเหมือนรัฐและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมอยู่ในภาวะที่จะต้องดำเนินการเกี่ยวกับกรณีเหล่านี้ต่อไป แต่ในกรณีที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของสาธารณชน เช่น กรณีของนางรวีวรรณ เสตะรัตและกรณีของน้ำสอ ด โดยเฉพาะกรณีหลัง ดูจะไม่มีการสอบสวนใดที่จะอำนวยความสะดวกให้น้ำสอเลย สิทธิของนักต่อสู้ เพื่อสิทธิมนุษยชนที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐและการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ หากเขาเองถูกละเมิด สิทธิ ถูกละเมิดเช่นกัน นี่ยังไม่ได้รวมสิทธิในการได้รับการเยียวยาที่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและครอบครัว ที่जनบัตรนี้ยังไม่มีใครเข้าถึงสิทธิในการได้รับการเยียวยาจากรัฐเลย

บทสรุปของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน คือ ไม่มีอะไรดีขึ้น ไม่ว่าจะ ภายใต้รัฐบาลไหน คือ ผู้ที่ต้องดูแลตนเองและดูแลซึ่งกันและกัน การหวังพึ่งรัฐคงไม่อาจมีได้ เนื่องจาก รัฐไม่ได้ทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครอง นอกจากนั้น หากจะใช้ความเห็นของประธาน กสม. ที่กล่าวในวาระครบ รอบ ๓ ปี การมรณภาพของพระสุพจน์ฯ ว่า

“คดีพระสุพจน์ฯ เป็นคดีที่มีความซับซ้อนยิ่งกว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนมากมาย เนื่องด้วย ความเปลี่ยนแปลงของโลก เศรษฐกิจ การเมืองทุกวันนี้ มันเป็นปัญหาที่ซับซ้อนไม่ใช่แค่สิทธิพลในท้องถิ่น เท่านั้น แต่สิทธิพลในท้องถิ่นยังมีความผูกพันอย่างแนบแน่นกับระบบทุนนิยมและอำนาจรัฐ เพราะฉะนั้น ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมาจะเห็นว่า เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะลงไปในชนบทมากขึ้นโดยลำดับ โดยที่ ขณะนี้อำนาจการเมือง อิทธิพล และทุน ได้เชื่อมโยงเพื่อที่จะลงมาเปิดทางสะดวกที่จะลงทุนในพื้นที่และ ทรัพยากรต่างๆ คดีของพระสุพจน์ฯ ก็เช่นเดียวกัน ฉะนั้นใครก็ตามโดยเฉพาะผู้นำชุมชนที่พยายามปกป้อง รักษาทรัพยากรก็จะเป็นเป้าของการทำร้าย ช่มชู้ คุกคามซึ่งเกิดขึ้นทั่วประเทศ ในสภาพการณ์อย่างนี้ จึงทำให้กระบวนการยุติธรรมมันสิ้นสละเทือนไปหมด ขณะนี้ระบบอำนาจรัฐและกระบวนการยุติธรรม ได้ถูกแทรกแซง ไม่ใช่จากผู้มีอิทธิพลรายนั้นรายนี้เป็นเฉพาะ แต่เป็นการแทรกแซงเพื่อจะเปิดทาง สะดวกในการเข้ามาช่วงชิงทรัพยากร ดังนั้น เรื่องทรัพยากรในประเทศเราจึงเป็นเป้าหมายในการจู่โจม”^{๑๒}

^{๑๒} จากบทเขียนเรียง โดย กฤษฎา ศุภวรรธนะ

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐที่มีหน้าที่ปกป้อง ส่งเสริมและดำเนินการใดๆเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ประกันว่าทุกคนที่อาศัยอยู่ในรัฐจะเข้าถึงสิทธิและเสรีภาพ มีการออกกฎหมายรับรอง ให้การเยียวยาแก่เหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรวดเร็วและเป็นกลางและวาง และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันการคุ้มครองให้แก่ทุกคนที่ถูกตอบโต้ คุกคาม การกดขี่และการเลือกปฏิบัติ รวมถึงการใช้อำนาจในทางมิชอบ มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพตามพันธกรณีที่มีอยู่

๓.๔

สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร



การละเมิดสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรยังคงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เกิดจากทิศทางและนโยบายการพัฒนาทั้งที่เป็นแนวทางทางเศรษฐกิจระดับประเทศและนโยบายระดับโลก ในปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ มีโครงการพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจหลายโครงการ/นโยบาย ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชุมชนที่พึ่งพิงอยู่กับฐานทรัพยากร แนวทางการพัฒนาเหล่านี้โดยหลักแล้วเป็นไปในแนวทางเสรีนิยมใหม่ที่เน้นการให้คุณค่ากับกลไกตลาดอย่างเต็มที่ และเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้โครงสร้างเศรษฐกิจโลกเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่น

สถานการณ์สิทธิชุมชนฐานทรัพยากรระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

การแย่งชิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรระหว่างรัฐ/ชุมชน/ตลาด

การพยายามรวมศูนย์อำนาจการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้ในมือรัฐ และทิศทางการพัฒนาที่เน้นการให้ความสำคัญกับระบบตลาดและการแปรรูปทรัพยากรให้เป็นสินค้า ได้นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรที่เกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนานในประเทศไทย การรับรองหลักการเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการฐานทรัพยากรในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แม้จะเป็นความก้าวหน้าสำคัญในการรองรับสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรไว้ในกฎหมาย แต่ในเชิงการใช้สิทธิที่ได้รับรอนั้นกลับประสบปัญหาเรื่องการขาดกฎหมายลำดับรองออกมาบังคับใช้ ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีเพียงสถานะเป็น "หลักการ" ที่ประชาชนได้ใช้อ้างอิงโดยเฉพาะในยามที่ถูกละเมิดสิทธิเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐



ได้ตัดเงื่อนไขเรื่อง “ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ” ออกไป โดยยังคงการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๖๖) และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (มาตรา ๖๗)

แต่เพียงไม่นานหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ การผลักดันร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อให้รองรับหลักการเรื่องสิทธิของชุมชนในการอยู่ร่วมกับป่าและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ดำเนินต่อเนื่องมานานกว่า ๒๐ ปี ผ่านการต่อสู้ของชุมชนโดยอาศัยองค์ความรู้เป็นฐานสนับสนุนการเคลื่อนไหว และการสร้างความเข้าใจในสังคม กลับลงเอยด้วยการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติผ่านพระราชบัญญัติป่าชุมชน เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์ทำได้เฉพาะชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และได้จัดการดูแลรักษามานานไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี (มาตรา ๒๕) และมาตรา ๓๔ กำหนดห้ามไม่ให้มีการทำไม้ในป่าชุมชนที่ตั้งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ จึงขัดกับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนที่ได้ผลักดันกันมาโดยสิ้นเชิง นับเป็นการถดถอยครั้งสำคัญในแง่กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในฐานทรัพยากร เครือข่ายป่าชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการได้ออกมาประกาศไม่รับพระราชบัญญัติดังกล่าวและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จำนวน ๒๔ คนได้ยื่นขอให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตีความพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.๒๕๕๐ โดยเฉพาะ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๔ ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ หรือไม่ ปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนต่อฐานทรัพยากรธรรมชาตินับวันแต่จะทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะการร้องเรียนประเด็นที่ดินและป่า อันเป็นฐานทรัพยากรที่มีระบบการผูกขาดโดยรัฐสูงสุด ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างไปในทิศทางกระจายอำนาจและการยอมรับสิทธิชุมชนต่อการจัดการป่าและที่ดินแต่อย่างใด จากสถิติการร้องเรียนที่ กสม.ได้รับตั้งแต่ตุลาคม ๒๕๔๗ - กันยายน ๒๕๕๐^๑ พบว่ามีการร้องเรียนในประเด็นที่ดินและป่า รวมทั้งสิ้น ๕๔๓ เรื่อง จำแนกเป็นรายปีได้ ดังนี้

^๑ เสียงจากประชาชน : การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๕-๒๕๕๐ บทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หน้า ๑๕๔

ปีงบประมาณ	จำนวนเรื่องร้องเรียน (เรื่อง)
๒๕๔๗	๖๓
๒๕๔๘	๑๗๓
๒๕๔๙	๑๖๕
๒๕๕๐	๑๔๒
รวมทั้งสิ้น	๔๔๓

ในกลุ่มทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน การคุกคามฐานทรัพยากรของชุมชนส่วนใหญ่ยังเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายการอนุรักษ์ป่าและส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ เช่น การประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน เพื่อให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๘ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ (พ.ศ.๒๕๓๕-๒๕๓๙) ที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ ๒๕ และป่าเศรษฐกิจร้อยละ ๑๕ การประกาศเขตป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้นโดยกีดกันไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้นำไปสู่การขับไล่ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในป่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ทำกิน ทั้งที่ชุมชนอาศัยอยู่ก่อนการประกาศเป็นเขตป่าสงวน และนำไปสู่ข้อถกเถียงเรื่องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและการพยายามผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนให้รับรองสิทธิดังกล่าว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามแผนนโยบายเรื่องการจัดการป่าไม้ที่เน้นรวมศูนย์การจัดการไว้ในมือรัฐดังที่กล่าวมา หลายกรณีรัฐใช้มาตรการรุนแรงในการขับไล่ชุมชนออกจากป่า เช่น การอพยพชุมชนออกจากป่าโดยไม่มีมาตรการรองรับ การเข้าไปทำลายที่อยู่อาศัยหรือพืชที่ชาวบ้านปลูก บางชุมชนถูกย้ายออกจากที่ทำกินหลายต่อหลายครั้งตามนโยบายที่เข้าไปรุกป่าที่ดินของชุมชน การใช้มาตรการรุนแรงนี้ โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือมักเกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่มีสถานะบุคคลตามกฎหมาย ทำให้ยิ่งเปราะบางต่อการถูกละเมิดและถูกนำแผนนโยบายเรื่องความมั่นคงมาปรับใช้ เช่น กรณีชาวม้งบ้านปากกลาง อำเภอปัว จังหวัดน่าน ถูกเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปตัดต้นลิ้นจี่ที่ชาวบ้านปลูก โดยอ้างว่าเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่า และมีการปลูกป่าทับที่ทำกิน รวมทั้งขับไล่ชาวบ้านออกจากที่ทำกิน^๒ แม้กรณีนี้จะเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๔๒



^๒ รายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๕/๒๕๕๑

แต่ยังไม่มีการแก้ไขปัญหามาจนถึงปัจจุบัน และกรณีกลุ่มชาติพันธุ์
หมู่บ้านปางแดง หมู่ที่ ๔ และบ้านแม่เตาะ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลเชียงดาว
อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่^๓ ถูกเจ้าหน้าที่เข้าจับกุมถึงสี่ครั้ง
ในปี ๒๕๓๒ หลังนโยบายปิดป่าของรัฐบาล ในปี ๒๕๔๑ และปี ๒๕๔๗
ทุกครั้งด้วยข้อหาบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเชียงดาว และล่าสุดเมื่อเดือน
มกราคม ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ทหารชุดเฉพาะกิจร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้
ใช้กฎอัยการศึกซึ่งมีการบังคับใช้ในพื้นที่ในขณะนั้น เข้ารื้อถอนบ้าน
และจับกุมชาวบ้านด้วยข้อหาไม้เถื่อนในครอบครอง กรณีดังกล่าว
เป็นเพียงสองตัวอย่างจากกรณีร้องเรียนด้านที่ดินและป่าไม้ที่ กสม.
ได้รับในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ทั้งหมด ๕๔๓ กรณี และเป็นกรณี
ตัวอย่างที่สะท้อนการไม่ยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากร
ที่ฝังอยู่ในทัศนคติของหน่วยงานรัฐได้เป็นอย่างดี

ช่วงเวลาปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ยังเป็นช่วงเวลาที่มีการดำเนิน
นโยบายใหม่ด้านการจัดการป่าไม้/ที่ดินที่ยังคงแนวคิดเดิมในการจัดการ

ป่าโดยไม่ให้ชุมชนสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ส่งผลให้เกิดการเบียดขับชุมชนท้องถิ่นออกจากพื้นที่และ
ทรัพยากรป่าไม้ ที่สำคัญคือ โครงการหมู่บ้านป่าไม้แผนใหม่ตามแนวพระราชดำริ ซึ่งเป็นโครงการที่คณะ
รัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗
ตามข้อเสนอของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีพื้นที่เป้าหมายเป็นหมู่บ้านที่อยู่ติด
กับเขตและในเขตพื้นที่ป่า จำนวน ๑๐,๘๖๖ หมู่บ้าน ใน ๗๐ จังหวัดทั่วประเทศ ระยะเวลาดำเนินงาน ๔ ปี
ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑^๔ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันของคนกับป่า และกำหนดหมู่บ้านต้นแบบการ
ดำเนินโครงการที่หมู่บ้านห้วยปลาหลด ซึ่งเป็นชุมชนชนเผ่าลาหู่ ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

แต่ในทางปฏิบัติ โครงการนี้จะมีการพิสูจน์สิทธิ์ว่าชุมชนอยู่มาก่อนมีการประกาศเขตสงวนป่าไม้
ครั้งแรกหรือไม่ หากอยู่ภายหลังจะถูกจำกัดพื้นที่ทำกิน และหากเป็นการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ที่ติด
เขตป่าอนุรักษ์ พื้นที่ที่คุกคามต่อระบบนิเวศ หรือเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงภัยดินถล่ม เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเคลื่อน
ย้ายชุมชนมารวมอยู่กันเป็นกลุ่มบ้านหรืออพยพสู่พื้นที่รองรับของรัฐได้ การจัดการดังกล่าวไม่ได้เปิด
โอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และมีหลายพื้นที่ที่ทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินหรืออยู่อาศัยของชุมชน
โดยชุมชนไม่มีโอกาสโต้แย้ง ในกรณีของบ้านห้วยปลาหลด อุทยานแห่งชาติตากสินมหาราชมีคำสั่งให้
ชาวบ้านลดพื้นที่ทำกินลง จากเดิมชาวบ้านทั้งหมดมีพื้นที่ทำกินรวมกันประมาณ ๔,๐๐๐ ไร่ ให้ชาวบ้าน
ลดลงเหลือที่ทำกินครอบครัวละ ๒ ไร่เท่านั้น ส่วนที่ทำกินที่เหลือให้ “คืน” ให้อุทยานแห่งชาติ โดยในการ
ดำเนินการไม่ได้มีการปรึกษาหารือชี้แจงให้ชาวบ้านทราบอย่างชัดเจน^๕ จึงเป็นการละเมิดสิทธิในที่ดิน
ทำกินของชาวบ้าน

^๓ รายงานผลการตรวจสอบที่ ๒๐๔/๒๕๕๐

^๔ รายงานความคืบหน้าโดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๗

^๕ กรุงเทพธุรกิจ, ๓ สิงหาคม ๒๕๔๘





นอกจากนี้ การให้สัมปทานแก่เอกชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐยังทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างชุมชนในพื้นที่กับเอกชนที่ได้รับสัมปทาน เช่น สัมปทานเหมืองแร่ โรงโม่หิน ทำให้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยส่วนใหญ่ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล ที่ถูกต้องและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

การแปรทรัพยากรเป็นสินค้า

นอกเหนือจากความไม่เข้าใจและการไม่ยอมรับหลักการเรื่องสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรโดยรวมศูนย์การจัดการไว้ในมือรัฐแล้ว นโยบายการพัฒนาของรัฐที่เน้นการพัฒนาประเทศตามแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และการครอบงำของระบบเศรษฐกิจโลกก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการรุกรานฐานทรัพยากรและสิทธิชุมชน และกลับมามองทรัพยากรธรรมชาติเป็นเพียงปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งที่เหมาะสมการจัดการโดยเสรีตามระบบตลาด

แนวคิดเรื่องการมองทรัพยากรธรรมชาติเป็นสินค้าได้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ โดยเฉพาะนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและโครงการ Sea Food Bank ของรัฐบาลทักษิณ เมื่อปี ๒๕๔๖ รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ นโยบายนี้เน้นการแปรสินทรัพย์หรือทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ ให้เป็นสิ่งที่มีความทางการเงิน รวมถึงเรื่องการจัดการทรัพยากรสินทางปัญญา สิ่งทีนโยบายนี้เกี่ยวข้องหลักๆ คือ เรื่องการจัดที่ดินให้มีการใช้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ผ่านทางการออกโฉนดหรือใบกรรมสิทธิ์ และให้ผู้ถือเอกสารสิทธิสามารถนำที่ดิน นำสินทรัพย์นั้น มาใช้ในการเข้าถึงเงินกู้ต่างๆ ได้ จึงเป็นการเสี่ยงต่อการที่เกษตรกรจะสูญเสียที่ดิน หากไม่สามารถคืนเงินกู้ได้ตามกำหนด

ในทำนองเดียวกัน โครงการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศ (Seafood Bank) หรือนโยบายการแปลงทะเลเป็นทุน ที่ประกาศในปี ๒๕๔๖ เพื่อดำเนินการในปี ๒๕๔๘-๒๕๕๑ เป็นการออกใบอนุญาตในการครอบครองพื้นที่ชายฝั่งเป็น “โฉนดทะเล” ให้ชาวประมงมาทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามระบบเกษตรกรรมแบบพันธสัญญา โดยสิทธิในการครอบครองพื้นที่สามารถเปลี่ยนมือได้

การศึกษาผลกระทบของโครงการ Sea Food Bank ที่มีต่อพื้นที่ทะเลและทรัพยากรชายฝั่ง โดยคณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พบว่า ไม่เพียงโครงการดังกล่าวจะไม่ช่วยลดปัญหา



การทำประมงแบบทำลายล้าง ยังอาจสร้างแรงกดดันให้มีการจับปลาเล็กมาเป็นอาหารในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมากขึ้น ที่สำคัญโครงการนี้เป็นการทำลายวิถีการใช้ทรัพยากรแบบรวมหมู่ และทำให้เกษตรกรรายย่อยที่ไม่สามารถทำการประมงเชิงพาณิชย์ได้ ต้องสูญเสียที่ดินให้แก่ผู้ได้รับสิทธิรายใหญ่ และได้เสนอแนะว่าควรจะยุติโครงการดังกล่าวเสีย^๖ เช่นเดียวกับข้อเรียกร้องของกลุ่มชาวประมงและเครือข่ายชาวบ้านต่างๆ^๗

ในที่สุด โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก็ได้ถูกยกเลิก ส่วนหนึ่งด้วยเหตุผลทางการเมือง เมื่อรัฐบาลพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัดสินใจยกเลิกโครงการ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ เนื่องจากเห็นว่า เป็นนโยบายการหาเสียงของรัฐบาลชุดก่อน^๘ ส่วนโครงการ Sea Food Bank ไม่มีผลการดำเนินการมาตั้งแต่ปลายปีงบประมาณ ๒๕๕๐ เนื่องจากไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ปิดโครงการดังกล่าวแล้ว

ส่วนโครงการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ.๒๕๔๖ มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์หลักในการบริหารจัดการและพัฒนา “พื้นที่พิเศษ” เพื่อการท่องเที่ยว เมื่อ อพท.ประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยว ก็สามารถนำพื้นที่นั้นไปร่วมทุนกับเอกชน ทั้งที่เป็นตัวบุคคลหรือเป็นนิติบุคคล รวมทั้งทำตัวเป็นตัวแทนเป็นนายหน้า มอบหมายหรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่นประกอบกิจการต่างๆในพื้นที่พิเศษนั้นได้

พื้นที่แรกที่ อพท.ประกาศเป็นเขตพื้นที่พิเศษไป เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๗ คือ เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยง โดยรัฐบาลได้จัดสรรงบกลางของงบประมาณประจำปี ๒๕๔๘ จำนวน ๕๔๐ ล้านบาท เพื่อใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตดังกล่าว ประกอบด้วย สร้างท่าเรือ ๔ ท่า เป็นชายฝั่งบนเกาะ ๒ ท่า คือ ที่เกาะช้างและเกาะกูด เป็นชายฝั่งบนแผ่นดินใหญ่อีก ๒ ท่า รวมทั้งการสร้างศูนย์บริการด้านการท่องเที่ยว อาคารสำนักงาน เรือรับร่อนนักท่องเที่ยว และร้านอาหาร พื้นที่ที่ดำเนินการไปแล้วอีกพื้นที่หนึ่ง คือ ไนท์ซาฟารี

๖ ผศ.ดร.จารุณี เขียววาริสัจจะ และคณะ. โครงการศึกษามลกระทบต่อพื้นที่ทะเลและทรัพยากรชายฝั่งจากการดำเนินโครงการพัฒนาฐานการผลิตอาหารทะเลของประเทศ. เสนอต่อสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. พฤษภาคม ๒๕๕๐. เอกสารอัดสำเนา

๗ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ สมาชิกคนจนและสมาชิกบ้านภาคใต้ได้เข้าร่วมหารือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีข้อยุติว่ากระทรวงเกษตรฯ จะยื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ยุติโครงการ Sea Food Bank หลังจากนั้น องค์กรชาวประมงพื้นบ้านจากพื้นที่ต่างๆในภาคใต้ได้ออกมาเคลื่อนไหวแสดงการสนับสนุนข้อตกลงดังกล่าว

๘ ไทยรัฐ. ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓

จังหวัดเชียงใหม่ และยังมีอีกหลายพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว เช่น แหลมถั่วถอก และพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดกาญจนบุรี (๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ หมู่เกาะเสม็ด และพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดระยอง และในปี ๒๕๕๐ อพท. ก็มีแผนจะประกาศให้หาดเจ้าไหม และหมู่เกาะทะเลตรัง จังหวัดตรัง ภูหลวง ภูเรือ และภูกระดึง จังหวัดเลย เป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

นอกจากผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรที่โครงการอพท. ได้ก่อให้เกิดที่เกาะช้างและไนท์ซาฟารี ซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์และคัดค้านอย่างกว้างขวางแล้ว กรณีการละเมิดสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรยังเป็นที่เห็นได้ชัดในโครงการอพท. ในพื้นที่หมู่เกาะพีพี และเขาหลัก ซึ่งเดิมอยู่ในแผนประกาศเป็นพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ในปี ๒๕๔๔ พร้อมกับหมู่เกาะตะรุเตา และพื้นที่เชื่อมโยงจังหวัดสตูล แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์สึนามิ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๘ ได้มอบหมายให้ อพท. เข้ามาจัดการดูแลฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าว อพท. ได้มีนโยบายที่ย้ายชาวบ้านบริเวณบ้านเกาะพีพีออกจากพื้นที่ให้ไปอยู่บนภูเขา เพื่อให้ที่ราบของเกาะเนื้อที่ ประมาณ ๒๐๐ ไร่ เป็นที่ดินสาธารณะ ทำให้ชาวบ้านประมาณ ๑๐๐ หลังคาเรือน และรีสอร์ท/โรงแรมอีกประมาณ ๑๐ แห่ง ได้รับผลกระทบ

ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจาก อพท. ได้รวมตัวกันเพื่อผลักดันให้มีการยุบ อพท. โดยในกรณีการฟ้องศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ให้ยุบ อพท. และคืนที่ดินเชียงใหม่ไนท์ซาฟารีแก่อุทยานแห่งชาติสุเทพ-ปุย ศาลได้ยกฟ้องด้วยเหตุผลว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ทำให้เครือข่ายประชาชนต้องกลับมาปรับการเตรียมฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยุบ อพท. ใหม่อีกครั้ง

โครงการพัฒนากับการละเมิดสิทธิชุมชนฐานทรัพยากร

ต้นเหตุการละเมิดสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรอีกประการหนึ่ง คือ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่มักดำเนินการไปโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและฐานทรัพยากรของชุมชนอย่างกว้างขวาง ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ แม้จะไม่มีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่เกิดขึ้น แต่ก็มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ฐานทรัพยากรมาตอบสนอง และมีการนำเสนอโครงการพัฒนาที่เผชิญกับการต่อต้านจากประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ





นโยบายด้านการจัดการน้ำเป็นตัวอย่างที่ดีของโครงการขนาดใหญ่ที่อยู่บนฐานแนวคิด เรื่องการควบคุมทรัพยากรธรรมชาติโดยรัฐ แม้จะไม่มีโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เกิดขึ้น แต่แผนปฏิบัติการทรัพยากรน้ำแห่งชาติที่เสนอโดยคณะกรรมการนโยบายน้ำแห่งชาติเมื่อปี ๒๕๔๖ ยังเห็นการสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ และการผันน้ำระหว่างลุ่มน้ำภายในประเทศและการผันน้ำจากประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยโครงการชลประทานระบบท่อหรือ Water Grid โดยกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในปี ๒๕๕๑ นอกจากนี้ ยังมีแผนการจัดการน้ำแบบบูรณาการซึ่งประกอบด้วยแผนแม่บทพัฒนา ๒๕ ลุ่มน้ำแบบบูรณาการที่เสนอโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘

แม้โครงการ Water Grid จะล้มไปพร้อมกับการยุบสภาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แต่แนวทางการจัดการน้ำขนาดใหญ่ยังคงดำเนินต่อไปและส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและทรัพยากรของชุมชนลุ่มน้ำต่างๆ ทั้งจากปัญหาการคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการ การขาดการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนการดำเนินโครงการ และการ

ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกัน การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากโครงการเขื่อนที่สร้างเสร็จแล้ว เช่น เขื่อนปากมูล เขื่อนราษีไศล ก็ยังไม่ได้มีความคืบหน้ามากนัก ส่วนแนวคิดเรื่องการสร้างเขื่อนก็ยังถูกยกมาเสนอว่าเป็นทางออกของการจัดการน้ำอยู่บ่อยครั้ง กรณีที่เห็นชัดเจน คือ แนวคิดเรื่องการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นในพื้นที่จังหวัดแพร่ ที่แทบทุกรัฐบาลจะหยิบยกขึ้นมาเวลาที่มีปัญหาน้ำท่วมหรือน้ำแล้งในที่ราบลุ่มภาคกลาง ทั้งที่มีงานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงความอุดมสมบูรณ์ของป่าและการตั้งคำถามว่าเขื่อนจะสามารถแก้ปัญหาตามที่เสนอได้จริงหรือไม่

สิทธิชุมชนฐานทรัพยากรภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลก

ด้วยการที่ระบบเศรษฐกิจไทยได้ผสมผสานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก องค์กรโลกบาลอย่างธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (WTO) และประเทศมหาอำนาจได้มีส่วนเข้ามากำกับนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม ของประเทศไทยเพื่อนำไปสู่การเปิดเสรีและการใช้แนวคิดเรื่องสิทธิของปัจเจกเหนือทรัพยากรอย่างเต็มรูปแบบ ในขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาและผลกระทบต่อฐานทรัพยากรก็มีลักษณะข้ามชาติข้ามพรมแดนมากขึ้นเรื่อยๆ เห็นได้จากโครงการความร่วมมือทางการพัฒนาและทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ



หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี ๒๕๔๐-๒๕๔๒ ประเทศไทยได้
 กู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-
 เอดีบี) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๒ โดยมีเงื่อนไขหนึ่ง คือ การให้รัฐบาลไทยปรับปรุง
 ชีตความสามารถส่งออกภาคเกษตร หรือเรียกกันว่า แผนปรับโครงสร้าง
 การผลิต ซึ่งรวมถึงการแปรรูปน้ำโดยการออกกฎหมายน้ำและการควบคุม
 การใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาการใช้และจัดการที่ดิน และการ
 จัดการลุ่มน้ำ โดยนอกจากเงินกู้แล้ว เอดีบียังให้เงินช่วยเหลือทางวิชาการ
 จำนวนหนึ่งล้านเหรียญสหรัฐเพื่อสร้างเสริมศักยภาพในการจัดการน้ำอีกด้วย^๙

และแม้ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลไทยจะได้คืน
 เงินกู้แก่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียหมดแล้ว แต่แนวคิดเกี่ยวกับ
 แปรรูปน้ำยังคงอยู่ และมีการผลักดันพระราชบัญญัติน้ำต่อเนื่องมา ร่างพระราช
 บัญญัติน้ำที่ได้รับการผลักดันมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ ถูกนำกลับมาพัฒนา
 อย่างจริงจังอีกครั้ง โดยเฉพาะในช่วงยุคสถานีบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)
 ท่ามกลางการถกเถียงและคัดค้านของประชาชน โดยหลักการแล้ว ร่างพระราช
 บัญญัติน้ำกำหนดให้การบริหารจัดการน้ำจะดำเนินการ โดยคณะกรรมการ

ทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และมีกรรมการในระดับลุ่มน้ำ และมีการเก็บค่าใช้น้ำจากผู้ใช้น้ำ โดยร่างพระราช
 บัญญัติฉบับล่าสุดกำหนดว่า จะไม่มีการเก็บค่าน้ำเฉพาะในการใช้น้ำเพื่อการยังชีพในครัวเรือน การทำ
 การเกษตรหรือเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ และการใช้น้ำตามจารีตประเพณีเท่านั้น^{๑๐}

นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียยังได้ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาระดับภูมิภาค
 เช่น กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS: Ayeyawady - Chao Phraya
 - Mekong Economic Cooperation Strategy) และโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน
 อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) ที่ได้ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรแบบที่ไม่ได้จำกัดเส้นพรมแดน

โครงการวิจัยไทย มูลนิธิส่งเสริมสันติวิธี (Peaceway Foundation) ได้ศึกษาผลกระทบจาก
 โครงการเกษตรกรรมพันธสัญญา (contract farming) หรือที่ดำเนินการในชื่อ โครงการมาตรการผ่อนปรน
 ในการยกเว้นภาษีพืชเป้าหมายภายใต้แผนปฏิบัติการ ACMECS ที่ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากมติ
 คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยมีการกำหนดดำเนินการนำร่องในพื้นที่เป้าหมายพร้อมกัน
 ทั้ง ๓ ประเทศ (สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา) ให้ผู้
 ประกอบการไทยสามารถเข้าไปทำเกษตรกรรมพันธสัญญาในประเทศเพื่อนบ้านได้ มูลนิธิส่งเสริมสันติวิธี
 พบว่า รัฐบาลทหารพม่าได้ใช้วิธีการยึดที่ดินจากชาวบ้านเพื่อให้บริษัทเข้าไปดำเนินการปลูกพืชตามโครงการ
 ได้ส่งผลให้ชาวบ้านที่ถูกโยกย้ายถิ่นฐานจำนวนหนึ่งต้องหนีเข้ามาประเทศไทย^{๑๑} โครงการนี้จึงเป็นตัวอย่าง

^๙ Asian Development Bank. New Release No. ๐๘๓/๙๙. ๒๓ September ๑๙๙๙
^{๑๐} ร่าง พ.ร.บ.ทรัพยากรน้ำ พ.ศ..... ที่เสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ.ที่เสนอต่อ
 สถานีบัญญัติแห่งชาติ ตามบันทึกที่ สว (สนช) (กมธ๑) ๐๐๓/(ร ๘๐) ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๐
^{๑๑} อติศร เกิดมงคล. ผลกระทบจากโครงการ Contract Farming ต่อประชาชนในพม่า. โครงการวิจัยไทย มูลนิธิส่งเสริมสันติวิธี.
 อ่านได้ที่ <http://www.burmaissues.org/New-Thai-site/SpecialReport/impact%20of%20contract%20of%20farming%20in%20Burma.pdf>

ที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของผลกระทบจากโครงการพัฒนาในปัจจุบันที่ไม่ได้มีการดำเนินการ และผลกระทบจำกัดอยู่ภายในพรมแดนประเทศอีกต่อไปได้เป็นอย่างดี

การแย่งชิงทรัพยากรทางชีวภาพและประเด็นความขัดแย้งเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ก็เป็นอีกสิ่งที่จะสะท้อนถึงการรุกรานของกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจต่อฐานทรัพยากรในท้องถิ่นและสิทธิของชุมชน สถานการณ์สำคัญของการแย่งชิงทรัพยากรชีวภาพปรากฏอยู่ในรูปแบบของโจรสลัดชีวภาพโดยบริษัทหรือนักวิจัยต่างชาติ เช่น กรณีการจดสิทธิบัตรถั่วเขียว มังคุด เป็นต้น และในรูปแบบของสิ่งมีชีวิตดัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) ที่บริษัทข้ามชาติได้ผลักดันให้ไทยเปิดยอมรับมากขึ้น โดยต้องการให้มีการปลูกพืชดัดแปลงพันธุกรรมเชิงพาณิชย์ได้ในประเทศไทย

ความตื่นตัวเรื่องกรณีการจดสิทธิบัตรเหนือทรัพยากรชีวภาพที่เป็นสมุนไพรและภูมิปัญญาท้องถิ่นได้ทำให้การผลักดันให้รัฐบาลไทยมีกฎหมายที่คุ้มครองทรัพยากรชีวภาพที่ทันกับการรุกรานของต่างชาติมากขึ้นเริ่มตั้งแต่พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาจนถึงการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ในปี ๒๕๔๖ หลังจากที่ได้ลงนามมาตั้งแต่เมื่อปี ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งล้วนมีส่วนในการคุ้มครองพันธุ์พืชและภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่ให้ถูกต่างชาติมาจดสิทธิบัตร แต่ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายการใช้ทรัพยากรชีวภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาฐานทรัพยากรชีวภาพไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ มีการตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โดยนอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนความหลากหลายทางชีวภาพแล้ว สำนักงานดังกล่าวยังมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ

ส่วนประเด็นเรื่องพันธุกรรมดัดแปลง แม้กระแสการกดดันของผู้บริโภคที่ห่วงใยเรื่องผลกระทบของพันธุกรรมดัดแปลงที่จะมีต่ออาหารและสุขภาพจะทำให้รัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามปลูกทดลองพันธุกรรมดัดแปลงในไร่นา เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ แต่ก็มีความพยายามที่จะผลักดันให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยฝ่ายที่สนับสนุนการดัดแปลงพันธุกรรมและกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์มาโดยตลอด^{๑๒} ท่ามกลางเสียงคัดค้านขององค์กรด้านผู้บริโภคและการเกษตร^{๑๓} แต่เมื่อวันที่ ๒๕



^{๑๒} ดู ฐานเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๒๒๔๘ ฉบับวันที่ ๓๐ ส.ค. - ๑ ก.ย. ๒๕๕๐

^{๑๓} ดูจดหมายเปิดผนึกขององค์กรเครือข่ายด้านจีเอ็มโอ เรื่อง ขอให้ยับยั้งการทดลองจีเอ็มโอในระดับไร่นา (Field Trial) เสนอต่อ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐



ธันวาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติว่า ระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางชีวภาพและเทคโนโลยีสมัยใหม่ พ.ศ. ยังไม่มีผลบังคับใช้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เตรียมความพร้อมในการขยายการทดลองวิจัยพืชตัดแปลงพันธุกรรม โดยให้ปลูกอยู่ในแปลงทดลองของทางราชการได้^{๑๔} ถือเป็นอีกก้าวหนึ่งที่เปิดโอกาสให้มีการปลูกพืชจีเอ็มโอมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีการตรวจพบการปนเปื้อนจีเอ็มโอหลายครั้ง การบุกเข้าทำลายพื้นที่ปลูกมะละกอจีเอ็มโอในจังหวัดขอนแก่น โดยองค์กรพัฒนาเอกชน ได้สร้างกระแสความตื่นตัวต่อประเด็นนี้ในสาธารณะ และเป็นการเปิดเผยว่าสำนักวิจัยและพัฒนาการเกษตร จังหวัดขอนแก่น ปลอมให้มีการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์มะละกอที่ปนเปื้อนจีเอ็มโอให้กับเกษตรกรไทยกว่า ๒,๖๖๙ ราย ใน ๓๗ จังหวัดทั่วประเทศ กลุ่มองค์กรดังกล่าวยังได้ฟ้องร้องกรมวิชาการเกษตรต่อศาลปกครอง กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ล่าสุด (กรกฎาคม ๒๕๕๑) ศาลปกครองได้ตัดสินยกฟ้อง เนื่องจากเห็นว่ากรมวิชาการเกษตรได้ดูแลอย่างใกล้ชิดแล้ว โดยทางกลุ่มกรีนพีซยืนยันจะอุทธรณ์คดีต่อไป^{๑๕}

^{๑๔} คมชัดลึก. ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

^{๑๕} ผู้จัดการ. ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑

๓.๕

สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ สถานะบุคคล และ การดำรงอัตลักษณ์



แม้ในช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ จะมีพัฒนาการในแนวนโยบายและกฎหมายของรัฐไทย เรื่องสัญชาติและสถานะบุคคล ที่สะท้อนถึงความพยายามปรับให้สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน และมีความพยายามพัฒนากระบวนการจัดการด้านสิทธิ และสถานะของบุคคลที่ไร้รัฐ ไร้สัญชาติ อย่างเป็นระบบพอสมควร แต่กลุ่มชาติพันธุ์ ชนเผ่า เชื้อชาติ และ ชนพื้นเมืองส่วนหนึ่งก็ยังคงอยู่ในสถานะผู้ไร้สถานะบุคคล ขาดเอกสารพิสูจน์ตน ตกหล่นจากการสำรวจทาง ทะเบียน เป็นคนไร้รัฐ หรืออาจจะมีเอกสารประจำตัวที่จำกัดสิทธิบางประการ นอกจากนี้หน่วยงานปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่รัฐส่วนหนึ่งก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมาย ดังกล่าวอย่างชัดเจน จนทำให้มีกรณีร้องเรียนเนื่องจากการปฏิเสธสิทธิดังกล่าวจากเจ้าหน้าที่รัฐอยู่บ่อยครั้ง

นอกจากกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆที่ไร้สัญชาติหรือไม่มีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนที่อาศัย อยู่ตามชายแดนหรือในพื้นที่ห่างไกล และกลุ่มชนเผ่าดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าตะวันตกและป่าภาคเหนือแล้ว ยังมีกลุ่มคนที่อยู่ตามชายแดนที่เผชิญกับปัญหาพรมแดนประเทศที่ถูกปรับเปลี่ยนตามประวัติศาสตร์การเมือง เช่น ผู้ถือบัตรประจำตัวลาวอพยพในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือ (จังหวัดเชียงราย) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดอุบลราชธานี) ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ติดชายแดนไทยด้านประเทศลาว ผู้ถือบัตรคนไทย เชื้อสายพม่า หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เรียกตนเองว่า “คนไทยพลัดถิ่นในพื้นที่จังหวัดระนอง, ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์” ซึ่งอยู่ติดดินแดนของประเทศไทยที่เสียให้ประเทศพม่าในสมัยที่เป็นอาณานิคม ของประเทศอังกฤษ และผู้ถือบัตรคนไทยเชื้อสายกัมพูชาหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชาที่เสีย



สัญชาติจากการปักปันเขตแดนของรัฐบาลไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา โดยปัจจุบันบุคคลที่มีข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย และติดอยู่ในกลุ่มดังกล่าวก็ยังไม่สามารถพิสูจน์สถานะได้ เนื่องจากขาดมติคณะรัฐมนตรีกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ

ในปลายปี ๒๕๔๗ การเกิดกรณีพิพัตจากคลื่นยักษ์สึนามิทำให้เกิดการรับรู้มากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ อาทิ ชาวมอแกน มอเกลน และอุรักลาไวย์ ในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามันภาคใต้ ซึ่งบางกลุ่มตกหล่นจากการสำรวจทางทะเบียนอันเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของสัญชาติ ตลอดจนการดำเนินวิถีชีวิตและวัฒนธรรมการทำมาหากินที่อพยพเคลื่อนย้ายตามแหล่งทรัพยากรและความเชื่อ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้สำรวจประชากรของชาวเลในพื้นที่ชายฝั่งอันดามันภาคใต้ของประเทศไทย และประมาณการว่ามีจำนวนประชากรชาวเลที่พบในประเทศไทย ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน โดยมีสถานะทั้งที่มีสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติไทย โดยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐได้^๑

สภาวะไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ไร้สถานะรับรองตามกฎหมายที่คนกลุ่มเหล่านี้ต้องประสบ ถือเป็นภาระละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และยังเป็นต้นเหตุของการถูกกลั่นแกล้งหรือจำกัดสิทธิในการได้รับสวัสดิการและการได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรงต่างๆ นอกจากนี้ คนกลุ่มนี้ยังประสบกับปัญหาการเลือกปฏิบัติทั้งในเชิงทัศนคติภาพลบจากสาธารณะและเจ้าหน้าที่รัฐ และการเลือกปฏิบัติเชิงนโยบายที่เป็นการละเมิดสิทธิโดยตัวการเลือกปฏิบัติเอง

^๑ โครงการนำร่องอันดามัน สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ข้อเสนอแนะแนวทางการสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัยให้ชาวมอแกน อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะสุรินทร์ ตำบลเกาะพระทอง อำเภอคุรุบุรี จังหวัดพังงา, มีนาคม ๒๕๕๐

สถานการณ์สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์ ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

พัฒนาการเชิงกฎหมายและนโยบายเรื่องสถานะของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ

ปัญหาเรื่องสัญชาติและสถานะบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการจดทะเบียนการเกิดของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กผู้ลี้ภัย เด็กที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เกิดจากทัศนคติและความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกฎหมายฉบับต่างๆหรือแนวปฏิบัติที่ขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชนที่มนุษยทุกคนจะต้องได้รับการจดทะเบียนการเกิดและการรับรองสถานะบุคคล เช่น สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ออกหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๐.๑/ว ๘ แก่ นายทะเบียนทุกจังหวัด เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ให้รับจดทะเบียนเกิดเฉพาะผู้มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย ส่วนผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ผู้อพยพแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร นายทะเบียนจึงไม่สามารถรับแจ้งเกิดได้ เมื่อประสานเข้ากับทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ กรม.ตรวจสอบพบว่า มีการปฏิเสธการได้รับสถานะบุคคล หรือการจดทะเบียนการเกิดของเด็ก เนื่องจากมีความกังวลของเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องต่อการจัดสรรทรัพยากรและการจัดสวัสดิการ และมีความหวาดระแวงเนื่องจากภัยความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเรื่องยาเสพติด รวมทั้งยังมีความสับสนว่าการออกสูติบัตร (เอกสารแสดงการจดทะเบียนการเกิด) เท่ากับการรับรองสัญชาติ ทำให้เด็กหลายคนถูกปฏิเสธการแจ้งเกิดและไม่ได้สูติบัตร โดยอาจได้เพียงใบรับรองการเกิดที่สถานพยาบาล หรือผู้ใหญ่บ้าน กำหนดในพื้นที่ๆเด็กเกิดขึ้นมา (กรณีเด็กคลอดในพื้นที่โดยมีเจ้าหน้าที่อนามัย หรือหมอต้าแยเป็นผู้ดำเนินการช่วยคลอด) ออกให้เท่านั้น นำไปสู่สภาวะไร้รัฐไร้สัญชาติและการละเมิดสิทธิรูปแบบต่างๆ

นอกจากนี้ ยังมีกรณีของบุคคลในพื้นที่สูงซึ่งมีสัญชาติไทยจำนวนมากถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนราษฎร โดยเหตุที่กรมการปกครองอ้างว่า พวกเขาไม่มีข้อเท็จจริงที่ทำให้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด โดยผลของกฎหมายซึ่งการเพิกถอนชื่อของบุคคลเหล่านี้ออกจากทะเบียนราษฎรมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกถอนได้มีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ตนก่อนที่จะถูกเพิกถอนรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎร กรณีตัวอย่างสถานการณ์ดังกล่าวคือ กรณีการเพิกถอนรายการบุคคลออกจากทะเบียนราษฎรของชาวอำเภอแม่เฒ่า ๑,๒๔๓ คน ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๕ ซึ่งชาวแม่เฒ่าจำนวน ๘๖๖ คน นำคดีขึ้นฟ้องศาลปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาในวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนคำสั่งทางการปกครองของอำเภอแม่เฒ่า เฉพาะที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ๘๔๐ คน เนื่องจากบางส่วนได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อกลับเข้าทะเบียนบ้าน (ท.ร.๑๔) แล้ว คู่กรณีทั้งสองยื่นอุทธรณ์ ท้ายที่สุดศาลปกครองชั้นสูงสุดจึงมีคำพิพากษา





ในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๔๘ เห็นห้องตามคำพิพากษาของศาลปกครอง
ชั้นต้น และให้เพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่ายทั้งฉบับ มีผลให้
ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าว รวม ๑,๒๔๓ คน กลับสู่สถานะ
เช่นเดิม ซึ่งหมายถึงการคืนสถานะให้เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยนั่นเอง”

แต่แม้ชาวแม่ายจะได้รับการรับรองสิทธิในฐานะผู้มีสัญชาติไทยอีกครั้งผ่านทางกระบวนการยุติธรรม
แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเรื่องความไม่รู้และความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่อยู่บ้าง

ด้วยการทำงานอย่างแข็งขันจากองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่
เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปแบบการผลักดันเชิงนโยบาย การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาในพื้นที่ การบันทึก
ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะบุคคลต่างๆเพื่อใช้ประกอบการผลักดันสถานะทางกฎหมายในอนาคตและการ
เสนอแนะร่างกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติและสถานะบุคคล ได้ทำให้เกิดความก้าวหน้าสำคัญในด้านกฎหมาย
และนโยบายที่ส่งผลต่อสถานะและสิทธิของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ เช่น มติ
คณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบแนวทางการกำหนดสถานะแก่บุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทย
โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ รวมถึงบุตรหลานที่เกิดภายหลัง
และไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด เนื่องจากบิดา/มารดาถูกถอนสัญชาติ โดยสรุปคือ การยอมรับแนวคิด
ที่จะคืนสัญชาติไทยโดยหลักดินแดนแก่บุคคลที่เสียสัญชาติไทย โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗
และระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน
พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดแนวคิดและวิธีการในการยอมรับคนไร้รัฐในทะเบียนราษฎรของรัฐไทย โดยกำหนด
จะมีการออกบัตรประจำตัวให้เพียงแบบเดียว คือ บัตรบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยแทนที่จะเป็นการออกบัตร
สีต่างๆให้แต่ละกลุ่มต่างกัน

นโยบายสำคัญที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องสถานะบุคคล คือ มติคณะรัฐมนตรี
วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการสิทธิและสถานะบุคคล อันเป็นการยอมรับ
แนวคิดที่ครบวงจรในการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ประสบปัญหาความไร้รัฐ และความไร้
สัญชาติ ทั้งโดยข้อเท็จจริงและโดยข้อกฎหมาย ถือได้เป็นพัฒนาการสำคัญทางนโยบายที่เปลี่ยนวิธี
การมองและการจัดการคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ จากเดิมที่เป็นการจัดการกับคนแต่ละกลุ่มต่างกันไป และยึด

๒ คดีแม่าย : คดีปกครองประวัติศาสตร์ <http://www.nidambe ๑๑.net>

รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐



หลักเรื่องความมั่นคงเป็นตัวกำหนดนโยบาย มาเป็นนโยบายสำรวจ และจัดทำเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลให้ครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อที่จะได้ไม่มีบุคคลที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตัวบุคคลต่อไป ยุทธศาสตร์นี้มี ยุทธศาสตร์ย่อยในการดำเนินการ ๔ ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การ กำหนดสถานะ ยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะ และสิทธิยุทธศาสตร์ การดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์ เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ และยุทธศาสตร์การบริหาร จัดการ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสถานะบุคคลของกลุ่มชาวมอแกน อีกทั้งให้ ดำเนินการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของกลุ่มบุคคลและชุมชนบนพื้นที่สูง ยุทธศาสตร์เพื่อการจัดการ สิทธิและสถานะบุคคลได้กลายเป็นพื้นฐานของนโยบาย/กฎระเบียบปฏิบัติอื่นๆที่เพิ่มการรับรองสิทธิของ คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติมากขึ้น และเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ โดยให้งบประมาณเพื่อดำเนินการสำรวจบุคคลเป้าหมายของยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคลฯ ๔ ประเภท การดำเนินการสำรวจบุคคลตามเป้าหมายดังกล่าว ถือว่าเป็นการดำเนินการ ที่มีประสิทธิภาพพอสมควร แต่ก็มีปัญหาติดขัดบ้างทั้งในเรื่องของอัตรากำลังของผู้ปฏิบัติงานกับภารกิจ ของงานที่มีมากจนทำให้ในบางพื้นที่กระบวนการสำรวจดำเนินการอย่างเร่งรีบ และทำให้ยังคงมีบุคคล ตกหล่นจากการสำรวจอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ในส่วนของ การปฏิบัติงานก็ยังพบว่า มีเจ้าหน้าที่บางส่วน ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อระบบกฎหมาย นโยบาย และเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมาย มีการใช้ วิจารณ์ญาณและทัศนคติส่วนบุคคลในการดำเนินการ ทำให้มีบุคคลบางกลุ่มถูกปฏิเสธสิทธิในการขอรับ การสำรวจ ทั้งๆที่มีข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการสำรวจทั้งสิ้น

โดยสืบเนื่องจากยุทธศาสตร์ดังกล่าว กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินโครงการ ให้สถานภาพทางกฎหมายแก่คนไทยที่ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านของกรมการปกครอง เพื่อแก้ไขปัญหาคอนสัญชาติไทยที่ตกหล่นจากทะเบียนราษฎร โดยการรับแจ้ง อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือในการ สืบค้นหาหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการสอบสวนให้ผู้ที่มิปัญหาสถานะบุคคลที่สามารถพิสูจน์ตนได้ สามารถเพิ่มชื่อหรือแจ้งเกิดเกินกำหนดและมีชื่อในทะเบียนราษฎรได้อย่างถูกต้อง ส่งผลให้บุคคล ดังกล่าวสามารถรับบริการสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๙ - วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐^๓

^๓ หนังสือด่วนที่สุดสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๙๙ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ยังรับรองระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปี เกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นการยอมรับการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยภายใต้ หลักการศึกษาสำหรับทุกคน การยอมรับให้สิทธิการเดินทางเพื่อศึกษาตลอดหลักสูตรแก่บุคคลที่มีปัญหา สถานะบุคคล การสำรวจนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายทะเบียนราษฎร เพื่อเพิ่มชื่อใน ทะเบียนราษฎรของคนต่างด้าวประเภทคนอยู่ชั่วคราว (ท.ร.๓๘ ก) และการยอมรับให้งบประมาณการ ศึกษาแก่สถานศึกษาที่มีนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายทะเบียนราษฎร ทำให้เป็นการเปิด โอกาสในเชิงนโยบายที่จะให้คนที่ไม่มีสัญชาติไทยได้รับสิทธิในการศึกษา ต่างจากการปฏิบัติก่อนหน้านี้ ที่ไม่มีการกำหนดแนวทางชัดเจน และโรงเรียนต่างๆมักจะปฏิเสธที่จะรับนักเรียนที่ไร้สัญชาติ รวมทั้งยัง ขจัดอุปสรรคในการเข้าถึงการศึกษาต่างๆของคนไร้สัญชาติด้วย

ล่าสุด พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ และแก้ไขฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๕๑ ได้เปิดโอกาส ให้ "นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนที่ไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับ อนุญาตให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองตามที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร" (มาตรา ๓๘) แต่จะต้องให้ผู้อำนวยความสะดวกกลางเป็นผู้จัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ที่อนุญาตให้มียื่นคำร้องในการเปลี่ยนแปลงสถานะบุคคลภายในระยะเวลา ๙๐ วัน ได้ที่นายทะเบียนอำเภอ/นายทะเบียนท้องถิ่น เพื่อเสนอให้นายทะเบียนพิจารณาตามมาตรา ๒๑-๒๔ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นการช่วยให้ขั้นตอนในการขอสถานะบุคคล ลดความยุ่งยากลง

แต่พัฒนาการเหล่านี้ก็ดำเนินไปท่ามกลางสภาพความเป็นจริงที่ว่า ยังมีกลุ่มคนจำนวนมากที่ยังคง ไม่ได้รับสัญชาติ หรือมีปัญหาด้านสถานะบุคคล และท่ามกลางการดำรงอยู่ของกฎหมายฉบับต่างๆ ตลอดจน ทศนคติแบบผิดพลาด และความเชื่อที่ฝังรากลึกของผู้ปฏิบัติงานที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่งผลให้คน ไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน และตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การไร้รัฐ ไร้สัญชาติ กับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แม้โดยหลักการแล้ว สิทธิมนุษยชนและการได้รับบริการขั้นพื้นฐานจากรัฐจะเป็นสิทธิของมนุษย์ ทุกคนโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องสถานะบุคคลหรือสัญชาติ แต่ในทางปฏิบัติ การเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ยังถูกยึดติดกับสถานะบุคคลและสัญชาติ และยังมีทั้งกฎหมาย/นโยบาย/แนวทางปฏิบัติและทัศนคติที่ เป็นการเลือกปฏิบัติอยู่ ในที่นี้จะกล่าวถึงสิทธิสำคัญสองประการที่ถูกจำกัดอย่างมากจากการที่ไร้สถานะ บุคคลหรือไร้สัญชาติ คือ สิทธิในการทำงาน และสิทธิทางสุขภาพ นอกจากนี้ ยังสามารถรายงานสถานการณ์

สิทธิของผู้ที่ไร้รัฐ ไร้สัญชาติ หรือไม่มีสถานะบุคคล ได้ในส่วนสถานการณ์ของสิทธิด้านอื่นๆ ในบทที่ ๓ นี้อีกด้วย

สิทธิในการทำงาน

ความไม่ชัดเจนในเรื่องสถานะบุคคล และการขาดความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงทัศนคติที่มองกลุ่มคนชาติพันธุ์ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติด้วยความเป็นอื่น ทำให้เกิดความสับสนหรือการไม่แบ่งแยกการจัดการปัญหาระหว่างสิทธิในการทำงานของคนไร้สัญชาติออกจากการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ ทั้งที่จุดเกาะเกี่ยวที่แท้จริงกับรัฐไทยระหว่างคนสองกลุ่มนี้แตกต่างกัน ในส่วนของคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยหรือแรงงานข้ามชาติทั้งที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีการผ่อนผันให้ได้รับสิทธิในการอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว สามารถทำงานได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดความที่กฎหมายกำหนด โดยพิจารณาถึงผลกระทบของการทำงานของคนต่างด้าวกลุ่มนั้นว่าจะส่งผลอย่างไรต่อประเทศไทย

ส่วนในกลุ่มคนไร้สัญชาติ มีปัญหาการละเมิดสิทธิในการทำงานและการประกอบอาชีพ ส่วนหนึ่งถูกปฏิบัติต่อในสถานะเดียวกับแรงงานข้ามชาติ โดยส่วนใหญ่ถูกละเมิดเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งโดยกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการไม่เป็นระบบเดียวกัน หรือในบางครั้งก็ขัดแย้งกันด้วย ทำให้เกิดความยุ่งยากทั้งต่อหน่วยปฏิบัติและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก ตลอดจนกฎหมายดังกล่าวก็มิสามารถบังคับได้อย่างแท้จริง ยิ่งส่งผลให้กระบวนการขออนุญาตทำงานยิ่งยุ่งยากและซับซ้อนมากขึ้น อีกทั้งเปิดโอกาสให้เกิดการเรียกรับสิ่งตอบแทนเพื่ออำนวยความสะดวก นอกจากนี้ ปัญหาอีกส่วนหนึ่งก็มาจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขออนุญาตทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อจำกัดในการกระจายจุดบริการไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ ตลอดจนการมีกำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการติดตาม ตรวจสอบ และดูแลการดำเนินการ เป็นต้น

สิทธิในสุขภาพ

การเข้าถึงสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข การดูแลทางการแพทย์ การประกันสังคม และบริการทางสังคมมีแนวโน้มที่ดีขึ้น จากระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ.๒๕๔๔ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ.๒๕๔๔ และการผลักดันการบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พ.ศ.๒๕๔๕ ที่เรียกกันว่า “๓๐ บาท รักษาทุกโรค” โดยในเบื้องต้นมีการออกบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า (บัตรทอง) ให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยด้วย เช่น ผู้ถือบัตรสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) เพราะบุคคลเหล่านี้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ทร.๑๓ ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านชั่วคราวตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔

ที่ว่า ต่อมาฝ่ายกฎหมายของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และการตีความของคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้ตีความว่า บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุข ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ นั้น หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทย ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ บัญญัติขึ้นตามมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และได้มีมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙ ระบุว่า

"กรณีสิทธิการได้รับการรักษาพยาบาลตามโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรคนั้น ใช้ได้สำหรับผู้ที่ได้
รับสัญชาติไทยเท่านั้น สำหรับบุคคลที่ได้รับสถานะอื่นจะต้องชำระค่าบริการ ยกเว้นกรณีเป็นการให้การ
รักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม"

ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ปรับเปลี่ยนคำขวัญของหลักประกันสุขภาพจาก "๓๐ บาท รักษาทุกโรค"
เป็น "๓๐ บาท เพื่อคนไทยห่างไกลโรค" ทำให้ผู้ที่ไม่ได้สัญชาติไทย รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆไม่สามารถ
รับบริการจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการทางสุขภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ยังประสบ
ปัญหาต่างๆ อันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การขาดบัตรประชาชนไปแสดง
เพื่อรับสิทธิก็อาจถูกเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลปฏิเสธให้ใช้สิทธิประกันสุขภาพได้ หรือไม่สามารถเดินทาง
ข้ามพื้นที่เพื่อไปรับการรักษาได้

๓๒

สิทธิแรงงาน



สิทธิในการมีงานทำและการทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดี ได้รับค่าแรงที่เป็นธรรม เข้าถึงสวัสดิการจากรัฐ และมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมตัวเพื่อปกป้องสิทธิของตน ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีส่วนเป็นรากฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสิทธิด้านอื่นๆ ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ แม้สภาพปัญหาที่คนงานประสบยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก แต่ก็มีพัฒนาการในเชิงกฎหมายและนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมและรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ในขณะเดียวกัน สภาพเงื่อนไขการจ้างงานที่เปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแนวใหม่ก็ส่งผลต่อสภาพการจ้างงาน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานเหมาช่วงที่ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงนั้น ยังไม่ได้รับการคุ้มครองหรือการเข้าถึงสวัสดิการที่เพียงพอ อีกทั้งแรงงานข้ามชาติที่ยังมีความสำคัญต่อภาคการผลิตไทย ยังคงเผชิญกับการเลือกปฏิบัติ แนวนโยบายที่มุ่งเน้นเรื่องความมั่นคงมากกว่าความเคารพสิทธิมนุษยชน และยังไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานในระดับเดียวกับแรงงานไทย

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการการคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศไทยจะพบว่า สิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ดี และสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ (มาตรา ๔๔ เรื่องหลักประกันในความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน และหลักประกันในการดำรงชีพระหว่างและหลังทำงาน มาตรา ๖๔ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ มาตรา ๘๔ การคุ้มครองแรงงาน) รวมถึงพระราชบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ นอกจากนี้ รัฐไทยยังได้

ให้การรับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) ซึ่งกำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับแรงงานไว้แล้วจำนวน ๑๔ ฉบับ โดยล่าสุดประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ.๒๕๑๖ (ค.ศ.๑๙๗๓) เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘

ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามในส่วนอนุสัญญาขั้นพื้นฐาน (Core Convention) อีก ๓ ฉบับ (จาก ๘ ฉบับ) คือ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยโอกาสการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันของชาย หญิง และ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการ

รวมตัวกันและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ทั้งที่เป็นอนุสัญญาที่ฝ่ายองค์กรที่ทำงานด้านแรงงานและสหภาพแรงงานผลักดันมาโดยตลอด โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายของไทยยังขัดกับหลักการของอนุสัญญา เช่น การห้ามพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน และการที่ไม่อนุญาตให้ข้าราชการสามารถรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานได้



ในปัจจุบัน กระทรวงแรงงานกำลังเตรียมการรับรองอนุสัญญาฉบับอื่นๆ เช่น อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๗ ว่าด้วยการส่งเสริมการทำงานที่ปลอดภัย และอนุสัญญา ๑๕๕ ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานและพิธีสารประกอบอนุสัญญา ซึ่งเป็นอนุสัญญาพื้นฐานหลักในหมวดความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๔ ว่า

ด้วยการส่งเสริม การฟื้นฟูอาชีพ และการจ้างงานคนพิการ เพื่อให้คนพิการมีโอกาสทำงานได้อย่างเท่าเทียม

สำหรับรายงานสถานการณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานนี้ จะกล่าวถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่มีความก้าวหน้าหรือถดถอยสำคัญในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ คือ สิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ดี เป็นธรรม และได้รับสวัสดิการจากรัฐ และสิทธิในการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน และจะกล่าวถึงแรงงานสองกลุ่มที่มีความเปราะบางต่อการละเมิดสิทธิและกำลังเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะออกไป คือ แรงงานนอกระบบ แรงงานเหมาช่วง และแรงงานข้ามชาติ

สถานการณ์สิทธิแรงงานระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

สิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ดี เป็นธรรม และสิทธิในการได้รับสวัสดิการจากรัฐ

กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงานที่มีอยู่หลายฉบับ/นโยบายยังมีข้อจำกัดที่ไม่ได้เปิดให้แรงงานทุกประเภทในประเทศไทยสามารถได้รับการคุ้มครองและสวัสดิการ เช่น

- ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องประเภทขนาดของกิจการและท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ พ.ศ.๒๕๓๗ ที่ยกเว้นกิจการบางกิจการที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน เช่น เพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ การค้าเร่ แผงลอย ทำงานบ้าน

- หนังสือเวียนสำนักงานประกันสังคม ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง การให้ความคุ้มครองแรงงาน

ต่างตัวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดให้แรงงานต่างตัวต้องมีหนังสือเดินทาง ต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเท่านั้น ในกรณีที่ลูกจ้างไม่มีหลักฐานดังกล่าว นายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทน ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่สามารถได้รับการคุ้มครองได้^๑ อีกทั้งยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทนอีกด้วย

ในปีพ.ศ.๒๕๕๑ กรณีการต่อสู้ของนางหนู่ม ไหมแสง หญิงแรงงานชาวไทยใหญ่ วัย ๓๖ ปี ประสบอุบัติเหตุจากการทำงานจนพิการ ๗๐% และเป็นอัมพาตครึ่งล่าง เป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจน เมื่อประสบอุบัติเหตุ นางหนู่มฯซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแรงงานถูกต้อง กลับไม่สามารถได้รับเงินทดแทนได้ เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่อ้างแนวปฏิบัติตามหนังสือเวียนของสำนักงานประกันสังคมที่ รส ๐๗๑๑/ว ๗๕๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ด้วยความช่วยเหลือทางกฎหมายจากองค์กรพัฒนาเอกชน นางหนู่มฯได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนและเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้มีคำวินิจฉัยยกคำอุทธรณ์ของนางหนู่มฯ นางหนู่มฯจึงได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนต่อศาลแรงงานภาค ๕ ว่า แนวปฏิบัติตามหนังสือเวียนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อหลักการรัฐธรรมนูญที่ห้ามการเลือกปฏิบัติ และขัดต่อสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตาม แต่ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา ศาลแรงงานภาค ๕ ได้ยกคำฟ้องของนางหนู่มฯโดยได้วินิจฉัยว่า หนังสือเวียนของสำนักงานประกันสังคมเหมาะสมและให้การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติอย่างเป็นธรรมแล้ว จึงไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติแต่อย่างใด



ถึงแม้ในที่สุด นางหนู่มฯจะได้รับเงินทดแทนตามกฎหมายจากนายจ้าง จำนวน ๕๘๔,๘๘๖ บาท แล้วก็ตาม นางหนู่มฯ องค์กรสิทธิมนุษยชนและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติที่ให้ความสนับสนุนได้พยายามสร้างมาตรฐานทางกฎหมาย โดยยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาโต้แย้งคำพิพากษา และยื่นคำร้องต่อศาลปกครองจังหวัดเชียงใหม่ว่า หนังสือเวียนเลขที่ รส ๐๗๑๑/ว๗๕๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ของสำนักงานประกันสังคม (สปส.) เป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการเลือกปฏิบัติ^๒

- กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ไม่คุ้มครองงานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่า ๒๐ คน และเรือประมงที่ไปดำเนินการประจําอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป กฎกระทรวงฉบับนี้ได้กลายเป็นข้อจำกัดที่แรงงานข้ามชาติ

^๑ สรุปสถานการณ์ประจำปี ๒๕๕๐ เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนข้ามชาติจากประเทศพม่าในประเทศไทย จัดทำโดยคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า
^๒ เรียบเรียงข้อมูลจาก มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, แรงงานข้ามชาติชาวไทยใหญ่เหยื่อพิการจากอุบัติเหตุในการทำงาน อุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติของสำนักงานประกันสังคมไปยังศาลฎีกา ใน <http://www.thaingo.org/board-2/view.php?id=1171>



สัญชาติพม่าที่ออกเรือไปกับเรือประภาสนาวี และถูกนายจ้างละเลยการดูแลสุขภาพระหว่างการออกเรือ จนมีลูกเรือที่เสียชีวิตจำนวน ๓๙ คน และเจ็บป่วยอีกจำนวนมาก ณ วันที่เรือกลับเข้ามาถึงท่าเรือใน จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙^{๓)} เป็นตัวสะท้อนหนึ่งถึงกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับการ คุ่มครองแรงงานที่มีอยู่ไม่ครอบคลุมสถานการณ์เรื่องการทำงาน/การจ้างงานในสังคมไทยจริง

- ส่วนกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๑ ไม่ให้ บังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๑ กับนายจ้างซึ่งลูกจ้างทำงานเกษตรกรรมได้ถูกแก้ไข เป็นกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ โดยมีเนื้อหายังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานปกติ เพียงกำหนดให้ลูกจ้างซึ่ง ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวัน มีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงานตาม วันหยุดที่นายจ้างกำหนดให้โดยได้รับค่าแรง ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ ห้ามมิให้นายจ้างเด็กอายุต่ำกว่า สิบห้าปี และให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มโดยมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้างเท่านั้น

ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนรูปแบบการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ที่มีความมั่นคง ในการจ้างงานมีน้อยลง เนื่องจากทุนไหลเวียนไปยังประเทศที่มีค่าแรงและต้นทุนการผลิตถูกกว่าได้ง่ายขึ้น การประกันการว่างงานที่เริ่มมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้า ประการหนึ่ง ด้วยการประกันการว่างงานนี้ หากผู้ประกันตนถูกเลิกจ้างจะได้รับประโยชน์ทดแทนกรณี ว่างงานตามอัตราที่กำหนด โดยผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนกรณีของการว่างงานมาแล้ว ไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ วันก่อนการว่างงาน

ในกรณีการเลิกจ้าง แรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ตกเป็นเป้าหมายแรกๆที่ถูกเลิกจ้าง แม้กฎหมาย คุ้มครองแรงงานจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาพการทำงานของหญิงตั้งครรภ์และห้ามการเลิกจ้างด้วยเหตุ เพราะการตั้งครรภ์ แต่ก็ยังมีกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างแรงงานหญิงตั้งครรภ์อยู่เนืองๆ เช่น เมื่อปี ๒๕๕๗ บริษัท เอ็ม เอ็ม ไอ พรินซ์ชั่น ไทยแลนด์ จำกัด ได้ประกาศเลิกจ้างพนักงานหญิงด้วยการให้ลาออกและจ่าย ค่าชดเชยให้ และหลังจากนั้นได้เลิกจ้างพนักงานหญิงที่ตั้งครรภ์จำนวน ๑๐ คน และกรรมการของสหภาพ แรงงานอีก ๑ คน หลังจากทราบว่าเป็นพนักงานหญิงเหล่านั้นตั้งครรภ์ ทั้งนี้ ยังไม่มีสถิติแรงงานหญิงตั้งครรภ์ ที่ถูกเลิกจ้างอย่างชัดเจน

^{๓)} รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๔๖/๒๕๕๑

ในส่วนของการประกันสังคม แม้จะมีความพยายามขยายการประกันให้ครอบคลุมแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในระบบหรือมีรายได้ประจำ คือ ให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่เต็มใจเข้าร่วมโครงการประกันสังคมสามารถส่งเงินสมทบเพิ่มเติมได้ แต่นโยบายการขยายความครอบคลุมนั้นเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยมีการศึกษาและเริ่มเปิดทีละส่วน และยังไม่สามารถครอบคลุมแรงงานนอกระบบที่มีเป็นจำนวนมากได้ ดังจะกล่าวต่อไป

ล่าสุด พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑ ที่ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการผลักดันนโยบายโดยกลุ่มองค์กรแรงงานได้ขยายการคุ้มครองแรงงานมากขึ้น ที่สำคัญคือ ครอบคลุมการคุ้มครองแรงงานจ้างเหมาช่วง ขยายการคุ้มครองการคุกคามทางเพศ จากเดิมคุ้มครองเพียงเด็กและผู้หญิงเป็นคุ้มครองแรงงานทั้งหมด ในกรณีที่นายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวจะต้องแจ้งล่วงหน้าสามวันและจ่ายเงินให้แรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ (จากเดิมไม่จำเป็นต้องแจ้งล่วงหน้า และต้องจ่ายเงินเพียงร้อยละ ๕๐) และในกรณีที่นายจ้างจะย้ายสถานประกอบการแล้วลูกจ้างไม่ต้องการจะย้ายตามไปด้วย ลูกจ้างจะได้เงินชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าชดเชยในการเลิกจ้างเลย (เดิมนายจ้างต้องจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของอัตราค่าชดเชยในการเลิกจ้าง)

อาชีวอนามัยและผู้ป่วยจากการทำงาน

ในกรณีปัญหาผู้ป่วยจากการทำงาน ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่ไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาคนงาน ๓๘ คนที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท โรงงานทอผ้ากรุงเทพ จำกัด ฐานละเมิดทำให้ลูกจ้างป่วยเป็นโรคปอดอักเสบจากฝุ่นฝ้ายหรือบิสซิโนซิส ตั้งแต่วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ โดยศาลแรงงานกลางได้พิพากษาให้โรงงานจ่ายค่าเสียหายให้คนป่วยเป็นรายๆ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ แต่จำเลยได้ยื่นอุทธรณ์ โดยเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙ และศาลฎีกามีคำสั่งให้ศาลแรงงานกลางสืบข้อเท็จจริงใหม่อีกครั้งในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๙ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนถึงความไม่ก้าวหน้าในการจัดการกับปัญหาเรื่องโรคภัยจากการทำงาน

นอกจากนี้ ข้อเรียกร้องของสภาเครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงานให้มีการตั้งหน่วยงาน และผลิตแพทย์เชี่ยวชาญสาขาอาชีวเวชศาสตร์และสิ่งแวดล้อม และการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ยังคงเป็นสิ่งที่ไม่มีผลปรากฏเป็นรูปธรรม ทำให้แรงงานที่เกิดโรคจากการทำงานยังไม่สามารถเข้าถึงกลไกการจ่ายเงินทดแทนของรัฐได้จริง

สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรอง

สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเจรจาต่อรอง ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่จะช่วยประกันให้แรงงานสามารถปกป้องสิทธิในการทำงานของตนเองได้ และจึงเป็นสิทธิหนึ่งที่ถูกละเมิดอย่างมาก แม้ตามหลักการรัฐธรรมนูญแล้ว สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานจะได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

แต่แม้จะมีรัฐธรรมนูญรับรองเป็นหลักการพื้นฐาน ข้อกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยยังจำกัดสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานของกลุ่มคนหลายกลุ่ม ในวรรค ๒ ของมาตรา ๖๔ ในรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับ

บุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงยังเป็นช่องที่ทำให้สิทธิดังกล่าวของข้าราชการไม่ได้รับการรับรองอย่างสมบูรณ์แบบ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับแก้ไขปี ๒๕๔๔) ยังจำกัดสิทธิของแรงงานข้ามชาติไม่ให้จัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เช่น การกำหนดคุณสมบัติลูกจ้างผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานว่า ต้องมีสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะแล้วเท่านั้น ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพของตนเองได้ ทำได้เพียงการเข้าร่วมสหภาพที่คนไทยเป็นคนจัดตั้งซึ่งอาจจะไม่ได้มีการทำงานที่รองรับสิทธิของแรงงานข้ามชาติอันมีลักษณะและปัญหาเฉพาะของตนเอง และแรงงานที่อายุไม่ถึง ๒๐ ปีก็ไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ สิ่งเหล่านี้เป็นประเด็นที่ยังขัดกับมาตรฐานระหว่างประเทศ (อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือไอแอลโอ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ที่ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนาม)

ขบวนการเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิแรงงานของไทยได้พยายามผลักดันให้รัฐไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าวมาโดยตลอด แต่กระทรวงแรงงานกลับตัดสินใจชะลอการให้สัตยาบัน โดยอ้างอิงผลการศึกษาวิจัยเรื่อง ความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน^๔ ว่า

๑) ประเทศไทยยังไม่พร้อม เนื่องจากลูกจ้าง นายจ้าง ข้าราชการ และประชาชนทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๒) การให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะทำให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น อาจเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ

๓) อนุสัญญาต่างๆขององค์การแรงงานระหว่างประเทศถูกจัดทำขึ้นโดยชาวยุโรป ไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

๔) ทหารและตำรวจอาจไม่เหมาะสมที่จะได้รับสิทธิเสรีภาพนี้ เพราะมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

๕) ถ้าปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ เต็มที่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสอง เหตุผลดังกล่าวข้างต้นที่กระทรวงแรงงานชี้แจง สะท้อนให้เห็นถึงทั้งการขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิแรงงานที่จะต้องให้การรับรองแก่แรงงานทุกคนทุกประเภท และยังชี้ให้เห็นถึงวิธีคิดแบบชาตินิยมและความมั่นคงที่ไม่มีฐานคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่เลย

ในด้านการปฏิบัติ ในกรณีที่ลูกจ้างสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและมีกิจกรรมเพื่อปกป้องสิทธิของตน แกนนำและสมาชิกสหภาพที่มีการทำกิจกรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิให้แรงงาน มักจะประสบปัญหาจากการบ่อนทำลายสหภาพและกดดันแกนนำของสหภาพโดยนายจ้าง ซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นการเลิกจ้างโดยตรงและการใช้วิธีการอื่นๆ เช่น การใส่ความเพื่อให้ลูกจ้างถูกดำเนินคดีทางอาญา

^๔ คำชี้แจงของกระทรวงแรงงาน ที่มีให้แก่คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย คณะกรรมการจัดงานวันแรงงานแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อ้างใน บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. สิทธิแรงงานคือสิทธิมนุษยชน. มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน กรุงเทพฯ. ๒๕๕๐. หน้า ๔๐-๔๑



การให้หยุดงานชั่วคราว ให้โยกย้ายหน้าที่การงานบ่อยๆหรือให้ทำงาน/กิจกรรมที่ไม่ตรงกับลักษณะการจ้าง เช่น ให้อ่านหนังสือพิมพ์ หรือนั่งสมาธิแทนการทำงานปกติ^๕

นอกจากนี้ เมื่อมีปัญหาถูกเลิกจ้างหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม กระบวนการยุติธรรมกลับไม่ใช่ ทางออกที่แรงงานและสภาพแรงงานสามารถใช้เยียวยาและปกป้องสิทธิของตนได้ แทนนำสภาพถูก ฟ้องคดีในหลายรูปแบบ และเมื่อขึ้นสู่ศาลแรงงานก็ต้องเผชิญกับกระบวนการในศาลที่ยืดเยื้อและแนวทาง ปฏิบัติที่มักจะเป็น คือ การไกล่เกลี่ยให้ยอมความ ทำให้แรงงานที่ไม่สามารถทนสู้ในกระบวนการทาง กฎหมายที่ยาวนานได้ มักต้องยอมรับข้อเสนอที่ต่ำกว่ามาตรฐาน

แรงงานนอกระบบและแรงงานจ้างเหมาช่วง

แรงงานนอกระบบหรือแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ เช่น แรงงาน ภาคเกษตรกรรม หรือเกษตรกรพันธสัญญา หรืองานบริการอิสระ เช่น เก็บขยะ ขับรถแท็กซี่ แรงงาน นอกระบบถือได้ว่าเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิแรงงานใน หลายรูปแบบ เนื่องจากสภาพการทำงานของแรงงานมักอยู่ในสภาพที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น เสี่ยงต่อ อันตรายจากสารพิษ สารเคมี หรือเครื่องจักร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ชี้ว่า เมื่อปี ๒๕๕๙ ประเทศไทยมีกลุ่มแรงงานนอกระบบ ๒๒.๕๔ ล้านคนหรือร้อยละ ๖๒ ของจำนวน แรงงานทั้งหมด ๓๖.๓ ล้านคน แรงงานเหล่านี้มีอัตราการบาดเจ็บถึงปีละ ๒.๙ ล้านคนหรือ ๗.๕๔๕ คน ต่อวัน โดยบาดเจ็บจากวัตถุมีคม ๑.๘ ล้านคน อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านสุขภาพโดยเฉพาะการปวดหลัง ปวดศีรษะ และพิษจากสารเคมีและศัตรูพืช^๖

ส่วนตัวเลขการสำรวจแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๐ พบว่า ประเทศไทยมีผู้มีงานทำ ๓๗.๑ ล้านคน โดยเป็นแรงงานนอกระบบ ๒๓.๓ ล้านคนหรือร้อยละ ๖๒.๗ และเป็นแรงงานในระบบ ๑๓.๘ ล้านคนหรือร้อยละ ๓๗.๓ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๑.๘) เป็น แรงงานภาคการเกษตร ตัวเลขสถิติที่สำรวจได้ยังสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการเฝ้าขาดระบบคุ้มครอง/ประกัน แรงงานในกลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นอย่างดี เมื่อชี้ให้เห็นว่า ในกรณีที่แรงงานประสบอุบัติเหตุรุนแรงถึง

^๕ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. การศึกษาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงานด้านการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ๒๕๔๙

^๖ มติชน. สสส.เผยผลวิจัย"แรงงานนอกระบบ". ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

ขนาดที่ต้องนอนรับการรักษาในโรงพยาบาล แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงระบบประกันสุขภาพ
ถ้วนหน้า โดยมีเพียงร้อยละ ๐.๘ เท่านั้นที่ได้ใช้สิทธิประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน

ในขณะที่ต้องเผชิญสภาพการทำงานที่เลวร้ายกว่า แรงงานนอกระบบกลับเป็นกลุ่มที่ไม่อยู่ใน
การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ไม่ได้รับประกันสังคม และไม่ได้มีลักษณะการทำงานที่เอื้อต่อการ
รวมตัวกันที่จะเจรจาต่อรองเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ แม้เมื่อมีกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานรับไป
ทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๔๗ และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๔๘ ก็ไม่ได้ให้การคุ้มครอง
ที่เพียงพอ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานรับไปทำที่บ้าน แม้จะเป็นก้าวสำคัญที่
ยกเลิกบทกำหนด เดิมในกฎกระทรวงฉบับที่ ๙ ที่ไม่ให้ใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานบังคับแก่งานที่
รับไปทำที่บ้านก็ตาม แต่นอกจากการควบคุมเรื่องการจ่ายค่าจ้างในอัตราที่กำหนดตามสัญญา และสภาพงาน
อันตรายที่ห้ามทำแล้ว กฎกระทรวงฉบับใหม่ดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ไม่คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน
ในประเด็นสำคัญๆที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักจะประสบ คือ ไม่คุ้มครองค่าแรงขั้นต่ำ ไม่คุ้มครองต้นทุน
การผลิตในส่วนที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านต้องออกเอง และผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานรับเหมาช่วง
ยังไม่สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายต่อผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของงานที่แท้จริงได้

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานนอกระบบมากที่สุดมักจะเป็นผู้หญิง การสำรวจภาวะ
การทำงานโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี ๒๕๔๗-๒๕๔๙ ได้แสดงให้เห็นว่า มีผู้หญิงทำงานในแรงงาน
นอกระบบ ประมาณร้อยละ ๔๖.๘ (สถิติปี ๒๕๔๘) โดยในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน ร้อยละ ๗๖.๓ เป็น
ผู้หญิง (สถิติปี ๒๕๔๘) โดยพบว่า ลูกจ้างชายมีรายได้มากกว่าลูกจ้างหญิงในทุกช่วงรายได้ ยกเว้นใน
รายได้ที่ต่ำกว่า ๑,๕๐๑ บาท มีผู้หญิงมากกว่า (สถิติปี ๒๕๒๙)^๗

เครือข่ายภาคประชาชนที่ทำงานด้านแรงงานนอกระบบได้พยายามผลักดันให้มีการขยายการ
ประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานนอกระบบมาอย่างต่อเนื่อง โดยยึดหลักการที่ให้นายจ้างและรัฐร่วม
รับผิดชอบส่งเงินสมทบ ในขณะที่แรงงานส่งเงินสมทบตามศักยภาพของตน ในส่วนของสำนักงาน
ประกันสังคมได้มีการเตรียมขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคมเดิม
มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และได้มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมา ๒ ชุด คือ คณะอนุกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ใน
การขยายการคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ และคณะอนุกรรมการเตรียมการขยายความ
คุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ทำหน้าที่ยกร่างชุดสิทธิประโยชน์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ
ของแรงงานนอกระบบที่จะเข้าสู่กองทุน โดยรับฟังความคิดเห็นบางส่วนจากเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
ท่ามกลางข้อถกเถียงเรื่องบทบาทของรัฐ/นายจ้างในการส่งเงินสมทบ และงบประมาณของรัฐที่จะใช้ในการนี้

ล่าสุด (กรกฎาคม ๒๕๕๑) รัฐบาลประกาศโครงการนำร่องจำลองรูปแบบการเตรียมการขยายฐาน
การให้ความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม
พ.ศ.๒๕๓๓ กับกลุ่มผู้ขับขี่รถแท็กซี่ โดยใช้หลักประกันตนบางอย่างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม
พ.ศ.๒๕๓๓ ตามมาตรา ๓๔ ที่ให้สิทธิประโยชน์ อาทิเช่น ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และ

^๗ อ้างใน รายงานสถานการณ์สตรีไทย ๒๕๕๐ โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์

กรณีคลอดบุตร และเปิดช่องทางการประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา ๔๐ โดยผู้ประกันตนต้องนำ
ส่งเงินสมทบปีละ ๓,๓๖๐ บาท ซึ่งนับเป็นจำนวนเงินที่ค่อนข้างสูงสำหรับแรงงานจำนวนมาก

ส่วนความพยายามของเครือข่ายแรงงานนอกระบบที่ผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองส่งเสริมและ
พัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ยังมีความแตกต่างระหว่างร่างพระราชบัญญัติฉบับที่เสนอโดยเครือข่ายแรงงาน
นอกระบบและที่เสนอโดยกระทรวงแรงงาน จึงยังเป็นเรื่องที่ต้องผลักดันให้เกิดการบูรณาการเนื้อหาเพื่อ
คุ้มครองสิทธิของแรงงานนอกระบบอย่างแท้จริงต่อไป

แรงงานจ้างเหมาช่วงเป็นแรงงานอีกกลุ่มที่ไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย แรงงานกลุ่มนี้
คือ ลูกจ้างของผู้รับเหมาที่รับงานต่อมาจากโรงงานใหญ่ ซึ่งกำลังเป็นวิถีการผลิตหลักที่ใช้ในการลดต้นทุน
และสร้างความยืดหยุ่นในการดำเนินกิจการของเจ้าของกิจการ ลูกจ้างเหมาแรงงานมักจะขาดความมั่นคง
ในการทำงาน เนื่องจากมีสัญญาการจ้างงานเป็นระยะสั้นๆตามช่วงการผลิต ด้วยวิธีการจ้างงานเช่นนี้ทำให้
นายจ้างไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องสวัสดิการ หรือต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง หรือกำหนดจ่ายค่าจ้างเป็น
จำนวนเงินที่ต่ำกว่าการจ้างงานในระบบตามปกติ

ลูกจ้างแรงงานเหมาช่วงจึงมักจะไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายแรงงาน และอาจจะได้รับเพียงค่าแรง
ขั้นต่ำเป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ ลักษณะการจ้างงานแบบที่ไม่มีความมั่นคงเช่นนี้ ยังทำให้แรงงานไม่กล้า
รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เพราะมีโอกาสถูกเลิกจ้างได้

กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนที่ทำงานด้านแรงงานได้พยายามผลักดันให้มีการ
แก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๕ (๓) เพื่อกำหนดให้นายจ้างผู้รับเหมาค่าแรงหรือ
ผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานต้องรับผิดชอบต่อปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทุกอย่าง



แรงงานข้ามชาติ

กรณีที่แรงงานข้ามชาติชาวพม่า ๕๔ คนเสียชีวิต
ในตู้คอนเทนเนอร์ที่ใช้อาศัยหลบหนีเข้าเมือง เมื่อ
วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นการดึงความสนใจของ
สาธารณชนมาสู่ปัญหาแรงงานข้ามชาติอีกครั้ง มีการ
ประมาณกันว่ามีแรงงานข้ามชาติอยู่ในประเทศไทย
กว่าสองล้านคน แม้ตัวเลขแรงงานข้ามชาติกลุ่มที่เข้า
เมืองผิดกฎหมายและได้รับใบอนุญาตทำงานที่มากขึ้น
ทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน ยอดคงเหลือ ณ เดือน

มีนาคม ๒๕๕๑ มีจำนวน ๕๘๖,๒๒๕ คน แต่องค์กรพัฒนาเอกชนและสถาบันวิชาการได้วิเคราะห์ว่า
จำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงน่าจะมากกว่านั้น โดยพิจารณาจากจำนวนแรงงานที่มากขึ้นทะเบียนในช่วง
แรกๆที่รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายจดทะเบียนแรงงาน และจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและปัญหา
ทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศเมียนมาร์

แม้นโยบายที่ให้แรงงานมาจดทะเบียนเพื่อรับการอนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว
ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ จะเป็นพัฒนาการสำคัญในการจัดการกับแรงงานข้ามชาติ และช่วยจัดระบบ

แรงงานข้ามชาติ และทำให้พวกเขาได้เข้าร่วมโครงการประกันสังคมและประกันสุขภาพ แต่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ก็ยังถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่ถูกละเมิดซ้ำซ้อน ทั้งจากการไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะแรงงาน และจากการถูกเลือกปฏิบัติในฐานะที่ถูกมองว่าเป็น "คนอื่น" ในสังคม โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมาร์ที่ต้องเผชิญกับอคติทางชาติพันธุ์ที่ฝังอยู่ในใจของคนไทยที่ถูกส่งต่อกันทางเรื่องเล่าเชิงประวัติศาสตร์ดังสะท้อนให้เห็นในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานพม่าในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากสึนามิ

แรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๐^๙ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่านั้นไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือกลัวที่จะเข้ามารับความช่วยเหลือจากทางการ เนื่องจากไร้สถานะตามกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีการเข้าตรวจจับและส่งกลับแรงงานที่ไม่มีบัตรประจำตัวเป็นจำนวนมาก^{๑๐} และมีการนำเสนอข่าวในแง่ร้ายเกี่ยวกับแรงงานพม่า เช่น กล่าวหาว่าแรงงานพม่าเข้ามาขโมยของในพื้นที่ประสบภัย ทำให้แรงงานต้องหลบหนีไปซ่อนตัวและไม่ได้ติดตามผู้ที่สูญหาย เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ เมื่อศูนย์พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับได้ระบุว่า มีศพผู้เสียชีวิตจากสึนามิที่ยังไม่สามารถพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลได้อีก ๔๒๒ ศพ และศพที่สามารถพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลได้ในช่วงหลังๆ เป็นชาวพม่า^{๑๑} จึงสันนิษฐานได้ว่า ศพนิรนามส่วนใหญ่ก็เป็นชาวพม่าด้วย

นอกจากการต้องทำงานในสภาพการทำงานที่สกปรก เป็นอันตราย โดยได้รับค่าแรงต่ำและถูกกดขี่เอาเปรียบ เนื่องด้วยความเปราะบางที่เกิดจากการเป็นคนไร้สถานะที่ชอบด้วยกฎหมายของแรงงานข้ามชาติแล้ว พวกเขายังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิแรงงานตามกฎหมายไทยมากนัก พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้ให้การคุ้มครองแก่แรงงานทุกคนโดยไม่แบ่งเชื้อชาติ แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดมากมายที่ทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับการคุ้มครองเต็มที่ เช่น ช่องว่างในการสื่อสาร การถูกจัดการตามกฎหมายคนเข้าเมือง การที่นายจ้างยึดบัตรคนงานไว้และจึงเท่ากับเป็นการควบคุมสถานะและการเคลื่อนไหวของแรงงานไปด้วย เป็นต้น

ในด้านการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคม แรงงานข้ามชาติจะต้องซื้อประกันสังคมโดยนายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ แต่ยังมีช่องว่างในเรื่องกลไกที่จะทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถได้รับการประกันสังคมได้จริง เช่น การที่แรงงานไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้ในเวลาที่ติดต่อหน่วยงานราชการหรือเวลาที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล โดยแม้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งจะใช้แรงงานข้ามชาติเป็นล่ามภาษา และเป็นอาสาสมัครสุขภาพ แต่ในการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติทำงานนั้นไม่ได้รวมอาชีพการเป็นล่ามไว้ด้วย

ในกรณีการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน แม้พระราชบัญญัติเงินทดแทนจะไม่ได้เลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ แต่แนวทางปฏิบัติของสำนักงานประกันสังคมที่กำหนดว่ามีการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตให้ทำงาน (Work Permit) ที่ทางราชการออกให้ มาแสดงประกอบกับหนังสือเดินทาง (Passport) หรือใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว จึงจะเบิกเงินทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจากการทำงานได้

^๙ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่แรงงานข้ามชาติประสบหลังสึนามิได้ ในคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า. ชีวิตเสมือนไร้ตัวตน ผันร่ายแรงงานพม่าหลังคลื่นยักษ์. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๐

^{๑๐} คำกล่าวสัมภาษณ์ของสุรพงษ์ กองจันทึก รองประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่นสภาพนาความ. สำนักข่าวประชาธรรม. ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘. <http://www.thaico.net/b-pnews/48021800.htm> เป็นต้น

^{๑๑} ผู้จัดการออนไลน์ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔

มีฉะนั้นนายจ้างต้องเป็นผู้จ่ายเงินทดแทนเอง ก็เป็นการกีดกันแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือใบอนุญาตทำงานไปโดยปริยายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

การต่อสู้ในกรณีแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ๓๔ ราย ถูกโรงงานหนันตีตั้ง ในอำเภอแม่สอดไม่จ่ายค่าแรงเป็นเวลานานถึง ๔ ปี ๑๐ เดือน เป็นกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนของความเปราะบางของแรงงานข้ามชาติในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตน ในกรณีนี้ แรงงานไม่ได้รับค่าแรงรวมเป็นเงินประมาณเจ็ดล้านบาทเศษ แต่กฎหมายแรงงานระบุว่าสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายย้อนหลังได้เพียง ๒ ปี จึงรวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔.๖ ล้านบาท ระหว่างที่ร้องเรียนต่อศาลแรงงานนั้น มีแรงงานจำนวน ๑๕ รายที่ตัดสินใจรับเงินนอกชั้นศาลไปก่อน รวมจำนวนเงินทั้งสิ้น ๔๐๐,๐๐๐ บาท

(ประมาณรายละ ๒๐,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท) ทั้งนี้ เพราะไม่อาจรอกระบวนการที่ยืดเยื้อของศาลได้ และประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเหลือแรงงานข้ามชาติจำนวน ๑๘ รายที่สู้ต่อจนคดีถึงที่สุด คดีนี้ลงเอยด้วยการที่ศาลแรงงานมีคำสั่งพิพากษาไกล่เกลี่ย เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๗ และฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตกลงประนีประนอม โดยนายจ้างยินดีจ่ายร้อยละ ๕๐ จากจำนวนเงินที่ลูกจ้างเรียกร้องให้จ่าย โดยที่ฝ่ายแรงงานข้ามชาติต้องจ่ายอัมรับค่าชดเชย แม้ว่าจะเสียเปรียบนายจ้าง คือได้ค่าแรงย้อนหลังเพียง ๑ ใน ๓ ของค่าจ้างที่ควรจะได้รับคือ ประมาณรายละ ๖๐,๐๐๐-๗๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑.๕๗ ล้านบาท เนื่องจากมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ และยังถูกกดดันให้เจรจาไกล่เกลี่ย และดูถูกเหยียดหยาม ตลอดการต่อสู้ที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๕^{๑๑}

รายงานสรุปสถานการณ์ประจำปี ๒๕๕๐ เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนคนข้ามชาติจากประเทศพม่าในประเทศไทยที่จัดทำโดยเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเรื่องแรงงานข้ามชาติได้ชี้ว่า ในรอบปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยน่านโยบายเชิงความมั่นคงกลับมาใช้จัดการกับแรงงานข้ามชาติอีกครั้ง และนำไปสู่การละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม ทั้งในด้านสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน กรณีตัวอย่างที่ชัดเจน คือ ประกาศจังหวัดภูเก็ต ระยอง ระนอง พังงา เรื่องกำหนดมาตรการจัดระเบียบคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จดทะเบียนขออนุญาตทำงานกับนายจ้างในกิจการต่างๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๔ เดือนธันวาคม ๒๕๔๙ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระยอง ลงวันที่ ๑๖ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง ลงวันที่ ๒๗ เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และโดยผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา ลงวันที่ ๙ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ห้ามแรงงานข้ามชาติออกนอกสถานที่ทำงานหรือที่พักหลังเวลา ๒๐.๐๐ น. ห้ามแรงงานข้ามชาติขับซั้วรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ ห้ามแรงงานข้ามชาติเข้าร่วมชุมนุมนอกที่พักอาศัย ตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ให้นายจ้างทำบันทึกรายชื่อแรงงานพร้อมหมายเลข



^{๑๑} สำนักข่าวประชาธรรม, ศาลตัดสินคดีโกงค่าแรงแรงงานข้ามชาติ ไกล่เกลี่ยนายจ้างยอมจ่ายแค่ครึ่งเดียว, ๒ กันยายน ๒๕๔๗



โทรศัพท์มือถือพร้อมซิมการ์ดส่งให้จังหวัด และอนุญาตให้ออกนอกเขตจังหวัดได้ในเพียง ๓ กรณี คือ ไปเป็นพยานศาลหรือถูกหมายเรียกจากพนักงานสอบสวน มีเหตุเจ็บป่วยต้องรักษาในพื้นที่โดยความเห็นของแพทย์ และได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนท้องที่ทำงานจากจัดหางานจังหวัดแล้ว

มาตรการของจังหวัดดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่แสวงหาประโยชน์จากแรงงาน โดยหลังจากนั้นก็มีการข่มขู่จับกุมเป็นระยะในทุกพื้นที่

ในทำนองเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาครได้มีหนังสือเวียน ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ออกประกาศอันเป็นจำกัดและละเมิดสิทธิเสรีภาพของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว โดยมีสาระสำคัญทำนองเดียวกับสิ่งจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ ยังไม่สนับสนุนให้มีการเผยแพร่วัฒนธรรมในเทศกาลและงานต่างๆทั้งสิ้น และไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิด

กฎหมายร่วมงานเทศกาลต่างๆ โดยมีการตรวจบัตรประจำตัว การตีมีสุรา และการพกพาอาวุธ ตัวหนังสือและภาษาที่ใช้ในบริเวณงานให้ใช้ภาษาไทย เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดว่ามีการจัดงานของชนชาติอื่นในประเทศไทย

จะเห็นได้ประกาศของจังหวัดต่างๆที่เกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมแรงงานต่างด้าว เป็นการละเมิดสิทธิหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อแรงงานข้ามชาติ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เพราะเป็นการเจาะจงบังคับเฉพาะแรงงานข้ามชาติเพียง ๓ สัญชาติเท่านั้น

ที่มาของการออกประกาศจังหวัดสืบเนื่องมาจากกรอบแนวคิดและนโยบายด้านความมั่นคงของหน่วยงานด้านความมั่นคงแห่งชาติ โดยประกาศที่มีลักษณะเหวี่ยงแหหรือครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติทุกคน ไม่ว่าจะมีการขึ้นทะเบียนแรงงานถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ตลอดจนการเพิ่มอำนาจการควบคุมแรงงานข้ามชาติของนายจ้างได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย อันเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างบังคับใช้แรงงานหรือปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อแรงงานได้มากขึ้น

ประกาศจังหวัดและหนังสือเวียนยังได้ละเลยต่อการเคารพสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ไม่คำนึงถึงความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่นับวันยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะข้ามชาติยิ่งขึ้น และเป็นนโยบายของรัฐบาลเองที่ตอบสนองต่อกลุ่มธุรกิจในการจ้างแรงงานข้ามชาติ

ในการนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้หารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว และมีข้อเสนอแนะให้ยกเลิกประกาศจังหวัดที่กำหนดมาตรการการควบคุมในส่วนที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ เช่น การรวมกลุ่ม การชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ และมีได้ทำให้สาธารณชนเดือดร้อน หรือการใช้โทรศัพท์มือถือ รวมทั้งการห้ามเรื่องประเพณีวัฒนธรรม

๓.๗

สิทธิเด็กและเยาวชน



หากกล่าวถึงในมิติทางกฎหมายและนโยบายแล้ว ช่วงเวลาในปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีพัฒนาการสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิต/สิทธิเด็ก และการคุ้มครองเด็ก พัฒนาการทางกฎหมายสำคัญในการคุ้มครองเด็กในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ ที่มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบต่างๆของกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก และการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองและส่วนต่างๆในสังคมมีส่วนร่วมในการดูแลคุ้มครองเด็กมากขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ยังเพิ่มเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเด็กโดยตรงเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ โดยรับรองสิทธิของเด็กในการได้รับการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสม และได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ (มาตรา ๔๐ วรรค ๖) และรับรองสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ รวมถึงการได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว และสิทธิในการได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ไม่มีผู้ดูแล (มาตรา ๕๒)

ทว่าปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กและเยาวชนในรูปแบบเดิมๆยังคงอยู่ โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางหรือด้อยโอกาส และเด็กอีกจำนวนมากยังไม่ได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการจดทะเบียนเกิด อันนำไปสู่ภาวะไร้สิทธิอื่นๆตามมา

การคุ้มครองเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ กำหนดให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงยุติธรรม ต้องออกระเบียบประกาศและกฎกระทรวงให้สอดคล้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก แม้มีเป้าหมายที่จะปกป้องคุ้มครองเด็ก แต่กลับได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า ข้อกำหนดหลายประการนำไปสู่การจำกัดสิทธิของเด็ก และเป็นกร่างกฎหมายโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของตัวเด็กเอง การออกกฎ/ระเบียบต่างๆเพื่อบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยการมีส่วนร่วมของเด็กที่ต่างกันไปในสังคมไทย ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน คือ กรณีที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนด ๑๖ กระทรวง ความผิดขึ้นเพื่อประกาศเป็นระเบียบและกฎกระทรวงที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์สำหรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ในร่างระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการปฏิบัติงานของพนักงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก โดยหนึ่งในกระทรวงความผิด ๑๖ ข้อ มีเรื่องเคอร์ฟิวห้ามเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เทียวเตรเวลากลางคืน ระหว่างเวลา ๒๒.๐๐-๐๔.๐๐ น. ของวันรุ่งขึ้นรวมอยู่ด้วย เมื่อร่างระเบียบนี้ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิดกระแสของสังคม ทั้งคัดค้านและเห็นด้วยอย่างกว้างขวาง ฝ่ายที่สนับสนุนเชื่อว่า กฎเคอร์ฟิวจะช่วยควบคุมดูแลเด็กในกลุ่มเสี่ยงให้อยู่ในระเบียบ และเป็นการป้องกันปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นตามมา ฝ่ายที่คัดค้านเห็นว่า กฎนี้จะเป็นการลิดรอนเสรีภาพของเด็กดีๆ ส่งผลกระทบต่อเด็กที่ต้องหารายได้พิเศษในช่วงกลางคืน และเด็กที่ต้องอาศัยอยู่ตามหอพักลำพัง จึงควรกำหนดกลุ่มเด็กให้ชัดเจน จนในที่สุดกฎกระทรวง "กำหนดความประพฤติของนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ.๒๕๔๘" ได้ตัดความผิดดังกล่าวออก และเน้นไปเฉพาะเด็กที่เทียวเตรหรือรวมกลุ่ม อันเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

แม้จะมีความก้าวหน้าในเชิงกฎหมายที่จะออกมาตรการคุ้มครองเด็ก เด็กและเยาวชนในประเทศยังคงเผชิญกับความรุนแรงในรูปแบบต่างๆที่ไม่ได้มีความก้าวหน้าในเรื่องการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมากนัก

ความรุนแรงต่อเด็กและการล่วงละเมิดทางเพศ

ความรุนแรงต่อเด็กยังคงเป็นเรื่องที่เกิดอยู่ในรูปแบบต่างๆ โดยส่วนใหญ่มักกระทำโดยคนใกล้ชิด ข้อมูลจากศูนย์พึ่งได้หรือศูนย์ช่วยเหลือเด็กและสตรีในภาวะวิกฤติ (OSCC) ระบุว่า ปี ๒๕๔๔ มีเด็กและสตรีถูกกระทำรุนแรงจากสถาบันครอบครัวสูงถึงเฉลี่ย ๓๔ รายต่อวัน เทียบกับปี ๒๕๔๘ มีเด็กและสตรีถูกทำร้ายเฉลี่ย ๓๒ รายต่อวัน และปี ๒๕๔๗ ที่มีเฉลี่ย ๑๔ รายต่อวัน และจากการให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่ผู้หญิงปีละกว่า ๒,๐๐๐ ราย*

นอกจากนี้สภาพปัญหาของเด็กและเยาวชนที่ถูกทำร้ายร่างกายและถูกละเมิดทางเพศในช่วง ๖-๗ ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เด็กอายุ ๗-๙ ปี เป็นวัยที่ถูกกระทำมากที่สุด เด็กถูกล่วงละเมิดนานที่สุด

* จากคำให้สัมภาษณ์ของ น.ส.สุเพ็ญศรี พึ่งโชคสูง หัวหน้าฝ่ายศูนย์พิทักษ์สิทธิสตรี มูลนิธิเพื่อนหญิง, ไทยโพสต์, ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐

ถึง ๖ ปี ผู้ล่วงละเมิดเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่เป็นคนที่ครอบครัวสูงถึงร้อยละ ๘๐^๒

ด้วยการผลักดันจากเครือข่ายภาคประชาชนมานานกว่า ๒๐ ปีให้มีการแก้ไขช่องโหว่กฎหมายการข่มขืน ในที่สุดพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๕๐ ออกเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๐ ได้เพิ่มเติมความผิดฐานกระทำชำเราให้ไม่เพียงจำกัดอยู่ที่การข่มขืนเด็กหญิง (มาตรา ๒๗๗) ทำให้สอดคล้องกับสถานการณ์การละเมิดทางเพศต่อเด็กที่มีรูปแบบหลากหลายมากขึ้น และมีต่อเด็กทั้งสองเพศ แต่บทบัญญัติที่ว่า ถ้าผู้ที่กระทำอายุไม่เกิน ๑๘ และกระทำต่อผู้ที่อายุสิบสาม แต่ไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กนั้นยินยอม หากศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกันได้ก็จะเป็นความผิดยังคงอยู่ บทบัญญัตินี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแก้ปัญหาคือผิดทาง และอาจทำให้เกิดปัญหาจากความไม่พร้อมที่จะสร้างครอบครัว^๓

แรงงานเด็ก



ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) ตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ เกี่ยวกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เมื่อปี ๒๕๔๔ และหลังจากนั้นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ.๒๕๑๖ (ค.ศ.๑๙๗๓) เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ และเริ่มมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ โดยมีสาระสำคัญ คือ

- กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใดๆ ก็ตาม ต้องไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี
- อายุขั้นต่ำในการทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ ๑๖ ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ได้รับการสอนหรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้านในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ
- กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ ๑๓ ปี ถึง ๑๕ ปี ในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา และไม่ส่งผลเสียหายต่อการศึกษา

แต่จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานเด็ก รวมถึงจากข้อมูลเชิงประจักษ์เรื่องจำนวนเด็กต่างชาติที่อยู่ในประเทศไทยในฐานะผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติ สะท้อนถึงสถานการณ์เรื่องแรงงานเด็กที่ยังต้องได้รับการแก้ไขอีกมาก

^๒ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ๒๕๔๔

^๓ จัดหมายเปิดผนึกจากเครือข่ายยุติความรุนแรงทางเพศที่เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



จากจำนวนเด็กต่างชาติที่อายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ที่ได้ขึ้นทะเบียนราษฎรทั่วประเทศ ตามนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าว ปีพ.ศ.๒๕๔๗ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ มีจำนวน ๙๓,๐๘๒ คน ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ (๗๗,๐๒๘ คน) เป็นสัญชาติพม่า ซึ่งในความเป็นจริงเป็นที่คาดการณ์ว่าจำนวนเด็กแรงงานข้ามชาติมีสูงกว่านั้น เนื่องจากแรงงานอีกส่วนหนึ่งไม่ได้มาจดทะเบียนแรงงาน

เมื่อประมวลตัวเลขจากรายงานต่างๆ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานเด็กมาเป็นเวลานานได้ประมาณการว่า มีเด็กต่างด้าวซึ่งอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ทั้งที่ขึ้นทะเบียนและไม่ได้ขึ้นทะเบียนอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย ๒๕๐,๐๐๐ คน หลายคนในจำนวนนี้น่าจะเป็นผู้ใช้แรงงาน ซึ่งอาจมีจำนวนประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน สอดคล้องกับที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลพบว่า มีแรงงานเด็กต่างชาติอย่างน้อย ๑๐๐,๐๐๐ คน ที่ทำงานใน ๔๓ จังหวัด ซึ่งอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ แรงงานเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบ และทำงานในสภาพการทำงานที่เลวร้าย จากการสำรวจแรงงานเด็ก ๒,๗๔๔ คน เพื่อเตรียมจัดทำโครงการร่วมมือระหว่างองค์กรแรงงานระหว่างประเทศและรัฐบาลไทยพบว่า ร้อยละ ๓๕ เป็นเด็กอายุน้อยกว่า ๑๕ ปี และร้อยละ ๖๓ ต้องทำงานมากกว่าแปดชั่วโมงต่อวัน^๔

ในขณะที่โครงการวิจัยเรื่องการประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในจังหวัดเชียงราย โดยอาจารย์จากคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายพบว่า เด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวฐานะยากจน และต้องไปทำงานในสภาพการทำงานที่เสี่ยงต่อการถูกกล่เมิดได้ง่าย เช่น ทำงานบ้าน ทำงานร้านอาหาร/คาราโอเกะ หรือเป็นขอทาน เด็กเหล่านี้ถูกกล่เมิดในรูปแบบต่างๆรวมถึงการกล่เมิดทางเพศ

ส่วนการวิจัยในลักษณะเดียวกันเกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคประมงของจังหวัดปัตตานี โดยคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานีพบว่า ร้อยละ ๒๐ ของเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี จำนวน ๓๐๐ คน ที่งานวิจัยเข้าเก็บข้อมูล มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี และเด็กต้องทำงานในสภาพที่เลวร้าย และไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะเด็กที่ทำงานอยู่ในประมงน้ำลึก^๕

นอกจากนี้ งานวิจัยของคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เก็บข้อมูลจากพื้นที่ในกรุงเทพฯ เชียงราย สระแก้ว นครราชสีมา และชลบุรี ได้ประมาณการว่า ในปี ๒๕๔๔ มีเด็กเร่ร่อนอยู่ในประเทศ

^๔ อ่างใน ประชาไท. เนื่องในวันต่อต้านการใช้แรงงานเด็กสากล ILO เน้นประเด็นการให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษา. ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๑. <http://www.prachatai.com/๐๕web/th/home/page๒-print.php?mod=mod-ptcms-ContentID=12490-SystemModuleKey=HilighNews-System-Session-Language=Thai>

^๕ มติชน ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๔

กว่า ๒๐,๐๐๐ คน ส่วนใหญ่เป็นเด็กข้ามชาติ เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นขอทานและแรงงานเด็ก โดยมีองค์กรของภาครัฐบาลและองค์กรเอกชนเข้าช่วยเหลือได้เพียง ๕,๐๐๐ คนเท่านั้น

เด็กและเยาวชนที่ทำงานในภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการ เช่น เกษตรกรรมและงานบ้านยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ และยังพบว่า เด็กและเยาวชนที่ผู้ปกครองเป็นแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและการศึกษา มีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัดและเสี่ยงต่อการถูกจับและส่งออกนอกประเทศ

ความพยายามหนึ่งในการสร้างกลไกการคุ้มครองแรงงานเด็ก คือ ความพยายามผลักดันโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนให้เกิดพระราชบัญญัติคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ซึ่งได้มีความพยายามร่างมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๖ โดยในระหว่างที่พระราชบัญญัตินี้ยังไม่เป็นผล องค์กรภาครัฐและเอกชนได้ร่วมกันตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำร่างกฎกระทรวงสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน ประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และเด็ก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง นักวิชาการจากสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักกฎหมาย และผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน โดยคณะทำงานชุดนี้ได้ร่วมกับเครือข่ายแรงงานนอกระบบจัดทำข้อเสนอแนะต่อการร่างกฎกระทรวงลูกจ้างทำงานบ้านไปยังรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๕๕๐ พร้อมกับได้มีการเข้าพบหารือร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้มีคำสั่งให้มีการดำเนินการโดยการตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานในบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

คณะกรรมการศึกษาแนวทางฯ ได้พิจารณาข้อเสนอของคณะทำงานฯ ซึ่งมีเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนขั้นต่ำที่เป็นธรรม มาตรฐานความปลอดภัย อาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมและสวัสดิการ และการคุ้มครองสิทธิและการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็ก ให้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างงาน โดยห้ามมิให้จ้างแรงงานเด็กทำงานบ้านที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ห้ามแรงงานเด็กทำงานบ้านทำงานเกินวันละ ๘ ชั่วโมง และจัดเวลาพักที่เหมาะสม ปัจจุบันนี้ข้อเสนอดังกล่าวอยู่ในระหว่างการผลักดันให้ออกเป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านต่อไป

การลงโทษเด็ก

นับเป็นก้าวสำคัญของความพยายามเปลี่ยนแนวคิดเรื่องการคุ้มครองเด็กและการลงโทษเด็ก เมื่อมีการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งห้ามการลงโทษด้วยวิธีการรุนแรง และเน้นการว่ากล่าวตักเตือนและการทำกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ถือได้ว่าเป็นความริเริ่มที่สอดคล้องกับหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งค่อนข้างขัดกับวัฒนธรรมนิยมปฏิบัติของสังคมไทยที่ยังถือคติว่า “รักวัวให้ผูก รักลูกให้ตี” และยังคงสวนทางกับข่าวคราวการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีการอันโหดร้าย แปลกประหลาด ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เป็นระยะบ่อยครั้งขึ้นในระยะหลังการออกกฎระเบียบเพื่อคุ้มครองสิทธิเช่นนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติและความเชื่อของคนในสังคมเพียงไร จึงยังเป็นสิ่งที่เราจะต้องติดตามต่อไป

เด็กไร้รัฐ/เด็กไร้สัญชาติ



ประเทศไทยยังคงตั้งข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๗ และ ๒๒ ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับการที่เด็กจะได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด และมีสิทธิที่จะมีชื่อนับแต่เกิดและสิทธิที่จะได้สัญชาติ และการประกันว่าเด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยจะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิที่มีอยู่

ในช่วงสามปีที่ผ่านมา หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญต่อเรื่องการถอนข้อสงวนทั้ง ๒ ข้อ โดยจัดการประชุมเพื่อรวบรวมข้อมูลประกอบการถอนข้อสงวนดังกล่าวหลายครั้ง ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการถอนข้อสงวน แต่มีหน่วยงานราชการบางแห่งที่เห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อม เนื่องจากมาตรการในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องยังไม่ชัดเจน

อย่างไรก็ดี ยังมีความก้าวหน้าในเชิงนโยบายเกี่ยวกับเด็กไร้สัญชาติที่จะเป็นฐานทำให้เด็กและบุคคลที่ไม่มีสถานะทะเบียนได้รับการรับรองสิทธิมากขึ้น เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล โดยกำหนดให้ดำเนินการสำรวจคนที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรทุกกลุ่ม ในการนี้ สำนักทะเบียนกลางได้ออกระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการสำรวจและจัดทำทะเบียนสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ.๒๕๔๘ เพื่อจดทะเบียนการเกิดการตาย การย้ายที่อยู่ และออกเอกสารยืนยันบุคคล ซึ่งจะทำให้บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีการจดทะเบียนการเกิดครบทุกคน แต่ในทางปฏิบัติ บางพื้นที่ยังมีปัญหาที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบปฏิเสธไม่ยอมจดทะเบียนการเกิดให้ เนื่องจากไม่ทราบหรือไม่เข้าใจในนโยบายใหม่นี้

เด็กกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามเหตุผลที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความรับผิดของเด็กทางอาญา ซึ่งเป็นการปกป้องและคุ้มครองเด็กและให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี รวมทั้งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.๒๕๓๔ โดยมีสาระสำคัญ คือ การขยายเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับผิดทางอาญาของเด็กให้เด็กที่มีอายุไม่เกิน ๑๒ ปี ยังไม่ต้องรับผิดทางอาญาและแก้ไขเพิ่มเติมเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับผิดทางอาญาของบุคคล จากอายุ "กว่า ๑๔ ปี" เป็น "กว่า ๑๕ ปี"

นอกจากนี้ ยังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๖) เพื่อมิให้ลงโทษประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปี

จากการเฝ้าระวังและตรวจเยี่ยมเรือนจำ สถานพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชน และศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน โดย กสม.พบว่า เด็กและเยาวชนในสถานพินิจและศูนย์ฝึกและอบรมที่มีพฤติกรรมรุนแรงจะถูกส่งไปควบคุมตัวไว้ในสถานที่เดียวกับผู้ใหญ่ที่กระทำความผิด (เรือนจำ) และการถูกควบคุมตัวนานโดยไม่จำเป็น ซึ่งสิ่งแวดล้อมภายในเรือนจำอาจส่งผลต่อการรับรู้ ทักษะคิด และการประพฤติดนที่ ไม่เหมาะสมและนำไปสู่การกระทำความรุนแรงต่อไปในอนาคต และเป็นการขัดกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนทั่วไป

พัฒนาการที่สำคัญในด้านเด็กในกระบวนการยุติธรรมอาญา คือ โครงการนำร่องศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนบ้านกาญจนาภิเษก ของกระทรวงยุติธรรมที่ใช้แนวคิดการฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด โดยยึดบนฐานของการเคารพคุณค่าของเด็ก และมีกระบวนการให้เด็กเห็นคุณค่าของตนเอง บ้านกาญจนาภิเษกจึงปฏิบัติต่อเด็กที่กระทำผิดต่างออกไปจากสถานพินิจปกติ คือ ไม่มีการล้อมรั้วกักขังเด็ก เด็กสามารถออกไปร่วมกิจกรรมและเรียนหนังสือข้างนอกรวมถึงกลับไปเยี่ยมบ้านได้ อีกทั้งยังได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของบ้าน โครงการบ้านกาญจนาภิเษกเริ่มเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ และแม้ปัจจุบันจะยังคงเป็นโครงการเช่นนี้ โครงการเดียวในประเทศไทย ก็ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงแนวทางใหม่ๆในการฟื้นฟูเยาวชนที่กระทำพลาดไป ที่น่าจะได้รับการส่งเสริมและขยายผลในอนาคต

สำหรับเด็กถูกผู้ต้องขัง ในปัจจุบันแม่ที่เป็นผู้ต้องขัง ยังไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรของตนเองได้ เนื่องจากไม่มีสถานที่รองรับในเรือนจำ แต่สามารถเลี้ยงลูกได้จนลูกอายุได้เพียงหนึ่งปี เมื่อปี ๒๕๔๘ กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ลงนามข้อตกลงความร่วมมือปกป้องคุ้มครองเด็กติดผู้ต้องขัง ผู้ถูกควบคุม และเด็กซึ่งคลอດในระหว่างที่มารดาถูกคุมขังในเรือนจำ สังกัดกรมราชทัณฑ์ หรือถูกควบคุมอยู่ในสถานที่ควบคุม สังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสังคม จะรับมอบเด็กที่มีอายุตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป จากกรมราชทัณฑ์หรือกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนำไปอุปการะใน





สถานสงเคราะห์ที่อยู่ใกล้เคียงสถานที่ที่บิดาหรือมารดาของเด็กเหล่านั้น ถูกคุมขัง โดยกรมราชทัณฑ์เองได้สร้างสถานเลี้ยงเด็กของทัณฑสถาน ชื่อบ้านบุญญาพร เป็นสถานเลี้ยงดูเด็กที่อายุ ๑ ปีขึ้นไป เมื่อทารกอายุได้ ๑ ปี ก็จะพยายามตามญาติให้มารับไปดูแล หากไม่มีญาติมารับไปอุปการะ ก็จะต้องส่งเด็กไปอยู่ที่บ้านบุญญาพรจนกว่าจะอายุครบ ๖ ปี^๖

สำหรับผู้หญิงตั้งครรภ์ที่ต้องโทษประหารชีวิต จะได้รับการลดโทษ ลงเหลือจำคุกตลอดชีวิต และสามารถเลี้ยงลูกอยู่ภายในเรือนจำได้เป็นเวลาสามปี (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๕๐) แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นเช่นเดียวกับในกรณีเด็กที่คลอดในเรือนจำ คือ ทางเรือนจำยังไม่สามารถจัดบริการสถานเลี้ยงเด็กที่เหมาะสมไว้ภายในเรือนจำเพื่อให้แม่ได้ดูแลบุตรของตัวเองได้

การเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ

ในด้านการบริการทางสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขได้จัดตั้งศูนย์บริการช่วยเหลือเด็กและสตรี ในภาวะวิกฤตจากความรุนแรง ในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไปโดยให้บริการแบบครบวงจรในรูปแบบสหวิชาชีพ และในปี ๒๕๔๘ ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายให้บริการช่วยเหลือเด็กและสตรีที่ถูกกระทำทารุณในรูปแบบของศูนย์พึ่งได้ ภายใต้แผนงาน Healthy Thailand ในโรงพยาบาลรัฐทุกแห่งทั่วประเทศ รวม ๑๒๐ แห่ง รวมทั้งมีศูนย์ Hotline และ Call center หมายเลขโทรศัพท์ ๑๖๖๙ ของศูนย์นเรนทร เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา สงเคราะห์ บำบัดรักษา การติดตามเยี่ยมบ้าน ประสานการดำเนินงานทางกฎหมาย บริการบ้านพักฉุกเฉินและฝึกอาชีพ เป็นต้น

ทว่าถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในเรื่องการจัดบริการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของเด็กและเยาวชน ประเด็นปัญหาสำคัญยังอยู่ที่เรื่องของการเข้าถึงการบริการนั้นๆ โดยเฉพาะในกรณีเด็กและเยาวชนบางกลุ่ม เช่น เด็ก/เยาวชนทุพพลภาพ เด็ก/เยาวชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ประสบอุปสรรคในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ สังคม และการศึกษาได้ ส่วนเด็กไร้สัญชาติ/เด็กข้ามชาติที่ไม่มีสถานะบุคคลก็ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าได้ ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ สังคม และการศึกษาได้อย่างถ้วนทั่ว (ในส่วนของ การเข้าถึงการศึกษาอยู่ในข้อ ๓.๑๒ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม) และพบว่า มีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพของเด็กในภูมิภาคต่างๆ

เด็กกำพร้าเป็นหนึ่งในกลุ่มเด็กที่เปราะบางและไม่สามารถเข้าถึงการบริการจากรัฐได้อย่างเต็มที่ นอกจากเด็กกำพร้าจากบิดาหรือมารดาเสียชีวิตเพราะโรคเอดส์ ที่สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

^๖ จากคำให้สัมภาษณ์ของ อังคนิง เสียนาค ผู้อำนวยการทัณฑสถานหญิงกลาง บางเขน ในเดลินิวส์ และข่าวสด. ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๙

มหาวิทยาลัยมหิดล ประมาณการว่า ในปี ๒๕๔๗ มีประมาณ ๓๘๐.๐๐๐ คน (ในจำนวนนี้มีเด็กและเยาวชนที่ได้รับเชื้อเอชไอวีจากบิดา/มารดา ประมาณ ๕๐,๖๒๐ คน) แล้ว เด็กเหล่านี้ยังคงถูกเลือกปฏิบัติ และถูกตีตราบาปเช่นเดียวกันกับกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ เพราะทัศนคติและความเข้าใจของคนในสังคมต่อผู้ติดเชื้อยังเป็นไปในทางลบ^๗

เหตุการณ์ความรุนแรงในภาคใต้ยังเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้จำนวนเด็กกำพร้าในประเทศสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา สถิติของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ณ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ระบุว่า ในเขตพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา มีสตรีที่ได้รับผลกระทบจากการเสียชีวิตของสามี จำนวน ๔๑๔ คน และมีเด็กกำพร้า จำนวน ๑,๗๔๐ คน เป็นเด็กหญิง ๘๘๖ คน เด็กชาย ๘๕๔ คน^๘ เด็กที่ถูกระบุว่าเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง ไม่ใช่ปัญหาส่วนตัวเท่านั้นที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทางการ

เด็กอีกกลุ่มหนึ่งที่ประสบกับข้อจำกัดในการได้รับการดูแลที่เหมาะสมกับความต้องการ คือ เด็กลูกแรงงานที่รับจ้างในสถานประกอบการที่แรงงานผู้หญิงที่มีลูกอ่อนต้องกลับไปทำงาน จึงอาจต้องส่งลูกกลับไปฝากครอบครัวที่ต่างจังหวัดหรือฝากเลี้ยงแบบที่ไม่ได้มาตรฐานนัก หลังจากที่มีการเรียกร้องโดยองค์กรแรงงานมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ในปี ๒๕๕๐ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานได้ริเริ่มโครงการจัดตั้งสถานเลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียนในสถานประกอบการและในชุมชน โดยเป็นความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๕ กระทรวง คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข ตั้งสถานเลี้ยงดูเด็กวันแรกเกิดถึงสามปีในสถานประกอบการและในชุมชนต่างๆ นอกจากนี้ ยังแจ้งให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ๗๕ จังหวัด และพื้นที่ต่างๆ ใน กทม. ส่งเสริมและสนับสนุนให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป จัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศูนย์เลี้ยงเด็กในสถานประกอบการ และในชุมชน จำนวน ๖๔ แห่ง แบ่งเป็นภาคเอกชน ๖๒ แห่ง และภาครัฐวิสาหกิจ ๗ แห่ง มีเด็กได้รับการเลี้ยงดูเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของลูกจ้าง จำนวน ๒,๑๙๔ คน ซึ่งจำนวนที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ^๙

การมีส่วนร่วมของเด็ก

ความพยายามที่จะให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้ ปรากฏตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำนโยบายยุทธศาสตร์และ

^๗ สุภัทรา นาคะผิว ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ ได้ให้ข้อมูลในการเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่า ในการให้ความช่วยเหลือเด็กติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ เด็กมักจะถูกเปิดเผยสถานภาพ เช่น สถานสงเคราะห์ของรัฐ มีการแยกบ้านชัดเจนระหว่างผู้ติดเชื้อกับที่ไม่ติดเชื้อ และยังมีกรณีนี้ที่เด็กติดเชื้อในสถานสงเคราะห์ถูกเลือกปฏิบัติอีกด้วย

^๘ จากคำให้สัมภาษณ์ของ วัลลภ พลอยทับทิม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์, ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๐

^๙ คมชัดลึก ๑ มี.ย. ๒๕๕๑

แผนปฏิบัติการระดับชาติด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนตามแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” ของประเทศไทย ล่าสุดพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชน พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดให้มีการประชุมสมัชชา “คนทำงานเพื่อเด็กและเยาวชน” ขึ้นปีละหนึ่งครั้ง มีการจัดตั้ง “สภาเด็กและเยาวชน” ขึ้นใน ๓ ระดับ คือ สภาเด็กและเยาวชนอำเภอ สภาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ โดยให้มีการเลือกตั้งผู้นำจากเด็กและเยาวชนด้วยตนเอง และจัดให้มีการประชุมสมัชชาสภาเด็กและเยาวชนแห่งชาติขึ้นทุกปีๆละหนึ่งครั้ง เพื่อให้ผู้นำจากสภาเด็กและเยาวชนทั่วประเทศมาร่วมกันระดมสมองในการกำหนดนโยบายแผนงาน ตลอดจนมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการพัฒนาเด็กและเยาวชน

ปัจจุบันมีสภาเด็กและเยาวชนครบทุกจังหวัด มีกรรมการสภาทั่วประเทศ จำนวน ๓,๕๐๐ คน (ประมาณ ๕๐ คนต่อจังหวัด ไม่จำกัดจำนวนที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความต้องการของเด็กและเยาวชน) มีสมาชิกอายุระหว่าง ๑๐-๒๕ ปี ประมาณ ๒๘๐,๐๐๐ คน

ที่ผ่านมามีข้อวิจารณ์อยู่บ้างว่าสภาเด็กและเยาวชนเป็นพื้นที่ที่เด็กสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นอิสระและมีคุณภาพ โดยปราศจากการชี้นำจากผู้ใหญ่ และเป็นการมีส่วนร่วมที่เปิดให้เด็กแต่ละกลุ่มเข้าถึงอย่างเต็มที่หรือไม่ ซึ่งคงเป็นเรื่องที่จะต้องจับตาดูกันต่อไปว่า สภาเด็กและเยาวชนจะมีบทบาทในการผลักดันหรือกำหนดนโยบายที่สอดคล้องและส่งเสริมหลักการสิทธิมนุษยชนเพียงใด

๓.๘

ผลกระทบจากความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Free Trade Agreements – FTA) ของประเทศไทย



หลังจากการเจรจาการค้าระดับพหุภาคีในเวทีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ไม่สามารถคืบหน้าไปได้มากนัก ด้วยต้องเป็นการหาข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่าย และยังเผชิญกับการต่อต้านจากประชาสังคมระดับโลก ประเทศต่างๆได้หันมาใช้ความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (Free Trade Agreements-FTA) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขยายโอกาสทางการค้า เพื่อสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ พร้อมๆกับการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านราคาให้แก่สินค้าของตน เนื่องจากสินค้าที่ผลิตในเขตการค้าเสรีจะถูกเก็บภาษีขาเข้าในอัตราที่ต่ำกว่าสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นนอกเขตการค้าเสรี นอกจากนี้ ประเทศคู่สัญญา FTA ยังสามารถเจรจาได้ว่าจะลดภาษีให้แก่กันในด้านสินค้าใดบ้าง ลดอย่างไร และใช้ระยะเวลายาวนานเพียงใด

ความตกลงการค้าเสรีถือเป็นรูปแบบขั้นพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ซึ่งในอดีต FTA จะกล่าวแต่เฉพาะการค้าขายสินค้าเท่านั้น แต่ปัจจุบัน FTA ครอบคลุมถึงการเปิดตลาดด้านการค้าบริการและการลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา การจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ แรงงานและอื่นๆด้วย

จุดเริ่มต้นของความตกลงการค้าเสรีของประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อกระบวนการตกลงการค้าเสรีบนเวทีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) ซึ่งเป็นเวทีพหุภาคีดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และแนวทางทวิภาคีเริ่มได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มปริมาณการค้าและเสริมในส่วนที่ล่าช้าของเวทีพหุภาคีได้ ประเทศไทยริเริ่มจัดทำความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีครั้งแรกใน

สมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ผ่านคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ คณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการศึกษาและเจรจาความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีกับสาธารณรัฐเช็กและเกาหลี แต่ยังมีได้มีการดำเนินการ เนื่องจากมีการยุบสภาและติดอุปสรรคบางประการ

จนกระทั่งรัฐบาลนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายชัดเจนที่จะดำเนินการจัดทำ ความตกลงการค้าเสรี (FTA) ในระดับทวิภาคี เพื่อเป็นช่องทางการขยายตัวทางเศรษฐกิจและตลาด การค้าของประเทศ โดยเล็งเห็นประโยชน์จากสิทธิประโยชน์ที่ประเทศคู่สัญญาจะให้แก่กันมากขึ้นกว่าที่ ดำเนินอยู่ภายใต้กรอบความตกลงพหุภาคี ซึ่งล่าช้าและยากต่อการประสบผลสำเร็จ จึงเร่งรัดให้มีการ ดำเนินการเจรจาจัดทำความตกลงการค้าเสรีทวิภาคีกับประเทศสำคัญหลายประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อาศัยความตกลงการค้าเสรีทวิภาคี เป็นกลไกในการขยายการค้าและการลงทุนใน ภาวพร้อม เพื่อเปิดบทบาทใหญ่ในเวทีระหว่างประเทศ

จนถึงปัจจุบันผลการจัดทำความตกลงการค้าเสรี (FTA) ของประเทศไทยมีความคืบหน้าเป็นลำดับ โดยมีการลงนามในความตกลงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) กับสามประเทศ คือ **ออสเตรเลีย** (ลงนาม ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และมีผลบังคับใช้ ๑ มกราคม ๒๕๔๘) **นิวซีแลนด์** (ลงนาม ๑๙ เมษายน ๒๕๔๘ และมีผลบังคับใช้ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘) **ญี่ปุ่น** (ลงนาม ๓ เมษายน ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) และมีการลงนามความตกลงในลักษณะที่ละส่วน โดยเฉพาะรายการสินค้าเร่งลดภาษีกับสาม ประเทศคือ **จีน** (เจรจาในกรอบอาเซียน-จีน) ในกลุ่มสินค้า Very Early Harvest Scheme ประกอบด้วย รายการสินค้าพิกัด ๐๗-๐๘ (ผัก ผลไม้) มีผลบังคับใช้เมื่อ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ และในกลุ่ม Early Harvest Scheme ประกอบด้วยรายการสินค้าพิกัด ๐๑-๐๖ (สินค้าเกษตรนอกเหนือจากผักผลไม้) มีผลบังคับใช้ เมื่อ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ **อินเดีย** ในกลุ่ม Early Harvest Scheme ๘๒ รายการ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ และ **บาห์เรน** ในกลุ่ม Early Harvest Scheme ๖๒๖ รายการ มีผลบังคับใช้เมื่อ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ แต่ไม่มีความคืบหน้าในทางปฏิบัติ ส่วนประเทศที่อยู่ระหว่างการเจรจา คือ **สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และ กลุ่ม BIMST-EC**

การทำความตกลงการค้าเสรี : หลักกฎหมายและสิทธิมนุษยชน

การจัดทำความตกลงการค้าเสรีที่ผ่านมาแล้วนับเป็นการจัดทำโดยขาดการมีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจ โดยประชาชน ทั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างกว้างขวาง และได้รับการหักหัวงและคัดค้าน จากหลายฝ่าย

การวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการทำ FTA ได้นำไปสู่การอภิปรายเรื่องการต้องผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาก่อนการทำสัญญาใดๆที่ส่งผลต่อเขตอำนาจแห่งรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความ เห็นชอบของรัฐสภา" หากหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ



หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หนังสือสัญญานั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วย

และด้วยการอภิปรายถกเถียงข้างต้น ทำให้มีการผลักดันให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ ในขณะที่ประเทศไทยจัดทำ FTA กับประเทศญี่ปุ่น โดย

มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในการทำหนังสือสัญญาต่างๆ ตามมาตรา ๑๕๐ ซึ่งเป็นอำนาจในทางบริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ตามมาตรา ๓ ดังเช่นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ แต่ได้เพิ่มประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้มากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพียงสามประเภท คือ

“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

เป็นว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว” โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง

ดังนั้น ในการทำ FTA ครั้งต่อไป ฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๕๐ โดยเคร่งครัดอย่างไรก็ดี แม้ว่าการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) จะจัดทำในช่วงที่อยู่ระหว่างการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ และมีเสียงทักท้วงจากนักวิชาการและภาคประชาสังคมโดยเฉพาะใน ๒ เรื่อง คือ การให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรจุลชีพและพันธุ์พืชใหม่ และปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากการนำเข้าขยะของเสียอันตราย อีกทั้งกระทรวงการต่างประเทศ (กต.) ได้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) ตามหนังสือ ที่ กต ๑๓๐๕/๒๐๐๗ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน



๒๕๕๐ ว่า JTEPA น่าจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าและการลงทุนอย่างมีนัยยะสำคัญตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และควรนำ JTEPA เสนอขอความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาอยู่ในขณะนั้น แต่ กต.ได้มีหนังสือแจ้งขอยกเลิกหนังสือดังกล่าวในวันถัดมา คือ วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ ตามหนังสือที่ กต ๑๓๐๕/๒๐๒๑ โดยเสนอ ครม.ให้ส่งหนังสือทางการทูตแก่ญี่ปุ่นแจ้งแสดงเจตนาผูกพันโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก สนช. และ ครม.ในคราวประชุมในวันเดียวกันนั้น มีมติว่าจะไม่นำ JTEPA เสนอขอความเห็นชอบจาก สนช. โดยจะดำเนินการส่งหนังสือทางการทูตแก่ญี่ปุ่นแจ้งความพร้อมในการปฏิบัติตาม JTEPA ภายในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยมีได้ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองกำหนด ดังเช่นการจัดทำ FTA ที่ผ่านมาภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

กระบวนการจัดทำ FTA ที่ผ่านมา จึงถือได้ว่าละเมิดสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตตนเองของประชาชน การศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบการจัดทำ FTA กับประเทศต่างๆ เพื่อประกอบการเจรจาและกำหนดนโยบายเรื่อง FTA ยังเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นในด้านเศรษฐกิจประเด็นการปรับลดภาษีและการเปิดตลาดสินค้าเป็นหลัก ขาดการศึกษาถึงผลกระทบในมิติต่างๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะในประเด็นผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อม และฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นต้นทุนของประชาชนคนไทยโดยรวม และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเอื้อประโยชน์เพียงต่อธุรกิจบางกลุ่มมิใช่ต่อประชาชนโดยรวมและไม่ได้มีการเจรจาทันทีที่เท่าเทียมกับประเทศคู่ค้า ซึ่งทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบในหลายกรณี

การจัดทำความตกลงการค้าเสรีจึงมีนัยยะสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนและก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ดังนี้

๑. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการจัดทำ FTA ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆที่ผ่านมา ขั้นตอนกระบวนการเจรจาเป็นไปโดยขาดความโปร่งใส ขัดต่อหลักการธรรมาภิบาล เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดการเจรจาให้ประชาชนทั่วไปทราบ ด้วยเหตุผลที่ว่า การเปิดเผยจะทำให้กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสภาพเศรษฐกิจของประเทศได้ ทำให้ประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจลงนามความตกลง FTA โดยการออกเสียงประชามติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาข้อเจรจาและผลกระทบในทุกด้านอย่างถูกต้องและเพียงพอก่อนการทำประชามติด้วย จึงทำให้ขาดกลไกในการกำกับให้การเจรจาข้อตกลงเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์สูงสุดแก่สังคม เศรษฐกิจไทย และผลประโยชน์ที่เกิดจากการทำ FTA กระจุกตัวอยู่บางอุตสาหกรรมและบางภาคเศรษฐกิจ แต่ผลเสียกระจายโดยทั่วไป



ในการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง JTEPA แม้กระทรวงการต่างประเทศจะได้จัดให้มีประชาพิจารณ์เกี่ยวกับ JTEPA ขึ้นในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แต่การประชาพิจารณ์ดังกล่าวไม่อาจถือเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความหมายและเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลเอกสารให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมได้ทราบล่วงหน้า และขัดกับข้อกำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ ตลอดจนการที่รัฐบาลไม่ยอมเปิดเผยร่างความตกลงดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ หลังจากที่เจรจาจนได้ร่างความตกลงเป็นที่ยุติเรียบร้อยแล้วก็ตาม ถือเป็นกีดกันสิทธิการเข้าถึงข้อมูลและสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งๆที่ กสม. นักวิชาการ และภาคประชาสังคมได้เสนอแนะและเรียกร้องให้มีการเปิดเผยตัวบทของร่างความตกลงต่อสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาผลได้ผลเสียอย่างรอบด้าน แต่รัฐบาลก็เพิกเฉยไม่มีท่าทีตอบสนองต่อข้อเสนอแนะและข้อเรียกร้องข้างต้นแต่อย่างใดมาโดยตลอด

๒. สิทธิเกษตรกร

การเปิดเสรีสินค้าเกษตรทำให้เกิดปัญหาการนำเข้าสินค้าประเภทเดียวกันที่ราคาถูกลงกว่าจากประเทศคู่ความตกลง ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศไทยที่ทำการผลิตสินค้านั้นๆ โดยที่รัฐบาลไม่ได้จัดมาตรการรองรับหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าว

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบชัดเจนเป็นกลุ่มแรกๆ คือ เกษตรกรผู้ปลูกกระเทียม หอมแดง โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมถึงผู้ปลูกพืชผักผลไม้เมืองหนาวที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำ FTA ไทย-จีน จนเกษตรกรจำนวนมากต้องเปลี่ยนวิธีการผลิต เนื่องจากไม่สามารถอยู่รอดได้จากราคาสินค้าเกษตร (โดยเฉพาะกระเทียม และหอมแดง ที่ไม่สามารถสู้ราคาสินค้าจากจีนได้เลย) ส่วน FTA ไทย-ออสเตรเลีย และไทย-นิวซีแลนด์ ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนเนื้อโคนนม และเกษตรกรผู้เลี้ยงไหมและทอผ้าไหมได้รับผลกระทบจากการจัดทำ FTA ไทย-จีน และไทย-อินเดีย



ในขณะที่มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวนมากจากความตกลงดังกล่าว โดยมีเพียงผู้ค้ารายใหญ่ของสินค้าไม่กี่รายการเท่านั้นที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการค้าเสรี แนวทางการแก้ไขปัญหาและลดผลกระทบที่รัฐบาลดำเนินการนั้นกลับไม่ได้ดำเนินไปในแนวทางที่แก้ปัญหาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจริง การศึกษาผลกระทบของความตกลงการค้าเสรี ไทย-จีน (ภายใต้กรอบอาเซียน-จีน) โดย เดชรัต สุขกำเนิด และคณะ^๑ ชี้ให้เห็นว่า เมื่อกระเทียมไม่ใช่สินค้าที่แข่งขันได้ต่อไป รัฐบาลได้ใช้มาตรการลดพื้นที่ปลูกกระเทียมในพื้นที่ ๑๕ จังหวัด โดยกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินชดเชยแก่เกษตรกรเมื่อเกษตรกรเปลี่ยนไปปลูกพืชอื่นแทนแล้วในอัตราที่ต่ำมาก คือ กรณีเปลี่ยนไปปลูกพืชล้มลุก เช่น มันฝรั่งพันธุ์โรงงาน ข้าวโพดฝักอ่อน ข้าวโพดหวาน ยาสูบ พืชผักต่างๆ ชดเชยไร่ละ ๑,๕๐๐ บาท ส่วนกรณีเปลี่ยนไปปลูกพืชถาวร อาทิ ไม้ผล ไม้ยืนต้น หรือไร่นาสวนผสม จะชดเชยไร่ละ ๒,๐๐๐ บาท และเกษตรกรต้องเป็นเจ้าของที่ดินเท่านั้น เงินจำนวนนี้ไม่ได้เพียงพอต่อการเปลี่ยนพืชปลูกของเกษตรกร และยังมีปัญหาที่เกษตรกรบางรายไม่ได้รับค่าชดเชยอีกด้วย

ส่วนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่อนุมัติงบประมาณวงเงิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นระยะเวลา ๑๐ ปี เพื่อลดผลกระทบจากการเปิดเสรี โดยให้ใช้กองทุนในการพัฒนาโครงสร้างเกษตร พัฒนาประสิทธิภาพการผลิต เพิ่มผลผลิตต่อไร่ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐานนั้น ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการแก้ปัญหาไม่ตรงจุด เพราะปัญหาของผู้ปลูกกระเทียมไทยไม่ได้อยู่ที่เรื่องการพัฒนาคุณภาพการผลิต การเข้าร่วมโครงการกลับยิ่งเป็นการทำให้เกษตรกรมีหนี้สินเพิ่มขึ้น

๓. สิทธิทางสุขภาพและสิทธิในฐานะทรัพยากร

แม้ผลกระทบต่อสิทธิทางสุขภาพและสิทธิในฐานะทรัพยากรที่เป็นรูปธรรมจะยังไม่ได้เกิดขึ้นจากการทำความตกลงการค้าเสรี แต่การจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ก่อให้เกิดการตั้งคำถามถึงปัญหาเรื่องมลพิษสิ่งแวดล้อมจากการนำเข้าขยะของเสียอันตราย ที่อาจจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นที่ทิ้งขยะพิษ และการคุ้มครองสิทธิบัตรจุลชีพและพันธุ์พืชใหม่ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติเข้ามาแสวงประโยชน์และผูกขาดสิ่งมีชีวิตที่เป็นทรัพยากรของท้องถิ่นได้

^๑ อังใน ประชาไทย. สสำรวจสถานการณ์ ๓ ปี หลังเอฟทีเอ ไทย-จีน คนปลูกกระเทียม (และอื่นๆ) จะไปทางไหน ? ๑๖ เมษายน ๒๕๕๑ ใน <http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod-ptcms-ID=11876-Key=HilightNews>



นอกจากนี้ การเจรจาเพื่อจัดทำ FTA ไทย-สหรัฐอเมริกาที่มีเนื้อหาการเจรจาครอบคลุมหลายเรื่องรวม ๒๓ หัวข้อ เช่น เรื่องสิทธิบัตรยา สิทธิบัตรพันธุ์พืชและสัตว์ ทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น ทำให้เกิดความกังวลสูงสุดทั้งในแง่ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเหลืองและข้าวโพดที่อาจต้องเผชิญกับการทุ่มตลาดด้วยสินค้าราคาถูกจากสหรัฐอเมริกา ดังที่เกิดขึ้นแล้วในภูมิภาคอื่นๆ ผู้บริโภคยาที่จะต้องซื้อยาราคาแพงขึ้นจากมาตรการทริพส์พลัส (TRIPS-Plus) ที่มีบทบัญญัติเพื่อการผูกขาดสิทธิบัตรเพิ่มเติมไปจากความตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า เช่น สิทธิบัตรครอบคลุมถึงวิธีการตรวจรักษา และยังเพิ่มข้อจำกัดในการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยา อันเป็นมาตรการที่รัฐไทยใช้เพื่อจัดหาจำเป็นราคาถูกอยู่ในปัจจุบันนี้ ภายใต้ข้อตกลงแบบพหุภาคีขององค์การการค้าโลก ผู้บริโภคที่จะได้รับอาหารที่มีการดัดแปลงพันธุกรรมโดยไม่มีการควบคุม ไปจนถึงการจดสิทธิบัตรสิ่งมีชีวิต ซึ่งปัจจุบันเป็นสิ่งที่ได้รับการยกเว้นให้รัฐแต่ละรัฐตั้งข้อสงวนได้ ภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก

นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่า การเปิดเสรีด้านการบริการสาธารณสุขตามที่จะมีการตกลงกันภายใต้ความตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา จะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการทางสุขภาพของคนไทยได้ เพราะหากมีการเปิดเสรีแข่งขันการบริการจริง การให้บริการทางสุขภาพจะมีราคาสูงขึ้นอย่างมาก

๔. การส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนอำนาจรัฐ

ความตกลงการค้าเสรีหลายฉบับมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่อาจส่งผลกระทบต่อปรับเปลี่ยนอำนาจรัฐได้ โดยประชาชนไทยจะไม่สามารถมีส่วนกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติด้านนั้นๆ ของประเทศไทย เช่น การกำหนดให้ประเทศไทยต้องปรับลดอัตราภาษีศุลกากร และเพิ่มปริมาณโควตาสินค้านำเข้าตามอัตราและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในความตกลงการค้าเสรี ไทย-ออสเตรเลีย โดยรัฐบาลไม่สามารถกำหนดได้อย่างอิสระ (Article 203, 204) การกำหนดให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีด้านการค้าบริการ ด้านการลงทุนในสาขาต่างๆ ในแนวทางที่เปิดเสรีมากขึ้น (Progressive Liberalization) เป็นผลให้รัฐบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายในลักษณะการจำกัดการเปิดเสรีได้อีกต่อไป และการกำหนดให้ใช้กระบวนการอนุญาโตตุลาการแทนระบบศาล ในกรณีที่มีปัญหาข้อพิพาทระหว่างนักลงทุนจากออสเตรเลียกับรัฐบาลไทย (Article 917)

การผลักดันนโยบายโดยภาคประชาชน

แม้รัฐบาลจะไม่ได้เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้มีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจใดๆเกี่ยวกับการทำความตกลงการค้าเสรี แต่องค์กรภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการต่างๆ รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีบทบาทแข็งขัน ทั้งในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการเจรจา และผลกระทบของความตกลงการค้าเสรีต่อสาธารณะ และการคัดค้านการเจรจาผ่านทางรูปแบบต่างๆ

เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำ FTA รวม ๑๐ เครือข่าย ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์แห่งประเทศไทย เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือกทุกภาค เครือข่ายป่าไม้และที่ดินสีภาค เครือข่ายสลัมสีภาค สภาเครือข่ายองค์กรประชาชนแห่งประเทศไทย สมาพันธ์รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ สหพันธ์องค์กรผู้บริโภค สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ สมัชชาคนจน และกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) จำนวนมากกว่าหนึ่งหมื่นคน ได้ชุมนุมต่อต้านการเจรจาเพื่อจัดทำ FTA ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา รอบที่ ๖ ระหว่างวันที่ ๙-๑๓ มกราคม ๒๕๔๔ ณ โรงแรมเซอราตัน จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้คำขวัญ "หยุดเอฟทีเอ หยุดแปรรูปประเทศ สร้างเศรษฐกิจที่เป็นธรรม" ซึ่งถือเป็นรอบการเจรจาที่ถูกต่อต้านจากกลุ่มผู้คัดค้านอย่างรุนแรงมากที่สุด นับตั้งแต่ไทยมีการเจรจาความตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆที่ผ่านมา

ผลจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนยังทำให้เกิดการรับรู้เรื่องผลกระทบของความตกลงการค้าเสรีที่กว้างขวางขึ้น แม้จะยังไม่สามารถหยุดยั้งการเจรจาของฝ่ายรัฐบาลได้ แต่ก็ถือเป็นพัฒนาที่มีความหมายต่อการติดตามเฝ้าระวังและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนต่อไป

บท

สิทธิผู้หญิง



ช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๐ นับเป็นช่วงเวลาที่มิพัฒนาการในทางกฎหมายที่ทำให้สถานะของผู้หญิงมีความเท่าเทียมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน การตกเถียงในสังคมและการตกเถียงในระหว่างการร่างกฎหมายเหล่านั้นกลับสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดและค่านิยมในสังคมไทยที่ยังคงมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงหรือมองผู้หญิงในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกันอยู่มาก อีกทั้งสภาพปัญหาที่ผู้หญิงมักประสบ เช่น ความรุนแรงก็ยังคงมีความรุนแรงมากขึ้นในรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้นอยู่เสมอ

ความเท่าเทียมและสถานะทางกฎหมาย

สถานะผู้หญิงและบทบาทของผู้หญิงที่ถูกสังคมไทยมองว่าแตกต่างไปจากผู้ชายนั้น สะท้อนออกมาในกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติมาตรฐานการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างผู้หญิงกับผู้ชาย แม้ว่าหลังจากที่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๒๘ ด้วยข้อสงวนถึง ๗ ข้อ ประเทศไทยจะได้ค่อยๆยกเลิกข้อสงวนต่างๆไปพร้อมกับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาในอนุสัญญา แต่ปัจจุบันก็ยังเหลือข้อสงวนไว้สองข้อ คือ ข้อ ๒๔ เรื่องการให้อำนาจศาลโลกในการตัดสินกรณีพิพาท และข้อ ๑๖ เรื่องการใช้มาตรการในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว เนื่องจากประเทศไทยยังมีกฎหมายส่วนที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวที่เป็นการเลือกปฏิบัติอยู่

ช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ โดยเฉพาะในช่วงหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๔ และมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย กลุ่มองค์กรต่างๆ ที่ทำงาน



เรื่องสิทธิของผู้หญิงได้ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยน/ออกกฎหมายหลายฉบับ เพื่อรับรองสถานะ/ความเท่าเทียมของผู้หญิง หรือเพื่อคุ้มครองผู้หญิงจากการเลือกปฏิบัติต่างๆ การแก้ไขกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าสำคัญที่วางรากฐานของความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชายได้ในขณะเดียวกัน ข้อถกเถียงต่างๆ ในสังคมนั้นที่มีการเสนอร่างกฎหมายเหล่านี้ แม้จะตอกย้ำให้เห็นถึงทัศนคติของคนในสังคมที่มองผู้หญิงในสถานะที่ต่ำกว่า แต่ก็เป็นการเปิดพื้นที่สู่การถกเถียงเรื่องสิทธิผู้หญิงในสังคมไทยมากขึ้น

กฎหมายที่มีการแก้ไขที่ทำให้สถานะของผู้หญิงได้รับการรับรองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับผู้ชายที่ถูกเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลานี้ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เดิมกำหนดให้เพียงชายคู่หมั้นเท่านั้นที่สามารถบอกเลิกสัญญาหมั้น และสามารถเรียกร้องค่าทดแทนจากการกระทำของชายอื่นได้ ได้ถูกแก้ไขในมาตรา ๑๔๔๕ ให้ทั้งชายและหญิงคู่หมั้นสามารถเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตน โดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้นเมื่อได้บอกเลิกสัญญาหมั้นแล้ว และแก้ไขมาตรา ๑๔๔๖ ทำให้ทั้งชายและหญิงคู่หมั้นมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ข่มขืนกระทำชำเราหรือพยายามข่มขืนกระทำชำเราคู่หมั้นของตน โดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องบอกเลิกสัญญาหมั้น

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดียวกัน ยังมีการแก้ไขมาตรา ๑๕๑๖(๑) เรื่องเหตุฟ้องหย่าให้ทั้งสามีหรือภรรยาสามารถฟ้องหย่าได้ด้วยเหตุเดียวกัน คือ มีการอุปการะเลี้ยงดูหรือยกย่องผู้อื่นฉันภรรยาหรือสามี เป็นชู้หรือมีชู้ หรือร่วมประเวณีกับผู้อื่นเป็นอาจเงิน จากเดิมที่กำหนดว่า ผู้หญิงจะฟ้องหย่าได้เมื่อสามี "อุปการะเลี้ยงดู หรือยกย่องหญิงอื่นฉันภรรยา" ส่วนผู้ชายสามารถฟ้องหย่า ผู้หญิงได้ด้วยเพียงการกล่าวหาว่า "ภริยามีชู้"

ที่สำคัญ พระราชบัญญัติค่านำหน้านามหญิง พ.ศ. ๒๕๕๑ เปิดโอกาสให้ผู้หญิงที่จดทะเบียนสมรสแล้วสามารถใช้ค่านำหน้านามว่า "นาง" หรือ "นางสาว" (มาตรา ๕) หรือเมื่อสิ้นสุดการสมรสแล้วก็ยังสามารถเลือกใช้ค่านำหน้านามได้ตามความสมัครใจ (มาตรา ๖) ซึ่งก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่อนุญาตให้คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามที่ตกลงกันหรือต่างฝ่ายต่างใช้ชื่อสกุลเดิมของตนก็ได้ (มาตรา ๑๒)*

* เดิมกลุ่มองค์กรที่ทำงานเรื่องสิทธิผู้หญิงและความหลากหลายทางเพศได้พยายามผลักดันให้มีการอนุญาตให้ผู้ชายที่แปลงเพศแล้วใช้ค่านำหน้านามเป็นนางสาวได้ด้วย เนื่องจากจะช่วยทำให้ผู้ที่แปลงเพศแล้วสามารถใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างได้รับความเคารพมากขึ้นหากมีค่านำหน้านามไม่ต่างจากเพศสรีระปัจจุบันของตน แต่ข้อเสนอนี้ไม่ผ่านการพิจารณา อีกทั้งผู้ที่นำเสนอยังถูกต่อต้านและถูกตั้งคำถามว่าไปช่วยกะเทยทำไม (ข่าวสด ๔ มีนาคม ๒๕๕๑) เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติที่มีต่อผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ที่ซ่อนอยู่อีกชั้น



นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ เรื่องการให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐเป็นผู้หญิง สามารถลาไปถือศีลปฏิบัติธรรมได้ไม่เกินสามเดือน จากเดิมที่ผู้ชายเท่านั้นที่มีสิทธิลาบวช

ส่วนพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ที่มีหลายบทบัญญัติกำหนดเกณฑ์ในการได้สัญชาติหรือการเสียสัญชาติของผู้หญิงและผู้ชายที่แต่งงานกับคนที่มีสัญชาติไทยแตกต่างกันไป ได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ ฉบับที่ ๔ (๒๕๕๑) ให้มีมาตรฐานบังคับใช้เดียวกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย

ส่วนความพยายามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมโอกาสและความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองและให้หลักประกันแก่คนทุกเพศ จากการถูกเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และคุ้มครองผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอันเนื่องมาจากเหตุแห่งเพศนั้น ได้มีการนำเสนอเข้าการประชุมของสภานิติบัญญัติ แต่ปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต่อไป

การแก้ไขกฎหมายเหล่านี้แม้จะเป็นการสร้างมาตรฐานที่มีการรองรับความเท่าเทียมระหว่างหญิง-ชายมากขึ้น แต่สิ่งที่ยังขาดในการทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างหญิง-ชาย ก็คือ การรณรงค์สร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องเพศสถานะในสังคม

ความรุนแรงต่อผู้หญิง

ในด้านความรุนแรงต่อผู้หญิง ความรุนแรงทางวัฒนธรรมและเชิงโครงสร้างที่ผู้หญิงถูกกดให้มีสถานะต่ำกว่าผู้ชายยังคงปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่างๆ เช่น กฎหมายที่มีการเลือกปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และการที่นโยบายต่างๆของรัฐ โดยเฉพาะนโยบายการพัฒนา ยังไม่มีความอ่อนไหวต่อประเด็นเพศ สถานะ

ส่วนในความรุนแรงเชิงกายภาพ แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ และมีการออกกฎหมายเฉพาะเรื่องความรุนแรงต่อสตรีขึ้นมา แต่สถิติผู้หญิงที่ถูกกระทำความรุนแรงก็ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง



จากสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ^๒ ในปี ๒๕๔๗ มีการแจ้งความกรณีข่มขืนกระทำชำเรา ๕,๐๔๑ ราย แต่มีการจับผู้กระทำความผิดได้เพียง ๑,๘๖๐ ราย คดีล่วงละเมิดทางเพศที่ขึ้นสู่ศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญามีจำนวนที่เพิ่มขึ้น สถิติของกระทรวงยุติธรรม^๓ ระบุว่า คดีข่มขืนกระทำชำเราและทำอนาจาร มาตรา ๒๗๖-๒๗๕ เพิ่มขึ้นจาก ๔,๒๙๑ คดี ในปี ๒๕๔๓ เป็น ๕,๖๕๓ คดี ในปี ๒๕๔๔ ส่วนความผิดเกี่ยวกับเพศตามมาตรา ๒๗๖-๒๗๗ ก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน

นอกจากนี้ จำนวนผู้หญิงที่ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวรูปแบบอื่นๆก็มีตัวเลขที่สูงขึ้น เช่น จำนวนคนที่เข้ามาขอปรึกษาเรื่องความรุนแรงในครอบครัวกับมูลนิธิเพื่อนหญิง เพิ่มขึ้นจาก ๑,๒๗๕ คน ในปี ๒๕๔๗ เป็น ๑,๔๖๑ คน ในปี ๒๕๔๘ และ ๑,๔๙๖ คน ในปี ๒๕๔๙ ตามลำดับ^๔ ส่วนรายงานสถิติข้อมูลการให้บริการของศูนย์พึ่งได้ในโรงพยาบาล ๒๕๓ แห่งทั่วประเทศ^๕ ที่ให้ความช่วยเหลือเด็กและสตรีที่ถูกกระทำรุนแรง ในปี ๒๕๔๘ มีจำนวน ๑๑,๕๕๒ ราย เฉลี่ย ๓๒ รายต่อวัน ปี ๒๕๔๙ จำนวน ๑๓,๕๕๐ ราย เฉลี่ย ๓๗ รายต่อวัน และปี ๒๕๕๐ มีผู้ขอความช่วยเหลือแล้ว ๑๒,๒๒๕ ราย เฉลี่ย ๓๔ รายต่อวัน โดยพบผู้หญิงถูกทำร้าย ๕,๕๕๔ ราย เด็กผู้หญิง ๕,๓๘๔ ราย เด็กผู้ชาย ๑,๒๔๔ ราย โดยผู้กระทำความรุนแรงในทุกส่วนที่พบส่วนใหญ่เป็นคนที่ใกล้ชิด ทั้งคนในครอบครัว เพื่อน ญาติ หรือครู

แน่นอนว่าตัวเลขที่ยกมาข้างต้นคงไม่สามารถเป็นตัวแทนของการกระทำความรุนแรงทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากจะยังคงมีผู้หญิงอีกจำนวนมากที่ไม่ได้เข้าขอรับความช่วยเหลือเมื่อถูกกระทำความรุนแรง โดยเฉพาะในกรณีความรุนแรงในครอบครัว ที่มักจะถูกมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวในครอบครัว และบางครั้งก็เป็นสิ่งที่สังคมมองว่าเป็นเรื่องปกติที่ผู้หญิงจะต้องเผชิญ การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัวที่เน้นการปกป้องคุ้มครองผู้หญิง และการเปลี่ยนนิยามความหมายของพื้นที่เรื่อง “ส่วนตัว” ใหม่ให้เป็นการละเมิดที่สังคมและรัฐต้องเข้าไปดูแล จึงถือเป็นพัฒนาการสำคัญ ในปี ๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวออกมามีผลบังคับใช้ หลังจากที่มีการผลักดันโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเรื่องสิทธิสตรี มาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๔ โดยเริ่มแรกที่มีการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติขจัดความรุนแรงในครอบครัว และได้มีการแก้ไขจนออกมาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้ที่พบเห็นหรือทราบการกระทำความรุนแรงในครอบครัวจะต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ (มาตรา ๕) ถือเป็นการเปลี่ยนเรื่องครอบครัวที่เคยถูกมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวมาเป็นเรื่องที่สังคมต้องแทรกแซง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” ให้รวมถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายและที่กระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย

^๒ สถิติคดีอาญา ๕ กลุ่ม รายเดือน ทั่วราชอาณาจักร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปีงบประมาณ ๒๕๕๑

^๓ ฝ่ายระบบข้อมูลและสถิติ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม รวบรวมทะเบียนคดีจากศาลจังหวัดในคดีความผิดเกี่ยวกับการข่มขืนกระทำชำเรา ม.๒๗๖ ม.๒๗๗ ม.๒๗๗ ทวิ-ม.๒๗๗ตรี ม.๒๗๘-ม.๒๘๕ ที่พิจารณาเสร็จในศาลชั้นต้น และศาลเยาวชนและครอบครัว ทั่วราชอาณาจักร และรายงานสถิติคดีที่ราชอาณาจักรประจำปี ๒๕๔๔-๒๕๔๙ นำเสนอทางเว็บไซต์ www.judiciary.go.th

^๔ โลกวันนี้ ๓ มกราคม ๒๕๕๑

^๕ มติชน ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

จิตใจและสุขภาพ รวมทั้งการบังคับให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ละเว้นการกระทำการหรือ ยอมรับการกระทำโดยมิชอบ (มาตรา ๓) นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่เป็นเหยื่อ โดยกำหนดว่า ในกรณีที่มีการแจ้งความร้องทุกข์แล้ว ห้ามมีการเผยแพร่ภาพหรือข้อมูลใดๆที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว (มาตรา ๔)

มาตรา ๒๗๖ ของประมวลกฎหมายอาญาเดิมกำหนดความผิดเพียงการข่มขืนหญิงอื่นที่ไม่ใช่ภรรยา เท่านั้น จึงเป็นการจำกัดการเอาผิดในกรณีที่มีสามีข่มขืนภรรยา รวมทั้งยังไม่ครอบคลุมการข่มขืนคน เพศอื่น ทำให้กะเทยหรือคนแปลงเพศ รวมถึงผู้ชายที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศไม่สามารถฟ้องร้องได้ ทำได้ เพียงฟ้องข้อหาอนาจาร มาตรา ๒๗๘ ซึ่งโทษต่ำกว่ามาก

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ดังปรากฏเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๕๐ ได้ขยายการคุ้มครองแก่บุคคลทุกเพศ โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่ไม่ใช่คู่สมรส รวมทั้งยังให้คำนิยามการกระทำชำเราให้ชัดเจน ทำให้กฎหมายสามารถครอบคลุมได้ทั่วถึงขึ้นและยัง ตอบสนองต่อรูปแบบการละเมิดที่มีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย ส่วนในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๗ เกี่ยวกับการกระทำชำเราเด็กที่มีอายุ ไม่เกิน สิบห้าปี ได้แก้ไขจากเดิมที่กำหนดโทษเพียงการกระทำชำเราแก่เด็กหญิงอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ที่ไม่ใช่ ภรรยาตน เป็นการกระทำผิดกับเด็กอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ไม่ว่าจะเป็เพศใดและมีสถานะใด แต่ข้อกำหนด เดิมที่ว่าหากเด็กคนนั้นอายุ ๑๓ ถึง ๑๕ ปี โดยเด็กหญิงนั้นยินยอม และศาลอนุญาตให้แต่งงานกันได้ ก็ไม่ได้ถูกเปลี่ยนไปมากนัก แม้จะมีการตั้งคำถามถึงความพร้อมของเด็กในการตั้งครอบครัว โดยใน พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขนี้ ได้กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้กระทำผิดอายุไม่เกิน ๑๘ ปี กระทำต่อเด็กอายุ ๑๓-๑๕ ปี โดยเด็กนั้นยินยอม และศาลอนุญาตให้แต่งงานกันได้ ผู้กระทำผิดจะไม่ต้องรับโทษ

ในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้หญิงที่ถูกกระทำรุนแรง ภาครัฐได้จัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือมากขึ้น ที่สำคัญ คือ ศูนย์บริการช่วยเหลือเด็กและสตรีในภาวะวิกฤตจากความรุนแรง (One Stop Crisis Center : OSCC) อย่างครบวงจรขึ้นในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขและกรุงเทพมหานคร โดยมีเป้าหมาย จะตั้งศูนย์รวม ๑๐๔ แห่ง ทั้งในส่วนที่เข้ามารับการรักษาในโรงพยาบาลและส่งต่อมาจากตำรวจและโรงเรียน โดยมีทีมสหวิชาชีพให้ความช่วยเหลือด้านการจัดหาที่พักชั่วคราว การช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและสังคม และการดำเนินคดีทางกฎหมาย ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก เยาวชนและสตรี ที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ และกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน เพื่อเป็นศูนย์ปฏิบัติการในการช่วยเหลือเด็ก เยาวชน และสตรีที่ถูกทำร้ายละล่วงละเมิดทางเพศ จึงเป็นการเพิ่มเติมการบริการแก่ผู้ถูกกระทำความรุนแรงที่เดิม บทบาทสำคัญตกอยู่กับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหลัก

การค้าหญิง

ทัศนคติแบ่งแยกระหว่างเพศที่ให้ชายเป็นใหญ่ ทัศนคติที่มองเห็นหญิงเป็นวัตถุทางเพศ และ ทัศนคติที่มองทุกอย่างเป็นสินค้าที่ทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนได้^๖ ล้วนมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของ

^๖ ธีรนาถ กาญจนอักษร, หญิง ชายกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม.(๒๕๔๒) กรุงเทพฯ : บริษัท เอติสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด, หน้า ๕๖.



ธุรกิจทางเพศและการค้าหญิง ทำให้เกิดเครือข่ายธุรกิจผิดกฎหมายและขบวนการค้ามนุษย์ที่มีความซับซ้อนจนกลายเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ประเทศไทยยังคงเป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์ในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ เช่น การล่อลวง การกักขัง บังคับค้าบริการทางเพศ การบังคับใช้แรงงานด้วยการทารุณ ไร้ความเมตตา หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ การบังคับให้เร่ร่อนขอทาน การลักพาตัว เพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเด็กและผู้หญิงเป็นกลุ่มที่ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกกดขี่แรงงานอย่างรุนแรง^๗ รูปแบบการค้าหญิงที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากที่สุดคือการค้าหญิงเพื่อแสวงหาประโยชน์ในธุรกิจบริการทางเพศ การใช้แรงงานอย่างเอาเปรียบและการนำเด็กต่างชาติมาเป็นขอทาน^๘ นอกจากนี้ การท่องเที่ยวที่แสวงหาบริการทางเพศหรือเซ็กส์ทัวร์ยังคงมีอยู่

ในรายงานประจำปีของสภาองค์กรสตรีสหรัฐอเมริกา เรื่องการค้ามนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๖) สหรัฐอเมริกาได้จัดให้ประเทศไทยอยู่ในระดับสองที่ต้องเฝ้าระวัง เนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานของความพยายามที่สำคัญในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และในปี พ.ศ.๒๕๕๗ ไทยถูกจัดไว้ในระดับสองที่ต้องจับตาเฝ้าระวังเป็นพิเศษ^๙

ปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของชาย หญิง และเด็กจากเมียนมาร์ ลาว กัมพูชา และจีน ในขณะที่หญิงไทยก็ถูกส่งไปค้ายังประเทศต่างๆ ๑๐ อันดับแรก เฉพาะในปี ๒๕๔๘ ดังนี้ มาเลเซีย ๖๐ คน ญี่ปุ่น ๔๕ คน สิงคโปร์ ๑๘ คน แอฟริกาใต้ ๑๔ คน ออสเตรเลีย ๑๑ คน อังกฤษ ๖ คน บรูไน ๖ คน บาร์เรน ๔ คน ฮองกง ๔ คน และจีน ๓ คน รวมทั้งถูกส่งไปปากีสถาน ใต้หวัน ยุโรป และอเมริกาเหนือ เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศ^{๑๐} และปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปสู่การค้าเด็กหญิงและเด็กชายมากขึ้น

ในเชิงนโยบายและกฎหมาย ภาครัฐได้มีความตื่นตัวที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็กอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ต้นนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการป้องกันปราบปรามและแก้ไข

๗ ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ. รายงานประเทศไทย เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์. หน้า ๑

๘ รายงานการอนุวัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ฉบับที่ ๔-๕ (ฉบับรวม). สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า ๒๓.

๙ ประเทศที่ถูกจัดไว้ในระดับที่สามจะถูกคว่ำบาตรในลักษณะตัดทุนความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา รวมถึงการคัดค้านจากสหรัฐอเมริกา ในการที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนระหว่างประเทศและธนาคารโลก

๑๐ ข้อมูลจากสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวบรวมโดยมูลนิธิผู้หญิง. กันยายน ๒๕๕๓.

ปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติระยะยาว ๖ ปี (พ.ศ.๒๕๔๕-๒๕๕๐) ซึ่งเป็นตัวกำหนดนโยบายและกลไกทุกระดับในการป้องกัน ช่วยเหลือ ค้ำครอง บังคับใช้กฎหมายปราบปราม รวมทั้งการส่งกลับบำบัดฟื้นฟูและบูรณาการคืนสู่สังคม และในปี ๒๕๔๗ รัฐบาลได้ประกาศวาระแห่งชาติ เรื่องการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายแนวทางและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ โดยประสานความร่วมมือกับประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์^{๑๑} ในระดับชาติ ระดับจังหวัดและต่างประเทศ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนพิจารณา กำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

และเพื่อเป็นการประสานงาน เรื่องการให้ความช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์และการป้องกันการค้ามนุษย์ในระดับลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศไทยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีกับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง ๕ ประเทศ คือ กัมพูชา จีน เมียนมาร์ ลาว และเวียดนาม ซึ่งเป็นประเทศที่มีผู้ถูกค้าผ่านหรือมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ในอดีต ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มาบังคับใช้เป็นการเฉพาะ แต่ได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กหลายฉบับมาบังคับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.๒๕๔๐ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ.๒๕๓๙ ฯลฯ ซึ่งเป็นการเน้นนิยามการค้ามนุษย์ที่เพียงการค้าหญิงเพื่อการค้าประเวณี ทำให้ไม่ครอบคลุมการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งส่วนหนึ่งได้ร่างขึ้น โดยมีส่วนร่วมแสดงความเห็นและผลักดันโดยเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศมากขึ้น^{๑๒} โดยครอบคลุมไม่เพียงการค้ามนุษย์เพื่อแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีเท่านั้น หากยังรวมถึงการบังคับใช้แรงงาน การตัดอวัยวะ และอื่นๆอีกด้วย (มาตรา ๔)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดบทลงโทษความผิดฐานการค้ามนุษย์ไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการค้ามนุษย์จะต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการ กรณีที่เหยื่อหรือผู้เสียหายเป็นคนต่างด้าวก็สามารถพ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว (มาตรา ๓๗) จึงจะเป็นประโยชน์แก่เหยื่อการค้ามนุษย์ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเดิมมักจะถูกดำเนินคดีด้วยข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือถูกส่งกลับประเทศก่อนที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเสร็จสิ้น

พัฒนาการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ.๒๕๕๐ ที่ยกเลิกความในมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวล

^{๑๑} ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๘
^{๑๒} คำนิยามของการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัตินี้ (ในมาตรา ๔ และมาตรา ๖) สอดคล้องกับค่านิยมใน Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษ ผู้ค้ามนุษย์ โดยเฉพาะหญิงและเด็ก ซึ่งเป็นส่วนเสริมของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรม)

กฎหมายอาญา (ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๒๕) ที่กำหนดโทษของผู้ที่เลี้ยงชีพจากรายได้ของ "หญิงซึ่งค้าประเวณี" เป็นคำว่า "ผู้ซึ่งค้าประเวณี" แทน ทำให้กฎหมายสามารถครอบคลุมคนกลุ่มอื่นๆ ที่มักตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้ครอบคลุมขึ้น

ผู้หญิงในสถานการณ์เฉพาะ : สีนามิและความรุนแรงในภาคใต้

ปรากฏการณ์คลื่นยักษ์สินามิและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดภาคใต้นั้น ไม่เพียงก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเท่านั้น ยังส่งผลสืบเนื่องต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะในกรณีผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบจากทั้งสองเหตุการณ์

ในกรณีสินามิ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทำให้มีผู้เสียชีวิตในประเทศไทย ๕,๓๔๕ คน และสูญหายอีก ๒,๘๑๗ คน หลังเกิดเหตุการณ์ ผู้ที่รอดชีวิตได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชนและประชาชน ทั้งความช่วยเหลือเฉพาะหน้า เช่น อาหาร ที่พักชั่วคราว การดูแลรักษาพยาบาลทั้งทางร่างกายและจิตใจ การชดเชยผู้เสียชีวิต และความช่วยเหลือระยะยาว เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ เช่น เงินทุนและเครื่องมือประกอบอาชีพ บ้านพักถาวร ทุนการศึกษา แต่การให้ความช่วยเหลือโดยส่วนใหญ่ยังมองข้ามความละเอียดอ่อนในเรื่องความแตกต่างทางเพศ ชนชั้น ศาสนา และชาติพันธุ์ และยังมิมีระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติ ทำให้โอกาสของการเข้าถึงความช่วยเหลือของผู้หญิงและกลุ่มด้อยโอกาส กลุ่มชายขอบ กลุ่มชาติพันธุ์ มีจำกัดและถูกเลือกปฏิบัติ และขาดความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือทั้งในเรื่องระยะเวลาและจำนวนเงินที่ช่วยเหลือ^{๑๓} ในกรณีของผู้หญิง ภัยยังชีพไม่มีของใช้จำเป็นพื้นฐานสำหรับผู้หญิง เช่น ชุดชั้นใน ผ้าอนามัย ผ้าถุง เสื้อผ้าสำหรับเด็กอ่อน ฯลฯ การจัดที่พักชั่วคราวไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัยทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยเฉพาะหญิงหม้ายที่สามีเสียชีวิตและต้องพักอาศัยอยู่กับลูกตามลำพัง เช่น การใช้ห้องน้ำรวมเป็นอันตรายสำหรับผู้หญิงที่จะใช้ในตอนกลางคืน นอกจากนี้บ้านพักอยู่ไกลจากแหล่งทำมาหากิน ทำให้ต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายในการจ้างคนดูแลลูก

ในการจ่ายเงินชดเชยผู้เสียชีวิต การกำหนดหลักเกณฑ์ว่ากรณีผู้ประสบภัยที่เสียชีวิตเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือเป็นผู้หารายได้เลี้ยงดูครอบครัวจะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือเงินสงเคราะห์ครอบครัวอีกไม่เกิน ๒๕,๐๐๐ บาท ทำให้หญิงมุสลิมที่สามีมีภรรยาหลายคนไม่ได้รับเงินจำนวนนี้และยังต้องมีภาระเลี้ยงดูบุตรด้วย เนื่องจากเป็นการตีความที่ไม่คำนึงถึงธรรมเนียมปฏิบัติของชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ส่วนแรงงานข้ามชาติหญิงที่เข้าประเทศโดยไม่ถูกกฎหมาย แต่มีบัตรอนุญาตทำงานไม่ได้รับพิจารณาให้ได้รับค่าชดเชยในการทำศพ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังให้ความสำคัญกับหลักฐานที่รับรองสิทธิความเป็นพลเมือง เช่น บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ฯลฯ ในการพิจารณาให้การชดเชยค่าเสียหาย ทำให้หญิงที่ไม่จดทะเบียนสมรส และหญิงที่ไม่มีเอกสารสิทธิแสดงความเป็นเจ้าของเครื่องมือปัจจัยในการผลิต

^{๑๓} ศิริพร สโครบาแนค และวรัญญา เกื้อนุ้ม, ชนชั้น ชายขอบ เพศสภาพและภัยพิบัติ กรณีสินามิกับผลกระทบต่อผู้หญิง. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิผู้หญิง, ๒๕๕๐)

เช่น ที่ดิน เรือ กระชังเพาะเลี้ยงปลา ไม่ได้รับเงินชดเชยส่วนนี้ อีกทั้งยังไม่มีเงินช่วยเหลือสำหรับผู้หญิงที่ตั้งครรภ์หรือผู้หญิงที่มีบุตรที่ยังไม่ได้เข้าโรงเรียน และขาดการดูแลสุขภาพหญิงมีครรภ์และติดตามผลกระทบต่อสุขภาพในระยะยาว

หลังเหตุการณ์สึนามิ มีองค์กรด้านศาสนาและองค์กรภาคเอกชนที่มีกิจกรรมด้านการดูแลสุขภาพจิตใจของผู้ประสบภัยอย่างต่อเนื่อง ประมาณ ๑๕ องค์กร ส่วนภาครัฐมีเพียงกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข รูปแบบการบริการมีทั้งการพูดคุย การบำบัดทางจิตและการตรวจสุขภาพ แต่การบริการยังจำกัดอยู่เฉพาะผู้ประสบภัยที่พักอาศัยในเขตชุมชนบ้านพักชั่วคราว ทำให้หญิงที่สามีเสียชีวิตและมีภาระต้องเลี้ยงดูลูกไม่สามารถเข้าถึงบริการปรึกษาเยียวยาทางจิตใจได้ และต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นเพียงลำพัง

ในทำนองเดียวกัน ผู้หญิงเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในภาคใต้อย่างมากกลุ่มหนึ่ง นับตั้งแต่การปล้นปืน เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ความรุนแรงได้ทำให้เกิดเด็กกำพร้า ๑,๐๐๖ คน และหญิงหม้าย ๕๕๐ คน^{๑๔} การ

สูญเสียสามีไปในเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ผู้หญิงจำเป็นต้องรับภาระเป็นหัวหน้าครอบครัวโดยกะทันหัน มีผลต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้หญิงและสมาชิกในครอบครัว เงินช่วยเหลือที่ได้รับจากทางราชการยังถูกเลือกปฏิบัติในขั้นตอนของความช่วยเหลือ ยกตัวอย่างเช่น ญาติผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ ได้รับแต่เพียงเงินช่วยทำศพ

สำหรับเบี้ยยังชีพและทุนการศึกษายังได้รับไม่ครบถ้วนและไม่ต่อเนื่อง เพราะกลุ่มผู้ปฏิบัติการถูกมองว่ามีส่วนในการกระทำความผิด แตกต่างจากกรณีตากใบ ซึ่งครอบครัวผู้เสียชีวิตได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งในลักษณะมรดก ตามคำแนะนำของกรรมการอิสลามกลางประจำจังหวัด โดยบิดาได้ ๕๐,๐๐๐ บาท มารดาได้ ๕๐,๐๐๐ บาท ภรรยาได้ ๓๕,๐๐๐ บาท ที่เหลือแบ่งตามจำนวนบุตร โดยลูกชายได้เป็นสองเท่าของลูกสาว^{๑๕} และในกรณีที่ได้รับเงินช่วยเหลือก็ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้หญิงหม้าย ซึ่งมีภาระต้องเลี้ยงดูบุตร ๘-๙ คน

นอกจากนี้ การประกาศใช้กฎอัยการศึก และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ยังส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเด็กและสตรี เช่น ผู้หญิงถูกจับมาสอบปากคำในยามวิกาล การที่สามีหรือบุตรถูกจับกุมและถูกดำเนินคดี ทำให้ผู้หญิงมีภาระต้องดูแลครอบครัวโดยไม่ได้รับการเยียวยา อีกทั้งยังทำให้ผู้หญิงประกอบอาชีพยากขึ้น เช่น การกรีดยางซึ่งต้องออกจากบ้านแต่เช้ามีด



^{๑๔} ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ณ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๙

^{๑๕} นารี เจริญผลพิริยะ, "เกริ่นนังก่อนเริ่มเล่า", ตากใบในอากาศ: ความทรงจำที่ปลิวจากความรับรู้

๓.๑๐

ความหลากหลายทางเพศ



๑๒๗

ความเชื่อเรื่องความเป็นหญิงและความเป็นชาย (Gender) ตามความคาดหวังทางสังคมได้ถูกถ่ายทอดเข้าระบบความคิดของคนทั่วไปผ่านระบบสังคมในสถาบันต่างๆที่ตอกย้ำว่า สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องธรรมชาติ นับตั้งแต่สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา ระบบกฎหมาย ระบบการแพทย์ สถาบันศาสนา เป็นต้น ทำให้คนในสังคมส่วนใหญ่เชื่อและยอมรับว่า เพศของมนุษย์มีเพียง ๒ เพศ คือ ชายและหญิงเท่านั้น และเชื่อว่าความสัมพันธ์ทางเพศที่ถูกต้องดีงามคือ ความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างเพศในระบบครอบครัวเท่านั้น ความเชื่อเช่นนี้ทำให้บุคคลที่มีความแตกต่างด้านเพศวิถีถูกมองว่าเป็นคนที่ผิดปกติจากคนทั่วไป และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ/การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มคนดังกล่าว ทั้งในเชิงกฎหมาย นโยบาย และวิถีการปฏิบัติต่อคนที่มีความหลากหลายทางเพศ

แม้ว่า ณ ปัจจุบัน กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุขได้ทำหน้าที่สื่อรับรองทางวิชาการ เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ โดยอ้างอิงข้อมูลจากองค์การอนามัยโลก (WHO) ว่า คนรักเพศเดียวกันไม่ได้มีความผิดปกติทางเพศแล้วก็ตาม ในการดำเนินงานของเครือข่ายองค์กรสนับสนุนและปกป้องสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่รวบรวมสถานการณ์ปัญหาจากการทำงานร่วมกับหลายๆองค์กรในด้านสิทธิของคนรักเพศเดียวกันในประเทศไทยพบว่า บุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศยังเผชิญปัญหาถูกเลือกปฏิบัติและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ในระดับบุคคลไปจนถึงในระดับเชิงโครงสร้าง โดยในรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของบุคคลที่ดำเนินชีวิตแบบหญิงหรือชายไม่สัมพันธ์กับเพศกำเนิด คือหมายถึง กลุ่มหญิงรักหญิง ชายรักชาย คนข้ามเพศ (กะเทย) คนที่รักได้ทั้งสองเพศ และ



คนที่เกิดมามีอวัยวะเพศสองอย่างพร้อมกัน (ทางการแพทย์เรียก กะเทยแท้) (lesbians, Gay, Transgender, Bisexuals and intersex people)*

สถานการณ์ด้านความหลากหลายทางเพศ ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

การเลือกปฏิบัติ

จากทัศนคติของสังคมโดยรวมที่มองคนที่ความหลากหลายทางเพศเป็นผู้ที่แตกต่าง ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนที่มีเพศวิถีหรือการแสดงออกทางเพศที่แตกต่างจากกระแสหลัก การเลือกปฏิบัติหลายกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนำไปสู่การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น กฎ ระเบียบตามสถาบันการศึกษาที่ห้ามนักศึกษาแต่งชุดนักศึกษาข้ามเพศ การไม่อนุญาตให้นักศึกษาที่แต่งตัวเป็นหญิงเข้าสอบในวิชาเรียน และนโยบายของบางสถานศึกษาที่ไม่อนุญาตให้นักศึกษาที่เป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเข้าเรียนในบางสาขา เช่น วิชาชีพครู เป็นต้น

การเลือกปฏิบัติยังปรากฏในด้านอื่นๆของชีวิตประจำวัน เช่น ในการทำงาน บางครั้งกะเทยไม่ได้รับโอกาสให้เข้าทำงานทั้งที่มีคุณสมบัติพร้อม กรณีกะเทยที่ได้รับเข้าทำงานแต่ถูกปฏิเสธภายหลังเมื่อนายจ้างรู้ว่าเป็นกะเทย ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลแรงงาน และศาลแรงงานตัดสินว่านายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้อาจจะเป็นการช่วยสร้างมาตรฐานได้ระดับหนึ่ง แม้จะยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงทัศนคติของบุคคลทั่วไปได้ หรือเมื่อกะเทยได้เข้าทำงานก็อาจจะไม่ได้รับค่าแรงที่เท่าเทียมกับคนอื่นในงานประเภทเดียวกัน หรือไม่ได้รับการเลื่อนขั้นตามที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กะเทยต้องทำแบบทดสอบทางจิตวิทยาก่อนเข้าสมัครงาน โดยที่ไม่ใช่กระบวนการคัดเลือกตามปกติและผู้สมัครงานคนอื่นไม่ต้องผ่านกระบวนการเดียวกัน

* ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ใช้ประกอบการเขียนรายงานในส่วนนี้ มาจากการรวบรวมข่าวตามที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ และจากการจัดสัมภาษณ์ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อระดมความเห็นต่อรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐

ในเมืองพัทยา ซึ่งมีผู้มีความหลากหลายทางเพศทำงานอยู่เป็นจำนวนมากในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างชัดเจนและรุนแรงที่สุด เจ้าหน้าที่เทศกิจ และอาสาสมัครช่วยเหลือนักท่องเที่ยว (ภาคประชาชน) ของสถานีตำรวจท่องเที่ยวเมืองพัทยาได้ จับกุมบุคคลผู้มีความหลากหลายทางเพศด้วยวิธีการใช้กำลังรุนแรง เช่น คุก กระจาก เตะ ต่อย ตบตี และยึดบัตรประชาชน โดยตั้งข้อกล่าวหาที่ไม่มีบทบัญญัติความผิดทางกฎหมาย เช่น “ชายแต่งกายเป็นหญิง” “เตร็ดเตร่ยามวิกาล” “ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่นักท่องเที่ยว” “กระทำการที่ไร้ประโยชน์ต่อการท่องเที่ยว” หลายครั้งผู้ที่ถูกจับถูกนำตัวไปบันทึกประวัติและเสียค่าปรับที่สถานีตำรวจภูธรตำบลพัทยา ทำให้กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศต้องเสียค่าปรับโดยที่ไม่มี ความผิดตามบทบัญญัติทางกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพและรายได้ที่จะต้องเอาไปจุนเจือครอบครัว

ความเท่าเทียมทางกฎหมาย



ในด้านมาตรฐานระหว่างประเทศ แม้จะไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเรื่อง สิทธิด้านความหลากหลายทางเพศ แต่ได้มีการรับรองเรื่องความเท่าเทียม และการไม่เลือกปฏิบัติบนฐานเรื่องเพศสรีระ (sex) เพศภาวะ (gender) และเพศวิถี (sexuality) ไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แทบทุกฉบับ แต่เนื่องจากปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีเพศวิถี ที่แตกต่างจากกระแสหลักยังเป็นที่ยอมรับได้ทั่วไป นักสิทธิมนุษยชน นักเคลื่อนไหว รวมถึงผู้เชี่ยวชาญต่างๆ จึงได้ร่วมกันร่างหลักการว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนสากลในเรื่องเกี่ยวกับความโน้มเอียงทางเพศ และอัตลักษณ์ทางเพศภาวะ (Principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity) หรือที่เรียกกันว่า หลักการยอร์กยาการ์ตา ขึ้น

เมื่อปี ๒๕๕๔ เพื่อสร้างความเข้าใจในหลักการสิทธิมนุษยชนต่อประเด็นความหลากหลายทางเพศ โดยมีได้ เป็นการนำเสนอประเด็นสิทธิมนุษยชนใหม่ แต่เป็นเพียงการยืนยันถึงความเท่าเทียมของบุคคลทุกคน ในการมีสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันได้มีการแปลเอกสารดังกล่าวเป็นภาษาไทยและใช้เป็นมาตรฐานอ้างอิง โดยกลุ่มองค์กรที่ทำงานเรื่องความหลากหลายทางเพศ

สำหรับในประเทศไทย การรองรับความเท่าเทียมในประเด็นความหลากหลายทางเพศไม่ได้มี บทบัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แต่มีมาตราต่างๆ ที่สนับสนุนความ เท่าเทียมกันของบุคคลในฐานะมนุษย์ไม่ว่าจะมีเพศใด เมื่อครั้งการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช ๒๕๕๐ กลุ่มองค์กรที่ทำงานเรื่องความหลากหลายทางเพศได้พยายามผลักดันให้มีการใช้ภาษาที่ระบุ อย่างชัดเจนถึงความคุ้มครองต่อ “ความหลากหลายทางเพศ” หรือ “อัตลักษณ์ทางเพศ” โดยเครือข่าย ความหลากหลายทางเพศฯ ซึ่งมีองค์กรร่วม ๑๒ องค์กร ได้ยื่นข้อเสนอต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ขอให้เพิ่มข้อความใน มาตรา ๓๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญ จากเดิมที่ระบุว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ให้เป็น “ชาย หญิง และบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และได้นำไปสู่การอภิปราย



ถูกเถียงอย่างกว้างขวาง โดยในข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้แจกแจงบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไว้สี่ประเภท ได้แก่ หนึ่ง บุคคลรักเพศเดียวกัน (homosexuals หรือ gays และ lesbians) และ บุคคลรักสองเพศ (bisexuals) สอง บุคคลที่มีสองเพศแต่กำเนิด (hermaphrodites) สาม บุคคลที่มีบทบาทเป็นหญิงชายทางสังคมแตกต่างจากเพศสรีระที่กำเนิด (transgendered people) และ สี่ บุคคลที่ผ่าตัดแปลงเพศ (transsexuals)^๒

แม้ในท้ายที่สุดการแปรญัตตินี้จะไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น วลีดังกล่าวมีความหมายคลุมเครือเข้าใจยาก สังคยอมรับเพศวิถีที่แตกต่างหลากหลายในทางพฤตินัยได้ แต่ยังไม่อาจยอมรับในทางนิตินัย หรือการบรรจุถ้อยคำดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายตามมา เพราะจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับ เป็นต้น^๓ และในที่สุดรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้ใช้วิธีการเดียวกันกับฉบับปี ๒๕๔๐ คือ รับรองสิทธิของบุคคลเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ก็ได้มีการระบุไว้ในบันทึกเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงความเห็นของคณะผู้ร่างว่า ในตัวบทของรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการคุ้มครองประเด็นดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งเป็นวิธีเดียวกันกับการตีความของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ดังนี้

ความแตกต่างเรื่อง "เพศ" นอกจากหมายถึง ความแตกต่างระหว่างชายหรือหญิงแล้ว ยังหมายรวมถึงความแตกต่างของบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศ (Sexual Identity) หรือ เพศสภาพ (Gender) หรือ ความหลากหลายทางเพศ (Sexual Diversity) แตกต่างจากเพศที่ผู้นั้นถือกำเนิดอยู่ด้วย จึงไม่ได้บัญญัติคำดังกล่าวข้างต้นไว้ในมาตรา ๓๐ เนื่องจากคำว่า "เพศ" ได้หมายความรวมถึงคำดังกล่าวอยู่แล้ว และจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลนั้นๆ^๔

แม้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักของประเทศจะให้ความคุ้มครองแก่คนทุกเพศเท่าเทียมกัน แต่กฎหมายบางฉบับของประเทศไทยไม่ได้มีความอ่อนไหวในประเด็นความหลากหลายทางเพศ หรือถูก

^๒ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๕๐, รัฐธรรมนูญฉบับเจตนารมณ์ประชาชน, กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๕.

^๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสมาคมฟ้าสีรุ้งแห่งประเทศไทย, สิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ, ๑๗๑.

^๔ คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์, ๒๒-๒๓.

ดีความในทางกีดกันสิทธิของคนรักเพศเดียวกัน และบางครั้งได้นำไปสู่การลดทอนสถานะและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิทางกฎหมายในกลุ่มผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศ ที่สำคัญคือพระราชบัญญัติเรื่องคำนำหน้าชื่อบุคคล ที่ระบุว่า เป็นชายต้องใช้คำนำหน้าว่า "นาย" ส่วนหญิงต้องใช้คำนำหน้าชื่อว่า "นางสาว" หรือ "นาง" เมื่อแต่งงาน ทำให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่มีคำนำหน้าชื่อว่า "นาย" "นางสาว" แต่มีลักษณะของเพศภาวะที่ไม่ตรงกับเพศกำเนิด เช่น ทอม กะเทยที่แต่งกายเป็นหญิง หรือแปลงเพศแล้ว เป็นต้น ต้องมีปัญหายุ่งยากในการติดต่อราชการ การสมัครงาน หรือเมื่อเกิดกรณีบัตรประชาชนหาย ไม่สามารถใช้เพียงสำเนาบัตรประชาชนเดิมในการยืนยันความเป็นตัวตนได้ แต่มีกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยากมากขึ้น เช่น การต้องใช้เจ้าหน้าที่ราชการระดับ ๗ มาค้ำประกัน ไม่สามารถใช้เอกสารอื่น เช่น ใบขับขี่ตนเองมายืนยันได้ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อดำเนินชีวิตด้านอื่นๆอีก เช่น ในเรื่องการสมัครงาน การทำหนังสือเดินทาง เป็นต้น

ในช่วงปี ๒๕๕๐ องค์กรเครือข่ายความหลากหลายทางเพศและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ร่วมกันเสนอต่อคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและความมั่นคงของมนุษย์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ (ร่าง) พระราชบัญญัติคำนำหน้านามบุคคล พ.ศ. โดยมีเนื้อหาเปิดให้ผู้หญิงที่แต่งงานแล้วสามารถเลือกใช้คำนำหน้าว่า "นาง" หรือ "นางสาว" ก็ได้ และให้ผู้ที่ไม่ได้แปลงเพศแล้วใช้คำนำหน้านามตามเพศสรีระใหม่ของตน^๕ แต่ท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณา และมีการเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติจาก "คำนำหน้านามบุคคล" เป็น "คำนำหน้านามหญิง" แทน โดยให้เหตุผลอย่างเป็นทางการเพียงว่า การรวมเรื่องคนข้ามเพศไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จะทำให้มีปัญหากระทบต่อกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ^๖ โดยประเด็นที่อภิปรายกันในสภา เช่น ความกังวลว่าผู้หญิงที่แต่งงานแล้วแต่ยังใช้ "นางสาว" อยู่ จะไปแต่งงานซ้ำซ้อนหรือจะเกิดการแต่งงานระหว่างผู้ที่แปลงเพศแล้ว สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติชายเป็นใหญ่ในสังคมไทย และความไม่เข้าใจในเรื่องความหลากหลายทางเพศของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี

ความก้าวหน้าที่สำคัญในทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือ การแก้ไขกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ เรื่องความผิดฐานข่มขืน โดยในกฎหมายที่แก้ไขใหม่มีข้อความในวรรคแรกว่า "ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น..." เท่ากับเป็นการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมคนทุกเพศ

^๕ เครือข่ายความหลากหลายทางเพศฯ มีข้อเสนอที่แตกต่างกันและครอบคลุมกว้างขวางกว่าร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติ โดยเห็นว่า ข้อกำหนดแม้ว่าเฉพาะผู้ที่ได้รับการผ่าตัดแปลงเพศแล้วเท่านั้นจึงจะสามารถใช้สิทธิตามร่างกฎหมายนี้ได้เป็นเงื่อนไขที่แคบเกินไป และไม่ครอบคลุมคนข้ามเพศส่วนใหญ่ในประเทศไทยที่ไม่ได้รับการผ่าตัดแปลงเพศ จะสร้างแรงกดดันให้คนข้ามเพศต้องพยายามดิ้นรนเข้ารับการผ่าตัดแปลงเพศท่ามกลางข้อจำกัดต่างๆ เช่น ข้อจำกัดด้านการเงิน (ฉันทลักษณ์ รักษาอยู่, "แก้คำนำหน้านามให้คนข้ามเพศ อยากสักแต่ว่าเร็วและง่าย", เว็บไซต์สะพาน www.sapaan.org)

^๖ "เพศที่ ๓ กินแห้ว ส่วน 'ผู้หญิงหย่า' เฮ! ขอใช้ 'น.ส.' ได้" โพสต์ทูเดย์ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐.

การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แม้องค์การอนามัยโลกจะยืนยันว่าคนรักเพศเดียวกันไม่ได้มีความผิดปกติทางเพศดังที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆในประเทศไทยยังสะท้อนทัศนคติของคนในสังคมที่มองผู้มีความหลากหลายทางเพศว่าเป็นเรื่องผิดปกติ เช่น บทเรียนหรือตำราเรียนวิชาเพศศึกษาบางส่วนยังคงมีเนื้อหาที่ระบุว่า การเป็นบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเป็น “ความเบี่ยงเบนทางเพศ” หรือ “ผิดธรรมชาติ” ซึ่งเป็นการลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของคนกลุ่มนี้ และส่งผลในการสืบเนื่องความเข้าใจของคนในสังคมวงกว้างให้ยังคงเข้าใจผิดเกี่ยวกับการเป็นคนที่มีความหลากหลายทางเพศ นอกจากนี้ สื่อมวลชนที่มักนำเสนอภาพว่า คนรักเพศเดียวกันเป็นพวกมีจิตผิดปกติและชอบใช้ความรุนแรง เช่น นำเสนอข่าวเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกายโดยผู้หญิงที่ตัดผมสั้นด้วยถ้อยคำอย่าง “ทอมโหด” และชี้นำไปในประเด็นความผิดปกติทางจิต” ยิ่งเป็นการตอกย้ำความเชื่อผิดๆในสังคมและสืบทอดอคติที่มีต่อคนที่มีความหลากหลายทางเพศ

ทัศนคติเช่นนี้ยังได้นำไปสู่แนวทางการปฏิบัติของภาครัฐที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างสำคัญ กรณีที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง คือ เรื่องเอกสาร สด.๔๓ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.๒๕๔๗ ของกระทรวงกลาโหม โดยกฎกระทรวงกลาโหม ฉบับที่ ๗๔ พ.ศ.๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ “โรคทางจิตเวช” ซึ่งหมายถึง “โรคจิตหรือโรคที่ทำให้จิตผิดปกติอย่างรุนแรงและถาวร” และความเป็น “กะเทย” ที่หมายถึง ผู้ที่มีอวัยวะเพศสองเพศในคนเดียวกัน (hermaphroditism) เป็น “โรค” ที่ทำให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการทหาร” หากผู้ที่เข้ารับการตรวจเลือกทหารกองเกินเป็นผู้ชายที่แปลงเพศทำหน้าอกมาจะถูกจัดเป็นบุคคลที่ร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ พร้อมบันทึกในเอกสารรับรองผลการคัดเลือก หรือ สด.๔๓ ว่าเป็นโรคจิตด้วยถ้อยคำต่าง ๆ เช่น โรคจิตถาวร ผู้วิกลจริต โรคจิตวิปริตถาวร โรคจิตประเภท ๔ จิตผิดปกติอย่างรุนแรงถาวร และเมื่อเจ้าของ สด.๔๓ ต้องใช้เอกสารในการติดต่อธุรกรรมหรือสมัครงานก็จะถูกเข้าใจว่าเป็นโรคจิต และไม่ได้รับการยอมรับให้ทำงานเดินทางไปต่างประเทศ หรือดำเนินการทางนิติกรรมได้ตามปกติ

ในปี ๒๕๕๙ กระทรวงกลาโหมได้ยอมเปลี่ยนแปลงการบันทึกใบ สด.๔๓ ของผู้ที่เป็นกะเทยหรือผ่าตัดแปลงเพศแล้ว โดยหน่วยบัญชาการกำลังสำรองได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่ระบุถ้อยคำว่าเป็น “โรคจิต” ในเอกสารบันทึกผลการตรวจเลือกทหารกองเกิน (สด.๔๓) ประจำปี พ.ศ.๒๕๕๙ ด้วยตระหนักว่า เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยใช้ข้อความว่า “ตรวจอกผิดปกติ ลักษณะไม่พึงประสงค์ทางทหาร” แทน แต่กระทรวงกลาโหมยืนยันว่าไม่สามารถแก้ไข สด.๔๓ ที่ออกไปแล้วได้

๗ กรณีหญิงคนหนึ่งใช้มีดแทงนักเรียนในโรงเรียนเซนต์โยเซฟ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ สื่อมวลชนนำเสนอข่าวในช่วงแรกว่าเป็น “ทอมโหด” ใช้ความรุนแรงเพราะความหึงหวง (เช่น มติชน ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘) และแม้เมื่อทราบภายหลังว่าผู้ก่อเหตุป่วยเป็นโรคจิตเภท โดยไม่เกี่ยวกับการเป็นคนรักเพศเดียวกันแต่อย่างใด หนังสือพิมพ์ก็ยังคงพาดหัวข่าวด้วยคำทำนอง “ทอมโหด” เช่นเดม (ดู ข่าวสด. ๑๑ กันยายน ๒๕๕๘)

๘ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๔ (พ.ศ.๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.๒๕๔๗ กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นการปรับปรุงข้อกำหนดเรื่องความพิการทุพพลภาพและโรคซึ่งทำให้ไม่สามารถรับราชการทหารได้ โดยรายการที่ระบุถึงโรคจิตและกะเทยนั้นไม่มีมาก่อนหน้านี้แล้ว

นายสามารถ มีเจริญ สาวประเภทสอง หนึ่งในผู้ที่ถูกละเมิดดังกล่าว ได้ร่วมกับเครือข่ายองค์กรที่ผลักดันในประเด็นนี้ ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเนื่องจากถูกปฏิเสธการสมัครงาน เพราะมี สด.๔๓ ระบุว่า เป็น “โรคจิตถาวร”^๙ โดยศาลปกครองได้ประทับฟ้อง และปัจจุบันคดีนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดี ทั้งนี้ ในระหว่างการพิจารณาคดี ตัวแทนของกระทรวงกลาโหมยังได้ทำคำให้การเพิ่มเติมยืนยันตามความเห็นของกรมการแพทย์ทหารบกว่า “บุคคลที่มีสภาพร่างกายและจิตใจเปลี่ยนแปลงเป็นหญิง จัดอยู่ในกลุ่มโรค Gender Identity Disorder ถือเป็นโรคทางจิตเวช”^{๑๐} โดยถือตามบัญชีจำแนกโรคระหว่างประเทศขององค์การอนามัยโลก (ICD-10)^{๑๑}

การเข้าถึงและการได้รับการบริการทางสุขภาพ

การขาดความละเอียดอ่อนต่อการให้บริการขั้นพื้นฐานต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ กรณีที่มีอาการป่วยด้านสุขภาพทางเพศ การเผชิญกับสายตาและคำถามที่มีลักษณะดูหมิ่นหรือเหยียดหยามของเจ้าหน้าที่ ทำให้บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่กล้าเปิดเผยได้ว่าตนเป็นคนรักเพศเดียวกันในการเข้ารับการรักษา หรือเลือกที่จะไม่ไปพบแพทย์เมื่อมีความผิดปกติเกิดขึ้น นอกเสียจากมีอาการหนักจริงๆ เช่น หญิงรักหญิงที่มีสถานะเป็นหญิงโสดในสังคม เมื่อมีอาการตกขาวและคันที่อวัยวะเพศไม่กล้าไปหาหมอหรือไม่กล้าบอกว่าเป็นหญิงรักหญิง หรือชายรักชายที่จะไปพบแพทย์ต่อเมื่อมีการติดเชื้อทางทวารหนักรุนแรงแล้ว และทำให้เสี่ยงต่อการได้รับการดูหมิ่น เหยียดหยามศักดิ์ศรีมากยิ่งขึ้น

การมีสถานะภายนอกไม่ตรงกับความเป็น “นาย” ตามบัตรประชาชน ทำให้กะเทยหรือคนข้ามเพศ (transsexual) หลายคนที่ผ่านมาการทำศัลยกรรมหน้าอกหรือแปลงเพศแล้ว ยังคงต้องนอนรวมในห้องผู้ป่วยชายมีความรู้สึกถึงความไม่เป็นส่วนตัว ไม่ปลอดภัยต่อการถูกจับจ้องของเจ้าหน้าที่หรือผู้ป่วยชายคนอื่น ไม่สะดวกใจในการเปลี่ยนเสื้อผ้าหรือเข้าห้องน้ำ และลำบากใจในการสื่อสารเพื่อขออุปกรณ์บางอย่าง เช่น โถปัสสาวะให้ตรงกับเพศที่แปลงแล้ว (เป็นหญิง) จากเจ้าหน้าที่ดูแลผู้ป่วยชาย

นอกจากนี้ ยังมีข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการให้บริการในการทำศัลยกรรมหน้าอก และผ่าตัดแปลงเพศที่ไม่ได้มาตรฐาน เป็นอันตรายต่อผู้เข้ารับบริการเกิดขึ้นอย่างมากมาย เนื่องจากการผ่าตัดหรือทำศัลยกรรมเหล่านี้ยังไม่มีข้อกำหนดที่เป็นมาตรฐานในการให้บริการชัดเจน ลูกค้าสามารถเข้ารับบริการได้ตามเงื่อนไขที่ตนเองมีอยู่ และปราศจากการคุ้มครองเมื่อเกิดความผิดพลาดในการทำศัลยกรรมทางการแพทย์ ทำให้เมื่อเกิดความเสียหายในการทำศัลยกรรม คนไข้ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับค่าชดเชยต่อความผิดพลาด และต้องเสียเงินในการรักษามากกว่าการผ่าตัดแปลงเพศ หรือทำศัลยกรรมในครั้งแรก

สภาพปัญหาที่บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศต้องเผชิญ ส่งผลทำให้หลายคนขาดความมั่นใจในการเข้ารับบริการด้านต่างๆของภาครัฐ ไม่กล้าที่จะไปสมัครงานหรือท้อแท้ แม้ว่าจะมีการศึกษาที่ดี

^๙ คำฟ้องของนายสามารถ มีเจริญ ยื่นต่อศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๑๘/๒๕๕๔ วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔
^{๑๐} คำให้การเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นต่อศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๒๑๑๘/๒๕๕๔ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
^{๑๑} องค์การอนามัยโลกได้ถอด “การรักเพศเดียวกัน” (homosexuality) ออกจากหมวดว่าด้วยความผิดปกติทางเพศในบัญชีจำแนกโรคระหว่างประเทศที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ แต่ยังคง “การข้ามเพศ” (transsexualism) ไว้ในฐานะที่เป็นความผิดปกติทางเพศ โดยมีการให้เหตุผลว่า เพื่อเอื้อประโยชน์ในทางสวัสดิการรักษายาบาลให้แก่คนข้ามเพศ โดยเฉพาะในเรื่องการผ่าตัดและการใช้ฮอร์โมน

หรือได้รับการกระทำจากเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะที่เหยียดหยาม ซึ่งเป็นการลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ ทำลายความมั่นใจในศักยภาพของตนเองของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ และจำกัดเส้นทางการดำเนินชีวิตให้มีพื้นที่ได้ในบางสังคมเท่านั้น เช่น การทำงานด้านการแสดง ทำงานบริการ หรือความงาม ขณะที่อีกหลายคนมีความสามารถและความชำนาญด้านอื่นๆ แต่ก็ถูกปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาตนเอง

สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว

คู่ชีวิตเดียวกันไม่ได้รับการรับรองว่ามีสถานะเป็นคู่ชีวิตตามกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นเพียงชายโสดหรือหญิงโสดเท่านั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ เรื่องของครอบครัวและการรับมรดก รับรองสถานภาพการสมรสเฉพาะหญิงและชายให้กระทำการจดทะเบียนสมรสกันได้ และมีสิทธิในการรับมรดก ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากรัฐ เช่น สิทธิการรับประโยชน์จากประกันสังคม สิทธิในการมีส่วนร่วมในการทำนิติกรรมของคู่ และได้รับการคุ้มครองกรณีแบ่งสินสมรสในกรณีที่มีการหย่ากันตามกฎหมาย กลุ่มคนรักเพศเดียวกันที่มีคู่ชีวิตตั้งเป็นครอบครัวจึงไม่ได้รับการรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งนี้

การไม่ได้รับรองสถานะดังกล่าวยังส่งผลถึงการใช้ชีวิตประจำวันอื่นๆ ด้วย เช่น การไม่สามารถรับผลประโยชน์จากการประกันชีวิตของคู่ชีวิตของตนได้ ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารร่วมกันได้ ไม่สามารถลงนามอนุญาตให้แพทย์ผ่าตัดคู่อชีวิตของตนได้

ล่าสุด นโยบายของศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ สภากาชาดไทย ที่มีนโยบายไม่รับบริจาคโลหิตจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางเพศกับคนเพศเดียวกันทั้งหญิงและชาย เมื่อช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เข้าใจในเรื่องเอชไอวี/เอดส์และทัศนคติเชิงลบที่มีต่อคนรักเพศเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการตีตราคนรักเพศเดียวกันมากยิ่งขึ้นในสังคม แม้กลุ่มองค์กรที่ทำงานด้านสิทธิในด้านความหลากหลายทางเพศและองค์กรสิทธิมนุษยชนจะได้คัดค้านนโยบายดังกล่าว และได้มีการประชุมหารือร่วมกับศูนย์บริการโลหิตฯ หลายครั้ง โดยทางศูนย์บริการโลหิตฯ ตกลงยินยอมที่จะปรับแบบสอบถามก่อนการบริจาคโลหิต โดยตัดคำถามเรื่องการรักเพศเดียวกันและปรับคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมเสี่ยงเป็น “ท่านมีพฤติกรรมเสี่ยงทางเพศ ‘ใช่’ หรือ ‘ไม่ใช่’” โดยพฤติกรรมเสี่ยงในที่นี้ให้หมายถึง การมีเพศสัมพันธ์ไม่ว่าจะโดยใช้ถุงยางอนามัยหรือไม่ก็ตาม ภายในเวลา ๒๒ วันที่ผ่านมา (ระยะฟักตัวของเชื้อเอชไอวีในร่างกาย ซึ่งจะตรวจไม่พบเชื้อ) และมีข้อตกลงร่วมกันที่จะจัดทำคำอธิบายถึงพฤติกรรมเสี่ยงให้ละเอียดและชัดเจน^{๑๒} แต่ก็ไม่ได้มีการยอมรับจากศูนย์บริการโลหิตฯ ที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด

การทำงานด้านสิทธิของคนที่มีความหลากหลายทางเพศจึงยังคงต้องฝ่าฟันอคติที่มีต่อคนที่มีความหลากหลายทางเพศที่ยังรากลึกในสังคมไทย และต้องเร่งทำงานสร้างความเข้าใจและทัศนคติที่ยอมรับความหลากหลายทางเพศขึ้นในสังคม และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและกฎหมายที่รองรับสิทธิของบุคคลโดยไม่มีการแบ่งแยกหรือเลือกปฏิบัติได้อย่างยั่งยืนต่อไป

^{๑๒} สรุปสถานการณ์สิทธิมนุษยชน กรณี “การรับบริจาคโลหิตของศูนย์บริการโลหิตแห่งชาติ” โดยเครือข่ายความหลากหลายทางเพศ และคณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ (เอกสารถ่ายสำเนา).

๓.๑๑

สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ*



สิทธิการชุมนุม เป็นสิทธิทางการเมืองพื้นฐานที่ประเทศไทยรับรองตามกติการะหว่างประเทศและได้รับการตอกย้ำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นที่ยอมรับในสังคมอย่างกว้างขวางว่า การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล กลุ่มคน ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในรูปแบบหนึ่ง และมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แม้ข้อถกเถียงถึงการจำกัดสิทธินี้ในมูลเหตุเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเกี่ยวพันถึงความมั่นคง เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นจะยังมีอยู่ก็ตาม

อาจกล่าวได้ว่าในประเทศไทย ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิทางการเมืองดังกล่าวอย่างกว้างขวาง กลุ่มประชาชนได้ใช้เสรีภาพการชุมนุมเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ไม่ว่าจะจากมูลฐานปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข เยียวยาจากภาครัฐ การชุมนุมคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ การชุมนุมคัดค้านนโยบายของรัฐบาล หรือการชุมนุมประท้วงรัฐบาลในประเด็นทางการเมืองต่างๆ ไปจนถึงการชุมนุมขับไล่รัฐบาล โดยอ้างสิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรอง อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้เป็นสิทธิที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามกฎหมาย หากสามารถถูกจำกัดได้ ซึ่งหมายความว่า รัฐอาจตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเช่นนั้นได้เพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือความมั่นคงแห่งรัฐอันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม และการใช้สิทธิในเสรีภาพดังกล่าวนี้ ย่อมต้องเคารพสิทธิของผู้อื่นเช่นกัน

* ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจากรายงานที่จัดทำโดย นายเมธา มาสขาว

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองรับรองสิทธินี้ไว้ในมาตรา ๒๑ ว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมเป็นที่ยอมรับ การจำกัดตัดทอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจากที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตย เพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นจะมีไม่ได้” สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองเช่นเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” และวางเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งว่า ต้องเป็นไปตามกฎหมายเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้ มาตรา ๖๓ วรรคแรก ได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมอยู่สองประการ คือ การชุมนุมนั้นต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ นอกนั้นรัฐสามารถจำกัดเสรีภาพหรือสิทธิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ที่ได้บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนใช้ที่สาธารณะ...”

การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบที่ผ่านมามีทั้งเป็นการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย การต่อต้านโครงการรัฐที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน เช่น กรณีการต่อต้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย การต่อต้านการก่อสร้างโรงงานถลุงเหล็ก ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ฯลฯ การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง หรือกิจกรรมทางการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีลาออก ตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา แม้การชุมนุมครั้งนั้น จะทำให้สิทธิการชุมนุมได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวางและมีความเข้มข้นมากขึ้น จากการโต้ตอบของกลุ่มประชาชนที่เห็นต่างทั้งในอดีตและในปัจจุบัน หรือโดยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่พยายามปฏิบัติตามกฎหมายและพิจารณาถึงข้อจำกัดของสิทธินี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ด้วยการนำข้อกล่าวหาในหลายรูปแบบ เช่น การมั่วสุมเกิน ๑๐ คนขึ้นไปเพื่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ หรือ “ข้อหาทางการเมือง” อื่นๆมาใช้ โดยข้อจำกัดดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้ง คัดค้าน และหรือสนับสนุนอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนไทย สิทธิการชุมนุมก็ได้รับการตีความอย่างกว้าง ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย การชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในช่วงปี ๒๕๕๑ และกลุ่มต่อต้านกลายเป็นภาวะที่ทำให้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ ถูกตั้งคำถามในหลายแง่ โดยเฉพาะการอยู่เหนือกฎหมายของคนบางกลุ่ม

แม้ว่า ยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุมในหมู่ประชาชนที่เห็นต่าง ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมเพื่อคัดค้านข้อเสนอของกลุ่มผู้ชุมนุมอื่น หรือการชุมนุมต่อต้านอีกการชุมนุมหนึ่ง ซึ่งหลายครั้งมีการปะทะกันในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่คุกคาม การลอบประทุษร้ายร่างกายและทรัพย์สิน การใช้อาวุธ



เข้าทำลายการชุมนุม ดังที่เกิดเป็นระลอกนับแต่ปี ๒๕๔๘ ถึงปัจจุบัน ทั้งในกรุงเทพฯ และตามจังหวัดต่างๆที่มีการชุมนุมทางการเมือง ดังเหตุเกิดที่จังหวัดอุดรธานี โดยกลุ่มต่อต้านพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ในวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่มีผู้ได้รับบาดเจ็บถึง ๑๓ ราย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพยายามปฏิบัติการกีดกัน สนับสนุนดูแลความปลอดภัยตามกฎหมายเพื่อสร้างหลักประกัน สวัสดิภาพแห่งรัฐ แต่หลายครั้งไม่สามารถต้านทานได้หรือการต่อต้านการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรฯ โดยกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) จนนำมาซึ่งการเสียชีวิตและบาดเจ็บ ที่บริเวณสะพานมัฆวานรังสรรค์ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑ เป็นต้น

นอกจากนั้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ เป็นต้นมา มีการข่มขู่คุกคามสิทธิในการชุมนุมของกลุ่มต่างๆ จากบุคคลนิรนามบ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบิดทั้งจริงและปลอมข่มขู่ โดยไม่ทราบวัตถุประสงค์แน่ชัดในช่วงที่มีการชุมนุมทางการเมืองอย่างแพร่หลาย ในวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ หน้าสำนักงานหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๘ ที่สวนลุมพินีและหน้าห้างสรรพสินค้าโตคิว ถนนรัชดาภิเษก วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๘ หน้ากระทรวงมหาดไทย วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ หน้าพุทธสถานสันติอโศก วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๙ หน้าบ้านพักประธานองคมนตรี วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ หน้าพรรคประชาธิปัตย์ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ บริเวณถนนราชดำเนิน วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๙ หน้าอาคารรัฐสภา วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๙ (ระเบิดปลอม) หน้าพรรคไทยรักไทย และคืนวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ รวมทั้งสิ้น ๙ จุด ในกรุงเทพฯและนนทบุรี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถขยายผลสอบสวนหาผู้ต้องสงสัยได้ นอกจากนี้ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๙ มีรถตู้ขับทับนายณรงค์ชัย ธารทอง ผู้ร่วมการชุมนุมทางการเมือง ที่นอนอยู่ริมถนนราชดำเนินจนถึงแก่ชีวิต

อย่างไรก็ตาม มีกรณีการชุมนุมที่นำมาซึ่งการสลาย และการสูญเสียหลายครั้งในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา เช่น การชุมนุมและการสลายการชุมนุมที่ตากใบและการจับกุม ซึ่งได้ขยายความไว้วางใจในรายงานว่าด้วยความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งมีการตรวจสอบและข้อเสนอของหลายหน่วยงานและฝ่ายประชาสังคมที่เห็นว่า ความคืบหน้าในการไต่สวนในชั้นศาลมีความล่าช้า นอกจากนี้ไม่ได้รับความเป็นธรรมแล้ว ยังทำให้จำเลยทั้งหมดต่างไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข และที่สำคัญนั้น ผู้ต้องหาหลาย

รายถูกดำเนินคดีแบบเหมารวม ไร้ซึ่งหลักฐาน จนนำมาสู่ข้อเสนอให้ถอนฟ้องเฉพาะ บางรายที่ปราศจากหลักฐาน แสดงให้เห็นว่า มีการจับกุมโดยปราศจากข้อมูลหลักฐานจริง ซึ่งต่อมา รัฐบาลจึงถอนฟ้องคดีตากใบ ทั้งหมดในคดีอาญาและเยียวยาในคดีแพ่งแก่ผู้เสียหายจำนวนหนึ่ง เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในพื้นที่ภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายกรณี ที่สิทธิในการชุมนุมถูกละเมิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือไม่ก็เป็นการใช้สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเกินขอบเขต ดังกรณีดังต่อไปนี้

กรณีการชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย



การชุมนุมคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย ที่จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสิทธิชุมชนและการใช้สิทธิการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญที่นำมาซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่รัฐ กระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีการรื้อกำลังสลายการชุมนุมของเครือข่ายคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ บริเวณสะพานจตุตถภูมิ อูทิต ทางเข้าโรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จนเกิดความเสียหายต่อร่างกายและทรัพย์สิน แม้การชุมนุมและคดีที่ตามมาจะเกิดขึ้น ตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ แต่คดีเพิ่งมีการตัดสินโดยศาลปกครอง เมื่อปี ๒๕๔๙ สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับกรณีนี้ คือ การที่ศาลเห็นว่า ประชาชนผู้คัดค้านโครงการมีสิทธิในการชุมนุมและ

เจ้าหน้าที่รัฐละเมิดสิทธิของประชาชน คำวินิจฉัยของศาลเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๙ ศาลปกครองสงขลา พิพากษาคดีหมายเลขดำที่ ๔๕๔/๒๕๔๖ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๔๙ ระหว่างสมาชิกกลุ่มผู้ชุมนุมฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) เป็นจำเลยที่ ๑ จังหวัดสงขลาที่ ๒ และกระทรวงมหาดไทยที่ ๓ ถือเป็น การสร้างบรรทัดฐานให้กับสิทธิในการชุมนุมและสิทธิชุมชน โดยศาลเห็นว่า

"การชุมนุมของผู้ฟ้องคดีกับกลุ่มผู้ชุมนุมเป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ และบนที่สาธารณะ การจะจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวซึ่งเป็นการชุมนุมสาธารณะด้วยการสลายการชุมนุมจะทำได้เฉพาะในกรณีที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการณโศกเศร้า หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์

ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ขณะตำรวจเข้าไปสลายการชุมนุม หากได้มีบทกฎหมายเฉพาะที่ให้ อำนาจจำกัดการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธไม่ และบทกฎหมายประกอบ กับแผนรักษาความปลอดภัยที่ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ข้างต้น ก็ทำให้บทกฎหมายเฉพาะดังกล่าวไม่ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี จำกัดเสรีภาพการชุมนุมด้วยการสลายการชุมนุม จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อได้พิจารณาจากหลักกฎหมายละเมิดทางแพ่งที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒๐ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การกระทำที่เป็นละเมิดจะต้องเป็นการกระทำที่ผิด กฎหมายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔๔ จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะงดเว้นไม่กระทำการใด อันเป็นการละเมิดเสรีภาพดังกล่าว หากมีการกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพเป็น อำนาจของศาลที่จะให้ความคุ้มครอง มิฉะนั้นแล้วการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพ ไว้ก็ทำให้เกิดประโยชน์อันใดไม่

การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้อำนาจตามที่กล่าวอ้างผลักดันให้มีการสลายการชุมนุม อันเป็นการกระทำทางปกครองที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบหรือปราศจากอาวุธของ กลุ่มผู้ชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น จึงเป็นการกระทำละเมิด ต่อเสรีภาพในการชุมนุมด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยไม่อาจอยู่ชุมนุมต่อไปเพื่อรอรึ้นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรีที่จะมาประชุมคณะรัฐมนตรี ที่โรงแรม เจ.บี.หาดใหญ่ ในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ได้

ศาลเห็นว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ รัฐธรรมนูญได้ บัญญัติรับรองไว้ เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งอยู่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ได้กระทำละเมิดต่อ ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าการไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมด้วย การอยู่ชุมนุมต่อไปได้ทำให้เกิดความเสียหายคิดว่าเป็นเงินตามที่ฟ้องก็ตาม เมื่อในทาง กฎหมายปกครองมิได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการวินิจฉัยเรื่องค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน เพื่อละเมิด จึงต้องนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่าค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาล วินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด มาใช้ในการวินิจฉัยค่าเสียหาย ในคดีนี้ การที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวด้วยการสลายการชุมนุม โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ได้อ้างอิงข้างต้น จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดที่มี

ความร้ายแรง เห็นสมควรกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ส่วนเจ้าหน้าที่ในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และ ๓ ไม่ปรากฏว่า มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ศาลจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ๒๔ เป็นเงินคนละ ๑๐,๐๐๐ บาทพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น”

คำพิพากษาศาลปกครอง นอกจากจะยืนยันสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธแล้วยังชี้ให้เห็นถึง หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังวางบรรทัดฐานในการดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ โดยกำหนดโทษผู้ละเมิด พร้อมทั้งกระบวนการสลายการชุมนุม อย่างไรก็ตาม น่าสังเกตว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองมิได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางกับมีแนวทางปฏิบัติต่อมาของเจ้าหน้าที่ซึ่งดูจะสวนทางกับคำวินิจฉัยดังกล่าวในอีกหลายกรณี

กรณีการใช้สิทธิในการชุมนุมของกลุ่มอนุรักษ์แม่รำพึง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์



กรณีการใช้สิทธิในการชุมนุมของพลเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิชุมชน โดยเฉพาะการชุมนุมของกลุ่มอนุรักษ์แม่รำพึง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อคัดค้านการถมที่ป่าพรุ เพื่อขยายกิจการโรงงานถลุงเหล็กของบริษัท สหวิริยาสตีล กรุ๊ป จำกัด ในพื้นที่ป่าพรุ ตำบลแม่รำพึง อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จนเกิดสถานการณ์การเผชิญหน้ากับกลุ่มผู้ชุมนุม

ต่อต้าน และเกิดความรุนแรงในพื้นที่มาตลอดตั้งแต่ช่วงต้นปี ๒๕๕๐ มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจากความขัดแย้งและความรุนแรงดังกล่าวหลังจากเกิดการเผชิญหน้าในพื้นที่ ในช่วงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๐ ในขณะนั้นมีการจับกุมผู้ต้องหาในคดีดังกล่าวตามกระบวนการยุติธรรม แต่สถานการณ์ในพื้นที่ยังมีแนวโน้มความรุนแรงและสถานการณ์ที่มีแนวโน้มบานปลาย เนื่องจากปัญหาผู้ถือสิทธิพลและผลประโยชน์ในโครงการอันมีมูลค่ามหาศาล มีการจัดตั้งกลุ่มบุคคลและการใช้อาวุธเข้าคุกคามทำร้ายร่างกายผู้ร่วมการชุมนุมบ่อยครั้ง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่สามารถคลี่คลายได้

การชุมนุมต่อต้านโรงงานถลุงเหล็กของประชาชนกลุ่มหนึ่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เท่าที่ผ่านมามีความพยายามในหลายรูปแบบที่จะทำให้การชุมนุมยุติลงรวมถึงการใช้ความรุนแรง กรณีการชุมนุมนี้ นอกจากทำให้เห็นความยากลำบากของประชาชนในการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดนสงบแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงอำนาจของทุนที่มีผลต่อการชุมนุมและการทำหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

กรณีการชุมนุมทางการเมือง

กรณีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ โดยเฉพาะการชุมนุมทางการเมืองนั้น ประชาชนหลายกลุ่มในสังคมได้ใช้สิทธิดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งในช่วงอดีต รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ หลังการรัฐประหาร และรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช หลังจากการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ โดยเฉพาะการชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ



เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๐ กลุ่มคน ๑๔ กัญญา ดำเนินรัฐประหารได้เดินขบวนเพื่อไปปราศรัยที่หน้าบ้านสี่เสาเทเวศร์ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ห้ามเคลื่อนขบวน เมื่อขบวนกลุ่มผู้ชุมนุมไปถึงสี่แยกวงแหวน กลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดปราศรัยที่สี่แยกวงแหวน ในวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๐ กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) และกลุ่มพีทีวีสมทบกันเดินขบวนเพื่อไปปราศรัยโจมตีเกี่ยวกับบทบาทของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ รวมทั้งคณะรัฐประหาร หรือ คมช. ที่หน้ากองทัพบก ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ กลุ่ม นปก.พยายามที่จะเคลื่อนขบวนเพื่อไปปราศรัยหน้าบ้านสี่เสาเทเวศร์อีกครั้ง แต่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสกัดมิให้ผ่าน แต่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมหยุดปราศรัยที่เชิงสะพานเทเวศร์ โดยที่ไม่เกิดเหตุการณ์รุนแรง จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ กลุ่ม นปก.ประกอบไปด้วยแกนนำ จำนวน ๘ คน คือ นายมานิตย์ จิตต์จันทร์กลับ อดีตผู้พิพากษา นายวิระ มุสิกพงศ์ ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์พีทีวี นายชูพงศ์ ถี่ถ้วน เลขาธิการศูนย์กลางประชาชนแห่งประเทศไทย นายชินวัตร หาบุญพาด นายกสมาคมพิทักษ์ผลประโยชน์ผู้ขับรถแท็กซี่ นางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ กรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย นายแพทย์แหวง โตจิราการ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย นายวิภูแถลง พัฒนภูมิไท โฆษกกลุ่มคนวันเสาร์ไม่เอาเผด็จการ และนายจรัส ดิษฐาอภิชัย กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีที่ปรึกษา ๒ คนคือ พันเอก ดร.อภิวัฒน์ วิริยะชัย อาจารย์มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ และศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานมูลนิธิวีรชน

ประชาธิปไตย มีผู้ดำเนินรายการบนเวทีปราศรัย ๓ คน คือ นายจักรภพ เพ็ญแข ผู้บริหารสถานีโทรทัศน์พีทีวี นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ และนายจตุพร พรหมพันธุ์ แกนนำพีทีวี กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งมาจากหลายกลุ่มประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ได้เคลื่อนขบวนจากบริเวณสนามหลวงไปตามถนนราชดำเนิน และได้ฝ่าแนวสกัดของเจ้าหน้าที่ตำรวจไปชุมนุมที่บริเวณหน้าบ้านพักสี่เสาเทเวศร์ของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ หลังจากนั้น เกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมในนามแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก

ต่อมา วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้มีการจับกุมแกนนำกลุ่ม นปก. จำนวน ๕ คน ในข้อหา มั่วสุมกันตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และข้อหา สั่งการหรือยุยงปลุกกระดมให้กลุ่มบุคคลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองและขัดขืนคำสั่งเจ้าพนักงาน

กรณีนี้มีการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้ตรวจสอบอย่างรอบด้าน โดยมีประเด็นพิจารณาในสามส่วน คือ ๑) การชุมนุม เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือไม่ เพียงใด ๒) มาตรการและวิธีการของฝ่ายผู้ชุมนุมในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ นำไปสู่ความรุนแรงหรือไม่ เพียงใด และ ๓) มาตรการและวิธีการของฝ่ายเจ้าหน้าที่ในการควบคุมและการสลายการชุมนุมมีความรุนแรงและละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เพียงใด ซึ่งได้ข้อสรุปว่า

๑. โดยหลักการชุมนุมของแกนนำ นปก.ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เป็นการชุมนุมทางการเมือง ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยเฉพาะต่อการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญระบอบประชาธิปไตยสถานการณ์ทางการเมือง ภายใต้บรรยากาศหลังรัฐประหาร เป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่ขัดกับหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นสถานการณ์ที่ไม่ปกติ การแสดงออกของผู้คนเพื่อต่อต้านการยึดอำนาจการปกครองของคณะรัฐประหาร จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามครรลองของประชาธิปไตย ภาพรวมของการชุมนุมดังกล่าว เป็นการชุมนุมเพื่อที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๔๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๑ กสม.มีความเห็นว่า ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองหลังการรัฐประหารประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมคัดค้านการรัฐประหาร เจ้าหน้าที่จึงยังไม่อาจใช้เป็นเหตุผลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้

๒. อย่างไรก็ตาม มาตรการและวิธีการของฝ่ายผู้ชุมนุม ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ มีลักษณะบางประการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรง กล่าวคือ **ประการแรก** การที่แกนนำได้เจรจากับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อขอผ่านเครื่องกีดขวางเช่นเดียวกับการเคลื่อนขบวนทุกครั้งที่ผ่านมาโดยไม่เกิดความรุนแรง แต่ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แกนนำผู้ชุมนุมได้ใช้เวลาในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจนานกว่าการชุมนุมที่ผ่านมา แต่การเจรจายังไม่ประสบผลสำเร็จ ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งมีจำนวนมากและประกอบด้วยกลุ่มต่างๆหลายกลุ่มเกิดความไม่พอใจ และต้องการผลักดันเพื่อให้รถขยายเสียงผ่านแนวสกัดเพื่อไปชุมนุมบริเวณบ้านพักของ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี ขณะนั้นแกนนำ นปก.

บางคนได้ประกาศขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเปิดเครื่องกีดขวาง และบางคนได้ปราศรัยกระตุ้นให้ผู้ชุมนุมฝ่าแนวสก๊ตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ แทนนำ นปก.ไม่สามารถควบคุมกลุ่มผู้ชุมนุมส่วนหนึ่งที่บุกขึ้นไปด้านหน้าขบวน ในขณะที่ "หน่วยสันติวิธี" ที่แกนนำจัดเตรียมไว้ ไม่อาจทำหน้าที่ป้องกันการเผชิญหน้าในการชุมนุมได้ จึงมีผู้ชุมนุมบางส่วนที่ต้องการเคลื่อนขบวนไปข้างหน้าเข้าทำลายเครื่องกีดขวางของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการได้รับความเสียหาย **ประการที่สอง** มีการปราศรัยเกี่ยวกับ พล.อ.เปรมฯ โดยใช้ถ้อยคำรุนแรงขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจแสดงความต้องการให้ยุติการชุมนุม เมื่อการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากการสื่อสารและประสานงานไม่ต่อเนื่อง และเมื่อมีข่าวในกลุ่มผู้ชุมนุมว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเข้าสลายการชุมนุม ประกอบกับการสลับเปลี่ยนกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมาเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติการพิเศษ และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจปืนขึ้นไปบนรถเพื่อจับกุมแกนนำ ทำให้ผู้ชุมนุมเริ่มมีปฏิกิริยา เพื่อปกป้องรถขยายเสียงและคุ้มกันแกนนำ ท่ามกลางสถานการณ์ข้างต้น แกนนำ นปก.ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ความรุนแรงในหมู่ผู้ชุมนุม ผู้ชุมนุมบางคนได้ขว้างปาสิ่งของที่ทำได้จากบริเวณนั้นเข้าไปใส่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จึงเกิดการตอบโต้ระหว่างผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมากทั้งสองฝ่าย ทรัพย์สินของทางราชการและประชาชนในบริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหาย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและความสงบสุขของผู้อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว และ **ประการที่สาม** จากพยานหลักฐานปรากฏว่า กลุ่มผู้ชุมนุมได้ปราศรัยบริเวณทางสาธารณะหน้าบ้านสี่เสาเทเวศร์ และได้พูดโจมตี พล.อ.เปรมฯ ในเรื่องส่วนตัวด้วยถ้อยคำที่ก้าวร้าวรุนแรง นอกเหนือจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการรัฐประหารอันเป็นวัตถุประสงค์ของการชุมนุมซึ่งเป็นเรื่องที่แกนนำสามารถควบคุมการใช้ถ้อยคำในการปราศรัยได้ แต่ไม่มีการควบคุม อันถือได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๔ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๗

๓. ในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงหรือเหตุร้ายใดๆ แต่เนื่องจากในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้มีการปฏิบัติการในบางขั้นตอนที่ขาดการเตรียมพร้อมและความระมัดระวังอย่างเพียงพอ จึงเกิดผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม และมีส่วนทำให้เกิดความรุนแรง นอกจากนั้นการสลับเปลี่ยนกำลังอีกส่วนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการพิเศษ ทำให้ผู้ชุมนุมเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า มีการเตรียมพร้อมที่จะใช้ความรุนแรงเข้าสลายการชุมนุม ประกอบกับการเจรจาสื่อสารและประสานงานกับผู้ชุมนุมไม่ต่อเนื่อง จึงไม่ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มผู้ชุมนุม ทำให้การเจรจาต่อมาไม่บรรลุผล ประกอบกับการจู่โจมของเจ้าหน้าที่ที่บุกเข้าไปจับแกนนำระหว่างปราศรัยบนเวทีที่หน้าบ้านสี่เสาเทเวศร์ และเริ่มใช้สปรayingพริกไทย ทั้งที่ขณะนั้นยังไม่เกิดเหตุการณ์ความรุนแรง และเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการจับกุมและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคลในภายหลังได้ จึงเป็นวิธีที่เสี่ยงและเป็นการยั่วยุให้ผู้ชุมนุมตอบโต้ อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การใช้ความรุนแรง และเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติการสลายการชุมนุมในที่สุด ซึ่งเจ้าหน้าที่ควรจะต้องพยายามอย่างถึงที่สุดในการเลือกใช่วิธีที่ไม่รุนแรงตามหลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ข้อ ๔ ที่กำหนดว่า "ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องพยายามอย่างถึงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในการใช้วิธีการที่ไม่รุนแรงก่อนที่จะต้องพึ่งการใช้กำลังและอาวุธปืน เจ้าหน้าที่อาจจะใช้กำลังและอาวุธปืน ถ้าหากวิธีการอื่น ๆ ไม่ได้ผล หรือไม่เห็นหนทางใดๆที่จะบรรลุผลที่ต้องการเท่านั้น”

ประการสำคัญคือ ในการเข้าสลายการชุมนุมปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ประกาศเตือนแต่เพียงว่า ให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกลับไป โดยไม่มีการเตือนให้กลุ่มผู้ชุมนุมทราบว่าจะมีการใช้แก๊สน้ำตาและสเปรย์พริกไทยเพื่อยุติการชุมนุม อันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานในการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ข้อ ๕ ที่กำหนดว่า “เมื่อใดก็ตาม ไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กำลังและอาวุธปืนโดยชอบด้วยกฎหมายได้ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้อง

- (ก) ยับยั้งตั้งใจในการใช้ และกระทำการโดยสมควรกับความหนักหนาของการกระทำผิดและตามวัตถุประสงค์อันชอบธรรมที่ตั้งไว้
- (ข) ลดความเสียหายและการบาดเจ็บให้น้อยที่สุดโดยเคารพและรักษาไว้ซึ่งชีวิตมนุษย์
- (ค) จะต้องให้ความช่วยเหลือและการรักษาพยาบาลแก่ผู้บาดเจ็บและผู้ได้รับผลกระทบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้
- (ง) จะต้องแจ้งให้ญาติหรือเพื่อนสนิทของผู้บาดเจ็บ หรือผู้ได้รับผลกระทบทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้”

สิทธิในการชุมนุมและการละเมิดสิทธิที่ต่อเนื่อง

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม



แม้ความเห็นของ กสม. จะเห็นว่า การชุมนุมของกลุ่ม นปท. เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตยที่พึงกระทำได้ แต่สืบเนื่องจากการจับกุมแกนนำแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปท.) ดังกล่าว โดยในชั้นแรกไม่ได้รับการประกันตัวนั้น องค์กรสิทธิมนุษยชนและประชาสังคมไทยได้ออกมาเรียกร้องให้มีการประกันตัวและยุตินักโทษทางการเมืองในประเทศไทย เนื่องจากการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะ

สิทธิเสรีภาพทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมืองที่เห็นต่างจากอำนาจรัฐ การจับกุมคุมขังเพื่อให้ปราศจากเสรีภาพในข้อหาทางการเมืองดังกล่าวแก่แกนนำเป็นสิ่งไม่ชอบ การอ้างข้ออ้างในการกักขังเพื่อสอบสวนถือเป็นการกั้นกั้นกั๊กทางการเมือง และขัดกับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่รัฐไทยเป็นภาคีและรัฐบาลเฉพาะกาลของคณะรัฐประหารได้กล่าวว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศโดยเคร่งครัด โดยให้มีการแยกแยะการทำผิดกฎหมาย การทำลายทรัพย์สินของทางราชการ ควรมีการดำเนินการทางกฎหมายแก่ผู้ที่กระทำการเฉพาะบุคคลไปโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ไม่ใช่การจับกุมแกนนำในการชุมนุมเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในช่วงรัฐบาลที่มาจากคณะรัฐประหาร ได้ประชุมลับลงมติด้วยคะแนน ๑๕๖ เสียง ให้ถอดถอนนายจรัล ดิษฐาอภิชัย ออกจากตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐ โดยอ้างเหตุในการยื่นญัตติถอดถอนว่า "นายจรัลฯปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และไม่เป็นกลาง" อันเนื่องมาจาก



การประชุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปก.) หน้าบ้าน พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี ประธานองคมนตรี และรัฐบุรุษ จนมีการสลายการประชุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและจับกุมแกนนำกลุ่ม นปก. ซึ่งมีนายจรัลฯรวมอยู่ด้วยในฐานะเป็นผู้ร่วมก่อตั้ง

การลงมติถอดถอนนายจรัล ดิษฐาอภิชัย ออกจากตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว สภานิติบัญญัติแห่งชาติอ้างเหตุตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ ว่า "เพราะเหตุที่กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชน หรือไม่เป็นกลาง" ในขณะที่องค์กรประชาสังคมเห็นว่าเป็นการอ้างที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว เพราะการคัดค้านการรัฐประหารเพื่อระบอบประชาธิปไตยเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ในการคัดค้านและต่อต้านการรัฐประหารและคณะรัฐประหารที่ทำลายระบอบประชาธิปไตยถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของพลเมือง และตามหลักสิทธิในกระบวนการยุติธรรมและหลักนิติธรรม ต้องถือว่า นายจรัลฯและพวกยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด ดังนั้น การกระทำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถอดถอนนายจรัลฯ โดยที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษา จึงเป็นการละเมิดสิทธิทั้งในการชุมนุมและในกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนี้ ในการใช้สิทธิการชุมนุมเพื่อคัดค้านรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ตั้งแต่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๙ ถึง ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งมีการเลือกตั้งครั้งแรกนั้น มีการประกาศกฎอัยการศึกในหลายพื้นที่ ในขณะที่มีการชุมนุมคัดค้านรัฐบาลในพื้นที่เหล่านั้น โดยในวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ทหารจากกองทัพภาคที่ ๓ ได้ใช้อำนาจตามกฎอัยการศึกจับกุมตัวนายสมบัติ บุญงามอนงค์ แกนนำกลุ่มพลเมืองภิวัตน์ ณ บริเวณสถานีขนส่งเชียงราย หลังจากจัดการชุมนุมปราศรัยโจมตีรัฐบาล โดยควบคุมตัวไว้สอบสวนในค่ายทหาร แต่ปล่อยตัวในเวลาต่อมา

แม้ในกรณีการชุมนุมเรียกร้องต่อต้านโครงการของรัฐ ดังเช่นกรณีของโครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย จะมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นคุณต่อผู้ชุมนุมและมีการวางบรรทัดฐานบางประการโดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง แต่ปรากฏว่ากระบวนการซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการยุติธรรมมิได้ถูกนำมาใช้ในอีกหลายกรณี รวมถึงกรณีการชุมนุมของกลุ่มพี่น้องจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

การละเมิดสิทธิในการชุมนุมและการแสดงออกด้วยกฎหมายความมั่นคง

ปัญหาและอุปสรรคในด้านกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิการชุมนุมของพลเมืองนั้น นอกจากการประกาศกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้และพื้นที่ริมชายแดนโดยทั่วไปนั้น รัฐบาลได้ตรากฎหมาย พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมในกรณีพิเศษ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย และการรักษาเอกราช โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ปฏิเสธหลักการการตรวจสอบการกระทำ ในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยองค์กรตุลาการ โดยการยกเลิกราชอำนาจของศาลปกครอง รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและอาญาหรือทางวินัยในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ การจำกัดสิทธิโดยการห้ามมิให้ชุมนุมหรือมั่วสุม หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยง ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ตามมาตรา ๙ (๒) โดยให้เป็นอำนาจทั่วไปที่นายกรัฐมนตรีสามารถกระทำได้

และในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ชุดรักษาการได้ผ่านพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ โดยกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการกองทัพบกเป็นรองผู้อำนวยการ และผู้บัญชาการกองทัพอากาศ เป็นผู้อำนวยการ กอ.รมน.ภาค มีอำนาจในการห้ามการชุมนุม ห้ามบุคคลได้ออกนอกเคหสถาน และสั่งการให้มีการใช้กำลังทหารได้ กฎหมายได้ให้อำนาจ ผอ.รมน.ตั้งเจ้าพนักงานให้มีอำนาจในการจับกุมคุมขังบุคคลใดๆก็ได้ที่ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ คั่นตัวบุคคล ยานพาหนะ หรือที่อยู่อาศัย และยึดสิ่งของไว้เป็นพยานหลักฐาน หรือห้ามเดินทาง ห้ามใช้เส้นทางคมนาคม ห้ามชุมนุมทางการเมือง ห้ามแสดงมหรสพ ห้ามโฆษณา และห้ามออกจากเคหสถาน

การใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย และรัฐต้องมีภาระหน้าที่ในการประกันให้ประชาชนสามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวโดยเสมอหน้ากัน ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นที่เป็นการคัดค้านหรือสนับสนุนรัฐบาล รวมทั้งความคิดเห็นทางการเมืองอื่นๆ ดังนั้น ในกรณีเกิดการปะทะ ความรุนแรงจากการเผชิญหน้า หรือการสลายการชุมนุมจนเกิดความรุนแรงขึ้นไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ จะต้องมีการดำเนินการทางกฎหมายกับทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกันตามกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และฝ่ายผู้ชุมนุม เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้พิสูจน์ตัวเองในศาลว่าฝ่ายผู้ชุมนุมได้ใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ และเจ้าหน้าที่ได้ทำหน้าที่ประกันสิทธิการชุมนุมเพียงใด หน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐ คือต้องคอยพิทักษ์สิทธิของประชาชนที่ถูกคุกคามอย่างเต็มที่ และสอบสวนเอาผิดผู้กระทำความผิดทางร่างกายและทรัพย์สินต่อประชาชนตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเคร่งครัด เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่งในสถานการณ์ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองที่ขยายกว้างในสังคมไทย และสิทธิในการชุมนุมโดยสงบอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นไปได้ การออกกฎหมายความมั่นคงหลายฉบับและการนำมาใช้ เป็นการตัดตอนกระบวนการยุติธรรมโดยสิ้นเชิง

๓.๑๒

สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม



สิทธิในการศึกษา

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ได้รับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา ๔๓) และมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๒ เพื่อบังคับใช้หลักประกันขั้นต้นนั้น โดยเน้นรวมถึงการที่รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่บุคคลผู้มีความบกพร่องด้านต่างๆ และผู้ด้อยโอกาสด้วย (มาตรา ๑๐) ถือเป็น การดำเนินการสำคัญเพื่อนำไปสู่การเข้าถึงการศึกษาถ้วนหน้า และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ยังรับประกันสิทธิเสมอกันของบุคคลในการได้รับการศึกษาสิบสองปีที่จัดให้โดยรัฐ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๔๔) ซึ่งยังมีข้อถกเถียงเรื่องการตีความว่า ระยะเวลาสิบสองปีที่รัฐธรรมนูญรับประกันนั้นเริ่มที่ การศึกษาตั้งแต่ชั้นใด^๑ แต่ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดและอุปสรรคในการทำให้นโยบายในการเข้าถึง การศึกษาไม่สมบูรณ์จริง และไม่เป็นที่จริงสำหรับคนบางกลุ่ม

การเข้าถึงการศึกษาถ้วนหน้า^๒

แม้ในเชิงกฎหมาย ประเทศไทยได้ยอมรับพันธกรณีที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนโดยไม่มี ค่าใช้จ่าย แต่อัตราเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายรายหัวการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับสำหรับนักเรียนต่อคน ต่อปี

^๑ ล่าสุด เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ที่ประชุมผู้บริหารองค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการ เห็นชอบที่จะยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๔๗ ให้สนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ๑๒ ปี ตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ ๑ ถึง มัธยมศึกษาปีที่ ๖ รวมถึงประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และสนับสนุนการศึกษาปฐมวัยเพิ่มอีก ๒ ปี รวมเป็น ๑๔ ปี

^๒ ดูเรื่อง การเลือกปฏิบัติในด้านการเข้าถึงการศึกษาต่อกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศได้ในบทที่ ๓ ส่วนที่ ๓.๑๐ "ความหลากหลายทางเพศ" หน้า ๑-๒

ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำมาตลอด โดยได้มีการปรับอัตราใหม่ตามที่ได้รับความเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ดังรายละเอียดตามนี้

ระดับการศึกษา	อัตราเดิม (บาท)	อัตราใหม่ (บาท)
การศึกษาในระบบโรงเรียน		
ก่อนประถมศึกษา	๖๐๐	๑,๗๐๐
ประถมศึกษา	๑,๑๐๐	๑,๙๐๐
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑,๘๐๐	๓,๕๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญ	๒,๗๐๐	๓,๘๐๐
ประเภทอาชีวศึกษา สาขาช่างอุตสาหกรรม	๔,๖๔๐	๖,๕๐๐
สาขาพาณิชยกรรม	๓,๐๔๐	๔,๙๐๐
สาขาคหกรรม	๓,๙๔๐	๕,๕๐๐
สาขาศิลปกรรม	๔,๙๔๐	๖,๒๐๐
สาขาเกษตรกรรมทั่วไป	๔,๑๔๐	๕,๙๐๐
สาขาเกษตรกรรมปฎิรูป	๙,๑๔๐	๑๑,๙๐๐
การศึกษานอกระบบโรงเรียน		
สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.)		
ระดับประถมศึกษา	๔๕๒	๑,๑๐๐
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑,๑๖๒	๒,๓๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑,๑๖๒	๒,๓๐๐

โดยอัตราดังกล่าวจะปรับเพิ่มแต่ละปีจนครบ ๑๐๐% ในภาคเรียนที่ ๒/๒๕๕๒ หรือในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ แม้ตัวเลขงบประมาณจะเพิ่มขึ้น หากพิจารณาสัดส่วนงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งถือเป็นงบประมาณด้านการศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศนั้น จะพบว่าคงที่อยู่ในสัดส่วนร้อยละประมาณ ๑๕-๑๘ ของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น^๓

ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณเช่นนี้ ทำให้โรงเรียนหลายแห่งประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอต่อการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ และในทางปฏิบัติหลายโรงเรียนใช้วิธีเก็บเงินเพิ่มเติมในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมพิเศษ ค่าหนังสือ ค่าเครื่องแบบ ไปจนถึงค่าทำความสะอาดที่ต้องจ่ายให้บริษัทเอกชน รายงานการศึกษาของเครือข่ายการศึกษาเพื่อเด็ก เรื่องการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา ๑๐ ซึ่งว่า ในความเป็นจริงผู้ปกครองร้อยละ ๘๐ ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มทั้งที่รัฐอุดหนุน ๒๑ รายการ โดยผู้บริหารโรงเรียนระบุงบประมาณไม่เพียงพอ เพราะรัฐช่วยเรียนฟรีได้จริงเพียงร้อยละ ๓๐ อีกร้อยละ ๗๐ โรงเรียนต้องดิ้นรนหางบประมาณเพิ่มเอง

^๓ ดูรายละเอียดที่ ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ www.moc.moe.go.th/filedata/t1-17-48.xls

ส่วนกรณีการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย แม้จะได้รับการรับรองมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ แต่ไม่เคยมีนโยบายการส่งเสริมที่เป็นรูปธรรม จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ.๒๕๕๑ และมีการออกคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จัดแบบนอกระบบและตามอัธยาศัย และยังกำหนดให้ภาคีเครือข่ายที่จัดการศึกษานอกระบบสามารถรับค่าบริหารจัดการการศึกษาได้อีกด้วย

การยุบโรงเรียนขนาดเล็กเป็นมาตรการหนึ่งที่กระทรวงศึกษาธิการเคยใช้เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อหัว ในช่วงระหว่างปี ๒๕๓๖ ถึงปี ๒๕๔๖ มีโรงเรียนขนาดเล็กถูกยุบไป ๒,๒๘๘ แห่ง ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์และการต่อต้านจากชุมชน เพราะการยุบโรงเรียนทำให้เด็กนักเรียนต้องเดินทางไปเรียนไกลขึ้นโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล ปัจจุบันมีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ทั้งหมด ๓๑,๘๗๒ โรงเรียน และมีโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า ๑๒๐ คนถึง ๑๓,๕๗๙ โรงเรียนหรือร้อยละ ๔๒.๖๐ ที่จะเข้าข่ายการถูกยุบไปรวมกับโรงเรียนอื่น หากนโยบายยังคงดำเนินไปในแนวทางเดิม โดยที่ผ่านมามีไม่ได้มีการประกาศที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับการยุบโรงเรียน หากมีแนวทางปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วแต่แนวนโยบายของแต่ละรัฐบาล

กรณีโรงเรียนวัดท่าสะท้อน อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของชุมชนในการทวงคืนสิทธิในการศึกษา หลังจากที่โรงเรียนถูกยุบไปเมื่อปี ๒๕๔๗ เนื่องจากมีจำนวนเด็กนักเรียนน้อยเกินไป ตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ เป็นต้นมา ชุมชนได้พยายามเปิดโรงเรียนอีกครั้ง แม้จะมีเด็กนักเรียนเพียงจำนวนยี่สิบกว่าคน โดยได้เจรจาต่อรองกับเขตพื้นที่การศึกษาให้มีการจัดสรรครูมาสอน และได้มีการระดมอาสาสมัครครูจากที่อื่น โดยเน้นจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต

ในปี ๒๕๕๐ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ออกแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็ก เพื่อดำเนินการในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๓ โดยขอจัดสรรงบประมาณ รวม ๒.๗๕๐ ล้านบาท เพื่อพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการและการเรียนการสอนในโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่ได้ปิดโอกาสที่จะยุบโรงเรียนขนาดเล็ก เพียงแต่ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระดมทรัพยากรจากหลายๆฝ่ายเพื่อมาดำเนินการบริหารจัดการโรงเรียน และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการโดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีการยุบรวมโรงเรียน

นอกจากเด็กในโรงเรียนขนาดเล็กแล้ว ยังมีเด็กอีกหลายกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้หรือเข้าถึงได้อย่างจำกัด เช่น เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ เด็กลูกแรงงานข้ามชาติ เด็กที่ถูกศาลสั่งฝึก และอบรมในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน

ในเชิงนโยบายและกฎหมาย มีความก้าวหน้าอย่างมากในเรื่องการเข้าถึงการศึกษาของเด็กไร้สัญชาติ ซึ่งเดิมเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าโรงเรียนได้ เนื่องจากไม่มีสูติบัตรหรือไม่มีสัญชาติไทย หรือถูกปฏิเสธจากโรงเรียนที่เห็นว่าเด็กที่ขาดหลักฐานการเกิดไม่สามารถเข้าเรียนได้ ในกรณีที่โรงเรียนอนุญาตให้เด็กไร้สัญชาติสามารถเข้าเรียน ก็มักจะปฏิเสธที่จะออกประกาศนียบัตรสำเร็จการศึกษาให้แก่เด็ก ทำให้คนไร้สัญชาติที่จบการศึกษาไม่มีหลักฐานรับรองการศึกษาที่จะนำไปใช้ประโยชน์อื่นๆได้



องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการศึกษา และสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และแรงงานข้ามชาติ และ สภานายความ ได้รณรงค์เรื่องสิทธิในการศึกษาถ้วนหน้าและการปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ ตั้งแต่ต้นปี ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีได้สั่งการให้เร่งสำรวจจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทาง ทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย และเร่งรัดให้ออกระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการศึกษา และ อนุญาตให้ออกนอกเขตควบคุมสำหรับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยตลอดระยะเวลาหลักสูตร หรือเป็นระยะ เวลาชั่วคราว และเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.^๔ และแนว ปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเพื่อเปิดโอกาสการ เข้าถึงการศึกษาในคนกลุ่มนี้สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่จำกัดระดับ ประเภท หรือพื้นที่การศึกษา และให้มี การออกหลักฐานเมื่อสำเร็จการศึกษาด้วย โดยรัฐจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรแก่เด็กไทย ทำให้กลุ่มคนที่ไม่มีสถานะบุคคลสามารถเข้าถึง การศึกษาได้มากขึ้น

นอกจากนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังเน้นให้กระทรวงมหาดไทยและสภามันคงแห่งชาติ ดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษา ที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยแล้วเสร็จ เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการสามารถจัด ท่างบประมาณอุดหนุนได้อย่างสอดคล้องกับข้อเท็จจริง และเพื่ออำนวยความสะดวกให้เด็กและเยาวชนที่มี ข้อกำหนดเฉพาะระเบียบปฏิบัติหรือมีกฎหมายควบคุมเฉพาะให้จำกัดพื้นที่อยู่อาศัย สามารถเดินทางไป ศึกษาได้เป็นระยะเวลาตามหลักสูตรการศึกษาระดับนั้นโดยไม่ต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราว ส่วนผู้หนีภัย จากการสู้รบที่พักอาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนนั้นยังรับการศึกษาได้เพียงเท่าที่จัดในที่พักพิง เท่านั้น ไม่สามารถเดินทางออกนอกจากที่พักพิงได้ ทำให้มีข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

ทั้งนี้ ข้อมูลนักเรียนต่างสัญชาติและนักเรียนไร้สัญชาติที่อยู่ในสถานศึกษาปีงบประมาณ ๒๕๔๘ มี ทั้งหมด ๕๐,๔๐๓ คน

^๔ ประกาศเป็น ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.๒๕๔๘ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘



เด็ก ๆ ลูกของแรงงานข้ามชาติก็เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้เช่นกัน ทว่าในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้เด็ก ๆ ไม่ได้เข้าเรียน ทั้งที่เป็นข้อจำกัดในเรื่องการรับรู้และความเข้าใจในนโยบายที่เปลี่ยนแปลงใหม่ และทัศนคติของครู/โรงเรียนที่ยังมีภาพลบต่อแรงงานข้ามชาติ ข้อจำกัดของตัวแรงงานเองที่ไม่ได้รับทราบถึงสิทธิของตน หรือมีปัญหาในการจ่ายค่าธรรมเนียม ค่าเดินทาง หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเรียน หรือความเกรงกลัวว่าจะถูกตำรวจจับกุม เนื่องจากเด็กไม่มีเอกสารแสดงตน รวมถึงการที่

เด็กต้องช่วยพ่อแม่ทำงานเพื่อหารายได้เพิ่มเติม อีกทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนตามปกติยังมีข้อจำกัดเรื่องภาษาที่ใช้ ทำให้เด็กต่างชาติที่ไม่รู้ภาษาไทยไม่สามารถเรียนได้เต็มที่

จากการศึกษาของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า ร่วมกับศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กข้ามชาติ กรณีศึกษาในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ตำบลมหาชัย อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร อำเภอคุระบุรี จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานข้ามชาติจำนวนมากนั้น เด็กในพื้นที่ได้รับการศึกษาเพียงประมาณร้อยละ ๒๐-๓๐ โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษานอกระบบที่จัดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากหลักสูตรการเรียนมีความยืดหยุ่นและมีครูอาสาสมัครที่พูดภาษาถิ่นของพ่อแม่และแม่เด็กได้

ทว่า การจัดการศึกษาโดยองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นก็ประสบกับปัญหาการไม่ได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่รัฐไทยด้วยความกังวลเรื่องปัญหาความมั่นคง ดังเช่นที่สะท้อนออกมาในมุมมองของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า การเปิดโรงเรียนตามชายแดนโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและมีการเรียนการสอนที่ไม่ใช้ภาษาไทยและไม่ทำตามหลักสูตรของไทยนั้น เป็นปัญหาน่ากังวลด้านความมั่นคง^๕ และการที่นโยบายด้านการศึกษาและการจัดการแรงงานข้ามชาติไม่ได้ยืดหยุ่นพอที่จะรองรับกับสถานการณ์ความจริงของแรงงานข้ามชาติ รายงานการศึกษาฉบับเดียวกันของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่าได้ยกตัวอย่างกรณีที่ตำรวจในอำเภอพบพระ จังหวัดตากได้สั่งปิดโรงเรียนสำหรับแรงงานข้ามชาติพม่า ๕ แห่งที่มีนักเรียนข้ามชาติรวม ๔๘๐ คน และครูชาวพม่า ๒๒ คน เมื่อโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหตุผลว่าปฏิบัติตามคำสั่งปลัดอำเภอพบพระที่เห็นว่าโรงเรียนดังกล่าวดำเนินการอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากศึกษาธิการอำเภอ และอาชีพครูไม่ได้จัดอยู่ในประเภทของงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายระเบียบของแรงงานข้ามชาติ จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) พบว่า มีโรงเรียนเอกชนที่เปิดสอนเด็กไร้สัญชาติหรือเด็กแรงงานข้ามชาติ ๘๘ แห่ง มีนักเรียนกว่า ๕,๐๐๐ คน^๖ ปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอแนะให้เปลี่ยนโรงเรียนดังกล่าวเป็น "ศูนย์การเรียนรู้" และกำลังร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยบุคคลและองค์กรเอกชนจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่

๕ ดูตัวอย่าง ข่าว "ห่วงไม่ใช้ภาษาไทยสอนเด็กไร้สัญชาติ" ในเดลินิวส์ ฉบับวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐
๖ "สนช.จัดรับฟังเวทีแก้ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ", เดลินิวส์ ฉบับวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐



บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และไม่มีสัญชาติในศูนย์การเรียนรู้ เพื่อให้มีการจดทะเบียนถูกต้องและมีการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย

นอกจากนี้ แม้ในทางนโยบายกระทรวงศึกษาธิการจะเปิดโอกาสให้เด็กที่ไร้สัญชาติหรือไร้สถานะบุคคลสามารถเข้าเรียน แต่ยังมีรายงานอย่างต่อเนื่องจากพื้นที่ที่มีเด็กกลุ่มดังกล่าวว่า สภาพปัญหาการปฏิเสธรับเด็กไร้สัญชาติเข้าเรียนยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก โรงเรียนในท้องถิ่นยังคงปฏิเสธที่จะรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรเข้าเรียนอยู่ อาจจะทั้งด้วยความไม่รู้/ไม่เข้าใจในระเบียบที่เปลี่ยนแปลงและด้วยการเลือกปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียนหรือของครู ภาวะไร้สัญชาติดังกล่าวยังทำให้เด็กไร้สัญชาติไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการหรือกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น การขอรับทุนการศึกษาที่มีกำหนดว่าต้องเป็นเด็กสัญชาติไทยเท่านั้น

ทั้งนี้ ได้มีกรณีตัวอย่างของคนที่ถูกทำให้ไร้สัญชาติเนื่องจากตกหล่นจากการสำรวจสถานะหรือจากการตีความกฎหมายที่ส่งผลต่องานทะเบียนบุคคล ได้เข้าเรียนจนถึงระดับปริญญาตรีแต่ถูกปฏิเสธไม่รับเข้าเรียนเนื่องจากไม่มีหลักฐาน (เช่น กรณีนายยุทธนา ฝ่ามวัน) หรือเมื่อสำเร็จการศึกษาก็ไม่สามารถรับปริญญาหรือไม่สามารถหางานทำได้ เมื่อมีการร้องเรียนและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะก็ได้รับการพิจารณาให้สัญชาติเป็นรายๆไป จึงยังไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ตรงจุดและยั่งยืน อีกทั้ง วิลาสิณี พิพิธกุลได้ตั้งข้อสังเกตว่าอุปสรรคประการหนึ่งของการผลักดันเรื่องสิทธิของคนไร้สัญชาติคือ กระแสชาตินิยมของคนทั่วไปในสังคมที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อคนที่มีสถานะ/สัญชาติต่างๆไป ดังเช่นกรณีของการพยายามปลุกกระแสความเกลียดชังขบวนการอพยพหรือการอ้างบุญคุณของแผ่นดินในกรณีของนายยุทธนา^๗

สำหรับเด็กและเยาวชนที่อยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน การตรวจเยี่ยมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า สถานพินิจและศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนส่วนใหญ่จัดการศึกษาสายวิชาสามัญอย่างน้อยพออ่านออกเขียนได้ สำหรับการฝึกอาชีพส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเพื่อมิให้มีเวลาว่างโดยไม่จำเป็น และเป็นการจัดอย่างขาดความ

^๗ วิลาสิณี พิพิธกุล, 'เด็กไร้สัญชาติ' สะท้อนความสุกปรกของการจัดการความคิดในสังคม, ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๕๗, ใน <http://www.archanwell.org/autopage/show-page.php?t=1-s-id=51-d-id=51>



ต่อเนื่อง เพราะระยะเวลาที่เด็กและเยาวชนเข้ามาอยู่ในสถาน
พินิจฯและศูนย์ฝึกและอบรมฯไม่พร้อมกันและไม่ได้ฝึก
ต่อเนื่อง เมื่อออกจากสถานพินิจฯหรือศูนย์ฝึกและอบรมฯไป
อีกทั้งการจัดการฝึกอบรมยังขาดการวิเคราะห์ หรือประเมิน
ศักยภาพและความถนัดที่เหมาะสมกับความต้องการ และ
พัฒนาการของเด็กและเยาวชนอย่างแท้จริง

ผลกระทบจากความรุนแรงภาคใต้

สถานการณ์ความรุนแรงในสามจังหวัดภาคใต้ส่งผลกระทบต่อเข้าถึงการศึกษาของเด็กนักเรียนในพื้นที่ นอกจากโรงเรียน
กว่า ๒๕๖ โรงเรียน ที่ถูกเผาตั้งแต่เหตุการณ์ปล้นปืน เมื่อเดือน
มกราคม ๒๕๔๙ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดย
สำนักพัฒนาการศึกษาเขตเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้) แล้ว
ยังมีครูถูกลอบสังหาร ทำร้ายและลักพาตัว ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐ
ต้องส่งกองกำลังลงไปคุ้มกันครูและนักเรียน แต่การโจมตียัง
ดำเนินต่อเนื่อง จนทำให้สมาพันธ์ครูในพื้นที่มีมติปิดโรงเรียน
เป็นระยะตลอดช่วงเวลาในปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ด้วยความกลัว
และเพื่อเรียกร้องให้มีการคุ้มครองโรงเรียนที่ดีขึ้น และมีครูขอย้ายออกจากพื้นที่จำนวนมาก

นอกจากนี้ ด้วยความคิดที่ว่าปัญหาความรุนแรงในภาคใต้ส่วนหนึ่งเกิดจากการเพาะบ่มทางความ
คิดบิดเบือนหลักศาสนา ทำให้สถาบันการศึกษาทางศาสนาโดยเฉพาะโรงเรียนปอเนาะ ตกเป็นเป้าการ
ควบคุมของรัฐบาล เนื่องจากถูกมองว่าเป็นแหล่งซ่องสุมของขบวนการก่อการร้าย จนกระทรวงศึกษาธิการ
ต้องออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องสถาบันการศึกษาปอเนาะ พ.ศ.๒๕๔๗ เพื่อกำกับควบคุมการ
ดำเนินการของโรงเรียน โดยให้โรงเรียนปอเนาะที่สอนศาสนาเพียงอย่างเดียวต้องมาขึ้นทะเบียนไว้

ปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษาของเด็กในพื้นที่ความรุนแรงภาคใต้ คือ ตลอดช่วงระยะ
เวลาสี่ปีมีการเข้าค้นและสั่งปิดโรงเรียนปอเนาะโดยเจ้าหน้าที่/หน่วยงานรัฐเป็นระยะ ทั้งจากคำสั่งระดับ
นายกรัฐมนตรี ไปจนถึงคำสั่งจากผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ หากมีข้อสงสัยว่าโรงเรียนนั้นเป็นที่สนับสนุน
กลุ่มก่อการร้าย ตัวอย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนราธิวาสมีคำสั่งปิดและเพิกถอนใบอนุญาตโรงเรียน
อิสลามบูรพา ซึ่งเป็นโรงเรียนเอกชนที่ถูกเจ้าหน้าที่อ้างว่าตรวจค้นพบวัตถุระเบิด เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐
โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถปิดโรงเรียนได้กรณี
ที่เห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง ทำให้นักเรียน ๖๑๐ คน และครู ๕๔ คนไม่มีที่เรียนและที่สอน และต้องให้
กระทรวงศึกษาธิการหามาตรการรองรับในภายหลัง

สิทธิในสุขภาพ

สิทธิในสุขภาพถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนจะต้องได้รับโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ และรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้มีการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ และให้บริการต่างๆ และเงื่อนไขต่างๆ ที่จำเป็นต่อการมีสุขภาพที่ดี เช่น ยารักษาโรค สภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ ช่วงเวลาปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ นับเป็นช่วงที่มีความเคลื่อนไหวในประเด็นทางสุขภาพที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าเรื่องสิทธิในสุขภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งการผลักดันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข การขยายการครอบคลุมการบริการทางสุขภาพในระบบประกันสุขภาพ รวมถึงการออกมาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยาเพื่อให้สามารถมียาราคาถูกในท้องตลาดได้

พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติเป็นผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วนอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ จนได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๐ กระบวนการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติถือได้ว่าเป็นกรณีตัวอย่างที่มีการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายอย่างเป็นระบบและได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ขยายนิยามคำว่า "สุขภาพ" ให้หมายถึงสุขภาพทั้งทางกาย ทางใจ ทางสังคม และทางจิตวิญญาณ โดยให้มีการตั้งคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติหรือ คสช. เป็นกลไกระดับชาติในการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมกันดูแลระบบสุขภาพ และใช้ "สมัชชาสุขภาพ" เป็นเครื่องมือในการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะนโยบายสาธารณะอย่างมีระบบและมีส่วนร่วม จึงเป็นเรื่องที่น่าติดตามต่อไปว่า คสช. และสมัชชาสุขภาพจะเป็นกลไกการมีส่วนร่วมที่ผลักดันนโยบายด้านสุขภาพให้สอดคล้องกับหลักการเรื่องสิทธิในสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร

ในด้านสิทธิในการเข้าถึงการบริการสุขภาพ ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายแง่มุม โดยเฉพาะในกลุ่มคนที่ไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม และยังมีภัยคุกคามทางสุขภาพที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยคำนึงถึงสิทธิในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

การเข้าถึงการบริการสุขภาพและการได้รับการบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ

ในปัจจุบัน ระบบสุขภาพหลายๆ ของรัฐไทยมีอยู่ ๔ ระบบ คือ

๑. **หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ** - ณ ไตรมาสแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๐ (๑ ตุลาคม-๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙) มีประชากรที่ลงทะเบียนสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน ๔๖.๖๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๗๔.๕๑ ของประชากรทั้งประเทศ (๖๒.๕๗ ล้านคน) และยังมีจำนวนประชากรที่ยังไม่มีสิทธิหลักประกันสุขภาพรอการตรวจสอบอีก ๑.๔๒ ล้านคน^๘

๒. **ระบบประกันสังคม** - มีจำนวนผู้ประกันตนตามรายงานประจำปี ๒๕๔๙ ของสำนักงานประกันสังคม ๘,๘๖๐,๑๘๓ คน^๙

^๘ รายงานผลการดำเนินงานการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ปีงบประมาณ ๒๕๕๐ (๑ ตุลาคม-๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙) ที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และมีมติคณะรัฐมนตรีรับทราบ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๐

^๙ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน. รายงานประจำปี ๒๕๔๙.

๓. ระบบสวัสดิการของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

๔. ระบบประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าว ตามนโยบายที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราวเป็นปีๆไป เข้ารับการตรวจสุขภาพและทำบัตรประกันสุขภาพ

แต่ยังมีกลุ่มคนที่ตกหล่นไม่อยู่ภายใต้ระบบสุขภาพทั้งสี่ระบบ และระบบสุขภาพต่างๆยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงอยู่ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป



ในภาพรวม ระบบสุขภาพทั้ง ๔ ระบบ ยังขาดการประสานเชื่อมต่องานเป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่น มีกฎเกณฑ์การปฏิบัติต่อโรคเดียวกันด้วยมาตรฐานที่ต่างกันไป และยังมีปัญหาเรื่องฐานข้อมูลผู้มีสิทธิเข้าซื้อของระบบสุขภาพต่างๆ ทำให้หลายคนที่มีรายชื่อได้รับสิทธิในระบบสุขภาพสองสิทธิถูกตัดรายชื่อออกไป เช่น กรณีบุคคลในครอบครัวของข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และข้าราชการบำนาญ ที่มีจำนวนประมาณ ๒ ล้านคน มีกลุ่มคนที่ทำงานเอกชนและได้รับสิทธิประกันสังคมประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน เมื่อกรมบัญชีกลางได้ทำฐานข้อมูลบุคลากรภาครัฐ ทำให้กลุ่มสมาชิกในครอบครัวที่มีสิทธิประกันสังคมถูกตัดสิทธิจากระบบสวัสดิการข้าราชการ และต้องไปใช้บริการของระบบประกันสังคมก่อน^{๑๐} ทั้งที่ระบบสวัสดิการข้าราชการนั้นครอบคลุมกว่า

ในส่วนของ “ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” และ “โครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค” ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีของรัฐบาลในการที่จะทำให้ประชาชนมีความเท่าเทียมกันในด้านการรับบริการจากสถานพยาบาลที่ขึ้นทะเบียน ไม่ว่าโรงพยาบาลนั้นๆ จะสังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข โรงเรียนแพทย์ หรือสถานบริการของเอกชน แต่ขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่ารักษาพยาบาลตามความเป็นจริงกับงบประมาณจัดสรรเหมาะสม รายหัว การแบ่งมาตรฐานยา การให้บริการรักษาพยาบาล การให้บริการที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้บัตรหลักประกันสุขภาพ ข้าราชการ และผู้ป่วยที่เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาเอง รวมทั้งปัญหาส่งต่อผู้ป่วยจากโรงพยาบาลที่ผู้ป่วยขึ้นทะเบียนไว้ไปยังโรงพยาบาลที่มีความพร้อมทางด้านแพทย์และเครื่องมือกว่า จนเป็นเหตุให้ผู้ใช้บริการเสียชีวิต หรือมีอาการหนักจนเกินเยียวยา

ประเด็นสำคัญที่ทำให้ระบบประกันสุขภาพนี้ไม่ได้เป็นระบบที่รับรองสิทธิ “ถ้วนหน้า” ของทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยอย่างแท้จริง คือ กรณีการตีความว่าบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุข ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ นั้น หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น” ทำให้มีการถอนสิทธิ “บัตรทอง” ที่ได้เคยออกให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทย เช่น ผู้ถือบัตรสำรวจบุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) บัตรสำรวจชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรเขียวขอบแดง) และมีการเน้นย้ำในคำขวัญของหลักประกันสุขภาพที่เปลี่ยนจาก “๓๐ บาท รักษาทุกโรค” เป็น

^{๑๐} มติชนรายวัน. ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

^{๑๑} ดูรายละเอียดของ “สิทธิทางสุขภาพและสถานบุคคล” ในบทที่ ๓ ข้อ ๓.๕

“๓๐ บาท เพื่อคนไทยห่างไกลโรค” การตีความครั้งนี้ถือเป็นการถดถอยด้านสิทธิมนุษยชนครั้งสำคัญ เพราะขัดกับหลักการพื้นฐานเรื่องสิทธิในสุขภาพของทุกคนโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องงบประมาณยังคงเป็นปัญหาหลักในการประกันการได้รับบริการทางสาธารณสุขที่มีคุณภาพ โรงพยาบาลที่เข้าร่วมโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าบางโรงพยาบาลประสบปัญหาการขาดทุน เช่น เมื่อปี ๒๕๕๙ โรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติได้ขอถอนตัวจากโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค โดยขอเปลี่ยนการขึ้นทะเบียนเป็นสถานบริการระดับตติยภูมิ รับผู้ป่วยส่งต่อหรือผู้ป่วยหนัก ประสบอุบัติเหตุฉุกเฉินเท่านั้น เนื่องจากโรงพยาบาลประสบภาวะขาดทุนจากโครงการ ๓๐ บาทโดยขาดทุนในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ เป็นเงิน ๑๐๕ ล้านบาท ส่วนปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ช่วง ๓ เดือนแรกขาดทุนไปแล้วกว่า ๒๕ ล้านบาท และคาดว่าในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ภาวะการขาดทุนจะใกล้เคียงกับปี ๒๕๕๘

ในระบบประกันสังคม มีการตั้งคำถามจากสังคมถึงความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินกองทุนประกันสังคม และการบริหารจัดการต่างๆที่เกี่ยวข้องอยู่เนืองๆ^{๑๒} แต่กระนั้นก็ยังมีความก้าวหน้าสำคัญที่เป็นผลจากการผลักดันขององค์กรประชาชน กลุ่มผู้ป่วย และนักวิชาการ ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมาสำนักงานประกันสังคมได้ขยายขอบเขตผู้ประกันตนที่สามารถเข้ารับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมมากขึ้น ทำให้ผู้ป่วยโรคที่จำเป็นต้องใช้ค่ารักษาพยาบาลที่เดิมไม่ได้ครอบคลุมโดยการประกันสังคมนั้น สามารถเข้ารับบริการราคาถูกลงได้ เช่น รับยาต้านไวรัสเอชไอวี (ตั้งแต่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗) การปลูกถ่ายไต (ตั้งแต่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๗) การรับยากระตุ้นการสร้างเม็ดเลือดแดงสำหรับผู้ประกันตนที่ป่วยด้วยโรคไตวายระยะสุดท้ายที่มีความเข้มข้นของเลือดต่ำกว่ามาตรฐานที่แพทย์กำหนด (Hct เท่า หรือต่ำกว่า ๓๖%) ตั้งแต่วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๘

แต่ในด้านมาตรฐานการรักษาพยาบาล ระบบประกันสังคมก็มีปัญหาเช่นเดียวกับระบบประกันสุขภาพ ผู้ที่ใช้บริการตามระบบประกันสังคมยังได้รับการบริการสุขภาพในระดับที่ต่ำกว่าระบบอื่นๆ และมีรายงานข่าวบ่อยครั้งเกี่ยวกับการที่โรงพยาบาลปฏิเสธการรักษา ให้การรักษาในคุณภาพต่ำ หรือเรียกเก็บเงินเพิ่มเติม ดังที่สะท้อนออกมาในข้อเรียกร้องของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ประเทศไทย และองค์กรพันธมิตร^{๑๓}

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลเฉพาะเป็นกลุ่มๆไปจะพบว่า ยังมีคนมีหลายกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุข หรือต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆในการเข้าถึง ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มหลักสองกลุ่ม คือ แรงงานข้ามชาติและกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

แรงงานข้ามชาติ

ด้วยระบบที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ แรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยและทำงานเป็นการชั่วคราว ที่มาขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงานจะต้อง “ซื้อ” ประกันสุขภาพและจะต้องจ่ายเงินสมทบ โดยเสียค่าตรวจสุขภาพ ๖๐๐ บาท/คน และค่าประกันสุขภาพ ๑,๓๐๐ บาท โดยไม่มีการร่วมจ่ายสมทบจากรัฐบาล เป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติที่

^{๑๒} ดูตัวอย่าง แฉลงการณ์คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๐ เรื่อง คัดค้านการจ่ายเงินกองทุนประกันสังคมที่ผิดวัตถุประสงค์

^{๑๓} สำนักข่าวประชาไท. เครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวีประกันสังคม โดน รพ.เรียกเก็บเงินเพิ่ม อังงบไม่พอ. ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ (<http://www.prachatai.com/05web/th/home/13320>)

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถเข้าถึงการบริการทางสุขภาพได้มากขึ้นระดับหนึ่ง

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ระบุว่า ณ เดือนธันวาคม ๒๕๕๐ มีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานคงเหลืออยู่ในประเทศไทยรวม ๗๐๘,๘๗๖ คน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานผิดกฎหมาย ๕๘๖,๐๗๓ คน โดยเป็นแรงงานสามสัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามมติคณะรัฐมนตรี ๕๓๕,๗๓๒ คน ที่เหลือเป็นชนกลุ่มน้อยบนพื้นที่สูงที่ไม่มีสัญชาติไทย

ทว่า ในทางปฏิบัติยังประสบกับอุปสรรคหลายประการที่เกิดจากช่องว่างของการเป็นคนต่างชาติต่างภาษา และด้วยสถานะทางกฎหมายของพวกเขา และด้วยทัศนคติเชิงลบต่อแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะทัศนคติที่ว่าการให้บริการทางสุขภาพแก่แรงงานข้ามชาติเป็นการสร้างภาระให้แก่ประเทศไทย ดังที่สะท้อนออกมาในการให้สัมภาษณ์ของ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง สมัยรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กปร.) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ในขณะที่ลงตรวจเยี่ยมชุมชนแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร เกี่ยวกับการถือครองการพบแรงงานหญิงข้ามชาติตั้งครุฑและคลอดบุตรในประเทศไทยว่า แรงงานหญิงกลุ่มนี้จะต้องกลับไปคลอดบุตรในประเทศบ้านเกิด และห้ามครอบครัวเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทย^{๑๔} ซึ่งหากได้รับการปฏิบัติจริงจะส่งผลกระทบต่อชีวิตของแรงงานหญิง และจะนำไปสู่ปัญหาทางสาธารณสุขตามมา หากมีการหลบซ่อนหรือทำแท้งหากตั้งครุฑ ทัศนคติเชิงลบเหล่านี้ทำให้ในหลายกรณีแรงงานข้ามชาติลังเลที่จะเข้าไปรอรับการบริการทางสุขภาพ

นอกจากนี้ ระเบียบปฏิบัติหลายประการยังไม่เอื้อต่อการเข้ารับบริการของผู้ที่ถูกควบคุมการเดินทางเคลื่อนไหวเนื่องจากไม่มีสัญชาติไทย และผู้ที่ไม่สามารถสื่อสารด้วยภาษาไทยได้ กฎระเบียบของการขอรับการประกันสุขภาพเพื่อเข้าโครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค กำหนดเงื่อนไขต้องเข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ถูกกำหนดไว้ให้เท่านั้น ทำให้แรงงานซึ่งไม่สามารถเดินทางออกนอกพื้นที่ที่จดทะเบียนได้ประสบปัญหาในการเข้ารับบริการ อีกทั้งยังเป็นที่ปฏิบัติกันทั่วไปในหมู่นายจ้างที่จะยึดบัตรประจำตัวของแรงงานข้ามชาติไว้ เพื่อใช้เป็นหลักประกันเพื่อจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงานข้ามชาติทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต้องพึ่งพาผู้ว่าจ้างในการขอรับการประกันสุขภาพ เงื่อนไขเรื่องการเดินทางเช่นนี้ยังเป็นปัญหาแก่กลุ่มแรงงานอพยพย้ายถิ่นคนไทยที่เข้ามาทำงานในเขตเมือง แต่ถือบัตรอยู่ตามภูมิลำเนาเดิม ซึ่งตัวเลขในทะเบียนระบุว่าไม่ถึง ๓ แสนคน จากจำนวนแรงงานย้ายถิ่นจริงที่มีการประมาณการว่า มีจำนวนถึง ๒-๓ ล้านคน อีกด้วย

ในด้านช่องว่างทางการสื่อสาร หลายโรงพยาบาลได้มีความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อจัดให้มีอาสาสมัครด้านสุขภาพในการช่วยให้ความรู้และเป็นล่ามภาษาให้แก่แรงงานข้ามชาติ แต่เช่นเดียวกับกรณีแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเป็นครูสอนเด็กข้ามชาติด้วยกันได้ "อาสาสมัครด้านสุขภาพ" ก็ไม่ได้เป็นอาชีพหนึ่งที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอาชีพที่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำได้ ทำให้การจัดแรงงานข้ามชาติให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการสื่อสารกับแรงงานข้ามชาติคนอื่นๆ ต้องทำ

^{๑๔} คมชัดลึก. "สนธิ"สั่งเข้มต่างด้าวต้องออกนอกประเทศ. ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

ในรูปแบบไม่เป็นทางการหรือทำแฝงอยู่กับการจดทะเบียนแรงงานเป็นอาชีพอื่น และแรงงานจึงยังต้องเสี่ยงกับการถูกจับในฐานะที่ไม่มีใบอนุญาตที่ถูกต้องอีกด้วย

ที่สำคัญ การประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติยังไม่ครอบคลุมยาต้านไวรัสเอดส์ ยกเว้น กรณีเพื่อการป้องกันการแพร่กระจายเชื้อจากแม่สู่ลูก

ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

ในปี ๒๕๔๙ มีผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์กว่า ๘๐,๐๐๐ คนเข้ารับยาต้านไวรัสผ่านทางระบบสาธารณสุขของรัฐ ทำให้ประเทศไทยได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศตัวอย่างในการให้บริการยาต้านไวรัส ถือเป็นผลงานสำคัญของการผลักดันจากภาคประชาชนที่ทำให้ผู้ติดเชื้อเอชไอวีมีสิทธิเข้าถึงยาจำเป็นได้ จากที่มีจำนวนผู้เข้าถึงยาต้านไวรัสเพียง ๓,๐๐๐ คนในช่วงปี ๒๕๔๔

แต่ในทางปฏิบัติ การเข้าถึงยาต้านไวรัสยังจำกัดอยู่ที่การมีบัตรประชาชนและสิทธิในหลักประกันสุขภาพ จากการสำรวจของเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอชไอวีเอดส์ภาคเหนือในพื้นที่ ๒๔ แห่งของ ๖ จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา และแม่ฮ่องสอน พบว่า จำนวนผู้ติดเชื้อที่ไม่มีบัตรประชาชน/สัญชาติไทยทั้งสิ้น ๒๔๑ ราย ได้รับยาต้านไวรัส ๑๒๕ ราย (ด้วยการเข้าร่วมโครงการรับยาต้านฯต่างๆ และบางส่วนออกค่าใช้จ่ายเอง) และไม่ได้รับยาต้านไวรัส ๑๑๖ ราย^{๑๕} แสดงให้เห็นถึงภาวะข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิในสุขภาพของคนที่ยังไม่มีสถานะบุคคลเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้ติดเชื้อหลายกลุ่มที่ประสบข้อจำกัดในการเข้าถึงโครงการยาต้านไวรัส ข้อมูลและการรักษาอื่นๆ เช่น ผู้ใช้ยาเสพติด นักโทษ แรงงานข้ามชาติ ที่ต้องประสบกับทัศนคติและการเลือกปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และมีความหวาดกลัวที่จะเปิดเผยตัวเองเนื่องจากมีสถานะผิดกฎหมาย นอกจากนี้ในกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดยังเกิดปัญหาจากเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการรับยาต้านไวรัสที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ที่กำหนดว่าผู้รับบริการจะต้องเลิกยาเสพติดก่อน เนื่องจากทัศนคติ/ความเชื่อว่าผู้ติดยาเสพติดไม่สามารถกินยาได้ตามกำหนดอย่างเคร่งครัดอันจะทำให้เกิดอาการดีดื้อยาได้ อีกทั้งนโยบายการปราบปรามยาเสพติดทำให้ผู้ใช้ยาต้องหลบซ่อน และไม่กล้าเข้ารับการบริการทางสุขภาพเนื่องจากกลัวว่าจะถูกจับ

ผู้ติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ ยังประสบปัญหาการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่บ่อยครั้ง เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้พิพากษา อัยการ) และบริษัทเอกชนบางแห่ง บังคับตรวจเลือดหาเชื้อเอชไอวีของผู้สมัครเข้าทำงานในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังมีโครงการทดลองยาต้านไวรัสหรือยาเอดส์ต่างๆ ที่ดำเนินการทดลองในผู้ติดเชื้อโดยปราศจากการยินยอมหรือความเข้าใจอย่าง



^{๑๕} แถลงข่าวเวทีเสวนาองค์กรพัฒนาเอกชน สิทธิการเข้าถึงยาต้านไวรัสเอชไอวี ในกลุ่มชาติพันธุ์ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๙

ครบถ้วนของผู้ติดเชื้อ ดังเช่น กรณีโครงการทดลองยาทีโนโฟเวียร์ เพื่อป้องกันการติดเชื้อเอชไอวีในกลุ่มผู้ติดยาที่ไม่มีมาตรการใดๆรองรับหากผู้ทดลองเกิดติดเชื้อ และไม่มี การเปิดเผยข้อมูลอย่างรอบด้านเพื่อให้ผู้เข้าร่วมโครงการทำการตัดสินใจ^{๑๖} และถูกองค์กรเครือข่ายที่ทำงานด้านเอชไอวี/เอดส์ และเครือข่ายผู้ติดเชื้อคัดค้าน

ในประเด็นเรื่องมาตรฐานการรักษาและการให้บริการทางสุขภาพ ในระยะสี่ปีที่ผ่านมากรณีผู้ป่วยฟ็องร็องแพทย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากช่วง ๑๐ ปีก่อน มีการฟ็องร็องปีละประมาณ ๕๐ เรื่อง เป็นปีละ ๓๐๐ เรื่อง ในปี ๒๕๕๐ โดยข้อมูลจากแพทยสภาตั้งแต่ปี ๒๕๓๑-๒๕๔๙ ระบุว่ามีการฟ็องร็องเรียนจำนวน ๒,๗๒๖ เรื่อง โดยสาเหตุการฟ็องร็องเรียนมากที่สุด คือ ไม่รักษามาตรฐาน ๑,๕๐๐ ราย โฆษณาประกอบวิชาชีพของแพทย์ ๓๕๐ ราย ให้การรักษาแพ่งเกินเหตุ ๒๓๘ ราย โดยระหว่างปี ๒๕๓๑-ปัจจุบัน มีคดีฟ็องร็องแพทย์เพื่อเรียกค่าชดเชยเข้าสู่ศาลยุติธรรม ๒๒ คดี โดยมียอดสถิติการฟ็องร็องเรียนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๔๙ คือ ๑,๕๐๒ กรณี ๑,๘๖๔ กรณี และ ๒,๙๔๕ กรณี ตามลำดับ^{๑๗} สาเหตุที่ฟ็องคดีที่มากเป็นอันดับหนึ่ง ได้แก่ ผลแทรกซ้อนร้ายแรง ร่องลงมาเป็นความบกพร่องของแพทย์ ความคาดหวังต่อผลสำเร็จ การได้รับข้อมูลไม่พอ^{๑๘}



การฟ็องร็องเรียนและความรับรู้ในสาธารณะดังกล่าว ทำให้มีสังคมมีความตื่นตัวมากขึ้นเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุข แต่วิธีการแก้ปัญหาจากทางกระทรวงสาธารณสุขกลับไม่ได้เน้นไปที่การควบคุมมาตรฐานการดูแลรักษา แต่กลับเป็นความพยายามที่จะสร้างระบบไกล่เกลี่ยระหว่างแพทย์และผู้ป่วย นอกจากนี้ยังเกิดการถกเถียงกันในระดับสาธารณะว่า ควรจะมีการเปิดให้แพทย์ถูกฟ็องร็องทางอาญาได้หรือไม่ ล่าสุด กำลังมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสุขภาพ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุข เข้าสู่การพิจารณา ซึ่งนางปรียนันท์ ล้อเสริมวัฒนา ประธาน

เครือข่ายผู้เสียหายทางการแพทย์ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุข จะเป็นกฎหมายที่ช่วยแก้ปัญหาการฟ็องร็องแพทย์ทั้งระบบ โดยไม่จำเป็นต้องผลักดันร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสุขภาพ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มุ่งไปที่การคุ้มครองแพทย์ให้ได้รับอภิสิทธิ์จากการถูกฟ็องร็องมากกว่า^{๑๙} โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ คือ การคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายทันที โดยยังไม่ต้องรอการพิสูจน์ความผิดว่าเป็นของฝ่ายใด

๑๖ ประชาไท, รายงาน : ชียา : หนูทดลองของการวิจัยไทย จาก 'คัดกรอง ถึง... คัดออก', ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ http://www.prachatai.com/05_web/th/home/page2.php?mod=mod-ptcms-ContentID=1287-SystemModuleKey=HilighNews-SystemLanguage=Thai

๑๗ เอกสารประมวลนำเสนอการปฏิบัติงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๔๘

๑๘ คำสัมภาษณ์ของนายแพทย์วัลลภ ไทยเหนือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้น, มติชนรายวัน ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐

๑๙ คมชัดลึก, ไชยา ยันร่างผลักดันกฎหมายแก้ปัญหาฟ็องร็องแพทย์ ๒ ฉบับ, ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑

ในบางกรณี แนวโน้มผู้ป่วยฟ้องร้องแพทย์ที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้โรงพยาบาลเล็กที่ยังมีความขาดแคลนในวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย และ/หรือมีบุคลากรทางการแพทย์ที่ไม่เพียงพอ ใช้วิธีส่งต่อผู้ป่วยรายที่อาจมีปัญหามาไปยังโรงพยาบาลที่ใหญ่กว่า เพื่อตัดปัญหาการถูกฟ้องร้อง หรือการส่งต่อคนไข้ที่มีอาการหนักมา รักษา กับแพทย์ที่ชำนาญเฉพาะทาง แต่เมื่ออาการดีขึ้นในระดับที่โรงพยาบาลชุมชนสามารถดูแลได้เองแล้ว ก็ไม่มีระบบรับกลับไปดูแลต่อ ในขณะเดียวกัน ผู้ป่วยและญาติอีกจำนวนไม่น้อยก็มีความต้องการรักษาตัวในโรงพยาบาลใหญ่จนหายดี มากกว่าจะกลับไปรักษาตัวต่อที่โรงพยาบาลในพื้นที่ ทำให้เกิดภาวะคนไข้หนาแน่นในโรงพยาบาลระดับอำเภอขึ้นไป

สิทธิบัตรยา

การที่รัฐบาลไทยโดยการผลักดันของเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนได้ประกาศใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตร (compulsory licensing) กับยาจำเป็น ถือเป็นความก้าวหน้าสำคัญของการยืนยันสิทธิของประชาชนเหนือสิทธิของบรรษัทที่ยึดหลักแนวเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ และเป็นตัวอย่างสำคัญให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

หลังจากที่พยายามเจรจาต่อรองกับบริษัทยาเพื่อลดราคา ยา แต่ไม่เป็นผล กระทรวงสาธารณสุขได้ตัดสินใจใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยาต้านไวรัสเอชไอวีและยาอื่นๆ รวม ๓ รายการ ในปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ คือ ยาต้านไวรัสเอ็ดส์ เอฟาวิเรนซ์ (Efavirenz) ของ บริษัท เมิร์ก ชาร์ป แอนด์ โดิร์ม จำกัด หรือเอ็มเอสดี (ประเทศไทย) จำกัด ยาต้านไวรัสเอ็ดส์ คาเลตรา (Kaletra) ของ บริษัท แอ็บบอต ลาบอแรตอริส จำกัด และยารักษาโรคหัวใจและหลอดเลือด พลาวิกซ์ (Plavix) ของ บริษัท ซาโนฟี-ซินเทลลาโบ (ประเทศไทย) จำกัด และต่อมามีการบังคับใช้สิทธิกับยาด้านมะเร็งอีก ๔ ตัว โดยอิงตามมาตรา ๕๑ ของพระราชบัญญัติสิทธิบัตรยา พ.ศ.๒๕๒๒ และตามมาตราการยืดหยุ่นที่บัญญัติไว้ในความตกลงทริปส์ที่รับรองโดยปฎิญญาโดฮา ว่าด้วยความตกลงทริปส์และการสาธารณสุข ทำให้ราคายาถูกลง เนื่องจากองค์การเภสัชกรรมแห่งประเทศไทยสามารถผลิตยาชื่อสามัญได้เอง และบริษัทยายอมลดราคาขายเอง ท่ามกลางความไม่พอใจของบริษัทยาข้ามชาติและรัฐบาลสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ต้องจับตามองพิเศษ

นโยบายเรื่องการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรยานั้นยังคงเป็นนโยบายที่อิงอยู่กับความมุ่งมั่นของรัฐบาลและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง และอิทธิพลจากบริษัทยาที่มีต่อการตัดสินใจของรัฐบาลอยู่มาก เมื่อต้นปี ๒๕๕๑ มีการชะลอการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรในยารักษา มะเร็ง ๔ รายการ และปัจจุบันกระทรวงพาณิชย์ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่าการบังคับใช้สิทธินั้นถูกตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากควรจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ที่ เป็นผู้เจรจา ไม่ใช่กระทรวงสาธารณสุข^{๒๐}

ในระยะยาว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงนอกจากการขยายการบังคับใช้สิทธิบัตรให้ครอบคลุมยาจำเป็นอื่นๆ และการพัฒนาระบบการเข้าถึงยาแล้ว ยังต้องเน้นการพัฒนาศักยภาพการผลิตยาชื่อสามัญที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างการเข้าถึงยาอย่างยั่งยืนอีกด้วย

^{๒๐} มีความพยายามล๊อบบี้ต่อต้านการบังคับใช้สิทธิโดยบริษัทผู้ผลิตยาบ่อยครั้ง เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานได้ด้านนี้ ได้เปิดเผยว่า บริษัท ซาโนฟี อเวนติส จำกัด ได้ยื่นหนังสือถึงกระทรวงพาณิชย์ ให้สั่งให้องค์การเภสัชกรรมห้ามนำเข้ายาที่มีการบังคับใช้สิทธิ (ผู้จัดการออนไลน์ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๑)

การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและโครงสร้างพื้นฐานทางการสาธารณสุข

การลงทุนด้านสุขภาพ (Total Health Expenditure) ของประเทศไทยในปี ๒๕๕๘^{๒๑} มีประมาณร้อยละ ๓.๖ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (๒๕๘.๐๗๙ ล้านบาทต่อปี หรือ ๓.๙๗๔ บาท/คน/ปี) นับว่ายังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ ๗.๗ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในระดับนานาชาติ โดยรายจ่ายส่วนใหญ่ยังเป็นของภาครัฐ คิดเป็นร้อยละ ๖๔ เป็นรายจ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพสูงถึง ๒๐๐.๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (ร้อยละ ๗๘.๑) และมีค่าใช้จ่ายยาในสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ ๓๐ เป็นมูลค่าตลาดยาภายในประเทศ ๔๒,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องนำเข้ายาและเวชภัณฑ์มูลค่าถึง ๒๔,๐๐๐ ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายของรัฐที่เป็นไปเพื่อการสาธารณสุข คิดเป็นร้อยละ ๗.๕ ของงบประมาณทั้งประเทศ ในยอดงบประมาณของภาครัฐด้านการสาธารณสุขที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานนั้น มีอัตราเพิ่มขึ้นไม่มากนักและเป็นงบประมาณเพื่อจ้างบุคลากรในสัดส่วนที่สูงเพิ่มขึ้น ในขณะที่สัดส่วนงบดำเนินการลดลงประมาณร้อยละ ๑๕

สัดส่วนบุคลากรทางการแพทย์ของไทยต่อประชากรยังคงอยู่ในระดับต่ำ ประมาณ ๓๐ คนต่อแสนประชากร ในปัจจุบันประเทศไทยมีแพทย์ ๒๕,๙๓๒ คน ต่ำกว่าที่ควรจะมีคือ ๓๘,๓๔๐ คน ถึงราว ๑๒,๐๐๐ คน นอกจากนี้ การกระจายแพทย์ที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้พื้นที่ชนบทมีปัญหาการขาดแคลนที่รุนแรง ในปี ๒๕๕๘ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนแพทย์ต่อประชากรต่ำสุด ๑:๗,๔๖๖ ในขณะที่ในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงสุด คือ แพทย์ ๑ คนต่อประชากร ๘๗๙ คน ในขณะที่ทันตแพทย์มีอยู่จำนวน ๗,๕๗๓ คน จากที่ควรมี ๑๑,๖๑๔ คน สัดส่วนทันตแพทย์ต่อประชากรมีแนวโน้มลดลงในทุกภาค ในปี ๒๕๕๖ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนทันตแพทย์ต่อประชากรต่ำสุด ๑:๒๑,๗๓๙ ในขณะที่ในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนสูงสุด คือ ทันตแพทย์ ๑ คนต่อประชากร ๑,๔๕๘ คน ในขณะที่วิชาชีพพยาบาลยังมีความขาดแคลนอีก ๒๓,๕๘๖ คน

ในปี ๒๕๕๗ มีโรงพยาบาลเอกชนจำนวน ๔๗๑ แห่งทั่วประเทศ ในจำนวนนี้มี ๑๒๙ แห่งอยู่ในกรุงเทพฯ ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขมีแพทย์อยู่ร้อยละ ๕๕ ของแพทย์ทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขต้องรองรับบริการสาธารณสุขทั่วประเทศประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ส่วนแพทย์ที่อยู่ในภาคเอกชนที่มีอยู่ร้อยละ ๒๑ นั้น ต้องรองรับบริการสาธารณสุขอยู่เพียงร้อยละ ๑๐ กว่า การเติบโตของธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนยิ่งทำให้การกระจายแพทย์ขาดแคลนสมดุล ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ มีการดูดซับบุคลากรภาครัฐสู่ภาคเอกชนและชนบทสู่เมืองโดยมีแพทย์ลาออกจากการทำงานในโรงพยาบาลภาครัฐในปี ๒๕๕๘ สูงถึง ๖๖๓ คน นอกจากนี้ นโยบายส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์ที่มุ่งทำการแพทย์ให้เป็นการค้าเพื่อหารายได้จากการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ป่วยที่มีฐานะดีจากต่างชาติได้ทำให้เกิดสมองไหลของแพทย์จากภาคสาธารณะไปสู่ภาคเอกชนรายได้สูงเป็นจำนวนมาก

มลพิษกับสิทธิในสุขภาพ

มลพิษที่เกิดจากโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของชุมชนในหลายพื้นที่ จนชุมชนต้องลุกขึ้นมาเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา เช่น สารแคดเมียมจากโรงงานถลุงแร่สังกะสี

๒๑ แผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐. (๒๕๕๐-๒๕๕๔). หน้า ๑๙.



ปนเปื้อนในดิน ข้าว และกระเทียม ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก สารตะกั่วปนเปื้อนในร่างกายของชาวคลิตี้ล่าง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี การใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืชของสวนส้ม จังหวัดเชียงใหม่ กลิ่นเหม็นจากภูเขาฝังกลบขยะสารพิษของบริษัท บริหารและพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือเจนโก้ ในจังหวัดระยอง ฝุ่นละอองจากโรงโม่หินในจังหวัดสระบุรี รวมถึงขยะพิษจากอุตสาหกรรมต่างๆ

กรณีชาวบ้านห้วยคลิตี้ล่าง จังหวัดกาญจนบุรี ที่ได้รับผลกระทบจากสารตะกั่วสะสมในลำห้วยจากการทำเหมืองแร่ตะกั่วของบริษัท ตะกั่วคอนเซนเตรทส์ (ประเทศไทย) จำกัด ในอำเภอทองผาภูมิยื่นฟ้องกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยศาลปกครองมีคำพิพากษาว่า กรมควบคุมมลพิษละเลยต่อหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ และให้ดำเนินการกำจัดมลพิษ กำกับดูแลและประสานงานฟื้นฟูลำห้วยคลิตี้ที่ปนเปื้อนมลพิษจากเหมืองแร่ตะกั่ว พร้อมเรียกค่าเสียหายจากเหมืองแร่ และจ่ายค่าเสียหายให้กับชาวบ้านคลิตี้ แม้ค่าเสียหายจะเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก และแม้จะเป็นค่าตัดสินที่ได้มาหลังจากผ่านปัญหาไปนับสิบปีและมีผู้ล้มป่วยไปจำนวนมาก แต่ก็ถือเป็นการตั้งมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิในการมีสภาพแวดล้อมที่ดีและหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๐ เครือข่ายประชาชนภาคตะวันออก และประชาชนมาบตาพุด จังหวัดระยอง ได้ยื่นหนังสือต่อคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ขอให้สิทธิตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๓, ๕, ๑๐, ๑๑ และ ๔๐ ระบุถึงปัญหามลพิษ ผลกระทบทางสุขภาพอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุด จังหวัดระยอง และความกังวลต่อแนวโน้มการขยายอุตสาหกรรมตามแผนแม่บทอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ระยะที่ ๓ พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๖๑ (นิคมอุตสาหกรรมเอเซีย) นับเป็นประชาชนกลุ่มแรกที่มาขอใช้สิทธิดังกล่าวภายหลังจากพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติประกาศใช้ และคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๑



เสนอให้รัฐบาลทบทวนและปรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดระยองที่มีความขัดแย้ง รวมทั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ชะลอการขยายและการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ ในพื้นที่ที่มาตาพุดและบ้านฉาง จนกว่าการวางแผนและกระบวนการตัดสินใจในการอนุมัติ หรืออนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะดำเนินการแล้วเสร็จ ถือเป็นกรวางมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ที่จะต้องติดตามการบังคับใช้ต่อไป

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในประเด็นเรื่องมลพิษกับผลกระทบต่อสุขภาพ คือ การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญด้านอาชีวเวชศาสตร์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ทำให้ผู้ป่วยจากมลพิษไม่ได้รับการวินิจฉัยโรคที่เหมาะสม สำหรับปัญหาเรื่องผู้ป่วยจากการทำงาน จะรายงานโดยละเอียดในบทที่ ๓ ส่วนที่ ๓.๖ "สิทธิแรงงาน"

สิทธิในที่อยู่อาศัย

สิทธิในที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะของคนที่อยู่ในชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่ดำเนินมาต่อเนื่องยาวนาน พร้อมไปกับการเติบโตของเมืองและความต้องการที่ดินที่สูงขึ้น ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เนื่องจากชุมชนแออัดมักจะต้องอยู่ในที่ดินของรัฐหรือเอกชนจึงเสี่ยงต่อการถูกไล่รื้อได้เสมอ ช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ จึงนับได้ว่า เป็นช่วงเวลาของพัฒนาการในด้านที่อยู่อาศัย อย่างน้อยก็ในเชิงนโยบาย

แม้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในสลัมและเครือข่ายประชาชนที่ทำงานด้านนี้จะได้พัฒนาข้อเรียกร้องให้ชุมชนสามารถเช่าพื้นที่ของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ชุมชนไปตั้งอยู่ให้ได้เป็นระยะเวลาสั้น เช่น ๓๐ ปี และได้มีกรณีตัวอย่างในบางพื้นที่ที่ประสบความสำเร็จในการเจรจากับหน่วยงานเจ้าของที่ดิน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้หน่วยงานเจ้าของที่ดินทั้งราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะที่มีชุมชนแออัดอาศัยอยู่ในที่ดินของหน่วยงานเป็นจำนวนมาก เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมการศาสนา กรมเจ้าท่า ให้การสนับสนุนการใช้ที่ดิน รวมทั้งการให้สิทธิการเช่าระยะยาว หรือจัดหาที่ดินรองรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มั่นคงของชุมชน ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ก็ได้เพิ่มมาตราที่รองรับสิทธิในที่อยู่อาศัยของ "บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ" ว่า "มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ" (มาตรา ๕๕)

แต่แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิเช่นนั้น และแม้จะมีมติ ครม.ให้หน่วยงานเจ้าของที่ดินให้ความร่วมมือแก่ชุมชน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงขึ้นอยู่กับหน่วยงานเจ้าของที่ดินว่าจะอนุมัติให้ชุมชนเช่าที่หรือไม่ จึงยังเป็นสิ่งที่ชุมชนต้องอาศัยการเจรจาต่อรองเช่นเดิม

และแม้รัฐบาลจะดำเนินโครงการ "บ้านมั่นคง" อยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังมีการไล่รื้อชุมชนต่างๆที่อยู่ทั้งในที่ดินของหน่วยงานรัฐและที่เอกชน อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่โครงการพัฒนาขนาดใหญ่จะนำไปสู่การไล่รื้อ

มากขึ้นเรื่อยๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับสนามบินสุวรรณภูมิ และเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อไปสุวรรณภูมิ ก็ทำให้มีการไล่อื้อ ๑๒ ชุมชน นโยบายของรัฐบาลที่จะพัฒนากรุงเทพฯ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้ชุมชน ๘๗ ชุมชนอยู่ในข่ายที่จะถูกไล่อื้อ โครงการถนนเลียบริมทางรถไฟ local road ในพื้นที่ต่างๆ จะทำให้อีกหลายชุมชนที่อยู่ตามทางรถไฟจะถูกไล่อื้อ นอกจากนี้ยังมีโครงการคลองเตยคอมเพล็กซ์ โครงการเขตเศรษฐกิจพระราม ๓ โครงการปรับภูมิทัศน์กำแพงเมืองเชียงใหม่ โครงการตัดถนนใหม่เมืองอุบลราชธานี^{๒๒}

กรณีชุมชนป้อมมหากาฬในเขตพระนคร กรุงเทพฯ ที่ได้ต่อสู้คัดค้านการบังคับใช้คำสั่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เวนคืนที่บริเวณรอบๆ ป้อมมหากาฬมาทำเป็นสวนสาธารณะมานานปี แม้จะดูเหมือนข้อเสนอของชุมชนที่จะร่วมกับทางกรุงเทพมหานครพัฒนาพื้นที่ร่วมกันเพื่อเป็นพิพิธภัณฑ์ที่ชุมชนสามารถอยู่ร่วมได้ จนถึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีข้อตกลงพัฒนาโครงการ “ชุมชนบ้านไม้โบราณป้อมมหากาฬ” ร่วมกับชุมชน แต่ล่าสุด (เมษายน ๒๕๕๑) หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า กทม. ไม่สามารถเวนคืนที่ดินเพื่อนำไปสร้างพิพิธภัณฑ์เช่นนั้นได้ กทม. ก็มีแนวทางที่จะกลับไปสร้างสวนสาธารณะและไล่อื้อชุมชนออกไปเช่นเดิม

กฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อยังเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงเช่นกัน พระราชบัญญัติควบคุมอาคารและบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารของแต่ละท้องที่ได้กำหนดระยะห่างระหว่างอาคารจากแนวที่ดิน/ถนน และกำหนดพื้นที่โล่งว่างโดยรอบ ซึ่งบ้านที่ก่อสร้างตามโครงการบ้านมั่นคงมักจะไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ส่วนหนึ่งเนื่องจากมีพื้นที่จำกัด จึงกลายเป็นสิ่งที่จะต้องฝากความหวังไว้กับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่กล่าวถึงเบื้องต้น ที่มีมติ

ให้หน่วยงานต่างๆ ให้ความร่วมมือในการผ่อนปรน การยกเว้นกฎระเบียบข้อบังคับของหน่วยงาน ในเรื่องเกี่ยวกับเทศบัญญัติควบคุมและก่อสร้างอาคาร เพื่อให้โครงการบ้านมั่นคงดำเนินการไปได้

นอกจากกรณีชุมชนเมืองแล้ว ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิก็ประสบกับปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยเช่นกัน สึนามิได้ทำให้มีผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก แม้ส่วนใหญ่ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ในการสร้างที่พักให้ แต่ในหลายชุมชนเกิดปัญหาเรื่องที่ดิน ที่อยู่อาศัยที่ถูกนายทุนออกโฉนดทับที่ หรือถูกอ้างว่าชาวบ้านอาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมาย แม้เวลาผ่านไปหลายปีปัญหานี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข และยังมีชาวบ้านที่ถูกฟ้องดำเนินคดีขับไล่ออกจากพื้นที่ที่อยู่ถึง ๒๘ ชุมชน



^{๒๒} เครือข่ายสลัมสี่ภาค. แถลงการณ์การแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชาวสลัม ในปี ๒๕๔๘ และแนวโน้มนโยบายการแก้ปัญหาปี ๒๕๔๙.

๓.๑๓

สิทธิการแสดงออก และการสื่อสารของประชาชน และเสรีภาพของสื่อ



สิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น ซึ่งหมายถึงสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยไม่ถูกแทรกแซง สิทธิในการแสวงหาได้รับและเผยแพร่ข้อมูลและความเห็นต่างๆ โดยผ่านสื่อชนิดต่างๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงพรมแดน (ของประเทศ) ที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อที่ ๑๙ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้รับการเน้นย้ำและขยายความอีกครั้งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในมาตรา ๑๙ ที่ระบุเพิ่มเติมในวรรค ๒ ของกติกาว่า สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก รวมถึงสิทธิที่จะแสวงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท ทั้งนี้ ไม่ว่าจะด้วยวาจา เป็นลายลักษณ์อักษรหรือการพิมพ์ ในรูปของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประเภทอื่นที่ตนเลือก แต่การใช้สิทธิดังกล่าวนี้ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบด้วย นั่นคือ การเคารพสิทธิและชื่อเสียงของผู้อื่น และการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน และการเข้าถึงสิทธิของประชาชนในส่วนนี้จะเป็นไปได้ ก็เมื่อสื่อมีเสรีภาพในการทำหน้าที่

สิทธิดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นอกจากมาตรา ๓๙ จะยืนยันการรับรองสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังเพิ่มเติมว่า “การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้” รัฐธรรมนูญห้ามการเซ็นเซอร์โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณี ห้ามรัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นของเอกชนเพื่อประกันเสรีภาพของสื่อในมาตรา ๔๐ ระบุว่า “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม



เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐและ ประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ในขณะที่มาตรา ๔๑ รับรองเสรีภาพของสื่อ และข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ นอกจากนั้น ในมาตรา ๔๒ ยังได้รับรองเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งหมายความว่าการศึกษาอบรม การเรียน การสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัด ต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหมวดที่สามว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ ของชนชาวไทย ส่วนที่ ๗ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ยังคงรับรองสิทธิในการ แสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชนรวมถึงการรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และจำกัดอำนาจของนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐและเจ้าของกิจการ (สื่อสาร) ไว้ในมาตรา ๔๖ วรรค ๓ การป้องกันการควมรวมและควบคุมสื่อ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ซึ่งห้ามผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในสื่อทุกประเภท

สถานการณ์สิทธิการแสดงออกและการสื่อสารของประชาชน และเสรีภาพของสื่อ

ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๗-๒๕๕๐ ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งมาจากการยึดอำนาจ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๓ สิทธิการแสดงออกและการสื่อสารของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของสื่อ มีทั้งที่มองเห็นความก้าวหน้าและถดถอย โดยมีการละเมิดสิทธิทั้งของสื่อและของ ประชาชนอย่างชัดเจนในหลายประการ

ความก้าวหน้า

ในส่วนที่เห็นความก้าวหน้านั้นเป็นทั้งความก้าวหน้าในเชิงกฎหมายและในสถานการณ์ความเป็นจริง

ในเชิงกฎหมายยังต้องยอมรับว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้เมื่อ ปี ๒๕๕๐ ที่ยังคงการรับรองสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น สิทธิในข้อมูลข่าวสารและสิทธิในเสรีภาพในการสื่อสารและของสื่ออย่างกว้างขวาง ดังที่เคยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ข้อห้ามไม่ให้มีการเมืองเป็นเจ้าของสื่อ หรือไม่ให้มีการควบคุมและควบคุมสื่อทุกชนิดโดยนักการเมือง ซึ่งเป็นสถานการณ์สื่อภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หากมองในแง่บวกถือเป็นการประกันเสรีภาพของสื่อในแบบหนึ่ง

นอกจากนั้น ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ยังมีการยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลถึงการใช้สิทธิของประชาชนและเสรีภาพของสื่ออีกหลายฉบับ เช่น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ออกพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๔๔ ที่มีเนื้อหาขัดสิทธิเสรีภาพสื่อ คือ สามารถสั่งห้ามเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์ พระราชบัญญัติฉบับใหม่ดังกล่าวมีเนื้อหาที่ตีมากขึ้นลดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ยังคงสงวนอำนาจให้รัฐสามารถสั่งห้ามเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศที่อาจเข้าข่ายหมิ่นเหม่ได้ สนช.ยังได้ผ่านพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งนำสู่การยึดคืนสัมปทานสถานีโทรทัศน์ยูเอชเอฟ (UHF) จากบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) เพื่อนำมาจัดตั้งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะ หรือไทยพีบีเอส ซึ่งมีทั้งข้อวิจารณ์ทางลบในกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและข้อสนับสนุนทางบวก เนื่องจาก สังคมไทยจะได้มีโทรทัศน์สาธารณะในรูปแบบใหม่ครั้งแรกของสังคมไทย และอย่างน้อย ไทยพีบีเอส ที่ดำเนินการมาในช่วงต้นปี ๒๕๕๑ เปิดพื้นที่ให้ประชาชนในสังคมใช้สื่อสาธารณะได้มากขึ้น

ในทางปฏิบัติอันเป็นผลต่อเนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนถึงรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๕๐ คือ การตื่นตัวของภาคประชาชนที่พยายามใช้ประโยชน์จากการจัดสรรคลื่นความถี่ที่มีการจัดสรร ๒๐% ให้ประชาชนดำเนินการ สิทธิดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดวิหุขุมชนมากกว่า ๓,๐๐๐ แห่งทั่วประเทศ ทั้งนี้ กลุ่มสหพันธ์วิหุขุมชนแห่งชาติ (สวชช.) ถือเป็นการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการของจุดปฏิบัติการเรียนรู้วิหุขุมชน มีจำนวนกว่า ๑๔๐^๑ นอกจากนี้ มีทั้งวิหุขุท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ หรือวิหุขุของกลุ่มทางการเมือง กระจายกระจายออกอากาศเป็นจำนวนมาก แม้สถานีวิหุขุมชนเหล่านั้นจะยังไม่สามารถจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แต่โดยภาพรวม ประชาชนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรคลื่นความถี่ฯ เสรีภาพที่จะเสนอข้อมูลและความคิดเห็นที่สอดคล้องกับวิถีของแต่ละชุมชน และสนองความต้องการของชุมชน เป็นครั้งแรกที่ประชาชนดำเนินกิจการสื่อสารที่รัฐและเอกชนครอบครองและควบคุมมาตลอด ในหลายกรณี วิหุขุมชนสามารถสื่อสารด้วยภาษาและวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเข้าใจได้มากขึ้นแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม และที่สำคัญคือ การที่ภาคประชาชนมีสื่อที่เป็นทางเลือกและไม่ถูกครอบงำโดยสื่อกระแสหลักซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐและทุนตลอดมา ความก้าวหน้าที่ดังกล่าวนี้ถือเป็นมิติใหม่ในสิทธิในการสื่อสารในประเทศไทย

^๑ อ้างจาก รายงานวิจัย วิหุขุมชน จากปรัชญาการก่อเกิดถึงการดำเนินการจริง จากปัญหาอุปสรรคที่เผชิญสู่ความมุ่งมาดเชิงนโยบาย โดย เครือข่ายวิหุขุมชนภาคตะวันตก เครือข่ายวิหุขุมชนภาคใต้ เครือข่ายสื่อภาคประชาชนภาคเหนือ มูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม สภาพันธ์วิหุขุมชนคนอีสาน สภาพันธ์วิหุขุมชนภาคตะวันออก ๒๕๕๑ เชียงใหม่



สิทธิที่ถดถอย

แม้จะเห็นมิติใหม่ๆ ทั้งในทางกฎหมายและการใช้สิทธิในการสื่อสาร และการมีเครื่องมือสื่อสาร ทั้งที่เป็นสื่อกระแสหลักและสื่อที่อาจจำกัดอยู่ในระดับพื้นที่อย่างวิทยุชุมชน แต่ในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ สภาวะของสิทธิการแสดงออกและการสื่อสารของประชาชน และสิทธิเสรีภาพของสื่อที่เห็นความถดถอยปรากฏเป็นข้อห่วงกังวลในหลายประการ ที่สำคัญได้แก่

๑. แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะรองรับสิทธิขั้นพื้นฐานของสื่อและประชาชนในเรื่องการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ทว่าในทางปฏิบัติ รัฐกลับยึดกฎหมายสื่อต่างๆ ที่ประกาศใช้อยู่ในการดำเนินคดีกับประชาชน ทั้งที่กฎหมายต่างๆ เหล่านั้นเกิดก่อนรัฐธรรมนูญ และมีเนื้อหาหลายประการที่เข้าข่ายขัด หรือขัดขวางการใช้เสรีภาพของสื่อและประชาชน เช่น พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.๒๕๓๓ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๔๔ พระราชบัญญัติการกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๔๘ พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๘ ประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการหมิ่นประมาท การหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เป็นต้น

๒. รัฐควบคุมทางตรงผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ที่ยังถือเป็นสื่อของรัฐในเชิงกรรมสิทธิ์ เช่น การที่นายกรัฐมนตรีจัดรายการนายกรัฐมนตรีคุยกับประชาชน ออกอากาศทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์เป็นประจำทุกสัปดาห์ ถือเป็นการใช้สื่อของรัฐที่ไม่เป็นธรรม และได้สร้างมาตรฐานให้นายกรัฐมนตรีทุกคนต่อมาใช้สื่อของรัฐในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีการใช้อำนาจเพื่อแทรกแซงการทำงานของสื่อที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการถอดถอนรายการ กรณีที่เด่นชัดที่สุด คือ กรณีกรรมการบริหารองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท) มีคำสั่งระงับรายการเมืองไทยรายสัปดาห์ ซึ่งออกอากาศทุกคืนวันเสาร์ ทางโมเดิร์นไนน์ทีวี (ช่อง ๙) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ โดยให้เหตุผลว่า รายการดังกล่าวออกอากาศมาเป็นระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งนายสนธิ ลิ้มทองกุล ผู้ดำเนินรายการได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารพาดพิงถึงบุคคลภายนอกในลักษณะของการกล่าวอ้างฝ่ายเดียว ส่วนข้อหาต่อมา คือ นำเสนอรายการที่หมิ่นเหม่ต่อสถาบันพระมหากษัตริย์^๒

^๒ รายงานเรื่อง ยุคมืดเสรีภาพภายใต้ระบอบทักษิณ หน้า ๑๔๓-๑๔๘ โดย อรุณี เอี่ยมศิริโชค ใน สิทธิผู้บริโภคสิทธิพลเมือง, ๒๕๔๙ อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ บรรณาธิการ



๓. การแทรกแซงทางอ้อมเพื่อกดดันการทำงานของกองบรรณาธิการจนส่งผลให้เกิดการโยกย้ายกองบรรณาธิการข่าวเป็นระยะ นอกจากนี้ ยังมีการแทรกแซงผ่านกลไกธุรกิจ เช่น การถอนโฆษณาของกลุ่มธุรกิจที่ใกล้ชิดการเมือง หรือความพยายามในการเข้าไปซื้อหุ้นของกิจการสื่อสารมวลชนที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

๔. ในสภาวะสุญญากาศที่กลไกการกำกับดูแลสื่อกระจายเสียงวิทยุ โทรทัศน์ รวมทั้งสื่อใหม่ๆ เช่น วิทยุชุมชน หรืออินเทอร์เน็ต ยังไม่สมบูรณ์ เช่น ยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง และยังไม่มียุทธศาสตร์กำกับดูแลอิสระ คือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) เกิดขึ้น ส่งผลให้รัฐกระทำการในเชิงที่เป็นการควบคุมกำกับสื่อต่างๆ อันก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิ สร้างความสับสน และเกิดการเลือกปฏิบัติในหลายๆกรณี การเลือกจับกุมดำเนินคดีวิทยุชุมชนบางแห่ง เช่น การจับกุมดำเนินคดีนายเสถียร จันทิมา ผู้ดำเนินการสถานีวิทยุชุมชน ในจังหวัดอ่างทอง ด้วยความผิดตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๘ ฐานมีเครื่องส่งวิทยุชุมชนผิดกฎหมาย และต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ศาลจังหวัดอ่างทองตัดสินให้นายเสถียร จันทิมา มีความผิดตามกฎหมายดังกล่าว ให้จำคุก ๔ เดือน รอลงอาญา ๒ ปี และเสียค่าปรับ ๔๐,๐๐๐ บาท แม้ในขณะนั้นจะมีสถานีวิทยุชุมชนอื่นๆยังคงออกอากาศ นับพันสถานีโดยไม่มีใบอนุญาตก็ตาม อีกทั้งวิทยุชุมชนดังกล่าวอ้างถึงสิทธิในการเข้าถึงการใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง ซึ่งถือเป็นสิทธิที่ระบุไว้ตามหลักการในรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๕๐ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๓ ความสับสนไม่ชัดเจนทางนโยบายก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เช่น การจับกุมวิทยุชุมชนเป็นระยะๆ ล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคม (กทช.) ได้นำกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าตรวจค้นสถานีวิทยุชุมชนจับกุมนายวสันต์ ปานเรือง ประธานสถานีวิทยุชุมชนโทรโขคน้อย จังหวัดกาญจนบุรี และยึดอุปกรณ์รวม ๗ รายการ ด้วยข้อกล่าวหาตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นต้น” ในขณะเดียวกัน

^๓ <http://www.prachathai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod-ptcms-ID=12971-Key=HighlightNews>
retrieved 3 August 2008

กลับมีการเปิดให้สิทธิที่ไม่มีใบอนุญาตมีโฆษณาทางธุรกิจได้ การปิดกั้นเว็บไซต์จำนวนมากโดยปราศจากกฎหมายรองรับ เช่น การที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) ได้ดำเนินการปิดเว็บไซต์ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง เช่น www.Fm9225.com และ www.Thaiinsider.com โดยรัฐอ้างว่าเป็นเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาเข้าข่ายยุยงให้เกิดความแตกแยกภายในชาติ

๕. การใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินคดีกับสื่อและพลเมืองที่แสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ ทั้งนี้ ถือเป็นปรากฏการณ์ที่ผู้มีอำนาจรัฐพยายามที่จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น คือ การใช้กฎหมายหมิ่นประมาทดำเนินคดีฟ้องร้องสื่อและแหล่งข่าวที่วิพากษ์วิจารณ์ เช่น ช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๔๗ กรณีบริษัท ซินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ซึ่งขณะนั้นครอบครัวของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ได้ฟ้องหมิ่นประมาทนางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ จำเลยที่ ๑ ร่วมกับบริษัท ไทยเจอนัลฯ นายโรจน์ งามแน่น กรรมการบริหารบริษัทฯ นางกรรณิกา วิริยะกุล กรรมการบริหารด้านการตลาด นายทวีสิน สถิตยรัตน์ชินวิน บรรณาธิการผู้พิมพ์โฆษณา และหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ เรียกค่าสินไหมทดแทนมูลค่ารวม ๔๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ บริษัทฯยังขอให้ศาลใช้พระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๔๔ ลงโทษจำเลย เพื่อจัดการกับผู้พิมพ์และผู้โฆษณาด้วย ก่อนหน้านั้น ทางบริษัทฯได้ดำเนินคดีทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยการหมิ่นประมาทกับจำเลยทั้งหมดด้วย หลังจากจำเลยที่ ๑ ได้เขียนบทความและแสดงความคิดเห็นในหนังสือพิมพ์ไทยโพสต์วิพากษ์วิจารณ์เรื่องปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๔ ศาลอาญาพิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าว ต่อมาโจทก์ได้ถอนฟ้องในคดีแพ่ง การฟ้องร้องในลักษณะเดียวกันกับผู้วิพากษ์วิจารณ์นายกรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกหลายกรณี ในช่วงที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

การละเมิดสิทธิทั้งของประชาชนและสื่อ แม้เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่ถดถอยอยู่แล้วในช่วงที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้นำรัฐบาล กลับถดถอยมากขึ้นหลังการรัฐประหาร โดยเฉพาะการขยายไปสู่ประเด็นที่อ่อนไหว เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์ ส่งผลให้มีการเคลื่อนไหวและใช้มาตรการทางกฎหมายตอบโต้กลับแก่งักันทางการเมืองมากขึ้น

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งรับรองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอย่างกว้างขวางและสร้างความมั่นใจในการใช้สิทธิของประชาชนเป็นเวลา ๙ ปี รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ถูกยกเลิก ภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ส่งผลให้สิทธิของพลเมืองรวมถึงสิทธิของสื่อ สิทธิในการสื่อสารและแสดงออกของประชาชน ซึ่งถือสิทธิตามรัฐธรรมนูญต้องสะดุด และถดถอย ที่เห็นชัดเจน คือ ทันทีที่มีการรัฐประหารได้มีการส่งกำลังทหารเข้ายึดสถานีดาวเทียมไทยคม สถานีโทรทัศน์และสถานีวิทยุทุกช่อง มีคำสั่งไม่ให้เผยแพร่ภาพกระจายเสียงข้อความหรือแถลงการณ์ของอดีตนายกรัฐมนตรี และแกนนำพรรคไทยรักไทย มีการสั่งห้ามสถานีโทรทัศน์แบบบอกรับสมาชิกในประเทศไทย เผยแพร่ข่าวที่เกี่ยวข้องกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ของสำนักข่าวต่างประเทศ เช่น CNN, BBC, CNBC, NHK เป็นต้น รวมทั้งปิดเว็บไซต์ของสำนักข่าวต่างประเทศ โดยเฉพาะการปิดกั้นเว็บไซต์ CNN และรายการของ CNN ทางสถานีโทรทัศน์ที่มีการถ่ายทอดการสัมภาษณ์

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตามนโยบายของ คมช.ที่ไม่ต้องการให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอดีต นายกรัฐมนตรี เนื่องจากเกรงผลกระทบจากผู้สนับสนุนอดีตนายกรัฐมนตรี^๔

มีกองกำลังทหารติดอาวุธประจำอยู่ในห้องข่าว และห้องควบคุมเสียงของสถานีโทรทัศน์ รวมทั้ง ประจำการที่สำนักงาน เป็นเวลากว่าสามเดือนหลังจากการรัฐประหาร ทหารประจำภาคต่างๆเรียก หัวหน้าส่วนราชการแต่ละจังหวัดรายงานตัวพร้อมกำชับให้อ่านรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย (สวท) ทำหนังสือแจ้งไปยังหัวหน้าชุดปฏิบัติการเรียนรู้วิทยุชุมชนทั่วประเทศให้ระงับการกระจายเสียง ต่อมาสถานีวิทยุชุมชนกว่า ๓๐๐ คลื่นทั่วประเทศต้องปิดตัวลง^๕

ยิ่งไปกว่านั้น^๖ คณะปฏิรูปฯได้ออกประกาศหลายฉบับที่ขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น คำประกาศกฏอัยการศึก คำสั่งคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๗/๒๕๕๔ ห้ามชุมนุมทางการเมืองเกิน ๕ คน คำสั่งคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๔ ควบคุมสื่ออินเทอร์เน็ตและสื่อโทรทัศน์ ซึ่งมีใจความว่า “ให้ดำเนินการ ควบคุม ยับยั้ง สกัดกั้น และทำลายการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในระบบสารสนเทศ ผ่านระบบเครือข่ายการ สื่อสารทั้งปวง ที่มีบทความ คำพูด หรืออื่นใด อันอาจจะส่งผลต่อการปฏิรูปการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” คำสั่งดังกล่าวส่งผลให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ (ไอซีที) ซึ่งควบคุมดูแลสถานีโทรทัศน์และสื่ออินเทอร์เน็ต ปิดเว็บไซต์ที่มีเนื้อหาทางการเมืองจำนวนหนึ่ง เช่น การปิดเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน www.midnightuniv.org โดยคำสั่งของกระทรวงไอซีที รวมถึงเว็บไซต์ของสำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน www.sameskysbooks.org และเว็บไซต์ข่าวประชาไท www.prachatai.com ในเวลาต่อมา ผู้รับผิดชอบเว็บไซต์ดังกล่าวถูกเรียกสอบสวนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกระทรวงไอซีที และขอให้ดำเนินการตรวจสอบเนื้อหาที่ล่อแหลมต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับการปิดกั้นเว็บไซต์ Hi-thaksin และ Saturdayvoice เนื่องจากเป็นเว็บไซต์ที่กล่าววิพากษ์ วิจารณคณะรัฐประหาร ตามด้วยการปิดกั้นเว็บไซต์ Youtube เป็นเวลาหลายเดือน รวมทั้งการจับกุมและ คุมขังผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสองราย ภายใต้กฎหมายคอมพิวเตอร์ฉบับใหม่ แต่พนักงานอัยการไม่ได้ส่งฟ้อง ในคดีดังกล่าว^๗

ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๘ เป็นต้นมา การดำเนินคดีสื่อสิ่งพิมพ์และเว็บไซต์ ด้วยข้อหาหมิ่นพระบรม เตชานุภาพ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ดังเช่น กรณีของสำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน ซึ่งเผยแพร่/วางจำหน่ายวารสารฟ้าเดียวกัน ฉบับ “สถาบันกษัตริย์กับ สังคมไทย” เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ จากนั้นในวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙ เจ้าพนักงานการพิมพ์ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรื่อง “ห้ามขายหรือแจกจ่ายและให้ยึดสิ่งพิมพ์” แจ้งมายังนายธนาพล อิวสกุล (บรรณาธิการนิตยสารฟ้าเดียวกัน) ว่า “สิ่งพิมพ์ชื่อ “ฟ้าเดียวกัน” ปีที่ ๓

^๔ รายงาน สื่อมวลชนเลือกข้าง ในด้านวิกฤตการณ์การเมืองระบอบทักษิณ เขียนโดย อรุณี เอี่ยมศิริโชค หน้า ๑๗๐-๑๗๒ ในสิทธิพลเมือง สิทธิผู้บริโภค (Citizen Report) ๒๕๕๔-๒๕๕๖ อุลลร์ตัน คิริยูศักดิ์ บรรณาธิการ ๒๕๕๐ กรุงเทพ

^๕ อ้างแล้ว

^๖ อ้างแล้ว

^๗ Summaries: Thailand p.145. Committee to protect journalists, Attacks on the Press in 2007. A Worldwide Survey 2008 New York

ฉบับที่ ๔ ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๔๘ ฉบับสถาบันกษัตริย์กับสังคมไทยได้ลงโฆษณาข้อความอันอาจจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงได้อำศัยอำนาจความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๔๔ แจกคำสั่งเจ้าพนักงานการพิมพ์กรุงเทพมหานคร ที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ห้ามการขายหรือจ่ายแจกและให้ยึดสิ่งพิมพ์มายังท่านเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป”^{๙๘}

หลังการรัฐประหาร สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ผ่านกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งในมาตรา ๑๔ ระบุว่า “ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (๒) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตระหนกแก่ประชาชน” หลังจากที่กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ปรากฏว่ามีผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตถูกจับกุม และฝากขังเป็นเวลาประมาณ ๒ สัปดาห์ โดยปราศจากความชัดเจนในฐานความผิด และไม่ได้รับอนุญาตให้ประกันตัว แต่ท้ายที่สุดพนักงานอัยการไม่ได้สั่งฟ้องดำเนินคดีดังกล่าว ทั้งนี้ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) ได้ยอมรับว่า ที่ผ่านมา มีการปิดกั้นเว็บไซต์ จำนวน ๑,๘๓๓ เว็บไซต์ ซึ่งประกอบด้วยรายชื่อเว็บไซต์ที่เผยแพร่ภาพลามกอนาจาร จำนวน ๑,๖๖๓ ราย เว็บไซต์ที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ จำนวน ๒๑ ราย เว็บไซต์ที่อาจมีเนื้อหาหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ จำนวน ๒๖ ราย เว็บไซต์ที่ขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน จำนวน ๒๑ เว็บไซต์ที่หลอกลวงประชาชน โดยโฆษณาเผยแพร่สิ่งผิดกฎหมายในลักษณะ VCD จำนวน ๑๖๑ ราย เว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูลที่ขัดต่อศีลธรรมทางศาสนา จำนวน ๑ ราย”

กฎหมายอีกฉบับที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชน คือ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถสั่งยุติรายการที่ออกอากาศได้ทางวาจา ถ้ารายการดังกล่าวเข้าข่ายเนื้อหาที่ขัดต่อความมั่นคงแห่งชาติและศีลธรรมอันดีในมาตรา ๓๗ ซึ่งกล่าวว่า “ห้ามมิให้ออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการกระทำซึ่งเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ตรวจสอบและให้ระงับการออกอากาศรายการที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง หากผู้รับใบอนุญาตไม่ดำเนินการ ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจสั่งด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือให้ระงับการออกอากาศนั้นได้ทันที และให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวโดยพลัน”^{๙๙}

^{๙๘} <http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod-ptcms-ID=3272-Key=HighlightNews> retrieved 3 August, 2008

^{๙๙} สำเนา คำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ ที่ วท ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ หน้า ๙ โดย คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรม และการเกษตร สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล อ้างจาก <http://www.media4democracy.com/th/images/stories/book/fact.pdf> retrieved 3 August, 2008

^{๑๐๐} สามารถ อ่านเนื้อหาทั้งหมดของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ที่ <http://www.media4democracy.com>

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ ที่ให้อำนาจรัฐในการสั่งห้ามเผยแพร่ ภาพยนตร์ที่อาจขัดต่อภาพลักษณ์ของประเทศและศีลธรรมอันดี ซึ่งขอบข่ายของกฎหมายดังกล่าวยัง ครอบคลุมและขาดความชัดเจน อันอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิ เสรีภาพของสื่อและประชาชน ดังข้อความที่ปรากฏในมาตรา ๒๔ ของกฎหมายดังกล่าวคือ “ในการ พิจารณาอนุญาตภาพยนตร์ ตามมาตรา ๒๕ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์เห็นว่า ภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐและเกียรติภูมิของประเทศไทย ให้คณะกรรมการพิจารณา ภาพยนตร์และวีดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้”

กล่าวโดยสรุป การที่โครงสร้างในกรรมสิทธิ์สื่อวิทยุ และสื่อโทรทัศน์ทั้งหมดยังเป็นของหน่วยงาน ภาครัฐที่ครอบครอง โดยเฉพาะภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานในเครือกองทัพ กรมประชาสัมพันธ์ และ สำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้สื่อกระจายเสียงในประเทศไทยยังต้องเผชิญปัญหาเดิม คือ ยังขาดอิสรภาพ นอกจากนั้น นโยบายของรัฐในการกำกับดูแลสื่อใหม่ เช่น วิทยุชุมชน และอินเทอร์เน็ต ยังขาดความชัดเจน และคลุมเครือ ส่งผลให้วิทยุชุมชนหลายแห่งตกอยู่ในความเสี่ยงของการถูกจับกุมดำเนินคดี และมี เว็บไซต์จำนวนมากถูกปิดกั้น โดยปราศจากแนวกติกาที่ชัดเจน เปิดเผยต่อสังคม ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมาย หลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับสื่อและการสื่อสารของประชาชนที่บังคับใช้ในขณะนี้ ถูกนำมาใช้เพื่อลิดรอนสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลอันควร อีกทั้งถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการกลั่นแกล้ง ฝ่ายตรงกันข้ามทางการเมือง อีกทั้งบทบัญญัติในบางมาตรานั้นเข้าช่วยการละเมิดสิทธิการสื่อสารของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐไทยจะต้องมีการอนุวัติกฎหมายต่างๆ ให้สอดคล้องกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญและ มาตรฐานของสิทธิพลเมืองต่อไป รวมทั้งพัฒนากลไกกำกับดูแลที่จะส่งเสริมเสรีภาพของพลเมืองอย่าง เสมอภาคและเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติและดูแลสิทธิของประชาชนในการสื่อสาร การรับรู้ และ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างจริงจัง

ในขณะที่ดูเหมือนสิทธิในเสรีภาพของสื่อในรูปแบบต่างๆ ถูกละเมิดทั้งในทางปฏิบัติและในเชิง กฎหมาย ต้องยอมรับว่าสื่อเองก็เป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นเสียเองในหลายกรณี ไม่ว่าจะด้วย ความตั้งใจหรือขาดความระมัดระวัง สื่อที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่าย คือ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งพบว่ามีการใช้สื่อดังกล่าวโจมตีต่าหอดด้วยภาษาหยาบคายและสามารถเผยแพร่ไป อย่างรวดเร็ว ทำให้เสื่อมเสียเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี ของทั้งปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นเป้าหมายและครอบครัว นอกจากนั้น สื่ออิเล็กทรอนิกส์ยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ในรูปของสื่อลามก สื่อถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการค้ามนุษย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การละเมิดสิทธิมนุษยชนทำนองนี้ยังไม่ได้รับความ สนใจจากรัฐมากเท่ากรณีหมิ่นพระบรมราชานุภาพ ซึ่งมีการเฝ้าระวังเป็นพิเศษโดยหลายหน่วยงาน

๑๑ สามารถอ่านเนื้อหาทั้งหมดของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ที่ www.media4democracy.com

บทที่ ๔

การประเมินสถานการณ์
สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่มาจากงานวิจัยของนักวิชาการทั้งสอง คือ ภาพสะท้อนของกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน ในภาวะดังกล่าวนี้ ดูเหมือนการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนจะยังอยู่ห่างไกล โดยเฉพาะการจัดหาทนายความให้แก่จำเลย เพื่อค้นหาความจริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติ คุณภาพของทนายความที่ศาลจัดทำให้ตามกฎหมาย ย่อมแตกต่างจากพนักงานอัยการโจทก์อย่างเห็นได้ชัด โอกาสที่จะเห็นองค์กรทนายประชาชน (Public Defender) เช่นหลายประเทศคงเกิดขึ้นไม่ได้ในเร็ววัน

หากกระบวนการยุติธรรมในหลายขั้นตอนที่มีหน่วยงานรับผิดชอบแยกกันไป จะไม่อาจเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้ การเปลี่ยนแปลงในระบบศาลที่เป็นตัวแทนของอำนาจตุลาการ ที่เรียกว่าตุลาการภิวัตน์ จะช่วยทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับการคุ้มครองดีขึ้นหรือไม่

สำหรับ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช^๓ เห็นว่า ตุลาการภิวัตน์มีข้อจำกัดอย่างน้อย ๓ ประการ คือ **ประการแรก** อำนาจตุลาการในประเทศไทยไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนในฐานะที่มาของอำนาจอธิปไตย ในการให้ความเห็นชอบและการตรวจสอบ **ประการที่สอง** มีคำถามว่าประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานหรือคำตัดสินของศาลมากน้อยเพียงใด ในส่วนนี้ กสม.มีตัวอย่างข้อหาคดีหมิ่นศาลที่ปรากฏในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฉบับที่ผ่านมา เมื่อนักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิพากษ์ศาลจังหวัดลำพูน **ประการที่สาม** ตุลาการภิวัตน์ในหลายประเทศเกิดขึ้นจากการตัดสินที่สร้างความเข้มแข็ง หรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น คือ มีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ แล้วศาลตัดสินคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นำไปสู่การปรับตัวของหน่วยงานรัฐ แต่ในเมืองไทย คดีของคุณสมบุญ สีคำดอกแค ซึ่งเป็นแรงงานในโรงงานทอผ้า แล้วป่วยจากการสูดฝุ่นผ้าเข้าไปในปอด เจ็บป่วย เป็นโรคปัสสาวะในซีส คุณสมบุญฯฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย เมื่อปี ๒๕๓๘ จำนวน ๒ ล้านบาท หลังจากผ่านไป ๘ ปี ๖ เดือน ศาลแรงงานตัดสินให้โรงงานมีความผิด จ่าย ๒ แสนบาท โรงงานอุทธรณ์ ศาลฎีกาพิจารณาอีก ๒ ปี ๕ เดือน รวม ๑๐ ปี ๑๑ เดือน ศาลฎีกาให้ศาลชั้นต้นไปหาข้อมูลเพิ่มเติม

มองไปข้างหน้า

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๑ เมื่อรัฐบาลรับรองหรือให้สัตยาบันหรือเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปมีความคาดหวังว่า รัฐจะดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ กับจะต้องมีนโยบาย และสร้างสถาบันขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการตามพันธกรณี อย่างไรก็ตาม การทำให้กฎหมายสอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกยอมรับ การมีกฎหมายที่ดี การมีนโยบายที่เอื้อต่อการ

^๓ อภิปรายไว้ในการสัมมนา ที่จัดโดยมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กองทุนจิตร์ ภูมิศักดิ์ และ คณะแพทยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) "การเมืองสยามประเทศไทย-หลังสมิคร ๒ และ/หรือ "ตุลาการภิวัตน์-ได้ผลจริงหรือ" เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑

บริษัท การที่สำนักงานประกันสังคมได้ขยายขอบเขตผู้ประกันตนที่สามารถเข้ารับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมมากขึ้นในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา ทำให้ผู้ป่วยโรคที่จำเป็นต้องใช้ค่ารักษาพยาบาลที่เดิมไม่ได้ครอบคลุม โดยการประกันสังคมนั้น สามารถเข้ารับบริการราคาถูกลงได้ เช่น รับยาต้านไวรัสเอชไอวี (ตั้งแต่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗) การปลูกถ่ายไต (ตั้งแต่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๗) การรับยากระตุ้นการสร้างเม็ดเลือดแดงสำหรับผู้ประกันตนที่ป่วยด้วยโรคไตวายระยะสุดท้าย เป็นต้น การประกาศระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.๒๕๔๘ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ เป็นแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติ การออกกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลกับการแก้ปัญหาและให้สถานะบุคคลแก่คนไร้รัฐ ไร้สัญชาติ ในประเทศไทย การยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลถึงการให้สิทธิของประชาชนและเสรีภาพของสื่ออีกหลายฉบับ เช่น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ออกพระราชบัญญัติจัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการพิมพ์ พ.ศ.๒๔๘๔ ที่มีเนื้อหาลดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ แต่ยังคงสงวนอำนาจให้รัฐสามารถสั่งห้ามเผยแพร่สื่อสิ่งพิมพ์จากต่างประเทศที่อาจเข้าข่ายหมิ่นเหม่ได้ นอกจากนี้ ยังได้ผ่านพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งนำสู่การยึดคืนสัมปทานสถานีโทรทัศน์ยูเอชเอฟ (UHF) จากบริษัท ไอทีวี จำกัด (มหาชน) เพื่อนำมาจัดตั้งเป็นสถานีโทรทัศน์สาธารณะหรือไทยพีบีเอส เป็นครั้งแรก รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบศึกษา และวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษ และการนำนโยบายไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ เพื่อตรวจสอบกรณีฆ่าตัดตอนกว่า ๒,๕๐๐ ชีวิต ในช่วงสงครามยาเสพติด แม้จะไม่มีผลการเปิดเผยผลการตรวจสอบให้ปรากฏก็ตาม

ความก้าวหน้าที่น่าสนใจอีกบางประการในช่วง ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ได้แก่ การที่สิทธิมนุษยชนซึ่งอาจถือว่ายังไม่ได้เป็นที่ยอมรับกว้างขวางนักในสังคมไทย โดยเฉพาะภาคการเมือง ที่ดูจะตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการที่นายจาตุรนต์ ฉายแสง อดีตแกนนำพรรคไทยรักไทยและรองนายกรัฐมนตรี ร้องเรียนกรณีการถูกละเมิดสิทธิทางการเมืองไปยัง กสม. (แม้เรื่องร้องเรียนจะไม่ได้รับการพิจารณา) หรือ แม้แต่การที่อดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ยอมรับบทบาทขององค์การสหประชาชาติ ด้วยการร้องเรียนเรื่องการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์การสหประชาชาติ ทั้งที่ก่อนหน้านี้เคยประกาศว่า “ยูเอ็นไม่ใช่พ่อ” นัยยะของเรื่องนี้ มิได้อยู่ที่การยอมรับบทบาทของกลไกสิทธิมนุษยชน แต่อยู่ที่การยอมรับว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนมีอยู่จริงและเป็นของทุกคน และการที่ผู้ที่เคยกุมอำนาจในรัฐรู้ลึก รู้สากับการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวาง กับยังให้ประชาชนอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นต่อสู้ในศาลได้ ถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ

ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในหลายเรื่อง หรือแทบทุกเรื่องที่ปรากฏ ในรายงานบทที่สาม เป็นสภาวะการณ์ที่ต่อเนื่องจากช่วงที่ผ่านมา และเป็นความต่อเนื่องที่ไม่เห็นพัฒนาการ

ในทางที่ตีขึ้นมากนัก สิทธิมนุษยชนหลายด้าน เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดภาคใต้ สิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิ ที่นอกจากชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนแล้ว แรงคลื่นยังพลิกและกอบเอาประเด็นปัญหาที่ถูกฝังกลบมานานในสังคมไทยให้เห็นประจักษ์ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ดิน ปัญหาการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชนกลุ่มน้อย และก่อให้เกิดปัญหาใหม่ เช่น การสูญเสียด่านบุคคลทางกฎหมายของคนจำนวนหนึ่งที่เอกสารถูกคลื่นยักษ์ทอยหายไป สิทธิในการสื่อสาร การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและเสรีภาพของสื่อ สิทธิในการใช้ดูแลและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ สิทธิดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเสื่อมถอยลงอย่างเห็นได้ชัด อะไรคือปัจจัยที่ส่งผลต่อสิทธิมนุษยชนและเป็นตัวกำหนดสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาดังแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ และช่วงต้นของปี ๒๕๕๑

การประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในบทนี้ จะพิจารณาปัจจัยและปรากฏการณ์ที่เป็นตัวกำหนด (defining factors) สภาวะสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย ทั้งนี้ จะพิจารณาทั้งปัจจัยทางกฎหมายและพันธกรณีของรัฐ ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างรัฐ ตลาด (ทุน) และสังคม (ประชาชน) วัฒนธรรมความรุนแรง ความอ่อนแอของระบบตรวจสอบและความพร้อมรับผิดชอบ และกระบวนการยุติธรรมกับสิ่งที่เรียกว่า **ตุลาการภิวัตน์** โดยพิจารณาว่า สภาวะของปัจจัยเหล่านี้เป็นอย่างไรในช่วงกว่า ๔ ปีที่ผ่านมา

สิทธิมนุษยชนกับมาตรฐานทางกฎหมายและพันธกรณีของรัฐ

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วในบทที่ ๑ ว่าในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลทุกรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนโยบายคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนค่อนข้างชัดเจน และในบางส่วน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางสุขภาพ สิทธิในการศึกษา มีการปฏิบัติตามนโยบายค่อนข้างชัดเจน แม้ในความเป็นจริง จะยังมีปัญหาให้พิจารณาอยู่ไม่น้อย กับมีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เป็นการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านต่างๆ ดังรายละเอียดปรากฏในบทที่ ๓

เมื่อประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนโดยพิจารณาจากภาระหน้าที่ของรัฐ ๕ ประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

๑. หน้าที่ในการเคารพสิทธิของประชาชนและไม่แทรกแซงในชีวิตของประชาชน ไม่เข้าไปจัดการชีวิตของประชาชน

หากในภาพรวม ดูเหมือนรัฐจะไม่ได้เข้าไปแทรกแซงชีวิตในชีวิตประจำวันของประชาชน และอาจถือได้ว่า ประชาชนมีและสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในระดับหนึ่ง ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ ประชาชนกลุ่มหนึ่งสามารถชุมนุมต่อต้าน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้อย่างยืดเยื้อ และทำในแทบทุกพื้นที่ที่มีการเรียกร้องชุมนุมกันเป็นระยะ ประชาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐได้ในสื่อต่างๆ ยังสามารถสื่อสารกันได้ในหลายรูปแบบรวมทั้ง การมีวิทยุชุมชนกว่า ๓,๐๐๐ สถานี ถือได้ว่ารัฐเคารพสิทธิของประชาชน

แต่ในขณะเดียวกัน ปรากฏว่ารัฐพยายามเข้าไปจัดการชีวิตผู้คนอยู่ไม่น้อยที่สำคัญ ได้แก่ การมีแนวคิด (และได้ลงมือปฏิบัติ) ในช่วงปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา คือ การนำระบบสมาร์ทการ์ดมาใช้อย่างเร่งรีบโดยเฉพาะ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สมาร์ทการ์ดดังกล่าวเป็นระบบเก็บข้อมูลส่วนบุคคลที่มีรายละเอียดของ บุคคลนั้นๆ ข้อท้วงติงจากหลายฝ่ายที่ว่า สมาร์ทการ์ดถูกนำมาใช้โดยที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูล ส่วนบุคคลนั้นเป็นอันตรายยิ่ง เพราะข้อมูลอาจถูกนำไปใช้อย่างมิชอบคดีและไปในทิศทางที่ฝ่ายรัฐต้องการ โดยเฉพาะในบางพื้นที่ กลับมิได้รับการรับฟังและโดยที่ไม่ได้มีมาตรการเยียวยาใดๆรับรองไว้ ทั้งนี้ ไม่นับ รวมการแทรกแซงและควบคุมสื่อทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การปิดเว็บไซต์ การห้ามขายหนังสือบางเล่ม อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างโจ่งแจ้ง

การจัดการชีวิตผู้คนที่มีผลอย่างยิ่งต่อสิทธิของประชาชน คือ การที่รัฐมีแนวคิดที่ “รัฐรู้ว่าอะไร ดีที่สุดสำหรับประชาชน” ด้วยแนวคิดนี้ รัฐดำเนินการโดยผ่านนโยบายของพรรคการเมืองและหน่วยงานรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน ฯลฯ ได้ออกนโยบายการพัฒนาในรูปแบบของโครงการพัฒนาและการลงทุนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การสร้างโรงไฟฟ้า โรงแยกก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิง การประกาศเขตป่าสงวนและเขตอนุรักษ์และโครงการ ทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลางอีกเป็นจำนวนมาก รวมถึงการทำข้อตกลงการค้าเสรี โดยไม่รับฟังความเห็น และความต้องการของประชาชน ทั้งยังปิดกั้นกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆที่จะมีผลต่อ การดำรงชีวิตและข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนพึงจะได้รับรู้ หลายครั้งที่ประชาชนรวมตัวเรียกร้อง นอกจาก จะไม่ได้รับการรับฟังแล้ว ยังมีการสลายการชุมนุมอย่างรุนแรง แนวคิดและการกระทำของรัฐในช่วงที่ ผ่านมา แม้จะไม่ใช้สิ่งใหม่ในสังคมไทย แต่ดูจะเข้มข้นมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร การแทรกแซงและการจัดการชีวิตผู้คนในลักษณะนี้ รัฐร่วมมืออย่างแข็งขันกับทุนที่ดูจะมีอำนาจ อิทธิพลยิ่ง นับแต่ช่วง พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นต้นมา

การละเมิดภาระหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐเองเปลี่ยนไปบ้างหลังการรัฐประหาร แม้ในช่วงนี้รัฐมิได้เร่งรัด การพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนโครงการขนาดใหญ่ แต่การทำความตกลงในหลายเรื่อง เช่น การจัดทำ ข้อตกลงการค้าเสรีกับญี่ปุ่นโดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม และไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ กับพบว่ามี การแทรกแซงในชีวิตผู้คนด้วยการใช้ระเบียบกฎหมายภายใต้กฎอัยการศึก และกฎหมาย ความมั่นคงอีกหลายฉบับที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลายประการ เช่น การชุมนุม (เกิน ๕ คน) การเดินทางออกนอกพื้นที่ จนทำให้การทำงานของกลุ่มองค์กรต่างๆ ซึ่งยากลำบากอยู่แล้วในรัฐบาลก่อน เป็นไปด้วยความลำบากมากขึ้น

๒. หน้าที่คุ้มครองประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิโดยบุคคลที่สาม และโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

ในรายงานบทที่ ๓ มีตัวอย่างมากมายที่แสดงให้เห็นว่า ในหลายเรื่อง รัฐไม่ได้พยายามคุ้มครอง ประชาชน ไม่ว่าจะโดยเจ้าหน้าที่รัฐเองหรือโดยการกระทำของบุคคลที่สาม แม้จะมีการออกกฎหมายใน ลักษณะคุ้มครองสิทธิหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ ที่มีผลใช้บังคับ เมื่อปี ๒๕๔๗ การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการข่มขืน และการแก้ไขประมวล

กฎหมายอาญาว่าด้วยการรับผิดทางอาญาของเด็กที่เพิ่มอายุขั้นต่ำของเด็ก เมื่อปี ๒๕๕๐ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่มีผลใช้บังคับ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ รวมถึงการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้น แต่ก็ยังพบว่า กรณีการซ้อมทรมานผู้ต้องหาและผู้ต้องขัง การบังคับสูญหายโดยเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนรับรู้ การสังหารชีวิตนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน และการคุกคามเอาชีวิตโดยผู้มีอิทธิพลและนายทุนเอกชน โดยที่รัฐไม่ได้พยายามให้การคุ้มครองหรือตรวจสอบเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ แสดงให้เห็นถึงทั้งการละเว้นหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ลู่แก่อำนาจ อันเป็นการขัดต่อพันธกรณีของรัฐมีทั้งต่อกฎหมายระหว่างประเทศและต่อประชาชนเอง หน้าที่นี้ถูกละเลยโดยรัฐอย่างรุนแรงในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา

๓. หน้าที่ให้การบริการทางสังคมและทางโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน

ดังที่กล่าวตอนต้นของบทนี้ ต้องยอมรับว่าในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา รัฐได้ออกกฎหมาย มาตรการในหลายเรื่อง ทั้งในด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการให้ทุน การเปิดโอกาสให้เด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตนเข้าเรียนได้ การเข้าถึงยาและการบริการสุขภาพ ความพยายามแก้ปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติในประเทศไทย รวมถึงนโยบายที่หลายคนเรียกว่า “ประชานิยม” ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่อาศัยหรือกองทุนส่วนหนึ่งต้องยอมรับว่านโยบายและโครงสร้างพื้นฐานด้านสังคมเหล่านั้นเป็นประโยชน์กับประชาชน ในเรื่องของการดำรงชีวิตที่โดยทั่วไปอาจเข้าไม่ถึงได้ง่ายนัก แม้จะเห็นความพยายามของรัฐในการทำหน้าที่ในส่วนนี้ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ยังมีปัญหาการเลือกปฏิบัติ เช่น แรงงานต่างชาติ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการเข้าไม่ถึงสิทธิเหล่านั้นของคนบางกลุ่ม

๔. หน้าที่สร้างสถาบัน กฎหมาย นโยบาย และกลไกต่างๆ ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงสิทธิของประชาชน และเพื่อดูแลสิทธิของประชาชน

กสม.เห็นว่า เมื่อพิจารณาทั้งในเชิงกฎหมาย นโยบาย สถาบันและกลไกต่างๆ อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีสิ่งเหล่านั้นเพียงพอที่จะให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่รับรองและดูแลสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย กระนั้นก็ดีก็ต้องยอมรับว่า กฎหมายถึงแม้จะมีอยู่ไม่น้อย แต่อาจยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหาร้ายแรงในสังคม เช่น การไม่มีกฎหมายห้ามการทรมาน หรือการบังคับบุคคลสูญหาย และยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรือกฎหมายอีกหลายฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่ต้องรับผิด แม้จะมีประมวลกฎหมายอาญาแล้วก็ตาม

๕. หน้าที่ส่งเสริมสิทธิของประชาชนด้วยการสร้างความรู้ ความตระหนักให้กับเจ้าหน้าที่และคนในสังคม

ในขณะที่ กสม.ให้ความสำคัญกับกระบวนการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ ความตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่ง และเห็นผลชัดเจนในระดับหนึ่ง โดยมีประจักษ์พยาน คือ การที่ประชาชนลุกขึ้นมาเรียกร้องปกป้องสิทธิของตนเอง หรือแม้แต่การที่เรื่องร้องเรียนมายัง กสม.เพิ่มขึ้นทุกปี การกล่าวดังนี้มีสองนัยยะ นัยยะแรก คือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรงขึ้น และนัยยะที่สอง คือ ประชาชน

ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ในส่วนของรัฐเองจะเห็นความพยายามในการจัดการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แม้จะยังไม่กว้างขวางมากนักในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังเห็นการทำงานขององค์กรเอกชน ทั้งด้านสังคม การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ต่างก็มุ่งมั่นส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน แม้ท่ามกลางสภาวะที่พื้นที่ทางการเมืองถูกจำกัดในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๕๐

กสม.ยังมีความห่วงกังวลว่า แม้จะเห็นความก้าวหน้าในเรื่องความรู้ความเข้าใจของประชาชนและองค์กรต่างๆ และความพยายามของภาครัฐในบางส่วน แต่กลับพบว่า การให้ความรู้ความตระหนักแก่เจ้าหน้าที่ในภาครัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เป็นมรรคเป็นผล รวมถึงสื่อยังไม่ได้ให้ความใส่ใจเรื่องนี้เท่าที่ควร

นอกจากนั้นจะเห็นในบทที่ ๑ ว่า ประเทศไทยได้รับรองและเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับหลักๆเพิ่มขึ้น เช่น เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๐ เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการประทุษร้ายหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ.๒๕๔๔ ประเทศไทยยังเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับบางฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และพิธีสารเลือกรับสองฉบับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กสองฉบับ และยังได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำหมายเลข ๑๓๘ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำที่ครอบคลุมการทำงานในทุกสภาวะ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.๒๕๔๗ และเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๕๐ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ แต่ยังไม่ให้สัตยาบัน^๑ กับยังให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๔ ว่าด้วยการอบรมฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) พ.ศ.๒๕๒๖ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๕๐ สิ่งเหล่านี้ยังไม่เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางในสังคมไทย

แต่จนถึงกลางปี พ.ศ.๒๕๕๑ ประเทศไทยยังคงยืนยันข้อสงวนและการแถลงตีความไว้ในหลายส่วน ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น การแถลงตีความและการตั้งข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ตั้งข้อสงวนในมาตรา ๔ วรรค ก วรรค ข และวรรค ค และมาตรา ๒๒) ในขณะที่ยังคงข้อสงวนในมาตรา ๗ เรื่อง การจดทะเบียนเกิด และการให้สัญชาติเด็กผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย และข้อ ๒๒ เรื่อง สถานะของเด็กผู้ลี้ภัยของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แม้จะมีความพยายามผลักดันให้รัฐบาลไทยถอนข้อสงวนและการแถลงตีความก็ตาม นอกจากนี้ประเทศไทยแม้ในที่สุดจะเสนอรายงานฉบับแรกว่าด้วยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ หลังล่าช้ามากกว่า ๗ ปี แต่ก็ยังไม่ได้เสนอรายงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และอีกหลายฉบับที่ยังค้างอยู่

ดังนั้น หากพิจารณาจากกรอบกฎหมายและพันธกรณีและภาระหน้าที่ของรัฐจะเห็นว่า ในรอบ ๔ ปีที่ผ่านมา สถานการณ์สิทธิมนุษยชนอยู่ในภาวะน่าห่วงกังวล เพราะรัฐบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณี

^๑ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการแล้ว โดยมีผลบังคับกับประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๑

และภาระหน้าที่อย่างสมบูรณ์และจริงจัง

กสม.มองว่า เหตุปัจจัยที่ทำให้รัฐไม่ได้ปฏิบัติตามภาระหน้าที่และพันธกรณีอย่างจริงจัง จนเกิดความบกพร่องและส่งผลถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีปัจจัยพื้นฐานที่ฝังรากลึก และบางอย่างกลายเป็นแนวโน้มของสังคมไทยในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา ได้แก่ ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างรัฐ ตลาด (ทุน) และสังคม (ประชาชน) วัฒนธรรมความรุนแรง ความอ่อนแอของระบบตรวจสอบและการขาดความร่วมมือรับผิดชอบ และกระบวนการยุติธรรมกับสิ่งที่เรียกว่า ตุลาการภิวัตน์

๒. ความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างภาครัฐ ตลาด (ทุน) และสังคม (ประชาชน)

เรื่องของสิทธิมนุษยชนในความเข้าใจโดยทั่วไปอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ในสองระดับ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในระดับของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกกับปัจเจก หากมีปัญหาใด รัฐมีหน้าที่ดูแลจัดการไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน แต่ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย ๒ ประการ ประการแรก คือ รัฐมีอำนาจทุกอย่างอยู่ในมือ ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังอาวุธและเครื่องมือทางกฎหมายและสถาบัน ทั้งนี้ ยังไม่รวมทรัพยากรซึ่งรัฐอ้างว่าเป็นของรัฐ ประการที่สอง คือ การขาดกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในระดับรัฐและระดับเหนือรัฐ ถึงแม้ในเชิงสิทธิมนุษยชนจะมีกลไกสหประชาชาติ และชุมชนนานาชาติคอยติดตามการดำเนินการตามพันธกรณี แต่มิได้มีอำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามหรือลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามภาวะดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่มาของระบบอำนาจนิยมที่สั่งสมกันมาในสังคมไทย และยิ่งจะมีผลรุนแรงขึ้นเมื่อผนวกกับลักษณะสังคมอุปถัมภ์ และเมื่อสังคมไทยไม่ใช่สังคมที่ตั้งคำถามกับอำนาจ กอปรกับมีกลไกบางอย่างที่ให้และสนับสนุนอำนาจรัฐอย่างล้นหลาม รวมถึงรัฐธรรมนูญเองที่ไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งจัดหรือเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ แต่มุ่งการคงอำนาจที่เรียกว่า เสถียรภาพของรัฐ แม้จะมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ท้ายที่สุด รัฐก็ยังมีอำนาจในการจำกัด หรือถึงขนาดลดทอนสิทธิและเสรีภาพประชาชนได้ในหลายกรณี ตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ การที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ รวมถึงฉบับ พ.ศ.๒๕๕๐ ที่มีกลายคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือการที่กำหนดให้ กสม.ซึ่งดูจะมีอำนาจมากขึ้น แต่มาจากการสรรหาโดยกลุ่มคนที่ถือว่าเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ โดยไม่มีส่วนร่วมโดยตรงจากภาคประชาชนเลย ล้วนเป็นสิ่งสนับสนุนอำนาจรัฐทั้งสิ้น

การพัฒนาของภาคประชาชนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แม้ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๗-๒๕๕๐ จะถูกทำให้อ่อนแอลงไปบ้างด้วยมาตรการและการกระทำในรูปแบบต่างๆ แม้กระทั่งการทำลายชีวิต และการดำรงอยู่ รวมทั้งการแบ่งแยกสังคม แต่ก็เห็นพลังและความตั้งใจที่จะเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา เมื่อมีการทวงถามหรือตั้งคำถามกับรัฐ กลับถูกมองว่า คือ การอยู่คนละขั้วตรงข้ามภาคประชาชน/ประชาสังคมที่ตั้งคำถามและเรียกร้องถูกทำให้เป็น “ศัตรูกับรัฐโดยปริยาย” นอกจากเป็นศัตรูกับรัฐแล้ว ยังเป็นศัตรูกับสิ่งที่รัฐ เรียกว่า “ความเจริญและการพัฒนา” ดูเหมือนพื้นที่สำหรับคำถามและการโต้แย้งแทบไม่มี (เหลือ) ในสังคมไทย

ในกระบวนการพัฒนาและการสร้างความเจริญ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจที่ความสัมพันธ์เดิมมีเพียงตัวละครสองตัวหลัก คือ รัฐกับประชาชน มีละครตัวใหม่ที่ยิ่งนับวันก็ยิ่งมีอำนาจขึ้นทุกที คือ “ทุนหรือตลาด” ที่ในประเทศไทยได้รับการพัฒนาส่งเสริมจากรัฐอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะนับแต่เมื่อมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้นมา ความสัมพันธ์สองส่วนกลายเป็นความสัมพันธ์สามเส้าระหว่างภาครัฐ ทุน และประชาชนหรือสังคม

จะว่าไป ความสัมพันธ์สามเส้าไม่ใช่สิ่งใหม่ในสังคมไทย แต่ที่ใหม่นับแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นต้นมา คือ การที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เร่งแผนการลงทุนโครงการขนาดใหญ่เพื่อเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายเศรษฐกิจทุนนิยม ที่รัฐบาลต้องการกระจายออกไปถึงระดับชุมชนรากหญ้าผ่านทางโครงการต่างๆไม่ว่าจะเป็นโอท็อป (OTOP) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ฯลฯ ที่สำคัญ คือ การอนุมัติการลงทุนโดยภาคเอกชน ทั้งที่เป็นทุนไทยและทุนข้ามชาติ เช่น กรณีโครงการเหมืองโปแตช ที่จังหวัดอุดรธานี และโครงการอื่นๆอีกมากมาย ทั้งนี้ ไม่นับรวมการเร่งจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA-Free Trade Agreement) ที่ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.๒๕๔๖ ที่รัฐบาลไทยลงนามในข้อตกลงกับจีนและมีผลบังคับใช้เมื่อปี ๒๕๔๗ อินเดีย เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๗ และในปีเดียวกัน รัฐบาลไทยได้ลงนามกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ในปี พ.ศ.๒๕๔๘ นำสังเกตว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีที่เริ่มขึ้นภายใต้รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการสานต่อโดยรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารและผลักดันส่งเสริมนโยบายเศรษฐกิจพอเพียงอย่าง พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อมีการลงนามข้อตกลงการค้าเสรีกับญี่ปุ่น เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๕๐ ส่วนประเทศที่อยู่ระหว่างการเจรจา คือ สหรัฐอเมริกา เปรู และกลุ่ม BIMST-EC

ในความสัมพันธ์สามเส้านี้ ดูเหมือนภาครัฐเลือกจะอยู่กับทุนอย่างชัดเจน การเลือกข้างทุนออกมาในหลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะในการจัดการและใช้ทรัพยากร รวมถึงสิทธิในการกำหนดแนวทางการพัฒนา ก็คือ การที่รัฐเลือกข้าง และใช้กำลังสลาย/ปราบปรามประชาชนที่ลุกขึ้นมาเรียกร้องปกป้องวิถีชีวิตของตนเองและชุมชน ว่ากันว่าในโลกที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ ที่ทุนเข้าไปแทรกอยู่ทุกอณูของสังคม รัฐที่ยังอ้างอธิปไตยแห่งชาติแทบไม่มีอธิปไตยเหลืออยู่เบื้องหน้าทุน ในสภาวะการณ์เช่นนี้ นอกจากภาครัฐจะไม่สามารถปกป้องประชาชนได้แล้ว ภาครัฐยังโน้มเอียงเป็นหนึ่งเดียวกับทุน ความสัมพันธ์สามเส้าจึงยังเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมอย่างสิ้นเชิง สิทธิของประชาชนในช่วงที่ผ่านมาอยู่ในภาวะคับขัน

๗. ความอ่อนแอของระบบตรวจสอบและการขาดความพร้อมรับมือ

การพัฒนาทุนนิยมไทย ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ต้องยอมรับว่าสร้างความลำบากทุกข์เข็ญให้กับผู้คนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนและชุมชนรากหญ้า แต่ในขณะเดียวกัน ก็สร้างคนกลุ่มต่างๆขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างสมัชชาคนจน กลุ่มเกษตรกรรายย่อย เครือข่ายต่างๆที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ รวมทั้งชนชั้นกลางที่บางส่วนมองเห็นความทุกข์ร้อนของประชาชน การผลักดันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่มีการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

และรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือเป็นนิมิตหมายใหม่ในสังคมไทย แม้ว่า รัฐธรรมนูญที่ออกแบบมาจะยังมีข้อบกพร่องและเป็นที่มาของปัญหาบางประการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในขณะที่มีบางส่วนรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ดูเหมือนเป้าหมายหลักอยู่ที่การประกันความเข้มแข็งของรัฐบาลที่เรียกว่า เสถียรภาพ (ทางการเมือง) และเพื่อลดความเสี่ยงในการใช้อำนาจเกินขอบเขต เนื่องจากรัฐเข้มแข็งเกินไป จึงได้กำหนดให้มีกลไกตรวจสอบที่ คณิน บุณสุวรรณ เรียกว่า "กระบวนการยุติธรรมทางการเมือง" ไม่ว่าจะเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม รวมถึงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรอื่นๆ ด้วย ที่น่าสนใจคือ ในขณะที่คนในประเทศเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า เป็นองค์กรอิสระ แต่ คณิน บุณสุวรรณ บอกว่า "ไม่อาจใช้คำว่าองค์กรอิสระหรือแม้แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้"^๒ หากไม่มีหน่วยงานบริหารที่เป็นอิสระและยังต้องรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐเป็นรายปี

ในความคาดหวังของประชาชนโดยทั่วไป องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเรียกว่าองค์กรอิสระ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรจะเป็นองค์กรที่มีอิสระ คือ อิสระทั้งจากอำนาจรัฐ และทุน และทำหน้าที่พร้อมไปกับประชาชนในการตรวจสอบ ควบคุมนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรต่างๆ และองค์กรเหล่านี้ ต้องมีการตรวจสอบกันเองด้วย แม้องค์กรเหล่านี้ยังต้องดำเนินงานด้วยงบประมาณแผ่นดินที่มาจากการจัดสรรโดยการเสนอของรัฐบาล แต่นั่นคือส่วนที่มาจากภาษีประชาชนที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งก็มีความแตกต่างไปจากองค์กรอื่น ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นอิสระ แต่ก็เป็นที่ปรากฏในหลายกรณีว่า ความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ขึ้นอยู่กับบุรณภาพแห่งมโนสำนึก (moral integrity) ของผู้ดำรงตำแหน่งมากกว่าปัจจัยอื่น และที่ผ่านมา ความเป็นอิสระขององค์กรหลายองค์กรดูจะเป็นอิสระจากประชาชนเสียมากกว่า นัยยะของมัน คือว่า เป็นองค์กรที่ตัดขาดจากประชาชน ทำงานในเชิงรับ ตัวอย่างง่ายๆ ก็คือ ไม่มีองค์กรใดที่ทุกซักร้อนกับการฆ่าตัดตอนกว่า ๒,๕๐๐ ศพ จนกระทั่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์นโยบายปราบปรามยาเสพติด และการนำนโยบายไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง และทรัพย์สินของประชาชน (คตณ.) กับการละเมิดสิทธิชุมชนในการปกป้องฐานทรัพยากรที่ทำให้กว่า ๒๐ ชีวิตเสียไป กับการทุจริตในหลายรูปแบบ รวมถึงการทุจริตในเชิงกฎหมายและนโยบาย การปล่อยให้เจ้าหน้าที่จับกุมประชาชนไปจนถึงการซ้อมทรมานจนถึงขนาดเสียชีวิตในห้องขัง กรณีพระสุพจน์ สุวโจ แม้ผ่านไป ๓ ปียังไม่มีการจับกุม หรือแม้แต่ตั้งข้อหาเหล่านี้ เป็นต้น

ความอ่อนแอขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เดินคู่ขนานไปกับวัฒนธรรมความพร้อมรับผิดที่บกพร่องในรัฐไทย เป็นการยากยิ่งที่จะเห็นนักการเมืองไทย หรือข้าราชการระดับสูงของไทย แม้หลายครั้ง

^๒ ประชาไทออนไลน์ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑

ดำเนินนโยบายผิดพลาดถึงขนาดทำให้คนนับพันเสียชีวิตก็ไม่ได้ออกมาจับผิดหรือลาออก หรือแม้แต่ศาลวินิจฉัยว่ากระทำผิดรัฐธรรมนูญยังสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อีก

๘. วัฒนธรรมความรุนแรง

ดูเหมือนความรุนแรงมีเส้นแบ่งที่บางเบาและละเอียดอ่อน ขึ้นอยู่กับว่าใครจะมองอย่างไร ในสายตาของคนจำนวนหนึ่ง รัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ไม่ได้ถือว่าเป็นความรุนแรงเพราะไม่เกิดการสูญเสียชีวิต) แต่อีกหลายคนมองว่า นั่นคือความรุนแรงรูปแบบหนึ่ง เป็นการกระทำความรุนแรงต่อประชาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นมาในสังคมไทยอย่างยากลำบาก เป็นความรุนแรงเพราะนำมาซึ่งการปิดเว็บไซต์ การประกาศใช้กฎอัยการศึกและออกกฎหมายความมั่นคงอื่นๆ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ความรุนแรงกับประชาชนโดยไม่ต้องรับผิดชอบ หลายคนมองว่า การทำประมงแบบทำลายล้าง คือ ทำลายชีวิตสัตว์น้ำที่ควรจะได้มีโอกาสเติบโตและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของชาวประมงพื้นบ้าน คือ ความรุนแรง การออกกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเหมืองแร่ ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. การจัดการทรัพยากรอื่นๆ คือ ความรุนแรง กฎหมายหลายฉบับแม้แต่รัฐธรรมนูญที่ยังคงโทษประหารชีวิต การบังคับใช้กฎหมาย/นโยบายอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดการกับความรุนแรง โดยสร้างความรุนแรง (ตั้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการกับผู้ค้ายาเสพติดที่ถือว่าเป็นภัยร้ายแรง) กลับกลายเป็นความรุนแรงที่มีความชอบธรรม

ปัญหาที่เกิดจากวัฒนธรรมความรุนแรงเมื่อพิจารณาจากมิติสิทธิมนุษยชนและสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา คือ การที่คนในสังคมมองไม่เห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่เข้าไปได้ยากที่พบว่า คนในสังคมไทยส่วนใหญ่สนับสนุนนโยบายสงครามปราบปรามยาเสพติด จนกระทั่งเมื่อมีคนเสียชีวิตนับพันคนทั่วไปก็ยิ่งเพิกเฉย เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่คนไทยจำนวนมากมองว่า ปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้จะแก้ได้ก็โดยการส่งกองกำลังนับหมื่นไปประจำ และดูเหมือนมีเพียงคนกลุ่มเล็กๆ เท่านั้นในสังคมไทยที่ตั้งคำถามกับนโยบายนี้ ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสันติวิธี ถูกเมินเฉย เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่คนไทยส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจกรณีที่คนงานพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเสียชีวิต เพราะขาดอากาศหายใจในตู้คอนเทนเนอร์ ๕๔ ศพ ทั้งๆที่คนทั่วโลกมองว่าเป็นโศกนาฏกรรม พอๆกับการเสียชีวิตด้วยสาเหตุเดียวกันของพี่น้องในเหตุการณ์ตากใบจำนวน ๗๘ ศพ เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงที่มีคนน้อยมากในสังคมไทยใส่ใจกับการที่พี่น้องคนไทยถูกถอนสัญชาติในคราวเดียวกันถึง ๑,๒๔๓ คน เป็นเรื่องที่ไม่อาจจับได้ที่เด็กและเยาวชนยังถูกทำร้ายร่างกายและถูกละเมิดทางเพศในช่วง ๖-๗ ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น และเด็กอายุ ๗-๙ ปี เป็นวัยที่ถูกกระทำมากที่สุด โดย ๘๐ % ของผู้ละเมิดเป็นคนในครอบครัว และยังมีความรุนแรงที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยที่เข้าไปได้ยากและรับไม่ได้ อีกหลายประการ หลายรูปแบบ

ความรุนแรงในสังคมไทยดำรงอยู่ได้ ก็เพราะสังคมไทยดูจะชาชินจนเห็นเป็นเรื่องปกติ ที่กลายเป็นความเคยชินและปฏิบัติต่อกันมาโดยไม่มีใครตั้งคำถามเพราะมันเกิดขึ้นเสมอมา ความเพิกเฉยและความ

เงียบกลายเป็นวัฒนธรรมที่ให้ความชอบธรรมกับความรุนแรงอย่างน่ากลัว ผู้ที่ทวงถามคำอธิบายหรือเรียกร้องให้ทำความจริงให้ปรากฏและอำนวยความสะดวกธรรมให้กับเหยื่อ หรือผู้เกี่ยวข้องถูกมองว่าเป็นตัวปัญหา สภาวะเช่นนี้คือสิ่งที่เห็นในรายงานช่วงก่อนหน้า และยังมีอยู่ตลอดช่วงเวลา ๔ ปี ต่อมา

กระบวนการยุติธรรมกับสิ่งที่เรียกว่า ตุลาการภิวัตน์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสในโอกาสที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และผู้พิพากษาประจำสำนักงานศาลยุติธรรมเข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๙ ความตอนหนึ่งว่า

“ที่ได้ปฏิญาณนั้นมีความสำคัญมาก เพราะกว้างขวาง หน้าที่ของผู้พิพากษา หน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง มีหน้าที่กว้างขวางมาก ซึ่งเกรงว่า ท่านอาจจะนึกว่า หน้าที่ของผู้ที่เป็นศาลปกครอง มีขอบข่ายที่ไม่กว้างขวาง ที่จริงกว้างขวางมาก...” “แล้วถ้าดำเนินการไม่ได้ที่ท่านได้ปฏิญาณเมื่อตะกี้ ก็เป็นหมัน ถึงบอกว่าจะต้องทำทุกอย่างเพื่อให้การปกครองแบบประชาธิปไตย ต้องดำเนินการไปได้... และถ้าท่านทำงานไม่ได้ ก็มีทางหนึ่ง ท่านอาจจะต้องลาออก เพราะไม่ได้มีการแก้ไขปัญหา...”

“ท่านอย่าไปทอดทิ้งการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบที่จะทำให้บ้านเมืองดำเนินการผ่านออกไปได้”

“ท่านเป็นผู้ที่ได้รับหน้าที่ ท่านเป็นผู้มีความรู้ เป็นผู้ที่ต้องทำให้บ้านเมืองดำเนินได้ มิฉะนั้นก็ต้องไปปรึกษากับท่านผู้พิพากษาที่จะเข้ามาต่อมา”

“...ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะเข้ามาใหม่ ปรึกษากับท่าน ก็เป็นจำนวนหลายคนที่มีความรู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ที่มีหน้าที่ที่จะทำให้บ้านเมืองมีชื่อมีแป...เรามีศาลหลายชนิดมากมายแล้วมีสภาหลายแบบ และก็ทุกแบบนี้จะต้องเข้ากัน ประองดองกัน และคิดทางที่จะแก้ไขได้”

“มีศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ ศาลอาญา ศาลแพ่ง เดียวนี้มีศาลหลายอย่างอันนับไม่ถูกก็เมื่อมี ก็ต้องให้ไปดำเนินการด้วยดี ดังนั้น ก็ขอให้ไปปรึกษากับศาลอื่นๆด้วย จะทำให้บ้านเมืองปกครองแบบประชาธิปไตยได้”

“เขายังบอกว่าศาล ขึ้นชื่อว่าศาล ดี ยังมีความซื่อสัตย์ สุจริต มีเหตุมีผล และมีความรู้ เพราะท่านได้เรียนรู้กฎหมายมา และพิจารณาเรื่องกฎหมายที่จะต้องศึกษาดีๆ ประเทศชาติจึงจะรอดพ้นได้ ถ้าไม่ทำตามหลักกฎหมาย หลักของการปกครองที่ถูกต้อง ประเทศชาติไปไม่รอด”

“ต้องวันนี้อยู่ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นสำคัญ ที่จะบอกได้ ศาลอื่นๆ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอะไร ไม่มีข้อที่จะอ้างได้มากกว่าศาลฎีกา เพราะผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีสิทธิที่จะพูด ที่จะตัดสิน ฉะนั้น ก็ขอให้ท่านได้พิจารณาดูกลับไปพิจารณา ไปปรึกษากับผู้พิพากษาศาลอะไรอื่นๆ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าควรจะทำอะไร แล้วต้องรีบทำ ไม่งั้น

บ้านเมืองล่มจม... เดียวนี้เป็นเวลาที่วิกฤตที่สุด ที่สุดในโลก ฉะนั้นท่านก็มีหน้าที่ ที่จะปฏิบัติ
ขอให้ท่านสามารถที่จะปฏิบัติงานด้วยดี ต่อสู้เพื่อความดี ต่อสู้เพื่อความยุติธรรมในประเทศ"

พระราชดำรัสดังกล่าว เป็นแนวทางที่มาของคำว่า **ตุลาการภิวัตน์** ที่จะให้คณะผู้พิพากษาเป็น
ผู้แก้ปัญหาวิกฤติของชาติ ทั้งนี้ น้อมนำได้ว่าเป็นการใช้อำนาจศาลอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับกระบวนการ
ตุลาการภิวัตน์ของระบบการปกครองในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกา เรียกว่า การตรวจสอบฝ่ายบริหาร
และนิติบัญญัติโดยระบบตุลาการ (power of judicial review) ซึ่งก็คือ การที่อำนาจตุลาการเข้าตรวจสอบ
การออกกฎหมาย การใช้อำนาจของนักการเมืองอย่างเข้มงวดจริงจัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ก้าวเดินมาสู่กระบวนการ
ตุลาการภิวัตน์ โดยจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เนื่องมาแต่ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงกลไก
ราชการและอำนาจตรวจสอบ อันนำไปสู่วิกฤติต่างๆ

ดังนั้น การตีความเพื่อวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือในกระบวนการของฝ่าย
บริหารขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยใช้กฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง หลักกฎหมายทั่วไปและการใช้อำนาจตุลาการ
เข้าตรวจสอบกรณีการออกกฎหมายและการใช้อำนาจของนักการเมือง การใช้อำนาจแก่ฝ่ายตุลาการในการ
ตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้การตีความกฎหมายเพื่อความเป็นจริง (ศาลปกครอง) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้
เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยในการพิจารณาคดีไม่ควรมุ่งแต่จะนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์
อักษรมาบังคับใช้เท่านั้น ควรที่จะนำเจตนารมณ์ของกฎหมายมาใช้ประกอบการพิจารณาให้เพิ่มมากขึ้น
และต้องนำหลักการรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับทันที ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับโดยตรง

กฎหมายทุกฉบับมีเจตนารมณ์ การนำมาใช้ตีความจึงต้องกระทำอย่างก้าวหน้าและอย่างเป็นพลวัต
ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย
เสมอ ดังนั้น เพื่อให้เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเกิดผล องค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายมาบังคับใช้
เพื่อตีความจึงต้องมีความกล้าที่ตัดสินใจ และต้องมุ่งที่จะเสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่เคารพหลักการ
สิทธิมนุษยชน คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนให้สูงขึ้นควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น ตุลาการภิวัตน์จึงเป็นบทบาทของผู้พิพากษาที่จะไม่เป็นเพียงแต่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ใน
การตีความบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการวินิจฉัยตัดสินคดีเท่านั้น แต่ผู้พิพากษาต้องมีบทบาทเป็น
ผู้สร้างหลักกฎหมายใหม่ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคมในวงกว้าง รวมถึงผู้พิพากษา
ต้องเข้าใจถึงความซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคมยิ่งกว่าการมุ่งที่พิจารณาเฉพาะข้อพิพาทในคดี และต้อง
พร้อมที่จะเปลี่ยนบรรทัดฐานเดิมเพื่อให้มีผลกระทบต่อมหาชนต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อฝ่ายบริหาร ในทางที่
จะทำให้เกิดความเป็นธรรม ตรงตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและอย่างถึงที่สุด

จากรายงานในบทที่ ๓ ชื่อว่า กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่ไม่ได้ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่าที่
ควรจะเป็นตามที่ตราไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างทางสังคมโดยรวมและการบังคับใช้กฎหมาย

ก่อให้เกิดความยุติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมมากมาย ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๔ มีคดีที่นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนกว่า ๒๐ คนเสียชีวิตหรือหายไป แต่กระบวนการยุติธรรมมีทั้งไม่ดำเนินการหรือไม่สามารถนำคนผิดมาลงโทษได้ กรณีตัวอย่างทั้ง ๕ กรณีที่ปรากฏในบทที่ ๓ และกรณีเรื่องความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ แม้น้าหนักของแต่ละเรื่องอาจไม่เท่ากัน แต่ทั้งหมดคือภาพสะท้อนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย ทั้งที่อยู่ในภาวะปกติ (ซึ่งไม่ปกติ) และภาวะพิเศษดังในสองกรณีสุดท้ายว่าด้วยสงครามยาเสพติด และความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่ดูเหมือนจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบเป็นส่วนใหญ่ กฎหมายและกระบวนการใช้กฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้อยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า องค์กรและระบบที่จะอำนวยความยุติธรรมต้องเป็นกลาง เป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำ และตรวจสอบได้ กับทั้งมีไว้ไม่ใช่เพื่อใช้อำนาจ แต่เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สภาวะการณ์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมและที่สะท้อนในรายงานด้านอื่น ๆ นั้น หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วน มีเหตุผลที่สอดคล้องกับงานวิจัยของ จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และสุวินัย ภรณวลัย เรื่อง *กระบวนการยุติธรรมเชิงบูรณาการ (Integral Criminal Justice Process) ที่วิเคราะห์ไว้ และขออนุญาต* ยกบางส่วนมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในบทนี้ ดังนี้

๑. แม้จะมีการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แต่เมื่อพิจารณาแล้ว ลักษณะที่ดำรงอยู่ยังเหมือนกับที่ John Austin กล่าวไว้ว่า “กฎหมายนั้นคือข้อบังคับของผู้ซึ่งมีอำนาจในบ้านเมือง เมื่อผู้ใดไม่กระทำตามแล้วต้องโทษ” และ “กฎหมาย” เป็นคนละเรื่องกับ “ศีลธรรมหรือความยุติธรรม” แยกออกจากกันเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกัน ทำให้รัฐโดดเด่น มีอำนาจกฎหมายรองรับและแยกออกมาจากสังคม และแม้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีใหม่จากระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ดังที่ว่า “กระบวนการพิจารณาเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้น ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิดตามที่โจทก์กล่าวหา จนกว่าจำเลยจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่า จำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ตามระบบจารีตนครบาล” ข้อสังเกตของผู้วิจัยทั้งสองคน คือ ข้อเท็จจริงในขณะนี้ และระบบกล่าวหานี้ สวนทางกับสิทธิของประชาชนและหลักกฎหมายในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ว่าเป็นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ว่ากระทำความผิด แต่สิ่งที่ปรากฏในข้อเท็จจริง คือ การจับกุมคุมขังผู้ต้องสงสัยไว้ก่อน แล้วให้พิสูจน์ตนว่าบริสุทธิ์ คือ แนวทางปฏิบัติทั่วไปในกระบวนการยุติธรรมไทย

๒. กฎหมายที่รัฐสมัยใหม่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการสังคมก็มีลักษณะที่ ปรีดี เกษมทรัพย์ เรียกว่า “มีอำนาจสิทธิขาดและสมบูรณ์ในตัวเอง โดยไม่ต้องอยู่ใต้อาณาเขตข้อจำกัดของศีลธรรม ความยุติธรรม หรือสิ่งอื่นใด” ทำให้กฎหมายของรัฐสมัยใหม่มีผลกระทบตามมา ๔ ประการ คือ

- ยกย่องว่า “รัฐ” มีอำนาจสูงสุดไม่อยู่ใต้กฎหมายใดทั้งสิ้น

- เมื่อกฎหมายเป็นเรื่องของคำสั่ง ทำให้กฎหมายเป็นเรื่องของ "อำนาจ" แทนที่จะเป็น เรื่องของ "ความถูกต้อง-ผิด ความชอบธรรม-ความไม่ชอบธรรม ความยุติธรรม-ความไม่ยุติธรรม" เพราะ "คำสั่ง" นั้นจะต้องเป็นของ "ผู้มีอำนาจเหนือ" สามารถที่จะบังคับผู้อยู่ใต้อำนาจให้ "จำใจ" ต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของผู้มีอำนาจ

- ผู้สั่งจะสั่งอย่างไรก็ได้ตามอำนาจที่มีแต่ "กฎหมาย" จะถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ ไม่อาจพิจารณาได้

- กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากศีลธรรม ดังนั้น "ความยุติธรรมตามกฎหมาย" อาจ "ไม่เป็นธรรม" ก็ได้

วิธีคิดดังกล่าว ทำให้กฎหมายกลายเป็นเรื่องของอำนาจที่แยกตัวออกจาก "ความยุติธรรม ความชอบธรรม และศีลธรรม" อันดั่งมา

๓. พร้อมกับความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่แพร่ขยายข้ามโลก ครอบโลก แนวคิดแบบแยกส่วนและกลไกได้เบียดแทรกเข้าไปในทุกสรรพศาสตร์ทุกวงการ รวมทั้งระบบคิด ในกระบวนการยุติธรรม ความคิดแบบ "แยกส่วน" และมองเห็นทุกสรรพสิ่งเป็น "วัตถุ" แผ่ขยาย อิทธิพลเข้าครอบงำความคิดเชิงสัมพันธ์ภาพของสรรพสิ่งอย่างสิ้นเชิง โดยไม่เห็นถึงมิติสัมพันธ์ ทางวัฒนธรรมที่สรรพสิ่งมีต่อกัน วิธีคิดแบบแยกส่วนจึงทำให้การป้องกันอาชญากรรม การดำเนิน กระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง พิเคราะห์คดี และลงโทษผู้กระทำผิด ถูกแยกไว้เป็นหน้าที่ของแต่ละ หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และแยกออกจากประชาชนด้วย โดยอ้างเหตุผลสนับสนุนว่า เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน (Check and Balance)

สำหรับสังคมไทยแล้ว ลัทธิแยกส่วนในงานยุติธรรมขาดการเชื่อมโยงทั้งในแง่องค์กร ความคิดและในแง่บุคลากร แยกสถาบันอัยการ ทนายความ ตำรวจ กรมราชทัณฑ์ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา มหาวิทยาลัยออกจากกัน ระบบจึงขาดเอกภาพไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ในการอำนวยความยุติธรรมให้สอดคล้องประสานกันได้ ผลกระทบดังกล่าวปรากฏรูปร่างของปัญหา ชัดเจนขึ้นเมื่อปริมาณคดีความในปัจจุบันทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามอัตราการเพิ่มของประชากร แต่ละหน่วยต่างก็พยายามทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะหน่วยงานของตน โดยไม่พยายามรับรู้ และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของกระบวนการระบบงานยุติธรรมทั้งระบบ รวมทั้งสังคมและประชาชน ว่าจะเป็นอย่างไร หรือแม้จะรับทราบ แต่ก็ผลักภาระรับผิดชอบดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่อยู่ตรงกลาง หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับ Superstructure เป็นผู้แก้ไข เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมี อำนาจขอข่วยความรับผิดชอบเพียงเศษเสี้ยวเฉพาะส่วนที่ถูกแยกออกมา

๔. การแยกกระบวนการยุติธรรมของรัฐออกจากสังคมและประชาชน เมื่อระบอบการปกครอง ได้รับการพัฒนามากขึ้นและมีการยอมรับคติที่ว่า รัฐบาลเป็นผู้ที่ประชาชนมอบหมายให้พิทักษ์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หน้าที่ในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมจึงได้รับการ โอนไปสู่รัฐบาล ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติกลายเป็น

ผู้รับผิดชอบไปจนเกือบจะสมบูรณ์ ความเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้เกิดผลกระทบสำคัญ ๒ ประการ ประการหนึ่ง ก็คือ ประชาชนมีบทบาทในการรักษาความสงบและปลอดภัยในสังคมน้อยลงหรือไม่มีเลย และรู้สึกว่ามีใช้ระของตน หากเป็นของเจ้าหน้าที่บ้านเมืองจึงผลกระทบในการรักษาความสงบและปลอดภัยไปให้เจ้าหน้าที่ เช่น ตำรวจและฝ่ายปกครอง คดีความบางประเภทเป็นเรื่องที่สามารถไกลเกลี่ยประนอมข้อพิพาทกันได้ในชุมชน กลับไม่มีใครจัดการเพราะไม่ได้รับมอบหมาย และเข้าใจว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน ผลกระทบไปให้กระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการชี้ขาด เสียเงินทอง เสียเวลาทั้งของรัฐและประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลที่ตามมา คือ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับภาระหนัก ทั้งๆที่มีจำนวนและความสามารถจำกัด การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่ได้ผลสมความต้องการ ทั้งของประชาชนและของเจ้าหน้าที่เอง อีกประการหนึ่ง เมื่อมีความรู้สึกเช่นนั้นเกิดขึ้น ประชาชนและเจ้าหน้าที่ห่างเหินกัน ความห่างเหินทำให้ฝ่ายเจ้าหน้าที่ขาดผู้ควบคุมดูแลและเมื่อเผชิญกับความเย้ายวนต่างๆ เจ้าหน้าที่ซึ่งโดยหลักการควรเป็นผู้ที่ให้บริการประชาชนก็หันไปสนองความเย้ายวนเหล่านั้น ยิ่งห่างประชาชนออกไปเท่าใด โอกาสที่จะกลายเป็นทรวาหรือทุจริตหรือทั้งสองอย่างก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

๕. การเสื่อมสลายของความรู้สึกผูกพันของประชาชนต่อพันธกิจในกระบวนการยุติธรรม และการป้องกันอาชญากรรม ภายหลังการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมจึงอยู่ตรงประเด็นที่ว่า ไม่มีการสานต่อในเรื่องการให้ความรู้ทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ทำให้ตำรวจเข้ามาทำหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมให้กับสังคมอย่างเป็นทางการ และ “แบบ” และ “ทางการ” ในบทบาทของ “ผู้มีอำนาจเหนือกว่า” ขณะที่ประชาชนเป็นเพียง “ผู้รับบริการด้านการอำนวยความสะดวก” จากภาครัฐอย่างชัดเจนในฐานะที่เป็นรอง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เดิมประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้เอง ต่อมาได้ปรับเปลี่ยนการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แม้ประชาชนจะยังคงมีสิทธิในการฟ้องคดีเองอยู่ แต่ก็ให้พนักงานอัยการเข้าเป็นโจทก์ร่วมด้วยตามเงื่อนไขของกฎหมาย ย่อมก่อให้เกิดความสับสนในฐานะรัฐเป็นผู้เสียหายและบทบาทการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินระหว่างรัฐกับสังคมต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่าศตวรรษ

๖. “คดีล้นศาลคนล้นคุก” ภาพปัญหาที่ปรากฏในปัจจุบันจากงานวิจัยของจุฬารัตน์ เอื้ออำนวย เรื่องทิศทางการวางแผนกำลังคนเพื่อรองรับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในทศวรรษหน้า (๒๕๔๑-๒๕๕๐) พบว่า ปัญหาความที่เกิดขึ้นและรอรับการแก้ไขในปัจจุบันมีลักษณะที่เรียกว่า “คดีล้นศาลคนล้นคุก” ขณะที่ปริมาณคดีหลังไหลเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น แต่เวทีของ “กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี” มีเท่าเดิม คือ มีอยู่อย่างจำกัดทั้งในด้านเวลาและกำลังคน ทำอย่างไรประชาชนจะยังคงได้รับความยุติธรรมที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพเช่นเดิม ซึ่งที่จริงควรจะดีกว่าเดิม เนื่องจาก “การให้ความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือ การปฏิเสธความยุติธรรม”

ลักษณะของกระบวนการยุติธรรมที่มาจากงานวิจัยของนักวิชาการทั้งสอง คือ ภาพสะท้อนของกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบัน ในภาวะดังกล่าวนี้ ดูเหมือนการเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนจะยังอยู่ห่างไกล โดยเฉพาะการจัดหาทนายความให้แก่จำเลย เพื่อค้นหาความจริงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในทางปฏิบัติ คุณภาพของทนายความที่ศาลจัดทำให้ตามกฎหมาย ย่อมแตกต่างจากพนักงานอัยการโจทก์อย่างเห็นได้ชัด โอกาสที่จะเห็นองค์กรทนายประชาชน (Public Defender) เช่นหลายประเทศคงเกิดขึ้นไม่ได้ในเร็ววัน

หากกระบวนการยุติธรรมในหลายขั้นตอนที่มีหน่วยงานรับผิดชอบแยกกันไป จะไม่อาจเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้ การเปลี่ยนแปลงในระบบศาลที่เป็นตัวแทนของอำนาจตุลาการ ที่เรียกว่าตุลาการภิวัตน์ จะช่วยทำให้สิทธิมนุษยชนของประชาชนได้รับการคุ้มครองดีขึ้นหรือไม่

สำหรับ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช^๓ เห็นว่า ตุลาการภิวัตน์มีข้อจำกัดอย่างน้อย ๓ ประการ คือ **ประการแรก** อำนาจตุลาการในประเทศไทยไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนในฐานะที่มาของอำนาจอธิปไตย ในการให้ความเห็นชอบและการตรวจสอบ **ประการที่สอง** มีคำถามว่าประชาชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงานหรือคำตัดสินของศาลมากน้อยเพียงใด ในส่วนนี้ กสม.มีตัวอย่างข้อหาคดีหมิ่นศาลที่ปรากฏในรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนฉบับที่ผ่านมา เมื่อนักวิชาการจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิพากษ์ศาลจังหวัดลำพูน **ประการที่สาม** ตุลาการภิวัตน์ในหลายประเทศเกิดขึ้นจากการตัดสินที่สร้างความเข้มแข็ง หรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น คือ มีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับรัฐ แล้วศาลตัดสินคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นำไปสู่การปรับตัวของหน่วยงานรัฐ แต่ในเมืองไทย คดีของคุณสมบุญ สีคำดอกแค ซึ่งเป็นแรงงานในโรงงานทอผ้า แล้วป่วยจากการสูดฝุ่นผ้าเข้าไปในปอด เจ็บป่วย เป็นโรคปัสสาวะในซีส คุณสมบุญฯฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายเมื่อปี ๒๕๓๘ จำนวน ๒ ล้านบาท หลังจากผ่านไป ๘ ปี ๖ เดือน ศาลแรงงานตัดสินให้โรงงานมีความผิดจ่าย ๒ แสนบาท โรงงานอุทธรณ์ ศาลฎีกาพิจารณาอีก ๒ ปี ๕ เดือน รวม ๑๐ ปี ๑๑ เดือน ศาลฎีกาให้ศาลชั้นต้นไปหาข้อมูลเพิ่มเติม

มองไปข้างหน้า

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๑ เมื่อรัฐบาลรับรองหรือให้สัตยาบันหรือเป็นภาคิกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปมีความคาดหวังว่า รัฐจะดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ กับจะต้องมีนโยบายและสร้างสถาบันขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการตามพันธกรณี อย่างไรก็ตาม การทำให้กฎหมายสอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่ทั่วโลกยอมรับ การมีกฎหมายที่ดี การมีนโยบายที่เอื้อต่อการ

^๓ อภิปรายไว้ในการสัมมนา ที่จัดโดยมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, กองทุนจิตร์ ภูมิศักดิ์ และคณะแพทยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มธ.) "การเมืองสยามประเทศไทย-หลังสมัคร ๒ และ/หรือ "ตุลาการภิวัตน์-ได้ผลจริงหรือ" เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๑

ปกป้อง ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน หรือการมีสถาบันมากมาย อาจไม่เพียงพอ เพราะหากไม่มีการปฏิบัติ หรือการปฏิบัติมิได้เป็นมรรคเป็นผล หรือรัฐกลายเป็นผู้ละเมิดสิทธิของประชาชนเสียเอง ดังที่เกิดขึ้น ในหลายกรณี ตามที่ชี้ให้เห็นในบทที่ ๓ อาจกล่าวได้ว่า นอกจากรัฐจะไม่ "รับผิดชอบต่อพันธกรณี" เสียเองแล้ว ยังอาจเรียกได้ว่า "เป็นรัฐที่ล้มเหลว" (failed state)

เมื่อมองย้อนไปในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา หรือในบางกรณี มองย้อนไปไกลกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความห่วงกังวลว่า ในสภาวะการเมืองที่เลือกข้าง แบ่งขั้ว และความรุนแรงยังแผ่ซ่านไปทั่วสังคมไทย เศรษฐกิจไม่ทราบว่าจะไปทางไหน นอกจากการยึดโยงอยู่กับระบอบทุนนิยม สังคมสับสน ชุมชนที่ต้องหาทางเอาตัวรอดจากกระแสอำนาจทุนที่ถาโถมในขณะที่อำนาจรัฐในการที่จะจัดการกับแรงฟุ้งของทุนอ่อนแอ กระแสชาตินิยมคลั่งชาติถูกปลุกขึ้นมาอย่างอันตราย ทำให้เงื่อนไขทางการเมืองและสังคม ไร้ทางเลือก ปรากฏการณ์ที่ เห็นต่างคือขัดแย้ง เห็นต่างคืออาชญากรรม เห็นต่างคือภัยความมั่นคง และเห็นต่างคือชายชาติ ไม่น่าจะทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนมีอนาคตมากนักในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

การพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอนาคตข้างหน้า คงไม่อาจตัดขาดจากปัจจัยที่ถือว่าเป็นตัวกำหนดสภาวะของสิทธิมนุษยชนดังที่กล่าวไปแล้วได้ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่การเมืองตึงเครียด เศรษฐกิจอยู่ในภาวะชะงักงัน และสังคมแตกแยกโดยไม่อาจสมานกันง่ายนัก ปรากฏปัจจัยอื่นที่อาจไม่เอื้อต่อการพัฒนาวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนหรือทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนดีขึ้นได้มากนัก หากปัจจัยต่อไปนี้ไม่ได้รับการแก้ไข

๑. ในความขัดแย้งทางการเมืองสังคมปัจจุบัน ความสมานฉันท์และอัตลักษณ์มีแนวโน้มที่เส้นแบ่งจะแคบจนมองไม่เห็น หน่วยของอัตลักษณ์ซึ่งอาจเป็นเรื่องของกลุ่มชาติพันธุ์ ศาสนา ภูมิภาคนิยม หรือหลายอย่างเหล่านี้รวมกัน ถูกขยายไปถึงอัตลักษณ์ใหม่ๆ ที่กลุ่มเคลื่อนไหวสร้างขึ้น (เสื้อเหลือง เสื้อแดง เป็นต้น) แนวโน้มที่กลุ่มเคลื่อนไหวเหล่านี้จะพัฒนาความขัดแย้งจากความไม่เห็นต้องกัน (disagreement) เป็นคู่ขัดแย้ง (antagonism) และเป็นศัตรู (hostility) โดยแต่ละกลุ่มทำทุกวิถีทางที่จะสร้างความกลมเกลียวในกลุ่มตนเอง เพื่อต่อสู้ต่อกับกลุ่มตรงข้ามที่ถูกทำให้เป็น "ภัยคุกคามจากภายนอกหรือถึงขั้นเป็นศัตรู" เป็นเรื่องที่น่ากังวล

๒. ในสถานการณ์แห่งความแตกแยก ดูเหมือนการประสานสนทนา (dialogue) จะเป็นไปได้ การอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย ต่อความเห็นต่างดูจะเลือนหายไปจากสังคมไทย ในสังคมที่ dialogue เกิดขึ้นไม่ได้ การพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่อาศัยการถกเถียงได้แย้ง จนเป็นข้อสรุปร่วมกัน ไม่อาจพัฒนาได้เช่นกัน

๓. กล่าวกันว่า สิทธิมนุษยชนจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองในทุกกระบวนการเมือง แต่มีความเชื่อว่า สิทธิมนุษยชนจะได้รับการคุ้มครองส่งเสริมได้ดีกว่าในระบบการเมืองแบบ "ประชาธิปไตย" ซึ่งกำลังถูกตั้งคำถามจากคนหลายกลุ่มในสังคมไทย หากประชาธิปไตยในฐานะอุดมการณ์จะหยั่งรากในสังคมไทยได้ หลักการและวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนที่ตั้งอยู่บนฐานของ

ความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติ และการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน หากสถาบันประชาธิปไตยจะพัฒนาไปได้ กลไกสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานนอกจากจะต้องได้รับการยอมรับแล้ว ยังต้องได้รับการพัฒนาเป็นสถาบันอย่างแท้จริง หากประชาธิปไตยจะถูกทำให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนในสังคมไทย สิทธิมนุษยชนต้องไม่แปลกแยกจากวิถีชีวิตของคนเช่นกัน ปัญหาในปัจจุบันและจะยังดำรงอยู่ในอนาคต คือ การที่สิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกยอมรับให้เป็นรากคิดใดๆของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐไทยอ้างว่าพยายามสร้างขึ้นตลอดมา

๔. หลายคนกล่าวว่า ระบบรัฐสภาอันเป็นกระบวนการหนึ่งของประชาธิปไตยแบบตัวแทนล้มเหลว ประเทศไทยต้องการระบบประชาธิปไตยแบบใหม่ซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติว่าจะเป็นแบบใด อย่างไรก็ตามมีข้อน่าสังเกตว่า ไม่ว่าจะเป็ประชาธิปไตยในรูปแบบใดที่ได้รับการนำเสนอ ดูเหมือนยังคงสมาทานระบบอำนาจนิยม และระบบอภิสิทธิ์ของคนบางกลุ่มอย่างไม่เสื่อมคลาย น่าสนใจว่า รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เป็นสภาที่ exclusive หมายถึง สภาของคนกลุ่มเล็กๆ ประชาชนถูกกีดกันออกไป การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกตีความอย่างแคบและจำกัดตลอดมา ในภาวะเช่นนี้ การเรียกร้องสิทธิของประชาชนซึ่งน่าจะสมารถทำได้ทั้งในและนอกสภา แทบจะหาพื้นที่ไม่ได้ พื้นที่ทางการเมืองเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะทำให้ทั้งประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป่งบานขึ้นได้ แต่นั่นคือ สิ่งที่ขาดหายมากขึ้นทุกทีในสังคมไทย

๕. อย่างไรก็ตาม การที่กล่าวว่ระบบรัฐสภาล้มเหลวนั้น อาจจะไม่ถูกต้องเสียทีเดียว แต่สิ่งที่ล้มเหลวอย่างชัดเจนในระบบรัฐสภาไทย น่าจะมีสองอย่าง อย่างแรก คือ ระบบพรรคการเมืองที่แม้หลายพรรคจะอ้างว่ามีสมาชิกนับล้านๆคนทั่วประเทศ แต่จะเห็นว่าโครงสร้างและการดำเนินงานของพรรคการเมืองไทยขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์และการต้อรองผลประโยชน์ (ซึ่งเห็นชัดเจนในการจัดสรรโควตารัฐมนตรีเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล) และการรวมตัวกันของกลุ่มชนชั้นนำในสังคม (elites) มากกว่าการมุ่งไปที่การปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของประชาชน พรรคการเมืองจึงไม่ได้อยู่บนฐานของมวลชน และสิ่งที่ปรากฏในรัฐสภาไทยในปัจจุบัน คือ ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เป็นพวกเดียวกัน จึงขาดดุลอำนาจในการตรวจสอบความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อย่างที่สอง คือ บทบาทของประชาชนในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ในขณะที่การรวมตัวกันเรียกร้องนอกสภายังไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นสิทธิที่ทำได้ การเข้าไปผลักดันวาระหรือนโยบายใดๆโดยประชาชนเองในสภา ทำได้ยากเช่นกัน เพราะสภากลายเป็นที่เฉพาะของ “ผู้แทน” หรือผู้ที่ได้รับการเลือกหรือคัดเลือกเข้าไป สภาผู้แทนราษฎรไทยเป็น “สภาผู้แทน” ไม่ใช่ “สภาราษฎร” หรือ “สภาประชาชน” ที่ประชาชนธรรมดาสามารถใช้สิทธิ์ใช้เสียงได้ แม้จะมีผู้แทนก็ตาม ทั้งนี้ รัฐสภาหรือผู้มีอำนาจต้องเข้าใจว่า การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนหนึ่งของประชาธิปไตยเพียงเท่านั้น แต่สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชน และระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ดังนั้น ทราบใดที่พรรคการเมืองและสภายังมีลักษณะ

อย่างที่เป็นอย่างทุกวันนี้ ระบบรัฐสภาก็ไม่อาจเอื้อประโยชน์และสิทธิสำหรับประชาชนได้ การออกกฎหมาย นโยบายใดๆ ก็อาจไม่ใช่เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนเสมอไป

๖. หลักประกันของสิทธิมนุษยชน คือ การที่สถาบันต่างๆของทุกภาคส่วน ทำหน้าที่อยู่บนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน (rights-based approach) มีใช้ส่วนใดส่วนหนึ่ง แม้ว่าหน้าที่หลักจะยังคงอยู่ที่รัฐก็ตาม แต่การยกภาระให้รัฐในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นการตอกย้ำความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียม ในขณะที่เดียวกัน รัฐในกระแสนิยมอ่อนแอลงทุกวันเมื่อเทียบกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐโดยเฉพาะทุน ดังนั้น การปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อทุกองคาพยพของสังคม ถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของทุกคนและทุกสถาบัน แนวคิดดังกล่าวนี้ยังห่างไกล

๗. ปัญหารุนแรงในเรื่องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการไม่ต้องรับผิดชอบหรือการปล่อยผู้กระทำผิดลอยนวล (impunity) จากรายงานในบทที่ ๓ เห็นได้ชัดเจนว่าในกระบวนการยุติธรรมไทย การนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยเฉพาะหากผู้กระทำผิดนั้นเป็นผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้มีอิทธิพล ต่างหลุดพ้นจากความรับผิดชอบทั้งสิ้น impunity กลายเป็นวัฒนธรรมที่ดำเนินไปคู่กับวัฒนธรรมอำนาจและวัฒนธรรมแห่งความเงิบที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย สภาวะดังกล่าวนี้ เป็นภัยต่อสิทธิมนุษยชนอย่างยิ่งในช่วงที่ผ่านมาและจะยังดำรงอยู่ต่อไปอีกนาน

จะเห็นได้ว่า เมื่อมองย้อนไปในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา หรือในบางกรณี มองย้อนไปไกลกว่านั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความหวังกังวลว่า ในสภาวะการเมืองที่เลือกข้าง แบ่งขั้ว และความรุนแรงยังดำรงอยู่ไปทั่วสังคมไทย เศรษฐกิจไม่ทราบว่าจะไปในทิศทางใด นอกจากการยึดโยงอยู่กับระบอบทุนนิยม สังคมสับสน ชุมชนที่ต้องหาทางเอาตัวรอดจากกระแสอำนาจทุนที่ถาโถมในขณะที่อำนาจรัฐในการที่จะจัดการกับแรงฟุ้งของทุนอ่อนแอ กระแสชาตินิยมคลั่งชาติถูกปลุกขึ้นมาอย่างอันตราย ทำให้เงื่อนไขทางการเมืองและสังคมไร้ทางเลือก ปรากฏการณ์ที่เห็นต่างคือขัดแย้ง เห็นต่างคืออาชญากรรม เห็นต่างคือภัยความมั่นคง และเห็นต่างคือชายชาติ ระบบการเมืองอยู่ในภาวะง่อยเปลี้ย ระบบยุติธรรมไม่ได้อำนวยความสะดวก และทุกอย่างถูกรอบงำภายใต้ระบบอำนาจนิยม และการดำรงสถานะเดิม (status quo) ไม่น่าจะทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนมีอนาคตมากนักในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ เมื่อผนวกกับปัจจัยในเชิงโครงสร้างและในเชิงสถาบัน ซึ่งได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการมองอนาคตของสิทธิมนุษยชนไปข้างหน้า ทำให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อสิทธิมนุษยชนและเป็นตัวกำหนดสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐ และช่วงต้นของปี ๒๕๕๑ รวมถึงได้เห็นกระบวนการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ทั้งที่มีความก้าวหน้าและที่ยังไม่เห็นการพัฒนาการในทางที่ดีขึ้นมากนัก แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมองเห็นความหวัง หากข้อเสนอแนะในส่วนต่อไป จะได้รับการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังจากทุกฝ่าย

บทที่ ๕

ข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชน
ในประเทศไทย

ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

สถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการปฏิบัติต่อผู้ต้องหา นั้นจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ปัญหาการอำนวยความสะดวกยุติธรรมมีสาเหตุหลักเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติการของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ที่ผู้ปฏิบัติยังขาดจิตสำนึกด้านสิทธิมนุษยชน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ผู้ต้องหาได้อย่างแท้จริง อันเป็นการไม่เคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

๑. ให้รัฐบาลมีบทบาทในแก้ไขปัญหาคการอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยกำหนดให้การไม่เคารพต่อสิทธิของผู้ต้องหาในกระบวนการยุติธรรมอย่างครบถ้วน เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขโดยเร่งด่วน

๒. ให้รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม ในทุกระดับ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแก่บุคลากรที่ต้องทำหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมายและในการทำหน้าที่ที่ต้องสัมพันธ์กับผู้ต้องหา เพื่อให้เกิดความตระหนักในอันที่จะอำนวยความสะดวกให้ผู้ต้องหาได้รับสิทธิพื้นฐานอย่างเหมาะสม

๓. ให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ปัญหาการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและแนวทางแก้ไขปัญหาย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง และจัดตั้งกลไกรับเรื่องราวร้องทุกข์และเผื่อระวังที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดโอกาสและป้องกันการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิของผู้ต้องหา

ด้านสังคม

สถานการณ์สิทธิทางสังคม เป็นผลมาจากการผลักดันให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแบบทุนนิยม มีการเปิดการค้าเสรี การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) โครงการประชานิยมผ่านโครงการเอื้ออาทรหลากหลายรูปแบบ นอกจากนี้ การดำเนินงานตามนโยบายปราบปรามยาเสพติดและผู้มีอิทธิพล รวมทั้งเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ ล้วนส่งผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต สิทธิทางสุขภาพ และสิทธิอื่นๆของประชาชนเป็นอย่างมาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังนี้

๑. การกำหนดและติดตามนโยบายของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากการปฏิบัติงานและประเมินสถานการณ์สิทธิด้านสังคม มีการติดตามแผนการดำเนินงานตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกละเมิดอย่างแท้จริง

๒. การให้ความสำคัญต่อเครือข่ายสิทธิทางสังคม ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่เครือข่ายสิทธิในทุกระดับ มีการจัดการประชุมแบบมีส่วนร่วม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ในประเด็นสิทธิทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ ส่งเสริมให้ชุมชนรวมตัวกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของตนและส่วนรวม

นอกจากนี้ กสม. ได้ประสานงานกับผู้นำชุมชน องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล สถาบันการศึกษา กลุ่มองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นเครือข่ายในการเผยแพร่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานสิทธิมนุษยชน เพื่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนเอง และการไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น การประสานงานกับกลุ่มองค์กรดังกล่าวเป็นการอาศัยความร่วมมือจากเครือข่ายสิทธิที่มีอยู่ในพื้นที่ ซึ่งได้ใช้ทรัพยากรและบุคลากรอย่างคุ้มค่า

๓. การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ควรดำเนินการโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม มีการรับฟังคำชี้แจงและข้อมูลจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีระบบการรายงานความก้าวหน้าเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในกรณีต่างๆ

จากสถานการณ์การละเมิดสิทธิด้านสังคมที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น ผู้ร้องเรียนจะแสวงหาองค์กรและวิธีการเพื่อให้ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อน กสม.พบว่า บางกรณีมีการร้องเรียนในเรื่องเดียวกันไปยังหลายองค์กร ดังนั้น จึงควรมีการประสานงาน มีการจัดทำฐานข้อมูลและเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างองค์กรอิสระ เพื่อการประหยัดงบประมาณ เวลา และการทำงานของบุคลากร เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนมากยิ่งขึ้น

๔. ควรมีการจัดกลไกและกระบวนการ เพื่อการผลักดันให้องค์กร หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการหารือกับผู้บริหารระดับสูง การจัดเวทีนโยบายสาธารณะของผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ เพื่อสร้างความเข้าใจและร่วมกันหาแนวทางแก้ปัญหาแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิด้านสังคมอย่างยั่งยืน

ด้านสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรและความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA)

ข้อเสนอหลักของ กสม. ในเรื่องนี้ คือ การพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อให้สิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนในด้านที่เกี่ยวกับฐานทรัพยากร สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และนโยบายสาธารณะซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมีข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรม ๔ ประการ คือ

๑. การผลักดันจัดตั้ง “องค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ เพื่อเป็นกลไกถ่วงดุลการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ และเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจัดตั้งองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอาจดำเนินการโดยการจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล พรรคการเมือง หรือโดยการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน*

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ (อบจ. อบต. เทศบาล) ควรมีบทบาทสำคัญต่อการทำให้สิทธิชุมชนฐานทรัพยากรตามรัฐธรรมนูญเกิดผลในทางปฏิบัติ แนวทางที่สามารถดำเนินการได้โดยเร็ว คือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นรองรับกฎเกณฑ์ กติกาการจัดการดูแลฐานทรัพยากรชุมชน ที่ได้มีการปฏิบัติอยู่แล้ว และได้พิสูจน์ว่าทำให้เกิดความยั่งยืนและสมดุลของฐานทรัพยากร เช่น กฎกติกากาจัดการป่าชุมชนของชุมชนท้องถิ่น ในภูมิภาคต่างๆ กฎกติกากาจัดการทรัพยากรน้ำ และเหมืองฝายของชุมชนท้องถิ่นในภาคเหนือ กฎเกณฑ์ของชุมชนประมงชายฝั่งภาคใต้ในการดูแลจัดการทรัพยากรประมง และชายฝั่ง เป็นต้น

การดำเนินงานในส่วนนี้จะเป็นการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างสิทธิและหน้าที่ของชุมชนท้องถิ่นและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลฐานทรัพยากร และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในรูปแบบใหม่ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือและความสมานฉันท์ระหว่างองค์กร

๓. การปฏิรูป “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” ให้สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆของชุมชนและประชาชนตามหลักการและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ (ม.๕๖) การแสดงความคิดเห็น

๑. ได้มีการยกร่างจัดทำร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพตามรัฐธรรมนูญไว้แล้ว โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโดยเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนด้านสิ่งแวดล้อม

(ม.๕๗) การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (ม.๘๗) โดยให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะในทุกๆระดับ ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การร่วมกำหนดตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

การปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะตามข้อเสนอข้างต้นนี้ จะมีนัยสำคัญและเป็นกลไกที่ช่วยป้องกันปัญหาการลิดรอนการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายการพัฒนาพื้นที่โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ นโยบายเรื่องการจัดทำความตกลงการค้าเสรีแบบทวิภาคี (FTA) นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำ และฐานทรัพยากรอื่นๆ นอกจากนี้ ยังเป็นรูปธรรมอันหนึ่งของ “การกระจายอำนาจการตัดสินใจทรัพยากรให้แก่ชุมชนและประชาชน” เป็นกลไกที่จะมีส่วนช่วยสร้างความเป็นธรรมในการสรรทรัพยากรส่วนรวมมากขึ้น ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการเข้าถึงทรัพยากรระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะระหว่างชนชั้นกลางกับชุมชนท้องถิ่นในชนบท

การดำเนินงานตามข้อเสนอนี้อาจทำได้หลายแนวทาง ตัวอย่างเช่น

- * รัฐบาลควรประกาศนโยบายหรือมีมติคณะรัฐมนตรี ให้ทุกหน่วยงานภาครัฐ ปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ
- * การผลักดันเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ”^๒ โดยการร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายของภาคประชาชน เพื่อเป็นกรอบกติกาทางสังคมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ทุกฝ่ายยึดถือร่วมกัน และเป็นการแปลงสิทธิของชุมชนและประชาชนที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญไปสู่ผลในทางปฏิบัติ
- * การปรับปรุงกระบวนการพิจารณากำหนดตัดสินใจนโยบายสาธารณะต่างๆที่อยู่ในความรับผิดชอบของ “องค์กรปกครองท้องถิ่น” ไปสู่ทิศทางที่เปิดกว้างให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเต็มที่ เช่น การอนุมัติโครงการพัฒนาต่างๆที่กระทบกับชุมชน การออกกฎหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นไปอย่างรอบคอบ ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งและการละเมิดสิทธิของประชาชนและชุมชน

^๒ ได้มีการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้แล้วโดยหลายองค์กร เช่น สมาคมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (สสส.) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการ มีส่วนร่วมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

๔. การปรับปรุงพัฒนา “เครื่องมือการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม” โดยการปรับหรือการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment-EIA) ให้มีโครงสร้าง ระบบและเนื้อหาที่สอดคล้องและรองรับสิทธิและเสรีภาพของชุมชนและประชาชนในรัฐธรรมนูญ เช่น การให้ชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบเข้าถึงเนื้อหาของร่างรายงาน EIA ก่อนการอนุมัติผ่านรายงาน EIA การให้ประชาชนและชุมชนร่วมกำหนดขอบเขตการศึกษาจัดทำรายงาน (Public Scoping) และการให้ความเห็นต่อร่างรายงาน (Public Reviewing) ฯลฯ

นอกจากนี้ ควรผลักดันนำ “การประเมินสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์” (Strategic Environmental Assessment : SEA) มาใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มเติมในการพิจารณากำหนดนโยบายสาธารณะ การนำ SEA มาใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศประการหนึ่งที่ได้กำหนดไว้แล้วในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ และเป็นนโยบายข้อหนึ่งในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ต่อรัฐสภา

SEA จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการกำหนดทางเลือกของการพัฒนาในระดับนโยบายที่มีการพิจารณามิติทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและวัฒนธรรมอย่างรอบด้าน ช่วยป้องกันและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม และปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนและสิทธิของประชาชนที่เกิดขึ้นจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ^๓

^๓ คณะอนุกรรมการเรื่อง SEA ภายใต้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีการจัดทำรายละเอียดของแนวทางการดำเนินงานเรื่อง SEA ของประเทศไทยไว้เสร็จแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อนำมาประกาศใช้

הכשרות



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ชุดที่ ๑

(ได้รับการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔
และสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒)



ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางสวณัยนา สุภาพิ่ง
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จรัล ดิษฐาอภิชัย
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(พ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๐)



คุณหญิงจันทน์ สันตะบุตร
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(พ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๙)



ศาสตราจารย์เกียรติคุณ
นายแพทย์ ประดิษฐ์ เจริญไทยทวี
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายสันต์ พานิช
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(พ้นจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๑)



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สuthin นพเกตุ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางสุนี ไชยรส
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายสุรสิทธิ์ โกศลนาวิน
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



คุณหญิงอัมพร มีสุข
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางสาวอagr วงษ์สังข์
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



ชุดที่ ๒

(ได้รับการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๒)



ศาสตราจารย์ อมรา พงศาพิชญ์
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายแพทย์ นรินทร์ พิทักษ์วัชรระ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายปริญญา ศิริสารการ
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายแพทย์ แท้จริง ศิริพานิช
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายไพบูรณ์ วราหะไพฑูรย์
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางวิสา เบ็ญจะมโน
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้บริหารสำนักงาน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นางอรินพงศ์ สุตรสุคนธ์
เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายประณู สุวรรณักดิ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



นายวีรวิทย์ วีรวิทย์
รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๖ และมาตรา ๒๕๗ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๒ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
๒. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
๓. เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
๔. ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
๕. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อร์ัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
๖. ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
๗. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
๘. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
๙. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา
๑๐. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา
๑๑. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
๑๒. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้จัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
ปี ๒๕๔๗-๒๕๕๐

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชุดที่ ๑

สำนักงานสิทธิมนุษยชนศึกษาและการพัฒนาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดย

- ☆ ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี
- ☆ เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว

คณะผู้จัดทำรายงานฯ

- | | |
|------------------------|----------------------|
| ☆ ประบุญ สุวรรณภักดี | ☆ วรวิทย์ วัชรวิทย์ |
| ☆ บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ | ☆ วารุณี เจนาคม |
| ☆ สุปัทมา ลิ้มประพันธ์ | ☆ เจษฎา ไชยคุปต์ |
| ☆ ชรรค์ชัย คงเสน่ห์ | ☆ เกศริน เตียวสกุล |
| ☆ พิชญ์ รอดแสง | ☆ บังอร จงเลิศตระกูล |
| ☆ กฤษฎา งามสินจำรัส | ☆ ชรินทร์ เกตุปราณี |
| ☆ เอกชัย ปิ่นแก้ว | ☆ เนา บัวหอม |

ปกและรูปเล่ม : กัญวรา สุรธรา kanwra@yahoo.com

พิมพ์ : หจก. มิราเคิล ครีเอชั่น อินเตอร์ พรีนซ์

๒๓/๔๔๔ ถนนนวมินทร์ แขวงจันทน์ยาว กรุงเทพฯ

โทร. ๐ ๒๕๔๔ ๕๔๖๑

แนะนำหนังสือเผยแพร่



รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๖



เสียงสะท้อนจากเวทีสาธารณะต่อรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๖



สถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้านพลังงานและอุตสาหกรรม



ประสบการณ์การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ



สถานการณ์ด้านสิทธิชุมชนกับฐานทรัพยากรในสถานการณ์สากล ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๕๘



รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า ปี ๒๕๕๕-๒๕๕๘



สิทธิอนามัยเจริญพันธุ์ หัวใจสำคัญของสุขภาพผู้หญิง



สิทธิมนุษยชนของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ประจำปี ๒๕๔๖



ประจำปี ๒๕๔๗



ประจำปี ๒๕๕๐



ประจำปี ๒๕๔๘

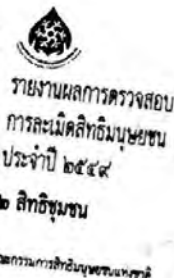
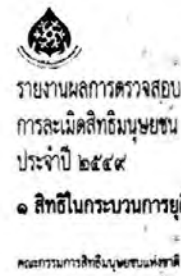
ประจำปี ๒๕๕๑

รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประจำปี ๒๕๔๕-๒๕๔๗



ประจำปี ๒๕๔๕



ประจำปี ๒๕๕๐



เล่ม ๑

สิทธิในกระบวนการยุติธรรม



เล่ม ๒

สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร :
สิทธิในการจัดการทรัพยากร
น้ำ ชายฝั่ง และแร่



เล่ม ๓

สิทธิชุมชนฐานทรัพยากร :
สิทธิในการจัดการที่ดิน ป่า
พลังงาน และอุตสาหกรรม



เล่ม ๔

สิทธิทางสังคม สิทธิแรงงาน และอื่นๆ



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาคารศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคาร บี ชั้น ๖-๗

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ : ๐ ๒๑๔๔ ๓๘๐๐, ๐ ๒๑๔๔ ๓๘๐๐

สายด่วนร้องเรียน : ๑๓๗๗

Website : www.nhrc.or.th

E-mail : report@nhrc.or.th

