



Policy Brief

ประเทศไทยกับการส่งเสริมสิทธิพลเมือง
และสิทธิทางการเมืองภายใต้กติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
(International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)



บทนำ

ที่ผ่านมาเมื่อเกิดปัญหาความมั่นคงหรือมีการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งรัฐเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้น รัฐมักดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการประกาศใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ คำสั่งรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ปัญหา แต่การใช้กฎหมายดังกล่าว หากการขาดความตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกลไก

คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบสหประชาชาติ โดยมีปฏิญญา กติกา อนุสัญญาาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายหรือมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลจะนำมาใช้ เพื่อรักษาความสงบหรือความเป็นระเบียบของสังคม จึงควรคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญเทียบเท่ากับการรักษาความมั่นคงและอธิปไตยของประเทศ ทั้งนี้ จากรายงานของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายกรณี เช่น ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ปัญหาสงครามปราบปรามยาเสพติด การจับและจองจำผู้ต้องหา การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในเรือนจำ การจำกัดสิทธิเสรีภาพการแสดงออก

และการชุมนุม ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในเรื่องการค้ามนุษย์ การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะ ผู้ลี้ภัย แรงงานต่างชาติ แรงงานเด็ก สตรี กลุ่ม ชาติพันธุ์ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี ได้ มีการรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตาม พันธกรณี ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ฉบับที่ ๒ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุม สมัยที่ ๑๑๙ ระหว่างวันที่ ๖ - ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยรายงานฉบับที่แรกของประเทศไทยในฐานะรัฐ ภาคีภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชน ได้รายงานเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ในการศึกษาคำนี้ มีสองคำที่ต้องสร้างความเข้าใจ ร่วมกัน คือ “สิทธิพลเมือง” และ “สิทธิทาง การเมือง” สิทธิทั้งสองประการ เป็นสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกับสิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางวัฒนธรรม

สิทธิมนุษยชน (Human Right) คือ สิทธิ ซึ่งประกาศว่าเป็น “สิทธิอันมีอจล่งละเมิดได้ อัน เป็นสิทธิที่ได้มาด้วยการเป็นมนุษย์เท่านั้น และเป็น สิทธิที่เป็นสากลและเท่าเทียมกันสำหรับทุกคน อาจ เป็นได้ทั้งสิทธิโดยธรรมชาติ หรือสิทธิทางกฎหมาย และอาจได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่าง ประเทศหรือกฎหมายแห่งรัฐ”

สิทธิมนุษยชน จึงเป็นประเด็นระหว่าง ประเทศที่สำคัญมากที่สุดประเด็นหนึ่ง เพราะเป็น ทั้งนโยบายการต่างประเทศ และนโยบายสาธารณะ ภายใน รัฐประชาคมโลกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าสิทธิ มนุษยชน คือ ศีลธรรมสากลสำหรับโลกที่มีความ แตกต่างทางวัฒนธรรมและการเมือง และเป็นหัวข้อ

ถกเถียงทั้งภายในรัฐและระบบระหว่างประเทศ ทั้ง ในด้านหลักการ และการใช้งาน เนื่องจากเกี่ยวพัน หรือคุกคามแนวคิดหลักจำนวนมากซึ่งเกี่ยวพันกับ ประเด็นจำพวกการใช้อำนาจรัฐต่อประชาชน และการ แทรกแซงอธิปไตย โดยใช้การละเมิดสิทธิมนุษยชน

สิทธิพลเมือง (Civil Rights) หมายถึง การที่ พลเมืองของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ สามารถกระทำได้ที่ภายใต้กรอบกฎหมายของ บ้านเมืองของสังคมนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ สิทธิพลเมือง จึงซ้อนทับกับสิทธิทางการเมือง (Political rights) เนื่องจากในสังคมและการเมืองการปกครอง สมัยใหม่นั้น เสรีภาพจัดได้ว่าเป็นคุณธรรมรากฐาน ประการหนึ่งที่ต้องธำรงรักษาไว้

ในทางทฤษฎี นักวิชาการหลายท่านได้กล่าว ว่า ประเทศไทยมีสิทธิพลเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ได้เปลี่ยนสภาพคนไทยจาก “ไพร่” มาเป็น “พลเมือง” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ กำหนดให้อำนาจนั้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ฐานที่มาของการใช้อำนาจรัฐจาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็น “ประชาชน” ผ่านระบบตัวแทนจากการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองเหล่านี้ ได้รับ อิทธิพลและแบบอย่างมาจากตะวันตกอย่างชัดเจน และกลายมาเป็นมาตรฐานที่รัฐรับรอง และถูกบรรจุ ไว้ในรัฐธรรมนูญทุกๆ ฉบับที่เกิดขึ้นจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่นักวิชาการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตว่า แท้จริงแล้ว สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและเข้า มามีอิทธิพลต่อการเมืองการปกครองไทย ตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดและนโยบาย “การเลิกทาส”

๑ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่ GLOSSARY OF CONCEPTS AND TERMS IN MODERN DEMOCRACY, พฤศจิกายน ๒๕๕๘.

อนึ่ง เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาในมิติของพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามที่ได้กล่าวข้างต้น ดังนั้น กรอบการศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งเน้นการศึกษาเชิงประจักษ์ จากข้อมูลการจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ เรื่อง ผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามพันธกรณี ภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ฉบับที่ ๒ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในการประชุม สมัยที่ ๑๑๙ ซึ่งได้กำหนดเนื้อหาการรายงานไว้ในช่วงระหว่างปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ – ๒๕๕๑ ที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมี ๓ บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพพื้นฐานอันเป็นหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ทั้งในบททั่วไปซึ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล (มาตรา ๔ และ ๕) สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติให้การใช้อำนาจองค์กรรัฐต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าว (มาตรา ๒๖ – ๒๙) และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีหลายข้อบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย และตัดสินใจทางการเมือง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิชุมชน (มาตรา ๗๕ – ๘๗)

ทั้งนี้ หากพิจารณากำหนดกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่าประเทศไทยแม้ว่าจะมีนโยบายและยุทธศาสตร์ที่สำคัญหลายเรื่อง อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแนวทางระดับชาติ มีนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน และประการสำคัญมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมีหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่ให้ความร่วมมือจำนวนมาก โดยหลักการของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ถูกอ้าง

ว่ามีการปรับบังคับใช้ในกฎหมายภายในประเทศ โดยได้บรรจุทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติต่างๆ แต่เหตุใด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ จึงได้มีคำถามต่อประเทศไทยเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนถึง ๒๘ ข้อ ในการประชุมครั้งล่าสุดเมื่อเดือนมีนาคมที่ผ่านมา อาทิ ข้อคำถามต่อกรอบกฎหมายและการอนุวัติการตามกติกา การไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค การประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉิน คำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ การแสดงออกทางการเมือง และการชุมนุมโดยสงบ ซึ่งคำถามนั้น เป็นกระจุกสะทอนมายังรัฐบาลไทย รัฐสภา และฝ่ายตุลาการว่ากลไกที่มีอยู่ทั้งกฎหมาย มาตรการ นโยบาย ยุทธศาสตร์ต่างๆ มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังเพียงใด มีอุปสรรค ปัญหาใดซึ่งจะเป็นบทเรียนสำหรับการส่งเสริมสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประเทศไทย ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ อันเป็นที่มาของการศึกษาครั้งนี้

ประเทศไทยกับการดำเนินงานตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

“กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ ICCPR เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีด้านสิทธิมนุษยชน เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติให้การรับรองกติกานี้ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ และมีผลบังคับใช้ในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐ อนึ่ง ICCPR เป็น ๑ ใน ๗ สนธิสัญญาด้าน

^๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,กรกฎาคม ๒๕๕๖.

^๔ สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์<http://www.tlhr2014.com/th/?p=3659>วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐

สิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเข้าร่วมภาคี โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ (การภาคยานุวัติ คือ การที่รัฐหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจาและลงนามในสนธิสัญญาตั้งแต่แรก ได้ดำเนินการให้ความยินยอมเพื่อเข้าเป็นภาคี และผูกพันตามสนธิสัญญาที่รัฐอื่นๆ ได้ทำการวินิจฉัยตกลงก่อนแล้ว และสนธิสัญญานั้นได้มีผลบังคับใช้ก่อนแล้ว) ซึ่ง ICCPR มุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะที่เป็นพลเมืองและสิทธิในทางการเมือง ตั้งแต่สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิในชีวิต สิทธิทางความคิด สิทธิในการมีเสรีภาพในการแสดงออก สิทธิในการรับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม สิทธิในการโยกย้ายถิ่นฐาน สิทธิในการมีเสรีภาพชุมนุมโดยสงบ สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ เป็นต้น อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐเคารพและประกันสิทธิของบุคคล โดยห้ามการเลือกปฏิบัติ การเอาบุคคลลงเป็นทาส การซ้อมทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม การควบคุมตัวโดยพลการ

ICCPR เป็นส่วนหนึ่งของ “บัญญัติระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ” (International Bill of Rights) ร่วมกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) เนื่องจากเป็นฐานหลักของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ออกตามมาภายหลัง

ปัจจุบันสหประชาชาติได้รับรองกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วทั้งหมด ๙ ฉบับ โดย ICCPR เป็นหนึ่งในกติกาดังกล่าว กติกาและอนุสัญญาแต่ละฉบับทำงานภายใต้โครงสร้างที่เรียกว่าทูลไก Treaty Bodies เป็นระบบที่ประกอบด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights

Committee) ประจำกติกาและอนุสัญญาต่างๆ (หน่วยงานแยกจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Council) ซึ่งเป็นอิกกลไกหนึ่งตามกฎบัตรสหประชาชาติ) คณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญอิสระ ซึ่งตั้งขึ้นอย่างถาวร ทำงานตรวจสอบการปฏิบัติการกติการะหว่างประเทศแต่ละฉบับของทุกๆ รัฐสมาชิก คณะกรรมการได้รับคัดเลือกตั้งจากกลุ่มผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐภาคี แต่ไม่ได้เป็นตัวแทนของรัฐใดๆ กล่าวคือ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นตัวแทนในนามของรับตน

สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำ ICCPR มีจำนวนผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๑๘ คน มีวาระครั้งละ ๔ ปี มีหน้าที่หลักในการตรวจรายงานของรัฐภาคี และให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ แก่รัฐภาคีในการตีความพันธกรณี การให้ข้อวินิจฉัยทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตาม ICCPR รวมทั้งการรับข้อร้องเรียนจากบุคคล กรณีที่รัฐภาคีนั้นรับวิธีการร้องเรียนนี้

ปัจจุบันประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติกาและอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วทั้งสิ้น ๗ ฉบับ (จาก ๙ ฉบับดังกล่าวข้างต้น) โดยไทยยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ซึ่งการลงนามในอนุสัญญา ถือเป็น การแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของไทยที่จะไม่ดำเนินการใดๆ อันขัดต่อหลักการของอนุสัญญาฯ และแสดงความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ เพื่อคุ้มครองพลเมืองมิให้ถูกละเมิดสิทธิจากการหายสาบสูญโดยการถูกบังคับ

ผลจากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่สำคัญ ๔ ประการ คือ ๑) การประกันให้เกิดสิทธิต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา ๒) การดำเนินการให้เกิดสิทธิตามที่รับรองไว้ในสนธิสัญญา

๓) การเผยแพร่เนื้อหาของสิทธิตามสนธิสัญญาให้ประชาชนรับทราบ และ ๔) การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามสนธิสัญญาสำหรับรัฐบาลไทย ได้มอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่เข้าเป็นภาคีแล้ว

การจัดทำและเสนอรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ICCPR จึงเป็นการอนุวัติการตามข้อบทที่ ๔๐ ซึ่งกำหนดให้ต้องส่งรายงานภายในปีแรก นับจากวันที่ลงนามเป็นภาคี เป็นรายงานผลการดำเนินงานเบื้องต้น (initial report) หลังจากนั้น จะต้องรายงานทบทวนสถานการณ์เป็นระยะ (periodic reports) ทุกๆ ๕ ปี หลังจากการส่งรายงานฉบับแรก

การตรวจสอบของคณะกรรมการ จะศึกษา รายงานของรัฐบาล และศึกษาร่วมกับรายงานเงา (shadow report) ที่จัดทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรประชาสังคม สถาบันการศึกษา หรือหน่วยงานสิทธิมนุษยชนต่างๆ รวมทั้งเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศนั้นๆ ที่ปรากฏอยู่ในระบบเอกสารมนุษยชนของประเทศนั้นๆ ที่ปรากฏอยู่ในระบบเอกสารขององค์การสหประชาชาติ และในแหล่งข้อมูลอื่นๆ ก่อนการพิจารณารายงานของประเทศอย่างเป็นทางการ คณะกรรมการจะจัดเตรียม “**รายการประเด็นปัญหา**” ซึ่งอาจเป็นทั้งข้อมูลที่ไม่ได้เขียนถึงไว้ในรายงานของรัฐ หรือข้อมูลที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า เป็นประเด็นที่สำคัญ ส่งกลับไปให้รัฐภาคีและผู้เขียนรายงานจะต้องตอบประเด็นดังกล่าวเพิ่มเติม ในระหว่างการประชุมพิจารณารายงานของประเทศอย่างเป็นทางการ ระหว่างคณะกรรมการสนธิสัญญากับรัฐสมาชิก คณะผู้แทนของรัฐนั้นๆ ยังมีโอกาสที่จะตอบข้อซักถามของคณะกรรมการและนำเสนอข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยการประชุมจะไม่ได้มีลักษณะเชิงตัดสินว่ารัฐนั้นสอบ

ผ่านหรือไม่ แต่คณะกรรมการจะรับทราบการดำเนินงานเชิงบวกของรัฐสมาชิกนั้น และนำเสนอข้อกังวลหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา นอกจากนั้น ภายหลังจากการประชุม ยังมีกลไกให้รัฐภาคีส่งรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการ เพื่อเป็นการติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการด้วย

ประเด็นที่ค้นพบจากการศึกษา

๕ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการต่อรายงานฉบับแรก : ประเด็นเชิงบวก

คณะกรรมการขึ้นชมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่เกิดขึ้นภายหลังการลงนามในกติกาฯ ซึ่งประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ภายใต้งกติกาฯ

การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นกลไกส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน และการจัดตั้งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสมานฉันท์แห่งชาติ ให้แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในจังหวัดภาคใต้ อย่างสันติ และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังขึ้นชมต่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และการจัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน

๖ ประเด็นข้อกังวลและข้อเสนอแนะ

- ไม่ได้มีการนำกติกาฯ ไปจัดทำเป็นกฎหมายภายในประเทศอย่างเต็มที่ และบางบทบัญญัติของกติกานำมาใช้อ้างอิงในศาลไม่ได้ トラบที่ยังไม่ได้ให้นำบทบัญญัตินั้นไปจัดทำเป็นกฎหมาย (ข้อบทที่ ๒)

- การติดตามการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่และจริงจัง (ข้อบทที่ ๒)

- ความหวังใยของคณะกรรมการต่อการกล่าวหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงรวมทั้งเรื่องการวิสามัญฆาตกรรม และการปฏิบัติที่มิชอบโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร เช่น กรณีตากใบ

* สรุปลงจากเอกสารข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติต่อรายงานฉบับแรกของไทยเรื่องการปฏิบัติตามกติกา

ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง(International Covenant on Civil and Political Rights) ฉบับแปล, กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘.

๖ อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ ๕

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ การทำสงครามยาเสพติด ตลอดจนการสอบสวนที่ล้มเหลว และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (ข้อบทที่ ๒,๖,๗)

- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีการระบุขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอนในการเลียงพันธุกรณีต่อการคุ้มครองสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ระบุในกติกาฯ และไม่รับประกันการปฏิบัติตามพันธุกรณีในข้อ ๔ ของกติกาฯ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกังวลต่อพระราชกำหนดที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้พระราชกำหนดไม่ต้องถูกดำเนินการทั้งทางกฎหมายและทางวินัย ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาการไม่ถูกเอาผิดทางกฎหมายให้มีความรุนแรงมากขึ้น

- ควรทบทวนการใช้โทษประหารชีวิตสำหรับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดและให้ลดประเภทของอาชญากรรมที่ต้องได้รับโทษประหารชีวิต

- การใช้กำลังเกินกว่าเหตุของผู้บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการปฏิบัติในการเข้าจับกุมและระหว่างอยู่ภายใต้การควบคุมตัวของเจ้าหน้าที่

- การจัดสภาพเรือนจำให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติด้านการปฏิบัติต่อผู้ต้องโทษ (ข้อบทที่ ๗,๑๐,๒๔)

- การขาดกระบวนการพิจารณาตัดสิน ผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะหลักการไม่ส่งกลับผู้ร้ายข้ามแดนหรือคนต่างด้าวกลับประเทศ หากบุคคลนั้นเสี่ยงที่จะถูกกระทำทรมาน (ข้อบทที่ ๗,๑๓)

- ผลกระทบจากพระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่มีความเข้มงวดอย่างยิ่งต่อเสรีภาพของสื่อ (ข้อบทที่ ๑๘ ย่อหน้า ๓)

- แม้ว่าคณะกรรมการจะมีความยินดีต่อการส่งเสริมภาคประชาสังคม แต่ยังคงกังวลเรื่องการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและผู้นำชุมชน รวมทั้งการข่มขู่ทั้งทางวาจาและการทำร้ายร่างกาย การบังคับให้หายตัวไปและการวิสามัญฆาตกรรม (ข้อบทที่ ๙,๒๑,๒๒)

- การสร้างความเข้มแข็งต่อมาตรการในการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดด้านการค้ามนุษย์และมาตรการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ที่มาเป็นพยานและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ข้อบทที่ ๘,๒๔)

- การดำเนินงานแก้ปัญหาการไร้รัฐของชนกลุ่มน้อย การให้สัญชาติแก่ผู้ไร้รัฐที่เกิดและอยู่ภายในประเทศไทย และความเสียหายของผู้ไร้รัฐในการถูกทารุณและแสวงประโยชน์ (ข้อบทที่ ๒,๒๔)

- การเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย โดยควรให้มีหลักประกันให้ชนกลุ่มน้อยได้รับสิทธิที่ระบุในกติกาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การเคารพสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยให้สามารถดำรงวัฒนธรรม อาชีพ และปฏิบัติศาสนกิจ รวมทั้งการภาษาของตนในชุมชน

- การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้สิทธิแก่แรงงานต่างชาติดังที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย (ข้อบทที่ ๒,๘,๖)

- รัฐมีการปรึกษาหารือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาน้อยมาก ตลอดจนการใช้กำลังปราบปรามผู้เดินขบวนอย่างสงบ (ข้อบทที่ ๒,๗,๑๙,๒๑,๒๗)

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้จัดส่งรายงานฉบับแรกล่าช้าไปกว่า ๖ปี โดยหลังจากลงนามเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และกำหนดส่งรายงานฉบับแรกในเดือนมกราคม ๒๕๔๑ แต่รัฐบาลไทยจัดส่งรายงานเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ ก่อนจะมีการจัดประชุมทบทวนการดำเนินงานของรัฐบาลตามพันธุกรณีครั้งแรกที่นครเจนีวา ในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๘

ส่วนรายงานฉบับที่สองนั้น โดยปกติแล้วต้องมีการจัดทำรายงานตามแนวทางข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และส่งรายงานภายในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ โดยประเทศไทยควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับการให้ข้อมูลในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย และการตีพิมพ์ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปทั่วประเทศ แต่รายงานฉบับที่ ๒ ถูกส่งไปยังคณะกรรมการของ ICCPR เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๕๘

ในกรณีที่รัฐไม่ส่งรายงานตามกำหนดดังกล่าว แม้คณะกรรมการจะไม่มีอำนาจบังคับ แต่ยังสามารถพิจารณาสถานการณ์ในประเทศนั้นๆ ภายใต้ขั้นตอนการทบทวน (review procedure) โดยสามารถตั้งประเด็นปัญหาและคำถามสำหรับรัฐสมาชิกและเชิญคณะผู้แทนมาเข้าร่วมประชุม ตลอดจนการได้รับข้อมูลจากหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ ภาคประชาสังคมต่างๆ และแจ้งต่อรัฐสมาชิก ซึ่งในส่วนต่อไป จะได้กล่าวถึง การทบทวนการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของประเทศไทยว่ามีพัฒนาการ ความจริงจังในการนำเอากติกาไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ เนื่องจากประเด็นคำถามของที่มีต่อประเทศไทย ทั้ง ๒๘ ข้อ ยังมีประเด็นที่ต่อเนื่องกับการรายงานฉบับแรก และยังไม่ได้รับการแก้ไข ขณะที่ในบางประเด็นได้รับการแก้ไขในระดับกฎหมายภายในแล้ว เช่น การละเว้นโทษประหารชีวิต

สำหรับการรายงานฉบับที่ ๒ ซึ่งอยู่ในสมัยการประชุมของคณะกรรมการ ICCPR ที่มีการหารือในประเด็นต่างๆ ร่วมกับประเทศบังคลาเทศ บอสเนีย และเฮอร์เซโกวีนา อิตาลี เซอร์เบีย และเติร์กเมนิสถาน นั้น และแม้ว่าจะมีกรอบระยะเวลาของการจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ ที่ได้กำหนดไว้ในช่วงระหว่างปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากการส่งรายงานที่ล่าช้าไปจากกรอบกำหนดส่งตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ จึงทำให้เนื้อหาการรายงานเป็นสถานการณ์ในประเทศก่อนการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม ทางคณะกรรมการฯ ได้จัดส่งประเด็นคำถามเพิ่มเติมต่อรัฐบาลไทย ซึ่งคำถามทั้ง ๒๘ ข้อ ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ตามกติกาของ ICCPR รวมถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่สัมพันธ์กับอำนาจของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ทั้งในประเด็นสถานการณ์

ฉุกเฉิน การนำพลเรือนขึ้นศาลทหาร การใช้คำสั่งคสช. ในช่วงของการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ หรือ การปิดกั้นเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุมต่างๆ ทั้งนี้ จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากข้อซักถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายงานผลการดำเนินงานของไทยตามพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ฉบับที่ ๒ ได้ค้นพบข้อเสนอกเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหาร ตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ มีมาตรการและแนวทางการดำเนินการสอดคล้องกับพันธกรณี ICCPR ซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไป

ถอดบทเรียนในทางปฏิบัติของประเทศไทยจากประเด็นข้อซักถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายงานผลการดำเนินงานของไทยตามพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ประเด็นที่ ๑ กรอบทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการอนุวัติตามกติกา (ข้อบทที่ ๒)

● คณะกรรมการฯ ได้สอบถามว่า กติกา ICCPR มีผลบังคับใช้ในกฎหมายภายใน หรือถูกใช้โดยศาลเพื่อตีความกฎหมายภายในประเทศหรือไม่

โดยตัวอย่างของการตอบคำถามของรัฐบาล ระบุว่า กติกาของ ICCPR ได้รับการรองรับในกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทย ตั้งแต่มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน และอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังจะประกาศใช้ (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศใช้แล้ว) โดยพื้นฐานมีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔/๒๕๕๖ ที่อ้างอิงข้อบทที่ ๑๔ (๓) ในกติกา ICCPR มาใช้ตีความพระราชบัญญัติความร่วมมือในเรื่องอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ กรณีอนุญาตให้ส่งประเด็นไปสืบพยานโจทก์ที่ศาล

“สรุปสารัตถะจากเอกสารคำตอบของประเทศไทยต่อข้อซักถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายงานผลการดำเนินงานของไทยตามพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ฉบับที่ ๒, กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, สิงหาคม ๒๕๕๙, สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ www.rlpd.go.th เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และเอกสาร เปิด “คำถาม” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน UN และ “คำตอบ” รัฐบาลไทย ก่อนเวทีทบทวน ICCPR ที่เจนีวา, ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ <http://www.tlhr2014.com/th/?p=3674>, วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

ในต่างประเทศได้ โดยศาลเห็นว่า มาตรการนี้ขัดแย้งต่อหลักการต้องพิจารณาคดีต่อหน้าจำเลย และทำให้จำเลยไม่มีโอกาสต่อสู้คดี หรือได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยผู้ที่ตนเลือก หรือตรวจสอบพยานหลักฐานที่กล่าวหาตน

อนึ่ง จากข้อสังเกตที่ปรากฏในคำตอบของประเทศไทยจะเห็นว่า รัฐบาลไทยระบุว่าแม้จะไม่ได้เป็นประเพณีในทางปฏิบัติของกระบวนการยุติธรรมในไทยที่จะบังคับใช้กติการะหว่างประเทศโดยตรง แต่หลักการพื้นฐานของกติกา ICCPR ได้รับการสนับสนุนและพิจารณาโดยศาลตามตัวอย่างข้างต้น

● มาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขการลอบนวลเพื่อพ้นผิด (impunity) สำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีคำสั่งของหัวหน้า คสช. ที่ ๓/๒๕๕๘ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ก่อให้เกิดการละเว้นโทษในการปฏิบัติหน้าที่แก่ทหาร

รัฐบาลได้อธิบายกับคณะกรรมการ ICCPR ว่าการทำงานของศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีการใช้อำนาจในทางบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐโดยมิชอบ มีการพิพากษาเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ คือ กรณีเจ้าหน้าที่ทหารที่จังหวัดยะลา กระทำผิดโดยซ้อมพลทหารใหม่ถึงแก่ความตาย ได้มีการถอดยศและไล่ออก และกรณีศาลปกครองสูงสุดจังหวัดสงขลา ได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักนายกรัฐมนตรี (ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล กอ.รมน.) จ่ายค่าชดเชยให้แก่เหยื่อที่ถูกซ้อมทรมาน ในระหว่างถูกควบคุมตัวตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ในค่ายทหารที่จังหวัดนราธิวาส

ส่วนในกรณีคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๓/๒๕๕๘ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว รัฐบาลระบุว่าไม่ได้ส่งผลให้เกิดการลอบนวลพ้นผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในคำสั่งและมาตราดังกล่าว โดยระบุเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการยกเว้นโทษเมื่อกระทำการโดย “สุจริต” ปราศจากอคติ หรือไม่กระทำรุนแรงเกินกว่าเหตุ

อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่ไม่ได้มีรัฐบาลจากการเลือกตั้ง ปัจจุบันสถานะนิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้พิจารณาออกกฎหมายที่สอดคล้องกับกติกาสากลอย่าง ICCPR แล้ว คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาและการอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาทิ การกำหนดให้จำเลยยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยไม่ได้ยึดว่าต้องเป็นพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น อีกทั้งยังมีหลักประกันให้องค์คณะวินิจฉัยเป็นคนละคณะกับคดีชั้นต้น เพียงแต่จำเลยต้องแสดงตนในการยื่นอุทธรณ์

ประเด็นที่ ๒ สถานการณ์ฉุกเฉิน (ข้อบทที่ ๔)

● สถานการณ์ฉุกเฉินที่ถูกประกาศสอดคล้องกับบทบัญญัติในกติกาอย่างไร

ประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ เรื่อง “การงดเว้นสิทธิ (Derogation) ตามกติกา ICCPR นั้น จะกระทำต่อเมื่ออยู่ในภาวะที่มีภัยร้ายแรงที่คุกคามการดำรงอยู่ของรัฐเท่านั้น และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา โดยในเชิงกระบวนการ อันดับแรกจะต้องมีภาวะฉุกเฉินสาธารณะ (Public emergency) ที่มีลักษณะเป็นภัยร้ายแรงชั่วคราวที่คุกคามการดำรงอยู่ของรัฐเกิดขึ้นอันดับต่อมารัฐที่เป็นสมาชิกหรือภาคีกติกาจะแจ้งว่ามีการประกาศภาวะฉุกเฉินสาธารณะ เหตุผลที่จะงดเว้นสิทธิ และสิทธิที่จะงดเว้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้แจ้งไปยังรัฐภาคีอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม การของงดเว้นสิทธิตามกติกา ICCPR ในสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐก็ไม่สามารถงดเว้น

“รายงานพิเศษ : เมื่อศาลไทยตีความกติกา ICCPR รองรับประกาศ-คำสั่งคสช.ศูนย์นายความเพื่อสิทธิมนุษยชน,สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ <http://www.tlhr2014.com/th/?p=3721>วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

สิทธิตามข้อบทที่ ๑๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ในส่วนสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ไว้ก่อน สิทธิที่จะได้รับพิจารณาคดีไม่ล่าช้า และสิทธิที่จะไม่ถูกควบคุมตัวโดยมิชอบได้ ขณะเดียวกัน มาตรการที่ใช้จัดเว้นสิทธิจะต้องสอดคล้องกับหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน ต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา และเผ่าพันธุ์ของชาติ ไม่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอื่นๆ ตามข้อบทที่ ๔ (๑) ประเด็นที่ ๓ สิทธิในชีวิตและการห้ามการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (ข้อบทที่ ๒ (๓), ๖ และ ๗)

- การให้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีค้ายาเสพติดที่มีการลงโทษประหารชีวิต

- การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิด ทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย การวิสามัญฆาตกรรม และสถานการณ์ฉุกเฉินในจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ในโอกาสวันสนับสนุนเหยื่อการทรมานแห่งโลก ตามที่ประกาศโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations International Day in Support of Victims of Torture) รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อรับพิจารณาข้อร้องเรียน และสอบสวนข้อกล่าวหาว่ามีการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดฐานความผิดต่ออาชญากรรมเหล่านี้ ทั้งนี้ รัฐบาลได้ให้คำสัญญาอย่างต่อเนื่องว่า จะกำหนดฐานความผิดต่อการทรมานในกฎหมายไทย และปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยที่มีต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองเมื่อปี ๒๕๕๐ อย่างไรก็ตาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติให้ชะลอการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ...

สำหรับตัวอย่างกรณีการบังคับบุคคลให้สูญหาย เช่น นักกิจกรรมชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่มีชื่อเสียงซึ่งหายตัวไปเมื่อเกือบสามปีก่อน โดยเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม มีคำสั่งยุติการสอบสวนกรณีนายพลจัตวา รักษกิจเจริญ (บิลลี่) ซึ่งหายตัวไปหลังจากถูกเจ้าหน้าที่ควบคุมตัวที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๗ สำหรับความเป็นมาในคดี เมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๗ เจ้าพนักงานสอบสวนของกองบังคับการตำรวจภูธรภาค ๗ ได้แจ้งความดำเนินคดีฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบตามมาตรา ๑๕๗ ประมวลกฎหมายอาญา ต่อเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติ เนื่องจากการควบคุมตัวนายบิลลี่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๗ กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาร้ายแรง รวมทั้งคดีที่ซับซ้อนซึ่งจำเป็นต้องใช้ความสามารถพิเศษในการสอบสวน ความผิดที่เป็นการกระทำของกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งเป็นองค์กร และคดีที่ผู้ต้องสงสัยเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ อย่างไรก็ตาม การสอบสวนประสบปัญหามากขึ้นเนื่องจากกฎหมายไทยไม่มีข้อบัญญัติเพื่อเอาผิดกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย รัฐบาลกระทำความผิดฐานการบังคับบุคคลให้สูญหาย เมื่อเจ้าพนักงานของรัฐควบคุมตัวบุคคล และต่อมาปฏิเสธว่าไม่ได้ควบคุมตัวบุคคลดังกล่าว หรือปกปิด หรือไม่ยอมเปิดเผยที่อยู่ของบุคคลนั้น การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็น “ความผิดที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง” หมายถึงว่าเป็นความผิดที่ยังคงเกิดขึ้นต่อไป จนกว่าจะเป็นที่ปรากฏว่าผู้เสียหายอยู่ที่ใดหรือมีชะตากรรมเป็นอย่างไร ลักษณะที่เกิดขึ้นต่อเนื่องของความผิดเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อใหญ่หลวง เนื่องจากครอบครัวของพวกเขาไม่ทราบว่าบุคคลที่ตนรักยังมีชีวิตอยู่หรือเสียชีวิตไปแล้ว

^๔ สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ <http://www.hrw.org/th/news/2017/06/26305794>. วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดอาญาอย่างหนึ่ง สำหรับกรณีของบิลลี่ที่หายตัวไปนั้น เป็นการเรียกรังสีทึบกับอำนาจรัฐ เขาหายตัวไประหว่างเดินทางจากหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเทือกเขาของอำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี เพื่อไปพบปะกับชาวบ้านและนักกิจกรรมชาวกะเหรี่ยง เพื่อเตรียมให้การในศาลในคดีที่ชาวบ้านฟ้องร้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งชาวบ้านได้กล่าวหาในคำฟ้องว่า เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ทางกรมได้เข้าไปทำลายและเผาบ้านเรือนและทรัพย์สินของครอบครัวชาวกะเหรี่ยงกว่า ๒๐ ครอบครัว โดยช่วงที่หายตัวไปเขาได้นำแฟ้มสำนวนคดีและหลักฐานที่เกี่ยวข้องติดตัวไปด้วย

อีกคดีที่เกี่ยวข้องกัน คือ ^{๑๐}คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีผู้นำชุมชนที่โด่งดัง คือนายโคอิ หรือที่รู้จักกันว่า “ปู่คออี้” พร้อมคณะอีก ๕ คนเป็นผู้ฟ้องต่อศาลปกครองให้พิจารณาดำเนินการกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจานที่จุดไฟเผาบ้านเรือนและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากถือว่าบุกรุกอุทยาน โดยผู้ฟ้องคดีจำนวน ๖ คน เรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๙,๕๓๓,๐๙๐ บาท และยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๖ กลับไปอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่เดิมและให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ เรื่อง แนวนโยบายและหลักปฏิบัติในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง

ในคดีนี้ ศาลปกครองตัดสินว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง ๖ ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติและมีการล่าสัตว์ ถือว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๑๖ (๑)(๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ส่วนการรื้อถอนด้วยวิธีเผาทำลายเพิงพักและยุ่งฉาง ศาลตัดสินว่าเป็น

การดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักความได้สัดส่วนและตามควรแก่กรณีสภาพการณ์ เพราะหากรื้อถอนไปแล้วคงเหลือวัสดุก่อสร้างไว้ที่เดิมน้อยจะทำให้ผู้กระทำความผิดนำไปใช้ในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาใหม่ได้ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สำหรับค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งของเครื่องใช้ในครัวเรือนทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็นเครื่องนอน เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม และของใช้ประจำตัวอื่นๆ รวมชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง ๖ แต่ละคนเป็นเงินคนละจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท

^{๑๑}ด้านปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี อาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้เขียนบทความเผยแพร่ในเฟซบุ๊กส่วนตัว ต่อกรณีคำพิพากษาศาลปกครองกลางดังกล่าวว่า ข้อที่น่าสังเกตคือ ความรู้/การรับรู้เกี่ยวกับการทำการเกษตรในเขตป่าของบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐ และบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้น กล่าวได้ว่า ไม่มีเลย แม้ว่าจะได้มีการยกกรณีงานวิจัยที่เป็นรูปธรรม มีวิดิทัศน์ประกอบที่แสดงให้เห็นการหมุนเวียนใช้ที่ดินในเขตป่าของระบบเกษตรดังกล่าว ระบบสิทธิที่มีมาก่อนกฎหมายของรัฐ ฯลฯ อัยการก็ยังคงยืนยันว่า ไร่ของชาวบ้านนั้น เป็นการทำลายป่า ในขณะที่เจ้าหน้าที่ป่าไม้นั้นไม่ต้องพูดถึงหน้าที่ของข้าราชการเหล่านี้ คือการกีดกันสิทธิของชาวบ้านออกจากทรัพยากรโดยสิ้นเชิง

ดังนั้น จากการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นกลุ่มน้อยของประเทศนั้น ควรพิจารณาถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ทั้งในเชิงภูมิศาสตร์และทางสังคมวิทยา การดำรงอยู่ของ “มนุษย์” ชาวบ้านอาศัยพื้นที่เหล่านั้น “ทำมาหากิน” ก่อนที่จะประกาศเขตป่าสงวน หรือพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งด้วยหลักการของสิทธิชุมชน ชาวบ้านควรมีสิทธิที่จะได้ทำกินใน

^{๑๐} สืบค้นทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ <http://prachatai.com/journal/2016/09/67829> วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐.

^{๑๑} อ้างถึงแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐

พื้นที่ที่ตนได้ทำมาหากินมานับแต่บรรพบุรุษซึ่งตั้งถิ่นฐานตามบรรพบุรุษมาอย่างยาวนาน ก่อนที่จะมีรัฐสมัยใหม่ ทำให้การแก้ปัญหาดังกล่าวเหมือนผิดที่ผิดทาง ขณะที่รัฐ หรือกระบวนการยุติธรรมควรพิจารณาเหตุผลทางประวัติศาสตร์ในการพิจารณาคดีด้วย

ประเด็นที่ ๔ สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกกีดรอนเสรีภาพ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และความเป็นอิสระของตุลาการ (ข้อบทที่ ๗,๙,๑๐,๑๔,๑๗)

● รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ประกาศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในคำร้องเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการคุมขัง ตลอดจนมาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้นำชุมชนต่อการล่วงละเมิด สิทธิในการสื่อสารถึงกัน การให้ความเห็นต่อการคุมขังเพื่อ “การปรับทัศนคติ” การแยกผู้ต้องขังก่อนการพิจารณาคดีออกจากนักโทษ การสืบสวนสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นนี้เป็นปัญหาของความไม่สมดุลระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ในมาตรา ๔ เรื่องสิทธิของประชาชน กับมาตรา ๔๔,๔๗,๔๘ ที่มีความย้อนแย้งกับการใช้อำนาจรัฐ เช่น กรณีนายวัฒนา เมืองสุข ได้ยื่นฟ้องเพิกถอนประกาศ คสช. ฉบับที่ ๒๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ห้ามบุคคลจำนวน ๑๕ รายเดินทางออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตต่อ คสช. เนื่องจากประกาศดังกล่าวขัดต่อกติกา ICCPR ซึ่งศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับฟ้อง และแม้จะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ก็ยังยื่นตามศาลปกครอง โดยให้เหตุผลแห่งมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ว่า คำสั่งหรือประกาศของ คสช. ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่ ๕ สิทธิ ในการมีเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่ม และการชุมนุมโดยสงบ (ข้อบทที่ ๙,๑๗,๑๙,๒๑,๒๒,๒๕)

● ข้อสอบถามถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (คณะกรรมการหมายถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๖๐) และมาตรการที่ส่งเสริมการอภิปรายสาธารณะ ซึ่งหมายถึงภาคประชาสังคม สมาชิกพรรคการเมือง และสื่อมวลชน จะมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นอย่างไร ตลอดจนพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ จำกัดการแสดงความคิดเห็นต่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะมาตรา ๖๑ ที่กำหนดโทษ

จำคุกไม่เกิน ๑๐ ปีสำหรับบุคคลที่วิพากษ์วิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งขัดต่อมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และจะมีกลไกใดที่สอดคล้องกับกติกา ICCPR นอกจากนี้ ยังมีข้อคำถามเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ การตั้งข้อหาในคดีหมิ่นประมาท การคุ้มครองผู้ใช้อีเมลและสื่อออนไลน์ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ประเด็นคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ระวางโทษจำคุกแก่บุคคลตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปที่ชุมนุมทางการเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ความผิดอาญฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เป็นต้น

ข้อสอบถามดังกล่าวสะท้อนถึงสภาพปัญหา ด้าน “โครงสร้าง” และ “องค์กร” ในการใช้กฎหมายด้านความมั่นคงต่างๆว่า เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของรัฐ การใช้อำนาจและมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากกฎหมายความมั่นคงยังขาดมิติการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในการตรวจสอบและถ่วงดุล ขณะเดียวกันกระบวนการยุติธรรมสำหรับการเยียวยาผู้เสียหายภายใต้อำนาจของศาลปกครองจะเป็นหลักประกันให้กับทางผู้ถูกละเมิด ซึ่งในประเด็นนี้ ควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายภายในต่างๆ เช่น

- แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อทำให้เสรีภาพในการแสดงออกเป็นความผิดทางอาญา ไม่ว่าในสถานการณ์ใด

- การให้หลักประกันว่าจะไม่ใช้มาตรา ๑๑๖ ของประมวลกฎหมายอาญามาใช้ดำเนินคดีกับบุคคลที่แสดงออกทางความคิดเห็น ตลอดจนการรวมกลุ่ม และการชุมนุมโดยสงบ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑. การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองควรมีค่านิยมนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งในทางปฏิบัติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และในวรรคสองบัญญัติให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเป็นระบบและรอบด้านและเป็นระบบ และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย เช่น การเรียกร้องให้มีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ ICCPR เรื่องเสรีภาพในการรับ แสวงหา และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ความคิดเห็น
๒. รัฐควรอนุญาตให้มีการจัดกิจกรรมทางการเมืองและสังคมโดยสงบซึ่งสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกการชุมนุมและสมาคมอย่างสงบ โดยตระหนักว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมเสรีประชาธิปไตย
๓. การระมัดระวังในการนำกฎหมายความมั่นคงไปใช้กับการชุมนุม โดยเฉพาะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เนื่องจากเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะเปลี่ยนแปลงสู่สถานการณ์วิกฤติ
๔. ฝ่ายบริหารและตุลาการควรคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพความปลอดภัยของบุคคล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และยุติการพิจารณายุติการพิจารณาคดีที่ฟังต่อบุคคลที่เผชิญการสอบสวน การตั้งข้อหา หรือ การฟ้องร้อง และให้การเยียวยาตามความเหมาะสม

๕. คณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาลดระดับการใช้กฎหมายความมั่นคงที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายต้องใช้อย่างจำกัดเท่าที่จำเป็น

๖. รัฐต้องมีมาตรการทำให้มั่นใจว่าองค์กรต่าง ๆ ทั้งฝ่ายบริหาร (ทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ (ผู้พิพากษา) ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา/สภาท้องถิ่น/หรือองค์กรวิชาชีพที่ออกกฎระเบียบ) จะดำเนินการสอดคล้องกับพันธกรณีตาม ICCPR

๗. ควรส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสร้างความเข้มแข็งระหว่างภาคส่วนต่างๆ มีการนำเอาหลัก “สิทธิมนุษยชน” มาหารือ ถกแถลงอย่างจริงจังในประเทศ

ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

๑. รัฐสภาควรแก้ไขกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบทางการเมือง
๒. รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ควรพิจารณาดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อพิพาทที่เกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินให้อยู่ในอำนาจของระบบศาลที่ถูกต้อง

บทสรุป

หัวใจหลักของชุดข้อเสนอแนะ (Policy Brief) ทั้งในเชิงนโยบาย และเชิงกฎหมาย คือ เรื่องการดำเนินงานตามพันธกรณี การบังคับใช้กฎหมาย กลไกของกฎหมาย การพิจารณาคดีของตุลาการ ตลอดจนมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายความมั่นคงต้องมีคุณภาพการบังคับใช้กฎหมาย กับการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายประการหนึ่ง คือ **“หลักความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality)** ดังสะท้อนได้จากหลักการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ได้แสดงความเห็นถึงมาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่ต้องบังคับใช้เท่าที่จำเป็น มีความได้สัดส่วนกับสถานการณ์ที่ดำรงอยู่จริง

ตลอดจน “หลักนิติรัฐ” ที่องค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ต้องคำนึงถึง เพื่อให้การกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยนิติบัญญัติ การที่จะให้พลเมืองกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ขณะที่บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใด มีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร ส่วนองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการก็ควรทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเป็นธรรม มีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง

.....