



## ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ต่อการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและองค์กรเกี่ยวกับแถลงการณ์ของ กสม. ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2563

ตามที่มีบุคคลและองค์กรต่าง ๆ แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกตต่อแถลงการณ์ของ กสม. เรื่อง ขอให้ทุกฝ่ายในการชุมนุมยึดหลักสิทธิมนุษยชนและใช้แนวทางสันติวิธีในการแก้ไขปัญหา ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2563 ว่า แถลงการณ์ดังกล่าวมิได้สนับสนุนการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่กลับมีเนื้อหาที่สามารถนำไปสู่การบิดรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุม กสม. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการปารีส ขาดความเป็นอิสระ และสนับสนุนรัฐบาล แทนที่จะทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เข้าร่วมการชุมนุม เป็นต้น โดยได้มีองค์กรเอกชน 2 แห่ง คือ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน และเครือข่ายองค์กรเอกชนในภูมิภาคเอเชียด้านสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Asian NGOs Network on National Human Rights Institutions : ANNI) จัดทำเอกสารโต้แย้งและเผยแพร่ต่อสาธารณะทางสื่อออนไลน์ นั้น

กสม. พิจารณาแล้ว ขอทำความเข้าใจต่อการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น เพื่อความเข้าใจต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่ยังมีความเข้าใจ หรือการตีความที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1. กสม. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ นอกจากจะต้องมีความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง (impartiality) ทางการเมืองแล้ว กสม. ยังมีบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ของระบบสหประชาชาติ อาทิ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และกลไกของสถาบันสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอื่น ๆ อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสมาชิกสภายุโรป ดังนั้น ข้อโต้แย้งที่ประสงค์ให้ กสม. มีแถลงการณ์สนับสนุนการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่เป็นการเรียกร้องทางการเมืองซึ่งเป็นข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือองค์กร โดยยังมิได้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น น่าจะเป็นการทำให้ กสม. ดำเนินการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งขัดต่อหลักความเป็นกลาง อีกทั้งแถลงการณ์ของ กสม. มิได้มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดนำสาระบางส่วน ไปตีความในทางที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือสนับสนุน หรือคัดค้านฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในการชุมนุมทางการเมือง ส่วนข้อเท็จจริงของแถลงการณ์ก็สิ้นสุดลง ณ วันที่ 20 สิงหาคม 2563 เท่านั้น หลังจากนั้นอยู่ในระหว่างที่ กสม. กำลังพิจารณาหยิบยกเรื่องขึ้นมาตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน แล้วออกรายงานผลการตรวจสอบแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อไป

2. ในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องต่ออีกฝ่ายหนึ่ง ข้อเรียกร้องพึงมีความชัดเจน มีเหตุผล และไม่ผูกขาด ความถูกต้อง น่าจะเป็นหลักการสำคัญเพื่อนำไปสู่การเจรจาต่อรองจนมีข้อยุติร่วมกันทั้งสองฝ่าย หากเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดคุกคามประชาชน แต่ไม่ได้ระบุว่า คุกคามในกรณีใด หรือเรียกร้องให้ ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ไม่รู้ว่าจะแก้ไขโครงสร้างของรัฐธรรมนูญใหม่เป็นอย่างไร ใครเป็นผู้ร่าง สามารถกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ อย่างไร หากสภาร่างรัฐธรรมนูญร่างเสร็จแล้ว ผู้เรียกร้องจะยอมรับได้หรือไม่ หรือข้อโต้แย้งที่เห็นว่า การผูกขาดความถูกต้องเป็นธรรมชาติของการชุมนุมนั้น จะมีการเจรจาเพื่อนำไปสู่ข้อยุติในอนาคตได้อย่างไร

3. ตามปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action) ซึ่งสหประชาชาติให้การรับรองในปี ค.ศ. 1993 ข้อ 5 เรื่องสิทธิมนุษยชน ต้องคำนึงถึงความสำคัญ ลักษณะเฉพาะของประเทศและภูมิภาค และภูมิหลังประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนาที่หลากหลายด้วย และตามปฏิญญาว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งสันติภาพและแผนปฏิบัติการซึ่งสมัชชาสหประชาชาติได้รับรอง ในปี ค.ศ. 1999 สนับสนุนให้ยึดมั่นในหลักขั้นพื้นฐาน ความสมานฉันท์ ความร่วมมือ พหุนิยม ความหลากหลายทางวัฒนธรรม การเจรจา และความเข้าใจระหว่างกันในทุกระดับของสังคมและระหว่างชาติต่าง ๆ ด้วย สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย กสม. พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรคสองที่ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กสม. ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมและประเพณีอันดีงามและบริบทของสังคมไทยเป็นสำคัญด้วย แถลงการณ์ของ กสม. ข้อ 6 วรรคสองจึงระบุว่า ขอให้ผู้บริหารสถานศึกษาจัดให้โรงเรียนและมหาวิทยาลัยเป็นพื้นที่ปลอดภัยสำหรับนักเรียน นิสิต และนักศึกษา ในการแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ อย่างสร้างสรรค์ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

4. รัฐธรรมนูญ 2560 ของไทยมีข้อจำกัดในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 34 และมาตรา 44) สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ที่ไทยเป็นภาคี (ข้อ 4, 18 และ 19) ข้อโต้แย้งแถลงการณ์ของ กสม. ที่อ้างคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในบางคดี เพื่อนำมาเทียบเคียงหรือใช้ในการตีความเป็นการทั่วไปในการรับรองการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม ICCPR ในกรณีการชุมนุมในประเทศไทยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และไม่ใช่คดีที่อยู่ในศาลไทยนั้น กสม. เห็นว่า มีข้อที่ควรคำนึงถึงหลักแห่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) ว่าคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปถูกจัดอยู่ในลำดับสำรอง (secondary authority/ subsidiary) จากสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น จึงควรพิจารณาจากบทบัญญัติตาม ICCPR อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับรัฐภาคี

ที่จะปฏิบัติตามเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ICCPR มีสาระสำคัญบางประการที่แตกต่างจากอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms) ที่ใช้บังคับเฉพาะกับรัฐสมาชิกของสภายุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในการพิจารณาคดี เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักขอบเขตแห่งการใช้ดุลพินิจ (Margin of appreciation) โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะพิจารณารายละเอียดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ทั้งจากการชี้แจงของผู้ร้องและรัฐคู่กรณีประกอบเป็นสำคัญ ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงแต่ละคดีแตกต่างกัน ก็ย่อมทำให้คำพิพากษาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องเดียวกันนั้น แตกต่างกันได้ เช่น คดี Handyside v. United Kingdom ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้นำหลักขอบเขตแห่งการใช้ดุลพินิจมาใช้ โดยตัดสินว่าอังกฤษไม่ละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยให้เหตุผลว่า เป็นไปได้ยากที่กฎหมายภายในของรัฐภาคีจะมีลักษณะเป็นเอกภาพกันในแนวคิดด้านศีลธรรม แนวคิดและมุมมองดังกล่าวแตกต่างกันไปตามกฎหมายภายใน ดังนั้น ศาลของรัฐภาคีจึงอยู่ในฐานะที่ดีกว่าศาลระดับระหว่างประเทศในการพิจารณาประเด็นเชิงเนื้อหา (content) ที่พิพาท รวมทั้งประเด็นความจำเป็น (necessity)

5. ส่วนข้อโต้แย้งคำแถลงการณ์ของ กสม. ที่ว่า ข้อเสนอในการให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมเคารพกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กสม. มิได้ตระหนักว่ากฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หรือข้อกล่าวหาของการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 ในการยุยงปลุกปั่น (sedition) ถูกนำมาใช้เพื่อปิดปาก (silence) นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (human rights defenders) นั้น กสม. เห็นว่าแถลงการณ์ของ กสม. เพียงแต่ขอให้ผู้ชุมนุมปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หาได้หมายถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้แย้งมา อนึ่ง หากในชั้นตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กสม. ย่อมต้องพิจารณาปัญหาการกระทำที่เป็นการปิดปากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อันเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย กสม. พ.ศ. 2560 มาตรา 39 (1)

จึงแย้งมาเพื่อทราบทั่วกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3 กันยายน 2563