



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
เรื่อง โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครอง
นักปกป้องสิทธิมนุษยชน
รหัสโครงการ 171095

โดย
นายบัณฑิต หอมเกษ
สังกัด สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความรู้และความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและวิชาการสิทธิมนุษยชน ตลอดจนเพื่อนร่วมงานในกลุ่มงานวิจัยและวิชาการสิทธิมนุษยชน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานคลัง สำนักบริหารกลาง ซึ่งคอยให้แนะนำ ให้คำปรึกษา อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือจนงานวิจัยชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงออกมาได้

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทว.) ที่เห็นความสำคัญของงานวิจัยด้านสิทธิมนุษยชนและให้การสนับสนุนทุนในการทำวิจัยชิ้นนี้ และขอบคุณเป็นอย่างสูงสำหรับคุณอรรถกานต์ กุลพรพันธ์ เจ้าหน้าที่ สทว. ที่คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหารจัดการทุนด้วยดีเสมอมา

และที่ขาดไม่ได้ ผู้วิจัยขอขอบคุณพี่น้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทุกผู้ทุกนามที่สละเวลาเข้าร่วมให้ข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับงานวิจัยชิ้นนี้ และขอบคุณตัวแทนหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานกองทุนยุติธรรม ที่ให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งช่วยเติมเต็มงานวิจัยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักต่อการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน และการพัฒนากลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย และหากมีข้อผิดพลาดใด ๆ ในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยขออภัยแต่เพียงผู้เดียว และหากท่านประสงค์ที่จะให้ข้อเสนอแนะหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม โปรดติดต่อผู้วิจัยที่ bandit.nhrc@gmail.com

ผู้วิจัย

กันยายน 2565

ชื่อเรื่อง	โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
ผู้วิจัย	นายบัณฑิต หอมเกษ
หน่วยงาน	สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ปีที่ทำวิจัยเสร็จ	2565

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการรับรอง สนับสนุน และคุ้มครองการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอแนะในการรับรอง สนับสนุน และคุ้มครองการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อย

ผลการวิจัยพบว่า การคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยยังเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ อาทิ การลอบสังหาร การบังคับสูญหาย การทำร้ายร่างกาย การคุกคามด้วยกฎหมาย การโจมตีลดทอนความชอบธรรม การสอดแนมทางดิจิทัล เป็นต้น และประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้บางประการ แต่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำมาใช้เพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กลับกันประเทศไทย มีกฎหมายที่สร้างสภาพแวดล้อมไม่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการคุกคามและดำเนินคดีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ มักมีเนื้อหาที่คลุมเครือ และเอื้อให้เกิดการจำกัดสิทธิมนุษยชน ส่วนกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยพบว่า ยังขาดกลไกเฝ้าระวังและการเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms) เกี่ยวกับความเสี่ยงและการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ขาดกลไกการตอบสนองเร่งด่วน มาตรการคุ้มครองยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอ ส่วนการเยียวยา แม้จะมีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การเยียवादังกล่าวยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกละเมิดสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ และไม่ครอบคลุมการเยียวยาจากการคุกคามรูปแบบอื่น นอกจากนี้ การไม่สามารถนำผู้กระทำการละเมิดหรือกระทำผิดมาลงโทษได้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงการเยียวยาของผู้เสียหายและครอบครัว

งานวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ตั้งแต่การกำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ที่กว้าง การรับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตาม

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การรับรองพันธกรณีหรือความรับผิดชอบของรัฐ ควรรับรองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐในการเคารพ ส่งเสริม ค้ำครอง และเติมเต็มสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงเสนอให้มีการเสนอแนะจัดตั้งหน่วยงานระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยมีหลักประกันการทำงานที่เป็นอิสระและคล่องตัว เพื่อทำหน้าที่ป้องกันการคุกคามและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และการสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่องานปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการจัดตั้งระบบป้องกัน ได้แก่ ระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนล่วงหน้า การจัดตั้งระบบการรับเรื่อง ประเมินความเสี่ยง และตอบสนองทั้งแบบปกติและกรณีเร่งด่วน การต่อสู้กับการลอบวางเพลิง รวมถึงการติดตามการสอบสวนและดำเนินคดีกรณีการละเมิดหรือคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมถึงมีข้อเสนอแนะให้ภาคธุรกิจควรพิจารณานำหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: แนวทางว่าด้วยการประกันการเคารพต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Guiding Principles on Business and Human Rights: guidance on ensuring respect for human rights defenders) มาเป็นกรอบในการดำเนินงานของตน

คำสำคัญ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน, กลไกคุ้มครอง, สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวย, เสรีภาพในการแสดงออก, การป้องกันคดีปิดปาก

Research Title The Research Project to develop recommendations on the promotion and protection of human rights defenders

Researcher Mr. Bandit Homket

Institute Office of the National Human Rights Commission of Thailand

Year 2022

Abstract

This research project aimed to study the problems, obstacles, and challenges related to certifying, supporting, and protecting the work of human rights defenders in Thailand. and to make recommendations for certifying, supporting, and protecting the work of human rights defenders. The research employs qualitative research methods, including document study, in-depth interviews, and focus group meetings.

The research findings revealed that harassment against human rights defenders in Thailand manifests in various forms, including assassinations, enforced disappearances, physical harm, Judicial harassment, delegitimization, digital surveillance, and more. Notably, Thailand lacks specific legislation designed to protect human rights defenders. Although the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand guarantees certain rights and freedoms, its practical application for protecting human rights defenders remains unclear. Instead, Thailand's existing laws create an unsafe environment for the work of human rights defenders, often being used to threaten and prosecute them. These include the Public Assembly Act of 2015 and the Computer Crimes Act of 2007, which frequently contain vague provisions facilitating the restriction of human rights. In terms of protection mechanisms for human rights defenders in Thailand, the research identified a lack of monitoring and early warning systems for risks and threats. There is also a deficiency in urgent response mechanisms, and the existing protection measures are insufficient and incomplete. While there are laws mandating compensation for those whose human rights have been violated, such remedies are not comprehensive. and perpetrators of violations often go unpunished, posing a significant obstacle to victims and their families in accessing compensation.

As a result, the research offers recommendations for the development of a mechanism to protect human rights defenders in Thailand. It advocates for the guarantee of the state's obligation to respect, promote, protect, and fulfill the rights of human rights defenders through the constitution and law. Additionally, it suggests the establishment of a national agency for the protection of human rights defenders to ensure independent and flexible work and to prevent harassment. The creation of a protection system, including surveillance and an early warning system, is proposed to assess and respond to both normal and urgent cases. The fight against impunity is also emphasized, including following up on investigations and prosecuting cases of violations or harassment of human rights defenders. The research also recommends that businesses consider adopting the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights as a framework for their work.

Keywords: Human rights defenders, protection mechanisms, safe and enabling environment, freedom of expression, Judicial harassment.

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ง
สารบัญ	ฉ
สารบัญรูปภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ทบทวนวรรณกรรม	3
1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	14
1.5 ขอบเขตและวิธีการวิจัย	11
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	14
1.7 कैโครงสร้างเนื้อหา	15
บทที่ 2 กรอบหลักการเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	16
2.1 กรอบหลักการเกี่ยวกับพื้นที่พลเมือง (Civic Space)	16
2.2 กรอบหลักการเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	18
2.2.1 นิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”	19
2.2.2 สิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	23
2.2.3 หน้าที่ของรัฐต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	35
2.2.4 ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	40
2.2.5 ความรับผิดชอบของทุกคน	41
บทที่ 3 กรอบกฎหมายและกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ	43
3.1 กฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	43
3.2 กฎหมายและกลไกคุ้มครองระดับชาติในต่างประเทศ	47

สารบัญ (ต่อ)

3.3 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	69
3.3.1 บทบาทในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	70
3.3.2 ปฏิญญามาร์ราเกช	73
3.3.3 แผนปฏิบัติการระดับโลก (Global Action Plan)	76
3.3.4 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของ APF	77
3.4 บทสรุปส่งท้าย	79
บทที่ 4 กรอบกฎหมายคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	81
4.1 การกำหนดนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”	81
4.2 สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	84
4.3 บทสรุปส่งท้าย	112
บทที่ 5 กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย	113
5.1 การคุ้มครองจากการคุกคามทางกายภาพ	113
5.2 กลไกจัดการกับการฟ้องคดีปิดปาก	124
5.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	136
5.4 บทสรุปส่งท้าย	142
บทที่ 6 บทสรุป วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ	143
6.1 สภาพปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน	143
6.2 ข้อเสนอแนะ	148
บรรณานุกรม	157
ภาคผนวก	167
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์	168
ภาคผนวก ข ประเด็นสำหรับการรับฟังความเห็น	171
ภาคผนวก ค ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและ คุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ.	172
ประวัติผู้วิจัย	189

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	11
ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการวิจัย	14
ภาพที่ 5.1 กลไกของรัฐที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถขอรับการช่วยเหลือได้เมื่อถูกคุกคาม	114
ภาพที่ 5.2 ขั้นตอนโดยสังเขปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้จัดการกับ SLAPPs	127

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองมนุษย์ทุกคนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยกรอบสิทธิมนุษยชนที่ใช้อ้างอิงในปัจจุบันเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) ที่ถูกรับรองโดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 และสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนอีก 9 ฉบับ¹ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) เป็นต้น ซึ่งรัฐภาคีของสนธิสัญญามีพันธกรณีในการเคารพ (Respect) โดยละเว้นจากการแทรกแซงหรือลดทอนการใช้สิทธิมนุษยชน คุ้มครอง (Protect) โดยการออกกฎหมายและดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และเติมเต็ม (Fulfill) โดยดำเนินการเชิงบวกเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิมนุษยชนเหล่านั้น² อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุตามพันธกรณีของตนได้โดยลำพัง ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคล กลุ่ม และองค์กรต่าง ๆ และในหลายกรณี ภาคส่วนเหล่านี้ก็จะทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และเรียกร้องผลักดันให้รัฐดำเนินการตามพันธกรณีด้วย

บุคคล กลุ่ม และองค์กรต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าว อาจถูกเรียกในชื่อที่หลากหลาย แต่ในระดับสากลมีการเสนอชื่อเรียกว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Human Rights Defender หรือ HRDs)” ซึ่งปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือเรียกสั้น ๆ ว่า ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (UN Declaration on Human Rights Defenders)³ ได้รับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยประเทศไทยได้ร่วมสนับสนุน (co – sponsor) ในการร่างและออกเสียงสนับสนุนปฏิญญานี้ด้วย จึงมีพันธกรณีเชิงจริยธรรมในการเคารพและดำเนินการตามหลักการที่ปรากฏในปฏิญญา โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากรุนแรง การข่มขู่ การตอบโต้ การเลือกปฏิบัติ การกีดกัน หรือการปฏิบัติโดยพลการอื่นใด รวมถึงการดำเนินมาตรการด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ บริหาร หรือมาตรการอื่น ๆ ที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

¹ ประเทศไทยได้เข้าผูกพันด้วยการให้สัตยาบันสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว 7 จาก 9 ฉบับ

² UN General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23)

³ The Declaration on human rights defenders was adopted by consensus by the General Assembly in 1998 (A/RES/53/144)

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยยังคงทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและไม่อำนวย พวกเขาถูกคุกคามอยู่เป็นระยะ ทั้งจากผู้มีบทบาทภาครัฐ (state actors) และไม่ใช่รัฐ (non-state actors) และเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการลอบสังหาร การบังคับให้สูญหาย การวิสามัญฆาตกรรม การทำร้ายร่างกาย การข่มขู่ การใช้สื่อออนไลน์เพื่อสร้างความเกลียดชังและลดทอนความน่าเชื่อถือ การคุกคามด้วยกระบวนการยุติธรรมหรือกฎหมาย (judicial harassment) รวมถึงการฟ้องคดีเพื่อกลั่นแกล้ง หรือตอบโต้การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือที่เรียกว่าการฟ้องคดีปิดปากหรือตบปาก (SLAPPs) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์การคุกคามที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบัน⁴

ปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีความพยายามจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะพัฒนากฎหมาย นโยบาย กลไกและมาตรการในการคุ้มครองและสนับสนุนนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่บ้าง อาทิ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2562-2565) และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (NAP) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2562-2565) รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และ 165/2 เพื่อป้องกันการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือกลั่นแกล้ง แต่กฎหมายและนโยบายเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองในทุกมิติและยังไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵

ในการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review: UPR) รอบที่ 3 ของประเทศไทย เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2564 ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศไทยได้รับข้อเสนอแนะจากรัฐต่าง ๆ และตอบรับข้อเสนอแนะหลายข้อเกี่ยวกับประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงข้อเสนอแนะให้มีการรับรองการคุ้มครองพื้นที่ภาคประชาสังคมและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (สหราชอาณาจักร) สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้อต่อการใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างสันติและเสรีภาพ ในการแสดงออก และป้องกันการทำร้ายและการข่มขู่ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน (อิตาลี) รับรองการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการสอบสวนกรณีการถูกทำร้ายที่รวดเร็ว และละเอียดยึดถ่วง (นอร์เวย์) ให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายในกรณีการถูกฟ้องปิดปาก (เบลเยียม) เป็นต้น⁶

ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการที่จะศึกษาองค์ความรู้สำหรับการพัฒนากฎหมาย กลไกและมาตรการในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นรูปธรรม ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง

⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2564. ข้อเสนอแนะ ที่ 4/2564 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

⁵ การประชุมปรึกษาหารือระดับชาติว่าด้วยเรื่อง “การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และกฎหมายและมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณชน ในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2564 ณ โรงแรมสกายวิว กรุงเทพฯ

⁶ กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับและคำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไก Universal Periodic Review (UPR) รอบที่ 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2565 จาก <https://humanrights.mfa.go.th/th/upr/report-3/report08.php>

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการสนับสนุน และคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- 2) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการสนับสนุน และคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

1.3 ทบทวนวรรณกรรม

1) งานศึกษาประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

แม้ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับรองสิทธิและบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่ยังคงมีปัญหาในการแปลงไปสู่การปฏิบัติ โดยรัฐบาลต่าง ๆ ยังไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีในการเคารพและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งยังไม่มีกลไกคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ตกอยู่ในความเสี่ยง⁷

บทความของ Alice M. and Others (2013) เรื่อง A Research Agenda for the Protection of Human Rights Defenders⁸ บทความของ Karen Bennetta and Others (2015) เรื่อง “Critical Perspectives on the Security and Protection of Human Rights Defenders”⁹ และรายงานการประชุมโต๊ะกลมระดับนานาชาติ เรื่อง “การคิดใหม่เพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ที่จัดโดย Protection International และ Center for Applied Human Rights (CAHR) ของ University of York (2017)¹⁰ ได้นำเสนอประเด็นปัญหาและข้อท้าทายในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- คำจำกัดความของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ยังมีปัญหาในการนำไปใช้ และมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการประเมินตำแหน่งแห่งที่ทางการเมืองและการใช้คำจำกัดความนี้ โดยเฉพาะการประเมินความเหมาะสม การเป็นเครื่องมือ รวมถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการใช้คำนี้ รวมถึงคำถามที่ว่า

⁷ Amnesty International, รายงานเรื่อง นักปกป้องสิทธิมนุษยชนภายใต้การคุกคาม – เมื่อพื้นที่ภาคประชาสังคมถูกบีบให้เล็กลง (Human Rights Defenders Under Threat – A Shrinking Space For Civil Society) ปี 2560, เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2565, จาก <https://www.amnesty.or.th/files/8115/5444/4292/-Thai.pdf>

⁸ ALICE M. NAH, KAREN BENNETT, DANNA INGLETON and JAMES SAVAGE (2013), A Research Agenda for the Protection of Human Rights Defenders

⁹ Karen Bennett, Danna Ingleton, Alice M. Nah & James Savage (2015) Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, The International Journal of Human Rights, 19:7, 883-895, <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1075301>

¹⁰ International roundtable entitled “Rethinking the protection of Human Rights Defenders”, in Brussels on 12 and 13 December 2017, hosted by Protection International and the Centre for Applied Human Rights (CAHR) of the University of York

การใช้คำนี้ช่วยอำนวยความสะดวกหรือขัดขวางการเข้าถึงสำหรับบุคคล กลุ่ม หรือชุมชนเพื่อการคุ้มครองตามที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

- **กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน** งานส่วนใหญ่เสนอให้ศึกษาหรือประเมินปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของกลไกการคุ้มครองระดับชาติ ทั้งในมิติการจัดสร้างองค์กร รูปแบบองค์กร ภาระหน้าที่ การมีส่วนร่วมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนกับกลไกการคุ้มครองระดับชาติ และช่องว่างในการนำไปสู่การปฏิบัติภายใต้ความท้าทายในเรื่องความเข้าใจและการดำเนินการตามหน้าที่ในการคุ้มครอง การอยู่ในบริบทที่ตัวแทนของรัฐเป็นผู้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นหลักและมีการลายนวลพันผิดในระดับสูง การที่กลไกการคุ้มครองใช้แนวทางการคุ้มครองแบบสั่งการ และเสมือนเป็นตำรวจ โดยงาน Karen Bennetta and Others (2015) เสนอให้มีการวิเคราะห์วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้มีบทบาทภาครัฐและไม่ใช่รัฐร่วมมือกันเพื่อเสริมสร้างหรือบ่อนทำลายการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ความสัมพันธ์ของกลไกการคุ้มครองในประเทศกับกลไกการคุ้มครองในประเทศอื่น ๆ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกลไกการคุ้มครองในระดับต่าง ๆ เช่น วิวัฒนาการของเทคโนโลยี ข้อกังวลด้านความมั่นคงในภูมิภาค และพันธมิตรทางการเมือง เป็นต้น

งานของ Alice M. and Others (2013) เสนอว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์มาตรการสำหรับการคุ้มครองและการสนับสนุนโดยผู้มีบทบาทระหว่างประเทศสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีความเสี่ยงตลอดจนโครงการริเริ่มด้านการคุ้มครองที่พัฒนาขึ้นในท้องถิ่น การให้ความสำคัญต่อมุมมองแบบองค์รวมเกี่ยวกับความปลอดภัย ซึ่งรวมถึงการพิจารณาผลกระทบทางจิตใจและร่างกาย การคุกคามที่เกิดจากผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่ภาครัฐ และความเปราะบางเฉพาะที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิงต้องเผชิญ

ส่วนรายงานการประชุมโต๊ะกลมระดับนานาชาติ เรื่อง “การคิดใหม่เพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” (2017) เสนอว่ากลไกการคุ้มครองควรให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแบบกลุ่ม โดยการคุ้มครองทั้งแบบกลุ่มและรายบุคคลมีความสัมพันธ์กันเสมอและต้องไปด้วยกัน เพราะเมื่อใดก็ตามที่ผู้นำชุมชนได้รับผลกระทบ ชุมชนทั้งหมดก็จะได้รับผลกระทบเช่นกัน และในทางกลับกันภาวะผู้นำแบบรายบุคคลและในแนวดิ่ง สามารถทำให้พวกเขากลายเป็นเป้าหมายที่ง่ายกว่า

- **การส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน** งานส่วนใหญ่กล่าวถึงความจำเป็นในการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการทำความเข้าใจและส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับการทำของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะแนวปฏิบัติที่ดีในการเสริมสร้างความชอบธรรม ความน่าเชื่อถือ และศักยภาพของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การจัดการกับเรื่องเล่าต่อต้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งจำเป็นต้องวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีที่ภาคประชาสังคมรับรู้เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและวิธีที่สื่อนำเสนอ และประเด็นเรื่องเครือข่าย ซึ่งเสนอให้ศึกษาความแตกต่างและข้อดีของการสร้างเครือข่ายในระดับชุมชน ระดับชาติ อนุภูมิภาค และระดับภูมิภาค และวิธีที่ทำให้เครือข่ายพันธมิตรอ่อนแอลง

- **การรับรู้ความเสี่ยงและความปลอดภัยในหมู่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน** งานของ Alice M. and Others (2013) และ Karen Bennetta and Others (2015) ระบุในทำนองเดียวกันว่า จำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นการสร้างแนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงและความปลอดภัยของนักปกป้อง

สิทธิมนุษยชน ส่วนรายงานการประชุมโต๊ะกลม (2017) ชี้ให้เห็นว่าแนวทางในการวิเคราะห์ความเสี่ยงอาจนำไปสู่มาตรการที่ไม่เพียงพอและล้มเหลวในการตอบสนองต่ออัตลักษณ์และความหลากหลายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุบางอย่าง การขาดความเอาใจใส่ต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในท้องถิ่น และการขาดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในขบวนการสิทธิมนุษยชน ส่วนงานของ Alice M. and Others (2013) เน้นไปที่การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิงโดยเฉพาะ โดยเสนอให้วิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการทำความเข้าใจและตอบสนองต่อความเสี่ยงของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิง การจัดการกับความต้องการด้านการคุ้มครองที่เกี่ยวข้องกับครอบครัว รวมถึงมิติของการเข้าถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิงที่โดดเด่นทั้งในด้านสังคมและภูมิศาสตร์

2) งานศึกษาเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ในระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา มีงานวิจัยและรายงานที่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่จำนวนหนึ่งดังนี้

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย (2558) ในรายงานเรื่อง “ประเทศไทย: การวิเคราะห์สถานการณ์ และกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาการละเมิดสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2548-2558 ผลการศึกษาพบรูปแบบการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุม การขังโดยอำเภอใจ การคุกคามโดยกระบวนการทางกฎหมาย อาชญากรรมจัดตั้ง การบังคับบุคคลให้สูญหาย การบังคับไต่ทรมานหรือโยกย้ายถิ่นฐาน และการสังหารนอกกฎหมาย โดยระบุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคุกคาม ได้แก่ 1) การขาดนโยบายกฎหมาย และกลไกของรัฐเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งกลไกปัจจุบันที่มีอยู่ ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างเต็มที่ 2) ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมและวัฒนธรรมการลอยนวล (Impunity) 3) การประกาศใช้กฎหมายพิเศษและกฎหมายการเข้าถึงข้อมูลอื่น ๆ 4) การขาดการสนับสนุนจากสังคมทั่วไป และไม่มีเครือข่าย และ 5) สื่อไม่ให้ความสนใจ รายงานดังกล่าวจึงได้เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการทำงานเพื่อพัฒนามาตรการในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิด (White List) โดยเร็ว และให้ประกอบด้วยตัวแทนจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ให้มีมาตรการเร่งด่วนผ่านกลไกที่มีอยู่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่อยู่ในความเสี่ยงปัจจุบัน ให้รัฐบาลต้องออกแนวนโยบายตามมาตรฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ส่งเสริมการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคงนำไปปฏิบัติ และรัฐบาลต้องไม่ปกป้องผู้กระทำความผิดในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการดำเนินคดีในศาลแล้ว และต้องแสดงความจริงใจที่จะนำผู้กระทำความผิดในกรณีการละเมิดอื่นๆ มาลงโทษตามกฎหมาย¹¹

¹¹ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, “ประเทศไทย: การวิเคราะห์สถานการณ์ และกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” , 2558, หน้า 3. เข้าถึงที่ https://www.amnesty.or.th/files/2815/5444/3012/-_Final.pdf

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2562) ในโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินข้อมูลพื้นฐานระดับชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Baseline Assessment on Business and Human Rights) : นโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของประเทศซึ่งเป็นงานวิจัยที่ทำให้กับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบางส่วนของรายงานได้กล่าวถึงประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยระบุถึงปัญหาที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยต้องเผชิญ ได้แก่ ปัญหาการฟ้องคดีปิดปาก (SLAPPs) ปัญหานักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีแนวโน้มที่จะถูกข่มขู่ ทำร้ายร่างกาย หรือเหตุอื่น ๆ เช่น การข่มขู่และการอุ้มหาย งานวิจัยได้เสนอกลไกที่ควรจะเป็นในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ได้แก่ การนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ให้ชัดเจน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อปิดช่องว่างของกลไกในการพิทักษ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน การออกกฎหมายหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การทบทวนและยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งใด ๆ ที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขเพื่อกดเว้นโทษให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ การพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีแบบกลุ่มแทนผู้เสียหายได้ การเยียวยาเหยื่อและผู้เสียหายตามปณิธานว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบตามความเหมาะสมและเพศสภาพ การสนับสนุนการฟ้อง Anti-SLAPP โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลที่เกิดขึ้น การปรับแก้คดีฟ้องหมิ่นประมาทบางประเภทจากทั้งแพ่งและ/หรืออาญา ให้เป็นเพียงแค่แพ่ง เป็นต้น¹²

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2564) ในข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ระบุภาพรวมสถานการณ์ปัญหาและอุปสรรคของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ได้แก่ 1) การคุกคามด้วยกระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการทางกฎหมาย (judicial harassment) ซึ่งรวมถึงการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Strategic Lawsuits Against Public Participation – SLAPPs) หรือ “การฟ้องคดีปิดปาก” 2) ปัญหาการเข้าถึงกองทุนยุติธรรม โดยเฉพาะความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับนำมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการประกันตัว การจัดทนายความ และค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดี 3) การใช้สื่อออนไลน์เพื่อคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการใช้ถ้อยคำที่สร้างความเกลียดชัง (Hate Speech) และกล่าวหาด้วยข้อมูลที่อาจสร้างความเข้าใจผิด 4) การข่มขู่และทำร้ายร่างกาย เพื่อสร้างความหวาดกลัวและหยุดการต่อสู้เรียกร้องในประเด็นสาธารณะ และเจ้าหน้าที่รัฐมักจะไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ 5) การฆาตกรรมและการถูกบังคับให้สูญหาย และ 6) สถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในกลุ่มเฉพาะ ได้แก่ ผู้หญิงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งมักตกเป็นเป้าหมายของการ

¹²สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินข้อมูลพื้นฐานระดับชาติด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Baseline Assessment on Business and Human Rights) : นโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของประเทศ (2562), สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F11430.pdf>

คุกคามอันเป็นผลมาจากชนบธรรมนิยม ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้ รายงานชิ้นนี้จึงเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- คณะรัฐมนตรีควรเร่งรัดให้กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลักดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ

- คณะรัฐมนตรีควรสั่งการไปยังหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งในการใช้วิธีการชี้แจงข้อเท็จจริงในประเด็นที่ถูกวิจารณ์หรือกล่าวหาแทนการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และควรกำชับให้มีการยุติการฟ้องร้องดำเนินคดีกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเร่งรัดการสืบสวน สอบสวนหรือดำเนินมาตรการตามอำนาจหน้าที่อื่นใดที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานสากลในคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้สูญหาย และคดีที่เกิดการใช้ความรุนแรงหรือการคุกคามในรูปแบบอื่น และนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

- คณะรัฐมนตรีควรเร่งผลักดันพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นักพลผู้หายให้มมีผลบังคับใช้โดยเร็ว และเนื้อหาของพระราชบัญญัติมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ พร้อมกับเร่งรัดกระบวนการภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับด้วย

- กระทรวงยุติธรรมควรดำเนินการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอยกยอชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ และคณะ (2564) ในบทความเรื่อง “มาตรการปกป้องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจากยุทธศาสตร์คุกคามของบรรษัทและรัฐ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาจากงานวิจัย “การลดความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมต่อกลุ่มเสี่ยงโดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ได้ชี้ให้เห็นปัญหาการคุกคามผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดจากปฏิบัติการของรัฐและบรรษัทในกรณีศึกษาต่าง ๆ โดยสรุปบทเรียนจากการเพิกเฉย ละเลย ไม่ใส่ใจของรัฐ ที่ได้ก่อให้เกิดวิกฤตการคุกคามขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ได้แก่ วิกฤตความไว้วางใจอันเนื่องมาจากความขัดแย้งและความรุนแรงเชิงโครงสร้าง วิกฤตต้นทุนในการทำงานและขับเคลื่อนขบวนการ วิกฤตส่วนตนของคนที่ต้องแบกรับความกดดันทางจิตใจ และวิกฤตในหน้าที่การงาน โดยบทความชิ้นนี้ได้เสนอแนวทางในการสนับสนุนการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ได้แก่ การทบทวนสถานการณ์โดยการเฝ้าติดตาม การรายงาน และการประเมินผล การให้องค์กรกึ่งตุลาการ โดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทมากขึ้นในการสนับสนุนและคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และรัฐควรให้การสนับสนุน

กระบวนการพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และสนับสนุนการปฏิบัติสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านแนวนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2565) ในรายงานการวิจัย การลดความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมต่อกลุ่มเสี่ยงโดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ซึ่งใช้แนวทางการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมโดยอาศัยกรอบทฤษฎีเรื่อง “สถาบันอย่างไม่เป็นทางการ และประชาธิปไตย” (Informal Institution and Democracy) โดยผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนถูกขัดขวางการทำงานด้วยยุทธวิธีต่าง ๆ ของกลุ่มธุรกิจที่ไร้ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่กฎหมายเขียนรับรองสิทธิ กับความเป็นจริงที่กลุ่มเสี่ยงและผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนอยู่ในภาวะด้อยสิทธิ งานชิ้นนี้เสนอว่าการออกแบบ และวางระบบการเมืองหรือหลักประกันสิทธิมนุษยชนที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดการสลายอุปสรรคขัดขวางการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของกลุ่มเสี่ยงและส่งเสริมการทำงานของผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน จำเป็นต้องทำความเข้าใจเครือข่าย กลุ่มผลประโยชน์ และความคิดความคาดหวังเดิม ๆ ที่มีอยู่ก่อนในสังคม ทั้งนี้ รายงานวิจัยสร้างข้อเสนอต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่าง “สถาบันอย่างไม่เป็นทางการ” กับ “สถาบันอย่างเป็นทางการ” เป็น 4 รูปแบบหลัก คือ 1) อุดช่องว่างกันและกัน (Complementary) 2) ส่งเสริมสนับสนุนกัน (Accommodation) 3) แข่งขันแย่งชิงกัน (Competition) และ 4) แทนที่กันไปเลย (Substitution)

ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล (2565) ในบทความ เรื่อง การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ได้ให้ความหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกข่มขู่ คุกคาม ถูกทำให้เสียชีวิต ถูกอุ้มหาย รวมถึงถูกคุกคามโดยการใช้การกระทำทางปกครองและกระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ภาคธุรกิจ หรือสาธารณะมีความรับรู้และความเข้าใจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนน้อยมากและแตกต่างกัน ทั้งนี้ งานชิ้นนี้มีข้อเสนอแนะต่อแนวทางในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยมุ่งเสนอต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ คือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม รวมถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

1) การสร้างความยอมรับต่อความหมาย และบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดย (1) ยอมรับและรับรองสถานะบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน (2) ขับเคลื่อนความรู้และตระหนักต่อบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ (3) สื่อสารและขยายความรู้ต่อสถานะบทบาท วิธีการดำเนินงานของนักปกป้องสิทธิที่ยึดโยงกับมาตรฐานระหว่างประเทศ กับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และ (4) การพัฒนากฎหมายเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างมีส่วนร่วม

2) เสริมสร้างขีดความสามารถ ความเข้มแข็งให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยจัดอบรม เผยแพร่ความรู้ในประเด็นต่าง ๆ โดยให้ชุมชนที่มีความเสี่ยง หรือได้รับผลกระทบจากกิจการของภาคธุรกิจ เป็นศูนย์กลาง อาทิ การอบรมเรื่องความปลอดภัย ระบบความปลอดภัยในโลกดิจิทัล

3) พัฒนากลไกการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดย (1) ปรับปรุงกลไก และมาตรการต่าง ๆ เพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ กองทุนยุติธรรม ควรต้องมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อลดเงื่อนไข และเพิ่มขีดความสามารถ ลดภาระทางการเงิน/ค่าใช้จ่ายได้จริง ปรับปรุงกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยคำนึงถึงความเท่าเทียมของคู่เจรจา และ (2) ทบทวนแนวคิดการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whist blower) ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงพิจารณาถึงร่างกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม

4) กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีบทบาทอย่างสำคัญในการติดตามตรวจสอบ ให้ข้อเสนอแนะหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมายอย่างขาดประสิทธิภาพ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ควรดำเนินการอย่างเท่าทันต่อสถานการณ์ปัญหา รวมถึงทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม ภาควิชาการเพื่อพัฒนาพื้นที่ต้นแบบของการปรึกษาหารือตั้งแต่เริ่มต้นโครงการระหว่างชุมชนกับโครงการพัฒนา

5) ขับเคลื่อนกับภาคธุรกิจภายใต้หลักการธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยเผยแพร่ความรู้ กรณีศึกษาของการปรับตัวให้เท่าทันต่อมาตรฐานในทางระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงการสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคธุรกิจกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และพัฒนาเครื่องมือหรือกลไกทั้งในเชิงบังคับและสมัครใจ โดยพิจารณาถึง Human Rights Due Diligence-HRDD และมาตรการ Operational Grievance Mechanism - OGM รวมถึงหลักการ diversity and inclusion

นอกจากงานข้างต้น มีงานศึกษาประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจำนวนไม่น้อยที่มุ่งศึกษาและเสนอแนะในประเด็นเฉพาะด้าน โดยเฉพาะประเด็นการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมสาธารณะ (SLAPPs) หรือบ่อยครั้งถูกเรียกว่าการฟ้องคดีปิดปาก ซึ่งค่อนข้างได้รับความสนใจในระยะหลัง อันเป็นผลมาจากปัญหาการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ งานที่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว อาทิ รายงานข้อเสนอแนะการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมสาธารณะจากการถูกดำเนินคดี โดยสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน (2562) และงานวิจัยเรื่อง สภาพปัญหาและสู่ทางสนับสนุนสิทธิในการรวมกลุ่มบนโลกโซเชียลเพื่อแสดงออกในประเด็นฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2563)

กล่าวโดยสรุป จากงานที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแม้รายงานดังกล่าวจะให้ภาพสถานการณ์และข้อเสนอแนะในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยครอบคลุมหลายเรื่อง แต่จะเห็นว่ายังขาดงานที่ศึกษาและให้เสนอแนะรูปธรรมเกี่ยวกับกฎหมายและกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ดังนั้น งานชิ้นนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดทำกฎหมายและกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

1.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยนี้ ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่พลเมือง (Civic Space) และกรอบคตินักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นกรอบวิเคราะห์หลัก ซึ่งกรอบคิดพื้นที่พลเมือง มักเกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสามเรื่องหลักที่จำเป็นต่อการทำงานและการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะของภาคพลเมือง ได้แก่ 1) เสรีภาพในการสมาคม 2) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และ 3) เสรีภาพในการแสดงออก

ส่วนกรอบคิดการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ถือตามหลักการสำคัญที่ปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล” หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”

กรอบคิดทั้งสองแนวคิดมีความเกี่ยวข้องกันเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ พื้นที่พลเมืองที่เปิดกว้าง ย่อมทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน แต่หากพื้นที่พลเมืองถูกปราบปรามหรือปิดกั้น ย่อมส่งผลให้การทำงานด้านสิทธิมนุษยชนอยู่ในสภาวะที่ยากลำบากและมีความเสี่ยงสูงที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะถูกคุกคาม¹³

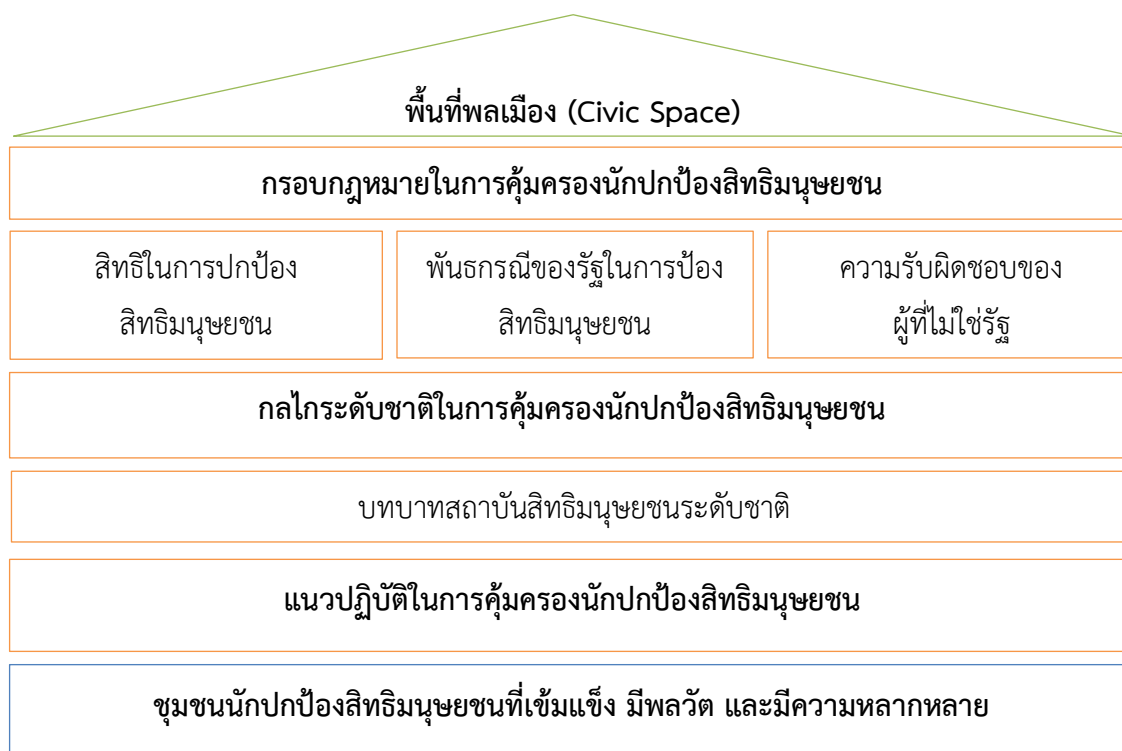
นอกจากนี้ เพื่อให้การกำหนดกรอบคิดในการวิจัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้นำคำแนะนำของ Margaret Sekaggya ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในขณะนั้น ที่ได้เสนอแนะในรายงานเดือนธันวาคม 2556 เกี่ยวกับองค์ประกอบพื้นฐานสำหรับสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มาร่วมสร้างกรอบคิดการวิจัยด้วย ดังนี้¹⁴

- กรอบกฎหมาย สถาบันและการบริหารจัดการที่เอื้ออำนวย
- การต่อสู้กับการลอบสังหารและการเข้าถึงความยุติธรรมเมื่อถูกละเมิด
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เข้มแข็ง เป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพ
- นโยบายและกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการสนับสนุนการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในทางสาธารณะ
- การให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความเสี่ยงและความท้าทายที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิง และผู้ทำงานเกี่ยวกับสิทธิผู้หญิงและประเด็นทางเพศสภาพต้องเผชิญ
- การเคารพและสนับสนุนการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนของผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ
- การเข้าถึงองค์การสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างปลอดภัยและเปิดกว้าง
- ชุมชนนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เข้มแข็ง มีพลวัต และมีความหลากหลาย

¹³ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบคิดทั้งสองในบทที่ 2

¹⁴ December 2013 Report of the former Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, A/HRC/25/55.

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย



1.5 ขอบเขตและวิธีการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาประเด็นการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยศึกษาเกี่ยวกับกรอบหลักการ กฎหมายและแนวปฏิบัติที่ดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และนำมาวิเคราะห์ในบริบทของประเทศไทย เพื่อหาช่องว่างของการคุ้มครองและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว

วิธีการวิจัย

การวิจัยชิ้นนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methods) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบผสมผสานทั้งการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่ม ดังนี้

1) การศึกษาจากเอกสาร (documentary research) โดยการศึกษาเอกสารเชิงหลักการ โดยเฉพาะปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล หรือปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (UN Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 1998) ความเห็นต่อปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล กลุ่ม และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน เอกสารข้อเท็จจริงฉบับที่

29: นักปกป้องสิทธิมนุษยชน: การคุ้มครองสิทธิในการปกป้องสิทธิมนุษยชน (Fact sheet No 29) โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) รายงานของผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Special Rapporteur on the situation of human rights defenders) ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการรับรองและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders) ซึ่งพัฒนาโดย the International Service for Human Rights (ISHR) เป็นต้น ตลอดจนงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่จัดทำโดยองค์กรต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลที่ปรากฏตามสื่อมวลชนต่าง ๆ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth interview) เป็นการสัมภาษณ์รายบุคคล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 16 คน แบ่งเป็นชาย 6 คน และหญิง 10 คน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

2.1) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในภาคประชาชน/ประชาสังคม/องค์กรพัฒนาเอกชน/ภาควิชาการ จำนวน 13 คน ประกอบด้วย นักปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม 2 คน นักปกป้องสิทธิในจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2 คน นักกฎหมาย/ทนายความด้านสิทธิมนุษยชน 2 คน นักปกป้องสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน นักพัฒนาเอกชน นักปกป้องสิทธิที่ทำงานประเด็นต่อต้านการทรมานและบังคับสูญหาย นักปกป้องสิทธิที่เป็นครอบครัวผู้ถูกบังคับสูญหาย นักปกป้องสิทธิในองค์กรระหว่างประเทศ และนักข่าว ประเภทละ 1 คน ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนถือเป็นกลุ่มที่มีคุณลักษณะเฉพาะหรือพิเศษ จึงจะใช้วิธีการเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกจากความเป็นตัวแทนเชิงภูมิศาสตร์ ประเด็นการทำงาน และอัตลักษณ์

2.2) ผู้แทนหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จำนวน 3 คน ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และสำนักงานกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3) การประชุมแลกเปลี่ยนและรับฟังความคิดเห็นจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อร่วมวิเคราะห์สถานการณ์และกำหนดกรอบการจัดทำข้อเสนอแนะ ได้แก่

3.1) การประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันพฤหัสบดีที่ 8 ธันวาคม 2565 เวลา 09.00 – 16.00 น. ณ โรงแรม ที.เค. พาเลซ โฮเทล แอนด์ คอนเวนชั่น ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM) โดยมีกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นต่าง ๆ และหลายพื้นที่ทั่วประเทศเข้าร่วมประชุมมากกว่า 100 คน แบ่งเป็นเข้าร่วมในห้องประชุมประมาณ 60 คน และเข้าร่วมทางออนไลน์ประมาณ 50 คน

3.2) การรับฟังความคิดเห็นจากเครือข่ายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนภาคใต้ (ร่วมกับโครงการสร้างความร่วมมือเครือข่ายสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ภาคใต้ด้านสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม – 2 มิถุนายน 2566 ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี) โดยมีกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่ภาคใต้เข้าร่วมประชุมประมาณ 40 คน

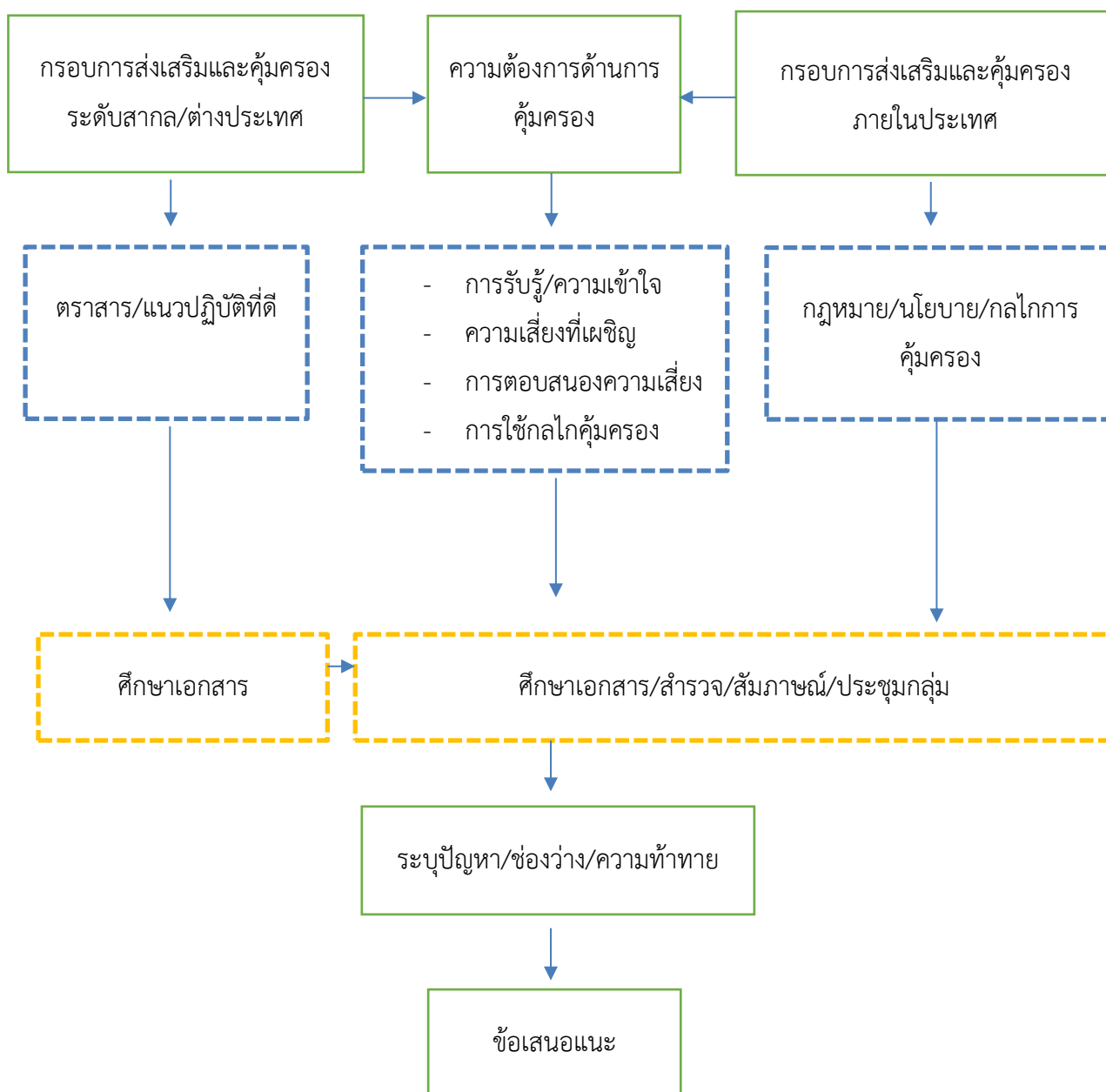
3.3) การรับฟังความคิดเห็นจากเครือข่ายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร่วมกับโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นต่อสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างวันที่ 6 – 7 กันยายน 2566 ณ โรงแรม พิมาน การ์เด็น บูติค โฮเต็ล จังหวัดขอนแก่น) โดยมีกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นต่าง ๆ ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าร่วมประชุมประมาณ 40 คน

3.4) การนำเสนอผลการวิจัยและรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้เสียภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2566 ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM) โดยมีกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นต่าง ๆ และหลายพื้นที่ทั่วประเทศ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผู้แทนหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมประชุมมากกว่า 100 คน แบ่งเป็นเข้าร่วมในห้องประชุมประมาณ 50 คน และเข้าร่วมทางออนไลน์ประมาณ 70 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับเนื้อหา โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมรับฟังความคิดเห็น มาสังเคราะห์วิเคราะห์ร่วมกัน โดยจำแนกข้อมูลตามกรอบแนวคิดที่กำหนด แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาช่องว่างและความท้าทายที่มีอยู่ในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการวิจัย



1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบสถานการณ์ สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทายในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- 2) ได้องค์ความรู้ในการออกแบบและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย นโยบาย กลไกมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

1.7 คำโครงเนื้อหาทรายงาน

คำโครงเนื้อหาทรายงานวิจัย ประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงหลักการและเหตุผลที่ต้องดำเนินการวิจัยในประเด็นนี้ การทบทวนวรรณกรรมเบื้องต้น กรอบแนวคิด ระเบียบวิธีวิจัย วิธีการดำเนินงาน ขอบเขตของงานวิจัย

บทที่ 2 กรอบหลักการเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นำเสนอหลักการ มาตรฐาน แนวปฏิบัติที่ดีที่เกี่ยวข้องกับกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

บทที่ 3 กรอบกฎหมายและกลไกการคุ้มครองในต่างประเทศ กล่าวถึงตัวอย่างกฎหมาย และกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในต่างประเทศ

บทที่ 4 กรอบกฎหมายในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย นำเสนอกรอบกฎหมายในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

บทที่ 5 กลไกในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย นำเสนอกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในประเทศไทย

บทที่ 6 บทสรุป วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ นำเสนอสรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

บทที่ 2

กรอบหลักการเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

บทนี้จะกล่าวถึงพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่พลเมือง (Civic Space) และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงคำนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ความรับผิดชอบของรัฐและภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะธุรกิจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

2.1 กรอบหลักการเกี่ยวกับพื้นที่พลเมือง (Civic Space)

ปี พ.ศ. 2556 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีมติที่ 24/21 เรียกร้องให้รัฐสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถดำเนินงานได้โดยปราศจากอุปสรรคและความไม่มั่นคง พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐทั้งหลายยอมรับอย่างเปิดเผยในบทบาทที่สำคัญและชอบธรรมของภาคประชาสังคมในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม และเรียกร้องให้ผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐเคารพสิทธิมนุษยชนทั้งหมดและไม่บ่อนทำลายความสามารถในการดำเนินงานของภาคประชาสังคม¹

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2563 องค์การสหประชาชาติได้เผยแพร่เอกสารแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมพื้นที่พลเมือง (Guidance Note on Protecting and Promoting Civic Space) เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้นำและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในระบบของสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมพื้นที่พลเมือง²

เอกสารแนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมพื้นที่พลเมือง ให้คำนิยามของพื้นที่พลเมือง (Civic Space) ว่าเป็นสภาพแวดล้อมที่ปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ หรืออาจเรียกว่า “ผู้กระทำการในพื้นที่พลเมือง” สามารถมีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมในสังคมของตน โดยรัฐต้องกำหนดพื้นที่ทางกฎหมายและนโยบายที่เอื้อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ชุมชน สมาคม และมีส่วนร่วมในการอภิปรายระหว่างกันเอง และกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับประเด็นที่ส่งผลต่อชีวิตของพวกเขาได้ ตั้งแต่เรื่องคุณภาพของบริการขั้นพื้นฐาน ไปจนถึงการปรับปรุงสถาบันต่าง ๆ ให้ดีขึ้น รวมถึงการเคารพในเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยผู้มีบทบาทภาคประชาสังคม รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สตรี เด็ก คนหนุ่มสาว ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง นักสหภาพแรงงาน และนักข่าว สามารถแสดงออกได้อย่างเสรีและมีความปลอดภัยเต็มที่เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติและมีประสิทธิภาพ³

¹ Human Rights Council Resolution No. 24/21. Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment (A/HRC/RES/24/21), 9 October 2013

² United Nations, United Nations Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space (2020), page 3, https://ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf

³ United Nations, United Nations Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space (2020), page 3, https://ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf

พื้นที่พลเมือง มักถูกประเมินด้วยความสามารถในการใช้สิทธิมนุษยชนบางประการ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมือง โดยหลายองค์กรได้พัฒนาเครื่องมือเพื่อประเมินพื้นที่พลเมืองขึ้น อาทิ

Civic Space Scans พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) เพื่อประเมินคุณภาพของกฎหมาย นโยบาย สถาบัน และแนวปฏิบัติที่สนับสนุนพื้นที่พลเมืองในประเทศสมาชิก OECD และประเทศหุ้นส่วน เครื่องมือนี้ออกแบบมาเพื่อปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานและส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดี โดยมุ่งเน้นประเมิน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่⁴

- เสรีภาพของพลเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการชุมนุม การสมาคม การเข้าถึงข้อมูล และการคุ้มครองนักเคลื่อนไหวและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- สิทธิและเสรีภาพสื่อและดิจิทัล รวมถึงสิทธิในสื่อเสรี อินเทอร์เน็ตเสรีและเปิดกว้าง ความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูล อิสรภาพของพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่
- สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม (CSO) รวมถึงการเข้าถึงแหล่งทุนและรายได้ มาตรการทางภาษี การพัฒนาศักยภาพ และการะการบริหารทางกฎหมาย
- การมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคประชาสังคมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ รวมถึงกลไกเชิงสถาบัน และการนับรวมกลุ่มคนชายขอบ

CIVICUS Monitor จัดทำโดย CIVICUS⁵ ซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระดับโลกที่ทำงานประเด็นพื้นที่พลเมืองโดยตรง เครื่องมือนี้เน้นประเมินองค์ประกอบพื้นฐานของเสรีภาพหลัก 3 ประการ ได้แก่⁶

- เสรีภาพในการสมาคม
- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ
- เสรีภาพในการแสดงออก รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล

Civic Space Monitoring Tool โดย Oxfam International เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและวิเคราะห์พื้นที่พลเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เพื่อทำความเข้าใจสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่พลเมือง ติดตามแนวโน้ม และชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญที่ต้องแก้ไข โดยวิเคราะห์พื้นที่พลเมือง 9 มิติ ได้แก่

- กรอบการกำกับดูแล เป็นการพิจารณาชุดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขอบเขตของขนาดและลักษณะของพื้นที่พลเมือง

⁴ OECD (2020), “Civic space”, webpage, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/gov/open-government/civic-space.htm>.

⁵ CIVICUS เป็นพันธมิตรระดับโลกขององค์กรภาคประชาสังคมและนักกิจกรรมที่อุทิศตนเพื่อเสริมสร้างการดำเนินการของพลเมืองและภาคประชาสังคมทั่วโลก ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1993 และตั้งแต่ปี 2002 มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ และมีศูนย์กลางเพิ่มเติมทั่วโลก มีสมาชิกมากกว่า 9,000 คนในกว่า 175 ประเทศ, <https://monitor.civicus.org/about/>

⁶ OECD, Civic Space, <https://www.oecd.org/gov/open-government/civic-space.htm>

- การเข้าถึงเงินทุน เป็นการพิจารณาศักยภาพเชิงหลักการขององค์กรประชาสังคม สถาบันวิชาการ องค์กรการกุศล ในการใช้ประโยชน์จากแหล่งเงินทุนที่มีศักยภาพที่แตกต่างกัน
- การบริหารและระบบราชการ เป็นการพิจารณาแนวปฏิบัติด้านการบริหารที่เอื้ออำนวย จำกัด หรือระงับการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคม
- ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของประชาชน เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้กลไกที่ชอบด้วยกฎหมายและผิดกฎหมายในการคุ้มครองหรือคุกคามองค์กร สมาชิกเจ้าหน้าที่ และนักกิจกรรม ซึ่งอาจหมายถึงการละเมิดทางวาจาหรือทางกายภาพ รวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศ การลักพาตัว การข่มขู่ และการฆาตกรรมโดยผู้มีบทบาททั้งในภาครัฐและที่ไม่ใช่รัฐ
- การเข้าถึงข้อมูลและการฟังความคิดเห็นสาธารณะ เป็นการพิจารณาการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นกลางและเชื่อถือได้ และเสรีภาพในการแสดงออกผ่านสื่อรูปแบบต่าง ๆ
- เสรีภาพในการชุมนุม การสมาคมและการคัดค้าน เป็นการพิจารณาว่าบุคคลและกลุ่มสามารถรวมตัวและจัดการตนเองได้อย่างเสรี และมีเสรีภาพในการประท้วง หรือแสดงความไม่เห็นด้วยในทางสาธารณะ
- การसानเสวนาและการปรึกษาหารือ เป็นการพิจารณาวิธีการที่รัฐบาลมีส่วนร่วมกับพลเมืองในการพัฒนานโยบายและขอบเขตความสามารถในกำหนดรูปแบบการตัดสินใจของรัฐบาลโดยภาคประชาสังคม
- การเข้าถึงความยุติธรรมและบริการทางกฎหมาย เป็นการพิจารณาความสามารถในการแสวงหาการเยียวยาและการเข้าถึงความยุติธรรมของบรรดาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการถูกจำกัดในพื้นที่พลเมือง
- ความชอบธรรมและความพร้อมรับผิดของประชาสังคม เป็นการพิจารณาวิธีการจัดระเบียบภาคประชาสังคม ผู้ที่ถูกนับรวมและถูกกีดกัน และความชอบธรรมและความพร้อมรับผิดของภาคประชาสังคมต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน

จะเห็นได้ว่าแม้เครื่องมือประเมินพื้นที่พลเมืองที่กล่าวมาข้างต้น จะกำหนดรายละเอียดตัวชี้วัดไว้แตกต่างกัน แต่โดยรวมแล้วตัวชี้วัดที่คล้ายกันมักประกอบด้วยเรื่องของเสรีภาพในการสมาคม เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และเสรีภาพในการแสดงออก

2.2 กรอบหลักการเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

เมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Human Rights) ได้ตัดสินใจจัดตั้งคณะทำงานแบบเปิดเพื่อร่างตราสารเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และภายหลังจากกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐสมาชิกและองค์กรพัฒนาเอกชนกว่า 13 ปี สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้เห็นชอบโดยฉันทามติต่อข้อมติที่ 53/144 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ.

1998 (พ.ศ. 2541) ซึ่งเป็นการรับรองปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลกลุ่มบุคคลและองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างสากล” (Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms)⁷ (ต่อไปจะเรียกสั้น ๆ ว่า “ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน”)

แม้ว่าปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะไม่ใช้ตราสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่เนื้อหาของปฏิญญาระบุถึงสิทธิที่ถูกรับรองไว้แล้วในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประกอบกับปฏิญญาดังกล่าวได้รับความเห็นชอบโดยฉันทามติจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าของรัฐบาลสมาชิกที่มีต่อการดำเนินการตามปฏิญญา อีกทั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ และสมัชชาใหญ่ต่างก็ได้สนับสนุนให้รัฐบาลสมาชิกปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าวด้วย⁸

เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ขอให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดตั้งอาณัติเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามปฏิญญาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ซึ่งคำขอดังกล่าวได้รับการรับรองโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council - ECOSOC) และ Ms. Hina Jilani จากประเทศปากีสถาน ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders)⁹ และต่อมาอาณัติดังกล่าวถูกเปลี่ยนเป็นผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Special Rapporteur on the situation of human rights defenders) โดยผู้ทำหน้าที่คนปัจจุบันคือ Ms. Mary Lawlor จากไอร์แลนด์¹⁰

2.2.1 นิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”

การกำหนดนิยามหรือสถานะความเป็น “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” มักมีความสำคัญในสถานการณ์ที่ผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนถูกคุกคามหรือตกอยู่ในความเสี่ยง โดยการเรียกใช้คำนี้เป็นวิธีการหนึ่ง

⁷ General Assembly resolution 53/144 (A/RES/53/144), 9 December 1998

⁸ Commission on Human Rights, E/CN.4/2000/95, 13 January 2000 ; General Assembly resolution 54/170 (A/RES/54/170), 25 February 2000

⁹ Commission on Human Rights resolution 2000/61 of 26 April 2000 ; Economic and Social Council decision 2000/220 of 16 June 2000.

¹⁰ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ The Office of the High Commissioner for Human Rights, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders เข้าถึงที่ <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-human-rights-defenders> สืบค้นเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2566

ที่จะทำให้ผู้ที่ตกอยู่ในความเสี่ยงถูกมองเห็นและมีสถานะภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าถึงการสนับสนุน การคุ้มครอง และการเยียวยาการละเมิดได้ดีขึ้น¹¹

ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนของคำว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” และไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนมาตรฐานในการพิจารณาสถานะและมาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ โดยข้อ 1 ของปฏิญญาฯ ระบุเพียงว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น ที่จะส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ”

การไม่มีนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ชัดเจนในปฏิญญา ในแง่ดีก็ทำให้เกิดความยืดหยุ่นสำหรับรัฐต่าง ๆ ในการออกแบบกฎเกณฑ์ระดับชาติให้สอดคล้องกับบริบทของตนได้ แต่ในทางกลับกัน การขาดความชัดเจนก็สร้างปัญหาและความสับสนในทางปฏิบัติได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการใช้คำนี้โดยผู้กระทำการที่แตกต่างหลากหลาย จนทำให้ยากที่จะกำหนดว่าใครควรถูกนับหรือไม่ควรถูกนับว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สหภาพยุโรป (European Union) พยายามกำหนดคำนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ในแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (European Union Guidelines on Human Rights Defenders, 2004) โดยข้อ 3 ระบุว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน หมายถึง บุคคล กลุ่ม และหน่วยงานของสังคมที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งส่งเสริม คุ้มครอง และเติมเต็มสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของสมาชิกของกลุ่ม เช่น ชุมชนพื้นเมือง แต่นิยามนี้ไม่ครอบคลุมถึงบุคคลหรือกลุ่มที่ส่งเสริมความรุนแรง”¹²

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) พยายามวางแนวทางเกี่ยวกับนิยามและการตีความคำว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับการกำหนดนิยามของสหภาพยุโรปข้างต้น โดยในเอกสารข้อเท็จจริงฉบับที่ 29 (Fact Sheet No. 29) อธิบายว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” เป็นคำเรียกที่ใช้อ้างถึงบุคคลใดก็ตาม ทั้งโดยลำพังหรือร่วมกับบุคคลอื่น ที่ทำงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกกำหนดโดยสิ่งที่พวกเขาทำเหนือสิ่งอื่นใด¹³

Fact Sheet No. 29 เน้นย้ำว่าไม่จำเป็นต้องมี “คุณสมบัติ” ในการเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพราะทุกคนสามารถเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ การกำหนดว่าใครเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่

¹¹ Karen Bennett, Danna Ingleton, Alice M. Nah & James Savage, “Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders, The International Journal of Human Rights Vol. 19, No. 7 (2015), page 888

¹² แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 2 และ 3

¹³ UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Fact Sheet No. 29, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, April 2004, Page 2, available at: <https://www.refworld.org/docid/479477470.html>, [accessed 1 March 2022]

จึงไม่ได้ดูที่ตำแหน่งของบุคคลหรือชื่อขององค์กรที่บุคคลนั้นสังกัด แต่ดูจากลักษณะของงานด้านสิทธิมนุษยชน ที่บุคคลหรือกลุ่มนั้นดำเนินการ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจมีพื้นเพความเป็นมาหลากหลาย จะเป็นเพศใด อายุเท่าใด อาชีพหรือภูมิหลังใดก็ได้ อาจเป็นข้าราชการ หรือสมาชิกของภาคเอกชนก็ได้ และงานปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้นอาจเป็นส่วนหนึ่งของอาชีพ เช่น เจ้าหน้าที่ในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นักข่าว นักกฎหมาย บุคลากรด้านสาธารณสุข ครู เป็นต้น หรือเป็นงานอาสาสมัคร หรือไม่ได้รับค่าตอบแทน เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น¹⁴

เช่นเดียวกัน Enrique Eguren and Champa Patel (2015) เสนอว่าการพัฒนารอบคตินักปกป้องสิทธิมนุษยชนควรเน้นไปที่การวิเคราะห์ “สิ่งที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนทำหรือไม่ทำในบริบทนั้น ๆ (what a defender does or does not do in context) ซึ่งจะทำให้เกิดค่านิยมเชิงสัมพันธ์ (relational) มากกว่าการระบุตัวตน (per se) และจะช่วยทำให้กรอบสำหรับการตัดสินใจชัดเจนขึ้น รวมถึงจะเพิ่มประสิทธิภาพของกลไกการคุ้มครองและขัดขวางการใช้ค่านิยมในทางที่ผิดโดยรัฐหรือผู้รุกรานอื่น ๆ¹⁵

นอกจากนี้ Mrs. Hina Jilani อดีตผู้แทนพิเศษของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ยังได้เสนอว่าค่านิยมของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” จำเป็นต้องกว้างพอและไม่จำกัด เฉพาะผู้ที่ทำงานในองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเท่านั้น และย้ำว่า “ทุกคนที่มีส่วนร่วมในการชุมนุมโดยสงบ ในการต่อสู้กับปัญหาสิทธิมนุษยชนคือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”¹⁶

Fact Sheet No. 29 ได้เสนอสิ่งที่เรียกว่า “มาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard)” สำหรับการพิจารณาความเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ 3 ประการ ได้แก่¹⁷

1) การยอมรับความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องยอมรับ ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่สนับสนุนสิทธิมนุษยชนหนึ่ง แต่ปฏิเสธสิทธิมนุษยชนอีกอย่างหนึ่ง เช่น ปกป้องสิทธิของผู้ชาย แต่ปฏิเสธสิทธิความเท่าเทียมของผู้หญิง เป็นต้น

2) ข้อโต้แย้งยังอยู่ในขอบเขตของสิทธิมนุษยชน แม้จะไม่ถูกต้องในเชิงเทคนิคของกฎหมายก็ตาม เนื่องจากในหลายประเทศ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมักถูกมองจากรัฐ หรือสาธารณชนว่ากระทำผิด และในทำนองเดียวกัน นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของนักโทษการเมืองหรือสมาชิกของกลุ่มติด

¹⁴ Fact Sheet No. 29, pages 6 - 8, *ibid*.

¹⁵ Enrique Eguren and Champa Patel, ‘Towards Developing a Critical and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders’, *The International Journal of Human Rights* 19, no. 7 (2015), pages 896–907 as cited in Karen Bennett, Danna Ingleton, Alice M. Nah & James Savage, *Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders*, *The International Journal of Human Rights*, (2015), page 888

¹⁶ Human Rights House Foundation. 2005. “Kenya: Govt. on the Spot over Treatment of Human Rights Defenders”. Retrieved on April 19. <https://humanrightshouse.org/articles/kenya-govt-on-the-spot-over-treatment-of-human-rights-defenders/>

¹⁷ Fact Sheet No. 29, pages 8 - 10., *ibid*.

อาวุธฝ่ายต่อต้านรัฐบาลมักถูกอธิบายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือกลุ่มดังกล่าว ซึ่งการมองดังกล่าวไม่ถูกต้องเสียทีเดียว นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องได้รับการกำหนดและยอมรับบนฐานของสิทธิมนุษยชนที่พวกเขาปกป้องและตามสิทธิของพวกเขาที่จะทำเช่นนั้น

3) การกระทำของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะต้องเป็นไปอย่างสันติ (Peaceful action) เพื่อให้เป็นไปตามปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สำหรับแนวทางการกำหนดนิยามในกฎหมายระดับชาตินั้น กฎหมายต้นแบบ (Model National Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders หรือ The Model Law) ที่พัฒนาโดย International Service for Human Rights เสนอคำนิยามของคำว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ซึ่งอิงมาจากคำนิยามที่ถูกใช้ใน Fact Sheet No. 29 โดยมีการเพิ่มวลี “ในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ” เพื่อให้ชัดเจนว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจกระทำการเพื่อส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในรัฐที่พวกเขาอาศัยอยู่ หรือเกินกว่าระดับรัฐ อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าว ไม่รวมวลี “ด้วยสันติวิธี (through peaceful means)” เพราะมองว่าถ้อยคำดังกล่าวไม่ปรากฏในข้อ 1 ของปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเด็นที่ดูเหมือนจะเห็นพ้องกันในการกำหนดเกณฑ์นิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” คือการนิยามให้กว้าง โดยให้พิจารณาจากงานที่ทำว่าเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาจากคุณสมบัติของบุคคล

ประเด็นว่างานด้านสิทธิมนุษยชนคืออะไรบ้างนั้น วิธีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมาก และส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับบริบท บุคคลจำนวนมาก เช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ถูกบังคับให้เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน คนอื่นๆ เลือกที่จะสนับสนุนการรณรงค์ด้านสิทธิมนุษยชนแม้จะมีความทุกข์ยากและการถูกกดดันอย่างมากในสังคมที่พวกเขาอาศัยอยู่ บางส่วนเป็นส่วนหนึ่งของการเคลื่อนไหวครั้งใหญ่ คนอื่นๆ ปกป้องสิทธิในฐานะส่วนหนึ่งของชุมชน และยังมีผู้ที่ดำเนินการด้วยตนเอง

สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้นำเสนอตัวอย่างงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ดังนี้¹⁸

- 1) การเป็นตัวแทนแก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนให้กับกลุ่ม หรือบุคคล รวมทั้งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- 2) การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 3) การทำให้ผู้ละเมิดสิทธิได้รับโทษตามกระบวนการทางกฎหมาย
- 4) การสนับสนุนผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 5) การสนับสนุนการพัฒนา นโยบายของรัฐบาลด้านสิทธิมนุษยชน

¹⁸ United Nations High Commissioner for Human Rights, (n.d.). Who is a defender. Available at: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Defender.aspx>, Jul. 2015

6) การสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

7) การสนับสนุนการอบรม และการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ยังอาจจะเห็นไม่ตรงกันอยู่คือควรเพิ่ม “ด้วยสันติวิธี” เข้าไปในนิยามด้วยหรือไม่ ซึ่งหากเพิ่มเข้าไปก็อาจจะทำให้ขอบเขตการพิจารณาชัดเจนขึ้น แต่ในทางกลับกันถ้อยคำดังกล่าวอาจถูกใช้เพื่อกีดกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ดังเช่นที่ Raghad Jaraisy and Tamar Feldman (2013) ได้ชี้ให้เห็นความท้าทายในการใช้เกณฑ์สันติวิธีหรือ “ไม่ใช่ความรุนแรง” ในบริบทของการยึดครองและในช่วงเวลาแห่งความขัดแย้ง โดยเฉพาะกรณีผู้จัดประท้วงอย่างสันติที่ต่อมากลายเป็นความรุนแรงเพื่อตอบโต้กับการกระทำของตำรวจที่ก้าวร้าวและรุนแรง จะถือว่าคนเหล่านี้รวมอยู่ในคำจำกัดความของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ด้วยหรือไม่¹⁹

2.2.2 สิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ระบุสิทธิและการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ในข้อ 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 และ 13 ซึ่งไม่ใช่การกำหนดสิทธิขึ้นใหม่หรือให้สิทธิพิเศษแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน แต่เป็นการเน้นย้ำและขยายรายละเอียดบางประการของสิทธิมนุษยชนที่ถูกรับรองไว้ในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับการสนับสนุนและคุ้มครองอย่างชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

1. สิทธิที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและโดยร่วมกับผู้อื่น ที่จะส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

2. สิทธิในการพบปะหารือ และชุมนุมอย่างสันติ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 5 (ก) ระบุว่า ด้วยจุดประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการพบปะหรือชุมนุมกันอย่างสันติ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 12 ระบุว่า 1. บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมอย่างสันติ เพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และ 3. เกี่ยวกับเรื่องนี้ บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้

¹⁹ Raghad Jaraisy and Tamar Feldman, ‘Protesting for Human Rights in the Occupied Palestinian Territory: Assessing the Challenges and Revisiting the Human Rights Defender Framework’, Journal of Human Rights Practice 5, no. 3 (2013) pages 421–34. as cited in Alice M. Nah, Karen Bennett, Danna Ingleton, James Savage, A Research Agenda for the Protection of Human Rights Defenders, Journal of Human Rights Practice, Volume 5 Issue 3 (2013), page 404

กฎหมายในประเทศในการตอบโต้หรือคัดค้านอย่างสันติต่อกิจกรรมและการกระทำใด รวมถึงการละเลยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐซึ่งส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนการใช้ความรุนแรงที่เกิดจากกลุ่มบุคคลหรือปัจเจกบุคคลอื่นที่มีผลกระทบต่อการอุปโภคสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมได้รับการคุ้มครองภายใต้ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 20 (1)) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 21)

สิทธิในเสรีภาพการชุมนุมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน และเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย หากไม่มีการรับประกันสิทธินี้และป้องกันการละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐแล้ว นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะถูกจำกัดความสามารถในการดำเนินการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน²⁰

เพื่อการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมอย่างสันติ รัฐต้องไม่แทรกแซงการชุมนุมและการประท้วงอย่างสันติ และมีพันธกรณีเชิงบวกในการคุ้มครองการชุมนุมที่ชอบธรรมและสันติ รวมถึงคุ้มครองผู้เข้าร่วมชุมนุมจากการถูกขัดขวางหรือกระทำการด้วยความรุนแรงโดยบุคคลที่สาม โดยเฉพาะเมื่อผู้ชุมนุมมีความคิดเห็นที่ไม่เป็นที่นิยมหรือขัดแย้ง หรือเป็นของชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มอื่นที่มีความเสี่ยงสูงต่อการตกเป็นเหยื่อ รวมถึงรัฐมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ เป็นรูปธรรม และมีเป้าหมายเพื่อสร้าง รักษา และเสริมสร้างพหุนิยม ความอดทน และทัศนคติที่เปิดกว้างต่อการแสดงออกที่ขัดแย้งในสังคม²¹

อย่างไรก็ดี สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด โดยตามข้อ 17 ของปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน และข้อ 21 ของ ICCPR การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมจะกระทำได้ต่อเมื่อถูกกำหนดโดยกฎหมายและมีความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ การสาธารณสุข หรือศีลธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมต้องได้สัดส่วน โดยรัฐจะต้องใช้ทางเลือกที่จำกัดสิทธิให้น้อยที่สุด²² ทั้งนี้ ในการตีความเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมควรคำนึงถึงความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 37 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติประกอบด้วย²³

แนวปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอแนะ²⁴

²⁰ Ibid, 2011, page 25

²¹ Ibid, 2011, pages 26, 71

²² Ibid, 2011, page 31

²³ Human Rights Committee, CCPR General Comment No 37 on the Right of Peaceful Assembly. para. 6.

²⁴ Ibid, 2011, pages 32 - 33, 80 - 82.

- รัฐควรทำให้บทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนชอบด้วยกฎหมายและให้อำนาจแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการชุมนุม ประท้วงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างสันติ

- รัฐควรบังคับใช้จรรยาบรรณกับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการควบคุมฝูงชน และการใช้กำลัง และประกันว่ากรอบกฎหมายมีข้อกำหนดที่มีประสิทธิภาพสำหรับการกำกับดูแลและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

- รัฐควรใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในระหว่างการชุมนุม/ประท้วงและงดเว้นจากการใช้กำลังเกินสมควรกับผู้ชุมนุม/ประท้วง รัฐควรปฏิบัติตามบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเมื่อทำการจับกุมบุคคลในบริบทของการชุมนุม

- ดำเนินการเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เด็กและเยาวชนได้เข้าร่วมและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อพวกเขา การชุมนุม/ประท้วงของนักเรียนถือว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าทางการศึกษาสูง เนื่องจากเป็นประสบการณ์ครั้งแรกของการมีส่วนร่วมสาธารณะและการปกป้องสิทธิมนุษยชนของนักเรียน

- เกี่ยวกับการชุมนุม/ประท้วงเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานและสิทธิในการนัดหยุดงาน ควรทบทวนกฎหมายที่เข้มงวดเกี่ยวกับสิทธิในการนัดหยุดงาน รวมทั้งบทบัญญัติจำกัดความที่กว้างเกินไปของบริการที่จำเป็น ซึ่งจำกัดหรือป้องกันการนัดหยุดงานโดยภาคส่วนขนาดใหญ่ของข้าราชการพลเรือน

- เกี่ยวกับบทบาทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าวในการเฝ้าระวังในระหว่างการประท้วง ควรอนุญาตให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนดำเนินการอย่างอิสระในบริบทของการชุมนุมเพื่อให้พวกเขาสามารถทำหน้าที่เฝ้าระวังได้

- ให้สิทธิสื่อเข้าถึงการชุมนุม/ประท้วงเพื่ออำนวยความสะดวกในการรายงานข่าวที่เป็นอิสระ

3. สิทธิที่จะก่อตั้งกลุ่ม สมาคม และองค์กร

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 5 (ข) ระบุว่า ด้วยจุดประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสริมภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลทุกคนมีสิทธิโดยลำพังและโดยร่วมกับผู้อื่น ในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการก่อตั้ง ร่วม และมีส่วนร่วมในองค์กรนอกภาครัฐ สมาคม หรือกลุ่มทั้งหลาย

สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมถูกรับรองในตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 20) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง (มาตรา 22) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม (มาตรา 8)

เสรีภาพในการสมาคมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลในการจัดตั้งกันเองเพื่อแสดงออกส่งเสริม ติดตามและปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน โดยไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบจากรัฐ²⁵

²⁵ Ibid, 2011, page 37

สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมคุ้มครองสมาคมที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนอย่างเท่าเทียมกัน บังคับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนควรมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงสิทธิในการจัดหรือมีส่วนร่วมในการชุมนุมโดยสงบ และไม่ควรถูกลงโทษทางอาญา²⁶ แม้ว่าข้อกำหนดในการจดทะเบียนจะไม่ได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสมาคม แต่การจดทะเบียนก็ไม่ควรเป็นเชิงบังคับ และองค์กรพัฒนาเอกชนควรได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่และดำเนินกิจกรรมร่วมกันโดยไม่ต้องจดทะเบียน²⁷ ในบางกรณี กระบวนการจดทะเบียนถูกทำให้ยืดเยื้อเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรสิทธิมนุษยชนดำเนินกิจกรรมของตนและปิดกั้นการวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนปฏิเสธการจดทะเบียนสมาคมและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐบาลใช้ในการจำกัดเสรีภาพในการสมาคม²⁸

อย่างไรก็ดี สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ซึ่งตามข้อ 17 ของปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 22 วรรค 2 กำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการสมาคมไว้ กล่าวโดยสรุปคือ การจำกัดเสรีภาพในการสมาคม จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ได้แก่ 1) ข้อจำกัดต้องถูกกำหนดโดยกฎหมาย 2) เฉพาะวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และ 3) จะต้องจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น และเป็นไปตามหลักการของความได้สัดส่วน²⁹

แนวปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอแนะ³⁰

- บุคคลควรสามารถร่วมกันทำกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และรัฐไม่ควรทำให้เป็นอาชญากรหรือกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับกิจกรรมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือการเข้าร่วมในหน่วยงานที่ไม่ได้จดทะเบียน

- รัฐควรประกันว่ากฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ถูกนำไปใช้อย่างเป็นอิสระ โปร่งใส ไม่เป็นภาระ ขั้นตอนการจดทะเบียนควรรวดเร็ว เข้าถึงได้ง่ายและราคาไม่แพง ควรกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการตรวจสอบคำขอ และไม่ควรกำหนดให้องค์กรต้องจดทะเบียนใหม่เป็นระยะ

- รัฐควรประกันสิทธิในการอุทธรณ์การปฏิเสธการจดทะเบียนที่มีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง และการทบทวนโดยตุลาการอย่างเป็นอิสระเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการจดทะเบียนนั้น

- หน่วยงานจดทะเบียนควรได้รับอนุญาตให้ยกเลิกองค์กรพัฒนาเอกชนโดยไม่สมควรใจได้เฉพาะกรณีการละเมิดที่เห็นได้ชัดที่สุดเท่านั้น และการยกเลิกดังกล่าวควรได้รับการตรวจสอบโดยศาล

²⁶ A/HRC/20/27, p 14, para 56

²⁷ Ibid, 2011, page 38

²⁸ Ibid, 2011, page 39

²⁹ Ibid, 2011, pages 44 – 45.

³⁰ Ibid, 2011, pages 45 – 47.

- รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการจัดการภายในและกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน
- องค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศที่ดำเนินกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนควรอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับที่ใช้กับองค์กรพัฒนาเอกชนระดับประเทศ ควรหลีกเลี่ยงการจดทะเบียนและข้อกำหนดการดำเนินงานที่แยกต่างหาก

4. สิทธิในการเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรนอกภาครัฐ หรือองค์กรระหว่างรัฐบาล หรือหน่วยงานและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและภูมิภาค

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 5 (ค) ระบุว่า ด้วยจุดประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ในระดับประเทศและระหว่างประเทศในการติดต่อสื่อสารกับองค์กรนอกภาครัฐ หรือองค์กรระหว่างรัฐบาล

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (4) ระบุว่า เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกัน และเพื่อให้เป็นไปตามตราสารและกระบวนการระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บุคคลทุกคน โดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น มีสิทธิที่จะเข้าถึงและสื่อสารโดยไม่ถูกกีดกันกับหน่วยงานระหว่างประเทศทั่วไปหรือมีหน้าที่เฉพาะในการรับพิจารณาคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

สิทธิในการเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรระหว่างประเทศยังปรากฏในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) (ข้อ 11) พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (OPCAT) (ข้อ 15) และพิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (CESC) (ข้อ 13)

โดยรัฐมีหน้าที่ป้องกันและละเว้นจากการข่มขู่หรือแค้นต่อผู้ที่ร่วมมือกับหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ประกันการคุ้มครองที่เพียงพอต่อบุคคลและสมาชิกของกลุ่มที่ต้องการร่วมมือกับตัวแทนหรือกลไกสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน และควรละเว้นจากการกำหนดข้อจำกัดการเดินทางและรับประกันว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานของสหประชาชาติได้อย่างทันท่วงทีและเพียงพอ ซึ่งรวมถึงกระบวนการพิเศษ หน่วยงานตามสนธิสัญญา กระบวนการ UPR และคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน³¹

5. สิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 6 ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่นในการ

³¹ Ibid, 2011, pages 55 – 56.

(ก) รับรู้ แสวงหา ได้มา ได้รับและครอบครองข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลว่าสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นจะทำให้มีผลอย่างไรในทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือบริหารภายในประเทศ

(ข) จัดพิมพ์ แจ้าง หรือเผยแพร่ความคิดเห็น ข้อมูล และความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงได้อย่างเสรี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนและตราสารระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ค) ศึกษาเรียนรู้ อภิปราย ก่อตั้ง และมีความคิดเห็นในการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง ทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ด้วยวิธีการดังกล่าวและวิธีอื่น เพื่อให้สาธารณชนมีความสนใจเรื่องนี้

สิทธิประการข้างต้นยังถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งถูกรับรองในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 19) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อ 19) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ข้อ 13)

เสรีภาพในการแสดงออก รวมถึงเสรีภาพ “ในการแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูล” มีความสำคัญต่อการใช้สิทธิอื่น ๆ รวมทั้งสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการของรัฐบาลและกิจการสาธารณะ³² อย่างไรก็ดี สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออกไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด และอาจถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขของข้อ 19 วรรค 3 ของ ICCPR ซึ่งกล่าวโดยสรุป ข้อจำกัดใด ๆ จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์การทดสอบสามประการดังนี้³³

1) ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ข้อจำกัดต้องถูกกำหนดโดยกฎหมาย และเป็นกฎหมายที่สามารถเข้าถึงได้ มีเนื้อหาที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และแม่นยำเพียงพอที่จะทำให้บุคคลสามารถควบคุมความประพฤติของตนได้ และกำหนดอย่างชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับขอบเขตและลักษณะการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐในการบังคับใช้ข้อจำกัดนั้น

2) วัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม (Legitimate purpose) นอกจากข้อจำกัดจะถูกกำหนดโดยกฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นต้องจำเป็นต่อการเคารพสิทธิหรือชื่อเสียงของผู้อื่น หรือปกป้องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือสาธารณสุขหรือศีลธรรมด้วย

3) จำเป็น (Necessity) และได้สัดส่วน (Proportionality) ข้อจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกต้อง “จำเป็น” ในสังคมประชาธิปไตย เพื่อปกป้องวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมเท่านั้น และมาตรการจำกัดจะต้อง

³² Human Rights Council resolutions 48/13 of 8 October 2021, A/HRC/RES/48/13 ; General Assembly resolutions 76/300 of 28 July 2022, A/RES/76/300

³³ CCPR/C/GC/34, paras. 33 - 35.

“ได้สัดส่วน” กับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม โดยมาตรการจำกัดต้องแทรกแซงการใช้สิทธิน้อยที่สุดในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อปกป้องวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม และต้องไม่ทำให้สิทธิตกอยู่ในอันตราย

ในบริบทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ระบุว่า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ควรเปิดเผยต่อสาธารณะและเข้าถึงได้ เพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวมีไว้สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ข้อมูลดังกล่าวจะต้องจัดให้มีในภาษาที่เหมาะสมและผ่านสื่อที่เหมาะสม³⁴

รัฐควรประกันว่ากฎหมายและนโยบายสะท้อนสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการละเมิดที่รัฐครอบครองอยู่ และรัฐควรประกันด้วยว่าข้อมูลข่าวสารที่อาจเป็นอันตรายต่อสาธารณะหรือเชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะที่ถือครองโดยผู้ที่ไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะบริษัทเอกชน ต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ³⁵

6. สิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดใหม่ด้านสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 7 ระบุว่า บุคคลทุกคน โดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น มีสิทธิที่จะพัฒนาและอภิปรายแนวคิดและหลักการใหม่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และรณรงค์ให้เกิดการยอมรับ

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหลายอย่างถูกมองข้ามและต้องใช้เวลาหลายปีในการต่อสู้ก่อนที่จะเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่นการต่อสู้อันยาวนานของผู้หญิงในหลายประเทศเพื่อให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนใหม่ ๆ จึงเป็นบทบัญญัติที่สำคัญเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่สนับสนุนวิสัยทัศน์และแนวคิดใหม่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในหลายประเทศ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสตรีเสี่ยงที่จะเผชิญกับความรุนแรงบางรูปแบบ เนื่องจากถูกมองว่าท้าทายบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่เป็นที่ยอมรับในสังคมนั้น ๆ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิของ LGBTI ตกเป็นเป้าหมายของการถูกคุกคาม และบางครั้งก็ถูกฆ่า เนื่องจากการเสนอแนวคิดเรื่องเพศที่ต่างออกไป³⁶

แนวปฏิบัติที่ดีและข้อเสนอแนะ³⁷

- รัฐควรยอมรับสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการส่งเสริมและปกป้องแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนใหม่ ๆ และควรยอมรับอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะถึงความชอบธรรมของกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการป้องกันหรือลดการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเหล่านั้น

³⁴ A/68/262, para 62

³⁵ Ibid, 2011, pages 67 – 69.

³⁶ Ibid, 2011, pages 85 – 86.

³⁷ Ibid, 2011, pages 86 – 87.

- รัฐควรใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมแบบพหุนิยม ความอดทนอดกลั้นและความเคารพ ซึ่งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทุกคนสามารถทำงานของตนได้โดยไม่ต้องเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงทางร่างกายและจิตใจ การจำกัด การคุกคาม การข่มขู่ หรือความกลัวการประหัตประหารในรูปแบบต่าง ๆ

- รัฐควรใช้มาตรการเพิ่มเติมเพื่อประกันการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เสี่ยงจะเผชิญกับความรุนแรงบางรูปแบบมากขึ้น เนื่องจากถูกมองว่าท้าทายบรรทัดฐานทางสังคมและวัฒนธรรม ประเพณี ทัศนคติและแบบแผนที่ถูกยอมรับเกี่ยวกับความเป็นผู้หญิง รสนิยมทางเพศ และบทบาทและสถานะของผู้หญิงในสังคม

7. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 8 ระบุว่า 1. บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ที่จะเข้าถึงอย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ ในการมีส่วนร่วมกับรัฐบาลของตน และในการดำเนินกิจการสาธารณะ และ 2. ทั้งนี้ รวมถึงสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ในการยื่นเรื่องต่อองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาล เกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์และข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงการดำเนินงานสาธารณะ รวมถึงชี้ให้เห็นถึงเรื่องใดก็ตามของการดำเนินการที่อาจขัดขวางหรือหยุดยั้งการส่งเสริม คุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

สิทธิประการข้างต้นยังถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกซึ่งถูกรับรองในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ ดังกล่าวไว้แล้วในส่วนของสิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

แม้สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออกจะถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไขของข้อ 19 (3) ของ ICCPR แต่ผู้รายงานพิเศษด้านเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกเน้นย้ำว่าไม่อนุญาตให้มีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกบางประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและการอภิปรายทางการเมือง การรายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กิจกรรมของรัฐบาล และการทุจริตในรัฐบาล การรณรงค์หาเสียง การประท้วงอย่างสันติ หรือกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งเพื่อสันติภาพหรือประชาธิปไตย³⁸

ในความคิดเห็นทั่วไปที่ 34 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้รัฐภาคีใช้ความระมัดระวังเพื่อประกันว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติถูกออกแบบและนำไปใช้ในลักษณะที่รับประกันเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก คณะกรรมการเตือนว่าการอ้างบทบัญญัติด้านความมั่นคงของชาติ เช่น กฎหมายกบฏและปลุกระดม เพื่อดำเนินคดีกับนักข่าว นักวิจัย นักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมหรือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ในการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็สาธารณประโยชน์ไม่สอดคล้องกับมาตรา 19 วรรค 3 ของ ICCPR³⁹

³⁸ Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, A/HRC/14/23, para. 81, 20 April 2010.

³⁹ CCPR/C/GC/34 on Article 19, para. 31.

แนวปฏิบัติและข้อเสนอแนะที่⁴⁰

- รัฐควรประกันว่ากฎหมายความมั่นคงจะไม่ขัดขวางการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน และไม่ควรรใช้กฎหมายด้านความมั่นคงเพื่อข่มเหงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

- รัฐควรประกันว่า เมื่อมีการใช้กฎหมายความมั่นคง นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะมีโอกาสตรวจสอบข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างน้อย นักปกป้องสิทธิมนุษยชนควรเข้าถึงผู้ถูกจับกุมและกักขังภายใต้กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงเป็นประจำและเข้าถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับข้อกล่าวหาที่ผู้ถูกจับกุมได้รับ

- รัฐควรละเว้นจากการทำให้เสรีภาพในการแสดงออกเป็นอาชญากรรม และการหมิ่นประมาทและความผิดที่คล้ายคลึงกันควรมีโทษทางแพ่ง และจำนวนเงินค่าปรับควรสมเหตุสมผล

8. สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและการชดเชยอย่างเต็มที่

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (1) ระบุว่า ในการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่อ้างถึงในปฏิญญานี้ บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ที่จะได้รับประโยชน์จากการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการคุ้มครองเมื่อมีการละเมิดสิทธิเหล่านั้น

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (2) ระบุว่า เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว บุคคลทุกคนที่เห็นว่าสิทธิหรือเสรีภาพของตนถูกละเมิด ย่อมมีสิทธิไม่ว่าด้วยตนเองหรือผ่านทางผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายที่จะร้องเรียนและให้มีการนำเรื่องร้องเรียนสู่การพิจารณาโดยพลันอย่างเปิดเผย โดยคณะตุลาการหรือหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีการตัดสินใจตามทฤษฎีบทกฎหมายบัญญัติในการแก้ไขการละเมิด รวมทั้งค่าชดเชยหากเกิดการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพบุคคลนั้น รวมทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามคำตัดสินและเงินชดเชยในขั้นสุดท้ายโดยมิชักช้า

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (3) (ก) ระบุว่า เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกัน บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่นในการร้องเรียนนโยบายและการกระทำของเจ้าหน้าที่เฉพาะรายและของหน่วยงานของรัฐบาล ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยการยื่นคำร้องหรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม ไปยังองค์กรที่มีอำนาจตุลาการ บริหาร หรือนิติบัญญัติภายในประเทศ หรือองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอื่นใดตามที่ระบบกฎหมายของรัฐนั้นระบุไว้ ซึ่งจะตัดสินเกี่ยวกับการร้องเรียนโดยไม่ชักช้า

สิทธิในการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ข้อ 8) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อ 2 (3) และ 9 (5)) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (ข้อ 13 และ 14)

⁴⁰ Ibid, 2011, pages 67 – 69.

บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเยียวยาที่มีประสิทธิผลและได้รับการคุ้มครองในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเกิดขึ้นกับตน รวมถึง “การทำให้กลับสู่สภาพเดิม (restitution) การฟื้นฟู (rehabilitation) และมาตรการทำให้พึงพอใจ เช่น การขอโทษในที่สาธารณะ อนุสรณ์สถานสาธารณะ การประกันการไม่ทำผิดซ้ำ และการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม⁴¹

สิทธิในการเยียวยาที่เป็นผลยังหมายความว่า การเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเป็นผล ทั้งกลไกทางศาล กลไกทางปกครองหรือกึ่งตุลาการด้วย รัฐควรดำเนินการเพื่อประกันว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดสามารถยื่นฟ้องต่อศาลหรือกลไกการร้องเรียนทางเลือกได้ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴²

9. สิทธิในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ การพิจารณา และการพิจารณาคดี

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (3) (ข) ระบุว่า เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกัน บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่นในการเข้าร่วมการประชาพิจารณ์ การพิจารณา และการพิจารณาคดีเพื่อที่จะสร้างมติเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศ และพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนนี้ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะดังกล่าวไปแล้ว และอีกส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Right to Fair trial) ซึ่งถูกรับรองในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 ที่รับรองสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมไว้

10. สิทธิในการเป็นตัวแทนและให้การช่วยเหลือ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 (3) (ค) ระบุว่า เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกัน บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่นในการเสนอและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพของวิชาชีพ หรือคำแนะนำและความช่วยเหลืออื่นใดที่เกี่ยวข้องในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Right to Fair trial) เป็นจริง

11. ปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความเป็นมืออาชีพของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย บุคคลทุกคนที่โดยอาชีพของบุคคลนั้นอาจมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นแล้ว ควรเคารพสิทธิและ

⁴¹ Human Rights Committee General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), para. 16.

⁴² Ibid, 2011, page 90

เสรีภาพเหล่านั้น และปฏิบัติตามมาตรฐานในประเทศและระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักปฏิบัติหรือจริยธรรมของอาชีพและวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

12. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 12 (1) ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่น ที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมโดยสันติเพื่อต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองไม่จำกัดเฉพาะสิทธิที่ระบุในปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มเติมจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่น ๆ

สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเทศของตนมักจะเป็นแนวป้องกันด่านแรกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้ตกเป็นเป้าหมายของการละเมิดสิทธิมนุษยชนเสียเอง ดังนั้น รัฐควรใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อปกป้องสิทธิและความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

13. สิทธิในการหว่านล้อม ได้รับ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 13 ระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น ในการหว่านล้อม ได้รับ และใช้ทรัพยากรทั้งหลายเพื่อจุดประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานด้วยสันติวิธี ตามบทบัญญัติข้อ 3 ของปฏิญญานี้

โดยข้อ 3 ของปฏิญญาฯ ระบุว่า กฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติและพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ถือเป็นกรอบกระบวนการยุติธรรมที่จะให้มีการปฏิบัติและใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเป็นกรอบสำหรับการดำเนินกิจกรรมทั้งปวงที่ควรปฏิบัติตามปฏิญญานี้ เพื่อการส่งเสริม คุ้มครอง และได้รับสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้สิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกรับรองไว้ชัดเจนในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับหลัก ๆ แต่ก็ถูกตีความว่าได้รับการคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในเสรีภาพในการสมาคม⁴³

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนเน้นย้ำถึงความสำคัญในการเข้าถึงทรัพยากรสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการสามารถหว่านล้อม รับ และใช้ทรัพยากรทั้งหลาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบโดยธรรมชาติของสิทธิในเสรีภาพในการสมาคม องค์กรสิทธิมนุษยชนต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่มีอุปสรรคใดๆ รวมถึง

⁴³ Ibid, 2011, page 95

การถูกจำกัดด้านการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพราะความสามารถในการดำเนินงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับเงินทุนและนำไปใช้โดยไม่มีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสม⁴⁴

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนคุ้มครองสิทธิในการรับเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งเงินทุนจากต่างประเทศ ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดสำหรับองค์กรสิทธิมนุษยชนในระดับท้องถิ่น ข้อกำหนดทางกฎหมายของการขออนุญาตสำหรับการรับเงินทุนระหว่างประเทศส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสามารถของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินกิจกรรม⁴⁵ รัฐบาลควรอนุญาตให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้าถึงเงินทุนจากต่างประเทศโดยเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งภาคประชาสังคมมีสิทธิได้รับในระดับเดียวกับรัฐบาล แต่อาจมีข้อกำหนดที่ชอบธรรมเพื่อประโยชน์ของความโปร่งใสได้⁴⁶

รัฐมีหน้าที่ต้องอนุญาตให้บุคคลและองค์กรต่าง ๆ แสวงหา รับ และใช้เงินทุน ปฏิญญากำหนดให้รัฐต้องนำมาตรการทางกฎหมาย การบริหาร หรืออื่นๆ มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวก หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ขัดขวางการใช้สิทธิในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁷

แนวปฏิบัติที่ดีและคำแนะนำ⁴⁸

- รัฐควรทำให้มั่นใจและอำนวยความสะดวกตามกฎหมายในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน รวมทั้งจากแหล่งต่างประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องสิทธิมนุษยชน
- รัฐควรละเว้นจากการจำกัดการใช้เงินทุนตราบเท่าที่เป็นการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- รัฐไม่ควรกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตจากรัฐบาลก่อนสำหรับการสมัครหรือรับเงินทุนจากต่างประเทศ
- รัฐควรอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าถึงเงินทุนจากต่างประเทศ การจำกัดการเข้าถึงดังกล่าวจะทำให้เฉพาะเพื่อประโยชน์ของความโปร่งใสเท่านั้น
- รัฐควรอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมระดมทุนที่ถูกยอมรับตามกฎหมายทั้งหมดแบบเดียวกันกับที่ใช้กับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรอื่น ๆ

⁴⁴ Ibid, 2011, pages 95, 96.

⁴⁵ Ibid, 2011, page 96 as cited in A/59/401, para. 77.

⁴⁶ Ibid, 2011, page 96 as cited in E/CN.4/2006/95, para. 31

⁴⁷ Ibid, 2011, page 96.

⁴⁸ Ibid, 2011, page 99 – 100.

2.2.3 หน้าที่ของรัฐต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐต้องเคารพ ค้ำครองและเติมเต็มสิทธิมนุษยชน ความเคารพก่อให้เกิดภาระหน้าที่เชิงลบของรัฐที่จะละเว้นจากการแทรกแซงสิทธิมนุษยชน การค้ำครองก่อให้เกิดภาระหน้าที่เชิงบวกในการค้ำครองบุคคลจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน การเติมเต็มก่อให้เกิดภาระหน้าที่เชิงบวกที่กำหนดให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีเชิงบวก รัฐต้องค้ำครองจากการละเมิดสิทธิโดยผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ โดยใช้มาตรการที่เหมาะสมและใช้การตรวจสอบอย่างรอบด้านเพื่อป้องกัน ลงโทษ สืบสวนสอบสวน หรือเยียวยาความเสียหาย ดังกล่าว

แม้ปณญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ปณญานี้ได้เน้นย้ำถึงสิทธิที่มีอยู่ในตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่แล้ว อีกทั้งด้วยผลของการรับรองด้วยฉันทามติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้สะท้อนให้เห็นความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าที่รัฐต่าง ๆ จะให้ปณญานี้มีผลบังคับใช้ รัฐภาคีต่าง ๆ ในระบบสหประชาชาติจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุผลตามปณญา

ปณญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ระบุหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐไว้ในข้อ 2, 9, 12, 14 และ 15 ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปดังนี้

1. สร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน

ปณญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 2 (1) ระบุว่า รัฐแต่ละรัฐมีความรับผิดชอบและหน้าที่ในเบื้องต้นที่จะค้ำครอง ส่งเสริมและนำสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ อาทิ โดยการดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ ที่อาจจำเป็นต่อการสร้างสภาพที่เหมาะสมในด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และอื่นๆ รวมถึงการประกันทางกฎหมายที่จำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าทุกคนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยลำพังและโดยร่วมกับผู้อื่น ได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางปฏิบัติจริง

และ (2) รัฐแต่ละรัฐจะต้องดำเนินขั้นตอนทางนิติบัญญัติ การบริหาร และขั้นตอนอื่นที่จำเป็นเพื่อประกันว่าสิทธิและเสรีภาพทั้งหลายแห่งปณญานี้ได้รับการประกันอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐยังมีพันธกรณีเชิงบวกในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยสำหรับการบรรลุอย่างเต็มที่⁴⁹ รวมถึงมีภาระผูกพันในการควบคุมการกระทำของเอกชน ซึ่งหมายความว่าต้อง “ประกันว่าบุคคลได้รับการค้ำครองจากการกระทำใด ๆ โดยบุคคลหรือหน่วยงานส่วนตัวที่จะบั่นทอนการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกในขอบเขตที่สิทธิของกติกาเหล่านี้เคลื่อนย้ายตามการบังคับใช้ระหว่างบุคคล

⁴⁹ General Comment No. 31, paras. 6 and 8.

หรือนิติบุคคล”⁵⁰ พันธกรณีของรัฐในการควบคุมการดำเนินการของเอกชนเรียกร้องให้ “ใช้การประเมินสถานะ (due diligence) เพื่อป้องกัน ละเมิด สอบสวนหรือแก้ไขอันตรายที่เกิดจาก ... บุคคลหรือนิติบุคคล”⁵¹

Margaret Sekaggya อดีตผู้รายงานพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้เน้นย้ำองค์ประกอบหลักที่จำเป็นสำหรับการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยในรายงานประจำเดือนธันวาคม 2556⁵² ซึ่งองค์ประกอบเหล่านั้นรวมถึง

- กรอบกฎหมาย สถาบันและการบริหารจัดการที่เอื้ออำนวย
- การต่อสู้กับการลอบสังหารและ การเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เข้มแข็ง เป็นอิสระ และมีประสิทธิภาพ
- นโยบายและกลไกการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการสนับสนุนสาธารณะสำหรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- การให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความเสี่ยงและความท้าทายที่สตรีนักปกป้องสิทธิฯ และผู้ทำงานเกี่ยวกับสิทธิสตรีและประเด็นทางเพศสภาพต้องเผชิญ
- การเคารพและสนับสนุนของผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐในการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- การเข้าถึงที่ปลอดภัยและเปิดกว้างต่อองค์การสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- ชุมชนนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เข้มแข็ง มีพลวัต และมีความหลากหลาย

2. การป้องกันและคุ้มครองจากการข่มขู่หรือแก้แค้น

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 12 (2) ระบุว่า รัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อประกันให้มีการคุ้มครองหน่วยงานที่มีอำนาจแก่บุคคลทุกคน ทั้งโดยลำพังและร่วมกับผู้อื่น จากความรุนแรง การข่มขู่ การตอบโต้ การเลือกปฏิบัติที่เป็น การปฏิบัติโดยพฤตินัยหรือนิตินัย การกีดกัน หรือการดำเนินการโดยพลการอื่นใด อันเป็นผลจากการที่บุคคลนั้นได้ใช้สิทธิโดยชอบด้วยธรรมตามที่อ้างถึงในปฏิญญานี้

รัฐควรวางมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการโจมตีที่มุ่งปิดปากผู้ที่ใช้สิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก⁵³ ควรมีการดำเนินการนี้โดยด่วนสำหรับผู้ที่เสี่ยงต่อการตกเป็นเป้าหมาย⁵⁴ การคุ้มครองจำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงผ่านกลไกที่มีศักยภาพในการให้ความ

⁵⁰ General Comment No. 34, para. 7.

⁵¹ General Comment No. 31, para. 8

⁵² December 2013 Report of the former Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, A/HRC/25/55.

⁵³ General Comment No. 34, para. 23.

⁵⁴ Special Rapporteurs for Promoting Freedom of Expression, 2012 Joint Declaration on Crimes against Freedom of Expression, para. 3(a).

ปลอดภัยของผู้ที่มีความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ⁵⁵ นอกจากนี้ยังหมายถึงการติดตามและรายงานการโจมตีอย่างสม่ำเสมอและการตอบสนองต่อภัยคุกคามอย่างรวดเร็ว (เช่น ผ่านกลไกการเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms))⁵⁶

ผู้รายงานพิเศษแนะนำว่า ควรมีการวางโปรแกรมการคุ้มครองเฉพาะทางตามความต้องการและความท้าทายในท้องถิ่น โดยโปรแกรมเฉพาะทางเหล่านี้ควรรวมถึงมาตรการคุ้มครองที่หลากหลาย ซึ่งควรปรับให้เข้ากับสถานการณ์ส่วนบุคคลของบุคคลที่มีความเสี่ยง รวมถึงเพศ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะดำเนินกิจกรรมทางวิชาชีพเดียวกันต่อไป และสถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁵⁷

ในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกละเมิดโดยภาคธุรกิจนั้น คณะทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและบริษัทข้ามชาติและองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ได้เสนอ “หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: แนวทางว่าด้วยการประกันการเคารพต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Guiding Principles on Business and Human Rights: guidance on ensuring respect for human rights defenders)” โดยได้มีข้อเสนอแนะสำหรับภาครัฐ ดังนี้⁵⁸

1. ยอมรับบทบาทสำคัญของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน และการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะบ่อนทำลายอนาคตที่ยั่งยืนสำหรับทุกคน ในทางปฏิบัติ ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีบทบาทอย่างแข็งขันในกระบวนการพัฒนาและดำเนินการแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชน และประกันว่าแผนดังกล่าวจะแก้ไขปัญหาที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องเผชิญ

2. ประกันความสอดคล้องของนโยบายโดยการบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์ นโยบาย โครงการ และการปฏิบัติการของหน่วยงานรัฐบาล หน่วยงาน และสถาบันอื่น ๆ ของรัฐทั้งหมดที่กำหนดรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่จำเป็นสำหรับ (1) รัฐในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และ (2) องค์กรธุรกิจในการเคารพนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

3. ให้ความรู้แก่ประชาคมธุรกิจเกี่ยวกับบทบาทเชิงบวกของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในฐานะหุ้นส่วนที่มีคุณค่าในการทำ ความเข้าใจบริบทท้องถิ่นและความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่

⁵⁵ Human Rights Council Resolution 33/2, para. 7.

⁵⁶ Human Rights Council Resolution 33/2, para. 6.

⁵⁷ Special Rapporteurs for Promoting Freedom of Expression, 2012 Joint Declaration on Crimes against Freedom of Expression, para. 3(b).

⁵⁸ Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/47/39/Add.2, 22 June 2021, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/EXECUTIVE-SUMMARY-Human-Rights-Defenders-and-the-role-of-business-en.pdf>

4. ปกป้องสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงสหภาพแรงงาน ในการพัฒนากฎหมายที่เน้นเรื่องธุรกิจและสิทธิมนุษยชน รวมถึงกฎหมายและข้อบังคับที่เน้นการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านแบบบังคับ

5. ใช้การจูงใจที่เหมาะสมเพื่อประกันว่าองค์กรธุรกิจเคารพสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการใช้การจูงใจทางการค้า สินเชื่อเพื่อการส่งออก และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อรักษาข้อผูกมัดจากภาคธุรกิจ

6. พิจารณาการลงโทษหรือผลลัพธ์ที่ตามมาที่เหมาะสม หากพบว่าธุรกิจก่อให้เกิดหรือมีส่วนทำให้เกิดอันตรายต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือล้มเหลวในการดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันอันตรายต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เมื่อธุรกิจทราบถึงความเสี่ยงดังกล่าวแล้ว

7. ปรับปรุงนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ และแผนงานที่มีอยู่เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อพิจารณาบทบาทของธุรกิจในการจัดการกับความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนที่มีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และวิธีที่ธุรกิจสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

8. ดำเนินการในลักษณะที่จะไม่ใช้การฟ้องคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดกั้นการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (SLAPP) เพื่อปิดปากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และพัฒนาวิธีการหรือระเบียบการเพื่อให้ศาลสามารถจัดการกับสถานการณ์ที่การฟ้องคดีและการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งไม่ได้เกิดขึ้นโดยสุจริต

9. ป้องกันไม่ให้ระบบกฎหมายถูกนำมาใช้เพื่อทำให้กิจกรรมที่ชอบธรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นอาชญากรรม

10. ให้อำนาจแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกลไกการร้องทุกข์ที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ เช่น หน่วยงานประสานงานระดับชาติของ OECD ให้มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับความเสี่ยงที่เกิดจากกิจกรรมทางธุรกิจที่มีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

3. การสืบสวนสอบสวน การดำเนินคดีกับการโจมตี และการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อตอบสนองต่อสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวไว้แล้ว หากมีการละเมิดเกิดขึ้น รัฐจะต้องดำเนินการสอบสวนโดยพลันและครบถ้วน เพื่อตรวจสอบการละเมิดที่เกิดขึ้น และนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และให้การเยียวยาแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิด⁵⁹

รัฐมีภาระผูกพันทางกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีการเยียวยาผู้เสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁰ โดยควรมีการวางระบบเพื่อประกันว่าเหยื่อสามารถรับการเยียวยาโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการทางกฎหมายด้วยตนเอง⁶¹ การเยียวยาควรได้สัดส่วนกับความรุนแรงของการละเมิด และควรรวมถึงมาตรการทางการเงินและ

⁵⁹ A/65/223, para 34

⁶⁰ ICCPR, Article 2(3).

⁶¹ Special Rapporteurs for Promoting Freedom of Expression, 2012 Joint Declaration on Crimes against Freedom of Expression, para. 5.

มาตรการการทำให้กลับสู่สภาพเดิม (rehabilitation) เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งเหยื่อกลับบ้านหรือที่ทำงานอย่างปลอดภัย ตามที่พวกเขาต้องการ⁶² ในกรณีที่เหยื่อถูกฆ่าตาย ทายาทของเขาควรได้รับประโยชน์จากการเยียวยานั้นด้วย⁶³

การยุติการละเมิดต่อเนื่องเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิในการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ⁶⁴ เพราะเมื่ออาชญากรรมไม่ได้รับการลงโทษ จะทำให้การก่ออาชญากรรมดังกล่าวเกิดขึ้นอีก⁶⁵

การจัดการกับประเด็นการไม่ต้องรับโทษเป็นขั้นตอนสำคัญในการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งความล้มเหลวของรัฐในการดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดยังถือเป็นการละเมิดข้อ 12 ของปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนอีกด้วย⁶⁶

4. เสริมสร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 14

(1) รัฐมีความรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร หรืออื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อเป็นการส่งเสริมความเข้าใจของทุกคนภายใต้อำนาจของรัฐ ถึงสิทธิด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(2) มาตรการดังกล่าว รวมถึง

(ก) จัดพิมพ์และจัดให้มีกฎหมายและระเบียบภายในและที่เกี่ยวข้องกับตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง

(ข) การเข้าถึงอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกันถึงเอกสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมทั้งรายงานตามช่วงเวลาต่อรัฐคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รัฐนั้นเป็นภาคี เช่นเดียวกับบันทึกสรุปการหารือ และรายงานอย่างเป็นทางการขององค์กรนั้นๆ

5. สนับสนุนและประกันให้มีการก่อตั้งและพัฒนาสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่เป็นอิสระ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 14 (3) ระบุว่า รัฐต้องประกันและสนับสนุนการก่อตั้งและพัฒนาองค์กรอิสระแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทุกดินแดน

⁶² Special Rapporteurs for Promoting Freedom of Expression, 2012 Joint Declaration on Crimes against Freedom of Expression, para. 5(b).

⁶³ General Comment No. 34, para. 23.

⁶⁴ Human Rights Committee General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 15.

⁶⁵ Human Rights Council Resolution 27/5, para. 2.

⁶⁶ Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, 2011, page 10

ภายใต้เขตอำนาจรัฐตามความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสถาบันแห่งชาติในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

6. ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 15 รัฐมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการสอนสิทธิมนุษยชนและเสริมภาพขั้นพื้นฐานในการศึกษาทุกระดับชั้น และประกันว่าผู้รับผิดชอบทั้งปวงในการฝึกอบรมทนายความ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย บุคลากรในกองทัพ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รวมเรื่องการสอนสิทธิมนุษยชนไว้ในหลักสูตรการฝึกอบรมอย่างเหมาะสม

2.2.4 ความรับผิดชอบของภาคธุรกิจต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

โดยทั่วไปแล้ว ภาคธุรกิจเอกชนระดับชาติหรือข้ามชาติ ควรดำเนินการตามหลักการชี้แนะของสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UNGPs) เนื่องจากที่ผ่านมามักพบสถานการณ์ที่ภาคธุรกิจมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกระทำความรุนแรงต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะนักปกป้องที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิแรงงาน การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง

คณะทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและบริษัทข้ามชาติและองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ได้เสนอเอกสารชื่อ “หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: แนวทางว่าด้วยการประกันการเคารพต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Guiding Principles on Business and Human Rights: guidance on ensuring respect for human rights defenders)” ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 2021 เอกสารดังกล่าวได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการจัดการกับผลกระทบเชิงลบของกิจกรรมทางธุรกิจที่มีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และมีข้อเสนอแนะสำหรับภาคธุรกิจหลายประการ ดังนี้⁶⁷

1. ยอมรับว่าการปฏิบัติตามความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อย่างน้อยที่สุด กิจกรรม การกระทำ และการละเว้นการกระทำของธุรกิจจะไม่นำไปสู่การตอบโต้ ความรุนแรง หรือการตีตราต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

2. รับทราบและแสดงคำมั่นด้านสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนผ่านนโยบายและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (human rights due diligence : HRDD) และการประเมินผลกระทบ

3. ไม่ทำให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนตกอยู่ในความเสี่ยงอย่างไม่เหมาะสม ตัวอย่างเช่น การดำเนินคดีที่ไร้สาระ รวมถึง SLAPPs หรือการรายงานต่อเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นการข่มขู่ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

⁶⁷ Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/47/39/Add.2, 22 June 2021, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-11/EXECUTIVE-SUMMARY-Human-Rights-Defenders-and-the-role-of-business-en.pdf>

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในคดี SLAPPs สะท้อนถึงยุทธศาสตร์ที่ไม่ดี เนื่องจากทำลายความน่าเชื่อถือของความมุ่งมั่นขององค์กรในการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่

4. ใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์ทางธุรกิจเพื่อประกันว่ามีการพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งการเคารพต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

5. ยอมรับว่าการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน (HRDD) เป็นเครื่องมือในการบรรลุความสอดคล้องกันมากขึ้น ผู้นำชุมชนและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นทรัพยากรผู้เชี่ยวชาญที่สำคัญในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้าน ซึ่งช่วยให้องค์กรธุรกิจเข้าใจข้อกังวลของบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่

6. ส่งเสริมนโยบายและกระบวนการตรวจสอบสิทธิมนุษยชนอย่างรอบด้านอย่างต่อเนื่อง โดยการมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอและเปิดเผยกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ องค์กรภาคประชาสังคม นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และสหภาพแรงงาน และมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการจัดการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นจริง

7. ใช้แนวทางเชิงป้องกัน โดยการติดตามเฝ้าระวังความเสี่ยงต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในเชิงรุก โดยใช้แนวทางที่เปิดกว้างและครอบคลุมต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ที่มีความเสี่ยงสูง

8. มีความโปร่งใสมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการตอบสนองต่อข้อกังวลของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการตอบสนองต่อความเสี่ยงด้านสิทธิมนุษยชนและการตอบโต้ที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องเผชิญ และวิธีที่ธุรกิจจัดการกับความเสี่ยงและการตอบโต้เหล่านั้น การรายงานดังกล่าวควรเกิดขึ้นในลักษณะที่เคารพต่อความปรารถนาของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการตอบโต้ด้วย

9. ออกแบบและใช้กลไกการร้องทุกข์ระดับปฏิบัติการที่จัดการกับความเสี่ยงที่สูงขึ้นต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถคุ้มครองการรักษาความลับ จัดให้มีการไม่เปิดเผยชื่อ และสามารถเข้าถึงได้ผ่านหลายช่องทาง

10. มีระเบียบการที่ชัดเจนในการจัดการกับการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งบุคคลที่รับผิดชอบในการรับเรื่อง สอบสวน และตอบสนองต่อข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการข่มขู่ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และมีการเรียนรู้บทเรียนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เดียวกันซ้ำอีก

2.2.5 ความรับผิดชอบของทุกคน

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่ได้กล่าวถึงเฉพาะหน้าที่ของรัฐและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่รวมถึงทุกคนด้วย ปฏิญญานี้เน้นย้ำความรับผิดชอบของทุกคนในการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ดังนั้น

ผู้กระทำการทั้งหมด รวมถึงกลุ่มติดอาวุธ สื่อ บริษัท และบุคคลควรละเว้นจากการใช้มาตรการใด ๆ ที่จะส่งผลให้นักปกป้องใช้สิทธิของตนไม่ได้ และทุกคนสามารถและควรมีบทบาทในการส่งเสริมปฏิญญา ตลอดจนสิทธิและกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

1. ส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน ปกป้องประชาธิปไตยและสถาบันทางประชาธิปไตย และไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่ได้กล่าวถึงเฉพาะรัฐและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่รวมถึงบุคคลทุกคนด้วย

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 ระบุว่า บุคคลจะต้องไม่เข้าร่วมโดยการกระทำหรือเพิกเฉยไม่กระทำเมื่อจำเป็นที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และบุคคลจะต้องไม่ถูกล่วงโทหรือได้รับการปฏิบัติเยี่ยงปรปักษ์ใด ๆ ในการปฏิเสธการกระทำดังกล่าว

ข้อ 18 (2) ปังเจกบุคคล กลุ่มบุคคล สถาบัน และองค์กรนอกภาครัฐ มีบทบาทสำคัญและมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาธิปไตย ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และช่วยให้เกิดการส่งเสริม และความก้าวหน้าของสังคม สถาบัน และกระบวนการประชาธิปไตย และ (3) ปังเจกบุคคล กลุ่มบุคคล สถาบัน และองค์กรนอกภาครัฐ มีบทบาทสำคัญและมีความรับผิดชอบเช่นกันในการช่วยให้เกิดการส่งเสริมสิทธิของทุกคนตามความเหมาะสม ที่จะมีระเบียบสังคมและระเบียบระหว่างประเทศซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่ถูกกำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ได้รับการตระหนักอย่างเต็มที่

ข้อ 19 ระบุว่า ข้อความในปฏิญญานี้จะนำไปตีความในทำนองให้ปังเจกบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรของสังคมใด หรือรัฐใดที่จะมีสิทธิในกิจกรรมหรือการกระทำใดที่จุดมุ่งหมายในการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่กล่าวถึงในปฏิญญานี้ไม่ได้

2. บุคคลผู้ประกอบอาชีพที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้อื่นมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเหล่านี้

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 11 ระบุว่า บุคคลทุกคนที่โดยอาชีพของบุคคลนั้นอาจมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นแล้ว ควรเคารพสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้น และปฏิบัติตามมาตรฐานในประเทศและระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักปฏิบัติหรือจริยธรรมของอาชีพและวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

ปฏิญญาฯ ย้ำว่าบุคคลผู้ประกอบอาชีพที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ หนายความ ผู้พิพากษา ฯลฯ มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเหล่านี้

บทที่ 3

กรอบกฎหมายและกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ

ปัจจุบัน มีกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก ในบางกรณีกฎหมายเหล่านี้ถูกผลักดันโดยภาคประชาสังคม แต่บางกรณีก็เกิดจากเสนอโดยรัฐบาลหรืออาจเกิดจากแรงผลักดันระหว่างประเทศ ในบทนี้ จะกล่าวถึงตัวอย่างของกฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในต่างประเทศ รวมถึงบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะหนึ่งในกลไกที่มักถูกใช้เป็นกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

3.1. กฎหมายต้นแบบเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

เมื่อเดือนมิถุนายน 2559 องค์การ International Service for Human Rights (ISHR) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่ทำงานเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้พัฒนากฎหมายต้นแบบเพื่อการรับรองและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders) ขึ้นโดยผ่านการกระบวนการวิจัยทางกฎหมายเปรียบเทียบ โดยศึกษาครอบคลุมรัฐเกือบ 40 แห่งจากทุกภูมิภาค มีการปรึกษาหารือแบบตัวต่อตัวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนกว่า 500 คนจากกว่า 110 รัฐ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนและนักกฎหมายในการกฎหมายต้นแบบ และได้รับการรับรองโดยผู้เชี่ยวชาญระดับสูง 28 คน รวมทั้งผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน¹

การจัดทำกฎหมายต้นแบบมีวัตถุประสงค์หลัก 3 ประการ ได้แก่

- 1) เพื่อช่วยเหลือและให้คำแนะนำทางเทคนิคแก่รัฐในการพัฒนากฎหมาย นโยบาย และสถาบันในระดับชาติเพื่อสนับสนุนงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกตอบโต้หรือโจมตี
- 2) เพื่อจัดหาเครื่องมือสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการรณรงค์ให้เกิดการยอมรับทางกฎหมายและการคุ้มครองงานสำคัญของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่แข็งแกร่งยิ่งขึ้น
- 3) เพื่อให้ทั้งรัฐและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีเครื่องมือในการวัดและประเมินความครอบคลุมและประสิทธิผลของกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่

¹ International Service for Human Rights, The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders, <https://ishr.ch/defenders-toolbox/resources/model-law/>

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายต้นแบบประกอบด้วย 5 หมวด รวม 39 มาตรา และมีภาคผนวกซึ่งเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมที่สามารถเลือกนำมาพัฒนากฎหมายได้ตามความเหมาะสม 2 ภาคผนวก กล่าวโดยสรุปดังนี้

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป

กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และกำหนดนิยามศัพท์ของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายความว่า บุคคลใด ๆ ทั้งโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น ซึ่งกระทำหรือพยายามกระทำการเพื่อส่งเสริม ค้ำครอง หรือต่อสู้เพื่อการคุ้มครองและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

โดยนิยามดังกล่าวสอดคล้องกับข้อ 1 ของปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน และ Fact Sheet No. 29 ที่จัดทำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ²

ในระหว่างการปรึกษาหารือระดับภูมิภาคของการจัดทำกฎหมายต้นแบบ มีข้อเสนอแนะว่าไม่ให้กำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ในกฎหมายต้นแบบ แต่ผู้ร่างตัดสินใจกำหนดนิยามดังกล่าวไว้เพื่อเป็นแนวทางในการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย โดยเห็นว่าการกำหนดนิยามไว้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการกีดกันบุคคลโดยพลการจากการถูกระบุว่าเป็น “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” นอกจากนี้ กฎหมายต้นแบบยังแนะนำว่าหากประสงค์ที่จะให้นิยามมีความละเอียดขึ้น อาจเพิ่มถ้อยคำว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำงานหรือดำเนินกิจกรรมแบบเต็มเวลา (full-time) หรือไม่เต็มเวลา (part-time) สามารถดำเนินการโดยได้รับค่าตอบแทนหรืออาสาสมัครก็ได้ และสามารถทำหน้าที่ในฐานะส่วนหนึ่งของวิชาชีพ/อาชีพของตนได้”³

กฎหมายต้นแบบกำหนดคำจำกัดความของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” โดยไม่รวมถึงคำว่า “ด้วยสันติวิธี” ด้วยเหตุผลที่ว่าคำเหล่านั้นไม่ปรากฏในข้อ 1 ของปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน

หมวดที่ 2 สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชน

หมวดนี้กล่าวถึงสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁴ อาทิ สิทธิในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิในการจัดตั้งกลุ่ม สมาคม และองค์กร สิทธิในการหว่านล้อม รับ และใช้ทรัพยากร สิทธิในการแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูล สิทธิในการพัฒนาและรณรงค์แนวคิดใหม่ด้านสิทธิมนุษยชน สิทธิในการสื่อสารกับองค์กรรัฐบาล นอกภาครัฐ และระหว่างรัฐบาล สิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ สิทธิในการเป็นตัวแทนและสนับสนุน สิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพจากการถูกข่มขู่หรือการแก้แค้น เสรีภาพจากการถูกหมิ่นประมาทและการตีตรา สิทธิในการใช้สิทธิทางวัฒนธรรม และการพัฒนาบุคลิกภาพ สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและการชดเชยเต็มจำนวน เป็นต้น

² Fact Sheet No. 29, Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights, Page 2, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29en.pdf>:

³ The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders, pages 2 - 3.

⁴ ข้อ 1, 3, 5-13 และ 17 ของปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

นอกจากนี้ หมวดนี้ยังกล่าวถึงข้อจำกัดสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ด้วย โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนมีบทบาทสำคัญและมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมและต่อสู้เพื่อการคุ้มครองและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และห้ามมิให้เข้าร่วมในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือบ่อนทำลายสังคม สถาบันและกระบวนการประชาธิปไตย⁵

หมวดที่ 3 พันธกรณีของรัฐ

หมวดนี้กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐในการเคารพ ส่งเสริม คุ้มครอง และเติมเต็มสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการอำนวยความสะดวกในกิจกรรมและงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การจัดให้มีการเข้าถึงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเสรี การไม่เปิดเผยแหล่งข้อมูลที่เป็นความลับ การป้องกันและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกข่มขู่หรือตอบโต้ การทำให้การข่มขู่และตอบโต้เป็นความผิด การดำเนินการสอบสวน การเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและการชดเชยอย่างเต็มที่เมื่อเกิดการละเมิดขึ้น การส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการศึกษาสิทธิมนุษยชน การดำเนินมาตรการคุ้มครองและคุ้มครองอย่างเร่งด่วน และการช่วยเหลือนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศ⁶

หมวดที่ 4 กลไกในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ในหมวดนี้กล่าวถึงการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งอ้างอิงมาจากข้อ 14 (3) ของปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ที่ระบุให้รัฐต้องประกันและสนับสนุนการก่อตั้งและพัฒนาองค์กรอิสระแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทุกดินแดนภายใต้เขตอำนาจตามความเหมาะสม อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือสถาบันแห่งชาติในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

กฎหมายต้นแบบเสนอให้จัดตั้งกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ป้องกันและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกข่มขู่หรือตอบโต้ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกและส่งเสริมการประสานงานภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานเพื่อป้องกันคุ้มครอง ต่อต้าน สอบสวน และประกันความรับผิดชอบสำหรับการข่มขู่หรือการตอบโต้ รวมถึงส่งเสริมและสร้างการยอมรับในบทบาท หน้าที่ กิจกรรม และงานที่ชอบธรรมและสำคัญของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁷

นอกจากนี้ หมวดนี้ยังกล่าวถึงการให้ปรึกษาหารือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับงานทุกด้านของกลไกการคุ้มครอง การจัดหาทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอให้กับกลไกเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อีกทั้ง กล่าวถึงการฝึกอบรมบุคคลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกลไก รวมทั้ง

⁵ The Model Law, Section 20, 21

⁶ The Model Law, Section 22 - 33

⁷ The Model Law, Section 34

เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และต้องได้รับการฝึกอบรมก่อนเริ่มงาน ตลอดจนการฝึกอบรมต่อเนื่องเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายเป็นไปอย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ โดยการฝึกอบรมดังกล่าว รวมถึงการฝึกอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ความต้องการด้านการคุ้มครองของเหยื่อและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เปราะบางอย่างมาก โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในประเด็นเรื่องความหลากหลายทางเพศ ผู้ทำงานในชนบทและห่างไกล และสตรีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁸

หมวดที่ 5 คำจำกัดความและขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย

หมวดนี้กล่าวถึงนิยามศัพท์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย อาทิ “สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” “การข่มขู่หรือตอบโต้” “ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” “กองทุน” “มาตรการคุ้มครอง” “หน่วยงานของรัฐ (public authority)”⁹

และกล่าวถึงการปรับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ กฎหมายนี้จะใช้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทุกคนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจ อาณาเขต หรือการควบคุมของประเทศ โดยไม่มีการแบ่งแยกด้วยเหตุหรือสถานะใด ๆ¹⁰

ภาคผนวก

กฎหมายต้นแบบนำเสนอภาคผนวกไว้ 2 ส่วน ซึ่งเป็นเนื้อหาเพิ่มเติมที่อาจพารณำไปบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือในกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ

โดยภาคผนวก 1 เป็นเนื้อหาเพิ่มเติมเกี่ยวกับกำหนดอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และการดำเนินการตามกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ การขอใช้มาตรการคุ้มครอง การประเมินคำขอมาตรการคุ้มครอง การพัฒนาแผนและมาตรการคุ้มครอง แผนและมาตรการคุ้มครองแบบเร่งด่วน การประเมินใหม่และการยกเลิกมาตรการคุ้มครอง การทบทวนคำตัดสินของกลไกคุ้มครอง และมาตรการส่งเสริมและป้องกัน

ส่วนภาคผนวก 2 กล่าวถึงเนื้อหาเพิ่มเติมเพื่อประกันว่าความสอดคล้องต้องกันของกฎหมายต้นแบบและกฎหมายอื่น ๆ โดยระบุถึงการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการตีความที่สอดคล้องกับกฎหมายต้นแบบ การประกาศความขัดกันและผลของการขัดกันของกฎหมาย การให้อำนาจศาลหรือตุลาการตัดสินว่ากฎหมายอื่นขัดกับกฎหมายต้นแบบหรือไม่ หากขัดกันศาลสามารถประกาศให้กฎหมายที่ขัดนั้นเป็นโมฆะได้นอกจากนี้ ในภาคผนวกนี้ยังกล่าวถึงการจัดทำคำแถลงความสอดคล้องกันของกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการจัดทำหรือเสนอร่างกฎหมายจัดทำคำชี้แจงว่ากฎหมายที่กำลังร่างนั้นขัดต่อกฎหมายต้นแบบหรือไม่ รวมถึงให้มีการตรวจสอบความสอดคล้องกันของกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด จัดให้มีการตรวจสอบความสอดคล้องกันของกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมดกับกฎหมายต้นแบบ

⁸ The Model Law, Section 35 - 37

⁹ The Model Law, Section 38

¹⁰ The Model Law, Section 39

3.2 กฎหมายและกลไกคุ้มครองระดับชาติในต่างประเทศ

บางรัฐมีกฎหมายระดับชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะประเทศในละตินอเมริกา ในรายงานเรื่อง From restriction to protection: Research report on the legal environment for human rights defenders and the need for national laws to protect and promote their work ที่จัดทำโดย The International Service for Human Rights (ISHR) เผยแพร่เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2557 (ค.ศ. 2014)¹¹ ระบุว่ามีการมีกฎหมายว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ตราขึ้นในโคลอมเบีย¹² โกตดิวัวร์¹³ และเม็กซิโก¹⁴ และอยู่ระหว่างดำเนินการตรากฎหมายในบูร์กินาฟาโซ ฮอนดูรัส¹⁵ และฟิลิปปินส์¹⁶ และรัฐอีกจำนวนหนึ่งได้จัดตั้งโครงการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งในบราซิลและกัวเตมาลา¹⁷ ได้จัดตั้ง "หน่วยวิเคราะห์การโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Unit for the Analysis of Attacks against Human Rights Defenders) ซึ่งมีอำนาจในการวิเคราะห์รูปแบบการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการสอบสวนและมาตรการป้องกันและคุ้มครอง¹⁸

โคลอมเบีย (อเมริกาใต้)

โคลอมเบีย เป็นประเทศแรก ๆ ในโลกที่มีโครงการเฉพาะเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยปัจจุบันโคลอมเบียมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ได้แก่

1. กฎหมายฉบับที่ 119 (Law 199 of 1995) ได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2538 จัดตั้งระบบคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระทรวงมหาดไทย (MININ) เพื่อพัฒนาพันธกรณีตามรัฐธรรมนูญของรัฐบาลในการรับประกันสิทธิและเสรีภาพของชาวโคลอมเบีย โดยกระทรวงมหาดไทยจะประสานงานกิจกรรม

¹¹The International Service for Human Rights (ishr), From restriction to protection: Research report on the legal environment for human rights defenders and the need for national laws to protect and promote their work, (2014), pages 10 – 11, https://ishr.ch/sites/default/files/article/files/research_report_on_legal_environment_for_hrds_upload.pdf

¹² Colombia Law 418 Act of 1997, as amended by Laws 548 of 1999, 782 of 2002 and 1106 of 2006.

¹³ Côte d'Ivoire Law on the Promotion and Protection of Human Rights Defenders of 2014.

¹⁴ Mexico Law for the Protection of Human Rights Defenders and Journalists of 2012.

¹⁵ มีการเสนอ a draft 'Law to protect human rights defenders, journalists and justice operators' ต่อ the National Congress of Honduras เมื่อปี 2014, <http://protectioninternational.org/2014/08/11/protection-international-and-cejil-join-efforts-to-pass-law-protectinghuman-rights-defenders-in-honduras/>.

¹⁶ มีการเสนอ the Human Rights Defenders Protection Act 2013 (House Bill No 1472) ต่อสภาผู้แทนราษฎรของฟิลิปปินส์เมื่อปี ค.ศ. 2013, http://www.congress.gov.ph/download/basic_16/HB01472.pdf.

¹⁷ รวมถึง Brazil (National Program for the Protection of Human Rights Defenders established by Decree No 6.044 of 12 February 2007) and Guatemala (Coordination Protection Unit established by Internal Agreement II of the Presidential Commission for Human Rights and Ministerial Agreement No 103 of 2008).

¹⁸ The Unit for the Analysis of Attacks against Human Rights Defenders in Guatemala ก่อตั้งขึ้นตาม Ministerial Agreement No 103-2008. In 2009.

ของหน่วยงานบริหารทั้งหมดที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ค้ำครอง และปกป้องสิทธิมนุษยชน และจะมีระบบที่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องการค้ำครองพลเมือง โดยไม่ได้ระบุถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ¹⁹

2. กฎหมายฉบับที่ 418 (Law 418 of 1997) เห็นชอบเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2540 กำหนดให้รัฐบาลดำเนินโครงการค้ำครองผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงต่อชีวิต ความสมบูรณ์ ความปลอดภัย หรือเสรีภาพอันเนื่องมาจากสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางการเมืองหรืออุดมการณ์ หรือความขัดแย้งภายใน โดยผู้ที่ได้รับการค้ำครอง ได้แก่ ผู้ที่เป็นผู้นำหรือนักเคลื่อนไหวของกลุ่มการเมืองและโดยเฉพาะกลุ่มต่อต้าน ผู้นำหรือนักเคลื่อนไหวขององค์กรทางสังคม พลเมือง และชุมชน สหภาพแรงงาน ขาวนา และกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้นำหรือนักเคลื่อนไหวขององค์กรสิทธิมนุษยชนและสมาชิกของ Medical Mission และพยานในคดีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ทั้งนี้ กำหนดให้ผู้ที่เข้าสู่โครงการค้ำครองจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภัยคุกคามและสถานะหรือกิจกรรมที่ตนดำเนินการภายในองค์กร²⁰

กฎหมายฉบับที่ 199 ระบุว่ากระทรวงมหาดไทย (MININ) จะมีระบบที่มุ่งค้ำครองพลเมือง โดยไม่มีการกล่าวถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ ส่วนกฎหมายฉบับที่ 418 ระบุว่าโครงการค้ำครองจะค้ำครองผู้นำและนักกิจกรรม แต่ไม่ได้อธิบายว่าจะบรรลุผลได้อย่างไร

3. กฎีกฎฉบับที่ 660 (Decree 660 of 2018) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2561 กำหนดกลไกการค้ำครองร่วมกันเพื่อปกป้องชุมชนและองค์กร รวมถึงผู้นำ ตัวแทน นักเคลื่อนไหว และองค์กรนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กฎีกฎนี้รับรองสิทธิในการปกป้องสิทธิมนุษยชน หน้าที่ของรัฐในการป้องกัน การทบทวนแผนการป้องกันเป็นประจำทุกปี และหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นในการยอมรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน²¹

4. กฎีกฎฉบับที่ 2137 (Decree 2137 of 2018) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2561 สร้างระบบการค้ำครองโดยรวมแบบใหม่ที่แตกต่างออกไป โดยการจัดตั้งคณะกรรมการแผนปฏิบัติการทันเวลา (Commission of the Timely Action Plan (PAO)) สำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้นำสังคม ชุมชน และนักข่าว ประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐหรือผู้แทน เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และกฎหมายหรือผู้แทน ผู้บัญชาการกองทหารหรือผู้แทน อธิบดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน และผู้อำนวยการหน่วยค้ำครองแห่งชาติ (NPU) หรือผู้แทน เป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่ในการสื่อสาร ชี้แนะ และประสานงานโครงการค้ำครองและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการ

¹⁹ LAW 199 OF 1995, ARTICLE 6, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6012>

²⁰ LAW 418 OF 1997, ARTICLE 81, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6372>

²¹ Decree 660 of 2018, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85922>

คุ้มครองสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ความสมบูรณ์ และความมั่นคงของนักปกป้องสิทธิทั้งในระดับบุคคล และโดยรวม ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้นำทางสังคม และชุมชน และนักข่าว

นอกจากนี้ กฎวิทยายังกำหนดให้มีที่ประชุมโต้ะกลมระหว่างสถาบันเพื่อติดตามการฆาตกรรมนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยที่ประชุมดังกล่าวจะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและกฎหมายหรือผู้แทน และที่ปรึกษาประธานาธิบดีด้านสิทธิมนุษยชนและการต่างประเทศ หรือผู้แทน เพื่อติดตามการฆาตกรรมต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการวิเคราะห์คดีที่นำเสนอต่อที่ประชุมโต้ะกลม ซึ่งจะทำให้สามารถติดตามข้อมูล โดยละเอียดและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฆาตกรรมต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจและการดำเนินการที่มุ่งแก้ไขการละเมิดดังกล่าว²²

อย่างไรก็ดี มีข้อมูลว่าระบบนี้ถูกปฏิเสธโดยภาคประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากมีการใช้แนวทางทหารและขาดการเข้าถึงภาคประชาสังคม²³

5. กฎวิทยฉบับที่ 4065 (Decree 4065 of 2011) บังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2554 จัดตั้งหน่วยคุ้มครองแห่งชาติ (the National Protection Unit : NPU) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยจะให้การคุ้มครองหลายกลุ่มที่อยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงเป็นพิเศษหรือเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะได้รับความเสียหายต่อชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงส่วนบุคคล อันเนื่องจากการสถานะตำแหน่ง กิจกรรมสาธารณะหรือกิจกรรมอื่นๆ โดย NPU จะทำหน้าที่ ดังนี้

- ร่วมมือและประสานงานการคุ้มครองกับหน่วยงานที่มีอำนาจในระดับชาติและระดับดินแดน
- กำหนดมาตรการคุ้มครองที่ทันทั่วถึง มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม โดยประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยคำนึงถึงระดับความเสี่ยงตามที่ระบุ
- ดำเนินโครงการคุ้มครองที่กำหนดโดยรัฐบาลแห่งชาติ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วย
- ติดตามและประเมินโอกาส ความเหมาะสม และประสิทธิผลของโปรแกรมและมาตรการคุ้มครองที่นำมาใช้ และเสนอปรับปรุง
- ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ประชากรในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงสูงเป็นพิเศษหรือรุนแรงซึ่งระบุโดยรัฐบาลแห่งชาติ หรือพิจารณาจากการศึกษาความเสี่ยงที่ดำเนินการโดยหน่วยงาน
- ดำเนินการประเมินความเสี่ยงของประชาชนที่ขอรับความคุ้มครองภายใต้กรอบของแผนงานที่กำหนดโดยรัฐบาลแห่งชาติภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยประสานกับหน่วยงานที่มีอำนาจ
- ดำเนินการวินิจฉัยความเสี่ยงต่อกลุ่ม ชุมชน และเขตแดน เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครอง โดยประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจ

²² DECREE 2137 of 2018, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89499>

²³ International Service for Human Rights, <https://ishr.ch/defenders-toolbox/national-protection/colombia/>

- สนับสนุนและให้คำแนะนำทางเทคนิคแก่หน่วยงานในระดับดินแดนที่มีอำนาจในด้านการคุ้มครอง ในการออกแบบและดำเนินการตามยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษหรือรุนแรง

- ให้ข้อมูลที่จำเป็นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดแนวทางทั่วไปในการออกแบบและดำเนินการตามนโยบายการป้องกันและคุ้มครองของกระทรวงมหาดไทย

- สนับสนุนกระทรวงมหาดไทยด้วยทรัพยากรบุคคล วิชาการ โลจิสติกส์ และการบริหาร ในการดำเนินการป้องกัน

- จัดการระบบข้อมูลการคุ้มครอง

NPU มีโครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) และผู้อำนวยการรับผิดชอบในการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้แทน เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมหรือผู้แทน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้แทน ผู้อำนวยการของโปรแกรมของประธานาธิบดีเพื่อการคุ้มครองและเฝ้าระวังสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือผู้แทน และผู้อำนวยการสิทธิมนุษยชนของกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ

อย่างไรก็ดี NPU ถูกมองว่ามีข้อบกพร่องบางประการ อาทิ การไม่มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระ กระบวนการอุทธรณ์ที่จำกัด มาตรการป้องกันที่สำคัญบางประการ รวมถึงการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและการบริหาร ได้รับการยอมรับสำหรับการคุ้มครองโดยรวมเท่านั้น และกลุ่มที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองโดยรวม จำกัดเฉพาะที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลเท่านั้น²⁴

เม็กซิโก (อเมริกาเหนือ)

ในปี ค.ศ. 1997 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของผู้ตรวจการแผ่นดินเม็กซิโก (NHRC) ได้เริ่มโครงการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับความผิดต่อนักข่าวและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนพลเรือน โดยมีการจัดตั้งกองอำนาจการของโครงการความผิดต่อนักข่าวและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนพลเรือนขึ้นในปี 2005 (พ.ศ. 2548) เพื่อจัดการกับข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่กระทำต่อนักข่าวและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนพลเรือน และในปี 2007 (พ.ศ. 2550) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในเขตสหพันธ์ (Federal District Human Rights Commission – HRCFD)²⁵ ได้จัดตั้งสำนักงานผู้รายงานเพื่อเสรีภาพในการพูดและการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนขึ้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2007 (พ.ศ. 2550)

²⁴ International Service for Human Rights, <https://ishr.ch/defenders-toolbox/national-protection/colombia/>

²⁵ คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่เป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของเมืองหลวงของสหพันธรัฐ

เพื่อรวบรวมข้อมูลในเม็กซิโกที่ดีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการจัดฝึกอบรม และสร้างความตระหนักในการป้องกัน²⁶

ปัจจุบันเม็กซิโกมีกฎหมายเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว (Law for the protection of human rights defenders and journalists of 2012)²⁷ บังคับใช้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2555 และเสริมด้วยระเบียบของกฎหมายเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว (Regulation of the Law for the Protection of Human Rights Defenders and Journalists)²⁸ ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างสหพันธ์และหน่วยงานของรัฐบาลกลางเพื่อดำเนินมาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนที่ประกันชีวิต ความสมบูรณ์ เสรีภาพ และความปลอดภัยของบุคคลที่มีความเสี่ยงจากการปกป้องหรือส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการสื่อสารมวลชน

กฎหมายกำหนดนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ไว้อย่างกว้างว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาที่กระทำการโดยลำพังหรือเป็นสมาชิกของกลุ่ม องค์กร หรือขบวนการทางสังคม ตลอดจนนิติบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือขบวนการทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมหรือปกป้องสิทธิมนุษยชน

กฎหมายจัดตั้งกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย โดยมีโครงสร้าง ดังนี้

คณะกรรมการกำกับ (The Governing Board) ประกอบด้วยตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน เลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (CNDH) และผู้แทนสภาที่ปรึกษา 4 คน (โดย 2 คนเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปกป้องสิทธิมนุษยชน และอีก 2 คนเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้เสรีภาพในการแสดงออกและการสื่อสารมวลชน) เป็นกรรมการ

คณะกรรมการกำกับเป็นหน่วยงานสูงสุดของกลไกและเป็นหน่วยงานหลักในการตัดสินใจในการป้องกันและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ อาทิ

- กำหนด ขีดขาด ประเมินผล ระบุ และปรับเปลี่ยนมาตรการป้องกันและมาตรการคุ้มครองตามความเหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลที่ทำโดยหน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ

²⁶ Protection International, 2011, *ibid*, Pages 18 - 19.

²⁷ Protection International, <https://www.focus-obs.org/documents/mexico-law-on-the-protection-of-human-rights-defenders-and-journalists/>

²⁸ https://ishr.ch/sites/default/files/documents/reglam_de_la_ley_para_la_proteccion_de_personas_defensoras_.pdf

- ประเมิน ระบุ และแก้ไขมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนตามความเหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลที่ทำโดยหน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ
- อนุมัติคู่มือและระเบียบปฏิบัติของมาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานประสานการบริหารแห่งชาติ
- เชิญบุคคลหรือหน่วยงานเข้าร่วมประชุมตามที่เห็นสมควร โดยได้รับความยินยอมจากผู้ร้องหรือผู้รับประโยชน์
- ทบทวนและอนุมัติแผนงานประจำปีที่ทำโดยหน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ
- นำเสนอรายงานประจำปีต่อสาธารณะว่าด้วยสถานการณ์ระดับชาติเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว
- เสนอและส่งเสริมนโยบายสาธารณะและการปฏิรูปกฎหมาย
- อนุมัติหลักเกณฑ์การดำเนินงานและงบประมาณการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว

สภาที่ปรึกษา (Them Consultative Council (Consejo Consultivo)) มีสมาชิกของภาคประชาสังคมแบบอาสาสมัคร 9 คน (ตัวแทนของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว) ที่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่กำหนดโดยกฎหมาย และได้รับเลือกจากภาคประชาสังคมเอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

สภาที่ปรึกษาเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาของคณะกรรมการกำกับ ซึ่งจะมีความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว โดยมีอำนาจหน้าที่ อาทิ

- ตอบคำถามและให้ความเห็นตามที่คณะกรรมการกำกับร้องขอ
- ให้คำแนะนำต่อคณะกรรมการกำกับเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมที่ดำเนินการโดยการหน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ
- ร่วมมือกับหน่วยประสานการบริหารแห่งชาติในการออกแบบแผนงานประจำปี
- ชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เสนอโดยผู้ร้องหรือผู้รับผลประโยชน์เกี่ยวกับการดำเนินมาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน
- ศึกษาการประเมินความเสี่ยงอิสระตามที่คณะกรรมการกำกับร้องขอ
- เผยแพร่เกี่ยวกับการทำงานของกลไกและวิธีการขอใช้มาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง หรือ มาตรการคุ้มครองเร่งด่วน

หน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ (National Executive Coordination) เป็นหน่วยงานด้านเทคนิคการปฏิบัติงานของกลไกเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว โดยมีหน้าที่หลักในการ

ประสานงานการดำเนินการของหน่วยสนับสนุนสำหรับการทำงานของกลไก และประสานงานและทำข้อตกลงกับหน่วยงานหรือสถาบันภายนอกต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินมาตรการของกลไก

หน่วยประสานการบริหารแห่งชาติ มีผู้รับผิดชอบหน่วยบริหารของกระทรวงมหาดไทยที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชน ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการบริหารแห่งชาติ และภายในหน่วยประกอบด้วยหน่วยสนับสนุน 3 หน่วย

1) หน่วยรับเรื่องและตอบสนองอย่างเร่งด่วน (Unit for the Reception of Cases and Rapid Reaction) ประกอบด้วยบุคลากรอย่างน้อย 5 คน ในด้านการประเมินความเสี่ยงและการคุ้มครอง โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปกป้องสิทธิมนุษยชน 1 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้สื่อสารมวลชนหรือเสรีภาพในการแสดงออก 1 คน ทั้งสองคนต้องมีความรู้เป็นที่ยอมรับ 5 ปี และอีก 3 คนมาจากภาครัฐ ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทย 1 คน กระทรวงความมั่นคงสาธารณะ 1 คน และสำนักงานอัยการสูงสุด 1 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องขอของกลไก กำหนดว่าคำขอที่ได้รับเป็นกระบวนการพิเศษหรือปกติ ขอให้หน่วยงานประเมินความเสี่ยงจัดทำการศึกษาการประเมินความเสี่ยง และดำเนินการมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน

2) หน่วยประเมินความเสี่ยง (Risk Evaluation Unit) ประกอบด้วยบุคลากรอย่างน้อย 5 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินและป้องกันความเสี่ยง โดยอย่างน้อย 1 คนต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชน และอีก 1 คนเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการสื่อสารมวลชนและเสรีภาพในการแสดงออก โดยหน่วยนี้จะมีบทบาทหลักในการประเมินความเสี่ยง กำหนดมาตรการป้องกันหรือมาตรการคุ้มครอง ติดตามการดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือคุ้มครองเป็นระยะๆ

3) หน่วยป้องกัน ติดตามและวิเคราะห์ (Unit for Prevention, Follow-up and Analysis) ประกอบด้วยบุคลากรอย่างน้อย 5 คน อย่างน้อยต้องมีความรู้ในการปกป้องสิทธิมนุษยชน 1 คน การใช้สื่อสารมวลชนหรือเสรีภาพในการแสดงออก 1 คน และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดระบบข้อมูล 1 คน และต้องมีความรู้เป็นที่ยอมรับ 5 ปี โดยทำหน้าที่เสนอมาตรการป้องกัน ดำเนินการติดตามเฝ้าระวังการโจมตีระดับชาติเพื่อรวบรวมและจัดระบบข้อมูลและจัดทำรายงานรายเดือน ระบุรูปแบบการโจมตีและพัฒนาแผนที่ความเสี่ยง และประเมินประสิทธิภาพของมาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนที่นำไปใช้

กฎหมายกำหนดมาตรการป้องกัน คุ้มครอง และคุ้มครองเร่งด่วนไว้โดยสรุปดังนี้

- มาตรการป้องกัน จะมุ่งไปที่การออกแบบระบบเตือนภัยล่วงหน้าและแผนฉุกเฉิน เพื่อหลีกเลี่ยงการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าวที่อาจเกิดขึ้น การส่งเสริมการยอมรับของสาธารณะ และสังคมเกี่ยวกับงานสำคัญของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว และประเมิน สอบสวน และลงโทษเมื่อ

มีการโจมตี รวมถึงการส่งเสริมการปฏิรูปที่จำเป็นและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อปรับปรุงสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว

- มาตรการคุ้มครอง รวมถึงการส่งมอบอุปกรณ์สื่อสาร การติดตั้งระบบรักษาความปลอดภัย การตรวจตราด้วยการลาดตระเวน เสือเกราะกันกระสุน เครื่องตรวจจับโลหะ รถหุ้มเกราะ และวิธีการป้องกันทางกายภาพอื่นๆ การช่วยเหลือสำหรับการยังชีพระหว่างการดำเนินการตามมาตรการ เป็นต้น ทั้งนี้ มาตรการจะเป็นแบบชั่วคราวและมีกำหนดระยะเวลา ขึ้นอยู่กับผลการศึกษาการประเมินความเสี่ยง

- มาตรการคุ้มครองเร่งด่วน จะใช้ในกรณีสถานการณ์ร้ายแรงหรือใกล้จะถึงความเสี่ยง และจำเป็นต้องใช้มาตรการอย่างเร่งด่วนหรือทันทีเพื่อปกป้องชีวิต เสรีภาพ หรือความปลอดภัยของผู้รับผลประโยชน์ โดยกำหนดให้มีการประเมินคำขอทันทีภายใน 3 ชั่วโมงแรก นับจากได้รับคำร้องขอ และเมื่อมีการออกมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน ต้องสั่งให้ดำเนินการทันทีไม่เกิน 9 ชั่วโมงนับจากการออกมาตรการ ซึ่งมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน รวมถึงการอพยพ การย้ายที่อยู่ชั่วคราว เพื่อเลี่ยงจากหน่วยงานเฉพาะทาง การคุ้มครองอสังหาริมทรัพย์และอื่น ๆ ที่จำเป็นในการปกป้องชีวิต ความสมบูรณ์ และเสรีภาพของผู้รับผลประโยชน์

กองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว

กฎหมายกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและนักข่าว เพื่อใช้สำหรับการดำเนินมาตรการป้องกัน มาตรการคุ้มครอง และมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดโดยกฎหมายสำหรับการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การประเมินที่เป็นอิสระ โดยทรัพยากรของกองทุนมาจากเงินประเดิมจากรัฐบาลกลาง งบประมาณรายจ่ายประจำปีและกองทุนสาธารณะอื่น ๆ เงินบริจาคโดยบุคคลหรือนิติบุคคล ทรัพย์สินที่โอนโดยไม่เสียค่าธรรมเนียมโดยรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานรัฐบาลกลาง และทรัพย์สินอื่นที่กองทรัสต์ได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายหรือเป็นผลจากการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของกองทรัสต์

กองทุนจะมีคณะกรรมการด้านเทคนิค โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีตัวแทนจากกระทรวงความมั่นคงสาธารณะ สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกรรมการ

บราซิล (อเมริกาใต้)

กฤษฎีกาฉบับที่ 6044 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2550 (Decree No. 6044 of 2007) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2550 เห็นชอบนโยบายแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (National Policy for the Protection of Human Rights Defenders – PNPDDH) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักการและแนวปฏิบัติสำหรับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายของบราซิลและสนธิสัญญา

สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่บราซิลเป็นภาคี และกำหนดเส้นตายในการจัดทำแผนระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และดำเนินมาตรการอื่น²⁹

ต่อมา มีกฎหมายฉบับที่ 9937 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2562 (Decree No. 9937 of 2019) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2562 ได้จัดตั้งโครงการคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักสื่อสาร และนักสิ่งแวดล้อม (Protection Program for Human Rights Defenders, Communicators and Environmentalists - PPDDH) และจัดตั้งสภาที่ปรึกษา (Deliberative Council) ของโครงการคุ้มครองฯ ภายใต้กระทรวงสตรี ครอบครัว และสิทธิมนุษยชน³⁰

คณะกรรมการที่ปรึกษาของโครงการเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักสื่อสาร และสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยงานดังต่อไปนี้

- กระทรวงสตรี ครอบครัว และสิทธิมนุษยชน 2 คน โดยมีหนึ่งคนเป็นผู้ประสานงาน
- กระทรวงยุติธรรมและความปลอดภัยสาธารณะ 2 คน โดยมาจากสำนักเลขาธิการแห่งชาติเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- มูลนิธิอินเดียแห่งชาติ (National Indian Foundation - Funai) 1 คน
- สถาบันการตั้งอาณานิคมและการปฏิรูปเกษตรกรรมแห่งชาติ (National Institute of Colonization and Agrarian Reform – Incra) 1 คน
- องค์การปฏิบัติการภาคประชาสังคม 3 คน ในด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และด้านการคุ้มครองผู้สื่อสาร

คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ มีหน้าที่รับผิดชอบ อาทิ

- กำหนด ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการของโครงการคุ้มครองฯ
- กำหนดยุทธศาสตร์ในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐอื่นของสหพันธ์ และรัฐ (state) เขตนครหลวง (Federal District) เทศบาล (municipalities)
- ตัดสินใจเกี่ยวกับการรวมหรือยกเลิกนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคามในโครงการคุ้มครองฯ
- ตัดสินใจเกี่ยวกับระยะเวลาการคงไว้ของกรณีเฉพาะในโครงการคุ้มครองฯ ในสถานการณ์ที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐมนตรีกระทรวงสตรี ครอบครัว และสิทธิมนุษยชน

²⁹ Decree N° 6.044, of 12 February 2007, http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC_6.044-2007?OpenDocument

³⁰ Decree No. 9937, of 24 July 2019, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9937.htm

- กำหนดจำนวนเงินและระยะเวลาการช่วยเหลือรายเดือนเพื่อชำระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าเช่า น้ำ ไฟฟ้า อาหาร การเดินทาง เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และอื่น ๆ ในสถานการณ์ที่มีการให้ความช่วยเหลือชั่วคราวหรือพิเศษ ตามสมควร
- สนับสนุนการดำเนินการและติดตามการดำเนินโครงการคุ้มครองฯ ในรัฐและในเขตนครหลวง
- ส่งเสริมการประสานความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างหน่วยงานที่เป็นสมาชิกของคณะกรรมการที่ปรึกษา
- พิจารณาค่าใช้จ่ายของอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยเมื่อมีความต้องการและพิสูจน์ความร้ายแรงของภัยคุกคามหรือความเสี่ยง
- พิจารณาคำขอที่เสนอโดยบุคคลที่รวมอยู่ในโครงการคุ้มครองฯ
- พิจารณาการอุทธรณ์คำตัดสินของโครงการคุ้มครองฯ

ฮอนดูรัส (อเมริกาเหนือ)

กฎหมายเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว นักสื่อสารสังคม และเจ้าหน้าที่ตุลาการ (Law for the Protection of the Defenders of Human Rights, Journalists, Social Communicators and Judicial Officers of 2015) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2558³¹

กฎหมายกำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ว่าหมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ดำเนินการตามสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นโดยลำพังหรือร่วมกัน ในการส่งเสริมหรือติดตามการคุ้มครองและอุปโภคสิทธิมนุษยชน และเสริมภาพขั้นพื้นฐานภายใต้กรอบของกฎหมายระดับชาติและนานาชาติ ในจำนวนนี้มีนักปกป้องสิ่งแวดล้อมและนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

กฎหมายได้รับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว เจ้าหน้าที่สื่อ และผู้ดำเนินการยุติธรรม และหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแทบทั้งหมดเป็นไปตามปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน และยังกำหนดให้มีระบบส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงการเตือนล่วงหน้า (Early Warning) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเปราะบางของประชากรและสถานการณ์ความเสี่ยงทางเทคนิค และแจ้งเตือนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกัน

และที่สำคัญกฎหมายได้จัดตั้งระบบแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว เจ้าหน้าที่สื่อ และผู้ดำเนินงานด้านยุติธรรม (The National System for the Protection of Human Rights Defenders, Journalists, Media Workers and Justice Operators) ซึ่งมีโครงสร้างประกอบด้วย

³¹ <https://irb-cisr.gc.ca/en/country-information/research/Pages/honduras-attach.aspx>

1) สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานสิทธิมนุษยชน การยุติธรรม ธรรมนูญ และการกระจายอำนาจ ในฐานะองค์กรกำกับดูแล

2) สภาแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว คนทำงานสื่อ และผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม (The National Council for the Protection of Human Rights Defenders, Journalists, Media Workers and Justice Operators) ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคมดังต่อไปนี้

- สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานสิทธิมนุษยชน ความยุติธรรม ธรรมนูญ และการกระจายอำนาจ (The Secretariat of State in the Offices of Human Rights, Justice, Governance and Decentralization)

- สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ (The Secretariat of State in the Office of Foreign Affairs and International Cooperation)

- กระทรวงสาธารณะ (The Public Ministry)

- อำนาจตุลาการ (The Judicial Power)

- อัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐ (The Attorney-General of the Republic)

- สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานความมั่นคง (The Secretariat of State in the Security Office)

- สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานป้องกันราชอาณาจักร (The Secretariat of State in the National Defence Office)

- ตัวแทนของวิทยาลัยทนายความแห่งฮอนดูรัส (The College of Lawyers of Honduras (CAH))

- ตัวแทนของวิทยาลัยนักข่าวฮอนดูรัส (The College of Journalists of Honduras (CPH))

- ตัวแทนของสมาคมสื่อมวลชนแห่งฮอนดูรัส (The Press Association of Honduras (APH))

- ตัวแทนสมาคมผู้พิพากษา (The Associations of Judges and Magistrates)

- ตัวแทนสมาคมอัยการ (The Association of Prosecutors) และ

- ตัวแทน 2 คนของสมาคมสิทธิมนุษยชนของภาคประชาสังคม (human rights associations of civil society) ที่ได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและตัวแทนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในฮอนดูรัส มีฐานะเป็นแขกและผู้สังเกตการณ์ที่มีสิทธิแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

สภาแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนฯ ทำหน้าที่ อาทิ

- เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษา ปรึกษาหารือเพื่อรับประกันสิทธิที่กำหนดโดยกฎหมาย
 - ดำเนินการติดตาม ควบคุม และประเมินผลเกี่ยวกับระบบการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - ให้คำแนะนำแก่สถาบันของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะที่รับประกันการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
 - ส่งเสริมหรือกำกับดูแลการออกแบบและการดำเนินการตามคำแนะนำ นโยบายสาธารณะ และโครงการต่างๆ เพื่อรับประกันและปฏิบัติตามสิทธิที่มีอยู่ในกฎหมาย
 - เสนอแนะเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของระบบคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
 - วิเคราะห์ อภิปราย เขียน และเผยแพร่รายงานประจำปีเกี่ยวกับบริบทของประเทศ สถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว เจ้าหน้าที่สื่อ และผู้ดำเนินการด้านยุติธรรมในประเทศ ให้คำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการใช้มาตรการที่จำเป็น
 - เสนอให้มีการสร้างมาตรการป้องกัน คุ้มครอง และเร่งด่วนใหม่ ซึ่งรับประกันชีวิต ความสมบูรณ์ เสรีภาพ ความปลอดภัย และการปฏิบัติงานด้านการปกป้องของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - เสนอแนะเกี่ยวกับระเบียบการพิเศษที่อาจนำมาใช้ภายในกรอบของกฎหมายนี้ และ/หรือ เสนอแนะให้มีการนำระเบียบการใหม่มาใช้
 - เสนอแนะเกี่ยวกับโปรไฟล์ของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่อาจได้รับมอบหมายให้ปกป้องบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - เสนอแนะต่อรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้อำนวยการใหญ่ของระบบคุ้มครอง
- 3) ผู้อำนวยการใหญ่ของระบบคุ้มครอง (The Directorate-General of the System for the Protection) เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กรของสำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานสิทธิมนุษยชน ความยุติธรรม ธรรมาภิบาล และการกระจายอำนาจ โดยมีหน้าที่ อาทิ
- รับคำร้องขอความคุ้มครองทั้งหมดและดำเนินการตามกฎหมาย
 - ขอให้ดำเนินการตามแผนคุ้มครองสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องและติดตามว่าพวกเขาได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง
 - ประมวลผลการใช้มาตรการรักษาความปลอดภัยเมื่อบุคคลใดก็ตามที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้เผชิญกับสถานการณ์ความเสี่ยงซึ่งเรียกร้องให้มีมาตรการเร่งด่วน
 - ออกมาตรการในการป้องกันอันตรายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยการประสานงานกับสถาบันของรัฐอื่น ๆ และการมีส่วนร่วมเชิงรุกของภาคประชาสังคม
 - ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม และสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามมาตรการและแผนการคุ้มครอง

- ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการบริหารของสภาแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

- ติดตามเผ่าระวังการร้องเรียนระดับชาติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุรูปแบบการรุกรานและจัดทำแผนที่ความเสี่ยงสำหรับการนำมาตรการป้องกันไปใช้

4) คณะกรรมการด้านเทคนิคของกลไกการคุ้มครอง (Technical Committee for the Protection Mechanism) ประกอบด้วยผู้ชำนาญการใหญ่ของระบบคุ้มครอง ทำหน้าที่ประธาน และตัวแทนของอัยการสูงสุดแห่งสาธารณรัฐ สำนักงานอัยการเพื่อสิทธิมนุษยชน และแผนกสิทธิมนุษยชนของสำนักเลขาธิการของรัฐในสำนักงานความมั่นคง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการด้านเทคนิค จะทำหน้าที่ดังนี้

- วิเคราะห์ความเสี่ยงของผู้ขอรับความคุ้มครอง
- ออกความเห็นของผู้เชี่ยวชาญพร้อมแนะนำมาตรการคุ้มครองเสนอต่อผู้ชำนาญการใหญ่ของระบบคุ้มครอง เพื่อดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกับสถาบันอื่นที่เกี่ยวข้อง
- สั่ง แก้อั้ว ระบุ และ/หรือยกเลิกมาตรการคุ้มครองที่อาจให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดมาตรการป้องกันและคุ้มครองใหม่ ไม่ว่าจะเร่งด่วนหรือปกติ เพื่อรับประกันชีวิต ความสมบูรณ์ เสรีภาพ และความปลอดภัยของบุคคลในสถานการณ์เสี่ยง
- ดำเนินการศึกษาการประเมินการดำเนินการทันทีตามที่ถูกร้องขอ
- แจ้งให้ผู้ชำนาญการใหญ่ของระบบคุ้มครองทราบโดยทันทีถึงมาตรการเร่งด่วนที่จะต้องออกให้แก่สำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานความมั่นคง

- จัดทำ ประเมิน และปรับปรุงการวิเคราะห์ความเสี่ยงของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุก ๆ 6 เดือน

สมาชิกของคณะกรรมการด้านเทคนิคมีหน้าที่รักษาความลับของข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการคุ้มครองและการวิเคราะห์ความเสี่ยงกรณีต่าง ๆ

การประเมินความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการตอบสนองอย่างเร่งด่วน จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่ดีที่สุด แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด และมาตรฐานสากลที่มีอยู่ในระเบียบการที่ได้รับอนุมัติ ซึ่งจะคำนึงถึงระดับความเสี่ยงและขอบเขตของผู้ที่เกี่ยวข้อง มาตรการคุ้มครองในอุดมคติเพื่อลดความเสี่ยงที่ระบุและความรวดเร็วในการนำมาตรการคุ้มครองมาใช้

กฎหมายยังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการรับคำขอ การปรับใช้และดำเนินการคุ้มครอง โดยแบ่งเป็นกรณีปกติและพิเศษ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงที่ใกล้จะเกิด โดยกรณีพิเศษจะใช้เมื่อมีข้อเท็จจริงที่จะกำหนดความเสี่ยงที่ใกล้เข้ามาภายใน 24 ถึง 72 ชั่วโมง ซึ่งจะกำหนดให้ให้ผู้ชำนาญการใหญ่

ของระบบคุ้มครองมีคำสั่งโดยด่วนไปยังสำนักเลขาธิการแห่งรัฐในสำนักงานความมั่นคงฯ และให้ดำเนินการภายในกรอบเวลาไม่เกิน 8 ชั่วโมง

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดถึงแหล่งที่มาของงบประมาณของระบบการคุ้มครองแห่งชาติ และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว คนงานสื่อ และผู้ดำเนินการยุติธรรมขึ้นด้วย

โกตดิวัวร์ หรือไอวอรีโคสต์ (แอฟริกา)

โกตดิวัวร์ หรือไอวอรีโคสต์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน 1 ฉบับ และกฎหมายลำดับรอง 2 ฉบับ ได้แก่

1) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Law N° 2014-388 of 20 June 2014 on the promotion and protection of human rights defenders)³²

กฎหมายกำหนดนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายถึง

- บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายทั้งหมด ซึ่งส่งเสริม คุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยไม่แสวงหาผลกำไร

- บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งหมดที่ทำงานเพื่อให้สิทธิมนุษยชนเป็นจริง โดยอาศัยสถานการณ์อาชีพ หรือสภาพของพวกเขา

- ทุกสถาบันหรือองค์กรที่ทำงานเพื่อให้บรรลุสิทธิมนุษยชนตามความรับผิดชอบของตน

และกฎหมายกำหนดสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีของรัฐบาลต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

2) กฎกฤษฎีกาเสริมการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Decree No. 2017-121 of 22 February 2017 on the modalities of application of Law No. 2014-388 of 20 June 2014 on the promotion and protection of human rights defenders and Council of Ministers decision of 20 October 2022) กำหนดสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และพันธกรณีของรัฐบาลต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และกำหนดกลไกการคุ้มครอง โดยให้รัฐบาลรับประกันการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโกตดิวัวร์ อย่างไรก็ดี ความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในกฤษฎีกานั้นค่อนข้างกว้าง และสามารถนำมาใช้

³² <https://www.focus-obs.org/documents/cote-divoire-law-n2014-388-of-20-june-2014-on-the-promotion-and-protection-of-human-rights-defenders/>

เพื่อจำกัดสิทธิได้ง่าย เช่น การไม่เผยแพร่ข่าวลือหรือข้อมูลที่อาจเป็นปัญหาต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น³³

3) คำสั่งระหว่างกระทรวงว่าด้วยการสร้างกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Inter-ministerial Order N°972/MJDH/EMMD/MIS of November 10, 2021 on the creation of the mechanism for the protection of human rights defenders) กำหนดอำนาจหน้าที่ของกลไกคุ้มครองด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อประกันและกำกับดูแลการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนติดตามการดำเนินการตามมาตรการคุ้มครอง คณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิก 5 คน

- รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนหรือผู้แทน เป็นประธาน
- รัฐมนตรีผู้รักษาการด้านความมั่นคงหรือผู้แทน เป็นรองประธาน
- ผู้แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นกรรมการ
- ผู้แทนรัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ
- ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (National Human Rights Council) เป็น

กรรมการ

คณะกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้

- ประกันการดำเนินกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัวตามกฎหมาย การเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญสำหรับกิจกรรมของพวกเขาและข้อมูลของความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- ประกันความลับของแหล่งข้อมูลสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ประกันการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาในกรณีที่มีความเสี่ยงหรืออันตรายในการดำเนินกิจกรรมของพวกเขา

- ประกันว่าการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับการลงโทษตามกฎหมายและข้อบังคับที่บังคับใช้

- ติดตามเฝ้าระวังสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- เสนอและประกันการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและคุ้มครองที่มุ่งรับประกันการใช้สิทธิ

ที่ถูกรับรองอย่างเต็มที่ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

³³ <https://www.focus-obs.org/documents/cote-divoire-decree-no-2017-121-for-the-application-of-the-2014-law-protecting-human-rights-defenders/>

บูร์กินาฟาโซ (แอฟริกา)

มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Law N° 039-2017/AN, on the Protection of Human Rights Defenders) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560³⁴

กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชน คือ บุคคลใดก็ตามที่กระทำการในลักษณะที่ไม่ใช้ความรุนแรงเพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิที่เป็นที่ยอมรับหรือรับประกันโดยรัฐธรรมนูญ ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หรืออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนที่ให้สัตยาบันโดยบูร์กินาฟาโซ

กฎหมายกำหนดสิทธิและความผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และความรับผิดชอบของรัฐในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ดี ในส่วนของการกำหนดความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น มีข้อกำหนดบางประการที่อาจถูกนำมาใช้จำกัดการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ เช่น การประกันว่าข้อมูลที่เผยแพร่ไม่เป็นการหมิ่นประมาทและการเผยแพร่จะเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่บังคับใช้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กฎหมายไม่ได้สร้างกลไกการคุ้มครองขึ้นเฉพาะ แต่มอบอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (CNDH) ผ่านคณะอนุกรรมการถาวรด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (permanent sub-commission on civil and political rights)

และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งกำหนดรายละเอียดของกลไกแห่งชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Content of the National Mechanism for the Protection of human rights defenders (MNPDDH) Order) โดยการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยที่ประชุมใหญ่ของกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (plenary of the MNPDDH) และคณะกรรมการบริหาร (executive board)

ที่ประชุมใหญ่ของกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (plenary of the MNPDDH) ประกอบด้วย ที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (CNDH) และผู้ทรงคุณวุฒิจากกระทรวง สถาบัน องค์การภาคประชาสังคม ฯลฯ และมีประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นประธาน โดยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถเป็นสมาชิกของกลไกคุ้มครองโดยสมัครใจ

ที่ประชุมใหญ่ของกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีภารกิจดังต่อไปนี้

- ตรวจสอบสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในบูร์กินาฟาโซ
- อภิปรายเกี่ยวกับทิศทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลไก

³⁴ Burkina Faso: Loi N° 039-2017/AN, Portant Protection des Défenseurs des Droits Humains au Burkina Faso [Burkina Faso], 27 June 2017, available at: <https://www.refworld.org/docid/5d42bc64.html> [accessed 14 September 2023]

- ทบทวนและปรับใช้โปรแกรมและรายงานกิจกรรม
- รับรองทางศีลธรรมและงบดุลทางการเงินที่เสนอโดยคณะกรรมการบริหาร

ที่ประชุมใหญ่ของกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะประชุมกันปีละครั้งเพื่อตรวจสอบสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในบูร์กินาฟาโซและให้ข้อเสนอแนะ แต่อาจเรียกประชุมวาระวิสามัญได้

คณะกรรมการบริหาร (executive board) ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน มาจาก

- ผู้แทนภาคประชาสังคม 1 คน เป็นประธาน
- เจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคของ CNDH 1 คน เป็นผู้รายงานทั่วไป (the General Rapporteur)
- ผู้แทนภาคประชาสังคม 1 คน เป็นรองผู้รายงานทั่วไป และ
- ที่ปรึกษา 6 คน จากภาคประชาสังคม 5 คน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 1 คน

คณะกรรมการบริหาร มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- สร้างความร่วมมือและรักษาไว้ซึ่งการเจรจากับรัฐบาลและสถาบัน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดที่สนใจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

- จัดการประชุมรายไตรมาสกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- จัดทำข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิผลเพื่อปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น และติดตาม

แผนการปฏิบัติการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเหล่านี้

- ให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ที่ใกล้จะเกิดอันตราย
- ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและกฎหมายแห่งชาติเพื่อ

การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

- ตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะต่อร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- สร้างเสริมศักยภาพของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ใช้ที่ปรึกษากฎหมายเพื่อช่วยเหลือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ตั้งคำถามต่อรัฐเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- พัฒนากลยุทธ์เพื่อการคุ้มครองและปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- จัดเวทีประจำปีสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทั้งหมดในบูร์กินาฟาโซ (National HRD

Forum) โดยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สามารถเสนอวาระได้

เมื่อมีการละเมิดนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ต้องมีการประชุมฉุกเฉิน (crisis meeting) โดยประธานและสมาชิกของคณะกรรมการบริหาร และบุคคลหรือสมาคมที่แจ้งเรื่อง

มาลี (แอฟริกา)

กฎหมายเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Law N°2018-003 of 12 January 2018 regarding Human Rights Defenders) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2561³⁵ เป็นกฎหมายที่กำหนดนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สิทธิและหน้าที่ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ของรัฐต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเนื้อหาของกฎหมายคล้ายกับโกตดิวัวร์ หรือไอวอรีโคสต์

และมีกฤษฎีกา (Décret N°2020-0087/P-RM) ใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และกำหนดกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยให้เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (CNDH) ซึ่งดำเนินการผ่านคณะอนุกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human Rights Protection Sub-Commission)

มองโกเลีย (เอเชีย)

กฎหมายมองโกเลียว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Law of Mongolia on the legal status of human rights defenders) รับรองโดยรัฐสภาเมื่อ 1 เมษายน 2564 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2564 ทำให้มองโกเลียเป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีกรอบการคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ

กฎหมายว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นผลจากความพยายามร่วมกันเป็นเวลานานหลายปีของรัฐบาลมองโกเลีย ภาคประชาสังคม นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักอื่นๆ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญจากสหประชาชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมองโกเลีย³⁶

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมองโกเลีย (NHRCM) ได้สนับสนุนการพัฒนากฎหมายแบบแยกต่างหากสำหรับการคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารืออย่างเข้มงวดและความร่วมมือแบบเปิดระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐบาล ภาคประชาสังคม และหน่วยงานระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดเนื้อหาของกฎหมายและสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ซึ่งสิ้นสุดในปี ค.ศ. 2019 (พ.ศ. 2562) ในการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติเพื่อการร่างกฎหมาย ได้มีอดีตผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศเข้าร่วมด้วย เนื้อหาส่วนใหญ่ร่างขึ้นจากกฎหมายต้นแบบ³⁷

³⁵ <https://www.focus-obs.org/documents/mali-law-no-2018-003-of-january-12-2018-on-human-rights-defenders/>

³⁶ Mongolia: New law to protect human rights defenders, 30 April 2021, <https://www.ohchr.org/en/stories/2021/04/mongolia-new-law-protect-human-rights-defenders#:~:text=The%20Law%20on%20the%20Legal%20Status%20of%20Human,protected%20and%20their%20rights%20respected%2C%20promoted%20and%20fulfilled.>

³⁷ APF, Regional Action Plan on Human Rights Defenders, page 26.

กฎหมายฉบับนี้ มี 4 หมวด โดยหมวดที่ 1 เป็นบททั่วไป กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ขอบเขตของกฎหมาย คำนิยามต่าง ๆ โดยกำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายถึงบุคคลที่ ดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่น และมีคำนิยามอื่น ๆ อาทิ “กิจกรรมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” “การคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” “การเคารพใน สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” “การละเมิดสิทธิมนุษยชน” และ “การประเมินความเสี่ยง” และส่วน สุดท้ายของหมวดที่ 1 ระบุถึงหลักการพื้นฐานของกิจกรรมนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ส่วนหมวดที่ 2 ระบุถึงสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ ดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและ ปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญของมองโกเลีย กฎหมาย และสนธิสัญญาระหว่าง ประเทศ จัดตั้งสมาคมในรูปแบบใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ เป็นต้น ในหมวดนี้ยังกำหนดในเรื่องความโปร่งใสทางการเงินของกิจกรรมนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดย กำหนดให้ทรัพยากรทางการเงินและแหล่งทุนใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะต้อง โปร่งใสและเปิดเผย รวมถึงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุนบางประเภท เช่น แหล่งทุนที่จะบ่อนทำลายความ สามัคคีในชาติ การฟอกเงิน การก่อการร้าย เป็นต้น และยังกำหนดข้อห้ามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ การไม่ใช้วิธีการที่รุนแรงและส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่ไม่สงบ การใช้กิจกรรมของนักปกป้องสิทธิ มนุษยชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และการหมิ่นประมาทสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง และ ชื่อเสียงทางธุรกิจของผู้อื่น

หมวดที่ 3 ระบุถึงความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานทาง กฎหมาย ในการยอมรับสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและไม่ละเมิดสิทธิเหล่านั้น

หมวดที่ 4 ของกฎหมายระบุถึงระบบคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยกำหนดให้มี คณะกรรมการนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งทำงานภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (the National Human Rights Commission - Комисс) โดยคณะกรรมการนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะประกอบด้วย สมาชิก 6 คน ไม่รวมประธานที่กฎหมายกำหนดให้มาจากสมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ รับผิดชอบเรื่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยสมาชิก 4 คนมาจากตัวแทนที่เสนอชื่อโดยองค์กรนิติบุคคลที่ไม่ แสวงหาผลกำไร โดยมีกระบวนการคัดเลือกที่ค่อนข้างเข้มงวด ทั้งนี้ สมาชิกที่ได้รับคัดเลือกมีวาระดำรง ตำแหน่ง 3 ปี

คณะกรรมการนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ต้องดำเนินการอย่างเป็นอิสระ โดยมีหน้าที่ อาทิ³⁸

- รับเรื่องร้องเรียนหรือข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

³⁸ LAW OF MONGOLIA ON THE LEGAL STATUS OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS, April 2, 2021, <https://old.legalinfo.mn/law/details/16377>

- รวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน
- ระบุความต้องการและความสำคัญของการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและจัดให้มีการประเมินความเสี่ยง
- เสนอข้อสรุปบนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ดำเนินการวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายนักปกป้องสิทธิฯ และสถานะของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และแสดงไว้ในรายงานสิทธิมนุษยชนประจำปีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- จัดทำฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียน

แม้กฎหมายมองโกเลียจะนำตัวแบบมาจากกฎหมายต้นแบบ แต่ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ใช้ถ้อยคำคลุมเครือในกฎหมาย ซึ่งอาจบ่อนทำลายนักปกป้อง รวมถึงมาตรา 7.2.1 ซึ่งห้ามมิให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับเงินจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ถือว่าเป็นอันตรายต่อความสามัคคีของชาติหรือถือเป็นกิจกรรมการก่อการร้าย และมาตรา 8.1.3 ซึ่งห้ามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนดูหมิ่นเกียรติ ชื่อเสียง และชื่อเสียงของผู้อื่น บทบัญญัติเหล่านี้อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เพื่อสร้างภาระให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน³⁹ และมาตรา 7 ยังจำกัดการรับทรัพยากรของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วย

ในปี 2016 The International Service for Human Rights (ISHR) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรอิสระที่ทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้เผยแพร่รายงานเรื่อง In the eyes of the law: Human rights defenders demand national legal recognition and protection เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) รายงานดังกล่าวได้ประเมินบทเรียนจากกฎหมายและกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในโกตดิวัวร์ เม็กซิโก ฮอนดูรัส โคลอมเบีย บราซิล และกัวเตมาลา พบว่า แม้กฎหมายนโยบายและระดับชาติเหล่านี้จะยอมรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และจัดให้มีการคุ้มครองนักปกป้องในระดับหนึ่ง แต่กฎหมาย นโยบาย และกลไกที่มีอยู่ก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเต็มที่⁴⁰

รายงานสรุปอุปสรรคในการดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย กลไก และหน่วยงานคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศเหล่านั้น ได้แก่⁴¹

³⁹ [Joint Statement] Mongolia: New law protecting human rights defenders welcomed but problematic clauses raise concerns, (Bangkok, 20 May 2021), <https://www.forum-asia.org/?p=34902>

⁴⁰ The International Service for Human Rights (ishr), In the eyes of the law: Human rights defenders demand national legal recognition and protection, (2016), , https://ishr.ch/sites/default/files/documents/full_consultation_report_-_in_the_eyes_of_the_law_human_rights_defenders_demand_national_recognition_and_protection_unpublished_-_february_2016.pdf

⁴¹ The International Service for Human Rights (ishr), ibid, (2016), pages 14 – 15.

- การขาดการปรึกษาหารือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ภูมิภาค และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ

- ขาดคำจำกัดความที่สอดคล้องกับปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งครอบคลุมและเข้าใจได้สำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

- ขาดเจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงในทุกระดับของรัฐบาล
- ขาดทรัพยากร
- วิธีการและการปรับใช้การวิเคราะห์ความเสี่ยงไม่เพียงพอ
- นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับประโยชน์ของกลไกการคุ้มครองเนื่องจากรัฐละเมิดนโยบาย รวมถึงนักปกป้องถูกคุกคามโดยรัฐ หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาต สนับสนุน หรือการยอมรับจากรัฐ

- มีแนวโน้มที่จะพัฒนาการคุ้มครองเท่านั้น ยังละเลยการป้องกัน และยังไม่จัดการกับต้นเหตุของการละเมิดต่อนักปกป้อง

- มีแนวโน้มที่จะอนุญาตให้มีมาตรการคุ้มครอง "เข้มงวด" (เช่น ยามติดอาวุธ กล้องวงจรปิด ปุ่มตกใจ (panic buttons) ฯลฯ) มากกว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมต่อการจัดการความเสี่ยงของนักปกป้องและสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน

- ขาดการพิจารณาปัจจัยต่างๆ เช่น เพศสภาพ อัตลักษณ์ทางเพศและรสนิยมทางเพศ เชื้อชาติ และอายุ

- ขาดกลไกในการประกันการมีส่วนร่วมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- มีความจำเป็นในการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบ และกลไกการประสานงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐต่างๆ

- มีแนวโน้มที่จะการดำเนินการตามกลไกการคุ้มครองจะรวมศูนย์ที่ในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ ทำให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ห่างไกลอ่อนแอ

- ขาดพนักงานที่ผ่านการฝึกอบรมและมีประสบการณ์อย่างเหมาะสม

- ไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับการไม่ต้องรับโทษ

รายงานดังกล่าวได้มีข้อเสนอสำคัญที่ได้เรียนรู้จากประเทศต่าง ๆ โดยสรุปดังนี้⁴²

- กฎหมายควรหลีกเลี่ยงการวางข้อจำกัดที่คลุมเครือ กว้างเกินไป และ/หรือตามอำเภอใจเกี่ยวกับงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เช่น กฎหมายโกตดิวัวร์กำหนดให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องมีส่วนทำให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชาติและสังคม และระบุว่านักปกป้องต้องเคารพความมั่นคงสาธารณะและ "ผลประโยชน์สาธารณะ"

- กฎหมายควรมีบทบัญญัติเชิงการบังคับใช้ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และการเยียวยาสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดสิทธิ

⁴² The International Service for Human Rights (ishr), ibid, (2016), pages 13 – 15.

- เสริมสร้างความเข้มแข็งของกฎหมายโดยการรวมคำปรารภของปฏิกิริยานักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎหมาย เพื่อยอมรับถึงงานสำคัญของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- กฎหมายควรตระหนักถึงสถานการณ์เฉพาะและความต้องการด้านการคุ้มครองและความหลากหลาย (รวมถึงมิติชนชั้น ชชาติพันธุ์ เพศสภาพ และอัตลักษณ์ทางเพศ) ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นต่าง ๆ

นอกจากนี้ เครือข่ายของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคยุโรป (European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)) ได้เสนอสิ่งที่กฎหมายระดับชาติควรและไม่ควรไม่บัญญัติไว้ ดังนี้⁴³

สิ่งที่ดีควรมีในกฎหมาย ได้แก่

- รวมมาตรการคุ้มครองเพื่อประกันว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนจะได้รับเงินทุนสำหรับงานของตน รวมทั้งจากต่างประเทศ
- จัดตั้งสถาบันที่เข้มแข็ง เป็นอิสระ และมีทรัพยากรที่เพียงพอ เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อรับข้อมูลจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ครอบคลุมการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยชัดแจ้งโดยผู้ดำเนินการที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ธุรกิจ กลุ่มติดอาวุธ สื่อ กลุ่มศาสนา หรือบุคคล
- กำหนดให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการและติดตามบทบัญญัติบางประการของกฎหมายเหล่านี้ เช่น กลไกการคุ้มครอง
- พิจารณาเสนอ “จรรยาบรรณ” เพื่อให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนปฏิบัติตาม
- รวมมาตรการคุ้มครองที่ครอบคลุมครอบครัวและเพื่อนร่วมงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- มอบหมายความรับผิดชอบด้านการคุ้มครองให้กับรัฐบาลท้องถิ่นและระดับภูมิภาคหาก

จำเป็น

สิ่งที่ไม่ควรมีในกฎหมาย ได้แก่

- เนื้อหาขัดต่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
- จำกัดค่านิยมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้เฉพาะบางประเภทหรือเฉพาะกิจกรรมและขอบเขตการทำงาน
- จำกัดการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนดำเนินการในเฉพาะภาคส่วนเท่านั้น (เช่น ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หรือภาครัฐ)

⁴³ the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), National laws on human rights defenders, <https://ennhri.org/human-rights-defenders/national-laws/>

- จำกัดประเภทของการโจมตีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะดำเนินการโดยรัฐหรือผู้ดำเนินการอื่นๆ

ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเสนอแนะให้รัฐกำหนดแนวทางขั้นต่ำเกี่ยวกับโครงการคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁴⁴

- ควรศึกษานักปกป้องสิทธิมนุษยชนตลอดการจัดตั้งหรือทบทวนโครงการคุ้มครอง
- โครงสร้างของโครงการคุ้มครองควรกำหนดไว้โดยกฎหมาย
- ควรรวมระบบเตือนภัยล่วงหน้า
- ควรกำหนดเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นในการฝึกอบรมเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน ประเด็นทางเพศ และปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสำหรับการเลือกตำรวจและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่จะมีส่วนร่วมในโครงการ
- ไม่ควรจ้างบุคคลที่สามในการคุ้มครองทางกายภาพของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เว้นแต่จะได้รับการฝึกอบรมอย่างเหมาะสม โดยในการคัดเลือกและการสรรหาบุคลากรควรปรึกษาหารือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ควรจัดสรรทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอให้กับโครงการ ซึ่งการประเมินความต้องการด้านความปลอดภัยของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ดีขึ้นจะช่วยให้รัฐลดต้นทุนของโครงการได้

3.3 บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) มีบทบาทสำคัญในการปกป้อง ส่งเสริม และสนับสนุนนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและองค์กรภาคประชาสังคมในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนผ่านหน้าที่และอำนาจที่กำหนดโดยหลักการปารีส (UN Paris Principles) โดย NHRIs สามารถช่วยให้สิทธิมนุษยชนเป็นหัวใจของการอภิปรายสาธารณะ ด้วยการทำหน้าที่เป็น “ผู้สร้างสะพาน” ระหว่างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและความเป็นจริงในระดับชาติ โดยร่วมมือกับผู้ทรงสิทธิ นักปกป้องสิทธิมนุษยชน หน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ⁴⁵ ซึ่งสมาชิกและพนักงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ถือเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากการทำงานส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน⁴⁶

⁴⁴ A/HRC/13/22, para. 113.

⁴⁵ How can NHRIs defend human rights defenders?, <https://ennhri.org/human-rights-defenders/what-can-nhris-do/>

⁴⁶ A/HRC/22/47 para 23.

3.3.1 บทบาทในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

การคุ้มครองประกอบด้วยมาตรการและการแทรกแซงที่เป็นไปได้มากมาย รวมถึงกลไกการร้องเรียนที่เป็นทางการและโครงการคุ้มครอง การสนับสนุนสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้ออำนวยสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนสาธารณะเมื่อมีการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การเยี่ยมชมนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในสถานกักขังหรือเรือนจำ และการจัดหาความช่วยเหลือทางกฎหมาย การไกล่เกลี่ยเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างนักปกป้องสิทธิฯ และภาคส่วนอื่นของสังคม และเสริมพลังให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพื่อความปลอดภัย

ก. กลไกการร้องเรียนที่เป็นทางการและแผนการคุ้มครอง

ผู้รายงานพิเศษได้แนะนำให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดตั้งศูนย์ประสานงานสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁴⁷ ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลายแห่งได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานและหน่วยงานที่อุทิศให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ โดยต้องประกันว่าหน่วยงานดังกล่าวมีทรัพยากรเพียงพอและสามารถดำเนินการทันทีเมื่อมีการรายงานการละเมิดนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งประสิทธิภาพและความโปร่งใสเป็นสิ่งสำคัญเพื่อประกันว่ากลไกดังกล่าวน่าเชื่อถือ⁴⁸

การดำเนินการดังกล่าว อาจรวมถึงการใช้กลไกแจ้งเตือนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรายงานการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการมีสายด่วนและสามารถเข้าถึงได้ทางออนไลน์⁴⁹

สถาบันระดับชาติบางแห่งได้มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันกับหน่วยงานรัฐ เมื่อมีรายงานการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเข้าแทรกแซงโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ความมั่นคง เมื่อได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการข่มขู่หรือคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน บางแห่งได้รับมอบอำนาจในการให้บริการหลายอย่างแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองพยาน ความช่วยเหลือทางการเงิน และความช่วยเหลือทางการแพทย์แก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิด (ฟิลิปปินส์)⁵⁰

เป็นสิ่งสำคัญที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องสื่อสารกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนว่าสามารถให้ความคุ้มครองประเภทใดได้บ้าง เพื่อจัดการความคาดหวังและประกันว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำการประเมินความปลอดภัยที่เหมาะสมตามสถานการณ์ของตนได้⁵¹

⁴⁷ A/HRC/13/22, para. 108; A/66/203, para. 86.

⁴⁸ A/HRC/13/22, para. 118.

⁴⁹ A/HRC/13/22, para. 87.

⁵⁰ A/HRC/13/22, para. 88.

⁵¹ A/HRC/13/22, para. 89.

ผู้รายงานพิเศษย้ำถึงความสำคัญของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการทำงานอย่างใกล้ชิดกับภาคประชาสังคมในการพัฒนานโยบายการคุ้มครอง⁵² นโยบายและแนวทางที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนควรได้รับการพัฒนาและเผยแพร่โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และทรัพยากรที่อุทิศให้กับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องเพียงพอ และสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรสะท้อนสิ่งนี้ในงบประมาณที่เสนอต่อรัฐบาล⁵³

นอกจากนี้ เพื่อประกันการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีการกำหนดกลไกการติดตามผลข้อเสนอแนะอย่างเหมาะสม ผู้รายงานพิเศษฯ แนะนำว่าควรนำเสนอและอภิปรายรายงานประจำปีในรัฐสภาและมอบหมายให้คณะกรรมการรัฐสภาที่เกี่ยวข้องติดตามผลอย่างเพียงพอ และแต่งตั้งคณะทำงานระหว่างรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะและติดตามการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ⁵⁴

ข. การสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้ออำนวยแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการติดตามเฝ้าระวังกฎหมายที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันกับหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และความสำคัญของงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน⁵⁵

ค. การมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค

สถาบันระดับชาติบางแห่งเข้าร่วมอย่างแข็งขันในเวทีระหว่างประเทศ เช่น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน หน่วยงานตามสนธิสัญญา และกระบวนการ UPR⁵⁶

ง. การสนับสนุนสาธารณะกรณีที่มีการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ควรรวมถึงการประณามการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการแสดงการสนับสนุนในทางสาธารณะต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีในแง่ของการสร้างการตระรู้สาธารณะเกี่ยวกับสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และความท้าทายที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเผชิญในการทำงาน⁵⁷

⁵² A/HRC/13/22, para. 113(a)

⁵³ A/HRC/13/22, para. 90.

⁵⁴ A/HRC/13/22, para. 119.

⁵⁵ A/HRC/13/22, para. 92 – 93.

⁵⁶ A/HRC/13/22, para. 96 – 97.

⁵⁷ A/HRC/13/22, para. 101 – 102.

จ. การเยี่ยมเรือนจำและศูนย์กักกันและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

การดำเนินการตรวจเยี่ยมโดยไม่ขออนุญาตล่วงหน้าถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกควบคุมตัวหรือจำคุก สถาบันระดับชาติควรสามารถเข้าถึงได้โดยไม่มีข้อจำกัด⁵⁸ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายผ่านความร่วมมือกับเนติบัณฑิตยสภาหรือสหภาพทนายความ⁵⁹

ฉ. การไกล่เกลี่ยความขัดแย้ง (Conflict mediation)

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในความขัดแย้งและการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐบาลและภาคประชาสังคม ด้วยอาณัติและวิธีการทำงานที่เหมาะสม สถาบันระดับชาติสามารถเป็นผู้อำนวยความสะดวกและผู้ไกล่เกลี่ยในกระบวนการดังกล่าว เนื่องจากไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลหรือภาคประชาสังคม⁶⁰ โดยเฉพาะการไกล่เกลี่ยในประเด็นสิทธิในที่ดินและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพแรงงานและสิทธิของคนงาน⁶¹

ช. การเสริมสร้างศักยภาพให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีบทบาทในการเสริมสร้างขีดความสามารถของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการปกป้องตนเองและทำให้งานของพวกเขามีประสิทธิภาพมากขึ้น ในประเทศอื่น ๆ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำงานโดยตรงกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค⁶²

ควรเผยแพร่ปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับชาติอย่างกว้างขวาง รวมถึงการจัดทำและแปลเป็นภาษาท้องถิ่น⁶³

ในงานศึกษา เรื่อง the potential of National Human Rights Institutions (NHRIs) to serve as protection mechanisms for human rights defenders โดย Frances Piagie Alghali ได้ศึกษาสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบูร์กินาฟาโซ โกตดิวัวร์ มาลี ไนเจอร์ เซียร์ราลีโอน และโตโก เพื่อระบุความเกี่ยวเนื่องกันของอำนาจหน้าที่และการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเหล่านั้นกับการเป็นกลไกการคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายต้นแบบสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Model Law) ผลการศึกษาพบว่า แม้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีศักยภาพที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยต้องมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ตลอดจนมีความสามารถและทรัพยากรที่

⁵⁸ A/HRC/13/22, para. 103.

⁵⁹ A/HRC/13/22, para. 104.

⁶⁰ A/HRC/13/22, para. 108.

⁶¹ A/HRC/13/22, para. 106 – 107.

⁶² A/HRC/13/22, para. 110 – 111.

⁶³ A/HRC/13/22, para. 120.

เพียงพอ จากการศึกษาพบว่าข้อบกพร่องสำคัญที่อาจจำกัดประสิทธิภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเป็นกลไกคุ้มครอง ได้แก่ การขาดอำนาจหน้าที่เฉพาะในการปรึกษากับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและองค์กรภาคประชาสังคม ขาดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและความสามารถในการจัดทำมาตรการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ ขาดการฝึกอบรมบุคลากรและบุคลากร และขาดทรัพยากรที่เพียงพอ ดังนั้น งานชิ้นดังกล่าวจึงเสนอแนะดังต่อไปนี้⁶⁴

- ควรให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคม
- ควรให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน รวมถึงอำนาจในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและกฎหมายที่ถูกเสนอ
- ในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรกในการพัฒนามาตรการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สิ่งนี้จะทำให้การเปลี่ยนผ่านไปสู่บทบาทของกลไกการคุ้มครองได้ง่ายขึ้น
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำมาตรการคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีความเสี่ยง รวมถึงการคุ้มครองทางกายภาพ เช่น การย้ายถิ่นฐานชั่วคราว และการคุ้มครองทางกฎหมาย เช่น ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ในบางกรณี หน้าที่นี้ควรได้รับความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานด้านความปลอดภัยและตุลาการ
- มาตรการด้านการคุ้มครองที่อ้างถึงข้างต้นควรอยู่ในรูปของระเบียบและคำสั่ง ซึ่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรได้รับอำนาจในการบังคับใช้
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และองค์กรภาคประชาสังคมควรมีบทบาทนำในการกำหนดนิยามของอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของกลไกการคุ้มครองแห่งชาติและการระบุโครงสร้างสถาบันที่เหมาะสมที่สุด
- สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรได้รับมอบอำนาจและจำเป็นต้องฝึกอบรมพนักงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามกลไกการคุ้มครอง

3.3.2 ปฏิญญามาร์ราเกช

เครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI) ได้ร่วมมือกับสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติต่าง ๆ และเครือข่ายระดับภูมิภาค ในการที่จะสนับสนุนและปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยในการประชุมนานาชาติครั้งที่ 13 ของ GANHRI ในปี ค.ศ. 2018 (พ.ศ. 2561) สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พัฒนาปฏิญญามาร์

⁶⁴Francesc Piagie Alghali. The study on the potential of National Human Rights Institutions (NHRIs) to serve as protection mechanisms for human rights defenders. International Service for Human Rights. Accessed January 26, 2023 from https://ishr.ch/wp-content/uploads/2021/04/ishr_nhri_west_africa_web.pdf

เราเชื่อว่าด้วยบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (NHRIs) ในการขยายพื้นที่พลเมืองและส่งเสริมและปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Marrakech Declaration on the role of NHRIs in expanding civil space and promoting and protecting human rights defenders)⁶⁵ เพื่อเป็นแนวทางของ NHRIs ในการเสริมสร้างอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสริมสร้างความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทั่วโลก⁶⁶

ปฏิญญามาร์ราเกช NHRIs มีเนื้อหา 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การส่งเสริม การคุ้มครอง ความร่วมมือ และการเป็นหุ้นส่วน ดังนี้

A. การส่งเสริม

- a) เรียกร้องให้รัฐให้สัตยาบันและดำเนินการตามตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งหมด
- b) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย และแผนงานระดับชาติเพื่อประกันความสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของรัฐ
- c) มีส่วนร่วมในการจัดตั้งระบบการคุ้มครองแห่งชาติสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยต้องการสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ซึ่งสามารถเข้าถึงได้และครอบคลุม และเคารพสิทธิทั้งหมด ควรทำโดยปรึกษาหารือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคม สื่อ และหน่วยงานและบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ
- d) การเล่าเรื่องเชิงบวกเกี่ยวกับความสำคัญของสิทธิมนุษยชนในทุกแง่มุม และเกี่ยวกับบทบาทที่สำคัญและขอบธรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เป็นผู้หญิง ควรทำโดยการสื่อสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใหม่ด้วยการใช้เทคโนโลยีใหม่และการมุ่งเน้นไปที่เยาวชน
- e) สร้างความตระหนักเกี่ยวกับปฏิญญาด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยแปลเป็นภาษาท้องถิ่นและเผยแพร่อย่างกว้างขวาง
- f) สนับสนุนให้รัฐดำเนินการตามปฏิญญาด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการทำให้มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ตุลาการ ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายได้รับการฝึกอบรมให้เคารพในปฏิญญาและบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ และทำให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถระบุตัวตนได้ด้วยตนเองได้ และควรทำโดยเน้นจุดยืนเฉพาะของสตรีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- g) ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและพัฒนากลยุทธ์เพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบ

⁶⁵ https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Marrakech-Declaration_ENG_-12102018-FINAL.pdf

⁶⁶ GANHRI, Supporting and protecting human rights defenders, <https://ganhri.org/supporting-human-rights-defenders/>

h) สร้างความตระหนักรู้ในหมู่ภาคเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการเคารพสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการและมาตรการเพื่อประกันว่ามีการปฏิบัติตามความรับผิดชอบดังกล่าว

B. การคุ้มครอง

a) ติดตามเฝ้าระวังและจัดทำรายงานเกี่ยวกับพื้นที่พลเมือง (civic space) ทั้งออนไลน์และออฟไลน์ ผ่านการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่จำแนกประเภท รวมถึงการจำแนกข้อมูลตามเพศสภาพและสถิติที่เกี่ยวข้องกับการสังหาร การตั้งข้อหาทางกฎหมาย การใช้กฎหมายในทางที่ผิด และการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว และนักสหภาพแรงงาน หนายความ นักศึกษา นักวิชาการ ตามตัวบ่งชี้ SDG 16.10.1

b) การตรวจสอบเมื่อการดำเนินนโยบายส่งผลกระทบอย่างไม่ได้สัดส่วนต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและพื้นที่พลเมือง

c) จัดตั้งกลไกการแจ้งเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms) ที่มีประสิทธิภาพและแข็งแกร่ง และศูนย์ประสาน (focal points) ภายในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยควรให้ความสนใจกับกลุ่มเสี่ยง ได้แก่ สตรีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และบรรดาผู้ที่สนับสนุนสิทธิของผู้ที่ถูกทิ้งไว้เบื้องหลัง กลไกเหล่านี้ควรมีอำนาจหน้าที่ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการริเริ่มการดำเนินการอย่างเร่งด่วน

d) มีปฏิสัมพันธ์กับระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และติดตามผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ

e) รายงานกรณีการข่มขู่ การคุกคาม และการตอบโต้ต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมทั้งต่อสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และทำในสิ่งที่เป็นไปได้เพื่อประกันการคุ้มครอง

f) ประกันว่ากลไกระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค และระดับชาติสำหรับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นที่รู้จักในวงกว้าง มีความละเอียดอ่อนด้านเพศสภาพ และสามารถเข้าถึงได้สำหรับคนพิการ

g) ติดตามเฝ้าระวังสถานที่คุมขัง รวมถึงดำเนินการตรวจเยี่ยมเชิงป้องกันและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่บุคคลที่ถูกคุมขัง ตามความเหมาะสม

h) ส่งเสริมให้ผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานสามารถเข้าถึงความยุติธรรม และทำงานอย่างใกล้ชิดกับตุลาการในเรื่องนั้น

C. ความร่วมมือและความเป็นหุ้นส่วน

a) มีปฏิสัมพันธ์กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคมอย่างสม่ำเสมอ และรวมพวกเขาไว้ในการวางแผนและการดำเนินการ ตลอดจนการติดตามกิจกรรมของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในลักษณะที่มีความละเอียดอ่อนด้านเพศสภาพและความพิการ

b) แสวงหาแนวทางที่จะร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรสิทธิมนุษยชน สื่อ วิชาการ องค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์กรและสถาบันระหว่างรัฐบาลและนอกภาครัฐในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ

c) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายนักปกป้องระดับชาติและระดับภูมิภาค และเสริมความแข็งแกร่งให้กับเครือข่ายที่มีอยู่ โดยประสานงานกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สนับสนุนเครือข่ายสตรีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะ

3.3.3 แผนปฏิบัติการระดับโลก (Global Action Plan)

GANHRI ยังได้พัฒนาร่างแผนปฏิบัติการระดับโลก (Global Action Plan) เพื่อสนับสนุนให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นำบทบัญญัติของปฏิญญามาร์ราเกชไปดำเนินการและสนับสนุนการทำงานกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะช่วยสร้างขีดความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการตรวจสอบพื้นที่พลเมืองและสถานการณ์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน สนับสนุนการจัดตั้งกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการเล่าเรื่องเชิงบวกเกี่ยวกับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน มุมมองทางเพศจะถูกรวมไว้ในแผนปฏิบัติการ

แผนปฏิบัติการระดับโลกได้กำหนดขอบเขตการริเริ่มเชิงปฏิบัติเพื่อสนับสนุนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึง⁶⁷

- การจัดตั้งกลไกคุ้มครองแห่งชาติสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- การจัดตั้งกลไกการแจ้งเตือนล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพและแข็งแกร่งและศูนย์ประสานงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนภายในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- การติดตามและการรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ของพื้นที่พลเมือง ทั้งออนไลน์และออฟไลน์
- การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสม่ำเสมอกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคม และช่วยพัฒนาและเสริมสร้างเครือข่ายนักปกป้องระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก
- การมีส่วนร่วมกับกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และติดตามติดตามและดำเนินการตามข้อเสนอแนะ
- ส่งเสริมการให้สัตยาบันสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และให้คำแนะนำในการดำเนินการตามสนธิสัญญาดังกล่าว

⁶⁷ <https://ganhri.org/global-action-plan-on-hrds-and-civic-space/>

3.3.4 แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของ APF

เครือข่ายระดับภูมิภาคทั้ง 4 แห่งของ GANHRI ได้พัฒนาหรืออยู่ระหว่างการพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคเพื่อสนับสนุนและปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคของกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions: APF) ว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Regional Action Plan on Human Rights Defenders (HRDs) เพื่อแสดงความมุ่งมั่นร่วมกันของ APF และสมาชิกในการปกป้องและส่งเสริมนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก แผนปฏิบัติการได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของ APF และสมาชิกในการดำเนินการตามปฏิญญามาร์ราเกชในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

แผนปฏิบัติการไม่ได้มุ่งเข้าไปที่รัฐบาล แต่เป็นการรวบรวมคำมั่นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางในกิจกรรมของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ แผนปฏิบัติการจึงเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิกของ APF เป็นหลัก นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการยังให้แนวทางแก่รัฐบาลระดับชาติ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน หน่วยงานระหว่างประเทศ และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีส่วนร่วมในองค์ประกอบต่างๆ ของแผนปฏิบัติการ และการมีส่วนร่วมดังกล่าวมีความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของแผน

แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคประกอบด้วย การดำเนินการระดับภูมิภาคและระดับชาติที่ APF และสมาชิกจะดำเนินการภายในปี ค.ศ. 2025 (พ.ศ. 2568) เพื่อปรับปรุงการเคารพสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยการดำเนินการเหล่านี้มีกรอบการติดตามและประเมินผลโดยละเอียด ซึ่งจะติดตามการนำไปปฏิบัติตลอดอายุของแผนปฏิบัติการ และจะรวมการรายงานความคืบหน้าต่อสาธารณะเป็นระยะ⁶⁸ โดยในส่วนของการดำเนินการระดับชาตินั้น มีการกำหนดการดำเนินการตามตาราง

การดำเนินการ	ประเด็นการดำเนินการ
1. สนับสนุนการคุ้มครองทางกฎหมายระดับชาติ	- ดำเนินการทบทวนระบบการคุ้มครองระดับชาติ - สนับสนุนกฎหมายระดับชาติเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน - สนับสนุนนโยบายและแผนงานของรัฐบาลเกี่ยวกับสิทธิของนักปกป้องสิทธิ

⁶⁸ APF, Regional Action Plan on Human Rights Defenders [https://apf-](https://apf-prod.s3.amazonaws.com/media/resource_file/Regional_Action_Plan_on_HRDs_English.pdf)

[prod.s3.amazonaws.com/media/resource_file/Regional_Action_Plan_on_HRDs_English.pdf](https://apf-prod.s3.amazonaws.com/media/resource_file/Regional_Action_Plan_on_HRDs_English.pdf)?AWSAccessKeyId=AKIA57J6V557IS
ASX34R&Signature=w9gTLIUFC2%2BQ7F0jucTd36wD3xl%3D&Expires=1649742302

การดำเนินการ	ประเด็นการดำเนินการ
2. ส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศ และทำให้การยอมรับสตรีนักปกป้องสิทธิเป็นกระแสหลัก	- สนับสนุนการยอมรับอย่างชัดเจนต่อสตรีนักปกป้องสิทธิ ในกิจกรรมการคุ้มครองและส่งเสริม - ประกันว่าข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดนักปกป้องสิทธิ ถูกจำแนกตามเพศ - ยอมรับ รับรองตัวตนและให้ความคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิ ทรานส์และ non-binary
3. สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของนักปกป้องสิทธิ	- ทำให้สิทธินักปกป้องสิทธิ เป็นกระแสหลักในกิจกรรมส่งเสริมของสถาบันสิทธิ - พัฒนาแคมเปญเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิของนักปกป้องสิทธิ - ดำเนินการรณรงค์สร้างความตระหนักในหมู่นักปกป้องสิทธิ - จัดหาแหล่งข้อมูลสำคัญในภาษาท้องถิ่น
4. พัฒนาระบบแจ้งเตือนล่วงหน้า	- จัดตั้งเจ้าหน้าที่ศูนย์ประสานงานนักปกป้องสิทธิ ที่สถาบันสิทธิ - พัฒนาและจัดเตรียมทีมรับมืออย่างรวดเร็ว - จัดตั้งสายด่วนระดับประเทศและช่องทางการสื่อสารอื่นๆ สำหรับนักปกป้องสิทธิ ที่มีความเสี่ยง
5. ติดตามการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิ	- ระบุนักปกป้องสิทธิ ในระบบจัดการข้อร้องเรียน - ติดตามการดำเนินการของรัฐบาลตามปฏิญญานักปกป้องสิทธิ - รวบรวมข้อมูลที่มีการจำแนกเกี่ยวกับการละเมิดจากเครือข่ายนักปกป้องสิทธิ และแหล่งชุมชนอื่น ๆ
6. รายงานการละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิ	- ดำเนินการสอบสวนเฉพาะบริบทหรือระดับชาติเกี่ยวกับการละเมิดนักปกป้องสิทธิ - เตรียมรายงานพิเศษเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิ - รวมบทของนักปกป้องสิทธิ ไว้ในรายงานประจำปีของสถาบันสิทธิ
7. มีส่วนร่วมกับระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	- รายงานการละเมิดนักปกป้องสิทธิ ต่อกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ - ติดตามการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานระหว่างประเทศ - มีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์กับผู้ถืออำนาจพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รายงานพิเศษว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
8. เสริมสร้างเครือข่ายนักปกป้องสิทธิระดับประเทศ	- จัดตั้ง เป็นเจ้าภาพดำเนินการ และจัดหาทรัพยากรให้เครือข่ายนักปกป้องสิทธิ - พัฒนาโครงการขยายงานกับเครือข่ายที่มีอยู่ - สนับสนุนโครงการร่วมและความร่วมมือกับเครือข่ายนักปกป้องสิทธิ

การดำเนินการ	ประเด็นการดำเนินการ
	- สร้างความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายนักปกป้องสิทธิฯ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น - การขยายความร่วมมือเครือข่ายนักปกป้องสิทธิฯ

3.4 บทสรุปส่งท้าย

บทนี้เน้นศึกษาตัวอย่างกฎหมายและกลไกระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยจากการสำรวจพบว่า ประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมักเป็นประเทศในแถบลาตินอเมริกาและแอฟริกา เพราะมีสถานการณ์การคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างน่ากังวลในประเทศในภูมิภาคเหล่านั้น ส่วนในภูมิภาคเอเชีย ประเทศมองโกเลียถือเป็นประเทศแรกในภูมิภาคที่มีกฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ แม้จะมีความพยายามผลักดันกฎหมายในประเทศอื่นด้วย เช่น ฟิลิปปินส์ แต่กฎหมายยังไม่ได้ถูกรับรองจากสภา

เมื่อพิจารณารูปแบบของกฎหมายจะพบว่า กฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีทั้งที่เป็นกฎหมายหลัก (LAW) และกฎหมายลำดับรอง (Decree/Oder) แต่โดยส่วนใหญ่จะมีทั้งสองรูปแบบเสริมกัน

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายจะพบว่า กฎหมายส่วนใหญ่ให้การรับรองสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ของรัฐ และจัดตั้งกลไกคุ้มครองไว้ด้วย แต่บางฉบับก็รับรองเพียงสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ของรัฐไว้ แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งกลไกคุ้มครอง หรือบางฉบับจัดตั้งกลไกคุ้มครอง แต่ไม่ได้มีการรับรองสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และหน้าที่ของรัฐไว้

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายหลายฉบับได้รับอิทธิพลจากกฎหมายต้นแบบเพื่อการรับรองและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders) แต่ก็มีแนวโน้มของการบัญญัติในหลายประเทศที่น่ากังวลคือ การกำหนดความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่อาจนำไปสู่การบ่อนทำลายการทำหน้าที่ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เช่น การกำหนดห้ามหมิ่นประมาท หรือทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงทางธุรกิจของผู้อื่น (มองโกเลีย หรือบูร์กินาฟาโซ) เป็นต้น

สำหรับกลไกคุ้มครองระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น พบกลไกคุ้มครองระดับชาติ 2 รูปแบบหลัก คือ กลไกที่อยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร (โกตดิวัวร์ บราซิล โคลอมเบีย ฮอนดูรัส เม็กซิโก) ซึ่งมักจะอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน และมีการออกแบบโครงสร้างบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เชิงเทคนิค เพื่อพิจารณารับคำขอ ประเมินความเสี่ยง อนุมัติและดำเนินมาตรการคุ้มครองทั้งแบบปกติและเร่งด่วน และมีคณะกรรมการ/สภาที่ปรึกษา ซึ่งมักจะมียอดประกอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำ กำกับดูแลการ

ดำเนินการของกลไกคุ้มครอง และบางกรณีมีการตั้งกองทุนเพื่อเป็นแหล่งงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินการของกลไกคุ้มครองด้วย และอีกรูปแบบหนึ่งคือ การมอบอำนาจให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่กลไกคุ้มครองระดับชาติ หรือเป็นการจัดตั้งกลไกขึ้นภายในสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มองโกเลีย บูร์กินาฟาโซ มาลี)

บทที่ 4

กรอบกฎหมายคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

บทนี้จะวิเคราะห์กรอบกฎหมายที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ว่ามีความสอดคล้องกับปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร

4.1 การกำหนดนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”

ประเทศไทยยังไม่มีนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ที่ยอมรับตรงกัน แต่ละองค์กรจะกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติของตน ตลอดจนมีการใช้คำเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” “นักสิทธิมนุษยชน” บ้าง หรือ “ผู้ปฏิบัติงานด้านสิทธิมนุษยชน” ดังนั้น ประเด็นเรื่องการให้คำจำกัดความ จึงเป็นประเด็นข้อถกเถียงสำคัญในการกำหนดกรอบการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน¹

กสม. จะใช้คำเรียกทั้ง “ผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน” และ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” และได้ให้คำจำกัดความดังปรากฏในรายงานข้อเสนอแนะ ที่ 4/2564 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน ว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น สามารถเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำงานด้านการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยไม่จำกัดเพศ อายุ อาชีพ หรือภูมิหลัง แต่ทั้งนี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ จะต้องยอมรับในหลักอันเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน รวมถึงจะต้องกระทำการโดยใช้วิธีการที่สันติ (non-violence means)”

ส่วนจากการสัมภาษณ์และการรับฟังความเห็นจากกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการกำหนดนิยามในขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมทุกคนได้มากที่สุด โดยดูจากงานที่ทำมากกว่าที่จะกำหนดคุณลักษณะเฉพาะบุคคล

“มันยากในการนิยาม แต่โดยส่วนตัวมองว่าอยู่ที่งานมากกว่า งานที่ปกป้องสิทธิหรือนักกิจกรรมทำ จะเป็นตัวบ่งบอกว่าควรได้รับการคุ้มครองหรือไม่ การทำงานในฐานะนักปกป้องสิทธิ มันมีระยะเวลา บางคนทำงานระยะหนึ่ง บางคนทำงานระยะยาว ซึ่งการที่จะไปแปะป้ายให้เขาว่าเป็นนักปกป้องสิทธิ ตลอดไป ก็อาจจะไม่ใช่ เพราะฉะนั้นจึงควรมองที่งานที่ทำมากกว่าว่างานที่ทำนั้น ถ้าใช่งานด้านสิทธิมนุษยชนก็ควรได้รับการปกป้อง²

“คิดว่าก็ต้องให้คำจำกัดความกว้าง ๆ ไม่ต้องเฉพาะเจาะจงว่าใครเข้าข่ายหรือไม่เข้าข่ายนักปกป้องสิทธิ คนที่ออกมาขับเคลื่อนและโดนคุกคาม ก็ควรเข้าข่ายแต่แรก แน่แน่นอนว่ามี การถกเถียงมากมาย นักกฎหมายก็จะมองว่าถ้ากรอบไม่ชัดจะทำให้ทำงานยากในการทำงาน ส่วน

¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 16, สัมภาษณ์ผู้แทน กสม., สัมภาษณ์วันที่ 21 กรกฎาคม 2565

² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

บางคนก็ไม่อยากนิยามตัวเองขนาดนั้น หรือทำออกมาแล้วได้ช่วยอะไรบ้าง ทุกคนเป็นนักปกป้องสิทธิฯ ได้ มันควรเข้าถึงได้ ดังนั้นวิธีการมองพื้นฐานที่สุดคือ คนที่ออกมาปกป้องสิทธิ และไม่ละเมิดสิทธิ แค่นี้เลย³

เพื่อให้ง่ายต่อการกำหนดนิยามที่ผูกติดการกระทำ ไม่ใช่คุณสมบัติของบุคคล ผู้ให้ข้อมูลบางรายเสนอให้กำหนดนิยาม “การปกป้องสิทธิมนุษยชน”

“การกำหนดนิยามคำว่า”การปกป้องสิทธิ“ จะเป็นตัวกำหนดกรอบได้ว่า ถ้าใครลุกขึ้นมาทำแบบนี้เขาคือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การที่เราพยายามจะไปนิยามให้เป็นคุณสมบัติของบุคคลขึ้นมา มันจะเป็นปัญหาในการตีความ เพราะว่ามิติของการตีความของหน่วยงานรัฐก็ดี หรือกฎหมายก็ดี มันมีวัฒนธรรมในการตีความแบบแคบ ซึ่งเป็นปัญหามาตลอด แต่ถ้านิยามว่าการปกป้องสิทธิคืออะไรชัด ก็ไม่ต้องมานั่งเถียงกันว่านาย ก นาย ข เป็นหรือไม่ ก็ต้องดูที่การกระทำของเขา ว่าเข้านิยามการปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เขาก็จะกลายเป็นนักปกป้องสิทธิทันทีภายใต้นิยามตัวนี้”

นอกจากนี้ ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2565 ผู้เข้าร่วมได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ดังนี้

1) ครอบคลุมเหยื่อที่ถูกละเมิดหรือคนที่ลุกขึ้นมาทำหน้าที่ปกป้องสิทธิตนเอง

“หลายคน ที่เข้ามาสู่การเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน คือคนที่เป็เหยื่อ เป็นผู้ถูกละเมิด อาจจะเป็นผู้ถูกละเมิดโดยตรงหรือว่าคนในครอบครัวถูกละเมิด และถึงได้เข้ามาอยู่ในบทบาทตรงนี้ คำนิยามเรื่องนักปกป้องสิทธิฯ อาจจะต้องให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องเกี่ยวกับตัวผู้ที่ดำเนินการเรียกร้องปกป้องสิทธิให้กับตัวเองด้วย”

2) ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บริสุทธิ์ผุดผ่อง หรือไม่เคยทำอะไรผิดพลาดอะไรมาก่อนเลย

“บางคนบอกว่าต้องเป็นเหมือนพระเลย คือบริสุทธิ์ผุดผ่อง ปกป้องสิทธิของคนอื่นเท่านั้น ตัวเองก็ได้ไม่ได้ แล้วก็ในการใช้ชีวิต ต้องไม่ละเมิดสิทธิของคนอื่นเลย หรือส่งเสริมการละเมิดสิทธิต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นการตีความที่เคร่งครัดไป ถ้าเราต้องการให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นพระ เราจะไม่ม้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเลย และไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของปฏิญญา เจตนารมณ์อันหนึ่งของปฏิญญาคือให้คน ไม่ว่าโดยปัจเจกชนหรือการรวมกลุ่มได้ทำหน้าที่หรือได้มีความรับผิดชอบในเรื่องนี้มากที่สุด เช่น วิพากษ์วิจารณ์รัฐ เมื่อรัฐทำไม่ถูกต้องแน่นอนว่าคนที่มาวิพากษ์วิจารณ์รัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อ 5 ปีก่อนอาจจะสนับสนุนให้

³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 11, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2565

เจ้าหน้าที่รัฐไปตีอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าคนที่เขามาเรียกร้องให้รัฐที่ทำไม่ถูกต้องให้ทำให้ถูกต้องในวันนี้ จะไม่ได้เรียกว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”

3) ไม่ควรกำหนด “กระทำโดยสันติวิธี” หรือ “ไม่ใช่ความรุนแรง” ในคำนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“เห็นด้วยว่าควรตัดคำนิยามเรื่องความรุนแรงออกไป เพราะว่ามีแนวโน้มที่รัฐจะอ้างความชอบธรรมในการตีตราว่าใครใช้หรือไม่ใช้ความรุนแรง”

“กรณีการชุมนุม และมีการปะทะกัน สามารถดูได้จาก Motive, aggression, proportionality ดูว่าคนที่สร้างพื้นที่ให้ไม่ปลอดภัยคนแรกคือใคร ต้องมองให้กว้างขึ้น และเป็นรายการว่าเกิดอะไรขึ้น ต้องมองภาพใหญ่ว่าใครทำให้เกิดความรุนแรง คนไทยชอบใช้ใน negative sense ว่าเมื่อมีคดีขึ้นมาก็เอาคำนี้มาเป็นเกาะป้องกันอีกระดับหนึ่งว่าเขาออกมาทำงานโดยไม่บริสุทธิ์ใจ”⁴

4) เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้

“เจ้าหน้าที่รัฐในบางบทบาทที่เขาออกมาเดินหน้าในการที่จะปกป้องอะไรบางอย่าง โดยเฉพาะสิทธิมนุษยชน เขาก็มีบทบาทในฐานะนักปกป้องสิทธิเช่นกัน”

“สภาเด็กทำงานกับบ้านพักเด็กและครอบครัวประจำจังหวัดและสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด จะมีเคสหนึ่ง มีเจ้าหน้าที่ไปที่สถานศึกษา ซึ่งเกิดเหตุเด็กตั้งครรภ์ไม่พร้อม ซึ่งตาม พ.ร.บ. การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ระบุว่าเด็กมีสิทธิที่จะเรียนต่อ แต่สถานศึกษาพยายามผลักหรือไล่ออกและพยายามกดดันให้ลาออก ซึ่งพอเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปในการพูดคุยหรืออธิบายเรื่องของกฎหมาย ครูในสถานศึกษาบอกว่าคุณไม่ใช่ปกป้องสิทธิฯ ทำให้เจ้าหน้าที่คนนั้นอึ้งว่าเขาที่ขับเคลื่อนด้านสิทธิฯ สิทธิที่นักเรียนควรจะได้รับ นิยามจึงควรรวมเจ้าหน้าที่ด้วย”

5) นักกิจกรรมทางการเมืองและประชาธิปไตยก็คือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“ในหลายประเทศ คนที่ออกมาเรียกร้องการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตย จะถูกยอมรับว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน แต่พอมองย้อนกลับมาในสังคมไทยปัจจุบัน สิ่งที่นักเคลื่อนไหวทางการเมืองเจอคือ เราไม่ถูก recognize ให้เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลไทย เราถูกมองว่าเป็นนักกิจกรรมทางการเมือง เป็นเรื่องที่ค่อนข้าง sensitive แล้วก็

⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 11, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2565

กลายเป็นเทคนิคหรือกลยุทธ์ของรัฐในการด้อยค่าคนที่ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิทางการเมือง เพราะรัฐใช้คำว่านักเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อตีตราหรือพยายามดิศเครดิตรว่าเราเป็นคนที่มีผลประโยชน์แอบแฝงในประเด็นทางการเมืองต่างๆ ทำให้การเรียกร้องเรื่องประชาธิปไตยหรือสิทธิและเสรีภาพเองไม่ใช่นักปกป้องสิทธิฯ”

6) ควรกำหนดรายละเอียดโดยย่อของประเภทบุคคลที่อยู่ภายใต้ นิยาม

“อาจจะกำหนดประเภทบุคคลเข้าไปว่ารวมถึงใครบ้าง เพื่อให้รายละเอียดโดยย่อของประเภทบุคคลที่อยู่ภายใต้ นิยามนี้ เช่น ผู้ให้การสนับสนุนสิทธิมนุษยชน หรือนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนหรือว่าเป็นคนที่ประกอบวิชาชีพ เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรือว่าผู้ที่ดำเนินงานด้านยุติธรรมด้วย เป็นไปได้ไหมว่ามันมีตัวอย่างอยู่ในนี้ คืออาจจะเขียนว่าเป็นเรื่องของผู้ที่พยายามกระทำการคุ้มครอง ส่งเสริมหรือต่อสู้เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทางใดๆ อะไรทำนองนี้ จะเพิ่มไปมันจะช่วยควบคุมอันนี้ไหม แต่ก็เข้าใจว่าถ้าเรากำหนดตัวอย่างประเภทก็อาจจะทำให้ครอบคลุมหรือไม่ครอบคลุมใครอีก”

4.2 สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม องค์กรสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายภายในประเทศบางฉบับ ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งรวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้ในระดับหนึ่ง โดยสามารถเทียบเคียงกรอบกฎหมายภายในกับกรอบสิทธิที่ระบุในปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ดังนี้

1. สิทธิที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

แม้ไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยตรง แต่ก็ไม่มีข้อห้ามให้ประชาชนทำหน้าที่เช่นนั้น และประชาชนก็มีความชอบธรรมอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติมีกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติบางประการที่อาจจำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของภาคประชาชน/ประชาสังคม ซึ่งจะแสดงรายละเอียดในหัวข้อถัด ๆ ไป

2. สิทธิในการพบปะหารือ และชุมนุมอย่างสันติ

กรอบกฎหมาย

สิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ถูกรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

สถานการณ์

ในปี 2558 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กฎหมายนี้กำหนดเงื่อนไขหลายประการให้ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม อาทิ กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง⁵ ซึ่งที่ผ่านมาพบว่าหลายกรณี เมื่อแจ้งการชุมนุมแล้วเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาตให้ชุมนุม ทั้งที่ตามตัวบทได้กำหนดเพียงให้ “แจ้งเพื่อทราบ” ไม่ใช่ “การขออนุญาต”⁶ และการกำหนดให้ผู้ชุมนุมแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมงก่อนการชุมนุมในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้นนั้น ถือว่าไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการชุมนุมที่อาจมีลักษณะแบบฉับพลันทันใด หรือแฟลชม็อบ (flash mob) นอกจากนี้ บางกรณีเจ้าหน้าที่มักจะมีคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือกำหนดเงื่อนไขที่นอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย อาทิ การกำหนดสถานที่ชุมนุมใหม่ให้กับผู้ชุมนุม ทั้งที่พื้นที่ชุมนุมเดิมที่แจ้งไปไม่ได้เป็นสถานที่ต้องห้ามชุมนุมตามกฎหมาย⁷ การห้ามชูป้ายสัญลักษณ์ที่มีลักษณะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล⁸ การห้ามการจำหน่ายสื่อที่มีข้อความสื่อความหมายเกี่ยวข้องในทางการเมือง หรือแม้แต่ห้ามการชักชวนประชาชนให้ลงลายมือชื่อยกเลิกกฎหมาย เป็นต้น⁹

นอกจากนี้ ยังพบว่าบ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ลงไปในพื้นที่เพื่อกดดันแกนนำและสมาชิกของกลุ่มที่จะมาชุมนุม รวมถึงกดดันผ่านครอบครัว เพื่อไม่ให้พวกเขาเข้าร่วมการชุมนุม¹⁰

“พอสมัชชาคนจนจะจัดชุมนุม ก็มีตำรวจไปบ้าน ใช้รถตำรวจติดไซเรนไป ทำให้คนแถวบ้านตกใจ เขาก็คิดว่าบ้านนี้โดนข้อหาโดนคดีอะไรที่ร้ายแรงหรือไง ถ้าคนแก่เห็นก็ตกใจ เด็กเห็นแล้วก็วิ่งหนี ทำไมตำรวจจะมาจับอะไร พอเขารู้เราไม่อยู่เขาก็ไป วันหลังก็มาตามอีก เขาจะโทรถามคนในหมู่บ้าน ไปจอดถามคนในหมู่บ้านว่าบ้านคนชื่อนี้อยู่ตรงไหน ทุกพื้นที่จะไปแบบนี้

⁵ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 10

⁶ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, ทบทวน 8 ปี ของปัญหาการใช้ “กฎหมาย” ต่อการชุมนุมสาธารณะ: จากคำสั่ง คสช. ถึง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ, วันที่ 1 เมษายน 2565, <https://tlhr2014.com/archives/42168>

⁷ กรณีการชุมนุมของกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ

⁸ กรณีการชุมนุมของกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ

⁹ กรณี we walk เดินมิตรภาพ

¹⁰ ศูนย์ข้อมูลคดีเสรีภาพ ไรเดอร์, <https://freedom.ilaw.or.th/node/209/>

ตลอด อยากฝากตำรวจให้หยุด อย่ามาวุ่นวายกับพวกเรามากเลย เราไม่ได้มัลลัมล้างรัฐบาล เราก็เรียกร้องสิทธิของเรา แต่ทำเหมือนเราเป็นนักโทษฉกรรจ์”¹¹

ระหว่างการชุมนุม หลายกรณีเจ้าหน้าที่พยายามให้เลิกการชุมนุมหรือสลายการชุมนุม แม้กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการให้ยุติหรือสลายการชุมนุมไว้ กล่าวโดยทั่วไปคือ การสลายการชุมนุมจะต้องมีคำสั่งของศาล¹² แต่กลับพบว่าหลายกรณีเจ้าหน้าที่สลายการชุมนุมโดยไม่ทำตามขั้นตอนตามกฎหมายและไม่ได้สัดส่วน เช่น การชุมนุมทางการเมืองในวันที่ 22 ตุลาคม 2563 เจ้าหน้าที่ได้ใช้สารเคมีที่ก่ออาการระคายเคืองฉีดเข้าใส่ผู้ชุมนุมโดยไม่เลือกเป้าหมาย หรือการชุมนุมทางการเมืองในเดือนสิงหาคม 2564 เจ้าหน้าที่ฉีดพ่นน้ำแรงดันสูง ใช้แก๊สน้ำตา และยิงกระสุนยาง หรือในวันที่ 6 ธันวาคม 2564 เจ้าหน้าที่ได้สลายการชุมนุมกลุ่มชาวบ้านเครือข่ายจะนะรักษ์ถิ่นโดยไม่มีคำสั่งศาล และจับกุมและดำเนินคดีกับชาวบ้านกว่า 37 คน¹³ หรือกรณีวันที่ 18 พฤศจิกายน 2565 เจ้าหน้าที่ได้สลายการชุมนุมของกลุ่ม “ราษฎรหยุด Apec 2022” โดยใช้มาตรการรุนแรงและโดยที่ยังไม่มีคำสั่งศาล ทำให้มีนักข่าวและผู้ชุมนุมได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก โดยหนึ่งในนั้นถูกยิงกระสุนยางเข้าที่ดวงตาจนสูญเสียการมองเห็น¹⁴

“เครื่องมือหนึ่งที่เราทำได้คือการชุมนุม เป็นการเมืองทางตรงของประชาชน การแจ้งการชุมนุมเราก็ปฏิบัติการแจ้งทุกครั้งที่มีการชุมนุม หลัง ๆ มาก็ถูกปิดกั้นมากขึ้น เหตุการณ์วันที่ 18 เป็นบทเรียนอย่างหนึ่งว่ามันจะเกิดความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ”¹⁵

เมื่อมีการสลายการชุมนุม มักตามมาด้วยการดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม นอกจากเป็นคดีตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 แล้ว ยังมีการดำเนินคดีด้วยข้อหาอื่นอีก เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 309 (ข่มขืนใจ) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 (มั่วสุมก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138, 140 (ต่อสู้อย่างผิดกฎหมายเจ้าพนักงาน) พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

และในช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตั้งแต่ต้นปี 2563 ซึ่งรัฐบาลได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสดังกล่าว พระราชกำหนดการบริหารราชการใน

¹¹ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

¹² พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.2558 มาตรา 21

¹³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบ ที่ 86-88/2565 ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2565

¹⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการตรวจสอบที่ 71-73/2566 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2566 เรื่อง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและเสรีภาพในการเสนอข้อหาสารของสื่อมวลชน กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมฝูงชนใช้ความรุนแรงสกัดกั้นการเคลื่อนขบวนของผู้ชุมนุม เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2565

¹⁵ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และการรวมกลุ่ม

“การสลายการชุมนุมหรือการพยายามกีดขวางการชุมนุม มักจะอ้าง พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ และบ่อยครั้งมาก จะมีการใช้ความรุนแรงเกิดขึ้น ซึ่งมาจากคำสั่งตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าการทุบตีมีการใช้อาวุธต่าง ๆ ในการสลายการชุมนุม ซึ่งการใช้อำนาจตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิจากการสลายการชุมนุมไม่สามารถเข้าไปฟ้องร้องหรือตรวจสอบเจ้าหน้าที่ได้”¹⁶

3. สิทธิที่จะก่อตั้งกลุ่ม สมาคม และองค์กร

กรอบกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองเสรีภาพในการสมาคมในมาตรา 42

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”

สถานการณ์

กฎหมายไทยยอมรับรูปแบบการสมาคมและจัดตั้งองค์กรที่หลากหลาย รวมถึงสมาคม มูลนิธิ สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหกรณ์ พรรคการเมือง ฯลฯ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่าในปี 2561 มีองค์กรเหล่านี้อยู่ประมาณ 84,099 องค์กร¹⁷

อย่างไรก็ดี ในช่วงสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่ผ่านมา องค์กรภาคประชาสังคม โดยเฉพาะที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมและเพ่งเล็งมากขึ้นทั้งจากรัฐและมวลชนฝ่ายขวา รวมถึงการที่หน่วยงานรัฐเข้าไปตรวจตราองค์กรสิทธิมนุษยชนหลายแห่งอย่างผิดปกติ มีการสอบถามถึงรายละเอียดโดยมุ่งเป้าไปที่แหล่งทุนและรายได้ที่ได้รับจากแหล่งทุนต่างประเทศ โดยเฉพาะแหล่งทุน National Endowment for Democracy (NED) ซึ่งเป็นแหล่งทุนอิสระของสหรัฐอเมริกาที่รับทุนจากสภาครองเกรสเพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยในโลก¹⁸

¹⁶ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

¹⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ปีที่สำรวจ 2556 – 2561,

http://ittdashboard.nso.go.th/preview.php?id_project=50

¹⁸ iLaw, แดลงข้อเท็จจริงสรรพากรเข้าตรวจสอบองค์กรเอ็นจีโอ, <https://ilaw.or.th/node/6083>, เข้าถึง 20 ตุลาคม 2565

นอกจากนี้ องค์กรสิทธิมนุษยชนต่างประเทศที่แสดงท่าทีสนับสนุนการชุมนุมและเรียกร้องการปล่อยตัวนักกิจกรรมทางการเมืองก็ตกเป็นเป้าของการคุกคามเช่นกัน ตัวอย่างเช่นกรณีของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ที่ถูกเจ้าหน้าที่ในรัฐบาล และมวลชนฝ่ายขวาณรงค์ขับไล่ให้ออกนอกประเทศ อันเนื่องมาจากที่แอมเนสตี้ทำแคมเปญเขียนจดหมายเรียกร้องให้รัฐไทยหยุดดำเนินคดีกับแกนนำเยาวชนกลุ่มธรรมศาสตร์และการชุมนุม โดยมีการกล่าวหาว่าแอมเนสตี้มีพฤติกรรมเข้าข่ายกระทำความมั่นคงของประเทศ และต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

“แอมเนสตี้ทำงานเพื่อปกป้องเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกของคนรุ่นใหม่ แน่แน่นอนว่าเราไม่ใช่คนที่จะทำให้เกิดการชุมนุม เพียงแต่แสดงท่าทีสนับสนุนการชุมนุมที่สงบ ทำให้แอมเนสตี้ถูกคุกคามอย่างหนักจากกลุ่มที่อาจเรียกว่าปกป้องระบอบอำนาจนิยม และเจ้าหน้าที่ในรัฐบาล มีการอ้างรายชื่อประชาชน 1 ล้านรายชื่อเพื่อขับไล่แอมเนสตี้ออกจากประเทศไทย ทำให้เราประสบกับความยุ่งยากในการทำงาน เกิดความหวาดหวั่นว่าจะถูกคุกคาม จนถึงขั้นที่ต้องปิดสำนักงานชั่วคราว และก็ทำให้เกิดความไม่มั่นคงของเจ้าหน้าที่ทำงาน มีผลต่อความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ที่เป็นคนทำงาน รวมถึงสมาชิก”¹⁹

แม้ที่ผ่านมา รัฐบาลไม่ได้สั่งให้ยุติการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศอย่างชัดเจน แต่มีสิ่งบ่งชี้ว่ามีความพยายามทำให้เกิดความไม่สะดวกและความล่าช้าในการจดทะเบียน รวมถึงการพยายามจำกัดการทำงานขององค์กรสิทธิมนุษยชน

“หลังจากที่มวลชนฝ่ายขวายื่นหนังสือให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบแอมเนสตี้ กระทรวงมหาดไทยก็เรียกเราไปพบ เขาตรวจหมดเลยรายงานการจับ บัญชี กิจกรรม รูปภาพ เจ้าหน้าที่ ตรวจออฟฟิส ส่วนออฟฟิสภูมิภาคก็กระทบหนัก การรับสมัครคนทำงาน หรือการทำวิชาของเจ้าหน้าที่ก็เป็นเรื่องยากมาก เพราะการจดทะเบียนขององค์กรที่เป็น INGOs ต้องผ่านกระทรวงแรงงาน เขาจะให้ทะเบียนครึ่งละ 2 ปี แต่กว่าจะอนุมัติก็ใช้เวลาประมาณปีครึ่ง แสดงว่าจะเหลือเวลาแค่ครึ่งปีเพื่อขอต่อทะเบียน มองว่าเป็นวิธีการที่ใช้คุกคามเรา นอกจากนี้ ยังหน่วงงานยังทำหน้าที่กรองว่าเราควรทำอะไร ไม่ควรทำอะไร โดยพยายามที่จะให้เราทำ MoU ซึ่งมีข้อกำหนดว่าทุกงานต้องถูกตรวจสอบและได้รับอนุมัติจากกระทรวงแรงงาน ไม่ใช่แค่ให้ส่งรายงาน แต่กระทรวงสามารถบอกว่าอะไรทำได้หรือไม่ได้ สุดท้ายพวกเราเลือกที่จะไม่เซ็น แต่การเลือกจะไม่เซ็นก็ทำให้พวกเราตกเป็นเป้าหมายมากขึ้น”²⁰

มีแนวโน้มที่น่ากังวลต่อเสรีภาพในการสมาคมคือ การที่รัฐบาลพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ... หรือที่เรียกว่ากฎหมายควบคุมภาคประชาสังคม ซึ่งในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้

¹⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

²⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 11, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2565

เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคมได้เสนอโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

องค์กรพัฒนาเอกชนเกือบ 2,000 แห่งทั่วประเทศได้แสดงท่าทีคัดค้านร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เพราะมองว่าจะเป็นอุปสรรค และกีดกันสิทธิของประชาชนในการร่วมตัวหรือสมาคม โดยเฉพาะการกำหนดให้ องค์กรภาคสังคมที่รับเงินหรือทรัพย์สินจากต่างประเทศมาดำเนินกิจกรรมในราชอาณาจักรได้เฉพาะกิจกรรมที่ รัฐมนตรีมหาดไทยกำหนด²¹ แม้ต่อมาร่างกฎหมายจะถูกแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาไปบางส่วน แต่ก็มีข้อจำกัดใหม่ที่ ขัดกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม รวมถึงการยังคงใช้อำนาจควบคุมเงินทุน ต่างประเทศอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น ภาคประชาสังคมส่วนหนึ่งจึงมองว่าร่างกฎหมายนี้จะเป็เครื่องมือให้รัฐ ปรามปรามองค์กรพัฒนาเอกชนที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

“ร่าง พ.ร.บ. ควบคุม NGOs เราเห็นประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นมาแล้ว ที่ มีความพยายามกดดันภาคประชาสังคมที่ไม่แข็งพอ กฎหมายออกมาง่ายมากและเลือกเอามาใช้ กับคนที่ไม่เห็นด้วยได้ ดังนั้น มันมีผลกระทบในเชิงกว้างมาก”²²

4. สิทธิในการเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรระหว่างรัฐบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารไว้ใน มาตรา 36

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันไม่ว่าในทางใด ๆ”

กฎหมายไทยไม่ได้ห้ามการเข้าถึงและสื่อสารกับองค์กรนอกภาครัฐ หรือองค์กรระหว่างรัฐบาล หรือหน่วยงานและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ติดต่อสื่อสารกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการส่งเรื่องร้องเรียนหรือการ รายงานสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ อาจถูกโจมตีจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนและมวลชนฝ่าย ขวว่าเป็นคนไม่รักชาติได้

นอกจากนี้ อาจทำให้บุคคลหรือองค์กรที่ติดต่อกับหน่วยงานระหว่างประเทศถูกเพ่งเล็งจาก เจ้าหน้าที่รัฐเป็นพิเศษ

“ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ก็เรียกคุยเลย เรียกกินน้ำชา ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่มีข่าว อะไรวางอย่าง อย่างเช่นการไปร้องเรียน มีข่าวไปที่ยูเอ็น²³

²¹ ประชาไท. เเอ็นจีโอเกือบ 1,900 องค์กรร่วมออกแถลงการณ์ค้านร่าง พ.ร.บ. คุมเอ็นจีโอ ของรัฐบาล ยันพร้อมให้ตรวจสอบแต่กฎหมายไม่ สอดคล้องสิทธิ ธรณ.และกติกาสากล. 8 มกราคม 2565. <https://prachatai.com/journal/2022/01/96721> เข้าถึง 20 ธันวาคม 2565

²² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 11, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2565

²³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

5. สิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร

สิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูล เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหลายส่วน ดังนี้

สิทธิในข้อมูลข่าวสาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิในข้อมูลข่าวสารในมาตรา 41 และ 59

“มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางที่รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชน กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ²⁴ เว้นแต่ข้อมูลข่าวสารบางลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องเปิดเผย เช่น ข้อมูลข่าวสารที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์²⁵ หรือข้อมูลข่าวสารของราชการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอาจมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผย เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น²⁶

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะเรื่องอีกหลายฉบับที่รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้ อาทิ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลและวิธีป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพ²⁷ และบุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพของตนหรือของ

²⁴พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 - 9

²⁵พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 14

²⁶พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 15

²⁷พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 10

ชุมชน²⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 รับรองสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม²⁹

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมให้ข้อมูลว่า พวกเขา มักพบกับความยากลำบากในการขอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาที่เข้าไปลงทุนในพื้นที่³⁰ และบางคนสะท้อนว่า มีเรื่องความล่าช้าและต้องมีการติดตามทวงถามหลายรอบ ต้องทำหนังสือไปยื่นหลายครั้งกว่าจะได้ข้อมูล บางครั้งข้อมูลที่ได้มาถูกเซ็นเซอร์จนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ และบางครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมากในการคัดถ่ายสำเนาข้อมูลเอกสาร โดยเฉพาะรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA)³¹

เสรีภาพในการแสดงออก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการแสดงออกในมาตรา 34

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการแสดงออกในประเทศไทยมักถูกจำกัดทั้งด้วยวิธีการทางกฎหมายและนอกกฎหมาย โดยวิธีการทางกฎหมาย รัฐและเอกชนใช้กฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้ที่ออกมาใช้เสรีภาพในการแสดงออกในประเด็นสาธารณะ โดยเฉพาะที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล นโยบายสาธารณะ การตรวจสอบการทุจริต หรือที่เรียกว่าการฟ้องคดีปิดปากหรือตบปาก (SLAPPs) และวิธีการนอกกฎหมาย มีตั้งแต่การคุกคามถึงชีวิต การบังคับสูญหาย การทำร้ายร่างกาย การติดตามสอดส่อง การโจมตีต่อชื่อเสียง/ใส่ร้ายป้ายสี เป็นต้น โดยรายละเอียดการคุกคามเหล่านี้จะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง

²⁸พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 11

²⁹พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มาตรา 6(1)

³⁰ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, นักพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

³¹ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

เสรีภาพสื่อมวลชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองเสรีภาพสื่อมวลชนในมาตรา 35

“บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวสารหรือข้อความใด ๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม”

รายงานดัชนีเสรีภาพสื่อปี 2565 (ค.ศ. 2022) โดย Reporters Without Borders ประเทศไทย ถูกจัดอยู่ในอันดับ 115 จาก 180 ประเทศ โดยได้คะแนน 50.15³² โดยข้อกังวลสำคัญเกิดจากมีการใช้กฎหมาย รวมถึงข้อหาตามมาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายหมิ่นประมาทและอาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตเพื่อคุกคามนักข่าว และมีการกล่าวหานักข่าวว่าบ่อนทำลาย "ความมั่นคงของชาติ" หรือ "ความสงบเรียบร้อย" โดยในช่วงการชุมนุมใหญ่ สื่อทางเลือกต้องใช้ความระมัดระวังในการเปิดเผยตัวเองเพื่อหลีกเลี่ยงการตอบโต้อันเป็นผลมาจากการรายงานข่าวที่ขัดแย้งกับรัฐบาล³³

ในบริบทของการรายงานข่าวการชุมนุม สื่อจำนวนไม่น้อยถูกทำร้ายและถูกยิงด้วยกระสุนยางจากเจ้าหน้าที่³⁴ และสื่อพลเมืองหรือสื่ออิสระมักถูกจำกัดไม่ให้เข้าพื้นที่ทำงานถ่ายทอดสดสถานการณ์ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจอ้างว่าไม่ใช่สื่อ เพราะไม่มี "บัตรสื่อ" ทำให้สื่อเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี โดยมีรายงานว่า มีสื่ออิสระถูกดำเนินคดีจากการรายงานข่าวการชุมนุมที่แยกดินแดงในข้อหาฝ่าฝืนข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ แล้วอย่างน้อย 5 ราย³⁵

นอกจากนี้ ในช่วงเดือนตุลาคม 2563 ท่ามกลางการชุมนุมของประชาชน รัฐบาลพยายามที่จะใช้กฎหมายเพื่อปิดแพลตฟอร์มสื่อออนไลน์ เช่น วอยซ์ทีวี ประชาไท เดอะรีพอร์ตเตอร์ ฐานเผยแพร่ “ข้อมูล

³² <https://rsf.org/en/index>

³³ <https://rsf.org/en/country/thailand>

³⁴ The Matter, ถูกจับกุม โดนกระสุนยาง สังหุดโลฟ เสรีภาพสื่อที่ถูกลิดรอนในการรายงานข่าวชุมนุมปี 64, <https://thematter.co/social/politics/freedom-press-in-2021-protests/163069> , เข้าถึง 20 ตุลาคม 2565

³⁵ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย ไอลอว์, ดินแดง : สำนักข่าวราษฎรกับความท้าทายของสื่อพลเมือง, 19 ตุลาคม 2564, <https://freedom.ilaw.or.th/node/985> ; Live Real: สื่ออิสระของคนดินแดง เพื่อคนดินแดง โดยคนดินแดง, 9 ตุลาคม 2564, <https://freedom.ilaw.or.th/node/982>

เท็จ” เกี่ยวกับการประท้วง อย่างไรก็ตาม ห้ายี่สิบศาลอาญาไม่อนุญาตให้ระงับการแพร่ของสื่อออนไลน์ดังกล่าว³⁶

สื่อที่รายงานข่าวด้านสิทธิมนุษยชน มักตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดี เพราะเนื้อหาของรายงานข่าวมักจะพาดพิงถึงบุคคลหรือองค์กรใด ๆ ว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้สื่อมวลชนเสี่ยงต่อการถูกบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นฟ้องคดี ซึ่งที่ผ่านมาสื่อมวลชนที่รายงานข่าวประเด็นสิทธิมนุษยชนถูกฟ้องอยู่จำนวนหนึ่ง อาทิ กรณีสำนักข่าวภูเก็ตหวานที่ถูกกองทัพเรือฟ้องจากการเผยแพร่รายงานของรอยเตอร์ที่อ้างว่ากองกำลังทางเรือของไทยได้รับผลประโยชน์จากการค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา³⁷ กรณีไทยพีบีเอสและเยาวชนนักข่าวพลเมืองที่ถูกบริษัทเหมืองแร่ทองคำฟ้องคดีจากการทำข่าวเกี่ยวกับผลกระทบของเหมืองแร่ทองคำ หรือกรณีนักข่าวสิ่งแวดล้อมที่ถูกบริษัทเหมืองแร่ฟ้องจากการรายงานข่าวเกี่ยวกับเหมืองแร่ในประเทศพม่า เป็นต้น

“นักข่าวส่วนใหญ่จะถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาท ผมถูกฟ้องคดีหมิ่นประมาทจากการไปทำข่าวเหมืองดีบุกที่ประเทศพม่า บริษัทฟ้องสามคดี คดีแรกฟ้องที่ศาลจังหวัดนครปฐม จบด้วยการไกล่เกลี่ย แต่เขาเอาไปฟ้องซ้อนอีกที่ศาลจังหวัดร้อยเอ็ด ศาลก็ปิดตกไป เป็นกรณีเดียวกัน ส่วนคดีที่สาม เป็นคดีต่อเนื่องจากที่เป็น บก. สำนักข่าวสิ่งแวดล้อม (Green News) มีนักข่าวเขียนข่าวเกี่ยวกับบริษัทที่ถูกฟ้องที่ประเทศพม่า มีคำพิพากษาศาลออกมาแล้ว เราก็รายงานตรงนั้นไป เขาเห็นว่าการรายงานของ Green News ไปละเมิดเขา จึงไปแจ้งความขอหมายจับหมิ่นประมาทที่ สภ.นครปฐม³⁸

6. สิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดใหม่ด้านสิทธิมนุษยชน

รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยไม่ได้รับรองสิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดใหม่ด้านสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน แต่บุคคลใด ๆ รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนย่อมใช้สิทธิดังกล่าวได้ภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของสิทธิประการอื่นที่ถูกรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก

7. สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ

สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะประกอบด้วยชุดของสิทธิมนุษยชนหลายประการ โดยเฉพาะสิทธิในเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ การสมาคม การแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมถึง

³⁶ ประชาไทย, ด่วน! ศาลอาญายกเลิกคำร้องปิดวอยซ์ทีวี รวมทั้ง 'เยาวชนปลดแอก' ด้วย, 21 ตุลาคม 2563, <https://prachatai.com/journal/2020/10/90074>

³⁷ มูลนิธิสมานวัฒนธรรม, คดีภูเก็ตหวาน, <https://csrcfthailand.org/case-library/phuketwan> เข้าถึง 20 ตุลาคม 2565

³⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 12, นักข่าว, สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2565

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิเหล่านี้ไว้ดังกล่าวไปแล้ว และยังได้บัญญัติรับรองสิทธิที่เกี่ยวข้องในส่วนอื่น ๆ อีก อาทิ

มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 77 วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกลบ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกลบให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

แม้ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญและกฎหมายจะรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับกฎหมาย นโยบาย และโครงการ แต่การมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ที่กฎหมายกำหนดมักเป็นเพียงการร่วมให้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็น และส่วนใหญ่ไม่ได้เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่น ๆ นอกจากนี้ การจัดรับฟังความคิดเห็นมักถูกมองว่าเป็นเพียงพิธีกรรม ประชาชนมีอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นและครบถ้วนก่อนการแสดงความคิดเห็น หลายกรณีมีการใช้วิธีการจูงใจโดยมิชอบ อาทิ การแจกสิ่งของให้แก่ประชาชนที่มาเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอาจเป็นแรงจูงใจให้มีการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับสิ่งของมากกว่าการร่วมแสดงความคิดเห็นตามวัตถุประสงค์ของการประชุม หรือการปิดกั้นขัดขวางไม่ให้ผู้ไม่เห็นด้วยกับโครงการเข้าร่วมการประชุมรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น³⁹

³⁹ รายงานผลการพิจารณา ที่ 243-244/2561

ยกตัวอย่างกรณีวันที่ 5 สิงหาคม 2562 นายเอกชัย ซึ่งเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในภาคใต้ และเลขาธิการคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ถูกขायไม่ทราบชื่อหลายคนอุ้มพาเขาไปที่ โรงแรมตากอากาศแห่งหนึ่งหลังจากเขาพยายามเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับการก่อสร้างเหมืองหินปูนโดยบริษัทเอกชนในจังหวัดพัทลุง เขาถูกคุมขังสี่ถึงห้าชั่วโมง ก่อนที่เขาจะได้รับการปล่อยตัว และถูกขู่ว่าถ้าบอกสื่อถึงสิ่งที่เกิดขึ้น จะไม่รับประกันความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม เอกชัยตัดสินใจแจ้งความ และต่อมาได้มีการจับกุมผู้กระทำผิดห้าราย โดยผู้กระทำผิดให้การรับสารภาพและศาลสั่งให้จ่ายค่าชดเชยให้เอกชัย 250,000 บาท จากที่เรียกไป 500,000 บาท

8. สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาไว้ในหลายส่วนดังนี้

มาตรา 25 วรรคสาม บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำ ความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่ กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 41 (2) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของ รัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

มาตรา 41 (3) บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

ในการเข้าถึงการเยียวยาความเสียหายนั้น นอกจากผู้ถูกละเมิดจะสามารถใช้สิทธิทางศาลในการ เรียกร้องการชดเชยเยียวยาแล้ว ผู้ถูกละเมิดอาจใช้สิทธิเข้าถึงการเยียวยาโดยรัฐได้ตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าตอบแทนและ ค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 อย่างไรก็ตาม การเยียวยา ตามกฎหมายทั้งสองฉบับเน้นให้การชดเชยเป็นตัวเงิน ซึ่งไม่ครอบคลุมการเยียวยาสิทธิอื่น โดยเฉพาะ การเยียวยาทางจิตใจ การทำให้กลับสู่สภาพเดิม (restitution) การฟื้นฟู (rehabilitation) และการทำให้พึงพอใจ เช่น การขอโทษในที่สาธารณะ อนุสรณ์สถานสาธารณะ การประกันการไม่ทำผิดซ้ำ เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์ประกอบของสิทธิที่จะได้รับการการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพประการหนึ่งคือ การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่ที่ผ่านมาผู้กระทำความผิดมักลอยนวลพ้นผิดและญาติผู้เสียหายต้องแบกรับภาระและความกดดันสำหรับการตามหาความยุติธรรม

“ตอนนั้นตำรวจเอาเอกสารให้เซ็นต์ ตอนนั้นยังกลัวเจ้าหน้าที่อยู่ เขาเอาอะไรให้เซ็นต์ก็เซ็นต์หมด ตำรวจไม่ได้อธิบายให้ฟัง แม้อ่านหนังสือไม่ได้ ตอนหลังมีคนมาอ่านให้ฟัง เลยทราบข้อความว่า ให้จับกันเท่านั้น ไม่ให้มีเรื่องต่อกันอีก แต่ชาวบ้านบอกว่าไม่ต้องยอม ก็เลยคิดว่าสู้ มีการแห่ศพไปหาผู้ว่า ผู้ว่าบอกว่าเป็นศพปลอม ไปอยู่ได้คืนหนึ่ง ตอนเช้าผู้ว่าถึงจะยอมลงมาพบชาวบ้าน แต่ดูแล้วผู้ว่าไม่ได้สนใจหรอก เพราะตอนนั้นเขากุมอำนาจไว้หมด ตอนที่เรามาตั้งแคมป์ปิดเหมืองที่นี่ได้หรือและมีมติร่วมกันว่าอยากทวงความยุติธรรมให้กำนันทองม้วนและอีกสามศพที่เสียชีวิตไปโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็เลยได้ยื่นเรื่องร้องเรียนไปที่ DSI แล้ว DSI ก็มาลงพื้นที่ มาสอบถามข้อมูล สอบพยานเพิ่มเติม แต่สุดท้าย DSI บอกว่าคดีนี้อายุความหมดไปแล้ว ไม่สามารถรับเป็นคดีพิเศษได้ เราก็เลยรู้เรื่องคดีนี้ไม่สำเร็จ⁴⁰

“ตอนออกไปข้างนอก เจอคนชี้หน้าถามว่าไม่กลัวหายเหมือนบิลลี่หรือ ถ้าออกไปเรียกร้องสิทธิให้บิลลี่อีก จะหายเหมือนบิลลี่ เขาจะชี้หน้าและก็จะว่าอย่างนี้ แล้วบางคนก็บอกว่าเราจะพาอันตรายมาถึงครอบครัว เขาบอกว่าไม่อยากให้ออกไปเรียกร้องเรื่องบิลลี่ บอกให้หยุดแค่นี้ก็พอแล้ว ในโซเชียลก็มีถูกต่อว่าเยอะว่าทำไมไปเรียกร้องสิทธิให้สามมีตัวเองมากมายขนาดนั้น⁴¹

9. สิทธิในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ การพิจารณา และการพิจารณาคดี

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 รับรองว่า การพิจารณาและสืบพยานในศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น คนที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีอาญา เช่น ประชาชนทั่วไป สื่อมวลชน หรือนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเอง ย่อมสามารถเข้าไปในห้องพิจารณาคดีอาญาและรับฟังการพิจารณาและสืบพยานในศาลได้ ยกเว้นแต่ในคดีใดที่ศาลกำหนดให้มีการพิจารณาลับ

อย่างไรก็ตาม มาตราดังกล่าวไม่มีผลบังคับในทางคดีมากนัก เพราะทางปฏิบัติเป็นเรื่องของแต่ละศาลที่จะกำหนดว่าใครจะเข้ามาฟังการพิจารณาได้บ้าง

“เมื่อเรามองไปที่กระบวนการยุติธรรมในบ้านเรา โดยเฉพาะในคดีของเยาวชนเองมี ปัญหาหลายประการ และหลายกรณี ศาลมักจะบอกว่าไม่ให้บุคคลอื่นเข้ามาสังเกตการณ์ในคดี นี่ก็เป็นปัญหาเหมือนกันเพราะว่าทำให้องค์กรที่เคลื่อนไหวในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ

⁴⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

⁴¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 18 มิถุนายน 2565

ไม่สามารถที่จะเข้ามาสังเกตการณ์ได้ในกระบวนการยุติธรรม ถึงแม้ว่าตัวเยาวชนเองที่เป็นผู้ต้องหา เขาให้การยินยอมหรือว่าเต็มใจที่จะให้ตัวบุคคลที่สามเข้ามาสังเกตการณ์ในคดี”⁴²

10. สิทธิในการเป็นตัวแทนและให้การช่วยเหลือ

รัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิในการเป็นตัวแทนและให้การช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจน และเฉพาะการเป็นตัวแทนและให้การช่วยเหลือในฐานะทนายความ บุคคลที่จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความย่อมมีสิทธิเสนอและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายตามกฎหมายและมาตรฐานทางวิชาชีพ⁴³ รวมถึงสามารถให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในคดีที่เกี่ยวข้องในการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ด้วย

อย่างไรก็ดี นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำหน้าที่ด้านอื่น อาจพบอุปสรรคในการเป็นตัวแทนหรือช่วยเหลือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

“เราลุกขึ้นมาช่วยเหลือคนที่มาขอความช่วยเหลือ เราก็จะถูกกล่าวหา แม้กระทั่งระดับอธิบดีกรมจัดหางานก็ชี้หน้าตัดสินว่า เป็นผู้หาเรื่อง เป็นบุคคลที่หาเรื่อง เป็นบุคคลที่มีอยู่สุขไม่เป็น ทำไม่ชอบหาเรื่อง เขาก็จะพูดภาษาชาวบ้านว่าคนแบบนี้เขาเรียกว่าคนเอาตีนไปแกว่งเท้าหาเสี้ยนอะไรอย่างนี้ เขาบอกว่าถ้าเขาเป็นนายจ้างจะเอาปิ่นมายิง เพราะว่าคุณจะเป็นตัวทำลายธุรกิจของเขา ซึ่งตอนนั้นช็อคมาก”⁴⁴

11. สิทธิในการหวานล้อม ได้รับ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้รับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการหวานล้อม ได้รับ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรไว้อย่างชัดเจน แต่ก็อาจมีการตีความให้คุ้มครองได้ภายใต้กรอบเสรีภาพในการสมาคม

กฎหมายไทยที่มีอยู่ ไม่ได้มีข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับองค์กรสิทธิมนุษยชนในการรับเงินทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม องค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานในประเด็นสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย อาจถูกเพ่งเล็งและโจมตีจากการรับเงินทุนจากต่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดด้านพฤติกรรมการเข้าถึงแหล่งทุนในประเทศ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในช่วงของการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเมื่อปลายปี 2563 มีองค์กรสิทธิมนุษยชนหลายองค์กร รวมถึงโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) ซึ่งเป็นหัวหอกในการขับเคลื่อนการเข้าชื่อและเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ถูกป้ายสีจากมวลชนฝ่ายอนุรักษ์นิยม นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลและ สว. ว่า “รับเงินจากต่างชาติ” มาให้ร้ายประเทศไทย

⁴² การประชุมเพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565 ณ โรงแรม ที.เค. พาเลซ โฮเทล แอนด์ คอนเวนชัน ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร และผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM)

⁴³ พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 33

⁴⁴ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

“หน่วยงานรัฐที่ทำงานกับองค์กรระหว่างประเทศมีเยอะแยะมากมาย มีเงินเยอะด้วยที่หน่วยงาน NGOs หรือรัฐบาลต่างประเทศส่งต่อให้หน่วยงานราชการทำงาน แล้วทำไมถึงจะมาโจมตี NGOs ทั้ง ๆ ที่รัฐก็ทำงานกับภาคประชาสังคมของประเทศต่างๆหรือแม้กระทั่งรัฐต่างๆด้วย แล้วก็ปากว่าตาขยิบ แล้วก็ตั้งใจที่จะปิดช่องการรับความช่วยเหลือกับ NGOs ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล”⁴⁵

ความพยายามในการจำกัดการรับเงินทุนจากต่างประเทศ ยังสะท้อนผ่านเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ที่พยายามกำหนดให้การรับเงินหรือทรัพย์สินจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งในราชอาณาจักรไทย สามารถรับมาใช้ทำกิจกรรมได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด

12. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นหลักการทั่วไปในหลายส่วน อาทิ

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

⁴⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ยังได้รับรองสิทธิเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ไว้ และบางส่วนได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อก่อนหน้านี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิที่จะไม่ถูกจับ คุมขัง คั่นโดยอำเภอใจ สิทธิที่จะไม่ถูกกระทำทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม (มาตรา 28) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา 29) สิทธิที่จะไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน (มาตรา 30) เสรีภาพในการถือศาสนา (มาตรา 31) สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว (มาตรา 32) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา 33) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก และเสรีภาพทางวิชาการ (มาตรา 34) เสรีภาพสื่อมวลชน (มาตรา 35) เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร (มาตรา 36) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา 37) เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา 38) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา 40) สิทธิข้อมูลข่าวสาร การร้องเรียน และฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 41) เสรีภาพในการสมาคม (มาตรา 42) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มักถูกคุกคามและโจมตีอันเนื่องมาจากการทำงานเหล่านั้นทั้งโดยผู้กระทำการที่เป็นรัฐและไม่ใช่อำนาจรัฐ ทั้งการลอบสังหาร การบังคับให้สูญหาย ทำร้ายร่างกาย การติดตามคุกคาม ข่มขู่ โจมตีใส่ร้ายป้ายสี รวมถึงการถูกดำเนินคดี

การฆ่า

จากสถิติที่รวบรวมโดยผู้วิจัย พบว่า มีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในไทยที่อย่างน้อย 57 รายถูกฆ่า (ไม่นับผู้ที่เสียชีวิตจากเหตุการณ์ชุมนุม) ส่วนใหญ่เป็นแกนนำชุมชนที่ต่อสู้ประเด็นที่ดินและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴⁶ อาทิ นายประเวียร บุญหนัก ผู้นำการคัดค้านโรงโม่หินในอำเภอสว่างพูน จังหวัดเลย⁴⁷ นายพิทักษ์ โตนวุธ ผู้นำคัดค้านสัมปทานโรงโม่หินในพื้นที่เนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก นายทองม้วน คำแจ่ม กำนันตำบลดงมะไฟ และชาวบ้านอีกสามคน แกนนำชาวบ้านและประชาชนที่คัดค้านโรงโม่หิน ตำบลดงมะไฟ อำเภอสวรรคุด จันทบุรีหนองบัวลำภู และสมาชิกของสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ 4 คน

การบังคับบุคคลให้สูญหาย

ตามข้อมูลที่รวบรวมโดยคณะทำงานว่าด้วยการบังคับบุคคลให้สูญหายหรือการสูญหายโดยไม่สมัครใจ ระหว่างปี 2523 ถึง 2557 ระบุว่า ประเทศไทยมีการบังคับสูญหาย 89 กรณี โดยใน 81 กรณี ยังไม่ได้

⁴⁶ โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน, สถิติการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, <https://datastudio.google.com/u/2/reporting/a8551911-cfd0-4cec-8294-1f8b6d600988/page/XbWmC>

⁴⁷ 19 ปีความตายของประเวียร ถึง 3 เดือนการสูญหายของบิลลี่ ย้อนรอยอาชญากรรมรัฐและทุน, ประชาไท

<http://prachatai.org/journal/2014/07/54631> และมูลนิธิโลกสีเขียว, <http://web.greenworld.or.th/library/environment-popular/83>

รับการแก้ไข⁴⁸ ในจำนวนนี้ยังไม่รวมกรณีนายเด่น คำแหล่ แกนนำชุมชนโคกยาว อำเภอกอนสาร จังหวัดชัยภูมิ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินอีสาน⁴⁹ และยังไม่รวมกรณีนักกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยที่ลี้ภัยออกนอกประเทศซึ่งถูกบังคับสูญหายระหว่างปี 2561 – 2563 อย่างน้อย 7 ราย รวมถึงสุรัชย์ แซ่ด่าน ไกรเดช ลือเลิศ ชัชชาญ บุปผาวัลย์ สยาม ธีรวิทย์ ชูชีพ ชีวะสุทธิ ฤกษ์ณะ ทพไทย และวันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์⁵⁰

คดีการบังคับสูญหายมักจะพบกับความยากลำบากในการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำตัวผู้กระทำผิด มาลงโทษอย่างเหมาะสม ซึ่งอุปสรรคส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกลไกของรัฐที่มีอยู่ที่ไม่เอื้อให้เกิดการดำเนินการ สืบสวนสอบสวนที่มีประสิทธิภาพและมีอิสระ เช่นในคดีนายสมชาย แม้จะมีการนำตัวตำรวจที่ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ แต่ก็ไม่สามารถลงโทษได้ ส่วนในคดีบิลลี่ แม้จะมีการฟ้องจำเลยต่อศาลแล้ว⁵¹ แต่ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่จะทำให้ศาลลงโทษจำเลยเหล่านั้นได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับให้สูญหาย พ.ศ. 2565 แล้ว จึงน่าจะช่วยป้องกันการบังคับ สูญหายและคลี่คลายคดีการบังคับสูญหายได้ไม่มากนัก

การคุกคามต่อร่างกาย

มีรายงานว่านับตั้งแต่เดือนมกราคม ปี 2561 จนถึงเดือนมิถุนายน ปี 2562 นักกิจกรรมทางการเมืองถูกคุกคามและลอบทำร้ายร่างกาย อย่างน้อย 14 ครั้ง ผู้ที่ถูกบงการร้ายแล้วแต่เป็นนักกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าเป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาลของคณะรัฐประหาร เช่น สิริวิญญ์ หรือจำนวิ ถูกทำร้ายสาหัสสองครั้งในเดือนมิถุนายน 2562 และเอกชัย หงส์กังวาน ถูกทำร้ายอย่างน้อย 7 ครั้งตั้งแต่เดือนมกราคม 2561 โดยที่ตำรวจไม่ได้ดำเนินการสืบสวนอย่างรอบด้านเกี่ยวกับเหตุการณ์การข่มขู่คุกคามและการทำร้ายร่างกายเหล่านี้⁵²

นอกจากจากนี้ ในประเด็นสิ่งแสดงล่อม วันที่ 15 พฤษภาคม 2557 กลุ่มคนรักบ้านเกิด จังหวัดเลย ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านจาก 6 หมู่บ้านในอำเภอสว่างแดนดินที่ต่อต้านการทำเหมืองแร่ทองคำในพื้นที่ ได้ถูกทำร้ายโดยกลุ่มชายฉกรรจ์ประมาณ 150 คน

⁴⁸ Human Rights Council, Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/30/38, 10 August 2015, P.29

⁴⁹ ประชาไท. 2562. ข่าวปฏิรูปที่ดินอีสาน รำลึก 3 ปี เด่น คำแหล่ หาย "อยู่อย่างยิ่งใหญ่ ตายอย่างมีเกียรติ". <https://prachatai.com/journal/2019/04/82077>

⁵⁰ สมยศ พฤษภาตะมาส. 2565. ยุทธการอุ้มฆ่าผู้ลี้ภัยทางการเมือง 2557. สยามปริทัศน์

⁵¹ ช่างสด. ด่วน! อัยการสูงสุด สั่งฟ้อง 'ชัยวัฒน์' พวก คดีอุ้มฆ่า 'บิลลี่' แกนนำกะเหรี่ยงแม่ฮ่องสอน. https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_7213656

⁵² ณัฏฐพร นามเมือง. อาชญากรรมต่อเนื่อง: เมื่อนักกิจกรรมทางการเมืองตกเป็นเป้าแต่รัฐยังไม่นิ่งเฉย. The Momentum. 10 มิถุนายน 2562. <https://themomentum.co/activists-assaulted/>

“ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ มีการวางละเบิด วางยาเบื่อสุนัข มีข่าวการจ้างมือปืนเก็บแกนนำทั้งหมด”⁵³

การข่มขู่

ข่มขู่ต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่พบได้ทั่วไปในการเคลื่อนไหวทุกประเด็น ดังเช่นกรณีนักปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมจากกลุ่มอนุรักษ์ป่าชุมชนเขาเหล่าใหญ่-ผาจันได ที่เคลื่อนไหวคัดค้านการประกอบกิจการเหมืองหินในพื้นที่ ชาวบ้านเผชิญกับการข่มขู่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า

“บริษัทส่งลูกน้องมาข่มขู่ว่าส่วยอยากตายเป็นศพที่ 4 ที่ 5 หรือ พวกเราก็ก็นั่งความไว้ที่โรงพัก แต่เขาก็แะเวียนมาค้นหาแกนนำ พวกเราบอกว่าแกนนำหมดหมู่บ้าน พอทีมงานกลับไปบ้าน ก็มีการซ้อมไล่ตาม เราไปแจ้งผู้ใหญ่บ้านไว้ ต่อมาเขายอมรับมาชี้รถปาดหน้า ชีรถตามจริง ชาวบ้านจึงบอกว่าย่าทำแบบนี้อีก ถ้าทำอีกจะไปแจ้งความจับ นอกนั้น ก็มีการข่มขู่ว่าจะฟ้องชาวบ้านที่ไปขัดขวางการทำงานของเข มีหนังสือจากทนายความของเขาว่าจะฟ้อง 9 คน คนละ 2 ล้านบาท รวมเป็น 18 ล้าน แต่สุดท้ายเขาก็ไม่ได้ฟ้องจริง เพราะเขารู้หลักฐานของฝ่ายชาวบ้านไม่ได้”⁵⁴

การสอดส่องและติดตาม

ในเดือนเมษายน 2565 ปรากฏเอกสาร “บุคคลเฝ้าระวังพิเศษ (ระดับแดง)” ซึ่งมีรูปภาพ ชื่อ และที่อยู่ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน นักข่าว และนักกิจกรรมทางการเมือง 2 ราย รวมถึงพี่สาวของวันเฉลิม นักกิจกรรมทางการเมืองที่ถูกบังคับสูญหายไปในประเทศกัมพูชา⁵⁵

“เอกสารนี้ไม่ใช่เอกสารธรรมดา เหมือนเป็นเอกสารที่สามารถกำกับดูแลให้ทำสิ่งร้าย ๆ นอกกฎหมายและไม่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายได้”⁵⁶

การคุกคามอีกรูปแบบหนึ่งที่พบบ่อยคือ เจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยต่าง ๆ ลงไปเฝ้าที่บ้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทั้งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในประเด็นทางการเมือง ประเด็นสิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ รวมถึงการใช้วิธีกดดันผ่านญาติ ครองครว หรือคนรอบข้าง ซึ่งวิธีการของเจ้าหน้าที่แม้จะดูเหมือนละมุนละม่อม แต่สำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแล้ว พวกเขามองว่าเป็นการคุกคามรูปแบบหนึ่ง

⁵³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

⁵⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

⁵⁵ บีบีซีไทย. 2565. วันเฉลิม สัตย์ศักดิ์สิทธิ์: รองโฆษก ตร. ชี้แจงกรณีขึ้นบัญชีพี่สาววันเฉลิม เป็นบุคคลเฝ้าระวังพิเศษ.

<https://www.bbc.com/thai/thailand-61173432>

⁵⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

“ผมเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเคลื่อนไหวทางการเมืองในกรุงเทพฯ ผมถูกดำเนินคดีหลายคดี และไม่สามารถกลับพื้นที่สามจังหวัดได้เลย หน่วยความมั่นคง ตำรวจ หรือใครก็ไม่รู้ เขาไม่แสดงตัวตนด้วยซ้ำ เดินผ่านอยู่หน้าบ้านผม เข้าไปพูดคุยกับพ่อแม่หรือครอบครัวผมว่าถ้าชุมนุมอีกจะจับ ผมมองว่าเข้าข่ายการข่มขู่แล้ว”⁵⁷

“เคยถูกเยี่ยมบ้านไม่น้อยกว่า 5 ครั้ง โดยที่ไม่รู้ว่าไปไหนบ้าง บางครั้งเป็นการโทรมา หรือมานั่งเฝ้าติดตามที่คณะที่เรียน คอยตามว่าเราไปไหน หรือถ้ามีเชื้อพระวงศ์ หรือมีคนสำคัญในรัฐบาลมาในพื้นที่ เราก็จะโดนเช็กว่าอยู่ไหน ทำอะไร เจ้าหน้าที่ไปที่บ้านเพื่อให้ครอบครัวมากดดันเรามากกว่าคนอื่นที่อยู่ออกไปไหนนะ อย่าไปทำอะไร ตอนนั้นยาก เพราะต้องคอยหลบหลีก เขาก็จะตามเราอยู่ตลอด แล้วพ่อแม่ก็คอยเป็นห่วง”⁵⁸

“เมื่อมีแถลงการณ์อะไรออกไป เจ้าหน้าที่ก็จะมาเยี่ยม เป็นการปราม การข่มขู่ บางครั้งก็มาเยี่ยมแม่บ้าง มาเยี่ยมครอบครัว ไปเยี่ยมผู้ใหญ่บ้านให้ช่วยดูแล ซึ่งก็เป็นการคุกคามอย่างหนึ่ง หากนักปกป้องสิทธิฯ ไม่มีความมุ่งมั่นจริง ๆ ก็อาจเกิดความท้อถอยได้”⁵⁹

“ตำรวจตามผู้นำแรงงานที่ออกมาเคลื่อนไหว แต่เขาเปลี่ยนรูปแบบใหม่ คือจะไปตามหาคนรอบข้าง บ้านข้างๆ หรือผู้ใหญ่บ้าน หรือบ้านญาติ ทำให้ญาติหรือทำให้คนรอบข้างรู้สึกตื่นตระหนก เป็นการใช้คนรอบข้างมากดดัน แม้เขาไม่ได้มากดดันเราจริง ๆ แต่ทำให้เรารู้สึกถูกกดดัน ญาติสนิท พี่น้องไม่ยอมคุยกับเรา เพราะกลัวรู้ว่าเราเป็นญาติกับเขา คนในครอบครัวพยายามพูดกับคนอื่นว่าเราไม่ใช่ญาติ ไม่รู้จักกัน ไม่มีสายสัมพันธ์ต่อกัน ก็กลายเป็นปัญหาพอสมควร มันมีผลต่อจิตใจ”⁶⁰

นักเคลื่อนไหวบางราย พบว่ามีอุปกรณ์ GPS ติดอยู่กับยานพาหนะของตน

“พี่ถูกติดตามทาง GPS ติดรถ ไม่รู้ว่าเขามาติดเมื่อไหร่ แต่คิดว่าน่าจะเป็นช่วงที่มีการชุมนุมที่รังสิต พอดีพี่เป็นนักจัดตั้ง อยู่ไม่เป็นที่เป็นทางนัก ตั้งแต่รัฐประหารปี 2557 พี่เปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์เป็น 10 เบอร์ เพราะรู้จักตำรวจ ตำรวจเป็นคนบอกพี่เลยว่าโทรศัพท์คุณไม่ปลอดภัย พี่ก็เลยจะเปลี่ยนเบอร์โทรศัพท์บ่อยมาก เขาก็เลยตามตัวเราลำบาก เราไปโน้นไปนี่ตลอด ทำให้เขาอาจมาแอบติด GPS ติดตามแทน”⁶¹

⁵⁷ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

⁵⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 13, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 17 กรกฎาคม 2565

⁵⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

⁶⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

⁶¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

การตีตรา ใส่ร้ายป้ายสีและลดทอนความชอบธรรม

การสร้างตราบาปและการใส่ร้ายป้ายสี เป็นวิธีการที่ถูกใช้เพื่อลดทอนความน่าเชื่อถือของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยทั่วไปแล้ว รัฐและผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ มักโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วยข้อความเชิงลบต่าง ๆ เช่น เป็นผู้ก่อการร้าย ทนายโจร ผู้ปกป้องอาชญากร ขี้ข้าต่างชาติ ขี้ข้าอเมริกา พวกขัดขวางความเจริญ/การพัฒนา พวกชังชาติ รับเงินต่างชาติมาเคลื่อนไหว เป็นต้น

“รัฐมองว่านักปกป้องสิทธิฯ ขวัญหวางตา ขัดขวางการพัฒนา หรือเป็นแนวร่วมของโจร หรือของพวกแบ่งแยกดินแดน เป็นผู้รับใช้ต่างชาติ เราต้องเข้าใจก่อน ทั้งตัวนักปกป้องสิทธิฯ และเจ้าหน้าที่รัฐ ว่ารัฐมีหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นหน้าที่ของรัฐเลย และนักปกป้องสิทธิฯ มาเป็นผู้ช่วยรัฐ คือพลเมืองดี คนที่มาช่วยเจ้าหน้าที่รัฐ แต่แค่การยอมรับว่านักปกป้องสิทธิฯ เป็นพลเมืองดี ก็ยังไม่ถูกยอมรับเลย มองเป็นฝ่ายตรงข้ามไป⁶²

ในสังคมที่มีการแบ่งขั้วสูง การใส่ร้ายอาจยุยงให้ผู้สนับสนุนรัฐออกมาต่อต้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทำให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามมากขึ้น ดังเช่นที่เกิดการทำร้ายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เคลื่อนไหวด้านประชาธิปไตย เช่น กรณีจำนวิ หรือกรณีอาจารย์วรเจต เป็นต้น

บางครั้งการกล่าวโจมตีก็มาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาล ด้วยการปล่อยข่าวเท็จเกี่ยวกับบุคคลและหน่วยงานภาคประชาสังคม เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดี ดังเช่นกรณีผู้ช่วยรัฐมนตรีท่านหนึ่งออกมาโจมตีองค์กรแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย ว่าเป็นองค์กรที่สร้างความแตกแยกให้กับพี่น้องคนไทย ละเมิดจรรยาบรรณฯ เป็นองค์กรต่างชาติ และเรียกร้องให้เพิกถอนการจดทะเบียนองค์กร⁶³

“การโจมตีว่าแอมเนสตี้ว่าเป็นองค์กรต่างชาติ เป็นเพียงวาทกรรมโจมตี เพราะสมาชิกทั้งหมด กรรมการทั้งหมดเป็นคนไทย ซึ่งข้อกล่าวหาดังกล่าวจะใช้ได้ผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของสังคมไทย ซึ่งรัฐไม่ได้มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจ ไม่ได้ช่วยยับยั้งการโจมตีของคนในรัฐบาลเองที่ไปต่อต้านหรือขัดขวางหรือโจมตีนักปกป้องสิทธิฯ รัฐบาลไม่ได้ชี้แจง ไม่ทำความเข้าใจ และไม่เห็นว่ารัฐบาลเองจะหนุนหลังกลาย ๆ หรือไม่ที่ให้นักกลุ่มหนึ่งขึ้นมาโจมตีนักปกป้องสิทธิฯ⁶⁴

⁶² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

⁶³ บีบีซีไทย. 2564. แอมเนสตี้ฯ : “แรมโบ้” เดิมพันตำแหน่ง-ล่าล้านชื่อ “ประชาชนปกป้องสถาบัน” ขับไล่แอมเนสตี้ฯ พันไทย.

<https://www.bbc.com/thai/thailand-59412925>

⁶⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่มชายขอบ ถูกโจมตีอย่างรุนแรงด้วยวาจาและใส่ร้ายป้ายสีโดยแคมเปญการบิดเบือนข้อมูลทางออนไลน์ที่น่าจะได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ หรือบางครั้งเรียกว่าปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) ซึ่งมักไม่โปร่งใสและดำเนินไปอย่างลับ ๆ⁶⁵

IO มีบทบาทอย่างสำคัญในการโจมตีนักสิทธิมนุษยชนสตรีที่ทำงานด้านการต่อต้านการซ้อมทรมานและตรวจสอบกองทัพในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยผู้กระทำการสร้างโปรไฟล์ปลอมเพื่อสร้างความเกลียดชัง ด้วยการโพสต์เรื่องราว และบทความที่มีเป้าหมายในการทำลายชื่อเสียงของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“เว็บไซต์ Pulony ถือเป็นช่องทางหลักที่ใช้ดำนักรักปกป้องสิทธิผู้หญิงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตลอด 10 ปีที่ผ่านมา แต่หยุดลงหลังจากพรรคก้าวไกลนำประเด็น IO ไปอภิปรายในสภาเดือนกันยายน 2563 Pulony ก็ไม่ Active อีก แต่ไม่ได้หมายความว่ามันจะหมดไป เขาก็โพสต์เพจอื่นซึ่งก็เป็นภาระของพวกเราหรือของหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบ”⁶⁶

“ถ้ามีการโพสต์เรื่องการละเมิดสิทธิ เรื่องการทรมาน ก็จะมีการโจมตีโดย anonymous ด้วยถ้อยคำหยาบคาย คิดว่ามีปฏิบัติการที่จัดตั้งเป็นระบบ เพราะสังเกตว่าถ้าเราโพสต์หรือคอมเมนต์ หลังจากนั้นเพียงไม่กี่วันก็ จะมีการแคปหน้าจอเพื่อที่จะนำไปโจมตีทางออนไลน์ อย่างเช่นที่ตัวเองโดนคือ pulony weblog ที่พรรคก้าวไกลอภิปรายในสภาว่าเป็นเว็บที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักนายกให้กับ กอ.รมน. ภาค 4 และมีกรณีที่มีการจัดเวทีในหมู่บ้าน เราเห็นทหารมาถ่ายภาพ ขณะที่เรายูทูปเวที ภาพนี้ปรากฏอยู่ในทางออนไลน์บนเพจที่โจมตีเรา ทำให้เราเชื่อได้ว่าเป็นการโจมตีอย่างเป็นระบบโดยทหาร”⁶⁷

ประเด็น IO ถูกเปิดเผยในรัฐสภาเมื่อปี 2563 โดยพรรคอนาคตใหม่ได้เปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับปฏิบัติการดังกล่าวว่ามีจุดประสงค์เพื่อที่คุกคามประชาชน ยุ้งปลุกปั่น สร้างความแตกแยกในหมู่ประชาชน รวมทั้งคอยจัดการกับกลุ่มต่อต้านรัฐบาล หรือนักปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือแม้แต่สื่อมวลชน โดยได้แสดงหลักฐานว่า IO และการโจมตีทางไซเบอร์ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบจากกองทัพบก อย่างไรก็ตาม พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นออกมาปฏิเสธ⁶⁸

นอกจากนี้ ยังมีข้อบ่งชี้อื่น ๆ ว่ารัฐอาจอยู่เบื้องหลังการใช้ IO โจมตีสักกปกป้องสิทธิมนุษยชนในโลกออนไลน์ เช่นในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 เฟซบุ๊กแจ้งว่าได้ลบบัญชีผู้ใช้และกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการ

⁶⁵ บีบีซีไทย, ไอโอ : คณะก้าวหน้าเปิดโปงข้อมูลเครือข่ายปฏิบัติการข่าวสารกองทัพ ด้านเอกชนแฉลงได้ชี้ข้อมูลบิดเบือน, 1 ธันวาคม 2563, <https://www.bbc.com/thai/thailand-55145803>

⁶⁶ สัมภาษณ์ตัวแทนมูลนิธิพัฒนาธรรม, วันที่ 13 กรกฎาคม 2565, ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ZOOM)

⁶⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

⁶⁸ ประชาไท. 2563. เป็ดสไลด์ ส.ส.วิโรจน์ อีกครั้ง เพจไหนเป็นเป้า บัญชีไหนเป็นหมายของ IO ทหาร. <https://prachatai.com/journal/2020/03/86617>

ข้อมูลข่าวสารของกองทัพ (IO) ในไทยรวม 185 บัญชี โดยบัญชีที่ถูกกลบประกอบด้วยบัญชีผู้ใช้ 77 บัญชี เพจ 72 เพจ และกลุ่มใน Facebook อีก 18 กลุ่ม นอกจากนี้ยังมีบัญชีผู้ใช้ใน Instagram อีก 18 บัญชี⁶⁹ ส่วนทวิตเตอร์ ได้ปล่อยรายงานการตรวจสอบเครือข่ายปฏิบัติการข้อมูลข่าวสาร (IO) โดยละเมิดนโยบายการใช้งานของทวิตเตอร์ จำนวน 1,589 บัญชี โดยในส่วนใหญ่ที่พูดถึงประเทศไทย พบเป็นบัญชีที่มีความเกี่ยวข้องกับกองทัพบก จำนวน 926 บัญชี⁷⁰ ซึ่งทวิตเตอร์ได้ส่งข้อมูลชุดนี้ไปให้ศูนย์นโยบายไซเบอร์ของมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด และทีมวิจัยในโปรแกรม Stanford Internet Observatory ได้เผยแพร่รายงานการวิเคราะห์ชื่อว่า “Cheerleading Without Fans: A Low-Impact Domestic Information Operation by the Royal Thai Army” ซึ่งว่าบัญชีเหล่านี้มีพฤติกรรมสำคัญ ได้แก่ การสนับสนุนกองทัพและทหาร และโจมตีพรรคอนาคตใหม่/พรรคก้าวไกล⁷¹

อย่างไรก็ดี กองทัพบกได้ชี้แจงว่า กองทัพบกใช้โซเชียลมีเดียเพื่อการประชาสัมพันธ์งานของกองทัพ และยืนยันว่าไม่มีการใช้ในลักษณะตามที่ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด และมองว่าการที่ทวิตเตอร์สรุปว่ามีความเกี่ยวข้องกับกองทัพบกนั้น น่าจะเป็นข้อสรุปที่ไม่เป็นธรรมกับกองทัพบก เพราะการประมวลผลภาพรวมขาดการวิเคราะห์เชิงลึก พร้อมทั้งยืนยันว่าเรื่องปฏิบัติการ IO เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน กองทัพบกไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะไม่ใช่ภารกิจหรือวัตถุประสงค์ในการใช้ทวิตเตอร์ของกองทัพ⁷²

การสอดส่องทางออนไลน์ (surveillance)

มีการรายงานอันเกิดจากความร่วมมือของ iLaw, Digital Reach และ The Citizen Lab เมื่อเดือนกรกฎาคม 2565 ระบุว่าพบการใช้สไปยาแวร์ที่ชื่อเพกาซัส (Pegasus) กับผู้ใช้ iPhone อย่างน้อย 35 ราย ได้แก่ นักเคลื่อนไหว 24 คน เจ้าหน้าที่ CSO 3 คน นักวิชาการ 3 คน และนักการเมืองฝ่ายค้าน 5 คน ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับขบวนการชุมนุมใหญ่ปี 2563 – 2564 การเจาะเหล่านี้เกิดขึ้นระหว่างเดือนตุลาคม 2563 ถึงพฤศจิกายน 2564 ซึ่งเป็นช่วงเวลาสูงสุดสำหรับการชุมนุมเพื่อประชาธิปไตย โดยสไปยาแวร์ตัวนี้พัฒนาโดย NSO Group ซึ่งขายให้รัฐบาลเท่านั้น ซึ่งสไปยาแวร์ตัวนี้สามารถเจาะอุปกรณ์ (ทั้ง iOS และ Android) ผ่าน

⁶⁹ The Standard, Facebook ลบ 185 บัญชีและกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการ IO ของกองทัพไทย, 4 มีนาคม 2564, <https://thestandard.co/facebook-removes-thai-military-linked-information-influencing-accounts/>

⁷⁰ Twitter Blog, Disclosing networks to our state-linked information operations archive, 8 October 2020, https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2020/disclosing-removed-networks-to-our-archive-of-state-linked-information

⁷¹ Josh A. Goldstein, et al., Cheerleading Without Fans: A Low-Impact Domestic Information Operation by the Royal Thai Army, 8 October 2020, <https://stacks.stanford.edu/file/druid:ym245nv3149/twitter-TH-202009.pdf>

⁷² มติชน, ‘ทบก.’ ได้ ‘ทวิตเตอร์’ กองทัพไม่มีบัญชีไอโอโจมตีฝ่ายค้าน มีแค่บัญชีใช้ประชาสัมพันธ์, 9 ตุลาคม 2563, https://www.matichon.co.th/politics/news_2386935

เทคโนโลยีที่เรียกว่า 'zero click' และสามารถเข้าถึงทุกอย่างบนอุปกรณ์ได้ รวมถึงรูปภาพและข้อความ และสามารถเปิดและปิดกล้องและไมโครโฟนได้⁷³

แม้ข้อมูลจะบ่งชี้ว่าสพายแวร์เพกาซัสจะขายให้เฉพาะรัฐบาลเท่านั้น แต่ก็ยากสำหรับผู้ได้รับผลกระทบในการหาหลักฐานว่าหน่วยงานของรัฐใดใช้สพายแวร์ตัวนี้ เพราะไม่มีความโปร่งใสในการซื้อและการใช้เทคโนโลยีสอดส่องเหล่านี้ และกฎหมายของไทยบางฉบับก็ให้อำนาจสอดส่องอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ให้อำนาจสอดส่องภายใต้วัตถุประสงค์ด้านข่าวกรองที่กว้าง และการใช้อำนาจไม่ได้ถูกตรวจสอบจากหน่วยงานตุลาการหรือหน่วยงานอิสระอื่น ทั้งยังขาดหลักประกันความโปร่งใสในการใช้มาตรการสอดส่อง และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องแจ้งมาตรการสอดส่องแก่ผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายก่อนหรือหลังการใช้มาตรการสอดส่อง

นอกจากสพายแวร์เพกาซัสแล้ว มีข้อมูลบ่งชี้ว่ารัฐบาลอาจพยายามสอดส่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วยวิธีการอื่นอีก โดยรายงานจาก iLaw ระบุว่า วันที่ 17 พฤศจิกายน 2565 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม APEC2022 มีนักกิจกรรมทางการเมือง หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน และผู้ลี้ภัยชาวไทยหลายคนได้รับข้อความแจ้งเตือน (notification) จากบริษัท Meta ผู้ให้บริการสื่อสังคมออนไลน์ Facebook ว่า ผู้โจมตีที่เชี่ยวชาญอาจสนใจบัญชี Facebook ของคุณอยู่ และเมื่อคุณดูรายละเอียดที่ "ศูนย์ช่วยเหลือ" หรือ Help Center ก็จะมีข้อความว่า "การแจ้งเตือนเกี่ยวกับผู้โจมตีที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลหรือผู้โจมตีที่เชี่ยวชาญ" หรือ Government-backed or sophisticated attacker alerts⁷⁴

เนื้อหาของข้อความเตือนส่วนหนึ่ง ระบุว่า

"หากเราแสดงการแจ้งเตือนนี้ให้คุณเห็น หมายความว่าเราเชื่อว่าผู้โจมตีที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลหรือผู้โจมตีที่เชี่ยวชาญอาจให้ความสนใจกับบัญชีของคุณอยู่"

"แม้เราจะไม่ทราบว่าเพราะเหตุใดบุคคลบางคนจึงอาจตกเป็นเป้าหมายได้ แต่เราสังเกตเห็นว่ามีฉาชีพที่เชี่ยวชาญหรือได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลเหล่านี้จะมุ่งเป้าไปยังผู้คนต่างๆ เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับกิจกรรมทั้งทางออนไลน์และออฟไลน์ของบุคคลนั้นมากยิ่งขึ้น และหลอกล่อให้บุคคลดังกล่าวละเมิดความปลอดภัยของอุปกรณ์และบัญชีออนไลน์ของตนเอง ซึ่งในหลายกรณีผู้โจมตีเหล่านี้จะมุ่งเป้าไปยังนักข่าว นักกิจกรรม หน้าที่ของรัฐ ผู้ที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างตรงไปตรงมา นักวิชาการ รวมไปถึงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร"

⁷³ iLaw, ประวัติติดต่อ : การส่งเพกาซัสติดตามนักการเมืองก้าวหน้า-ก้าวไกล, 21 กรกฎาคม 2565, <https://freedom.ilaw.or.th/node/1090>

⁷⁴ ประชาไท. 2565. บริษัท 'เมตา' เตือนบัญชี 'เฟซบุ๊ก' นักกิจกรรมหลายรายอาจตกเป็นเป้าหมายจากกลุ่มคนที่หนุนโดยรัฐ. <https://prachatai.com/journal/2022/11/101457>

การคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งโดยผู้กระทำการที่เป็นรัฐและไม่ใช่รัฐ โดยพุ่งเป้าโจมตีและคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อทำลายความชอบธรรม ช่มชู้ จำกัด หรือขัดขวางการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน

การคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (Judicial harassment) ในรูปแบบของการฟ้องร้องดำเนินคดี มักรู้จักกันในชื่อ “การดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Strategic Litigation Against Public Participation)” หรือ SLAPPs (สแลป) หรือ “ฟ้องปิดปาก” หรือ “ฟ้องตบปาก”

ยังไม่มีข้อมูลภาพรวมที่ตรงกันว่า การฟ้องคดี SLAPPs ในประเทศไทยมีจำนวนเท่าใด แต่จากรายงานของสมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน พบว่า นับตั้งแต่ปี 2540 ถึง 31 พฤษภาคม 2562 มีกรณีที่เข้าข่ายเป็น SLAPPs จำนวน 212 กรณี โดยส่วนใหญ่เป็นการดำเนินคดีอาญา และยังพบว่าบางส่วนเป็นการดำเนินคดีโดยหน่วยงานรัฐและรัฐสาหกิจ เช่น กระทรวงพลังงาน สำนักงาน กสทช. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รวมถึงหน่วยงานความมั่นคง⁷⁵

ส่วนคดีที่ฟ้องโดยภาคธุรกิจ จากรายงานการศึกษาเรื่องกฎหมายและมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน โดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2565 มีคดีที่เข้าข่ายลักษณะเป็นคดี SLAPP ที่ดำเนินคดีโดยภาคธุรกิจรวมจำนวนทั้งสิ้น 109 คดี โดยมีผู้ถูกฟ้องมากกว่า 400 คน โดยผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายของการถูกฟ้องคดีมากที่สุด คือ ชาวบ้านที่เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น หรือผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิโดยตรง รองลงมาคือ นักกิจกรรม/นักเคลื่อนไหว/นักพัฒนาเอกชน นักสหภาพแรงงาน และสื่อมวลชน ตามลำดับ และส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวในประเด็นสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม

ในการฟ้องคดีดังกล่าว มีการนำกฎหมายหลายฉบับมาใช้ รวมถึง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ) ถูกนำมาใช้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่แสดงออกในพื้นที่ออนไลน์ โดย พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14 (1) มักถูกนำมาใช้โดยภาคธุรกิจ เพื่อปิดปากนักกิจกรรมหรือชาวบ้านที่แสดงออกทางออนไลน์ในลักษณะคัดค้านหรือตรวจสอบการละเมิดสิทธิของบริษัท อาทิ กรณีที่บริษัทเหมืองแร่ทองคำ

⁷⁵ สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี. https://naksit.net/report_slapps-public-participation/

แห่งหนึ่งดำเนินคดีกับแกนนำชาวบ้านที่โพสต์หนังสือร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงในเฟซบุ๊ก⁷⁶ และบางครั้งถูกใช้โดยหน่วยงานรัฐ เช่น กรณีกองทัพเรือดำเนินคดีกับสำนักข่าวภูเก็ตหวานจากการเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับบุคคลในกองทัพเรือบางนายมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ชาวโรฮิงญา⁷⁷

พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 14 ถูกนำมาอ้างใช้ภายใต้การกล่าวหาที่คลุมเครือเพื่อจัดการกับสิ่ง ที่เรียกว่าข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่เป็น "เท็จ" "บิดเบือน" "ปลอม" "ความสงบเรียบร้อย" ซึ่งไม่ได้มีนิยามที่ชัดเจน ในกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ จึงเสี่ยงที่จะละเมิดเสรีภาพในการแสดงออก โดยเฉพาะการแสดงออกในประเด็น นโยบายสาธารณะและสิทธิมนุษยชนดังที่ยกตัวอย่างให้เห็นแล้วข้างต้น

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 (หมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์) ท่ามกลางกระแสเรียกร้อง ให้มีการปฏิรูปสถาบันกษัตริย์อย่างเข้มข้นในปี 2563 เป็นต้นมา ข้อหาหมิ่นประมาทกษัตริย์ถูกนำกลับมา บังคับใช้อีกครั้งหลังจากไม่มีการบังคับใช้มา 2 ปี โดยศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชนรายงานว่า นับตั้งแต่ เริ่มการชุมนุมของ “เยาวชนปลดแอก” เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2565 มี ประชาชนที่ถูกดำเนินคดีมาตรา 112 ไม่น้อยกว่า 215 คดี รวมจำนวน 234 คน⁷⁸ แม้กฎหมายดังกล่าวจะมี วัตถุประสงค์คุ้มครองประมุขของรัฐ แต่กฎหมายดังกล่าวก็อาจถูกใช้จำกัดการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและ ประชาธิปไตย โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกในประเด็นสาธารณะที่อาจพาตึงถึงสถาบัน พระมหากษัตริย์ เช่น กรณีวิจารณ์การจัดการวัคซีนโควิด-19⁷⁹ เป็นต้น

เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญอิสระที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีสิทธิ มนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้แสดงความกังวลต่อการดำเนินคดีดังกล่าว และ “เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แก้ไข และยกเลิกกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ ยกฟ้องทุกคนที่กำลังถูกดำเนินคดีอาญา”⁸⁰ และในการรายงาน UPR รอบที่ 3 (ปี 2564) ของประเทศไทย ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปได้เสนอแนะให้ประเทศ ไทยพิจารณาทบทวนแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 112 ให้สอดคล้องกับ ICCPR (ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก) และบางส่วนเสนอให้ยกเลิกการกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำในฐานะ ความผิดนั้น (สวีเดน) อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐบาลไทย⁸¹

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 116 (ยุยงปลุกปั่น) บ่อยครั้งที่ข้อหานี้ถูกนำไปใช้ดำเนินคดีกับ การแสดงออกทางออนไลน์ที่เป็นการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล จากข้อมูลที่รวบรวมโดยศูนย์ข้อมูลกฎหมายและ

⁷⁶ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย ไอลอว์, <https://freedom.ilaw.or.th/case/694>

⁷⁷ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย ไอลอว์, กองทัพเรือ vs สำนักข่าวภูเก็ตหวาน, <https://freedom.ilaw.or.th/th/case/554>

⁷⁸ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. วันที่ 4 กันยายน 2565. อ้างแล้ว

⁷⁹ ประชาไท, รวมกรณีวิจารณ์การจัดการวัคซีนโควิด-19 แล้วโดนคดี ม.112, <https://prachatai.com/journal/2021/05/93042>, เข้าถึง 10 มกราคม 2566

⁸⁰ OHCHR, “Thailand: UN experts alarmed by rise in use of lèse-majesté laws”, 8 February 2021, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26727&LangID=E>.

⁸¹ United Nations Human Rights Council, Universal Periodic Review – Thailand, Third Cycle, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/th-index>

คดีเสรีภาพ (iLaw) (ข้อมูลถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2562) ระบุว่ามีคนถูกดำเนินคดีด้วยมาตรา 116 มากถึง 117 ราย⁸² โดยจำนวนมากเป็นคดีเกี่ยวกับการต่อต้าน คสช. อาทิ การโพสต์เฟซบุ๊กและทวีตเตอร์นัดหมายให้ประชาชนออกมาชุมนุมต่อต้าน คสช.⁸³ โพสต์ภาพบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ ซึ่งมีเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับอุทยานราชภักดิ์⁸⁴ เป็นต้น

ภายหลังจากการชุมนุมของประชาชนเมื่อปี 2563 มาตรา 116 ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน รายงานว่า นับตั้งแต่เริ่มการชุมนุมของ “เยาวชนปลดแอก” เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2563 จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2565 มีประชาชนที่ถูกดำเนินคดีมาตรา 116 จำนวน 127 คดี จำนวน 39 คน⁸⁵

มาตรา 116 มีบทบัญญัติบางส่วนที่คลุมเครือ สามารถตีความได้กว้าง เช่น คำว่า “เพื่อให้เกิดความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน” ซึ่งไม่แน่ชัดว่าหมายถึงการกระทำความผิดบ้าง และในกรอบ UPR ที่ 3 (ปี 2564) ของประเทศไทย ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปเสนอแนะให้ประเทศไทยพิจารณาทบทวนแก้ไขประมวลกฎหมายอาญามาตรา 116 ให้สอดคล้องกับ ICCPR (ลักเซมเบิร์ก สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา) อย่างไรก็ดี ข้อเสนอเหล่านั้นดังกล่าวไม่ได้รับการตอบรับจากรัฐบาลไทยเช่นเดียวกับข้อเสนอให้ทบทวนแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112⁸⁶

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 326 และ 328 (หมิ่นประมาททางอาญา) เป็นข้อหาที่ถูกใช้มากโดยภาคธุรกิจ เพื่อฟ้องคดีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่คัดค้านกิจการของบริษัทหรือตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยบริษัท⁸⁷ อย่างไรก็ดี จากผลของคดีหมิ่นประมาทที่สิ้นสุดแล้วแทบทั้งหมดพบว่าศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง⁸⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะของการเป็นคดี SLAPPs ของข้อหานี้ได้เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กระบวนการยุติธรรมต้องจัดการให้คดีแบบนี้ยุติไปโดยเร็วแต่ต้น มิใช่ปล่อยให้ยืดเยื้อและสร้างภาระให้แก่ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกฟ้องดังเช่นที่เป็นอยู่

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 (หมิ่นประมาทความพยานในบ้านเมือง) เป็นหนึ่งในข้อกล่าวหาที่ถูกนำมาใช้กับการชุมนุมสาธารณะ

⁸² ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/node/209> เข้าถึง 4 มกราคม 2562

⁸³ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw, สมบัติ บุญงามอนงค์ : 116, <https://freedom.ilaw.or.th/th/case/604>

⁸⁴ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw, กตโลก์เพจหมื่นฯ และเสียดสีสุนทรเงี้ยว, <https://freedom.ilaw.or.th/case/702>

⁸⁵ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. วันที่ 4 กันยายน 2565. อ้างแล้ว

⁸⁶ United Nations Human Rights Council, Universal Periodic Review – Thailand, Third Cycle, <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/upr/th-index>

⁸⁷ สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี, <https://naksit.net/2019/06/reportslapps-public-participation/> ; แดชบอร์ดการฟ้อง SLAPPs โดยภาคธุรกิจ, <https://datastudio.google.com/u/1/reporting/9b79cca7-80ab-4f14-bfb1-2c7a29d4204d/page/Su0fC>

⁸⁸ เสาวณีย์ แก้วจุลกาญจน์ และนายบัณฑิต หอมเกษ, รายงานการศึกษาเรื่องกฎหมายและมาตรการป้องกันการค้าดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, หน้า 25

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังการรัฐประหารของ คสช. หลังจากกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2558 เป็นต้นมา มีประชาชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมในเรื่องต่างๆ ทั้งสิ่งแวดลอม วิธีชีวิต การเมือง ฯลฯ ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายนี้จำนวนไม่น้อย โดยข้อมูลจากศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน พบว่า มีประชาชนที่ถูกดำเนินคดีข้อหาตาม พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ อย่างน้อย 408 คน ในจำนวน 94 คดี (ข้อมูล ณ 30 พฤศจิกายน 2565)⁸⁹

ความผิดชีวิตเกี่ยวกับทรัพย์สิน ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 334, 335 (ลักทรัพย์) มาตรา 352 (ยักยอกทรัพย์) มาตรา 358, 360 (ทำให้เสียทรัพย์สิน) และมาตรา 362, 364, 365 (บุกรุก) ซึ่งข้อหาบุกรุกเป็นข้อหาที่พบได้บ่อย โดยเฉพาะในกรณีที่มีการชุมนุมหรือทำกิจกรรมที่ต้องเข้าไปในสถานที่ของคู่พิพาท สถานที่ดำเนินโครงการของเอกชน⁹⁰ รวมทั้งสถานที่ของหน่วยงานราชการ

ข้อหาเกี่ยวกับการปกครองและกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 (แจ้งความเท็จ) มาตรา 172, 173 (แจ้งความเท็จเกี่ยวกับความผิดอาญา) ข้อหาแจ้งความเท็จ พบได้ในกรณีการใช้สิทธิในการร้องเรียนต่อหน่วยงาน อาทิ กรณีแรงงานข้ามชาติ 14 คน ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่ามีการละเมิดสิทธิแรงงานโดยบริษัทเอกผู้จ้าง เป็นเหตุให้บริษัทฟ้องแรงงานดังกล่าวด้วยข้อหาหมิ่นประมาทและแจ้งความเท็จ คดีนี้ศาลมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง โดยเห็นว่าจำเลยมีความชอบธรรมที่จะร้องเรียน⁹¹

คดีแพ่ง ถูกนำมาใช้บ้างโดยภาคเอกชน โดยแบ่งเป็นข้อหาหมิ่นประมาททางแพ่ง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 423) และการละเมิดทางแพ่ง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420) พบว่าหลายคดีมีการเรียกค่าเสียหายนับร้อยล้าน เช่น บริษัทเหมืองแร่ทองคำฟ้องกลุ่มคนรักบ้านเกิดละเมิดทางแพ่งเรียกค่าเสียหายสูงถึง 150 ล้านบาท เป็นต้น

คดี SLAPPs มักจะเกิดขึ้นภายใต้ความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจและทรัพยากรระหว่างโจทก์กับจำเลย โจทก์ที่เป็นบริษัทเอกชน มีทรัพยากรมากมายสำหรับใช้ดำเนินคดี โจทก์ที่เป็นรัฐมีอำนาจ มีกลไกต่างๆ และทรัพยากรของรัฐคอยสนับสนุน แต่จำเลยซึ่งจำนวนมากเป็นนักกิจกรรมหรือชาวบ้านที่มักขาดแคลนทรัพยากรในการสนับสนุน แม้บางกรณีจะมีองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความช่วยเหลือด้านทนายความแบบให้เปล่า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาศาล การต้องขาดงานขาดรายได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การฟ้องคดี SLAPP ในประเทศไทยมักใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเครื่องมือ ซึ่งนอกจากจะสร้างภาระและความกดดันให้แก่ผู้ถูกฟ้องได้มากกว่าเมื่อเทียบกับคดีแพ่งแล้ว ยังส่งผล

⁸⁹ รวมคดีในยุค คสช. , <https://database.tlhr2014.com/public/lawsuit/> และคดีในช่วงชุมนุมเยาวชนปลดแอกศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน, <https://tlhr2014.com/archives/51251>

⁹⁰ โปรดดูกรณีเหมืองแร่เมืองเลย, นักข่าวพลเมือง ไทยพีบีเอส <https://www.citizenthaipbs.net/node/5529> และ ไทยพับลิก้า <https://thaipublica.org/2014/02/phu-thap-fah-hit-cyanide-6/> และ <https://thaipublica.org/2014/01/phu-thap-fah-hit-cyanide-5/>

⁹¹ ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพโดย iLaw <https://freedom.ilaw.or.th/case/821>

ให้รัฐต้องนำทรัพยากรสาธารณะในกระบวนการยุติธรรม ทั้งทรัพยากรบุคคลและค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินคดี นอกจากนี้ การฟ้องคดีโดยใช้ข้อหาทางอาญายังเอื้อให้เกิดการใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิอื่น ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการจับกุมควบคุม การอายัดตัว การขังระหว่างพิจารณาคดี⁹² และการฟ้องคดีอาญาอาจสร้างตราบาปให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าสุดท้ายศาลจะตัดสินว่าพวกเขามีความผิดหรือไม่ก็ตาม

“บางคนมีการประกันตัว ตอนที่รอการประกันตัว มีการรวบรวมโฉนดที่ดิน มาช่วยชาวบ้านที่โดนคดี ประกันตัวก็ติดเสาร์อาทิตย์ ชาวบ้านก็ต้องถูกขังรอ ส่วนหลักประกันแล้วแต่คดี หลักแสนก็มี”⁹³

โดยเฉพาะในคดีทางการเมือง ผู้ถูกดำเนินคดีต้องพบกับอุปสรรคที่จะได้รับการปล่อยตัวระหว่างการดำเนินคดี⁹⁴ หลายคนถูกปล่อยหลังจากถูกขังเป็นเวลาหลายเดือน หรือถูกปล่อยหลังจากการประท้วงอดอาหาร และส่วนใหญ่ได้รับคำสั่งให้สวมกำไลข้อเท้าติดตาม หรือ EM และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพ เช่น การไม่ให้ออกจากบ้าน หรือการห้ามเข้าร่วมกิจกรรม หากฝ่าฝืนก็เสี่ยงที่จะถูกถอนประกัน และถูกขังระหว่างพิจารณา

“ได้เข้าร่วมประชุมกับ UN มีการแลกเปลี่ยนประเด็น EM ที่น่าตกใจคือมีแค่ประเทศไทย ที่ให้ใส่กำไล EM กับผู้ถูกดำเนินคดีเกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็น ในปัจจุบันคือ ถึงแม้จะถูกศาลสั่งให้ใส่กำไล EM แต่ว่าศาลยังเรียกเงินประกันตัวค่อนข้างสูง มีคนที่เป็นเยาวชนที่เคลื่อนไหวในประเด็นสิทธิทางการเมืองปัจจุบันประมาณ 60-70 คน ที่ถูกสั่งให้ใส่กำไล EM และเมื่อไหร่ก็ตามที่คุณยึดกำไล EM ให้กับคนที่เคลื่อนไหวในประเด็นสิทธิมนุษยชน มันไม่ต่างอะไรเลยกับการที่คุณตีตราว่าเขาคือคนที่เป็นภัยคุกคามต่อรัฐ ภัยคุกคามหรือว่าอาจจะก่อให้เกิดความอันตรายหรือว่าความไม่ปลอดภัยต่อสังคม ต่อสาธารณะ เราต้องยืนยันในเชิงหลักการว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่างๆ เป็นสิ่งที่พึงทำได้อยู่แล้ว”⁹⁵

⁹² สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน, สถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากในประเทศไทย : มีกลไกถ่วงดุลแล้ว แต่ทำไมแนวโน้มคดียังสูงขึ้นต่อเนื่อง, <https://naksit.net/2021/03/reportslapp/>

⁹³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

⁹⁴ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน

, https://tlhr2014.com/archives/27450?fbclid=IwAR3bi44QN3gSE3jZ4r7z7WA9BLy8HG4BkJ_F0Bzh2W_OIUHAK7FODASOXeA

⁹⁵ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

4.3 บทสรุปส่งท้าย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองสิทธิมนุษยชนที่ค่อนข้างสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับรองสิทธิที่ปรากฏในปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยตรงอย่างครบถ้วนก็ตาม แต่สิทธิที่ถูกรับรองเหล่านั้นส่วนใหญ่สามารถปรับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้เช่นกัน

แม้ระดับโครงสร้างกฎหมายจะมีการรับรองสิทธิไว้บางส่วน แต่สิทธิเหล่านั้นมักไม่ได้รับการเคารพและคุ้มครองในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากการคุกคามและละเมิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ยังคงเกิดขึ้นในหลายรูปแบบ ทั้งร้ายแรงที่สุดอย่างการลอบสังหาร การบังคับสูญหาย การทำร้ายร่างกาย การข่มขู่ติดตาม สอดส่อง ตลอดจนการดำเนินคดี ซึ่งการดำเนินคดีเป็นแนวโน้มที่พบได้มากในปัจจุบัน สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐไทยยังมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีในการที่จะเคารพ คุ้มครอง และเต็มเต็มสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และบางกรณีรัฐเป็นผู้เล่นหลักในการแทรกแซงการใช้สิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออกของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงการดำเนินคดีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ใช้เสรีภาพในการชุมนุมและการแสดงออก อีกทั้งมีการตั้งข้อสงสัยว่ารัฐอยู่เบื้องหลังปฏิบัติการ IO เพื่อใส่ร้ายหรือโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และเทคโนโลยีสอดส่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์ความจริงต่อไป

นอกจากนี้ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ ดังจะเห็นได้จากพวกเขายังคงเสี่ยงต่อการถูกสังหาร บังคับสูญหาย ทำร้ายร่างกาย และถูกฟ้องคดีปิดปาก

บทต่อไปจะกล่าวถึงกลไกคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในประเทศไทยในปัจจุบัน

บทที่ 5

กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

บทนี้จะกล่าวถึงกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน ซึ่งอาจแบ่งคร่าว ๆ ได้เป็นกลไกการคุ้มครองจากการคุกคามทางกายภาพ และกลไกในการคุ้มครองกรณีการถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ จะกล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะกลไกอิสระในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้วย

5.1 การคุ้มครองจากการคุกคามทางกายภาพ

รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยสำหรับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน ด้วยการวางมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการโจมตีนักปกป้องสิทธิมนุษยชน การดำเนินการโดยเร่งด่วนสำหรับผู้ที่ยังเสี่ยงต่อการตกเป็นเป้าหมาย การดูแลความปลอดภัยของผู้ที่มีความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ และยังหมายถึงการติดตามและรายงานการโจมตีอย่างสม่ำเสมอและตอบสนองต่อการคุกคามอย่างรวดเร็ว เช่น ผ่านกลไกการเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms)

5.1.1 การเฝ้าระวังและการเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms)

ยังไม่มีการจัดตั้งกลไกการแจ้งเตือนล่วงหน้าสำหรับการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แม้ กสม. จะมีการดำเนินการเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนตามหน้าที่และอำนาจอยู่แล้ว แต่เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี ยังไม่ถือว่าเป็นกลไกการแจ้งเตือนล่วงหน้า

5.1.2 การคุ้มครองโดยตำรวจ/ฝ่ายปกครอง/หน่วยงานอื่น

ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง ถือเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการดูแลความสงบเรียบร้อย รวมถึงให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกคุกคามหรือตกอยู่ในความเสี่ยง ก็อาจแจ้งขอความช่วยเหลือกับหน่วยงานดังกล่าวได้ นอกจากนี้ บางกรณีหน่วยงานทหาร ก็อาจถูกร้องขอให้เข้ามาช่วยดูแลความสงบเรียบร้อยด้วยเช่นกัน

ภาพที่ 5.1 กลไกของรัฐที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถขอรับการช่วยเหลือได้เมื่อถูกคุกคาม



อย่างไรก็ดี กลไกตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองยังมีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจสรุปข้อจำกัดได้ดังนี้

- 1) หน่วยงานมักไม่ให้การตอบสนองต่อการขอความช่วยเหลืออย่างเพียงพอ

“จากเหตุการณ์มีชายฉกรรจ์เข้ามาทำร้ายกลุ่มคนรักบ้านเกิดเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2557 ชาวบ้านแจ้งตำรวจ แต่ไม่ได้รับการตอบสนอง มีการทำหนังสือถึงส่วนกลาง”¹

“ไปแจ้งความเรื่องการถูกติด GPS ติดตามรถ ตำรวจก็บ่ายเบี่ยงไม่ยอมทำคดีให้ ทำแค่บันทึกประจำวัน แต่ไม่ยอมสืบสาวราวเรื่องต่อ เรื่องเลยไม่คืบหน้า”²

“เคยไปแจ้งความกับ ปอท. เกี่ยวกับการถูกโจมตีทางออนไลน์ เขาบอกว่าเป็นการกระทำนอกประเทศ ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ และเรื่องการขึ้นบัญชีแดงนักกิจกรรม ส่งไปให้ สตช. ก็ไม่มีใครติดต่อกลับเลย เหมือนเป็นรัฐตาบอด ไม่รู้เขารับเรื่องร้องเรียนแล้วเขาทำอะไรต่อ”³

- 2) เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจบริบทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทำให้การทำหน้าที่คุ้มครองกลายเป็นการจำกัดการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและสร้างความไม่ไว้วางใจให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“หลังจากทำหนังสือถึงส่วนกลาง มีการส่งทหารมาอยู่ที่หมู่บ้าน ตอนแรกรู้สึกปลอดภัย แต่ต่อมา พอเราจะออกจากบ้าน เขาจะคอยถามว่าจะไปไหน เวลาชาวบ้านจะประชุมกันก็ต้องแอบ ต้องซ่อนรองเท้าไว้ ตอนหลังจึงขอให้ทหารออกไป”⁴

- 3) เจ้าหน้าที่ถูกมองว่าไม่เป็นกลาง

“นายทุนโรงโม่จ้างลูกน้องมาชนปุ๋ย ซึ่งเป็นสารก่อระเบิดออกมาจากเหมือง ชาวบ้านกังวลว่าจะเกิดอันตรายขึ้นกับชาวบ้านที่อยู่ใกล้เคียง จึงแจ้งความที่โรงพัก แต่การดำเนินการล่าช้ามาก หน่วยงานรัฐปล่อยให้ชาวเผชิญอันตราย พอตำรวจมาถึงก็ไกลเกลี่ย สุดท้ายก็ไม่ได้ดำเนินคดีอะไร ตำรวจไม่ได้ช่วยชาวบ้าน เข้าข้างเหมือง ส่วนกลไกจังหวัดก็ไม่ได้ตอบสนองต่อชาวบ้าน ชาวบ้านต้องปกป้องสิทธิเอง ต้องดูแลความปลอดภัยเอง”⁵

¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

4) ขาดระบบการประเมินความเสี่ยง และมาตรการคุ้มครองที่ใช้มักจะเป็นการจัดตั้งกล่องแดง และการลาดตระเวนเป็นครั้งคราว

“ได้ยื่นคำร้องต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเรียกร้องมาตรการด้านความปลอดภัย หลังจากยื่นคำร้องแล้ว ตำรวจได้จัดตั้งกล่องสีแดงเป็นจุดตรวจรักษาความปลอดภัยที่ทางเข้าเหมืองในหมู่บ้านนาหนองบง และส่งเจ้าหน้าที่ไปยังพื้นที่ แต่ที่มรักษาความปลอดภัยยังเป็นชาวบ้านในชุมชน”

5.1.3 มาตรการคุ้มครองพยาน

การคุ้มครองพยาน อยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองพยาน กระทรวงยุติธรรม และล่าสุดมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อขยายการคุ้มครองไปถึงผู้แจ้งเบาะแสที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นการเพิ่มช่องทางการคุ้มครองกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะตามแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ.2562-2565)

“กระทรวงพยายามผลักดันการแก้ไข พ.ร.บ. คุ้มครองพยานในคดีอาญา แต่เดิมผู้ที่ได้รับการคุ้มครองพยานต้องเป็นพยานในคดีอาญาเท่านั้น แต่กฎหมายใหม่จะขยายความคุ้มครองไปถึงผู้แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลกับทางเจ้าหน้าที่ ถ้าเกิดว่ามีความเสี่ยงจะถูกอันตรายก็สามารถขอรับการคุ้มครองพยานได้ ซึ่งจะเป็นหนึ่งในมาตรการที่คุ้มครองนักปกป้องสิทธิได้”⁶

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 แก้ไขนิยามของ “พยาน” ในมาตรา 3

“พยาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งจะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ แต่มิให้หมายความรวมถึงจำเลยซึ่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษและหลบหนี”

การแก้ไขดังกล่าวเป็นการแก้ไขนิยามคำว่า “พยาน” จากเดิม “พยานบุคคลซึ่งจะมาให้...” เป็น “บุคคลซึ่งจะมาให้...” ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการแก้ไขดังกล่าวขยายขอบเขตของผู้ได้รับการคุ้มครองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ หากไม่ใช้การแจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา ก็ไม่เข้าข่ายที่จะ

⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 14, ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

ได้รับการคุ้มครอง เช่น นาย ก นักปกป้องสิทธิชุมชน ร้องเรียนและให้ข้อมูลต่อ กสม. และภายหลังถูกคุกคาม หรือมีความเสี่ยงที่จะถูกคุกคาม นาย ก ไม่เข้าข่ายที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองพยานดังกล่าว

“กลไกการคุ้มครองพยานครอบคลุมเฉพาะพยานโดยตรง เราที่พาคนไปดำเนินการ ไป เคลื่อนไหวสนับสนุน ก็จะไม่ครอบคลุม แต่เราก็ไม่ได้ซีเรียสอะไร มันจะต้องแค่ไหนถึงจะมีการ คุ้มครอง มองว่ากฎหมายควรให้ความคุ้มครองหมดอย่างมีเงื่อนไข และหากทางหลักไม่พร้อม ก็ อาจจะต้องมีช่องทางเลือกให้เลือกว่าจะใช้การคุ้มครองแบบไหน”⁷

สำหรับมาตรการในการคุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2565 แบ่งมาตรการคุ้มครองพยานออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน (มาตรา 6 - 7)

ในกรณีที่พยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ศาล หรือสำนักงานคุ้มครองพยาน แล้วแต่กรณี อาจจัดให้พยานอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นเป็นการสมควร หรือตามที่พยานหรือบุคคลอื่นใด ซึ่งมีประโยชน์ เกี่ยวข้องได้ร้องขอ และในกรณีจำเป็นบุคคลดังกล่าวจะขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นช่วยให้ ความคุ้มครองแก่พยานได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย

การคุ้มครองพยาน รวมถึงการจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัย เว้นแต่พยานจะไม่ให้ความ ยินยอม และการปกปิดมิให้มีการเปิดเผยชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ ภาพ หรือข้อมูลอย่างอื่นที่สามารถระบุตัวพยาน ได้ ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่สถานะและสภาพของพยานและลักษณะของคดีอาญาที่เกี่ยวข้อง และในกรณี ที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่ พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพิจารณานำ มาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ตามความจำเป็นที่เห็นสมควร เว้นแต่ บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม

2. มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน (มาตรา 8 - 10)

พยานที่อาจได้รับการคุ้มครองตามมาตรการพิเศษ คือพยานในคดีดังต่อไปนี้ (มาตรา 8)

(1) คดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(2) คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือคดีความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา

⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 9 มิถุนายน 2565

(3) คดีความผิดเกี่ยวกับเพศหรือคดีความผิดฐานพรากเด็กหรือผู้เยาว์ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(4) คดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่และซ่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา และให้หมายความรวมถึงความผิดอื่นใดที่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันโดยกลุ่มอาชญากรที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบและมีการวางเครือข่ายเป็นขบวนการหรือองค์กรลับอย่างซับซ้อนและเป็นสัดส่วน

(5) คดีความผิดที่มีอัตราโทษอย่างต่ำให้จำคุกตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น

(6) คดีซึ่งสำนักงานคุ้มครองพยานเห็นสมควรให้ความคุ้มครองพยาน

เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานจะไม่ได้รับความปลอดภัย พยานหรือบุคคลอื่นใดซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้อง พนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา หรือพนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเพื่อขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมของพยานด้วย และเมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย พิจารณาสั่งการโดยด่วน ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าพยานจะไม่ได้รับความปลอดภัย ก็ให้สั่งให้ใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน

ให้สำนักงานคุ้มครองพยานดำเนินการเพื่อคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ย้ายที่อยู่ หรือจัดหาที่พักอันเหมาะสม

(2) จ่ายค่าเลี้ยงชีพที่สมควรแก่พยานหรือบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของพยานเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขอขยายระยะเวลาครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่ไม่เกินสองปี

(3) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล และหลักฐานทางทะเบียนที่สามารถระบุตัวพยาน รวมทั้งการดำเนินการเพื่อกลับคืนสู่ฐานะเดิมตามคำขอของพยานด้วย

(4) ดำเนินการเพื่อให้มีอาชีพหรือให้มีการศึกษาอบรม หรือดำเนินการใดเพื่อให้พยานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามที่เหมาะสม

(5) ช่วยเหลือในการเรียกร้องสิทธิที่พยานพึงได้รับ

(6) ดำเนินการให้มีเจ้าหน้าที่คุ้มครองความปลอดภัยในระยะเวลาที่จำเป็น

(7) ดำเนินการอื่นใดให้พยานได้รับความช่วยเหลือหรือได้รับความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร

ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพยานซึ่งมีผลต่อการที่พยานจะมาเป็นพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัยและพยานได้ร้องขอ ให้นำมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวได้ เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม

จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ระดับหนึ่ง แต่อาจจะไม่ครอบคลุมมาตรการที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ การติดตั้งกล้อง กุญแจ ไฟ หรือมาตรการด้านความปลอดภัยอื่น ๆ ที่บ้านหรือที่ทำงาน การจัดหาหรือการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย การจัดหาคำแนะนำ การสนับสนุน และโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์ การจัดการการสนับสนุนด้านจิตสังคม รวมถึงการให้คำปรึกษาสำหรับความบอบช้ำทางจิตใจ (trauma) การจัดการความเครียด (stress) และความเป็นอยู่ที่ดี

“กรณีของเอกชัย คือก่อนที่จะถูกทำร้าย จะมีการถูกข่มขู่ก่อน ดังนั้น การข่มขู่ก่อน จะทำให้เห็นแนวโน้มที่จะนำไปสู่การทำร้าย ถ้ามีคนมาดูแลได้ก็จะดี บางครั้งการดูแลกัน อาจจะไม่สามารถเป็นตำรวจ เพราะกรณีของเอกชัยที่ตำรวจมาดูแล แต่เอกชัยไม่โอเคเท่าไร เนื่องจากเงื่อนไขของตำรวจกลายเป็นว่ามาบอกให้อายออกไปชุมนุม อายออกไปไหน ให้อยู่แต่ในบ้าน พี่ไม่รู้ว่าจะต้องเป็นถึงขั้นขององค์กรอิสระไหม หรือจริงๆ แล้วรัฐบาลอาจจะต้องมีส่วนหนึ่งจัดสรรให้กับนักปกป้องสิทธิที่ตกอยู่ในความเสี่ยง อาจจ้างการดูแล รัฐบาลจะสนับสนุนเป็นค่าจ้างคนที่เรารู้สึกไว้วางใจ หรือว่ากล้องวงจรปิดก็ช่วยได้ระดับหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นกล้องติดหน้ารถหรือติดบ้าน อาจจะให้มีการให้ยืมเป็นช่วง ซึ่งก็น่าจะพอช่วยได้”⁸

5.1.4 การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีกับการผู้ที่คุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

เพื่อตอบสนองต่อสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวก่อนแล้ว หากมีการละเมิดเกิดขึ้น รัฐจะต้องดำเนินการสอบสวนโดยพลันและครบถ้วน เพื่อตรวจสอบการละเมิดที่เกิดขึ้น และนำผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และให้การเยียวยาแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิด

การดำเนินคดีกับการผู้ที่กระทำความผิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่ภายใต้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนที่สังกัดในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และบางกรณีหากเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษ⁹ ก็อาจจะเข้าสู่การดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกรม

⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมัลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

สอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งโดยทั่วไปคดีการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมักจะไม่ถูกยอมรับเป็นคดีพิเศษ เว้นแต่บางกรณีเช่นคดีการบังคับสูญหายทนายสมชาย นิลไพจิตร และบิลลี่ พอละจี รักจงเจริญ ที่เกิดจากการผลักดันของหลายภาคส่วนจนมีการรับคดีดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษ

“ทำเรื่องให้ดีเอสไอรับเป็นคดีพิเศษก็ยากเหมือนกับ ต้องไปหลายครั้งกว่าเขาจะรับ ตอนแรกเขาไม่รับ มีเจ้าหน้าที่สอบสวนอยู่คนหนึ่งบอกว่าหนูไม่ใช่ภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมายของบิลลี่ เขาก็ไม่รับเป็นคดีพิเศษ พอไปยื่นหนังสือหลาย ๆ ครั้ง อธิบดีคนใหม่เขาก็รับเป็นคดีพิเศษ”¹⁰

ปัญหาการลายนวลพันผิดยังคงมีอยู่และกลายเป็นปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่ง จากข้อมูลที่กำลังถึงในบทก่อน คดีการสังหาร และการบังคับสูญหายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ กรณีเหล่านี้รวมถึงการลอบยิงนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่คัดค้านการประกอบกิจการเหมืองหินดงมะไฟ 4 ราย การลอบยิงนักปกป้องสิทธิด้านที่ดินซึ่งเป็นสมาชิกสหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ 4 ราย การยิงนายชัยภูมิ ป่าแส โดยเจ้าหน้าที่ทหารที่อ้างว่าป้องกันตนเอง รวมถึงการบังคับสูญหายอีกหลายกรณี รวมถึงทนายสมชาย นิลไพจิตร นายพอละจี รักจงเจริญ หรือบิลลี่ นายเด่น คำแหล่ รวมถึงการฆ่าและบังคับสูญหายนักปกป้องสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิทางการเมืองอีกจำนวนมากที่ลี้ภัยไปอยู่ต่างประเทศ

ในกรณีการบังคับสูญหายทนายสมชาย นิลไพจิตร แม้จะมีการฟ้องร้องตำรวจที่ถูกกล่าวหาต่อศาลได้ แต่สุดท้ายก็ไม่สามารถลงโทษผู้ใดได้ ส่วนกรณีบิลลี่นั้น ต้องใช้เวลาเกือบ 8 ปี กว่าที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาได้

การขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันของรัฐได้เพิ่มวัฒนธรรมของการลายนวลพันผิด มีข้อสังเกตว่า การละเมิดที่กระทำโดยกองทัพ รวมถึงตำรวจแทบจะไม่มี การสอบสวนหรือลงโทษเลย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการสลายการชุมนุม การบังคับสูญหาย การซ้อมทรมาน หรือแม้แต่การวิสามัญฆาตกรรม

“ตั้งแต่เกิดคดีของชัยภูมิที่รัฐฆ่าไป ผ่านมา 5 ปี คดียังไม่จบ ซึ่งจริงๆถ้าวันนั้นวันที่เจ้าหน้าที่ที่ฆ่าชัยภูมิ เขาส่งตัวแทนมาคุยกับผม เขาบอกว่าจะให้ 800,000 คุณหยุดเรื่องนี้ได้ไหม

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(๒) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (๑) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

¹⁰ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 18 มิถุนายน 2565

ผมเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมาก ผมเชื่อมั่นว่าความยุติธรรมจะต้องเกิดขึ้น แล้วผมบอกคนนั้นไปว่าไม่รับครับ ผมมานั่งคิดว่าถ้าผมรับเงินน่าจะสบายแล้ว ผมไม่รับเพราะผมเชื่อมั่นว่ากระบวนการยุติธรรมมันมีจริง แล้วผมรู้มาถึงทุกวันนี้ ปรากฏว่าเป็นอย่างที่เขาพูดจริงๆ ครับ ไม่เหลืออะไรเลย เขาเตือนผมตั้งแต่วันแรก ถ้าคุณลูกค้าจะไม่เหลืออะไรแน่นอน แล้ววันนี้ก็ไม่เหลืออะไรเลย น้องคนหนึ่งที่เคยชีวิตอยู่ข้างทางด้วยไถ่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้รับความยุติธรรม ผมรู้สึกว่าการยุติธรรมที่ล่าช้ามันก็คือความไม่ยุติธรรม ช้ามา 5 ปี 6 ปีแล้ว สู้จนไม่มีอะไรเหลือในครอบครัวแล้ว ผมรู้สึกว่าความยุติธรรมแบบนี้ผมไม่เอา ผมต้องสูญเสียลูกที่จะต้องเรียนหนังสือไม่ได้เรียน เพราะต้องพาเขาหนี หนีจากอำนาจรัฐ อำนาจมืด ผมอยากจะมีหวังกับระบบกระบวนการยุติธรรม อยากให้คนที่ประสบเจอเรื่องไม่ยุติธรรมจริงๆ เข้าถึงได้ ไม่ต้องกลัวกับการถูกใครมาขู่ ผมต้องหนีจากหมู่บ้านไปเชียงใหม่ ไปในตัวเมืองที่ที่ผมไม่เคยอยู่หลายปี เพราะว่ามีคนโทรขู่ผมว่าถ้าคุณไม่หยุด คุณเจอদিনะ ผมเจ็บปวดนะทุกวันนี้¹¹

ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งดูแลกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นกลายเป็นผู้เล่นสำคัญที่ช่วยทำให้เกิดการลอยนวลพินิจ และทำให้เกิดการคุกคามซ้ำแล้วซ้ำอีก

“หลังเกิดเหตุได้ไปลงบันทึกปากคำไว้ แต่พบภายหลังว่าบันทึกปากคำไม่ตรงกับที่ให้ปากคำไป ทำให้เป็นข้อสงสัย และอีกอย่างหนึ่งคือในที่เกิดเหตุ หลังจากจับผู้ต้องสงสัย พบอาวุธปืนด้วย และมีการชันสูตรศพของกำนันทองม้วน แต่แม่ไม่ได้ไปชันสูตรศพ สุดท้ายจึงไม่รู้ว่าการชันที่ยิงกำนันเป็นอันเดียวกันกับปืนที่พบในตัวของผู้ต้องหา ก็เลยเป็นที่มาของการรื้อฟื้นคดีครั้งนั้น โดยมีเป้าหมายสำคัญของการรื้อฟื้นคดีคือการนำคนร้ายมาลงโทษ และยุติการลอยนวลพินิจที่เกิดขึ้น การต่อสู้ของพื้นที่นี้นานกว่า 28 ปีแล้ว ชาวบ้านเผชิญกับความรุนแรง ซึ่งถือว่าพื้นที่นี้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เพราะว่ามีกรยิงนักปกป้องสิทธิถึง 4 ศพ และไม่มีการนำคนร้ายมาลงโทษได้เลย อันนี้ก็ต้องถามกลับไปว่าประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐ เขาทำหน้าที่ได้ดีหรือป่าว¹²

ประเด็นการลอยนวลพินิจอาจซับซ้อนขึ้นในพื้นที่บังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง

“เจ้าหน้าที่ที่สามารถที่จะทำให้หลักฐานไม่เพียงพอได้ อย่างในกรณีของอับดุลเลาะ อีซอมูฮอ แพทย์ที่เป็นผู้ตรวจร่างกาย ถูกย้ายไปเป็นทหารเพื่อรักษาสันติภาพที่ซูดาน กรณีเดียวกันตำรวจที่เก็บกรณีตรวจสอบเรื่องวัตถุระเบิดหรือเขม่าดินปืนที่มือ ก็ถูกส่งตัวไปซูดานเพื่อรักษา

¹¹ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

¹² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

สันติภาพที่ชูดานเช่นกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามทำลายพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุ และทำให้พยานตัวบุคคลไม่สามารถมาอยู่ในกระบวนการไต่สวนการตายได้”¹³

5.1.5 การเยียวยานักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิด

นอกจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดอาจจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อเรียกร้องการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำผิดได้แล้ว ยังมีกฎหมาย 2 ฉบับที่รับรองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาโดยรัฐ คือ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดให้มีการเยียวยาใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก เป็นผู้เสียหายคดีอาญา จะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย หรือจิตใจ จากการกระทำความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติฯ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์ ความผิดฐานกรรโชกทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดฐานทำให้แท้งลูก ความผิดฐานบุกรุก และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้นด้วย

โดยกฎหมายกำหนดให้มีการเยียวยากรณีไม่เสียชีวิต จะได้ค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน 40,000 บาท ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ไม่เกิน 20,000 บาท ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ไม่เกิน 1 ปี และค่าตอบแทนความเสียหายอื่น ไม่เกิน 50,000 บาท และกรณีเสียชีวิต จะได้ค่าตอบแทนความตาย 30,000 – 100,000 บาท ค่าจัดการศพ 20,000 บาท ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ไม่เกิน 40,000 บาท และค่าเสียหายอื่น ไม่เกิน 40,000 บาท

กรณีที่สอง เป็นผู้ถูกละเมิดโดยกระบวนการยุติธรรม เป็นการขอรับค่าทดแทนในฐานะจำเลยในคดีอาญา โดยต้องเป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ และถูกคุมขังในระหว่างพิจารณาคดี และปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดี หรือปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดคดีนั้นว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำไม่เป็นความผิด

โดยการเยียวยากรณีไม่เสียชีวิต จะได้ค่าทดแทนการถูกคุมขัง คำนวณจากวันที่ถูกคุมขังตามอัตราที่กฎหมายกำหนด อาจจ่าย 200 หรือ 500 บาท ค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน 40,000 บาท ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ไม่เกิน 50,000 บาท ค่าขาดประโยชน์นำมาหาได้ ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดที่ทำงาน ค่า

¹³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ใช้ตายในการดำเนินคดี ค่าทนายความ ไม่เกินอัตราที่กำหนด ค่าใช้จ่ายอื่น ไม่เกิน 30,000 บาท และกรณีเสียชีวิต จะได้ค่าทดแทน 100,000 บาท ค่าจัดการศพ 20,000 บาท ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ไม่เกิน 40,000 บาท และค่าเสียหายอื่น ไม่เกิน 40,000 บาท

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ประกอบระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิขอรับความช่วยเหลือ¹⁴

- (1) เป็นผู้เสียหายจากการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (2) เป็นจำเลยที่ถูกคุมขังตามคำพิพากษาเกินกำหนด
- (3) เป็นจำเลยที่มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา และถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน
- (4) เป็นผู้ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือเสรีภาพจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ
- (5) การละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีอื่นใดตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับการเยียวยาที่อาจได้รับมีดังนี้¹⁵
 - (1) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 40,000 บาท
 - (2) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 20,000 บาท
 - (3) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่จังหวัดที่ทำงาน
 - (4) เงินช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงแก่ความตาย ไม่เกิน 100,000 บาท
 - (5) ค่าทนายความในชั้นสอบสวนเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 5,000 บาท

¹⁴ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ข้อ 3 แก่ข้อ 9 ตามระเบียบเดิม

¹⁵ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 31 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2559 ข้อ 10 และประกาศคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราการให้ความช่วยเหลือการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

(6) เงินช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายอื่น นอกจาก (1) – (5) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

อย่างไรก็ดี การเยียวยาอาจมีข้อจำกัดในกรณีที่การค้นหาคำความจริงหรือการดำเนินคดีต่อการกระทำความผิดไม่คืบหน้า

“กรณีถูกเจ้าหน้าที่รัฐละเมิดก็สามารถขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรมได้ เพียงแต่กองทุนจะให้ความช่วยเหลือได้ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดจริง กรณีที่เคยให้ไปคือกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐถูกดำเนินการทางวินัยจนถึงที่สุดแล้ว มีการลงโทษเจ้าหน้าที่และเรื่องถึงที่สุดแล้ว ก็จะถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐละเมิดจริง ถ้าเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างกระบวนการ สามารถยื่นไว้ก่อนได้ แต่การพิจารณาจะต้องรอผลการพิจารณาที่ถึงที่สุดว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดจริง¹⁶

อย่างไรก็ดี การเยียวยาตามกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นเน้นให้การชดเชยเยียวยาเป็นตัวเงิน ซึ่งไม่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการเยียวยาในมิติอื่น โดยเฉพาะการเยียวยาทางจิตใจ การทำให้กลับสู่สภาพเดิม (restitution) เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการเยียวยาในประเทศไทยยังขาดการให้ความสำคัญกับการสร้างความทรงจำและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ เช่น การมีอนุสรณ์สถานสาธารณะ การปฏิรูปเชิงสถาบัน เป็นต้น

5.2 กลไกจัดการกับการฟ้องคดีปิดปาก

แนวทางการจัดการกับการฟ้องคดีปิดปาก หรือการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Strategic Litigation Against Public Participation) หรือ SLAPPs นั้น Pring และ Canan ได้นำเสนอกฎ 3 ประการ หรือที่เรียกว่า 3D ได้แก่ 1) หลีกเลียงก่อนที่จะมีการฟ้อง (Detour) เน้นให้ผู้ที่ใช้สิทธิได้รับข้อมูล เข้าใจความเสี่ยง เข้าใจกฎหมายและหลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง 2) เมื่อมีการฟ้องคดี ต้องทำให้คดียุติลงโดยเร็ว (Dismiss) และ 3) ยับยั้งการฟ้องอีกในอนาคต (Deter) ต้องให้บทเรียนหรือสร้างความรับผิดชอบกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งโดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายให้กับผู้ถูกฟ้อง รวมถึงการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ¹⁷

เมื่อนำกฎดังกล่าวพิจารณาเทียบเคียงกลไกที่มีอยู่ตามกฎหมายไทย โดยเน้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ การทำให้คดียุติลงโดยเร็ว (Dismiss) และการยับยั้งการฟ้องในอนาคต จะพบกลไกในประเทศไทยที่พอจะจัดการกับคดี SLAPPs ได้มีดังนี้

5.2.1 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจเป็นหนึ่งในช่องทางที่ผู้ถูกดำเนินคดีบางส่วนมองหาและเลือกใช้ ซึ่งการไกล่เกลี่ยสามารถดำเนินการทั้งนอกศาลและในศาล โดยการไกล่เกลี่ยนอกศาล จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์

¹⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

¹⁷ George W. Pring and Penelope Canan, SLAPPs. Getting sued for speaking out, pages 143 - 167

และวิธีการที่พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 กำหนด ซึ่งสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ทั้งข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาบางประเภทตามที่กฎหมายกำหนด อาทิ เป็นความผิดอันยอมความได้ และความผิดลหุโทษ¹⁸ เว้นแต่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาในชั้นการสอบสวน ที่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยในความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีในบางกรณีได้ด้วย¹⁹ และการไกล่เกลี่ยสามารถทำได้ทั้งในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล โดยอาจดำเนินการโดยหน่วยงานเหล่านั้นเองหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ดังนั้น คดี SLAPPs บางประเภท เช่น คดีหมิ่นประมาท อาจสามารถจัดการผ่านกลไกตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาล สำหรับคดีแพ่งหรือคดีอาญาบางประเภท โดยเฉพาะความผิดอาญาที่ยอมความได้นั้น ในการนัดคดีครั้งแรก ๆ ที่คู่ความต้องไปศาล โดยทั่วไปศาลจะถามความประสงค์ในการไกล่เกลี่ยของคู่ความก่อนที่จะดำเนินการในชั้นต่อไป

แม้การไกล่เกลี่ยเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการทำให้คดี SLAPPs ยุติไปโดยเร็ว แต่ต้องมีหลักประกันว่าคู่กรณีจะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจอย่างแท้จริงและดำเนินการบนฐานที่ทุกฝ่ายมีอำนาจเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่ควรมีลักษณะเป็นการเกลี้ยกล่อมหรือบีบบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยอมปิดปากหรือหยุดเคลื่อนไหว เพื่อแลกกับการยุติคดี เพราะจะทำให้การไกล่เกลี่ยถูกมองว่าเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการปิดปาก

การดำเนินคดีอาญาสามารถเริ่มได้ใน 2 ช่องทางหลัก คือ การร้องทุกข์ (ผู้เสียหาย) หรือกล่าวโทษ (บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้เสียหาย) ต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งจะผ่านช่องทางการฟ้องโดยพนักงานอัยการ และการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเอง ดังนั้น การจัดการกับคดี SLAPPs ทางอาญา จึงสามารถพิจารณาผ่านขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังนี้

5.2.2 การจัดการในชั้นสอบสวนและสั่งคดี

ในชั้นตอนนี้ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการสามารถมีบทบาทในการกลั่นกรองคดีและยุติคดี SLAPPs ได้

ก. พนักงานสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับความผิดที่มีการกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิด และพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา²⁰ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงมีบทบาทสำคัญในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริง

¹⁸ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 35

¹⁹ พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 41

²⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

และหากพิสูจน์ความจริงแล้วพบว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่เป็นความผิด ก็มีอำนาจในการเสนอความเห็นสั่งไม่ฟ้องต่อพนักงานอัยการเพื่อมีคำสั่งต่อไปได้²¹

ในส่วนที่เป็นคดีอาญาแผ่นดิน หากพนักงานสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 พนักงานสอบสวนก็อาจทำความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และเสนอความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังผู้บังคับการ หรือผู้บัญชาการสำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนซึ่งขึ้นตรงต่อกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ เพื่อพิจารณามีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องได้²²

อย่างไรก็ดี รายงานการศึกษาเรื่องกฎหมายและมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (2565) ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะมีอำนาจในการทำความเห็นให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องได้ แต่กระบวนการดังกล่าวมีความยุ่งยาก และหากมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องก็เสี่ยงที่จะถูกร้องเรียนหรือดำเนินคดีโดยคู่กรณีฝ่ายที่ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ซึ่งจะกระทบต่อการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้าทางอาชีพตามมา หรือบางกรณีพนักงานสอบสวนเห็นว่าควรทำความเห็นสั่งไม่ฟ้อง แต่เมื่อถูกกดดันจากผู้มีอำนาจ ก็ทำให้จำเป็นต้องมีความเห็นสั่งฟ้องไปก่อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดความมีอิสระในการทำงานของพนักงานสอบสวน²³

ข. พนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนและความเห็นมาจากพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจะทำการตรวจสอบแล้วใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตามอำนาจซึ่งสามารถสั่งได้ 3 กรณี คือ สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม²⁴

ในกรณีสั่งไม่ฟ้อง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) การสั่งไม่ฟ้อง เพราะเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของผู้ต้องหาไม่ถือเป็นความผิด และ 2) การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เพราะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะฯ ซึ่งเกิดจากการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและการกระทำของผู้ต้องหาถือเป็นความผิด แต่เห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141, 142

²² คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 419/2556 เรื่องการอำนวยความสะดวกในคดีอาญา การทำสำนวนการสอบสวน และมาตรการควบคุมตรวจสอบ เฝ้าระวังการสอบสวนคดีอาญา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2556. บทที่ 3 การทำสำนวนการสอบสวน ข้อ 3 การทำสำนวนการสอบสวน ข้อย่อยที่ 3.9.2

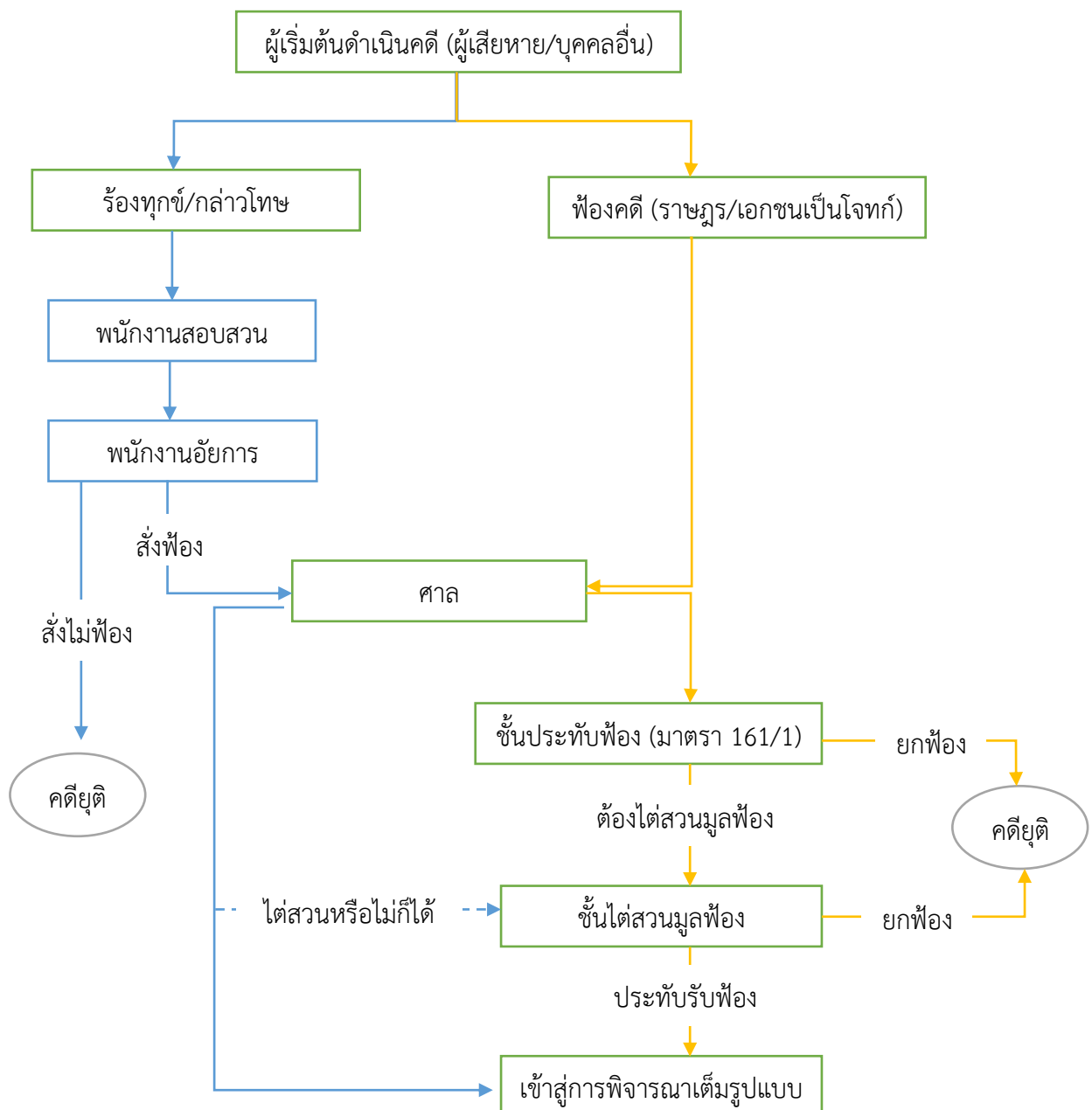
²³ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. 2565. รายงานการศึกษาเรื่องกฎหมายและมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน.

²⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

อันสำคัญของประเทศ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็สามารถเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณีได้ โดยเป็นอำนาจตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการส่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี การสั่งไม่ฟ้องเพราะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะยังพบค่อนข้างน้อย โดยมีข้อสังเกตว่าเพราะการสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุดังกล่าวมีลักษณะที่ต้องใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก ต้องอ้างเหตุผลที่หนักแน่น อธิบายว่าเหตุใดจึงมองว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ประกอบกับไม่ได้มีการกำหนดว่าคดีฟ้องปิดปากคืออะไรไว้ชัดเจน จึงเป็นการยากที่พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องด้วยเหตุผลดังกล่าว

ภาพที่ 5.2 ขั้นตอนโดยสังเขปของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้จัดการกับ SLAPPs



5.2.3 การจัดการในชั้นศาล

คดีอาญาที่จะเข้ามาสู่การพิจารณาคดีของศาลนั้น เกิดขึ้นได้ 2 ทาง คือฟ้องโดยพนักงานอัยการ และผู้เสียหาย²⁵ และเมื่อคดีเข้ามาสู่ศาลแล้ว ศาลสามารถมีบทบาทกลั่นกรองเพื่อยุติคดี SLAPPs ใน 2 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตรวจคำฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 กำหนดให้

“ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาล เรียกมาว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบ จำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้ โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืน คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่น ซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากมูลอันสมควรด้วย”

มาตรา 161/1 เป็นกลไกใหม่ที่เพิ่มเข้ามาหลังการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาเมื่อ 2562²⁶ โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งในการจัดการกับการฟ้องคดีปิดปาก ดังปรากฏตาม หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2562 ว่า “ปรากฏว่ามีการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยใน หลายกรณี หรือฟ้องคดีโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้ตามปกติธรรมดา อันเป็นการสร้างความ เดือดร้อนแก่ผู้ที่ถูกฟ้องร้องและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ศาลมีอำนาจยกฟ้อง ดังนั้น เพื่อให้...และการพิจารณา พิพากษาคดีอาญามีความเหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบันและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”²⁷

อย่างไรก็ดี ตลอดระยะเวลากว่า 4 ปี นับจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ มาตรา 161/1 ยังไม่เคย ถูกนำมาใช้กับคดีปิดปากหรือ SLAPPs เลย แม้ทนายความจะพยายามยื่นคำร้องขอให้มีการนำมาตราดังกล่าว มาปรับใช้ แต่ศาลมักปฏิเสธที่จะใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าว เพราะมองว่าต้องไปไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อเปิด โอกาสให้โจทก์และจำเลยได้แสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิทธิของแต่ละฝ่ายอย่างเต็มที่

นอกจากนี้ การพิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่เข้าข่ายเป็นการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือน ข้อเท็จจริงนั้น เป็นเรื่องไม่ย่นยาก เพราะต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพอสมควร ประกอบกับ

²⁵ โปรดดูประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

²⁶ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2562

²⁷ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext83/83942_0001.PDF [เข้าถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2565]

กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจนในการพิจารณาไว้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวจึงอาจเป็นหนึ่งในสาเหตุที่กฎหมายมาตรานี้ยังไม่เคยถูกใช้ในคดีฟ้องปิดปากเลย

“มีการผลักดันให้มีกฎหมาย Anti-SLAPPs จนมีการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้ศาลพิจารณาว่าจะรับฟ้องหรือไม่รับฟ้องไว้ได้ แต่ก็ไม่มีกระบวนการอะไรหรือคำชี้แนะหรือแนวปฏิบัติให้กับศาล ซึ่งไม่เคยชินกับแนวคิดใหม่ ๆ โดยเฉพาะการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิ ดังนั้น กฎหมายนี้จึงแทบไม่มีผลในทางปฏิบัติ²⁸

“มาตรา 161/1 และ 165/2 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ศาลยุติธรรมได้เสนอ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการฟ้องปิดปาก แต่ที่ผ่านมาไม่ได้ถูกนำมาใช้เท่าที่ควร จากที่เราได้สอบถามในการประชุมต่างๆ พบว่าในทางปฏิบัติผู้พิพากษาหลายท่านยังไม่กล้าหยิบมาตรานี้มาใช้ เพราะว่าความไม่กล้าใช้ดุลพินิจว่าเป็นการฟ้องกลั่นแกล้งหรือไม่ หรือมีความล่งเลไม่แน่ใจของผู้พิพากษา ทำให้คนอาจจะมองว่าไม่มีการหยิบยกมาใช้เท่าที่ควร”²⁹

ข. ขั้นตอนไต่สวนมูลฟ้อง เมื่อผ่านขั้นตรวจคำฟ้องมาแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าฟ้องถูกต้องตามกฎหมาย ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ศาลจะทำการไต่สวนมูลฟ้อง ส่วนในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง เว้นแต่เห็นสมควร

ในกระบวนการไต่สวนมูลฟ้อง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อปี พ.ศ. 2562³⁰ โดยเพิ่มมาตรา 165/2 ซึ่งกำหนดให้

“ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ กรณีเช่นนี้ ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุดังกล่าวมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่จำเป็นและสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถามพยานศาลได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล”

การเพิ่มเติมมาตรา 165/2 เพิ่มโอกาสให้จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องสามารถต่อสู้คดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้มากขึ้นผ่านการแถลงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายให้ศาลทราบ พร้อมทั้งแถลงถึงพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลที่จะเรียกพยานหลักฐานดังกล่าวเข้ามาสืบในฐานะพยานศาล ดังนั้น การเพิ่มเติมกระบวนการดังกล่าวช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในตรวจสอบความจริงตั้งแต่ต้นและอาจทำให้คดีฟ้องปิดปากยุติไปได้โดยเร็ว ซึ่งการกลั่นกรองคดีผ่านกลไกการไต่สวนมูลฟ้องที่เปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยได้นำเสนอพยานหลักฐานนั้น มีข้อดีคือช่วยให้ศาลมีข้อเท็จจริงที่รอบด้านมากขึ้นและสามารถออกคำสั่ง

²⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

²⁹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 14, ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

³⁰ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562

ยกฟ้องหรือรับฟ้องบนฐานของการรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสิทธิทางการเมืองของจำเลย กับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการเยียวยาของโจทก์ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของกฎหมาย Anti-SLAPP ในหลายประเทศ

อย่างไรก็ดี การไต่สวนมูลฟ้องยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ศาลใช้ดุลพินิจในการไต่สวนได้ แต่ในทางปฏิบัติศาลจะไม่ไต่สวน ด้วยเหตุว่าเป็นการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับงานในชั้นสอบสวนและสั่งคดี ซึ่งมีการกลั่นกรองโดยพนักงานอัยการมาแล้ว ทำให้คดีฟ้องปิดปากที่มาจากช่องของพนักงานอัยการไม่ได้ถูกกลั่นกรองอีกชั้นเพื่อทำให้คดียุติไปตั้งแต่ต้น

นอกจากนี้ ยังมีข้อท้าทายด้านระยะเวลาในการไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งบางคดีมีการใช้ระยะเวลาไต่สวนมูลฟ้องค่อนข้างยาวนาน³¹ ซึ่งสร้างภาระและทำให้ผู้ถูกฟ้องเกิดความเหนื่อยล้า

5.2.4 การชดเชยและการเยียวยาความเสียหาย

การถูกฟ้องคดีปิดปากได้สร้างภาระและความยากลำบากให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน ทั้งภาระที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายในทางคดีต่าง ๆ การขาดงานขาดรายได้ เป็นต้น และภาระที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น ความกดดันและการเสียสุขภาพจิต เป็นต้น

“เมื่อเทียบกับเคสชาวบ้าน เคสของผมค่อนข้างเบา แต่ก็ทำให้เสียเวลาในการไปศาล ส่วนเรื่องคดีก็มีทนายจากศูนย์ข้อมูลชุมชนมาช่วยเหลือในการต่อสู้คดี ถือว่าไม่น่าเป็นห่วงเพราะมีทนายคอยดูแลอยู่ ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายในการขึ้นศาล ก็พอมีทุนสนับสนุนอยู่ ก็เลยไม่ได้ลำบากมากนัก แต่ก็ทำให้เราลำบากในเรื่องเวลา แทนที่เราจะเอาเวลาไปทำงาน กลับต้องไปเตรียมตัวสู้คดี มันก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร และเวลาทำข่าว ก็อาจจะทำให้ผมคิดหนักนิดหนึ่ง แต่ไม่ถึงกับกลัว ทำให้ระวังเรื่องบทบาทมากขึ้น³²

เมื่อพิจารณาการชดเชยเยียวยาตามกฎหมายมีอยู่ พบว่า ในคดีอาญา ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องสั่งจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ค่าทนายความ ค่าเสียหายแก่คู่กรณี โดยเฉพาะฝ่ายจำเลยที่ถูกฟ้องคดีปิดปาก ส่วนในคดีแพ่ง หากคู่ความฝ่ายใดแพ้คดี ศาลจะสั่งให้จ่ายค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความให้แก่ผู้ชนะคดี ค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ต้องเสียไปจากการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าขาดประโยชน์จากการถูกดำเนินคดี ฯลฯ ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดีต้องการที่จะให้โจทก์ชดเชยค่าใช้จ่ายเหล่านั้นก็ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายต่างหาก ซึ่งย่อมเป็นภาระสำหรับจำเลยซ้ำอีก

การให้ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือค่าชดเชยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีปิดปาก ยังถือเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันการฟ้องคดีซ้ำ ๆ ทำนองเดียวกันอีกในอนาคต ดังนั้น เมื่อขาดระบบ

³¹ เช่น คดีที่บริษัทธรรมเกษตรได้ยื่นฟ้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและอดีตคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในความผิดฐานหมิ่นประมาทตาม ป. อาญา ม. 326 และ 328 เป็นคดีอาญาต่อศาลอาญากรุงเทพใต้ <https://www.fidh.org/ไทย/thailand-thammakaset-watch#ancr3>

³² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 12, นักข่าว, สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2565

ความรับผิดชอบดังกล่าว จึงมักเห็นการฟ้องคดีปิดปากแบบซ้ำ ๆ โดยโจทก์รายเดียวเกิดขึ้นเสมอ ดังตัวอย่างในคดีที่บริษัทฟาร์มไก่แห่งหนึ่งฟ้องผู้คนที่ออกมาร้องเรียนและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการละเมิดของบริษัทนับสิบคดี

“ไม่มีกลไกอะไรที่จะยับยั้งไม่ให้บริษัทเหล่านี้ฟ้องคดีทั้งทางแพ่งและอาญาหรือไม่มีกลไกที่ทำให้การฟ้องร้องดำเนินคดีต้องยุติลงได้โดยเร็ว คดีแต่ละคดีก็ถูกลากยาวไปเป็นปี เสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ทั้งในส่วนของผู้ที่ถูกฟ้องคดีและกระบวนการยุติธรรมหรือศาล ซึ่งการฟ้องก็สำเร็จสมความมุ่งหมายในการข่มขู่ไม่ให้นักพูดถึงบริษัทในทางลบ แม้ศาลจะยกฟ้องหมด แต่เขาก็ฟ้องไว้ก่อน ใช้เวลาพิจารณาปีสองปีและยกฟ้อง คนที่ตกเป็นจำเลยขี้ลำบาก³³

5.2.5 การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ค่อนข้างหลากหลาย รวมถึงระบบนายขอแรงในชั้นศาล ระบบทนายอาสาของสภาทนายความ การให้ความช่วยเหลือโดยองค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงกองทุนยุติธรรม

กองทุนยุติธรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม มีภารกิจในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม โดยกองทุนมีภารกิจที่ต้องให้บริการประชาชนใน 4 ภารกิจหลัก ได้แก่³⁴

- 1) การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี
- 2) การขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย
- 3) การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
- 4) การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี

มาตรา 27 ของพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ระบุว่า การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี ประกอบด้วยค่าจ้างทนายความ ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2563 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2565

³³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

³⁴ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 9

สำหรับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีที่กองทุนจะจัดหาให้ได้ นั้น มีดังต่อไปนี้

(1) ค่าจ้างทนายความ

(2) ค่าที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดี หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(3) ค่าฤชาธรรมเนียม

(4) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี เช่น ค่าตรวจพิสูจน์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการสอบแนวเขตรังวัดที่ดิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศหรือทางดาวเทียม การอ่าน แปล ตีความ หรือวิเคราะห์ภาพถ่าย

(5) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาช่วยเหลือนั้น พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม และระเบียบฯ กำหนดให้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้³⁵

(1) พฤติกรรมและข้อเท็จจริง ของผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน

(2) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน

(3) โอกาสที่ผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือ หรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

ส่วนการพิจารณาฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน อาจคำนึงถึง³⁶

(1) รายได้ หรือความสามารถทางเศรษฐกิจของผู้ขอรับความช่วยเหลือ

(2) ภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามปกติอันควรแก่ฐานะานุรูป

(3) ภาระหนี้สินของผู้ขอรับความช่วยเหลือ ที่ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมเป็นสำคัญ

และในการให้ความช่วยเหลือ คณะอนุกรรมการต้องพิจารณาฐานะทางการเงินของกองทุนประกอบ³⁷ ซึ่งงบประมาณในการสนับสนุนกองทุนมีแนวโน้มลดลง

ตอนนี้เงินกองทุนที่เราช่วยเหลือประชาชน แต่มีข้อกังวลเหมือนกัน เพราะว่างบประมาณที่ได้รับลดลงเยอะ ปี 2563 ได้ 150 ล้านบาท ปี 2564 ได้ 150 ล้านบาท ปี 2565 เหลือ 20 ล้านบาท

³⁵ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 28 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 10

³⁶ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 12

³⁷ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 13

บาท ปี 2566 วงเงินขั้นต้นจัดสรรมาให้ 18 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าปี 2566 และ 2567 เงินจะยังเพียงพอให้การช่วยเหลืออยู่ แต่ถ้าได้สัดส่วนงบประมาณเท่านี้ คาดว่าปี 2568 งบประมาณจะเริ่มไม่พอแล้ว³⁸

การช่วยเหลือในการต่อสู้คดีของจำเลย โดยทั่วไปแล้วการให้ความช่วยเหลือจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายดังกล่าวไว้แล้ว มีเพียงเกณฑ์การพิจารณาพฤติกรรมและข้อเท็จจริงของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือที่อาจแตกต่างกันไปบ้างคือ กรณีผู้ยื่นคำขอประสงค์ต่อสู้คดีหรือการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เว้นแต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือว่าน่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด
- (2) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เว้นแต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือว่าน่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด
- (3) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม เว้นแต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือว่าน่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด
- (4) ต้องมีหลักฐานพอสมควรว่ามีได้เป็นผู้ผิดสัญญาหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น และต้องใช้สิทธิโดยสุจริต

การให้ความช่วยเหลือในการการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย หลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความช่วยเหลือเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราวของกองทุนยุติธรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 29 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 10 – 13

พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้คำนึงถึงว่าหากได้รับการปล่อยชั่วคราวแล้ว ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี จะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือจะไปก่อเหตุร้ายอันตรายประการใดหรือไม่”

การพิจารณาให้ความช่วยเหลือ คณะอนุกรรมการต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้³⁹

- (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์จะหลบหนี
- (2) ไม่ไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไม่ไปก่อเหตุร้ายอันตรายประการใด

³⁸ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

³⁹ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 10

การพิจารณาดังกล่าว ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้⁴⁰

(1) ลักษณะการกระทำความผิดที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ หรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อประชาชนที่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย หรือความเชื่อมั่นของกระบวนการยุติธรรม

(2) สาเหตุหรือพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามีได้กระทำความผิด

(3) ฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ

(4) ประวัติการกระทำความผิด นิสัย ความประพฤติ และข้อเท็จจริงอื่นที่เกี่ยวข้อง

(5) ความคิดเห็นของผู้เสียหาย หรือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้อง หากมีการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา หรือจำเลย

โดยการพิจารณาฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือ คณะอนุกรรมการอาจคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ประกอบด้วย⁴¹

(1) รายได้ หรือความสามารถทางเศรษฐกิจของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน

(2) ภาระค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามปกติอันควรแก่ฐานะานุรูป

(3) ภาระหนี้สินของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนที่ไม่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมเป็น สำคัญ

กองทุนยุติธรรมถูกตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนได้อย่างทั่วถึง เสมอภาค และเป็นธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคในการเข้าถึงการช่วยเหลือ จากกองทุนยุติธรรมอยู่ โดยจากข้อมูลการสัมภาษณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถสรุปปัญหาและข้อจำกัด ในการเข้าถึงการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ดังนี้

1) การใช้เกณฑ์ฐานะทางเศรษฐกิจ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางส่วนเสนอว่าการช่วยเหลือนัก ปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ควรพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจ เพราะนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจำนวนไม่น้อย ไม่ใช่คนที่มีฐานะไม่ดี แต่ที่ถูกดำเนินคดีเพราะการออกมาช่วยรัฐในการทำหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนและ ประโยชน์สาธารณะ พวกเขาจึงมีความชอบธรรมที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในการต่อสู้คดี⁴²

อย่างไรก็ดี ตัวแทนจากกองทุนยุติธรรมเห็นว่าไม่อาจเปิดเกณฑ์เป็นการเฉพาะโดยไม่พิจารณา เรื่องฐานะได้

⁴⁰ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 11

⁴¹ ระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอลปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย พ.ศ. 2559 ข้อ 12

⁴² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, นักพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

“การพิจารณาจะใช้เกณฑ์เดียวกันหมดไม่ว่ากลุ่มไหน ไม่สามารถเปิดเกณฑ์เฉพาะได้ สำหรับการพิจารณาฐานะ ไม่ได้ดูว่าเป็นคนยากจนเท่านั้น ดูจากหลายอย่างประกอบกัน ทั้งรายได้ ภาระค่าใช้จ่าย ภาระหนี้สินและกึ่งเงินที่ต้องใช้ในการต่อสู้คดีว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ ไม่ได้หมายความว่าเขาจะต้องเป็นคนที่ขัดสน ส่วนข้อเท็จจริงที่บอกว่าเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิชุมชน ก็เป็นข้อเท็จจริงประกอบในการพิจารณาว่าที่ถูกดำเนินคดีมีเหตุจากอะไร ไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่เอามาพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้การช่วยเหลือ”⁴³

2) เกณฑ์การพิจารณาช่วยเหลือในเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราว โดยดูจากสาเหตุหรือพฤติการณ์ น่าเชื่อว่ามีได้กระทำความผิด พบว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางรายถูกปฏิเสธการช่วยเหลือเพราะถูกมองว่ากระทำความผิดแล้ว โดยเฉพาะในคดีบุกรุกพื้นที่ป่า และคดีเกี่ยวกับการชุมนุม

“ไปหวังพึ่งจากกองทุนยุติธรรม ต้องบอกว่ายากมาก โดยเฉพาะคดีชุมนุม พอเจอว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง เงินประกันตัวก็ไม่ได้แล้ว”⁴⁴

อย่างไรก็ดีตัวแทนจากกองทุนยุติธรรมอธิบายว่าปัจจุบันไม่ได้ใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือปล่อยตัวชั่วคราวแล้ว แต่จะยึดหลักเกณฑ์การพิจารณาของศาล กล่าวคือ ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีพฤติการณ์จะหลบหนี ไม่ไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไม่ไปก่อเหตุอันตรายประการใด

“หลักเกณฑ์ที่ต้องพิจารณาช่วยเหลือการปล่อยตัวชั่วคราวหลัก ๆ คือ การพิจารณาว่าจะหลบหนีหรือไม่ มีพฤติการณ์จะไปยุ่งเหยิงพยานหลักฐานหรือไม่ ซึ่งก็จะดูจากความเห็นของตำรวจและอัยการประกอบ ส่วนเรื่องของพฤติการณ์การกระทำความผิด อาจจะมีการกล่าวถึงเป็นข้อเท็จจริงประกอบในการประชุม โดยเรามีคู่มือและมีการอบรมเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา บางหลักเกณฑ์เป็นข้อที่ฟังพิจารณาและเป็นข้อที่เอามาใช้ประกอบ แต่ไม่ได้ตายตัวว่าต้องดำเนินการตาม ส่วนเกณฑ์ที่จะต้องนำมาพิจารณาสามเกณฑ์ดังกล่าวไป ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับการพิจารณาของศาล เราไม่ได้คำนึงถึงว่าเขาจะกระทำความผิดหรือไม่ ไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณา แต่เป็นข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ต้องประมวลไว้ บางครั้งจำเลยรับสารภาพ แต่เขาจะต่อสู้คดีและไม่มีพฤติการณ์หลบหนี เราก็ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการแต่ละชุดด้วย”⁴⁵

3) เกณฑ์การช่วยเหลือในการต่อสู้คดีอาจจำกัดการเข้าถึงของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการให้พิจารณาจากเกณฑ์ (1) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหรือความสัมพันธ์

⁴³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

⁴⁴ การประชุมรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2565

⁴⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

ระหว่างประเทศ (2) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (3) ต้องไม่มีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม เว้นแต่มีหลักฐานอันน่าเชื่อถือว่าจะไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่สามารถพิจารณาได้กว้างขวางและอาจถูกนำมาใช้จำกัดการให้ความช่วยเหลือนักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางส่วนได้ เพราะจากข้อมูลที่รวบรวมไว้ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจำนวนไม่น้อยที่ถูกดำเนินคดีโดยรัฐ มักถูกกล่าวหาในฐานความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เช่น ความผิดข้อหายุ่งยงปลุกปั่น ก่อความวุ่นวายในบ้านเมือง เป็นต้น

4) การให้ความช่วยเหลือด้านทุนความจากกองทุนยุติธรรมในคดีอาญาอาจถูกจำกัด เนื่องจากถูกตีความว่า มีการช่วยเหลือด้านทุนความขอแรงในชั้นศาลอยู่แล้ว โดยอ้างระเบียบคณะกรรมการกองทุนยุติธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี พ.ศ. 2559 ข้อ 10 (3) โอกาสที่ผู้จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนจะได้รับความช่วยเหลือ หรือบรรเทาความเสียหายตามกฎหมายอื่น

5) ทุนความที่นำมาให้ความช่วยเหลือคดีต้องเป็นทุนที่ขึ้นบัญชีไว้กับกองทุนยุติธรรม ซึ่งอาจไม่มีความเข้าใจและเชี่ยวชาญในคดีสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ดี ตัวแทนของกองทุนยุติธรรมให้ข้อมูลว่า ในการขอรับความช่วยเหลือด้านทุนความ อาจเสนอทุนความนอกบัญชีเข้ามาได้ แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการฯ

“การช่วยเหลือด้านทุนความ จะต้องเป็นทุนที่ต้องขึ้นบัญชีไว้ แต่ว่าระเบียบก็เปิดช่องให้สามารถใช้ทุนภายนอกบัญชีได้ ในกรณีที่มีความจำเป็น เพียงแต่ถ้าจะใช้ทุนนอกบัญชีจะต้องให้อนุกรรมการให้ความเห็นชอบก่อน ผู้ขอสามารถเสนอทุนความได้ โดยจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการว่ามีความจำเป็นต้องใช้ทุนนอกบัญชีหรือไม่ คดีมีความยุ่งยากซับซ้อนถึงขนาดที่ทุนในบัญชีไม่สามารถทำได้หรือไม่ ซึ่งเป็นไปได้เหมือนกันว่า คณะอนุกรรมการจะอนุมัติการช่วยเหลือ แต่ไม่ได้อนุมัติทุนตามชื่อที่ขอเข้ามา หรือจะอนุมัติตามที่ขอทั้งหมด เพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการในการพิจารณา แต่ถ้าเป็นทุนตามบัญชีก็จะเป็นเลขาคำเนินการให้เลย⁴⁶

5.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

ปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 14 (3) ระบุว่า รัฐต้องประกันและสนับสนุนการก่อตั้งและพัฒนาองค์กรอิสระแห่งชาติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในทุกดินแดนภายใต้เขตอำนาจรัฐตามความเหมาะสม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” โดย กสม. ประกอบด้วยผู้มีความรู้ความ

⁴⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่ได้รับการสรรหาจำนวน 7 คน มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 ดังต่อไปนี้

1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

กสม. มีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมมิติการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะด้านสิทธิมนุษยชน การเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน รวมถึงการทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือสามารถหยิบยกกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นตรวจสอบและจัดรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรืออาจดำเนินการประสานการคุ้มครองเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ร้อง โดยคำนึงถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความเหมาะสมและการดำเนินการอย่างระมัดระวัง รวมทั้งมีการติดตามผลการประสานการคุ้มครองเพื่อให้เรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้รับการแก้ไขปัญหาย่างทันท่วงที เหมาะสมและเป็นธรรมด้วย⁴⁷

การประสานการคุ้มครองกรณีเร่งด่วน

กสม. ยังมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 38 ในการดำเนินการประสานการคุ้มครองกรณีเร่งด่วน ซึ่งอาจเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนกำลังตกอยู่ในความเสี่ยง

⁴⁷ เป็นหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา 18 (4) เดิม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา 33 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

“มาตรา 38 ในกรณีที่กรรมการผู้ใดพบเห็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกายของบุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่มีทางเยียวยาได้ในภายหลัง กรรมการผู้ผู้นั้นอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานนั้นได้ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการทราบ ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้กรรมการผู้ผู้นั้นอาจสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามที่เห็นสมควรได้”

“ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่ง ตามวรรคหนึ่งที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น”

โดยในทางปฏิบัติในการประสานการคุ้มครองกรณีเร่งด่วน กสม. จะใช้วิธีโทรศัพท์ประสานงาน ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

“ถ้านักปกป้องสิทธิถูกคุกคาม กสม. ทำได้คือรีบโทรหาผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ แม้แต่ประสานกับกรมคุ้มครองสิทธิฯ เรื่องกฎหมายคุ้มครองพยาน เพราะเป็นสิ่งที่นักปกป้อง สิทธิฯ กำลังถูกคุกคาม ...ตอนที่มีคนที่ถูกเหมือนเรา เราก็ใช้วิธีคุยกับผู้ว่าเลย เพราะว่า กสม. ไม่ได้ มีอำนาจอยู่ในมือ เราไม่สามารถไปสั่งตำรวจ เราก็เลยต้องใช้วิธีการประสานงานระดับ ผู้บริหารสูงสุด”⁴⁸

นักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางส่วนตั้งคำถามด้วยความกังวลว่า กลไกดังกล่าวเข้มแข็งและยั่งยืน หรือไม่

“ถ้ากลไกคนตรงนี้หายไป กสม. คนนี้หายไป ผู้ว่าคนนั้นหายไป ดำรงธรรมคนนั้นหายไป สันติบาลคนนั้นในพื้นที่หายไป มันจะจบยังไง ด้วยสายสัมพันธ์เชิง Connection อันนี้คือกลไก ตรงนี้บกพร่องใช่หรือไม่ หรือว่ายังไม่เข้มข้นเข้มแข็ง”⁴⁹

และ กสม. มักถูกวิจารณ์จากภาคประชาสังคมว่า ไม่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อการ คุกคามต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในกรณีที่มีการละเมิดสิทธินักปกป้องสิทธิมนุษยชนในเสรีภาพ ในการแสดงออก การชุมนุม และการสมาคม ตัวอย่างเช่น กรณีการคุกคามต่อนายเลิศศักดิ์ คำคงศักดิ์ นัก ปกป้องสิทธิมนุษยชนสิ่งแวดล้อมที่ถูกขู่ฆ่า และนายดำ อ่อนเมือง นักปกป้องสิทธิที่ดินของสหพันธ์เกษตรกร ภาคใต้ที่ถูกพยายามฆ่า ซึ่ง กสม. ดำเนินการเพียงแค่รายงานเหตุการณ์เหล่านี้ต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวงยุติธรรม กสม. ไม่ได้ทำหน้าที่ปกป้องนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีความเสี่ยงสูงอย่างเพียงพอ⁵⁰

⁴⁸ นางศยามล ไกรยูรวงศ์. ในการประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

⁴⁹ การประชุมรับฟังความคิดเห็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน วันที่ 8 ธันวาคม 2565

⁵⁰ [Joint Statement] Thailand: Strengthen National Human Right Commission before Accreditation Upgrade, 16 December 2020, <https://www.forum-asia.org/?p=33462>

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์และการประชุมรับฟังความคิดเห็น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนความคาดหวังต่อ กสม. โดยสรุปดังนี้

1) มีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“กสม. ต้องเป็นตัวหลักในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทำให้นักปกป้องสิทธิถูกรับรู้และเข้าใจในวงกว้าง ต้องมีการดำเนินการเชิงนโยบายและกฎหมาย ต้องเป็นตัวแทนประสานกับภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาครัฐเพื่อให้เกิดกลไกการคุ้มครองสิทธิ”⁵¹

“กสม. ต้องออกมาพูดปกป้องมากกว่านี้ คิดว่ากรรมการต้องออกมาพูดหรือทำงานแบบเชิงรุก ต้องพูดประเด็นอะไรที่ละเอียดอ่อนได้ เช่น ประเด็นมาตรา 112 ไม่ได้บอกว่าจะต้องออกมาพูดเห็นด้วยกับนักกิจกรรม แต่ต้องออกมาพูดในเชิงหลักสากล”⁵²

“กสม. จะทำเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างเดียวไม่ได้ มีคนทำเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนตั้งหลายองค์กร แต่มันเป็นปลายทาง สิ่งที่เป็นช่องว่างคือเรารู้ว่าทัศนคติของรัฐเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนยังเป็นปัญหา แต่การเปลี่ยนทัศนคติ การรณรงค์ การให้ความรู้ต้องใช้เวลา ต้องไปแก้ไขตั้งแต่ระดับประณมเลย แต่ปัจจุบันการละเมิดมีอยู่ตรงหน้า ต้องทำงานให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า กสม. ปกป้องสิทธินี้ได้”⁵³

“กสม. ควรจะ Active มากกว่านี้ โดยเฉพาะในประเด็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทั้งในเรื่องการประกันตัวหรือว่าค่าไถ่ EM ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน”

2) ทำงานตรงไปตรงมา กล้าหาญ และมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

“กสม. มีการทำงานอย่างตรงไปตรงมา ทำให้องค์กรอิสระอิสระมีความเป็นอิสระจริง ๆ กล้าตรวจสอบในประเด็นอ่อนไหว การออกรายงานที่ดีสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล”⁵⁴

“ความสัมพันธ์กับภาครัฐ ตัวอย่างเช่น กสม. ทำงานกับ กอ.รมน. แต่ในแง่หนึ่งยังไม่สามารถเอาคนผิดใน กอ.รมน. มาลงโทษหรือผลักดันให้ยอมรับผิดได้เลยแม้แต่รายเดียว ก็จะทำให้คนมองว่า กสม. กลายเป็นองค์กรอยู่ใต้ กอ.รมน. ไปด้วย”⁵⁵

⁵¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 9 มิถุนายน 2565

⁵² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

⁵³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

⁵⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 13, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 17 กรกฎาคม 2565

⁵⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐและสาธารณะ รวมถึงนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“การสร้างความรู้ความตระหนักรู้ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ให้กับภาคส่วนต่างๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหลายๆ ครั้งก็เป็นคู่กรณีโดยตรงกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นสิ่งที่ กสม. สามารถทำได้เลย กสม. สามารถเดินสายให้ความรู้ รวมถึงการให้ความรู้กับสาธารณะชนในวงกว้าง ซึ่งมีเครื่องมือมากมาย ทั้งสื่อกระแสหลัก สื่อทางเลือก สื่ออิเล็กทรอนิกส์”

“ทำให้พี่น้องในพื้นที่เข้าใจในประเด็นเรื่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เสนอให้ กสม. รณรงค์เรื่องนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน”

“กสม. ต้องให้ความรู้ซึ่งหน้าที่เกิดขึ้น ณ สถานการณ์นั้น เป็นความรู้ที่คนอยากรู้มากที่สุด สถานการณ์ตอนนั้น เช่น ตำรวจทำอย่างนี้ได้ไหม อำเภอกำหนดได้ไหม ฝ่ายปกครองในพื้นที่มาสอบถามเราแบบเข้ามาถึงบ้านได้ไหม หรือส่งคนมาลุ่มอยู่หน้าบ้าน ดักอยู่หน้าบ้าน ทำอย่างนี้ได้ไหม แล้วเมื่อเขาทำ เราจะได้รับ ความคุ้มครองอย่างไร เราจะโทรหาใครได้รับความคุ้มครองเรื่องไหน ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถปกป้องสิทธิหรือใช้สิทธิของตัวเองได้อย่างตรงไปตรงมามากที่สุด”

4) การเฝ้าระวังสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการรวบรวมข้อมูลบุคคลหรือกลุ่มที่มีโอกาสที่จะถูกคุกคามเป็นพิเศษหรือว่าเสี่ยงเป็นพิเศษ

5) การคุ้มครองผู้ร้องเรียน

“สิ่งหนึ่งที่ กสม. ควรทำ คือการคุ้มครองผู้เสียหายที่มาร้อง กสม. พาน้อง ๆ ผู้เป็นแรงงานมาร้องที่ กสม. ไปๆมาๆ ปรากฏว่าถูกฟ้องปิดปากจากนายจ้าง”

“ถ้าหากเป็นเรื่องร้องเรียนเป็นการเฉพาะ เช่นเรื่องเพศ ไม่ควรจะต้องไปผ่านเจ้าหน้าที่หลายคน ควรจะผ่านไปถึงประธาน กสม. เลย อาจจะไปคิดระบบว่าเรื่องไหนบ้างที่เป็นเรื่อง sensitive เรื่องไหนบ้างที่เป็นเรื่องความปลอดภัยสูง ก็อาจจะมีการจัดให้ผู้ที่จะมาร้องเรียนมีความมั่นใจ”

“การจัดตั้งหน่วย คล้ายๆกับหน่วยคุ้มครองพยานหรือคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มาร้องเรียนได้รับความปลอดภัย ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องแสวงหาความร่วมมือกับตำรวจ

DSI หรือว่าสำนักงานคุ้มครองพยาน หากว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนรายนั้นไม่มีความเชื่อมั่นต่อเจ้าหน้าที่ราชการที่เนินมาตรการนั้น”

6) ปรับปรุงขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนให้มีความรวดเร็วขึ้น

“อยากให้การดำเนินการของ กสม. มีความรวดเร็วมากกว่านี้ อาจจะเพราะโครงสร้างภาครัฐ แต่อย่างน้อยก็ควรจะเป็นหน่วยงานที่รวดเร็ว ทันเหตุการณ์และก็มีประสิทธิภาพมากกว่านี้”⁵⁶

“เดี๋ยวนี้รับเรื่องต้องมาเข้ากลั่นกรอง มีความเห็นว่า กสม. อาจจะต้องมีมาตรการพิเศษในการรับคำร้อง ต้องทำอย่างรวดเร็ว”

7) การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือและการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“ควรจะมีกองทุนกลางและระดมทุนมาสมทบ เนื่องจากปัญหามากขึ้นเรื่อย ๆ ก็มีความจำเป็นอยู่ในหลาย ๆ ประเทศ ก็มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์เฉพาะหน้า หรือแม้กระทั่งในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นที่จะต้องเอาออกจากประเทศ อาจรวมถึงเรื่องของการเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่นๆ”

8) กระจายอำนาจลงสู่ระดับพื้นที่

“กสม. ควรมีอนุกรรมการในแต่ละภาคลงทำงานในพื้นที่ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เมื่อมีการปิดล้อมตรวจค้น อนุกรรมการสิทธิในพื้นที่ต้องลงพื้นที่ช่วยชาวบ้าน ต้องลงพื้นที่ไปสังเกตการณ์ว่ามีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ไม่ใช่ออให้เหตุการณ์ผ่านไป อาทิตย์สองอาทิตย์แล้ว กรรมการสิทธิถึงจะรับทราบ”⁵⁷

“ถ้าทำเป็นศูนย์แต่ละพื้นที่หรือว่าพื้นที่ที่มีปัญหาประเด็นนี้โดยเฉพาะก็อาจจะมีการตั้งศูนย์ชั่วคราว ไม่อยากให้เรื่องมากระจุกที่ กสม. ส่วนกลางทั้งหมด ต้องมีการกระจายผ่านศูนย์ ไม่ว่าจะเป็นส่วนภูมิภาคหรือว่าศูนย์ชุมชน”

“ต้องกระจายอำนาจลงสู่ภูมิภาค แต่ไม่ควรอยู่กับมหาวิทยาลัย เพราะในระบบมหาวิทยาลัยก็ขึ้นอยู่กับคณบดี พอคณบดีเปลี่ยนก็เปลี่ยนไปหมด แล้วคณะกรรมการสิทธิเป็นองค์กรอิสระต้องอยู่ข้างนอกจากราชการ พี่น้องจะได้เข้าไปพบได้ง่าย”

9) ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์การชุมนุม

⁵⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

⁵⁷ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 21 มิถุนายน 2565

“กสม. ควรไปไปดูและตรวจสอบทั้งในทางกฎหมาย การทำงาน การสลายการชุมนุม การใช้อำนาจตามขอบเขตหรือว่าเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่ที่ผ่านมา และควรตรวจสอบการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ ที่ผ่านมา”

10) จัดระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย

“กรรมการสิทธิสามารถดีลกับสภาพนายความ คาดหวังว่ากรรมการสิทธิฯ จะต้องมีการฝึกอบรมนี้ไว้รองรับ แม้จะมีกองทุนยุติธรรมสามารถตั้งนายความได้ แต่เวลามีข้อพิพาท เรามีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ หลักของหน่วยงานของรัฐจะไม่ฟ้องกัน ดังนั้น กรรมการสิทธิฯ สามารถที่จะมีนายของตัวเอง แล้วตั้งขึ้นมาสู้คดีกับอัยการได้”

สำหรับความคาดหวังต่อ กสม. ข้างต้น ส่วนเรื่องเป็นข้อท้าทายเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะมีข้อจำกัดบางประการ และยังเป็นเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับสถานะของ กสม. ว่าควรจะทำหน้าที่ภายใต้ขอบเขตแค่ไหนอย่างไร จะถึงขั้นทำตัวเป็นกลไกในการติดตามตรวจสอบ (monitoring) หรือทำหน้าที่ปฏิบัติการ (operation) ด้วย

5.4 บทสรุปสังเขป

ประเทศไทยยังไม่มีกลไกคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนระดับชาติ แต่มีกลไกหรือมาตรการบางอย่างที่อาจจะให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ อาทิ มาตรการคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญาฯ ที่อาจให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางส่วนที่เป็นผู้แจ้งเบาะหรือให้ข้อมูลแก่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม หรือกลไกกองทุนยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และ 165/2 ที่สามารถช่วยเหลือกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกดำเนินคดีได้ แต่กลไกเหล่านี้ยังไม่สามารถให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ กลไกการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดียังขาดประสิทธิภาพในการนำผู้ที่คุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมาลงโทษ จนทำให้เกิดวัฒนธรรมการลอยนวลพ้นผิด

ในส่วนกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น รวมถึงในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ระดับหนึ่ง เช่น การประสานการคุ้มครองกรณีเร่งด่วน แต่ก็ยังถือขาดระบบการทำงานด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นการขาดระบบการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนล่วงหน้า ขาดระเบียบปฏิบัติในการรับเรื่องและตอบสนองอย่างเร่งด่วนเมื่อมีการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ทั้งยังขาดหน่วยที่รับผิดชอบด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยตรง อีกทั้ง กสม. ยังถูกวิจารณ์ในเรื่องการไม่ทำงานเชิงรุกและความล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน

บทที่ 6

บทสรุป วิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

บทนี้จะสรุปผลการศึกษา และวิเคราะห์สภาพปัญหา อุปสรรค และข้อท้าทาย และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

6.1 สภาพปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

6.1.1 กฎหมายคุ้มครองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้บางประการ แม้จะไม่ได้รับรองเนื้อหาของสิทธิตามกรอบของปฏิญญาไว้อย่างชัดเจนโดยตรงก็ตาม เช่น ไม่ได้รับรองสิทธิในการเข้าถึงและสื่อสารกับหน่วยงานระหว่างประเทศ สิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนใหม่ สิทธิที่จะหว่านล้อม รับ และใช้ทรัพยากร สิทธิในการเป็นตัวแทนและสนับสนุน เป็นต้น แต่สิทธิเหล่านั้นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิประการอื่นที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุม การสมาคม และการติดต่อสื่อสาร จึงเห็นว่าควรตีความเพื่อนำมาปรับใช้ให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเหล่านั้นได้

กรอบสิทธิตามปฏิญญานักปกป้องฯ	รัฐธรรมนูญ
สิทธิในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน	-
สิทธิในการพบปะหารือ และชุมนุมอย่างสันติ	มาตรา 44
สิทธิที่จะก่อตั้งกลุ่ม สมาคม และองค์กร	มาตรา 42, 63
สิทธิในการเข้าถึงและสื่อสารกับหน่วยงานระหว่างประเทศ	มาตรา 35
สิทธิที่จะแสวงหา รับ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร	มาตรา 34, 35, 41 (1), 59
สิทธิในการพัฒนาและอภิปรายแนวคิดใหม่ด้านสิทธิมนุษยชน	มาตรา 34
สิทธิในการเข้าร่วมในกิจการสาธารณะ	มาตรา 41, 43, 57, 58, 63, 78
สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ	มาตรา 25
สิทธิในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ การพิจารณา และการพิจารณาคดี	-
สิทธิในการเป็นตัวแทนและให้การช่วยเหลือ	-
สิทธิที่จะหว่านล้อม รับ และใช้ทรัพยากร	-

กรอบสิทธิตามปฏิญญานักปกป้องฯ	รัฐธรรมนูญ
สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครอง	มาตรา 4, 25, หมวด 3

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติบางฉบับที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานและการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่อาจช่วยอำนวยให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐ พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 ที่เปิดโอกาสให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้มีโอกาสเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยรัฐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2560 ซึ่งจะช่วยคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของข้อมูลให้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้บางส่วน อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ก็ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ เช่น ในทางปฏิบัติการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายยังมีอุปสรรค เป็นต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาและทำการแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้จะได้มุ่งไปวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายเหล่านั้น

6.1.2 สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน

กฎหมายที่จำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มีกฎหมายหลายฉบับที่สร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและไม่เอื้ออำนวยสำหรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการคุกคามและดำเนินคดีต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อาทิ

กฎหมายที่จำกัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ที่มักถูกนำมาใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบมากกว่าที่จะเอื้ออำนวยต่อการชุมนุม นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มักถูกนำมาใช้ดำเนินคดีกับการชุมนุม เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 215, 216 (ข้อหาหมิ่นประมาทความร้ายแรง) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ เป็นต้น

กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงออก รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 112 (หมิ่นประมาทพระมหากษัตริย์) มาตรา 116 (ยุยงปลุกปั่น) มาตรา 326, 328 (หมิ่นประมาท) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14

กฎหมายที่จำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อเสรีภาพในการสมาคม โดยเฉพาะการพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. ...

กฎหมายที่ให้อำนาจสอดส่อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางและขาดหลักประกันการคุ้มครองที่เพียงพอ

กฎหมายเหล่านี้ มักมีเนื้อหาที่คลุมเครือ ซึ่งเอื้อให้เกิดการใช้กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ มาตรการบังคับของกฎหมายบางฉบับไม่ได้สัดส่วน โดยเฉพาะการเน้นใช้โทษทางอาญา และมีอัตราโทษที่สูงเกินสมควร ดังนั้น จึงต้องทบทวนกฎหมายเหล่านั้น เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยสำหรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่บกพร่องต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ดังกล่าวไปแล้วว่าประเทศไทยมีกรอบกฎหมายบางประการที่ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่มักมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นธรรมและเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนขาดประสิทธิภาพ และบ่อยครั้งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเสียเอง¹ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากกระบวนการยุติธรรมถูกครอบงำโดยอำนาจที่ไม่ถูกต้อง² และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไม่เข้าใจ ไม่ยอมรับ และมีทัศนคติเชิงลบต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน³ ซึ่งสภาพดังกล่าว ยังส่งผลให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนขาดความเชื่อมั่นกลไกรัฐ และไม่ใช้บริการ⁴

สภาพแวดล้อมทางการเมืองและการแบ่งขั้วทางการเมือง

ประเทศไทยมีสภาพการแบ่งขั้ว (polarization) ทำให้การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและการขับเคลื่อนประเด็นของสิทธิมนุษยชนยากขึ้น เพราะมักถูกตั้งแง่ว่าเลือกข้างทางการเมืองและผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนออกมาปกป้องสิทธิของกลุ่มขั้ว A ก็จะถูกกลุ่มขั้ว B โจมตี ขณะที่เมื่อออกมาปกป้องสิทธิของกลุ่มขั้ว B ก็จะถูกกลุ่มขั้ว A โจมตี ซึ่งสร้างปัญหาให้กับการทำงานมากพอสมควรและกลายเป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือและสนับสนุนกัน⁵

6.1.3 กลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

การป้องกัน

¹ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 12, นักข่าว, สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2565

² ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

³ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 13, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 17 กรกฎาคม 2565

⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ยังไม่มีกลไกเฝ้าระวังและการเตือนล่วงหน้า (early warning mechanisms) เกี่ยวกับความเสี่ยงและการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน แม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กสม. จะทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว แต่เป็นการทำหน้าที่ในลักษณะของการติดตามรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์ประจำปี มากกว่าจะเป็นการเฝ้าระวัง ประเมิน และแจ้งเตือนล่วงหน้าเมื่อเกิดความเสี่ยง

การคุ้มครอง

หากนับเฉพาะกลไกการคุ้มครองภาครัฐ พบว่า เมื่อเกิดความเสี่ยงของการคุกคามขึ้น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจติดต่อขอรับการคุ้มครองหรือช่วยเหลือได้ผ่านการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครอง หรือร้องเรียนต่อ กสม. ซึ่งกลไกเหล่านี้ยังไม่ใช่กลไกที่ถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อความเสี่ยงและการคุกคามต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ขาดระเบียบการสำหรับการปฏิบัติงาน ไม่มีระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้า และเจ้าหน้าที่ก็ไม่ได้ถูกอบรมมาเพื่อปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ ทำให้บ่อยครั้งนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสะท้อนว่ากลไกที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการด้านการคุ้มครองของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากกล่าวโดยสรุป จะพบช่องว่างและข้อจำกัดของกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- การขาดกลไกการตอบสนองเร่งด่วน แม้ในส่วนของ กสม. จะมีอำนาจในการประสานการคุ้มครองอย่างเร่งด่วนตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งและออกแบบกลไกการทำงานอย่างเป็นระบบ ขาดหน่วยรับผิดชอบหรือศูนย์ประสานกลาง (focal point) และไม่มีระเบียบการ (Protocol) ในการทำงานที่ชัดเจนว่าเมื่อมีความเสี่ยงต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นหรือเมื่อมีการร้องขอรับความคุ้มครองจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กสม. จะมีการประเมินความเสี่ยงและตอบสนองอย่างไร และใครจะเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการ
- มาตรการคุ้มครองยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอ แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการคุ้มครองพยานในคดีอาญา เพื่อให้ขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมบุคคลที่กว้างขึ้นแล้ว แต่เมื่อดูจากเนื้อหาที่แก้ไขพบว่า นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอีกหลายกลุ่มจะไม่ได้ประโยชน์จากการแก้ไขดังกล่าวมากนัก เพราะนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคามจำนวนมาก เช่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนกลุ่มคนรักร่วมเพศที่เกิดที่ตกอยู่ในความเสี่ยงอันเกิดจากการชุมนุมหรือแสดงออกเพื่อคัดค้านการทำเหมืองแร่ เป็นต้น จะไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในนิยามของ “พยาน” กล่าวคือ ไม่ใช่ “บุคคลซึ่งจะมาให้หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจ

สอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา” ดังนั้น พวกเขาจะได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานฯ

- มาตรการคุ้มครองในกฎหมายคุ้มครองพยานยังมีข้อจำกัดสำหรับการนำมาใช้ในบริบทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน แม้ว่าตามกฎหมายคุ้มครองพยานจะกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ค่อนข้างเหมาะสมสำหรับการคุ้มครองพยาน แต่อาจจะยังไม่ครอบคลุมมาตรการที่จำเป็นในบริบทของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องการความปลอดภัยไปพร้อม ๆ กับการสามารถทำงานของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย นักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางคนอาจต้องการมาตรการรักษาความปลอดภัยง่าย ๆ อย่างเช่นการสนับสนุนอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยสำหรับบ้านหรือที่ทำงาน เช่น กล้องวงจรปิด เป็นต้น บางคนที่เสี่ยงต่อการถูกคุกคามทางดิจิทัล พวกเขาอาจต้องการคำแนะนำ การสนับสนุน และเครื่องมือรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ แต่สำหรับบางคนอาจต้องการสนับสนุนด้านจิตสังคม รวมถึงการให้คำปรึกษาสำหรับความบอบช้ำทางจิตใจ การจัดการความเครียด และความเป็นอยู่ที่ดี นอกจากนี้ ในบางกรณี พวกเขาอาจต้องการความปลอดภัยแบบองค์รวมที่จัดให้แบบกลุ่มหรือทั้งชุมชนมากกว่าที่จะจัดให้แบบปัจเจกชน ซึ่งการออกแบบและกำหนดมาตรการความปลอดภัยเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการจัดหาให้

- กรณีการคุกคามด้วยกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แม้จะมีกฎหมายที่กำหนดกลไกการจัดการการฟ้องคดีปิดปากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่บ้าง อาทิ กลไกตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 และ 165/2 อย่างไรก็ดี กลไกดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังไม่เพียงพอต่อการนำมาจัดการกับคดีฟ้องปิดปาก

การเยียวยา

แม้จะมีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายในคดีอาญา (พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญาฯ) และผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน (พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรมฯ) แต่การเยียวยาดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอที่จะทำให้ผู้ถูกละเมิดสามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมได้ และไม่ครอบคลุมการเยียวยาจากการคุกคามรูปแบบอื่น เช่น การถูกฟ้องคดีปิดปาก ซึ่งมีผลกระทบทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เช่น ความเครียด ความกดดันต่าง ๆ แต่ยังคงขาดมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ การไม่สามารถนำผู้กระทำการละเมิดหรือกระทำผิดมาลงโทษได้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงการเยียวยาของผู้เสียหายและครอบครัว เช่น กรณีที่เป็นการบังคับสูญหายและการวิสามัญที่หากคดีไม่คืบหน้าและไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ย่อมทำให้ความจริงในเรื่องนั้น

คลุมเครือไม่ชัดเจนว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดหรือไม่ ส่งผลให้ผู้เสียหายหรือครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยาโดยรัฐได้ ต้องไปฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการละเมิดหรือหน่วยงานต้นสังกัดหากผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะพิสูจน์ ดังเช่นในกรณีเจ้าหน้าที่ทหารยิงนายชัยภูมิ ป่าแส ซึ่งญาติยื่นฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากกองทัพบก แต่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหา ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็น และกรณีตัวอย่างกฎหมายและกลไกการคุ้มครองในต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะต่อนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน”

คำนิยาม “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” เป็นประตูปานแรกที่กำหนดว่าใครที่จะได้รับการคุ้มครองในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชนบ้าง โดยจากการพิจารณาปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 ซึ่งระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ โดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นที่จะส่งเสริมและต่อสู้เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ” และเอกสาร Fact Sheet No. 29 ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) กฎหมายต้นแบบ (Model National Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders) และกฎหมายเกี่ยวกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนนิยามที่ถูกกำหนดโดยองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการรับฟังความเห็นจากกลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชนแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ควรอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) การพิจารณาจากงานที่บุคคลนั้นทำว่าอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยไม่คำนึงฐานะ อาชีพ เพศสภาพ อุดมการณ์ทางการเมือง ศาสนา และภูมิหลังของบุคคลนั้น และไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อปกป้องสิทธิของผู้อื่นหรือตนเองก็ตาม

2) พิจารณาว่าการกระทำนั้นว่าอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาว่าการกระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมายภายในประเทศหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับการไม่แจ้งการชุมนุม แต่หากยังเป็นการชุมนุมโดยสงบภายใต้กรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เขาย่อมได้รับการคุ้มครองในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดนิยามของ “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายถึง บุคคลใด ทั้งโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นที่การกระทำหรือพยายามกระทำการเพื่อส่งเสริม ค้ำครอง หรือต่อสู้เพื่อค้ำครองและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ

6.2.2 ข้อเสนอแนะต่อการรับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ควรรับรองสิทธิที่จำเป็นสำหรับการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เช่น เสรีภาพในการแสดงออก การสมาคม การชุมนุมโดยสงบ การเข้าถึงข้อมูล การเข้าถึงการเยียวยา เป็นต้น แต่ดังกล่าวยังไปแล้วว่าสิทธิเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกรับรองในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ผู้วิจัยจึงเสนอว่าอาจจะไม่จำเป็นต้องรับรองสิทธิเหล่านั้นซ้ำอีก แต่ควรรับรองสิทธิตามปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางประการที่ยังไม่ถูกรับรองอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ดังนี้

- 1) สิทธิที่จะได้รับ และใช้ทรัพยากรทั้งหลาย รวมทั้งจากแหล่งที่มาภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อการส่งเสริมและค้ำครองสิทธิมนุษยชน
- 2) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทั้งปวงที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว และเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในครอบครองขององค์กรธุรกิจที่อาจจำเป็นสำหรับการใช้หรือค้ำครองสิทธิมนุษยชน
- 3) สิทธิในการเข้าถึง สื่อสารและร่วมมือกับองค์กรนอกภาครัฐ องค์กรรัฐบาล และระหว่างรัฐบาล รวมทั้งหน่วยงาน กลไก หรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบอำนาจเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนตัวแทนทางการทูต
- 4) สิทธิที่จะช่วยเหลือ เป็นตัวแทน หรือกระทำการแทนบุคคล กลุ่มบุคคล สมาคม องค์กร หรือสถาบันอื่นใดในการส่งเสริม ค้ำครอง และใช้สิทธิมนุษยชน
- 5) สิทธิที่จะไม่ถูกข่มขู่หรือตอบโต้ในรูปแบบใด อันเนื่องมาจากหรือเกี่ยวข้องกับสถานะ กิจกรรม หรือการทำงานในฐานะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

6.2.3 ข้อเสนอแนะต่อพันธกรณีหรือความรับผิดชอบของรัฐ

ควรรับรองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐในการเคารพ ส่งเสริม ค้ำครอง และเติมเต็มสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน อย่างน้อยในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) การจัดทำและบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และกิจการสาธารณะสอดคล้องกับสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

2) การสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายและข้อบังคับที่ละเมิดสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนปฏิรูประบอบยุติธรรมเพื่อป้องกัน ขจัด และลงโทษการกระทำความผิดต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

3) ส่งเสริมและยอมรับในทางสาธารณะต่อบทบาท หน้าที่ กิจกรรม และงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนว่าชอบธรรมและสำคัญ

4) ป้องกันและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการคุกคาม ข่มขู่หรือการตอบโต้ รวมถึงจากการบุกรุกและแทรกแซงโดยพลการหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในความเป็นส่วนตัว ทั้งทางออฟไลน์และออนไลน์

5) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน ทัวถึง มีประสิทธิภาพ เป็นอิสระและเป็นกลาง กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกสังหาร ถูกบังคับให้สูญหาย ถูกทรมาน ถูกปฏิบัติอย่างโหดร้าย ถูกคุมขังโดยพลการ ถูกข่มขู่ หรือละเมิดสิทธิอื่นใด พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้เสียหาย หรือครอบครัว ญาติ หรือผู้ร่วมงานทราบถึงสถานะของการสืบสวนสอบสวนนั้น

6) จัดหาการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและการชดเชยอย่างเต็มที่สำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิด

6.2.4 ข้อเสนอแนะต่อการจัดตั้งหน่วยงานระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญานักปกป้องสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่ต้องออกแบบและพัฒนากฎหมายและกลไกภายในประเทศเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยในการจัดตั้งและการทำงานของหน่วยงานคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้วิจัยเสนอประเด็นที่ควรพิจารณา ดังนี้

รูปแบบการจัดตั้ง

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานระดับชาติที่ทำหน้าที่คุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นการเฉพาะ จึงเห็นควรให้มีการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น ซึ่งการจัดตั้งอาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ

รูปแบบแรก การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ซึ่งข้อดีคือสามารถออกแบบหน่วยงานให้ตรงกับความต้องการในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้เต็มที่ แต่ข้อจำกัดคือการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เป็นไปได้อย่างยากภายใต้นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นลดจำนวนองค์กรและบุคลากรภาครัฐ

รูปแบบที่สอง การจัดตั้งเป็นหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมีข้อดีคือจัดตั้งได้ง่ายกว่าการจัดตั้งหน่วยงานใหม่แยกต่างหาก แต่ก็อาจมีข้อจำกัดในเรื่องการติดกรอบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเดิม ทำให้การออกแบบหน่วยงานทำได้ไม่เต็มที่ ทั้งนี้ การจัดตั้งในหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานที่มีอยู่แล้วอาจพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1) การจัดตั้งขึ้นในหน่วยงานฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวงยุติธรรม หรือสำนักงานกฤษฎีกา เป็นต้น (ดูตัวแบบของบราซิล โคลอมเบีย และเม็กซิโก) รูปแบบนี้มีข้อดีคือหน่วยงานฝ่ายบริหารมักจะมีเครื่องมือและทรัพยากรที่พร้อมในการดำเนินการ โดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมที่มีเครื่องมือในการดูแลเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน การสอบสวนคดีพิเศษ การเยียวยา และกองทุนยุติธรรม และมีหน่วยงานอยู่ในระดับจังหวัดที่สามารถช่วยดำเนินการได้ แต่ก็มีข้อเสียคือเมื่ออยู่ในฝ่ายบริหาร อาจทำให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเกิดความไม่ไว้วางใจที่จะใช้บริการ โดยเฉพาะข้อกังวลเกี่ยวกับว่าข้อมูลของพวกเขาที่ไว้ต่อหน่วยงานคุ้มครองจะรั่วไหลไปยังหน่วยงานฝ่ายบริหารอื่น ดังนั้น หากจะมีการจัดตั้งในหน่วยงานฝ่ายบริหารอาจกำหนดหลักประกันการคุ้มครองข้อมูลไว้เป็นพิเศษด้วย

2) การจัดตั้งขึ้นภายในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ดูตัวแบบของมองโกเลีย) การจัดตั้งในรูปแบบนี้มีข้อดีคือเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว ทำให้มีความเชี่ยวชาญและได้รับความไว้วางใจจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับหนึ่ง แต่ข้อเสียคือความไม่พร้อมของเครื่องมือและทรัพยากรในการดำเนินการคุ้มครอง ซึ่งหากจะจัดตั้งในรูปแบบนี้อาจจะต้องให้ความสำคัญกับกลไกการประสานงานและความร่วมมือกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจหลักของหน่วยงานคุ้มครอง

หน่วยงานควรมีภารกิจหลักครอบคลุมในเรื่องการป้องกันการคุกคามและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และการสนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่องานปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึง

- จัดตั้งระบบป้องกัน ได้แก่ ระบบเฝ้าระวังและแจ้งเตือนล่วงหน้า การฝึกอบรม ฯลฯ
- จัดตั้งระบบการรับเรื่อง ประเมินความเสี่ยง และตอบสนองทั้งแบบปกติและกรณีเร่งด่วน
- ต่อสู้กับการลอบสังหารและฆาตกรรม รวมถึงการติดตามการสอบสวนและดำเนินคดีกรณีการละเมิดหรือคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- พัฒนาและเสนอแนะรูปแบบการเยียวยาที่เหมาะสม รวมถึงการชดเชย การชดเชย การฟื้นฟู ความพึงพอใจ และการรับประกันว่าจะไม่ทำซ้ำ
- ส่งเสริมความชอบธรรมในการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- การเข้าถึงเหตุการณ์การพิจารณาตัดสินคดีทั้งกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกฟ้องหรือกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำการละเมิด
- จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ระดับชาติของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- เสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาล รัฐสภา และหน่วยงานที่มีอำนาจ

อื่น

- ร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด
- ปรีกษาหารือและร่วมมือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หน่วยงานคุ้มครองจะต้องเข้าถึงได้ง่าย ดำเนินงานโดยเปิดเผย มีการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่ โดยอาจร่วมมือกับองค์กรปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือหน่วยงานระดับจังหวัด

การมีส่วนร่วมในหน่วยคุ้มครอง

การทำงานของหน่วยคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงาน/สถาบันอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและไม่ใช่รัฐ โดยเฉพาะนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ภาคประชาสังคม รวมถึงสถาบันระหว่างประเทศ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHCHR) ดังนั้น ไม่ว่าหน่วยคุ้มครองจะถูกจัดตั้งภายใต้สังกัดใด ประเด็นสำคัญควรเปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในหน่วยคุ้มครองตามความเหมาะสมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง โดยหน่วยงานดังต่อไปนี้ควรเข้ามามีส่วนร่วม

หน่วยงาน	ความสำคัญและจำเป็นในการมีส่วนร่วม
นักปกป้องสิทธิมนุษยชน	เป็นผู้มีส่วนได้เสียและรับประโยชน์โดยตรงจากคุ้มครอง
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงในส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ภาคประชาสังคม	จะมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
หน่วยงานตำรวจ มหาดไทย และความมั่นคง	เป็นหน่วยงานที่อาจมีส่วนช่วยในการป้องกันและตอบสนองต่อการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานตุลาการ	ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินคดี มีความสำคัญในแง่การช่วยยุติการลอยนวลพ้นผิด และป้องกันการฟ้องคดีปิดปากต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
กระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ)	เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนในฝ่ายบริหาร รวมถึงดูแลเรื่องการคุ้มครองพยาน การสอบสวน การเยียวยา และการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	เป็นหน่วยงานที่จะมีส่วนสำคัญในการเยียวยา โดยเฉพาะในมิติการดูแลเรื่องที่เป็นในการดำรงชีพ

กระทรวงสาธารณสุข	เป็นหน่วยงานที่จะมีส่วนสำคัญในการเยียวยา โดยเฉพาะในมิติการทางร่างกายและจิตใจ
หน่วยงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	เป็นหน่วยงานที่จะมีส่วนช่วยในเชิงองค์ความรู้และเทคนิคในการปฏิบัติงาน

การจัดหามาตรการคุ้มครอง

ประเด็นนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานคุ้มครองสามารถจัดหามาตรการคุ้มครองให้แก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ตกอยู่ในความเสี่ยงได้อย่างครอบคลุม ซึ่งอาจพิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ

1) การจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายโดยให้หน่วยงานคุ้มครองสามารถใช้มาตรการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองพยานได้

2) การกำหนดมาตรการคุ้มครองไว้ในกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นใหม่ โดยมาตรการคุ้มครองที่มีอาจรวมถึง (เป็นตัวอย่างมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายต้นแบบ)

- (1) การจัดหาอุปกรณ์มือถือ วิทย์ โทรศัพท์หรืออุปกรณ์สื่อสารอื่นใด
- (2) การติดตั้งกล้อง กุญแจ ไฟ หรือมาตรการด้านความปลอดภัยอื่น ๆ ที่บ้านหรือที่ทำงาน
- (3) การจัดหาเสื้อกันกระสุน (bullet-proof vests)
- (4) การติดตั้งเครื่องตรวจจับโลหะ (metal detectors)
- (5) การติดตั้งสายด่วนฉุกเฉิน
- (6) การมอบหมายเจ้าหน้าที่คุ้มครอง
- (7) การจัดหาหรือการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย
- (8) การจัดหาคำแนะนำ การสนับสนุน และโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์
- (9) การแถลงต่อสาธารณะหรือส่วนตัวหรือการเป็นตัวแทนของการสนับสนุน
- (10) เข้าร่วมหรือสังเกตการพิจารณาคดีหรือการดำเนินการทางกฎหมาย
- (11) การจัดหาที่อยู่ที่ปลอดภัย
- (12) การจัดหาเอกสารแสดงตนทางเลือก
- (13) ความช่วยเหลือด้านการเดินทาง
- (14) การย้ายถิ่นฐานออกนอกพื้นที่เสี่ยง
- (15) การอพยพหลบภัย (evacuation)
- (16) การจัดหาการสนับสนุนด้านจิตสังคม รวมถึงการให้คำปรึกษาสำหรับความบอบช้ำทางจิตใจ

การจัดการความเครียด และความเป็นอยู่ที่ดี (well-being)

(17) ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการสนับสนุนด้านรายได้

การจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

นักปกป้องสิทธิมนุษยชนบางท่านเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อสนับสนุนเป็นแหล่งงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองและมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน

6.2.5 ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ในประเด็นการจัดทำกฎหมายเพื่อคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนนั้น มีความคิดเห็นแบ่งเป็นสองแนวทาง คือ

ฝ่ายที่สนับสนุนการจัดทำกฎหมายเฉพาะ มองว่า การมีกฎหมายจะทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นในการคุ้มครอง แต่ก็ตระหนักว่าการผลักดันกฎหมายเป็นเรื่องที่ยากและใช้เวลานาน

ส่วนฝ่ายที่ยังไม่เห็นความจำเป็นของการมีกฎหมายเฉพาะใหม่ มองว่า กฎหมายและกลไกมีจำนวนมากอยู่แล้ว และเห็นว่าต้องทำให้กฎหมายและกลไกเหล่านี้สามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์

กลไก โครงสร้าง กฎหมาย ระบบที่มีอยู่ สามารถจัดการได้ระดับหนึ่ง และไม่แน่ใจว่าการสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่ จะช่วยอะไรหรือไม่ ยกตัวอย่างกฎหมาย Anti SLAPPs ก็ไม่เห็นมีผลอะไร⁶

สำหรับผู้วิจัยมองว่าการจัดทำกฎหมายอาจจำเป็นเพื่อรับรองการจัดตั้งกลไกคุ้มครองระดับชาติ รวมถึงขยายมาตรการคุ้มครองและเยียวยาให้ครอบคลุมมากขึ้น เพราะมาตรการในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งการจัดทำกฎหมายอาจทำเป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเฉพาะตามความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการจัดตั้งกลไกคุ้มครองด้วย เช่น หากจัดตั้งกลไกคุ้มครองในฝ่ายบริหาร อาจจำเป็นมากกว่าที่ต้องมีการจัดทำกฎหมายเฉพาะขึ้นใหม่ (ดูตัวอย่างร่างกฎหมายในภาคผนวก) แต่หากจัดตั้งในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก็อาจทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครอง นักปกป้องสิทธิมนุษยชนยังประสบกับการถูกคุกคาม/โจมตี เพราะกฎหมายในประเทศเหล่านั้นมักเกิดขึ้นมาจากแรงกดดันระหว่างประเทศมากกว่าที่จะเกิดจากเจตจำนงทางการเมืองภายในที่ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

⁶ ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักปกป้องสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

6.2.6 ข้อเสนอแนะต่อการจัดการกับคดีฟ้องปิดปาก (SLAPPs)

เนื่องจากสถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากยังมีแนวโน้มที่หนักอึ้ง และกลไกที่มีอยู่ยังไม่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะต่อการจัดการปัญหาดังกล่าวเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ระยะเฉพาะหน้า

สำนักงานอัยการสูงสุด ควรพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดเพิ่มเติมให้คดีฟ้องปิดปาก หรือคดีอันเนื่องมาจากการทำงานเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในการสั่งฟ้องคดีที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือมีการออกกระเบียบเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีทำนองดังกล่าว

ประธานศาลฎีกา ควรพิจารณาออกคำแนะนำประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีฟ้องปิดปาก หรือคดีอันเนื่องมาจากการทำงานเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นแนวทางสำหรับศาลในการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 หรือ 165/2 ในคดีฟ้องปิดปาก หรือคดีอันเนื่องมาจากการทำงานเพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน

ระยะยาว

จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อกำหนดช่องทาง กฎเกณฑ์และขั้นตอนสำหรับการพิจารณาคดีฟ้องปิดปากให้ยุติไปโดยเร็ว โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องได้ยื่นคำร้องขอให้ยุติคดี เพราะเหตุเป็นคดีฟ้องปิดปาก
- 2) กำหนดกฎเกณฑ์สำหรับเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ของทั้งของฝ่ายผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้อง
- 3) กำหนดกฎเกณฑ์การพิจารณาของศาล และระยะเวลาในการพิจารณา
- 4) กำหนดความรับผิดชอบของผู้ฟ้องในการชดเชยค่าใช้จ่ายและค่าเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้อง กรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเป็นคดีปิดปาก ทั้งนี้เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องและลงโทษผู้ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต และยับยั้งไม่ให้ผู้ฟ้องดังกล่าวนำคดีในลักษณะเดียวกันมาฟ้องอีกในอนาคต

6.2.7 ข้อเสนอแนะต่อกองทุนยุติธรรม

ควรทบทวนเกณฑ์การพิจารณาช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี โดยยกเว้นการพิจารณาเรื่องฐานะของผู้ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนใน 2 กรณี คือ

- 1) กรณีที่เป็นการขอความช่วยเหลือเพื่อฟ้องร้องเกี่ยวกับการเยียวยา ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายหรือครอบครัวในการเข้าถึงการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพและต่อสู้กับการลอบฉวยผลประโยชน์

2) กรณีที่ขอรับความช่วยเหลือในการต่อสู้คดีกรณีที่ถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการฟ้องคดีปิดปาก เนื่องจากคนกลุ่มนี้จำนวนไม่น้อยคือพลเมืองที่กระตือรือร้นที่จะช่วยรัฐในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และประโยชน์สาธารณะ และเป็นบุคคลที่อาจมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ระดับหนึ่ง จึงทำให้ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนยุติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อความเป็นธรรมและเป็นการส่งเสริมช่วยเหลือและคุ้มครองพลเมืองที่กระตือรือร้นเหล่านี้ จึงไม่ควรใช้เกณฑ์เรื่องฐานะมาเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาให้การช่วยเหลือ แต่ควรให้ความสำคัญกับพฤติกรรมและข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของการถูกฟ้องคดีว่าเกิดจากการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นหรือไม่

6.2.8 ข้อเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทมากขึ้นในการสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้ออำนวยต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยควรจัดตั้งหน่วยงานการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ในการคุ้มครอง ติดตามสถานการณ์ และร่วมสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยจัดตั้งคณะกรรมการด้านนักปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยการมีส่วนร่วมจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยประสานงานดังกล่าว ทั้งนี้ ภารกิจของหน่วยงานสามารถดูได้จากข้อเสนอแนะข้อ 6.2.4

6.2.9 ข้อเสนอแนะต่อภาครัฐกิจ

ธุรกิจระดับชาติและข้ามชาติมีความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิมนุษยชน โดยต้องประกันว่ากิจกรรมของตนจะไม่ละเมิดสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และต้องให้ความสนใจกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนสามารถทำงานได้อย่างอิสระ ซึ่งจะทำให้ภาครัฐกิจจะสามารถระบุและป้องกันผลกระทบด้านลบด้านสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ภาครัฐกิจควรพิจารณานำหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน: แนวทางว่าด้วยการประกันการเคารพต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (The Guiding Principles on Business and Human Rights: guidance on ensuring respect for human rights defenders) ที่กล่าวถึงในบทที่ 2 ของงานวิจัยชิ้นนี้ มาเป็นกรอบในการดำเนินงานของตน

บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. 2562. แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2562 - 2565)
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2564. ข้อเสนอแนะ ที่ 4/2564 เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและตรวจสอบกรณีปัญหาเหมือนแร่ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2547. โครงการศึกษาข้อมูลเชิงวิชาการกรณีปัญหาเหมือนแร่เพื่อกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ
- โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม.
2565. รายงานการศึกษาเรื่อง กฎหมายและมาตรการป้องกันการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อ
ระงับการมีส่วนร่วมของสาธารณะในบริบทธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน. ยังไม่ตีพิมพ์
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 2558. “ยุยงปลุกปั่น” ตามมาตรา 116 ข้อหาเพื่อ
ประโยชน์ทางการเมืองในยุครัฐบาลคสช. เข้าถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2565 จาก
<https://freedom.ilaw.or.th/blog/116NCPO>
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 2560. มาตรา 116: เมื่อข้อหา “ยุยงปลุกปั่น” ถูกใช้เป็น
เครื่องมือปิดกั้นการแสดงออก. เข้าถึงวันที่ 30 สิงหาคม 2565 จาก
<https://freedom.ilaw.or.th/node/532>
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). 2565. ปรสติดิตโทรศัพท์ : การส่งเพกซ์ติดตาม
นักการเมืองก้าวหน้า-ก้าวไกล. เข้าถึง 30 กรกฎาคม 2565 จาก
<https://freedom.ilaw.or.th/node/1090>
- ณัชพร นามเมือง. 2562. อาชญากรรมต่อเนื่อง: เมื่อนักกิจกรรมทางการเมืองตกเป็นเป้าแต่รัฐยังไม่เฉย. The
Momentum. เข้าถึง 26 ตุลาคม 2565 จาก [https://themomentum.co/activists-
assaulted/](https://themomentum.co/activists-assaulted/)
- ดร.ณิ ไพศาลพาณิชย์กุล, กรกนก วัฒนภูมิ และวรรณา ตัมทอง. 2564. รายงานการศึกษาเรื่อง “การคุ้มครอง
นักปกป้องสิทธิมนุษยชน. โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย

ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล. 2565. การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 2 (2022): กรกฎาคม - ธันวาคม 2565

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ และคณะ. 2564. มาตรการปกป้องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนจากยุทธศาสตร์คุกคามของ บริษัทและรัฐ. วารสารนิติสังคมศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (2021): มกราคม-มิถุนายน 2564

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์ และคณะ. 2565. รายงานการวิจัย การลดความเหลื่อมล้ำด้านความยุติธรรมต่อกลุ่ม เสี่ยงโดยศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการคุ้มครองผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

มูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ. 2555. การบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศไทย

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ iLaw. 2564. ดินแดง : สำนักข่าวราษฎรกับความท้าทายของสื่อพลเมือง. เข้าถึง 19 ตุลาคม 2564 จาก <https://freedom.ilaw.or.th/node/985>

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2565. ทบทวน 8 ปี ของปัญหาการใช้ “กฎหมาย” ต่อการชุมนุม สาธารณะ: จากคำสั่ง คสช. ถึง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ. เข้าถึงวันที่ 1 เมษายน 2565 จาก <https://tlhr2014.com/archives/42168>

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2561. Thailand 4.0 สิทธิมนุษยชนบนการคุกคาม We walk เดิน มิตรภาพ. เข้าถึงวันที่ 1 เมษายน 2565 จาก <http://www.tlhr2014.com/th/?p=6458>

ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน. 2565. 3 นักกิจกรรมถูกคุกคามหนัก จากทั้งบุคคลไม่ทราบฝ่ายและ เจ้าหน้าที่ไม่ทราบสังกัด. เข้าถึง 26 ตุลาคม 2565 จาก <https://tlhr2014.com/archives/49966>

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2562. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินข้อมูลพื้นฐานระดับชาติ ด้านธุรกิจและสิทธิมนุษยชน (National Baseline Assessment on Business and Human Rights) : นโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของประเทศ. สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. 2562. รายงานข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองผู้ใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะจากการถูกฟ้องคดี. เข้าถึง 19 ตุลาคม 2564 จาก https://naksit.net/2019/06/report_slapps-public-participation/

สมาคมนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน. 2564. สถานการณ์การฟ้องคดีปิดปากในประเทศไทย : มีกลไกกลั่นกรองแล้ว แต่ทำไมแนวโน้มคดียังสูงขึ้นต่อเนื่อง. เข้าถึง 19 ตุลาคม 2564 จาก

<https://naksit.net/2021/03/reportslapp/>

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์และคณะ. 2554. รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 1 เรื่อง นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย (โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ Economic Analysis of Criminal Laws). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สมยศ พุกกะเวส. 2565. ยุทธการอุ้มฆ่าผู้ลี้ภัยทางการเมือง 2557. สยามปริทัศน์

สหภาพยุโรป. 2550. แนวปฏิบัติของสหภาพยุโรปต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน.

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย. 2558. “ประเทศไทย: การวิเคราะห์สถานการณ์ และกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน”. จาก

https://www.amnesty.or.th/files/2815/5444/3012/-_Final.pdf

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย. 2560. นักปกป้องสิทธิมนุษยชนภายใต้การคุกคาม : เมื่อพื้นที่ภาคประชาสังคมถูกบีบให้เล็กลง. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 จาก

<https://www.amnesty.or.th/files/8115/5444/4292/-Thai.pdf>

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย. 2564. ส่องไทยตอบคำถามสิทธิมนุษยชนในเวที UPR รอบ 3 โลกเสนอแนะ – ห่วงใยในหลายประเด็น. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2564 จาก

<https://www.amnesty.or.th/latest/news/968/>

Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF). 2021. Regional Action Plan on Human Rights Defenders 2021 – 2025. From

<https://www.asiapacificforum.net/resources/regional-action-plan-human-rights-defenders/>

Alice M. Nah, Karen Bennett, Danna Ingleton, James Savage. 2013. A Research Agenda for the Protection of Human Rights Defenders. Journal of Human Rights Practice. Volume 5. Issue 3, November 2013. Pages 401–420. From

<https://doi.org/10.1093/jhuman/hut026>

CIVICUS Monitor. 2022. National Civic Space Ratings: 39 rated as Open, 41 rating as Narrowed, 42 rated as Obstructed, 50 rated as Repressed & 25 rated as Closed. Accessed: 2022-10-21 from www.monitor.civicus.org

Council of Europe. 2016. Recommendation CM/Rec (2016)4 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors. From https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1.

Enrique Eguren and Champa Patel. 2015. ‘Towards Developing a Critical and Ethical Approach for Better Recognising and Protecting Human Rights Defenders’, The International Journal of Human Rights 19, no. 7 (2015), pages 896–907

European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI). National laws on human rights defenders. from <https://ennhri.org/human-rights-defenders/national-laws/>

Economic and Social Council. 1985. Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, E/CN.4/1985/4,Annex.

GANHRI. 2018. The Marrakech Declaration “Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of national human rights institutions”. from https://ganhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Marrakech-Declaration_ENG_-12102018-FINAL.pdf

GANHRI. 2021. GANHRI Global Action Plan to support the protection and promotion of human rights defenders and civic space. From <https://ganhri.org/global-action-plan-on-hrds-and-civic-space/>

George W. Pring and Penelope Canan. 1996. SLAPPs. Getting sued for speaking out. Temple University Press; First Edition (January 22, 1996)

George W. Pring. 1989. SLAPPs: Strategic Lawsuits against Public Participation, 7 Pace Env'tl. L. Rev. 3 (1989).

- Josh A. Goldstein, et al.. 2020. Cheerleading Without Fans: A Low-Impact Domestic Information Operation by the Royal Thai Army, accessed 25 October 2022 from <https://stacks.stanford.edu/file/druid:ym245nv3149/twitter-TH-202009.pdf>
- Karen Bennett, Danna Ingleton, Alice M. Nah & James Savage. 2015. Critical perspectives on the security and protection of human rights defenders. The International Journal of Human Rights, 19:7, 883-895,. From <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1075301>
- Human Rights Council. 2010. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Frank La Rue. (A/HRC/14/23)
- Human Rights Council. 2009. Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya (A/HRC/13/22)
- Human Rights Council. 2013. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya (A/HRC/25/55)
- Human Rights Council. 2013. Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, Margaret Sekaggya (A/HRC/22/47)
- Human Rights Council. 2011. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework (A/HRC/17/31)
- Human Rights Council. 2021. The Guiding Principles on Business and Human Rights : guidance on ensuring respect for human rights defenders : report of the Working Group on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (A/HRC/47/39/Add.2)
- Human Rights Council. 2012. The Safety of journalists, Resolution 21/12.
- Human Rights Council. 2014. The Safety of journalists, Resolution 27/5.
- Human Rights Council. 2016. The Safety of journalists, Resolution 33/2.
- Human Rights Council. 2013. Civil society space: creating and maintaining, in law and in practice, a safe and enabling environment (A/HRC/RES/24/21)

- Human Rights Council. 2015. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, A/HRC/30/38.
- Human Rights House Foundation. 2005. “Kenya: Govt. on the Spot over Treatment of Human Rights Defenders”. accessed 25 May 2022. From <https://humanrightshouse.org/articles/kenya-govt-on-the-spot-over-treatment-of-human-rights-defenders/>
- Human Rights Committee (HRC). 2004. General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. accessed 25 January 2022 from <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.htm>
- Human Rights Committee (HRC). 2011. General comment no. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34. accessed 25 January 2022 from <https://www.refworld.org/docid/4ed34b562.html>
- Human Rights Committee (HRC). 2020. General Comment no. 37 on the Right of Peaceful Assembly. CCPR/C/GC/37. accessed 2 May 2022 from <https://digitallibrary.un.org/record/3884725>
- Human Rights Committee (HRC). 2017. Concluding observations on Thailand. CCPR/C/THA/CO/2
- Natalia Torres. 2012. Institutional Design and Effectiveness of the Agencies Charged with Protecting Journalists and Investigating Crimes against the Press: Mexico, Colombia and Guatemala. Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información. from <http://www.palermo.edu/cele/pdf/english/Internet-Free-of-Censorship/Institutional-Design.pdf>.
- Organization for Security and Co-operation in Europe. 2002. Joint Declaration on Freedom of Expression and the Administration of Justice, Commercialisation and Freedom of Expression and Criminal Defamation. accessed 19 July 2022 from <https://www.osce.org/files/f/documents/8/f/39838.pdf>.

Organization for Security and Co-operation in Europe. 2012. Joint declaration on crimes against freedom of expression. From <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/91595>

Organization for Security and Co-operation in Europe. 2017. Joint declaration on freedom of expression and “fake news”, disinformation and propaganda, accessed 19 July 2022 from https://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2017/03/mandates.decl_.2017.fake-news.pdf

OECD. 2020. “Civic space”. From <http://www.oecd.org/gov/open-government/civic-space.htm>.

Protection International. 2011. Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt.

Protection International and the Centre for Applied Human Rights (CAHR) of the University of York. 2017. International roundtable entitled “Rethinking the protection of Human Rights Defenders”, in Brussels on 12 and 13 December 2017.

Raghad Jaraisy and Tamar Feldman. 2013. ‘Protesting for Human Rights in the Occupied Palestinian Territory: Assessing the Challenges and Revisiting the Human Rights Defender Framework’. Journal of Human Rights Practice 5, no. 3 (2013) pages 421–34.

International Service for Human Rights (ishr). 2014. From restriction to protection: Research report on the legal environment for human rights defenders and the need for national laws to protect and promote their work. From https://ishr.ch/sites/default/files/article/files/research_report_on_legal_environment_for_hrds_upload.pdf

International Service for Human Rights (ishr). 2016. In the eyes of the law: Human rights defenders demand national legal recognition and protection. From https://ishr.ch/sites/default/files/documents/full_consultation_report_-_in_the_eyes_of_the_law_human_rights_defenders_demand_national_recognition_and_protection_unpublished_-_february_2016.pdf

International Service for Human Rights (ishr). 2017. The Model Law on the Recognition and Protection of Human Rights Defenders. From <https://ishr.ch/defenders-toolbox/resources/model-law/>

Toby Mendel. 2016. Supporting Freedom of Expression: A Practical Guide to Developing Specialised Safety Mechanisms. UNESCO and Centre for Law and Democracy. From http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/publications/Supporting-Freedom-of-Expression_Guide-Safety-Mechanisms.pdf.

UN Commission on Human Rights. 2000. Commission on Human Rights resolution 2000/61 Human rights defenders. E/CN.4/RES/2000/61. accessed 25 December 2021 from <https://www.refworld.org/docid/3b00f21bc.html>

UN General Assembly. 1993. Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23)

UN General Assembly. 1998. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms (A/RES/53/144)

UN General Assembly. 2013. The safety of journalists and the issue of impunity (A/RES/68/163)

UN General Assembly. 2014. The safety of journalists and the issue of impunity (A/RES/69/185)

UN General Assembly. 2015. The safety of journalists and the issue of impunity (A/RES/70/162)

UN General Assembly. 2017. The safety of journalists and the issue of impunity (A/RES/72/175)

UN General Assembly. 2008. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo. (A/HRC/7/14)

United Nations. 2020. United Nations Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space. From

https://ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf

UNESCO. 2002. UN Plan of Action on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, CI-12/CONF.202/6. From https://en.unesco.org/sites/default/files/un-plan-on-safety-journalists_en.pdf.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2004. Fact Sheet No. 29. Human Rights Defenders: Protecting the Right to Defend Human Rights. accessed 1 March 2022 from <https://www.refworld.org/docid/479477470.html>

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2011. Commentary to the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. accessed 1 March 2022 from <https://www.refworld.org/docid/4e2fc3f02.html>

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). 2021. “Thailand: UN experts alarmed by rise in use of lèse-majesté laws”, accessed 1 October 2022. From <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26727&LangID=E>.

รายชื่อผู้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 1, นักปกป้องสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์, สัมภาษณ์วันที่ 9 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 2, นักปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 3, นักสหภาพแรงงาน, สัมภาษณ์วันที่ 15 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 4, นักพัฒนาเอกชน, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 5, นักปกป้องสิทธิในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผู้หญิง), สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 6, นักกฎหมาย/นายความด้านสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 7, นักปกป้องสิทธิที่ทำงานประเด็นต่อต้านการทรมานและบังคับสูญหาย, สัมภาษณ์วันที่ 16 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 8, นักปกป้องสิทธิที่เป็นครอบครัวผู้ถูกบังคับสูญหาย, สัมภาษณ์วันที่ 18 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 9, นักปกป้องสิทธิในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ผู้ชาย), สัมภาษณ์วันที่ 21 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 10, นักปกป้องสิทธิชุมชนและสิ่งแวดล้อม, สัมภาษณ์วันที่ 25 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 11, นักปกป้องสิทธิในองค์กรระหว่างประเทศ, สัมภาษณ์วันที่ 27 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 12, นักข่าว, สัมภาษณ์วันที่ 5 กรกฎาคม 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 13, นักกฎหมาย/นายความด้านสิทธิมนุษยชน, สัมภาษณ์วันที่ 17 กรกฎาคม 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 14, ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิฯ, สัมภาษณ์วันที่ 14 มิถุนายน 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 15, ผู้แทนสำนักงานกองทุนยุติธรรม, สัมภาษณ์วันที่ 11 กรกฎาคม 2565

ผู้ให้สัมภาษณ์แหล่งที่ 16, สัมภาษณ์ผู้แทน กสม., สัมภาษณ์วันที่ 21 กรกฎาคม 2565

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์

โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค และความท้าทายในการรับรอง (Recognition) การสนับสนุน (Support) และคุ้มครอง (Protection) การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
2. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการรับรอง (Recognition) การสนับสนุน (Support) และคุ้มครอง (Protection) การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กลุ่มตัวอย่างการวิจัย และเหตุที่ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการวิจัยนี้

การวิจัยนี้จะเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) กลุ่มภาคประชาสังคม/องค์กรสิทธิมนุษยชน 2) กลุ่มภาครัฐ และ 3) กลุ่มภาคธุรกิจ

ผู้วิจัยจะขอสัมภาษณ์ท่านในฐานะตัวแทนกลุ่ม 1) กลุ่มภาคประชาสังคม/องค์กรสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจด้านสิทธิมนุษยชน ความเห็นของท่านจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิจัยและจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

การเก็บข้อมูล การใช้ข้อมูล และสิทธิของผู้ให้สัมภาษณ์

1. ผู้วิจัยจะขออนุญาตสัมภาษณ์ท่าน โดยใช้เวลาสัมภาษณ์ท่านไม่เกิน 1 ชั่วโมง และจะขอทำการบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ด้วย หากท่านยินยอม
2. การเก็บและการนำข้อมูลไปใช้ จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเท่านั้น
3. การเก็บและการนำข้อมูลไปใช้ จะดำเนินการภายใต้หลักการเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด
4. คำถามบางข้ออาจเป็นเรื่องความคิดเห็น หรือยากในการให้คำตอบ หรือเป็นเรื่องที่อ่อนไหว แต่ผู้วิจัยจะพยายามอย่างดีที่สุดเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับตัวท่าน ผู้วิจัยใคร่ขอความร่วมมือท่านในการพยายามให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระและเปิดเผย คำตอบรวมทั้งความ

ความเห็นของท่านทั้งหมดจะไม่มีการตัดสินว่าถูกหรือผิดแต่ประการใด หากเกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงประสงค์จากการวิจัย ผู้วิจัยยินดีตอบคำถามหรือข้อสงสัยของท่านทุกข้อ

4. การตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในการให้ข้อมูลครั้งนี้ ขอให้เป็นความสมัครใจของท่าน ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ให้ความร่วมมือ หรือเมื่อตกลงให้ความร่วมมือแล้ว แต่หากไม่สะดวกที่จะตอบคำถามข้อใด ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามข้อนั้น นอกจากนี้ หากรู้สึกไม่สะดวกใจที่จะให้ความร่วมมือ ท่านมีสิทธิ์ที่จะขอถอนตัวจากการเป็นให้สัมภาษณ์ได้ตลอดเวลา

ทั้งนี้ หากยังมีสิ่งใดที่ไม่ชัดเจน หรือหากท่านมีข้อสงสัย ท่านสามารถติดต่อหัวหน้าโครงการวิจัยนี้ได้ ตามชื่อที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ข้างล่างนี้

ชื่อหัวหน้าโครงการวิจัย นายบัณฑิต หอมเกษ

สถานที่ติดต่อ (หน่วยงาน) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โทรศัพท์ 0918729025 อีเมล bandit@nhrc.or.th

แนวคำถามสัมภาษณ์

1. โปรดให้ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนของท่าน (ประเด็นการทำงาน พื้นที่การทำงาน รูปแบบการทำงาน ฯลฯ)
2. ท่านนิยามตนเองว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ หากไม่เป็น เพราะเหตุใด
3. ท่านเคยเผชิญกับการคุกคามอันเนื่องมาจากการทำงานของท่านหรือไม่ โปรดให้ข้อมูลเกี่ยวกับการคุกคามเหล่านั้น
4. ท่านคิดว่าปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้เกิดการคุกคามดังกล่าว
5. ท่านตอบสนองต่อการคุกคามนั้นอย่างไร
6. ท่านคิดว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการตอบโต้กับการละเมิดหรือคุกคาม
7. ท่านเคยขอรับความช่วยเหลือด้านการคุ้มครองจากหน่วยงานรัฐหรือไม่ หากเคย ท่านพบอุปสรรคหรือข้อจำกัดอะไรหรือไม่ และผลเป็นอย่างไร และหากไม่เคย เหตุใดท่านจึงไม่ใช้บริการ
8. ท่านมีข้อเสนอแนะในการออกแบบระบบหรือกลไกการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยอย่างไร
9. ท่านคิดว่าควรมีการกำหนดนิยามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ เพราะเหตุใด กรณีที่จำเป็นต้องกำหนดนิยาม ท่านคิดควรถูกกำหนดนิยามอย่างไร
10. ท่านคิดว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร
11. ท่านคิดว่าหน่วยงานใดที่ควรเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
12. ท่านคิดว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรมีบทบาทอย่างไรในประเด็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ภาคผนวก ข

ประเด็นสำหรับการรับฟังความเห็น

การประชุมครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อทำความเข้าใจสถานการณ์และร่วมออกแบบระบบและกลไก ในการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยมีประเด็นรับฟังดังนี้

1. ท่านคิดว่าการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยมีข้อจำกัดและอุปสรรคอะไรบ้างและอย่างไร
2. โปรดให้ข้อมูลหรือยกตัวอย่างกฎหมาย นโยบาย หรือแนวปฏิบัติใดบ้างที่จำกัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน หรือเป็นภัยคุกคามต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
3. ท่านมีความต้องการอะไรบ้างในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเพื่อให้ท่านสามารถทำงานได้อย่างปลอดภัย และรูปแบบการคุ้มครองและหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองควรมีลักษณะอย่างไร
4. หากให้ท่านช่วยประเมินกฎหมายและกลไกการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปัจจุบัน ท่านคิดว่ามีเพียงพอหรือไม่ และสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
 - 4.1 หากเห็นว่ากลไกที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ท่านคิดว่าควรเพิ่มอะไรและอย่างไร
 - 4.2 หากเห็นว่ากลไกที่มีอยู่เพียงพอแล้ว แต่ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ท่านคิดว่าจะสามารถปรับปรุงเพื่อให้กลไกเหล่านั้นดีขึ้นได้อย่างไร
5. ท่านคิดว่าควรมีกฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร
6. ท่านมีข้อเสนอแนะต่อบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างไรบ้าง

ภาคผนวก ค

ร่างพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ.

ตัวอย่างสำหรับการจัดตั้งกลไกในฝ่ายบริหาร

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันบุคคล กลุ่ม องค์กรที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน หรือที่เรียกว่า “นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” ยังคงถูกคุกคามในหลายรูปแบบ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของพื้นที่พลเมืองไม่เปิดกว้าง อีกทั้งยังขาดกฎหมายรับรองสิทธิของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการทำหน้าที่ส่งเสริม คุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนตามที่ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล กลุ่ม และองค์กรของสังคมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ถูกรับรองอย่างเป็นสากล หรือปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชนรับรองไว้ ตลอดจนยังขาดกลไกระดับชาติเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จึงเห็นควรให้มีกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและความรับผิดชอบของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จัดตั้งกลไกคุ้มครองระดับชาติ และกำหนดหน้าที่ของรัฐมีในการคุ้มครองและสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยในสำหรับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงการส่งเสริมประชาธิปไตย หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล และการพัฒนาที่ยั่งยืน

ร่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

พ.ศ.

.....
 โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน พ.ศ.”

มาตรา 2 ให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 การส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีการส่งเสริมและคุ้มครองการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

“การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน” หมายความว่า การส่งเสริม คุ้มครอง หรือต่อสู้เพื่อการคุ้มครองและตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน

“นักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายความว่า บุคคล กลุ่ม องค์กรที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งในระดับประเทศ และระหว่างประเทศ

“บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน” หมายถึง

(ก) ผู้ร่วมงานกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(ข) ตัวแทนของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินกิจการในนามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(ค) สมาชิกในครอบครัวของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(ง) กลุ่ม สมาคม หรือองค์กรที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

(จ) บุคคลที่กระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

(ช) คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“การคุกคาม” หมายความว่า การข่มขู่ การใช้ความรุนแรง การคุกคาม การตอบโต้ การเลือกปฏิบัติ การกีดกัน การใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยมิชอบ การโจมตีทางไซเบอร์ การสอดส่อง การทำให้เสียชื่อเสียง หรือการกระทำในทางที่ผิดอื่น ๆ อันเป็นผลมาจากสถานะ การทำงาน หรือกิจกรรมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะมุ่งเป้าไปที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชน สมาชิกในครอบครัวหรือญาติ ผู้ร่วมงาน ตัวแทนทางกฎหมายหรืออื่นใดของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินกิจการหรือดำเนินการอื่นใดในนามของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

“กองทุน” หมายถึง กองทุนเพื่อการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า บุคคลซึ่งใช้อำนาจรัฐ หรือได้รับมอบอำนาจหรือได้รับการแต่งตั้ง อนุญาต สนับสนุน หรือยอมรับโดยตรงหรือโดยปริยายจากผู้มีอำนาจรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

มาตรา 5 ให้ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้กับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนทุกคนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ สัญชาติ ภาษา เพศ

อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น

มาตรา 7 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีสิทธิดังต่อไปนี้

(1) สิทธิที่จะได้รับ และใช้ทรัพยากรทั้งหลายเพื่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งจากแหล่งที่มาภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(2) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลทั้งปวงที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ รวมถึงการเข้าถึงสถานที่ควบคุมตัว ซึ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(3) สิทธิในการเข้าถึง สื่อสารและร่วมมือกับองค์กรนอกภาครัฐ องค์กรรัฐบาล และระหว่างรัฐบาล รวมทั้งหน่วยงานหรือกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

(4) สิทธิที่จะช่วยเหลือ เป็นตัวแทน หรือกระทำการแทนบุคคล กลุ่มบุคคล สมาคม องค์กร หรือสถาบันอื่นใดเพื่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(5) สิทธิที่จะไม่ถูกข่มขู่หรือตอบโต้ในรูปแบบใด อันเนื่องมาจากการหรือเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(6) สิทธิที่มีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ เพื่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(7) สิทธิในความเป็นส่วนตัวของตน รวมถึงการเข้าถึง การไม่ถูกบุกรุกและแทรกแซงในครอบครัว เคหสถาน สถานที่ทำงาน การครอบครองทรัพย์สิน และการติดต่อสื่อสารโดยพลการและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งทางออนไลน์และออฟไลน์ ตลอดจนการไม่ถูกสอดส่อง บั่นทอน ค้นหา อันเป็นผลจากการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(8) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งผ่านการดำเนินการด้วยตนเองหรือบุคคลเพื่อประโยชน์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

สิทธิตามวรรคหนึ่ง อาจถูกจำกัดได้เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ มีความสมเหตุสมผล จำเป็นและได้สัดส่วน

มาตรา 8 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิที่ระบุในมาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ ดังนี้

(1) จัดทำและบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย และกิจการสาธารณะที่สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิที่กำหนดในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้

(2) สร้างและรักษาสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนและการใช้สิทธิตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้

(3) อำนาจความสะดวกและคุ้มครองการใช้สิทธิตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้ รวมถึง

- (ก) อนุญาตและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสถานที่ซึ่งบุคคลถูกลิดรอนเสรีภาพ
- (ข) อนุญาตและอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงสถานที่และข้อมูลที่เกี่ยวข้องสำหรับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและการใช้สิทธิตามมาตรา 7 ของพระราชบัญญัตินี้
- (ค) จัดหาข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจของรัฐ
- (ง) พัฒนาและดำเนินการตามนโยบายและมาตรการในการส่งเสริม สนับสนุน และเพิ่มขีดความสามารถของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน
- (จ) ส่งเสริมและยอมรับอย่างเป็นสาธารณะต่อความชอบธรรมและความสำคัญของบทบาท หน้าที่ กิจกรรม และงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(4) ป้องกันและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจากการถูกคุกคาม

(5) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพลัน ทัวถึง มีประสิทธิภาพ เป็นอิสระและเป็นกลาง และนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกคุกคาม พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้เสียหาย หรือครอบครัว ญาติ หรือผู้ร่วมงานทราบถึงความคืบหน้าของการดำเนินการนั้น

(6) จัดหาการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคาม

(7) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน แต่ไม่รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลที่ระบุตัวตนของแหล่งข้อมูลที่ถูกใช้โดยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เว้นแต่แหล่งข้อมูลและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นการใช้อำนาจโดยศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ตามมาตรฐานสากล

หมวด 2

คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน

(2) รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธาน

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง นายกสภานายความ และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(4) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จำนวน 2 คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกจากสมัชชานักปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนสื่อมวลชน จำนวน 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองขององค์กรวิชาชีพสื่อมวลชน เป็นกรรมการ

(7) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากผู้มีความรู้ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการส่งเสริมพื้นที่พลเมืองและสิทธิมนุษยชน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งข้าราชการของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

การเลือกและการสรรหากรรมการตาม (4) (5) (6) และ (7) ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกและสรรหากรรมการที่คณะกรรมการกำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกและสรรหากรรมการตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงโอกาสที่จะมีตัวแทนของกลุ่มคนที่หลากหลาย รวมถึงความหลากหลายทางเพศสภาพ และอายุ

มาตรา 10 กรรมการตามมาตรา 9 (5) (6) และ (7) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(2) ไม่เป็นผู้มีความผิดทางจิตอันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่

(3) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(4) ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยถึงไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากหน่วยงานของรัฐ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 11 กรรมการตามมาตรา 9 (5) (6) และ (7) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 12 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตามมาตรา 9 (5) (6) และ (7) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) คณะกรรมการมีมติเสียงข้างมากให้ออก เพราะบกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติดูเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11

มาตรา 13 ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 9 (5) (6) และ (7) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างภายในหกสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งกรรมการแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 9 (5) (6) และ (7) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการตามวาระหนึ่ง

มาตรา 14 คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือหน่วยงานของรัฐให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมาตรการอื่นที่จำเป็นเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(2) กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(3) เสนอแนะปรับปรุงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการต่อต้านการลายนวลพันผิดและการเยียวยาที่มีประสิทธิผลสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(4) อำนวยความสะดวกและส่งเสริมการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมและยอมรับโดยเปิดเผยถึงความชอบธรรมและความสำคัญของบทบาทหน้าที่กิจกรรม และการทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(6) จัดให้มีสมัชชานักปกป้องสิทธิมนุษยชนและสนับสนุนในการจัดให้มีสมัชชานักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(7) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(8) วางระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 15 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 16 ให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ และให้มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(2) สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน

(3) ศึกษา วิจัย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพื้นที่พลเมืองและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(4) รวบรวมข้อมูล สถิติคดี และจัดทำรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับพื้นที่พลเมืองและนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(5) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมอบหมาย

หมวด 3

การคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 17 ให้จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย

(1) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับมอบหมายโดยที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธาน

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

(3) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาคมนักปกป้องสิทธิมนุษยชน จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 18 การเลือกกรรมการตามมาตรา 17 (2) และ (3) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกาศกำหนด โดยคำนึงถึงความหลากหลายของความรู้ ประสบการณ์และผลงานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และคำนึงถึงความสมดุลทางเพศสภาพ ความเป็นตัวแทนอัตลักษณ์ และภูมิศาสตร์

มาตรา 19 ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับกับเรื่องคุณสมบัติและการดำรงตำแหน่งของอนุกรรมการตามมาตรา 17 (2) และ (3) โดยอนุโลม

มาตรา 20 ให้นำความในมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยอนุโลม

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) เฝ้าระวังและแจ้งเตือนเกี่ยวกับความเสี่ยงและการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน
- (2) รับคำขอเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคามหรือเสี่ยงที่จะถูกคุกคาม
- (3) ดำเนินการประเมินความเสี่ยง เพื่อระบุความต้องการเฉพาะสำหรับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน รวมถึงดำเนินการประเมินความเสี่ยงแบบกลุ่มและบนฐานของเพศสภาพ

(4) จัดหามาตรการคุ้มครองสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและผู้รับประโยชน์ โดยปรึกษาหารือและได้รับความยินยอมจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและผู้รับประโยชน์

(5) ติดตามและช่วยเหลือในการสอบสวนและดำเนินคดีการคุกคามนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(6) เสนอรูปแบบและมาตรการเยียวยาที่มีประสิทธิผลสำหรับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(7) เข้าร่วมสังเกตการณ์การพิจารณาคดีในศาลทั้งกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกฟ้องหรือกรณีที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำการละเมิด

(8) ร่วมมือกับสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(9) ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(10) เสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการภายใต้พระราชบัญญัตินี้

มาตรา 22 คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนต้องเคารพและรักษาความลับของข้อมูลส่วนบุคคลที่รวบรวมจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยพัฒนาแนวทางจัดการกับข้อมูลและนโยบายความปลอดภัยของข้อมูล และห้ามแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวกับบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เว้นแต่ด้วยความยินยอมโดยชัดแจ้งจากนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น และเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง สืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีการคุกคามต่อนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 23 ให้กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน และให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ประสานงานกับหน่วยงานรัฐและเอกชน เพื่อให้บรรลุผลในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

(3) รวบรวม และจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับคำขอใช้มาตรการคุ้มครอง

(4) ติดตาม สำรวจ ศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งสถานการณ์นักปกป้องสิทธิมนุษยชนเพื่อจัดทำเป็นรายงานหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนมอบหมาย

ส่วนที่ 2

มาตรการคุ้มครอง

มาตรา 24 นักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกคุกคามหรือมีความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามอาจยื่นคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา หรือผ่านสายด่วนฉุกเฉินที่กำหนดขึ้น ทั้งด้วยตนเอง หรือโดยบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชน เพื่อขอใช้มาตรการคุ้มครองได้ตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อได้รับคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนพิจารณาคำขอมาตรการคุ้มครองโดยพลัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคำขอมาตรการคุ้มครอง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนกำหนดโดยการปรึกษาร่วมกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 25 เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเห็นว่านักปกป้องสิทธิมนุษยชนถูกคุกคามหรือเสี่ยงต่อการถูกคุกคามจริง ให้จัดให้นักปกป้องสิทธิมนุษยชนอยู่ในความคุ้มครองตามที่เห็นสมควร หรือตามที่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ร้องขอ ทั้งนี้ ต้องปรึกษาร่วมและได้รับความยินยอมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนในการใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่มี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจถูกคุกคาม และนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ร้องขอ ให้พิจารณานำมาตรการคุ้มครองตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวในฐานะผู้รับประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควร เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม

ให้แจ้งคำตัดสินของคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนให้ผู้ยื่นคำขอทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ระบุเหตุผลในการตัดสินด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคำขอ การประเมินความเสี่ยง การกำหนดมาตรการคุ้มครอง และการสิ้นสุดลงซึ่งการคุ้มครองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 26 มาตรการคุ้มครองทั่วไปให้รวมถึง

- (ก) การจัดหาอุปกรณ์มือถือ วิทยุ โทรศัพท์ดาวเทียมหรืออุปกรณ์สื่อสารอื่นใด
- (ข) การติดตั้งอุปกรณ์หรือมาตรการด้านความปลอดภัยที่บ้านหรือที่ทำงาน
- (ค) การจัดหาเสื้อกันกระสุน
- (ง) การติดตั้งเครื่องตรวจจับโลหะ

- (จ) การติดตั้งสายโทรศัพท์ฉุกเฉิน
- (ข) การมอบหมายเจ้าหน้าที่คุ้มครอง
- (ข) การจัดหาหรือการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย
- (ณ) การจัดหาคำแนะนำ การสนับสนุน และโครงสร้างพื้นฐานด้านความปลอดภัยทางไซเบอร์
- (ญ) การแถลงต่อสาธารณะหรือส่วนตัวหรือการเป็นตัวแทนของการสนับสนุน
- (ฎ) การเข้าร่วมหรือสังเกตการพิจารณาคดีหรือการดำเนินการทางกฎหมาย
- (ฏ) การจัดหาที่อยู่ที่ปลอดภัย
- (ฐ) การจัดหาเอกสารแสดงตนทางเลือก
- (ฑ) การช่วยเหลือด้านการเดินทาง
- (ฒ) การย้ายถิ่นฐานออกนอกพื้นที่เสี่ยง
- (ณ) การอพยพหลบภัย
- (ด) การจัดการการสนับสนุนด้านจิตสังคม รวมถึงการให้คำปรึกษาสำหรับความบอบช้ำทางจิตใจ การจัดการความเครียด และความเป็นอยู่ที่ดี (well-being)
- (ต) ความช่วยเหลือทางการเงินหรือการสนับสนุนด้านรายได้
- (ถ) มาตรการอื่นใดที่กำหนดคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเห็นว่าจำเป็นต่อการคุ้มครองผู้รับประโยชน์หรือกลุ่มผู้รับประโยชน์

มาตรา 27 ในกรณีที่พิจารณาจากคำขอมาตรการคุ้มครองตามมาตรา 24 แล้วพบว่ามีความเสี่ยงของการคุกคามที่ใกล้จะเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนจัดทำมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนแก่นักปกป้องสิทธิมนุษยชนและผู้รับประโยชน์ภายใน 24 ชั่วโมง นับจากวันที่ได้รับคำขอ ทั้งนี้ ด้วยความยินยอมของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนหรือผู้รับประโยชน์

ในกรณีที่สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานของพยาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจถูกคุกคาม และนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ร้องขอ ให้พิจารณานำมาตรการคุ้มครองเร่งด่วนมาใช้ บังคับแก่บุคคลดังกล่าวในฐานะผู้รับประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควร เว้นแต่บุคคลดังกล่าวจะไม่ให้ความยินยอม

หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณา การประเมินความเสี่ยง การกำหนดมาตรการคุ้มครองเร่งด่วน และการสิ้นสุดลงซึ่งการคุ้มครองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองอย่างเร่งด่วนตามวรรคหนึ่งภายใน 24 ชั่วโมง

มาตรา 28 มาตรการคุ้มครองอย่างเร่งด่วน อาจรวมถึง

- (ก) การอพยพหลบภัย
- (ข) การย้ายถิ่นฐานชั่วคราวออกนอกพื้นที่เสี่ยง
- (ค) การคุ้มกันโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่เชี่ยวชาญเฉพาะ
- (ง) มาตรการคุ้มครองทรัพย์สิน
- (จ) มาตรการอื่นใดที่กำหนดคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเห็นว่าจำเป็นต่อการคุ้มครอง

มาตรา 29 ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนประเมินใหม่เป็นระยะ และตามที่เห็นสมควร เพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยุติมาตรการคุ้มครองที่ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้

เพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนปรึกษาหารือกับนักปกป้องสิทธิมนุษยชนและผู้รับประโยชน์จากมาตรการคุ้มครองประกอบด้วย และให้โอกาสบุคคลดังกล่าวอย่างได้คัดค้าน

ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนพิจารณาเห็นว่าผู้รับประโยชน์จากมาตรการคุ้มครองใช้มาตรการคุ้มครองอย่างไม่เหมาะสมโดยเจตนาและซ้ำซาก คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจเปลี่ยนแปลงมาตรการคุ้มครองนั้นได้

คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจยุติมาตรการคุ้มครอง หากพิจารณาแล้วว่าไม่มีความเสี่ยงที่แท้จริงที่จะมีการคุกคามเกิดขึ้นอีกต่อไป

มาตรา 30 ผู้ยื่นคำขอหรือผู้รับผลประโยชน์มีสิทธิเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้หารือเกี่ยวกับคำขอของตน พร้อมด้วยบุคคลที่ตนไว้วางใจ

ให้คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอำนวยความสะดวกในการเข้าร่วมการประชุมตามวรรคหนึ่ง รวมถึงการจัดให้มีการร่วมประชุมทางไกลด้วยวิธีการทางเทคโนโลยีใด ๆ ซึ่งมีหลักรับประกันความปลอดภัยในการสื่อสาร

มาตรา 31 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่ 2 คณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอาจเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนเข้าร่วมในการประชุมได้

มาตรา 32 บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับมาตรการคุ้มครอง รวมทั้งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย จะต้องได้รับการคัดเลือกอย่างเหมาะสม และต้องได้รับการฝึกอบรมก่อนเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้อง และฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

การอบรมตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงการอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รวมถึงสถานการณ์และความต้องการด้านการคุ้มครองของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนที่มีความเปราะบาง โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในประเด็นเรื่องรสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ และลักษณะทางเพศ ผู้ที่กระทำการหรือทำงานในพื้นที่ชนบทและห่างไกล และนักปกป้องสิทธิมนุษยชนสตรี

หมวด 4

กองทุนเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 33 ให้มีกองทุนเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนกองทุนหนึ่งในกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองและมาตรการป้องกันและการดำเนินการอื่นใดที่ได้รับอนุญาตภายใต้กฎหมายนี้

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินงบประมาณประจำปี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (2) เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินอื่นจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น ทั้งภายในและภายนอกประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (3) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดของกองทุน

เงินของกองทุนให้ใช้ได้เฉพาะเพื่อการอันเป็นวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 34 ทรัพย์สินของกองทุนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้มิได้

มาตรา 35 ให้มีคณะกรรมการกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการเงิน เศรษฐศาสตร์ การลงทุน กฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง

ให้ผู้บริหารกองทุนตามมาตรา 36 เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 36 ในกิจการของกองทุน ให้คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพคนหนึ่งเป็นผู้บริหารกองทุน ทำหน้าที่บริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยมีหน้าที่และอำนาจตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา 37 ให้นำความในมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 มาใช้บังคับกับเรื่องคุณสมบัติและการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

มาตรา 38 ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ตามกิจการที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัตินี้
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ระเบียบ และวิธีการขอจัดสรรหรือขอใช้เงินกองทุน
- (3) วางระเบียบการรับเงินและเบิกจ่ายเงินกองทุน
- (4) จัดทำรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนด

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำหนดระเบียบตาม (2) หรือ (3) และการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) ของคณะกรรมการกองทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 39 ให้นำความในมาตรา 15 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

หมวด 5

สมัชชานักปกป้องสิทธิมนุษยชน

มาตรา 40 การจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่สมัชชาตามวรรคหนึ่ง มีข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณาประกอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้เสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการให้บรรลุผลตามควรแก่กรณีต่อไป

มาตรา 41 ให้คณะกรรมการจัดให้มีสมัชชาสิทธิมนุษยชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

มาตรา 42 ในการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชนคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชน มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดการเกี่ยวกับการจัดประชุมและหลักเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 43 ให้คณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่ในการจัดการประชุมสมัชชาสิทธิมนุษยชน กำหนดวัน เวลาและสถานที่ในการประชุม ซึ่งต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันประชุม

มาตรา 44 ผู้ใดประสงค์จะเข้าร่วมสมัชชาสิทธิมนุษยชนในการประชุมครั้งใด ให้สมัครลงทะเบียนสำหรับการประชุมครั้งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชนกำหนดตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชนกำหนด

นอกจากผู้ลงทะเบียนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจัดสมัชชาสิทธิมนุษยชนจะกำหนดให้เชิญบุคคลผู้แทนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรภาคเอกชนตามที่เห็นสมควรมาร่วมประชุมด้วยก็ได้

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อนักวิจัย (ภาษาไทย)	บัณฑิต หอมเกษ
(ภาษาอังกฤษ)	Bandit Homket
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ
สังกัด	กลุ่มงานวิจัยสิทธิมนุษยชน สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร
ติดต่อ	bandit.nhrc@gmail.com
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรี : นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ปริญญาโท : ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา) มหาวิทยาลัยมหิดล
สาขาวิชาการที่สนใจ	สิทธิมนุษยชน, กฎหมาย, กระบวนการยุติธรรม
ผลงานที่ผ่านมา	การต่อสู้เหนือพื้นที่ป่า : การต่อสู้และต่อรองของชุมชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเพื่อสิทธิการจัดการพื้นที่ป่าในบริบทการผลักดันให้กลุ่มป่าแก่งกระจานเป็นมรดกโลก (วิทยานิพนธ์) การต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเพื่อสิทธิในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน (บทความนำเสนอในการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 11 ปี 2564) โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีการดำเนินการด้านเทคโนโลยี (งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564)