เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

การดำเนินงานในมิติต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(The Foreign Dimension of Promoting Human Rights in Southern Border Provinces of Thailand)

จัดทำโดย นายพีรศักย จันทวรินทร์

รหัส ๒๕๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๑
ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาของไทยที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และบั่นทอนพลังอำนาจของประเทศ พื้นฐานของปัญหามีมานับตั้งแต่ช่วงที่มีการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ ๕ และการดำเนินนโยบายบูรณาการแห่งชาติและการผสมกลมกลืนเพื่อสร้างความเป็นรัฐไทยโดยรัฐบาลต่อ ๆ มาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีผลทำให้กลุ่มปกครองเดิมมองว่าเป็นการคุกคามต่อวิถีชีวิตอิสลามและอัตลักษณ์ของชาวมุสลิม แล้วยุแหย่ยกข้ออ้างเรื่องความอยุติธรรมทางการเมือง อำนาจรัฐส่วนกลางกดขี่ข่มเหงกลุ่มชนชาติส่วนน้อย ความแตกต่างกันในทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวิถีการดำเนินชีวิต ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลกลางเพื่อแยกตัวออกจากระบอบการปกครองของไทย โดยมีการจัดตั้งเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดน เคลื่อนไหวต่อต้านในหลายรูปแบบ รวมทั้งการก่อความไม่สงบเพื่อแบ่งแยกและแย่งมวลชนและต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐ

การเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐและการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ได้ทวีความเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับในพื้นที่ ๔ จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก คือ ยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และบางอำเภอในจังหวัดสงขลา และได้เพิ่มความซับซ้อนมากขึ้นจากการเข้าไปแสวงประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มนอกกฎหมาย กลุ่มค้าของเถื่อน กลุ่มการเมืองภายใน ตลอดจนการสนับสนุนจากต่างประเทศและองค์กรภายนอก จนแม้ว่ารัฐบาลจะทุ่มเทงบประมาณและทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงและเศรษฐกิจในพื้นที่ก็ยังไม่สามารถทำให้ปัญหาทุเลาลงได้

ประเด็นปัญหานอกจากเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์และการเมืองแล้ว ยังมีสาเหตุอีกส่วนหนึ่งจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งให้ยุ่งยากขึ้น กล่าวกันว่าในอดีตมักมีการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ด้อยคุณภาพหรือผู้ที่มีปัญหาเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะไม่ใส่ใจความละเอียดอ่อนของความขัดแย้งและวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นแล้วยังประพฤติตนกดขี่ข่มเหง รีดไถ แสวงประโยชน์ ยิ่งเป็นการสร้างความคับแค้นไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมและผลักให้คนเหล่านั้นกลายเป็นแนวร่วมและผู้สนับสนุนการแบ่งแยกไปโดยปริยาย นอกจากนี้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ทั้งตำรวจและทหาร ในการควบคุมความไม่สงบและในการปฏิบัติการปราบปรามกลุ่มที่ก่อเหตุความรุนแรงก็มีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นได้และเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดอย้างให้มีมากขึ้น ปัญหาดังกล่าวเดิมไม่เป็นที่รับรู้และใส่ใจกันมากนัก แต่ต่อมาในยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีการสื่อสารติดต่อรับรู้กันโดยสะดวก มีการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาลมากขึ้น มีการขยายบทบาทขององค์กรเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ

ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในต่างประเทศและในต่างประเทศ และการเพิ่มบทบาทของโลกมุสลิมในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ก็ทำให้มีการหยิบยกประเด็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสมทั้งหลายขึ้นร้องเรียนและกดดันรัฐบาล ซึ่งส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศโดยรวม

การแก้ไขปัญหาจังหวัดภาคใต้จำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิติ โดยแนวทางที่ได้รับการยอมรับในระยะหลัง คือ การมุ่งแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ การเปิดกว้างรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของคนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของคนในท้องที่ และการไม่ใช้ความรุนแรงตอบโต้ความรุนแรง หรืออีกนัยหนึ่งคือการให้ความสำคัญกับแนวทางสันติวิธีมากกว่าการปราบปราม โดยเชื่อว่าสันติวิธีและการเคารพในสิทธิมนุษยชนจะช่วยแก้ไขปัญหาได้ในระยะยาว ดังเช่นกรณีของไอร์แลนด์เหนือที่มีความขัดแย้งจนสูญเสียชีวิตประชาชนไปนับพันคน แล้วได้เลือกแนวทางสันติวิธีเจรจายุติความขัดแย้งกว่า ๓๐ ปีลงได้ ซึ่งต่างจากการมุ่งใช้ความรุนแรงและการต่อต้านซึ่งกันและกันจะทำให้ปัญหายืดเยื้อและเสี่ยงต่อการยกระดับเป็นปัญหาระหว่างประเทศ เช่น กรณีของปากีสถานและศรีลังกา ที่ประเทศตะวันตกและสหประชาชาติได้กล่าวหาว่ากองทัพศรีลังกาได้ก่ออาชญากรรมสงครามต่อกลุ่มพยัคฆ์ทมิฬอีแลม

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งโดยกลุ่มที่ก่อเหตุรุนแรงและจากภาครัฐ นำไปสู่การเข้ามาเกี่ยวข้องของประชาคมระหว่างประเทศที่ได้แสดงความกังวล กดดันไทยให้เร่งแก้ไขปัญหา รวมทั้งการขอเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่คุ้มครองประชาชนพลเรือนให้ปลอดภัยบนพื้นฐานมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

ในการนี้ ความเพลี่ยงพล้ำของเจ้าหน้าที่รัฐในการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยไม่ตั้งใจจะถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการทำลายภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และสร้างอุปสรรคในการปฏิบัติการให้เป็นไปด้วยความยากลำบากขึ้น และจะถูกอ้างโดยฝ่ายก่อความไม่สงบในการหาแนวร่วม และอ้างว่าพื้นฐานของการก่อเหตุความรุนแรงมาจากการถูกเลือกปฏิบัติและการถูกกดขี่มาอย่างยาวนาน

ต่อเรื่องนี้ แม้ว่าในข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ากว่าร้อยละ ๘๕ ของปัญหาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากกลุ่มผู้ก่อเหตุความรุนแรง ซึ่งทั้งสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนก็ทราบเป็นอย่างดี แต่ก็เคยมีเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังสร้างความค้างคาใจและถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่และในการกดดันไทยในเวทีระหว่างประเทศอยู่จนทุกวันนี้ อาทิ

๑) เหตุการณ์ล้อมปราบที่มัสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๗ ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบจำนวน ๓๒ คนก่อเหตุปะทะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเสียชีวิตและบาดเจ็บ แล้วหลบหนีเข้าไปในมัสยิด เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงจึงใช้กำลังบุกเข้าไปปราบปรามทำให้ผู้ก่อเหตุเสียชีวิตทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าจะดูเหมือนว่า

ฝ่ายก่อการมุ่งก่อเหตุโดยมีความตั้งใจที่จะพลีชีพเพื่อโฆษณาชวนเชื่อและแสวงหาแนวร่วม แต่เนื่องจากมีผู้เสียชีวิตหลายคนและสถานที่เกิดเหตุเป็นสถานที่สำคัญทางศาสนาของจังหวัด มีอายุร่วมร้อยปี จึงส่งกระทบต่อภาพลักษณ์ของภาครัฐในการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง

๒) เหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เกิดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณฯ เช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารได้ร่วมสลายการเดินขบวนประท้วงการจับกุมผู้ก่อเหตุในพื้นที่ และได้ควบคุมตัวชายวัยรุ่นมุสลิมหลายร้อยคนขึ้นรถบรรทุกทหารไปสอบสวนที่ค่ายทหารในจังหวัดปัตตานี แต่ปรากฏว่ามีผู้เสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจเพราะนอนทับกันในรถเป็นเวลาหลายชั่วโมงจำนวน ๗๘ คน และมีผู้เสียชีวิตจากระสุนปืน ๗ คน อีกทั้งอ้างว่ามีผู้สูญหายอีกจำนวนหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดการประท้วงอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ โดยเฉพาะบรรดาประเทศมุสลิม คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและศาลได้พิพากษาปิดคดีว่าเจ้าหน้าที่มีความผิดในการปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง แต่ไม่มีการดำเนินคดีกับผู้ใด อย่างไรก็ดี พล.อ. สรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนถัดมาได้กล่าวขอโทษต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และต่อมาในปี ๒๕๕๕ ในสมัยรัฐบาลของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทางการได้จ่ายเงินเยียวยาให้กับครอบครัวของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่อำเภอตากใบรายละ ๗.๕ ล้านบาท และครอบครัวของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่มัสยิดกรือเซะรายละ ๔ ล้านบาท

๓) การหายตัวของนายสมชาย นีละไพจิตร อดีตประธานชมรมนักกฎหมายมุสลิม นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน ทนายคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในภาคใต้หลายคดี และเป็นผู้ร้องเรียนและเปิดเผยถึงการซ้อมและการทรมานผู้ต้องหาในคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งได้หายตัวไปอย่างลึกลับเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาในปี ๒๕๔๙ ปรากฏผลสอบสวนและคำพิพากษาของศาลว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวข้องจำนวน ๔ คน แต่ก็ไม่มีผู้ใดถูกลงโทษ ซึ่งเรื่องนี้ทางการไทยได้ถูกกดดันจากองค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เป็นเวลานาน จนในปี ๒๕๕๕ ครอบครัวของนายสมชายฯ จึงได้รับการเยียวยาจากทางภาครัฐจำนวน ๗.๕ ล้านบาทเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้รายสำคัญอื่น ๆ

๔) การร้องเรียนว่าไม่มีการดำเนินคดีและไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนในการรักษาความสงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่เร่งดำเนินคดีเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีอยู่หลายกรณี และถูกมองว่าว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรม

ในรายงานว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในจังหวัดชายแดนภาคใต้ช่วงปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๒ จัดทำโดยภาคประชาสังคม ในโอกาสที่รัฐบาลไทยจัดทำรายงานตามพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ฉบับที่ ๒ ก็ได้กล่าวถึงปัญหาสำคัญที่เป็นเงื่อนไขสาคัญที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบ และเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่มากที่สุด คือ ความไม่เป็นธรรมและการถูกเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชน พบว่า

ประชาชนส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนใช้อานาจไม่เป็นธรรมและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การออกหมายจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่มีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถืออย่างเพียงพอ การดำเนินการสอบสวนและการดำเนินคดีที่ใช้เวลายาวนานโดยประชาชนไม่ทราบข้อกล่าวหา หรือไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเหมาะสมเพราะขาดความรู้ หรือการที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถรับทราบพยานหลักฐานในการดำเนินคดีตามสิทธิที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือแม้แต่การที่ประชาชนบางส่วนรู้สึกว่าเรื่องสำคัญบางเรื่องที่เป็นสัญลักษณ์ของความไม่เป็นธรรม กลับไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐในการการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น กรณีบุคคลซึ่งถูกบังคับให้สูญหายจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือคนของรัฐ หรือกรณีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ตากใบ ซึ่งเป็นการเสียชีวิตซึ่งไม่ควรจะเกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เคารพสิทธิ เสรีภาพและหลักการสิทธิมนุษยชนรวมถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ไม่กระทำการอันใดอันอาจเป็นการละเมิดสิทธิหรือลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ลง เช่นเดียวกับเหตุการณ์การเสียชีวิตของประชาชนที่มัสยิดกรือเซะ ที่หากมีการแก้ปัญหาด้วยแนวทางสันติธีอย่างเคร่งครัดตามนโยบายของรัฐบาลแล้วก็ย่อมระงับการสูญเสียดังกล่าวได้

รายงานกล่าวว่า ปัญหาต่างๆเหล่านี้เป็นสาเหตุสาคัญที่ทำให้ประชาชนสามัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะชาวมลายูมุสลิม มีความรู้สึกว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมเลือกปฏิบัติ และขาดความน่าเชื่อถือ สภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อมั่นในภาครัฐ ซึ่งมีนัยสาคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน

รายงานเสนอแนะว่า ควรมีการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำผิดอย่างเท่าเทียมกัน และเห็นว่าการที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งทางอาญาและทางวินัย จึงก่อให้เกิดการงดเว้นโทษเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการเกินกว่าเหตุ โดยพบว่าเมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด การดำเนินการทางกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า และเจ้าหน้าที่มักให้การเยียวยาด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และมีจำนวนน้อยที่เจ้าหน้าที่กระทำผิดแล้วถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม จึงดูเหมือนเป็นการสร้างวัฒนธรรมการงดเว้นโทษ (Culture of Impunity) ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่เป็นการกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐควรแสดงความพร้อมรับผิด (Accountability) และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ต่อประเด็นปัญหาเหล่านี้ ในระยะหลังภาครัฐได้ให้ความสนใจแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุดมากขึ้น โดยนอกจากการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนา ก็ได้แก้ไขปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติทางคดีด้วยการอำนวยความเป็นธรรม เร่งรัดกระบวนการยุติธรรม การวาง

แนวทางและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติอย่างเหมาะสมต่อประชาชนชาวมุสลิมในพื้นที่ และให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน

ในขณะเดียวกันมีปัญหาอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญและได้ดำเนินการแก้ไขควบคู่กันไป คือ การชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์ ลดและขจัดแรงกดดันจากต่างประเทศต่อประเทศไทย พร้อมกับนำแนวทางและมาตรฐานที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนมาเผยแพร่และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติในประเทศ

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกรณีที่มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ได้ส่งผลให้องค์กรสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตลอดจนนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศมุสลิม ได้กดดันต่อประเทศไทยให้ดำเนินการแก้ไขอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่ไทยไม่อาจเพิกเฉยได้ เพราะนอกจากจะเสื่อมเสียภาพลักษณ์ของประเทศแล้ว ปัญหาที่ค้างคาอยู่ยังจะถูกนำมาเป็นเงื่อนไขให้ต่างประเทศเข้ามาแทรกแซงได้ โดยจะเป็นการสร้างความรู้สึกเห็นอกเห็นใจให้มีการสนับสนุนทางจิตใจหรือการสนับสนุนทางรูปธรรมในรูปแบบต่าง ๆ ได้ อีกทั้งเป็นการเสี่ยงที่จะถูกหยิบยกปัญหาขึ้นเป็นประเด็นระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ไทยขาดอิสระที่จะแก้ไขปัญหาเอง และจะทำให้การแก้ไขปัญหายุ่งยากซับซ้อนขึ้น

การแก้ไขปัญหาในมิติต่างประเทศดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการดำเนินงานเป็นหลัก โดยร่วมมือกับหน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกองทัพไทย โดยมีการดำเนินงานในหลายด้าน ทั้งการส่งคณะผู้แทนไปชี้แจงยังประเทศที่สำคัญ การชี้แจงทำความเข้าใจในเวทีระหว่างประเทศต่าง ๆ การชี้แจงต่อองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ไทยมีพันธกรณีทั้งโดยเอกสารและการรายงานด้วยวาจา ซึ่งสามารถสร้างความเข้าใจและลดการกดดันจากต่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่การส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ก็มีพัฒนาการที่ดีขึ้น สามารถลดเงื่อนไขของการสร้างความขัดแย้งลงได้ ดังเห็นได้จากการไม่ปรากฏเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นข่าวใหญ่ในช่วงหลัง ๆ อย่างไรก็ดี หน่วยปฏิบัติบางส่วนก็มองว่าการรับข้อเรียกร้องและคำวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศเป็นการสร้างแรงกดดันต่อการปฏิบัติงานความมั่นคงของไทยเอง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

รายงานฉบับนี้จึงมุ่งสำรวจการดำเนินงานในมิติต่างประเทศในการแก้ไขภาพลักษณ์และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีความสำคัญอย่างไร ดำเนินการไปอย่างไร ประสบผลสำเร็จเพียงไร เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินการในระยะต่อไป โดยจะศึกษาพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและการดำเนินงานชี้แจงในกรอบต่างประเทศ และการปรับปรุงการปฏิบัติในประเทศของฝ่ายไทยตามลำดับ

บทที่ ๒
ประเด็นปัญหาในมิติต่างประเทศ

สิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับจนนำไปสู่การยอมรับเป็นหลักการที่สำคัญในวงการสากล โดยนับเป็นหนึ่งในเสาหลักของสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยสันติภาพและความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชน โดยทั้งสามเสาหลักนี้มีความเชื่อมโยงกัน โดยสหประชาชาติเห็นว่าสันติภาพและการพัฒนาจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ในขณะที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะไม่สมบูรณ์หากไม่มีสันติภาพและการพัฒนา โดยบุคคลยังต้องมีชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวอันตรายจากการสู้รบ หรือการมีชีวิตอยู่อย่างยากจนหิวโหยและปราศจากการพัฒนา

ความมุ่งหมายของสหประชาชาติ คือ การผลักดันให้รัฐบาลแต่ละประเทศทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ โดยสหประชาชาติมีบทบาทให้การสนับสนุน ส่งเสริม และทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำในสถานการณ์ปกติ แล้วจะกดดันในกรณีที่มีระดับการละเมิดที่น่าวิตกตลอดจนการเข้าแทรกแซงหากมีการละเมิดที่รุนแรงอย่างมาก เช่น กรณีประเทศในแอฟริกาบางประเทศ ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษรัฐภาคีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหรือละเมิดพันธกรณี แต่ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่จะปฏิบัติ

ในการนี้ ได้มีการจัดทำและรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นช่วงเวลาไม่นานหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่ได้มีเหตุการณ์ทำลายล้างชีวิตอย่างมากมาย โดยปฏิญญาฯ ได้กล่าวถึงหลักสิทธิมนุษยชนว่า “ทุกคนในโลกแม้ต่างชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม แต่ทุกคนมีสิ่งหนึ่งเหมือนกัน นั่นคือความเป็นมนุษย์ ทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ศักดิ์ศรีนี้มาพร้อมกับสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งไม่มีใครเอาไปจากตัวเราได้ การเคารพในสิทธิของแต่ละบุคคลจะช่วยให้เกิดสังคมที่มีความเอื้ออาทรและความสงบสุข อันจะนำไปสู่อิสรภาพ ความอยุติธรรม และสันติภาพของโลกที่เราอาศัยอยู่ ซึ่งถือเป็นความปรรถนาสูงสุดของมนุษย์ทุกคน”

ปฏิญญาสากลฯ ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้จำนวน ๓๐ ข้อ ครอบคลุมสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นับเป็นแผนแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนของโลก แล้วต่อมาได้รับการขยายและประกันโดยตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอีก ๙ ฉบับ

ในส่วนของประเทศไทย ถือว่าหลักสิทธิมนุษยชนได้ถูกระบุไว้เป็นครั้งแรกในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชแห่งกรุงสุโขทัย ซึ่งเปรียบเสมือนปฐมบทรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้ระบุถึงเสรีภาพในการค้าขาย สิทธิในการถือครองที่ดิน สิทธิในการได้รับมรดก และสิทธิในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ การเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ถือว่าเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนของไทย

ต่อมาในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้เป็นบางส่วน จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ จึงได้เน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ เช่น มาตราที่ ๔ ระบุว่า “ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" นับเป็นการบัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้จัดตั้งกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ และมีการจัดตั้งศาลปกครอง และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพภายใต้กระทรวงยุติธรรม เพื่อดูแลในเรื่องสิทธิเสรีภาพด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ หมวดที่ ๓ ก็ได้ประกันศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยระบุว่าชาวไทยทุกคนมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะกระทำมิได้ และมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้หลายข้อบท ซึ่งครอบคลุมและสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ไทยเป็นประเทศสมาชิกสหประชาชาติ และเป็น ๑ ใน ๔๘ ประเทศแรกที่ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อแรกเริ่มประกาศใช้ และไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน ๗ ฉบับ ในจำนวน ๙ ฉบับ โดยกฎหมายภายในของไทยหลายฉบับก็ได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

ในการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสากลและการเข้าเป็นภาคีความตกลงด้านสิทธิมนุษยชน ได้นำมาซึ่งความผูกพันที่ไทยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีด้วย กล่าวคือ การประกันให้กิดสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศ การปฏิบัติให้เกิดสิทธิตามที่รับรองไว้ในอนุสัญญาด้วยความก้าวหน้า การเผยแพร่หลักการของสิทธิตามอนุสัญญาต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และการเสนอรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาและความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญจำนวน ๗ ฉบับ ซึ่งจะสรุปให้เห็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

๑) <u>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง</u> (International Convention on Civil and Political Rights – ICCPR)

มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง โดยห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาณ และสิทธิที่จะชุมนุมโดยสันติ

ประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสนใจ คือ บุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม โดยในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นเด็ก ให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุด รวมทั้งต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะแก่วัย การดำเนินคดีต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายและความยุติธรรม อีกทั้งถือว่าทั้งรัฐบาลต้องต้องป้องกันการดำเนินการยั่วยุจากกลุ่มก่อเหตุความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยพุทธ

นอกจากนี้ มีข้อเรียกร้องจากกลุ่มสิทธิมนุษยชนให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรง รัฐบาลต้องห้ามการใช้มาตรการทรมาณต่อบุคคล และห้ามการจับกุมหรือควบคุมบุคคลตามอำเภอใจ ยกเว้นเป็นไปตาม พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๔๗ และ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

ในส่วนของอนุสัญญา ICCPR นี้ ประเทศไทยเคยนำเสนอรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญามาแล้ครั้งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๔๗ ทั้งการนำเสนอเอกสารและการส่งคณะผู้แทนไปรายงานด้วยวาจาในปี ๒๕๔๘ และกำลังจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ เพื่อนำเสนอในปี ๒๕๕๖

ในการเสนอรายงานฉบับแรก คณะกรรมการประจำอนุสัญญาได้ตั้งข้อกังวลและข้อเสนอแนะต่อไทยจำนวน ๑๘ ประเด็น โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชายแดนภาคใต้ ได้แก่ เรื่อง การวิสามัญฆาตกรรม การปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ความล้มเหลวในการดำเนินคดีและการลงโทษในการกระทำความผิดทางอาญาอันจะนำสู่วัฒนธรรมการไม่ต้องรับโทษ การขาดการช่วยเหลือเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้พระราชกำหนดเพื่อบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีการระบุให้ชัดเจนหรือไม่มีขอบเขตที่แน่นอน อันเป็นการเลี่ยงและไม่รับประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกังวลต่อพระราชกำหนดที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่บังคับใช้พระราชกาหนดไม่ต้องถูกดาเนินการทั้งทางกฎหมายและทางวินัย ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาการไม่ถูกเอาผิดทางกฎหมายให้มีความรุนแรงมากขึ้น และไม่ควรอนุญาตให้มีการถูกควบคุมตัวเกิน ๔๘ ชั่วโมงโดยไม่มีหลักประกันจากภายนอก ปัญหาการใช้กำลังเกินกว่าเหตุของผู้บังคับกฎหมายและการปฏิบัติโดยมิชอบในขณะที่เข้าจับกุมและระหว่างอยู่ภายใต้การควบคุมตัว ความแออัดและสภาพของสถานที่คุมขัง การข่มขู่ก่อกวนผู้ที่ทำงานด้านสื่อในพื้นที่ การก่อกวน ทำร้าย ไม่คุ้มครอง การบังคับให้หายตัวไป และการวิสามัญฆาตกรรมผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและผู้นำชุมชน

ในการจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ กำหนดให้รายงานความคืบหน้าหรือพัฒนาการของการดำเนินการตามข้อสังเกตและข้อกังวลต่าง ๆ ข้างต้นด้วย

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Convention on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)

ประเด็นสำคัญเป็นเรื่องทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการรักษาอัตลักษณ์อิสลามและวิถีชีวิตของท้องถิ่นของชาวมุสลิม เสรีภาพในการแต่งกาย การสอนศาสนา และการใช้ภาษามลายูท้องถิ่น ซึ่งต้องการให้รัฐให้เสรีภาพและสนับสนุนส่งเสริม

ส่วนเรื่องเศรษฐกิจ มีการร้องเรียนว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจบางโครงการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองอาชีพชาวประมง คนทำสวนยางพารา การควบคุมราคาผลิตผลการเกษตร และการควบคุมแรงงานต่างชาติ เป็นต้น

๓) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบต่อสตรี (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)

เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับการดูแลสตรีที่ได้รับผลกระทบจากเหตุความรุนแรง และการปฏิบัติต่อสตรีอย่างสุภาพและคำนึงถึงขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมในพื้นที่

ประเด็นที่ละเอียดอ่อน คือ การตรวจค้นสตรีอย่างสุภาพ โดยกลไกสหประชาชาติเห็นว่าถ้าเป็นไปได้ควรดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่สตรี และคำนึงถึงขนบธรรมเนียมของท้องถิ่น

๔) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)

หลักสำคัญ คือ การให้เด็กหรือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีได้รับการคุ้มครอง ดูแล และการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ข้อ ๒ ระบุว่า รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อที่จะประกันว่าเด็กได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติ และการให้ความสำคัญกับเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ เช่นในเรื่องศาสนา

ข้อ ๓ ระบุว่า รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครองและดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับการอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดา มารดา และผู้ปกครองตามกฎหมาย

ข้อ ๓๘ วรรค ๒ ระบุว่า รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงที่จะประกันว่าบุคคลที่มีอายุไม่ถึง ๑๕ ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการต่อสู้

ข้อ ๓๘ วรรค ๓ ระบุว่า รัฐภาคีจะหลีกเลี่ยงการเกณฑ์ใด ๆ ที่มีอายุไม่ถึง ๑๕ ปี เข้าประจำในกองทัพ โดยในการเกณฑ์บุคคลที่มีอายุถึง ๑๕ ปีแต่ต่ำกว่า ๑๘ ปี รัฐภาคีจะพยายามเกณฑ์บุคคลที่มีอายุมากที่สุดก่อน

ไทยยังเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับ (Optional Protocol) ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในเรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งด้วยอาวุธ ซึ่งมุ่งป้องกันการใช้เด็กในสถานการณ์ความรุนแรง การโจมตีเด็กในโรงเรียนและโรงพยาบาล และการป้องกันการคัดเลือกและใช้เด็กในการสู้รบ รวมทั้งต้องให้ความช่วยเหลือเด็กในการฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคม ซึ่งมีกรณีเกี่ยวกับเด็กในทำนองนี้เกิดขึ้นในหลายประเทศในแอฟริกาที่มีการต่อสู้กันด้วยอาวุธ

รายงานของเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยเด็กและความขัดแย้งกันด้วยอาวุธได้ให้ความสนใจต่อสิทธิของเด็กในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยได้กล่าวถึงสถานการณ์เด็กในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นส่วนหลักของรายงานติดต่อกันนับตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ มาเป็นเวลา ๖ ปีแล้ว โดยประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสนใจในส่วนที่เกิดจากผู้ก่อเหตุความรุนแรง ได้แก่ การเสียชีวิตของเด็ก ครู การเผาโรงเรียน และการฝึกเด็กให้เป็นเครื่องมือก่อเหตุความรุนแรง โดยเด็กเหล่านี้ได้รับการปลูกฝังความคิดหัวรุนแรงในโรงเรียนสอนศาสนา สำหรับในส่วนของการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น คือ การคุมขังผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีตามพระราชกำหนดฉุกเฉิน และการมีเด็กเข้าไปเกี่ยวข้องกับชุดรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้าน (ชรบ.) ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ในการนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่านับตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ ไม่มีเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีถูกควบคุมตัวภายใต้ พ.ร.ก. ฉุกเฉินแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ได้เน้นการใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนในการดำเนินคดีต่อเด็กที่ก่อความรุนแรงแทน อีกทั้งทางกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือเจ้าพนักงานของหน่วยกำลังคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน (ฉบับที่ ๒) ซึ่งระบุอายุขั้นต่ำของผู้เข้ารับการอบรม ชรบ. ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี อย่างไรก็ดี ก็ยังต้องเฝ้าระวังไม่ให้ ชรบ. นำญาติพี่น้องที่เป็นเด็กมาช่วยงานหรือเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะเป็นการนำเด็กเข้าไปอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

๕) <u>อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกการปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ</u> (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – CERD) โดยไม่ให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลต่างเชื้อชาติ เชื้อสาย ชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์

รายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ระบุว่าประเทศไทยมีชนเผ่าพื้นเมืองแบ่งออกตามกลุ่มภาษาได้ ๕ กลุ่ม และมีกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๐ กลุ่ม และมีกลุ่มมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง และแรงงานข้ามชาติ

ต่อเรื่องนี้ ประเทศไทยได้ดำเนินความพยายามในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และการปรับปรุงการปฏิบัติต่อประชากรกลุ่มต่าง ๆ ในไทยไปแล้วส่วนหนึ่ง ซึ่งได้รับความชื่นชมจากสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชน แต่ก็ได้แสดงความกังวลต่อปัญหาที่ยังเกิดขึ้น ได้แก่ กรณีบุคคลไร้สัญชาติ สิทธิการเข้าถึงการรักษาพยาบาล สิทธิในการเดินทางของชนเผ่าพื้นเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ และแรงงานข้ามชาติ

ประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ได้รับความสนใจ คือ การให้สิทธิด้านการศึกษาของชุมชนมลายูมุสลิม โดยให้ส่งเสริมและพัฒนาการใช้ การเรียน และ การสอนภาษามลายู และเรื่องมาตรการการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของชาวมลายูมุสลิมในภาคใต้ ไม่ให้มีการปราบปรามการก่อความไม่สงบอย่างเหวี่ยงแหและมีการดำเนินการในลักษณะของการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ รวมทั้งเรื่องการจัดทำ “บัญชีดำ” ผู้อยู่ในข่ายเฝ้าติดตามหรือเป็นผู้ก่อความไม่สงบ ที่ขอให้มีการตรวจสอบเพื่อ

ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการคัดกรองบุคคลโดยดูจากลักษณะทางชาติพันธุ์ (racial profiling) อาทิ การตรวจค้นหรือเฝ้าระวังเฉพาะชาวไทยมุสลิม

๖) <u>อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาณและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี</u> (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment – CAT) ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อปี ๒๕๕๐

อนุสัญญาฯมุ่งเน้นห้ามการทรมาณและการปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้ายอื่นๆ โดยกำหนดให้รัฐถือเอาการทรมาณเป็นการกระทำความผิดอาญาภายใต้กฎหมายของตน โดยการทรมาณหมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความจ็บปวดหรือทุกข์ทรมาณอย่างสาหัสไม่ว่าทางกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยความมุ่งประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม

อนุสัญญาฯ ข้อ ๒ ยังกำหนดว่า ไม่มีกรณีพิเศษใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาวะสงครามหรือการคุกคามหรือการสงความ ความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศ หรือในกรณีฉุกเฉินอื่นๆ ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุผลในการกระทำทรมาณ และคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำทรมาณได้

จากสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงปี ๒๕๕๑–๒๕๕๒ พบว่า ผู้ถูกควบคุมตัวจำนวนมากถูกซ้อมทรมานเพื่อให้รับสารภาพ ถูกบังคับให้สูญหายหรือการวิสามัญฆาตกรรม นอกจากนี้ มีเรื่องร้องเรียนต่อศูนย์ทนายความมุสลิม ๑,๐๐๐ กว่าเรื่อง ระบุว่า มีการซ้อมทรมานทั้งที่เกิดและไม่เกิดบาดแผลต่อผู้ต้องสงสัยในช่วงที่ถูกกักขัง ๗ วัน โดยอ้างสถานที่เกิดเหตุทั้งที่ค่ายอิงคยุทธบริหารและศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดยะลา

การร้องเรียนเรื่องการซ้อมทรมานที่ไม่ก่อให้เกิดบาดแผลทางกายภาพ ได้แก่ การจับกดน้ำ การมัดไว้กลางแดด การให้อยู่ในห้องที่เย็นหรือร้อนจัดโดยไม่สวมใส่เสื้อผ้า เป็นต้น โดยผู้ที่เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกลไกที่จะร้องเรียน ขอความช่วยเหลือ หรือรับการเยียวยา อีกทั้งแพทย์และบุคลากรด้านสาธารณสุขขาดความเข้าใจและไม่ตรวจร่างกายโดยละเอียด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ (๕) ให้ผู้ที่เสียหายสามารถร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำ หรือให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นช่องทางในปัจจุบันที่ผู้ที่เสียหายจะฟ้องร้องรับการเยียวยาได้ และกำลังมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ให้ระบุเรื่องการทรมานเป็นฐานความผิดในลักษณะหนึ่งด้วย

ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการกำหนดการจ่ายสินไหมทดแทนเป็นตัวเงินตามระเบียบสำนักนายกฯ และ ศอบต. แต่พบว่ามีผู้ได้รับค่าชดเชยเป็นตัวเงินเพียง ๕ กรณี ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ ทั้ง ๆ ที่มีเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ – ๒๕๕๖ กว่าร้อยกรณี

ยิ่งไปกว่านั้น เชื่อว่ามีกรณีการทรมาณอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ถูกร้องเรียน เนื่องจากผู้ที่ทำการสอบสวนและกระทำการซ้อมทรมานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่ถูกกระทำหลายคนจึงไม่กล้าที่จะออกมาร้องเรียนเพราะเกรงภยันตรายที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น ในขณะที่กฎหมายบัญญัติห้ามการทรมาณและกำหนดช่องทางร้องเรียนไว้ด้วยเจตนาที่ดี แต่การปฏิบัติกลับไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ประเด็นการทรมาณที่น่าวิตก คือ การกระทำต่อผู้ที่ต้องสงสัย ซึ่งเป็นการสร้างความคับแค้นเกลียดชังต่อเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นการผลักให้คนเหล่านั้นไปเข้าร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบได้ทางหนึ่ง

๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

ในเรื่องนี้ ประเทศไทยมีพัฒนาการโดยรวมที่ดี และไม่มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ก็มีประเด็นการดำเนินการในทางปฏิบัติกรณีผู้ที่พิการอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความไม่สงบ และเรื่องสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมสิทธิคนพิการในจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากนี้ มีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนอีก ๒ ฉบับที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี แต่กำลังพิจารณาเข้าร่วมตามขั้นตอนต่อไป ได้แก่

๑) อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – CED) โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของไทยที่จะเข้าเป็นภาคีของความตกลงดังกล่าวในอนาคต โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญ คือ การห้ามการกระทำให้บุคคลสูญหายในทุกสถานการณ์ ไม่เว้นแม้แต่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ในภาวะสงคราม

การบังคับให้สูญหาย หมายถึง การจับ การคุมขัง การลักพาตัว หรือการละเมิดเสรีภาพในรูปแบบใด ๆ ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภายใต้การสนับสนุนหรือการยอมรับของรัฐ โดยมีการละเมิดเสรีภาพ การปกปิดชะตากรรม หรือที่อยู่ของบุคคลผู้ถูกบังคับให้สูญหาย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวอยู่นอกความคุ้มครองของกฎหมาย

กลไกตรวจสอบของสหประชาชาติในเรื่องนี้ ได้แก่ คณะทำงานว่าด้วยการสูญหายของบุคคลโดยถูกบังคับหรือโดยความไม่สมัครใจ ซึ่งได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการสูญหายในประเทศไทยจำนวน ๗๕ ราย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะทำงานจะติดตามกรณีที่ได้รับการร้องเรียบอย่างต่อเนื่อง โดยจะยุติการพิจารณาก็ต่อเมื่อทราบชะตากรรมของบุคคลที่สูญหาย

ว่าเสียชีวิตแล้วหรือไม่ โดยหากเสียชีวิตก็ต้องออกมรณบัตร หากยังไม่เสียชีวิตก็จะต้องแจ้งให้ทราบว่าบุคคลนั้นพำนักอยู่ที่ใด

อุปสรรคของของการแก้ไขปัญหาและการดำเนินคดีต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถูกบังคับให้สูญหายยังเนื่องมาจากไทยยังไม่มีความผิดฐานทำให้บุคคลสูญหาย ดังนั้นจึงจะต้องพิจารณากำหนดฐานความผิดดังกล่าวไว้ในกฎหมายไทยเสียก่อน

๒) <u>อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว</u> (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families – CRMW)

กรณีแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานไม่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยตรง แต่เกี่ยวเนื่องกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาหางานทำในประเทศไทยกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นต้องแก้กฎหมายภายในของไทยบางฉบับก่อนที่ไทยจะเข้าเป็นภาคี

อนึ่ง มีประเด็นใหม่ที่หน่วยงานสหประชาชาติให้ความสนใจ ได้แก่ เรื่อง “ความขัดกันด้วยอาวุธ (armed conflict)” ซึ่งหมายถึงการใช้กำลังระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือรัฐกับกองกำลังติดอาวุธที่มีลักษณะเป็นองค์กรจัดตั้ง มีสายการบังคับบัญชาหรือมีการปฏิบัติการเพื่อใช้กำลังอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งหากมีการพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นการขัดกันด้วยอาวุธ ก็กำหนดให้ฝ่ายที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายมนุษยธรรม หรือกฎหมายสงคราม ซึ่งจะวางกฎเกณฑ์โดยมุ่งคุ้มครองพลเรือนผู้บริสุทธิ์ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำสงครามหรือการปฏิบัติการทางทหารให้รอดพ้นจากการถูกโจมตีโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าพลเรือนผู้นั้นจะมีเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ความเชื่อ เพศ กำเนิดใดก็ตาม โดยคู่กรณีความขัดแย้งจะต้องไม่นำพลเรือนผู้บริสุทธิ์มาเป็นเป้าในการทำลายล้าง อีกทั้งมีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับเชลย การใช้อาวุธ และการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บเป็นต้น ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นช่องทางที่จะคุ้มครองพลเรือน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นช่องทางให้ฝ่ายภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมจัดการความขัดแย้งด้วย ซึ่งรวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การกาชาดสากล/เสี้ยววงเดือนแดงนานาชาติ อีกทั้งยังมีนัยเป็นการยอมรับสถานะและยกระดับฝ่ายที่ก่อความรุนแรงด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและเสี่ยงต่อการชักโยงสถานการณ์ความขัดแย้งให้เป็นประเด็นระหว่างประเทศ อันจะทำให้การแก้ไขปัญหายุ่งยากขึ้น

ต่อกรณีนี้ ฝ่ายรัฐบาลได้หลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจสถานะของฝ่ายที่เคลื่อนไหวต่อต้านในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ผิดไปจากความเป็นจริง อาทิ ให้เรียกว่า “ผู้ก่อเหตุความรุนแรง” แทนที่จะเรียกว่า “ผู้ก่อความไม่สงบ” และใช้คำว่า “ผู้ร้าย” “ผู้ก่อเหตุ” “ผู้ก่อเหตุความรุนแรง” อย่างแยกแยะกันตามระดับของเหตุที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เป็นการเหมารวมเป็นขบวนการก่อความไม่สงบ ซึ่งจะทำให้ต่างประเทศเกิดความเข้าใจสถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่คาดเคลื่อนไป

การร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชน

การร้องเรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนจากต่างประเทศนั้น ได้กระทำผ่านหลายกลไก ทั้งในกรอบของสหประชาชาติ และในกรอบองค์กรเอกชนได้แก่

๑) กลไกของสหประชาชาติ

๑.๑ *ผู้เสนอรายงานพิเศษของสหประชาชาติ* (Special Rapporteur) เป็นกลไกของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีความชำนาญการหรือมีความสนใจในเรื่องนั้น ๆ มาตรวจสอบและรายงานประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในลักษณะเป็นการทั่วไปและในลักษณะรายประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างน่าวิตกกังวล โดยผู้เสนอรายงานฯ อาจรวบรวมรายงานจากแหล่งต่าง ๆ หรือการเดินทางไปเยือนพื้นที่ ซึ่งความสำเร็จในการดำเนินงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐบาลต่าง ๆ ในการให้ข้อมูลและในการต้อนรับการเยือนด้วย ซึ่งบุคลิกภาพและทัศนคติของผู้เสนอรายงานพิเศษนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้รับความร่วมมือ

ผู้เสนอรายงานพิเศษเป็นรายประเทศในปัจจุบันมีอยู่ ๙ ประเทศ ซึ่งมีรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่น่าวิตก ในเอเชียได้แก่ พม่า กัมพูชา เกาหลีเหนือ ส่วนผู้เสนอรายงานพิเศษรายประเด็น (theme) มีจำนวน ๓๑ คน

๑.๒ *คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ* (Human Rights Council – HRC) เป็นกลไกหลักของสหประชาชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก มีประเทศที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกคณะมนตรีคราวละ ๔๗ ประเทศ (จาก ๑๙๓ ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ) ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการอนุวัติพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน ทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี ป้องกันและตอบสนองการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นเวทีหารือและจัดทำข้อเสนอแนะต่อสหประชาชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

๑.๓ *สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ* (Office of the High Commissioner on Human Rights – OHCHR) มีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติผ่านกลไกต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสิทธิมนยชน โดยมีสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกอยู่ที่กรุงเทพฯ

๑.๔ *กลไกสหประชาชาติอื่นๆ* เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) โดยข้อมติของ UNSC ถือเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย

๒) กลไกของกรอบความตกลงระหว่างประเทศ

๒.๑ *คณะกรรมการประจำอนุสัญญา* (Treaty Bodies) เป็นกลไกที่จัดตั้งขึ้นโดยอนุสัญญาต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณารายงานของรัฐภาคีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น ๆ ตลอดจนรับข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาของรัฐภาคี และจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐภาคีเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา

นอกจากนี้ คณะกรรมการประจำอนุสัญญายังรับฟังรายงานของภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เรียกว่า รายงานฉบับเงา (Shadow Report) และจะคำนึงว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาเป็นการละเมิดกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากมักจะมีกฎหมายภายในรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีอยู่ก่อนแล้ว

๓) กลไกของภาคประชาสังคม ที่สำคัญที่เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

๓.๑ *องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty Internationnal - AI)* เป็นองค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน และพยายามหาวิธีช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนษยชน เช่น ปลดปล่อยนักโทษทางความคิดอย่างไม่มีเงื่อนไข ได้แก่ บุคคลที่ถูกกักขังเรื่องสีผิว เชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนา โดยนักโทษไม่เคยใช้หรือสนับสนุนการใช้ความรุนแรง เป็นต้น ปัจจุบันมีสมาชิกจากประมาณ ๑๐๐ ประเทศ และมีสำนักงานในประเทศไทยตั้งอยู่ที่เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร

๓.๒ *องค์กร Human Rights Watch* ก่อตั้งในสหรัฐฯ มีสำนักงานหลายแห่งในโลก มีสาขาในเอเชีย คือ Asian Human Rights Watch ตั้งอยู่ที่ฮ่องกง องค์กรนี้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินหลักจากมูลนิธิ Open Society ของนาย George Soros นักการเงินระหว่างประเทศคนสำคัญ กิจกรรมขององค์กรเน้นงานวิจัย การจัดทำรายงานรายประเด็นและรายงานสิทธิมนุษยชนประจำปี มุ่งหาพื้นที่เสนอข่าวและเน้นการนำเสนอในเรื่องที่สาธารณชนให้ความสนใจ

๓.๓ *องค์กร International Commission of Jurists (ICJ)* มีสำนักงานใหญ่ในสวิสเซอร์แลนด์ และสำนักงานสาขาในกรุงเทพฯ กัวเตมาลา แอฟริกาใต้ และเนปาล กลไกบริหารประกอบด้วยนักกฎหมาย ๖๐ คนจากทั่วทุกภูมิภาค ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนผ่านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม

๓.๔ *องค์กรสิทธิมนุษยชนอิสระอื่น ๆ และเอกชน* มักใช้วิธีส่งหนังสือร้องเรียนทางไปรษรณีย์อิเล็กทรอนิกส์มายังหน่วยงานรัฐบาลและสถานทูตไทยในต่างประเทศ

องค์กรเหล่านี้จะร้องเรียนและกดดันไทยผ่านการจัดทำรายงานประจำปี การแถลงข่าวสื่อมวลชน การส่งหนังสือร้องเรียนไปยังนายกรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นต้น ซึ่งหากไม่มีการชี้แจงประเด็นที่ร้องเรียนอย่างเหมาะสมก็จะเป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของประเทศ ดังนั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องและชี้แจงข้อเท็จจริงต่อข้อร้องเรียนและข้อกล่าวหาต่าง ๆ อยู่เสมอ

บทที่ ๓
การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในมิติต่างประเทศ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนและได้ปรับปรุงให้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นมาเป็นลำดับ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ให้ความสนใจปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะด้านการอำนวยความยุติธรรม และการปฏิบัติอย่างเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง

ในส่วนของแรงกดดันจากต่างประเทศที่กระทำผ่านข้อร้องเรียน การวิพากษ์วิจารณ์กล่าวหา ทั้งโดยกลไกของสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนเอกชนนั้น กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทหลักในการดำเนินงานแก้ไข โดยประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการดำเนินงานได้ ดังนี้

ก. <u>การดำเนินการด้านต่างประเทศ</u>

๑) <u>บทบาทในคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน</u>

เดิมสหประชาชาติมีองค์กรระดับคณะมนตรีเพียง ๒ คณะ ได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาได้มีการผลักดันให้จัดตั้ง “คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Council) ขึ้นในปี ๒๕๔๙ ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกก่อตั้งในโอกาสนั้นด้วย เพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีสมาชิก ๔๗ ประเทศ โดยไทยได้เข้าเป็นสมาชิกมาแล้ว ๑ ครั้ง วาระช่วงกลางปี ๒๕๕๓ ถึงช่วงปลายปี ๒๕๕๖ และจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกต่อสำหรับช่วงวาระตั้งแต่กลางปี ๒๕๕๙ ถึงช่วงปลายปี ๒๕๖๐ ทั้งนี้ สมาชิกคณะมนตรี HRC จะแบ่งสัดส่วนจำนวนที่นั่งตามภูมิภาค มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ รอบไม่ได้ ประเทศในอาเซียนที่เคยเป็นสมาชิกคณะมนตรี HRC ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

การเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติก่อให้เกิดผลดีในระดับประเทศในการกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวในภาคส่วนต่าง ๆ ของไทยในเรื่องสิทธิมนุษยชน ส่วนในระดับระหว่างประเทศ นับเป็นการเสริมสร้างบทบาทของไทยในเวทีสิทธิมนุษยชน เป็นสะพานเชื่อมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในคณะมนตรีฯ เพื่อหาจุดร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก รวมทั้งเป็นโอกาสที่จะส่งเสริมความเข้าใจและความสัมพันธ์กับประเทศในโลกมุสลิมที่มีความห่วงกังวลในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของไทยในปี ๒๕๕๓ นั้น นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยประเทศไทยได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น ๑๘๒ เสียง ซึ่งแสดงถึงการยอมรับบทบาทของไทยในด้านสิทธิมนุษยชน และสะท้อนถึงความไว้เนื้อเชื่อใจของประเทศสมาชิกที่มีต่อความเป็นผู้นำของไทยในการผลักดันงานของ HRC ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในขณะนั้นเป็นช่วงที่ HRC กำลังทบทวนการดำเนินงานและสถานะขององค์กรหลังจากที่ได้จัดตั้งขึ้นมาได้เป็นเวลา ๕ ปี

ในปีเดียวกันนั้น นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ยังได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นเวลา ๑ ปี โดยนับเป็นชาวเอเชียคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งในช่วงการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นายสีหศักดิ์ฯ ได้ขับเคลื่อนการเจรจาหารือในหลายประเด็นที่มีความสำคัญและเร่งด่วน โดยเฉพาะกระบวนการทบทวนภารกิจและการดำเนินงานของ HRC จนประสบผลสำเร็จ ซึ่งจะช่วยให้กลไก HRC ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้ HRC มีผลงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง คนไทยที่เคยมีบทบาทในองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาตินั้นมีอยู่น้อยคน ได้แก่ (๑) *ศาสตราจารย์ วิทิต มัณฑาภรณ์* ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่ออนาจารที่เกี่ยวกับเด็กแห่งสหประชาชาติ (ปี ๒๕๓๓ - ๒๕๓๗) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือ (ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๓) ประธานคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโกดติวัวร์ (ปี ๒๕๕๔) และเป็นกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงการใช้ความรุนแรงในซีเรีย (ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๕) อีกทั้งเป็นผู้ชำนาญการและที่ปรึกษาขององค์กรสหประชาชาติอีกหลายองค์กร (๒) *ดร. สายสุรี จุติกุล* สมาชิกคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘) สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกประติบัติต่อสตรี (ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๓) (๓) *นายมณเฑียร บุญตัน* สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ โดยได้รับเลือกเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๕ ด้วยคะแนนเสียงสูงสุดในจำนวนผู้สมัครจาก ๒๐ ประเทศ และ (๔) *นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์* สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ (ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖)

๒) <u>การชี้แจงข้อร้องเรียนทางหนังสือ</u>

การดำเนินการนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการแก้ต่างต่อข้อร้องเรียนที่มีเข้ามา ซึ่งโดยปกติกระทรวงการต่างประเทศจะแจ้งข้อร้องเรียนให้กับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งมักใช้เวลาบ้างในการตรวจสอบข้อมูลทางคดีหรือตรวจสอบกับหน่วยปฏิบัติ เมื่อได้รับข้อมูลแล้วก็จักนำมาเรียบเรียงตอบประเด็นที่จะชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการของไทยมีความโปร่งใส มีการ

ดำเนินการที่เหมาะสมตามขั้นตอน หากกรณีใดที่ยังไม่มีข้อยุติก็รับที่จะแจ้งความคืบหน้าและพัฒนาการให้ทราบ

การชี้แจงข้อร้องเรียนเหล่านี้จะคำนึงถึงน้ำหนักความน่าเชื่อถือของผู้ร้องเรียนด้วย โดยจะให้ความสำคัญกับการร้องเรียนผ่านองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายไทยไม่ได้มีท่าทีปิดบัง ในขณะเดียวกันก็จะถือโอกาสแจ้งถึงการดำเนินการที่ดีของไทยด้วย

๓) <u>การชี้แจงและตอบโต้ในที่ประชุมระหว่างประเทศ</u>

ในกรณีที่มีการกล่าวพาดพิงประเทศไทยในที่ประชุมระหว่างประเทศใด ๆ ผู้แทนไทยก็จะใช้สิทธิชี้แจงตอบโต้ในทันทีหรือในโอกาสแรก โดยกระทำทั้งการชี้แจงด้วยวาจาในที่ประชุม และการจัดทำเอกสารชี้แจงเพื่อให้เผยแพร่เป็นเอกสารของที่ประชุม เพื่อแสดงถึงท่าทีอย่างเป็นทางการของไทยในประเด็นนั้น ๆ

๔) <u>การรายงานต่อองค์กรของสหประชาชาติ</u>

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศตามวาระ เรียกว่า Universal Periodic Review หรือ UPR โดยเป็นการรายงานต่อคณะมนตรีฯ โดยตรงตามความสมัครใจ และเปิดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ จึงนับเป็นการรายงานใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี

ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องรายงาน UPR ด้วยเช่นกัน โดยได้เสนอรายงานทบทวนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ต่อคณะทำงาน UPR ของคณะมนตรี HRC แล้วคณะมนตรีได้รับรองรายงานของไทยเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ การนำเสนอรายงานของไทยเป็นไปในลักษณะสมดุล โดยไม่ได้แสดงประเด็นความก้าวหน้าแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยอมรับปัญหาท้าทายที่ยังมีอยู่และแสดงความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศ ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งนี้ ไทยมีกำหนดจะเสนอรายงานครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๕๙

การรายงานครั้งแรกมีประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมอยู่ด้วย โดยแนวทางการชี้แจงของไทย คือ ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่ความขัดแย้งทางศาสนา แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาในอดีต รวมทั้งปัจจัยทางเชื้อชาติและประวัติศาสตร์ โดยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาโดยใช้หลักความสมานฉันท์และสันติวิธี และใช้แนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมทั้งการยอมรับการท้าทายที่ยังมีอยู่ โดยแจ้งว่ารัฐบาลกำลังพยายามแก้ไขรากเหง้าของปัญหา พร้อมกับอำนวยความยุติธรรมให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อเหตุความรุนแรงและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับคืนสู่ภาวะปกติบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชน

ข้อห่วงกังวลของสหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อสถานการณ์สิทธิมนุยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

- การจับกุมและคุมขังประชาชนตามอำเภอใจภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งผลกระทบของการใช้กฎหมายพิเศษต่อสิทธิมนุษยชน
- การทรมาณอย่างเป็นระบบ
- การบังคับการสูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม โดยมีการสอบสวนอย่างไม่เพียงพอ
- การตั้งหน่วยคุ้มครองในโรงเรียน อันอาจให้โรงเรียนตกเป็นเป้าโจมตีกลายเป็นอันตรายมากกว่าได้รับการคุ้มกัน รวมทั้งอันตรายจากอาวุธหนักใกล้นักเรียน
- การที่สตรีมุสลิมมีความเสี่ยงในการถูกค้ามนุษย์ และความรุนแรงทางเพศได้แพร่หลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การคุกคามผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน
- การเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีเป็นอาสาสมัครรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) หรือการที่เด็กไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ชรบ.

ในการนี้ ประเทศสมาชิก HRC ได้แสดงข้อคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำรายงานของไทยจำนวน ๑๗๒ ข้อ อาทิ ขอให้ไทยสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ขอให้ไทยแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรง ขอให้ไทยส่งเสริมนโยบายการศึกษาถ้วนหน้า และขอให้ไทยส่งเสริมสิทธิสตรี เป็นต้น ซึ่งไทยได้ประกาศยอมรับข้อเสนอแนะต่าง ๆ จำนวน ๑๓๔ ข้อ และรับทราบข้อสังเกตที่เหลือ โดยข้อเสนอแนะที่ไทยได้ให้การยอมรับแล้ว ได้แก่ ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบางกลุ่มชายขอบและคนยากจนด้อยโอกาส ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนยุติธรรม การส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปรองดองแห่งชาติ และการแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อนึ่ง นอกจากรายงานของรัฐภาคีแล้ว คณะมนตรีฯ ยังรับฟังรายงานจากกลไกของสหประชาชาติเอง และรายงานของภาคประชาสังคมควบคู่ไปด้วย ซึ่งทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบด้านและทราบถึงข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้

๕) <u>การต้อนรับการเยือนไทยของผู้เสนอรายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชน</u>

การต้อนรับการเยือนของผู้เสนอรายงานพิเศษฯ เป็นวิธีการหนึ่งที่แสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนพิเศษได้เยี่ยมเยียนพื้นที่และพบหารือกับผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการดำเนินงานอย่างครอบคลุม อย่างไรก็ดี การพิจารณาต้อนรับการเยือนจะพิจารณาประกอบกับทัศนคติที่เปิดกว้างและผลงานของผู้สนอรายงาน

พิเศษด้วยว่าจะต้องเป็นไปโดยไม่ลำเอียง และการจัดทำรายงานอย่างสมดุล โดยในระยะหลังไทยมีนโยบายที่จะให้การต้อนรับผู้เสนอรายงานพิเศษที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับไทยปีละ ๑ คน

ที่ผ่านมา ไทยเคยให้การต้อนรับผู้เสนอรายงานพิเศษในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพียงคนเดียว ได้แก่ นางฮินา จิลานี (Hina Jilani) ผู้เสนอรายงานพิเศษด้านนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN Special Rappoture on Human Rights Defenders) ซึ่งได้เข้ามาตรวจสถานการณ์สิทธิในประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖

นอกจากนั้น เคยให้การต้อนรับ น.ส. จอย เนโกซิ อีเซโล่ (Joy Ngozi Ezeilo) ผู้เสนอรายงานพิเศษเกี่ยวกับการค้ามนุษย์แห่งสหประชาชาติ เยือนประเทศไทยเมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เพื่อตรวจสอบผลกระทบของมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีการค้าสตรีและเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไทยมีพัฒนาการที่ดีในการแก้ไขปัญหา

ล่าสุด เมื่อวันที่ ๑ – ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ นางคาตารินา เดอ แอลบูเคอร์คี (Catarina de Albuquerque) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิในน้ำดื่มที่ปลอดภัยและสุขอนามัย (Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation) ได้เยือนประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐบาล เพื่อรับทราบสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดหาน้ำดื่มที่ปลอดภัยและงานด้านสุขอนามัยสำหรับคนไทย ปัญหาและอุปสรรคที่ไทยต้องเผชิญ รวมทั้งการทำงานของไทยที่อาจนำไปเป็นตัวอย่างได้

ต่อกรณีปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายฟิลิป อัลสตัน (Philip Alston) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม (UN Special Rappoture on Extra- Judicial Killing) ได้ออกแถลงการณ์ระบุว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยมีบทบัญญัติที่ละเมิดหลักการสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ทหารและตารวจสามารถกระทาฆาตกรรมได้โดยไม่ต้องรับผิด จึงขอเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยกเลิกบางส่วนของกฎหมายนี้ที่เกี่ยวเนื่องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว และยังแสดงความจำนงที่จะเข้ามาตรวจสอบสถานการณ์การสังหารนอกกฎหมายในประเทศไทย แต่ฝ่ายไทยยังไม่ได้พิจารณาและยังไม่ได้ตอบรับ

อย่างไรก็ดี ในปี ๒๕๕๗ ไทยมีดำริจะเชิญนายฮวน เมนเดซ (Juan Mendez) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment) ให้มาเยือนไทย โดยเห็นว่าหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของไทยได้มีการปรับปรุงห้ามการทรมานได้อย่างดีขึ้นมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา จึงเป็นโอกาสที่จะให้สหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศได้รับทราบถึงพัฒนาการในทางบวกดังกล่าว พร้อมกับเพื่อรับทราบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของไทยในเรื่องดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้น

ข. <u>การดำเนินการภายในประเทศ</u>

๑) <u>การประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ</u>

กระทรวงการต่างประเทศได้ประชุมหารือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ ได้แก่

- กระทรวงกลาโหม ในประเด็นเรื่องปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ การปฏิบัติของหน่วยทหาร
- กระทรวงมหาดไทย ในประเด็นเรื่องผู้หลบหนีเข้าเมือง
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในประเด็นเรื่องการจับกุม การควบคุมผู้ต้องหา
- กระทรวงพัฒนาสังคม ในประเด็นเรื่องสิทธิเด็ก สิทธิสตรี สิทธิคนพิการ
- กระทรวงยุติธรรม ในประเด็นเรื่องการดำเนินคดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

การประสานงานและผลักดันด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย การแจ้งให้ทราบถึงหลักการและแนวปฏิบัติสากล การให้มีส่วนร่วมในการประชุมและหารือกับต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การกระตุ้นให้มีการกำหนดและปรับปรุงกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ การประชุมหารือและประสานงานอย่างใกล้ชิด ตลอดจนการแจ้งให้ทราบข้อร้องเรียนจากต่างประเทศและขอทราบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปประมวลชี้แจงต่อไป

๒) <u>การฝึกอบรม</u>

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดผู้แทนไปให้ข้อมูลและร่วมฝึกอบรมแก่หน่วยงานต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้งในส่วนกลางและในต่างจังหวัด โดยเฉพาะการอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในปัญหาภาคใต้ที่ร่วมมือกับกรมพระธรรมนูญทหาร ได้แก่ การอบรมทหารทั้งระดับบังคับบัญชาและระดับปฏิบัติที่เตรียมตัวจะไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ จัดขึ้นปีละ ๒-๓ ครั้ง จำนวนครั้งละราว ๔๐๐ คน และการอบรมระดับหัวหน้าหน่วยเฉพาะกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้ทุก ๒-๓ เดือน โดยเป็นส่วนหนึ่งของการให้ข้อมูลของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมของกำลังพลในประเด็นสิทธิมนุษยชน

การจัดอบรมสะท้อนถึงความตื่นตัวและการปรับตัวของหน่วยงานความมั่นคงที่ให้ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการผลักดันของกระทรวงการต่างประเทศเรื่องมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และการกระตุ้นให้ตระหนักถึงความสำคัญของการร้องเรียนของต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อไทย โดยเห็นได้ว่านอกจากการฝึกอบรมแล้ว หน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ กรมข่าวทหารบก ยังจัดทำคู่มือและเอกสารข้อแนะนำแก่กำลังพลที่จะไปปฏิบัติหน้าที่พื้นที่ชายแดนภาคใต้ด้วย ที่สำคัญได้แก่

๒.๑) *คู่มือผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง* มีรายละเอียดเกี่ยวกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งพันธกรณีตามมาตรฐาน

สหประชาชาติเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ การคุ้มครองบุคคลให้พ้นจากการถูกกระทำทรมาณและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย หลักการป้องกันและสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพกรณีเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรม และการลงโทษประหารชีวิตที่ไร้เหตุผลและรวบรัด และการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการใช้กำลังบังคับให้บุคคลสาบสูญ คู่มือได้กล่าวถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในไทยที่สำคัญ และข้อห่วงใยขององค์การสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และได้ให้แนวทางการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้ยึดถือกฎการใช้กำลังของกองทัพไทยโดยเคร่งครัดเพื่อใช้อาวุธป้องกันตัวเองและผู้อื่นอย่างเหมาะสมและไม่เกินกว่าเหตุ โดยถือเป็นการปฏิบัติการทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม อีกทั้งกำหนดว่าเมื่อสถานการณ์จำเป็นที่จะต้องใช้กำลังได้ยุติลงแล้ว หากมีผู้ได้รับบาดเจ็บ จะต้องมีแผนปฐมพยาบาลหรือนำส่งผู้ที่ได้รับบาดเจ็บเข้ารับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงทีโดยไม่เลือกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล

คู่มือดังกล่าวเน้นว่า การปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ควรคำนึงถึงหลักการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐาน และปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่หน่วยมีคำสั่งอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่จะต้องไม่สร้างเงื่อนไขให้กับประชาชนในพื้นที่โดยเด็ดขาด และต้องระวังไม่ให้มีการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นการฝืนข้อห้ามต่าง ๆ และจะต้องมีความเข้าใจในหลักศาสนาอิสลาม และข้อห้ามข้อบังคับของประชาชนในพื้นที่ โดยยึดหลัก “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา”

๒.๒) *คู่มือสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบ* สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง จัดทำเป็นหนังสือเล่มเล็กขนาดพกพาใส่กระเป๋าเสื้อได้ มีข้อมูลเกี่ยวกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนสากล พันธกรณีของไทย ข้อบัญญัติตามรัธรรมนูญและกฎหมาย แนวทางการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่กับแนวทางป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กฎหมาย นโยบาย คำสั่ง หลักสิทธิมนุษยชน มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ทหารควรทราบ การใช้คำศัพท์เรียกผู้ก่อเหตุความรุนแรง คำถาม/คำตอบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และรายชื่อองค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

๒.๓) *บัตรคู่มือผู้ปฏิบัติงานจังหวัดชายแดนภาคใต้* จัดทำเป็นแผ่นข้อมูลขนาดเล็ก เคลือบพลาสติก เพื่อให้สะดวกสำหรับพกพาใส่กระเป๋า มีข้อความเตือนใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนี้

ข้อควรปฏิบัติ

- เคารพ ต่อศาสนสถาน พิธีกรรม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่
- คุ้มครอง เด็ก เยาวชนและสตรีจากอันตรายเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและเสียชีวิต

- ช่วยเหลือ ผู้ได้รับบาดเจ็บจากการปะทะโดยไม่เลือกฝ่าย ตามหลักสิทธิมนุษยชน
- ดูแล ประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ปฏิบัติ ต่อพลเรือน ผู้ต้องสงสัย หรือผู้ก่อเหตุรุนแรงอย่างเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน
- ป้องกัน การเกณฑ์ อบรม ฝึกฝน ปลูกฝังหรือใช้เด็กในการก่อเหตุ
- ยุติ การใช้กำลังต่อผู้ต้องหาที่ยอมจำนนหรือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ
- หลีกเลี่ยง การใช้กำลังอาวุธในการควบคุมฝูงชนโดยไม่จำเป็น หากมีความจำเป็นให้ใช้กำลังจากเบาไปหาหนัก
- อดกลั้น จากการยั่วยุ ดูถูก หรือไม่ให้เกียรติ

ข้อห้ามปฏิบัติ

- ห้ามเลือกปฏิบัติ ต่อประชาชนด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านเชื้อชาติหรือศาสนา
- ห้ามใช้วิธีการนอกกระบวนการยุติธรรม ต่อผู้ที่ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา อาทิ การสังหารตามอำเภอใจหรือการลักพาตัว
- ห้ามซ้อมทรมาณ หรือปฏิบัติด้วยวิธีการที่โหดเหี้ยมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีต่อผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา
- ห้ามการกักขังตามอำเภอใจ และแยกการควบคุมผู้ต้องสงสัยที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี
- ห้ามล่วงละเมิดทางเพศ ต่อสตรีและเด็ก ทั้งทางกาย ทางวาจา หรือในลักษณะอื่น ๆ ทุกกรณี
- ห้ามใช้ความรุนแรง ต่อสถานที่มีพลเรือนอาศัย โรงเรียน สถานที่ทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม ยกเว้นเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันชีวิต
- ห้ามทำลายหรือหยิบฉวย ทรัพย์สินและผลิตผลทางการเกษตรของประชาชน หรือเอามาโดยไม่ได้รับอนุญาต

๓) การเผยแพร่ข้อมูลเรื่องสิทธิมนุญชน

กระทรวงการต่างประเทศยังจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานและสาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสากลของสิทธิมนุษยชน พันธกรณีของไทย และการดำเนินงานของภาครัฐด้านการต่างประเทศเพื่อชี้แจงและแก้ไขภาพลักษณ์ของประเทศ อาทิ ชุดหนังสือ ๓ เล่มเล็กเรื่องการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งให้ข้อมูลความเป็นมาของการจัดทำ

และการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กระบวนการ และข้อมูลรายงานทบทวนฯ ที่ประเทศไทยได้นำเสนอไปแล้ว

ค. <u>การดำเนินการกับกลุ่มประเทศมุสลิม</u>

กลุ่มความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation) เดิมใช้ชื่อว่า Organization of Islamic Conference มีประเทศสมาชิก ๕๗ ประเทศ โดยไทยได้เข้าร่วมเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ โดยมีความมุ่งหมายที่จะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจต่อโลกมุสลิมเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลต่อชาวไทยมุสลิม แลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล ปรึกษาหารือในประเด็นเกี่ยวกับชุมชนมุสลิม และเพิ่มช่องทางการขยายความร่วมมือกับประเทศอิสลาม ทั้งนี้ หลังเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ ไทยได้ส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสำคัญของ OIC หลายครั้ง โดยเฉพาะการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ

ไทยและ OIC ยังมีความร่วมมือและให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น โดยเลขาธิการ OIC ได้เดินทางเยือนไทยเพื่อรับฟังบรรยายข้อสรุปนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาอย่างครอบคลุมเมื่อปี ๒๕๕๐ และล่าสุดเมื่อวันที่ ๗ – ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เอกอัครราชทูตซาเยด คัสเซม เอลมาสรี ที่ปรึกษาและผู้แทนพิเศษของเลขาธิการ OIC พร้อมด้วยคณะผู้แทนระดับสูงของ OIC ได้เดินทางเยือนประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และได้เข้าพบหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย รวมทั้งเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งฝ่ายไทยและ OIC ได้ประณามการใช้ความรุนแรงโดยไม่เลือกประติบัติต่อพลเรือนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งขัดแย้งกับหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอิสลามครั้งที่ 12 (12th Islamic Summit) เมื่อวันที่ ๖-๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์ ที่ประชุม OIC ได้ให้ความมั่นใจและสนับสนุนไทยในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างสร้างสรรค์

นอกจากนี้ ไทยยังได้จัดนำเอกอัครราชทูตของประเทศ OIC ประจำประเทศไทยเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายครั้ง เพื่อให้รับทราบสถานการณ์ด้วยตนเอง และให้รายงานข้อเท็จจริงให้เมืองหลวงของแต่ละประเทศทราบ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๔
สรุปและข้อคิดเห็น

มาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องใหม่ หากเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย และความเชื่อด้านศาสนาของไทยที่ให้มีความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งจากการผลักดันเรื่องนี้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้ปรากฏพัฒนาการในทางที่ดีในการให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติในกรอบของกฎหมายมากขึ้น โดยแต่ละหน่วยงานได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีก

ในเรื่องนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ ดังนี้

- เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี
- เน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่
- เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ
- เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

ในส่วนของกองทัพก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และได้กำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสม เช่น ให้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และการเอาชนะโดยไม่ต้องรบ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าเป็นวิธีการที่ใช้เวลาและต้องใช้ความอดทนอย่างมาก แต่เชื่อว่าจะประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดผลดีในระยะยาว

ในรายงานของภาคประชาสังคมก็ยอมรับว่า หน่วยงานความมั่นคงในประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อการอนุวัตรให้เป็นไปตามข้อห่วงใยของต่างประเทศ โดยพบความก้าวหน้าที่สำคัญ เช่น

- มีการพูดถึงนโยบายในการกำหนดการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมมากขึ้น
- ในการควบคุมตัวประชาชนตามกฎอัยการศึก หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เจ้าหน้าที่มีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะใน

การควบคุมตัวประชาชนตามหน่วยเฉพาะกิจต่างๆ ทั้งการปฏิบัติในต่อผู้ถูกควบคุมตัว และการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกควบคุมตัวสามารถได้รับการดาเนินการให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น

- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทาการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน พบว่ามีการถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้น

- ประชาชน รวมถึงองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และภาคประชาสังคมสามารถตรวจสอบการทางานของเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น อีกทั้งสามารถร้องเรียนยังหนวยงานที่เกี่ยวข้องกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมต่างๆ

ในส่วนของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในมิติต่างประเทศในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น เป็นไปเพื่อส่งเสริมความไว้เนื้อเชื่อใจต่อการปฏิบัติของไทย ลดแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยมุ่งให้ภาครัฐ

- พึงระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน อดทดอดกลั้นต่อการกระทำที่ยั่วยุให้ภาครัฐกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- ให้ต่างประเทศเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของไทย ลบล้างข้อกล่าวหาว่าคนกระทำความผิดลอยนวล และสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่

- ให้เจ้าหน้าที่มีความเชื่อในในการปฏิบัติตามหลักสากลในการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ คุ้มครองประชาชน โดยปฏิบัติตามมาตรการด้านความมั่นคงตามหลักการสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมสากล

การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบผลดีและผลสำเร็จ ดังนี้

๑) <u>การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน</u> เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๒) <u>การสร้างจิตสำนึก</u> ทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติ

๓) <u>การส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของไทย</u> เป็นผลดีต่อสถานะของประเทศ การค้าการลงทุน

๔) <u>ลดและขจัดการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้ง</u> การไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นการผลักประชาชนให้ไปเข้าร่วมกับฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กับภาครัฐ

๕) <u>การนำมาตรฐานที่ดีมาปฏิบัติ</u> ส่งเสริมการเป็นสังคมอารยะ

<u>ข้อเสนอแนะ</u>

๑) ควรให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนต่อไป ทั้งในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติ

๒) สนับสนุนการจัดทำเอกสารคู่มือและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงให้ตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง

๓) ส่งเสริมการเข้าร่วมของหน่วยงานในการรับและชี้แจงข้อร้องเรียน เพื่อให้เห็นความสำคัญและเพื่อนำกลับไปพัฒนาการดำเนินการให้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาว เกี่ยวข้องกับการรับรู้และการตระหนักของผู้ปฏิบัติและสาธารณชน

(เพิ่มเติม)

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(ข้อมูลเพิ่มเติม)

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ พ.ร.ก. ฉุกเฉิน ได้แก่ การขึ้นบัญชีดำ บัญชีเครือข่าย ซึ่งบางส่วนเป็นข้อมูลที่ขาดความน่าเชื่อถือหรือเป็นการให้ร้ายป้ายสี การควบคุมตัวประชาชนโดยขาดพยานหลักฐาน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติบางนายไม่แจ้งสถานที่ควบคุมตัว การคุกคามสิทธิและการทำร้ายร่างกายผู้ต้องสงสัยในระหว่างควบคุมตัว การจำกัดสิทธิไม่แจ้งข้อกล่าวหาและไม่ให้พบทนาย โดยถือเป็นการเชิญตัวมาเพื่อให้ข้อมูลเบื้องต้น การออกหมายจับซ้ำซ้อน การนำประชาชนเข้ารับการอบรมอาชีพเป็นเวลา ๔ เดือนโดยไม่สมัครใจ การห้ามประชาชนเข้าไปในบางพื้นที่ การตรวจค้นและปิดล้อมที่เน้นเป้าหมายชาวไทยมุสลิม เป็นต้น

การกำหนดระยะเวลาในการควบคุมผู้ต้องสงสัยได้เป็นเวลานาน ๓๗ วันโดยไม่มีข้อกล่าวหา (ควบคุมตัวตามกฎอัยการศึก ๗ วัน และตามพระราชกาหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ๓๐ วัน) เป็นการขัดต่อหลักการของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ขององค์การสหประชาชาติ ที่กาหนดให้นาตัวผู้ต้องสงสัยไปศาลโดยพลัน ซึ่งประเทศไทยได้มีถ้อยแถลงตีความ คาว่า โดยพลัน หมายถึงระยะเวลาไม่เกิน 48 ชั่วโมง

จะเห็นได้ว่ากรณีผู้ที่สูญหายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในภาคอื่นๆของประเทศไทย ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบมิได้ต้องการเพียงค่าชดเชยเยียวยาจากรัฐ แต่ผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ต้องการความยุติธรรม (Judicial Remedy) ซึ่งหมายถึงสิทธิในการได้รับการสืบสวน สอบสวน ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีความเป็นอิสระ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ยังไม่พบคดีการบังคับสูญหายของบุคคลคดีใดที่สามารถสืบค้นหาตัวผู้สูญหาย และสามารถนาผู้กระทาผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมได้แม้เพียงกรณีเดียวทั้งนี้คดีการบังคับสูญหายในประเทศไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดที่สามารถนาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้คือ คดีการบังคับสูญหายนายสมชาย นีละไพจิตร และคดีการลักพาตัว นายมูฮัมหมัด อาลูไวรี่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสาเร็จของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรมหลังจากคดีที่เกิดขึ้นมาเกือบ ๒๐ ปี หรือเกือบจะขาดอายุความ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถดาเนินคดีกับ พ.ต.ท.สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม ๕ คน ได้จนอัยการสั่งฟ้องต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553

ความก้าวหน้าด้านการดำเนินการ

หลังจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กองอานวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และ กองอานวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอรมน 4 สน) ได้ออกกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ คู่มือที่จาเป็นอย่างละเอียดและรัดกุม เพื่อให้เป็นแนวทางในการสร้างความพร้อมด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น

-การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมเป็นที่ยอมรับโดยคานึงถึงหลักศาสนาและวัฒนธรรมในท้องถิ่นเป็นสาคัญ ให้มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

-การกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลต้องถูกต้องตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น ผู้นาชุมชน ผู้นาศาสนา ต้องปฏิบัติอย่างให้เกียรติโดยการเชิญตัว การดาเนินการจับกุมต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ตารวจและทหาร และจะต้องรายงานเพื่อขออนุมัติจากผู้อานวยการ กอ.สส.จชต. ก่อนดาเนินการขออนุมัติหมายจับจากศาลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการโดยพลการ

-การตรวจค้นให้กระทาอย่างละมุนละม่อนโดยให้อานาจผู้ปฏิบัติต้องเป็นข้าราชการหากเป็นข้าราชการพลเรือนต้องดารงตาแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หากเป็นข้าราชการทหารต้องเป็นชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการกาหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ให้เหมาะสม

-การใช้กาลังต้องเป็นไปตามกฎการใช้กาลังที่ กอ.สสส.จชต. และระเบียบกองอานวนการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ว่าด้วย วิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชกาหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548111 กาหนดขึ้น โดยต้องดาเนินการตามขั้นตอนไม่กระทาตามอาเภอใจ หลีกเลี่ยงการใช้อาวุธเพื่อมิให้ใช้เกินความจาเป็นและการใช้อานาจต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย กรณีที่จาเป็นต้องใช้กาลังก็ให้ใช้เท่าที่จาเป็นได้สัดส่วนกับการใช้กาลังของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้โดยเคารพต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กาลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอานาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principle on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) ของสหประชาชาติ

ประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีเรื่องการจดทะเบียนเกิด กฎหมายมรดก การใช้กฎหมายอิสลาม ฯลฯ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อกับข้อบทที่ 4 ได้แก่

1) พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ.2457

2) พ.ร.บ.ว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2495

3) พ.ร.บ.การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522

4) พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

5) พ.ร.บ.ความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2550

6) พ.ร.ก.กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548