

(คำแปล)

บทวิเคราะห์เรื่องสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ของประเทศไทย

1. การปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่อ่อนแอ

มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

ข้าพเจ้ารู้สึกยินดีกับการยืนยันพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยในการปกป้องสิทธิมนุษยชนภายใต้สนธิสัญญาต่างๆ อีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม บางมาตราต่อๆ

มากลับให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่คณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยไม่มีการคุ้มครองมากพอซึ่งอาจเปิดโอกาสให้เกิดการลดทอนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 44

บัญญัติว่า ในกรณีคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เห็น

“เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่างๆ

การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง

หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์

เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ... ให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด” นอกจากนี้ มาตรา 47

ยังบัญญัติด้วยว่า “บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

(ทั้งหมด)...เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” มาตราเหล่านี้ดูเหมือน

จะเปลี่ยนให้การปฏิบัติและคำสั่งทั้งหมดของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

รวมทั้งการปฏิบัติและคำสั่งที่อาจละเมิดสิทธิมนุษยชน กลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

และขาดคุณสมบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 4 ซึ่งกำหนดให้เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว ระบุว่าพระราชกำหนดสามารถตราขึ้นได้

“เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ” อย่างไรก็ตาม

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะมาตรา 4 (1)

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and

Political Rights) ซึ่งไทยเป็นภาคี

การประกาศกรณีฉุกเฉินจะทำได้ก็ต่อเมื่อเกิดความเสียหายหรือต่อการคงอยู่ของประเทศเท่านั้น แต่ขอบเขตของมาตรา

21 กลับถูกร่างให้ครอบคลุมอย่างกว้าง ๆ

ซึ่งอาจนำไปสู่การอนุญาตให้เกิดการดำเนินการที่ละเมิดสิทธิเกินกว่าขอบเขตของมาตรา 4 (1)

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้าพเจ้าจึงขอให้รัฐบาลของท่านกำหนดขีดจำกัดและแนวทางการใช้บังคับมาตรา 21

อย่างชัดเจนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. การปฏิเสธสิทธิที่จะได้รับความเยียวยาอย่างประสิทธิภาพกรณีเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง

ตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับให้สิทธิแก่เหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในการรับการเยียวยา¹ ยกตัวอย่างเช่น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กำหนดให้รัฐภาคีมีภาระผูกพันให้การเยียวยา

(remedy) ที่มีประสิทธิภาพแก่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ (มาตรา 2 (3)(a))

ซึ่งจะใช้บังคับไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ รัฐภาคียังมีภาระผูกพันต้องทำให้การเยียวยานั้นเป็นผล (มาตรา 2 (3)(c)) ในทำนองเดียวกัน มาตรา 14

ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม

หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment (CAT))

ให้สิทธิแก่เหยื่อผู้ถูกซ้อมทรมานในการได้รับค่าชดเชยที่ยุติธรรมและเพียงพอ

แต่มาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว กลับให้ความคุ้มครองอย่างไม่เหมาะสมแก่

“บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๒

พฤษภาคม ๒๕๕๗ ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

รวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำดังกล่าวหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะรักษาความ

สงบแห่งชาติ หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากหัวหน้า

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น”

การคุ้มครองดังกล่าวใช้บังคับกับการกระทำ “ไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น”

แม้ว่าการกระทำนั้นจะผิดต่อกฎหมายก็ตาม

การให้ความคุ้มครองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการบังคับใช้อย่างไม่มีการกำหนดสิ้นสุดเช่นนี้

จะขัดขวางไม่ให้เหยื่อผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนร้องขอการเยียวยาจากหน่วยงานยุติธรรมบริหารหรือนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งขัดต่อสิทธิของบุคคลดังกล่าวในการได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน

การที่เหยื่อถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อขอความช่วยเหลือ จึงทำให้มาตรานี้มีโอกาสละเมิดมาตรา

¹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (มาตรา 8) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 2)

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (มาตรา 6)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (มาตรา 39) อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการเคารพกฎหมายและระเบียบสงครามทางบก ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 1907 (อนุสัญญา

IV) (มาตรา 3) พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ฉบับลงวันที่ 12 สิงหาคม 1949 และที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเหยื่อจากความขัดแย้งติดอาวุธระหว่างประเทศ

(พิธีสาร I) ฉบับวันที่ 8 มิถุนายน 1977 (มาตรา 91) และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (มาตรา 68 และ 75)

(คำแปล)

14 (1) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งบัญญัติว่าทุกคนควรมีสิทธิ
“ได้รับการพิจารณาคดีที่ยุติธรรมและเปิดเผยโดยคณะผู้พิพากษาที่มีความสามารถ
เป็นอิสระและเป็นกลางซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย”

มาตรา 44 และ 47 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวซึ่งทำให้คำสั่งหรือการปฏิบัติของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
“ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ยังปฏิเสธสิทธิภายใต้มาตรา 2 และมาตรา 4

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอีกด้วย
โดยกีดกันมิให้เหยื่อโต้แย้งหรือโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติดังกล่าวในชั้นศาล นอกจากนี้
มาตราเหล่านี้มีโอกาสละเมิดมาตรา 12 และมาตรา 13

ของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม
หรือย่ำยีศักดิ์ศรี

ซึ่งกำหนดให้มีการสอบสวนข้อกล่าวหาการทรมานหรือการปฏิบัติโดยมิชอบทันทีและปราศจากความล่าช้า

3. การปฏิเสธสิทธิในการมีส่วนร่วมดำเนินกิจการสาธารณะ

มาตรา 25 (a) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

บัญญัติว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและโอกาส

“ที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมผ่านตัวแทนที่ได้รับการคัดเลือกอย่างเสรี”
อย่างไรก็ตาม ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว สถาบันหลักซึ่งรวมถึงสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 6)

และสภาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา 28) จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

แม้ว่าการคัดเลือกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรอื่นมากกว่าสองสถาบันข้างต้น
แต่อย่างไรก็ตามคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีอำนาจสูงสุดในการเลือกสรรบุคคล (มาตรา 32)

การไม่มีมาตรการเปิดให้สาธารณชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกสถาบันหลักดังกล่าว ดูเหมือนจะขัดกับมาตรา 25 (a)

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไม่ได้พูดถึงที่มาของคณะรักษาความสงบแห่งชาติว่าตั้งขึ้นมาได้อย่างไร

การแต่งตั้งตัวเองของสถาบันนี้จึงเข้าข่ายละเมิดมาตรา 25

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

มาตรา 25 (a) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยังบัญญัติด้วยว่า

“ประชาชนทุกคนพึงมีสิทธิและโอกาสโดยไม่มีความแตกต่างดังที่กล่าวไว้ในมาตรา 2

และโดยไม่มีข้อจำกัดที่ไม่สมเหตุผล... ในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ...” ในขณะเดียวกัน มาตรา 2

ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของ

“เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือความเห็นอื่น สัญชาติหรือที่มาของสังคม ทรรศนะ
การเกิด หรือสถานะอื่น ๆ”

แต่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้กลับถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองภายในระยะเวลาสาม
ปี ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 8 (1))

(คำแปล)

หรือเป็นคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ (มาตรา 33 (2)) เป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 20 (4)) การขาดคุณสมบัตินี้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของ "ความเห็นทางการเมือง" หรือ "สถานะอื่น" ตามมาตรา 2 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็น "ข้อจำกัดที่ไม่สมเหตุผล" ตามมาตรา 25 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง นอกจากนี้ ข้อจำกัดที่คล้ายๆ กันซึ่งห้ามมิให้ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช เป็นสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 8 (2)) หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา 28) หรือคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ (มาตรา 33 (3)) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 20) ถือเป็นการจำกัดสิทธิโดยไร้เหตุผลด้วย

ตุลาคม 2557