

**เอกสารวิชาการส่วนบุคคล**  
**(Individual Study)**

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

**จัดทำโดย นายพีรศกย จันทวรินทร์**  
**รหัส ๒๕๐๑๕๖**

**รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม**  
**หลักสูตรหลักนิทรรศน์เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑**  
**วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ**  
**สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ**

## บทที่ ๑

### ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาของไทยที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สิน และบั่นทอนพลังอำนาจของประเทศ พื้นฐานของปัญหามีมาตั้งแต่ช่วงที่มีการปฏิรูปการปกครองเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยรัชกาลที่ ๕ และการดำเนินนโยบายบูรณาการแห่งชาติและการผสมกลมกลืนเพื่อสร้างความเป็นรัฐไทยโดยรัฐบาลต่อ ๆ มาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีผลทำให้กลุ่มปกครองเดิมมองว่าเป็นการคุกคามต่อวิถีชีวิตอิสลามและอัตลักษณ์ของชาวมุสลิม แล้วยุบแยกข้ออ้างเรื่องความอยู่ดีธรรมทางการเมือง อำนาจรัฐส่วนกลางกดขี่ข่มเหงกลุ่มชนชาติส่วนน้อย ความแตกต่างกันในทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวิธีการดำเนินชีวิต ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลกลางเพื่อแยกตัวออกจากระบอบการปกครองของไทย โดยมีการจัดตั้งเป็นขบวนการแบ่งแยกดินแดน เคลื่อนไหวต่อต้านในหลายรูปแบบ รวมทั้งการก่อความไม่สงบเพื่อแบ่งแยกและแย่งมวลชนและต่อสู้กับเจ้าหน้าที่รัฐ

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

ประเด็นปัญหานอกจากเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์และการเมืองแล้ว ยังมีสาเหตุอีกส่วนหนึ่งจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สร้างเงื่อนไขความขัดแย้งให้ยุ่งยากขึ้น กล่าวกันว่าในอดีตมักมีการส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ด้อยคุณภาพหรือผู้ที่มีปัญหาเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะไม่ใส่ใจความละเอียดอ่อนของความขัดแย้งและวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นแล้วยังประพฤติดนกดขี่ข่มเหง ริดไถ แสวงประโยชน์ ยังเป็นการสร้างความคับแค้นไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมและผลักดันให้คนเหล่านั้นกลายเป็นแนวร่วมและผู้สนับสนุนการแบ่งแยกไปโดยปริยาย นอกจากนี้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ทั้งตำรวจและทหาร ในการควบคุมความไม่สงบและการปฏิบัติกรปราบปรามกลุ่มที่ก่อเหตุความรุนแรงก็มีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นได้ และเป็นการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้งให้มากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวเดิมไม่เป็นที่รับรู้และใส่ใจกันมากนัก แต่ต่อมาในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการสื่อสารติดต่อรับรู้กันโดยสะดวก มีการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาลมากขึ้น มีการขยายบทบาทขององค์กรเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ

ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในต่างประเทศและในต่างประเศ และการเพิ่มบทบาทของโลกมุสลิมใน เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ก็ทำให้มีการหิบบกประเด็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและไม่ เหมาะสมทั้งหลายขึ้นรื่องเรียนและกคคันรัฐบาล ซึ่งส่งผลเสี่ยต่อภาพลักษณ์ของประเทศโดยรวม

การแก้ไขปัญหาลงหวัดภาคใต้จำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิติ โดยแนวทางที่ได้รับ การยอมรับในระยะหลัง คือ การมุ่งแก้ไขปัญหาค่ต้นเหตุ การเปิดกว้างรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะ ของคนท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาคความไม่เป็นธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของคนใน ท้องที่ และการไม่ใช้ความรุนแรงตอบโต้ความรุนแรง หรืออีกนัยหนึ่งคือการให้ความสำคัญกับแนวทาง สันติวิธีมากกว่าการปราบปราม โดยเชื่อว่าสันติวิธีและการเคารพในสิทธิมนุษยชนจะช่วยแก้ไขปัญหาค ได้ในระยะยาว ดังเช่นกรณีของไอร์แลนด์เหนือที่มีความขัดแย้งจนสูญเสี่ยชีวิตประชาชนไปนับพันคน แล้วได้เลือกแนวทางสันติวิธีเจรจายุติความขัดแย้งกว่า ๓๐ ปีลงได้ ซึ่งต่างจากการมุ่งใช้ความรุนแรงและ การต่อต้านซึ่งกันและกันจะทำให้ปัญหาคยืดเยื้อและเสี่ยต่อการยกระดับเป็นปัญหาระหว่างประเทศ เช่น กรณีของปากีสถานและศรีลังกา ที่ประเทศตะวันตกและสหประชาชาติได้กล่าวหาว่ากองทัพศรีลังกาได้ ก่ออาชญากรรมสงครามต่อกลุ่มพยัคฆ์ทมิฬอิลัม

การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งโดยกลุ่มที่ก่อเหตุรุนแรงและ จากภาครัฐ นำไปสู่การเข้ามาเกี่ยวข้องของประชาคมระหว่างประเทศที่ได้แสดงความกังวล กคคันไทย ให้เร่งแก้ไขปัญหาค รวมทั้งการขอเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาค โดยประชาคมระหว่างประเทศเห็นว่ารัฐบาลมี หน้าที่คุ้มครองประชาชนพลเรือนให้ปลอดภัยบนพื้นฐานมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล

ในการนี้ ความเพเลี่ยพล้ำของเจ้าหน้าที่รัฐในการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการละเมิด สิทธิมนุษยชนโดยไม่ตั้งใจจะถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการทำลายภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ และ สร้างอุปสรรคในการปฏิบัติการให้เป็นไปด้วยความยากลำบากขึ้น และจะถูกอ้างโดยฝ่ายก่อความไม่ สงบในการหาแนวร่วม และอ้างว่าพื้นฐานของการก่อเหตุความรุนแรงมาจากการถูกเลือกปฏิบัติและการ ถูกกคคิช้มาอย่างยาวนาน

ต่อเรื่องนี้ แม้ว่าในข้อเท็จจริงจะปรากฏว่ากว่าร้อยละ ๕๕ ของปัญหาคสิทธิมนุษยชนใน พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมาจากกลุ่มผู้ก่อเหตุความรุนแรง ซึ่งทั้งสหประชาชาติและองค์การสิทธิ มนุษยชนก็ทราบเป็นอย่างดี แต่ก็เคยมีเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยังสร้างความค้ำคาใจและถูกใช้เป็นเงื่อนไขในการก่อเหตุความรุนแรงในพื้นที่และ ในการกคคันไทยในเวทีระหว่างประเทศอยู่จนทุกวันนี้ อาทิ

๑) เหตุการณ์ล้อมปราบที่มีสยิดกรือเซะ จังหวัดปัตตานี เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๔๗ ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบจำนวน ๓๒ คนก่อ เหตุปะทะทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารเสี่ยชีวิตและบาดเจ็บ แล้วหลบหนีเข้าไปในมัสยิด เจ้าหน้าที่ ฝ่ายความมั่นคงจึงใช้กำลังบุกเข้าไปปราบปรามทำให้ผู้ก่อเหตุเสี่ยชีวิตทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าจะดูเหมือนว่า

ฝ่ายก่อการมุ่งก่อเหตุโดยมีความตั้งใจที่จะพลีชีพเพื่อโฆษณาชวนเชื่อและแสวงหาแนวร่วม แต่เนื่องจากมีผู้เสียชีวิตหลายคนและสถานที่เกิดเหตุเป็นสถานที่สำคัญทางศาสนาของจังหวัด มีอายุร่วมร้อยปี จึงส่งกระทบต่อภาพลักษณ์ของภาครัฐในการใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง

๒) เหตุการณ์ที่อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส เกิดขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณฯ เช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ทหารได้ร่วมสลายการเดินขบวนประท้วงการจับกุมผู้ก่อเหตุในพื้นที่ และได้ควบคุมตัวชายวัยรุ่นมุสลิมหลายร้อยคนขึ้นรถบรรทุกทหารไปสอบสวนที่ค่ายทหารในจังหวัดปัตตานี แต่ปรากฏว่ามีผู้เสียชีวิตเนื่องจากขาดอากาศหายใจเพราะนอนทับกันในรถเป็นเวลาหลายชั่วโมงจำนวน ๑๘ คน และมีผู้เสียชีวิตจากระสุนปืน ๗ คน อีกทั้งอ้างว่ามีผู้สูญหายอีกจำนวนหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดการประท้วงอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ โดยเฉพาะบรรดาประเทศมุสลิม คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและศาลได้พิพากษาปิดคดีว่าเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดในการปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง แต่ไม่มีการดำเนินคดีกับผู้ใด อย่างไรก็ตาม พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนถัดมาได้กล่าวขอโทษต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และต่อมาในปี ๒๕๕๕ ในสมัยรัฐบาลของ น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ทางการได้จ่ายเงินเยียวยาให้กับครอบครัวของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่อำเภอตากใบรายละ ๗.๕ ล้านบาท และครอบครัวของผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะรายละ ๔ ล้านบาท

๓) การหายตัวของนายสมชาย นิละไพจิตร อดีตประธานชมรมนักกฎหมายมุสลิม นักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชน ทนายคดีเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในภาคใต้หลายคดี และเป็นผู้ร้องเรียนและเปิดเผยถึงการซ้อมและการทรมานผู้ต้องหาในคดีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ซึ่งได้หายตัวไปอย่างลึกลับเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาในปี ๒๕๔๘ ปรากฏผลสอบสวนและคำพิพากษาของศาลว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวข้องจำนวน ๔ คน แต่ก็ไม่มีผู้ใดถูกลงโทษ ซึ่งเรื่องนี้ทางการไทยได้ถูกกดดันจากองค์กรสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เป็นเวลานาน จนในปี ๒๕๕๕ ครอบครัวของนายสมชายฯ จึงได้รับการเยียวยาจากทางภาครัฐจำนวน ๗.๕ ล้านบาทเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้รายสำคัญอื่น ๆ

๔) การร้องเรียนว่าไม่มีการดำเนินคดีและไม่ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนในการรักษาความสงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ หากแต่เร่งดำเนินคดีเฉพาะประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีอยู่หลายกรณี และถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรม

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

ประชาชนส่วนหนึ่งมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบางคนใช้อำนาจไม่เป็นธรรมและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การออกหมายจับกุมหรือควบคุมตัวโดยไม่มีพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถืออย่างเพียงพอ การดำเนินการสอบสวนและการดำเนินคดีที่ใช้เวลายาวนานโดยประชาชนไม่ทราบข้อกล่าวหา หรือไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเหมาะสมเพราะขาดความรู้ หรือการที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถรับทราบพยานหลักฐานในการดำเนินคดีตามสิทธิที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือแม้แต่การที่ประชาชนส่วนหนึ่งรู้สึกว่าเรื่องสำคัญบางเรื่องที่เป็นสัญลักษณ์ของความไม่เป็นธรรม กลับไม่ได้รับความสนใจและไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐในการการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น กรณีบุคคลซึ่งถูกบังคับให้สูญหายจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือคนของรัฐ หรือกรณีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ตากใบ ซึ่งเป็นการเสียชีวิตซึ่งไม่ควรจะเกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เคารพสิทธิ เสรีภาพ และหลักการสิทธิมนุษยชนรวมถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ไม่กระทำการอันใดอันอาจเป็นการละเมิดสิทธิหรือลดทอนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ลง เช่นเดียวกับเหตุการณ์การเสียชีวิตของประชาชนที่มัสยิดกรือเซะ ที่หากมีการแก้ปัญหาคด้วยแนวทางสันติวิธีอย่างเคร่งครัดตามนโยบายของรัฐบาลแล้วก็จะยอมรับการสูญเสียดังกล่าวได้

รายงานกล่าวว่า ปัญหาต่างๆเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามัญในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะชาวมลายูมุสลิม มีความรู้สึกว่าเป็นธรรม เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมเลือกปฏิบัติ และขาดความน่าเชื่อถือ สภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อมั่นในภาครัฐ ซึ่งมีนัยสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จของการแก้ปัญหาคความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยิ่งย่น

รายงานเสนอแนะว่า ควรมีการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำผิดอย่างเท่าเทียมกัน และเห็นว่ากรณีที่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญาและทางวินัย จึงก่อให้เกิดการงดเว้นโทษเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการเกินกว่าเหตุ โดยพบว่าเมื่อมีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด การดำเนินการทางกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า และเจ้าหน้าที่มักให้การเยียวยาด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และมีจำนวนน้อยที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดแล้วถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรม จึงดูเหมือนเป็นการสร้างวัฒนธรรมการงดเว้นโทษ (Culture of Impunity) ดังนั้น จึงเห็นว่าในกรณีที่เป็นการกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐควรแสดงความพร้อมรับผิด (Accountability) และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ต่อประเด็นปัญหาเหล่านี้ ในระยะหลังภาครัฐได้ให้ความสนใจแก้ไขปัญหาคอย่างตรงจุดมากขึ้น โดยนอกจากการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนา ก็ได้แก้ไขปัญหาคด้านสิทธิมนุษยชนและการปฏิบัติทางคดีด้วยการอำนวยความสะดวกความเป็นธรรม เร่งรัดกระบวนการยุติธรรม การวาง

แนวทางและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติอย่างเหมาะสมต่อประชาชนชาวมุสลิมในพื้นที่ และให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน

ในขณะเดียวกันมีปัญหาอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญและได้ดำเนินการแก้ไขควบคู่กันไป คือ การชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาภาพลักษณ์ ลดและขจัดแรงกดดันจากต่างประเทศต่อประเทศไทย พร้อมกับนำแนวทางและมาตรฐานที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนมาเผยแพร่และส่งเสริมให้มีการปฏิบัติในประเทศ

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

การแก้ไขปัญหาในมิติต่างประเทศดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการดำเนินงานเป็นหลัก โดยร่วมมือกับหน่วยงานของไทยที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม และกองทัพไทย โดยมีการดำเนินงานในหลายด้าน ทั้งการส่งคณะผู้แทนไปชี้แจงยังประเทศที่สำคัญ การชี้แจงทำความเข้าใจในเวทีระหว่างประเทศต่าง ๆ การชี้แจงต่อองค์กรสิทธิมนุษยชนที่ไทยมีพันธกรณีทั้งโดยเอกสารและการรายงานด้วยวาจา ซึ่งสามารถสร้างความเข้าใจและลดการกดดันจากต่างประเทศได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่การส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีด้านสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ที่มีพัฒนาการที่ดีขึ้น สามารถลดเงื่อนไขของการสร้างความขัดแย้งลงได้ ดังเห็นได้จากการไม่ปรากฏเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นข่าวใหญ่ในช่วงหลัง ๆ อย่างไรก็ตาม หน่วยปฏิบัติการบางส่วนก็มองว่าการรับข้อเรียกร้องและคำวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศเป็นการสร้างแรงกดดันต่อการปฏิบัติงานความมั่นคงของไทยเอง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

รายงานฉบับนี้จึงมุ่งสำรวจการดำเนินงานในมิติต่างประเทศในการแก้ไขภาพลักษณ์ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนเพื่อแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่ามีความสำคัญอย่างไร ดำเนินการไปอย่างไร ประสพผลสำเร็จเพียงไร เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการดำเนินการในระยะต่อไป โดยจะศึกษาพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทยและการดำเนินงานชี้แจงในกรอบต่างประเทศ และการปรับปรุงการปฏิบัติในประเทศของฝ่ายไทยตามลำดับ

## บทที่ ๒

### ประเด็นปัญหาในมิติต่างประเทศ

สิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจมากขึ้นเป็นลำดับจนนำไปสู่การยอมรับเป็นหลักการที่สำคัญในวงการสากล โดยนับเป็นหนึ่งในเสาหลักของสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยสันติภาพและความมั่นคง การพัฒนา และสิทธิมนุษยชน โดยทั้งสามเสาหลักนี้มีความเชื่อมโยงกัน โดยสหประชาชาติเห็นว่าสันติภาพและการพัฒนาจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการเคารพสิทธิมนุษยชนซึ่งกันและกัน ในขณะที่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะไม่สมบูรณ์หากไม่มีสันติภาพและการพัฒนา โดยบุคคลยังต้องมีชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัวอันตรายจากการสู้รบ หรือการมีชีวิตอยู่อย่างยากจนหิวโหยและปราศจากการพัฒนา

ความมุ่งหมายของสหประชาชาติ คือ การผลักดันให้รัฐบาลแต่ละประเทศทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ โดยสหประชาชาติมีบทบาทให้การสนับสนุน ส่งเสริม และทำหน้าที่ตรวจสอบและให้คำแนะนำในสถานการณ์ปกติ แล้วจะกดดันในกรณีที่มีระดับการละเมิดที่น่าวิตก ตลอดจนการเข้าแทรกแซงหากมีการละเมิดที่รุนแรงอย่างมาก เช่น กรณีประเทศในแอฟริกาบางประเทศ ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษรัฐภาคีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหรือละเมิดพันธกรณี แต่ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐภาคีที่จะปฏิบัติ

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

ปฏิญญาสากลฯ ได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ไว้จำนวน ๓๐ ข้อ ครอบคลุมสิทธิทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นับเป็นแผนแม่บทด้านสิทธิมนุษยชนของโลก แล้วต่อมาได้รับการขยายและประกันโดยตราสารด้านสิทธิมนุษยชนอีก ๘ 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 ประเทศแรกที่ทำให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อแรกเริ่มประกาศใช้ และไทยได้เข้าเป็นภาคีความตกลงอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนจำนวน ๗ ฉบับ ในจำนวน ๘ ฉบับ โดยกฎหมายภายในของไทยหลายฉบับก็ได้ให้การรับรองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี

ในการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสากลและการเข้าเป็นภาคีความตกลงด้านสิทธิมนุษยชน ได้นำมาซึ่งความผูกพันที่ไทยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีด้วย กล่าวคือ การประกันให้เกิดสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาหรือกติการะหว่างประเทศ การปฏิบัติให้เกิดสิทธิตามที่รับรองไว้ในอนุสัญญาด้วยความก้าวหน้า การเผยแพร่หลักการของสิทธิตามอนุสัญญาต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และการเสนอรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาและความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญจำนวน ๗ ฉบับ ซึ่งจะสรุปให้เห็นเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention on Civil and Political Rights – ICCPR)

มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง โดยห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน และสิทธิที่จะชุมนุมโดยสันติ



ประเด็นที่สหประชาชาติให้ความสนใจ คือ บุคคลที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม โดยในกรณีที่ต้องหาเป็นเด็ก ให้นำตัวขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วที่สุด รวมทั้งต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมแก่วัย การดำเนินคดีต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายและความยุติธรรม อีกทั้งถือว่าทั้งรัฐบาลต้องต้องป้องกันการดำเนินการข่มขู่จากกลุ่มก่อเหตุความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความเกลียดชังระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยพุทธ

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

ในส่วนของอนุสัญญา ICCPR นี้ ประเทศไทยเคยนำเสนอรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการประจำอนุสัญญามาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปี ๒๕๔๗ ทั้งการนำเสนอเอกสารและการส่งคณะผู้แทนไปรายงานด้วยวาจาในปี ๒๕๔๘ และกำลังจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ เพื่อนำเสนอในปี ๒๕๕๖

ในการเสนอรายงานฉบับแรก คณะกรรมการประจำอนุสัญญาได้ตั้งข้อกังวลและข้อเสนอแนะต่อไทยจำนวน ๑๘ ประเด็น โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชายแดนภาคใต้ ได้แก่ เรื่องการวิสามัญฆาตกรรม การปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ความล้มเหลวในการดำเนินคดีและการลงโทษในการกระทำคามผิดทางอาญาอันจะนำสู่วัฒนธรรมการไม่ต้องรับโทษ การขาดการช่วยเหลือเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้พระราชกำหนดเพื่อบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่มีกระบวนการให้ชัดเจนหรือไม่มีขอบเขตที่แน่นอน อันเป็นการเสี่ยงและไม่รับประกันการปฏิบัติตามพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกังวลต่อพระราชกำหนดที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่บังคับใช้พระราชกำหนดไม่ต้องถูกดำเนินการทั้งทางกฎหมายและทางวินัย ซึ่งเป็นการสร้างปัญหาการไม่ถูกเอาผิดทางกฎหมายให้มีความรุนแรงมากขึ้น และไม่ควรถูกอนุญาตให้มีการถูกควบคุมตัวเกิน ๔๘ ชั่วโมงโดยไม่มีหลักประกันจากภายนอก ปัญหาการใช้กำลังเกินกว่าเหตุของผู้บังคับกฎหมายและการปฏิบัติโดยมิชอบในขณะที่เข้าจับกุมและระหว่างอยู่ภายใต้การควบคุมตัว ความแออัดและสภาพของสถานที่คุมขัง การข่มขู่ก่อนทรมานผู้ที่ทำงานด้านสื่อในพื้นที่ การก่อวินาศกรรม ทำร้ายไม่คุ้มครอง การบังคับให้หายตัวไป และการวิสามัญฆาตกรรมผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและผู้นำชุมชน

ในการจัดทำรายงานฉบับที่ ๒ กำหนดให้รายงานความคืบหน้าหรือพัฒนาการของการดำเนินการตามข้อสังเกตและข้อกังวลต่าง ๆ ข้างต้นด้วย

๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)

ประเด็นสำคัญเป็นเรื่องทางวัฒนธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการรักษาอัตลักษณ์อิสลาม และวิถีชีวิตของท้องถิ่นของชาวมุสลิม เสรีภาพในการแต่งกาย การสอนศาสนา และการใช้ภาษามลายูท้องถิ่น ซึ่งต้องการให้รัฐให้เสรีภาพและสนับสนุนส่งเสริม

ส่วนเรื่องเศรษฐกิจ มีการร้องเรียนว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจบางโครงการส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองอาชีพชาวประมง คนทำสวนยางพารา การควบคุมราคาผลผลิตการเกษตร 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 รัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อที่จะประกันว่าเด็กได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติ และการให้ความสำคัญกับเด็กทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใด ๆ เช่นในเรื่องศาสนา

ข้อ ๓ ระบุว่า รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครองและดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับการอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดา มารดา และผู้ปกครองตามกฎหมาย

ข้อ ๓๘ วรรค ๒ ระบุว่า รัฐภาคีจะดำเนินการที่สามารถกระทำได้ทั้งปวงที่จะประกันว่าบุคคลที่มีอายุไม่ถึง 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 สำหรับในส่วนของกรณีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นคือ 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 อย่างไรก็ตามก็ยังคงเฝ้าระวังไม่ให้ ชรบ. นำญาติพี่น้องที่เป็นเด็กมาช่วยงานหรือเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะเป็นการนำเด็กเข้าไปอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

๕) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกการปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – CERD) โดยไม่ให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลต่างเชื้อชาติ เชื้อสาย ชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์

รายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ระบุว่าประเทศไทยมีชนเผ่าพื้นเมืองแบ่งออกตามกลุ่มภาษาได้ ๕ กลุ่ม และมีกลุ่มชาติพันธุ์ ๑๐ กลุ่ม และมีกลุ่มมลายูมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลุ่มผู้ลี้ภัยผู้แสวงหาที่พักพิง และแรงงานข้ามชาติ

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

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

ป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการคัดกรองบุคคลโดยดูจากลักษณะทางชาติพันธุ์ (racial profiling) อาทิ การตรวจค้นหรือเฝ้าระวังเฉพาะชาวไทยมุสลิม

๖) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment – CAT) ซึ่งไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อปี ๒๕๕๐

อนุสัญญามุ่งเน้นห้ามการทรมานและการปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้ายอื่นๆ โดยกำหนดให้รัฐถือเอาการทรมานเป็นการกระทำความผิดอาญาภายใต้กฎหมายของตน โดยการทรมานหมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานอย่างสาหัสไม่ว่าทางกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยความมุ่งประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม

อนุสัญญาฯ ข้อ ๒ ยังกำหนดว่า ไม่มีกรณีพิเศษใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นภาวะสงคราม หรือการคุกคามหรือการสงคราม ความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศ หรือในกรณีฉุกเฉินอื่นๆ ที่สามารถใช้อ้างเป็นเหตุผลในการกระทำทรมาน และคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาไม่สามารถใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำทรมานได้

จากสถิติการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒ พบว่า ผู้ถูกควบคุมตัวจำนวนมากถูกซ้อมทรมานเพื่อได้รับสารภาพ ถูกบังคับให้สูญหายหรือการวิสามัญฆาตกรรม นอกจากนี้ มีเรื่องร้องเรียนต่อศูนย์ทนายความมุสลิม ๑,๐๐๐ กว่าเรื่อง ระบุว่า มีการซ้อมทรมานทั้งที่เกิดขึ้นและไม่เกิดบาดแผลต่อผู้ต้องสงสัยในช่วงที่ถูกกักขัง ๗ วัน โดยอ้างสถานที่เกิดเหตุทั้งที่ถ่ายโอนการบริหารและศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดยะลา

การร้องเรียนเรื่องการซ้อมทรมานที่ไม่ก่อให้เกิดบาดแผลทางกายภาพ ได้แก่ การจับกดน้ำ การมัดไว้กลางแดด การให้อยู่ในห้องที่เย็นหรือร้อนจัดโดยไม่สวมใส่เสื้อผ้า เป็นต้น โดยผู้ที่เสียหายไม่สามารถเข้าถึงกลไกที่จะร้องเรียน ขอความช่วยเหลือ หรือรับการเยียวยา อีกทั้งแพทย์และบุคลากรด้านสาธารณสุขขาดความเข้าใจและไม่ตรวจร่างกายโดยละเอียด

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

ในกรณีจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีการกำหนดการจ่ายสินไหมทดแทนเป็นตัวแทนตามระเบียบบสำนัคนายกฯ และ สอพบ. แต่พบว่ามิได้รับค่าชดเชยเป็นตัวแทนเพียง ๕ กรณี ณ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๖ ทั้ง ๆ ที่มีเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๖ กว่าร้อยกรณี

ยิ่งไปกว่านั้น เชื่อว่ามีกรณีการทรมานอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้ถูกร้องเรียน เนื่องจากผู้ที่ทำการสอบสวนและกระทำการซ้อมทรมานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ที่ถูกกระทำหลายคนจึงไม่กล้าที่จะออกมาร้องเรียนเพราะเกรงภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น ในขณะที่กฎหมายบัญญัติห้ามการทรมานและกำหนดช่องทางร้องเรียนไว้ด้วยเจตนาที่ดี แต่การปฏิบัติกลับไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ประเด็นการทรมานที่น่าวิตก คือ การกระทำต่อผู้ที่ต้องสงสัย ซึ่งเป็นการสร้างความคับแค้นเกลียดชังต่อเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นการผลักดันให้คนเหล่านั้นไปเข้าร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบได้ทางหนึ่ง

๓) 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 ๘ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของไทยที่จะเข้าเป็นภาคีของความตกลงดังกล่าวในอนาคต โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญ คือ การห้ามการกระทำให้บุคคลสูญหายในทุกสถานการณ์ ไม่ว่าในแม้แต่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ในภาวะสงคราม

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

กลไกตรวจสอบของสหประชาชาติในเรื่องนี้ ได้แก่ คณะทำงานว่าด้วยการสูญหายของบุคคลโดยถูกบังคับหรือโดยความไม่สมัครใจ ซึ่งได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการสูญหายในประเทศไทยจำนวน ๑๕ ราย ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะทำงานจะติดตามกรณีที่ได้รับการร้องเรียนอย่างต่อเนื่อง โดยจะยุติการพิจารณาก็ต่อเมื่อทราบชะตากรรมของบุคคลที่สูญหาย

ว่าเสียชีวิตแล้วหรือไม่ โดยหากเสียชีวิตก็ต้องออกมรณบัตร หากยังไม่เสียชีวิตก็ต้องแจ้งให้ทราบว่าบุคคลนั้นพำนักอยู่ที่ใด

อุปสรรคของของการแก้ไขปัญหาและการดำเนินคดีต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถูกบังคับให้สูญหายยังเนื่องมาจากไทยยังไม่มีกฎหมายทำให้บุคคลสูญหาย ดังนั้นจึงจะต้องพิจารณา กำหนดฐานความผิดดังกล่าวไว้ในกฎหมายไทยเสียก่อน

๒) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (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 มีสายการบังคับบัญชาหรือมีการปฏิบัติการเพื่อใช้กำลังอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งหากมีการพิจารณาว่าพื้นที่ใดเป็นการขัดกันด้วยอาวุธ ก็กำหนดให้ฝ่ายที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายมนุษยธรรม หรือกฎหมายสงคราม ซึ่งจะวางกฎเกณฑ์โดยมุ่งคุ้มครองพลเรือนผู้บริสุทธิ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำสงครามหรือการปฏิบัติการทางทหารให้รอดพ้นจากการถูกโจมตีโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติไม่ว่าพลเรือนผู้นั้นจะมีเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา ความเชื่อ เพศ กำเนิดใดก็ตาม โดยคู่กรณีความขัดแย้งจะต้องไม่นำพลเรือนผู้บริสุทธิ์มาเป็นเป้าในการทำร้ายสังหาร อีกทั้งมีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับเชลย การใช้อาวุธ และการรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ เป็นต้น ซึ่งในด้านหนึ่งก็เป็นช่องทางที่จะคุ้มครองพลเรือน แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นช่องทางให้ฝ่ายภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมจัดการความขัดแย้งด้วย ซึ่งรวมทั้งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การกาชาดสากล/เลี้ยววงเดือนแดงนานาชาติ 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 โดยจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีความชำนาญหรือมีความสนใจในเรื่องนั้น ๆ มาตรวจสอบและรายงานประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนทั้งในลักษณะเป็นการทั่วไปและในลักษณะรายประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างน่าวิตกกังวล โดยผู้เสนอรายงานฯ อาจรวบรวมรายงานจากแหล่งต่าง ๆ หรือการเดินทางไปเยือนพื้นที่ ซึ่งความสำเร็จในการดำเนินงานขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐบาลต่าง ๆ ในการให้ข้อมูลและในการต้อนรับการเยือนด้วย ซึ่งบุคลิกภาพและทัศนคติของผู้เสนอรายงานพิเศษนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้รับความร่วมมือ

ผู้เสนอรายงานพิเศษเป็นรายประเทศในปัจจุบันมีอยู่ ๘ ประเทศ ซึ่งมีรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่น่าวิตก ในเอเชียได้แก่ พม่า กัมพูชา เกาหลีเหนือ ส่วนผู้เสนอรายงานพิเศษรายประเด็น (theme) มีจำนวน ๓๑ คน

๑.๒ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Human Rights Council – HRC) เป็นกลไกหลักของสหประชาชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก มีประเทศที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกคณะมนตรีคราวละ ๔๗ ประเทศ (จาก ๑๕๓ ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ) ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ ส่งเสริมการอนุวัติพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน ทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี ป้องกันและตอบสนองการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นเวทีหารือและจัดทำข้อเสนอแนะต่อสหประชาชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

๑.๓ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner on Human Rights – OHCHR) มีหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติผ่านกลไกต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยมีสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกอยู่ที่กรุงเทพฯ

๑.๔ กลไกสหประชาชาติอื่นๆ เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) โดยข้อมติของ UNSC ถือเป็นข้อผูกพันทางกฎหมาย

### ๒) กลไกของกรอบความตกลงระหว่างประเทศ

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

นอกจากนี้ คณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ยังรับฟังรายงานของภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เรียกว่า รายงานฉบับเงา (Shadow Report) และจะคำนึงว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาเป็นการละเมิดกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ด้วย เนื่องจากมักจะมีกฎหมายภายในรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีอยู่ก่อนแล้ว

๓) กลไกของภาคประชาสังคม ที่สำคัญเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่

๓.๑ องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International - AI) เป็นองค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน และพยายามหาวิธีช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ปลดปล่อยนักโทษทางความคิดอย่างไม่มีเงื่อนไข ได้แก่ บุคคลที่ถูกกักขังเรื่องสิทธิ เสรีภาพ 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 มักใช้วิธีส่งหนังสือร้องเรียนทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์มายังหน่วยงานรัฐบาลและสถานทูตไทยในต่างประเทศ

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



## บทที่ ๓

### การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในมิติต่างประเทศ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องสิทธิมนุษยชนและได้ปรับปรุงให้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นมาเป็นลำดับ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ให้ความสนใจปรับปรุงการปฏิบัติของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะด้านการอำนวยความสะดวก และการปฏิบัติอย่างเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง

ในส่วนของแรงกดดันจากต่างประเทศที่กระทำผ่านข้อร้องเรียน การวิพากษ์วิจารณ์ กล่าวหา ทั้งโดยกลไกของสหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนเอกชนนั้น กระทรวงการต่างประเทศ มีบทบาทหลักในการดำเนินงานแก้ไข โดยประสานและร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งการดำเนินงานได้ ดังนี้

#### ก. การดำเนินการด้านต่างประเทศ

##### ๑) บทบาทในคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

เดิมสหประชาชาติมีองค์กรระดับคณะมนตรีเพียง ๒ คณะ ได้แก่ คณะมนตรีความมั่นคง และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ต่อมาได้มีการผลักดันให้จัดตั้ง “คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน” (Human Rights Council) ขึ้นในปี ๒๕๔๗ ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกก่อตั้งในโอกาสนั้นด้วย เพื่อแสดงถึงการให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชน

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีสมาชิก ๔๗ ประเทศ โดยไทยได้เข้าเป็นสมาชิมาแล้ว ๑ ครั้ง วาระช่วงกลางปี ๒๕๕๓ ถึงช่วงปลายปี ๒๕๕๖ และจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกต่อสำหรับช่วงวาระตั้งแต่กลางปี ๒๕๕๗ 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 รวมทั้งเป็นโอกาสที่จะส่งเสริมความเข้าใจและความสัมพันธ์กับประเทศในโลกมุสลิมที่มีความหวังกังวลในปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

การเข้าเป็นสมาชิกคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนของไทยในปี ๒๕๕๓ นั้น นับว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก โดยประเทศไทยได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น ๑๘๒ เสียง ซึ่งแสดงถึงการยอมรับบทบาทของไทยในด้านสิทธิมนุษยชน และสะท้อนถึงความไว้วางใจของประเทศสมาชิกที่มีต่อความเป็นผู้นำของไทยในการผลักดันงานของ 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 จนประสบความสำเร็จ ซึ่งจะช่วยให้กลไก HRC ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้ HRC มีผลงานในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นรูปธรรม

อนึ่ง คนไทยที่เคยมีบทบาทในองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาตินั้นมีผู้น้อยคน ได้แก่ (๑) ศาสตราจารย์ วิฑิต มัชฌิมธรรม ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกอนาจารที่เกี่ยวกับเด็กแห่งสหประชาชาติ (ปี ๒๕๓๓ - ๒๕๓๗) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือ (ปี ๒๕๔๗ - ๒๕๕๓) ประธานคณะกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในโกดักวิลล์ (ปี ๒๕๕๔) และเป็นกรรมการแสวงหาข้อเท็จจริงการใช้ความรุนแรงในซีเรีย (ตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๕) อีกทั้งเป็นผู้ชำนาญการและที่ปรึกษาขององค์กรสหประชาชาติอีกหลายองค์กร (๒) ดร. สายสุรี จุติกุล สมาชิกคณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (ปี ๒๕๔๔ - ๒๕๔๘) สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (ปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๓) (๓) นายมณเฑียร บุญตัน สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการ โดยได้รับเลือกเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๕๕ ด้วยคะแนนเสียงสูงสุดในจำนวนผู้สมัครจาก ๒๐ ประเทศ และ (๔) นายสรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์ สมาชิกคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ (ปี ๒๕๕๒ - ๒๕๕๖)

## ๒) การชี้แจงข้อร้องเรียนทางหนังสือ

การดำเนินการนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการแก้ต่างต่อข้อร้องเรียนที่มีเข้ามา ซึ่งโดยปกติกระทรวงการต่างประเทศจะแจ้งข้อร้องเรียนให้กับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งมักใช้เวลาบ้างในการตรวจสอบข้อมูลทางคดีหรือตรวจสอบกับหน่วยปฏิบัติ เมื่อได้รับข้อมูลแล้วก็จักนำมาเรียบเรียงตอบประเด็นที่จะชี้ให้เห็นว่าการดำเนินการของไทยมีความโปร่งใส มีการ

ดำเนินการที่เหมาะสมตามขั้นตอน หากกรณีใดที่ยังไม่มีข้อยุติก็รับที่จะแจ้งความคืบหน้าและพัฒนาการให้ทราบ

การชี้แจงข้อร้องเรียนเหล่านี้จะคำนึงถึงน้ำหนักความน่าเชื่อถือของผู้ร้องเรียนด้วย โดยจะให้ความสำคัญกับการร้องเรียนผ่านองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายไทยไม่ได้มีท่าทีปิดบัง ในขณะที่เดียวกันก็จะถือโอกาสแจ้งถึงการดำเนินการที่ดีของไทยด้วย

### ๓) การชี้แจงและตอบโต้ในที่ประชุมระหว่างประเทศ

ในกรณีที่มีการกล่าวพาดพิงประเทศไทยในที่ประชุมระหว่างประเทศใด ๆ ผู้แทนไทยก็จะใช้สิทธิชี้แจงตอบโต้ในทันทีหรือในโอกาสแรก โดยกระทำทั้งการชี้แจงด้วยวาจาในที่ประชุม และการจัดทำเอกสารชี้แจงเพื่อให้เผยแพร่เป็นเอกสารของที่ประชุม เพื่อแสดงถึงท่าทีอย่างเป็นทางการของไทยในประเด็นนั้น ๆ

### ๔) การรายงานต่อองค์กรของสหประชาชาติ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกรายงาน ทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศตามวาระ เรียกว่า Universal Periodic Review หรือ UPR โดยเป็นการรายงานต่อคณะมนตรีฯ โดยตรงตามความสมัครใจ และเปิดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ จึงนับเป็นการรายงานใหญ่ด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐภาคี

ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องรายงาน UPR ด้วยเช่นกัน โดยได้เสนอรายงาน ทบทวนครั้งแรกเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ต่อคณะทำงาน UPR ของคณะมนตรี HRC แล้วคณะมนตรีได้รับรองรายงานของไทยเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ การนำเสนอรายงานของไทยเป็นไปในลักษณะสมดุล โดยไม่ได้แสดงประเด็นความก้าวหน้าแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยอมรับปัญหาท้าทายที่ยังมีอยู่และแสดงความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศ ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งนี้ ไทยมีกำหนดจะเสนอรายงานครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๕๘

การรายงานครั้งแรกมีประเด็นเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้รวมอยู่ด้วย โดยแนวทางการชี้แจงของไทย คือ ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ใช่ความขัดแย้งทางศาสนา แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาในอดีต รวมทั้งปัจจัยทางเชื้อชาติและประวัติศาสตร์ โดยในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหโดยใช้หลักความสมานฉันท์และสันติวิธี และใช้แนวทาง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รวมทั้งการยอมรับการทำหายที่ยังมีอยู่ โดยแจ้งว่ารัฐบาลกำลังพยายามแก้ไขรากเหง้าของปัญหา พร้อมกับอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ ทั้งที่เกิดจากการกระทำของผู้ก่อเหตุความรุนแรงและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กลับคืนสู่ภาวะปกติบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชน

ข้อห่วงกังวลของสหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

- การจับกุมและคุมขังประชาชนตามอำเภอใจภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งผลกระทบของการใช้กฎหมายพิเศษต่อสิทธิมนุษยชน
- การทรมานอย่างเป็นระบบ
- การบังคับการสูญหายและการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม โดยมี การสอบสวนอย่างไม่เพียงพอ
- การตั้งหน่วยคุ้มครองในโรงเรียน อันอาจให้โรงเรียนตกเป็นเป้าโจมตี กลายเป็นอันตรายมากกว่าได้รับการคุ้มกัน รวมทั้งอันตรายจากอาวุธหนักใกล้นักเรียน
- การที่สตรีมุสลิมมีความเสี่ยงในการถูกค้ามนุษย์ และความรุนแรงทางเพศได้ แพร่หลายในจังหวัดชายแดนภาคใต้
- การคุกคามผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชน
- การเกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีเป็นอาสาสมัครรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน (ชรบ.) หรือการที่เด็กไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ชรบ.

ในการนี้ ประเทศสมาชิก HRC ได้แสดงข้อคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะต่อการ จัดทำรายงานของไทยจำนวน ๑๗๒ ข้อ อาทิ ขอให้ไทยสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัด ชายแดนภาคใต้ และนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ขอให้ไทยแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรง ขอให้ไทย ส่งเสริมนโยบายการศึกษาถ้วนหน้า และขอให้ไทยส่งเสริมสิทธิสตรี เป็นต้น ซึ่งไทยได้ประกาศยอมรับ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จำนวน ๑๓๔ ข้อ และรับทราบข้อสังเกตที่เหลือ โดยข้อเสนอแนะที่ไทยได้ให้การ ยอมรับแล้ว ได้แก่ ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบางกลุ่มชายขอบและ คนยากจนด้อยโอกาส ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการ ปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม การส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปรองดองแห่ง ชาติ และการแก้ไขสถานการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้

อนึ่ง นอกจากรายงานของรัฐภาคีแล้ว คณะมนตรีฯ ยังรับฟังรายงานจากกลไกของ สหประชาชาติเอง และรายงานของภาคประชาสังคมควบคู่ไปด้วย ซึ่งทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่าง รอบด้านและทราบถึงข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้

#### **๕) การต้อนรับการเยือนไทยของผู้เสนอรายงานพิเศษด้านสิทธิมนุษยชน**

การต้อนรับการเยือนของผู้เสนอรายงานพิเศษฯ เป็นวิธีการหนึ่ง que แสดงถึงความ โปร่งใสในการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนพิเศษได้เยี่ยมเยียนพื้นที่และพบ หารือกับผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมของการดำเนินงานอย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตาม การพิจารณาต้อนรับการเยือนจะพิจารณาประกอบกับทัศนคติที่เปิดกว้างและผลงานของผู้เสนอรายงาน

พิเศษด้วยว่าจะต้องเป็นไปโดยไม่ลำเอียง และการจัดทำรายงานอย่างสมดุล โดยในระยะหลังไทยมีนโยบายที่จะให้การต้อนรับผู้เสนอรายงานพิเศษที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับไทยปีละ ๑ คน

ที่ผ่านมา ไทยเคยให้การต้อนรับผู้เสนอรายงานพิเศษในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงเพียงคนเดียว ได้แก่ นางฮินา จิลานี (Hina Jilani) ผู้เสนอรายงานพิเศษด้านนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (UN Special Rapporture on Human Rights Defenders) ซึ่งได้เข้ามาตรวจสอบสถานการณ์สิทธิในประเทศไทยในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

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

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

ต่อกรณีปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ นายฟิลิป อัลสตัน (Philip Alston) ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยการสังหารนอกกระบวนการยุติธรรม (UN Special Rapporture on Extra- Judicial Killing) ได้ออกแถลงการณ์ระบุว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินของไทยมีบทบัญญัติที่ละเมิดหลักการสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจสามารถกระทำมาตรการได้โดยไม่ต้องรับผิด จึงขอเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยกเลิกบางส่วนของกฎหมายนี้ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว และยังคงแสดงความจำนงที่จะเข้ามาตรวจสอบสถานการณ์การสังหารนอกกฎหมายในประเทศไทย แต่ฝ่ายไทยยังไม่ได้พิจารณาและยังไม่ได้อตอบรับ

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

## ข. การดำเนินการภายในประเทศ

### ๑) การประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ

กระทรวงการต่างประเทศได้ประชุมหารือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ ได้แก่

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

การประสานงานและผลักดันด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย การแจ้งให้ทราบถึงหลักการและแนวปฏิบัติสากล การให้มีส่วนร่วมในการประชุมและหารือกับต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การกระตุ้นให้มีการกำหนดและปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติ การประชุมหารือและประสานงานอย่างใกล้ชิด ตลอดจนการแจ้งให้ทราบข้อร้องเรียนจากต่างประเทศและขอทราบข้อเท็จจริงเพื่อนำไปประมวลชี้แจงต่อไป

### ๒) การฝึกอบรม

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

การจัดอบรมสะท้อนถึงความตื่นตัวและการปรับตัวของหน่วยงานความมั่นคงที่ให้ความสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา อันเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการผลักดันของกระทรวงการต่างประเทศเรื่องมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และการกระตุ้นให้ตระหนักถึงความสำคัญของการร้องเรียนของต่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อไทย โดยเห็นได้วา นอกจากการฝึกอบรมแล้ว หน่วยงานด้านความมั่นคง ได้แก่ กรมข่าวทหารบก ยังจัดทำคู่มือและเอกสารข้อแนะนำแก่กำลังพลที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ด้วย ที่สำคัญได้แก่

๒.๑) คู่มือผู้ปฏิบัติงานด้านความมั่นคง มีรายละเอียดเกี่ยวกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งพันธกรณีตามมาตรฐาน

สหประชาชาติเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้แก่ การคุ้มครองบุคคลให้พ้นจากการถูกกระทำ  
ทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่เป็นการทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือลดศักดิ์ศรีความ  
เป็นมนุษย์ หลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย  
หลักการป้องกันและสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพกรณีเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรม และการลงโทษ  
ประหารชีวิตที่ไร้เหตุผลและรวบรัด และการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการใช้กำลังบังคับให้บุคคล  
สาบสูญ คู่มือได้กล่าวถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในไทยที่สำคัญ และข้อห่วงใยขององค์การ  
สหประชาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่อการแก้ไขปัญหายังจังหวัดชายแดนภาคใต้  
และได้ให้แนวทางการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดย  
ให้ยึดถือกฎการใช้กำลังของกองทัพไทยโดยเคร่งครัดเพื่อใช้อาวุธป้องกันตัวเองและผู้อื่นอย่างเหมาะสม  
และไม่เกินกว่าเหตุ โดยถือเป็นการปฏิบัติการทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม อีกทั้งกำหนดว่าเมื่อสถานการณ์  
จำเป็นที่จะต้องใช้กำลังได้ยุติลงแล้ว หากมีผู้ได้รับบาดเจ็บ จะต้องมีแผนปฐมพยาบาลหรือนำส่งผู้ที่  
ได้รับบาดเจ็บเข้ารับการรักษาพยาบาลอย่างทันทั่วที่โดยไม่เลือกฝ่าย เพื่อให้เป็นไปตามหลักสากล

คู่มือดังกล่าวเน้นว่า การปฏิบัติการกิจของเจ้าหน้าที่ควรคำนึงถึงหลักการ  
ปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐาน และปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่หน่วยมีคำสั่งอย่างเคร่งครัด  
เจ้าหน้าที่จะต้องไม่สร้างเงื่อนไขให้กับประชาชนในพื้นที่โดยเด็ดขาด และต้องระวังไม่ให้มีการกระทำ  
ที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นการฝืนข้อห้ามต่าง ๆ และจะต้องมีความเข้าใจในหลักศาสนาอิสลาม และข้อห้าม  
ข้อบังคับของประชาชนในพื้นที่ โดยยึดหลัก “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา”

๒.๒) คู่มือสิทธิมนุษยชนและกฎหมายที่ควรทราบ สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้าน  
ความมั่นคง จัดทำเป็นหนังสือเล่มเล็กขนาดพกพาใส่กระเป๋าเสื้อได้ มีข้อมูลเกี่ยวกับหลักการด้านสิทธิ  
มนุษยชนสากล พันธกรณีของไทย ข้อบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แนวทางการใช้กำลังและ  
อาวุธของเจ้าหน้าที่กับแนวทางป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน กฎหมาย นโยบาย คำสั่ง หลัก  
สิทธิมนุษยชน มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่ทหารควรทราบ การใช้คำศัพท์เรียกผู้ก่อ  
เหตุความรุนแรง คำถาม/คำตอบเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และรายชื่อองค์กรระหว่างประเทศและองค์กร  
เอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

๒.๓) บัตรคู่มือผู้ปฏิบัติงานจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดทำเป็นแผ่นข้อมูลขนาด  
เล็ก เคลือบพลาสติก เพื่อให้สะดวกสำหรับพกพาใส่กระเป๋า มีข้อความเตือนใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนี้

#### ข้อควรปฏิบัติ

- เคารพ ต่อศาสนสถาน พิธีกรรม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน  
ในพื้นที่
- คุ้มครอง เด็ก เยาวชนและสตรีจากอันตรายเพื่อป้องกันการบาดเจ็บและ  
เสียชีวิต

- ช่วยเหลือ ผู้ได้รับบาดเจ็บจากการปะทะโดยไม่เลือกฝ่าย ตามหลักสิทธิมนุษยชน
- ดูแล ประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ปฏิบัติ ต่อพลเรือน ผู้ต้องสงสัย หรือผู้ก่อเหตุรุนแรงอย่างเหมาะสม ตามหลักสิทธิมนุษยชน
- ป้องกัน การเกณฑ์ อบรม ฝึกฝน ปลุกฝังหรือใช้เด็กในการก่อเหตุ
- ยุติ การใช้กำลังต่อผู้ต้องหาที่ยอมจำนนหรือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บ
- หลีกเลี่ยง การใช้กำลังอาวุธในการควบคุมฝูงชนโดยไม่จำเป็น หากมีความจำเป็นให้ใช้กำลังจากเบาไปหาหนัก
- อดกลั้น จากการขู่ขู่ คุกคาม หรือไม่ให้เกียรติ

#### ข้อห้ามปฏิบัติ

- ห้ามเลือกปฏิบัติ ต่อประชาชนด้วยเหตุแห่งความแตกต่างด้านเชื้อชาติหรือศาสนา
- ห้ามใช้วิธีการนอกกระบวนการยุติธรรม ต่อผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา อาทิ การสังหารตามอำเภอใจหรือการลักพาตัว
- ห้ามซ้อมทรมาน หรือปฏิบัติด้วยวิธีการที่โหดเหี้ยมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีต่อผู้ต้องสงสัยหรือผู้ต้องหา
- ห้ามการกักขังตามอำเภอใจ และแยกการควบคุมผู้ต้องสงสัยที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี
- ห้ามล่วงละเมิดทางเพศ ต่อสตรีและเด็ก ทั้งทางกาย ทางวาจา หรือในลักษณะอื่น ๆ ทุกกรณี
- ห้ามใช้ความรุนแรง ต่อสถานที่ที่มีพลเรือนอาศัย โรงเรียน สถานที่ทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม ยกเว้นเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อป้องกันชีวิต
- ห้ามทำลายหรือยับยั้ง ทรัพย์สินและผลิตผลทางการเกษตรของประชาชน หรือเอามาโดยไม่ได้รับอนุญาต

#### ๓) การเผยแพร่ข้อมูลเรื่องสิทธิมนุษยชน

กระทรวงการต่างประเทศยังจัดทำเอกสารเผยแพร่เพื่อให้หน่วยงานและสาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจเรื่องหลักสากลของสิทธิมนุษยชน พันธกรณีของไทย และการดำเนินงานของภาครัฐด้านการต่างประเทศเพื่อชี้แจงและแก้ไขภาพลักษณ์ของประเทศ อาทิ ชุดหนังสือ ๓ เล่มเล็กเรื่องการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งให้ข้อมูลความเป็นมาของการจัดทำ



และการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยรับมาปฏิบัติภายใต้กระบวนการ และข้อมูลรายงานทบทวนฯ ที่ประเทศไทยได้นำเสนอไปแล้ว

### ค. การดำเนินการกับกลุ่มประเทศมุสลิม

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

ไทยและ OIC ยังมีความร่วมมือและให้ความสำคัญกับปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นลำดับต้น โดยเลขาธิการ OIC ได้เดินทางเยือนไทยเพื่อรับฟังบรรยายข้อสรุปนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาอย่างครอบคลุมเมื่อปี ๒๕๕๐ และล่าสุดเมื่อวันที่ ๗ - ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เอกอัครราชทูตซาอุด์ กัสเซม เอลมาสรี ที่ปรึกษาและผู้แทนพิเศษของเลขาธิการ OIC พร้อมด้วยคณะผู้แทนระดับสูงของ OIC ได้เดินทางเยือนประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และได้เข้าพบหารือกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย รวมทั้งเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งฝ่ายไทยและ OIC ได้ประณามการใช้ความรุนแรงโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อพลเรือนผู้บริสุทธิ์ ซึ่งขัดแย้งกับหลักคำสอนของศาสนาอิสลาม

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

นอกจากนี้ ไทยยังได้จัดนำเอกอัครราชทูตของประเทศ OIC ประจำประเทศไทยเดินทางเยือนจังหวัดชายแดนภาคใต้หลายครั้ง เพื่อให้รับทราบสถานการณ์ด้วยตนเอง และให้รายงานข้อเท็จจริงให้เมืองหลวงของแต่ละประเทศทราบ

## บทที่ ๔ สรุปและข้อคิดเห็น

มาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องใหม่ หากเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย และความเชื่อด้านศาสนาของไทยที่ให้ความสำคัญต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งจากการผลักดันเรื่องนี้ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาได้ปรากฏพัฒนาการในทางที่ดีในการให้ความสำคัญต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติในกรอบของกฎหมายมากขึ้น โดยแต่ละหน่วยงานได้ใช้ความพยายามในการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่จะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอีก

ในเรื่องนี้ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ไว้ ดังนี้

- เร่งนำสันติสุขและความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชนกลับมาสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ควบคู่ไปกับการขจัดความยากจน ยาเสพติด และอิทธิพลอำนาจมืด โดยน้อมนำกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว “เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา” เป็นหลักปฏิบัติในแนวทางสันติวิธี

- เน้นการส่งเสริมความร่วมมือในทุกภาคส่วนกับประชาชนในพื้นที่ อำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึง เพิ่มโอกาสทางการศึกษาและคุณภาพชีวิต สร้างโอกาสและความเสมอภาค พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่

- เคารพอัตลักษณ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น ส่งเสริมการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

- เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบอย่างเป็นธรรม

ในส่วนของกองทัพก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และได้กำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสม เช่น ให้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และการเอาชนะโดยไม่ต้องรบ เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าเป็นวิธีการที่ใช้เวลาและต้องใช้เวลาอดทนอย่างมาก แต่เชื่อว่าจะประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดผลดีในระยะยาว

ในรายงานของภาคประชาสังคมก็ยอมรับว่า หน่วยงานความมั่นคงในประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อการอนุวัติให้เป็นไปตามข้อห่วงใยของต่างประเทศ โดยพบความก้าวหน้าที่สำคัญ เช่น

- มีการพูดถึงนโยบายในการกำหนดการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยให้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมมากขึ้น

- ในการควบคุมตัวประชาชนตามกฎหมายอัยการศึก หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เจ้าหน้าที่ที่มีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น โดยเฉพาะใน

การควบคุมตัวประชาชนตามหน่วยเฉพาะกิจต่างๆ ทั้งการปฏิบัติในต่อผู้ถูกควบคุมตัว และการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกควบคุมตัวสามารถได้รับการดำเนินการให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเร็วขึ้น

- ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน พบว่ามีการถูกลงโทษทางวินัยมากขึ้น

- ประชาชน รวมถึงองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน และภาคประชาสังคมสามารถตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐมากขึ้น อีกทั้งสามารถร้องเรียนยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมต่างๆ

ในส่วนของส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในมิติต่างประเทศในจังหวัดชายแดนภาคใต้ นั้น เป็นไปเพื่อส่งเสริมความไว้วางใจต่อการปฏิบัติของไทย ลดแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยมุ่งให้ภาครัฐ

- พึงระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน อดทอคดกลั่นต่อการกระทำที่ยั่วให้ภาครัฐกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน

- ให้ต่างประเทศเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของไทย ลดล้างข้อกล่าวหาว่าคนกระทำความผิดลอยนวล และสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่

- ให้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชื่อในการปฏิบัติตามหลักสากลในการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ กลุ่มครองประชาชน โดยปฏิบัติตามมาตรการด้านความมั่นคงตามหลักการสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมสากล

การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ประสบความสำเร็จและผลสำเร็จ ดังนี้

- ๑) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- ๒) การสร้างจิตสำนึก ทั้งต่อผู้กำหนดคน โยบาย ผู้บังคับบัญชา และผู้ปฏิบัติ
- ๓) การส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของไทย เป็นผลดีต่อสถานะของประเทศ การค้าการลงทุน

ลงทุน

๔) ลดและจัดการสร้างเงื่อนไขความขัดแย้ง การไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นการผลักประชาชนให้ไปเข้าร่วมกับฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กับภาครัฐ

๕) การนำมาตรฐานที่ดีมาปฏิบัติ ส่งเสริมการเป็นสังคมอารยะ

ข้อเสนอแนะ

- ๑) ควรให้ความสำคัญต่อสิทธิมนุษยชนต่อไป ทั้งในการกำหนดคน โยบายและปฏิบัติ
- ๒) สนับสนุนการจัดทำเอกสารคู่มือและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงให้

ตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง

๓) ส่งเสริมการเข้าร่วมของหน่วยงานในการรับและชี้แจงข้อร้องเรียน เพื่อให้เห็นความสำคัญและเพื่อนำกลับไปพัฒนาการดำเนินการให้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาว เกี่ยวข้องกับการรับรู้  
และการตระหนักของผู้ปฏิบัติและสาธารณชน

(เพิ่มเติม)

-----

(ข้อมูลเพิ่มเติม)

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

การกำหนดระยะเวลาในการควบคุมผู้ต้องสงสัยได้เป็นเวลานาน ๓๗ วันโดยไม่มีข้อกล่าวหา (ควบคุมตัวตามกฎอัยการศึก ๗ วัน และตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ๓๐ วัน) เป็นการขัดต่อหลักการของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ขององค์การสหประชาชาติ ที่กำหนดให้ناةผู้ต้องสงสัยไปศาลโดยพลัน ซึ่งประเทศไทยได้มีถ้อยแถลงตีความ คำว่า โดยพลัน หมายถึงระยะเวลาไม่เกิน 48 ชั่วโมง

จะเห็นได้ว่ากรณีผู้ที่ถูกสูญหายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และในภาคอื่นๆของประเทศไทย ครอบครัวผู้ได้รับผลกระทบมิได้ต้องการเพียงค่าชดเชยเยียวยาจากรัฐ แต่ผู้ได้รับผลกระทบเหล่านี้ต้องการความยุติธรรม (Judicial Remedy) ซึ่งหมายถึงสิทธิในการได้รับการสืบสวน สอบสวน ที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีความเป็นอิสระ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อนำไปสู่ความรับผิดชอบของผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ยังไม่พบคดีการบังคับสูญหายของบุคคลคดีใดที่สามารถสืบค้นหาตัวผู้สูญหาย และสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมได้แม้เพียงกรณีเดียวทั้งนี้คดีการบังคับสูญหายในประเทศไทยที่มีความก้าวหน้ามากที่สุดที่สามารถเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้คือ คดีการบังคับสูญหายนายสมชาย นิละไพจิตร และคดีการลักพาตัว นายมุฮัมหมัด อาลูไวรี ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรมหลังจากคดีที่เกิดขึ้นมาเกือบ ๒๐ ปี หรือเกือบจะขาดอายุความ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถดำเนินคดีกับ พ.ต.ท.สมคิด บุญถนอม กับพวก รวม ๕ คน ได้จนอัยการสั่งฟ้องต่อศาลอาญาเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553

#### ความก้าวหน้าด้านการดำเนินการ

หลังจากการประกาศใช้ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 กองอำนวยการเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กอ.สสส.จชต.) และ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอรมน 4 สน) ได้ออกกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ คู่มือที่จำเป็นอย่างละเอียดและรัดกุม เพื่อให้เป็นแนวทางในการสร้างความพร้อมด้านความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น

-การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมเป็นที่ยอมรับโดยคำนึงถึงหลักศาสนาและวัฒนธรรมในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ให้มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด

-การกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลต้องถูกต้องตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา ต้องปฏิบัติอย่างให้เกียรติโดยการเชิญตัว การดำเนินการจับกุมต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายปกครอง ตำรวจและทหาร และจะต้องรายงานเพื่อขออนุมัติจากผู้อำนวยการ กอ.สส.จชต. ก่อนดำเนินการขออนุมัติหมายจับจากศาลเพื่อเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการโดยพลการ

-การตรวจค้นให้กระทำอย่างละมุนละม่อม โดยให้อานาจผู้ปฏิบัติต้องเป็นข้าราชการ หากเป็นข้าราชการพลเรือนต้องดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป หากเป็นข้าราชการทหารต้องเป็นชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่รัฐไว้ให้เหมาะสม

-การใช้กำลังต้องเป็นไปตามกฎการใช้กำลังที่ กอ.สส.จชต. และระเบียบกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ว่าด้วย วิธีปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชกฤษฎีกาการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548111 กำหนดขึ้น โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนไม่กระทำตามอำเภอใจ หลีกเลี่ยงการใช้อาวุธเพื่อมิให้ใช้เกินความจำเป็นและการใช้อานาจต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมาย กรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังก็ให้ใช้เท่าที่จำเป็นได้สัดส่วนกับการใช้กำลังของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ ทั้งนี้โดยเคารพต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานว่าด้วยการใช้กำลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอานาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย (Basic Principle on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials) ของสหประชาชาติ

ประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมีเรื่องการจดทะเบียนเกิด กฎหมายมรดก การใช้กฎหมายอิสลาม ฯลฯ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อบทที่ 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